

Kvalitet som styringsparameter i kommunale barneverntjenester -hjelpemiddel eller hemsko



Av

Rune Gundersen, Martha Helgeland & Morten Tholander

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2015



Forord

Vi er tre studenter med nokså forskjellige bakgrunn. MPA studiet har ført oss sammen gjennom gruppediskusjoner, notatskriving, eksamenskriving og sosiale settinger. Ved å dra nytte av egne erfaringer hvor en av oss jobber i konsulentbransjen som blant annet tar oppdrag for Bufdir, en som jobber i staten, og har god kjennskap til styring - og statsforvaltning, og den tredje jobber i en stor kommune, med erfaring fra førstelinjetjeneste og blant annet barnevernet, har vi funnet en sammensetning som har gitt oss et godt utgangspunkt til å se helheten i forskjellige tjenester. Det har også gitt oss gode diskusjoner i forskjellige case vi har jobbet med. Vi mener dette også har vært et godt utgangspunkt også for masteravhandlingen.

Vi vil først og fremst takke vår veileder Leiv Opstad, Dosent ved Handelshøyskolen i Trondheim. Han har bidratt til å gi oss den avgjørende dytten for å komme i mål. Videre vil vi takke forelesere og medstudenter for lærdom og rikholdig inspirasjon. Studieopplegget med samlinger i inn og utland har vært både interessant og sosialt, og gitt innsikt og opplæring i pensum på en særdeles nyttig måte. Tusen takk!

Vi sender også en varm takk til våre nærmeste, og folk rundt oss som har hatt tålmodighet til oss i disse årene, og ikke minst det siste halvåret med avsluttende masterarbeid. Hjertelig takk!

Gjennom masteravhandlingen har vi sett på Bufdir som et spennende case, og fått muligheten til å studere hvordan departementer og direktorater opererer og styrer, og i hvilken grad kommunene selv bestemmer hvordan tjenester skal ytes til innbyggerne. Vi har også fått innblikk i hvordan Fylkesmannen som kontrollorgan er med på å kvalitetssikre tjenestene. Det som har vært vårt hovedfokus er å se på forståelsen av kvalitet på alle disse nivåene, og i hvilken grad de forskjellige instansene har en lik eller ulik forståelse og definisjon av begrepet kvalitet både i utførelse og uttalelse.

Vi retter derfor en takk også til Bufdir, og våre respondenter hos Fylkesmannen og i kommunene, som møtte oss med stor velvilje til å bidra med informasjon og dokumenter, samt i intervjuer og samtaler. Takk skal dere ha!

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterenes regning. Til slutt vil vi takke hverandre for gjensidig læring, et godt samarbeid og godt vennskap. Takk alle tre.

Rune Gundersen

Martha Helgeland

Morten Tholander

Sammendrag

Denne oppgaven belyser hvordan kvalitet brukes som styringsparameter i norske barneverntjenester. Dette inkluderer en analyse av hvordan kvalitetsbegrepet defineres og operasjonaliseres, samt en kartlegging av hvordan måling og kontroll av fastsatte kvalitetsparametere gjøres. Oppgaven søker å finne ut av om kvalitet per i dag fungerer som styringsparameter, og eventuelt hvordan kvalitet sikres og kontrolleres, enten gjennom kvalitetsparametere, eller på annet vis. I tillegg vil oppgaven være et utgangspunkt for vurdering av veien videre når det gjelder kvalitetsstyring og -sikring innen norske barneverntjenester.

Oppgaven tar utgangspunkt i ISO-standardens inndeling i tre konkrete kvalitetsaspekter; prosess-, struktur- og resultat-kvalitet. Oppgaven inkluderer også et skille mellom brukerfokus og kravsfokus. Kvalitet som styringsparameter blir i denne oppgaven sett i sammenheng med styringsprinsipper som blant annet målstyring, og drøftes i lys av prinsippal/agentteori. Utvikling og bruk av kvalitetsindikatorer er i denne forbindelse også et relevant aspekt som belyses.

Forskningen har vært gjennomført som et trinnsvis forskningsopplegg, hvor en dokumentanalyse danner grunnlaget for åpne intervjuer med relevante instanser innenfor det kommunale barnevernet. Intervjuene og funnene fra dokumentanalyse samlet har dannet grunnlag for en kartlegging og en analyse av dagens situasjon. Dokumentanalysen har tatt for seg sentrale styrings- og kontroll-dokumenter fra relevante instanser som Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, Helsedirektoratet og Riksrevisjonen, mens intervjuer har vært utført med de utførende instansene, altså kommuner og fylkesmenn. Studien er et case study, og er ikke generaliserbar.

Dokumentanalysen avdekker en manglende omforent kvalitetsforståelse i norsk barnevern, med mange styringsparametere på prosesskvalitetsnivå. Gjennom intervjuene bekreftes dette inntrykket. I det formelle kvalitetsstyringsløpet var brukerbasert resultat-kvalitet i stor grad fraværende. Imidlertid ble det identifisert, gjennom intervjuene, et parallellt og uformelt kvalitetsstyringsløp, hvor fokuset i mye større grad var på brukerbasert resultat-kvalitet. Oppgaven mener å kunne vise at de eksisterende styringsparadigmet som brukes og etterfølges i den formelle sfæren, tilsynelatende ble oppfattet som utilstrekkelig for å sikre kvalitet i de kommunale barneverntjenestene, men at det tomrommet som det offisielle rapporteringssystemet etterlater fylles inn gjennom uformell kvalitetssikring hos utøvende instanser. Med bakgrunn i en diskusjon rundt de utfordringer som er knyttet til å utvikle gode resultat-kvalitetsindikatorer, og dagens todeling av kvalitetsstyring, konkluderer oppgaven med at implementering av kvalitetsindikatorer som styringsparameter ikke nødvendigvis vil medføre bedre sikring av kvalitet i norske barneverntjenester.

Abstract

This thesis studies how quality is used as a parameter in Norwegian child welfare services. This includes an analysis of how the concept of quality defined and operationalized, as well as a mapping of how the measurements and controls of specified quality parameters are done. The thesis seeks to determine whether quality currently works as a control parameter, and possibly how is quality assured and controlled, either through parameters or otherwise. In addition, the thesis is a starting point for assessing the way forward when it comes quality governance and quality assurance within Norwegian child welfare services.

The basic understanding of quality in this thesis is based on the ISO standard's division of the concept into three specific quality aspects; process, structure and results. this thesis also incorporates a separation between results with regards to the user of the services and results in connections with fulfilling requirements. Quality as a parameter is in this thesis understood in the context of management principles such as balanced scorecards, and discussed in the light of principal/agent theory. The further development and use of quality indicators is also considered relevant in this context.

The research has been carried out as a stepwise research project, where a document analysis forms the basis of open interviews which are completed with relevant bodies within the municipal child welfare. Findings from the interviews and the document analysis has been analysed together to form a picture of the current situation. The document analysis has focused on the central management and control documents from relevant bodies of Children, Equality and Social Inclusion, Health Directorate and OAG, while interviews have been with the executive bodies, municipalities and county governors. This research is a case study, and the findings cannot be generalized.

The document analysis reveals a missing unified understanding of quality in Norwegian Child Welfare, with many parameters at the process quality level. Interviews confirmed this impression. In the formal quality governance and assurance, the user dimension was largely absent. However, as identified through interviews, a parallel and informal quality governance was in place, with a significant greater focus on user-based quality of results. The existing management paradigm which was officially used and followed in the formal sphere, was at the same time apparently perceived as insufficient to ensure quality in the municipal child welfare services. The void left was thus filled through informal and discretionary quality assurance. Based on a discussion around the challenges related to developing good result quality indicators, and the current dichotomy of quality management, the thesis concludes that implementation of quality indicators as a control parameter not necessarily will entail better assurance of quality in Norwegian child welfare services.

Innholdsfortegnelse

Forord...1	
Sammendrag...2	
Abstract...3	
KAPITTEL 1 INNLEDNING...7	
1.1 Bakgrunn...7	
1.2 Dagens utfordring: Kvalitetsstyring og oppstykket ansvarsfordeling...8	
1.3 Utfordringer med kvalitet som styringsparameter...9	
1.4 Barnevernets organisering i Norge...10	
1.4.1 Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet...10	
1.4.2 Bufdir og Bufetat...10	
1.4.3 Kommunalt barnevern...11	
1.4.4 Helsetilsynet...12	
1.4.5 Fylkesmannen...12	
1.4.6 Fylkesnemda...13	
1.4.7 Riksrevisjonen...13	
1.4.8 Modell over sentrale aktører...13	
KAPITTEL 2 PROBLEMSTILLING, FORSKNINGSSPØRSMÅL OG AVGRENSNING...15	
2.1 Bakgrunn og problemstilling...15	
2.2 Avklaring av sentrale begreper...16	
2.3 Operasjonalisering og formulering av forskningsspørsmål...17	
2.3.1 Utdypning av våre forskningsspørsmål...18	
2.3.2 Ytterligere avgrensning av oppgaven...19	
2.4 Oppgavens oppbygning...20	
2.4.1 Teori...20	
2.4.2 Metode...21	
2.4.3 Analyse og drøfting...21	
KAPITTEL 3 TEORI...22	
3.1 Begrepet kvalitet og ulike definisjoner av kvalitet...22	
3.1.1 Kvalitet i produkter og kvalitet i tjenester...23	
3.1.2 En standardisert definisjon av kvalitet...24	
3.1.3 En modell for kvalitet...26	
3.2 Styring i offentlig sektor...27	
3.2.1 Resultatstyring...29	
3.3 Agentteori...30	
3.3.1 Ulike mål...30	
3.3.2 Asymmetrisk informasjon...31	
3.3.3 Prinsipalens informasjonsinnhenting og styring av agenten...32	
3.3.4 Agentkostnader...32	
3.4 Kvalitetsindikatorer...33	
3.5. Oppsummering...36	
KAPITTEL 4 METODE...37	
4.1 Overordnet metodisk teori...37	
4.1.1 Ontologi og epistemologi...37	

4.1.2	Kvalitative analyser...38
4.2	Vårt forskningsdesign...40
4.2.1	Dokumentanalyse...42
4.2.2	Intervjuer...44
4.3	Vurderinger gjort i forbindelse med valg av metode...47
4.3.1	Reliabilitet...48
4.3.2	Validitet...49
4.3.3	Begrepsvaliditet...50
4.3.4	Selv-representasjon...51
4.4	Etiske betraktninger...51
4.5	Utfordringer og begrensninger ved valgt metode og forskningsdesign...52
4.6	Oppsummering av metode og forskningsdesign...54
KAPITTEL 5 DOKUMENTANALYSE...56	
5.1	Dokumentenes avsender, mottaker og formål...56
5.2	Kort om innholdet og det overordnede budskapet i de forskjellige dokumentene...58
5.3	Aktørenes forhold til dokumentene...60
5.4	Nærmere om bruken av kvalitetsbegrepet i dokumentene...61
5.5	Fastsatte kvalitetsmål...63
5.6	Operasjonalisering av kvalitetsmål...65
5.7	Kontroll og rapportering...66
5.8	Sammenstilling og drøfting av funnene i dokumentanalysen...67
5.9	Representativitet og validitet...72
5.10	Hvordan kan vi bruke disse funnene til å få mest mulig ut av intervjuene?...73
KAPITTEL 6 INTERVJUER...75	
6.1	Reliabilitet og validitet...76
6.2	Etiske betraktninger...77
6.3	Utvalg...78
6.4	Intervjuer med kommuner og fylkesmenn...80
6.4.1	Intervju i kommune A...80
6.4.2	Intervju i kommune B...83
6.4.3	Intervju med Fylkesmann C...86
6.4.4	Intervju med Fylkesmann D...88
6.5	Analyse av intervjuer...91
6.6	Oppsummering av funn fra intervjuer...95
KAPITTEL 7 FORMELL OG UFORMELL KVALITETSSTYRING I DAGENS NORSKE BARNEVERN...97	
7.1	Hva kan vi si om hvordan kvalitet brukes som styringsparameter i norske barneverntjenester?...97
7.2	To parallelle kvalitetsløp...99
7.3	Kvalitet som uformell styringsparameter...101
7.4	Hva betyr dette for styring og sikring av kvalitet i barnevernet fremover?...103
KAPITTEL 8 INNFØRING AV KVALITETSINDIKATORER: FORUTSETNINGER OG UTFORDRINGER...105	
8.1	Hvor står vi i dag når det gjelder utvikling av kvalitetsindikatorer for barnevernet?...105

8.2	Kvalitetsindikatorer som styring...	106
8.3	Utfordringer ved å måle kvalitet i tjenester...	107
8.4	Resultatindikatorer...	107
8.4.1	Brukerundersøkelser som resultatindikator...	108
8.4.2	Effektbaserte resultatindikatorer...	110
8.5	Prosess- og strukturindikatorer...	112
8.5.1	Strukturelle kvalitetsindikatorer...	114
8.5.2	Prosessindikatorer...	115
8.5.3	Vridningseffekter og innvirkning på det profesjonelle handlingsrommet...	118
8.5.4	Myk eller hard styring...	119
8.5.5	Departementets styringskostnader knyttet til barneverntjenestene...	121
8.6	Hvilken effekt vil en eventuell implementering av kvalitetsindikatorer som styringsparameter ha på norske barneverntjenester?...	122
KAPITTEL 9 KONKLUSJON, REFLEKSJON OG AVSLUTNING...125		
9.1	Bakgrunn og problemstilling..	125
9.2	Oppgavens oppbygning...	126
9.3	Oppsummering av oppgavens funn...	127
9.3.1	Dokumentanalyse...	127
9.3.2	Intervjuer...	128
9.3.3	Sammenstilling dokumentanalyse og intervjuer...	129
9.3.4	Innføring av kvalitetsindikatorer...	131
9.3.5	Oppsummering...	132
9.4	Refleksjon...	133
10.	Litteraturliste...	136
10.1	Kildehenvisninger...	136
10.2	Publikasjoner på internett...	139
10.3	Ikke publiserte kilder...	140
Vedlegg 1...142		
Vedlegg 2...144		

KAPITTEL 1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Vi knyttet først kontakt med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (heretter Bufdir) i forbindelse med strategieksamen som var en del av MPA studiet (Master of Public Administration). I den forbindelse foretok vi en strategisk analyse ved hjelp av ABCD metoden. Vi fikk etterhvert bedre kjennskap til Bufdir, og så at det var mye spennende å jobbe videre med her. Problemformuleringen til masteravhandlingen har endret seg flere ganger. Vi har endt opp med å se nærmere på forståelsen av begrepet kvalitet i barneverntjenester og videre hvordan kvalitet brukes, og kan brukes, til styring.

I 2011 fikk over 50 000 barn og unge tiltak fra barnevernet (SSB 2011). Imidlertid er det mange eksempler på at det i Norge skjer tilfeller der de svakeste i samfunnet ikke blir tatt hånd om. Barnevernet har vært utsatt fra kritikk fra ulike hold. Statens helsetilsyn fant i sitt landsomfattende tilsyn med det kommunale barnevernet i 2011 at situasjonen var uakseptabel. Det ble pekt på svikt i alle ledd i barnevernssystemet (Helsetilsynet 2012). Dette ble også gjenspeilet i Riksrevisjonens undersøkelse av det kommunale barnevernet og statlige virkemidler (Riksrevisjonen 2012). Med slagord som 'Barndommen kommer ikke i reprise' og 'En god barndom varer livet ut' har de siste regjeringene gjennom Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet (BLD) hatt et økende fokus på kvaliteten i det norske barnevernet.

Men hvor skal man begynne for å ta tak i kvalitet i barnevernet? Barnevernet bærer preg av mange interessenter og spredt ansvarsfordeling og tjenesteproduksjon. Oppgavene innen barnevernområdet er fordelt mellom stat og kommune. Fordelingen er regulert gjennom Lov om barneverntjenester av 17.7.1992 nr. 100 (heretter barnevernloven). Statens og det kommunale barnevernets oppgaver og ansvar fremkommer av barnevernloven. Ansvar er delt mellom BLD, Bufdir, Barne-, ungdoms og familieetaten (Bufetat), Fylkesmannen, Fylkesnemda og det kommunale barnevernet. Det er Bufetat og det kommunale barnevernet som i hovedsak utfører tjenestene. I tillegg leveres noen tjenester av private aktører. Formålet med barnvernloven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Fra 2013 ble det tilført et forsvarlighetsprinsipp til Barnevernloven. Dette prinsippet går på at alle tjenester og tiltak skal være forsvarlige, jf. barnevernloven §1-4. Videre ble det gjort store endringer i fordelingen av ansvar for barneverntjenester den 1.1.2014. Endringene medførte at store deler av ansvaret ble overført til Bufdir, som øverste leder av Bufetat.

I tillegg er flere bestemmelser i barnvernloven endret, slik at flere oppgaver som tidligere var underlagt BLD nå er lagt til Bufdir. Hensikten var at endringene skulle gi større frihet til Bufdir for å organisere Bufetats virksomhet for å bedre effektiv ressursutnyttelse og måloppnåelse (BLD 2014).

1.2 Dagens utfordring: Kvalitetsstyring og oppstykket ansvarsfordeling

Siden den nye barnevernloven kom i 1992 har det frem til 2011 vært nær en dobling i antall barn på tiltak (SSB 2011). I samme periode har vi også sett en økning i fokus på forebyggende tiltak, og økning i antall ansatte, som et resultat av denne loven. Velstandsutviklingen i Norge har ført til profesjonsutvikling og mer ressurser til barnevernet i denne perioden (ibid.). Samtidig har samfunnet på mange måter endret seg. Styring av statlige tjenester har tatt lærdom av private bedrifter, hvor effektivisering og økonomisk rasjonell tankegang har bidratt til endringer i styresettet. New Public management (NPM) har gjennom de siste 30 årene kommet som en reformbølge der hensikten har vært å effektivisere offentlig sektor. Norge kom for alvor inn i denne bølgen med reformer opp igjennom 2000-tallet, hvor også barnevernet hadde sin egen reform i 2004 (Barnevernreformen 2004). Barnevernreformen ble gjennomført ved at staten tok over ansvaret for det som hadde vært fylkeskommunale barneverntjenester. De 19 ulike fylkeskommunale barneverntjenestene ble til ett statlig barnevern som skulle sørge for god faglig og økonomisk styring av det statlige barnevernet. Målet var å bedre økonomisk og faglig styring av barnevernet, sikre et likeverdig tilbud i hele landet, sikre god kvalitet og en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet. Etter barnevernreformen har det vært flere endringer, noe vi blant annet ser i Bufdir da de i januar 2014 ble fagdirektorat for barneverntjenester. Ikke minst har media hatt et stort fokus på barnevernet, hvor saker blir omtalt med tidvis sterk kritikk til håndtering av sakene.

I tillegg til å være i mediens søkelys grunnet potensielt dårlig resultatoppnåelse, er barnevernet også i fokus i statsadministrasjonen når det gjelder organisering og innplassering i den offentlige forvaltningen. Fra 1. januar 2014 ble som nevnt Bufdir utnevnt til fagdirektorat. I tildelingsbrevet til Bufdir står det at: «Oppgavene som fagdirektorat for barnevernet skal organisatorisk skilles fra direktoratets oppgave som leder av Bufetat. Direktoratet skal tydeliggjøre dette skillet innad i organisasjonen og overfor kommunene...» (BLD 2014). Dette innebærer at Bufdirs oppgave både ble tydeliggjort, og todelt. I tillegg til den administrative funksjonen som er å styre Bufetat, den utøvende tjenesteproduserende organisasjonen for blant annet barnevernstjenester, skal Bufdir også være det ledende fagorganet for barnevernstjenester på både statlig og kommunalt nivå. Det er med andre ord mye som har skjedd når det gjelder hvem som skal ha det faglige, administrative og økonomiske ansvaret for barneverntjenester i Norge.

Et slikt scenario skaper to utfordringer for Bufdir. I første rekke vil de måtte uttale seg som fagorgan om hvorvidt kommunestørrelse har noe å si for kvalitet på tjenestene som produseres. Det vil også være nødvendig for dem, dersom ansvaret for tjenestene overføres til kommunene, å kunne overvåke kvaliteten på de tjenestene, ettersom de fortsatt vil være ansvarlige for måloppnåelse i henhold til samfunnsoppdraget. Begge disse to utfordringene bunner ut i et behov for måling og rapportering om kvalitet i tjenestene. Dersom ansvaret skal overføres til andre, så vil mulighet for å kontrollere og overvåke kvalitet i form av resultat være nødvendig.

Et annet av utgangspunktene våre for denne masteravhandlingen var å se på hvorvidt kommunestørrelse ga utslag på kvaliteten i barneverntjenester. Imidlertid viste det seg, da vi kontaktet de relevante instansene, at det ikke ble gjennomført kvantitative målinger av kvalitet på barnevernstjenester. Mangel på kvalitetsmålinger ville gjøre det vanskelig for oss å se om det fantes forskjeller basert på kommunestørrelser. Det fremsto for oss som nødvendig, dersom man skulle ønske å se på variasjoner i kvalitet gjennom eventuelt utvikling av kvalitetsindikatorer og påfølgende målinger, å først få en god forståelse av hva kvalitet er, hvordan det brukes som styringsparameter og eventuelt også hvordan eventuelle kvantitative kvalitetsmålinger kan gjennomføres, dersom det er ønskelig som følge av behov for kontroll.

1.3 Utfordringer med kvalitet som styringsparameter

Alle de nevnte statlige og kommunale virksomhetene skal sammen yte tjenester som skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, og sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. I flere av dokumentene som inngår i dokumentanalysen vår blir kvalitet nevnt både som styringsparameter og begrep, blant annet er “hjelp av god kvalitet”(BLD 2014) nevnt en rekke ganger. Et av formålene med masteravhandlingen vil dermed være å gjennom dokumentanalyser, kartlegging av datamateriale og intervjuer av nøkkelpersoner i de forskjellige etatene, Bufdir, fylkesmennene og barnevern på kommunalt nivå, kartlegge forståelse av begrepet *kvalitet*, og hvordan kvalitet fungerer som styring.

Vi har formulert en problemstilling, med tilhørende forskningsspørsmål. Vi vil i kapittel 2 presentere problemstillingen, og forklare nærmere hvordan den skal operasjonaliseres. Vi vil i denne delen samtidig avgrense oppgaven.

1.4 Barnevernets organisering i Norge

Da det er mange aktører involvert i barnevernet og oppgavene er svært spredt har vi valgt å kort redegjøre for barnvernets organisering, de ulike aktørene og hvilken betydning disse har for barnevernstjenestene.

1.4.1 Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har hovedansvaret for barn og unges oppvekst og levekår. BLD har forvaltningsansvaret for Barnevernloven, og er det styrende organet for alle tjenester rettet mot barn og unge. BLD, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og fylkesnemda for barnevern og sosiale saker deler ansvaret for tjenestene seg i mellom, selv om BLD har det overordnede ansvaret, og fører tilsyn slik at lover og andre regler blir fulgt på riktig måte. Herunder evalueringer og endringer av loven. BLD skal sørge for at det finnes tilstrekkelig informasjon og instruksjoner, sørge for forskning og generell utvikling av barnevernspolitikken. Ansvarsdelingen har vært slik siden Barnevernreformen i 2004, men den 1.1.2014 kom det endringer i loven slik at Bufdir har fått større frihet til å organisere Bufetats virksomhet for bedre å understøtte måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse. (Url. 1)

1.4.2 Bufdir og Bufetat

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), er et fagorgan for barnevern, familievern, likestilling og ikke-diskriminering, samt vold og overgrep i nære relasjoner. Bufdir er underlagt BLD. Oppgavene til Bufdir er todelt. Direktoratet har det administrative ansvaret for Bufetat, og fungerer på den måten som øverste administrative ledd i denne etaten. Fra og med 01.01.2014 overtok Bufdir faglig ansvar for kvalitet på kommunale tjenester på barnevern.

Bufdir styrer, støtter og veileder Barne-, ungdoms og familieetaten (Bufetat). Direktoratet styrer Barne- ungdoms- og familieetatens (Bufetat) fem regioner, som yter tjenester på barnevern, familievern og adopsjonsområdet. Bufdir skal arbeide for gode oppvekstvilkår, gode og stabile foreldrerelasjoner, utjevning av levekårsforskjeller og bidra til å fremme like muligheter, deltakelse og medvirkning for barn, unge og voksne. Bufetat skal yte hjelp til kommunene med rekruttering av fosterhjem, og opplæring og rettleiding av disse. Videre skal etaten sørge for tilstrekkelig antall institusjoner, og sørge for at disse drives etter barnevernloven (BLD 2014).

1.4.3 Kommunalt barnevern

Det kommunale barnevernet har ansvar for å utføre de tjenestene som etter loven ikke er lagt til et av de statlige organene, jf. barnevernloven. § 2-1. Dette innebærer ansvaret for det forebyggende arbeidet, hjelpetiltak i hjemmet, initiativ til plassering av barn utenfor hjemmet, oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet, veiledning, tilsyn og godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn. (Url 2) Det betyr at alle kommuner er ansvarlig for å yte tjenester til innbyggerne som fremkommer av Barnevernloven. Norge har pr i dag 428 kommuner, og barnevernet er i mange kommuner organisert i interkommunalt barnevern. Dette for at enheter ikke skal bli for små, slik at samarbeid mellom kommuner kan gi tilgang til mer og bredere kompetanse, og generelt større tilgjengelighet til barneverntjenesten enn om kommunene skulle hatt hvert sitt tilbud til innbyggerne.

Barnevernet jobber på følgende måte: Barnevernet mottar bekymringsmeldinger, som kommer fra en aktør som har bekymring om at et barn ikke har det bra. Alle kan melde inn en bekymringsmelding til barnevernet, f.eks. noen i familien, barnet selv, naboer eller andre offentlige instanser. I tillegg har alle som arbeider med barn plikt til å melde fra til barnevernet dersom de kommer over tilfeller der det er fare for barns utvikling, helse eller andre skadelige forhold. Dette gjelder barnehager, skoler, helsestasjonen, politiet og andre offentlige instanser. Når barnevernet så har mottatt en bekymringsmelding, må de vurdere om de skal undersøke det som står i meldingen. Barnevernloven legger en ramme på at barnevernet må undersøke det som står i meldingen. Barnevernet foretar en vurdering om meldingen er grunnløs, i slike tilfeller henlegges meldingen. Dersom innholdet i meldingen er av en art som ikke kan karakteriseres som grunnløs plikter barnevernet å foreta undersøkelser. Da oppretter barnevernet en sak, og har deretter tre måneder på å undersøke hvordan barnet har det. Dette gjør de ved å snakke med foreldre, barna, læreren og besøke familien hjemme. Barnevernet har deretter ansvar for å finne ut hva som er best for barnet, og hva slags hjelp som er nødvendig. Her er det flere avgjørende prosesser som barnevernet igangsetter. Blant annet håndtering av melder, tidsfrister for igangsetting, fremtreden i undersøkelser, hvordan opptre i samtaler med barn og pårørende, og hvilke tiltak som eventuelt skal utformes eller om det skal gjøres med inngripende tiltak (Url 3).

1.4.4 Helsetilsynet

For å ivareta barnas rettigheter etter loven, finnes det flere organer med forskjellige funksjoner. Dette er organisert gjennom instanser som utfører tilsyn og håndterer klagesaker.

Statens helsetilsyn ligger under Helse- og omsorgsdepartementet. Rammene for helsetilsynet blir satt i de årlige budsjettvedtakene i Stortinget sammen med krav i lover og forskrifter. Tilsynsmyndighetene er relativt uavhengig av politisk styring, og vil i stor grad selv prioritere hvilke tjenester det skal bli ført tilsyn med, og hvilke tema tilsynet skal omfatte. Denne prioriteringen skjer blant annet på grunnlag av informasjon fra fylkesmannen om risiko og sårbarhet i tjenestene. Tilsynene utføres av Fylkesmannen. (Url 4)

1.4.5 Fylkesmannen

Statens representant i fylket er Fylkesmannen, og han har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen er ett viktig bindeledd mellom sentrale myndigheter og kommunene, og utfører ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene. Fylkesmannen kontrollerer barneverntjenesten i kommunene og er klageinstans for de kommunale vedtakene. Fylkesmannen har fagkunnskap på en rekke områder innen barneverntjenesten, og har blandt annet opplæringsansvar og kurs for ansatte i det kommunale barnevernet. Samtidig har Fylkesmannen viktig kunnskap om lokale forhold. Fylkesmannen skal også sørge for rettsikkerheten for den enkelte innbygger, virksomheter og organisasjoner ved å se til at grunnleggende prinsipper som likebehandling, likeverd, forutsigbarhet, uavhengighet, habilitet og rettferdighet blir ivaretatt i forvaltningen (url 5).

Fylkesmannen ligger i utgangspunktet under Helse og omsorgsdepartementet, men når det gjelder tilsynsfunksjoner i forbindelse med barnevernsaker er de underlagt rapportering til BLD. Dette gjelder når de skal føre tilsyn med barnevernvirksomheten i hver enkelt kommune. Det innebærer at Fylkesmannen ser til at kommunene utfører tjenestene etter barnevernloven, og bidrar med råd og veiledning. Barneverninstitusjonene blir også kontrollert av fylkesmannen, og alle klager på enkeltvedtak som barneverntjenesten utfører skal også behandles av fylkesmannen. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet som fylkesmannen utfører. Det er 18 Fylkesmenn, en i hvert fylke, bortsett fra Oslo og Akershus som har felles Fylkesmann (Url 5).

1.4.6 Fylkesnemda

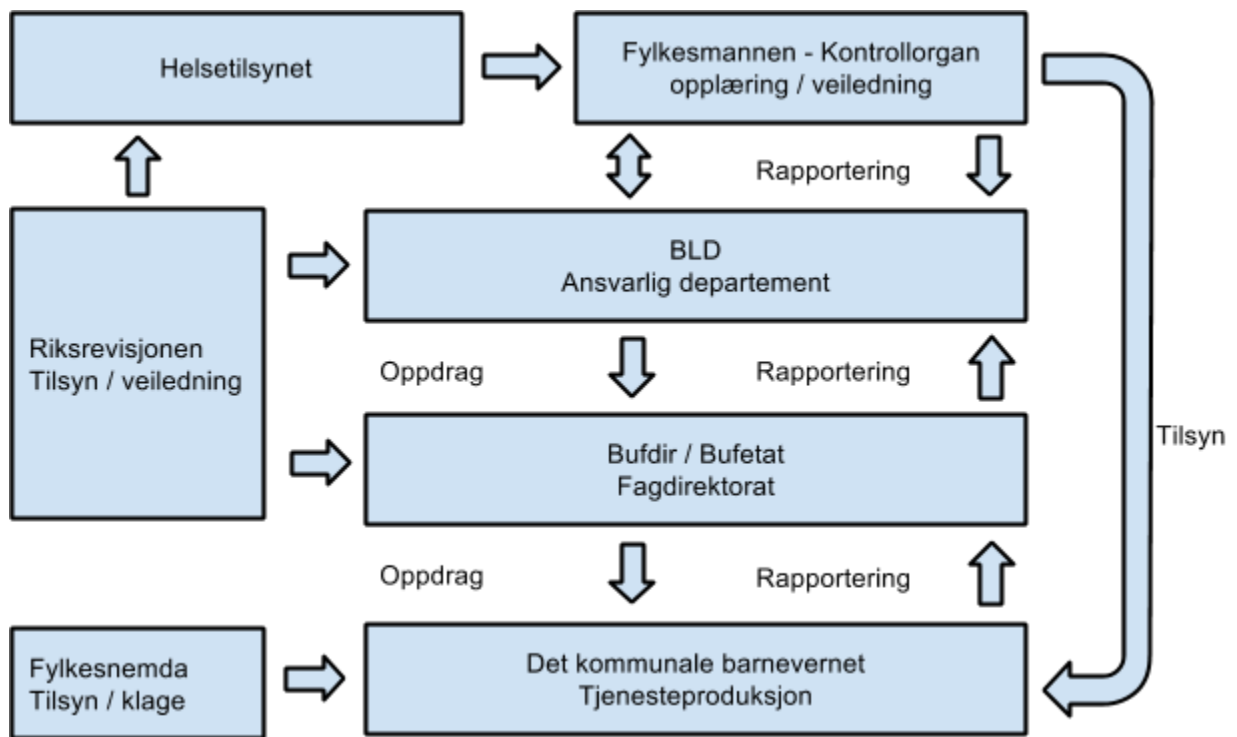
Fylkesnemda består av en eller flere ledere som oppfyller kravene til dommere, et utvalg av fagkyndige og et utvalg av alminnelige medlemmer. Fylkesnemda for barnevern og sosiale saker er domstol og forvaltningsorgan i saker som blant annet dreier seg om ungdom med atferdsvansker der det er nødvendig med tvangsinngrep, og omsorgsoverføring. Fylkesnemdas virke reguleres av barnevernloven. Avgjørelser tatt av Fylkesnemda kan overprøves av tingretten (Url 6).

1.4.7 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har som oppgave å kontrollere statlige organs arbeid med tanke på deres lovpålagte samfunnsoppdrag slik Stortinget har bestemt. Det vil si at Riksrevisjonen med jevne mellomrom reviderer de forskjellige etatenes arbeid, enten ved regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll. Det utføres også veiledning av forvaltningen for å forebygge fremtidige feil. Riksrevisjonens revisjonsrapport fra 2012 er sentral i dokumentanalysen vår (Url 7).

1.4.8 Modell over sentrale aktører

Som oppsummering har vi laget en modell som viser relasjonen mellom aktørene. I denne modellen ser vi at BLD er det ansvarlige departement for barneverntjenestene i Norge. Departementet sender tildelingsbrev til Bufdir, med oppdrag på barnevernsområdet. Oppdragene skal videre fordeles mellom det kommunale barnevernet, og Bufetat, som utøver barneverntjenestene i førstelinjen. Bufetat har samtidig et ansvar for opplæring og veiledning av det kommunale barnevernet. Fylkesmannen fører tilsyn med det kommunale barnevernet, og jobber på oppdrag fra Helsetilsynet som sitt fagorgan, med BLD som bestiller. Fylkesmannen skal i tillegg til å føre tilsyn bidra med opplæring og veiledning av det kommunale barnevernet. De statlige etatene blir med jevne mellomrom kontrollert av Riksrevisjonen. Modellen under gir et bilde av organiseringen og forholdet mellom sentrale interessenter.



Figur 1: Relasjon mellom aktørene

KAPITTEL 2 PROBLEMSTILLING, FORSKNINGSSPØRSMÅL OG AVGRENSNING

Vi vil i dette kapitlet klargjøre formålet med studien og presentere vår problemstilling og forskningsspørsmål. Samtidig med dette vil vi også definere sentrale begreper. Vi vil også snevre inn og avgrense oppgaven. Avslutningsvis i dette kapitlet redegjør vi også for oppgavens oppbygning.

2.1 Bakgrunn og problemstilling

Kvalitet er et svært vidt begrep som kan omfatte alle aspekter ved en tjeneste. Samtidig er oppfattelse av kvalitet noe som varierer blant ulike interessenter, og utvikler seg over tid (Berg og Laudal 2001). Kvalitet er imidlertid et svært sentralt begrep når det gjelder styring av barnevernet. Et av hovedmålene som BLD definerer i sitt tildelingsbrev til Bufdir er at direktoratet er ansvarlig for “et statlig barnevern som gir tiltak og tjenester av god kvalitet¹ tilpasset det enkelte barns behov”. Dette hovedmålet er ikke et frittstående mål med udefinert måloppnåelse. BLD mener at dette hovedmålet skal bidra til oppnåelse av det overordnede samfunnsoppdraget, som er “en trygg og god oppvekst for alle barn og unge.” I tildelingsbrev til Bufdir for 2014 er kvalitetsbegrepet nevnt 25 ganger, og det bestilles tjenester av god kvalitet gjennom hele dokumentet. Tildelingsbrevet er også mer konkret når det gjelder kvalitet. I tildelingsbrevet gis Bufdir ansvar for å utvikle nasjonale kvalitetsindikatorer på barnevernsområdet, spre kunnskap, og være en pådriver for at alle deler av barnevernet tar i bruk de nasjonale kvalitetsmålene (BLD 2014).

På denne bakgrunn kan det legges til grunn at god kvalitet er noe som skal kjennetegne barnevernets tjenester. Samtidig legger tildelingsbrevet til grunn at kvalitet er en målbar og kvantifiserbar størrelse, som skal fungere som styringsparameter for tjenestene. I forlengelsen av dette ønsker vi å se nærmere på hvordan kvalitet forstås og hvordan kvalitet fungerer og kan fungere som styringsparameter i forbindelse med barneverntjenester. Vi har på derfor utformet følgende problemstilling:

Hvordan kan vi forstå bruken av kvalitet som styringsparameter i kommunale barneverntjenester med tanke på måloppnåelse i henhold til samfunnsoppdraget?

¹ Egen understrekning

2.2 Avklaring av sentrale begreper

Problemstillingen inneholder en rekke begreper. Disse begrepene kan ha mange forskjellige betydninger. Vi velger derfor innledningsvis å redegjøre for disse sentrale begrepene.

Kvalitet:

Kvalitet er et begrep med svært mange forskjellige betydninger. I hovedsak vil vi ta utgangspunkt i kvalitet slik det er definert i ISO standarden. Denne definisjonen av kvalitet er: “...helheten av egenskaper og kjennetegn ved et produkt eller en tjeneste som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte behov eller behov som er antydnet” (Berg og Laudal 2001:26). Ut fra denne definisjonen deler vi kvalitetsbegrepet inn i tre konkrete aspekter; prosess-, struktur- og resultat-kvalitet. Prosesskvalitet dreier seg om hvordan tjenesten er bygget opp for å tilfredsstille fastsatte behov, strukturkvalitet dreier seg om hvordan forholdene ligger til rette for å tilfredsstille fastsatte behov. Resultatkvalitet omhandler tjenestens eller produktets faktiske evne å tilfredsstille behov. I kapittel 3 drøfter vi kvalitetsbegrepet mer inngående.

Samfunnsoppdraget:

Vi knytter problemstillingen til samfunnsoppdraget. Samfunnsoppdraget og således barnevernets overordnede formål er slik BLD definerer det “en trygg og god oppvekst for alle barn og unge” (BLD 2014). Det er imidlertid mange involverte i barnevernssaker², som er sentrale interessenter når det gjelder tjenestenes kvalitet. Vi avgrensner imidlertid oppgaven slik at vi primært vil se tjenestenes kvalitet opp mot mottakerene av tjenestene, som er barna som tjenestene retter seg mot.

Styringsparameter:

Styring er her også et sentralt begrep som må defineres. Styring av offentlig sektor spesielt består av de tiltak som en overordnet instans benytter seg av for å sikre at en underliggende enhet opptrer i samsvar med de formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder og løser de oppgaver som er fastlagt (Busch 2009). I følge Hoff & Holving (2002) kan styringsparametere defineres som målbare finansielle og ikke finansielle størrelser som benyttes i styringen mot bestemte mål. Styringsparameter i offentlig sektor spesielt er derfor å sikre at underliggende enhet opptrer i samsvar med de formål, holder seg innenfor rammer som er trukket opp og løser de oppgaver som er fastlagt gjennom målbare størrelser.

²For eksempel familie og andre offentlige instanser.

2.3 Operasjonalisering og formulering av forskningsspørsmål

Vi startet med utgangspunktet som skissert over, ved at BLD gjennom tildelingsbrevet bestiller tjenester av god kvalitet og gir Bufdir ansvar for å utvikle kvalitetsindikatorer som skal innføres som nasjonale kvalitetsmål. Kvalitet skal dermed benyttes som styringsparameter.

Befring (2002) forklarer design med forskningsopplegg eller forskningsmetodisk hovedmønster. Vårt forskningsopplegg baserte seg på at vi ikke hadde kjennskap til hvordan kvalitet var definert eller fungerte som styringsparameter i barnevernet. Dermed hadde vi heller ingen forutsetninger for å formulere klare hypoteser. Vi har derfor valgt et eksplorerende design for å besvare problemstillingen. Måten vi har gått frem var først å planlegge to trinn i vår undersøkelse. Dette først ved å foreta en dokumentanalyse, og videre gjennom intervjuer. Vi har etter hvert trinn utformet og tilpasset forskningsspørsmålene og problemstillingen. Undersøkelsen og problemstillingen har således utviklet seg underveis. Hele vårt metodiske opplegg beskrives inngående i kapittel 4.

Nå er det ikke sikkert at det finnes styringsparametere på kvalitet i barnevernet. Vi hadde innledningsvis heller ikke kjennskap til hvordan kvalitet defineres i barnevernet. Derfor har vi utformet følgende forskningsspørsmål som utgjør det første leddet i vår undersøkelse:

- *Hvordan defineres, operasjonaliseres, måles og rapporteres kvalitet i kommunale barneverntjenester?*

Etter å ha besvart denne problemstillingen vil vi sitte med et bilde om og på hvilken måte kvalitet defineres og brukes som styring i barnevernet. I tildelingsbrevet fra BLD står det imidlertid at Bufdir er ansvarlig for å implementere kvalitetsindikatorer på barnevernsområdet. Etter at vi har kartlagt forståelsen av kvalitet og hvordan kvalitet fungerer som styring ønsker vi å undersøke hvilke forutsetninger som ligger til grunn for slike kvalitetsindikatorer, og eventuelle utfordringer som kan oppstå i den forbindelse. Dette i et styringsperspektiv. Vi har derfor formulert forskningsspørsmål 2 som er:

- *Basert på situasjonen vi har kartlagt, hvilke forutsetninger ligger til grunn for å ta i bruk, og hvilke utfordringer kan oppstå ved å bruke, kvalitetsindikatorer til styring?*

2.3.1 Utdypning av våre forskningsspørsmål

Vi vil i dette kapittelet utdype våre forskningsspørsmål ytterligere. Det første vi skal se på er følgende:

- *Hvordan defineres, operasjonaliseres, måles og rapporteres kvalitet i kommunale barneverntjenester?*

Forskningsspørsmålet er ment å avdekke om det finnes en omforent definisjon, eller om det er ulike definisjoner, av kvalitet i barnevernet. For å kunne kartlegge kvalitet i barnevernet fordrer det at vi danner et teoretisk rammeverk som vi kan forstå ulike former for kvalitet ut fra. Forut for undersøkelsen etablerer vi derfor en teoretisk kvalitetsmodell, jf. kapittel 3. Samtidig vil dette forskningsspørsmålet kunne avdekke om det er samsvar mellom forståelsen av kvalitet som ligger til grunn, og kvalitet som den fungerer som styring i praksis. Samtidig med at vi kartlegger kvalitetsbegrepet vil vi derfor også kartlegge kvalitet, om kvalitet fungerer som styring, og om kvalitet fungerer som styringsparameter.

Som vi viste til i kapittel 1 er det svært mange aktører involvert i barnevernet. Vi kan derfor ikke kartlegge kvalitet i hele barnevernet og blant alle aktuelle interessenter. Vi har derfor begrenset undersøkelsen til å kartlegge kvalitet i kommunale barneverntjenester.

Problemstillingen avgrenses ytterligere til å se på hvordan kvalitet defineres og operasjonaliseres i sentrale styringsdokumenter. Videre har vi avgrenset oppgaven til å foreta intervjuer med et utvalg av fylkesmenn og kommuner for å sammenligne deres forståelse og måling av kvalitet med funnene fra dokumentanalysen. Måten vi søker å besvare forskningsspørsmålet på er å kartlegge hvorvidt kvalitet i denne sammenhengen forstås som relatert til resultat og effekt, eller om det knyttes til verdimeisig styring. Vi vil forsøke å se på hvorvidt kvalitet dreier om noe operasjonalisert og målbart, eller hvorvidt det forstås som en normativ verdi og skal fungere styrende på den måten.

BLD gir også Bufdir ansvar for å utvikle kvalitetsindikator og sikre at disse tas i bruk. Vi har derfor formulert et forskningsspørsmål nummer to som er:

- *Basert på situasjonen vi har kartlagt, hvilke forutsetninger ligger til grunn for å ta i bruk, og hvilke utfordringer kan oppstå ved å bruke, kvalitetsindikatorer til styring?*

For å besvare dette forskningsspørsmålet vi vi bygge videre på kvalitetsforståelsen og operasjonaliseringen som vi vil kartlegge i forbindelse med forskningsspørsmål 1. I forbindelse

med forskningsspørsmål 2 vil vi drøfte hvilke kvalitetsindikatorer som er aktuelle å ta i bruk. Samtidig vil vi drøfte utfordringer som kan oppstå ved å ta disse i bruk. Dette ved ved å se kvalitetsstyring i lys av prinsippal agentteori.

2.3.2 Ytterligere avgrensning av oppgaven

Som vi vil redegjøre for i teorikapitlet er kvalitet et svært vidt begrep som kan omfatte alle aspekter ved en tjeneste. Vi vil imidlertid se kvalitet som en form for styring. Dette innebærer at vi vil ikke gå inn på de konkrete forholdene ved tjenestene, eller lovverk og rutiner som en del av dette, men heller undersøke om og på hvilken måte kvalitet forstås, og fungerer i styringsøyemed.

Man kan også se kvalitet i offentlig sektor som legitimitet eller diskurs. Dette ved at fokuset på kvalitet, kvalitetshevende tiltak og kvalitetsparametere i seg selv kan virke legitimitetskapende ovenfor befolkningen og på politisk nivå uavhengig av eventuelle forbedringer dette medfører (Berg & Laudal 2001). Vi vil imidlertid avgrense oppgaven til å dreie seg om kvalitet som en faktisk egenskap, og styringsparameter.

Innføringen av kvalitetsindikatorer kan sees i lys av samspillet mellom stat og kommune. Vi vil i denne oppgaven imidlertid ikke å se på samspillet mellom stat og kommune spesielt. Vi vil derfor ikke drøfte spenningsforhold mellom stat og kommune i lys av standardisering og styring på den ene siden, versus kommunenes handlingsrom på den andre.

2.4 Oppgavens oppbygning

Vi har valgt å strukturere oppgaven med en oppbygging som følger:

1	Innledning, aktualisering av tema
2	Problemformulering, forskningsspørsmål og avgrensning av oppgaven
3	Teorier - kvalitetsindikatorer - resultatstyring - på teori
4	Metode - metodisk forståelse, vårt forskningsopplegg og metode for datainnsamling
5	Dokumentanalyse
6	Intervjuer med analyse
7	Sammenligning av dokumentanalyse og intervjuer: Formell og uformell kvalitetsstyring i dagens barnevern
8	Forutsetninger og utfordringer ved å innføre kvalitetsindikatorer
9	Konklusjon, refleksjon og avslutning

Modell som viser struktur

Vi har valgt en trinnvis metode for å besvare problemstillingen. Dette fordi vi ikke hadde en bestemt antagelse om hvordan kvalitet fungerte som styringsparameter i barnevernet utover den generelle kvalitetsbestillingen fra BLD. Oppgaven er også inndelt, og har utviklet seg, etter samme logikk.

2.4.1 Teori

Vi begynte oppgaven med å danne en teoretisk forståelse av kvalitet og styring. Vi skal ta utgangspunkt i kvalitet som styringsparameter. Det vil derfor være relevant å redegjøre for sentrale styringsmekanismer og sentrale paradigmer som preger offentlig sektor. Kvalitet er en sentral faktor for å måle effekt, og begrepet er godt integrert i NPM ved at det finnes flere konsepter og modeller for hvordan bedrifter bør eller skal opptre for å sikre suksess. Spesielt vil vi redegjøre for

agenteorier som blir en sentral del av vår analyse. Avslutningsvis vil vi knytte dette til kvalitet og redegjøre for sentrale teorier om kvalitet. I kapittel 3 er dette redegjort for.

2.4.2 Metode

I metodekapittelet vil vi presentere forskningsopplegget vårt gjennom hvilken metode vi har valgt. Videre vil vi redegjøre for studiens forskningsdesign, og valg av metodisk tilnærming. Vi har valgt flere forskjellige metoder for datainnsamling. Dette vil vi begrunne i methodedelen, og vise til hvordan en kombinasjon av disse skal bidra til å komme med svar som vil hjelpe oss nærmere en konklusjon i forhold til problemstillingen. Vi vil også reflektere over oss selv som forskere, og hvordan vi vil kvalitetssikre datamaterialet.

2.4.3 Analyse og drøfting

Vi starter med en dokumentanalyse av sentrale dokumenter med oppdrag og styringsdokumenter. I kapittel 5 redegjør vi for denne analysen. Etter dokumentkartleggingen var utført sto vi igjen med en rekke ubesvarte spørsmål om hvordan kvalitet fungerte som styring i praksis. Gjennomføring av dokumentanalyse brakte oss derfor videre til en kartlegging av kvalitet, og kvalitet som styringsparameter ved å intervju sentrale aktører. Vi har valgt ut en større og en mindre kommune. I tillegg har vi valgt å intervju Fylkesmannen i to fylkesmannsembeter, og hatt kartleggingssamtaler med Bufdir. Vi har valgt ut kommuner og fylkesembeter som ligger langt fra hverandre og med stor forskjell i antall innbyggere og demografi.

All informasjon vi har innhentet og analyser vi har utført er gjenstand for en diskusjon om kvalitet innen barneverntjenestene. Med grunnlag i dokumentanalyse og intervjuer dannet vi oss et grunnlag for å forstå hvordan kvalitet defineres og hvordan kvalitet fungerer som styring i barneverntjenestene. Vi besvarer forskningsspørsmål 1 i kapittel 7.

Kapittel 8 i oppgaven dreier seg om forutsetningene ligger til grunn for innføring av kvalitetsindikatorer, og en diskusjon rundt eventuelle utfordringer som kan oppstå i den forbindelse. Dette vil vi se i lys de ulike forståelsene av kvalitet og agenteorier. Dette kapittelet søker å besvare forskningsspørsmål 2.

I kapittel 9 vil vi sammenfatte og oppsummere oppgavens funn. Til slutt foretar vi en refleksjon over hva denne masteravhandlingen har gitt oss av informasjon, i hvilken grad det er representativt for det store bildet og om funnene kan ha ekstern validitet.

KAPITTEL 3 TEORI

I dette kapitlet vil vi redegjøre for ulike teorier som er relevante for å belyse vår problemstilling. Oppgaven tar utgangspunkt i begrepet kvalitet. Vi starter derfor teorikapitlet med ulike perspektiver på kvalitet og utvikler på grunnlag av teorien en kvalitetsmodell. Videre skal vi ta utgangspunkt i kvalitet som styringsparameter. Det er derfor relevant å redegjøre for sentrale styringsmekanismer og sentrale paradigmer som preger offentlig sektor. Spesielt vil vi redegjøre for agentteorier som også blir en sentral del av vår analyse. Avslutningsvis vil vi knytte dette til kvalitet, og kvalitet som styringsparameter.

3.1 Begrepet kvalitet og ulike definisjoner av kvalitet

Vi vil kartlegge forståelsen av kvalitetsbegrepet blant ulike aktører som er involvert i barnevernet. Som vi redegjorde for i forbindelse med presentasjon av problemstilling vil vi kartlegge forståelsen og måling av kvalitet i sentrale styringsdokumenter, samt foreta intervjuer med representanter for fylkesmenn og kommuner. Deretter vil vi sammenstille og sammenligne forståelsen av begrepet blant de aktuelle aktørene. Det er imidlertid en forutsetning forut for dette å danne en teoretisk forståelse av begrepet. Denne teoretiske forståelsen har vi med oss videre inn i intervjuer, analyser, drøfting og konkluderinger.

Kvalitet er ofte en subjektiv oppfatning av iboende egenskaper ved et produkt eller tjeneste (Berg og Laudal 2001). Kvalitet er et vanskelig begrep å definere. Dette er fordi det man kaller god kvalitet, eller noen ganger bare kvalitet, varierer blant ulike interessenter. Hva som oppfattes som god kvalitet kan også utvikle seg over tid. Det er derfor vanskelig å danne seg en mening om hva en person mener når det generelt uttales at noe er av god kvalitet. Noen vil for eksempel mene at den viktigste kvalitetsaspektet ved en bil er fargen, mens andre vil mene at det viktigste kvalitetsaspektet er antall hestekrefter.

Det kan grunnleggende skilles mellom en romantisk og en rasjonell forståelse av kvalitet (Berg og Laudal 2001). Etter den romantiske forståelsen vil kvalitet være noe udefinerbart som verken kan bekreftes eller avkreftes ved hjelp av målbare indikatorer. I forbindelse med en romantisk forståelse av kvalitet uttaler man gjerne at noe er av god kvalitet, uten noen bestemt forståelse av hva som ligger til grunn for dette. Dette innebærer at det ikke knyttes noen bestemte validerende egenskaper til kvalitet. I en romantisk forståelse av kvalitet knyttes derfor begrepet til en følelse (ibid.). En rasjonell innfallsvinkel til kvalitet tar

imidlertid utgangspunkt i at kvalitet er en målbar størrelse og beskrivende egenskap ved et produkt eller tjeneste. I den videre teoretiske diskusjonen av kvalitetsbegrepet nedenfor vil vi ta utgangspunkt i den rasjonelle forståelsen av kvalitet. Til senere i oppgaven har vi imidlertid med oss den romantiske forståelsen av kvalitet og det grunnleggende skillet mellom romantisk og rasjonell kvalitet. Det er imidlertid viktig å skille mellom kvalitet i produkter og kvalitet i tjenester. Dette vil vi derfor først redegjøre for.

3.1.1 Kvalitet i produkter og kvalitet i tjenester

Produkter kjennetegnes ved at kan produseres, kvalitetssikres, endres og justeres før de blir levert/solgt. Dette gir produsenten gode muligheter til å inspisere, justere og overvåke kvaliteten i produktene. Samtidig gir det gode mulighet for å justere og gjøre endringer som følge av tilbakemeldinger fra de som tar produktet i bruk (Bowen & Schneider 1988).

Tjenester er på den annen side lite fysisk håndgripelige, som gjør det mer utfordrende å få en objektiv forståelse av kvalitet i en tjeneste. Konsum av tjenester skjer også samtidig som tjenestene produseres (ibid). Resultatene og effektene fra tjenestene skjer også etter at tjenestene er levert. Tjenester kan ikke dermed ikke overvåkes på samme måte som produkter. Tjenester kan derfor heller ikke inspiseres eller justeres forut for leveranse. Samtidig vil korrelasjonen mellom innsats og virkning vil variere mellom ulike tjenester. Dette selv om tjenestene i utgangspunktet er av samme type og med samme innhold. Resultater som tjenester medfører kan ofte være vel så mye et resultat av rammevilkår som tjenesteyterne ikke eller i liten grad kan påvirke, enn som et resultat av innholdet i tjenestene som ytes. Ukontrollerbare faktorerer kan vil spille inn fra tilfelle til tilfelle. Dette kan medføre at en tjeneste som objektivt sett kan være av høy kvalitet, men likevel ikke dekker de behovene den er ment å dekke da tilfellet uansett, og uavhengig av grad av kvalitet i tjenesten, ikke vil dekke behov. Motsatt kan en tjeneste som i utgangspunkt er av dårlig kvalitet dekke behov. Man står dermed igjen med en grad av usikkerhet i tilfeller der man skal evaluere om innholdet i en tjeneste er av god kvalitet eller ikke.

Da barnevernet utelukkende produserer tjenester vil vi videre kun kun redegjøre for kvalitetsbegrepet sett opp mot tjenester.

3.1.2 En standardisert definisjon av kvalitet

Det er utarbeidet en standardisert definisjon av rasjonell kvalitet gjennom ISO standarden. Denne definisjonen er: “...helheten av egenskaper og kjennetegn ved et produkt eller en tjeneste som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte behov eller behov som er antydnet” (Berg og Laudal 2001:26). Denne definisjonen er todelt. Først fokuserer definisjonen inn på “...helheten av egenskaper og kjennetegn ved et produkt eller en tjeneste...”. Her ses kvalitet som en samling av ulike attributter eller kjennetegn (Andresen, Friestad &, Robertsen 2001). Attributtene vil til sammen gi en fullstendig beskrivelse av kvaliteten ved tjenesten. Dette kan uttrykkes slik der K er kvalitet og k er ulike attributter.

$$K = k_1, k_2, \dots, k_n$$

En slik vektor sier vi uttrykker tjenestens kvalitet, fordi den gir uttrykk for hva innholdet av godet er og hvor mye det er av de ulike komponentene. Opstad (2013:228) skisserer ulike attributter som sammen kan utgjøre kvalitet. De ulike attributtene kan i forbindelse med barnevernstjenester være:

- Personlig kvaliteter (krav personell kan stille til seg selv)
- Kvalitet på informasjon
- Teknisk kvalitet
- Prosedyrekvalitet
- Faglig kvalitet
- Administrativ kvalitet (funksjonelle, gode rutiner)
- Tilgang på service
- Relevans i forhold til behov

Man kan grunnleggende dele disse attributtene inn i to. For det første er det attributter som vedrører prosesser, som dreier seg om hvordan tjenesten er bygget opp. Dette vil for eksempel være hvilke rutiner som ligger til grunn og hvor god tilgang det er til tjenestene eller hvor god informasjon det legges til grunn at mottakeren av tjenestene eller produktene får (Donabedian 1980). Strukturell kvalitet består av forutsetningene for å tilby tjenester eller produkter som tilfredsstiller behov. Et eksempel på denne formen for kvalitet er hvor mye utdanning personalet som tilbyr tjenestene har. Dette kan i neste rekke medføre at tjenesten dekker de behov den er ment å dekke (ibid).

ISO standardens andre del viser til disse attributtene “... *evne til å tilfredsstille fastsatte behov...*”. Her kan det skilles mellom faktisk evne til å tilfredsstille fastsatte behov og en teoretisk evne til å tilfredsstille behov. Når det er snakk om strukturell kvalitet eller prosesskvalitet fokuseres det på første del av ISO standarden som videre knyttes til en teoretisk evne til å tilfredsstille behov. Å tilfredsstille faktiske behov omhandler imidlertid om hvilken effekt eller virkning produktet eller tjenesten har, og om den faktisk klarer å dekke de behovene eller målene som den var ment å dekke. Dette kalles resultat-kvalitet (Berg og Laudal 2001:26).

Ut fra ISO standarden kan kvalitetsbegrepet derfor deles inn i tre konkrete aspekter; prosess-, struktur- og resultat-kvalitet. Her vil prosesskvalitet dreie seg om hvordan tjenesten er bygget opp for å tilfredsstille fastsatte behov, strukturkvalitet betegner hvordan forholdene ligger til rette for å tilfredsstille fastsatte behov. Resultat-kvalitet vil på den annen side omhandle tjenestens eller produktets faktiske evne å tilfredsstille behov .

Etter denne grunnleggende inndelingen i prosess-, struktur og resultat-kvalitet gjenstår imidlertid et spørsmål om hvilke behov tjenesten skal dekke. Disse behovene kan, når det er snakk om tjenester, deles i to. Etter en brukerbasert definisjon vil behovet være å tilfredsstille brukernes behov eller tilfredsstille tjenestenes overordnede formål (Berg og Laudal 2001). I en produsentbasert definisjon av behov vil imidlertid behovene sees på som noe som er i overensstemmelse med kravene (ibid). Hvilket av disse behovene kvalitetsdefinisjonen innretter seg mot er av avgjørende betydning. Et fokus på å dekke brukerens behov eller dekke tjenestenes overordnede formål vil medføre et brukerfokus, dersom tjenestene er innrettet mot positiv effekt for disse³. Dersom behovene på den annen side er å tilfredsstille krav kan behovene være forbundet med struktur - og prosesskvalitet. I slike tilfeller vil fokuset være å utforme krav til prosesser og krav til struktur som vil medføre jevn kvalitet og det samme resultatet hver gang (ibid.)

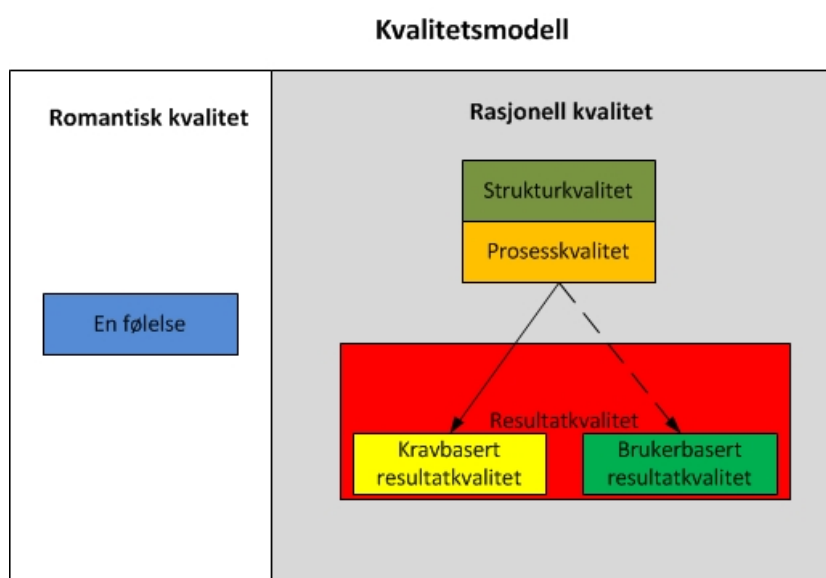
De ulike definisjonene av kvalitet oppsummeres i tabellen på neste side.

³ I noen offentlig produserte tjenester vil ikke det overordnede formålet være positive effekter for mottaker. Ved for eksempel fengselstjenester vil samfunnsvern være av avgjørende betydning.

Type kvalitet	Definisjon
Romantisk kvalitet	En følelse uten validerende egenskaper
Rasjonell kvalitet	Helheten av egenskaper og kjennetegn ved et produkt eller en tjeneste som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte behov eller behov som er antydnet
Prosesskvalitet	Kjennetegn ved tjenestenes prosesser som skal tilfredsstille behov
Strukturkvalitet	Forutsetninger for å tilby en tjeneste som skal tilfredsstille behov
Resultatkvalitet	Omhandler tjenestens eller produktets faktiske evne til å tilfredsstille behov
Brukerbasert resultatkvalitet	Behovet er at tjenesten eller produktet skal tilfredsstille brukerens behov eller tjenestenes overordnede formål
Kravbasert resultatkvalitet	Behovet er at tjenesten eller produktet er i overenstemmelse med kravene til prosess - og struktur.

3.1.3 En modell for kvalitet

Vi har som følge av de ulike kvalitetsdefinisjonene utformet en kvalitetsmodell om viser sammenhengen mellom de ulike definisjonene.



Figur 2: Kvalitetsmodell

Rasjonell kvalitet innebefatter begge ledd av ISO standardens definisjon og omslutter derfor alle de ulike definisjonene av kvalitet. Romantisk kvalitet befinner seg imidlertid utenfor, med sin ikke validerbare forståelse av kvalitet. Prosess- og strukturkvalitet ser kvalitet ut fra egenskaper ved tjenestene eller produktene. Det er en direkte kobling mellom struktur- og prosesskvalitet og kravbasert resultatkvalitet. Dette er fordi man ved kravbasert resultatkvalitet kan se behovene i sammenheng med det struktur - prosessmessige innholdet i tjenestene. Brukerbasert resultatkvalitet viser i hvilken grad tjenesten eller produktet dekker brukerens behov eller formålet med tjenesten. Den skraverte koblingene mellom prosess - og strukturkvalitet og brukerbasert resultatkvalitet indikerer at kan være en svak eller spuriøs korrelasjon mellom disse aspektene av kvalitet.

Vi har definert kvalitet og redegjort for den i kvalitetsmodellen som vi skal benytte videre i vår oppgave. Vi har også redegjort for et grunnleggende skille mellom kvalitet i produkter og kvalitet i tjenester. Vår problemstilling søker å besvare hvordan kvalitet brukes og kan brukes som styringsparameter. Derfor er det relevant å redegjøre for ulike former for styring generelt og resultatstyring spesielt.

3.2 Styring i offentlig sektor

Den etymologiske betydningen av styring er generelt «å kunne gi retning til et skips bevegelser ved bruk av ror, bruke rattet på en bil» (Byrkjeflot 1997:14). Styring når det gjelder organisasjoner generelt vil omhandle lederskapets forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller et system av formelle styringsinstrumenter (Johnsen, 2010). I offentlig sektor spesielt består styring av de tiltak, som en overordnet instans benytter seg av for å sikre at en underliggende enhet opptrer i samsvar med de formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder og løser de oppgaver som er fastlagt. I offentlige virksomheter er de tre sentrale formene for styring. Disse er regelstyring, mål- og resultatstyring (heretter resultatstyring) og verdistyring (Busch 2009:195).

Regelstyring kjennetegnes ved regler, instruksjer, skjematikk og tydelige retningslinjer for hva som skal gjøres i de fleste situasjoner. Det er klare kommandolinjer hvor beslutningene tas fra toppen. Kontroll er et vesentlig element. Belønning og straff er viktige virkemidler i lederskapet, der straff blir viktigst, ikke for å ikke ha nådd resultater, men for å ikke ha fulgt spillereglene (Busch 2011).

Verdier innebærer at valg om at noe er bra, og at noe på den annen side er dårlig. Verdier handler derfor om hvilken tilstand og hvilke handlinger som foretrekkes fremfor andre (Schein 1980:25). Busch (2012) definerer verdistyring, eller verdibasert ledelse, som et verdiutviklende samspill. Dette verdiutviklende samspillet kan utøves på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå. Mange av verdiene i offentlig sektor er imidlertid ikke direkte knyttet til styring. I diskusjonen om det finnes en felles offentlig identitet konkluderes det med at identiteten består av en fast kjerne. Utenfor denne kjernen finnes det flere ytre lag (Bech Jørgensen 2003). Den innerste kjernen består av en generell offentlig etos knyttet til grunnverdier som generelt samfunnsansvar, offentlig innsikt, rettsikkerhet, uavhengige profesjonelle standarder, effektivitet og likhet (Busch 2011). Utenfor denne kjernen finnes et fagspesifikt etos, som er knyttet til spesifikke utdannelser og profesjonsområder. Det ytterste laget i den offentlige identitet består av et ledelses- og arbeidsplassetos. Disse lagene er vanskelig og komplisert å utvikle og endre gjennom samspill som referert til i Busch sin definisjon av verdistyring. Derfor mener Busch (2012) at det verdiutviklende samspillet må forankres i organisasjonens verdier og etiske standarder.

Regelstyring var den metodikken som tidligere var mest sentral i styring av offentlig sektor. Å legge til grunn regelstyring som metodikk medførte at offentlig sektor ble beskyldt for å være for stor og byråkratisk, med for svak ledelse og for lite brukerorientering. Styring av offentlige etater er senere sterkt påvirket av teorier rundt New Public management (NPM) og de formene for styring som har kommet i kjølvannet av denne dreiningen innen offentlig forvaltning. NPM brukes som betegnelse på en reformbølge som har hatt til hensikt å gjøre statlige virksomheter mer effektive. NPM representerer et samlekonsept med mange del-reformer. Ved å innføre NPM har offentlig sektor tatt i bruk metoder fra det private. I forbindelse med NPM er økonomisk rasjonell tankegang og derunder resultatstyring viktige ingredienser for å nå målene (Busch 2011). Verdistyring, regelstyring og målstyring opptrer parallelt og de ansatte må forholde seg til alle de tre styringsformene som er tett integrert i hverandre.

I denne oppgaven vil vi se på kvalitet som styring. Det kan tenkes at kvalitet kan benyttes som styring på tre ulike måter. Gjennom regelstyring hvor kvalitet gjenspeiles i hvor nøye regelverket følges og at en virksomhet gjennom etterlevelse av regelverket vil ha høy kvalitet.

Å benytte kvalitet som styring i en verdibasert kontekst kan innebære et fokus på å etablere et felles fokus via å skape en felles forståelse av kvalitetsbegrepet. Dette enten via den romantiske eller rasjonelle forståelsen av kvalitet og ved hjelp av en verdiutviklende prosess danne et felles bilde av hva aktører på ulike nivåer skal strekke seg etter.

Den tredje måten kvalitet kan fungere som styring er gjennom resultatstyring. Dette står mest sentralt i denne oppgaven da vi ønsker å se på kvalitet som styringsparameter som henspeiler mer mot resultater enn verdier og regelstyring. Vi vil derfor redegjøre for resultatstyring og de teoretiske forutsetningene som ligger til grunn for resultatstyring.

3.2.1 Resultatstyring

Styringsparameter er alle typer målemetoder som benyttes i styringen mot bestemte mål. Resultatstyring gjennom styringsparametere med tilhørende resultatkrav er en metodikk som står sentralt innen NPM. Dette er en styringsteknikk der de folkevalgte formulerer klare mål og kostnadsrammer, mens forvaltningen gis stor frihet til å velge måter og midler for å nå målene. Hensikten med resultatstyring å etablere konsise mål og realistiske planer for å kunne evaluere og endre underveis. Fokuset er på resultatene i stedet for prosedyrene, og underordnede enheter kan selv velge strategiene for å nå målene. Dette skal medføre økt motivasjon, bevisstgjøring, og ansvarlighet blant de ansatte (Eriksen 1993).

Resultatstyring har i de senere årene i større grad blitt brukt til å utvikle og kommunisere strategier, samt å knytte prestasjonsmål og strategi sterkere sammen gjennom blant annet balanced scorecard. Balanced scorecard består for det første i å definere resultatindikatorer som skal beskrive i hvilken grad virksomheten oppnår de ønskede resultatene. Resultatindikatorerne gir imidlertid ikke noen indikasjon på hvorfor målene nås, og motsatt hvorfor målene ikke nås. I forbindelse med innføring av balanced scorecard utvikles det i tillegg til resultatmål; kritiske prestasjonsvariabler. Kritiske prestasjonsvariabler, også kalt "Key Performance Indicators" (KPI), forutsetter å identifisere de kritiske suksessfaktorene som har betydning for resultatet (Hope & Fraser, 2003). KPIer skal i en ideell sammenheng gjøre det mulig å måle eller beskrive i hvordan overordnede mål nås. Disse skal identifisere hvilke faktorer som har sammenheng med virksomhetens resultater. I tillegg til resultatstørrelser må en altså identifisere de kritiske suksessfaktorene som har betydning for resultatet (Kaplan & Norton, 1996). I offentlig sektor vil dette dreie seg om om å fremskaffe relevante kvantifiserbare målbare data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger (Johnsen 2007). KPIer henger naturlig sammen med de mål organisasjonen har satt, og vil dermed kunne endres dersom strategien endres.

Økonomistyring er i følge Busch, Johnsen og Vanebo (2009/1994) en ledelsesprosess rettet mot å realisere økonomiske mål. Økonomisk organisasjonsteori kjennetegnes ved at atferd og virkninger søkes forklart ved aktørenes rasjonelle tilpasning (Johnsen 2007:82).

Prinsipal-agent teori, som vi heretter kun vil kalle agentteori, er en av hovedgrenene i økonomisk organisasjonsteori og er sentral i tankegangen NPM representerer (ibid.:66). Da agentteorier står sentralt både når det gjelder resultatstyring og når det gjelder vår analyse vil derfor redegjøre for denne.

3.3 Agentteori

En prinsipal og agent relasjon betegner en situasjon hvor en av partene representert som prinsipal utpeker en annen part, representert som agent, til å opptre for, på vegne av eller som representant for, prinsipalen. Dette innebærer at det overføres beslutningsmyndighet fra prinsipalen til agenten. Når slik overføring av beslutningsmyndighet finner sted blir dermed prinsipalen avhengig av agentens handlinger og innsats for å nå sine egne, eller det som ofte er virksomhetens mål (Jensen og Meckling 1976). Prinsipal kan være en leder, og agenten kan være en medarbeider. Prinsipal agentteori kan også beskrive samspillet som oppstår mellom enheter i organisasjoner der prinsipalen er overordnet og har virkemidler og metoder for å styre agenten som en enhet med delegert beslutningsmyndighet. Teorien legger til grunn ulike prinsipper som er relevante for å beskrive samspillet mellom prinsipal og agent. Det oppstår ofte styringsproblemer mellom prinsipalen og agenten, og det finnes ulike årsaker til at relasjoner mellom prinsipal og agent er problematiske. Disse vil vi redegjøre for nedenfor.

3.3.1 Ulike mål

Det kan legges planer og drives strategiutforming som som aldri blir realisert og gjennomført på andre nivåer i en organisasjon. Som Hatch (2001:132-134) legger til grunn følger ikke beslutninger i en organisasjon en rasjonell beslutningsmodell. Dett er er fordi det ikke kan legges til grunn at strøm av ideer entydig går fra toppen av organisasjonen og beveger seg nedover. I en prinsipal- agent relasjon kan agentene på sin side handle på en annen måte enn det prinsipalen ønsker. Dette er fordi agenten kan ha egne mål og forsøker gjennom sine handlinger å oppnå disse eller andre mål. Dette kan for eksempel være at prinsipal er opptatt av økonomiske mål, mens agenten kan vekt på kvaliteten. I en slik sammenheng kan agenten bruke mer ressurser i enkeltsaker enn hva som er økonomisk forsvarlig, sett fra prinsipalens perspektiv. Sentralt i forbindelse med agentteorier er derfor troen på at agenten ikke har de samme målene som prinsipalen og derfor ikke vil utføre oppgavene slik prinsipalen ønsker uten at prinsipalen følger opp agenten (Busch 2011). Mer grunnleggende ligger en forutsetning om at aktørene handler i egeninteresse og at aktørene utøver en

nyttmaksimerende atferd til egen vinning (Eisenhardt 1989). Dette blir kalt opportunisme og neglisjering av ansvar⁴ (Amagoh 2009). Opportunisme og neglisjering av ansvar fører til økte kostnader for prinsipalen. Dette er fordi agentens etterfølgelse av egne eller andre mål enn prinsipalen og virksomhetens mål vil medføre et tap av måloppnåelse. Dette utgjør, sammen med prinsipalens styringskostnader, agentkostnadene (Opstad 2003).

3.3.2 Asymmetrisk informasjon

Informasjon er asymmetrisk fordelt mellom agent og prinsipal ettersom de har forskjellig kontaktflate med interessentene (Busch 2011). Agenten er den som skal utføre handlinger på vegne av prinsipalen og har derfor direkte kjennskap til hvilke handlinger som utføres. Prinsipalen har på sin side ikke kjennskap til alle handlinger agenten utfører. Samtidig har agenten mer informasjon som vedrører oppgavene som utføres på prinsipalens vegne. Man kan derfor skille mellom agentens skjulte handlinger og agentens skjulte informasjon (ibid).

Skjulte handlinger innebærer at prinsipalen ikke ser agentens atferd og derfor ikke har oversikt over hva agenten egentlig foretar seg. I slike tilfeller kan agenten opptre på en annen måte enn prinsipalen ønsker. Dette uten fare for å bli avslørt. Grunnen til at agenten kan og vil opptre på annen måte er prinsippet teorien om at prinsipal og agent har ulike mål. Prinsipalen har heller ikke oversikt over hvor mye innsats agenten legger ned i hver enkelt arbeidsoppgave.

Skjult informasjon innebærer at prinsipalen ikke har kjennskap til all den informasjonen agenten besitter. Agenten besitter derfor kunnskap prinsipalen ikke har, og dermed ikke kan vurdere. Det er her to vesentlige utfordringer for prinsipalen. For det første kan agenten sile informasjon og dermed hindre prinsipalen i å få innsyn i potensielt viktig informasjon. Det andre problemet er at prinsipalen ofte sitter i en posisjon der det tas avgjørende beslutninger. Prinsipalen har imidlertid mindre informasjon enn agenten og har derfor et dårligere beslutningsgrunnlag enn agenten. Dette sett i forhold til en situasjon der agenten satt med ansvar for beslutningen. En av metodene for prinsipal å skaffe seg bedre innsikt i skjult informasjon og skjulte handlinger er gjennom informasjonsinnhenting.

⁴ Amagoh (2009) betegner dette som “shirking”, som i den engelske betydningen av ordet betyr avoid or neglect a duty or responsibility.

3.3.3 Prinsipalens informasjonsinnhenting og styring av agenten

Eisenhardt (1995) påpeker at prinsipalen kan forsøke å skaffe seg mer informasjon om hva agentene foretar seg. En god innfallsvinkel til agentteori kan derfor være å se på dette som en teori om informasjonspolitikk (Jacobides og Croson 2001). Informasjonspolitikk er innsamling og bruk av informasjon i situasjoner av delegert myndighet for å støtte ledelsesbeslutninger og for å bestemme belønninger og insentiver. Informasjonsinnhenting skal avdekke skjult informasjon og skjulte handlinger og således forhindre at agenten har mulighet til å drive opportuniste eller neglisjere ansvar som følge av ulike mål. Denne informasjonsinnhenting medfører imidlertid kostnader for prinsipalen.

Prinsipalen har to ulike metoder for å innhente informasjon; ved direkte overvåkning og ved måling av resultater (Eisenhardt 1989). Valget mellom disse to er avhengig av kompleksiteten i arbeidsoppgavene. Overvåkning fungerer der arbeidsoppgavene er programmerbare og det er en bestemt rekkefølge arbeidsoppgavene skal utføres i (Amagoh 2009). Eksempelvis vil en arbeidstaker som står på et samlebånd ha oversiktlige arbeidsoppgaver hvor rekkefølgen i arbeidstrinnene kan standardiseres. En slik mulighet for å bestemme rekkefølge og innhold i arbeidsoppgavene vil imidlertid ikke være mulig dersom en prinsipal eksempelvis skal lede en agent som driver forskning. I sistnevnte tilfelle vil det for prinsipalen være formålstjenlig å innhente informasjon gjennom måling av resultater (ibid.).

Der arbeidsoppgavene er programmerbare og har en bestemt rekkefølge styrer ofte prinsipalen agenten igjennom adferdsbaserte kontrakter. Kontrakten håndheves da gjennom direkte overvåkning av prinsipalen. I eksempelet med arbeidstaker på samlebånd vil derfor en slik kontrakt være formålstjenlig. Når arbeidsoppgavene er komplekse og uoversiktlige styres ofte agenten igjennom resultatbaserte kontrakter. Prinsipalen vil i slike tilfeller overvåke agenten indirekte. Dette ved at prinsipalen vil foreta målinger av resultater for å følge opp at agenten opptrer i prinsipalens interesse (Eisenhardt 1989).

3.3.4 Agentkostnader

Agentkostnader omhandler alle kostnader knyttet til potensiell eller faktisk opportuniste (Busch 2011). Dette innebærer at for det første vil prinsipalen ha kostnader knyttet til å overvåke og drive resultatmåling. Kostnadene løper imidlertid uavhengig av om opportuniste eller neglisjering finner sted, og selv om neglisjering og opportuniste ikke ville ha funnet sted uavhengig av overvåkningen og resultatmåling. Dette kalles prinsipalens

styringskostnader. Prinsipalen vil imidlertid også ha kostnader forbundet med den faktiske opportuniste og neglisjering av ansvar som medfører et tap i måloppnåelse (Wankhade & Dabade 2006). Styringskostnadene og tap i måloppnåelse utgjør til sammen agentkostnadene.

Resttap er de agentkostnadene som overvåkning og styring av agenten ikke klarer å dekke inn. Det vil si at resttapet er det tap av måloppnåelse som opportuniste og neglisjering av ansvar som fortsatt eksisterer etter at prinsipalen har innhentet informasjon. Begrunnelsen for å akseptere styringskostnader ved informasjonsinnhenting er å redusere resttapet. En avveining av hvor mye resttap som aksepteres beror på en vektning av hvor mye tap som oppstår som følge av opportuniste og neglisjering og hvor mye av dette tapet som kan dekkes inn ved styringskostnader. I økonomisk teori vil det kun være forsvarlig å godta resttapet dersom styringskostnadene er større eller tilsvarende resttapet (Opstad 2003).

Videre vil vi redegjøre for bruk av kvalitetsindikatorer. Dette er en form for informasjonsinnhenting der prinsipal søker å måle agentens resultater for å hindre opportuniste og neglisjering.

3.4 Kvalitetsindikatorer

I motsetning til de økonomiske teoriene som ofte måler produktiviteten, er kvalitet en sentral faktor for å måle effekt. Med NPM kom også et betydelig fokus på kvalitetsutvikling, kvalitetsmåling, kvalitetsvurdering og kvalitetssikring (Røvik 1998, Berg og Laudal 2001). Kvalitetsstyring eller kvalitetsledelse er en ”sekkebetegnelse” på en rekke konsepter som har til felles at de gir et rammeverk og/eller oppskrifter på hvordan en virksomhet må oppføre seg for å sikre suksess. Kvalitetsstyring skal skape forutsetninger som skal bidra til at virksomheten skal levere gode resultater på lengre sikt. Det er grunn til å tro at denne kvalitetstankegangen fortsatt gjennomsyrrer offentlig sektor.

Opprettelsen av en kvalitetsindikator innebærer å skaffe til veie kvantitative data som er, eller optimalt sett skal være, koblet mot kvalitet i tjenesten. En kvalitetsindikator kan etter en vid definisjon derfor defineres som

”Målbare variabler som anvendes for å registrere viktige aspekter av tjenestenes kvalitet”
(Rygh & Saunes 2008)

Kvalitetsindikatorer kan deles inn i tre typer. Denne inndelingen etter hvilket aspekt av tjenesten de peker henimot. Disse er strukturindikatorer, prosessindikatorer og

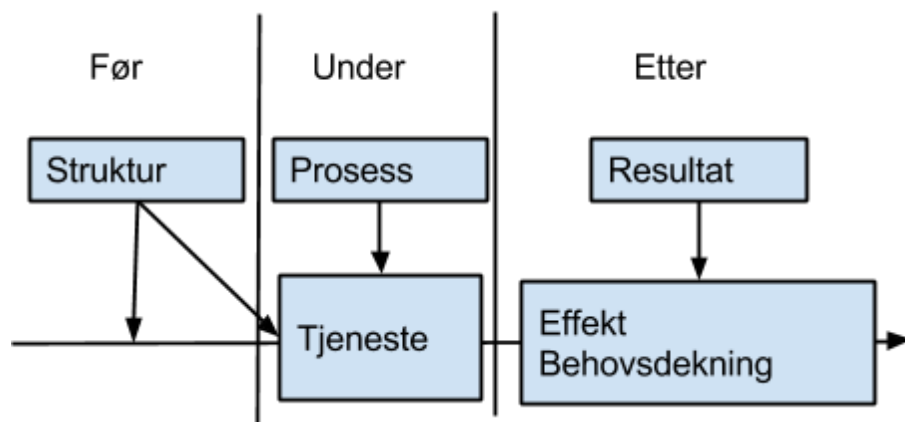
resultatindikatorer (Donabedian 1980). Forskjellen på disse indikatorene tar utgangspunkt i de forskjellene på rasjonell kvalitet som vi har redegjort for i forbindelse med kvalitetsmodellen. Med utgangspunkt i modellen kan man definere tre ulike formene for indikatorer som følger:

Type indikator	Definisjon
Struktur	Tallfestede forutsetninger for å tilby en tjeneste som skal tilfredsstillere behov. Eksempler på slike indikatorer vil være kjennetegn ved fasiliteter, utstyr og ansatte.
Prosess	Tallfestede forutsetninger for tjenestens evne til å tilfredsstillere behov. Dette vil være ved tjenestenes tilgjengelighet eller om bestemte trinn av en arbeidsprosess følges.
Resultat	Tallfestede indikatorer som viser den effekt eller resultat tjenesten har for brukerne eller effekt i lys av tjenestens formål.

Når det gjelder indikatorer gjør vi ikke lenger et skille mellom brukerbasert resultat-kvalitet og kravbasert resultat-kvalitet. Dette er fordi kravbasert kvalitet har en forståelse av kvalitet der behovene anses som produsentbasert. Kvalitet vil her knyttes til om fastlagte viktige forutsetninger ved prosessene eller ved struktur er oppnådd. Prosess- og strukturindikatorer vil derfor være indikatorer for kravbasert resultat-kvalitet.

Indikatorenes validitet er avgjørende. Validitet kan forstås som gyldighet eller relevans (Johannessen & Tuft 2002: 258). Når det er snakk om indikatorer er validitet avgjørende for om indikatoren beskriver det fenomenet man ønsker å måle.

Kvalitetsindikatorer på strukturnivå sier noe om forutsetninger forut for tjenestene produseres. Kvalitetsindikatorer på prosessnivå er innrettet mot selve tjenestenes innhold. Kvalitetsindikatorer på resultatnivå er innrettet mot å avdekke effektene og behovsdekningen som har oppstått som følge av tjenestene. Man kan således dele de tre formene for kvalitetsindikatorer inn i en tidslinje, ved før, under og etter tjenesten er produsert.



Figur 3: Tidslinje - tre former for kvalitetsindikatorer

Det avgjørende i forbindelse med validitet når det gjelder indikatorer på struktur og prosessnivå er at det er sammenheng mellom disse indikatorene og behovsdekning. Dersom det fastsettes en indikator på strukturnivå ved for eksempel andel fagutdannede i skolesektoren så må denne indikatoren ha gyldighet og sammenheng med de behov den er ment å dekke. I skolesektoren spesielt er det for eksempel et overordnet formål at elevene skal utvikle kunnskap og holdninger for å kunne delta i samfunnet⁵. Det avgjørende er derfor om strukturindikatoren målt i antall ansatte med fagutdannelse har sammenheng med formålet med tjenestene.

Kvalitetsindikatorer kan tjene som en form for resultatstyring. Resultatstyring ved kvalitetsindikatorer kan primært inndeles i to formål. For det første kan en virksomhet gjennom resultatstyring identifisere og avdekke områder og forhold som krever særskilt oppfølging (Johnsen 2010). Indikatoren kan her være et utgangspunkt for å se etter muligheter for forbedring og benyttes som grunnlag for oppfølging og utviklingsarbeid i den enkelte virksomheten. Her benyttes indikatoren med formål om å utvikle tjenestene og arbeide med å forbedre disse. Dette åpner for at underliggende enhet som styres har mulighet til å forhandle om virkemidler og hvordan man skal tolke resultatene. Resultatstyring anvendt i en slik sammenheng er å anse som myk styring (ibid.).

Dersom det fastsette resultatkrav i sammenheng med indikatoren som underliggende enhet skal strekke seg mot innebærer dette at indikatoren benyttes til hard styring (ibid). I denne sammenheng kan det fastsettes et sanksjonsregime i tilknytning til indikatoren, eller det kan innføres former for prestasjonsbaserte tildelinger basert på indikatoren. Sistnevnte eksempler

⁵ Opplæringsloven § 1-1

vil imidlertid betegne de hardeste formene for styring, og tjener som eksempel på at myk og hard styring er å anse som et kontinuum (ibid).

Kvalitetsindikatorer kan knyttes til agentteorier. Indikatorer vil være en metode for prinsipalen å innhente mer informasjon om hva agenten foretar seg gjennom kontinuerlige målinger. Videre er det avgjørende hvordan indikatoren benyttes i praksis og om denne er basert på enten myk eller hard styring. Dette kan ha innvirkning på hvordan agenten tilpasser seg målingene.

3.5. Oppsummering

Vi ser av redegjørelsen over at kvalitet er vanskelig å måle, vanskelig å justere og vanskelig å få en omforent forståelse av. Vi har i dette kapitlet redegjort for ulike former for kvalitet og utformet en kvalitetsmodell. I analysene senere i oppgaven vil vi se de ulike definisjonene av kvalitet som vi avdekker i barnevernet opp mot det kvalitetsteoretiske rammeverket vi har utformet i dette kapitlet. Dette både med tanke på kvalitetsbegrepet og de ulike formene for kvalitetsindikatorer.

Vi har også redegjort for sentrale teorier når det gjelder styring generelt og resultatstyring spesielt. Vi har også redegjort for agentteorier som blir en sentral del av vår analyse.

KAPITTEL 4 METODE

Metode betyr planmessig fremgangsmåte. Det finnes imidlertid ikke en planmessig fremgangsmåte som passer for alle problemstillinger. Metoden vil derfor tilpasses det man skal gjøre, som igjen henger sammen med den problemstilling man har utformet (Nyeng, 2004, s. 187). Å designe et forskningsprosjekt innebærer å ta stilling til hva og hvem som skal undersøkes og hvordan undersøkelsen skal utføres (Johannessen & Tufte 2002). Vi vil her redegjøre for vårt design og hvordan vi vil gå frem for å belyse og besvare problemstillingen, samt hvilke betraktninger vi har gjort oss på veien til å bestemme oss for denne metoden. Vi vil først gjennomgå noen sentrale metodiske begreper vi har tatt stilling til i vårt design, før vi i neste del går i dybden på de ulike trinnene vi har valgt.

4.1 Overordnet metodisk teori

Kvantitativ metode er metoder som befatter seg med tall, og det som er målbart. Kvalitativ metode har til hensikt å fange opp mening og opplevelse som ikke lar seg tallfeste eller måle. Den kvalitative tilnærming går i dybden og har som formål å få frem sammenheng og helhet. Den tar sikte på å formidle forståelse (Johannessen & Tufte 2002). Ved å presisere enheter som er det eller de man ønsker å studere, variabler som er det man ønsker å studere mer konkret, og verdier som er ulike trekk enheten kan ha på variabelen, kan vi i følge Jacobsen (2005) tvinge oss til å tenke nøye gjennom problemstillingen og forskningsdesignet. Tilnærmingen til en problemstilling kan enten være eksplorerende, beskrivende eller kausalt design. Eksplorerende design benyttes hvis problemstillingens karakter er uklar, mens et beskrivende design kan være hensiktsmessig hvis man ønsker å beskrive sammenhengen mellom ulike variabler. Hvis man derimot ønsker å undersøke effekten av en eller flere uavhengige variabler vil et kausalt design være å foretrekke.

4.1.1 Ontologi og epistemologi

I forbindelse med dette forskningsprosjektet må vi ta noen grunnleggende valg i sammenheng med forståelse av den virkeligheten man forsøker å beskrive, samt hvordan man kan innhente empiri som beskriver denne virkeligheten. Ontologi kan beskrives som læren om hvordan virkeligheten er (Jacobsen 2005). Epistemologi kan betraktes som læren om erkjennelse, og i forlengelsen av dette hvordan og i hvor stor grad det er mulig å tilegne seg sann kunnskap om

virkeligheten (ibid). Hvordan virkeligheten forstås vil være avgjørende for tilegnelse av kunnskap. Ontologien er derfor tett sammenbundet med epistemologien.

Det kan skilles mellom to hovedformer i samfunnsvitenskapen når det gjelder ontologi og videre epistemologi. Det kan skilles mellom en positivistisk retning, som mener det finnes en objektiv sosial virkelighet og sannhet. Det er et ideal i den positivistiske tradisjonen at forskeren skal løsrive seg sin rolle som samfunnsborger og betrakte samfunnet med tilhørende fenomener utenfra. I denne tradisjonen står det et skille mellom “er” og “bør”, og “er” kunnskapen er den kunnskapen som etterstrebes. Positivismen medfører derfor et fokus mot de kvantitative metoder og rasjonelle forklaringsmodeller (Holme & Solvang 1996). Det er blitt reist kritikk mot denne tradisjonen. Denne kritikken, det første ved at mennesket og dets handlemåter er komplekse og ikke kan forstås uten å gjøre forenklinger og fortolkninger. Videre baserte kritikken seg på at det ikke går an å fri seg fullstendig fra de verdimessige forutsetningene forskningen er bygget på og at forskeren ikke kan løsrive seg fra den virkeligheten som skal beskrives (ibid., Johannessen & Tufte 2002).

Vi erkjenner i likhet med Gunnar Myrdahl at vi ikke kan behandle temaet ved å forstå oss selv som verdifrie og den virkeligheten som vi skal beskrive som objektiv (referert fra Holme & Solvang 1996:307). Vi vil blant annet med vår bakgrunn, fagmiljø, interesser og det miljøet vi er formet av, og selv er med på å forme, ha innvirkning på forskningstema, problemstilling, valg av teori, bruk av metode og presentasjon av resultater.

I vår undersøkelse tar vi utgangspunkt i at forskningen ikke er objektiv. Spørsmålet er derfor ikke hvorvidt forskeren påvirker prosessen. Vi vil likevel tilstrebe en relativ objektivitet knyttet til undersøkelsesprosedyren ved partsnøytralitet og intersubjektivitet. Partsnøytralitet innebærer å etterstrebe å avdekke forhold uten å ta hensyn til partsinteresser. Intersubjektivitet innebærer å benytte anerkjente metoder for datainnsamling og tolkning, samt å dokumentere forskningen (Ringdal 2001).

4.1.2 Kvalitative analyser

Kvalitative metoder egner seg til analytiske beskrivelser av karaktertrekk og egenskaper ved fenomener. Det finnes flere kvalitative analysetradisjoner. Vi kan blant annet nevne institusjonell etnografi, narrativ analyse og diskursanalyse som noen. Vi velger derfor å se nærmere på noen av disse metodene som er spesielt egnet til å tolke erfaringer, opplevelser, meninger og motiver i lys av sosiale omstendigheter. Vi velger derfor å gå nærmere inn på

institusjonell etnografi og diskursanalyse, ettersom vi vurderer disse som relevante angrepsvinkler for vår problemstilling, og ønsker å se om vi kan benytte metoder fra disse analysetradisjonene i vår oppgave.

I en kvalitativ undersøkelse vil datamatriksen en forsøker å fylle som regel ha færre enheter. Verdiene registreres ikke som tallkoder, men som tekster (Hellevik, 1999) Ordet kvalitativt henspeiler på at forskeren forsøker å danne seg et inntrykk av det fenomenet som studeres, og da er det kvaliteten på denne innsikten som er det vesentlige (Selnes, 1999) Man kan si at de kvalitative undersøkelsene forsøker å gi en bedre innsikt og forståelse av problemet istedet for å tallfeste resultatene i en analyse. Her kommer ikke resultatene frem som bastante og endelige konklusjoner, men mer som en beskrivelse av fenomenet. Denne formen for undersøkelser benyttes når problemet, det man ønsker å få svar på, ikke er klart definert (Aakre og Hansen, 1999).

4.1.2.1 Institusjonell etnografi

Vårt studie av hvordan kvalitet er brukt i kommunale barneverntjenester gjennomføres blant annet ved intervjuer der vi spør om bruk av kvalitet som styringsparameter. En sentral del av studien vil være en casestudier i kommuner og hos fylkesmenn, der tilnærmingen vil kunne være inspirert av institusjonell etnografi (IE). Institusjonell etnografi er et sosiologisk perspektiv og en framgangsmåte for kvalitativ forskning. Denne framgangsmåten ble opprinnelig formulert av en sosiologen Dorothy E. Smith fra Kanada. Institusjonell etnografi tar utgangspunkt i sammenhengen mellom kunnskapsproduksjon og metodologi. Et viktig skille i den institusjonelle etnografien er at den har som målsetning å generere kunnskap som kan brukes for mennesker, og er ganske enkelt ikke kunnskap om forskningsobjektene. Institusjonell etnografi arbeider med forutsetningen om at menneskers erfaringer omkring egen arbeidshverdag utgjør en viktig kilde til kunnskap som også kan anvendes for å gjøre noe med deres egen organisasjon. Det er et utgangspunkt for å utforske det sosiale livet i institusjoner. Etnografi kan forståes som en ide om at sosiale fenomener må studeres i de sosiale og kulturelle sammenhengene de opptrer i.

4.1.2.2 Diskursanalyse

Selv om denne oppgaven i utgangspunktet ikke vil være en diskursanalyse, så vil vi ha med oss noen elementer av dette inn i vår analyse, og ser det derfor som naturlig å redegjøre også for denne metoden. Det som er relevant for oss når det gjelder diskursanalyse er at vi ikke bare ser

på svarene til respondentene, men også litt rundt hvordan de snakker om kvalitet og hvordan de faktisk bruker begrepet under intervjuene.

Diskurs kan bety en samtale, drøftelse eller form for tale, og innen samfunnsvitenskapen. I kulturforskning blir en diskurs omtalt som et språklig materiale som er knyttet opp til et gitt kulturelt felt og et sett med problemstillinger, begreper og formuleringer som ligger nedfelt i dette. Når man forsker på en diskurs og diskurser så kalles det gjerne diskursanalyse.

Diskursbegrepet ligger til grunn for den tverrfaglige forskningsretningen diskursanalyse. I en diskursanalyse er det forholdet mellom tekst og kontekst man forholder seg til, der teksten er det som står skrevet eller er talt, og kontekst er det som gir mening. Videre kan vi si at diskursanalyse er et generelt begrep for en rekke tilnæringsmetoder for å analysere skriftlige, muntlige og semiologiske hendelser. Diskursanalyse som kvalitativ metode blir benyttet til å se på forholdet mellom språk og samfunn, der språket som et sosialt fenomen søker å finne hvor mening oppstår.

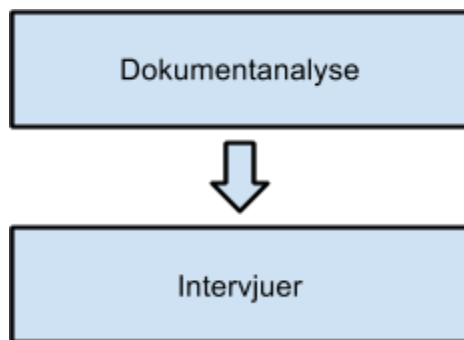
Innen diskursanalysetradisjonen anses ikke forskeren å være objektiv, noe som betyr at vi her har et subjektivt utgangspunkt. Det betyr ikke nødvendigvis at vi burde være objektive, men at vi faktisk er oppmerksomme på at vi selv som forskere bringer med oss våre egne ubevisste forståelser og føringer. Det kan også føre til at vi må diskutere etiske betraktninger, siden vi kan komme til å tolke svarene ut over det som faktisk sies. Formålet med å være objektive er å kunne framstå som nøytral og upartisk i vår forskning, og videre kunne oppnå troverdighet overfor alle aktørene som er berørt av vår forskning. Ved å i stedet være subjektive, som i en diskursanalyse, må forskeren være svært bevisst på dette. Dette fordrer at forskeren er opplyst innenfor det relevante tematikken, slik at grunnleggende kunnskap om tema er på plass før en eventuell analyse starter.

4.2 Vårt forskningsdesign

Basert på grundige overveininger av ovennevnte metodiske problemstillinger, kombinert med kunnskap om hvilke muligheter vi har for tilgang på informasjon, har vi kommet frem til vårt forskningsdesign. I dette kapittelet vil redegjøre for dette, og forklare hvilke avveininger som har ført til at vi har valgt som vi har gjort. Vi vil også diskutere eventuelle svakheter og begrensninger ved vårt forskningsdesign.

Vi kjenner til enheten vi ønsker å studere som kvalitet som styring i kommunale barnevernstjenester. Vi vet imidlertid lite om hvilke variabler med tilhørende verdier som er

aktuelle når det gjelder kvalitet. Vi anser derfor at et kvalitativt eksplorerende design er mest hensiktsmessig. Vi har ikke tatt utgangspunkt i at metoden skal understøtte eller falsifisere en allerede utarbeidet hypotese, vi tenker heller å gjøre casestudier. Casestudier har fokus på en eller få enheter, med sikte på forståelse av en prosess. Vi vil i studiet benytte oss av flere forskjellige metoder for å innehente den nødvendige informasjonen vi trenger for å besvare problemstillingen. Vi begynte derfor undersøkelsen med å planlegge to trinn i vår undersøkelse hvor det andre trinnet naturlig følger på det første. Som illustrert i modellen nedenfor vil vi først gjennomføre en dokumentanalyse, for så å gjennomføre intervjuer.



Figur 4: Metodisk fremgangsmåte

Dette kan kanskje virke som et noe møysommelig design. Hvorfor ikke gjennomføre intervjuene først, og så dokumentanalysen, eller hvorfor ikke gjennomføre begge deler parallelt. Dette er imidlertid en måte å spisse informasjonsinnhenting og begrense studien på. Når det gjelder rekkefølgen på de forskjellige elementene, så mener vi at vi vil få alt for lite relevant informasjon ut av intervjuene dersom vi ikke har dannet oss en oversikt over relevante styringsdokumenter og målsettinger for etaten i forkant av intervjuene. Det er nødvendig at vi har kontroll på hvordan kvalitet defineres og diskuteres i de forskjellige styringsdokumentene, da det er disse dokumentene som nødvendigvis legger føringer for de relevante instansenes arbeid på området. Funnene fra dokumentanalysen vil gi oss et godt utgangspunkt for intervjuene, ved at vi vil besitte god informasjon om styringsdokumentenes innhold, og dermed relevant styringsinformasjon for de kommunale barnevernstjenestene. På denne måten vil vi kunne stille relevante spørsmål, og ikke i etterkant sitte igjen med uavklarte spørsmål som eventuelt ville dukke opp på et senere tidspunkt.

På denne måten vil forskningsdesignet også følge problemstillingen og rekkefølgen på forskningsspørsmålene. Intervjuene vil være en sentral kilde for å forstå hvordan de relevante instansene, i dette tilfellet kommunene og fylkesmennene, forstår, forholder seg til og eventuelt også bruker kvalitet som styringsparameter. Gjennom intervjuene vil vi få

førstehåndsupplysninger om hvordan instansene i praksis forholder seg til styringsdokumentene med målsettinger og pålagte styringsparametere.

Vi mener at denne rekkefølgen på informasjonsinnhenting vil sikre at vi på best mulig måte får innhentet de dataene vi trenger for å kunne besvare vår problemstilling. Etter å ha gjennomført disse skrittene tror vi at vi vil sitte igjen med en god forståelse av kvalitet som styringsparameter i barnevernet, både i teori og i praksis.

4.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse skiller seg ut fra annen analyse ved at man bruker data som er laget til et annet formål enn til den gjeldende analysen. Dette kan være alt fra private brev eller dagbøker, til offentlige dokumenter og rapporter. Dokumentanalyse er en analyse av dokumenter som anses som relevante for å belyse en problemstilling, og som vil bidra til å gi svar på en problemstilling. Det er avgjørende at det er en sammenheng mellom dokumentene som skal analyseres og problemstillingen. Dokumentanalyse er analyse av skriftlige nedtegnede kilder. Kildene kan deles inn i personlige kilder og institusjonelle kilder. Videre kan vi finne konfidensielle kilder og offentlige kilder. En institusjonell offentlig kilde kan for eksempel være proposisjoner. Kildene er gjengitt i et skjema under for å eksemplifisere typer av kilder vi kan tenke oss.

	Konfidensielle kilder	Offentlige kilder
Personlige kilder	Dagbøker, private brev,	Innlegg i aviser, leserbrev, ”åpne brev,” selvbiografi
Institusjonelle kilder	Interne arbeidsdokumenter i forvaltningen, private org. konfidensielle rapporter, pasientjournaler osv.	Div. rapporter, resolusjoner, årsmeldinger, Tildelingsbrev, proposisjoner, høringsnotat osv.

Det er viktig å være bevisst på hvem som har produsert et dokument, og hvem som er mottaker av dokumentet. Dette vil nødvendigvis være viktig for meningen i og formålet med et dokument, noe som igjen vil ha betydning for hvordan innholdet i dokumentet skal tolkes, og hvordan det vil være relevant for å belyse en problemstilling. I vår dokumentanalyse vil det for

eksempel ikke være relevant med personlige kilder, ettersom vi er interessert i den offentlige forvaltningens behandling av kvalitetsbegrepet.

Man kan skille mellom normative og kognitive kilder (Holme & Solvang 1996:119). Kognitive kilder skal være faktabasert, mens normative kilder sier noe om hvordan noe skal eller bør være. Samtidig kan det skilles mellom fremtidsrettede og fortidsrettede kilder. I vår dokumentanalyse kan vi se for oss dokumenter som Tilsynsrapporten fra helsetilsynet, som en kognitiv kilde, og så kan vi videre tenke oss at Barnevernloven (bvl.) er en normativ kilde. Begger eksemplene er meddelende kilder, der tilsynsrapporten forteller oss hvordan ting er, mens bvl. forteller oss hvordan det skal være.

Dokumentanalyser kan være både kvalitative og kvantitative. Et eksempel på kvantitativ tilnærming vil være at man teller antall ganger et ord kan være nevnt, mens et eksempel på en kvalitativ tilnærming vil være å forsøke å fortolke meningsinnholdet i det som står i dokumentet. Vi vil i vår dokumentanalyse søke å strukturere opp og sammenlikne de forskjellige dokumentenes tilnærming til kvalitet som styringsparameter.

I forbindelse med en dokumentanalyse er det tre faser som særlig sentrale. Disse kategoriserer Holme & Solvang (1996) som observasjonsfasen, tolkningsfasen og tilretteleggingsfasen. Vi går gjennom hvordan vi har planlagt disse tre fasene i forbindelse med vår undersøkelse

1. I observasjonsfasen/datainnsamlingsfasen finner man frem relevante kilder som kan gi et svar på den problemstillingen man har valgt. Dokumentene som er inkludert i vår dokumentanalyse er inkludert basert på informasjon om hva som er de gjeldende styringsdokumentene for barneverntjenester, og hvilke dokumenter som er de siste dokumentene når det gjelder ekstern kontroll. Det førstnevnte er tildelingsbrevet fra BLD til Bufdir, og de to siste er henholdsvis Helsetilsynets rapport basert på fylkesmennenes tilsyn med barneverntjenestene og Riksrevisjonens påfølgende rapport som er en vurdering av BLD og direktoratets gjennomføring av samfunnsoppdraget.

2. En annen fase i dokumentanalyse er å tolke kilden. Dette innebærer blant annet å avklare avsenderens intensjoner. Samtidig kan det være interessant å finne ut mottakerens forståelse av innholdet i materialet. Dette vil senere i oppgaven stå sentralt, da vi basert på analyse av BLDs intensjon som det fremgår av tildelingsbrevet, se hvordan dette tolkes og brukes, og evt omformuleres videre i andre styringsdokumenter.

3. Den tredje fasen kalles tilretteleggingsfasen. Når vi skal gå igang med å analysere tekstene er det ikke alt i teksten som er knyttet til fenomenet som undersøkes. I dette tilfellet ønsker vi å se nærmere på de temaene som gjelder kvalitet i barnevernet. Det vi er på utkikk etter er ikke hvorvidt kvaliteten er ansett for å være god eller dårlig, men hvordan kvalitet defineres, operasjonaliseres og måles. For å systematisere dette vil vi gruppere i temagrupper. Eksempelvis har vi valgt kategoriene “definisjon,” “operasjonalisering,” “måling” og “rapportering”. Hensikten med denne kildeanalysen er å få et strukturert totalbilde av den samlede informasjonen på området.

Dokumentanalysen danner grunnlaget for å gå videre med og utforme en intervjuguide.

4.2.2 Intervjuer

Ofte får vi ikke tilstrekkelig informasjon gjennom sekundærdata. Vi trenger da å gjennomføre en primærdatainnsamling, noe som betyr at vi da må ut på markedet å samle inn informasjon. Det finnes flere måter å gjøre dette på. Dersom man ønsker en kvantitativ tilnærming kan man bruke spørreundersøkelser. En kvantitativ tilnærming vil muliggjøre generalisering. En annen fremgangsmåte er å intervju et utvalg respondenter eller informanter, ofte ved hjelp av en intervjuguide. Vårt valg har falt på sistnevnte. En slik kvalitativ tilnærming vil ikke gjøre funnene våre generaliserbare. På den annen side gir det oss mulighet for en mer åpen tilnærming til spørsmålene, og vi kan gå mer i dybden. Vi anser dette som viktigere enn generaliserbarhet, og har valgt vår metode deretter.

Vi har valgt å gjennomføre kvalitative intervjuer med åpne spørsmål. Kvalitativt intervju kan defineres som en samtale mellom intervjueren og respondenten, med forutsetning om et bestemt formål. Denne metoden er velegnet til å innhente informasjon om hvordan respondenten opplever sin egen situasjon. Det vi oppnår med denne undersøkelsen er å få innsikt i respondentens egen forståelse av kvalitet og hvordan respondentens arbeidsplass definerer og operasjonaliserer kvalitet (Thagaard, 2003). Med utgangspunkt i dette mener vi at intervjuer er en god metodikk for å sikre at vi får en god forståelse av hvordan kvalitet defineres og operasjonaliseres i barnevernstjenestene.

Vi har valgt å intervju få respondenter, men gått mer i dybden av hvert enkelt intervju. Kvalitative intervju kan utformes med forskjellig grad av struktur. Intervjuer med bruk av intervjuguide er ustrukturerte eller semi-strukturerte (Johannessen & Tufte 2002: 102). Vi har valgt å gjennomføre intervjuer basert på intervjuguide, som kan karakteriseres som semi

strukturerte intervjuer. Dette gir oss mulighet til å foreta sammenligninger mellom informantene, i motsetning til åpne intervju med en lavere grad av struktur. Selv om intervjuguiden legger føringer for bestemte temaer og inneholder konkrete spørsmål vi ønsker svar på er det også en fleksibel metode som gir intervjuobjektet frihet til å snakke rundt temaene (Thagaard, 2003). Samtidig gir en slik metode oss mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål dersom vi kommer inn på temaer vi anser relevante for problemstillingen. Dette er bakgrunnen for at vi legger opp til semistrukturerte intervjuer, eller intervju basert på intervjuguide. Intervjuguiden vi benyttes oss av ligger som vedlegg til denne oppgaven.

Gjennom intervjuene våre har vi ved bruk av disse analysemetodene prøvd å fange opp erfaringer, opplevelser, meninger og motiver i lys av sosiale omstendigheter hos intervjuobjektene. I vårt tilfelle er det forholdet til kvalitet som har vært i fokus. Også hvordan de selv mener de benytter begrepet. Våre intervjuer har vært på intervjuobjektens arena, ved at vi har kommet til dem for å gjennomføre samtalene. Vi har også prøvd å ha en lyttende åpen samtale, der de har fått mulighet til å fortelle om seg selv og hvordan de opererer.

Populasjonen som vi velge ut våre intervjuobjekter fra er altså de som jobber med kommunale barneverntjenester, og de som kontrollerer / fører tilsyn med tjenestene. Vi har valgt ut ledere fra to kommuner, og to representanter fra fylkesmenn. Vi er klar over at vi har få respondenter, men tror likevel de vil belyse vår problemstilling, i og med at det dreier seg om prosesser for bruk av kvalitet som styringsparameter. Det vi håper å få svar på er hvorvidt det finnes prosesser eller metoder der aktørene måler kvalitet, og i så fall hvor kommer prosessene fra, og på hvilken måte blir de brukt.

I tabellen under beskrives vår fremgangsmåte i forbindelse med intervjuene.

Fremgangsmåte	Våre valg
Hva skal måles,	<i>“Hvordan kan vi forstå bruken av kvalitet som styringsparameter i kommunale barnevernstjenester med tanke på måloppnåelse i henhold til samfunnsoppdraget?”</i>
Valg av datainnsamlingsmetode	Kvalitativt intervju
Populasjon	Fagledere fra kommuner og fylkesmenn
Utvalgsramme	Vi har valgt 2 kommuner og 2 fylkesmenn
Utvalgsmetode	Kvalitativ metode
Utvalgsstørrelse	Vi skal spørre om generelle forståelser, og bruk av kvalitetsbegrepet, og mener derfor et lite utvalg vil holde for å få en forståelse av situasjonen
Plan for gjennomføring/innsamling	Avtalt via mail med utvalgte respondenter
Gjennomføringen av intervjuene	Oppmøte hos respondentene
Analyse	Analyse utføres i del 6 opp mot teori og problemstilling
Resultater og funn	Bli presentert i drøftingen sett i sammenheng med forskningsspørsmålene

Vi er bevisst på at det å bruke intervjuer i forskning innebærer å samle inn informasjon og omdanne dette til data. Denne datamengden ville ikke eksistert uten forskerens påvirkning. Det er det som skiller intervjuer fra dokumentanalyser eller kvantitative analyser basert på statistikk. Forskeren er en del av det sosiale liv, og vil således kunne påvirke de funn som blir gjort i denne formen for datainnsamling (Silverman, 2004:59). Med tanke på utforming av intervjuguide med tanke på sikring av validiteten i svarene vi får, så vil det nok først og fremst være svært viktig at vi er observante på problematikken knyttet til potensiell selvrepresentasjon blant våre intervjuobjekter. Med tanke på at vi skal se på kvalitet i tjenestene som produseres,

så kan det være at intervjuobjektene vil føle seg ukomfortable dersom de opplever at de ikke har gode svar på spørsmålene. Dersom intervjuobjektene føler seg presset eller trent opp i et hjørne, så er sjansen stor for at vi ender opp med å få vite hvordan intervjuobjektene gjerne skulle ønske at situasjonen var. Det blir dermed viktig, for å unngå svekket validitet i dataen vi får ut av intervjuene, at vi utarbeider en god intervjuguide som gir oss mulighet til å stille spørsmålene på flere forskjellige måter. Dette vil øke dataenes validitet.

4.3 Vurderinger gjort i forbindelse med valg av metode

Vårt valg av metode er i stor grad basert på vurderinger av de forskjellige utfordringene knyttet til metodisk teori. Vi ønsker selvfølgelig å finne frem til et resultat som er holdbart både med tanke på reliabilitet og validitet. Man kunne tenke seg at vi kunne, etter å ha gjennomført en dokumentanalyse, ha kommet opp med en hypotese om hvorvidt eksisterende styringsparametere var relevante for å måle måloppnåelsen av den kommunale barnevernstjenestens samfunnsoppdrag. Det ville da vært en naturlig videreføring at de påfølgende intervjuene ville kunne brukes til å se hvorvidt vi fant støtte for, eller om vi ville fått avkreftet vår hypotese. Dersom vi avdekket et gap mellom praksis og teori, ville vi raskt kunne komme frem til forslag om forbedringer. Etter nøye vurderinger mener vi imidlertid at dette ville ha ført til en lavere validitet i undersøkelsen. Det er i hovedsak to grunner til dette:

1. Ettersom det vi ønsker å se på er metodene for måling av og styring etter samfunnsoppdraget, vil dette for mange av intervjuobjektene kunne oppleves som svært nær en vurdering av hvorvidt de er i stand til å skjønne deres arbeid i forsvarlig forstand. Dersom vi i utgangspunktet hadde avdekket mulige gap, ville dette nødvendigvis være reflektert i intervju spørsmålene, og det ville kunne oppleves inkvisitorisk for intervjuobjektene. Sjansen ville dermed vært at de kanskje ikke ville endt opp med å svare helt sannferdig på spørsmålene grunnet et ønske om å forhindre en negativ vinkling på situasjonen. Vi tror at å møte intervjuobjektene med åpne spørsmål vil føre til en større sjanse for validitet i svarene.
2. Den andre grunnen til at vi mener at en åpen tilnærming vil være bedre for å sikre validitet i undersøkelsen, er at ettersom vi er ute etter å se på hvordan de måler kvalitet, som kan forstås på mange forskjellige måter, så vil vi for å unngå problemer med begrepsvaliditet, ta utgangspunkt i deres egen forståelse.

Vi mener at en slik metodetriangulering, hvor vi benytter oss av forskjellige måter å innhente data på, i større grad vil gi oss en god mulighet til å danne et oversiktlig og godt bilde av hvordan de kommunale barneverntjenestene opererer innenfor det interessante feltet.

Ut over en vurdering av valget av det overordnede forskningsdesignet, har vi også vurdert holdbarheten i forskningsdesignet i henhold til andre relevante punkter, som reliabilitet, validitet og etiske betraktninger.

4.3.1 Reliabilitet

Reliabilitet dreier seg om målesikkerhet og etterprøvbarehet. Med dette menes at det måten undersøkelsene er utført på er gjort på korrekt måte, og at premissene er tilstrekkelig dokumentert, slik at det vil være mulig å eventuelt gjenta undersøkelsen og komme frem til samme konklusjon (Johannessen & Tufte 2002:256). For kvalitative studier dreier dette seg i stor grad om å sørge for at innsamlingen av dataene er gjort på en lik måte at man sikrer best mulig objektivitet og kredibilitet, samt at metoden er tilstrekkelig beskrevet. Det vil være umulig å sikre objektivitet i en kvalitativ undersøkelse, da intervjuerne og fortolkerne nødvendigvis vil ha sitt eget utgangspunkt for å forstå verden. Det vil imidlertid være mulig for oss å beskrive vårt eget utgangspunkt, og vår fortolkningsramme, samt at vi er flere personer som utfører fortolkningen. I praksis har vi lite erfaring og kunnskap innenfor barnevernstjenester, og intet forutinntatt syn på verken stat eller kommune når det gjelder deres oppgaver innenfor området, og anser oss dermed for forholdsvis åpne for hva vi eventuelt vil finne.

For dokumentanalysen vil vi analysere offentlige publiserte dokumenter. Reliabilitet vil ikke være en videre utfordring her, med tanke på at det vil være helt uproblematisk for hvem som helst å finne frem til og analysere de samme dokumentene som vi har brukt. Imidlertid blir det viktig, med tanke på studiets etterprøvbarehet, at vi dokumenterer fremgangsmåten for analysen grundig, for å sikre at det vil være enkelt å eventuelt gjennomføre samme form for analyse på et senere tidspunkt dersom ønskelig.

Reliabilitet kan være en større utfordring når det gjelder intervjuene. I og med at vi skal intervjuer forholdsvis få personer, og ettersom spørsmålene vil dreie seg om deres eget arbeid, vil intervjuobjektene kunne oppleve problemer med å svare helt ærlig, fordi andre hensyn, som lojalitet til arbeidsgiver og eventuell frykt for å avsløre mangler ved egen arbeidsplass, vil kunne påvirke svarene. Dette vil være utfordrende med tanke på studiets reliabilitet. Dersom vi

som intervjuere ikke greier å skape en tillitsfull setting, vil premissene for intervjuene kunne bli påvirket slik at det vil gjøre eventuell etterprøving nærmest umulig, selv om man skulle gjennomføre samme intervju med samme person ved en senere anledning. Det vil derfor være svært viktig at vi beskriver omstendighetene rundt intervjuene, for å på best mulig måte dokumentere situasjonen. Dette vil gjøre det enklere for andre å forstå og eventuelt repetere forskningen.

4.3.2 Validitet

Validitet kan også forstås som gyldighet eller relevans, og dreier seg altså om hvorvidt man faktisk måler det fenomenet man ønsker å måle (Johannessen & Tuft 2002: 258). Dersom forskning har lav validitet, er det fare for at det trekkes slutninger basert på feilaktig grunnlag, og slutningen vil dermed ikke være korrekt.

For eksempel, når det gjelder validitet i forbindelse med dokumentanalysen, kan det eksistere en mulighet for at vi ikke ser på de mest relevante dokumentene, og dermed ikke får med oss viktig informasjon rundt kvalitet som styringsparameter. Dette ville gjøre at vi ikke målte det vi ønsket å måle. Imidlertid mener vi at vi, gjennom vår utvalgsmetode, har sikret oss på dette område. Ettersom vi ønsker å se på bruken av kvalitet som begrep og styringsparameter, så mener vi at det mest sentrale er hvordan dette gjøres i de mest sentrale styringsdokumentene. Disse dokumentene er forholdsvis enkelt å få oversikt over, ettersom de er offentliggjort på de relevante instanser sine nettsider. Dersom det eksisterer andre mer ukjente dokumenter som forklarer dette på en annen måte, så vil det uansett ikke være like relevant, ettersom det er den offisielle forståelsen og behandlingen, som signalisert gjennom styringsdokumenter, vi er interessert i å analysere. Vårt dokumentutvalg og forståelse av hvilke dokumenter som er sentrale er for eksempel ikke nødvendigvis i tråd med hva som genererer aktiviteter, men det er altså uansett ikke like relevant hva som eksisterer i uoffisielle dokumenter i forbindelse med dokumentanalysen.

For intervjuene vil lav validitet være et problem dersom vi ikke får tilgang på de riktige personene. Da vil ikke personene, og den informasjonen de bestitter og videreformidler gjennom intervjuene, være representative for den gjeldende institusjonen og deres forståelse for og bruk av kvalitet som begrep og styringsparameter. Vi vil da komme i en situasjon hvor vi ikke måler, eller undersøker det vi ønsker og tror vi gjør. Imidlertid mener vi at dette er sikret, ved at vi vil ta kontakt med de relevante institusjonene, og be dem om å videreformidle oss til korrekt person. Av erfaring opererer de fleste norske offentlige instanser med stor

gjennomsiktighet og imøtekommenhet, så vi har stor tiltro til at vi faktisk vil få mulighet til å intervju de korrekte personene med tanke på representativitet og validitet. I tillegg er det heller ikke viktig for oss hvilken fylkesmann eller hvilken kommune som intervjues, noe som gir oss stor fleksibilitet dersom den relevante personen i en bestemt kommune eller hos en bestemt fylkesmann ikke skulle være tilgjengelig for intervju, ettersom vi da enkelt bare kan kontakte en annen kommune eller fylkesmann for intervju.

4.3.3 Begrepsvaliditet

For å sikre at begrepet 'kvalitet', som kan tillegges mange forskjellige fortolkninger, forstås på en omforent måte hos intervjuer og intervjuobjekt, vil intervjueren måtte være svært oppmerksom på dette. Dette er jo nettopp noe av det vi er interessert i å finne ut av det. Kanskje kan det også være hensiktsmessig å velge flere begrep i intervjusituasjonen.

Dette gjelder både avklaringer av begreper som intervjuobjektet benytter, samt forklaring på hva vi som intervjuere legger i begrepene vi bruker. For eksempel kan vi fortelle hva vi legger i begrepet kvalitet, eller vise til en definisjon, for deretter å la intervjuobjektet komme med sin definisjon av begrepet. I et intervju vil det være naturlig å begrepsavklare de sentrale begrepene vi ønsker å se på i innledningen, for så å gi intervjuobjektet mulighet til å stille spørsmål eller kommentere dette. Når man har kommet frem til den forståelsen av kvalitet som intervjupersonen har vil det være naturlig å gå videre i intervjuet. Eventuelle begreper som intervjuobjektet bruker har vi vært påpasselige med å dobbeltsjekke for å sikre at forståelsen er i tråd med hva intervjuobjektet mener.

Når det gjelder dokumentanalysen, så er dette mer komplisert, i og med at vi ikke har mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål for å avklare eventuelle uklarheter. Det er med andre ord mulig vi misforstår begrepsbruken eller meningen i dokumentene. Imidlertid er det jo nettopp bruken av begrepet kvalitet vi skal undersøke, så eventuelle uklarheter rundt dette vil i seg selv være sentrale funn i analysen. Det vil være vår egen uklarhet og manglende forklaring på fremgangsmetode som eventuelt vil kunne føre til problemer med begrepsvaliditeten. Det vil derfor være ekstremt viktig at vi selv bruker tydelige definisjoner og er svært nøye i vår forklaring av hva vi gjør for å sikre at resultatet av oppgaven ikke blir trukket i tvil grunnet usikkerhet rundt begrepsvaliditeten.

4.3.4 Selv-representasjon

I alle tilfeller hvor man stiller spørsmål er det en mulighet for at svarene i varierende grad er korrekte i forhold til en objektiv virkelighet. Det vil ikke nødvendigvis si at det er snakk om løgn, men et naturlig iboende ønske om å representere seg selv på best mulig måte. Spørsmål som har en sterk normativ undertone vil kunne føre til at intervjuobjektet naturlig velger det svaret som er nærmere det som er normativt akseptert enn det som best representerer virkeligheten. Dette vil også kunne være en utfordring dersom spørsmålene omhandler etterlevelse av lover og regelverk. Intervjuobjektene kan ha mange grunner til å ikke ville beskrive lovbrudd eller dårlig etterlevelse av regelverk, både med tanke på seg selv, medarbeidere og organisasjonen de representerer.

For å unngå at validiteten i svarene reduseres som følge av selv-representasjon vil det være viktig å i så stor grad som mulig unngå normative spørsmål. Dersom spørsmålene omhandler områder som bærer preg av tunge normer, vil det være hensiktsmessig å formulere spørsmålene mest mulig åpent, slik at et intervjuobjekt har muligheten til å beskrive situasjonen så realistisk som mulig, men samtidig med den muligheten å snakke rundt temaet slik at normene overholdes. Utforming av intervjuguiden vil dermed være utslagsgivende for validiteten i undersøkelsen. En innledning hvor spørsmålene som stilles ikke nødvendigvis er svært relevante for undersøkelsen er hensiktsmessig. En slik innledning sikrer begrepsavklaringer, samt at intervjuobjektet er komfortabel med intervjusituasjonen, og ikke føler seg angrepet gjennom spørsmålene. Når man nærmer seg de mer relevante spørsmålene vil det være viktig å utforme åpne spørsmål. Det vil også være hensiktsmessig å stille spørsmål på flere måter, for å kunne sammenligne svar og samtidig gi intervjuobjektet sjansen til å tilnærme seg en problemstilling på flere måter. Et eventuelt kritisk hovedspørsmål bør komme mot slutten av intervjuet, etter at man gjennom den tidligere delen av intervjuet forhåpentligvis har opparbeidet tillitt mellom intervjuer og intervjuobjekt.

4.4 Ethiske betraktninger

Etikk er et viktig begrep innen forskningen. Ved å søke det rette, eller hvordan man bør oppføre seg, så beveger man seg i retning av etiske betraktninger. Ettersom vi ved å benytte kilder gjennom for eksempel intervjuer der informantene kan bli gjenkjent, er vi i vårt forskningsprosjekt nødt til å være opptatt av å beskytte informantenes kildevern gjennom anonymitet. Et viktig etisk prinsipp i samfunnsforskningen er prinsippet om konfidensialitet (Thagaard 1998:21,22). Med tanke på vårt begrensede utvalget av intervjuobjekter er vi nødt til

å ha konfidensialitet for at våre intervjuobjekter ikke skal kunne bli gjenkjent. Innholdet i intervjuene vil ikke være sensitiv eller taushetsbelagt informasjon, men det vil være direkte forbundet med intervjuobjektens arbeidsinnhold og -situasjon. Ettersom vi vil spørre intervjuobjektene om spesifikke detaljer rundt egne arbeidsoppgaver, som de i mange tilfeller kanskje er helt alene om i sin kommune eller sitt fylke, så vil en anonymisering være nødvendig. Vi vil derfor ikke nevne hvilken kommune eller hvilket fylke det er snakk om, men henvise til demografiske karakteristika ved den aktuelle kommunen eller det aktuelle fylket. I datainnsamlingen har vi ikke benyttet elektronisk opptak av intervjuene, men notatført underveis. Forut for datainnsamlingen hadde vi også tildelt de kommunene vi skulle intervjuer kodenavn. Vårt innsamlede materiale hadde derfor ikke identifiserende kjennetegn.

Et annet grunnleggende forskningsmessig etisk prinsipp er fritt informert samtykke (Thagaard 1998:21,22). Dette innebærer at intervjuobjektet har informasjon om oppgavens formål. Vi tok først kontakt med intervjuobjektene via mail, hvor vi presenterte vårt forskningsopplegg, og inviterte til et intervju, som en samtale. Videre kom vi i kontakt med de riktige personene, som hadde kunnskap innen det feltet vi ønsket å forske i, for deretter å presentere intervjumal på forespørsel. Intervjuene ble startet med at vi presenterte oss og vårt forskningsopplegg, og med litt bakgrunnsinformasjon om kommunene eller fylkesmannen. Deretter stilte vi spørsmål basert på problemstillingen og forskningsspørsmålene i form av en åpen samtale, hvor oppfølgingsspørsmål ble en naturlig del der det var behov for det. Et annet krav er å informere om at intervjupersonene når som helst under intervjusituasjonen, eller i etterkant av denne kunne trekke seg uten at dette skal ha noen konsekvenser. Noe vi informerte om.

Som forskere er det også viktig å ta høyde for sin egen rolle. Vi har derfor hele tiden vært nøye med å informere de forskjellige aktørene vi har vært i kontakt med om formålet med vårt forskningsopplegg. Ingen av oss har vårt forskningsområde som arbeidsplass, slik at vi vil ikke være påvirket av inhabilitet i noen grad. Vi har derfor opptrådt på en nøytral måte i møte med både informanter og respondenter. Vi er likevel klar over at vi som forskere er subjektive, og at våre tolkninger vil påvirkes av oss selv, slik at vi kan tolke svarene ut over det som blir sagt. Dette er vi svært bevisst på.

4.5 utfordringer og begrensninger ved valgt metode og forskningsdesign

Generelt vil jo en kvalitativ studie ha den begrensningen at den har lav ekstern validitet, noe som betyr at den ikke vil være generaliserbar (Johannessen & Tufte 2002: 250). Nå ønsker vi jo i denne oppgaven å gjøre en initiell kartlegging av nåsituasjonen som et mulig utgangspunkt

for videre arbeid på området, og behovet for å generalisere er derfor ikke særlig relevant. Dette ser vi derfor ikke på som en begrensning i vårt tilfelle.

Når det gjelder reliabilitet så vil det være utfordrende å sikre målesikkerheten. Vi har, for å sikre en mer samtalepreget intervjusituasjon, gjennomføre alle intervjuene med kun én intervjuer. Videre har vi ikke benyttet oss av opptak av intervjuene, men heller notert underveis. Dette kan medføre at man baserer seg på intervjuerens eget inntrykk og egne notater, som i stor grad vil være subjektive. Det vil likevel, som alltid i slike kvalitative studier, være umulig å skape en situasjon av fullstendig objektivitet.

En utfordring vi ser for oss med tanke på validitet vil være å, innenfor rammene av oppgaven, sørge for at relevante kilder og perspektiver er dekket, samt at alle relevante dokumenter blir kartlagt og analysert. Det vil også kunne oppstå følgefeil dersom vi i oppstarten av studiet ikke har den riktige informasjonen for å kunne utarbeide en best mulig intervjuguide. Samarbeidsvillighet og interesse for studien fra de involverte instansenes side vil dermed være kritisk for en vellykket gjennomføring av studien.

Vår metode vil ikke avdekke forståelsen av kvalitet ute i den tjenesteytende førstelinja i barneverntjenesten, eller hvordan kvalitetsforståelse og kvalitetsmåling fortolkes og omsettes i praksis av utøvende saksbehandlere. Dette er selvfølgelig noe som ville gitt et veldig godt innblikk i nettopp hvordan kvalitet ble omsatt i praksis, samt om hva slags relevant informasjon som sendes tilbake fra førstelinjen. Et mer omfattende design av en slik art ville gitt studien enda mer tyngde, og vi ville kanskje ha kunne sagt noe om hele produksjonslinjen for informasjonen for kvalitetsforståelse, -omsetting, -måling og -kontroll. På samme måte ville det vært interessant å snakke med andre interessenter, som for eksempel noen fra BLDeller fra en av de mange frivillige organisasjonene som jobber med barneverntjenester. Men med tanke på at det er kvalitetsmåling og -kontrollering som et verktøy for kvalitetssikring for de ansvarlige instanser som er mest relevant for vår problemstilling, så mener vi at det er tilstrekkelig å forholde oss til disse, og ikke fokusere på den produserende førstelinja.

Det er heller ikke sikkert at utvalget av kommuner og fylkesmenn er representative for de resterende kommunene og fylkesmennene. Det blir dermed viktig i vår studie at vi ikke generaliserer våre funn. Imidlertid, som det kommer frem av vårt design og plan for intervjuer, så vil store deler av fokuset være på måling og rapportering. Da vil intervjuene kunne gi oss en oversikt over de gjeldende prosedyrer for rapportering i kommunene, samt et godt grunnlag for å få en forståelse av kvalitetsbegrepet.

4.6 Oppsummering av metode og forskningsdesign

Vårt opplegg er basert på dokumentanalyse og casestudier av kommuner og fylkesmenn, hvor vi videre foretar en sammenligning mellom de valgte casene. Casestudiene er ment å supplere den informasjonen vi har fra dokumentanalysen. Videre ser vi på helheten i barneverntjenestene, ved å sammenfatte funn fra dokumentanalysen og casestudiene.

Som nevnt innledningsvis i metodekapittelet skal vi gjøre et todelt forskningsopplegg med dokumentanalyse og intervjuer. Dette gjør vi ved at vi starter med en dokumentanalyse, som danner grunnlaget for intervjuer, før vi utførte intervjuene. Vårt forskningsdesign er et kvalitativt empirisk casestudie, og vi har lagt begrensninger ved å følge en intuitiv traktvariant slik at forskningsspørsmålene vil lede oss gjennom analysen. Vi er av den oppfatning at hvis vi følger denne rekkefølgen i vår fremgangsmåte, vil vi sikre at vi på best mulig måte får innhentet de dataene vi trenger til neste trinn i trianguleringen vår, for så å bidra til å finne svar på vår problemstilling. Målet vårt med å gjennomføre et slikt grundig forskningsopplegg er å sitte igjen med en god forståelse av kvalitet som styringsparameter.

Vi oppsummerer vår metodiske tilnærming i tabellen under. Vi har i kapittel 2 presentert vår problemstilling, samt våre forskningsspørsmål. I tabellen vises en oversikt over hvilke forskningsspørsmål vi søker å få svar på gjennom hvilke metoder, og hvilket resultat vi forventer at vi kan oppnå i de forskjellige delene. Forskningsspørsmålene er her ytterligere spisset mot den relevante instansen og formen for informasjonskilde som vi skal bruke.

På neste side har vi oppsummert med en tabellmessig oppsummerende fremstilling av oppgavens forskningsdesign og innhold.

Metode	Forskningsspørsmål	Resultat
Dokumentanalyse	Hvordan defineres kvalitet i styringsdokumentene for barnevernet Hvordan fremkommer operasjonalisering og måling av kvalitet i barnevernet i styringsdokumentene	Forståelse for antatt offentlig definisjon av kvalitet i barneverntjenester Informasjon om hvilken form for kvalitet som er i fokus for styring og kontroll
Intervjuer	Hvordan defineres kvalitet hos de instansene som er ansvarlige for kommunale barneverntjenester Hvordan er kvalitet operasjonalisert Hva måler og rapporterer de på	Forståelse for kvalitetsbegrepet som det forvaltes i operative barneverntjenester Informasjon om faktisk prosess rundt operasjonalisering, måling og rapportering
Sammenlikning og drøfting av funn fra dokumentanalyse og intervjuer	Hvilken faktisk definisjon og operasjonalisering av kvalitet er det som brukes innen norske barneverntjenester Hvordan fungerer kvalitet som styringsparameter for norske barneverntjenester	Samlet forståelse for hvordan kvalitetsbegrepet skal defineres og faktisk defineres Forståelse for hvorvidt og eventuelt hvordan kvalitet faktisk brukes og fungerer som styringsparameter i dag
Vurdere muligheten for og effekt av innføring av kvalitetsindikatorer på bakgrunn av egne funn	Med bakgrunn i valgte teoretisk perspektiv og forståelse for dagens situasjon, hvilke fordeler og utfordringer ser vi med eventuell implementering av kvalitetsindikatorer knyttet til kommunalt barnevern?	Tanker om eventuelle muligheter for kvalitetsstyring gjennom kvalitetsindikatorer i fremtiden

KAPITTEL 5 DOKUMENTANALYSE

Målsettinger og styringsparametere for offentlige tjenester, slik som barnevern, er nedskrevet og offentlig tilgjengelig. Dette via nettsider som regjeringen.no, eller ved forespørsel til de relevante offentlige institusjonene. Dokumentanalysen er ment å ta for seg relevante dokumenter, og analysere dem i forhold til bruken av begrepet kvalitet.

5.1 Dokumentenes avsender, mottaker og formål

Følgende dokumenter er inkludert i utvalget for denne analysen:

Dokument	Årstall	Dokumenteier	Dokumentmottaker	Formål
Tildelingsbrev 2014 (BLD 2014)	2014	BLD	Buudir	Legge føringer for det kommende årets arbeid
Tilsynsrapport (Helsetilsynet 2012)	2012	Helsetilsynet	Offentligheten	Kontroll og statusoversikt
Revisjonsrapport (Riksrevisjonen 2012)	2012	Riksrevisjonen	BLD	Kontroll og eventuelle anbefalinger for forbedringer
Proposisjon (Proposisjon 106 L 2012-2013)	2013	BLD	Regjeringen	Lovendringsforslag

Det er relevant å presentere de forskjellige dokumentene i kronologisk rekkefølge, da det i mange tilfeller er slik at det ene dokumentet har vært premissgivende for de etterfølgende dokumentene. De første dokumentene som presenteres er derfor kontrollrapporter som påviser svikt i barnevernet, mens de påfølgende dokumentene er styringsdokumenter hvor tidligere kontroller er tatt høyde for.

Helsetilsynets oppsummering av landsomfattende tilsyn med de kommunale tjenestene er en kontrollrapport. Det er Fylkesmannen som er kontrollinstansen og som har gjennomført tilsynene. Helsedirektoratet har imidlertid det overordnede faglige ansvaret, og har derfor sammenfattet de regionale tilsynene. Tilsynet har hver gang det gjennomføres et forhåndsbestemt tema, gjerne valgt basert på 'hvor faren for svikt er stor, og på hvilket område brukerne er mest sårbare' (Helsetilsynet, 2012:8). Kommunene som det føres tilsyn med velges ut basert på informasjon Fylkesmannen sitter med om mulig svikt i tjenestene. Utvalget er med andre ord hverken tilfeldig eller representativt, men er ment å fange opp det man antar er 'worst practice' i norske barneverntjenester. Kommuner varsles en tid i forkant om at de vil bli utsatt for tilsyn, og også om hvilket område tilsynet vil fokusere på. I denne rapporten var det undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak som var i fokus.

Riksrevisjonens rapport er en kontroll av hvordan stat og kommuner har utøvd sitt embete i forhold til de lovpålagte oppgavene i løpet av femårsperioden 2007-2011. 'Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad de kommunale barneverntjenestene sikrer at barn som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å vurdere hva som kan være mulige årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet. Det har også vært et mål å undersøke hvordan statlige virkemidler brukes for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet' (Riksrevisjonen 2012:7). Mottakeren av dokumentet er BLD, og rapporten er oversendt med et offentliggjort følgebrev fra Riksrevisor til ansvarlig statsråd.

Sannsynligvis som følge av den observerte dårlige tilstanden i det norske barnevernet, har det blitt gjort endringer i barnevernloven, for ytterligere å styrke barnets posisjon og rettigheter. Lovendringsforslaget som BLD presenterer i Proposisjon 106 L, og som senere har blitt tatt inn i loven, er et premissgivende styringsdokument. Lovendringene skal også, ifølge BLD, gi Bufdir "*større frihet til å organisere [Bufetats] virksomhet for å bedre understøtte måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse.*" (BLD 2014:3).

Tildelingsbrevet fra BLD til Bufdir for 2014 er det førende styringsdokumentet. I dette dokumentet definerer BLD hvilke målsettinger direktoratet skal jobbe mot i det kommende året, og hvilke prioriteringer som skal gjøres, samt informasjon om hvilke økonomiske bevilgninger direktoratet disponerer for den kommende perioden. Bufdir pålegges å selv velge hvordan de skal løse de pålagte oppgavene, men dette skal skje basert på bruken av de kvalitetsmålene som er tatt inn i barnevernloven som følge av Proposisjon 106 L.

Vi har også spurt Bufdir hvorvidt de som fagdirektorat har utarbeidet noen veiledere for kommunene med tanke på arbeid med kvalitet. Dette ville i så fall vært særlig relevant for oss

å se på et slikt dokument. Bufdir informerer imidlertid i møte med dem at dette ikke er utarbeidet, og at arbeid med kvalitetsindikatorer, slik som pålagt dem av BLD i Tildelingsbrevet for 2014 (BLD 2013), ikke har kommet i gang . All faglig veiledning av kommuner foregår per i dag ved eventuelle henvendelser fra kommunene.

Ettersom vi har vært forholdsvis aktive i eget søk etter mulig relevante dokumenter, samt spurt alle relevante instanser, og heller ikke har ekskludert noen dokumenter som vi har fått anbefalt å inkludere, anser vi dette utvalget for å være representativt for hva slags informasjon og styrende dokumenter som benyttes i norske barnevernstjenesters arbeid med kvalitet.

5.2 Kort om innholdet og det overordnede budskapet i de forskjellige dokumentene

Selv om det vi skal analysere i de forskjellige dokumentene er hvordan begrepet kvalitet brukes, både som deskriptivt begrep og som styringsparameter, så mener vi det er viktig for leseren å få en forståelse av hvilket budskap de forskjellige dokumentene forsøker å sende. Temaet i dokumentene er mer eller mindre knyttet opp mot en vurdering av eller behov for kvalitet i en eller annen form, mer eller mindre presisert. Det vil derfor være viktig for leseren å forstå agendaen, innhold og konklusjon i de forskjellige dokumentene, da dette kontekstualiserer nødvendigheten av å få klarhet i kvalitetsbegrepsbruken, samt illustrerer på en god måte hva det fokuseres på når det gjelder målsettinger for, rapportering og kontroll av barneverntjenestene.

Fylkesmennene fant gjennom sitt tilsyn, som sammenfattet i Helsetilsynets rapport, at når det gjaldt hjelpetiltak i hjemmet, så var ikke dette tilbudet tilfredsstillende i de kommunene som det ble ført tilsyn med. Særlig ble det påpekt at frister ikke ble overholdt, at det var for mange saker som ikke ble fulgt opp slik de skulle, at barna og familiene ikke ble tilstrekkelig involvert. Det ble også påpekt at prosess og beslutningsgrunnlag ikke ble dokumentert på en god nok måte, samt at det var manglende informasjon rundt virkning av hjelpetiltak. Dokumentet har grundige beskrivelser av hvordan prosessene utføres på mangelfullt vis, med mange konkrete eksempler. Det er i all hovedsak prosess som er i fokus, og hvorvidt prosessene gjennomføres slik de er ment å gjennomføres, og også hvorvidt tidsfrister overholdes. Helsetilsynet oppsummerer avslutningsvis i rapporten alle mangler som er funnet, og påpeker at det er kommunenes ansvar å sørge for at tjenestene utføres i henhold til loven, samt at den ansvarlige Fylkesmannen kommer til å følge opp dette. Dokumentet sier med andre ord ingenting om utvikling og endring i metoder for løsning av problemene, men

kommer kun med en påminnelse om hvor ansvaret ligger. Det er heller ikke Fylkesmannen eller Helsetilsynets ansvar å komme med løsninger for kommunene, de er som sagt kun en kontrollinstans.

Riksrevisjonen er også en kontrollinstans, men de kommer med tydelige oppfordringer, både gjennom den konkluderende vurderingen i rapporten og eksplisitt i følgebrevet til BLD, om hvilke endringer og forbedringer som bør gjennomføres for bedre måloppnåelse. Det pekes på behov for at BLD tar mer kontroll og stiller tydeligere krav til planlegging og evaluering fra kommunenes side. Det er med andre ord en kritikk av kommunenes utførelse, men også av BLDs utøvelse av sitt overordnede ansvar og hvordan departementet stiller krav og kontrollerer utførelse. Riksrevisjonen går så langt som å si at 'det kan stilles spørsmål ved om departementet har sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon om hjelpetiltak til å ivareta det overordnede ansvaret de har for barneverntjenestene' (Riksrevisjonen 2012: 73). Blant annet konkluderer Riksrevisjonen med at 'departementet bør forbedre statistikken om hjelpetiltak for å kunne følge utviklingen i tiltaksbruken bedre enn i dag. Videre bør departementet vurdere hvordan forskning kan bidra til nødvendige forbedringen i barnevernets kunnskapsgrunnlag om hjelpetiltak' (ibid.:73).

I tildelingsbrevet for 2014 utpeker BLD følgende fire hovedmål for Bufdir for 2014:

1. God kvalitet i tilbudet til barn, unge og familiene deres
2. Et statlig barnevern som gir tiltak og tjenester av god kvalitet tilpasset det enkelte barns behov
3. Velfungerende og tilgjengelige familieverntjenester
4. Gode virkemidler mot diskriminering på grunnlag av kjønn, seksuell orientering, kjønnsidentitet/uttrykk, etnisitet og nedsatt funksjonsevne

Flere av disse hovedmålene har også delmål, som tilsynelatende tilsammen ikke ser ut til å dekke hovedmålene. I tillegg er det et eget kapittel som legger føringer for det BLD kaller prioriteringer, som er en syv-punktsliste med tiltak og målsettinger som kan synes å være på tvers av de fire hovedmålene. I tillegg følger en liste over nye oppdrag som Bufdir får tildelt. Med andre ord er målsettingene og prioriteringene og oppdragene ikke gjensidig utelukkende, og tilsynelatende ikke samlet etter en intuitiv logikk. Samlet gjør dette det vanskelig for leseren å enkelt forstå hva BLD ber om, rent utover at tildelingsbrevet ser ut til å være en uttømmende liste av mer eller mindre konkretiserte gode intensjoner ispedd en del administrative oppgaver, forholdsvis usortert både når det gjelder nivå og innhold. Essensen av tildelingsbrevet ser ut til å være at direktoratet skal gjøre det de kan for at barn og unge i

Norge får en god oppvekst, og for at ingen i Norge skal oppleve diskriminering. BLD pålegger Bufdir å rapportere tilbake på måloppnåelse gjennom tertial- og årsrapporter.

5.3 Aktørenes forhold til dokumentene

I vår dokumentanalyse har vi benyttet offentlige institusjonelle kilder. Det betyr at dokumentene er offentlig tilgjengelig. Dokumenteier er offentlige institusjoner, blant annet departementer og direktorater, og dokumentmottaker er andre eller de samme offentlige institusjonene. Vi må likevel være bevisst på at dokumentene er skrevet til et annet formål enn vår undersøkelse, og at de således har en annen hensikt enn å forklare det vi ønsker å finne svar på. Vi har derfor laget en oversikt i form av et skjema i dokumentanalysen, som viser de forskjellige aktørenes forhold til dokumentene, enten som eier eller mottaker, og hva som er formålet med dokumentene. En viktig fordel med å benytte allerede foreliggende materiale er at vi ikke kan påvirke kildene våre. Vi slipper da å være redd for at intervjuobjektene svarer noe de tror vi forventer at de skal svare. Med kognitivt mener vi at dokumentene sier noe om hvordan ting er, mens med normativt menes hvordan ting burde være. Dokumentene skiller seg fra hverandre når det gjelder hvorvidt de er normative eller kognitive, og hvorvidt de er fortidsrettet eller fremtidsrettet. Det vil si at en tilsynsrapport forteller oss noe om hvordan ting har vært, mens en proposisjon kan være lovendringer, og er således et dokument om hvordan ting skal eller bør være. Det er også relevant å se på hvilke dokumenter som er fortidsrettet eller fremtidsrettet.

Følgende tabell gir en oversikt over nøkkelinformasjon om de utvalgte dokumentene:

Dokument	Normativt eller kognitivt?	Fortidsrettet eller fremtidsrettet?	Personlig eller institusjonell
Tildelingsbrev 2014	Normativt	Fremtidsrettet	institusjonelle
Tilsynsrapport	Kognitivt	Fortidsrettet	institusjonelle
Revisjonsrapport	Begge deler	Begge deler	institusjonelle
Proposisjon	Normativt	Fremtidsrettet	institusjonelle

Det er, på tross av hva som er satt opp i tabellen over, til tider vanskelig å si hvorvidt de forskjellige dokumentene er normative eller kognitive. Dette kan kanskje skyldes at tematikken, altså barnevern, er så sterkt verdiladet, og særlig dokumentene forfattet av BLD og Bufdir er gjennomsyret av verdier og intensjoner. Det er allikevel en forskjell på de dokumentene som er styringsdokumenter, og de som er kontrollrapporter. Naturlig nok sier styringsdokumentene noe om hvordan ting skal være, mens kontrolldokumentene sier noe om hvordan ting har vært.

5.4 Nærmere om bruken av kvalitetsbegrepet i dokumentene

Kvalitet er et ord som går igjen i nesten alle de forskjellige dokumentene og rapportene. Som forklart i metodekapittelet kan man i en dokumentanalyse se på hvor mange ganger et begrep er nevnt i et dokument. Det kunne selvfølgelig vært interessant, for eksempel nevnes ordet kvalitet 25 ganger i Tildelingsbrevet til Bufdir. Imidlertid er vi kun interessert i kvalitet i forbindelse med barneverntjenester, og kvalitet er et ord som ikke er helt uvanlig, og kan teoretisk sett finnes i dokumentene i forbindelse med helt urelaterte temaer. Med tanke på dette så anser vi derfor denne fremgangsmåten som ikke hensiktismessig i vårt tilfelle.

Vi ønsker å finne ut av hva som er den gjeldende definisjonen av kvalitet, og hvordan arbeidet med kvalitet følges opp. Det er derfor relevant å lete igjennom disse dokumentene for å se hvordan de forholder seg til dette begrepet. Vi velger å se etter følgende:

- Hvordan begrepet kvalitet defineres
- Hvilke målsettinger som settes for kvaliteten
- Hvordan kvalitet skal operasjonaliseres og måles i henhold til målsettinger
- Hvordan kvaliteten skal kontrolleres og eventuelt rapporteres

Dette har vi gjort stykkevis, ved at vi har gått igjennom alle dokumentene og sett etter hva vi kan finne som svar på de ovennevnte spørsmålene våre.

Det første vi så etter var om dokumentene inneholdt en definisjon av begrepet *kvalitet*:

Dokument	Om definisjon av kvalitet i barnevernet
Tildelingsbrev 2014	Ingen definisjon. Kvalitet imidlertid gjennomgående brukt som både begrep og parameter.

Helsetilsynets tilsynsrapport	Kvalitet ikke definert, og heller ikke brukt som parameter eller begrep
Revisjonsrapport	Under kapitteloverskrift 'Krav til barnevernstjenestens arbeid og kvalitet' siteres formålet med barnevernloven (å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår), samt prinsippet om barnets beste. (s34)
Proposisjon	<p><i>'Høy kvalitet betyr:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>at hjelpen skal bidra til positive endringer i barnets liv</i> ● <i>at barn og familier medvirker i alle prosesser</i> ● <i>et målrettet arbeid med tiltak som gir positive endringer.</i> <p><i>Det betyr at barnevernet må ta i bruk den best tilgjengelige kunnskapen om metoder og tilnæringsmåter</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>et samarbeid med andre tjenester som skole, barnehage, arbeids- og velferdsforvaltningen, helsestasjon og psykisk helsevern for å sikre helhetlig hjelp'</i> <p>(Prop. 106L, 2012-2013:47)</p>

Alle dokumentene, med unntak av Helsetilsynets oppsummeringsrapport, bruker altså kvalitet som begrep. I denne tilsynsrapporten brukes ikke begrepet 'kvalitet'. Tematikken er imidlertid den samme, altså en diskusjon rundt hvorvidt tjenester og prosesser er tilfredsstillende. Det er imidlertid interessant at denne rapporten, som jo omhandler akkurat de samme temaene som de andre dokumentene, og i enda større grad fokuserer på kontroll og sikring av tjenestene, ikke er særlig fokusert på kvalitet hverken som deskriptivt begrep eller styringsparameter. Det kan være at dette har noe med den kronologiske rekkefølgen på dokumentene å gjøre, da dette dokumentet er det vel tidligste dokumentet av de vi har analysert.

Det er imidlertid veldig interessant å se en sammenstilling av de forskjellige definisjonene av kvalitet. Flere av dokumentene forsøker seg også på en definisjon av begrepet. Det ville vært nærliggende å anta at definisjonene av kvalitet i barnevernet var sammenfallende, da alle dokumentene er enten styringsdokumenter fra den ene instansen til den andre, eller interne dokumenter i styrende instanser. Imidlertid ser ikke dette ut til å være tilfellet. Dersom vi sorterer de forskjellige kvalitetsdefinisjonene etter de forskjellige formene for kvalitetsforståelse som vi har definert i teorikapittelet, så ser vi fort at det er stort språk i hvordan kvalitet forstås i de forskjellige dokumentene.

Flere av dokumentene inneholder det man kanskje kan si at ikke er overraskende tilnærminger til kvalitetsbegrepet. At Riksrevisjonen er opptatt av overholdelse av loven er ikke overraskende, da dette er deres jobb. De er heller ikke en faginstans.. Det er heller ikke overraskende at proposisjonen, som er et lovforslag, retter seg mot flere deler av kvalitetsbegrepet, eller at tilsynsrapporten, som skal kontrollere tjenesteproduksjonen ute i kommunene, er opptatt av prosessene. Imidlertid er disse variasjonene, om enn logiske, med på å fragmentere kvalitet som styringsparameter. Det kan synes som om det er et kommunikasjonsproblem, hvor viktig styringsinformasjon glipper i overføringen fra en instans til en annen. Dersom det skal styres på kvalitet er det vel viktig at alle har samme forståelse?

Det kanskje mest problematiske er at BLD som er fagorgan for barnevernstjenester og som er operativt ansvarlig for kvaliteten i barnevernstjenester, ser ut til å operere med den mest utydelige forståelsen av hva kvalitet er. Dette kommer tydelig frem i tildelingsbrevet. Her pålegger departementet direktoratet å produsere tjenester av kvalitet, uten å definere hva de legger i dette. BLD er imidlertid tydelige på at kvalitet er et parameter, selv om det er helt i det blå hva skalaen er. Det kan oppfattes som om kvalitet er en intuitiv verdi som direktoratet kan styre etter gjennom faglig kompetanse. Dette dokumentet sender et signal om at det kan synes at BLD, i større grad enn de andre instansene, er preget av kvalitet som et romantisk begrep.

5.5 Fastsatte kvalitetsmål

Dersom kvalitet skal være et mål, så må det settes målsettinger for hva god kvalitet vil tilsi. Vi har derfor saumfart de forskjellige dokumentene for hvilke kvalitetsmål de vurderer kvalitet opp mot:

Dokument	Om kvalitetsmål
Tildelingsbrev 2014	Som proposisjonen, som nå er tatt inn i loven. (s. 5)
Tilsynsrapport	Ingen kvalitetsmål
Revisjonsrapport	<p>God kvalitet kan med tanke på denne rapporten forstås som overholdelse av pålagte oppgaver i henhold til lover og forskrifter, som de koker ned til følgende punkte barnevernet skal gjøre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Gripe inn tidlig</i> ● <i>Imøtekomme lovpålagte krav til behandling av meldinger og oppfølging av disse</i> ● <i>Imøtekomme lovpålagte krav til undersøkelser</i> ● <i>Imøtekomme lovpålagte krav til arbeid med hjelpetiltak i hjemmet</i> ● <i>Imøtekomme lovpålagte krav til oppfølgingsarbeid</i>
Proposisjon	<p><i>Kvalitetsmål 1: Barn og familier skal få hjelp som virker</i> <i>Kvalitetsmål 2: Barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester</i> <i>Kvalitetsmål 3: Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse</i> <i>Kvalitetsmål 4: Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet</i> <i>Kvalitetsmål 5: Barnevernsressursene skal utnyttes godt</i> <i>Kvalitetsmål 6: Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester</i> (s. 49)</p>

Med tanke på at definisjonene av kvalitet var i større eller mindre grad resultatorienterte, er det påfallende at målsettingene ikke i like stor grad bærer preg av å være særlig rettet mot resultater.

Det eneste brukerbaserte resultatmålet finner vi i proposisjonen ved kvalitetsmål 1. Imidlertid er dette målet kun ett av seks likeverdige kvalitetsmål. De resterende fem fordelt slik at tre av målene er prosess- og strukturorientert, mens de siste to har med resultatkrav å gjøre. Proposisjonens kvalitetsmål refereres til i tildelingsbrevet, ettersom dette jo faktisk blir loven.

Riksrevisjonens rapport er det eneste dokumentet som har et mer eller mindre absolutt én til én-forhold mellom kvalitetsforståelse og kvalitetsmål. De er veldig tydelige på at de forholder seg til oppfyllelse av krav i henhold til det som er lovpålagt som følge av barnevernloven. Interessant er det riktignok med målet 'gripe inn tidlig', ettersom *tidlig* er en udefinert og

relativ størrelse, men dette er imidlertid også et lovpålagt krav. Det kan altså synes som at de forskjellige instansene, etter å ha definert kvalitet som én ting, i etterkant, når målene skal settes, har vært redde for å holde seg kun til et hovedmål, men har ‘sikret’ seg ved å fastsette en del ekstra delmål.

Med andre ord ser vi allerede i overgangen fra kvalitetsforståelse til kvalitetsmål, en tydelig vridning mot prosessmål i de dokumentene vi har analysert.

5.6 Operasjonalisering av kvalitetsmål

Det neste skrittet vil være å se på hvordan disse målsettingene er operasjonalisert.

Dokument	Om operasjonalisering og måling av kvalitet
Tildelingsbrev 2014	<i>“Direktoratet skal ha ansvar for å utvikle nasjonale kvalitetsindikatorer på barnevernsområdet, spre kunnskap, og være en pådriver for at alle deler av barnevernet tar i bruk de nasjonale kvalitetsmål.”</i>
Tilsynsrapport	Ikke tema i rapporten
Revisjonsrapport	Refererer til tider til at kvalitet forutsetter at barnevernet gjennomfører prosesser i henhold til loven. Eks: <i>“God kvalitet på barnevernstjenestens undersøkelser forutsetter (..) at barnevernet innhenter informasjon fra [alle relevante interessenter]”</i> (s. 35)
Proposisjon	<i>“De ulike kvalitetsmålene må operasjonaliseres gjennom faglige anbefalinger for hva som ser god praksis på ulike deler av barnevernets arbeid. De faglige anbefalingene vil slik kunne synliggjøre hva som er beste praksis. Faglige anbefalinger må bygge på oppdatert kunnskap og ta utgangspunkt i de viktigste utfordringene og problemstillingene på de aktuelle arbeidsområdene. Det kan være hensiktsmessig å synliggjøre arbeidsmåter, arbeidsprosesser, faktorer og forhold som er kritiske for å sikre høy kvalitet og gode resultater på området.”</i> (s. 51) <i>“Departementet vil at det utvikles kvalitetsindikatorer som et bidrag til å vurdere barnevernets arbeid opp mot kvalitetsmål og faglige anbefalinger”</i> (s. 51)

Igjen kan vi se at Riksrevisjonens rapport internt er den mest konsekvente, ved at det igjen kobler operasjonaliseringen til overholdelse av loven og regelstyring. Vi kan forstå det slik i

dette dokumentet at god kvalitet er overholdelse av loven gjennom konsekvent utførelse av tjenester slik de er diktert i barnevernloven. De andre dokumentene utviser ikke på samme måte et konsekvent forhold til kvalitetsbegrepet.

Ingen andre av styringsdokumentene operasjonaliserer kvalitetsbegrepet, selv om det, som vi har sett, brukes som et styringsparameter. BLD overlater tilsynelatende, både gjennom proposisjonen og tildelingsbrevet, til Bufdir, å operasjonalisere dette, men er tydelige på at de er ønskelig med utvikling av kvalitetsindikatorer. Imidlertid nevnes det senere i tildelingsbrevet, i kapittelet som ramser opp nye oppgaver for Bufdir, at direktoratet skal delta i et prosjekt i regi av BLD som skal utrede:

- Hvordan BLDs nåværende oppgaver på rapporterings- og statistikkområdet for barnevern kan overføres til Bufdir fra 2015
- Hvordan rapportering og statistikkgrunnlag kan utvides fremover for å ivareta direktoratets og departementets behov for god styringsinformasjon
- Hvordan departementet og direktoratet kan utvikle og legge til rette et felles statistikkgrunnlag og indikatorsett for vurdering av tilstand og måloppnåelse for barnevernområdet

Denne oppgaven ser ut til å være den samme oppgaven som pålegges Bufdir tidligere i tildelingsbrevet. Riktig nok nevnes ikke ordet kvalitet, men det fremkommer tydelig at det er snakk om å finne en metode for å måle kvalitet i form av grad av måloppnåelse, altså brukerbasert resultat kvalitet. Dette er det nærmeste BLD kommer temaet resultatmålinger i tildelingsbrevet, men til gjengjeld er oppgaven meget konkret. Det er imidlertid verdt å merke seg, med tanke på at BLD ikke ser ut til å ha definert hva som menes med kvalitet, at denne svært konkrete planen om et prosjekt om resultatmåling, statistikk og indikatorer ikke inneholder begrepet kvalitet. Det kan synes som om BLD intuitivt tillegger begrepet kvalitet en romantisk verdi, og ikke finner det naturlig å koble dette sammen med målinger, tall og statistikk.

5.7 Kontroll og rapportering

Dersom kvalitet skal fungere som et styringsparameter, så må det også kontrolleres og rapporteres på måloppnåelse.

Dokument	Om kontroll og rapportering av kvalitet
Tildelingsbrev 2014	Legger ingen kontroll eller føringer angående rapportering av kvalitet direkte, men rapportering av måloppnåelse i henhold til struktur- og prosessmål gjennom årsrapporter og tertialrapporter.
Tilsynsrapport	Rapporten i seg selv er den eksterne kontrollen av tjenestene generelt, og retter tung kritikk mot intern rapportering og kontroll, men ikke spesielt med hensyn til kvalitet, som ikke er nevnt.
Revisjonsrapport	Berører ikke måling av kvalitet som begrep, men er tydelig på mangel av kunnskap om, oppfølging av og rapportering av virkning av tiltak med tanke på effekt i forhold til ønsket resultat.
Proposisjon	Snakker ikke om kontroll eller rapportering angående kvalitet direkte, men mye om rapportering av måloppnåelse i henhold til struktur- og prosessmål

Tilsynsrapporten og Riksrevisjonens rapport representerer jo selv en kontrollfunksjon, og viser således hva som måles. Med tanke på Riksrevisjonens definisjon av kvalitet som ivaretagelse av de lovpålagte oppgavene, så er denne rapporten en vurdering av kvaliteten på tjenestene.

Metoden er altså revisjon ved kvalitativ vurdering av overholdelse av prosessmål.

Tilsynsrapporten, som også i seg selv er et kontroldokument, er mer spesifikk ved at den etterlyser et bedre kontroll og rapportregime. Kvalitet er imidlertid ikke nevnt.

Både tildelingsbrevet og proposisjonen fra Bufdir pålegger Bufdir å utvikle kvalitetsindikatorer for barnevernet i forbindelse med de vedtatte kvalitetsmålene. Imidlertid nevnes det ikke noe om at det skal rapporteres på de kvalitetsmålene som det samme dokumentet stadfester. Så selv om målene er bestemt, og Bufdir er pålagt å operasjonalisere disse, så bes det ikke om rapportering eller tilbakemelding i henhold til disse. I stedet skal det rapporteres, gjennom årsrapporter og tertialrapporter, på en hel del prosess- og strukturemål som tilsynelatende ikke nødvendigvis er koblet til kvalitetsmålene. Med andre ord blir Bufdir gitt en overordnet oppgave når det gjelder kvalitetsutvikling, men blir vurdert på helt andre indikatorer. Med et principal/agent-perspektiv på dette vil det være naturlig å anta at Bufdir vil prioritere å oppfylle de kravene de vil måles på, og ikke på udefinerte krav.

5.8 Sammenstilling og drøfting av funnene i dokumentanalysen

Gjennom denne analysen har vi gjort en del funn, som vi sorterer etter hvilket område de representerer en potensielle utfordring:

Det er ikke tatt stilling til at det finnes forskjellige former for kvalitet

- Det er lite eller ingen refleksjon rundt forskjellen på de forskjellige formene for kvalitet. Ingen av dokumentene utviser forståelse for at kvalitet kan forstås på flere måter.
- Det er ikke spesifisert hvilken form for kvalitet man har tatt utgangspunkt i for de forskjellige dokumentene.
- Nær sagt alle dokumentene diskuterer kun én form for kvalitet, og de aller fleste forholder seg i all hovedsak til prosesskvalitet.
- Brukerbasert resultat-kvalitet er ikke vektlagt i nærheten av i like stor grad som struktur- og prosesskvalitet. For eksempel kan vi se, i Proposisjon 106 L, at brukerbasert resultat-kvalitet kun utgjør én av flere parametre på kvalitet. Inkludering, samarbeid og kunnskapsbasert arbeid, som alle er eksempler på prosess, tillegges like mye vekt. Det vil med andre ord si, dersom denne definisjonen er korrekt, at dersom hjelpen bidrar til positive endringer i barns liv, men uten at barn og familie har medvirket, uten målrettet arbeid og uten etatsamarbeid, så har tjenesten vært av lav kvalitet, men dersom hjelpen ikke har bidratt til positiv endring i barnets liv, men har vært et stjerneeksempel på involvering, samarbeid og målrettet arbeid, da har tjenesten forholdsvis høy kvalitet.

Manglende eller ikke-sammenhengende operasjonalisering

- Kvalitetsmål er ikke sortert med tanke på nivå, altså hva som eventuelt sorterer under et annet punkt, alle lister ser ut til å være uttømmende lister av ikke-gjensidig utelukkende faktorer.
- Det er tilsynelatende lite fokus på operasjonalisering av begrepet for å muliggjøre bruken av kvalitet som kvantifisert og målbart styringsparameter.
- Det som er lett å måle er det som måles. Dette vil si at det i all hovedsak er allerede kvantifiserbare faktorer som måles kvantitativt, som økonomi, saksbehandlingstider og lignende.
- Kvalitet synes å oppfattes som noe som kan vurderes kvalitativt, og som kan brukes som en styrende verdi.

Ikke samkjørt forståelse mellom instanser og etater

- Liten sammenheng mellom dokumentene med tanke på hvordan kvalitetsbegrepet defineres og brukes.
- Liten videreføring av det som bestemmes eller foreslås med tanke på kvalitet i ett dokument til påfølgende dokumenter. For eksempel er ikke kvalitetsmålene de samme fra dokument til dokument.

Det ser altså ut til å være full forvirring rundt hva kvalitet er, og hvordan man operasjonaliserer og måler det. Rapportering ser ikke ut til å være spesielt i fokus, og kontroll baseres på etterskuddsvis kvalitative gjennomganger. Vi har forsøkt, gjennom denne dokumentanalysen, å se på hvordan kvalitet defineres, operasjonaliseres, måles og kontrolleres. Det viser seg imidlertid at det er såpass liten bevissthet rundt disse tingene at det i varierende grad er svært vanskelig å hente ut noe konkret fra dokumentene på disse områdene.

Vårt forsøk på å forstå hvordan kvalitet håndteres gjennom å se på definisjoner, operasjonaliseringer, måling og rapportering etterlater oss ikke stort klokere. Med tanke på våre forskningsspørsmål, så gjør uklare og manglende definisjoner at operasjonaliseringen blir desto mer utydelig, og målingen således ikke like relevant. Vi står dermed igjen uten noen ordentlige svar. Det er derfor verdt å forsøke å hente ut hva slags signaler dokumentene sender ut i form av ikke-konkretisert og utydelige føringer når det gjelder kvalitet.

Som et forsøk på dette har vi laget en matrise, hvor vi har strukturert opp informasjonen fra dokumentene. Her ser vi altså bort i fra hvorvidt dokumentene selv bruker ordet kvalitet i denne forbindelse, men sorterer inn *det vi tolker som* kvalitetsmål og -krav. På denne måten kan vi forsøke å forstå totaliteten i signalene, om enn utydelige, som sendes ut gjennom dokumentene, og som i større eller mindre grad kan forstås som styringsinformasjon innenfor kvalitetsområdet. Vi har også uthevet den formen for kvalitet som vi forstår at er hovedfokuset i de forskjellige fasene i produksjonen av de kommunale barnevernstjenestene.

I tillegg legger vi til en tidslinjedimensjon, som til en viss grad erstatter operasjonalisering og måling og rapporteringsdimensjonen, for nettopp å gi rom for det vi har observert som en variasjon i kvalitetsforståelsen gjennom dokumentene med hensyn til hvilken fase av tjenesteproduksjonen det er snakk om. Vi deler inn i følgende faser:

- Styringsinformasjon. Her ser vi på hva slags form for kvalitet de forskjellige dokumentene helt konkret pålegger kommunene innen barnevernet.
- Tjenesteproduksjon. Her ser vi på hva slags form for kvalitet dokumentene fokuserer på når det gjelder selve gjennomføringen av barnevernstjenester ut mot brukerne.
- Måling og rapportering. Her ser vi på hva slags form for kvalitet det fokuseres på i de forskjellige dokumentene når det gjelder hva kommunene pålegges å måle og rapportere i forbindelse med barnevernstjenester.

- Kontroll. Her ser vi på hva slags forståelse som benyttes i dokumentene når det gjelder en endelig vurdering kvaliteten på de kommunale barnevernstjenestene, eller eventuelt en forklaring på hva som skal vektlegges i en slik endelig evaluering.

Da kommer vi opp med følgende matrisen på neste side som viser hvilken form for kvalitet som det fokuseres på i de forskjellige dokumentene. Det er, naturlig nok, spor av mange forskjellige typer kvalitetsforståelse gjennom dokumentene. Vi har i denne matrisen hentet ut alle formene vi har observert, ogse der hvor det kun implisitt handler om kvalitet (for eksempel i de tilfellene hvor kvalitet ikke brukes som begrep, men at for eksempel resultat eller prosess vurderes uten at akkurat kvalitetsbegrepet blir brukt). Vi har markert med fet skrift den formen for kvalitet som er hovedfokuset, mens de andre formene står med vanlig skrift. slik er det mulig å visualisere seg de forskjellige kvalitetsforståelsene som strømninger gjennom de forskjellige fasene.

Dokument	Styrings- informasjon	Tjeneste- produksjon	Måling og rapportering	Kontroll
Tildelingsbrev 2014	Brukerbasert resultatkvalitet Prosesskvalitet Strukturkvalitet Kravbasert resultatkvalitet Romantisk forståelse	 Prosesskvalitet Strukturkvalitet Romantisk forståelse	 Prosesskvalitet Strukturkvalitet Kravbasert resultatkvalitet	 Prosesskvalitet Strukturkvalitet Kravbasert resultatkvalitet
Tilsynsrapport	 Prosesskvalitet Kravbasert resultatkvalitet	Brukerbasert resultatkvalitet Prosesskvalitet Kravbasert resultatkvalitet	Brukerbasert resultatkvalitet Prosesskvalitet Kravbasert resultatkvalitet	Brukerbasert resultatkvalitet Prosesskvalitet
Revisjons- rapport	Brukerbasert resultatkvalitet Prosesskvalitet	Brukerbasert resultatkvalitet Prosesskvalitet Kravbasert	Brukerbasert resultatkvalitet Prosesskvalitet Kravbasert	Brukerbasert resultatkvalitet Prosesskvalitet Kravbasert

		resultatkvalitet	resultatkvalitet	resultatkvalitet
Proposisjon	Brukerbasert resultatkvalitet	Brukerbasert resultatkvalitet	Brukerbasert resultatkvalitet	Kravbasert resultatkvalitet
	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet	
	Strukturkvalitet	Strukturkvalitet	Strukturkvalitet	

Gjennom denne fremstillingen blir det igjen forholdsvis enkelt å se i hvilken grad de forskjellige dokumentene er konsekvente i sitt forhold til kvalitet som begrep. Når det gjelder kravbasert resultatkvalitet, som vi har identifisert i flere av dokumentene, så er det viktig å presisere at dette i stor grad dreier seg om lovfestede parametre på prosess- og strukturnivå. Det er mulig å argumentere for at disse egentlig representerer prosesskvalitet eller eventuelt strukturkvalitet. Vi har allikevel valgt å definere dem som kravbasert resultatkvalitet i de tilfellene hvor vi forstår det slik at det er overholdelse av loven som er viktigst, ikke å sikre at prosessene går slik de skal. Dette er først og fremst relevant i rapporten fra Riksrevisjonen, noe som kanskje ikke er så overraskende, ettersom denne revisjonen virkelig er en gjennomgang av hvorvidt loven er overholdt, og ikke nødvendigvis gjennomført av personer med fagbakgrunn, og som nødvendigvis har liten eller ingen mulighet til å vurdere tjenestene opp mot annet enn måloppnåelse i henhold til de uttalte lover og styringsmål.

Samlet sett tyder funnene på at det er liten bevissthet rundt bruken av kvalitet som styringsparameter, på tross av at kvalitet synes å tillegges stor verdi som en udefinert størrelse. Det forteller oss også at kvalitet, selv om brukerne av begrepet selv har en oppfatning om hva som menes med det, har liten verdi som styringsparameter med mindre begrepet defineres og operasjonaliseres. Det følger av dette at utvikling av kvalitetsindikatorer vil være absolutt nødvendig dersom begrepet skal ha noen mening i sammenheng med barnevernstjenester. Dersom dette ikke gjøres kan begrepet likeså godt sløyfes fra styringsdokumentene, slik at det i hvert fall vil være en større sammenheng mellom målsetting og rapporteringskrav og kontroll.

Behovet for kvalitet i barnevernstjenester er udiskutabelt, og trenden er at kvalitet er på vei inn i barnevernstjenestene som et styringsparameter. Alle ansvarlige instanser og etater peker på behov for kvalitet og mangelen på dette. Det finnes få mennesker i Norge som vil være uenige

i at kvalitet er viktig. I de aller fleste tilfeller vil vi mennesker ønske oss god kvalitet og velge bort dårlig kvalitet. Dersom man ser på dokumentene i et tidsperspektiv, og kombinerer dette med debatt om og fokus på barnevernstjenester, så kan vi imidlertid spore en viss utvikling med tanke på kvalitetsbegrepet, og si litt om hvor i prosessen vi ser ut til å stå i dag. Som oppsummert over kan vi ikke utlede stort annet fra dokumentene enn en god del utfordringer knyttet til bruk av kvalitet som begrep og forsøkt på kvalitetsstyring i barnevernet, samt en forståelse av at det signaliseres at det eksisterer en form for ikke-uttalt og/eller definert kvalitetsstyring og -sikring gjennom skjønsmessig forståelse av kvalitet som brukerbasert resultat-kvalitet.

Vi har i dokumentanalysen konkludert med at vi ikke ser at brukerbasert resultat-kvalitet brukes som styringsparameter. Begrepet kvalitet ser imidlertid ut til å inneholde stor mening for BLD, til tross for at det ikke er definert, verken innholdsmessig eller målemessig.

5.9 Representativitet og validitet

Vi har gjort en del interessante funn gjennom denne dokumentanalysen. med tanke på å ta med disse funnene videre og trekke konklusjoner basert på disse vil det være nødvendig å først vurdere hvorvidt disse dokumentene er representative og troverdige.

Flere av dokumentene i denne analysen er dokumenter som lett kan søkes opp på internett, og som ligger publisert på offentlige nettsider, som for eksempel regjeringen.no. Disse dokumentene er i utgangspunktet laget nettopp med tanke på å videreformidle til offentligheten. Vi anser alle dokumenter som ligger på slike norske offentlige sider som troverdige, da de er godkjent av den publiserende instans.

Det er imidlertid mulig å spørre om hvorvidt dokumentene er representative med tanke på hvordan de faktiske forhold er. Kanskje er det slik at de representerer et ønskescenario, eller eventuelt kun er representative for en del av en virksomhet. Det er også viktig å skille mellom avsender og mottaker. Dokumentet kan kanskje beskrive en annen virksomhet eller et tjenesteområde som driftes av en annen virksomhet, og da vil ikke nødvendigvis avsender være representativ i sin beskrivelse av dette.

Begge disse utfordringene er vel verdt å ta med seg inn i en vurdering av de utvalgte dokumentene, kanskje særlig når det gjelder tildelingsbrevet fra BLD til Bufdir. Dette dokumentet er sterkt normativt, og er også ment å diktere hva andre skal gjøre. Dokumentet i

seg selv sier jo ikke noe om hvorvidt dette faktisk er representativt for mottakervirksomheten, i dette tilfellet Bufdir, som er ansvarlig for å realisere den.

Når det gjelder tildelingsbrevet vil det være relevant å tenke på maktstrukturer, og hvem som har hatt mulighet til å sette preg på de forskjellige dokumentene. Med tanke på at BLD er et politisk styrt departement er det relevant å huske på at politiske føringer og trender sannsynligvis vil fremkomme gjennom dokumentene produsert av denne instansen. Politiske føringer og trender er ikke nødvendigvis sammenfallende med faglige vurderinger og retninger. Et dokument som tildelingsbrevet til Bufdir kan forstås både som et politisk signal og som et faglig styringsdokument. Det er dermed vanskelig å vurdere hvorvidt det skal tolkes som et uttrykk for det ene eller det andre.

Det ville vært en slutningsfeil å anta at dette dokumentet, om enn styrende, automatisk også representerer hvordan mottakerorganisasjonen tenker og opererer. Det vi kan si er at dokumentet, inkludert forståelsen og bruken av kvalitetsbegrepet, representerer de kommuniserte verdiene og målsettingene BLD har satt for Bufdir, og dermed i større grad er representativt for hvordan BLD tenker og mener, enn hva Bufdir tenker og mener, men samtidig førende for hva Bufdir er nødt til å mene noe om og gjøre noe med.

Etter denne vurderingen anser vi de analyserte dokumentene for å ha meget høy troverdighet. Vi regner dem også som meget representative, men selvfølgelig ikke frikoblet for kronologien. Med dette mener vi at det er viktig å ihensynta rekkefølgen dokumentene har blitt publisert i, da en ide og en føring starter et sted og tas opp videre i et påfølgende dokument.

5.10 Hvordan kan vi bruke disse funnene til å få mest mulig ut av intervjuene?

Vi har presentert vår metode og vår intervjuguide i metodekapittelet. Imidlertid er informasjonen vi har fått gjennom dokumentanalysen svært verdifull som et tillegg til de sentrale spørsmålene vi skal stille. Dokumentanalysen har gitt oss innsikt i hvordan kvalitetsbegrepet brukes i stryings- og kontrolldokumenter. Dokumentene i utvalget har også hatt en annen funksjon utover denne innsikten. Ettersom vi naturlig nok også har tilegnet oss den informasjonen som har stått i dokumentene, har vi nå opparbeidet en utdypet forståelse av hvordan barneverntjenestene styres og kontrolleres, samt hvilken rolle de forskjellige instansene spiller innenfor området.

Den informasjonen vi har opparbeidet oss gjennom dokumentanalysen blir viktig på to måter i neste del av analysen, altså intervjuene:

1. Den vil sette oss i stand til å stille bedre og mer inngående oppfølgingsspørsmål når vi gjennomfører intervjuer. Det vil for eksempel være naturlig å henvise til styringsdokumenter for den relevante etaten, og innholdet i disse med tanke på bruken av kvalitetsbegrepet. Hvilke dokumenter som vil være relevante på denne måten vil avhenge av hvem vi snakker med, og hvor denne personen er ansatt.

2. Den gir oss verdifull innsikt om hvordan kvalitetsbegrepet brukes i styring- og kontrolldokumenter, og vil gjøre drøftingen av den faktiske situasjonen i etterkant av intervjuene mye mer interessant. Det kan for eksempel fremkomme gjennom intervjuene at intervjuobjektet ikke forstår eller oppfatter kvalitetsbegrepet på samme måte som i de relevante styringsdokumentene. I så fall vil det være naturlig å stille spørsmål rundt hva dette betyr og hvilke konsekvenser dette har. Likeledes vil det være interessant dersom intervjuene i stor grad gjenspeiler det vi ser i dokumentene, da dette også kan tyde på utfordringer i styringen.

Etter all sannsynlighet vil vår økede kunnskap på området også sikre oss oss mer tyngde og trygghet i intervjusituasjonen, noe vi tror vil bidra til at vi får mer ut av intervjuene enn vi ville ha gjort hadde vi ikke først gjennomført denne dokumentanalysen.

KAPITTEL 6 INTERVJUER

Vi har benyttet en trinnvis fremgangsmåte for å undersøke hvordan kvalitet fungerer som styringsparameter i barnevernet. Vårt første trinn i vår metodiske fremgangsmåte var dokumentanalysen. Fra dokumentanalysen satt vi igjen med en del funn, som gjorde at vi hadde utviklet noen ideer om hvordan tingenes tilstand var, som vi også ønsket å undersøke videre gjennom intervjuer:

- Det er veldig mye større fokus på prosesskvalitet og kravbasert resultat kvalitet enn det er på brukerbasert resultat kvalitet
- Kvalitet er blant barnevernsfaglige en romantisk kvalitet, hvor kvalitet da ikke er definert, men antatt forstått av leseren

I tillegg til disse mulige situasjonsbeskrivelsene som dreide seg om forståelse og bruk av kvalitetsbegrepet var vi også usikre på i hvilken grad kvalitet måles, og i hvilken grad kvalitet følges opp rent praktisk. Vi trengte mer informasjon om disse mulige situasjonsbeskrivelsene vi hadde opparbeidet oss gjennom dokumentanalysen, og vi trengte også mer informasjon om hvordan den faktiske situasjonen var ute i de instansene nærmere førstelinjen. Både denne videre utforskningen av situasjon og innhenting av ytterligere informasjon ville vi gjøre gjennom å intervju aktører som er involvert i arbeidet med kvalitet i barnevernet. Med andre ord vil vi gjennom intervjuene forsøke å få svar på konkrete spørsmål om bruken og forståelsen av kvalitetsbegrepet, men vi ville også se på hvordan respondentene snakket om og forholdt seg til temaet kvalitet.

Som beskrevet i vår metode, så vil vi i intervjusituasjonen forsøke å ha en åpen tilnærming til kvalitetsbegrepet. Dette fordrer at vi ikke er forutinntatt i forhold til noen konklusjoner eller teorier. Det vil altså si at vi i intervjuene vil ta utgangspunkt i respondentenes egne forståelser av kvalitet. Med andre ord så vil vi ikke definere for våre respondenter de forskjellige forståelsene av kvalitet som vi har omtalt i kvalitetsmodellen, men heller søke å finne respondentenes egne forståelser. Samtidig vil vi selv ha klart for oss de forskjellige formene for kvalitet i henhold til kvalitetsmodellen, og vil se om vi gjenkjenner noen av disse forståelsene for kvalitet i svarene fra intervjuene. Vi vil stille åpne spørsmål, og søke, gjennom samtale med respondentene å forstå hvordan de bruker kvalitetsbegrepet.

Spørsmålene vi gjennom intervjuene ville forsøke å belyse er følgende:

- Hvordan defineres og operasjonaliseres kvalitet hos kommunen og fylkesmannen?
- Hvordan måles og rapporteres det på kvalitetsmål?

6.1 Reliabilitet og validitet

Når det gjelder validitet, så er vi ganske sikre på at vi faktisk måler det vi forsøker å måle. Det er også nettopp derfor vi både registrerer hva respondentene sier, men også hvordan de bruker begrepet og forholder seg til det i samtalene. Da sikrer vi at vi fanger opp eventuelle diskrepanser mellom det som sier og det som gjøres og signaliseres. På denne måten mener vi at vi opprettholder god validitet gjennom intervjuene i denne oppgaven.

Begrepsvaliditet er jo selvfølgelig relevant, særlig med tanke på at det er bruk og forståelse av et begrep vi er interessert i å se på. Vanligvis vil det være svært viktig å sørge for en felles forståelse av sentrale begreper i en intervjusituasjon, for å sikre at både respondent og intervjuer snakker om det samme når de bruker og referer til begreper. I disse intervjuene har vi imidlertid nettopp vært på utikk etter begrepsforståelse, og vil ikke ønske å gjøre definisjonene selv, men heller etterstrebe å forstå hvordan respondenten forstår, bruker og definerer begrepet, i dette tilfellet kvalitetsbegrepet. På denne måter er det i dette tilfellet ikke misforståelser mellom intervjuer og respondent som vil være problematisk med tanke på validitet, men heller vår egen begrepsbruk og kontroll på de forskjellige formene for kvalitet. Det vil være problematisk dersom vi selv ikke er tydelige i hva vi mener, både under gjennomføring av intervjuet og i analysen. Denne utfordringen mener vi at er ivaretatt, ved at vi forholder oss til definisjonene av begrepet kvalitet slik som definert i teorikapittelet.

Etter dokumentanalysen satt vi igjen med et inntrykk av en noe uoversiktlig situasjon når det gjaldt området vi ønsket å utforske og kartlegge, og muligheten for at respondentene ønsket å gi uttrykk for en mer uproblematisk situasjon var det vi i forkant anså som det kanskje største utfordringen ved intervjuene, Vi var dermed nøye med å sikre at spørsmålene vi stilte i intervjuene ikke skulle oppleves som overdrevent kritiske, slik at vi ville unngå at respondenten havnet på defensiven. Ved å kun være én intervjuer for hvert intervju, samt gjennom en meget åpen intervjuguide, mente vi at vi hadde sikret nettopp dette punktet. Vi opplevde imidlertid at når vi først befant oss i intervjusituasjonen, at respondentene ikke syntes å være verken truet av temaene som ble brakt opp eller opptatt av hvordan de selv ble oppfattet i intervjuet. Selv-representasjon ble dermed ikke en utfordring, slik vi i utgangspunktet hadde trodd at det kanskje kunne bli.

Reliabilitet i form av etterprøvnbarhet er det punktet hvor intervjuene står svakest. Med tanke på at vi ikke har tatt opptak av våre intervjuer, finnes det ikke noe objektivt referat fra de forskjellige intervjuene. Vi har også hatt en meget åpen intervjumal, noe som har gjort intervjuene mer samtalepregede, noe som vil være svært vanskelig å gjenta, ettersom det er meget avhengig av personlig kommunikasjon mellom intervjuer og respondent, kompetansenivå hos respondent og intervjuer, samt tilfeldigheter. Imidlertid mener vi at vi har dokumentert svært godt hva som har vært diskutert i intervjuene, slik at det vil være mulig å belyse alle de samme punktene i et eventuelt nytt intervju. Det som absolutt gjør det vanskelig å etterprøve intervjuene er at intervjuene er anonymisert. Men ettersom intervjuene ikke er ment å være generaliserbare, men tilfeldige stikprøver på dagens situasjon, så vil det uansett, dersom man ville etterprøve dette, være like relevant å høre med hvilken som helst annen kommune. Selv om man eventuelt ville få et annet svar eller inntrykk på et slikt intervju vil ikke det nødvendigvis bety at de gjennomførte intervjuene ikke er reliable.

6.2 Ethiske betraktninger

Den viktigste etiske vurderingen vi gjør i forbindelse med intervjuene vi har gjennomført, er beslutningen om å anonymisere våre informanter. Vi anser anonymitet som nødvendig for at respondentene våre skal ha mulighet til og være komfortable med å snakke fritt, og da eventuelt kritisk. For å unngå gjenkjennelse er det derfor ingenting i verken beskrivelsen av respondentene eller beskrivelsen av deres arbeidssted som er gjenkjennelig eller spesielt kun for deres kommune eller stilling. Med tanke på at det er over fire hundre kommuner i Norge, så vil det være mange kommuner som kan passe de meget sparsommelige beskrivelsene vi faktisk har inkludert i oppgaven. Vi har kun inkludert beskrivelser som vi anser som absolutt nødvendige for at leseren kan forstå konteksten, og det er i det store og det hele svært lite.

En annen etisk problemstilling vi skal være bevisst på i vår analyse av intervjuene, er at vi i tillegg til å se på de konkrete svarene på våre forskningsspørsmål og oppfølgingsspørsmål, samtidig også vurderer hvordan respondentene faktisk bruker kvalitetsbegrepet. Dette kan muligens oppfattes som uetisk, ettersom respondentene dermed observeres på områder de ikke selv er klar over at vurderes. Rent forskningsetisk er dette en veldig komplisert problematikk, ettersom det ville forringe funnene dersom respondentene var blitt gjort oppmerksomme på dette i forkant, ved at de da, enten bevisst eller ubevisst, kunne komme til å endre svar og fremtoning. Imidlertid er vurderingen av respondentenes egen forståelse for og bruk av kvalitetsbegrepet så umiddelbart tett opp til spørsmålene vi stiller, at vi ikke opplever at det vil oppleves som verken ubehagelig eller overraskende for respondentene å få vite at vi også har

observert dette. I tillegg er det ikke en vurdering av eventuelle ferdigheter eller kompetanse som eventuelt kunne være negativt for respondentene, ei heller fremkommer det noe som vi anser som uheldig eller negativt gjennom disse observasjonene. I denne avveiningen mellom validitet og respekt for respondentene har vi dermed i dette tilfellet vurdert at vår tilnærming ikke er etisk uforsvarlig.

Ut over de ovennevnte vurderingene anser vi ikke at det er store etiske utfordringer knyttet til intervjuene.

6.3 Utvalg

I forbindelse med dette stadiet av metoden har vi tatt høyde for de grunnleggende avgrensningene i oppgaven som vi tidligere har skissert. Vi har derfor foretatt intervjuer med de to aktørene som er mest relevant med tanke på vår problemstillingen. Vi anser dette for å være kommunene, som har ansvar for å utføre de tjenestene som etter loven ikke er lagt til et av de statlige organene, samt Fylkesmannen, som er kontrollorganet som skal føre tilsyn med tjenestene som ytes i kommunene, inkludert oppfølging av klager og opplæring av ansatte i barnevernet.

Vi har valgt å intervjuer to kommuner og to Fylkesmenn. Kommunene og Fylkesmennene er ikke plukket ut tilfeldig. Selv om et slikt lite utvalg ikke på noen måte er nok til å gjøre noen generaliserbare funn, så har vi forsøkt å velge kommuner slik at vi får innblikk i litt forskjellige kommuner. Ut over dette er utvalget også et bekvemmelighetsutvalg, ved at vi har valgt kommuner som er forholdsvis lett tilgjengelige for oss å intervjuer, og som vi har kjennskap til rent demografisk og geografisk.

Vi har valgt to kommuner som er svært forskjellige både når det gjelder størrelse og geografisk plassering. Den ene kommunen er også en bykommune, mens den andre er en typisk norsk småkommune. Disse to kommunene representerer to forskjellige grupper i KOSTRA-grupperingen. Kostras gruppering foregår etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Den tredelte størrelsesinndelingen er småkommuner som har færre enn 5000 innbyggere, mellomstore kommuner som har fra 5000 til 19999 innbyggere, mens store kommuner har 20000 eller flere innbyggere. Vi har valgt å kalle våre to kommuner for Kommune A som er en stor bykommune, og Kommune B som er den mindre kommunen. Kommune B inngår i et interkommunalt samarbeid med en annen mellomstor kommune. I vårt

intervju har representanter fra begge kommunene som inngår i det interkommunale samarbeidet deltatt.

Kommune A er en stor bykommune med mer enn 20000 innbyggere (kostra gruppering). Denne kommunen har flere barnevernkontorer, barnevernsvakt, fosterhjem osv. Kommune drifter selv store deler av barnevernstjenestene, og er på den måten ikke i like stor grad en bruker av statlige tjenester. Kommunen har en stor administrasjon, og ansvaret for tjenestene er fordelt nedover i organisasjonen. Administrasjonen sitter først og fremst med styring, og er på den måten et godt stykke unna førstelinjen.

Kommune B deltar på barnevernsområdet i et interkommunalt samarbeid mellom en liten kommune og en mellomstor kommune. Disse kommunene har en interkommunal barneverntjeneste, der den mellomstore kommunen er vertskommune. Det betyr at vertskommunen sitter med ansvaret for alle barnevernstjenestene i begge kommunene. Alle meldinger, undersøkelser, hjelpetiltak og omsorgstiltak, råd og veiledning, avtaler om fosterhjem, avtaler med støttekontakter, tilsynsførere og besøkshjem følges opp av vertskommunen. Barneverntjenesten har hovedkontor i vertskommunen, men tilstedeværelse i kommunehuset i den andre kommunen til faste tider. Begge kommunene sine innbyggere vil som følge av den interkommunale samarbeidsavtalen ha tilgang til totalt sett flere ansatte, enn dersom de hadde driftet hver for seg. Dette gir tilgang til mer og bredere kompetanse, og generelt større tilgjengelighet til barneverntjenesten. Fagleder har ansvaret for saksbehandlerne, og kjenner godt til lokale forhold og har innsikt i alle saker som ligger under hans ansvarsområde.

Det er Fylkesmenn i 18 fylkesembeter, det vil si alle fylkene, bortsett fra at Oslo og Akershus som har felles Fylkesmann. Vi har valgt å intervju de fylkesmennene som har tilsyn med de kommunene vi har valgt. Med andre ord er utvalget av fylkesmenn fullstendig basert på utvalget av kommuner. Vi kaller disse Fylkesmann C og Fylkesmann D, hvor Fylkesmann C har tilsynsansvaret for kommune A, mens Fylkesmann D har tilsynsansvaret for Kommune B.

Fylkesmann C tlfører en avdeling som driver oppfølging av barnevernstjenester i kommunene. Fylkesmannens representant ved Fylkesmann D har ansvar for barnevernstjenesten og er underlagt Oppvekst og utdanningsavdelingen. Fylkesmennene jobber på oppdrag fra BLD og Helsetilsynet, hvor de mottar embetsoppdrag. Avdelingene er direkte underlagt BLD, selv om Fylkesmannen er administrativt underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Våre intervjuobjekter hadde lang fartstid i barnevernet. Representantene samtykket til intervjuet, og til at det kunne benyttes i vår masteravhandling.

6.4 Intervjuer med kommuner og fylkesmenn

Under dokumentanalysen dannet vi oss et bilde av barnevernet generelt og kvalitet i barnevernet spesielt. Med grunnlag i dokumentanalysen utformet vi derfor forut for intervjuene en intervjuguide som var ledende for innholdet i samtalene. Vi har tilpasset våre forskningsspørsmål noe, med tanke på at de forskjellige embetene har forskjellige roller. Særlig gjelder dette med tanke på operasjonalisering og rapportering. Imidlertid er de overordnede spørsmålene vi er interessert i å få svar på, de samme for alle instanser.

6.4.1 Intervju i kommune A

Respondenten sitter i den sentrale administrasjonen innenfor det relevante tjenesteområdet. Ettersom kommunen har en slik størrelse at den har en stor sentral administrativ enhet, og respondenten er med andre ord ikke en del av førstelinja. Respondenten har imidlertid lang fartstid innen den kommunale sektoren, og har nå fagansvaret for barnevernstjenestene i kommunen. Ettersom respondenten har liten tid til overs, og vi kun har en halv time til rådighet for intervjuet, så har vi briefet på forhånd om bakgrunn og tema for oppgaven. Når vi ankommer til intervjuet kaster vi oss rett ut i spørsmålene.

Om definisjon av kvalitet

Respondenten opplyser at denne kommunen ikke har noen offisiell definisjon av kvalitet. Det blir imidlertid umiddelbart, uten noe oppfølgingsspørsmål fra vår side, presisert at de er svært bevisst forskjellen på det de selv kaller kvalitet og resultatkvalitet. Gjennom samtale finner vi ut at med kvalitet mener respondenten det vi kaller prosesskvalitet, mens hun med resultatkvalitet mener brukerbasert resultatkvalitet. Kommunen er ikke veldig opptatt av kravbasert resultatkvalitet, ut over at det er lovpålagt, men de anser ikke dette som representativt for kvalitet på tjenestene, kun på kvalitet i rapportering.

Ettersom respondenten selv klart skiller mellom forskjellige former for kvalitet, spør vi om hun opplever at det er en omforent forståelse av hva kvalitet er i norske barneverntjenester. Til dette svarer hun at hun ikke opplever at kvalitet forstås på samme måte i alle instanser, noe som for kommunen kommer frem i samhandling med disse.

Om operasjonalisering av kvalitet

Kommunen er pålagt å rapportere en god del data, som vel kan forstås som kravbasert resultat kvalitet. Kommunen registrerer at det som rapporteres for mange likestilles med rapportering på kvalitet. Respondenten er imidlertid klar på at dette heller bør forstås som indikasjoner på tjenestens evne og kapasitet mer enn det er indikasjoner på kvalitet. Hun peker også på at disse indikatorene ikke er uttømmende, og dermed kun gir et skjevt bilde av det de eventuelt måler. Med andre ord opplever kommunen at det som at denne eventuelle operasjonaliseringen av kvalitet fra øvrige myndigheter ikke er valid, men måler noe annet enn det de er tenkt å måle. Hun presiserer at dersom kvalitet som operasjonalisert begrep skal ha noe for seg, så må det 'inspirere til noe praktisk, fungere, ikke kun være noe som er implementert ovenfra og ned' (Intervju 25. februar). Foreløpig har ingenting av det som har kommet ovenfra vært til noen praktisk nytte.

Vi følger opp med spørsmål om kommunen selv har forsøkt å operasjonalisere kvalitet. her får vi vite at kommunen opplever det som vanskelig å operasjonalisere resultat kvalitet innenfor barnevernstjenestene, særlig der hvor tjenestene ikke er klart avgrenset. Eksempelvis er det tenkelig å kunne måle hvorvidt for eksempel institusjonsopphold fungerer for et barn med adferdsvansker, mens det på den annen side kan være svært komplisert å måle resultatet av eventuelle barnevernstjenester en bruker har mottatt dersom barnet også har problemer med for eksempel rus og/eller psykiatri. I slike tilfeller vil evidens bli en reell utfordring. Respondenten har til gode å se gode indikatorer for evaluering av tjenester i slike situasjoner.

Når det gjelder mer avgrensede tjenester, så anser respondenten det som mer relevant å operasjonalisere kvalitet og å utvikle kvalitetsindikatorer, ettersom det er mulig å koble årsak og virkning, og dermed til en viss grad vurdere brukerbasert resultat kvalitet. Kommunen holder akkurat nå på å følge opp utvikling av kvalitetsindikatorer for samarbeid mellom skole og barnevern. Det krever imidlertid at data eksisterer og at det er mulig å koble sammen de forskjellige relevante dataregisterne. Så selv med tjenester hvor det er mulig å utvikle gode kvalitetsindikatorer, kan det være utfordrende å gjennomføre målinger.

Om måling og rapportering av kvalitet

Ettersom kvalitet som styringsparameter ikke er definert eller operasjonalisert, verken i kommunene eller fra øvrig hold, følger det dermed naturlig at kommunen ikke direkte rapporterer på kvalitet.

Disse dataene er i all hovedsak tall relatert til prosess- og strukturmål som pålagt kommunen gjennom Barnevernloven. For eksempel rapporteres det på tidsfrister og økonomi, som

respondenten for såvidt mener er relevant, selv om hun påpeker at det ikke har så mye med kvalitet å gjøre, ettersom det er forholdsvis uproblematisk å organisere seg slik at krav på disse områdene imøtekommes. Men det rapporteres også på en hel del data som respondenter mener er helt irrelevant. For eksempel er fordelingen og antallet av forskjellige yrkesgrupper som for eksempel barnevernspedagoger og sosionomer helt uinteressant slik dagens arbeidsoppgaver er organisert, og i utgangspunktet ikke noe kommunene registrerte.

Den pålagte rapportering til Fylkesmannen og til SSB gjøres to ganger årlig til hver av disse instansene. Tidspunktene for oversendelse av data er ikke sammenfallende, så selv om det er rapportering på de samme områdene, så kreves det at dataene sammenstilles flere ganger, ettersom tidsperiodene ellers ikke ville være riktige. Kommunen opplever det som ressurskrevende å rapportere, og skulle gjerne sett at dette i hvert fall var samkjørt mellom SSB og Fylkesmannen. I tillegg får ikke kommunen selv tilgang på det datamaterialet de selv sender over til SSB, og opplever at de må betale for å få tilgang til dette. Dette fører til at det blir vanskeligere for kommunene selv å analysere datamaterialet sitt, noe som igjen gjør prosessen for å eventuelt utvikle og se på kvalitetsindikatorer tyngre for kommunen.

Når det gjelder tilsynene som gjennomføres av Fylkesmannen, så opplever kommunen at disse blir for smale, at det gir liten verdi når det gjelder kvalitet. Å lukke de eventuelle avvikene som avdekkes oppfattes i større grad kun som en tilpasning til loven, altså fokus på kravbasert resultat kvalitet, og ikke en forbedring med tanke på brukerbasert resultat kvalitet eller prosess kvalitet. Fylkesmannen skal nå prøve ut egenrapportering fra kommunene i stedet for tilsyn, og respondenter mener dette kan være vel så bra. Hun opplever at kommunene er minst like kritisk som Fylkesmannen når det gjelder vurdering av egne tjenester, men at til forskjell fra Fylkesmannen, så har kommunen en mer helhetlig tilnærming til tjenestene, og evner å vurdere også brukerbasert resultat kvalitet.

Kommunen er lovpålagt å vurdere virkningen av utførte tjenester, altså det som respondenter kaller resultat kvalitet, og som vi vil definere som brukerbasert resultat kvalitet, av tiltakene som iverksettes. Slik informasjon finnes i for alle brukere og tiltak, og registreres i hver enkelt sak. Denne informasjonen er imidlertid ikke aggregert. Respondenter peker på at dersom dette ble gjort, ville det kunne gi god innsikt, og vært et godt mål på resultat kvalitet. Denne informasjonen, slik den er lagret i dag, er imidlertid ikke kvantifiserbar, og det ville vært nødvendig med koding av dette materialet for å kunne se på det på aggregert nivå. Respondenter mener imidlertid at råmaterialet på denne informasjonen inneholder den beste informasjonen om brukerbasert resultat kvalitet per i dag.

Når det gjelder muligheten for kvantitative analyser og registrering av indikatorer, så peker respondenten på utfordringene rundt at datamaterialet gjerne ligger i forskjellige registre, som ofte ikke er kompatible, noe som gjør sammenstilling av data vanskelig. Det er også utfordringer knyttet til personvern, for eksempel dersom man skulle ønske å gjøre longitudinelle studier.

Ved oppfølgingsspørsmål om hvorvidt kommunen ville synes at det ville vært interessant med nasjonale kvalitetsindikatorer for barneverntjenester, så var svaret at disse i så fall måtte tilpasses faglig, men at hovedutfordringen var dagens allerede eksisterende dobbelrapportering og rapportering av data som sikkert ikke ble brukt til noe. Med andre ord opplever kommunen at arbeid med kvalitet og operasjonalisering og måling av dette ikke kan sees i et vakuum, men må vurderes opp mot andre innsatser som gjøres av kommunen, det er et ressurs spørsmål. Respondenten var imidlertid positiv til en eventuell lovendring som ville stille mindre krav til rapportering om prosess- og strukturkvalitet, og mer om brukerbasert resultat kvalitet.

Det respondenten tenker ville vært det mest interessante er å måle brukerbasert resultat kvalitet gjennom brukerundersøkelser. Dette ville selvfølgelig kunne fungere som en kvalitetsmåling, men ville også vært faglig nyttig med tanke på brukerperspektivet. Slike brukerundersøkelser har vært forsøkt i flere omganger. Utfordringen er at svarprosenten er så lav (9%) at funnene ikke har noen særlig generaliserbar gyldighet.

Ved oppfølgingsspørsmål om hvem kommunen målte seg opp mot og sammenliknet seg med, så forklarte respondenten at de ti største kommunene møttes to ganger i året for å sammenligne seg og dele erfaringer og best practice gjennom ASS, et nettverk driftet av Kommunenes sentralstyre (KS) sitt effektiviseringstiltak.

6.4.2 Intervju i kommune B

Intervjuet med Kommune B ble utført 25. februar, med fagansvarlig i barneverntjenesten for begge kommunene i det interkommunale samarbeidet. Respondenten har lang fartstid i barnevernet både som ansatt og leder. Selv om dette intervjuet ble gjort med en representant for et interkommunalt samarbeid, og i så måte representerer to kommuner, ikke én, har vi for enkelhets skyld valgt å kalle dette kommunesamarbeidet for Kommune B.

Om definisjon av kvalitet

I intervju med kommune B ble kvalitet definert nærmere som “...å levere lovpålagte tjenester ut fra krav om barneverntjenester innen tidsfrister.... ..Det blir i praksis for oss å overholde frister, som er en målbar indikator på god kvalitet”. Kommune B gir derfor inntrykk av at det å overholde tidsfrister er den viktigste faktoren for å ha god kvalitet i tjenestene. Kvalitet er derfor definert som punktlighet og lovlidighet. Som er en form for prosesskvalitet. Men selv om fokuset er på tidsfristene sier respondenten selv at dette ikke sier noe om kvaliteten i de utførte tjenestene.

Kommune B bemerker når det gjelder fokus på frister: “Dette sier likevel ingenting om kvaliteten i de utførte tjenestene.” Respondenten viser videre til at god kompetanse hos ansatte, kvalitet i form av god bemanning, kvalitet i form av god veiledning i fosterhjem og kvalitet i form av gode tilsynsførere. De ytterligere kvalitetsdimensjonene som kommune B vektlegger er derfor strukturkvalitet ved kompetanse, bemanning og prosesskvalitet ved god veiledning.

Om operasjonalisering av kvalitet

Kommune B sier at “*kvantitet blir en indikator på kvalitet*” Med det mener de at de er veldig opptatt av å starte undersøkelser og tiltak innen de gitte frister. Det kan synes som om fokus er på kvantitet, altså at alle innmeldte saker blir fulgt opp, og sjekket videre. De påpeker at de er opptatt av full score på tilsyn, i form av at de ikke ønsker å få avvik på tidsfristene. Det gjelder saksbehandlingsfrister, undersøkelsesfrister, tiltaksplaner og frist for tildeling av tilsynsfører. Fagansvarlig er nøye på å følge med på saksbehandlernes håndtering av saker, først og fremst for å bidra til at sakene blir behandlet riktig. Dette er en relativt liten kommune, der muligheten for habilitet også må ihensyntas, ved at sakene må fordeles riktig mellom saksbehandlerne. Viderer er har fagleder ansvar for at fristene blir overholdt. God score på tilsyn blir derfor deres indikator på god kvalitet i tjenestene.

Kommune B forteller at kvalitet adresseres annerledes i andre kommuner. Gjennom et ledernetverk i fylket, hvor kommunene samles og diskuterer prosesser og hvordan de opererer, får de ganske god innsikt i praksis i andre kommuner. De forteller at det i andre kommuner settes inn store ressurser i hver enkelt sak for å sikre kvalitet (altså brukerbasert resultat kvalitet), samt i opplæring og kursing, og at noen saker på denne måten blir i overkant ressurskrevende. Kommune B forteller at en slik tilnærming kan gå på bekostning av antall saker som blir påbegynt innen frister, og kan også føre til at noen saker blir henlagt uten å bli grundig sjekket. Med tanke på de uheldige konsekvensene av å fokusere på brukerbasert resultat kvalitet i enkeltsaker, opprettholder Kommune B fokus på at alle saker påbegynnes. De

følger også opp videre i prosessen for å se om saken skal overføres til andre, henlegges, eller om tiltak skal settes i gang.

Imidlertid er kommunene opptatt av at profesjonell kunnskap og profesjonelle verdier var viktige for å utøve tjenester av god kvalitet. Blant annet kommenterte kommunen hvor viktig det var med rett person i forskjellige saker de jobbet med, særlig ettersom kommunen var såpass liten at habilitet kunne være et problem. I slike saker var de nødt til å ha "tunga rett i munnen" slik at de ikke baserte sine avgjørelser på følelser, men den profesjonelle kompetansen. Kommunen ga også inntrykk av hvor viktig det var med et fagmiljø av en viss størrelse, da dette gjorde kommunen bedre rustet til å behandle komplekse saker. Dette handlet først og fremst om perioden før det interkommunale samarbeidet kom i gang, da var den ene kommunen satt opp med 4 ansatte, og den andre med 1 ansatt. Med så få ansatte sier det seg selv at det er behov for et visst antall for å unngå habilitetspørsmål.

Om måling og rapportering av kvalitet

Kommunen benytter fagprogrammet "Familia" fra Visma. Her registreres all aktivitet, fra innkommende meldinger til ferdige avsluttede saker. Programmet benyttes til å følge med på frister, og til rapportering til Fylkesmannen og BLD.

Kommunen forteller at kvalitetsmålinger er delt i 5 forskjellige prosesser, der Familia benyttes som verktøy for å holde oversikt og rapportere.

Den første prosessen er måling på individnivå der alle saker som er påstartet overvåkes. Det betyr at det er konkrete saker i førstelinjetjenesten som måles. Kommunen rapporterer også på det de kaller systemnivå. Dette innebærer rapportering opp i systemet, altså mellom førstelinjen og fylkesmannen/departementet. Fagleder leder ukentlige møter med sine saksbehandlere, der de går gjennom saker som er påbegynt, og sjekker ut videre fremdrift. Dette er en kvalitativ måling til intern bruk, for å holde oversikt over hvordan de ligger an. Det viktigste med dette arbeidet slik vi forsto respondenten i denne sammenhengen var å følge med på om frister overholdes. Videre sender fagleder inn rapport hvert kvartal til fylkesmannen, der nøkkeltall fra alle sakene samles opp og rapporteres. Kommunen forteller at denne rapporteringen er en viktig kvalitetskontroll. Kommunen rapporterer også hvert halvår. Halvårsrapporteringen som er en kvantitativ rapportering dreier seg om antall saker og andre nøkkeltall som rapporteres til fylkesmannen, som rapporterer videre til BLD. Det samme gjelder årsrapporteringen, som samtidig danner grunnlaget for årsrapport, og er med på å påvirke nytt tidelingsbrev. I tillegg er det brukerundersøkelser hvert 2-3 år. Disse er en del av

en større helseundersøkelse og rapporteres ikke av kommunene, men av KS. Rapporteringen kan dermed oppsummeres slik:

1. Kvalitativt – Ukentlige interne møter med saksbehandlere og leder
2. Kvalitativt - Kvartalsrapportering til fylkesmannen → individnivå
3. Kvantitativt - Halvårsrapportering til fylkesmannen → BLD → systemnivå
4. Kvantitativt - Årsstatistikk til fylkesmannen → BLD
5. Kvalitativt – Brukerundersøkelser hvert 2.-3. år i samarbeid med andre tjenester innen helse og familie. Disse utarbeides av KS (kommunenes sentralforbund)

6.4.3 Intervju med Fylkesmann C

Om definisjon og forståelse av kvalitet

Ved spørsmål om hvordan kvalitet defineres svarte fylkesmann C at kvalitet er å drive lovlig. Med lovlig mener fylkesmannen at alt som er lovpålagt gjennom Barnevernloven overholdes. Fylkesmann C fortalte videre at Barnevernloven legger rammer for arbeidet kommunene skal utføre. Dette blant annet gjennom hvor lang tid det skal ta mellom melding og undersøkelse og konkrete tidspunkter for oppfølging. Samtidig er det strenge lovkrav regulerer hvor lang tid kommunene skal bruke i hvert enkelt tilfelle. Fylkesmannen viste også til mer skjønnsmessige vurderinger som inngår i det å drive lovlig. Dette er vurderinger rundt hvorvidt det skal igangsettes tiltak eller ikke. Fylkesmann C fortalte imidlertid at det pleide å være utstrakt enighet når det gjaldt slike vurderinger.

Her ser vi at Fylkesmann C har en definisjon av kvalitet som først og fremst vektlegger regelstyring. Det er med andre ord snakk om at de vilkårene som er oppstilt i loven følges. I så måte er fylkesmann C tett opptil Riksrevisjonen i sin definisjon og forståelse av kvalitet.

Om operasjonalisering av kvalitet

Ettersom det er overholdelse av lovpålagte oppgaver og tidsfrister som anses som kvalitet for fylkesmannen, så er det likeledes rapporterte tall på tidsfrister, oppfølging og henleggelse som regnes som kvalitetsmål, altså prosesskvaliteten, som er i fokus. Effekt, eller det vi kaller brukerbasert resultat-kvalitet, er primært ikke i fokus. Fylkesmann C kom imidlertid med eksempler der tallene som kommunene rapporterer ikke nødvendigvis har direkte sammenheng med kvalitet. Med andre ord forklarte fylkesmannen umiddelbart at det var mangler med tanke på måling av brukerbasert resultat-kvalitet, og gir et inntrykk av at kvalitet kan være mer enn prosess- og kravbasert resultat-kvalitet.

Som eksempel fortalte fylkesmannen at høy henleggelsesprosent kan regnes som er en indikasjon på at barnevernet ikke følger opp tilstrekkelig, og dermed har dårlig kvalitet. Fylkesmannen så imidlertid at dette ikke nødvendigvis var spesielt korrekt eller relevant, spesielt i små kommuner. For å illustrere dette fortalte fylkesmannen om en bekymringsmelding som fylkesmannen fulgte opp, som var basert på at en kommune hadde henlagt en høy andel bekymringsmeldinger én bestemt måned. Da fylkesmannen tittet nærmere på dette, så viste det seg imidlertid at det dreide som som åtte saker, og at alle disse åtte sakene gjaldt samme familie, altså en søskenflokk på åtte. Kommunen hadde fulgt opp, men funnet at det ikke var grunnlag for noen barneverssak når det gjaldt familien, og hadde henlagt saken. Men ettersom det ble opprettet hver sin sak på hvert av barna i familien, og siden kommunen var så liten at denne familien utgjorde en stor andel av meldingene gjeldende måneden. Denne prosesskvalitetsmålingen ble således helt irrelevant i forhold til den brukerbaserte resultat kvaliteten.

Fylkesmannen fortalte også om et tilfelle med en kommune hvor det også forekom dårlige tall med tanke på rapportering på prosessmål. Fylkesmannen undersøkte saken, ettersom dette tilsynelatende var en bekymring med tanke på kvalitet. Under tilsyn så de imidlertid at kommunen hadde et godt arbeid på barnevern, men en mangelfull rapporteringspraksis. Med andre ord fant ikke Fylkesmannen at det var problemer i forhold til verken prosesskvalitet eller brukerbasert resultat kvaliteten.

Om måling og rapportering

Fylkesmann C forteller at de driver en utstrakt lovlighetskontroll av barnevernet. Kommunene rapporterer månedlig til fylkesmannen som deretter undersøker om frister overholdes.

Fylkesmannen forteller at de primært har tre ulike metoder når det gjelder kontroll av kommunene. For det første overvåker de kommunene gjennom rapportering. For det andre gjennomfører de stikkprøvekontroll av barnevernssaker. For det tredje kan de gjennomføre revisjoner. Revisjonene er enten generelle eller så gjennomføres det systemrevisjoner.

Generelle revisjoner gjennomføres for å se på helheten av tjenester, mens systemrevisjoner tar sikte på å avdekke spesielle deler av tjenestene.

I forbindelse med intervju med fylkesmennene fikk vi innblikk i rapporteringspraksisen mellom kommunene og fylkesmennene. Det er derfor et rapporteringsregime som måler mange av prosessene som barnevernet bedriver. I tillegg til disse prosessene måles det også enkelt strukturelle faktorer. Det er imidlertid ingen ting i rapporteringen som kan knyttes til resultatene i ytelsene utover at lovkrav i forbindelse med frister på undersøkelser etterfølges.

Denne rapporteringsformen kan benyttes som kvalitetsindikatorer, men da på på struktur og prosessindikatornivå. Vi fikk også utlevert kopi av den rapporteringsmalen som kommunene rapporterer til fylkesmannen via. I kapittel 9.1 sammen med drøftingen av innføring av struktur og prosessindikatorer redegjør vi nærmere for denne rapporteringen.

I forbindelse med foretatte undersøkelser kan de avdekke avvik eller komme med merknader. Avvik er mangel på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift. På den annen side er merknad forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men der tilsynsmyndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring.

Vi spurte videre fylkesmann C om hvordan det utvelges kommuner som er aktuelle for tilsyn. Her fikk vi vite at utgangspunktet for å sette i gang tilsyn eller å foreta stikkprøvekontroll er at kommunene ikke overholde frister som er satt. I tillegg til dette kom imidlertid systemrevisjoner. Det foretas også noen tilsyn på de som følger alle frister, men fylkesmannen følger mest opp i de tilfellene der fristene ikke overholdes. Fylkesmannen fortalte også at mediasaker ofte kunne være en grunn til at de gjennomførte tilsyn.

Fylkesmann C fikk oppfølgingsspørsmål om hvordan tilsynsresultatene følges opp i ettertid. I etterkant av tilsynene innkalles det til et møte med en representant fra kommunene og en leder i den enkelte institusjonen som har blitt identifisert som ikke-tilfredsstillende. Her redegjør kommunene og den enkelte tjenesteleder om hvilke tiltak de skal gjennomføre og hvilke endringer som gjennomføres dersom revisjonen avdekker avvik eller det er merknader.

6.4.4 Intervju med Fylkesmann D

Definisjon og forståelse av kvalitet

Fylkesmann D sier at kvalitet defineres ut i fra en viss standard på en tjenestene. Det ligger føringer for hvordan tjenester skal utøves. De skal først og fremst settes i gang til rett tid. Det vil si at etter en bekymringsmelding skal saker påstartes så fort som mulig innen en uke.

Fylkesmann D sier at de er opptatt av at lovverket skal overholdes. Det betyr at tidsfrister er høyt vektet for å ha god kvalitet. Med andre ord er kvalitet for fylkesmannen synonymt med prosesskvalitet og kravbasert resultat kvalitet.

Om operasjonalisering av kvalitet

Fylkesmann D sier at måten de operasjonaliserer kvalitet er ved god barnevernfaglig praksis. Som basis for hva som regnes som god barnevernfaglig praksis ligger lovverket, med

barnevernloven som grunnleggende lovramme. Selv om fylkesmannen nevner dette som en operasjonalisering, så virker det mer som som dette er en målsetting eller nok en definisjon på kvalitet. Videre nevner imidlertid Fylkesmann D at rettssikkerhet er en indikator på kvalitet. Det skal særskilt tas hensyn til barna som er den svake part i disse sakene. Deretter legger de vekt på at tjenestene skal være til barnas beste, og forankret i faglige vurderinger. Med andre ord leser Fylkesmann D inn loven både prosesskvalitet og den brukerbaserte resultat kvaliteten. Fylkesmannen har dermed i sin videreføring av kvalitet tolket loven som mer enn kun prosessorientert.

Fylkesmann D forteller om at etter at forsvarlighetsprinsippet kom inn i lovverket, forholder fylkesmannen seg til at dette også har blitt en indikator på kvalitet i tjenestene. Og noe som i større grad krever skjønnsmessig vurdering. Forsvarlighetsprinsippet er et av forvaltningsrettens prinsipper, som kort sagt går ut på at en skal sørge for en forsvarlig saksbehandling. Forsvarlighetsprinsippet har medført forbedringer i kvaliteten i tjenestene, det legges blant annet mer vekt på forskningsbaserte hjelpetiltak. I dette ligger det også at alle saker skal være åpne for medvirkning, både fra barnet og foreldre eller foresatte.

Fylkesmann D sier også at samarbeid er avgjørende for å oppnå god kvalitet. Fylkesmannen bedriver også kompetanseutvikling. På denne måten ser det ut til at fylkesmannen tolker sitt mandat når det gjelder kvalitet på en meget operasjonell måte, og langt utover det å fungere som en kontrollinstans. Videre utfører Fylkesmannen veiledning og opplæring av ansatte i barnevernet når nye lover inntre. Det avholdes 2 møter årlig med ansatte i kommunene, ikke bare ledere, men også saksbehandlere. Dette er et ledd i kompetanseutviklingen, og i tillegg har Fylkesmannen hjemmel for tilføring av midler til oppretting av nye stillinger i kommunene.

Det er vanskelig å få grepet på hvordan fylkesmannen operasjonaliserer kvalitet, da det ser ut til at definisjoner, forståelse og målsetninger er godt sammenblandet. Fylkesmannen beskriver at de har "en viss standard", når det gjelder kvalitet. På oppfølgingsspørsmål får vi da vite at de ansatte gjennom sine profesjoner, og gjennom sine studier og arbeidssituasjon, har en innebygd forståelse av hva som forventes. Det kom også frem at mange avgjørelser er basert på skjønn, og derfor er det ekstra viktig med den indre forståelsen av situasjoner og forhold som påvirker i saker de er involvert i. Fylkesmannen forklarer imidlertid forholdsvis utfyllende om hvordan det ut ifra dette perspektivet jobbes med kvalitet fra deres side, og dette kan forstås som en praktisk operasjonalisering av kvalitet, selv om det ikke er gjort målbart.

Om måling og rapportering av kvalitet

For å måle at lovverket følges utfører Fylkesmannen tilsyn. Gjennom de forskjellige formene for tilsyn vil Fylkesmannen kontrollere at lovverket blir overholdt. Man utfører både intervjuer og går i gjennom dokumenter, og kan således få sjekket innholdet i meldinger. Fylkesmann D sier at de er opptatt av å “se bak tallene”. Det gjøres ved å foreta intervjuer og gå gjennom saker og rapporter. Tematilsyn og systemrevisjon utføres i tillegg til hendelsesbaserte tilsyn. Kommunene som velges ut for Fylkesmann D sine tematilsyn bestemmes gjennom en ROS analyse.

Fylkesmannen informerte om at det finnes tre forskjellige typer tilsyn:

1. Det kan være hendelsesbaserte tilsyn, som er varslet via enten en klage, media, meldinger eller utvalg fra rapportering. I disse sakene blir det en vurdering om hensikt. Det vil si at det utøves skjønn for å vurdere videre saksgang.
2. En annen type tilsyn er de planlagte tilsynene som utføres som tematilsyn. Det betyr at man hvert år har forskjellige tema som skal være gjenstand for kontroll. Disse tilsynene er landsomfattende, og blir varslet på forhånd. I Fylkesmann D's Fylkesembete er det ca 3 kommuner i året som blir valgt ut til tematilsyn. Utvelgelsen foregår ved at Fylkesmannen foretar en ROS analyse av kommunene. De utvalgte kommunene blir så varslet om tilsyn, deretter drar fylkesmannen på besøk, der Rådmannen i kommunen blir intervjuet, og må svare for saker som skal kontrolleres. Basert på formøtet, dokumenter og gjennomgang av saker blir det utarbeidet en intervjuguide. Deretter intervjues saksbehandlere om praksis, og det foretas en gjennomgang av praksis. Dersom det blir registrert avvik eller merknader, settes det en frist for utbedring av dette. Alle kommuner som ikke blir plukket ut til tematilsyn kan likevel på eget initiativ utføre en egenvurdering av temakontrollene.
3. Den tredje typen tilsyn er Systemrevisjon. Det er Helsetilsynet som initierer systemrevisjon, og det utføres av Fylkesmannen. Dette er en type internkontroll der oppmerksomheten til tilsynet rettes inn mot hvordan virksomheten, i dette tilfellet en kommune, arbeider for å sikre at nærmere angitte krav blir overholdt. Dette gjøres ved å intervju ledere og ansatte, og skriftlig dokumentasjon gjennomgås. Gjennom stikkprøver, eller verifikasjoner vil tilsynet avklare om rutiner og prosedyrer er kjent og etterlevs i praksis, og om de er effektive i forhold til oppgavene eller problemene som skal løses. I tillegg til å avdekke svikt på tilsynstidspunktet, kan tilsynet avdekke uregelmessigheter som kan føre til et problem for rettssikkerhet eller forsvarligheten i tjenesten. Systemrevisjon er ment å forebygge at det forekommer brudd på lover og forskrifter.

6.5 Analyse av intervjuer

Vi observerer i våre intervjuer store forskjeller i teoretisk og metodisk forståelse hos våre respondenter. Dette kommer tydelig frem gjennom et likeledels stort sprik hva gjelder tydeligheten i svarene vi fikk.

Kommune B definerer først kvalitet som kravbasert resultat kvalitet, før han går videre til å bruke kvalitetsbegrepet helt annerledes. Dersom vi legger kommune B sin egen kvalitetsdefinisjon til grunn for å forstå hva de forsøker å forklare, så sier de at kvalitetsmåling ikke sier noe om kvalitet. Litt strengt kan vi dedusere at kommune B har et utydelig forhold til kvalitetsbegrepet. Dersom vi legger til egen, noe snillere, forståelse av situasjonen, så fremstår det som om det er liten metodisk forståelse i kommunen, men at det intuitivt skilles mellom den formelle og lovpålagte kvaliteten, altså den kravbaserte resultat kvaliteten, og brukerbasert resultat kvalitet, som kommunen også forholder seg til. Da kan vi forstå det slik at kommunen mener at det de nå måler, altså i all hovedsak overholdelse av tidsfrister, ikke har noe med det som kommunen opplever er den viktige formen for kvalitet å gjøre, altså brukerbasert resultat kvalitet. Kommunen er fullt klar over dette, men er veldig tydelig på at de allikevel definerer kvalitet etter en kravbasert resultat kvalitetsforståelse, og at imøtekommelse av disse kravene er det viktigste for dem. De holder fast på at ettersom man blir målt på tidsfrister velger de å ha mest fokus på dette når det gjelder kvalitet.

Respondenten i Kommune A har i motsetning til kommune B meget god forståelse for kvalitetsbegrepet, og starter intervjuet med å svare at “det er viktig å skille mellom forskjellige former for kvalitet” (intervju 25. februar) på spørsmålet om hvordan de definerer kvalitet. Samtalen med Kommune A blir dermed svært annerledes enn med Kommune B. Vi kan stille tydelige og konkrete spørsmål rundt definisjon, operasjonalisering, måling og rapportering, og få svært mye informasjon og refleksjoner rundt temaet, i tillegg til meget konkret informasjon. Respondenten kan imidlertid fortelle at kommunen verken selv har definert eller operasjonalisert kvalitetsbegrepet. Kommuneadministrasjonen er klar over dette, men de bruker ikke per i dag selv kvalitet som et styringsparameter internt, og de forholder seg ikke til det som rapporteres til øvrige myndigheter som måling av kvalitet, selv om de er klar over at denne forståelsen til en viss grad eksisterer i systemet.

Men like interessant som hvilke konkrete svar vi har fått på våre spesifikke spørsmål er hva respondentene har beskrevet av sine perspektiver og sitt arbeid rundt kvalitet.

Respondenten i kommune A avviser at kvalitet fungerer som en verdimelessig kvalitet eller diskurs som det uoffisielt styres etter i kommunen eller andre steder i barnevernstjenesten. Med tanke på at respondenten fra Kommune A selv har et metodisk og teoretisk meget klart forhold til kvalitetsbegrepet på et høy abstraksjonsnivå, så er det ikke sikkert at hun er representativ til hvordan resten av organisasjonen forholder seg til dette. Samtidig har vi ingen grunn til å tro at ikke hun har en god forståelse av egen organisasjon, og må anta at dette da er tilfellet for Kommune A.

Kommune B er mer todelt når det gjelder bruken av kvalitetsbegrepet. Det er interessant å se på forskjellen mellom hva kommune B måler og sender over til fylkesmannen, og hva kommunen måler for internt bruk. Det fokuseres i større grad på brukerbasert resultat kvalitet for de interne målingene og rapporteringene, mens det som rapporteres til Fylkesmannen i all hovedsak dreier seg om prosessfokusert kravbasert resultat kvalitet.

Når det gjelder de intervjuede fylkesmennene, så ser vi en liknende tilnærming til kvalitetsbegrepet som hos Kommune B. Begge de intervjuede fylkesmennene sier at barnevernloven er retningsgivende for deres arbeid, og at å følge loven derfor blir å anse som god kvalitet. Med andre ord er den offisielle definisjonen og fokuset her også på prosesskvalitet og kravbasert resultat kvalitet.

Det er imidlertid interessant å se hvordan Fylkesmann C balanserer den offisielle definisjonen og målingen av kvalitet, altså den kravbaserte resultat kvaliteten, med en mer uoffisiell vurdering av den brukerbaserte resultat kvaliteten. Selv om Fylkesmann C i utgangspunktet er tydelig på at det er overholdelse av lovpålagte oppgaver og rapportering, altså kravbasert resultat kvalitet, som er i fokus, så er det tydelig at Fylkesmann C skjønnsmessig vurderer den brukerbaserte resultat kvaliteten i sitt eget arbeide. Det kan også se ut som at Fylkesmann C, med tanke på det siste eksempelet, tillegger brukerbasert resultat kvalitet minst like mye viktighet når de går inn som følge av bekymringsmelding.

Det er verdt å notere seg at Fylkesmann D, på samme måte som Fylkesmann C, legger prosesskvalitet i henhold til Barnevernloven til grunn for vurdering av kvalitet, men også ser ut til å lese behov for vurdering av den brukerbaserte resultat kvaliteten ut fra barnevernsloven.

Felles for fylkesmennene er at de opptatt av barnas beste, det er imidlertid ikke dette som primært er fokus og tidsfristene er mest styrende for deres virksomhet og også avgjørende for hvor det føres tilsyn. Med det mener de at selv om en kommune har vært gode til å overholde

tidsfrister, så kan innholdet i vedtak være tegn på dårlig kvalitet. I begge intervjuene går respondentene frem og tilbake mellom den formelle definisjonen og sin presisering av at de også har andre perspektiver. Det kan virke som om de er svært opptatt av å ikke formelt definere kvalitet på andre måter enn slik lovkravet er, men de er minst like opptatt av å snakke mer rundt det slik at den uformelle diskursen kommer til syne, og signaliserer at de er inneforstått med kvalitet som noe som skal være til beste for de som mottar tjenestene.

Selv om det er forskjeller å spore i hvordan kommunene og fylkesmennene beskriver hvordan de angriper kvalitet, så finner vi et par meget tydelige trender.

- De forholder seg til barnevernloven som styrende dokument, og til en viss grad forstår kvalitet som oppfyllelse av lovpålagte krav
- De peker på at det er liten sammenheng mellom det som det er lovpålagt å rapportere, og det de selv opplever som viktig med tanke på tjenestene
- De har ikke selv definert kvalitet på en slik måte at det inkluderer alle deres egne perspektiver på området
- Med unntak av Kommune A, så bruker alle ganske lang tid på å, etter å ha definert kvalitet i henhold til slik de forstår den i henhold til loven, å snakke om kvalitet på en helt annen måte enn i henhold til den tidligere definisjonen
- Den eneste formen for kvalitet som brukes som styringsparameter eller indikator er kravbasert resultat-kvalitet som omhandler prosess og/eller struktur.

For å strukturere opp denne noe uoversiktlige informasjonen, har vi lagt en tabell hvor vi har forsøkt å vise hvilken form for kvalitetsforståelse de intervjuede instansene opererer med gjennom de forskjellige fasene av tjenesteproduksjonen. Vi har delt inn tjenesteproduksjonen i følgende faser:

- Styringsinformasjon. Her ser vi på hva slags form for kvalitet kommunene og fylkesmennene tolker og forstår styringsinformasjonen fra øvrige myndigheter å vektlegge når det gjelder oppgavene som er pålagt kommunene innen barnevernet.
- Tjenesteproduksjon. Her ser vi på hva slags form for kvalitet kommunene fokuserer på når de produserer barnevernstjenester, og hva fylkesmennene fokuserer på når de fører tilsyn med produksjon av barnevernstjenester i kommunene.
- Måling og rapportering. Her ser vi på hva slags form for kvalitet kommunene fokuserer på når de måler og rapporterer videre, og hva fylkesmannen vektlegger når det gjelder måling og rapportering i sitt tilsyn med kommunene.
- Kontroll. Her ser vi hva slags forståelse som brukes av de forskjellige intervjuede instansene når det gjelder en endelig vurdering kvaliteten på barnevernstjenestene.

Ettersom respondentene selv ikke har definert kvalitet i henhold til våre definisjoner, har vi her selv tolket den informasjonen vi har fått gjennom intervjuene, og etter beste evne søkt å parre det med de forskjellige forståelsene for kvalitet som presentert i teorikapittelet. Vi har også uthevet den formen for kvalitet som vi forstår at er hovedfokuset i de forskjellige fasene i produksjonen av de kommunale barnevernstjenestene.

Instans	Styrings- informasjon	Tjeneste- produksjon	Måling og rapportering	Kontroll
Kommune A	Brukerbasert resultatkvalitet	Brukerbasert resultatkvalitet		Brukerbasert resultatkvalitet
	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet
	Strukturkvalitet	Strukturkvalitet	Strukturkvalitet	Kravbasert resultatkvalitet
	Kravbasert resultatkvalitet		Kravbasert resultatkvalitet	
Kommune B	Prosesskvalitet	Strukturkvalitet	Kravbasert resultatkvalitet	Kravbasert resultatkvalitet
	Kravbasert resultatkvalitet	Prosesskvalitet		
Fylkesmann C		Brukerbasert resultatkvalitet		Brukerbasert resultatkvalitet
	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet
	Kravbasert resultatkvalitet	Kravbasert resultatkvalitet	Kravbasert resultatkvalitet	Kravbasert resultatkvalitet
Fylkesmann D		Brukerbasert resultatkvalitet		Brukerbasert resultatkvalitet
	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet	Prosesskvalitet
	Kravbasert resultatkvalitet	Strukturkvalitet		
		Kravbasert resultatkvalitet	Kravbasert resultatkvalitet	

Ved å sette opp hvilken form for kvalitet de forskjellige instansene ser ut til å forholde seg til i de forskjellige fasene av produksjon av barneverntjenester, blir det enklere for oss å se hvordan de forskjellige instansene veksler fra ett fokus til et annet. For eksempel ser vi at det i

kommunene er veldig stor forskjell på fasene *Tjenesteproduksjon* og *Måling og rapportering* når det gjelder hvilken form for kvalitet som står i høysetet. Dette er tankevekkende med tanke på at målingen og rapporteringen jo er ment å speile den faktiske tjenesteproduksjonen.

Fylkesmennene er på mange måter mer konsekvente i hva som er det viktigste kvalitetsfokuset, ved at de til enhver tid er opptatt av prosesskvalitet. Imidlertid ser vi at det også for fylkesmennene, som er en kontrollinstans, er variasjoner i hva de fokuserer på.

I tillegg til å observere variasjoner i hvordan kvaliteten forstås og angripes i de forskjellige fasene av produksjonen av barnevernstjenester, så er det veldig interessant å se hvordan brukerbasert resultat-kvalitet trer tydelig frem som et hovedfokus eller et viktig sidefokus, både for kommunene og fylkesmennene, i visse perioder, og da kanskje først og fremst i fasen vi har kalt *Tjenesteproduksjon*, som jo beskriver den fasen hvor brukerne mottar tjenestene, med andre ord den viktigste fasen, som alle de andre fasene kan forstås som å støtte opp rundt. Dersom vi vekter fasenes viktighet med dette perspektivet, så er det da interessant at i den klart sentrale fasen, altså der hvor tjenestene gis til brukerne, så er brukerbasert resultat-kvalitet grunnlaget for hvordan kvaliteten på tjenestene forstås. Også i kontrollfasen vektet prosess- og strukturkvalitet skjønsmessig opp mot brukerbasert resultat-kvalitet av tilsynsorganene.

6.6 Oppsummering av funn fra intervjuer

Til tross for at vi fant at intervjuobjektene både ved kommunen og hos fylkesmannen ikke hadde en felles definisjon av kvalitet, og at vi fikk inntrykk av at, med unntak av kommune A, at det å ha en metodisk tilnærming til kvalitet og kvalitetsindikatorer ikke var spesielt i fokus, så var det likevel tydelig at alle var opptatt av kvalitet som fenomen. Alle snakket om kvalitet i forskjellige former, og ga også inntrykk av, gjennom sine kvalitative beskrivelser av hvordan de tilnærmet seg kvalitet, at kvalitet kunne forstås som en indre forståelse. Det ble nevnt kompetanseutveksling og faglig påfyll, og det er relevant å tenke at denne forståelsen av kvalitet kan tenkes å være koblet til fagkunnskap og -innsikt.

Som konklusjon kan vi si at det er tydelig at kvalitetsparameterne er med på å definere arbeidsoppgaver og fokusområder. Imidlertid opplever de involverte instansene at kvalitet noe er enn kun oppfyllelse av de områdene styringsparameterne dekker. Særlig tydelig er det at det veldsomme fokuset på prosess oppleves av kommunene til tider som både nødvendig, ressurskrevende og vridende. Instansene bruker da sin egen forståelse av kvalitet

som en motvekt til disse kreftene, for å sikre at også de andre områdene og kvalitetsfokusene ivaretas så godt som mulig.

KAPITTEL 7 FORMELL OG UFORMELL KVALITETSSTYRING I DAGENS NORSKE BARNEVERN

7.1 Hva kan vi si om hvordan kvalitet brukes som styringsparameter i norske barneverntjenester?

Vi har gjennom dokumentanalysen og intervjuene kunnet fastslå at det ikke er en entydig forståelse av kvalitetsbegrepet i norske barneverntjenester. Vi fant ingen steder i dokumentene en definisjon av kvalitet som utviste forståelse for at det eksisterer forskjellige former for kvalitet. Ut over denne manglende refleksjonen var også de få eksisterende definisjonene svært varierende. Kvalitetsbegrepet ble videre ikke i noen særlig grad operasjonalisert i styrings- og kontrolldokumentene, med unntak av en god del prosess- og strukturkrav. Det var vanskelig å systematisere og forstå hvordan dette i praksis skulle fungere som styringsparameter for kvaliteten i barneverntjenestene.

Heller enn å være et styringsparameter, så fikk vi inntrykk av at kvalitet ble behandlet som om det kunne være en punktliste som hverken var uttømmende eller gjensidig utelukkende heller, enn en definisjon. Gjennom intervjuene fikk vi innsikt i hvordan styringsinformasjonen og kravene ble omsatt i praksis. Etter å ha sammenliknet informasjonen vi fikk gjennom intervjuene, samt sett dette i lys av informasjonen og perspektivene vi fant gjennom dokumentanalysen, så satt vi igjen med følgende, til en viss grad sprikende, funn med tanke på vår problemstilling:

- Kvalitet anses tydelig som viktig og relevant på alle nivåer innad i norske barneverntjenester, men samtidig er kvalitet hverken definert eller spesifisert helhetlig i norske barneverntjenester på en slik måte at alle har den samme forståelsen
- Det sendes utydelige signaler fra styrende instanser om brukerbasert resultat kvalitet som ikke følges opp gjennom operasjonalisering, måling og rapportering, men som til en viss grad plukkes opp igjen gjennom kontrollsystemet
- Kvalitet er kun operasjonalisert i henhold til prosess- og strukturkvalitet, og det rapporteres også kun på dette. Allikevel ser vi at alle involverte instanser forholder seg til brukerbasert resultat kvalitet som en faktisk relevant dimensjon både når det gjelder tjenesteproduksjon og kontroll

- Selv om kvalitet som begrep til tider brukes veldig utydelig, så er det samtidig klart at kvalitet *er* noe faktisk som alle forsøker å gjøre målbart. Med andre ord er kvalitet noe mer enn kun en romantisk idé.

Dersom vi forsøker å forstå situasjonen i lys av prinsipal/agent-teori, så vil prinsipalen, i dette tilfellet BLD, ha et behov for å kontrollere agenten, altså kommunene, for å sikre at kvaliteten i tjenestene tilfredstilles i forhold til det BLD har behov for at utføres i forbindelse med barnevern. Fylkesmannen er også tildelt en fullmakt for gjennom BLD til å ivareta en kontrollerende virksomhet og fungerer som en tilsynsmyndighet for at kommunene lever opp til disse pliktene.

Prosessene er underlagt forholdsvis strenge dokumentasjonskrav. Kommunene er lovlydige og følger barnevernloven og rapporterer tilbake på det de er bedt om å gjøre. Fylkesmannen og Riksrevisjonen kontrollerer avvik og svikt i både prosesser og rapportering. Både fylkesmenn og kommuner forholder seg offisielt forholdsvis uproblematisk til både mål- og rapporteringskrav. På denne måten kan man forstå det slik at BLDs behov for kontroll av kommunene er ivaretatt. Imidlertid er det ikke så lett å forstå hvordan brukerbasert kvalitet er ivaretatt og kontrollert fra departementet sin side gjennom den målingen, rapporteringen og kontrollen som vi har karlagt gjennom dokumentanalyse og intervjuer.

Agentteori kan i stor grad forklare utviklingen av det formelle kvalitetsløpet. vi får bekreftet at kommunene (agenten) tilpasser seg fylkeskommunen og videre BLD (prinsipalen), ved å sørge for å maksimere måloppnåelse på de områdene der prinsipalen har informasjon. Under intervjuene fikk vi informasjon om at kommunene og fylkesmennene holdt fokus på det kvantitativt målbare og lovpålagte, for å ikke bli utpekt som en kommune som ikke gjennomførte sine oppgaver i henhold til lovpålagte krav. De endrer praksis for å på best mulig vis kunne rapportere inn det som de overvåkes på, nemlig prosess- og strukturmål, og er da fullt klar over at dette vil gå på bekostning av andre områder av tjenestene. Imidlertid er det viktigste å rapportere korrekt tilbake til prinsipalen for ikke å få korreks.

Ettersom kommunene ser ut til å være svært opptatt av å tilfredstille krav og etterkomme prinsipalens overvåkningsregime, skulle man, dersom prinsipal/agent-teorien holder vann, anta å finne at kommunene ville utføre forholdsvis slett arbeide på de områdene som ikke ble overvåket av prinsipalen. Det vil i dette tilfellet si at vi, når vi vet at mål- og rapporteringskravene først og fremst dreier seg om struktur- og prosesskvalitet, kunne forventet å se veldig mye lavere fokus på brukerbasert resultat-kvalitet enn det vi observerte

gjennom våre analyser. Både kommuner og fylkesmenn erkjenner riktignok at det helt klart er et fokus på prosess og overholdelse av loven når det gjelder kvalitet. Samtidig gir de imidlertid i forskjellig grad også inntrykk av at de selv ikke er overbevist om at måling og rapportering om prosess gir verdifull innsikt i kvalitet slik de selv forstår kvalitet, og at denne skjønsmessige vurderingen av kvalitet tas med inn i alle ledd av deres virke innenfor barnevernstjenestene.

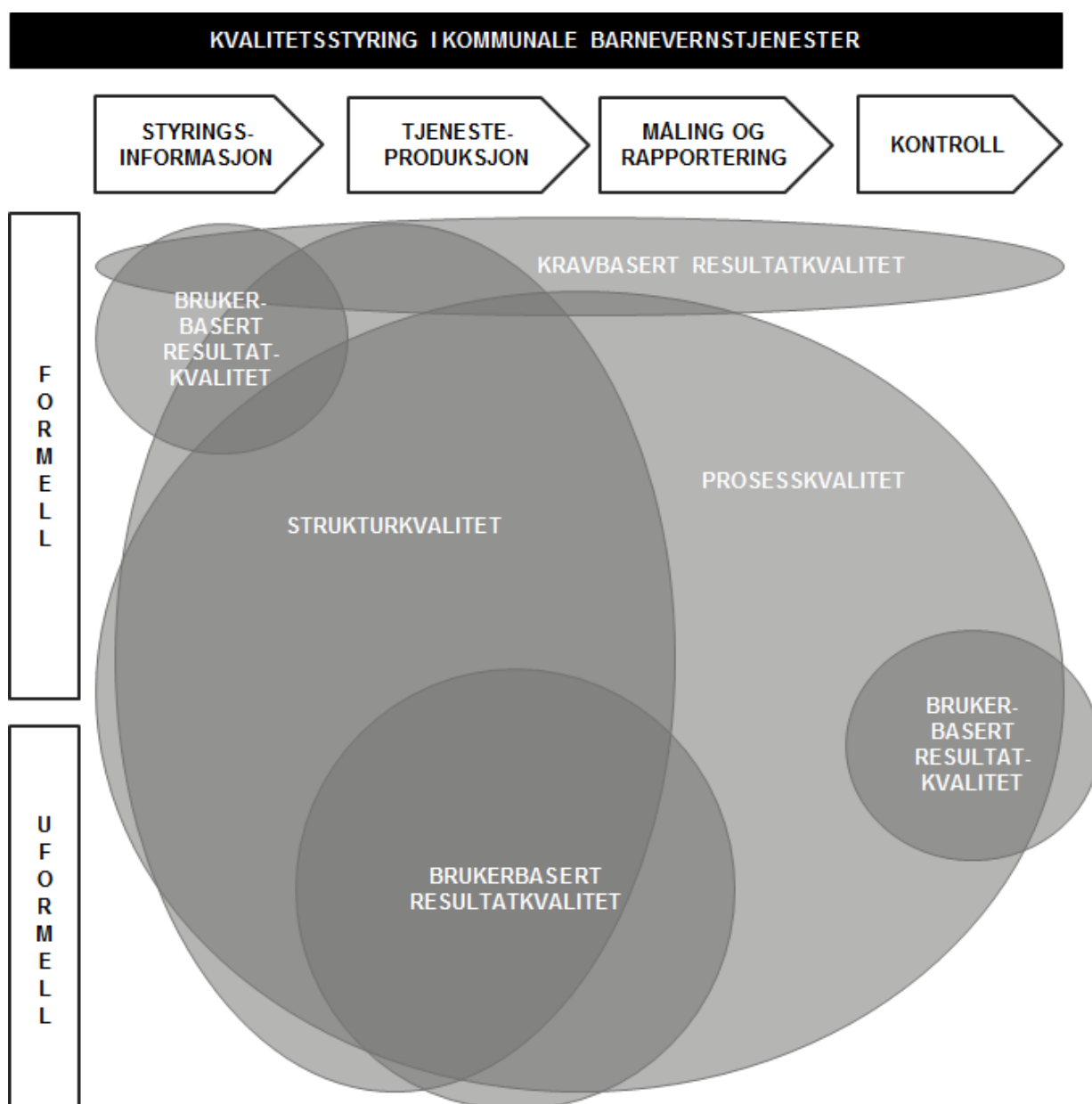
Gjennom intervjuene fremkommer det at respondentene forholder seg til kvalitet ut over det som de selv opererer med som den 'offisielle' definisjonen av kvalitet. De har tydeligvis en forståelse for hva dette er som minner mer om en brukerbasert resultat kvalitetsforståelse. Og ikke nok med at de forstår dette og setter ord på det, men de forholder seg også til det gjennom sin tjenesteutførelse. Det ser med andre ord ut til å være én forståelse av kvalitet som overholdelse av rettigheter som definert i barnevernloven, altså en kravbasert kvalitetsdefinisjon, mens det parallellt opereres med en annen brukerbasert resultat kvalitetsforståelse. Vi ble i intervjuene gitt veldig store indikasjoner på at kvaliteten i tjenestene ble sikret delvis gjennom denne parallelle forståelsen, på en annen måte enn det som skisseres gjennom styringsdokumentene og mål- og rapporteringskravene.

7.2 To parallelle kvalitetsløp

Basert på dette kan det se ut som at det fungerer en offisiell og prosessfokusert kvalitetsforståelse, hvor kravbasert resultat kvalitet er det som måles og rapporteres og som utløser tilsyn, men at det også eksisterer et mer uoffisielt vurderingsløp, som er fokusert på brukerbasert resultat kvalitet. Med andre ord fant vi at det eksisterer to parallelle styringslinjer når det gjelder kvalitet. Vi velger å bruke ordene formell og uformell for å beskrive disse styringslinjene. Bakgrunnen for dette ordvalget var at vi oppdaget at intervjuobjektene selv så ut til å være noe ukomfortable med å definere kvalitet som noe annet enn det som var strengt relatert til de lovpålagte målkravene, samtidig som det var viktig for dem å få kommunisert at de også ivaretok kvalitet på en annen måte. Dersom vi fulgte opp med spørsmål når intervjuobjektene snakket ut ifra et fokus på kvalitet i tjenester til sluttbruker, for eksempel med oppfølgingsspørsmål om hvordan dette blir operasjonalisert, så var intervjuobjektene raske på å revertere tilbake til de mer konkretiserte krav og lovpålagte måleparameterne. Disse to perspektivene ble ikke koblet sammen av intervjuobjektene, og så ut til å fungere som to separate fenomener.

Den formelle tilnærmingen til kvalitet er altså tydelig prosessorientert. Samtidig var det tydelig å observere at det parallelt med denne formelle håndteringen av kvalitet som noe målbart, da i form av struktur- og prosesskvalitet, at det eksisterte en annen håndtering av kvalitet, hvor hovedfokuset i større grad var en form for brukerbasert resultat-kvalitet. Denne uformelle håndteringen hadde også en ganske tydelig styringslinje det ble jobbet etter.

For å få et overblikk over denne noe uoversiktlige situasjonen som vi har kartlagt, så har vi utformet en modell som viser hvilken form for kvalitet det fokuseres på i de forskjellige fasene av barneverntjenesteproduksjonen. Vi bruker den samme faseinndelingen som vi har brukt gjennom analysene, og legger til dimensjonen formell og uformell.



Figur 5: Modell over kvalitetsstyring basert på dagens situasjon

Denne modellen er, som en modell alltid vil være, en forenkling av virkeligheten, for lettere å illustrere våre funn. Sannheten vil alltid være mer kompleks. Kort oppsummert illustrerer modellen følgende:

- Den formelle styringslinjen er den vi kan finne i definisjoner, operasjonaliseringer og mål- og rapporteringskrav i styringsdokumentene. Denne formelle styringslinjen gjenspeiles hos kommunene og fylkesmennene i deres offisielle og uttalte tilnærming til kvalitet.
- Den uformelle styringslinjen viser hvilken kvalitetsforståelse som er representert i de forskjellige fasene, men som ikke står nedskrevet i styringsdokumenter eller måles og dokumenteres gjennom rapporteringer. Dette kvalitetsfokuset og -forståelsen kan dermed sies å gå 'under radaren,' og er kun registrerbar gjennom intervjuer og observasjoner.
- Den uformelle styringslinjen fyller inn og dekker opp der hvor den formelle ikke er tilstrekkelig for å sikre kvalitet i barneverntjenestene.

Det beste eksempelet på vekslingen mellom den formelle og uformelle styringslinjen, er hvordan kommunene er tydelige på å definere kvalitet i henhold til prosess- og strukturmål slik de er pålagt dem gjennom loven, men samtidig i neste åndedrett informere om at dette 'ikke sier noe om kvaliteten i tjenestene,' og altså dermed informere om at kvalitet også styres etter en annen kvalitetsforståelse.

Det aller mest interessante her er hvor vi finner brukerbasert resultat-kvalitet. Denne kvalitetsforståelsen, som er den som er knyttet til faktiske effekter hos brukerne, er tilstedeværende i den initielle formelle styringsinformasjonen som kommunene mottar (som synlig i tildelingsbrevet og proposisjonen), for så å forsvinne fra den formelle sfæren, før den så vidt dukker opp i kontrollorganenes dokumenter gjennom deres etterspørsel av informasjon om dette (som tydelig sett i rapporten fra Riksrevisjonen). Vi har forsøkt å illustrere denne usammenhengende måten brukerbasert resultat-kvalitet håndteres på ved å bruke usammenhengende bobler for akkurat denne kvalitetsforståelsen i vår modell.

7.3 Kvalitet som uformell styringsparameter

Flere av våre intervjuobjekter var utdannet innen helse og omsorgsprofesjoner, som implisitt har en forståelse av hvordan de skal opptre for å utføre tjenester av god kvalitet. Dette ble også nevnt som en innledende kommentar for en av fylkesmennene. Det å ha en viss standard i tjenestene, og viktigheten av å sette barna i fokus, og yte tjenester til barnas beste er kvalitetsindikatorer som flere av intervjuobjektene var opptatt av. Dersom vi forsøker å forstå

kvalitet i barneverntjenestene som en diskurs, så finner vi tegn både i kommunene og hos fylkesmannen som peker i retning av at menneskene som arbeider innen fagfeltet barneverntjenester har en felles internalisert forståelse av kvalitet.

Det blir relevant i denne sammenhengen å reflektere over intervjuobjektene profesjoner, selv om det er stor forskjell på barneverntjenesten i førstelinje, og fylkesmennene som tilsynsorgan. kanskje først og fremst gjennom utdanning, men også gjennom arbeidssituasjon. Det opparbeides erfaringsbasert kunnskap som de kan dra nytte av i saker som de må håndtere. Videre har de tilgang på og er deltakere i et fagmiljø hvor de diskuterer håndtering av saker og få påfyll og innspill ut over sin egen erfaringsbase. Slike miljøer vil også kunne bidra til synkronisering av kvalitetsforståelse og internalisering av denne, i større grad jo mer kommunikasjon det er på området.

Basert på dokumentanalysen og våre intervjuer kan vi si at representantene for fylkesmannen og kommunene har et klart fokus på en del av kravbasert resultat kvalitet som fremgår av barnevernloven. I intervjuene spesielt når det gjelder definisjonen og oppfattelsen av kvalitet knytter fylkesmennene og kommunene også kvalitet opp mot brukerperspektivet. Også når det faktisk føres tilsyn med kommunene ivaretar fylkesmennene et blikk på brukerperspektivet. I operasjonaliseringen av kvalitet så vi imidlertid både i våre intervjuer med kommuner og fylkesmenn at kvaliteten operasjonaliseres, og gjøres målbar gjennom frister og andre kvantitative prosess- og strukturindikatorer.

En mulig forklaring på denne uformelle kvalitetsstyring er profesjonell og faglig etos. Profesjonsutøvere både i barnvernet og i skole forvalter sitt samfunnsmandat med utgangspunkt i regelstyring og profesjonens fagspesifikke og den generelle offentlige etos som vi viste til i teorikapittelet. I profesjonsutøvelsen har ansatte i barnevernsektoren i utgangspunktet en utstrakt profesjonell autonomi. Konteksten som profesjonsutøverne befinner seg er, i likhet med i skolevesenet, faglig krevende, kompleks og uforutsigbar (Haugsgjerd m.fl. 2009). I kapittel 8 viste vi til hvordan ansatte i barnevernet i utgangspunktet avgjorde grad av normalitet ut fra 1) statistiske beregninger 2) moralske vurderinger som er definert av og innenfor aktuelle kulturen, eller 3) teoretiske vurderinger om hva som er normalt basert på kunnskap produsert av forskning og vitenskapelige disipliner. Man kan tenke seg at barnevernarbeidere har en rekke andre vurderinger som tilsvarende som dette eksempelet legger opp til et utstrakt bruk av skjønn og at arbeidsoppgavene løses ut fra situasjonsspesifikke og individuelle behov hos barn basert på barnevernarbeidernes faglige og etiske vurderinger. Denne skjønnutøvelsen forutsetter i utgangspunktet autonomi i yrkesutøvelsen.

Kvalitet er både noe som er forsøkt konkretisert som en faktisk målbar størrelse, men også et kulturelt uttrykk. Kvalitet, i den uformelle versjonen, kan således kanskje forstås som en diskurs som er et uttrykk for en kultur, og som blant annet omhandler et sett med verdier, perspektiver og måter å snakke på. Denne kvalitetsdiskursen har også, og kanskje i like stor grad som de mer formelle kvalitetskrav og .parametre, en styrende effekt på norske barneverntjenester. Dette gjør at kvalitet angripes på en måte formelt, og på en annen måte uformelt. Kvalitetsdiskursen kan sies å fylle inn tomrommet som de formaliserte kvalitetsmålene ikke dekker. Med dette mener vi at kommunene ser at den kvalitetsmålingen og styringen som er pålagt dem ikke er tilstrekkelig for å tilby tjenester som er faglig forsvarlige, men at det eksisterer en kultur som på annet vis fyller tomrommet, uten at dette har blitt formalisert. Hvorvidt denne kulturen er en motreaksjon på den ufullstendige styringen, eller om det er en iboende profesjonskultur som eksisterer uavhengig av den formelle styringsinformasjon, har vi ingen forutsetninger for å uttale oss om i denne oppgaven, vi kan kun påpeke at vi har observert fenomenet.

7.4 Hva betyr dette for styring og sikring av kvalitet i barnevernet fremover?

Både kommuner og fylkesmenn utviste et tydelig brukerfokus og en forståelse for det vi vil kalle brukerbasert resultat kvalitet i sitt virke. Det var mange mål- og rapporteringskrav, men det fremkom forholdsvis tydelig, både gjennom dokumentanalyse og intervjuer, at disse mål- og rapporteringskravene kun løselig var knyttet til kvalitet i en bred forstand, i og med at det ikke dekket alle områdene hvor kvalitet skulle implementeres. Likevel var alle involverte parter tilsynelatende trofaste mot systemet, selv om de oppfattet det som utilstrekkelig som kvalitetsstyringssystem.

Vi konkluderer derfor med at kvalitet, i henhold til styringsdokumentene, er ment å være et styringsparameter, men våre analyser og observasjoner gjør at vi konkluderer med at kvalitet per i dag ikke kan regnes som et formelt og operasjonalisert *styringsparameter* innenfor norske barneverntjenester. Et slikt ufullstendig kvalitetsstyringssystem, slik som kvalitet som styringsparameter i dag ser ut til å være, tilfører svært lite i form av innsikt og kvalitetsøkning. Det kan se ut som om prinsipalen, altså departementets, forsøk på å styre kommunene gjennom kvalitetskrav, kun fungerer som et skalkeskjul for styring. Den egentlige styringen foregår i den uformelle styringsdimensjonen. Kvalitetsstyring med tanke på brukerbasert resultat kvalitet i dagens norske barneverntjenester er per i dag fullstendig avhengig av den skjønnsmessige og uuttalte kvalitetsforståelsen som førstelinja og kontrollorganene utøver, som inkorporerer

brukerbasert resultat kvalitet i stor grad. Kvalitet er i praksis en verdi som kan scores på en skala, og som alle er klar over og jobber mot eller i hvert fall tar med i sine skjønsmessige betraktninger når de utøver sitt yrke.

Dersom det er ønskelig å måle brukerbasert resultat kvalitet, altså hvorvidt mottakerne av tjenestene får et bedre liv, så gjøres ikke dette per i dag. Vi er ikke i stand til å si hvorvidt norske barneverntjenester er bedre enn for eksempel svenske eller danske barneverntjenester. Vi er heller ikke i stand til å si hvilke kommuner som totalt sett tilbyr de beste tjenestene. Det vi er i stand til å si noe om er hvordan vi økonomisk sett drifter barneverntjenestene, og hvorvidt de målene som er satt gjennom lovene, først og fremst da prosess- og strukturmål, oppnås, og hvem som er flinkest til å oppnå disse.

Buudir er en sentral aktør når det gjelder kvalitet i barnevernet, da Buudir fra 01.01.14 er og skal være det ledende fagorganet for barneverntjenester. Buudir har også blitt delegert ansvar for å utvikle kvalitetsindikatorer fra BLD. Buudir har igangsatt en rekke prosjekter for å kunne ivareta disse ansvarene⁶. Prosjektene er samlet under et kvalitetsutviklingsprogram. De langsiktige målsetningene med programmet er å skape en helhetlig definisjon av kvalitet i barnevernet med en riktig kvalitet i de tjenestene som barnevernet leverer.

Det fremkommer helt klart, blant annet gjennom tildelingsbrevet og Proposisjonen, at BLD ønsker å oppnå resultater i form av bedret situasjon for sine brukere. Dersom det skal være mulig å følge med på utviklingen av resultatene, så må det gjøres en jobb med å definere, operasjonalisere og måle kvalitet på i barneverntjenestene. Hvorvidt det eksisterer et behov for ytterligere *styring* er imidlertid ikke selvfølgelig, ettersom kvalitetssikringen i dag ikke utelukkende springer ut ifra lovpålagte krav, men kanskje i like stor grad kan tillegges den eksisterende kvalitetsdiskursen vi har observert. Med tanke på de igangsatte (i hvert fall pålagte) initiativene i BLD og Buudir, så kan det imidlertid se ut som at kvalitetsstyring i barneverntjenestene vil ta form som kvalitetsindikatorer i fremtiden.

⁶ Vi har hatt samtaler med flere avdelinger i Buudir og de er også vår hovedkilde i vår søken etter relevante dokumenter i forbindelse med dokumentanalysen.

KAPITTEL 8 INNFØRING AV KVALITETSINDIKATORER: FORUTSETNINGER OG UTFORDRINGER

I kapittel 7 konkluderte vi med at det gjennomgående er et uformelt fokus på brukerbasert resultat kvalitet. Dette gjenspeiles imidlertid ikke i den formelle rapporteringen. Samtidig er det vedtatt at det skal utvikles kvalitetsindikatorer for barnevernet, slik det fremkommer fra tildelingsbrevet fra BLD til Bufdir. I lys av funnene vi har gjort er det imidlertid relevant å se på hvorvidt eventuell implementering av kvalitetsindikatorer, med tanke på våre funn som oppsummert i kapittel 7, vil føre til økt fokus, styring og kontroll av brukerbasert resultat kvalitet.

I dette kapitlet vil vi innledningsvis drøfte innføring av brukerbaserte resultatindikatorer og om slike indikatorer kan benyttes i styringsøyemed. Senere vil vi drøfte hvilke indikatorer på struktur - og prosessnivå som kan innføres med bakgrunn i foreliggende rapportering fra kommuner til fylkesmenn. Videre vil vi diskutere utfordringer som kan oppstå ved å innføre kvalitetsindikatorer basert på disse rapporteringspunktene. Deretter vil vi oppsummere, for så å vurdere hva som eventuelt vil være hensiktsmessig for norske barneverntjenester.

8.1 Hvor står vi i dag når det gjelder utvikling av kvalitetsindikatorer for barnevernet?

Bufdir er nå fagorgan innen barneverntjenester. Som nevnt tidligere har de fått i oppgave å utvikle kvalitetsindikatorer. Bufdir har startet et kvalitetsutviklingsprogram, som hadde som en av sine overordnede målsettinger i 2011 at det skulle dannes en felles forståelse for kvalitetsbegrepet i etaten. Dette ville vært et nødvendig utgangspunkt for å utvikle kvalitetsindikatorer. Ved samtale med Bufdir (samtale 26.02.2015) oppdaterer de oss på status per i dag innenfor området kvalitet og kvalitetsindikatorer, og kan fortelle at de er i gang med å se på disse tingene, men at arbeidet foreløpig er i startgropa. Bufdir viser til et dokument som er et utgangspunkt for arbeidet med kvalitetsindikatorer innenfor sektoren, utviklet av Regionsenter for barn og unges psykiske helse (Rbup).

Rbup har utarbeidet rapporten “*Kvalitetsindikatorer i barnevernet*” (Rbup, 2012). Her går en forskningsgruppe systematisk gjennom internasjonal teori når det gjelder behov for og utvikling av kvalitetsindikatorer, og kommer med helt konkrete anbefalinger for videre arbeid med utvikling av kvalitetsindikatorer for barneverntjenester. Dokumentet er ikke et

styringsdokument, men har blitt fanget opp av Bufdir, som har inkludert dokumentet i sitt interne arbeid med kvalitet i barnevernet.

Rbup-dokumentet gir en meget grundig oversikt over hvordan kvalitetsindikatorer brukes for barneverntjenester i mange andre land. Dokumentet svært konkret når det gjelder videre arbeid med dette, men dokumentet synliggjør ikke noen preferanse hverken for eller imot bruken av kvalitetsindikatorer. Det konkluderes i dokumentet med at det ikke er noe bevis for at bruk av kvalitetsindikatorer fører til bedre eller mer effektive tjenester. Dokumentet kan på denne måten oppfattes som objektivt, og formålet kan forstås som initiell kartlegging i forkant av en mulig innføring av kvalitetsindikatorer, uten at forfatterne tar stilling til begrunnelsen for hvorfor dette skal utvikles, eller hvorvidt det bør gjennomføres.

Rbups dokument om kvalitetsindikatorer deler kvalitetsindikatorer inn i tre typer. Denne inndelingen kjenner vi godt igjen fra vårt teorikapittel, da den gjenspeiler de forskjellige forståelsene for rasjonell kvalitet, med henholdsvis fokus på prosess, struktur og resultat. Dokumentet er å forstå som et informasjonsskriv, og fokuserer på metoden rundt operasjonalisering og mulige kvalitetsindikatorer, men tar ikke selv noe stilling til hva som vil være de riktige kvalitetsindikatorerne. I Rbups dokument anbefales det imidlertid at det etableres resultatbaserte kvalitetsindikatorer fremfor prosess- og strukturindikatorer.

8.2 Kvalitetsindikatorer som styring

Kvalitetsindikatorer kan benyttes som en form for resultatstyring, og kan derfor sees i lys av agentteori. Agentteorier kan benyttes til å beskrive styringsrelasjoner på ulike nivåer. Derunder kan den beskrive samspill som oppstår mellom enheter i organisasjoner der prinsipalen er overordnet og har virkemidler og metoder for å styre agenten. Når vi her og senere i drøftingen viser til prinsipal refererer vi til BLD og fylkesmenn, mens agent refererer til kommunene. Man kan si at det som ligger til grunn for innføring av kvalitetsindikatorer som styringsverktøy i lys av prinsipal agentteori er en antagelse om at agenten ikke vil operere i prinsipalens interesse, med mindre agenten får de rette insentivene og målene. Kvalitetsindikatorerne kan i denne sammenheng være et verktøy for å hindre tap av måloppnåelse i form av opportuniste og neglisjering av arbeidsoppgaver.

Som skissert i teorikapittelet kan kvalitetsindikatorer, dersom de benyttes i styringsøyemed, i hovedsak ha to formål. For det første kan de danne grunnlag for å avdekke forhold i organisasjonen der det er rom for forbedringer og danne grunnlag for utvikling.

Kvalitetsindikatorer kan også brukes i rapporteringen og som styringsinformasjon for overordnede organer/myndighet. Begge formålene som kvalitetsindikatorer kan benyttes til er imidlertid en form for styring. Vi redegjorde for at indikatorene kunne benyttes til både myk og hard styring, men at forskjellene på myk og hard styring i hovedsak er å anse som en kontinuum. Dersom det implementeres en indikatorer for å senere inngå i en dialog med den enkelte kommunene om resultater og virkemidler vil indikatoren tjene som en myk form for styring (Johnsen 2010). Å fastsette resultatkrav på bakgrunn av indikatoren er imidlertid å anse som hard styring (ibid.). Man kan dermed foreta en grunnleggende skille mellom hard og myk styring ved at myk styring befatter seg med utviklingsaspekter, mens hard styring befatter seg med kontrollaspekter.

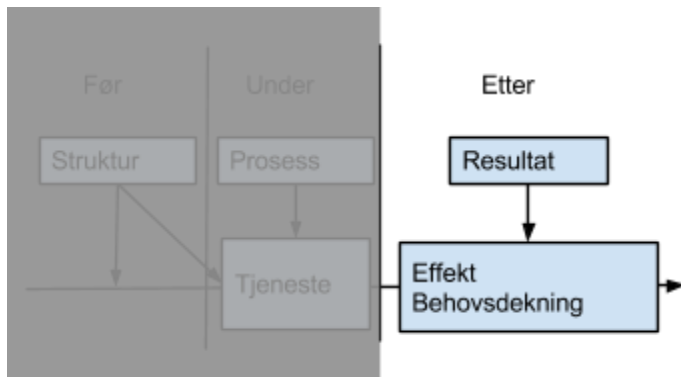
8.3 Utfordringer ved å måle kvalitet i tjenester

I teorikapittelet redegjorde vi for den grunnleggende forskjellen på kvalitet i produkter og kvalitet i tjenester. Produkter gir produsenten gode muligheter til å inspisere, justere og overvåke kvaliteten i produktene (Bowen & Schneider 1988). Barnevernet produserer imidlertid utelukkende tjenester. Det kan gjøres en del forutsetninger om tjenestene som barnevernet leverer. Disse tjenestene er komplekse i seg selv og inneholder en rekke trinn, frister, aktører, vurderinger og er fastsatt i lov. Konsum av tjenestene skjer samtidig som produksjon. Dermed kan ikke selve effekten av tjenesten evalueres forut for at tjenesten er produsert. Dette medfører at man først kan få et bilde av hvilke effekter tjenester har før etter at tjenesten er produsert. Samtidig vil korrelasjonen mellom innsats og virkning variere avhengig av mottakerens konkrete situasjon. Tjenester med likt innhold kan dermed gi ulike resultater på ulike brukere.

Vi vil i lys av de generelle utfordringene ved å måle tjenester først drøfte innføringen av kvalitetsindikatorer på resultatnivå.

8.4 Resultatindikatorer

I forrige kapittel så vi at det gjennomgående var et fokus på brukerbasert resultat kvalitet. Dette gjenspeiles imidlertid ikke i den formelle rapporteringen og det måles ikke i hvilke grad resultat kvalitet oppnås. I denne delen vil vi drøfte mulighetene for å implementere kvalitetsindikatorer på resultatnivå.



Figur 6: Resultatindikatorer

Resultatindikatorer er tallfestede indikatorer på at tjenestene har dekket behov. I forbindelse med barneverntjenester kan vi si at dette er at barn som lever under forhold som er skadelige mottar tjenester som gir positive effekter på livskvalitet og funksjonsevne. Hovedspørsmålet når det er snakk om resultatindikatorer er hvordan faktisk effekt måles og tallfestes. Man kan her tenke seg noen aktuelle veivalg. Vi vil i dette kapittelet redegjøre for to sentrale typer resultatindikatorer som er aktuelle. Først vil vi drøfte om tjenestene kan evalueres av mottakerne selv og om dette deretter kan utgjøre en indikator som kan gi et bilde av resultat kvaliteten. Videre vil vi drøfte innføring av resultatindikatorer som skal avdekke effekten som tjenesten eller tjenestene har medført.

8.4.1 Brukerundersøkelser som resultatindikator

Det kan tas utgangspunkt i å kartlegge og tallfeste hvor fornøyde mottakerene av tjenestene er etter at tjenestene er utført. Ved å innhente slike opplysninger, tallfeste dette og etablere en indikator vil den brukerbaserte resultat kvaliteten kunne kartlegges. Dette vil være et mål på hvor godt tjenestene møter mottakerenes preferanser og om mottakerenes behov er ivaretatt.

Det vil imidlertid være et problem at mange av barna ikke har forutsetninger eller evne til å formulere eller uttrykke egne behov. Man kan derfor ikke etablere en indikator der hele brukermassen er representert. Barnevernet leverer imidlertid også tjenester til en rekke barn som har mulighet til å formulere og uttrykke egne behov. Man kan tenke at brukerundersøkelser rettet mot de brukerne som har mulighet til å formulere og uttrykke egne behov kunne ha dannet en indikator.

I forbindelse med brukerundersøkelser er det avgjørende om tjenestene som leveres er ekspertdefinert eller brukervurdert (Andresen, Friestad &, Robertsen 2001). I enkelte tilfeller kan man derfor ikke vurdere en tjenestes kvalitet ut fra en brukerbasert vurdering.

Vurderingene som gjøres av barnevernet vil i stor grad være ekspertvurderte. Dette innebærer at leverandør av tjenesten har bedre forutsetninger for å vurdere mottakerens behov, enn mottakeren selv har. Om barnevernet igangsetter tiltak, eller griper inn i barnets omsorgssituasjon på andre måter, bestemmes i hvert enkelt tilfelle hva som er normalt i den familiesituasjonen som barnet befinner seg i og innebærer en høy grad av skjønnsutøvelse.

Begrepet skjønn er i utgangspunktet flertydig og omstridt (Molander og Terum 2008). En av måtene skjønnsutøvelse kan forstås på, og den forståelsen vi her legger til grunn, er gjennom at en profesjonsutøver på bakgrunn av sakens karakteristikk veier aktuelle handlingsalternativer og konsekvenser opp mot hverandre (ibid). Når profesjonsutøver i barnevernet skal bestemme normalitet og avvik kan denne avveiningen av normalitet gjøres på tre ulike måter. Haugsgjerd m.fl. (2009) skisserer disse. Graden av normalitet kan gjøres gjennom 1) statistiske beregninger som gir et bilde av det normale, 2) gjennom moralske vurderinger som er definert av og innenfor aktuelle kulturen, eller 3) teoretiske vurderinger om hva som er normalt, som baserer seg på kunnskap produsert av forskning og vitenskapelige disipliner.

Det kan tenkes mange tilfeller hvor barnet ikke er enige i barnevernets vurdering. Slike faktorer vil kunne påvirke hvilke svar brukerundersøkelsene vil gi. Derfor kan brukerundersøkelser i barnevernet ikke entydig si noe sikkert om den faktiske brukerbaserte resultat kvaliteten.

Det finnes også flere utfordringer når det gjelder implementering av brukerundersøkelser som kvalitetsindikator. Ringstad (2000) viser til at utenforliggende forhold har stor betydning for hvor fornøyde brukere av en tjeneste er. Han viser også til at brukertilfredshet kan variere over tid, og varierer med respondentenes generelle sinnstemning. Irrelevante forhold kan påvirke brukernes svar, slik at informasjonen kan bli ubrukelig uten at dette kan avdekkes ved å se på undersøkelsen i seg selv. Brukerundersøkelser kan således ha begrenset verdi som informasjonskilde for å avdekke en tjenestes kvalitet (ibid).

I kapittel 6 så vi også at en av kommunene vi intervjuet hadde prøvd ut brukerundersøkelser for å kartlegge hvor fornøyde brukerne var med tjenestene. Her ble det konkludert med at svarprosenten var så lav at svarene fra undersøkelsen ikke var generaliserbare, ettersom det var stor sannsynlighet for at for eksempel de med høy kapasitet eller de med gode erfaringer valgte å svare, mens de andre enten unnlot å svare eller ikke fikk gjennomført det av andre årsaker.

Det er selvfølgelig helt avgjørende å ha brukerundersøkelser. Brukerundersøkelser er ofte den eneste metoden for å få systematisk kunnskap om brukernes opplevelser, og kan derfor være avgjørende for å få et bilde av hvordan mottakerne av tjenestene opplever disse. På bakgrunn av utfordringene over ser vi imidlertid at brukerundersøkelser er lite egnet som utgangspunkt for resultatindikatorer som kan benyttes i styringsøyemed for barnevernstjenester.

8.4.2 Effektbaserte resultatindikatorer

Effektbaserte resultatindikatorer vil søke å direkte avdekke effekten av tjenestene. Et hensiktsmessig utgangspunkt for å etablere indikatorer på dette nivået kan være å fastsette indikatorer som sikter mot å avdekke hvordan det går med mottakerne av tjenestene i henhold til de ulike utfordringene brukermassen ofte støter på.

I NOVA Rapport 3/2008 fremgår det at barnevernklientene kommer vesentlig dårligere ut på flere områder enn andre sammenlignbare grupper. Mange får betydelige helsemessige og sosiale plager i voksen alder. Mange av barna avbryter skolegangen, de har lavere utdanning, mindre inntekt og er oftere avhengig av offentlige ytelser på flere områder (Clausen og Kristoffersen, 2008). Dersom det for eksempel utformes målinger som avdekker hvor lang utdanning mottakere av tjenestene tar, kan dette tjene som en resultatindikator som kan si noe om i hvilken grad barnevernets tjenester har hatt effekt.

Om mottakerne av barneverntjenester får lavere utdanning, mindre inntekt, har helsemessige - og sosiale plager er forhold som først er mulig å avdekke lenge etter at barnevernet har produsert sine tjenester. En indikator i en slik sammenheng må derfor måtte bli longitudinell. Å benytte longitudinelle indikatorer gjør at indikatorene ikke vil være egnet til resultatstyring. Dersom man søker å bruke effektbaserte brukerbaserte resultatindikatorer i styringssammenheng vil dette være utfordrende både når det er snakk om myk styring og når det er snakk om hard styring. Når det gjelder myk styring vil det på grunn av tidsdimensjonen være vanskelig å fastsette hva den eventuelle mangelen i tjenestene eller tjenestene som barnevernet leverte var. Tidsdimensjonen legger også begrensninger på hard styring da det er en utfordring å fastsette resultatmål langt frem i tid. Dette gjør indikatoren lite egnet til løpende styring og kontroll. Å fastsette longitudinelle indikatorer vil derfor først og fremst være formålstjenlig som kartlegging, og i første rekke ikke i forbindelse med styring.

En annen mulig fremgangsmåte er å fastsette tidsnære indikatorer. Her kan man fastsette indikatorer på hvor godt barn som mottar tjenester fra barnevernet presterer på skolen. For de eldre barna kan det også være aktuelt med en indikator som måler hvorvidt de gjennomfører videregående skole. Det kan også settes indikatorer på andre løpende forhold som for eksempel om barna havner i kontakt med politiet. Vi vil her diskutere eksempelet med skoleprestasjon som indikator på effekt. Andre tidsnære indikatorer vil ha lignende problematikk forbundet med seg.

Dersom en effekt av en barneverntjeneste er at et barn presterer godt på skolen og i motsatt tilfelle ikke presterer kan dette være en effekt av de barnevernstiltakene som ble gjennomført. At et barn ikke presterer godt på skolen kan imidlertid betegnes som et “wicked problem”. Et wicked problem kjennetegnes ved at det finnes mange ulike innfallsvinkler til hva problemet skyldes, og mange ulike innfallsvinkler til å løse problemet (Horn & Weber 2007). Videre er det mange aktører involvert, og det eksisterer organisasjonsmessige barrierer mellom ulike aktører. Den enkelte problemløser har samtidig ikke kontakt med problemet, og råder heller ikke over løsningene på problemet (ibid).

Når det gjelder skoleprestasjoner vil sosial bakgrunn og andre faktorer være avgjørende og spille inn fra tilfelle til tilfelle. Blant annet er foreldrenes utdanningsnivå er av stor betydning for barnas prestasjon i skolen⁷. Prestasjonene vil derfor ofte være vel så mye et resultat av slike ukontrollerbare faktorer, som tjenesteyterne ikke eller i liten grad kan påvirke, enn som et resultat av innholdet i tjenestene. Ved måling av resultater vil derfor de ukontrollerbare faktorene medføre forskjellige effekter fra tilfelle til tilfelle. Dette uavhengig av hvor godt eller dårlig tilpasset tjenestene faktisk var. Det kan være mulig å tilpasse indikatoren slik at det kontrolleres for sosial bakgrunn. Dette fjerner imidlertid ikke andre ukontrollerbare faktorer.

Det er det ytterligere utfordringer forbundet med å benytte skoleprestasjonsbasert eller andre tidsnære indikatorer. Det er en rekke involverte parter når det gjelder skoleprestasjoner. Resultater målt i positiv effekt, ved gode prestasjoner i skolen, er avhengig av mange andre aktører enn barnevernet. Derfor vil andre involverte aktører i arbeidet med barna også “eie” en del av resultatene. Effektene av de tjenestene barnevernet produserer kan derfor ikke entydig tilbakeføres til den innsats barnevernet har utført. Derunder vil primært skolene og PP tjenesten avgjørende for prestasjonene. Ved å benytte skoleprestasjoner som resultatindikator kan det derfor ikke knytte en direkte kobling mellom resultatene som er oppnådd, og barnevernets innsats.

⁷ Denne sammenhengen er blitt kartlagt i en rekke nasjonale og internasjonale studier. Blant annet i Grøgaard, Helland og Lauglo (2008).

Man kan tenke seg lignende problematikk for andre typer tidsnære indikatorer som er effektbaserte. I intervju med kommune A ble denne problemstillingen belyst. Her fortalte respondenten om det å måle hvorvidt for eksempel institusjonsopphold fungerer for et barn med adferdsvansker, men at den reelle effekten av tjenesten er vanskelig å måle dersom barnet også har problemer med for eksempel rus og/eller psykiatri. Dette er et godt eksempel på en generell utfordring når det gjelder å finne valide resultatindikatorer for komplekse tjenester.

Vi ser på bakgrunn av diskusjonen over at resultatindikatorer vanskelig kan innføres som kvalitetsindikatorer som direkte er egnet til å bruke i styringsøyemed. Vi vil gå videre til å diskutere innføring av prosess - og strukturindikatorer.

8.5 Prosess- og strukturindikatorer

Vi definerte i teorikapittelet indikatorer på struktur og prosessnivå slik:

Type indikator	Definisjon
Struktur	Tallfestede forutsetninger for å tilby en tjeneste som skal tilfredsstille behov.
Prosess	Tallfestede forutsetninger for tjenestens evne til å tilfredsstille behov.

Det avgjørende for struktur og prosess og strukturindikatorer er om de faktisk er korrelert med evnen til å dekke behov. Det grunnleggende behovet for behovsdekning, i likhet med når det er snakk om resultatindikatorer, vil være positive effekter for brukerne.

Kommunene rapporterer på en rekke parametere til fylkesmennene, som rapporterer videre til BLD. Som vi redegjorde for i kapittel 6 og 7 er mange av parameterene knyttet til struktur - og prosesskvalitet. Disse parameterne er imidlertid ikke operasjonalisert som kvalitetsindikatorer, og kommunene styres ikke på disse direkte. Det eneste unntaket er parametere med frister, hvor kommune direkte styres gjennom økonomiske sanksjoner dersom fristene ikke overholdes.

Vi benytter begrepene nevner som er den faktoren som antallet, teller, må deles på for å komme frem til en andel som kan etableres som en indikator. I formelen benytter vi et

eksempel med antall henlagte meldinger (HM) som utgjør teller og må sees i sammenheng med totalt antall meldinger inn (AM) i samme periode, som er nevner. Dette medfører følgende enkle formel, som vil være generisk for alle de indikatorene vi vil skissere.

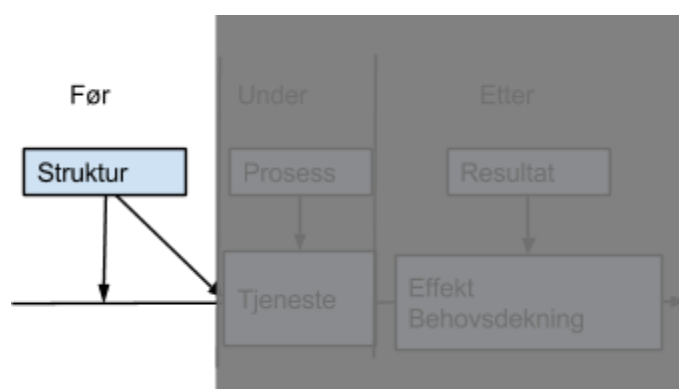
$$\frac{HM}{AM} = \textit{indikator}$$

Vi har skjematisk satt opp en oversikt over eksisterende punkter i rapporteringen fra kommunene til fylkesmenn som kan implementeres som kvalitetsindikatorer på prosess- og strukturnivå. Videre er det skissert hva slags behov disse kan dekke.

Rapportering (teller)	Må sees i sammenheng med (nevner)	Teoretisk sammenheng med evne til å dekke behov	Type indikator
Antall henlagte meldinger	Antall meldinger inn	Ivaretagelse av barns sikkerhet og rettssikkerhet	Prosessindikator
Antall henlagte undersøkelser	Antall undersøkelser	Ivaretagelse av barns sikkerhet og rettssikkerhet	Prosessindikator
Antall gjennomførte tilsynsbesøk i fosterfamilier	Antall fosterfamilier	Barns sikkerhet og livskvalitet	Prosessindikator
Antall fristoversittelser melding inn	Antall meldinger inn	Barn får hjelp i tide	Prosessindikator
Vedtak om tiltak fattet av barneverntjensten	Hvor mange undersøkelser totalt i samme tidsrom	Barna får nødvendig hjelp	Prosessindikator

Antall barn i hjelpetiltak som har tiltaksplan	Antall barn i hjelpetiltak	Barn følges tett opp	Prosessindikator
Antall ansatte	Antall 0-17 år gamle i kommunen. Alternativt antall meldinger inn.	Utsatte barn får nødvendig hjelp.	Strukturindikator
Antall ansatte med fagutdanning	Antall ansatte	Tjenestene er virkningsfulle	Strukturindikator

8.5.1 Strukturelle kvalitetsindikatorer



Figur 7: Strukturelle kvalitetsindikatorer

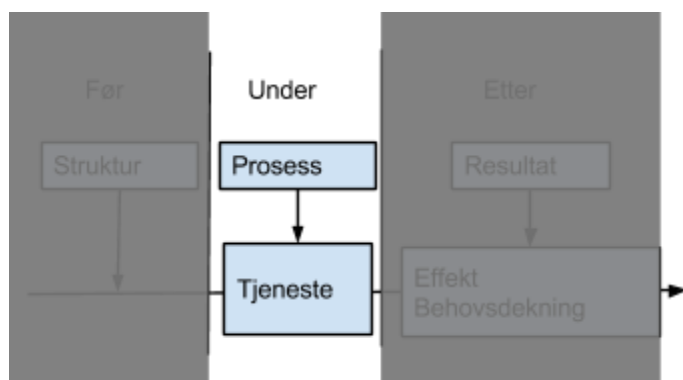
Totalt antall stillinger og andel fagstillinger kan implementeres som indikatorer på strukturnivå. Dette fordi disse kan si noe om forutsetningene for å tilby tjenester som kan dekke brukernes behov. I tredje kolonne i matrisen over har vi skissert en mulig sammenheng mellom strukturindikatorer og behovsdekning. Vi kan ikke i denne oppgaven ikke gå i dybden for å avdekke om strukturelle forhold ved tjenestene har noe å si for sluttproduktet i de tjenestene som barnvernet leverer. Det kan imidlertid vises til forskning som viser til en grad av motstridende funn i denne sammenheng. En litteraturgjennomgang som OECD har foretatt argumenterer er avgjørende for i neste rekke å sikre god prosesskvalitet (OECD Network on Early Childhood Education and Care, 2010). Amerikanske studier har på den annen side vist til mer moderate sammenhenger mellom strukturell kvalitet på den ene siden og observert prosesskvalitet på den andre (NICHD Early Child Care Research Network, 2002). Disse

undersøkelsene tar utgangspunkt i strukturelle forhold i barnehagetjenester. Hvor stor grad av ekstern validitet dette har når det gjelder barneverntjenester er usikkert.

Strukturelle indikatorer vil i første rekke indikere hvor mye ressurser kommunene bruker på kommunalt barnevern. Innføring av slike indikatorer vil således i første rekke omhandle statlig regulering av kommunenes ressursbruk. Slike reguleringskrav er ofte ansett som en trussel mot og en overstyring av det kommunale selvstyret. Innføringen av strukturelle kvalitetsindikatorer berører derfor en velkjent spenning mellom stat og kommune. Denne spenningen viser på den ene siden til, de statlige behov for styring og standardisering og, på den andre siden, det kommunale behovet for fri og effektiv benyttelse av egne tilgjengelige ressurser (Hagen og Sørensen 2006).

Strukturelle kvalitetsindikatorer berører i hovedsak samspillet mellom stat og kommune. Dette når det gjelder statens reguleringskrav sin påvirkning på det kommunale selvstyre. Vi avgrenset i kapittel 2 oppgaven til ikke å omhandle dette temaet spesielt. Vi går derfor ikke lenger i drøftingen av denne velkjente spenningen. Vi vil dermed heller ikke drøfte innføringen av strukturelle kvalitetsindikatorer videre. Vi konkluderer imidlertid med at strukturelle kvalitetsindikatorer kan ha betydning for behovsdekning.

8.5.2 Prosessindikatorer



Figur 8: Prosessindikatorer

De fleste av rapporteringspunktene som vi har skissert i matrisen over kan tjene som prosessindikatorer. Indikatorens validitet er et mål på om indikatoren måler det den er ment å måle, og dermed om det er sammenheng med indikatoren og det behovet den er ment å dekke. I tredje kolonne i den foregående tabellen er det skissert en tenkt sammenheng mellom

indikatoren og behovsdekning. Denne sammenhengen er det imidlertid ikke sikkert at foreligger.

Vi tar her utgangspunkt i de potensielle indikatorene som det allerede foreligger datamateriale på og derfor er klare for innføring. Her vil vi se i hvilken grad det foreligger sammenheng mellom prosessindikatorer og behovsdekning. En av de andre aktuelle indikatorene vi viste til var “Antall gjennomførte tilsynsbesøk i fosterfamilier.”

Rapporteringspunkt (teller)	Må sees i sammenheng med (nevner)	Teoretisk sammenheng med evne til å dekke behov	Type indikator
Antall gjennomførte tilsynsbesøk i fosterfamilie	Antall fosterfamilier	Barns sikkerhet og livskvalitet	Prosessindikator

Prinsipal kan ikke her vite om tilsynsbesøk om et høyt antall tilsynsbesøk er formålstjenelig i hvert enkelt tilfelle. Dersom det for eksempel er en familie som det kommunale barnevernet kjenner godt til, og som har vært en velfungerende fosterfamilie i en årrekke, kan det hende at ett tilsynsbesøk i året er tilstrekkelig. Ytterligere tilsynsbesøk kan da være bortkastet ressursbruk uten effekt for behovene, og som kan ha en negativ effekt ettersom ressursene kunne ha vært benyttet til å dekke behov på andre områder. Det er derfor rimelig å anta at prinsipalen ikke har tilstrekkelig informasjon til å vite om en høy andel tilsynsbesøk på generell basis kan regnes som formålstjenelig.

Dette kan sees i sammenheng med et eksempel vi plukket opp i intervjuer med en av fylkesmennene. Fylkesmannen fortalte om en bekymringsmelding som fylkesmannen fulgte opp, som var basert på at en kommune hadde henlagt en høy andel bekymringsmeldinger én bestemt måned. Disse åtte sakene gjaldt samme familie, altså en søskenflokk på åtte. Kommunen hadde fulgt opp, men funnet at det ikke var grunnlag for noen barneverssak når det gjaldt familien, og hadde henlagt saken. Men ettersom det ble opprettet hver sin sak på hvert av barna i familien, og siden kommunen var så liten at denne familien utgjorde en stor andel av meldingene gjeldende måneden. I dette og lignende tilfeller vil en indikator på dette nivået ikke være korrelert med behovsdekning.

Det må også fastsettes en standard for hva som vil tilsier lav eller høy kvalitet når det gjelder prosessindikatorene. Det må altså vurderes om indikatoren er linær. Linær i denne

sammenheng forstås som at det er en ensidig positiv, eller ensidig negativ, korrelasjon mellom høyt, eller motsatt lavt, utfall på indikatoren og behovsdekningen. Dersom indikatoren er linær medfører dette en entydig positiv eller negativ sammenheng, og at effekten ikke er avtagende eller forsterkende avhengig av hvor høyt eller lavt på skalaen indikatoren befinner seg.

For å belyse det ovennevnte tar for oss en prosessindikator som er mulig å implementere. Dette med grunnlag i oversikt over antall meldinger kommunene har henlagt, altså som teller. Dette må kontrolleres mot totalt antall meldinger inn i samme tidsrom, som nevner.

Rapportering (teller)	Må sees i sammenheng med (nevner)	Teoretisk sammenheng med evne til å dekke behov	Type indikator
Antall henlagte meldinger	Antall meldinger inn	Ivaretagelse av barns sikkerhet og rettssikkerhet	Prosessindikator

Når det kommer en bekymringsmelding inn til barnevernet kan enten meldingen henlegges uten at det utføres undersøkelse, eller det kan igangsettes en undersøkelse. Senere tas det på bakgrunn av undersøkelsen stilling til om det gjennomføres tiltak i regi av barnevernet (Haugsgjerd m.fl. 2009). Dersom det innføres en indikator basert på andel meldinger inn og andelen av denne som henlegges, må det vurderes om det vil være en entydig positiv korrelasjon mellom antall meldinger inn og antall undersøkelser. Dersom sammenhengen er linær innebærer dette at den høyeste kvalitet vil oppnås dersom barnevernet undersøker alle meldinger som kommer inn.

Det kan imidlertid være et gjennomsnittlig antall meldinger inn som vil være grunnløse. Det kan hende at ved å utføre et for stort antall undersøkelser, og ikke kritisk vurdere om meldingen innledningsvis er grunnløs, kan medføre at barnevernet ikke benytter sine ressurser optimalt. I slike tilfeller er det være optimalt for behovsdekningen at barnevernet benytter sine ressurser på å undersøke meldingene som ikke er grunnløse, og henlegger de sakene som er grunnløse. Man må derfor fastsette kritiske punkter for hvor lavt, eller motsatt høyt, på skalaen indikatoren tilsier at det er god prosesskvalitet.

Det kan også tenkes at fastsettelse av kvalitetsindikatorer muliggjør opportuniste blant kommunene. Vi benytter et eksempel for å belyse dette. Dersom det er en høy andel henleggelse av meldinger inn kan dette være en indikasjon på at barnevernet ikke ivaretar

barns sikkerhet. Dersom det fastsettes en indikator basert på antall henlagte meldinger basert på antall meldinger inn kan dette gi agenten insentiver til å foreta enkle undersøkelser istedenfor å henlegge meldingen. Dersom agenten gjør det sistnevnte vil saken isteden henlegges etter undersøkelse. Dette vil gi en høyere grad av måloppnåelse på indikatoren som gjelder antall henlagte saker på bakgrunn av meldinger inn. Poenget med dette eksempelet er at prinsipalen ikke vet hvor agenten setter skillet på hva som er en henleggelse av en melding kontra utført undersøkelse og henleggelse. Dette er et sentralt prinsipp i agentteorier, nemlig at skjulte handlinger muliggjør opportuniste. Her er det imidlertid også interessant å notere seg, med tanke på våre funn, at en skjult handling ikke nødvendigvis vil være negativ. Vi fant for eksempel at mye av kvalitetssikringen av brukerbasert resultat kvalitet skjedde i et uformelt og til en viss grad udokumentert løp. Altså var det en samfunnsmessig positiv handling som forble skjult for prinsipalen. Motivet for dette forklares ikke av agentteori, og må forstås i lys av diskurs og verdigrunnlag.

8.5.3 Vridningseffekter og innvirkning på det profesjonelle handlingsrommet

Det er viktig at det i forbindelse med innføringen av indikatorer vurderes hvilke effekter selve innføringen av indikatoren kan ha. Det er særlig to effekter vi vil se nærmere på i denne forbindelse, nemlig vridningseffekten og innvirkning på handlingsrommet.

Vi har sett at prosessindikatorene kan legge rammer for agentens prioriteringer. I forbindelse med våre intervjuer fant vi at rapporteringen fra kommunene til fylkesmennene medførte at kommunenes prioriterte sine oppgaver etter de fastsatte fristene.

Når man ser at agentene tilpasser seg målingene, kan det også antas at innføring av de nye indikatorene kan medføre en lignende tilpasning. Når agenten legger mer av innsatsen sin inn i handlinger enn det som er ønskelig kalles dette vridningseffekter. Vridningseffekter kan oppstå dersom det kobles insentiver til kun et utvalg av agentens oppgaver. Vridningseffekter kan føre til at andre viktige oppgaver nedprioriteres (Bragelien, 2009). Prinsipalen må derfor vite at de handlingene som det gis insentiver for er ønskelige. Fordelen ved dette er at prinsipalen kan vri oppmerksomhet mot de mål og aktiviteter som er mest viktige. Prinsipalen må imidlertid vite at for de prosessene som oppmerksomheten dreies mot er avgjørende for å dekke behov.

Man kan på den ene side kategorisere barnevernvirksomhet som en kompleks relasjonell aktivitet med autonome profesjonsutøvere. På den annen side kan man anse barnevernvirksomhet som en virksomhet som programmerbar der man kan fastlegge hvilke

trinn i prosessen og hvilke prosesser som er formålstjenlige i hvert enkelt tilfelle. Det er det sistnevnte perspektivet innføring av prosessindikatorer forutsetter. Dette på grunn av at prosessindikatorer kan redusere handlingsrommet og legge føringer for prioriteringene. Dersom man ser prosessindikatorer i dette perspektivet, fremstår det som tydelig at prosessindikatorer kan utfordre det profesjonelle handlingsrommet.

Det er altså relevant å drøfte hvorvidt prosessindikatorer kan utfordre det grunnleggende profesjonelle handlingsrommet. Som vi viste til i 8.4.1 beror avgjørelsen om det skal igangsettes undersøkelse og senere eventuelle tiltak på en vurdering av hva som i hvert enkelt tilfelle er normalt i en familiesituasjon og innebærer en høy grad av skjønnsutøvelse. Vi har også argumentert for at innføringen av prosessindikatorer vil kan ha innvirkning på kommunenes prioriteringer og kan medføre vridningseffekter. Som et resultat av dette kan prosessindikatorer legge føringer for det grunnleggende skjønnet som kommunen utøver.

Utdanningsforbundet (2014) har i et temanotat redegjort for eksempler på målforskyvning som har oppstått etter innføring av kvalitetsindikatorer og standardisering i skolevesenet. Innføring av prosessindikatorer i barnevernet kan medføre lignende effekter. Ved innføring av prosessindikatorer vurderes kvaliteteten opp mot enkelte punkter i en kompleks prosess. Samtidig med dette kan indikatoren også legge føringer slik at enkelte deler av virksomheten prioriteres. I dette perspektivet ser man at innføringen av prosessindikatorer kan legge føringer for både hvordan kvalitet bedømmes og hvilke prosesser agenten/profesjonsutøveren skal utføre for å oppnå høy kvalitet. Dette kan medføre en maktforskyvning fra agenten til prinsipal.

Det er imidlertid ikke gitt at innføringen av prosessindikatorer har disse følgene. Dette vil på mange måter avgjøres av hvilken måte prinsipalen benytter indikatoren i styringsøyemed. I lys av dette vil vi videre diskutere myk og hard resultatstyring når det gjelder innføring av prosessindikatorer.

8.5.4 Myk eller hard styring

I forbindelse med myk styring vil hovedfokuset å identifisere og avdekke områder og forhold som krever særskilt oppfølging og etter dette se etter muligheter for forbedring. Dette åpner for at agenten har mulighet til å forhandle om virkemidler og hvordan man skal tolke resultatene. I lys av dette vil myk styring ha en fordel og en ulempe. Myk styring vil ikke gi agenten vesentlige insentiver til å styre etter og vri sine prioriteringer etter indikatorene. Dette fordi det er åpent om å forhandle om resultatene og eventuelle tiltak i ettertid. Under disse

omstendighetene vil ikke det være definert en direkte kobling mellom indikatoren og mangler ved de tjenestene barnevernet har produsert. I en slik kontekst vil det være mindre trykk fra prinsipalen i retning av måloppnåelse på indikatoren. Fordelen med myk styring er at innføringen av indikatoren i seg selv ikke vil påvirke agentenes insentiver eller handlingsrom. Dette vil hindre vridningseffekter. Myk styring vil sannsynligvis også ha mindre innvirkning på det profesjonelle handlingsrommet.

Ved å åpne for at resultatene er gjenstand for tolkning og ved å forhandle om virkemidler åpnes det imidlertid for at agentenes kan få definisjonsmakt når det gjelder tolkningen av resultater og eventuelle tiltak i ettertid. I denne sammenheng tar vi utgangspunkt i Weber (1971) forståelse der makt defineres som muligheten å sette sin egen vilje gjennom, tross motstand⁸. Definisjonsmakt forstås dermed som evnen til å få gjennomslag for sin versjon av virkeligheten.

Kunnskap om et felt er avgjørende for å kunne få andre aktører til å oppfatte feltet på samme måte (Bråten 1973). Et vesentlig element ved agent og prinsipal relasjonen er at informasjonen er assymetrisk fordelt, og at agenten har mer informasjon som følge av sin kontaktflate med interessentene. Man kan ikke imidlertid ikke se assymetrisk informasjon som synonymt med assymetrisk kunnskap. Informasjon kan imidlertid omdannes til kunnskap når det kombineres med erfaring, settes i sammenheng, bearbeides, tolkes og reflekteres over (Andersen 2009:231-246). Man kan derfor legge til grunn at assymetrisk fordelt informasjon er korrelert med assymetrisk fordelt kunnskap. Som følge av denne assymetrien kan det også legges til grunn at agenten vil ha definisjonsmakt når det gjelder tolkningen av resultatene og eventuelle tiltak som skal igangsettes. På denne bakgrunn kan det legges til grunn at agenten kan ha best forutsetninger for å få gjennomslag for sin versjon av virkeligheten over tolkningen av resultater dersom prinsipalen velger myk styring.

Risikoen er derfor til stede for at eventuell lav måloppnåelse på kvalitetsindikatorer kan ende opp med å bli bortforklart og ikke medføre forbedringer. Eksempelvis kan kommunene bortforklare lav måloppnåelse på en indikator med forhold som prinsipal ikke har innsikt i. Et eksempel på dette kan være å forklare lang saksbehandlingstid med kompleksitet i sakene, mens saksbehandlingstiden egentlig skyldes uhensiktsmessige lokale rutiner. I en slik kontekst vil ikke indikatoren være et velegnet styringsverktøy for prinsipal.

⁸ Definisjonen er tilpasset agent - prinsipal perspektivene. Det finnes for øvrig mange ulike definisjoner av makt.

Når det gjelder hard styring vil utfordringene ved indikatorene være motsatte av de som vil oppstå ved myk styring. Ved hard styring i form av fastsettelse av resultatkrav vil ikke agenten ha definisjonsmakt når det gjelder tolkningen av resultatene og eventuelle tiltak som skal igangsettes ved eventuell lav måloppnåelse. I så måte vil ikke agenten kunne utnytte at informasjonen er assymetrisk fordelt. På den annen side vil hard styring gi agenten større insentiver slik at det kan oppstå vridningseffekter. En slik form for styring kan også i større grad utfordre det profesjonelle handlingsrommet.

Man står dermed med en avveining om man skal bruke indikatoren til myk eller hard styring. Myk styring gir agenten et større handlingsrom og definisjonsmakt. Hard styring på den annen side kan medføre vridningseffekter og mulighet for at indikatoren utfordrer det profesjonelle handlingsrommet.

Når det gjelder statlig styring og økonomiske insentiver for å levere gode barnevernstjenester, så er en faktor som i stor grad kompliserer dette bildet, og gjør den ovennevnte kalkuleringen vanskelig, at kostnadene relativt sett i større grad faller på kommunen, mens resttapet faller på staten, eller eventuelt en annen kommune, avhengig av hva som skjer med barnet det er snakk om. Barnevernstjenester er generelt er svært dyre, så selv om de potensielle kostandene ved at et barn faller utenfor også er veldig store, så vil dette kunne være et insentiv for kommunen til å ikke levere like gode tjenester som BLD ønsker at skal leveres, noe som igjen lager et behov for overvåkning. Imidlertid kan vi ikke finne dette resultatet gjennom våre analyser.

8.5.5 Departementets styringskostnader knyttet til barneverntjenestene

Ut over de innrapporterte tallene for økonomisk innsats og antall ansatte, kan ikke BLD evaluere hvor mye arbeid kommunen legger i ulike arbeidsoppgaver. BLD har i utgangspunktet heller ikke oversikt over alle handlingene som kommunen utfører. Dette er en klassisk problemstilling med tanke på agentteori. Ved å fastsette prosessindikatorer kan prinsipalen, altså BLD, skaffe seg mer oversikt over agentens, altså kommunens, handlinger. Vi så av drøftingen over at prinsipalen ikke vil få innsikt i alle agentens handlinger med prosessindikatorer basert på foreliggende rapportering. Å innhente ytterligere informasjon om hva agenten foretar seg er forbundet med kostnader for prinsipalen. Vi vil her kort drøfte hvordan BLD i forbindelse med bruk av kvalitetsindikatorer i barnevernstjenester kan finne et optimalt nivå for styringskostnader.

Som vi redegjorde for i teorikapitlet må prinsipalen veie styringskostnadene mot hvor mye tap som oppstår som følge av opportuniste og neglisjering. Med andre ord må BLD vurdere hvor mye det vil koste å overvåke kommunen opp mot hvor mye BLD antar at kommunen sluntrer unna arbeidet sitt dersom de er overlatt til seg selv uten overvåkning. Agentkostnader omhandler alle kostnader knyttet til potensiell eller faktisk opportuniste. Dette innebærer at agentkostnader omfatter alle kostnadene ved prinsipalens informasjonsinnhenting og kostnader forbundet med agentens opportuniste og neglisjering av arbeidsoppgaver. Resttapet er det tap av måloppnåelse som opportuniste og neglisjering av ansvar som fortsatt eksisterer etter at prinsipalen har innhentet informasjon. I økonomisk teori vil det kun være forsvarlig å godta resttapet dersom styringskostnadene er større eller tilsvarende resttapet (Opstad 2003). Kort oppsummert betyr dette at dersom kostnaden av de barneverntjenestene som har lav måloppnåelse er større enn det vil koste BLD å overvåke kommunen, så bør BLD innføre strengere overvåkning.

I offentlig sektor generelt, og også i forbindelse med komplekse tjenester som barneverntjenester spesielt, er det vanskelig å fastslå i hvilken grad styringskostnadene vil være høyere enn eller mindre enn resttapet. Dette fordi det i seg selv er nærmest umulig å anslå resttapet, altså hvilke kostnader det medfører at tjenestene har lav måloppnåelse. Prinsipalen skal i forbindelse med barneverntjenester sikre at resultat kvaliteten er høy. Det må derfor vurderes hvor store kostnader det (1) er forbundet med å innhente tilstrekkelig informasjon til at agenten ikke kan handle på en måte som er opportunistisk eller neglisjere arbeidsoppgavene (2) det må vurderes hvilke kostnader det er forbundet med manglende resultat kvaliteten i barnevernet. Dette reiser to aktuelle problemer. For det første er det, som vi har påpekt tidligere, knyttet utfordringer til validiteten og sammenheng med behovsdekningen for de prosessindikatorerne vi har skissert. For det andre er kostnadene i form av mangelfull eller lav måloppnåelse svært vanskelig å beregne.

8.6 Hvilken effekt vil en eventuell implementering av kvalitetsindikatorer som styringsparameter ha på norske barneverntjenester?

I dette kapitlet har vi diskutert innføringen av kvalitetsindikatorer i lys av styring generelt og prinsipal agentrelasjoner spesielt. I forbindelse med relasjonen mellom prinsipal og agent er det grunnleggende paradigmat at agenten ikke vil operere i prinsipalens interesse, med mindre agenten får de rette insentivene og målene.

Agent-teorien er kritisert for sitt implisitte negative menneskesyn. Dersom man velger en styringsmodell som er basert på grunnleggende mistro kan dette bli en selvoppfylgende profeti (Busch 2011). Det grunnleggende paradigme og hvilket aktørbegrep som legges til grunn er derfor avgjørende når det velges styringsmetodikk. Man kan si at styring, spesielt når det gjelder hard styring, på kvalitetsindikatorer er en styringsmetodikk som er basert på antagelsen om at kommunene ikke vil opptre i BLDs interesse, med mindre kommunene får de rette insentivene og målene. I forbindelse med vår undersøkelse og analyse så vi imidlertid at fokuset på den ene siden gjennom offisiell rapportering var på kravbasert resultat kvalitet, mens det samtidig var et uformelt fokus på brukerbasert resultat kvalitet. Vi så derfor at det uoffisielle fokuset på brukerbasert resultat kvalitet til en grad fyller inn tomrommet som det offisielle rapporteringssystemet etterlater. Vi argumenterte derfor i kapittel 7 om at aktørbegrep basert på prinsippal agent relasjonen ikke er egnet til å beskrive det tomrommet som fylles ved det uformelle fokuset på brukerbasert kvalitet. Med dette mener vi at kommunene ser at den kvalitetsmålingen og styringen som er pålagt, ikke er tilstrekkelig for å tilby tjenester som er faglig forsvarlige. Men at det som en følge av dette eksisterer en kultur eller verdimeessig grunnlag som på annet vis fyller tomrommet, uten at dette har blitt formalisert.

I dette kapittelet har vi sett at formell styring gjennom fastsettelse av eventuelle resultatindikatorer, og innføringen av strukturindikatorer eller prosessindikatorer basert på foreliggende rapportering, nok ikke er egnet til å fylle det ovennevnte tomrommet. I tabellen nedenfor har vi skissert de ulike utfordringene som oppstår ved å ta i bruk ulike typer kvalitetsindikatorer for å fylle dette tomrommet.

Type indikator	Effekt/behovsdekning	Styringsutfordring
Struktur	Motstridende forskning	Legger rammer for kommunenes prioriteringer.
Prosess	Usikker sammenheng Ikke liniær sammenheng	Vridningseffekter, utfordrer det profesjonelle handlingsrom
Effektbasert resultat	Ja	Kobling mellom resultatene som er oppnådd og barnevernets innsats
Brukervurdert resultat	Usikkert da tjenestene er ekspertvurderte	Usikkert å bruke på grunn av at tjenestene er ekspertvurderte, lav svarprosent, hele brukermassen vil ikke være representert.

Vi har i vår gjennomgang tatt utgangspunkt i et utvalg av prosess, struktur og resultatmål, og drøftet disse hver for seg. Det kan tenkes at dersom det innføres et bredt antall

kvalitetsindikatorer på prosess - struktur og resultatnivå at dette sammen kunne gitt en bedre oversikt over den brukerbaserte resultat kvaliteten, og en bedre oversiktighet når det gjelder forutsetninger for tjenestene, innhold i tjenestene og effektene av tjenestene. Samtidig er det ikke gitt at det ikke finnes andre og bedre mulige kvalitetsindikatorer enn de vi har trukket frem i dette kapittelet.

Hvordan eventuelle kvalitetsindikatorer vil brukes blir veldig interessant. Vi kan anta at det vel vil være uvanlig å utvikle kvalitetsindikatorer dersom de ikke også skal brukes i styringsøyemed. Imidlertid er det tydelig, med tanke på funnene vi har gjort gjennom vår analyse, at formelle styringsparametere ikke i seg selv nødvendigvis er tilstrekkelig for å sikre for eksempel alle former for kvalitet. Og interessant nok er det ikke den formelle styringen som sikrer kvaliteten. Det kan derfor tenkes noe uhensiktsmessig å utvikle indikatorer uten først å forstå hvordan den uformelle styringen oppstår og utøves i norske barneverntjenester. Med andre ord vil det være nødvendig å sikre at eventuelle kvalitetsindikatorer sammenkobles med den eksisterende kvalitetsdiskursen dersom det skal føre til bedre brukerbasert resultat kvalitet i tjenestene. Ethvert initiativ bør ta sikte på å koble sammen den formelle og den uformelle styringen, i stedet for å bidra til en ytterligere spissing av disse og fjerning fra hverandre.

KAPITTEL 9 KONKLUSJON, REFLEKSJON OG AVSLUTNING

I dette avsluttende kapittelet i vår masteroppgave vil vi trekke frem problemstillingen og forskningsspørsmålene, og drøfte i hvilken grad vår masteroppgave har besvart disse. Videre vil vi gjennom en kort refleksjon gjøre rede for hvilken betydning vår masteroppgave har, og vurdere om denne også kan ha relevans for andre tjenester enn barnevernet. Avslutningsvis vil vi kort drøfte om vi kunne ha tatt i bruk alternative fremgangsmåter for å besvare problemstillingen, og redegjøre for eventuelle mangler vi føler at oppgaven har.

9.1 Bakgrunn og problemstilling

Som nevnt helt i starten av denne masteravhandlingen så er det mange interessenter som har betydning for kvaliteten i barnevernstjenestene i Norge. Tjenestene styres av BLD som ansvarlig departement, men ansvarsforholdet fordeler seg mellom mange, både statlige, kommunale og private aktører. Et av hovedmålene som BLD definerer i sitt tildelingsbrev til Bufdir er at direktoratet er ansvarlig for “et statlig barnevern som gir tiltak og tjenester av god kvalitet tilpasset det enkelte barns behov” (BLD 2014). I tildelingsbrevet gis Bufdir ansvar for å utvikle nasjonale kvalitetsindikatorer på barnevernsområdet og være en pådriver for at alle deler av barnevernet tar i bruk de nasjonale kvalitetsmålene.

Kvalitet er et svært vidt begrep som kan omfatte alle aspekter ved en tjeneste og er noe som varierer blant ulike interessenter og kan utvikle seg over tid (Berg og Laudal 2001). Et av formålene våre med masteravhandlingen har vært å gjennom dokumentanalyser, kartlegging av datamateriale og intervjuer av nøkkelpersoner i de forskjellige etatene⁹, å kartlegge forståelse av begrepet *kvalitet*, og om det finnes en felles forståelse av begrepet. Videre har vi søkt å avdekke hvordan kvalitet fungerer som styringsparameter. Vi utformet derfor denne problemstillingen:

“Hvordan kan vi forstå bruken av kvalitet som styringsparameter i kommunale barnevernstjenester med tanke på måloppnåelse i henhold til samfunnsoppdraget?”

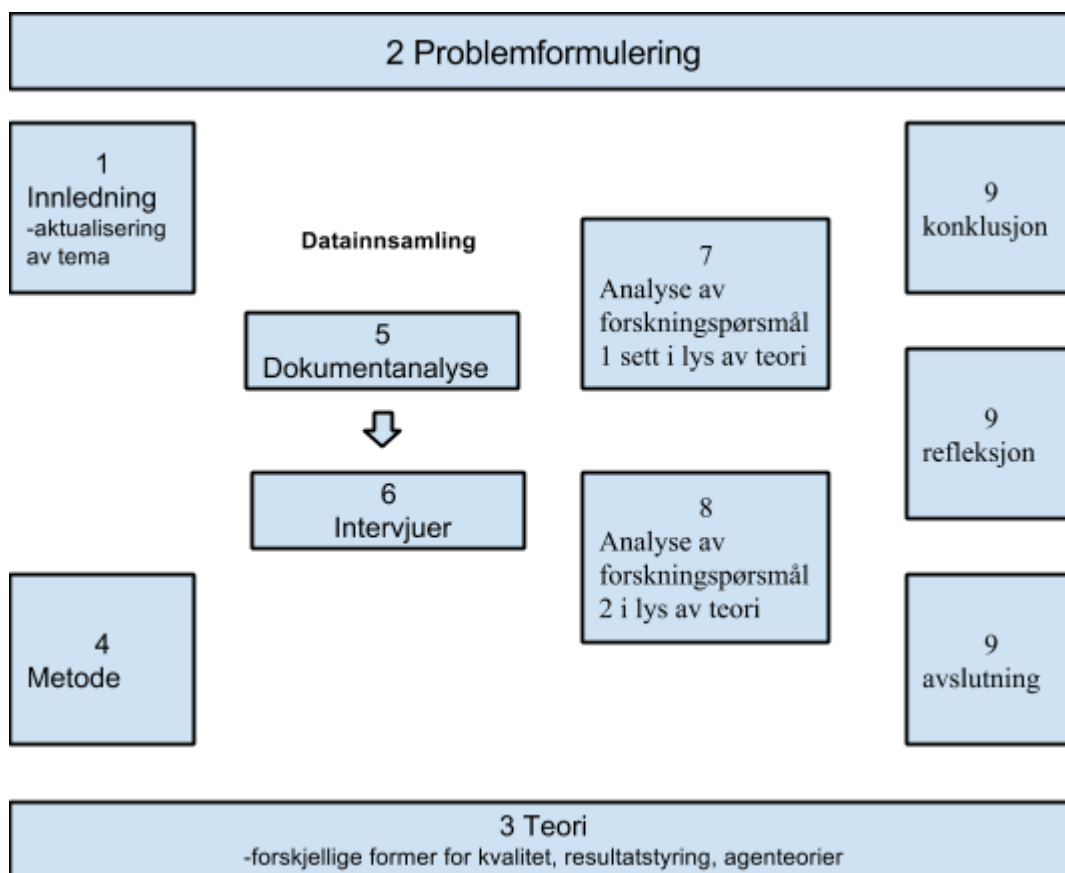
Vi formulerte også følgende forskningsspørsmål:

⁹ Bufdir, fylkesmenn og det kommunale Barnevernet

- *Hvordan defineres, operasjonaliseres, måles og rapporteres kvalitet i kommunale barnevernstjenester?*
- *Basert på situasjonen vi har kartlagt, hvilke forutsetninger ligger til grunn for å ta i bruk, og hvilke utfordringer kan oppstå ved å bruke, kvalitetsindikatorer til styring?*

9.2 Oppgavens oppbygning

Vi har laget en modell som viser oppgavens oppbygning og vår fremgangsmåte for å besvare problemstillingen. Problemstillingen og teorien løper som en rød tråd gjennom hele oppgaven, mens de andre delene følger naturlig på hverandre. Kapittelinndeling og rekkefølge fremgår av nummereringen i modellen.



Figur 9: Modell som viser oppbygning og struktur av oppgaven

9.3 Oppsummering av oppgavens funn

I teoridelen skisserte vi tre forskjellige typer av kvalitetsindikatorer, som kan koples mot kvalitet som styringsparameter. De tre kvalitetsindikatorerne tar utgangspunkt i ulike former for rasjonell kvalitet som vi har beskrevet i kvalitetsmodellen. Disse er strukturindikatorer, prosessindikatorer og resultatindikatorer. Strukturindikatorer er kjennetegnet ved tallfestede forutsetninger for å tilby en tjeneste som skal tilfredsstillere behov. Eksempler på slike indikatorer vil være kjennetegn ved fasilitetene, utstyr og ansatte. Prosessindikatorer er tallfestede forutsetninger ved tjenestens evne til å tilfredsstillere behov. Dette vil være ved tjenestenes tilgjengelighet representert ved saksbehandlingstider eller lignende. Den siste indikatoren er resultatindikatorer. Resultatindikatorer er tallfestede indikatorer som viser den virkning eller det resultat tjenestene har for brukeren. Da vi i denne oppgaven har søkt å belyse kvalitet som styringsparameter har vi sett kvalitetsindikatorerne, som en form for resultatstyring, hvor de kan knyttes til både myk og hard styring.

I metoddelen presenterte vi forskningsopplegget vårt, hvor vi forklarte hvordan vi skulle forsøke å finne svar på vår problemstilling. Vårt forskningsdesign er et kvalitativt empirisk casestudie. Målet med vår forskningsopplegg var å sitte igjen med en god forståelse av kvalitet og hvordan kvalitet fungerte som styring. I metodekapittelet redegjorde vi for vårt todelte forskningsopplegg med dokumentanalyse og intervjuer som trinnene i vår undersøkelse. Vi startet med en dokumentanalyse, for å danne grunnlaget for intervjuene, for så å kartlegge dataene vi hadde samlet inn.

9.3.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen viste at kvalitet er et mye brukt begrep, i de fleste dokumentene. Videre lagde vi en oversikt for å sammenligne definisjoner av kvalitet, og vi så på de forskjellige styringsdokumentenes bruk av begrepet. Det er sammenfallende at det er et stort språk i hvordan kvalitet defineres og operasjonaliseres i de forskjellige dokumentene. Med tanke på at definisjonene av kvalitet var i større eller mindre grad resultatorienterte, er det påfallende at målsettingene ikke i like stor grad bar preg av å være særlig rettet mot resultater.

Gjennom vår dokumentanalyse avdekket vi en fragmentert forståelse av kvalitet, som kan oppsummeres på følgende måte:

- Det er ikke tatt stilling til at det finnes forskjellige former for kvalitet

- Liten sammenheng mellom dokumentene med tanke på hvordan kvalitetsbegrepet defineres og brukes.
- Liten videreføring av det som bestemmes eller foreslås med tanke på kvalitet i ett dokument til påfølgende dokumenter. For eksempel er ikke kvalitetsmålene de samme fra dokument til dokument
- Manglende eller ikke-sammenhengende operasjonalisering av kvalitetsbegrepet
- Ikke samkjørt forståelse mellom de forskjellige relevante instansene

Samlet sett tydet våre funn på at det er liten bevissthet rundt bruken av kvalitet som styringsparameter. På den annen side synes kvalitet å være tilagt stor verdi som en udefinerbar størrelse.

Vi satt igjen med en rekke ubesvarte spørsmål etter dokumentanalysen. Med denne grundige dokumentanalysen hadde vi imidlertid et godt utgangspunkt for videre undersøkelser gjennom intervjuer. Dokumentanalysen dannet grunnlaget for intervjuguiden vår, samtidig som den ga oss en forståelse av hva respondentene måtte forholde seg til av dokumenter. Videre ga den oss et bakteppe i drøftingen av senere funn og analyser

9.3.2 Intervjuer

Vi intervjuet to kommuner og to fylkesmenn om kvalitet og kvalitetstyring. Akkurat som i dokumentanalysen fant vi heller ikke gjennom intervjuene noen tydelig eller omforent definisjon av begrepet kvalitet.

Vi fant imidlertid at alle respondentene forholdt seg til og i størst mulig grad innrettet seg og sitt virke etter pålagte frister og lover og regler. Parallelt med dette observerte vi at de beskrev et parallelt kvalitetsperspektiv, som ikke var reflektert i den formelle styringen. Denne parallelle kvalitetsforståelsen var i stor grad preget av faglig skjønn og fokus på brukerbasert resultat kvalitet, altså effekten av tjenestene for brukerne.

Vi satte derfor, med utgangspunkt i kvalitetsmodellen og våre analyser, opp de forskjellige funnene fra respondentene i en tabell som viste hva slags form for kvalitet som var i fokus gjennom de forskjellige fasene av produksjonen av barneverntjenestene. Vi skilte mellom fasene 'styringsinformasjon', 'tjenesteproduksjon', 'måling og rapportering' og 'kontroll'. Vi registrerte størst variasjon hos kommunene, hvor særlig forskjellene på tjenesteproduksjonsfasen og måling- og rapporteringsfasen var store i hva slags kvalitetsfokus

som ble utvist. Også for fylkesmennene observerte vi variasjoner, selv om disse i større grad opprettholdt et fokus på prosesskvalitet. Alt i alt registrerte vi en interessant, og til tider schizofren, holdning til kvalitetsbegrepet.

9.3.3 Sammenstilling dokumentanalyse og intervjuer

Ved å sammenligne funnene fra dokumentanalysen har vi tross i at det eksisterer en svært fragmentert forståelse av kvalitet i barnevernet kunne argumenterer for at det finnes et skille mellom en uformell og formell forståelse av kvalitet. Vi valgte å kalle den for uformell, med tanke på at vi ikke kunne se at den eksisterte i den formelle sfæren som gjengitt i de formelle styrings- og kontrolldokumentene.

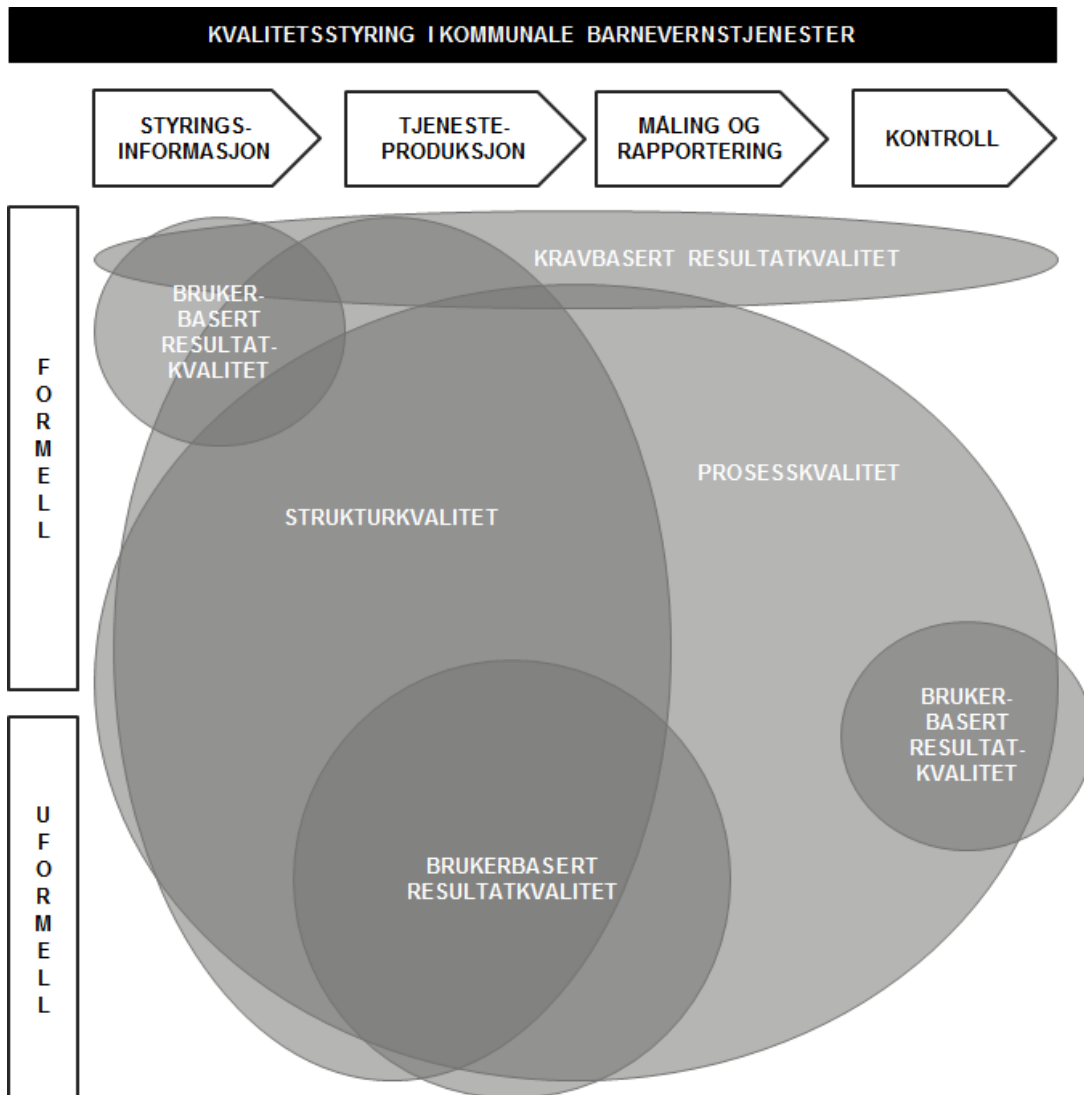
Kvalitet som det brukes i det formelle styringsløpet er kjennetegnet av:

- at kvalitet ikke er definert eller operasjonalisert
- at kvalitet forstås som mer eller mindre det samme som prosesskvalitet og lovpålagt kravbasert resultat-kvalitet
- at rapportering og dokumentasjon i all hovedsak handler om prosesser og struktur

Kvalitet som brukes i det uformelle styringsløpet er kjennetegnet av:

- at kvalitet ikke er definert eller operasjonalisert
- at kvalitet forstås som mer eller mindre det samme som brukerbasert resultat-kvalitet
- større bruk av faglig skjønn
- at det ikke dokumenteres og vidererapporteres til øvrige myndigheter

Vi forsøkte å illustrere det varierende kvalitetsfokus, både i det formelle og i det uformelle løpet, ved å lage en modell. Vi delte inn i de fire fasene av tjenesteproduksjonen. Gjennom en slik oversikt får man et tydelig bilde av den totale behandlingen av kvalitetsbegrepet i norske barnevernstjenester.



Figur 5: Modell over kvalitetsstyring basert på dagens situasjon

Modellen ovenfor er en forenkling av virkeligheten. Vi har redegjort for svakheter og uklarheter ved modellen i kapittel 7. Men vi synes allikevel at den i stor grad gir et godt bilde av hvordan kvalitet defineres og måles i barnevernet.

Etter å ha identifisert disse to separate kvalitetstyringslinjene, forsøkte vi å forstå hvorfor dette hadde oppstått. Vi konkluderte med at sterk faglig integritet gjorde at brukerbasert resultat kvalitet og faglig skjønn ble sluppet løs i det vakumet som oppsto i kjølvannet av manglende operasjonisering av de brukerbaserte resultatmål som presentert i blant annet tildelingsbrevet. Denne uformelle formen for kvalitetssikring kan sies å dekke opp eller fylle inn der hvor den formelle ikke er tilstrekkelig for å sikre resultat kvalitet i barnevernstjenestene.

9.3.4 Innføring av kvalitetsindikatorer

Vi startet med det utgangspunkt at BLD gjennom tildelingsbrevet bestiller tjenester av god kvalitet og gir Bufdir ansvar for å utvikle kvalitetsindikatorer som skal innføres som nasjonale kvalitetsmål. I lys av funnene fra dokumentanalyse og intervjuer drøftet vi derfor hvorvidt eventuell implementering av kvalitetsindikatorer ville føre til økt fokus, styring og kontroll av brukerbasert resultat kvalitet.

Vi drøftet først muligheten til å innføre kvalitetsindikatorer på resultatnivå. Dette ved to forskjellige fremgangsmåter, gjennom brukerundersøkelser og gjennom indikatorer som er innrettet mot å avdekke effekt.

En utfordring ved å ta benytte brukerundersøkelser som kvalitetsindikatorer er at barneverntjenester er ekspertvurderte. Dette innebærer at tjenesteprodusent har bedre forutsetninger for å vurdere mottakerens behov, enn mottakeren selv har. Samtidig vil mottakerene av tjenestene ofte ikke ha forutsetninger for å uttrykke sine egne ønsker og behov og kan dermed ikke bidra til å evaluere tjenestene. Vi så derfor vesentlige utfordringer ved å ta i bruk brukerundersøkelser som kvalitetsindikatorer.

Vi drøftet også muligheten for innføring av effektbaserte resultatindikatorer. Vi så imidlertid at innføring av slike indikatorer kan gi utslag i at dårlige tjenester og dårlig tilpassede tjenester fra barnevernet, kan kobles mot positive effekter, og motsatt at godt tilpassede tjenester kan kobles mot negative effekter. Indikatoren kan derfor måle effekter som ikke skyldes barnevernets innsats, og ha en lav grad av validitet når det gjelder resultat kvalitet i barneverntjenester. Barnevernet vil heller ikke som problemløser ha kontakt med alle aspektene av problemet og mulige løsninger på problemene. Ved å fastsette en slik indikator kan derfor barnevernet ikke ha mulighet til å gjøre endringer i sine tjenester for å eventuelt kunne bedre kvaliteten. Det ble derfor konkludert med at kvalitetsindikatorer på resultatnivå ikke direkte er egnet til å bruke i styringsøyemed.

Tidligere forskning viser motstridende funn når det gjelder sammenhengen mellom strukturelle kvalitetsindikatorer og behovsdekning. Innføringen av strukturindikatorer har vi ikke drøftet inngående. Dette er fordi strukturindikatorer i første rekke vil omhandle kommunenes ressursbruk og omhandler en velkjent spenning mellom de statlige behov for styring og standardisering og det kommunale behovet for fri og effektiv benyttelse av egne tilgjengelige

ressurser. I kapittel 2 avgrenset vi oppgaven til ikke å omhandle denne problemstillingen spesielt.

Vi har drøftet sammenhengen mellom prosessindikatorer og behovsdekning. Basert på foreliggende rapportering fra kommunene til fylkeskommunene så vi at det kunne stilles spørsmål ved prosessindikatorenes sammenheng med behovsdekning. Videre belyste vi at det ikke nødvendigvis er en lineær korrelasjon mellom prosessindikatorerne på den ene siden og behovsdekning på den andre.

Vi har også sett på forskjellene når det gjelder implementering av indikatorer på prosessnivå og i hvilken grad myk eller hard styring vil være mest formålstjenlig i forbindelse med innføring av indikatorer. Her har vi argumentert for at myk styring vil ha minst vridningseffekter og vil ha minst innvirkning på det profesjonelle handlingsrommet. På den annen side kan myk styring medføre at agenten har større handlingsrom og definisjonsmakt. Når det gjelder hard styring vil dette være mindre dialog og agenten er nødt til å rette seg etter indikatoren. På den andre siden er sannsynligheten her høyere for vridningseffekter og kan ha innvirkning på det profesjonelle handlingsrommet. Ved hard styring konkluderte vi derfor med at prinsipalen bør ha god innsikt i prosessindikatorens sammenheng med behovsdekningen.

Vi har også kort drøftet prinsipalens styringskostnader. Vi argumenterte her for at det for barneverntjenester spesielt er vanskelig å fastslå i hvilken grad styringskostnadene er høyere eller mindre enn resttapet. Vi så at denne beregningen var beheftet med betydelig usikkerhet spesielt der det gjelder individrettede tjenester, som barnevernet produserer.

9.3.5 Oppsummering

I denne oppgaven har vi gått bredt ut for å kartlegge bruken og forståelsen av et begrep, kvalitet, i forbindelse med styring. Vi har imidlertid kartlagt kun et utvalg av relevante dokumenter og foretatt intervjuer med et ganske snevert utvalg av respondenter. Ettersom dette er et kvalitativt case studie er undersøkelsen derfor ikke generaliserbar til å gjelde kommunale barnevernstjenester generelt. Vi har imidlertid gjort noen interessante funn som vi sammenfatter nedenfor.

Dokumentanalysen avdekker en manglende omforent kvalitetsforståelse i norsk barnevern, men med mange styringsparametere på prosesskvalitetsnivå. Gjennom intervjuene bekreftes dette inntrykket. I det formelle kvalitetsstyringsløpet var brukerbasert resultat kvalitet i stor

grad fraværende. Imidlertid ble det identifisert, gjennom intervjuene, et parallellt og uformelt kvalitetsstyringsløp, hvor fokuset i mye større grad var på brukerbasert resultat kvalitet. Oppgaven mener å kunne vise at de eksisterende styringsparadigmet som brukes og etterfølges i den formelle sfæren, tilsynelatende ble oppfattet som utilstrekkelig for å sikre kvalitet i de kommunale barneverntjenestene, men at det tomrommet som det offisielle rapporteringssystemet etterlater fylles inn gjennom uformell kvalitetssikring hos utøvende instanser. Med bakgrunn i en diskusjon rundt de utfordringer som er knyttet til å utvikle gode resultat kvalitetsindikatorer, og dagens todeling av kvalitetsstyring, konkluderer oppgaven med at implementering av kvalitetsindikatorer som styringsparameter ikke nødvendigvis vil medføre bedre sikring av kvalitet i norske barneverntjenester. De må i så fall dekke alle områder, og ikke ødelegge for, men heller komplimentere, den uformelle og faglige kvalitetssikringen.

Vår drøfting rundt dette kan oppsummeres i tabellen nedenfor.

Type indikator	Effekt/behovsdekning	Styringsutfordring
Struktur	Motstridende forskning	Legger rammer for kommunenes prioriteringer.
Prosess	Usikker sammenheng Ikke liniær sammenheng	Vridningseffekter, utfordrer det profesjonelle handlingsrom
Effektbasert resultat	Ja	Kobling mellom resultatene som er oppnådd og barnevernets innsats
Brukervurdert resultat	Usikkert da tjenestene er ekspertvurderte	Usikkert å bruke på grunn av at tjenestene er ekspertvurderte, lav svarprosent, hele brukermassen vil ikke være representert.

9.4 Refleksjon

Vi reflekterer kort over hvorvidt vår oppgave kan ha betydning for andre offentlig tjenester enn kommunalt barnvern. Oppgaven er et kvalitativt case studie. Generelt sett har kvalitative studier den begrensningen at de har lav ekstern validitet, og vil således ikke være generaliserbare (Johannessen & Tuft 2002: 250). På den annen side er kvalitet, kvalitetsbegrepet, og kvalitet som styring, sentralt også innenfor andre områder innenfor et bredt utvalg av offentlig tjenesteproduksjon i Norge. Vi har grundig kartlagt forståelse av et fenomen og begrep, og det er ikke usannsynlig at man vil finne lignende scenarier andre steder.

Funnene i en undersøkelse vil være tett koblet til det forskningsopplegget man har laget og den teorien man tar i bruk for å beskrive fenomenene. Det er mange av de valgene vi har tatt innledningsvis og underveis i dette forskningsopplegget som vi kunne ha gjort annerledes og hatt innvirkning på funn, analyse, drøfting og konklusjoner. Ved kulepunktene nedenfor beskrives enkelte valg vi kunne gjort annerledes i vår oppgave.

- Vi har tatt i bruk kvalitativ metode og gått i dybden ved å intervjuet et lite antall respondenter inngående. Vi kunne imidlertid på bakgrunn av dokumentanalysen ha utformet et spørreskjema og sendt denne ut til et stort antall relevante respondenter. Fordelen med dette hadde vært at vi kunne hatt med et datamateriale som kunne vært mer generaliserbart.
- I denne oppgaven har vi benyttet prinsipal agent relasjoner for å beskrive relasjonene mellom BLD og fylkesmenn som prinsipaler og kommuner som agent. Ved et annet teoretisk utgangspunkt, og dersom vi hadde tatt utgangspunkt i et perspektiv med et annet aktørbegrep, kunne muligens oppgaven ha tatt andre vendinger.
- Vi har tatt utgangspunkt i kvalitet som et styringsparameter. Hadde vi tatt utgangspunkt i kvalitetsindikatorer som diskurs, som legitimitet eller i andre kontekster ville vi hatt et annet fokus, og dette ville ha betydning for både metode, teorivalg og konklusjoner.

Med tanke på funnene vi har gjort i denne oppgaven, er det flere interessante retninger vi gjerne skulle tatt videre for å utnytte og videreutvikle den kunnskapen vi har tilegnet oss. Man kunne for eksempel tenkt seg at det var mulig å utvide studien til å omfatte andre såkalte 'myke tjenester,' og se på hvordan situasjonen er der. Imidlertid ville vi nok heller valgt å gå nærmere inn på kvalitet i barnevernet, for å se enda grundigere på hvordan den uformelle kvalitetstyringen fungerer og justeres. Dette tror vi at ville vært verdifull innsikt for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Imidlertid ville et videre arbeid med å lage gode kvalitetsindikatorer som dekket alle områder, og som ikke ødela for, men heller komplimenterte, den uformelle og faglige kvalitetssikringen, være et meget spennende arbeid å begi seg i kast med.

10. Litteraturliste

10.1 Kildehenvisninger

Aakre, P. & Hansen, H. (1999): *Markedsanalyse studieguide*. Sandvika: Handelshøyskolen BI

Amagoh, F. (2009): "Information asymmetry and the contracting out process". *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* Volume 14(2)/2009

Andersen, J. A. (2009): *Organisasjonsteori - fra argument til motargument til kunnskap*. Bergen: Universitetsforlaget.

Andresen, K., Friestad, L.B.H. & Robertsen, K. (2001): "Styring av kvalitet i offentlig tjeneste produksjon." FoU-rapport nr. 12/2001

Bech Jørgensen, T. (2003): *På sporet af en offentlig identitet: Værdier i stat, amter og kommuner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Befring, E. (2002): *Forskningsmetode, etikk og statistikk*. Oslo: Samlaget

Berg, A. M (1999): "The Concept of Value in Public Sector Reform Discourse", *Concepts and Transformation* 6:1/2001, s. 39-57

Berg, A. M og Laudal, T. (2001): "Kvalitetsarbeid i staten." Rapport 1/2001, Arbeidsforskningsinstituttet.

Bowen D. & Schneider B. (1988): "Service marketing and management: Implications for organizational behavior. *Research in organizational behaviour*." Vol. 10. Greenwich, CT: Jai Press

Bragelien, I (2009): "Insentiver", i Hoff, K. G *Strategisk økonomistyring*. Bergen: Universitetsforlaget

Bråten, S. (1973): "Model Monopoly and Communication: Systems Theoretical Notes on Democratization.", i Acta Sociologica vol. 16/1973 s. 98-107.

Busch, T (2009): *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T. (2011): *Modernisering av offentlig sektor, Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget

Busch, T. (2012): *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget

Byrkjeflot, H. (1997): "Fra styring til ledelse." I Byrkjeflot, Haldor (red.): *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Colbjørnsen, T. (2003): *Fleksibilitet og forutsigbarhet. Arbeid og organisasjoner i endring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Donabedian, A. (1980): *Definition of Quality and Approaches to Its Assessment, Explorations in Quality Assessment and Monitoring*. Chicago: Health Administration Press

Eisenhardt, Kathleen (1989): "Agency Theory. An assessment and review." *Academy of management review*. 14(1)/1989

Eriksen, E. (1993): *Den offentlige dimensjon*. Oslo: Tano

Gripsrud, G. & Olsson, U. H. (2000): *Markedsanalyse*. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Grøgaard, J., Helland, H. & Lauglo, J. (2008): "Elevenes læringsutbytte: Hvor stor betydning har skolen? En analyse av ulikhet i elevers prestasjonsnivå i fjerde, syvende og tiende trinn i grunnskolen og i grunnkurset i videregående", Rapport 45/2008, Oslo: NIFU STEP.

Hagen, T. & Sørensen, R.J. (2006): *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*. 6.utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Hatch, M. J. (2001): *Organisasjonsteori. moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstract Forlag

Hellevik, O. (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 6. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Helsetilsynet (2012): "Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern - undersøkelse og evaluering" Oslo: Helsetilsynet

Hoff, K. G. & Holving, P. A. (2002): *Balansert målstyring: balanced scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget

Holme, I.M. & Solvang, B.K. (1996): *Metodevalg og metodebruk*, Oslo: Tano

Hope, J. Fraser, R. (2003): *Beyond Budgeting: How Managers Can Break Free from the Annual Performance Trap*. Harvard: Business School Press.

Horn, R. E. & Weber, P. W (2007): *New Tools For Resolving Wicked Problems: Mess Mapping and Resolution Mapping Processes*, Stanford: Strategy Kinetics L.L.C

Jacobides, M.G. & Croson, D.C. (2001). "Information Policy: Shaping the Value of Agency Relationships", *Academy of Management Review*, vol. 26, No. 2, April.

Jacobsen, D. I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i vitenskapelig metode*, Kristiansand: Høyskoleforlaget

Jensen, M. & Meckling, W (1976): *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Harvard: University Press

Johannesen, P. A. & Tufte, A. (2002): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.

Johnsen, Å. (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Johnsen, Å. (2010): *Hard og myk styring* i Ladegård, G. & S. I. Vabo (red). 2010. "Ledelse og styring." Bergen: Fagbokforlaget
- Haugsgjerd, S., Jensen, P., Karlsson, B. & Løkke, J. A. (2009): *Perspektiver på psykisk lidelse – å forstå, beskrive og behandle*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996): "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System." *Harvard Business Review*(1)/1996, s. 75-85
- Kristoffersen, L. B. & Claussen, S. (2008): "Barnevern og sosialhjelp", Notat 3/2008, NOVA
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven/ bvl.) av 17.7.1992 nr. 100
- Molander, A. Terum, L. I. (red.) (2008): *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mordal, T. L & Stø, L. (2002): *Standardisering av tjenester : forbrukerproblemer og muligheter*, København: Nordisk råd
- NICHD Early Child Care Research Network (2002): "Child-care structure process outcome: Direct and indirect effects of child care quality on young children's development." *Psychological Science*, 13/2002 s. 199-206.
- Nyeng, F. (2004): *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstract Forlag.
- Opstad, L. (2003): *Økonomisk styring i helse- og sosialsektoren*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Opstad, L. (2013): *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Riksrevisjonen (2012): "Undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler" Oslo: Riksrevisjonen
- Ringdal, K (2001) *Enhet og mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Ringstad, V (2000): "Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser." *Sosialøkonomen*. Nr. 8. Årg. 54.

Rygh, L. H., & Saunes, I. S. (2008): *Utvikling og bruk av kvalitetsindikatorer for spesialisthelsetjenesten*. Oslo: Kunnskapssenteret.

Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget

NESH (2006): "Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi." Oslo: Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora.

Schein, E H. (1980): *Leadership and culture*. San Fransisco, CA: John Wiley & Sons, Ltd.

Selnes, F. (1999): *Markedsundersøkelser*. 4. utgave. Oslo: Tano Aschehoug

Silverman, D. (2004): "Research social policy", i Seal, C.(red), *Researching society and culture*. London: Sage

SSB (2011): "Barnevernet - et tilbud til mange", i Samfunnsspeilet, 2011/5-6

Thagaard, T. (2003): *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Wankhade, L. & Dabade, B.M. (2006) "TQM with quality perception: a system dynamics approach", The TQM Magazine, Vol. 18/ 4/2006, s. 341-357 .

Weber, M. (1971). "Makt og byråkrati." Oslo: Gyldendal (Originalversjon publisert i 1904)

10.2 Publikasjoner på internett

BLD (2014): "Tildelingsbrev til Bufdir". Lokalisert 10.3.2015 på World wide web:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/tildelingsbrev/tildelingsbrev2014bufdir.pdf>

Helsetilsynet (2012). "Tilsynsrapport fra Helsetilsynet". Lokalisert 10.3.2015 på World wide web: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/>

OECD (2010) “Network on Early Childhood Education and Care.” Lokalisert 10.3.2015 på World wide web:

<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/EDPC/ECEC%282010%293/REV1%20&doclanguage=en>

Proposisjon 106 L (2012-2013): “Endringer i barnevernloven, Oslo (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet)” Lokalisert 19.3.2015 på World wide web:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop-106-l-20122013/id720934/>

Prop. 1 S tillegg 1 (2013–2014): “Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)”

Lokalisert 19.3.2015 på World wide web:

http://www.statsbudsjettet.no/upload/Tilleggsproposisjon_2014/doks/1s_tillegg1.pdf

Utdanningsforbundet (2014): “Styring og maktforskyvning i utdanningssektoren - om profesjoners handlingsrom og kollektive innflytelse.” Temanotat 6/2014

Lokalisert 10.3.2015 på World wide web:

https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat%202014/Temanotat_2014_06_web.pdf

10.3 Ikke publiserte kilder

Url 1: BLD. Om barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Lokalisert 10.3.2015 på World wide web: <https://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/id298/>

Url 2: Regjeringen om Barnevern Lokalisert 10.3.2015 på World wide web:

<https://www.regjeringen.no/nb/tema/familie-og-barn/barnevern/id1058/>

Url 3: Barnevern. Lokalisert 10.3.2015 på World wide web:

<http://www.barnevernet.no/Om-barnevernet1/test2/Kommunen/>

Url 4: Helsetilsynet om tilsynsmyndighetene. Lokalisert 11.3.2015 på World wide web:

<https://www.helsetilsynet.no/no/Toppmeny/Om-tilsynsmyndighetene/Oppgaver-organisering-Statens-helsetilsyn/>

Url 5: Regjeringen. Om Fylkesmannenes rolle. Lokalisert 11.3.2015 på World wide web:

https://www.regjeringen.no/nb/dokument/dep/kmd/rapporter_planer/rapporter/2012/fylkesmannsrollen/3-fylkesmannens-rolle-og-oppgaver-/id673801/

Url 6: Regjeringen. Om fylkesnemda, Lokalisert 11.3.2015 på World wide web:

<https://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/org/etater-og-virksomheter-under-barne--likestillings--og-inkluderingsdepartementet/fylkesnemndene-for-sosiale-saker/id418110/>

Url 7: Riksrevisjonen. Om riksrevisjonen Lokalisert 10.3.2015 på World wide web:

<https://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Sider/OmRiksrevisjonen.aspx>

Url 8: Helsetilsynet. Systemrevisjon Lokalisert 10.3.2015 på World wide web:

<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/systemrevisjon/>

Vedlegg 1

Leiv Opstad
Handelshøyskolen i Trondheim Høgskolen i Sør-Trøndelag
Postboks 2320
7004 TRONDHEIM

Vår dato: 13.03.2015 Vår ref: 41826 / 3 / MHM Deres dato: Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 24.01.2015. Meldingen gjelderprosjektet:

41826 Hvordan måles kvalitet i barnevernet

Behandlingsansvarlig Høgskolen i Sør-Trøndelag, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig Leiv Opstad
Student Morten Tholander

Etter gjennomgang av opplysninger gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon, finner vi at prosjektet ikke medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt etter personopplysningslovens §§ 31 og 33.

Dersom prosjektopplegget endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for vår vurdering, skal prosjektet meldes på nytt. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>.

Vedlagt følger vår begrunnelse for hvorfor prosjektet ikke er meldepliktig.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal
Marianne Høgetveit Myhren

Kontaktperson: Marianne Høgetveit Myhren tlf: 55 58 25 29
Vedlegg: Prosjektvurdering
Kopi: Morten Tholander morten.tholander@gmail.com

Personvernombudet for forskning

Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 41826

I epost mottatt her 09.03.2015 informerer student om at det ikke skal registreres personopplysninger. Prosjektet vil dermed ikke omfattes av meldeplikten etter personopplysningsloven.

Det ligger til grunn for vår vurdering at alle opplysninger som behandles elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme.

Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, verken:

- direkte via personentydige kjennetegn (som navn, personnummer, epostadresse el.)
- indirekte via kombinasjon av bakgrunnsvariabler (som bosted/institusjon, kjønn, alder osv.)
- via kode og koblingsnøkkel som viser til personopplysninger (f.eks. en navneliste)
- eller via gjenkjennelige ansikter e.l. på bilde eller videoopptak.

Personvernombudet legger videre til grunn at navn/samtykkeerklæringer ikke knyttes til sensitive opplysninger.

Vedlegg 2

Intervjuguide for kommuner

Introduksjon:

a. Hva vi jobber med. Vår problemstilling og våre forskningsspørsmål?

b. Litt om intervjuobjektet:

Hva jobber du med?

Hva slags bakgrunn (Notatføres ikke)?

c. Litt om kommunen:

Innbyggertall, tjenester, etc?

-Hvilke barnevernstjenester tilbys?

-Interkommunalt samarbeid?

Om kvalitet i barnevernstjenestene

a. Hva legger dere i begrepet kvalitet?

-Hvordan definerer dere begrepet?

Definisjonen hentet fra dokumentanalysen kan eventuelt presenteres.

Hvordan jobber dere med de nasjonale kvalitetsmålene for høy kvalitet i barnevern?

(Høy kvalitet betyr:

- at hjelpen skal bidra til positive endringer i barnets liv
- at barn og familier medvirker i alle prosesser
- et målrettet arbeid med tiltak som gir positive endringer. Det betyr at barnevernet må ta i bruk den best tilgjengelige kunnskapen om metoder og tilnæringsmåter
- et samarbeid med andre tjenester som skole, barnehage, arbeids- og velferdsforvaltningen, helsestasjon og psykisk helsevern for å sikre helhetlig hjelp')

b. Hvordan operasjonaliserer dere dette begrepet?

-Hva skal til får å oppnå kvalitet?

c. Hvordan måler dere graden av kvalitet?

-Verktøy?

-Benytter dere dere av brukerundersøkelser

d. Hvordan drives oppfølging av barnevernstjenestene i deres kommune?

-I hvilken grad og på hvilken måte brukes resultatmålinger i deres oppfølging av barnevernstjenester

e. På hvilken måte arbeides det for å bedre kvaliteten i barnevernstjenestene?

f. Hva måles og hva rapporteres videre?

g. Internkontroll

-Har dere Internkontrollsystemer som bidrar til å forbedre rutiner og arbeidsprosesser knyttet til å vurdere meldinger.

Intervjuguide for fylkesmenn

Introduksjon:

a. Hva vi jobber med.

Vår problemstilling og våre forskningsspørsmål

b. Litt fakta om fylket

Innbyggertall, tjenester, etc (notatføres ikke)?

-Hvilke barnevernstjenester tilbys?

-Interkommunalt samarbeid?

Om kvalitet i barnevernstjenestene

a. Hva legger dere i begrepet kvalitet i barnevernstjenester?

b. Hvordan operasjonaliserer dere begrepet?

-Hva skal til får å oppnå kvalitet?

Definisjonen hentet fra dokumentanalysen kan eventuelt presenteres.

Hvordan jobber dere med de nasjonale kvalitetsmålene for høy kvalitet i barnevern?

(Høy kvalitet betyr:

- at hjelpen skal bidra til positive endringer i barnets liv
- at barn og familier medvirker i alle prosesser
- et målrettet arbeid med tiltak som gir positive endringer. Det betyr at barnevernet må ta i bruk den best tilgjengelige kunnskapen om metoder og tilnæringsmåter
- et samarbeid med andre tjenester som skole, barnehage, arbeids- og velferdsforvaltningen, helsestasjon og psykisk helsevern for å sikre helhetlig hjelp')

c. Hvordan måler dere kvalitet?

-Verktøy?

-I hvilken grad og på hvilken måte brukes resultatmålinger i deres oppfølging av barnevernstjenester

-Tilsyn

-hvordan velges kommuner aktuelle for tilsyn ut?

-Hvordan følges tilsynene opp?

-Klageinstans. Hvordan følges resultatene opp - tilbakemeldinger til aktuelle kommuner?

d. Hva måles og hva rapporteres videre

- eget initiativ, kontinuerlig forbedring etc?