



Tilstandsrapporten frå barneverntenesta til
kommunestyret- kva vert vektlagt?

Ein kvalitativt casestudie av sju tilstandsrapportar.

Status report from the child welfare service to the
Municipal Council – what is emphasized?

A qualitative case study of seven status reports.

Janne Kleppe Kalstad

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse og velferdsleiing.

Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap. Institutt for
samfunnsvitskap.

Innleveringsdato: 10. juni 2022

FØREORD

Snart har eg skrive mine siste ord på masteroppgåva, og avsluttar fire år med studiar på høgskulen på Vestlandet. Det har vore lærerike og kjekke år, sjølv om den vart amputert av korona i høve det å vere fysisk saman med medstudentar og lærarar.

12. august 2022 har eg arbeida tjue år i barnevernet. I arbeidet med masteroppgåva har eg kjent på ei takknemlegheit ovanfor arbeidsplassen. Meiningsfulle kvardagar og gode kollegaer som gjer alt dei kan for å hjelpe barna og familiane deira. Eg har kjend på ei glede over å få lov til å knytte erfaringa mi til kunnskap frå masterstudiet, og ha fokus på kvalitetsutvikling i barnevernet.

Takk til KS for stipend. Det har vore motiverande, og eg håper eg kan gje noko tilbake med sluttproduktet på masteroppgåva. Takk til HVL for å ha samla så mange kunnskapsrike og kjekke menneske for å undervise oss.

Takk til leiaren min, Laila med leiarteamet, Hilde, Hilde, Lita og Mariann, og resten av barneverntenesta. Takk for at de har anerkjent og respektert at eg har brukt tid på å fullføre masterstudiet. De er ein fantastisk gjeng.

Takk til Mona, min studieveninne, som har vore ei god støtte igjennom alle dei fire år, og særleg i innspurten på masteroppgåva.

Og tusen, tusen takk til Geir Sverre. Du har heile vegen vist respekt og anerkjening for arbeidet mitt. Du er kunnskapsrik og alltid presis til avtalene. Eg er jammen heldig som har fått brukt av tiden din.

Takk til søskena mine Kamilla og Karsten, og svigerinna mi Pia, for lån av hus og varme til å sitje å skrive i ferd og ro. Det har vore uunnverleg. Takk til resten av familien for tolmodigheit når eg har vore fråverande.

Takk til familien min Stig, Joakim, Johanne og Jørgen for at de har gjeve meg ro og tid til å arbeide med oppgåva. No skal eg kome tilbake og vere saman med dykk igjen.

9. juni 2022

Janne Kleppe Kalstad

SAMANDRAG

Det vert rapportert om alvorleg og gjentakande svikt i barnevernet. Parallelt er det auka fokus på forbetningsarbeid og fungerande internkontroll i velferdstenestene. Helsetilsynet og Statsforvaltaren sine tilsyn har bidratt til ei dreining i fokus mot den overordna kommunale leiinga sitt ansvar ovanfor barneverntenesta. Som bidrag til auka innsikt i tenesta, vart det frå 01.01.21 heimla i lov at barneverntenesta årleg skal leggje fram ein tilstandsrapport for kommunestyret.

Masteroppgåva drøfter korleis skrivne tilstandsrapportar står i samanheng med svikt som vert rapportert om, og skal vere eit bidrag til utvikling av framtidige rapportar. Problemstillinga på oppgåva er: Kva kjenneteiknar ein tilstandsrapport frå barneverntenesta til kommunestyret?, med følgjande forskingsspørsmål: Korleis vert kvaliteten i barneverntenesta synleggjort i skrivne tilstandsrapportar, og korleis samsvarer innhaldet i rapportane med aktuelle barnevernfaglege utfordringar?

Oppgåva tar eit organisasjons- og leiingsperspektiv, og ikkje eit profesjons- eller brukarperspektiv. Teorigrunnlaget er Donabedian sin kvalitetsmodell. Modellen er ei ramme for å vurdere kvalitet på tenester, og er delt i tre dimensjonar; struktur, prosess og resultat. For å finne svar på problemstillinga, er det nytta ei kvalitativ dokumentanalyse av sju skrivne tilstandsrapportar frå tilfeldige kommunar.

Konklusjonen er sentrert rundt fem kjenneteikn med rapportane. Det første er at det er ei overvekt av tekst knytt til lovkrava samanlikna med skildringar av eigen praksis. For at politikarane skal kunne ta stilling til korleis barneverntenestene leverer tenester opp mot det som er forventa standard, treng dei skildringar av den enkelte teneste sin praksis.

Det andre kjenneteiknet er at det er ei overvekt av tekst om tilgjengeleg ressursar i tenesta, strukturdimensjonar. Forsvarlege tenester er knytt til om tenesta har personale med riktig kompetanse, og om tenesta har ei stabil personalgruppe. Ansvar for at barneverntenesta har tilstrekkeleg ressursar er lagt til kommunen i sin heilskap, og ikkje til barneverntenesta åleine, og dette er tilhøve som politikarane kan påverke. Eit tredje kjenneteikn på rapportane er at dei har lite informasjon om undersøkingsfasen og brukarmedverknad, nokre av kjerneoppgåvene til barneverntenesta, og sviktområde som det vert rapportert om. Svikten omhandlar ikkje fristbrot, men dokumentasjon på barneverntenesta sine vurderingar og handlingar.

Det fjerde kjenneteiknet med tilstandsrapportane er at dei inneheld få setningar om oppnådde resultat. Kommunane bruker KOSTRA i hovudsak som resultatdimensjon. Eit femte, og siste kjenneteikn er at i tekst om samhandling på tvers av tenester i kommunen vert det ikkje informert om kor mykje ressursar som er satt av til samarbeid, om arbeidsprosessane eller måloppnåing i samhandlinga. Dette kjenneteiknet er samanfallande med rapporter som viser svikt i uklare roller og oppgåvefordeling i samhandling rundt barn og unge som har behov for koordinerte tenester.

SUMMARY

There have been reports of serious and repeated failure in child welfare services. At the same time there is an increased focus on improvements and functioning internal control of our welfare services. Inspections by the Norwegian Board of Health Supervision and the County Governor have contributed to a shift in focus towards the Municipal management responsibilities of child welfare services. To gain increased insight into the services, it was authorized by the law of Child Services on 01.01.21 that there should be produced an annual status report to be presented for the Municipal Council.

This Master Thesis discusses how these written status reports correlates to the failures that are being reported and is meant to be a contribution and aid in development of future status reports. The problem statement is: «What characterizes a status report from the child welfare services to the municipal council?» and the research questions sought to be answered are: «How is the quality of child services highlighted in the written status reports and how do the content of the reports correlate with relevant professional child welfare challenges?».

The thesis will focus on the organization- and management perspective and not the professional- or user perspective. The theoretical foundation is the Donabedian model. This model is a framework for assessing quality of services with the categories «structure», «process» and «outcome». The thesis aims to answer the problem statement by performing a qualitative document analysis of 7 written status reports from random municipalities.

The conclusion is centered around five features of the reports. The first one is a predominance of text related to legal requirements versus description of own practice. For politicians to be able to assess the services rendered by child welfare against expected standards, they need accounts of how the individual services are performed.

The second feature is that the text is chiefly about how much resources the service has available and how they are distributed, the structural dimension. An acceptable service is measured against whether the staff has the right competence, and the work force is stable. The responsibility of adequate resources for the child welfare services are assigned the municipality as a whole, not the child welfare services alone, which make it a factor the politicians can influence. A third feature of the reports is that they have little information on the research phase and user involvement, some of the core duties of the child welfare services and areas where failures are reported. The failures do not consist of breach of deadlines but of documentation of the child welfare services own judgments and actions.

The fourth dimension of the reports is that there are very few sentences about results achieved. The municipalities mainly use the public accounting system KOSTRA as their result dimension. The fifth and last feature is that text about collaboration between the different services in the municipality does not describe how much resources are assigned to cooperation, the work processes involved, or results achieved through collaboration. This coincides with the reports of failure due to unclear roles and task distribution concerning interactions around children in need of coordinated services

Innholdsliste

1. INNLEIING	2
1.1 Bakgrunn for val av tema	3
1.1.1 Mi forforståing	4
1.2 Presentasjon av problemstilling	5
1.2.1 Forskingsspørsmål	6
1.3 Definisjon av omgrep	6
1.3.1 Kvalitet	6
1.3.2 Tilstandsrapport	8
1.4 Avgrensingar	9
2. RAMMEFØRESETNADER FOR BARNEVERNET	11
2.1 Kommunestyret	11
2.1.1 Politikarrolla	14
2.2 Den kommunale barneverntenesta	15
2.3 Statsforvaltaren	19
2.4 Kunnskapsgrunnlaget frå barnevernsfeltet	20
2.4.1 Oppsummering av aktuelle barnevernfaglege utfordringar	25
3. TEORETISK RAMMEVERK	27
3.1 Donabedian sin kvalitetsmodell	29
3.1.1 Normativ standard	29

3.1.2 Struktur	30
3.1.3 Prosess	31
3.1.4 Resultat	31
3.2 Allmenn kvalitetskunnskap	32
3.2.1 Indikator	32
3.2.2 Måling	34
3.3 Oppsummering av element frå teori om kvalitetsvurderingar	36
4. DESIGN OG METODE	38
4.1.Dokumentanalyse	39
4.2 Utval	40
4.3 Analytisk framgangsmåte	41
4.3.1 Koding	41
4.3.2 Kategorisering	43
4.3.3 Mengde	44
4.4 Kvalitet på forskinga	44
4.4.1 Etikk	45
4.4.2 Overførbarheit	45
4.4.3 Reliabilitet	46
4.4.4 Validitet	47
5. PRESENTASJON AV DATAANALYSEN	48
5.1 Normative utsegn	48

5.2 Struktur	49
5.3 Proses	52
5.4 Resultat	56
5.5 Oppsummering av funn	59
6. DRØFTING	61
6.1 Forståing av omgrepa kvalitet, forsvarlege tenester og internkontroll	61
6.2 Praxis i samsvar med loven	64
6.3 Forbetringsarbeid	65
6.4 Samhandling på tvers av tenester	66
6.5 Politisk involvering	67
7. KONKLUSJON	68
7.1 Kjenneteikn på tilstandsrapportane	69
7.2 Vidare forskning	70
LITTERATURLISTE	71
VEDLEGG	75
1. Forklaring til val av underkategoriar	75
2. Oppteljing av underkategoriane	79

Figuroversikt

Figur 1. Aktører i den kommunale barneverntenesta	11
Figur 2. Oppbygging av det norske barnevernet	15
Figur 3. Donabedian sin kvalitetsmodell	28
Figur 4. Omgrepsmodell.	36
Figur 5. Koding og kategorisering av dokumentanalysen.	44
Figur 6. Tabell over strukturdimensjonen	49
Figur 7. Tabell over prosessdimensjonen	52
Figur 8. Tabell over resultatdimensjonen	57
Figur 9. Diagram over mengde på kvalitetdimensjonane	59

1. INNLEIING

Rapport etter rapport avdekker manglar og svikt i den kommunale barneverntenesta. Svikt om manglande styring, lovbrøt, og barn som ikkje får den hjelpen dei har behov for.

Statens helsetilsyn har flere ganger pekt på at svak styring og ledelse er en betydelig kilde til svikt i det kommunale barnevernet. Det er også vist til mangelfullt samarbeid mellom barnevernet og andre kommunale tjenester, og til manglende tilbud i andre tjenester. (Prop. 73 L, (2016 – 2017), s. 30)

Barneverntenesta er i stor endring med barnevernsforma som tredde i kraft 01.01.22 og ny barnevernlov som er planlagt satt i verk frå 2023. Endringane er nasjonale grep for å tydeleggjere kommunen sitt ansvar for leing og drift av barneverntenester.

Målet med reforma kan berre nåast ved å gjere endringar i heile oppvekstsektoren, og mange har difor omtalt reforma som ein oppvekstreform. Det overordna målet med reforma er å styrke barnevernet. I tillegg skal reforma bidra til å styrke tidleg innsats og førebygging av omsorgsvikt frå det samla tenestetilbodet til kommunen, og å sørgje for at kommunen sitt tenestetilbod for barn og unge skal vere tilpassa den enkelte familie sine særlege behov. Barnevernreforma skal bidra til betre ressursutnytting og effektivisering av barneverntenesta sitt tilbod, og reforma har gjeve kommunane eit større økonomisk ansvar.

Ny barnevernlov bidrar til ei dreining mot auka kommunalt ansvar for barneverntenesta ved å tydeleggjere den kommunale leinga sitt ansvar for internkontroll, tydeleggjere kommunen sitt ansvar i høve førebygging av omsorgssvikt, flytte ansvar frå leiar i barneverntenesta til den øvste leinga i kommunen, og stiller krav til barneverntenesta om å leggje fram ein årleg tilstandsrapport for kommunestyret.

Loven om tilstandsrapport vart iverksett 01.01.2021 og innhaldet i tilstandsrapporten er sentral i masteroppgåva. Tilstandsrapporten skal bidra til innsikt og involvering slik at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar for barneverntenesta, og få eit sterkare *eigarskap* til sitt eige barnevern. I ein tilstandsrapport frå barneverntenesta vil det vere relevant for politikarane å få innsikt i kvaliteten på tenestene som barn og familiar mottek får barneverntenesta i den enkelte kommune. Rapporten skal skildre praksis opp i mot forventa nasjonal standard.

Kvalitet er eit omgrep som vert brukt i mange samanhengar, og kan sjåast på frå ulike

perspektiv. I denne masteroppgåva vil omgrepet verte brukt frå eit organisasjons- og leiingsperspektiv.

Avedis Donabedian skildra ein modell for arbeid med vurdering av kvalitet i artikkelen sin «Evaluating the Quality of Medical Care» frå 1966. Forskinga hans har vore nytta i utstrekkt grad innanfor helse – og omsorgstenestene, og i masteroppgåva vert teorien nytta på barnevernsfeltet. Modellen gjev ei enkel ramme for arbeidet med kvalitet, og kan vere eit praktisk verktøy som kan bidra å forstå kva som påverkar samanhengar og resultat i barnevernsarbeidet.

Empirien i oppgåva er henta frå tilstandsrapportar frå tilfeldig utvalde kommunar. Ved hjelp av Donabedian sin teori, allmenn kunnskap om kvalitetsarbeid og kunnskap frå barnevernsfeltet, skal masteroppgåva belyse i kva grad innhaldet i tilstandsrapportane står i samheng med svikten det vert rapportert om. Målet er at oppgåva skal leggje grunnlaget for vidare dialog og utvikling av tilstandsrapporten.

1.1 Bakgrunn for val av tema

Eg har arbeidd 20 år i kommunal barnevernteneste. I løpet av masterstudiet fekk eg interesse for arbeid med kvalitet innanfor barnevernsfeltet. Personleg var ord som «måling», «indikatorar», «standard» og «prosessar» ord som eg ikkje kjende meg igjen i, og det var utfordrande å omsetje praksis frå tenesta inn i denne terminologien. I artikkelen «Barnevernet - velferdsstatens romantiske effektiviseringsprosjekt» problematiserer sosiologane Kjersti Røsvik og Marit Haldar, og sosialantropologen Halvard Vike, utfordringa barneverntenesta har i spenninga mellom på den eine sida å skulle bidra til at barna vert møtt med kjærleik frå det offentlege hjelpeapparatet, og på den andre sida at digitalisering og systematisk målstyring skal sikre kvalitet i tenestene (Røsvik et. al., 2021).

Då vår eiga barnevernteneste skulle utarbeide vår første tilstandsrapport, var tenesta nysgjerrig på kva som skulle vektleggast i rapporten, og vi undra oss over korleis kommunestyret best kunne få innsikt i utfordringane i arbeidet. Då lovkravet om tilstandsrapporten kom same året som eg skulle starte på masterprosjektet, vart det eit naturleg val for meg.

Kommunestyret har det overordna ansvaret for at barneverntenesta har tilstrekkeleg med ressursar og kompetanse til å gjennomføre lovkrava. Det forutset at dei har god kunnskap om tilstanden og kvaliteten på arbeidet. Kommunestyret skal forvalte og prioritere fellesskapet

sine ressursar på tvers av tenester, og kan sjå løysingar på utfordringar rundt barn og familiar som ikkje barneverntenesta har oversikt over.

Sidan eg sjølv arbeidar i barneverntenesta er eg kjend med svikt som er tematisert i rapportar frå nasjonale utgreiingar, forskning, granskingar og revisjonar. Eg vart nysgjerrig på i kva grad skildringar av praksisen frå dei kommunale barneverntenestene gjenspegla dei utfordringane som kjem fram i rapportane. I tillegg hadde eg friskt i minne sentrale element om kvalitetsarbeid frå masterstudiet, og fekk ein motivasjon for å kombinere dette i masteroppgåva.

Tilstandsrapporten er eit nytt fenomen. Endringane som følgje av ny lov og barnevernsreforma krev god dialog mellom fagfolka i barneverntenesta og politikarane. Kunnskapen frå masteroppgåva er særleg relevant for barnevernleiarar, kommunaldirektørar og politikarar, men òg andre aktørar innanfor barnevernsfeltet. Ønskje er at kunnskapen kan leggje til rette for drøftingar, både fagleg og politisk, om kva innhaldet i tilstandsrapportane bør vere, og kva som er godt barnevern. Håpet er at masteroppgåva skal bidra til engasjement og debatt som kan kome barn og familiar til gode.

Oppsummert er målet at masteroppgåva skal vere eit bidrag til å belyse innhaldet i tilstandsrapportane opp i mot aktuelle barnevernfaglege utfordringar med hjelp av terminologien innanfor allmenn kvalitetskunnskap.

1.1.1 Mi forforståing

Då eg sjølv har lang erfaring frå barneverntenesta og har hatt eit engasjement for tilstandsrapporten, har eg hatt mi eiga forforståing i arbeidet heilt frå utarbeiding av problemstilling, gjennomlesing av rapportane, og i drøfting av innhaldet i rapportane. I tillegg har eg med meg kunnskap frå masterstudiet som nødvendigvis ikkje er ein kompetanse som alle barneverntenester har tilgjengeleg. Sidan eg berre har arbeidserfaring frå barneverntenesta og ikkje har vore politisk aktiv, vil det vere vanskeleg for meg å sjå på innhaldet i tilstandsrapportane frå eit allment perspektiv.

Risikoen med å forske på sitt eige fagfelt, er at ein ikkje alltid er merksam på korleis sin eiga forforståing avgrensar innsikt og perspektiv både i utveljing av kunnskapsgrunnlaget, innhenting av datamaterialet og i analysen av datamaterialet, noko som vidare medfører avgrensingar i drøfting av funn. Ein annan risiko er at ein på førehand har bestemt seg for kva

ein vil sjå etter, altså at konklusjonen på oppgåva kan verte ein sjølvoppfyllande profeti. I tillegg kan ein vere lojal mot sin eigen profesjon og arbeidsplass, og ikkje klarer å ta eit nøytralt blikk utanfrå.

På ei anna side er målet med oppgåva å belyse eit tema som kan bidra til utvikling av tenesta. Ho kan vere samfunnsnyttig, og det kan vere ein fordel med god kjennskap til fagfeltet. For å få ei truverdig oppgåve er det då naudsynt å gjere greie for mine eigne hypotesar på utfallet av prosjektet.

Mine hypotesar i forkant av å lese tilstandsrapportane var at rapportane ville vere relativt like og følgje malen til rapporten utarbeidd av barne- ungdom- og familiedirektoratet (bufdir). Med bakgrunn i mi eiga oppleving om at arbeid med kvalitetsforbetring og analysar av talmateriale i eit komplekst fagfelt er lite implementert i barneverntenestene, hadde eg ei førestilling om at slikt arbeid ville vere lite synleg i rapportane. Som foreleser Einar Hovlid sa på masterstudiet; «er barneverntenesta yngre, og meir umoden i dette arbeidet enn helsevesenet er». ¹

Med bakgrunn i motivasjon og engasjement i val av tema, samt mi eiga rolle i utarbeidinga av oppgåva, fører det meg vidare til presentasjon av problemstillinga.

1.2 Presentasjon av problemstilling

Kommunestyret har ansvar for det totale tenestetilbodet for barn og unge i kommunen, uavhengig av kven som yter tenesta, og dei skal kontrollere at dei ulike tenestene held seg innanfor lovverket. Kommunen er ei ordning med administrativt tilsette som samla sett skal tilby tenester som gjev barn og unge ei oppleving av samanheng i hjelpetilbodet, og tiltaka skal sikre at barna har ein god og trygg oppvekst. I masteroppgåva kjem eg til å forstå vurdering av kvalitet på barnevernet sine tenester i ei ramme der barneverntenesta er ein del av eit større system. Barn og unge som har behov for vern, støtte og hjelp, treng heile systemet, og barnevernet er avhengig av samspelet med heile systemet for å kunne hjelpe. Oppgåva vil difor ikkje handle om den enkelte tilsette, men det overordna leiingsansvaret.

Eit fenomen i systemet skal framover vere tilstandsrapporten, som eg skal studere i oppgåva. Tilstandsrapporten må stå i samanheng både med kva som er fokus i fagfeltet og kva dei som

¹ Forelesing med Einar Hovlid i Emnet Forbetningsarbeid i grunneiningar. April 2019.

har mynde til å eventuelt endre på systemet, har behov for av informasjon. Tilstandsrapporten skal vere eit verktøy i samspelet mellom den enkelte barnevernteneste og kommunestyret.

Eg har vald følgjande problemstilling på oppgåva:

Kva kjenneteiknar tilstandsrapportar frå barneverntenesta til kommunestyret?

For å finne svar på problemstillinga har eg gjennomført ei kvalitativ dokumentanalyse av tilstandsrapportar frå sju tilfeldige kommunar. Eg skal bruke Donabedian sin kvalitetsmodell for å analysere teksten i rapportane, og samanstille datamaterialet med eit kunnskapsgrunnlag frå barnevernsfelt med mål om ei utvida forståing av innhaldet i rapportane. Treffsikre tilstandsrapportar kan bidra til å utvikle barnevernet, og vil vere til nytte for samfunnet.

For å finne svar på problemstillinga, har eg delt problemstillinga opp i to forskingsspørsmål.

1.2.1 Forskingsspørsmål

1. Korleis vert kvaliteten i barneverntenestene synleggjort i skrivne tilstandsrapportar?

Som nemnd ovanfor skal eg bruke ein kvalitetsmodell for å analysere rapportane. For å svare på forskingsspørsmål 1. skal eg bruke modellen til å synleggjere element frå kvalitetsomgrepet gjennom dokumentanalysen. Eg kjem tilbake til teori knytt til kvalitet i kapittel 3. Resultata etter dokumentanalysen vert presentert i kapittel 5.

2. Korleis samsvarar innhaldet i tilstandsrapportane med aktuelle barnevernfaglege utfordringar?

For at tilstandsrapportane skal bidra til å utvikle barnevernet er det relevant at innhaldet står i samsvar med tema som er aktuelle i fagfeltet. For å svare på forskingsspørsmål 2. skal eg ved hjelp av funn frå analysen drøfte spørsmålet i lys av aktuelle barnevernfaglege utfordringar som vert oppsummert i kap. 2. Drøftinga vert presentert i kapittel 6.

Sidan *kvalitet* og *tilstandsrapport* er sentrale omgrep i forskingsspørsmåla, vil eg vidare gje ei overordna innblikk i omgrepa.

1.3 Definisjon av omgrep

1.3.1 Kvalitet

«En vanlig definisjon av kvalitet er «forholdet mellom hva som faktisk ytes, og hva som kreves eller forventes», eller «evnen til å tilfredsstille krav og forventinger» (Arntzen, 2014, s. 59). Kvalitet skal seie noko om «gapet» mellom praksis og standard. Øgar og Hovland skriv i boka «Mellom kaos og kontroll. Ledelse og kvalitetsutvikling i kommunehelsetjenesten» (2004) at kvalitet ikkje er eit eintydig omgrep. Det er eit verdilada og subjektivt omgrep, og dei ulike kvalitetsdimensjonane kan kome i konflikt med kvarande utifrå kva perspektiv ein har. Bredda i kvalitetsomgrepet er like gjeldande i dag som det Avedis Donabedian skreiv i artikkelen sin i 1966, oversett til norsk, om «at kvalitet kan vere nesten kva som helst, og det som kven som helst ønskjer at det skal vere, sjølv om det vanlegvis er ein refleksjon av verdiar og mål som gjeld på fagfeltet og i storsamfunnet vi er ein del av» (Donabedian, 1966, s. 692). Kvalitet kan altså vere vanskeleg å måle og vurdere, og ein del av dimensjonane i omgrepet finnest det lite kunnskap om, noko eg kjem tilbake til i kap. 3.

Innanfor helsetenestene er «de viktigste elementene i kvalitetsbegrepet faglig kvalitet, lav risiko for skader, høy brukertilfredshet, effektiv ressursutnyttelse, god tilgjengelighet, kontinuitet og en fordeling av tjenestene i samsvar med samfunnets prioriteringer og fordelingsmål» (Øgar og Hovland, 2004, s. 29). Nasjonale kvalitetsmål innanfor barnevernet kjem eg tilbake til i kapittel 2.

Kvalitet kan sjåast frå ulike perspektiv, og kan verte opplevd ulikt frå person til person. Elisabeth Arntzen (2014, s. 78 - 84) har delt kvalitet inn i tre perspektiv: Fagpersonell sitt perspektiv som vil omhandle fagleg standard, profesjonane og vurderingane deira i forhold til kva som er risiko. Leiarane sitt perspektiv, som vil omhandle krav til ressursutnytting og overordna prioriteringar, og til slutt brukarane sitt perspektiv, som vil omhandle opplevd hjelp, kontinuitet i tenestene og tilgjengelegheit.

I masteroppgåva vil eg sjå på det som handlar om kvalitet ut frå eit organisasjons- og leiingsperspektiv. Då handlar kvalitet om arbeid på systemnivå for å oppretthalde kvalitet på tenestene, eller auke kvaliteten. For systematisk arbeid med kvalitet, kan ein nytte den kjente, i alle fall innanfor helse, Demingssirkelen, som er delt inn i 4 fasar; 1. Planlegging; vi planlegg det vi ønskjer å oppnå, 2. Handle; vi gjer det vi har sagt vi skal gjere, 3. Evaluerer; vi undersøker om det vi har gjort verkar slik som vi hadde tenkt, og 4. Korrigerer; vi korrigerer handlingane våre slik at dei er i samsvar med det vi har lært gjennom punkt 1- 3, som for eksempel kan vere endring av ei prosedyre (Øgar og Hovland, 2004, s. 132). Tanken bak Demingssirkelen er at ein må vere førebudd på å gjenta sirkelen fleire gonger for å oppnå

målet. Det kan vere nyttig å identifisere indikatorar som kan målast for å kontrollere i kva grad ein har oppnådd målet, og om det må gjerast eventuelle korrigeringar. Eg kjem tilbake til korleis omgrepet indikator og måling vert nytta i kvalitetsarbeid i pkt. 3.2.1 og 3.2.2.

«Hovedbudskapet er at kvalitet er et sammensatt fenomen som består av flere elementer og dimensjoner, og at det gjelder å finne den beste kombinasjonen av disse» (Øgar og Hovland, 2014, s 17). Donabedian sin modell kan vere eit verktøy som kan bidra til å sortere element i drifta av ei teneste slik eg skal nytte den i dokumentanalysen. Tilstandsrapporten skal synleggjere kvaliteten i den enkelte tenesta, og eg skal vidare gje ei kort innføring i departementet sin rettleiar for utarbeiding av tilstandsrapportar.

1.3.2 Tilstandsrapport

Krav om at barneverntenesta skal leggje fram tilstandsrapport for kommunestyret er heimla i lov om barneverntenester § 2-1, 8. ledd. Formålet med rapporten er at kommunestyret skal få breiare innsikt, forståing, og betre grunnlag for å fatte vedtak som sikrar forsvarlege barneverntenester og ressursbruk. I prop. 84 L vert det presisert at:

Tilstandsrapporten bør blant annet omfatte forhold som kapasitet og kompetanse i barneverntjenesten, ressursbruk og samarbeid med andre velferdstjenester, samt informasjon om hvordan barneverntjenesten arbeider for å ivareta barn og familiers medvirkning og familienes erfaringer i møte med barneverntjenesten. Formålet med tilstandsrapporten er imidlertid ikke å gi kommunestyret oversikt over eller danne grunnlag for en vurdering av om kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter etter barnevernloven, men å gi kommunestyret en generell oversikt over forhold knyttet til kvalitet, kapasitet og kompetanse i tjenesten. Plikten til årlig tilstandsrapportering er således noe annet enn kommunens internkontrollplikt etter reglene i kommuneloven kapittel 25. (Prop. 84 L (2019-2020), s. 33)

Tilstandsrapporten skal ikkje vere ein tilsynsrapport, altså ikkje berre ha fokus på avvik, men òg det som fungerer. «Et av de viktigste formålene med tilstandsrapporteringen er at den skal bidra til økt bevissthet i kommunene om hva som er godt barnevern» (Bufdir, 2020, s. 2).

Barne-, ungdom og familiedirektoratet (Bufdir) har utarbeidd ein rettleiar til arbeid med rapporten. Dei har laga eit forslag til innhald der dei skil mellom kva tema som *bør* vere med i rapporten, og kva som *kan* vere med i rapporten. Eg kjem til å bruke rettleiaren som

utgangspunkt for val av kategoriar i dokumentanalysen. I tillegg til forslag om mal og innhald i rapporten, gjev rettleiaren råd om kva som kan vere prosessarbeid i utarbeiding av rapporten. Ifølgje rettleiaren bør det vere «en dialog mellom administrasjonen og folkevalgte om hva rapporten skal inneholde» (Bufdir, 2021, s. 6). Vidare skriv dei at: «Barneverntjenestens arbeid er relevant og viktig for ulike aktører i kommunen. Ved å involvere lokale aktører kan man bidra til større og bredere forankring, mer kompetanse, tverrfaglighet, helhet og flere ressurser i arbeidet med tilstandsrapporteringen» (Bufdir, 2021, s. 6). Eksempel på aktørar kan vere andre avdelingar i kommunen, ungdomsrådet i kommunen, brukarrepresentantar eller lokale organisasjonar.

Til slutt legg rettleiaren føringar for at kommunemonitoren til bufdir kan vere eit nyttig verktøy å ta i bruk i ein tilstandsrapport og det er laga ein forklaring på korleis monitoren kan nyttast. Monitoren inneheld ei samling av relevante indikatorar som gjev kommunane moglegheit til å samanlikne seg med andre kommunar (Bufdir, 2021). Tala i kommunemonitoren er i stor grad henta frå KOSTRA som eg skal kome tilbake til seinare i oppgåva. Rettleiaren poengterer at ein må ta omsyn til lesaren i utarbeiding av tilstandsrapporten ved at den ikkje vert for lang og for «tal-tung». Dei tilrår at kommunane vel ut dei indikatorane som er relevante for si teneste og ser indikatorane i samheng med kvarandre. (Bufdir, 2021)

Det er fleire aktuelle perspektiv ein kan studere knytt til eit nytt fenomen som tilstandsrapporten, men i ei masteroppgåve må ein velje innfallsvinklar som har sine avgrensingar.

1.4 Avgrensingar

Konteksten i masteroppgåva vil vere å sjå på aspekt med tilstandsrapporten i eit samfunnsvitskapleg perspektiv, og ikkje i ei barnevernfagleg forståingsramme. Eg kjem til å ta utgangspunkt i barneverntenesta som ei samla eining, og i hovudsak ha fokus på leiing av barneverntenesta, og ikkje eit profesjonsperspektiv. Ein sentral del av vurdering av kvalitet er som tidlegare nemnd brukaren si oppleving av tenesta, for som Oddbjørn Bukve skriv er det i møtet mellom tenesteprodusenten og brukaren, i «sanningas augneblink» innhaldet og kvaliteten på tenesta kjem fram (Bukve, 2012, s.107). Det har ikkje vore rom for å trekke fram brukarperspektivet i oppgåva meir enn at eg kjem til å synleggjere i kva grad kommunane har omtalt brukarstemmen.

I kapittel 4 i boka til Asdal og Reinertsen (2020) om «Hvordan gjøre dokumentanalyse?» skriv dei at eit element i ei dokumentanalyse kan vere å studere avsendar og mottakar av dokumentet. Som nemnde i førre punkt tilrår bufdi å involvere politikarar eller andre aktørar i utarbeiding av rapporten. Eg kjem kort til å kommentere om det kjem fram kven som har utarbeidd rapportane, men det vert ikkje analysert som eit eige tema. Eg har sett på nokre av dei første rapportane som er skrivne og bufdi har utarbeidd ein mal. I ei dokumentanalyse kan ein studere strukturen på dokumentet og ei evaluering av malen kan til dømes vere nyttig, men ei slik studie kan vere meir aktuelt etter at malen har vore nytta nokre år. Eit siste element som Asdal og Reinertsen trekk fram som relevant i analyse av eit dokument, er språkbruk og pedagogisk framføring, som kan vere aktuelle tema i samspelet mellom politikarane og barneverntenesta, men det vil ikkje vere plass til å drøfte språkbruk og pedagogiske framføring i denne masteroppgåva.

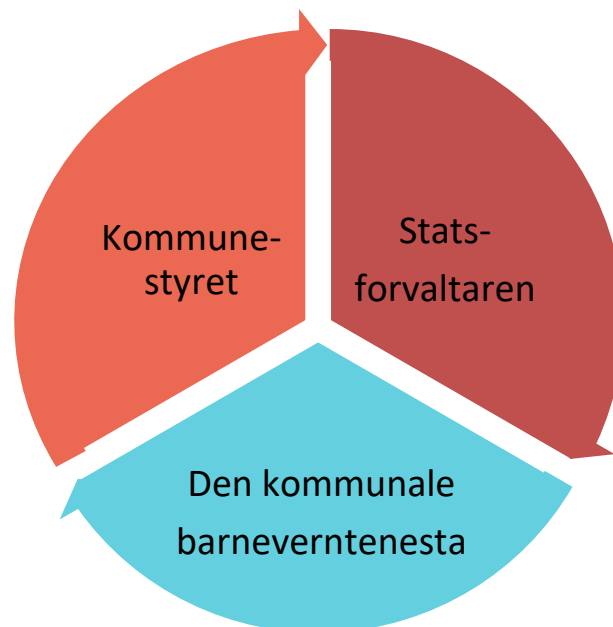
Eit perspektiv som kan vere aktuelt å studere i eit samfunnsvitskapleg perspektiv, er tilstandsrapporten som eit ledd i ein politisk prosess. Asdal og Reinertsen skriv om korleis eit dokument kan påverke dei sakene som dokumentet omtalar, samt korleis dokumentet kan påverka omverda. Ein kan analysere dokumentet sin funksjon i demokratiet og politikkkutforminga, og dei skriv at ein kan studere «det rent innholdsmessige, hva dokumentene sier, til også å inkludere hvilke rolle de spiller i det større bildet - hva dokumentene gjør og muliggjør» (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 50). Ein kunne då studert kva politikarane vert oppteken av, kva sakar som vert debattert, og om saker vert sett i samanheng med andre tenester i kommunen. I punkt 7.2 foreslår eg at eit vidare arbeid med tilstandsrapporten kan vere å studere den i samanheng med handsaming av rapporten i kommunestyret.

Masteroppgåva er ei rein dokumentanalyse og eg har ikkje snakka med aktuelle informantar. For å få ei motstemme til resultata på dokumentanalysen, kunne eg ha speila dei med barnevernsleiarar eller politikarar. Sidan det ikkje var plass for det i denne oppgåva, har eg foreslått det som ei vidare forskning i punkt 7.2.

Eg skal vidare setje ein kontekst for problemstillinga og forskingsspørsmåla ved å gjere greie for rammeføresetnader til den kommunale barneverntenesta, og kunnskapsgrunnlaget i høve aktuelle barnevernfaglege utfordringar.

2. RAMMEFØRESETNADER FOR BARNEVERNET

For å synleggjere dei sentrale aktørane i det daglege praktiske barnevernsarbeidet har eg delt ansvaret for arbeidet inn i 3 deler, som vist i figur 1.



Figur 1. Aktørar i den kommunale barneverntenesta.

2.1 Kommunestyret

Kommunestyret er det øvste folkevalde organet i kommunen, og har eit sjølvstendig og overordna ansvar for å styre og ha kontroll på forvaltninga. Kommunane vert likevel styrt av staten ved at staten avgjer lover som skal ivareta nasjonale mål og omsyn. Staten legg rammene for økonomien til kommunane gjennom det årlege statsbudsjettet. Det er likevel ein sentral verdi i norsk politikk at kommunane skal ha stort handlingsrom til å forvalte ressursane ovanfor sine tenester utifrå lokale eigenskapar med kommunen, som til dømes storleik på kommunen, demografi, geografi, kommuneøkonomien og tilgang på kvalifisert personale.

Kommunen sin styring vert regulert gjennom kommunelova, som vart fornya i 2018. I tillegg må kommunen følgje særlova som regulerer dei ulike tenestene, som til dømes lov om barneverntjenester, heretter forkorta til bvl.

Både kommuneloven og de ulike særlovene som regulerer kommunens virksomhet, kjennetegnes ved at de i første rekke stiller funksjonskrav, det vil si hvilke oppgaver som skal løses, og at de gir kommunene betydelig organisatorisk frihet når det gjelder hvordan oppgavene skal løses, og hvordan styringen utføres i praksis. (Øgar og Hovland, 2004, s. 37)

Jf. bvl. (1993) § 2-1, 7. ledd har «kommunen ansvar for å gi nødvendig opplæring til personalet i barneverntenesta». «Personellet er en avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester. Kommunene må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte» (Prop. 106 L, (2012- 2013) s. 130).

Frå 01.01.2022 vart ei ny lov gjeldande for kommunen sine oppgåver knytt til barnevernet som handlar om krav til kompetanse for tilsette i barneverntenesta. I bvl. § 2-1a. står det at:

Personell i barneverntjenesten som skal a) gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, b) gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, c) treffe vedtak om hjelpetiltak, d) forberede saker for behandling i fylkesnemnda, eller e) iverksette og følge opp tiltak, må fra 1. januar 2031 ha barnevernfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå. (Bvl, 1993, § 2-1a.)

Bakgrunnen for kompetansekravet er «at det er et særlig behov for å heve den analytiske kompetansen i barnevernstjenestene, og at de fleste oppgaver som i loven er lagt til kommunene stiller krav til analytiske ferdigheter som i dagens utdanningssystem primært er knyttet til utdanninger på mastergradsnivå» (Prob. 133 (2020 - 2021), s. 502).

Barne- og familiedepartementet skriv vidare at:

God kvalitet i barnevernstjenestens saksbehandling er avgjørende for å kunne ivareta rettssikkerheten til barn og familier i barnevernet. Barnevernstjenestens personell må kunne tolke, forstå og gjøre rede for de faktiske forholdene i barnevernssak, håndtere vanskelige dilemmaer, vekte ulike hensyn og treffe avgjørelser som bidrar til at barnevernslovens formål oppfylles. Forslaget bygger samtidig på at det er den enkelte kommune som selv har ansvaret for å vurdere hvilke utdanninger som er relevante, og som det er behov for, ut fra lokale kompetansebehov og den øvrige personalsammensetningen i kommunens barnevernstjeneste. (Prob. 133 (2020 - 2021),

s. 502- 503)

Kvalifisert personale er ein sentral dimensjon for at barneverntenesta skal yte kvalitet på tenestene, og ein nasjonal strategi for å hindre svikt i tenesta er å tilretteleggja for auka kompetanse. Barne- ungdom og familiedirektoratet la fram ein kompetansestrategi i 2017 «Mer kunnskap - betre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018 – 2024». Sentrale tiltak var å etablere etterutdanningar for tilsette i barneverntenesta med tilskot frå staten, og økonomisk støtte til utviklingsprosjekt.

Barnevernsarbeid krev erfarne medarbeidarar, altså tilsette som står i same jobben over tid, og aktuelle tema innanfor barneverntenesta er høg turnover og høgt sjukefråvær. Eit anna tema har vore ivaretaking av nytilsette med tett oppfølging og rettleiing. Frå 01.01.22 vart det iverksett eit nytt lovkrav i barnevernlova § 2-1, 7. ledd (1993) om at: «Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring og veiledning av barneverntjenestens personell. Personellet er forpliktet til å delta i den opplæringen og veiledningen som blir bestemt». I tillegg vart det sett krav jf. § 2-1, 8. ledd (1993) om at «Kommunen skal tilby veiledet praksis i barneverntjenesten når en utdanningsinstitusjon ber om det. Kommunen skal samarbeide med utdanningsinstitusjonen om gjennomføring av veiledet praksis». Kommunen har fått eit samla auka ansvar i kompetanseløftet for dei tilsette i barneverntenesta.

Eit område der det er avdekka svikt ovanfor barn og unge, er mangel på samhandling mellom dei kommunale tenestene i høve til førebygging og tiltak. Frå 01.01.22 kom det ein ny heimel i bvl. § 3-1, om kommunen sitt ansvar for førebygging mot at barn og unge vert utsett for omsorgssvikt, eller utviklar åtferdsvanskar. Det står at kommunen «skal sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier» og at «kommunestyret skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide» (Bvl, 1993, § 3-1).

Lovendringane dei siste åra tydeleggjer kommunen sitt overordna ansvar for å auke og halde på kompetansen i barnevernet, for å førebygge omsorgssvikt, og at arbeidet skal vere forankra i kommunen i sin heilskap, og ikkje hjå barneverntenesta åleine. Etter bvl. § 9-1 skal den enkelte kommune «sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter denne loven». I arbeidet med budsjett skal kommunestyret følgje overordna vedtatt planverk. Kommunestyret vedtar budsjettet, og

forvaltninga har ansvar for å drifte tenestene i tråd med vedtatt budsjett. Øgar og Hovland (2004, s.71) skriv at mange hevdar at kommunane er så bunde av tronge budsjetttrammer, lovpålagte oppgåver og sentralt bestemte retningslinjer at det lokalpolitiske handlingsrommet er smalt. Dei skriv vidare at det då er viktig å snu fokuset tradisjonelt retta mot budsjettarbeid over til å handle om korleis kommunen kan løyse oppgåvene innanfor dei rammene som er tildelt.

For å synleggjere forskjellen på fagpersonen og politikaren sitt ansvar for barneverntenesta, finn eg det naudsynt å kort skildre nokre særtrekk i høve politikarrolla.

2.1.1 Politikarrolla

Politikaren er valt inn i kommunestyret for fire år om gongen. Det er ikkje krav til at ein politikar har særskild kompetanse innanfor eit fagfelt. Utgangspunktet er at alle er like kompetente. Politikaren representerer partiet og veljarane sine i kommunestyret.

Kommunestyret har det overordna ansvaret for drifta av kommunen, og skal finne løysingar på utfordringar i lokalsamfunnet. Offerdal skriv at kommunane er politiske institusjonar. «Utan politikken eksisterer ikkje kommunar. Utan politikarar – ingen kommunar» (Offerdal, 1992, s. 8).

Politikarane arbeidar med samfunnsproblem som vert sett på dagsorden ved at dei debatterer, fattar vedtak, og så vil det vere fagfolka sitt ansvar å setje vedtaka ut i drift. Offerdal skriv at det nødvendigvis ikkje vert optimale løysningar i vedtak, men det han omtala som «rimelege løysingar». Politikaren skal sjå løysingar på tvers av fagfelt, og det kan vere løysingar som nødvendigvis ikkje fagpersonen vurderer som den beste løysinga innanfor sitt fagfelt (Offerdal, 1992, s. 10). Lokaldemokratiet handlar om at politikarane kjenner best til dei lokale tilhøva, og dei skal ivareta veljarane sine interesser.

Politikarane skal forvalte samfunnet sine felles ressursar på best mogleg måte. Politikk handlar om fordeling av goder og byrder på ein måte som er legitimt akseptert, og er ein måte å løyse konflikter på utan å bruke vald og undertrykking (Offerdal, 1999, s. 92 – 93). Politikarane skal dele ressursane på tvers av tenestene gjennom budsjettarbeid, og prioritere utifrå eit heilskapsbilete.

Økonomi handlar om «å benytte knappe ressursar på best mulig måte slik at vi får størst mulig nytte per krone» (Leivestad, 2018, år s. 18). Samfunnet har avgrensa ressursar, og den

viktigaste ressursen i kommunen er arbeidskrafta og tida. Å måle nytteverdien, og for kven nytteverdien skal vere, er naudsynte drøftingar i arbeid med grenseoppgangen mellom økonomi og kvalitet. Eit anna omgrep innanfor samfunnsøkonomien er alternativkostandene, altså «midlar nytta på ett område har alltid en alternativ anvendelse» (Opstad, 2018, s. 58). Det er difor naudsynt i offentleg verksemd å reflektere over om valet ein gjer, gir dei beste løysningane totalt sett. For å ta gode avgjersler i bruk av fellesskapet sine midlar, er det viktig å kjenne til alternativkostandene. «Å si ja til noe betyr å si nei til noe annet» (Opstad, 2018, s. 58). Dette er val kommunestyret står ovanfor.

Ei sentral oppgåve for kommunestyret er at dei skal ta dei overordna avgjerslene i kommunen, og treng informasjon frå fagfeltet for å følgje med om utvikla er i tråd med overordna mål og planer. «De ønsker å vite om ressursene brukes på en effektiv måte og blir fordelt rettferdig i forhold til de behovene de ønsker ivaretatt» (Øgar og Hovland, 2004, s. 233).

Tilstandsrapporten vil vere ei kjelde til informasjon for kommunestyret slik at dei skal kunne følgje med på drift og utvikling av barneverntenesta. Politikarane har i utgangspunktet ikkje fagkunnskap på barnevernsfeltet, og kanskje ikkje eigenerfaring på same måte som innanfor dei fleste andre kommunale tenester. Som vist til tidlegare, var ein av bakgrunnane for ny lovheimel om tilstandsrapport manglande kunnskap om barneverntenestene. Ei av politikarane sine hovudoppgåver er å løyse samfunnsutfordringar på tvers av fagfelt, og politikarane kan ha viktige innspel i høve kvalitetsutviklinga i barneverntenesta i eigen kommune.

2.2 Den kommunale barneverntenesta

Under skal eg gjere greie for barnevernet si oppbygging, arbeidsoppgåver og dei sentrale lovreguleringane rundt arbeidet. Det norske barnevernet er bygd opp som vist i figur 2.

Barne- og familiedepartementet (BFD)	
Barne- og familiedirektoratet (Bufdir)	
Den kommunale barneverntenesta	Barne-ungdoms og familieetaten (bufetat)

Figur 2. Oppbygging av det norske barnevernet

Innanfor barnevernsfeltet har barne- og familiedepartementet hovudansvaret for utforminga av den nasjonale politikken. Departementet har nyleg utarbeidd eit forslag til ny barnevernslov, prop. 133 L (2020 - 2021). Barne- og familiedirektoratet er det faglege organet som arbeidar på oppdrag frå BFD gjennom eit tildelingsbrev. Tildelingsbrevet er det årlege oppdraget om forventa resultat frå BFD til bufdir. I tildelingsbrevet frå 2022 står det at «direktoratet skal ha best mulig kunnskapsgrunnlag for planlegging, styring og kvalitetsforbedring i sin virksomhet» (BFD, 2021). I tildelingsbrevet vert det gjort greie for kva resultatkrav BFD set til direktoratet sitt. Fagleg standard og forventa måloppnåing for barneverntenesta er det bufdir som har ansvar for å utarbeide. I prop. 106 (2012 – 2013) s. 51 står det at bufdir skal «sørge for å utvikle faglige anbefalinger på sentrale områder i samarbeid med kommunene og barn og familier med erfaring fra barnevernet. De faglige anbefalingene skal utvikles med utgangspunkt i forsknings- og erfaringsbasert kunnskap på områdene» og «at det utvikles kvalitetsindikatorer som et bidrag til å vurdere barnevernets arbeid opp mot kvalitetsmål og faglige anbefalinger». Nasjonale kvalitetsmål for barneverntenesta tar utgangspunkt i Helsedirektoratets nasjonale strategi for kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten:

1. Barn og familier skal få hjelp som virker, 2. Barn og familier skal møte sikre og trygge tjenester, 3. Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse, 4. Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet, 5.

Barnevernets ressurser skal utnyttes godt, 6. Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester. (Prop. 73 (2016 – 2017), s. 20)

Lova barneverntenesta arbeider etter i dag er frå 1993. Alle kommunar skal tilby barneverntenester som ivaretek tenestene regulert i lov om barneverntenester. Det vert ikkje stilt krav til korleis barneverntenesta skal organisere arbeidet sitt. Barneverntenesta sitt overordna mandat er å «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid» samt «bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlyhet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår» (Bvl. 1993, § 1-1). Då eg i analysen av datamaterielat vil kategorisere hovudaktivitetane til barneverntenesta i fire kategoriar, finn eg det hensiktsmessig å gjere greie for dei allereie i dette kapitlet.

Barneverntenesta har ansvar for at ta imot bekymringsmeldingar for barn og ungdom som bur i kommunen. Barneverntenesta skal jf. bvl. § 4-2 innan ei veke handsame meldinga, og

avgjere om det skal leggjast bort, eller om saka må undersøkjast jf. bvl. § 4-3.

Barneverntenesta skal så snart som mogleg, og innan 3 månader undersøkje omsorgssituasjonen til barnet. Undersøkinga skal gjerast i samarbeid med barnet og foreldra, og den skal gjerast så skånsam som mogleg. Undersøkingarbeidet til barneverntenesta har dei siste åra fått stort fokus både frå tilsynsmyndigheita, og i forskingsfeltet. Eg kjem tilbake til noko av det arbeidet som er gjort i pkt. 2.4.

Jf. bvl. § 4-4 (1993) skal barneverntenesta «når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien». Frå 01.01.2021 kom det eit lovkrav jf. bvl § 1-3, 2. ledd om at barn som har mottek hjelpetiltak før dei er 18 år, kan halde fram med tiltak fram til dei er 25 år.

Dersom hjelpetiltak ikkje er tilstrekkelege, kan barneverntenesta tilby ein anna omsorgsbasis for barnet eller ungdomen, enten i form av fosterheim eller institusjon. Det er ikkje alltid foreldre og barneverntenesta er einige, eller barneverntenesta og ungdomen er einige i vurderingane om barnet eller ungdomen sitt beste. Fylkesnemnda kan då fatte vedtak utan foreldra eller ungdomen sitt samtykke etter ulike lovparagrafar.

Innhaldet i barneverntenesta sitt arbeid vert skapt utanfor sjølve lova, og det er gjennom barneverntenesta sine skjønnsvurderingar. «Skjønn kan forstås som den prosessen man benytter for å komme fram til en vurdering eller treffe en avgjørelse der regler og retningslinjer ikkje gir entydige svar. God skjønnsetjing handler om å gjennomføre denne prosessen på en etterrettelig og mest mulig forutsigbar måte, slik at vilkårligheten reduseres til et minimum» (Braut & Øgar 2018, s. 107). Oppsummert kan ein seie at skjønnsetjing handlar om at barnevernstilsette bruker det dei har lært og erfart for å fatte avgjersler. Skjønn vert i stor grad styrt etter tenesta sitt verdigrunnlag. Kjerneverdiane i barneverntenesta sitt arbeid er at tenestene alltid skal vurderast opp mot kva som er barnet sitt beste, og tenestene skal vere forsvarlege. Skjønnsetjinga og påstått vilkårligheit, er tema som vert gjenstand for kritikk mot barnevernet. I tillegg til at utøving av skjønn karakteriserer barnevernsarbeidet, er eit anna karaktertrekk at arbeidet er styrt av fleire fristar gjennom alle fasane i arbeidet. Ein sentral del av rapporteringsplikta for barneverntenesta omhandlar lovkrav på tidsfristar.

Barnet sin brukarmedverknad er vesentleg i det daglege arbeidet til barneverntenesta. Barn har rett til å medverke i alt som angår dei, og barnet sitt synspunkt skal leggjast vekt på i samsvar med barnet sin alder og modenheit. I krav til medverknad ligg eit ansvar for

barnevernstilsette til å kontinuerleg gje barnet tilstrekkeleg og tilpassa informasjon slik at barnet skal gjerast i stand til å kunne påverke. Alt arbeidet rundt barnet sin medverknad skal dokumenterast i barnet sin journal. Barnet sin medverknad er eit av dei gjennomgåande temaene barneverntenesta sviktar på i følgje rapportar som eg skal kome tilbake til i punkt 2.4. I kva grad barnet sin medverknad er belyst i tilstandsrapportane vil vere ein kategori som eg skal undersøkje i dokumentanalysen.

I mangel på eigne tiltak og kompetanse har barneverntenester lang tradisjon på å la seg bistå av private aktørar for å gjennomføre lovpålagte vedtak. Bruk av private aktørar i utøving av velferdstenester er jamleg politisk debattert og gjenstand for medieoppslag. Grensegangen mellom å delegere lovpålagte arbeidsoppgåver opp imot å la seg bistå av private aktørar, kan vere krevjande å skilje for dei tilsette i barneverntenesta. Temaet er drøfta i forarbeidet til ny barnevernlov og det kjem til å verte ei tydeleggjering av grenseoppgangane utan at eg skal gå nærmare inn på det i denne oppgåva (Prop. 133 L (2020 – 2021)). Då bruk av private tenester er eit økonomisk og politisk spørsmål for kommunane, fann eg det interessant å undersøkje i kva grad kjøp av private tenester er omtalt i tilstandsrapportane.

I 2013 vart det vedtatt eit nytt krav i bvl. § 1-4 (1993) om at: «Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige». Det er ein «rettsleg standard» som medfører at innhaldet i omgrepet vil verte bestemt av normer utanfor sjølve lova.

På barnevernområdet vil det nærmere innholdet utvikles over tid og med utgangspunkt i anerkjent faglig praksis i barnevernet, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer i samfunnet. Det vil også regelmessig oppstå endringer i brukernes behov som kommunen må ta høyde for i arbeidet med å sikre forsvarlige tjenester. (Prop. 106 L (2012 - 2013) s. 129)

Innhaldet i omgrepet vil difor vere dynamisk, og endre seg i takt med ny kunnskap og forskning. Kravet om forsvarlegheit gjeld både i høve til styringa og leiinga av tenesta, heilt frå den overordna politiske leiinga i kommunen til organisering og dagleg drift av tenesta. «Forsvarlighetskravet forutsetter at barnevernstjenesten overholder føringer som ligger i internkontrollforskriften og at virksomhetene har en arbeidskultur som evner å være oppmerksom på risiko, har systemer som fungerer ved avvik og som sikrer organisatorisk læring». «En sentral del av å sikre barneverntjenestens forsvarlighetsarbeid, er internkontroll»

(Slettebø, 2019, s. 7). Krav om internkontroll jf. bvl. § 2-1, 2. ledd vart frå 01.01.2021 flytta over til kommunelova § 25 -1, og forskrifta om barneverntenesta sitt særleg arbeid med internkontroll vart oppheva. Internkontrollen skal sikre at verksemda har ei skildring av hovudoppgåvene, skildring av mål og organisering, at verksemda har nødvendige rutinar og prosedyrar, har system som avdekker og følgjer opp avvik og risiko for avvik, og forbetrar skriftlege prosedyrar og rutinar når det er behov for det (Kommunelova, 2018, § 25, 3. ledd). Internkontroll er eit leiingsverktøy som skal bidra til å halde kontroll og oversikt over drifta, fange opp avvik, og bidra til å setje inn tiltak dersom avvik vert oppdaga.

Tilstandsrapporteringa kan sjåast i samanheng med kommunen sitt ansvar for internkontroll (Bufdir, 2021).

Statsforvaltaren skal kontrollere at kommunane driftar tenestene i tråd med lovverket.

Statsforvaltaren har ein viktig funksjon i høve det å lage kriterium for kva som er forsvarleg barnevernfagleg sakshandsaming og kontrollere at tenesta har ein internkontroll som fungerer etter hensikta. Eg skal vidare kort gjere greie for Statsforvaltaren si rolle ovanfor den kommunale barneverntenesta.

2.3 Statsforvaltaren

Etter bvl. § 2-3 b. 1. ledd er det Statens helsetilsyn som har det overordna faglege tilsynsansvaret for barneverntenesta si verksemd, medan det er Statsforvaltaren som har ansvar for å føre tilsyn med om barneverntenesta i den enkelte kommune oppfyller krava i barnevernlova. Statsforvaltaren har ansvar for å handsame klagar på enkeltvedtak som barneverntenesta har fatta. Tilsyn er eit ledd i staten si styring av kommunane, og skal følgje med på at lova, rutinar og prosedyrar vert følgd. I tillegg kan Statsforvaltaren opne tilsyn basert på enkelthendingar som til dømes ei mediesak, eller ved at ungdom eller foreldre sjølv tar kontakt. Statsforvaltaren gjennomfører òg temabaserte tilsyn som er landsomfattande og planlagt av Statens helsetilsyn. Eit sentralt fokus i tilsyn dei siste åra har vore om barna sin medverknad vert ivareteken gjennom alle fasane i barnevernsarbeidet, og i alle avgjerslene som vert teken. Barnet sin stemme skal dokumenterast i alt arbeidet. I tillegg har Statsforvaltaren gjennomført temabastert tilsyn på oppdrag frå Statens helsetilsyn i høve barneverntenesta sitt undersøkingsarbeid. Oppsummering etter desse tilsyna kjem eg tilbake i neste punkt.

Statens helsetilsyn og Statsforvaltaren sitt arbeid bidrar til å setje standard innanfor dei ulike

lovkrava ved at dei utviklar kriterium for aktivitetar som skal gjennomførast for at lovkrava skal verte oppfylt. Statsforvaltaren operasjonaliserer såleis lovkrava og vurderer om lovkrav vert etterlevd.

2.4 Kunnskapsgrunnlaget frå barnevernsfeltet

Sidan tilstandsrapporten er eit nytt lovkrav er det ikkje gjort tidlegare studiar konkret av rapporten slik eg kjenner til. I starten på arbeidet med masteroppgåva vart eg, som formidla ovanfor, særleg interessert i det som omhandla kvalitetsarbeid i barneverntenesta på systemnivå, samt at ein motivasjon for oppgåva var å sjå tilstandsrapporten i samanheng med det som vert drøfta i fagfeltet.

Då eg starta med arbeidet begynte eg med søkeorda «kvalitet» + «barnevern» i høgskulen sitt bibliotek. Eg fekk treff på få artiklar, men fann nokre masteroppgåver som eg har vist til nedanfor. Eg såg vidare på masteroppgåvene sine litteraturlister for finne litteratur som kunne belyse problemstillinga. I tillegg har eg tatt med nokre utvalde rapportar i kunnskapsgrunnlaget som dokumenterer sviktområde i barneverntenestene, særleg på systemnivå. Undervegs i arbeidet, og i dialog med rettleiar og andre studentar, har eg samla eit kunnskapsgrunnlag som eg nyttar som kontekst for å svare på forskingsspørsmål 2.

Først vil eg trekke fram ein artikkel av Aina Kane frå 2018. Ho samanliknar innhaldet i kravet til forsvarlegheit i barnevernlova opp i mot slik lovkravet er skildra innanfor helse. Kane hevdar at helselovgivinga gjev meir utfyllande skildring av kva som kan bidra til å auke forsvarlegheit enn barnevernlova, trass det at barneverntenesta arbeider med barn og familiar i høg risiko, og kan interverne i familiar utan barn og foreldre sitt samtykke (Kane, 2018).

Kane hevder at:

Dersom en overfører innholdet i helselovgivingens forsvarlighetsbestemmelser til barneverntjenesten, vil det på tjenestenivå fremheve kommunens ansvar for å sikre adekvat kompetanse i barneverntjenesten, for å tilpasse ansvarsområde og arbeidsoppgåver til personalets kompetanse og for å organisere driften slik at personalet har tid og ressurser til å utøve sitt arbeid på en forsvarlig måte. (Kane, 2018, s.17)

«Forsvarlighet på både tjeneste- og individnivå påvirkes i stor grad av hvilke politiske prioriteringer barnevern har på politisk hold (Kane, 2018, s. 19). Kane sin artikkel bidrar med

kunnskap i høve det å skape innhald i det juridiske omgrepet «forsvarlegheit» ved å gjere greie for kriterium frå helselovgjevinga som kan sjåast i samanheng med arbeidsoppgåvene i barneverntenesta.

For å få eit innblikk i omgrepet kvalitet innanfor barnevernfeltet, har eg sett på ei masteroppgåve frå Handelshøgskulen i København frå 2015, «Kvalitet som styringsparameter i kommunale barneverntjenester - hjelpemiddel eller hemsko». Masterstudentane Rune Gundersen, Martha Helgeland og Morten Tholander har sett på om det er ei felles forståing for bruk av kvalitetsomgrepet i barneverntenesta, og korleis kvalitet vert brukt som styring i barneverntenesta. Studentane har nytta både dokumentanalyse, der dei har sett på sentrale styringsdokument for barneverntenesta samt intervjuar tilsette i barneverntenesta og fylkesmenn.

Studentane meiar at det er eit vanskeleg utgangspunkt for å arbeide med kvalitet i barneverntenesta når barne- ungdom- og likestillingsdepartementet, som øvste instans, framstår å vere utydeleg i tildelingsbrevet til bufdir om kva som er forventinga til arbeid med kvalitet (Gundersen et. al., 2015, s. 63). Dei hevdar vidare at «det ser altså ut til å være full forvirring rundt hva kvalitet er, og hvordan man operasjonaliserer og måler» (Gundersen et. al., 2015, s. 69), og konkluderer: «Vi har gjennom dokumentanalysen og intervjuene kunnet fastslå at det ikke er en entydig forståelse av kvalitetsbegrepet i norske barneverntjenester» (Gundersen et. al., 2015, s. 97). Denne studien stadfestar at kvalitet kan vere eit omgrep som vert nytta i nasjonale dokument utan at omgrepet ytterlegare vert operasjonalisert slik at det gjev meining i praksisfeltet.

Seks forskarar på VID vitenskapelige høgskule i Oslo har gjennomført eit prosjekt basert på kvalitativ og kvantitativ undersøking som dei har samla i ein rapport med tittelen «Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighet og internkontroll i den kommunale barnevernstjeneste». Arbeidet vart jobba med i to år og slutført i desember 2018. Målet med undersøkingane var å sjå på korleis arbeidet med internkontroll og forsvarlegheit vart forstått og praktisert av dei tilsette i barneverntenesta.

Undersøkinga viser at både kravet om internkontroll og forsvarlege tenester først og fremst vert forstått som eit lovkrav om at tenesta sin praksis er i tråd med lova. At forsvarlegheit òg handlar om krav til kvalitet, kunnskapsbasert praksis og faglege føringar vert mindre vektlagt. Undersøkinga viser at det er systematiske forskjellar mellom aktørane på de ulike nivåa i

organisasjonane når det gjeld forståing og bruk av desse to omgrepa, og at det er behov for ei høgare bevisstheit rundt desse omgrepa hjå alle i tenesta. Rapporten er oppsummert med ei liste med forslag til tiltak heilt øvst frå nasjonalt og politisk nivå og ned til den enkelte tilsette på kva som skal til for å implementere og operasjonalisere forsvarlegheits- og internkontrollomgrepet (Slettebø et. al., 2019).

Betina Bødtker Nordahl skreiv ei masteroppgåve i 2019 med tittelen «Bruker barneverntjenesten tilsyn i kvalitetsforbetring? En studie om fylkesmannen sitt tilsyn av barneverntjenesten». Nordahl har sett på om barneverntenestene og Statsforvaltaren (tidlegare fylkesmannen) har ei felles forståing av omgrepet kvalitet, og om tilsyn fører til kvalitetsforbetring i tenestene som har hatt tilsyn. Nordahl har brukt kvalitativ metode, og gjennomført intervju med åtte leiarar og tilsette i tre barneverntenester som har hatt systemtilsyn frå Statsforvaltaren. Nordahl oppsummerer at barneverntenesta bruker tilbakemeldingane etter tilsynet i sitt forbetningsarbeid, og at dei tilsette opplever å ha delvis lik forståing med Statsforvaltaren av innhaldet i kvalitetsomgrepet. Vidare oppsummerer Nordahl at barneverntilsette opplever at tilsyn ikkje måler det som er kjerneoppgåvene til barneverntenesta, og at barneverntenesta, utover det at tilsyn er ein kontroll på om lovkrav vert etterfølgd, bruker tilsyn til å argumentere for auka ressursar (Nordahl, 2019).

Ina Haver avslutta sitt masterprosjekt våren 2021 med tittelen «Slik gjør vi det hos oss, og slik har vi alltid gjort det. Forsvarlighetssvikt i barnevernet». Haver har gjennomført ein kvalitativ dokumentanalyse av fem sentrale rapportar som har dokumentert svikt og manglar i barneverntenestene. Det er ein NOU, to rapporter frå Helsetilsynet og to granskingar frå Vestlandskommunar. Haver konkluderer med at det er eit mønster som går igjen i rapportane når det gjeld kva områder det er særleg svikt på. På fleire område er det sprik mellom dei normative krava til tenesta opp i mot den praksisen som rapportane viser til. Haver oppsummerer med at det kan sjå ut som om det manglar ei tydeleggjering av innhaldet i omgrepet forsvarlegheit og at omgrepet ikkje er implementert i tenestene. Vidare skriv Haver at det kan sjå ut som om det er eit mønster i sviktområda i barneverntenesta ved at ein overvekt av ansvaret for svikten ligg på leiarnivå, og at barneverntilsette vert sitjande mykje åleine utan tilstrekkeleg leiarstøtte. (Haver, 2021)

Før eg går vidare vil eg særleg trekke fram to av rapportane som Haver har sett på i si masteroppgåve som òg kan belyse problemstillinga i mi masteroppgåve. Dette er NOU 2017: 12, Svikt og svik, og Helsetilsynet sin tilsynsrapport frå 2020 med tittelen «En dag så står du

der helt alene».

I «Svikt og svik» har eit utval gått igjennom tjue saker der barn har vore utsett for vald, seksuelle overgrep og omsorgssvikt for å undersøkje om tenesteapparatet kunne ha førebygd eller avdekt svikten på eit tidlegare tidspunkt. Undersøkinga hadde som mandat å finne ut kva som hadde gått galt, og sjå på systemsvikt for å ha eit grunnlag til å tilrå tiltak som kan bidra til å beskytte barn. Lista er lang i høve manglar som vart avdekt både hjå barneverntenesta og andre tenester, men det eg særleg vil trekke fram i høve barneverntenesta sitt arbeid, er manglar i samtalar med barna, manglar i undersøkingsarbeidet, manglande kollega- og leiarstøtte, manglar i dokumentering og svikt i samarbeid med andre tenester. Rapporten kjem med fleire forslag til korleis tenesteapparatet kan arbeide systematisk for å førebyggje og avdekke vald og overgrep. Eit eksempel er å «utarbeide sektorvise mål og indikatorar for forebygging, avdekking og forhindring av vald, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn» samt tiltak for å auke kunnskapen om å snakke med barn og tilretteleggje for trygge rammer slik at barna kan fortelje (NOU 2017:12, s. 16). I kap. 16 i rapporten kjem utvalet med ein refleksjon over barneverntenesta sine strukturelle rammer, og det vert stilt spørsmål om barneverntenesta burde hatt tydlegare rammer for kva som er kjerneverksemda deira (NOU 2017:12).

Rapporten til Helsetilsynet er ei oppsummering etter landsomfattande tilsyn med ettervern og samarbeid mellom barnevernet og NAV i 2019. Fylkesmannen (i dag Statsforvaltaren) gjennomførte 33 tilsyn, og på barnevernområdet vart det avdekka lovbrøt i 18 av dei 33 barneverntenestene som vart undersøkt, og i dei fleste tilfella vart det konkludert med at tenesta ikkje hadde ytt forsvarlege tenester (Helsetilsynet 2020).

I rapporten viser Helsetilsynet til ulike kulepunkt for å oppsummere fellestrekk med kommunar som utøver forsvarlege tenester. Desse handlar om at det skal vere; tydeleg kven som har ansvar for kva, klare forventningar frå leiar, god opplæring og kompetansefyll til dei tilsette, ei felles forståing av sentrale prinsipp for arbeidet og om praksis er i tråd med denne forståinga. I tillegg at dei unge vert involvert i planlegging og utforming av tiltak, at NAV og barneverntenesta har god kjennskap til kvarande sine tenester, at det er lav terskel for å ta kontakt med andre tenester og at leiar er tett på, følgjer med kva som skjer, kontrollerer, gjev tilbakemeldingar og forventar endring ved uønskt praksis (Helsetilsynet 2020).

På slutten av rapporten viser Helsetilsynet til at barneverntenesta og NAV kan lære av

forbetringsarbeid som er gjort innanfor helse der overskrifta på avsnittet er: «Varig endring kommer innenfra», så skriv dei vidare: «Er tilsyn nyttig for andre enn de som har vært «utsatt» for det? Går det an å lære av andres feil? Ja, det er mulig. Om man bruker tilsynsrapporter som inspirasjonskilde for systematisk arbeid for å gjennomgå egen praksis. Dette krever tid og ressurser – men det gir resultater» og poengterer til slutt at «Stikkordet er hele veien systematisk arbeid» (Helsetilsynet, 2020, s. 30).

Som tidlegare nemnd har undersøkingsarbeidet til barneverntenesta i løpet av 2020 – 2021 vore eit fokustema i Helsetilsynet sitt landsomfattande tilsyn. Helsetilsynet lanserte nyleg ein rapport der det kjem fram at det er gjort lovbrøt i 8 av 9 undersøkte barneverntenester. I rapporten skriv helsetilsynet: «Tilsynet har avdekka gjennomgåande svikt i tenesta sitt arbeid med kjerneoppgåver». «I de aller fleste tilsynene ble lovbruddene koblet til mangelfull styring og internkontroll. Et eksempel som går igjen er at tjenestene hadde flere relevante rutiner, men at de ansatte hadde ulike meninger om innholdet og bruken av dem». «Det var videre mangelfull oppfølging fra ledelsen om hvordan rutinene ble oppfattet og om de ble etterlevd. Dermed blir kvaliteten i tjenestene ikke noe som er sikret gjennom ledelse og organisering, men avhenger av enkeltansattes kompetanse». Det som vert omtalt i fagmiljøet etter denne rapporten, og som Helsetilsynet poengterer, er at det er «til forveksling» dei same sviktområda som vert avdekka igjen og igjen, og dei viser då til at Helsetilsynet avdekka dei same avvika i ein rapport i 2012 (Helsetilsynet 2022).

Det siste kunnskapsgrunnlaget som er relevant for oppgåva er Hanne Ingerslev sin artikkel frå 2020 med tittel «Langt nok fra eller tett nok på? Lokalpolitisk ansvar og eierskap for barneverntenesta». Ingerslev skriv om endringar frå før ny barnevernslov kom i 1993 då politikarane satt i kommunale nemnder og tok barnevernfaglege avgjersler, til ei ny lov der oppgåva vart overført til statlege Fylkesnemnda. Før 1993 opplevde ho personleg, som barnevernsleiar, at politikarane «så sine oppgaver som meningsfulle og betydningsfulle for barna det gjaldt» og tok eit «medansvar for bydelens barneverntjeneste». Etter 1993 fekk politikarane mindre innsyn i kva utfordringar familiane sleit med, kva verkemiddel barneverntenesta hadde for å hjelpe familiane samt særlege tilhøve i den lokale barneverntenesta.

Ho oppsummerer med at endringane både i kommunelova og barnevernlova i 1993 førte til endringar i politikarane si tilknytning til barneverntenesta og at når dei folkevalde mister den direkte kontakten med fagfolka og den «detaljerte kunnskapen om det operative nivået i

kommunen, oppstår det et kunnskapsvakuum» (Ingerslev, 2020, s. 270).

I artikkelen skriv Ingerslev at allereie i St. meld. nr. 40 (2001–2002) foreslo departementet at politikarane sitt ansvar og engasjement for barneverntenesta skulle styrkast gjennom ein årleg rapport. «Rapporten skulle synleggjøre barnevernets disposisjoner, arbeidsmåter og valgalternativ. I tillegg burde rapporten inneholde planer for forebyggende arbeid, kompetanseoppbygging i barnevernet samt organisering av barneverntjenestens samarbeid med andre tjenester» (Ingerslev, 2020, s 271).

Ingerslev viser vidare til bruk av ordet *eigarskap* i kommunelova og meiner med det at «en kan si at på barnevernområdet er eierskapsbegrepet knyttet til å oppleve saksområdet som «sitt», kombinert med innsikt i på hvilke områder politisk skjønn kan anvendes. Dette knyttes igjen til faktisk mulighet for politisk skjønn på et område som er sterkt detaljregulert av staten. I eierskapet ligger styring, kontroll og utvikling. Eiere skal gi retning og ta ansvar for at virksomhetene leverer det de skal til riktig kvalitet» (Ingerslev, 2020, s. 268). Ingerslev avslutter med å si at «Et fremtidig godt barnevern krever derfor at kommunene legger til rette for en løpende dialog om styring, strategiske valg og ressurser i barneverntjenesten som en del av det helhetlige forebyggende arbeidet med barn og unge i kommunen» (Ingerslev, 2020, s. 281).

For å oppsummere forskning, artiklar og rapportar som er valt ut ovanfor vil eg samle kunnskapen i fem overordna overskrifter som eg vil kome tilbake til i drøftinga i kapittel 6. Her vil eg svare på forskingsspørsmål 2. om korleis innhaldet i tilstandsrapportane samsvarar med aktuelle barnevernfaglege utfordringar.

2.4.1 Oppsummering av aktuelle barnevernfaglege utfordringar

1. Forståing av omgrepa kvalitet, forsvarlege tenester og internkontroll i barneverntenesta

Masteroppgåva frå Handelshøgskulen i København viser til at det heilt frå det øvste organet innanfor barnevernsfeltet manglar ei operasjonalisering av innhaldet i kvalitetsomgrepet. Slettebø m. fl viser i sin rapport at det er ei manglande felles forståing av innhaldet i omgrepa forsvarlegheit og internkontroll heilt øvst frå nasjonalt og politisk nivå og ned til den enkelte på tenestenivå. Kane hevdar at barnevernlova manglar tydeleggjering av innhaldet i forsvarlegheitsomgrepet ved å dra vekslar på helselovgjevinga der dimensjonar innanfor

forsvarlegeheit mellom anna omhandlar kompetanse som seinare i oppgåva vil verte omtalt som ein strukturdimensjon.

2. Praksis i samsvar med lovkrav

Statens helsetilsyn sin nyleg framlagde rapport konkluderer med svikt i to av kjerneoppgåvene til barneverntenesta, undersøkingsarbeidet, og det å involvere barnet i arbeidet. Som skildra ovanfor bidrar tilsynsmyndigheta til å skape innhald i barneverntenesta sitt arbeid ved å operasjonalisere lovkrava. Haver viser til at det er eit gap mellom kva som er dei normative krava til barneverntenesta og det som vert synleggjort som praksis i dokumentanalysen ho har gjennomført. Svikten i rapportane handlar ikkje om lovbrøt på fristar, men innhaldet i lovkrava og barneverntenesta sin praksis, som seinare i oppgåva vert omtalt som prosessdimensjonar.

3. Forbetningsarbeid

Statens helsetilsyn sine rapporter og Haver si masteroppgåve viser til at ulike sviktområde kan relaterast til manglande leiing og internkontroll. I rapporten frå 2020 forslår Helsetilsynet at barneverntenesta kan bruke læringspunkt frå helsesektoren i sitt forbetningsarbeid. Nordahl viser til at barneverntenestene bruker tilbakemeldingane frå tilsyn til forbetningsarbeid, men at dei opplever at dei berre har delvis felles forståing med Statsforvaltaren om innhaldet i kvalitetsomgrepet, og kva som er kjerneoppgåvene til barnevernet. Tilbakemelding frå Statsforvaltaren kjem eg seinare i oppgåva til å omtale som ein resultatdimensjon.

4. Samhandling på tvers av tenester

I tillegg til gjentakande svikt i kjerneoppgåvene, viser NOU 2017:2 og Helsetilsynet at ein av årsakene til svikt i tenestene er manglande samhandling mellom velferdstenestene til barn og unge. Det kan handle om mangel på tydeleg ansvarsdeling, og utydeleg rolleavklaring. Frå 01.01.22 vart det heimla i lov at kommunane skal leggje fram ein plan for førebygging av omsorgsvikt.

5. Politisk involvering

Bakgrunnen for tilstandsrapporten sitt opphav er eit mål om djupare politisk involvering i barneverntenesta. Ingerslev skriv om korleis den politiske involveringa endra seg etter ny lov i 1993, og at det oppstod eit «kunnskapsvakuum» mellom fagfolka og politikarane. Ho meiner

at det for eit framtidig barnevern er avgjerande at det politiske nivået får eit *eigarskap* til barnevernet sitt. Kane viser til at forsvarleg drift av barneverntenesta i stor grad vert påverka av barneverntenesta sin plass i politiske prioriteringar. Vidare skal eg setje eit teoretisk rammeverk for dokumentanalysen.

3. TEORETISK RAMMEVERK

«Forskning handler om å bygge på det som andre har gjort. Noen bygger grunnmuren, andre huset oppå» (Sando, 2021, s. 36). Grunnmuren vil vere teorien som andre forskarar har utvikla, og for at grunnmuren skal vere sterk må det vere teoriar som er anerkjent og akseptert innanfor fagmiljøet. Før eg gjer greie for grunnmuren som denne oppgåva er bygd på, skal eg gje ei kort innføring med utgangspunkt i eit konstruktivistisk syn på korleis kunnskap vert produsert.

«Konstruktivismen peikar på at observasjonane våre er avhengige av den forforståinga vi har. Forforståing er i sin tur eit produkt av dei personlege erfaringane våre og av den tida og det samfunnet vi lever i» (Bukve, 2016, s. 29). For at eit forskingsprosjekt skal vere truverdig, eller valid, er det difor naudsynt at forskaren gjev greie for si eiga forforståing av fenomenet som skal undersøkjast.

Bukve skriv vidare at det er språket som set rammer og er verktøyet for å forstå verda rundt oss. Vi bruker allmenne omgrep til å kategorisere observasjonane våre og til å setje dei inn i ein større samanheng. «Ein annan måte å seie dette på er at vi prøver å oppnå samsvar mellom det vi observerer og opplever, og dei førestillingane og kognitive rammene som vi arbeider med og ut frå» (Bukve 2016, s. 30). Ein konsekvens av dette er at vi kan oversjå observasjonar som ikkje passer inn i dei kognitive rammer som vi har etablert (Bukve 2016, s. 30).

Gjennom språket og omgrep som vi bruker mellom oss, kan vi «etablere felles forståing av kva som er sant og kva som er rett» (Bukve, 2016, s. 30). Eit omgrep kan vi «forstå som ei mental førestilling av eit fenomen i verda» (Bukve, 2016, s. 48). Omgrep står alltid i ein samanheng ved at dei bygger på og viser til andre omgrep. «Det vil seie at det dei bygger på og føreset idear om eigenskapar ved omverda og sosiale fenomen» (Bukve, 2016, s. 49). Det vil difor alltid vere viktig i eit forskingsprosjekt at ein gjer greie for korleis ein forstår dei sentrale omgrepa og det faglege perspektivet.

«Medan omgrep i samfunnsvitskapen definerer sosiale fenomen og fakta, handlar teoriar om samanheng mellom fenomen» (Bukve 2016, s. 51). Nokon omtaler det som om at teoriar er «briller» som ein tolkar og forstå verda utifrå. Teoriar kan ein sjå på som ei forenkling av eit verdsbilete. Teoriar kan munne ut i modeller som ein kan setje observasjonar inn i for å kunne sjå på samanhengar, og dermed betre forstå fenomen ein studerer. For at ein teori skal verte akseptert i fagmiljøet, må den vere etterprøvbar og generaliserbar.

«Ein modell kan vi forstå som ein systematisk representasjon av eit eller anna aspekt ved verda» (Bukve, 2016, s. 53). Ein kan sjå på ein modell som eit kart, og kartet er nyttig til eit bestemt formål. «Kor nyttig ein modell er, må relaterast til spørsmålet om kva som er formålet med bruken» (Bukve, 2016, s. 53). Modellar vert ofte brukt til å setje datafunn saman med ein etablert teori, som igjen legg grunnlag for å kunne gjere ei analyse.

Teorien i masteroppgåva skal vere eit verktøy for å finne svar på problemstillinga. Denne bruken av teori har Bukve i boka «Forstå, forklare, forandre» omtalt som eit «teoretisk tolkande prosjekt» der formålet er å «bruke teoriar og faglege omgrep som ramme for å analysere og gje mening til det eller dei fenomena vi studerer» (Bukve, 2016, s. 88). «Eit teoriinformert prosjekt» byggjer på strukturerte rammes der ein samlar inn data med utgangspunkt i teoriar som er spesifisert på førehand, noko som er rammene for denne oppgåva.

Som tidlegare nemnd skal grunnmuren i denne oppgåva vere Donabedian sin teori og kvalitetsmodell, som vist i figur 3.



Figur 3. Donabedian sin kvalitetsmodell

Avedis Donabedian var lege og forska innanfor helsetenestene. Teorien hans er godt etablert innanfor forbetningsarbeid i helsesektoren. Ved hjelp at modellen, som er ei forenkling av teorien, kan ein hente ut informasjon om kvalitet frå dei tre kategoriane som vist til i figur 3 i arbeid med komplekse arbeidsoppgåver. Teorien til Donabedian har overføringsverdi til andre fagfelt, og i denne oppgåva handlar det om den kommunale barneverntenesta. (Donabedian,

1966)

I masteroppgåva vert teorien nytta til å systematisere tekst henta ut frå tilstandsrapportane, og slik bidra til å sette empirien frå tilstandsrapportane inn i ein større samanheng. Vidare skal eg gjere greie for arbeidet som bidrog til å utvikle modellen.

3.1 Donabedian sin kvalitetsmodell

Som nemnd tidlegare, skreiv Avedis Donabedian ein artikkel i 1966, «Evaluating the Quality of Medical Care» som la grunnlaget for modellen. I artikkelen viser Donabedian til ulike metodar i forskning som har vore nytta for å vurdere kvalitet på medisinsk behandling. Han viser til forskning som omhandla relasjonen mellom lege og pasient, og ikkje helse i eit samfunnsperspektiv eller på den administrative delen av kvalitetskontrollen. Det har likevel vist seg at teorien hans i dag vert brukt i eit større perspektiv, som til dømes som eit leiingsverktøy til bruk i forbetningsarbeid, som i hovudsak er tema i denne oppgåva.

Donabedian viser til at forskning innanfor medisinfeltet tradisjonelt har sett på utfallet av behandlingar, som til dømes om pasienten er blitt frisk, overlevd eller døyrt, og at ein ofte har dratt for raske slutningar i høve kva som har bidratt til resultatet. I artikkelen har han sett på fleire studiar som viser at ein i for stor grad har sett på isolerte kvalitetsindikatorar, og då direkte samanhengar mellom struktur og resultat, og ikkje på prosessane mellom desse to indikatorane.

Teorien viser til at det er fleire variablar som kan ha bidratt til at pasienten er blitt frisk, og korleis pasienten har opplevd behandlinga. Donabedian hevdar i artikkelen at variablane ligg i prosessen fram mot resultatet. Ved å definere måleindikatorar undervegs i prosessen har ein grunnlag for å vurdere kvaliteten på tenesta. For å måle om ein er undervegs, må ein ha ein standard å måle mot.

3.1.1 Normativ standard

Donabedian delte opp standardane i empiriske og normative. Empiriske vil seie at ein samanliknar faktisk praksis med andre samanliknbare praksisar eller samanliknar praksis i ein statistisk samanheng med liknande aktivitetar (Donabedian, 1966, s. 702). Innanfor barnevernsfeltet kan statistikken vere KOSTRA som eg kjem tilbake til i punkt 3.2.1.

Dersom ein arbeider med empiriske standardar, bør det vere ein viss tryggleik i at

utgangspunktet for samanlikningane er nokolunde likt. Dersom ein til dømes vurderer resultata frå to ulike sjukehus, kan det vere ulikskap i høve målgruppa eller tilgjengeleg kompetanse på sjukehuset. Eit sjukehus kan ha spesialkompetanse på ein type sjukdom med stor dødelegheit, medan eit anna sjukehus kan ha pasientar som overlever med sjukdomar, men kanskje får omfattande rehabiliteringsbehov. Det vil då vere eit svakt utgangspunkt for å vurdere kvalitet på behandlinga ved dei to sjukehusa ved å samanlikne statistikk dersom måleindikatorane er kor mange pasientar som overlever eller vert frisk etter behandling.

Normativ standard er sett ut frå standard i til dømes lærebøker, forskning eller domstolen. Den normative standarden er eit resultat av ei mengde legitime praksisar, og ikkje ein spesifikk praksis. Innanfor fagfeltet er det då ein konsensus rundt fakta og verdier i høve standard på praksisen, og standarden vert i nokre fagmiljø omtalt som «beste praksis». Der det ikkje er legitime kjelder til felles forståingar, vil vurderingane verte tilsvarande tvitydige. Krav som vert sett til dei ulike velferdstenestene gjennom loven, er ein tydelig normativ standard.

Donabedian skriv vidare at jo meir generelle standardane er, jo meir er ein avhengig at tolking og verdiane til dei som skal vurdere kvaliteten, og det er vanskelegare å vurdere korleis dimensjonane påverkar kvarandre. Dersom fagpersonen må bruke stor grad av skjønn, må ein vere forsiktig med å trekke konklusjonar. Donabedian skriv at standardar kan vere så strenge at ingen kan overhalde dei, eller så upresise og frie at alt vert vurdert som godt (Donabedian, 1966). Kunsten vert å finne ein middelveg.

Donabedian skil mellom teknisk utføring og mellommenneskelege prosessar i høve kvalitet, og at det i høve mellommenneskelege prosessar ikkje finst evidensbasert prosedyrar (Donabedian, 1966). Ein kan sjå på standardar som ei felles forståing av ei oppskrift på korleis ein skal gjennomføre arbeidsoppgåver. Den felles forståinga, som ideelt sett alle er einige i, vert synleggjort gjennom rutinar og prosedyrar.

Eg skal vidare gjere greie for dei tre kvalitetsdimensjonane i Donabedian sin modell.

3.1.2 Struktur

I Donabedian sin modell vert ressursane som legg til rette for å utføre aktivitetane i ein arbeidssituasjon omtala som strukturdimensjonar. Indikatorar for denne dimensjonen kan handle om kontorfasilitetar, utstyr, kompetanse og budsjett. Donabedian skriv i artikkelen sin at ein antar at dersom ein har riktig utstyr og personale, fører det automatisk til gode resultat,

men at det ikkje alltid er slik. For å vurdere kvalitet på sluttproduktet, må ein sjå på samanhengen mellom struktur – og prosessdimensjonane (Donabedian, 1966).

3.1.3 Prosess

For å vurdere kvalitet hevdar Donabedian at det er like viktig å forstå behandlingsprosessane rundt pasienten, som å sjå på utfallet av behandlinga. Eit døme kan vere om pasienten får informasjon undervegs i behandlinga som igjen kan auke livskvaliteten, men det er likevel ikkje sikkert at pasienten vert frisk. Grad av informasjon undervegs i behandlinga kan vere ein indikator under prosessdimensjonen. Ein anna indikator kan vere opplevd omsorg frå helsepersonalet. Donabedian sin teori seier at aktivitetane i tenesta, altså korleis ressursane i strukturdimensjonen vert nytta for å få utført arbeidet, er prosessdimensjonen.

Utvalde indikatorar på prosessdimensjonen legg til rette for utvikling av presise prosedyrar og rutinar. For å vurdere arbeidsprosessen, tar ein stilling til om praksis er i tråd med rutinar og prosedyrar. Det kan handle om målingar på om dei tilsette utfører det som dei har vorte samde om å gjere. Teorien seier at det kan vere tilfredsstillande måloppnåing på arbeidsprosessen, men det er ikkje sikkert det fører til forventa resultat, eller det motsette, eit tilfredsstillande resultat, treng ikkje bety at arbeidsprosessen har vore utøvd jamfør standarden (Donabedian, 1966).

3.1.4 Resultat

Teorien til Donabedian viser til at fleire tilsette nødvendigvis ikkje fører til betre resultat, og at det kan vere like viktig å sjå på prosessmål og prosessindikatorane, altså vegen til målet som om målet vert oppnådd. Sentralt i Donabedian sin teori er at det er først når ein utforskar aspekt innafør dei tre dimensjonane, og får ei felles forståing av samanhengen mellom dimensjonane og korleis dei påverkar kvarandre, at ein kan gjere tilfredsstillande vurdering av kvalitet på sluttproduktet på ei teneste. Dette betyr ikkje at ein ikkje skal ha fokus på det overordna målet og resultatet, men at ein anerkjenner måloppnåing innanfor kvar indikator, og at ein har eit likeverdig søkjelys på dei ulike indikatorane. Han meinte at ein kan definere enkle målbare indikatorar innanfor kvar dimensjon i staden for å setje seg meir komplekse mål, og gjennom å utarbeide og spesifisere kriterium for faglege standardar vil ein kunne operasjonalisere innhaldet i kvalitetsomgrepet (Donabedian, 1966).

3.2 Allmenn kvalitetskunnskap

Som vist til i kapittel 2 er eit av sviktområda i barneverntenesta ei manglande felles forståing av innhaldet i kvalitetsomgrepet og mangel på forbetningsarbeid. Før eg går vidare, vil eg gje ei kort innføring i to omgrep, indikator og måling, som er knytt til allmenn kjent kvalitetsarbeid, og som eg nyttar ovanfor og vil nytte vidare i oppgåva. Til slutt i kapittel 3 skal eg, ved hjelp av figur 4, vise ein samanhengen mellom omgrepa.

3.2.1 Indikator

Ein treng indikatorar for å måle om vi er over eller under standard innanfor kvar av kvalitetsdimensjonane til Donabedian. Elisabeth Arntzen skriv i boka si «Ledelse og kvalitet i helsetjenesten» at «en kvalitetsindikator gir en indirekte pekepinn om kvaliteten på det området som skal måles», og at ein indikatorar difor ikkje kan stå åleine, men kan brukast som eit ledd i ei samla vurdering av kvalitet (Arntzen, 2014, s. 63).

Som vist til tidlegare råder bufdir sin rettleiar for tilstandsrapporten til å bruke KOSTRA som indikatorar for å gje innsikt i kor kommunen ligg samanlikna med andre kommunar.

KOSTRA (KOMmune – STAT – RAPportering) er eit nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om ressursbruk i den kommunale drifta, og såleis legg grunnlag for analyser, styring og planlegging av drifta for å oppnå nasjonale mål. Registreringa vert gjort av dei ulike tenestene i kommunen, og vert samanstilt av Statistisk sentralbyrå (SSB) (Øgar og Hovland, 2004).

Kritikken mot KOSTRA er at dataene som vert registrert er av varierende kvalitet, og at tala ikkje måler det som er mest relevant for den aktuelle tenesta. Eit sentralt tema innanfor måling av kvalitet er difor drøftingar rundt kva som er relevant å måle, og kven det er relevant for. Ei teneste kan måle det som vert forventa for å tilfredsstille fastsette behov. Ei kjend fallgruve er at ein måler det som er lett tilgjengeleg medan det som er vanskelege å innhente data på, måler ein derimot ikkje. Vabo og Vabø stiller spørsmål i artikkelen sin «Kontroll og tilsyn som kilder til kvalitetsforbetring» frå 2016 om det kan vere slik at «kvalitetssystemer kan stivne i en byråkratisk form der oppmerksomhet rettes mot det målbare, lett kontrollerbare og standardiserte, og ikkje mot mer komplekse, sosiale og kontekstavhengige problemstillinger som har større relevans for utvikling og kvalitet» (Vabo & Vabø, 2016, s. 57). I artikkelen har dei brukt Donabedian sin teori i dokumentanalyse på ulike kontroll- og tilsynsarbeid i sjukeheimar.

«Gode styringsdata har vi først når vi har et faktagrunnlag som gir tilstrekkelig forståelse av virkeligheten til å kunne trekke konklusjoner om det vi ønsker å vurdere» (Øgar & Hovland, 2004, s. 237). I høve det å velje indikatorar skriv Øgar og Hovland (2004, s. 237) at det er naudsynt å definerer verksemda sine kjerneoppgåver og arbeidsprosessar samt å identifisere dei største risikoane for svikt, eller der svikt vil få dei alvorlegaste konsekvensane i verksemda. Dei skriv vidare at indikatorar må vere *relevante*, som vil seie at dei fortel noko om det vi ønskjer å vite noko om. Indikatorane må vere *pålitelege* som vil seie at dei må vere nøyaktige uavhengig av kven som måler. Dei må vere *sensitive* som vil seie at dei fangar opp det vi ønskjer og samtidig som dei ikkje fangar opp det vi ikkje ønskjer, og dataene må vere *representative* for verksemda som skal bruke dei. Indikatorane må vere forståelege og aksepterte i fagmiljøet som skal bruke dei (Øgar & Hovland, 2004, s. 238).

Vabo og Vabø skriv òg om relevante indikatorar, og behovet for å definere kjerneverksemda i artikkelen som nemnd ovanfor. I tillegg introduserer Vabo og Vabø omgrepet «kvalitetsfremmande praksisar». Dei viser til at når eit praksisfelt er prega av usikre behandlingsmetodar og uføreseielege møter med brukar, er det ikkje hensiktsmessig å nytte «teknisk analytisk indikatorstudie» for å undersøke samanhengar mellom standardprosedyrar og resultat (Vabo & Vabø, 2016, s. 62). Dei viser til at kvalitetsfremmande rammer må verte forstått som ei felles forståing av kva som påverkar personalet sine moglegheiter til å handle og samhandle *årvakent*, og då med fokus på dialogen for å få informasjon om kva som skaper dilemma og utfordringar for personalet (Vabo & Vabø, 2016, s. 63). I tillegg skil dei mellom kvalitetssystem som er tekniske indikatorar for målingar av kvalitet, og som kan opplevast som ugyldige indikatorar, og indikatorar for kjerneverksemd, som er dei vesentlege å måle. Vabo og Vabø hevdar at fagfeltet treng meir kontekstavhengige analyser på korleis gode praksisar vert hemma og fremma for å få ei meir utvida forståing av ordet kvalitet. I konklusjonen skriv dei at ansvaret for å oppnå samsvar mellom kvalitetssystemet og kjerneverksemda bør ligge på eit politisk og administrativt nivå, og at det vil krevje skreddarsydde analyser på den enkelte tenestestaden gjennom dialog framfor vurderingar av kvalitet opp mot forhandsbestemte standardar (Vabo og Vabø, 2016, s. 73).

Hovland og Øgar (2004, s. 238) skriv vidare at arbeidet med å utvikle gode indikatorar krev kompetanse, og at staten har mangla ein tilstrekkeleg sterk, kompetent og koordinert styring på dette området. Dei skriv, som Vabo og Vabø, at i tillegg til nasjonale datakjelder vil det vere behov for å samle inn data lokalt og utvikle relevant kvalitetsindikatorar for å kunne gjennomføre dei målingane i eigen organisasjon som ein vurderer som hensiktsmessige.

Ein indikator er altså ein målestokk for å vurdere avstand til standarden, kor vi er i høve til der vi skal vere for å oppnå standarden innanfor kvar av dimensjonane. Vidare skal eg nemne nokre utfordringar med å måle arbeidet til barneverntenesta. Eg kjem òg inn på verktøy til å måle som vert nytta i helsetenestene, men òg kan nyttast i barneverntenesta.

3.2.2 Måling

Måling av kvalitetsindikatorar er avhengig av kva som til ei kvar tid er den normative standarden i samfunnet, og måling handlar om kor langt ein er frå standarden. Som skildra i kapittel 2, har barneverntenesta i liten grad utvikla indikatorar utanom KOSTRA, og det er ei manglande felles forståing for innhaldet i kvalitetsomgrepet. I tillegg vil kvalitet innafor barnevernsfeltet i stor grad handle om mellommenneskelege relasjonar, og ikkje tekniske tilhøve som vil vere enklare å måle.

Utvikling av indikatorer for å måle kvalitetsforskjeller i barnevernets arbeid reiser en rekke metodiske utfordringer. Hvordan det går med et barnevernsbarn i framtiden avhenger foruten egenskaper ved barnet selv og tiltakene til barnevernet, også av familie og venner og samspillet mellom barnevern, skole, politi og hjem, og en rekke andre variabler. Mange av disse variablene er vanskelig å måle og observere, og det kan være vanskelig å bestemme entydige årsak-virkning forhold. (Henningsen & Kronstad, 2010, s. 9)

Mia Vabø bruker omgrepet «uregjerleg problem» i artikkelen «Dilemma i velferdens organisering», som kan vere samanfallande med barneverntenesta sine utfordrande oppgåver. Oppgåvene til barneverntenesta har nødvendigvis ikkje ein «start» og ein «slutt», og det finnes ikkje eit bestemt tiltak som vi med stor tryggleik kan seie verkar. Utfordringane kan halde fram meir eller mindre i heile oppveksten, og med mange overlappende hjelpetenester kan det vere vanskeleg å vite kven som er riktig instans for å hjelpe.² Vabø argumenterer for etablering av eit system som legg til rette for at tenestene kan lære av feila sine, og behovet for å skape ei felles forståing av kva som er utfordringane. Ein fungerande internkontroll kan vere eit slikt system, eit lovpålagt system, som i tillegg til å sikre kontroll over sviktområder kan bidra til læring.

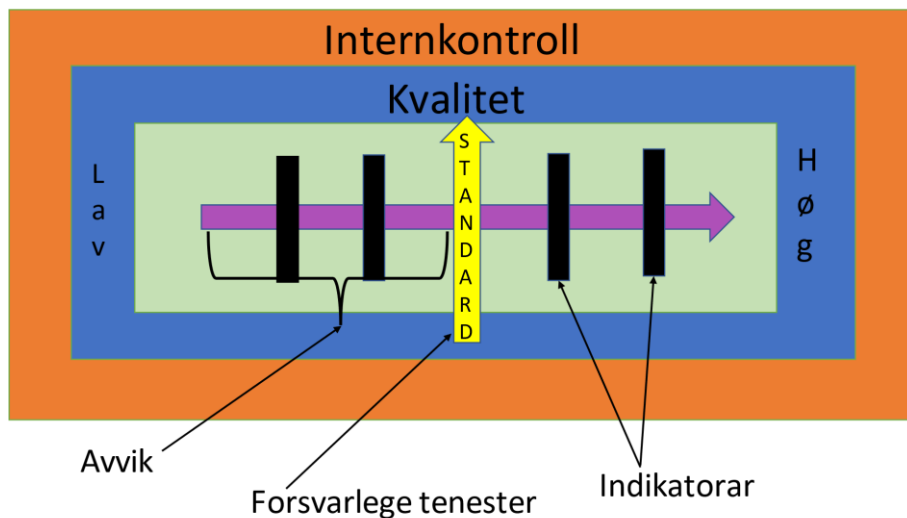
Barneverntenesta kan nytte metodar for måling som er etablert innafor helsetenestene. Øgar

² Henta frå eigen avlagt eksamen i Forskingsdesign og metode. 11. juni 2021.

og Hovland (2004, s. 236) gjev eksemplar på ulike former for vurdering av aktivitetar og resultat, og eg trekkjer her ut nokre av dei som kan brukast innanfor barneverntenesta. Det kan handle om oppfølging og evaluering av tiltaksplanar, handsaming av klagar til Statsforvaltaren, brukarundersøkingar på opplevd kvalitet, rapportering til staten på lovkrav, utarbeiding av årsmeldingar eller tilsyn med verksemda sitt styringssystem.

For å måle må ein ha eit datagrunnlag som kan teljast. Vi treng både kvantitative data, som ofte vil vere statistikk, og eit kvalitativt faktagrunnlag som til dømes kan vere rapporter etter tilsyn frå Statsforvaltaren (Hovland og Øgar, 2004, s. 237). Kjente metodar for måling i barneverntenesta er digital rapportering som KOSTRA og rapportering til Statsforvaltaren, eller systematisk gjennomgang av dokument og journalar, gjerne stikkprøver. Øgar og Hovland skriv at nokre resultat kan ein ha behov for å sjekke ofte, medan andre er tilstrekkeleg å sjekke ved lengre tidsintervalla. «Monitoring er en kontinuerlig overvåking av en aktivitet eller resultater over tid for å se om aktiviteten eller resultatene er innenfor kravet som er satt. Opprinnelig var begrepet knyttet til overvåking på en liten skjerm, monitor, derav namnet» (Øgar & Hovland, 2004, s. 235). Eit eksempel som forfattarane nemner er registrering av saksbehandlingstid noko som er relevant innanfor barneverntenesta sitt arbeid. Barneverntenesta kan henta ut ulike rapportar frå fagsystema sine slik at den enkelte teneste kan «telle» områder som kan vere av interesse. Dette gjev barneverntenestene moglegheit til å gjere sine egne målingar på dei områda som vert vurdert som relevant for den enkelte teneste.

Eg har sett omgrepa som er nytta i kapitel 2 og 3 inn i figur 4. Figuren kan vere ei ramme for vidare lesing. Kravet til forsvarlege tenester er ein rettsleg standard. Internkontroll er systemet rundt arbeidet med kvalitet. Når tenestene leverer under standard, skal det i internkontrollsystem meldast avvik. I forbetningsarbeid treng ein definerte indikatorar og standardar for å vurdere om tenesta leverer lav eller høg kvalitet.



Figur 4. Omgrepsmodellen.

3.3 Oppsummering av element frå teori om kvalitetsvurderingar

Arbeid i menneskelege relasjonar er vanskeleg å måle, men som vist ovanfor kan ein likevel definere standardar og indikatorar som legg til rette for målingar av kvalitet på ei teneste. Vidare kjem eit kort oppsummering av omgrepa sett inn i samanheng med korleis eg skal nytte dei vidare i oppgåva.

1. Normative standard

Måling av kvalitet er avhengig av ein standard. Normativ standard vil seie kva som er forventat resultat frå tenesta, og i høve barneverntenesta vil det handle om nasjonale forventningar til eit minimum av tenestnivå. Eit kan skilje mellom juridisk standard og fagleg standard. Bvl. § 1-4 set krav om at barneverntenesta skal levere forsvarlege tenester og er ein juridisk standard. Tilsynsmyndigheita og forskning bidrar med å setje innhaldet i den faglege standarden ved å oppgje kriteri for kva som må vere innfridd for å oppnå standard. Tilsynsmyndigheta operasjonalisere såleis lovkrava, og set standardar for kva som er over eller under forsvarlege tenester. Den faglege standarden i barneverntenesta vil heile tida vere i endring i takt med ny forskning og endringar i samfunnet. Den faglege standarden vil vere den som har konsensus i fagmiljøet.

2. Struktur

Strukturdimensjonen handlar om ressursane som legg til rette for at personalet kan utføre arbeidsoppgåvene sine. I høve barneverntenesta kan det handle om organisering av tenesta, tilhøva rundt personalet og tilgang til kompetanse og budsjett. I dokumentanalysen vert dimensjonen verte delt opp i fire kategoriar og fem underkategoriar på kvar kategori.

3. Prosess

Prosessdimensjonen handlar om dei lovpålagte aktivitetane som personalet er sett til å utøve. Det handlar om dei ulike oppgåvene knytt til sakshandsaminga som til dømes behandling av bekymringsmeldingar, undersøking av meldingar, utøving av hjelpetiltak eller oppgåver knytt til barn som må flytte. Det er både nasjonale og interne rutinar på barnevernkontora på korleis personalet skal utøve dei ulike arbeidsoppgåvene. Som vist til på s. 18 er fleire av arbeidsoppgåvene til barneverntenesta regulert med fristar for gjennomføring. Desse fristane er data som vert registrert i KOSTRA. På same måte som under strukturdimensjonen er prosessdimensjonen delt inn i fire kategoriar med fem underkategoriar på kvar av kategoriene i dokumentanalysen.

4. Resultat

Donabedian sin teori viser at måling undervegs i prosessarbeidet er naudsynt for å kunne vurdere det endelege resultatet. Forventa resultat er avhengig av gode prosesser. Gode strukturar legg til rette for gode prosessar. Som vist til ovanfor, kan det vere vanskeleg å måle endelege resultat på tenester innanfor barnevernsfeltet, men det er indikatorar som er mogleg å nytte. Det kan handle om handsaming av klagar, brukarundersøkingar eller rapportering til staten på lovkrav. Dette er kategoriar under resultatdimensjonen i dokumentanalysen.

5. Indikator

Ein indikator er eit talfesta stopp- punkt for å måle kor langt ein ligg frå standarden. Dei mest brukte indikatorane innanfor barnevern er KOSTRA. Som vist til ovanfor, kan det vere nødvendig med lokale og relevante indikatorar for å arbeide systematisk med kvalitet.

6. Måling

I komplekse arbeidsoppgåver med mellommenneskelege relasjonar og uklare mål, kan det vere nyttig å dele opp dei overordna måla for å måle om ein er på riktig veg og for å sjå om praksisen er i tråd med forventa standard. Metodar ein kan nytte for å måle barneverntenesta sitt arbeid er å nytte ulike statistikkar, hente ut rapportar frå eige fagsystem, gå igjennom dokument og journalar. Å følge med på utviklinga over tid, monitoring, kan òg vere aktuelt for å fange opp utviklingstrekk.

8. Kjerneverksemd

I kunnskapsgrunnlaget frå barnevernsfeltet konkluderer fleire kjelder med at barneverntenesta manglar avgrensing i kva som skal vere kjerneoppgåvene for tenesta. Både Øgar og Hovland, og Vabo og Vabø, poengterer kor avgjerande det er med ei felles forståing av kjerneverksemd for å utvikle relevante indikatorar innanfor dei ulike kvalitetsdimensjonane.

4. DESIGN OG METODE

I masteroppgåva skal eg sjå på problemstillinga frå eit samfunnsvitskapleg perspektiv. «Samfunnsvitskap er studiet av sosiale fakta og fenomen» (Bukve, 2016, s. 38). Generelt kan ein sjå på samfunnsforskning som ei form for rekonstruksjon av sosiale fakta og fenomen. Til motsetnad for naturvitskapen er samfunnsvitskapen menneskeskapt, men sosiale fakta eller fenomen har «likevel ein eksistens utover det enkelte menneske» (Bukve, 2016). «Sosial fakta blir skapt gjennom kollektive overeinkomstar om at noko eller nokon har ei meining eller ein funksjon». «Samfunnsvitskapane handlar for ein stor del om å analysere sosiale fakta, korleis dei vert etablert, og korleis dei kjem til syne og verkar som rammer for menneskeleg handling. Sosiale fakta utgjer ei form for handlingsreglar eller spelereglar for sosial liv» (Bukve, 2016, s. 40). I samfunnsvitskapen vert samfunnsaktørar sine handlingar studert og sett inn i ytre forklaringar, samanhengar eller teoriar.

For å studere tilstandsrapporten som eit fenomen og finne svar på problemstillinga, har eg valt eit eksplorerande casedesign. «Eit forskingsdesign er ein plan for korleis eit prosjekt skal gjennomførast» (Bukve, 2016, s. 80). At eit design er eksplorerande vil mellom anna seie at det er lite forkunnskap om fenomenet og metoden for å undersøkje fenomenet kan endre seg undervegs i forskinga.

«I ein casestudie studerer vi eit samfunnsfenomen i sin verkelege kontekst og vi studerer

casen som eit tilfelle av ein større klasse av hendingar eller tilfeller» (Bukve, 2016, s. 121). I min studie vil casen vere det samla innhaldet i dei sju tilstandsrapportane. Rapportane vert omtalt som einingar. «Vi anvender betegnelsen enheter når vi beskriver utvalg av tekster for tekstanalyse» (Thaagard, 2018, s. 46).

For å forstå samfunnsfenomen kan ein bruke ulike metodar, anten kvalitativ eller kvantitativ. Metoden handlar om korleis ein vel å gå fram for å best finne svar på problemstillinga. Kvalitativ metode vil seie at ein «søker en forståelse av sosiale fenomener, enten ved en nær kontakt med deltakere i feltet ved intervju eller observasjon, eller ved analyser av tekster og visuelle uttrykksformer» (Thagaard, 2018, s. 15). Ein ser på eigenskapane og karaktertrekka på det ein skal studere. I kvalitative studiar er det små utval, og ein søker mykje kunnskap om få einingar. I kvantitativ studiar har ein ofte større avstand til fenomen ein skal studere. Det er ofte mange einingar, få variablar og ein ser på statistiske generaliseringar (Thagaard, 2018).

4.1. Dokumentanalyse

For å belyse problemstillinga på oppgåva har eg vald eit kvalitativt dokumentanalyse. Bakgrunnen for valet er at tilgangen til eit datagrunnlag er lett tilgjengeleg, og i ei masteroppgåve er det avgrensa med tid. Tilstandsrapportane er eit offentleg tilgjengeleg dokument, som ei offentleg teneste har produsert.

Skrivne tilstandsrapportar vart vurdert som eit fullverdig samla empirigrunnlag for å finne svar på problemstillinga samt imøtekome formålet med oppgåva med dei avgrensingane som er skildra i punkt 1.4. Ved å lese rapportane systematisk forventa eg å finne relevant informasjon om korleis kommunane har løyst det nye lovkravet. Kvar enkelt rapport i seg sjølv er ikkje avgjerande, men summen av utvalet.

Fordelen med dokumentanalysen er at det ikkje er noko form for påverknad på dataene slik det kan verte i eit intervju på grunn av interaksjonen mellom forskaren og informanten. Dokumenta er eit statisk materiale, og upåverkelege empiri. Ulempa er at ein ikkje får innblikk i refleksjonane til dei som har utarbeidd rapportane. Ein anna ulempe er at analysen av dataene vil vere basert på eit smalt perspektiv, og ein står i fare for å ikkje berøre viktige tilhøve som er relevant for å svare på problemstillinga. I val av design, vart intervju med barnevernsleiarar og politikarar som metode vurdert, men utfordringa med intervju på eit nytt fenomen som tilstandsrapporten, kan vere at aktuelle informantar ikkje har eit tilstrekkeleg erfaringsgrunnlag for å kunne svare på spørsmål.

4.2 Utval

I førebuinga til oppgåva hadde eg planlagt å lese mellom sju og ti tilstandsrapportar, og eg skulle lese rapportar fram til eg opplevde at eg hadde nådd eit mettingspunkt i høve tema som vart omtala i rapportane. Eg hadde tilgjengeleg eit tilfeldig utval av rapportar, og fekk tilgang til rapportane ved å søke på internett, søke i postsystema til kommunane og sende e-post til nokre utvalde kommunar der eg ba om å få tilsendt rapporten deira. Eg ende opp med å lese sju rapportar.

I 2020 var det 244 barneverntenester i Noreg. 62 av tenestene hadde interkommunalt samarbeid. Kommunane eg har valt å analysere har mellom 8000 og 45 000 innbyggjarar. Det er både kommunar som har sitt eige barnevern og kommunar med interkommunalt barnevern, men ikkje bykommunar.

Då det ikkje er relevant for utvalet kva type kommune eller storleiken på kommunen, har eg valt å halde kommunane anonyme. Tilstandsrapport er ein ny lovheimel frå 01.01.2021, og rapportane eg har lese vil vere kommunen sin første rapport. Anonymitet er difor òg i respekt og omsyn til nybrottsarbeidet til kommunane. I analysen har eg gjeve kvar kommune ein bokstav frå A - F i tilfeldig rekkjefølgje.

Eg vil vidare gje eit overordna innblikk i dei sju rapportane. Formålet med rapportane er skildra tidlegare i oppgåva, og mottakaren av rapportane er kommunestyret, men dei er offentlege dokument som vil vere tilgjengelege dersom innbyggjarar eller andre er interessert i å lese dei. Fem av kommunane har brukt bukdir sin mal for tilstandsrapporten, medan to har brukt delar av malen, og lagt til eigne tema. Rapportane er frå 24 - 39 sider med eit gjennomsnitt på 30 sider. Ein kommune skriv i innleiinga kva mål dei har med rapporten. Dei skriv av dei ønskjer samtaler og diskusjon rundt korleis avvik vert følgd opp, om barneverntenesta har utfordringar med å følgje opp lovkrava, korleis dei tilsette opplever arbeidskvardagen sin og korleis barneverntenesta sikrar medverknad. Dei andre kommunane har ikkje omtalt noko om målet med rapporten.

To av rapportane er underteikna med dato og barnevernleiar sitt namn, medan dei andre fem rapportane står utan forfattar. Det kjem ikkje fram i nokre av rapportane korleis rapporten er utarbeidd til dømes kven som har vore involvert i skriveprosessen.

Som nemnd i punkt 1.3.2 om tilstandsrapporten, har rettleiaren råda kommunane til å bruke

bufdir sin kommunemonitor for å samanlikne kommunane i høve definerte indikatorar. Alle rapportane brukar tabellar og diagram for å synleggjere ulike dimensjonar. Den kommunen som har flest, har 28 tabellar eller diagram, medan den som har minst har 6. Cirka halvparten har brukt eigne tabellar, medan halvparten har kopiert tabellen frå kommunemonitoren av sin kommune, anten samanlikna med Noreg eller fylket kommunen ligg i. Alle rapportane har brukt KOSTRA frå 2020 bortsett frå ein kommune som har tal frå 2019. Nokre kommunar har brukt historiske tal, som ein kommune som har lagt ved ein tabell for perioden 2013 - 2020 som viser ei jamn auke i aktivitetar på alle dei sentrale arbeidsoppgåvene til barneverntenesta.

4.3 Analytisk framgangsmåte

Eg har brukt ein hermeneutisk innfallsvinkel i analysen av datamaterialet. «En hermeneutisk tilnærming legger vekt på at det ikkje finnes en egentlig sannhet, men at fenomener kan tolkes på flere nivåer. Hermeneutikken bygger på prinsippet om at mening bare kan forsås i lys av den sammenheng det vi studerer, er en del av» (Thagaard, 2018, s. 37). I hermeneutikken må ein sjå fenomen i konteksten både historisk og sosialt, og det handlar om at både dei som deltar i forskingsprosjektet og forskaren tar med si eiga forforståing i utvikling av ny kunnskap samt at forskaren ikkje vil vere objektiv eller nøytral i forskingsprosessen. Det vil difor vere naudsynt at forskaren har ein innsikt i si eiga forforståing i møte med empirien og sine eigne hypotesar om samanhengar.

Eg har vald ein tematisk analyse av datamaterialet. «Når vi utfører temaanalyser, retter vi oppmerksomheten mot temaer som er representert i prosjektet» (Thagaard, 2018, s. 271). Eg skal samanlikna tema frå rapportane for å få ei djupare forståing av kvart tema og eit heilskapleg bilete av datamaterialet. «Framgangsmåten for denne type analyser er at vi sammenligner «på tvers» av dataene slik at vi kan gå i dybden på de enkelte temaene. For å kunne utføre sammenligninger innenfor hvert tema må vi kode og klassifisere dataene på en enhetlig måte» (Thagaard, 2018, s. 171). Vidare skal eg gjere greie for korleis eg har brukt koding og kategorisering som eit analytisk hjelpemiddel.

4.3.1 Koding

Eg nærleste rapportane medan eg brukte fire ulike farger på markeringstusjane for å kode teksten. Fargane skulle synleggjere dei ulike indikatorane i teksten; grøn for struktur, rosa for prosess, blå for resultat, og gul for normative utsegn. Ein slik framgangsmåte vil medføre at

det er utsegn eller tekst ikkje vert markert, og datamaterialet vil difor ikkje vere uttømmende. Det vil likevel vere eit materiale som gjev grunnlag for å belyse problemstillinga på oppgåva.

Med gul tusj markerte eg normative utsegn som seier noko om standarden som er sett innanfor fagfeltet. I hovudsak vil det handle om den juridiske standarden som er satt i lova. Normative utsegn vil vere det som politikarane skal måle praksisen opp i mot. Grad av kvalitet vil vere korleis dei faktiske skildringa av tenesta står i høve kva som er den normative standarden.

Buudir sin rettleiar råder å sette tilstandsrapporten i samanheng med andre planar i kommunen, og det vil vere særleg aktuelt å setje på dagsorden når kommunane frå 01.01.2022 skal lage ein plan for førebygging og samarbeid rundt barn og familiar som har behov for koordinerte velferdstenester. I forkant av gjennomlesing av rapportane var eg difor nysgjerrig på om nokre kommunar hadde nemnd generelt planarbeid i kommunen i tilstandsrapporten.

Ein sentral del av forbetningsarbeidet er at den enkelte barnevernteneste utarbeidar sin eigne målsetningar til dømes ein verksemdsplan, som vert operasjonalisert slik at den enkelte tilsette kan utføre arbeidet sitt i tråd med dei overordna måla. I gjennomlesing av rapportane såg eg etter tekst som omhandla mål for eige forbetningsarbeid og koda denne teksten som normative utsegn. Normativ standard kan òg handle om kva verdiar som er forventa at dei tilsette handlar i tråd med. Dette kan ein omtale som etisk normativ standard. Nokre av rapportane hadde tatt med slik informasjon, og eg koda den teksten gul.

Den grønne tusjen brukte eg til å markere strukturdimensjonar, som etter Donabedian sin teori omhandlar tilhøve som legg til rette for at arbeidet skal utførast. Teksten som vart markert grøn omhandla særleg organisering av tenesta og tilhøva rundt personalet. Økonomi vart definert som ein strukturdimensjon i analysen i den forståing at det er dei økominske rammene som til ei kvar tid legg til rette for til dømes stillingsheimlar og teknologiske verktøy.

I lesing av rapportane definerte eg at rosa handla om aktivitetane som barneverntenesta utøver, altså prosessarbeidet, og har i dokumentanalysen delt arbeidet inn i fire fasar. Det er sjølvstøtt nyanser mellom desse fasane, og det er oppgåver barneverntenesta har som ikkje vart markert rosa, og desse arbeidsoppgåvene vil difor ikkje verte omtala i denne oppgåva.

Som vist til på side 17, vert barnevernsarbeidet regulert med fleire tidsfristar. Tidsfristar er ein

viktig side av rettstryggleiken til barn og familiar som mottek barneverntenester. Fristbrot er ein sentral del av den nasjonale rapporteringa innanfor barnevernsfeltet. Då alle tilstandsrapportane innehaldt informasjon om måloppnåing i høve fristbrot, valde eg å fargelegge denne teksten blå som ein resultatdimensjon.

Innhaldet i kva standarden er for at barneverntenesta skal yte forsvarleg tenester vert, som tidlegare nemnd, definerast utanom sjølv lova. Statsforvaltaren er ein av aktørane som bistår med å regulere standarden gjennom å handsame klagesaker og gjennomføre temabasert tilsyn. Statsforvaltaren vil tilbakemelde til kommunen etter tilsyn om barneverntenesta har brota lova eller ikkje. Eg definerte tekst som omhandla i kva grad tilstandsrapportane omtalar tilsyn som har vore gjennomført og eventuelt kva som var resultat etter tilsyna som ein resultatdimensjon og markerte teksten blå.

Statsforvaltaren sine tilbakemeldingar kan òg nyttast i barneverntenesta sitt eige forbetningsarbeid ved at barneverntenesta målretta arbeidar med dei tilbakemeldingane som Statsforvaltaren tilbakemeldar etter tilsyn. Barneverntenesta kan òg definere andre forbetningsområda til dømes etter gjennomført brukarundersøkingar. Tekst som omhandla resultat etter barneverntenesta sitt forbetningsarbeid valde eg å markere med blå farge.

Som vist til på side 9, er det i møtet med brukaren innhaldet og kvaliteten i tenesta vert synleg. I avgrensing av oppgåva har eg gjort greie for at eg har tatt eit organisasjons -og leiingsperspektiv i arbeidet med kvalitet, og har difor ikkje sett på innhaldet i rapportane frå eit brukarperspektiv. Systematiske tilbakemeldingar frå brukarane om personlege erfaringar med tenesta, er eit middel i barneverntenesta sitt forbetningsarbeid derfor er brukarundersøkingar definert som ein resultatdimensjon i analysen.

4.3.2 Kategorisering

«Vi inndeler teksten i mer generelle kategorier når vi grupperer de temaer vi har kodet, i overordnede kategorier» (Thagaard, 2018, s. 154). Kategoriseringa av data bidrar til å framheve sentrale mønster i dataene og forenkle informasjonen for å få fram det som er relevant og interessant i høve problemstillinga. «Når vi utvikler kategorier som representerer sentrale temaer i teksten, bidrar kategoriseringen til at vi knytter saman de enkelte temaer som hver kode representerer» (Thagaard, 2018, s. 154). «Mens koding bryter ned en tekst i mindre enheter, kan meningstolkning utvide den opprinnelige teksten ved å legge til hermeneutiske lag som muliggjør forståelse» (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 230). I eit hermeneutisk

perspektiv er kategoriseringa ei fortolking av innhaldet i den koda teksten ved hjelp av forforståinga til forskaren.

Bakgrunn for val av kategoriar er malen til bufdir på tilstandsrapporten, kunnskapsgrunnlaget som vist til tidlegare i oppgåva, samt mine eigne refleksjonar under koding av teksten.

Kategoriane eg har vald under kvart kvalitetsdimensjon er som vist i figur 5.

Gult	Grønt	Rosa	Blått
Lovkrav	Organisering	Meldingsfasen	Lovkrav
Kommunen sine overordna planar	Personale	Undersøkningsfasen	Statsforvaltaren sine tilbakemeldingar
Verksemdsmål	Kompetanse	Tiltaksfasen	Barneverntenesta sitt forbetningsarbeid
Barneverntenesta sine verdiar	Økonomi	Flyttingar	Brukarundersøkingar

Figur 5. Kategorisering av dokumentanalysen.

Då eg skulle kategoriserer dei ulike fargane, erfarte eg at det kunne vere interessant for problemstillinga å dele den grønne og rosa dimensjonen opp i ytterlegare kategoriar for å få eit breiare grunnlag for å drøfte problemstillinga. Desse underkategoriane, og oppteljinga av dei, ligg vedlagt i oppgåva, og vil leggje grunnlaget for talsetjing på kvar kategori i dataanalysen.

4.3.3 Mengde

For å finne svar på forskingsspørsmål 1: «Korleis vert kvaliteten i barneverntenestene synleggjort i skrivne tilstandsrapportar?» trengte eg å synleggjere mengde tekst på kategoriane innafor dei ulike dimensjonane. Eg valde å setje eit eitt - tal på kvart utsegn kvar gong det vart nemnd. Den samla talmengda for den enkelte kommunen er ikkje vesentleg, og seier ingenting om rapporten er god eller dårleg, men den skal visualisere og bidra til å belyse den overordna problemstilling når det gjeld kva som kjenneteiknar rapportane.

Oppsummering av kategoriseringa har eg ført inn i ein tabell som eg har lagt under kvar dimensjon i presentasjon av dataanalysen. For å visualisere mengde tekst på dei ulike dimensjonane, har eg til slutt laga eit diagram for at lesaren skal få eit raskt overblikk over mengde og variasjon.

4.4 Kvalitet på forskinga

I samfunnsvitskapleg forskning vert det stilt krav til ein allmenn akseptert framgangsmåte i forskinga. Det kan handle om at problemstillinga skal vere relevant for samfunnet, og at ein bruker teori og litteratur som er godt etablert og forankra i forskarmiljøet. Metoden som er nytta i forskinga skal vere ei ærleg og transperant framstilling av arbeidet der ein gjer greie for kva ein har vurdert og val ein har teke undervegs. For at resultatet av forskinga skal ha kvalitet må den vere tillitsvekkande og respektfull ovanfor aktørane som har medverka i arbeidet (Thagaard, 2018).

Innanfor kvalitativ forskning retter ein merksemda mot truverdigeita til forskinga (Thagaard, 2018). Ved å samanstille dataanalysen med teori, får ein det som vert omtala som ein rekonstruksjon av data. «Ein overtydande rekonstruksjon har vi når det er etablert samsvar mellom på den eine sida dei ideane og analytiske rammene som vi har i hovudet når vi studerer eit samfunnsfenomen, og på den andre sida slik data som er innsamla og analysert gjennom systematisk bruk av vitskapleg metode» (Bukve, 2016, s. 38). Gjennom analyse av datamaterialet, satt inn teoretisk rammeverk, vert det utviklar ei djupare forståing av fenomenet. Eg skal vidare gjere greie for perspektiv som skal drøftast i kvalitativ forskning for å kunne vurdere kvaliteten.

4.4.1 Etikk

Eit perspektiv som er viktig å ta omsyn til er respekt ovanfor kjeldene til datamaterialet. Som vist til tidlegare, har eg vald å halde kommunane anonyme. Årsaka er at det ikkje er relevant kva for kommune som har produsert dei ulike rapportane. Ei anna årsak er ei kollegial respekt for den, kanskje ein enkeltperson, eller dei som har skrive rapporten utan formål om at den i etterkant skal verte brukt som datagrunnlag i ei masteroppgåve.

Eg kjem likevel til å trekke ut deler av teksten under presentasjon av dataanalysen.

Bakgrunnen for det er at eg vil gje lesaren, som kanskje aldri har sett ein tilstandsrapport, eit innblikk i korleis kommunane omtaler dei ulike kategoriane som er vald ut i oppgåva. Det kan i den samanheng sjølvstøtt verte avslørt kven som er sitert. Då rapportane er eit offentlege dokument som er tilgjengeleg for allmennheita, er det ikkje krav til anonymitet. Eg må likevel poengtere at dokumentanalysen ikkje er ein kontroll eller kvalitetssjekk av sjølve rapportane, men eit kunnskapsgrunnlag for å finne svar på problemstillinga.

4.4.2 Overførbarheit

«Begrepet overførbarhet knytter vi til vurderinger av spørsmålet om tolkninger som er basert på en enkelt undersøkelse, også kan gjelde i andre sammenhenger» (Thagaard, 2018, s. 19).

Utvalet og avgrensinga på oppgåva vil påverke overførbarheita. I dokumentanalysen har eg brukt dokument frå utvalde tilfeldige kommunar, og resultatet vil ikkje vere representativt for alle rapportane som er produsert i Noreg. I tillegg har eg sett på problemstillinga frå eit samfunnsvitskapleg perspektiv, og ikkje eit profesjonsperspektiv eller brukarperspektiv som medfører at resultatet ikkje vil seie noko om tilstandsrapportar generelt, men spesielt i høve konteksten akkurat i denne oppgåva. I tillegg kjem det i lita grad fram kven som har produsert rapportane, om det er barnevernleiar åleine eller om andre har delteke. Det vil difor vere vanskeleg å definere kven sine samla ytringar som er vist til i tilstandsrapportane som vil påverke vurderinga av overførbarheit. Den siste avgrensinga eg vil nemne er mi eiga forforståing. Som gjort greie for tidlegare i oppgåva er den vanskeleg for meg som fagperson med lang erfaring frå tenesta, å sjå tenesta med eit blick utanfrå. Til tross for avgrensa overførbarheit, kan konklusjonen på masteroppgåva likevel vere nyttig ved at den kan bidra med læringspunkt for vidare utforsking av innhaldet i tilstandsrapportane som skal skrivast i åra framover.

4.4.3 Reliabilitet

«Reliabilitet knytter vi til spørsmålet om forskningens pålitelighet» (Thagaard, 2018, s. 19). Tilstandsrapporten er ei offentleg kjelde som ein i utgangspunktet kan ha tiltru til, men som nemnd ovanfor er det usikkert kven som har utarbeida rapportane, og kven sine synspunkt som vert framstilt. Eg har tidlegare argumentert for å halde kommunane anonym, noko som kan svekke reliabiliteten, men rapportane i sin heilskap framstår såpass like, at eg vil hevde at det er ein faktor av mindre betydning. Sitat frå rapportane som er gjort greie for i kapittel 5 samt ei skildring av rapportane i kapittel 4, legg grunnlaget for at lesaren skal danne seg eit inntrykk av innhaldet i rapportane.

For å vurdere høg eller lav reliabiliteten på arbeidet i masteroppgåva, må lesaren ta stilling til korleis datamaterialet som ligg til grunn for analysen er utvikla (Thagaard, 2018). Som skildra ovanfor har eg nytta eit eksplorativt casedesign på oppgåva, og koding og kategorisering som analyseverktøy.

Val i høve koding av teksten har eg teke med bakgrunn i kunnskap om Donabedian sin teori. Det kan sjølvstg vere tekst som eg ikkje har koda, eller at andre med meir kompetanse på

teorien hadde koda teksten annleis. Eg vil likevel argumentere for at eg har fått med hovudtrekka i kodinga då eg i løpet av arbeidet med masteroppgåva i ni månader har lese rapportane på tilsaman rundt 210 sider mange gongar.

Val av kategoriar har eg gjort med bakgrunn i rettleiaren for tilstandsrapporten, eigen kjennskap til fagfeltet samt refleksjonar eg har fått undervegs i arbeidet. Det er sjølvsagt ein svakheit at eg har vore åleine i utvikling av kategoriane. Reliabiliteten hadde auka dersom fleire studentar, gjerne på tvers av fagfelt, hadde utvikla kategoriane saman. Ein utanforståande, utan kjennskap til barnevernsfeltet, kunne valt heilt andre kategoriar, men eg vil hevda at eit nedanfrå- og opp- perspektiv styrker reliabiliteten i høve den utvalde problemstillinga på oppgåva. Eit anna argument som stryker pålitelegheita til datamaterialet, er at eg heile vegen gjennom utarbeiding av masteroppgåva har drøfta med rettleiar val av kategoriar. Rettleiar, Geir Sverre Braut, deltok i utvalet oppnemnd frå regjeringa ved utarbeiding av NOU 2017: 12, Svikt og Svik, som er ein av kjeldene i kunnskapsgrunnlaget. Høg grad av reliabilitet er ein føresetnad for høg grad av validitet.

4.4.4 Validitet

«Validitet knytter vi til spørsmålet om forskingens gyldighet» (Thagaard, 2018, s. 19). På ein anna måte kan ein seie at ein skal ta stilling til om utfallet av analysen og konklusjonen på oppgåva er i samsvar med verkelegheita.

Slik eg kjenner til, har det ikkje vore gjennomført studiar av barneverntenesta sine tilstandsrapportane. For å vurdere validiteten kan det vere aktuelt å sjå funna mine i samanheng med Rambøllutvalet si evaluering av tilstandsrapporten i grunnskulen frå 2013. Dei gjennomførte ei analyse av 40 tilstandsrapportar i 2011 og 2012 og oppsummerte dei slik: «Det er en del variasjon i hvordan tilstandsrapporten er utformet, og dette er blant annet avhengig av i hvilken grad de er løsrevet fra malen. Det analytiske nivået i tilstandsrapportene er varierende, særlig knyttet til forankring av resultater i lokale behov og forutsetninger. Tilstandsrapportene synliggjør i varierende grad lokale prosesser og forutsetninger for kvalitetsutviklingsarbeid. Målformuleringene fremstår generelt som lite forankret i aktuelle lokale forhold» (Rambøll, 2013, s. 60). Som eg kjem tilbake til i kapittel 6, er nokre av funna samanfallande med mine funn som at tilstandsrapportane i liten grad skildrar eigne arbeidsprosessar, få analyser av drifta, få skildringar av føresetnadane for arbeidet og at rapportane ikkje er tilpassa lokale tilhøve.

5. PRESENTASJON AV DATAANALYSEN

Vidare skal eg gjere greie for datamaterialet etter å ha fargekoda og kategorisert teksten i rapportane.

5.1 Normative utsegn

Eg oppdaga tidleg i nærlesing av rapportane at store deler av teksten vart farga gul, altså utsegn som hadde eit normativt preg. Det var difor utfordrande å talfesta utsegna for så å setje dei inn i ein tabell, slik eg har gjort med kvalitetsdimensjonane. Eg vil difor presentere dei normative utsegna med å skildre omfanget av kva som er tatt med av dei kategoriane eg valde ut som skildra i figur 5, og kva kategori som ikkje har vorte nemnd.

Analyseverktøyet mitt med fargekoding avdekkja at det i nokre rapportar kunne vere utydeleg skilje mellom rosa og gul, altså kva som er dei normative forventinga til tenesta, og kva som er praksis i den enkelte teneste. Eit døme er kommune B som skriv om avdeling Mottak- og undersøking: «Avdelinga mottok og behandlar bekymringsmeldingar som kjem inn til tenesta. Ei bekymringsmelding skal være ferdig behandla innan ei veke. Den vil da enten verte lagt bort eller det vil setjast i verk ei undersøking». I bvl. § 4-2 (1993) står det at: «Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3». Teksten er relativt lik, og eg vart usikker på korleis eg skulle kode teksten. Eg skal vidare gjere greie for data i høve dei normative kategoriane.

Lovkrav

Kommunane skriv frå tre til femten A4 av eit gjennomsnitt på 30 sider om føringar i lova om barneverntenesta sitt mandat og oppgåver. Det er særleg lovkrav innanfor dei fire hovudaktivitetane til barneverntenesta, i tillegg til ny barnevernslov og barnevernsreforma som vert omtala. Alle skriv om lovkravet knytt til tilstandsrapporten tidleg i rapporten. Eit anna tema som fleire kommunar har skrive om, er i høve barna sin rett til å verte høyrd. Kommune A skriv at «Barn har rett til å kjenne sin sak og bli hørt». Eg har i fargekodinga skilt mellom i kva grad kommunen viser til det normative kravet om barnet sitt rett til å bli høyrd, og i kva grad kommunen skildrar korleis det vert praktisert i den enkelte kommune som vert ein prosessdimensjon.

Kommunen sitt planverk

Ingen av kommunane skriv noko om kommunen sine overordna målsetningar eller planar.

Barneverntenesta sine verksemdsmål

Tre kommunar har tekst som omhandlar eigne målsetningar i tilstandsrapportane. Kommune B har laga ein strategisk plan og gjer greie for hovudmål og delmål i planen. Dei skriv: «Barneverntenesta i x kommune skal setje inn rette tiltak til rett tid for barn som lever under forhold som kan skade eller skadar deira utvikling» og eit delmål er at «tenesta skal etablere ei stabil personalgruppe med høg fagleg kompetanse og engasjement». Kommune C har gjort greie for sine kvalitetsprinsipp, verdigrunnlag og faglege plattform. Kommune E har lagt ved eit utdrag av planen for sitt forbetningsarbeid inndelt i mål, delmål og tiltak. Kommune F viser til barne- og likestillingsdepartementet sine kvalitetsmål som vist til på side 16, og har operasjonalisert dei i delmål.

Barneverntenesta sine verdiar

Som nemnd ovanfor har kommune C lagt ved eit utklipp av verdigrunnlaget og den faglege plattformen. Verdiane er utdjupa med til dømes at verdien «raus» som er utdjupa med at «Vi møter barn og foreldre med varme og respekt for deira situasjon. Vi lyttar til barnet og familien. Vi er kultursensitive og fleksible i kontakt med familien». Kommune E gjev ei innføring i barneverntenesta sine verdiar heilt i starten av rapporten der verdiane framstår med eit ord som er utdjupa tydinga av under. Eit døme er ordet «kvalitet» som er utdjupa med: «Vi har en forsvarleg praksis preget av tydelige verdier, nødvendig grunnkompetanse, tilstrekkeleg opplæring, trygg og god kunnskap om lovverk, retningslinjer, prosedyrer og rutiner som styrer arbeidet vårt».

Vidare skal eg gjere greie for data som berører dei tre kvalitetsdimensjonane til Donabedian, og legge dei fram i ein tabell etter opteljing av koding under kvar kategori. Under kvar tabellen gjev eg eksempel på tekst frå rapportane som skal gje lesaren eit inntrykk av korleis dei ulike kategoriane framstår.

5.2 Struktur

	Organisering	Personal	Kompetanse	Økonomi
A.	4	2	2	3
B.	4	2	3	0
C.	2	2	3	2

D.	4	1	1	3
E.	4	3	2	2
F.	1	2	1	2
G.	3	2	2	2
Gj.snitt	3,1	1,7	2,0	2,0

Figur 6. Strukturdimensjonen.

Kolonne 1 – Organisering

Som gjort greie for i metodedelen, har eg delt inn strukturdimensjonane i ytterlage fem underkategoriar for å få fram nyansar i kategoriane som er omtalt. Dei fem underkategoriane innanfor organisering er: intern organisering, ekstern organisering, demografi, internkontroll og informasjon om ulike hjelpetiltak.

Alle dei sju rapportane har tidleg i rapporten eit avsnitt om korleis barneverntenesta er organisert samt korleis arbeidsoppgåve er fordelt i tenesta. Dei som har barnevernsvaktordning skildrar òg den i rapporten. Fem av sju kommunar har lagt ved eit organisasjonskart. To kommunar omtalar barneverntenesta sin internkontrollen. Kommune A skriv om dei ulike elementa i form av planar for møteverksemd, plan for opplæring, rolleskildringar, arbeid med rutinar og sjekklister og avvikssystem.

Alle kommunane, utanom ein, har ei skildring av barneverntenesta sine hjelpetiltak. Då tilgang til ulike hjelpetiltak er ein ressurs inn i tenesta, har eg valt å leggje dette innhaldet inn på strukturdimensjonen. Kommunane har gjeve innblikk i hjelpetiltaka heilt frå å oppsummere dei i kulepunkt, til å skrive to A4 sider. Kommune A gjev ei skildring av tilgjengelege hjelpetiltak slik: «Teamet har kompetanse på Kvello (riktig hjelp til rett tid og tidlig innsats), COS- P (foreldreveiledningsprogram), ICDP (kultursensitivt foreldreveiledningsprogram), PYC- (foreldreveiledning) og Familieråd». Ein kommune har gjeve ein oversikt over kor hyppig dei ulike tiltak har vore nytta.

Kolonne 2 – Personal

Personalkategorien har eg delt inn i: årsverk, kapasitet, sjukefråvør, turnover og arbeidsmiljø. På same måte som at alle kommunane gjev eit bilete på korleis barneverntenesta er organisert, gjev dei òg ein oversikt over tal på årsverk. Kommune A og B viser til kapasitet i personalgruppa ved å vise til KOSTRA sin tabell: «Antall barn med undersøkelse eller tiltak

pr. årsverk». Kommune A kommenterer at denne indikatoren seier noko om kapasiteten i tenesta. Under punktet om utfordringar skriv kommune B at: «I tiltaksavdelinga er det anbefalt inntil tjue saker pr. tilsett. Pr. i dag har nokre tilsette opp mot 30 saker».

Det er berre kommune E som har gjeve eit konkret tal på sjukefråvèr. Kommunen skriv: «Sjukefravær i Norge var 5,5 % i 2020. Barneverntjenesten i x kommune hadde sjukefråvær i 2020 på 10,1 %. Barneverntjenesten har snitt sykefråvær siste 3 år på 8,2 %». Det er nokre andre kommunar som har omtalt sjukefråvèr som ei utfordringa i drifta utan å ha konkretisert omfanget, konsekvensar særskild for barneverntenesta si drift og eventuelle tiltak for å redusere sjukefråvèr. Kommune E er òg ein av to kommunar som omtalar turnover som eit tema i høve barnevernsarbeidet. Dei skriv at «Turnover, dvs fast ansatte som slutter for å gå over til jobb utenfor barneverntjenesten, er relativt lav i x kommune. Turnover siste 2 år er 1,47 %, siste 2 år 0,88 %. Nasjonale tall på turnover er 13,2 %».

Det er berre ein kommune som skriv om arbeidsmiljø, og det er kommune F. Dei skriv at «Dokumentasjon gjennom erfaring, dialog og ulike kartleggingar og medarbeidarundersøkingar, syner at arbeidsmiljøet i x kommune har vore- og er- særst godt». Vald og truslar mot tilsette i barneverntenesta har over tid vore eit tema knytt opp til turnover og sjukefråvèr. Det er ingen av rapportane som omtaler noko knytt til helse- miljø- og tryggleiksarbeid. Kommune C kommenterer oppfølging knytt til belastningar i arbeidet, og skriv at; «for å forebygge utbrentheit og stressrelatert sjukefråvèr får alle tilsette eksterngrupperettleiing av psykologspesialist».

Kolonne 3 – Kompetanse

Kompetansekategorien har eg delt inn underkategoriane; kompetanseoversikt, kompetanseplan, intern-opplæring/retteiing, erfaring frå kommunalt barnevern og rekruttering. Alle kommunane informerer om kva for kompetanse dei tilsette har i barneverntenesta. Kommune D skriv at «i x kommune har fleirtalet av sakshandsamarane vidareutdanning utover treårig høgskule. I år har fire medarbeidarar søkt inn på vidareutdanning innan område juss, retteiing, minoritetskompetanse og familierapi».

To kommunar skriv at dei har utarbeidd ein kompetanseplan, men at den ligg ikkje ved i rapporten. Kommune E skriv at «det er vedtatt 4- årig kompetanseplan for barneverntenesta - sist behandlet sommeren 2020 i Hovedutvalget i helse og omsorg».

Tre kommunar omtaler internopplæring og -retteiing. Kommune B skriv at «Retteiing av tilsette ved tenesta vert gjennomført som individuell retteiing med nærmaste leiar og som retteiing i gruppe med ekstern retteiing». Kommune C skriv at dei tilsette får retteiing frå avdelingsleiar kvar veke. To kommunar har omtalt erfaring frå kommunalt barnevern og det er kommune G som har lagt ved ein tabell som viser tal på år dei tilsette har arbeida og kommune C har skrive at to tredjedelar av dei tilsette har arbeidd meir enn fem år i tenesta. Ingen av kommune skriv noko som omhandlar rekruttering av personell med riktig kompetanse.

Kolonne 4 – Økonomi

Når det gjeld økonomidimensjonen er den delt inn i underkategoriane; totalt budsjett evt. avvik, utgifter delt på funksjon, utgifter pr. barn, kjøp av private tiltak og utgifter knytt til barnevernsreforma. To kommunar skriv om kva som er budsjettet til barneverntenesta, og kva som er meirforbruk. Alle kommunane utanom kommune B, viser til KOSTRA med fordeling av utgifter til aktivitetsområda i barnevernsarbeidet. Dette er tal henta frå indikatorane «Utgifter pr. barn som får tiltak i heimen» og «Utgifter pr. barn som bur utanfor heimen». KOSTRA har ein indikator som heiter: «Andel av kommunen sine totale utgifter som vert brukt på barnevern», men denne indikatoren har ingen av dei sju rapportane som eg har analysert omtalt. Det er ingen av kommunane som omtaler bruk eller kostnader ved bruk av private tenester.

Kommune A informerer om kva reforma vil føre av meirutgifter. Kommune B skriv nokre liner om auka utgifter knytt til reforma, men eg har likevel valt å setje verdien til null, då det ikkje vert vist til nokre konkrete tal. Kommune G viser til fleire økonomiske endringar som følgje av barnevernsreforma, samt nye krav til masterutdanning i barneverntenesta.

5.3 Prosess

Barneverntenesta har fire hovudaktivitetsområde. Desse har eg skissert under, og i oppgåva definert dei som prosessdimensjonar. Kvar kategori er òg delt inn i fem underkategoriar på denne dimensjonen. Figur nr. 7 viser den samla poengsummen på kvar kategori.

	Meldingsfasen	Undersøkningsfasen	Tiltaksfasen	Flyttingar
A.	4	1	4	2
B.	2	2	2	3
C.	4	3	3	1
D.	2	0	3	1

E.	2	1	3	3
F.	2	1	2	0
G.	3	1	1	1
Gj. snitt	2,7	1,3	2,6	1,6

Figur 7. Prosessdimensjonen.

Kolonne 1 - Meldingsfasen

Denne kategorien er del inn i underkategoriane; praksis i eiga teneste, tal på meldingar, tal på henlagde meldingar, instansar som melder bekymring og innhald i meldingane. To av sju kommunar gjev ei skildring av eigen praksis rundt mottak av bekymringsmelding. Det som kjenneteiknar teksten som omhandlar meldingsfasen, er at dei kommunane som har ei barnevernsvakt, skriv i hovudsak om praksis i barnevernsvakta, og mindre om den ordinære handsaminga av bekymringsmeldingar. Kommune A skriv «Barneverntjenesten har en egen vaktjeneste for å sikre at barneverntjenesten er tilgjengelig og har mulighet til å ta imot henvendelser fra offentlige samarbeidspartnere og kommunens innbyggere i form av akutthenvendelser, bekymringsmeldinger, avklaringssamtaler, råd og veiledning».

Alle dei sju rapportane viser til KOSTRA i høve tal på meldingar inn til barneverntenesta. Kommune A legg fram ein tabell med «Barn med melding ift. antall innb. 0 – 17 år» samanlikna med andre kommunar i same KOSTRA -gruppe. Etter tabellen skriv dei ein analyse: «Barneverntjenesten har det siste året hatt høyt fokus på tilgjengelighet på meldingsmottak, samt fokus på forebyggande arbeid i samarbeid med andre instanser kan være medvirkende til nedgang i antall meldinger».

Tre kommunar berører tema om kva som kan vere innhald i meldingane. Kommune A skriv at «Barneverntjenesten mottok i 2019 x meldingar med mistanke om vold og overgrepssproblematikk». Kommune C skriv at «Over fleire år har over 1/3 av alle bekymringsmeldingane som kjem inn til barneverntenesta omhandla meldingar om vald. Kommune G skriv at «Foreldrenes manglende foreldreferdigheter er innholdskategorien det oftest blir meldt om».

Alle rapportane utanom rapporten til kommune F, legg fram ei oversikt over kven som melder til barneverntenesta. Dette er tal som barneverntenesta kan hente ut av sitt eige fagsystem. Det er to kommunar som skriv kor mange meldingar som har vorte henlagt. Kommune C skriv: «Det er på landsbasis sett eit måltal om at henlagde meldingar ikkje skal overstige 20% av

alle meldingar barneverntenesta mottek. For x kommune var henleggelsesprosenten på 22,7% i 2019». Kommune C viser til ei analyse av kvifor meldingar vert henlagt, og skriv at det kan handle om at det allereie er ei pågåande undersøkingssak, at tilhøva som vert omtalt i meldinga nyleg har vorte undersøkt eller at bekymringsmeldinga ikkje gjev grunnlag for å opne undersøking etter barnevernlova, og at meldar derfor vert tilrådd å kontakte andre tenester. Så og seie alle kommunane bruker tabellar med tal frå KOSTRA til å synleggjere opp og nedgang i meldingstala.

Kolonne 2 - Undersøkingssfasen

Undersøkingssfasen har eg delt inn i underkategoriane; praksis i eigen teneste, tal på undersøkingar, tal på henlagde undersøkingar, barnet sin medverknad og innhald i undersøkingane.

Som tidlegare nemnd kunne det i fargemarkering av teksten vere utfordrande å skilje rosa, tekst som skildra praksis og gul, tekst som skildra forventta praksis. Kommune C si skildring av undersøkingane sine har eg likevel vald å koda med rosa farge, altså ei prosess - skildring. Kommune C skriv: «Ei undersøking kan starte på ulike måter. Dei fleste sakene startar med at barneverntenesta sender ut brev med innkalling til eit møte med barneverntenesta. I brevet får føresette praktisk informasjon, samt informasjon om at vi har mottatt ei bekymringsmelding kring barnet sin omsorgssituasjon. I brevet står det kort fortalt kva meldinga inneheld». Det er elles ingen av dei andre kommunane som skildrar sitt eige arbeid i undersøkingssfasen.

Kommune E hevdar at tenesta leverer god kvalitet i undersøkingane og viser til ein tabell på korleis kommunen har heldt fristar samanlikna med andre kommunar.

I høve aktivitet knytt til undersøking, skriv alle kommunane utanom kommune D kor mange undersøkingar dei har gjennomført i året, og nokre viser til utvikling i tal over år. Kommune G har lagt fram ein oversikt over tall på undersøkingar dei siste fem åra. Dei har vidare ein kort analyse av kva som kan vere grunnen til at talet gjekk ned eit år, men ikkje kvifor det neste året gjekk opp igjen. Dei skriv at «alvorlighetsgraden og omfanget av en undersøkelse kan også variere, og vil at betydning for hvor mye ressurser man må sette inn i arbeidet».

Tre av sju kommunar skriv om henlegging av undersøkingar. Kommune C skriv at «Av alle undersøkingar som vert gjennomført har både kommune x og kommune x høg prosent av henlagte saker». «Dette kan indikere fleire ting som tenesta bør vere oppmerksom på», og skriv til slutt at: «Tenesta vil vurdere å utforske meir om den høge prosentandelen av

henlagde undersøkingar handlar om at barneverntenesta og føresette i løpet av undersøkinga ikkje finn fram til ei felles forståing av barnet sin situasjon». Ingen av kommunane har skrive noko om korleis dei arbeider for at barnet eller ungdommen skal få medverke i saka si, og ingen av kommune skriv noko om kva som er utfordringane for barna og familiare dei møter.

Kolonne 3 – Tiltaksfasen

I høve tiltaksfasen har eg delt denne kategorien inn i; tal på barn i tiltak, fordeling av type tiltak, evaluering av tiltaksplanen, barnet sin medverknad og tal på ungdom i ettervern. Seks av sju kommunar gjev innblikk i tal på barn som mottek tiltak frå tenesta. Kommune F skriv: «Noko av årsaka til reduserte tiltakssaker er at omløphastigheita (varigheita av tiltak) er kortare i dei lettaste sakene, mens hovudvekta av tiltaksarbeidet er innretta mot dei mest kompliserte og krevjande sakene». Kommune A har gjeve ei oversikt over fordeling av dei ulike typane hjelpetiltaka som barneverntenesta tilbyr. Kommunen viser ein tabell der det kjem fram at miljøterapeut og råd/retteleiing er det tiltaket som vart mest nytta, medan MST (Multisystemisk terapi), PMTO (Parent Management Training Oregon) og COS- P (Circle of security – Parenting) vert minst nytta.

Tre kommunar skriv om evaluering av hjelpetiltak der ein kommune viser til KOSTRA sin indikator: «Barn i hjelpetiltak med evaluert tiltaksplan». I høve tilrettelegging for brukarmedverknad skriv to av sju kommunar om korleis dei arbeider med å sikre barnet eller ungdommen sin stemme i hjelpetiltaksarbeidet. Kommune A skriv at dei «over flere år har avholdt «ungdomssamlingar» for barn og unge som mottar tiltak frå barneverntjenesten». Seks av sju kommunar oppgjev kor mange ungdomar dei har oppfølging med i ettervern, og ein av kommunane skriv om kva tilbodet denne gruppa av ungdomar har, og skriv at «Aktuelle tiltak kan for eksempel være psykososial støtte, eller mer praktisk hjelp når det gjelder bolig, utdanning, jobb, økonomi og sosialt nettverk».

Kolonne 4 – Flyttingar

Kategorien flytting har eg delt inn i underkategoriane: hasteflyttingar, tal på barn i fosterheim, tal på barn i institusjon, tilbakeføringar og saker i rettsapparatet. Fem av sju kommunar omtalar hasteflyttingar. I hovudsak oppgjev dei tal på hasteflyttingar i løpet av eit år. Kommune C har lagt ved ein tabell som over ein fem års periode med tal på hasteflyttingar. Dei skriv at tabellen viser at «x kommune ligg tett opp til landsgjennomsnittet når det kjem til hasteflyttingar og andre plasseringar gjennom eit år. Som vist til tidlegare har det likevel vore

ein nedgang i tal på omsorgsovertakingar i same tidsrom noko som indikerer at tenesta sitt arbeid med å dreie tenestetilbodet frå tvang til samarbeid med barn og foreldra har hatt effekt». Kommune D har vald å ikkje leggje fram tal på hasteplasseringar då tala er så lave at det kan avsløre identiteten til kven det gjeld.

Kommune A skriv at «Barneverntjenesten vurderer at en økning av andel barn på hjelpetiltak kontra omsorgstiltak er en kvalitet fordi barneverntjenesten vurderer at den er blitt bedre på å sette inn riktig tiltak på riktig tidspunkt, og dermed kan forhindre at barn må flytte ut av hjemmet». Kommune E skriv over ein tabell at: «Tabellen under viser en tydelig nedgang av hasteplasseringer i fra 2014 – 2020. Dette er resultat av et bevisst arbeid hvor det har vært prioritert å jobbe forebyggende framfor å plassere».

Alle kommunane skriv kor mange barn dei har omsorga for, men kun 2 kommunar har tekst som omhandla korleis kommunen arbeidar med å følgje opp barna under offentlig omsorg. Kommune E omtaler tilbakeføring til biologiske foreldre. Dei skriv at «Tabellen under viser utvikling i antall saker med tilbakeføring til biologiske foreldre i perioden 2014 - 2020. Andel tilbakeføring må sees i sammenheng med antall plasseringer i samme år. Tabellen viser at det jobbes aktiv med tilbakeføringer på de ulike paragrafene». To kommunar skriv om saker i rettsapparatet. Kommune A viser til ein tabell med tal på sakar i rettsapparatet over ein periode på sju år. Sakene har variert mellom seks saker i 2013 og 24 i 2019. Kommune B har lagt ved ein oversikt over saker i rettsapparatet og har skilt mellom saker handsama i fylkesnemnda, tingretten, akuttsakar og samtaleprosessar.

5.4 Resultat

Det var eit gjennomgåande mønster i alle rapportane at det var få setningar som vart farga blå i kodinga av teksten. Eg fant difor ikkje grunn til å dele denne kategorien opp i ytterlegere underkategoriar.

	Lovkrav	Tilbakemelding frå Statsforvaltaren	Barneverntenesta sitt forbetringsarbeid	Brukar- undersøkingar
A.	1	1	0	1
B.	1	0	0	0
C.	1	1	1	1
D.	1	0	1	0
E.	1	1	1	1
F.	1	1	0	0
G.	1	0	0	0
Gj. Snitt	1	0,6	0,4	0,4

Figur 8. Resultatdimensjonen

Kolonne 1 - Lovkrav

Alle kommunane har omtalt lovkrav, og då i hovudsak om dei overheld tidsfristar. Kommune C skriv: «Som ein ser av tabellen oppfyller ikkje barneverntenesta alltid lovkrava knytt til å vurdere meldingane innanfor fristen på 7 dagar», og i høve lovkrav knytt til evaluering av tiltaksplanar skriv dei: «Når ein ser på statistikken visar den at x kommune ligg høgt på måltala samanlikna med andre kommunar og landsgjennomsnittet». Kommune E viser til ein tabell med samanlikning mellom kommunar i høve fristbrot på handsaming av meldingar. Kommunen skriv «God måloppnåelse ift. behandling av innkomne meldingar». Kommune D skriv at «Barneverntenesta i x kommune har ikkje utvida frist i 2020. Det er svært sjeldan fristbrot i x kommune».

Kommune G har lagt fram ein KOSTRA- tabell kopiert frå kommunemonitoren på fristbrot samanlikna med andre kommunar når det gjeld lovkrav om oppfølging av barn i fosterheim, krav om tilsyn for barn i fosterheim, tidsfrist på undersøkingsarbeidet, krav om tiltaksplan og krav til evaluering av tiltaksplan. Kommune F skriv at «Bufdir sine kvalitetsparameter syner at tenesta oppnår sær gode resultat på viktige lovkrav, som tenesta har klart å oppretthalde gjennom dei siste åra».

Kolonne 2 – Tilbakemeldingar frå Statsforvaltaren

I høve tilbakemeldingar frå Statsforvaltaren, og eventuelle granskingar, er det fire av sju kommunar som har omtalt denne kategorien i rapportane sine. Kommune A har laga ein oversikt over saker som Statsforvaltaren har handsama, og skriv at «I 2020 ble 6 enkeltsaker ferdigbehandlet hos Statsforvalteren». Dei skriv vidare om resultatet etter Statsforvaltaren si

handsaming av klagane. Kommune C har òg tatt med tilbakemeldingar frå Statsforvaltaren og skriv «Hittil har Fylkesmannen behandla 5 saker knytt til x kommune og det er ikkje avdekket lovbrudd i nokon av desse sakane». Kommune E skriv om tilbakemelding frå Statsforvaltaren etter tilsyn at «Statsforvaltaren tilbakemeldte etter tilsynet at barneverntjenesten sikrer at de ansatte har tilstrekkeleg og relevant kompetanse, og at de ansatte blir satt i stand til å utføre arbeid med undersøkelser på forsvarleg måte». Ei ytterlegare grunngjeving er teke med i rapporten og til slutt konklusjonen frå Statsforvaltaren. «På bakgrunn av dette ble det ikke avdekket lovbrudd eller avvik under tilsynet». Kommune F viser til møte mellom barneverntenesta, kommuneleiinga og Statsforvaltaren og at barneverntenesta i dette møtet fekk «gjennomgåande gode attendemeldingar frå tilsynstenesta knytt til fagleg kvalitet, organisering og rammer, statistikk og rapportering, gjennomgang av kommunebarometer og tilsynssaker».

Kolonne 3 – Barneverntenesta sitt forbetningsarbeid

Tre av sju kommunar har skrive om sitt eige forbetningsarbeid i tilstandsrapporten. Kommune C skriv at «Kommune x har over fleire år arbeide aktivt for å avklare om nettverket til barnet kan vere eit godt plasseringsalternativ for dei barna vi har omsorga for, noko også tabellen under viser». Kommune C skriv vidare at «Ser ein desse tala opp mot omsorgsovertakingar, har barneverntenesta over år klart å redusere sakar om omsorgsovertaking». Kommune D skriv at «Hjå barneverntenesta i x kommune har evaluering av tiltaksplanar vore eit satsingsområde frå hausten 2020. Satstinga førte til ei betring frå at x antal barn til x antal barn fekk evaluert sine tiltak i andre halvår 2019, til at x av x barn fekk evaluert tiltaka i siste halvår av 2020».

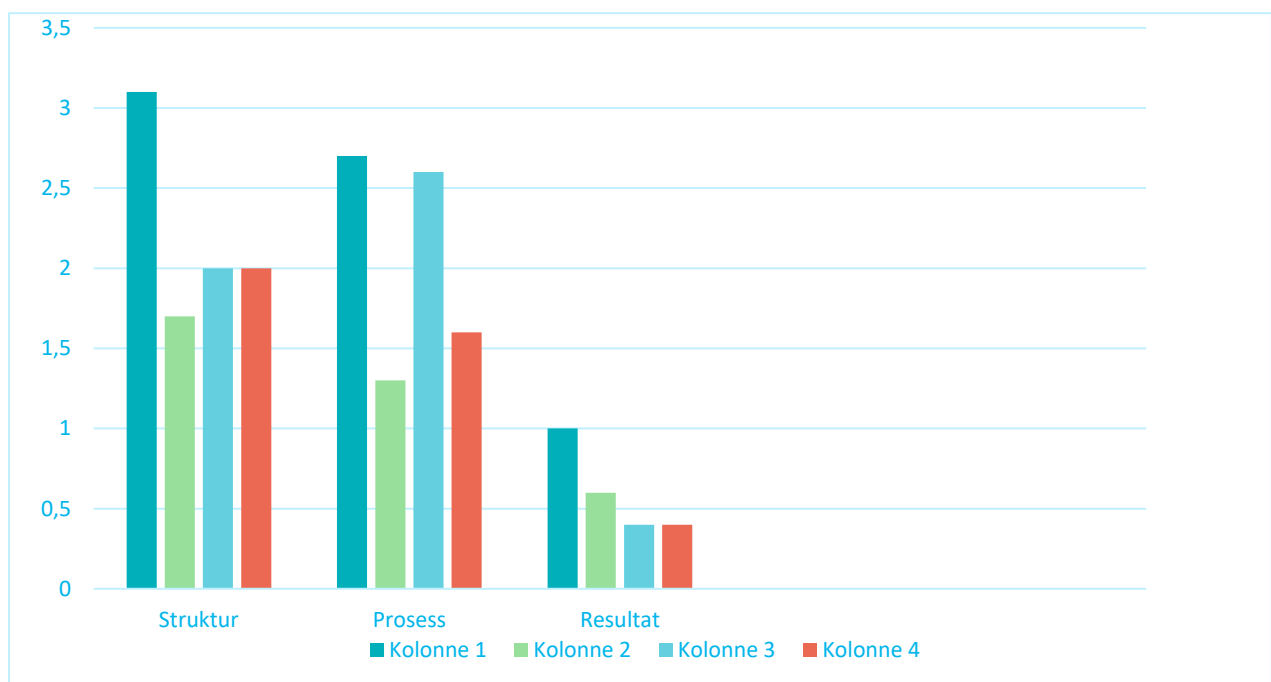
Kolonne 4 - Brukarundersøkingar

Tre av sju rapportar viser til at dei har gjennomført brukarundersøkingar. Kommune A legg fram to tabellar med resultat etter å ha gjennomført ei brukarundersøking. Kommune C viser til resultat frå ei landsomfattande brukarundersøking gjennomført i eit samarbeid med eit universitet og skriv at; «formålet med studien var å undersøke ulike faktorar som er sentrale omkring god kvalitet innan kommunale tenester for barn, unge og deira familiar». Kommunen viser til resultat knytt til denne studien for si teneste. Kommune C viser vidare til eit tilbakemeldingsskjema som dei har nytta for å få tilbakemeldingar frå ungdom og foreldre i høve om dei opplever at tenesta har fokus på det som er viktig for dei, og om dei opplever at

dei har medverknad. Kommune E viser til ei brukarundersøking for barn og unge der spørsmåla har vore: «Opplever du å bli møtt med respekt?», «Opplever du å ha fått anledning til medbestemmelse?» og «Opplever du å bli møtt med åpenhet?».

5.5 Oppsummering av funn

For å svare på forskingsspørsmål 1: Korleis kvaliteten i barneverntenestene vert synleggjort i skrivne tilstandsrapportar? har eg nytta Donabeidan si oppdeling av kvalitetsomgrepet. Eg har synleggjort resultatet i eit diagram i høve mengde tekst i dei ulike kategoriane og innanfor dei ulike kvalitetsdimensjonane i figur 9.



Figur 9. Diagram over mengde.

Innhaldet i rapportane er overraskande likt sett utifrå med tanke på at det er først gong kommunane skriv tilstandsrapportar. Som vist til ovanfor, var det mest grøn, noko mindre rosa og minst blått. Dette er i tråd med det overordna inntrykket mitt etter å ha lese rapportane. Under oppsummerer eg dataanalysen i lys av Donabedian sin terminologi.

1. Normative utsegn

Eitt av dei tydlegaste funna i dokumentanalysen var at store deler at teksten i fleire rapportar vart farga gul, altså tekst som omhandla normative standardar og nasjonale forventningar til barneverntenesta. Alle kommunane har henta ut tekst frå barnevernlova og lagt den inn i

rapportane. Eit anna funn som er relevant for problemstillinga, er at det i nokre rapportar var utydeleg i høve rosa eller gul markering, det vil seie om teksten er normativ, eller om det var ei skildring av eiga praksis.

2. Strukturdimensjonen

I høve strukturdimensjonen er det mest tekst som omhandlar organisering av tenesta, og då i hovudsak informasjon om fordeling av ressursar i høve dei ulike arbeidsoppgåvene, samt informasjon om kva type hjelpetiltak barneverntenesta har tilgjengeleg. Skildring av korleis kommunen arbeidar med internkontroll er lite omtala. I den grad den er omtala handlar det om møtestruktur, arbeid med rutinar og opplæring, og ikkje om risikoanalysar eller avvikshandtering. Demografi, kommunen sine særtrekk, og samspelet mellom barneverntenesta og resten av kommunen, er lite omtala.

Det finnest mindre informasjon om kategoriane personal, kompetanse og økonomi enn organisering. Det som skil seg ut er at det er mest informasjon om tal på stillingsheimlar, medan det er mindre informasjon om kapasitet, sjukefråvør, turnover og arbeidsmiljø. I høve kompetanse er det informasjon om kva type vidareutdanningar og masterutdanningar dei tilsette har, medan det er mindre informasjon om planar for kompetanseheving og ivaretaking av kompetanse, og behovet for å rekruttere kompetanse. I den grad økonomi er omtalt, er dei i form av utdrag frå KOSTRA. Strukturdimensjonane er i tillegg til vurdering av kvalitet, knytt opp mot forsvarlegheitsomgrepet på systemnivå som eg kjem tilbake til i neste kapittel.

3. Prosessdimensjonen

I dokumentanalysen er barnevernsarbeidet kategorisert i fire fasar. I tillegg er dei ulike kategoriane delt inn i underkategoriar. Det overordna bilete syner at det er mest tekst som omhandla meldingsfasen. Alle rapporterer om tal på meldingar og kven som melder bekymring. Eit sentralt funn i høve prosessdimensjonen, var at lite av teksten omhandlar undersøkingsarbeidet til barneverntenesta, både når det gjeld underkategorien «praksis i eiga teneste» og underkategorien «innhald i undersøkingane», altså skildringar av utfordringane til barna og familiare. Vidare vart det tydeleg at det var ingen tekst som omhandla korleis barneverntenesta involverer barna sin stemme i undersøkingsarbeidet. Desse funna samsvarar med eitt av punkta under oppsummeringa av barnevernfaglege utfordringar i kapittel 2. Det skal eg drøfte nærmare i neste kapittel under overskrifta «Praksis i samsvar med loven».

4. Resultatdimensjonen

Som vist i figur 9, og kommentert ovanfor, vart få setningar markert blått. Av blått var det ei overvekt av tekst som omhandla barneverntenesta si oppfyljing av fristar som er heimla i lova. Fristbrot eller ikkje, seier lite om innhald i arbeidet, noko eg skal drøfte nærmare i kapittel 6.

I høve dei andre kategoriene var det ca. 50 % mindre tekst som omhandla; tilbakemeldingar frå Statsforvaltaren, barneverntenesta sitt forbetningsarbeid og brukarundersøkingar. Som gjort greie for i kapittel 2 bidrar Statsforvaltaren med å setje rammer for forsvarleg arbeid innafor dei ulike lovkrava. Tilbakemeldingane frå Statsforvaltaren kan nyttast i eige forbetningsarbeid saman med brukarundersøkingar eller lokale definerte forbetningsområder. Funn i høve resultatdimensjonen kjem eg til å drøfte i kapittel 6 under overskrifta «Forbetningsarbeid».

5. Ingen fargekoding

Eit sentralt funn i analysen var at fargekodinga bidrog til å avdekke så og seie ingen fargelegging av det som omhandlar samhandling mellom barneverntenesta og andre tenester. Kommunane skriv lite eller ingenting om struktur, skildringar av arbeidsprosessar eller oppnådd resultat i høve samhandling med andre tenester. Dette funnet samsvarer med kunnskapsgrunnlaget om svikt i heilskapen på tenestetilbodet for barn og unge. Dette vil vere eit av punkta eg skal drøfte i kapittel 6.

6. DRØFTING

For å finne svar på forskingsspørsmål 2, skal eg drøfte funn frå analysen i samheng med konteksten og avgrensingane på oppgåva. Eg bruker overskriftene i dette kapittelet frå oppsummeringa av aktuelle barnevernfaglege utfordringar i punkt 2.4.1.

6.1 Forståing av omgrepa kvalitet, forsvarlege tenester og internkontroll

Under dette punktet skal eg drøfte funn i dokumentanalysen i lys av kunnskapsgrunnlaget som viser ei manglande felles forståing av omgrepa kvalitet, forsvarlegheit og internkontroll i den kommunale barneverntenesta, både oppover og nedover i organisasjonen. Som vist til på side 8, er det ei forventning til at tilstandsrapporten skal gje kommunestyret ein generell oversikt over tilhøve knytt til kvalitet, kapasitet og kompetanse.

Omgrepet «kvalitet» er få gonger nytta i rapportane. Ved bruk av Donabedian sin modell har dokumentanalysen likevel synleggjort at rapportane skildrar element innanfor dei tre kvalitetsdimensjonane, og slik har modellen bidratt til å skape eit innhald i omgrepet som eg skal drøfte vidare under dette punktet.

Kategorisering av teksten i tilstandsrapportane viser at det er ei overvekt av informasjon om strukturdimensjonen. Ei forklaring kan vere at kategoriane innanfor strukturdimensjonen ofte er knytt til vurderingar i høve kva grad ei teneste har forsvarleg bemanning og kompetanse, og at det er ein felles allmenn forståing om at tilstrekkeleg personale med riktig kompetanse er ei føresetnad for å yte tenester med kvalitet. Ei anna forklaring kan vere at strukturdimensjonar er meir handfaste og lettare å finne tal på, og difor lettare å skrive om.

Underkategoriseringa av strukturdimensjonen viser at det er ei overvekt av informasjon om stillingsheimlar og organisering av personalet, medan det er mindre informasjon om kapasitet, sjukefråvèr, turnover og arbeidsmiljø. Det er ein kommune som informerer om tal på sakar pr. tilsett, medan det er ein kommune som oppgjev prosent på sjukefråvèr. Ein kommune omtaler arbeidsmiljøet, men ingen kommunar gjev informasjon om avviksregistrering i høve vald eller truslar om vald.

Kategoriane som er nytta i dokumentanalysen under strukturdimensjonen kan ein definere som indikatorar, og med enkle grep måle, og ein kan difor stille spørsmål om kva som er årsaka til at disse kategoriane ikkje i større grad vert vektlagt. Sjukefråvèr, kapasitet, turnover og arbeidsmiljø, med eit særleg fokus på risiko for å verte utsett for vald og truslar, er tema som fagfeltet og FO, fagforeininga til sosialarbeidarane, har vore særleg merksam på over år.

Kompetanse som strukturdimensjon er mindre vektlagt enn organisering. Som vist til i kunnskapsgrunnlaget viser Kane til at dersom ein skulle overført vilkår for vurdering av forvarlegeheit på systemnivå frå helsesektoren, og over til barnevernet, ville ein sett på om tenesta har adekvat kompetanse som står i forhold til arbeidsoppgåvene. Som vist til i kap. 2 har det frå 2022 kome ei endring i barnevernlova med krav om kompetanse på masternivå frå 2031 for utøving av kjerneoppgåvene i barnevernteneste. To kommunar omtalar kompetanseplanen, men ingen skriv om strategiske kompetanseplanar med vurderingar av behov for kompetanse for å oppnå mål både på kort og lang sikt. Som vist til i kap. 2 ligg ansvaret for å ivareta forsvarleg kompetanse i barnevernet hjå kommunen. Med nytt krav til mastergrad vil det i åra framover vere aktuelt å tydeleggjere ein status i tilstandsrapporten på

både samla tilgjengeleg kompetanse, og ein plan for å innfri dei framtidige kompetansekrava. I tillegg til auka krav til kompetanse, er det eit tydlegare krav i lova om å ivareta tilsette med rettleiing samt tilby studentar praksisplass. Dimensjonar innanfor opparbeiding og ivaretaking av kompetent personale, vil vere sentrale indikatorar å følgje med på i framtidige tilstandsrapportar. Ei robust, kompetent og stabil personalgruppa er anerkjent som sentrale strukturelle kvalitetsdimensjonar i barneverntenesta.

Eit leiarverktøy for å halde oversikt og kontroll i drifta, er internkontroll. I analysen av rapportane vart det identifisert at to kommunar har omtala arbeid med internkontroll, men til tross for krav om internkontroll, er det ingen av kommunane som gjev greie for systematisk arbeid med identifisering av risikoområde og avvikshandtering. I risikovurderingar av drifta vurderer ein sannsynlegheiter for svikt, og konsekvensar av svikten. Barnevernsfeltet er eit felt med mangelfull forskning på samanhengen mellom årsak til eit problem og tiltak som kan verka hjelpande for utfordringane. Det kan framstå som om kommunane er forsiktige med å legge fram analysar av samanhengar mellom ulike tilhøve i drifta, og at analysane dermed ikkje kjem fram i tilstandsrapportane.

Ovanfor er kategoriar innanfor strukturdimensjonen drøfta. Donabedian sin teori hevdar at for å vurdere kvalitet, må ein sjå på samheng mellom dei tre dimensjonane. Enkelt kan ein seie at det hjelper ikkje kor mange tilsette ein har, dersom dei tilsette ikkje gjer det ein har vorte einige om at ein skal gjere, altså følgjer rutinar og prosedyrar. Ein må difor vurdere måloppnåing innanfor prosessdimensjonen for å ta stilling til om ein har nok ressursar eller ikkje. Dersom dei tilsette manglar rutinar eller bruker tida på oppgåver som det ikkje er meint å bruke tid på, må ein jobbe med prosessdimensjonane. Element innanfor prosessedimensjonen skal eg gjere greie for i neste punkt.

Resultatdimensjonane, altså i kva grad ein har oppnådd mål, er i liten grad omtala i tilstandsrapportane. Som vist til i konteksten, er det av fleire grunnar utfordrande å måle resultat av barneverntenesta sitt arbeid. Resultatdimensjonen skal eg drøfte i samheng med barneverntenesta sitt forbetningsarbeid, som eg kjem tilbake til i punkt 6.4.

Oppsummert er omgrepa kvalitet, forsvarlegheit og internkontroll få gonger omtalt i rapportane, men element i kvalitetsomgrepet etter Donabedian sin teori har bidratt til å drøfte utvalde kategoriar innafor dimensjonane. I kva grad barneverntenestene som har utarbeidd rapportane har omgrepa integrert i si teneste, kan eg ikkje konkludere med sidan eg har

gjennomført ei dokumentanalyse.

6.2 Praksis i samsvar med loven

Som vist ovanfor er det overordna biletet av rapportane at det er fleire normative utsegn enn skildring av eigen praksis. I tillegg kan det i nokre høve vere utydeleg om rapportane skildrar ein forventa praksis, eller praksisen som er synleg i tenesta. Mange av dei normative utsegna omhandla lovkrav til å overhalde fristar.

Eitt av dei sentrale funna i dokumentanalysen, er at undersøkingsfasen, som ein prosessdimensjon, er lite omtalt, eller ikkje omtalt i rapportane. Undersøkingsfasen er ei av kjerneoppgåvene til barneverntenesta, og er eit arbeid som skil seg ut frå andre kommunale tenester ved at barnevernlova gjev barnevernet mynde til å snakke med barnet utan foreldra sitt samtykke, og kan reise på heimebesøk til familiar utan at foreldra ønskjer det. I tillegg viser koding av prosessdimensjonane at arbeid med barna sin medverknad i liten gard vert omtala i rapportane.

Kunnskapsgrunnet viser til rapportar som avdekkjer svikt i barneverntenesta sin praksis, og då med eit særleg fokus på undersøkingsarbeidet og barnet sin medverknad. Svikta handlar ikkje om fristbrot, men om forsvarleg praksis innanfor dei ulike lovkrava. Det kan handle om kvaliteten på samtaler med barnet, kvaliteten på vurderingane eller kvaliteten på dokumentasjonen. Konteksten i oppgåva viser til at Statsforvaltaren skal bidra med å setje kriteria for kva som er forsvarleg barnevernsarbeid innafor dei ulike lovkrava.

Mange av rapportane viser KOSTRA som ein kvalitetsindikator for å synleggjere måloppnåing på lovkrav, ofte samanlikna med andre kommunar, og då i hovudsak på om dei har overheldt fristar. KOSTRA seier lite om innhald i undersøkingane slik som til dømes innhald i møter, samtaler med barna, heimebesøk og observasjonar, og gjev lite informasjon om rutinar fungerer etter hensikta, eller kor svikten er i arbeidsprosessane.

Konteksten på oppgåva viser til at KOSTRA kan vere usikre data då kommunane er ulikt organisert, demografien kan vere ulik, og det kan vere ulik kompetanse på føring av data som legg grunnlaget for KOSTRA. Donabedian skriv i artikkelen sin at ein skal vere varsam med å setje ein empirisk standard ved å samanlikne seg med andre tilsvarande tenester, og at dersom ein arbeidar med empiriske standardar bør det vere ein viss tryggleik i at utgangspunktet for samanlikningane er nokolunde likt. Dersom kommunen skal vektlegge KOSTRA som

datagrunnlag i analyser av drifta, må kommunen sikre ei felles forståing av kva tala fortel, kva dei eventuelt ikkje fortel, og samde om kva som er «gode» tal.

Med bakgrunn i at det kan vere utfordrande å samanlikne kommunar med kvarandre, kan det vere meir hensiktsmessig om kommunane samanlikne seg med seg sjølv over år, altså ein type monitoring. Å lage eit tidsreise på eigne tal, som nokre av rapportane viser til, kan vere eit nyttig refleksjonsgrunnlaget for å sjå på utviklingstrekk og drøfte kor det er behov for tiltak som til dømes kan vere politisk initiert.

Oppsummert er det ei overvekt av skildringar av normative lovkrav i tilstandsrapportane kontra skildringar av eigen praksis. I høve kommunane som eg har studert i oppgåva mi, kan det vere at dei leverer tenester opp mot forventa praksis, men det vert ikkje synleggjort i rapportane. Tal frå KOSTRA om måloppnåing på fristar, seier lite om innhald i aktivitetane og arbeidsprosessane på eit barnevernkontor. Skildringar av arbeidet i framtidige tilstandsrapportar kan auka kommunestyra si forståing av barneverntenesta sitt arbeid. Kunnskapsgrunnlaget legg vekt på større fokus på lokal og relevante indikatorar i vurdering av kvalitet, og i utvikling av indikatorar er det naudsynt å avgrense kjerneverksemda. Det skal eg drøfte i neste punkt.

6.3 Forbetringsarbeid

Ut frå kunnskapsgrunnlaget som er gjort greie for i kapittel 2, er det ikkje overraskande at barneverntenesta sitt forbetringsarbeid i liten grad er omtalt i tilstandsrapportane. Dokumentanalysen viser til at det finnes spor frå rapportane som omhandlar forbetringsarbeid ved at to kommunar viser til at dei har arbeida målretta med endringar.

Donabedian sin modell kan nyttast som ei felles forståingsramme i forbetringsarbeid. Å dele opp og sortere dei ulike elementa i drifta etter Donabedian sin modell, analysere samanhengar og konsekvensar, kan bidra til ei felles forståing av kva som er kvalitetshemmande og kvalitetsfremmande rammer i ei barnevernteneste. Som Donabedian avsluttar artikkelen sin med, kan ein stille spørsmålet til kvarandre om «Kva skjer?» i steden for «Kva er galt, og korleis kan vi gjere det betre?». (Donabedian, 1966) Ein kan vidare stille spørsmåla «Kva verkar?» og «Kva får vi til?», for det må vi gjere meir av. I eit organisasjons- og leiingsperspektiv vil det synleggjere kva personalet lukkast med og vil skape positive ringverknadar i ei teneste ved at personalet opplever meistring.

Både Øgar og Hovland og Vabo og Vabø argumenterer for at det er nødvendig å definere kjerneoppgåvene for å definerer relevante indikatorar, og at det i arbeid med mellommenneskelege relasjonar er det behov for lokale indikatorar som er tilpassa den enkelte teneste. Analysar av drifta må sjåast i samanheng med konteksten til tenesta og mindre grad utifrå forhandsbestemte standardar. Vabo og Vabø meiner at slike analyser kan vere nyttig å ta i dialog med administrativ og politisk leiing. Bufdir sin rettleiar for tilstandsrapporten tilrår å involvere politikarar i forarbeidet til rapporten, og analyser som Vabo og Vabø viser til, kan vere aktuelle i eit slik samarbeid.

Barneverntenesta kan hente inspirasjon og kompetanse til forbetningsarbeid frå helsesektoren slik som Helsetilsynet tilrår i rapporten etter tilsyn i samarbeid mellom NAV og barnevernet i 2019. Donabedian viser til at modellen hans kan nyttast til å setje små enkle mål innanfor kvar av dimensjonane dersom ein arbeider med større komplekse mål. Metodar som barneverntenesta kan nytta til å vurdere avstand til måla kan vere nasjonale statistikkar, data henta ut frå eige fagsystem, stikkprøver eller gjennomgang av dokument og journal. Statsforvaltaren sine vurderingar etter tilsyn kan nyttast som utgangspunkt for forbetningsarbeid eller det kan gjennomførast brukarundersøkingar. Vidare arbeid med tilstandsrapportane kan bidra til at fagmiljøet løfter ein debatt om kva som er relevante indikatorar for barneverntenesta å måle på systemnivå. Øgar og Hovland viser til at utvikling av gode indikatorar krev kompetanse og dette arbeidet kan difor gjerne gjerast i samarbeid med utdannings- og forskingsinstitusjonane.

Klok bruk av målingar og indikatorar kan bidra til eit felles språk om kva som er godt og dårleg barnevern. Arbeid med lokale, relevante indikatorar kan bidra til høgare kvalitet på tenestene, men òg identifisere utfordringar i eigen kommune som det er særleg naudsynt å kartlegge for å treffe med tiltaka. For å utvikle indikatorar er det behov for å vere samde om kva som er kjerneoppgåvene til den enkelte barnevernteneste, og for å oppnå høgare kvalitet på tenestene gjentar eg referansen frå Statens helsetilsyn på side 24 «Stikkordet er hele veien systematisk arbeid».

6.4 Samhandling på tvers av tenester

Både barnevernreforma og ny lovheimel om at kommunestyret skal vedta ein plan for kommunen sitt førebyggjande arbeid, som vist til på side 13, viser tydelege nasjonale føringar på at kommunen skal sjå på tenestene som ei samla forvaltning, og at kommunen pliktar å sjå

tenestene i ein samanheng. Malen på tilstandsrapporten legg føring for at kommunen skal skrive om forbygging og samarbeid med andre sektorar. Kunnskapsgrunnlaget viser til at ein av sviktene ovanfor barn og unge, er at det er manglande samanheng mellom tenestene.

Dokumentanalysen avdekkjer at det er utydeleg kva som er barneverntenesta si rolla ovanfor samarbeidsinstansar. Koding av rapportane viser at struktur-, prosess-, og resultatdimensjonane i liten grad vert synleg i høve samhandling på tvers. Det kjem ikkje, eller i liten grad fram kor mykje ressursar barneverntenesta nyttar til førebygging og samarbeid, korleis arbeidsprosessane er mellom dei ulike tenestene og kva som vert oppnådd av resultat.

I dokumentanalysen definerte eg ein normativ kategori på i kva grad barneverntenestene omtaler overordna forventningar til tenestene i kommunen sin strategiske planar. Ingen av tilstandsrapportane nemner barneverntenesta i samanheng med resten av kommunen sine overordna mål og planverk. Med tydelegare krav til kommunen sitt planarbeid i høve førebygging av omsorgssvikt og samhandling på tvers av tenester, vil det vere relevant informasjon i framtidige tilstandsrapportar å tydeleggjere barneverntenesta si rolle i samhandling med andre tenester som har ei rolle ovanfor barn og unge i kommunen.

6.5 Politisk involvering

Utgangspunktet for masteroppgåva har vore at tilstandsrapporten skal seie noko om kvaliteten på tenestene til barneverntenesta. Omgrepet kvalitet er i liten grad operasjonalisert innanfor barnevernet, men som vist ovanfor kan Donabedian sin modell bidra til å skape innhald i omgrepet.

Felles forståing av kva som er utfordringane er naudsynt før ein kan finne løysningar saman. Tilstandsrapporten kan vere eit verktøy som kan bidra til ei felles forståing. Som vist til ovanfor, er det då naudsynt at rapporten gjev ei realistisk framstilling av kva ein lukkast med og eventuelt ikkje lukkast med i praksisen. Ein realistisk innsikt gjennom rapporten kan føre til ein konstruktiv debatt rundt barnevernet og bidra til det engasjementet som Ingerslev etterlyser i sin artikkel.

Som skildra i kapittel 2 om politikaren sin rolle, er ei av oppgåvene å prioritere bruk av fellesskapet sine ressursar. Tilstandsrapporten frå barneverntenesta kan bidra til å leggje grunnlaget for kommunestyret sine prioriteringar. Dei økonomiske rammene er i liten grad

omtalt i tilstandsrapportane, og ein kommune skriv ingenting om økonomi. I den grad kommunane omtaler økonomi, er det i form av tal frå KOSTRA samanlikna med andre kommunar. Utfordringa med å samanlikne kommunar med KOSTRA i høve økonomi, er at det i kommunane er ulik befolkningssamansetning, ulike organisering av hjelpetiltaka, ulike levekår og ulikt kor ansvaret for førebygging er lagt. Som vist til på side 12 set ikkje loven grenser for korleis kommunen organiserer tenestene sine, så kommunane har stort lokalt handlingsrom. Politikarane arbeidar med å finne løysingar på samfunnsproblem, og dei treng informasjon frå fagfolka for å vurdere om tenesteutøvinga er i tråd med lova, og dei overordna måla til kommunen. Barneverntenesta kan nytte tilstandsrapporten til å kome med forslag til tiltak, eller prioritering av tiltak ut frå slik barneverntenesta vurdere behova for si målgruppe.

Tilstandsrapportane ligg i landskapet mellom det administrative og det politiske nivået i kommunen, og dei kan definerast for det som Asdal og Reinertsen omtaler som politiske verktøy. «De er redskaper for å få noe til å skje, for å realisere noe, for å overtale og sette en sak i bevegelse» (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 47).

7. KONKLUSJON

Kommunestyret i den enkelte kommune har det øvste ansvaret for det kommunale barnevernet. For å kunne ta ansvar, treng dei forståeleg og vesentleg informasjon frå sitt lokale barnevern. Kommunestyret treng informasjon om kva barn og familiar i kommunen strever med, om dei får den hjelpa dei har behov for, korleis barn og unge sjølv opplever hjelpa, om barneverntenesta har det som skal til for å hjelpe, og kva barneverntenesta treng frå systemet dersom dei ikkje kan hjelpe. Politikarane skal vite om barneverntenesta leverer tenester i tråd med lov om barneverntjenester, og ein tilstandsrapport skal difor synleggjer praksis i samanheng med overordna forventningar til tenesta.

Med Donabedian sin kvalitetsmodell som verktøy, har eg gjennom ein kvalitativ dokumentanalyse sett på kva som kjenneteiknar ein tilstandsrapportar frå barneverntenesta til kommunestyret. Konteksten i oppgåva har vore å studere rapportane i lys av aktuelle barnevernfaglege utfordringar og terminologien innafor arbeid med kvalitet. Tilstandsrapporten er eit nytt produkt, og mange kommunar har skrive rapporten for første gang.

Målet er at masteroppgåva skal vere eit bidrag til å spisse innhaldet i tilstandsrapporten noko som kan medverke til auka politisk involvering og utvikling av barnevernet. Eg skal oppsummere oppgåva med fem kjenneteikn som eg har sett særleg fokus på i denne oppgåva, og som kan vere læringspunkt for utarbeiding av nye rapportar.

7.1 Kjenneteikn på tilstandsrapportane

Eit av dei tydeligaste kjenneteikna med dei samla tilstandsrapportane er at det er ei overvekt av tekst om kva som er dei nasjonale krava til barneverntenesta, og då i hovudsak igjennom lovtekst. Ein bør ta stilling til om tilstandsrapport frå barneverntenesta til kommunestyret i større grad skal innehalde skildringar av eigen praksis på alle aktivitetsområda for å kunne ta stilling til kvaliteten på tenestene.

Eit anna kjenneteikn er at i høve fordeling av tekst på dei tre kvalitetsdimensjonane er det ei overvekt av tekst om strukturdimensjonar som handlar om kva for ressursar barneverntenesta har tilgjengeleg for å kunne utføre oppgåvene sine. Det kan handle om ei allmenn forståing om at tilstrekkeleg personale med riktig kompetanse er avgjerande for kvalitet på tenestene. Innanfor strukturdimensjonen er det ei overvekt av tekst knytt til tall på stillingsheimlar og organisering av stillingane, medan mindre tekst omhandlar tilhøva rundt personalet. Kommunestyret har det overordna ansvar for rammevilkåra i barneverntenesta sitt arbeid, og både ivaretaking av personal med kompetanse, og plan for rekruttering av personal med kompetanse, er sentralt i høve rammer. Indikatorar innanfor strukturdimensjonen kan politikarane påverke, og er sentrale indikatorar for vurdering av forsvarlege tenester på eit systemnivå. Velfungerande internkontroll kan bidra til å synleggjere samanhengar i høve strukturdimensjonane.

Eit tredje kjenneteikn er at det er ei overvekt av tekst om lovkrav samanlikna med tekst om arbeidsprosessar, og då særleg skildringar knytt til to av barneverntenesta sine kjerneoppgåver nemleg undersøkingsarbeidet og samtalar med barna. Barneverntenesta sitt arbeid med undersøkingar samt involvering av barn, er eitt av sviktområda som tilsynsmyndigheitene avdekkjer. Tilstandsrapportane viser ei overvekt av informasjon knytt til fristbrot eller ikkje, men kjem med mindre informasjon om det faktiske innhaldet i lovkrava. Skildringar av arbeidsprosessar i tilstandsrapportane både i høve utfordringar, og det ein lukkast med, kan bidra til at kommunestyret får breiare innsikt og forståing for barnevernet sitt arbeid.

Å måle resultat kan vere krevjande for barnevernet, og kvalitetsomgrepet er i liten grad

operasjonalisert. Det fjerde kjenneteiknet med rapportane er at kommunane i stor grad nytta KOSTRA som indikator for oppnådd resultat. Definisjon av kjerneverksemd er nødvendig for å kunne arbeide med kvalitetsforbetring. Dialog med politikarar om barnevernet sine kjerneoppgåver og relevante lokale indikatorar, kan vere ei god investering i framtidige tilstandsrapportar. Utvikling av nasjonale indikatorar samt auka kompetanse på forbetningsarbeid kan gjerast i samarbeid utdannings- og forskingsmiljøa.

Det femte og siste kjenneteiknet på tilstandsrapportane er at i teksten om barneverntenesta si samhandling med andre tenester manglar det element frå dei tre kvalitetsdimensjonane. Rapportane gjev i liten grad, eller ingen informasjon om ressursar satt av til samhandling, arbeidsprosessane eller mål for samhandlinga. I nytt lovkrav til kommunen om å lage ein plan for førebygging av omsorgssvikt og samarbeid på tvers, kan Donabedian sine dimensjonar vere vesentleg å synleggjere i ein slik plan.

Politikarane kan kome med løysingar som fagfolka ikkje har oversikt over. Tilstandsrapporten kan vere eit verktøy til stø kurs for høgare kvalitet på dei samla tenestene til barn og unge, og bidra til eit felles engasjement i den enkelte kommune for dei barna og familiane som treng ein kommune å støtte seg til når livet er vanskeleg.

7.2 Vidare forskning

Ei avgrensing i masteroppgåva har vore at eg har gjennomført ei dokumentanalyse, og har dermed ikkje spegla funna i samtaler med aktuelle informantar. Ved neste års utarbeiding av tilstandsrapportar har kommunane eit breiare erfaringsgrunnlag for refleksjon rundt rapporten og det kunne vore gjort eit tilsvarande prosjekt, men i tillegg til å analysere rapportane, intervjuer dei som har utarbeida rapportane og politikarar som skal bruke den.

Som nemnd tidlegare kan ein omtale tilstandsrapporten som eit politisk verktøy. Eit relevant prosjekt kan vere å studere tilstandsrapporten i samheng med politisk handsaming av den i kommunestyret. Formålet kan vere å evaluere om tilstandsrapporten bidrar til å oppnå målet som nasjonale myndigheiter har satt for tilstandsrapporten.

LITTERATURLISTE

- Arntzen, E. (2014). *Ledelse og kvalitet i helsetjenesten*. Oslo: Gyldendal akademiske
- Asdal, K & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse?* Oslo: Cappelen Damm
- Arbeidsmiljølova. (2006). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Lov-2005-06-17-62)* <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmilj%C3%B8loven>
- Barne- og familiedepartementet. (2021). *Tildelingsbrev til barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2022*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3c03f39789d433a9ade95467740b6ab/tidelingsbrev-bufdir-2022.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018 – 2024*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6e31905299774f5681d57311e284d519/bedre-barnevern.pdf>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021). *Om tilstandsrapportering*.
https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/tilstandsrapportering/om_tilstandsrapportering/
- Barnevernloven. (1993). *Lov om barneverntjenester (Lov-1992-07-17-100)*.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevernloven>
- Braut, G.S & Øgar, P. (2018). *Skjønnsutøvelse og fortolkning*. I. Lindøe, P.H m.fl. (red.) *Regulering og standardisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bukve, O (2012). *Lokal og regional styring. Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Donabedian, A. (1966). *Evaluating the Quality of Medical Care*.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0009.2005.00397.x>
- Gundersen, R., Helgeland, M. & Tholander, M. (2015). *Kvalitet som styringsparameter i*

- kommunale barneverntjenester hjelpemiddel eller hemske*. [Masteroppgåve. Handelshøgskulen i København]
- Haver, I. (2021). «Slik gjør vi det hos oss, og slik har vi alltid gjort det». *Forsvarlighetssvikt i barnevernet*. [Masteroppgåve. Universitetet i Stavanger]. UiS Brage <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2759616/no.uis%3ainspera%3a76489973%3a50178923.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Helsetilsynet. (2020). *En dag så står du der helt alene. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2019 med ettervern og samarbeid mellom barnevernet og Nav*. Statens helsetilsyn. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2020/helsetilsynetrapport2_2020.pdf
- Helsetilsynet. (2022). *Svikt i 8 av 9 barneverntjenester*. Statens helsetilsyn. <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>
- Henningsen, M & Kornstad, T. (2010). *Kvalitetsforskjeller i barneverntenesta sitt arbeid*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.nb.no/items/2e52467445c1286200198a1a0f632550?page=0&searchText=oaiid:%22oai:nb.bibsys.no:991004614174702202%22>
- Ingerslev, H. (2020). *Langt nok fra eller tett nok på*. Norges barnevern nr. 4 – 2020. Vol. 97. s. 266 – 282. <https://www-idunn-no.galanga.hvl.no/doi/epdf/10.18261/ISSN.1891-1838-2020-04-04>
- Kane, A.A. (2018). Forsvarlighetskravet i barneverntjenester. *Norges barnevern*. Nr. 2- 3 2018. Vol. 95. s. 200 – 216. <https://www-idunn-no.galanga.hvl.no/doi/epdf/10.18261/ISSN.1891-1838-2018-02-03-09>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Nordahl, B. (2019). *Bruker barneverntjenesten tilsyn til kvalitetsforbedring? En studie av Fylkesmannens tilsyn av barneverntjenesten*. [Masteroppgåve. Høgskulen på

- Vestlandet]. HVL Open. https://hvlopen.brage.unit.no/hvlopen-xmlui/bitstream/handle/11250/2660902/Nordahl_BettinaB.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- NOU 2017: 12. (2017). *Svikt og svik — Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Offerdal, A. (1999). *Den politiske kommunen*. Oslo. Kopinor Pensum A/S
- Opstad, L. (2018). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Prop. 106 L (2012 – 2013). *Endringer i barnevernloven*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-106-l-20122013/id720934/>
- Prop. 73 L (2016 – 2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>
- Prop. 84 L (2018 – 2019). *Endringer i barnevernloven. (Samtaleprosess og årlig tilstandsrapportering mv)*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-84-l-20192020/id2698870/>
- Prop. 133 L (2020–2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>
- Rabøllutvalet, (2013). *Evaluering av årlige tilstandsrapporter. Tilstandsrapporter som verktøy for kvalitetsutvikling*. Utdanningsdirektoratet <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2013/evaluering-av-arlige-tilstandsrapporter.pdf>
- Røsvik, K. Vike, H., Haldar M. (2021). Barnevernet – velferdsstatens romantiske effektiviseringsprosjekt. *Institutt for pedagogikk og livslang læring Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU. Vol. 39. 2- 3 (2021)*. s. 169 – 186. <file:///C:/Users/janne/Downloads/3781-Article%20Text-17223-1-10-20211029.pdf>
- Sando, S. (2021). Om å skrive jernbanehistorie. *På Sporet*. Vol. 53. Nr. 187 (Juni). s. 36-40.

Slettebø, T., Briseid, K., Brodtkorb, E., Skjeggestad, E., Sverdrup, S. Sørensen, T. (2019).

Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighet og internkontroll i den kommunale barnevernstjeneste". (Vid rapport 2019/3). VID vitenskapelige høyskole.

https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Godt_nok_barnevern_Forstaelser_av_forsvarlighet_og_internkontroll_i_den_kommunale_barneverntjenesten.pdf?_gl=1*9wtm1l*_ga*ODk0MDcyNDkzLjE2MTkxNjEwOTY.*_ga_E0HBE1SMJD*MTY1MzkxMzQyOS40Ny4xLjE2NTM5MTM3MjYuMA

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

Fagbokforlaget

Vabø, M. (2014). Dilemmaet i velferdens organisering. Vabø, M. og Vabo, S.L. (red)

Velferdens organisering. Oslo: Universitetsforlaget.

Vabo S. I. og Vabø. M. (2016). Kontroll og tilsyn som kilder til kvalitetsforbedring.

Fagbokforlaget Nordiske Organisasjonsstudier, 18 (1): 56 – 78.

Øgar, P og Hovland, T. (2004). *Mellom kaos og kontroll. Ledelse og kvalitetsutvikling i*

kommunehelsetjenesten. Oslo: Gyldendal akademiske

VEDLEGG

1. Forklaring til val av underkategoriar

Strukturdimensjonen

Kategori	Underkategori	Forklaring
Organisering	Organisering internt	Tekst om stillingsheimlar og organisasjonskart.
	Organisering eksternt	Tekst om barneverntenesta sin plass i samanheng med resten av kommunen. Aktuelt tema for samarbeid mellom barneverntenesta og andre kommunale tenester.
	Demografi	Skildring av kommunen sitt særtrekk i høve samansetning av innbyggjarane. Indikatorar som til dømes tal på barn, åleineforsørgjarar, låginntektsfamiliar, utdanningsnivå, barn med foreldre som står utanfor arbeidslivet. Rettleiaren for tilstandsrapporten skriv at kommunane kan vurdere å ta med demografi som eit tema i rapporten.
	Internkontroll	Tekst som omhandla element for arbeid med internkontroll. Rettleiaren for tilstandsrapporten tilrår at kommunane gjer greie for om tenesta har eit internkontrollsystem, kort om kva det inneber, kva innhaldet i internkontrollen er, og når den sist vart oppdatert. (Bufdir, 2021)
Hjelpetiltak	Då fleire kommunar har tekst som omhandla ulike hjelpetiltak som barneverntenesta kan tilby, valde eg å lage ein underkategori på det. Eg definerte hjelpetiltak som ein strukturdimensjon fordi dei er ein ressurs inn i tenesta som tilrettelegg for prosessdimensjonane. Fordeling av hjelpetiltaka, og korleis barneverntenesta nytta dei ulike tiltaka, har eg lagt som ein prosessdimensjon under tiltaksfasen.	

Kategori	Underkategori	Forklaring
Personal	Årsverk	Tal på stillingar i barnevernteneste.
	Kapasitet	KOSTRA har ein indikator som heiter «Antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk». Den skal seie noko om sakar pr. tilsett. Dette er eit tema som FO, fagforeininga for sosialarbeidarar, har vore oppteken av i lengre tid. FO vil ha eit makstal på sakar pr. tilsett i barneverntenesta. Rettleiaren tilrår at kommunen bør vise til tal på kapasitet over tid.
	Sjukefråvèr	Tekst om sjukefråvèr som kan verte henta frå

		kommunen sitt personalsystem. Rettleiaren tilrår at kommunen skriv om på kva nivå sjukefråvèret ligg på og eventuelle tiltak som er satt inn for å arbeide med å redusere sjukefråvèr.
	Turnover	Turnover handlar om kor mange tilsette som sluttar frå eit år til eit anna. Høg turnover kan påverke stabiliteten i ei personalgruppe, og kan vere ein relevant indikator for barneverntenesta.
	Arbeidsmiljø	Tekst som omhandlar HMS-arbeid med særleg fokus på arbeidsmiljø i tråd med arbeidsmiljølova § 4-1, om at tilsette har rett på eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø. (AML, 2006, § 4-1) Særleg relevant for barneverntenesta er risiko for å verte utsett for vald eller truslar.

Kategori	Underkategori	Forklaring
Kompetanse	Kompetanseoversikt	Tekst som omhandlar informasjon om kva type kompetanse dei tilsette i barneverntenesta har.
	Kompetanseplan	Tekst som omhandla i kva grad kommunen har ivareteke lovkravet i bvl. § 2.1, 6. ledd om å sikre opplæring til dei tilsette både i nåtid og framtid. (Bvl. 1993)
	Internopplæring/-rettleiing	Tekst som omhandla i kva grad kommunen har ivareteke lovkravet i bvl. § 2.1, 6. ledd om å sikre dei tilsette rettleiing. (Bvl. 1993)
	Erfaring frå kommunalt barnevern	Informasjon knytt til erfaring frå barneverntenesta som kan vere nyttig for å ta stilling til den samla kompetansen i tenesta.
	Rekruttering	Informasjon om tema knytt til rekruttering av nye tilsette.

Kategori	Underkategori	Forklaring
Økonomi	Totalt budsjett evt. avvik	Tekst knytt til sum på budsjett og eventuelle avvik i reknskapet.
	Utgifter del på funksjon	I KOSTRA vert utgifter i barneverntenesta knytt til 3 funksjoner. 244: Driftsutgifter. 251: Barn som ikkje er plassert av barnevernet. 252: Barn som er plassert av barnevernet.
	Utgifter pr. barn	KOSTRA- indikator: Utgifter til barnevern per. barn i befolkninga mellom 0 – 17 år. Det er ein indikator som viser dei totale utgiftene som vert brukt på barnevern delt tal på barn og unge mellom 0 og 17 år i kommunen.
	Kjøp av private tiltak	Aktuelt politisk tema. Viser til forklaring på side 18.
	Utgifter knytt til	Ei av endringa med barnevernsreforma er auka

	barnevernsreforma	økonomisk ansvar for kommunane.
--	-------------------	---------------------------------

Prosessdimensjonen

Kategori	Underkategori	Forklaring
Meldingsfasen	Praksis i eiga teneste	Skildring av innhald i barneverntenesta sitt arbeid med å handsame bekymringsmeldingar. Forventinga til denne kategoriar var tekst i høve; kven som handsamar meldingane, tersklar for å opne undersøking, tersklar for å melde, arbeidet med dokumentasjon i høve henlegging av meldingar då dette har vore tema i tilsyn frå Statsforvaltaren. Tekst som handlar om kor ofte tenesta har mottaksmøte er ikkje gjeve poeng.
	Tal på meldingar	Tal kan hentast ut frå fagsystemet til barneverntenesta. Tal vert rapport til Statsforvaltaren 2 gangar i året.
	Tal på henlagde meldingar	Informasjon som barneverntenesta kan hente ut frå sitt eige fagsystem.
	Instansar som meld bekymring	Informasjon som barneverntenesta kan hente ut frå sitt eige fagsystem.
	Innhald i meldingane	Informasjon som barneverntenesta kan hente ut frå sitt eige fagsystem.

Kategori	Underkategori	Forklaring
Undersøkingssfasen	Praksis i eiga teneste	Skildring av arbeidsoppgåver i barneverntenesta sitt arbeid med undersøkingar.
	Tal på undersøkingar	Tal på barn med undersøking i forhold til innbyggjarar mellom 0 – 17 år er ein KOSTRA – indikator.
	Tal på henlagde undersøkingar	Informasjon som barneverntenesta kan hente ut frå sitt eige fagsystem.
	Barnet sin medverknad	Tilrettelegging frå brukarmedverknad i den enkelte sak. Samla resultat etter brukarundersøkingar, har eg i denne oppgåva lagt som ein resultatdimensjon.
	Innhald i undersøkingane	Informasjon om kva utfordringar som vert avdekka i undersøkingsarbeidet. Eg kjenner ikkje til at dette er informasjon som vert registrert i barneverntenesta sitt fagsystem.

Kategori	Underkategori	Forklaring
Tiltaksfasen	Tal på barn i tiltak	Tal på barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggjarar mellom 0 – 17 år er ein KOSTRA-indikator.
	Fordeling av type hjelpetiltak	Som vist til ovanfor, har eg under denne kategorien gjeve poeng til dei kommunane som

		har tekst som handlar om fordeling av ulike typar hjelpetiltak.
	Evaluering av tiltaksplan	Barneverntenesta skal følgje nøye med på korleis det går med barnet og foreldra etter at det er satt inn hjelpetiltak, og vurdere om hjelpen er tenleg. Jamleg evaluering av tiltaksplanar er heimla i bvl. § 4-5. (Bvl, 1993)
	Barnet sin medverknad	Tekst som omhandla barneverntenesta sin arbeid med å involvere brukarstemmen i den enkelte sak.
	Tal på barn i ettervern	Tal på hjelpetiltak for ungdom mellom 18 og 25 år, er tal som vert rapportert frå barneverntenesta til Statsforvaltaren 2 gongar i året. Rettleiaren viser til at det kan vere relevant å informere om kva type hjelpetiltak unge i ettervern mottek.

Kategori	Underkategori	Forklaring
Flytting	Hasteflyttinger	Barnevernleiar har mynde til å fatte vedtak om å hasteplassere barn utan foeldra eller ungdommen sin samtykke etter bvl. § 4-6. 2. ledd og 4-25 jf. bvl. 4-24. Tekst som omhandla hasteplasseringar ligg under denne kategorien.
	Oppfølging av barn i fosterheim	Barneverntenesta rapporterer 2 gongar i året til Statsforvaltaren på tall på barn plassert i fosterheim etter bvl. § 4-12 eller 4-4, 6. ledd. Tal på barn som bur utanfor heimen i løpet av året i forhold til innbyggjarar mellom 0 – 17 år er òg ein KOSTRA – indikator. Som ein del av barnevernsreforma har kommunen fått eit større økonomisk ansvar for oppfølging av fosterheimane. Oppfølging av barn i fosterheim er ei av kjerneoppgåvene til barneverntenesta. For å få poeng i denne kategorien må kommunen skrive om tilhøve rundt oppfølging av barn i fosterheim som ligg utover tal på barn i fosterheim.
	Oppfølging av barn på institusjon	Barneverntenesta rapporterer 2 gongar i året til Statsforvaltaren på tall på barn plassert på institusjon. Som ein del av barnevernsreforma har barneverntenesta fått eit støtte økonomisk ansvar for barn som bur på institusjon. Dette skal vere ein økonomisk insentiv for at kommunane skal ta eit større ansvar for å førebyggje at barn treng statleg institusjonsplass. For å få poeng på denne kategorien, må kommunen skrive meir ein tal på plasseringar.
	Tilbakeføringar	Etter lova skal barneverntenesta jamleg vurdere tilbakeføring til biologiske foreldre. Mangel på

		aktiv vurdering av tilbakeføring og samværsomfang er eit av punkta det norske barnevernet har fått kritikk for i den Europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg.
	Saker i rettsapparatet	Fylkesnemnda skal handsame alle saker der barneverntenesta nyttar tvang. Dette gjeld saker om omsorgsovertaking, institusjonsplass på grunn av åtferd (rus, kriminalitet, vagabondering), samværsutmåling, tilbakeføring til biologiske foreldre mm.

2. Oppteljing av underkategoriene

Strukturdimensjon

Organisering

	Organisering internt	Organisering eksternt	Demografi	Internkontroll	Informasjon om ulike hjelpetiltak	Totalt
A	1	1	1	0	1	4
B	1	1	0	1	1	4
C	1	0	0	0	1	2
D	1	1	1	0	1	4
E	1	0	1	1	1	4
F	1	0	0	0	0	1
G	1	0	1	0	1	3

Personal

	Årsverk	Kapasitet	Sjuefråvør	Turnover	Arbeidsmiljø	Totalt
A	1	1	0	0	0	2
B	1	1	0	0	0	2
C	1	1	0	0	0	2
D	1	0	0	0	0	1
E	1	0	1	1	0	3
F	1	0	0	0	1	2
G	1	0	0	1	0	2

Kompetanse

	Kompetanse oversikt	Kompetanse plan	Intern-opplæring/rettleiing	Erfaring frå kommunalt barnevern	Rekruttering	Totalt
A	1	0	1	0	0	2
B	1	1	1	0	0	3
C	1	0	1	1	0	3
D	1	0	0	0	0	1

E	1	1	0	0	0	2
F	1	0	0	0	0	1
G	1	0	0	1	0	2

Økonomi

	Totalt budsjett- evt. avvik	Utgifter delt på funksjon	Utgifter til barnevern. barn	Kjøp av private tiltak	Utgifter knytt til barneverns reforma	Totalt
A	1	1	1	0	0	3
B	0	0	0	0	0	0
C	0	1	1	0	0	2
D	0	1	1	0	1	3
E	0	1	1	0	0	2
F	1	1	0	0	0	2
G	0	0	1	0	1	2

Prosessdimensjonen

Meldingsfasen

	Praksis i eiga teneste	Tal på meldingar	Tal på henlagde meldingar	Instansar som meld bekymring	Innhald i meldingane	Totalt
A	0	1	1	1	1	4
B	0	1	0	1	0	3
C	1	1	1	1	1	4
D	0	1	0	1	0	2
E	0	1	0	1	0	2
F	0	1	0	1	0	2
G	0	1	0	1	1	3

Undersøkjingsfasen

	Praksis i eiga teneste	Tal på unders.	Tal på henlagde unders.	Barnet sin medverknad	Innhald i unders.	Totalt
A	0	1	0	0	0	1
B	0	1	1	0	0	2
C	1	1	1	0	0	3
D	0	0	0	0	0	0
E	0	0	1	0	0	1
F	0	1	0	0	0	1
G	0	1	0	0	0	1

Tiltaksfasen

	Tal på barn i tiltak	Fordeling av type tiltak	Evaluering av tiltaksplanen	Barnet sin medverknad	Tall på ungdom i ettervern	Totalt
A	1	1	0	1	1	4
B	1	0	0	0	1	2
C	1	0	1	0	1	3
D	1	0	1	0	1	3
E	1	0	0	1	1	3
F	1	0	0	0	1	2
G	0	0	1	0	0	1

Flyttingar:

	Haste-flyttingar	Oppfølging av barn i fosterheim	Oppfølging av barn på institusjon	Tilbakeføringar	Saker i rettsapparatet	Totalt
A	1	0	0	0	1	2
B	1	1	0	0	1	3
C	1	0	0	0	0	1
D	1	0	0	0	0	1
E	1	1	0	1	0	3
F	0	0	0	0	0	0
G	0	0	1	0	0	1