

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
ved Mari Trommald
Postboks 8113 Dep
0032 OSLO

Innspill til kvalitetsutviklingsprogrammet fra FO sentralt

Fellesorganisasjonen (FO) organiserer i overkant av 25 000 barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere. Mange av disse jobber i barnevernet, også i Bufetat og Bufdir. I tillegg til dette innspillet fra FO sentralt, vil klubben for regionstillitsvalgte i FO også sende eget svar på høringen. FO sentralt har i denne høringen fokus på noen overordnede problemstillinger for barnevernet, samt på overordnede faglige prinsipper i familievernet. Dette fordi FO er av den oppfatning at barnevernet og familievernet for øyeblikket befinner seg i ulike faser av kvalitetsutviklingsprogrammet.

FO ønsker å uttrykke forståelse for behovet Bufetat/Bufdir har for å forbedre egen organisasjon slik at de kan tilby kommunene, og deres utsatte barn, unge og deres familier bedre og mer forutsigbare tjenester. En mer enhetlig og effektiv tjeneste, i tråd med gode barnevern- og sosialfaglige prinsipper, får FO sin støtte. Imidlertid er et viktig grep som bør tas å utvikle en felles begrepsbruk for alle Bufetat sine regioner, slik at man kan ha gode, faglige dialoger på tvers av regionene.

Samtidig som vi har forståelse for at Bufetat/Bufdir ønsker å se på sin organisering, og sitt tilbud, har vi noen bekymringer som vi ønsker å formidle. Noe av dette var tema i møtet mellom forbundsledelsen i FO og Bufdirs ledelse den 02.09.11. I samme møte ble det også gitt signaler om at det er ønskelig med tilbakemelding i forhold til hvordan Bufetat på en god måte kan måle hvilken kvalitet de yter de kommunale barneverntjenestene, og tiltakene som gis barn, unge og deres familier.

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 OsloPostadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 OsloTelefon:
23 06 11 70Telefaks:
23 06 11 14e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674Bankgiro kontingent:
9001.08.71394Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

Kvalitetsutviklingsprogrammet i statlig barnevernet

Gode prosesser

Vår hovedbekymring i forhold til kvalitetsutviklingsprogrammet er tidsperspektivet for gjennomføringen. Det var viktig, og riktig, at fristen ble utsatt med to uker. Ut fra de tilbakemeldingene vi får fra våre medlemmer stiller FO spørsmål om denne utsettelsen er nok til å sikre at alle nivåer deltar i utviklingen av kvalitetsutviklingsprogrammet. Noe som også er et uttalt ønske fra ledelsen i Bufdir.

FO ønsker å påpeke at tilstrekkelig tid er svært viktig for å få gjennomført gode prosesser. Dette gjelder ikke bare omstillinger, men også endrings- og forbedringsprosesser. Noe som vi også opplever er et mål ved kvalitetsprogrammet. Tilstrekkelig tid som grunnlag for gode prosesser fremheves også i Sosial – og helsedirektoratets veileder 15 – 1502; *Hvordan komme fra visjon til handling? ... og bedre skal det bli!* (2007). De som har suksess i arbeidet med å forbedre tjenester arbeider på en slik måte at forbedringene henger sammen fra laveste til høyeste nivå, og mellom organisasjoner. For at dette skal være mulig utvikles det felles verdier, språk og arbeidsmetoder. For at en slik forankring skal være reell må alle gis mulighet til å reflektere over erfaringer, alene og sammen med andre.

I tillegg til å ha et fokus på struktur og arbeidsprosesser, må man også arbeide systematisk for å skape en kultur som forsterker kontinuerlig forbedrings. Dette er komplekse prosesser som strekker seg over år. FO mener derfor at det å skynde seg gjennom startfasen, hvor man skal få med seg alle ansatte, er svært uheldig. Ikke bare på kort sikt i forhold til de ansattes rettigheter, men også på lang sikt i forhold til målet om å utvikle Bufetat til en effektiv, og faglig kompetent, tjenesteyter til det kommunale barnevernet. Slik situasjonen er nå står Bufetat i fare for å miste forankringen for omstillings- og kvalitetsforbedringsprosessen på grunnplanet i egen organisasjon. Dette er ingen tjent med. FO vil derfor sterkt oppfordre til at Bufetat/Bufdir skynder seg langsomt videre i prosessen med kvalitetsforbedring.

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 OsloPostadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 OsloTelefon:
23 06 11 70Telefaks:
23 06 11 14e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674Bankgiro kontingent:
9001.08.71394Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

Forholdet til det kommunale barnevernet

En annen bekymring er et manglende perspektiv på det kommunale barnevernet i kvalitetsutviklingsprogrammet. Særlig utfordrende synes vi det er at kommunene nok en gang ikke på en systematisk måte for komme med sine innspill. Fafø-rapportene *Det nye barnevernbyråkratiet* (2009:41) og *Det nye barnevernbyråkratiet II* (2010:27) av Heidi Gautun synliggjør mange av de utfordringene som finnes i samarbeidet mellom Bufetat og det kommunale barnevernet. Det kommunale barnevernet, og behovene de ytrer på vegne av sine utsatte barn og unge med familier, må være Bufetats hovedfokus. Et sentralt mål for kvalitetsutviklingsprogrammet burde derfor være at Bufetat skal settes i stand til å levere tjenester av god kvalitet til det kommunale barnevernet på en bedre måte enn i dag. God kommunikasjon er essensielt for å få til et godt samarbeid, både når det gjelder tilbud om tiltak, samt for den videre oppfølgingen og utvikling av tiltak for den enkelte.

FO mener derfor at det i kvalitetsutviklingsprogrammet også må være et sterkt fokus på hvilke prosesser, og hvilken organisering, som legger best mulig til rette for gode samarbeidsrelasjoner til det kommunale barnevernet. Det er bra at Bufetat holder dialogkonferanse med representanter fra den kommunale barneverntjenesten. Det er likevel ikke godt nok. FO stiller spørsmål ved om de kommunene som møter på dialogkonferansen er representative for det mangfoldet av kommunale barneverntjenester vi har i dag. FO tror ikke det. Antakelig er det de store kommunale barneverntjenestene som har mulighet til å møte, og presentere sine behov. I FAFO – rapportene er det barneverntjenestene i de største kommunene som er mest misfornøyd med samarbeidet med Bufetat. FO mener likevel at det også er av stor betydning å ha god kunnskap om hva små kommunale barneverntjenester har behov for av tjenester fra Bufetat. Dersom man ikke innhenter kunnskap, og involverer barneverntjenester fra flest mulig typer kommuner på en systematisk måte risikerer Bufetat å mislykkes i prosessen med kvalitetsforbedring. FO henstiller derfor Bufetat/Bufdir til å gå en ny runde med kvalitetsutviklingsprogrammet. Dette for å sikre at alle kommuners behov er systematisk kartlagt. Denne kartleggingen må gjøres

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 OsloPostadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 OsloTelefon:
23 06 11 70Telefaks:
23 06 11 14e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674Bankgiro kontingent:
9001.08.71394Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

gjennom dialog med kommunene, og vil sikre at en kommunal forankring og et kommunalt perspektiv ligger til grunn for Bufetats drift.

Barn og unges individuelle behov i sentrum

Et likeverdig tilbud til alle barn og unge i barnevernet er et mål for kvalitetsutviklingsprogrammet. Det er uklart for FO hva Bufetat/Bufdir legger i likeverdig, og det er bekymringsfullt. Et likeverdig tilbud må ikke bety et likt tilbud. Et likeverdig tilbud må bety at alle utsatte barn og unge med familier får et tilbud som har vært gjenstand for en individuell vurdering av deres behov. FO ønsker derfor å fremheve at en viktig del av kvalitetsutviklingsprogrammet må være å legge til rette for at Bufetat kan tilby varierte og differensierte tiltak som dekker den enkeltes behov. Dette gjøres delvis i kvalitetsutviklingsprogrammet, for eksempel ved å synliggjøre at det er behov egne tiltak når det gjelder rus- og atferdsproblematikk.

Slik kvalitetsutviklingsprogrammet fremstår i dag ser det ut til at det er evidensbaserte metoder som er løftet frem for å løse barnevernfaglige utfordringer på bekostning av mer tradisjonelle barnevern- og sosialfaglige metoder, med hovedfokus på relasjonsarbeid. Det er imidlertid ikke slik at det alltid er evidensbaserte metoder som kan hjelpe ungdom, for eksempel med rus- og atferdsproblematikk. FO ønsker derfor å være tydelige på at ingen metoder må forfordes verken når det gjelder satsning i midler til fag- og tiltaksutvikling eller hvilke tiltak som tilbys og satses på. Det styrende prinsippet for kvalitetsprogrammet må være at Bufetat skal levere varierte og differensierte tiltak som er individuelt tilpasset barn og unges behov.

Hvordan måle kvalitet?

Det ser ut til at Bufetat/Bufdir har hentet hovedprinsippene¹ som skal ligge til grunn for hva som defineres som god kvalitet på tjenestene fra Helsedirektorates rapport IS – 1878: *Rammeverk for et kvalitetsindikatorsystem i helsetjenesten. Primær- og spesialisthelsetjenesten*. I tillegg er det definert et sett med prinsipper som skal ligge til

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 OsloPostadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 OsloTelefon:
23 06 11 70Telefaks:
23 06 11 14e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

¹ Slik de fremkommer i *Kvalitetsutviklingsprogrammet – konsekvensvurdering hos regionene. Bilder i utsendelse. 1. juli 2011.*

Bankgiro:
9001.06.35674Bankgiro kontingent:
9001.08.71394Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

grunn for utforming av ny tjenestemodell. Disse prinsippene opplever FO som godt forankret i barnevern- og sosialfaglig tenkning. Videre forstås disse siste prinsippene som en operasjonalisering av hovedprinsippene. Utfordringen er hvordan disse kan måles på gode måter slik at man sikrer best mulig kvalitet i Bufetats tjenester til utsatte barn og unge med familier. Under vil vi skissere noen muligheter for hvordan man kan måle, og systematisere det man måler, slik at man kan evaluere kvaliteten på tjenestene Bufetat tilbyr. FO stiller seg også positiv til å være med videre i arbeidet for å finne gode metoder for å måle kvalitet.

På Redd Barnas barnerettighetsfrokost den 08.09.11 ble det presentert et utvalg resultater fra Bufetats undersøkelse blant barn og unge over ni år som hadde statlige barneverntiltak i 2010². I tillegg ble det opplyst at Bufetat/Bufdir i år holder barne- og ungdomskonferanser for samme gruppe barn og unge. Dette er gode utgangspunkt for å måle kvalitet. Prinsippene som er uttalt i utformingen av ny tjenestemodell, er slik FO forstår det, prinsippene som kvalitet skal måles ut fra. Den type undersøkelse som allerede er igangsatt kan bygges videre på, og utvides. Gjennom å stille spørsmål, eller kommer med påstander det skal tas stilling til, slik at de gir svar på kvalitetsprinsippene, vil gi et godt datagrunnlag som vil vise hvordan kvaliteten på de statlige barneverntiltakene oppfattes. På lignende måte bør det også kartlegges hvilke opplevelser ansatte i Bufetat, fosterforeldre, foreldre og kommunal barneverntjeneste har av om prinsippene for kvalitet etterleves i en travel hverdag.

FO ser for seg at deler av en slik undersøkelse vil være lik for alle som deltar, det vil si at det utvikles ett sett med spørsmål som alle uansett alder og relasjon til Bufetat kan svare på. I tillegg må det utvikles spørsmål som er tilpasset alder og den relasjonen³ man har til Bufetat. Dessuten kan man ha ett sett med spørsmål som stilles hvert år, i tillegg til å ha ett sett med spørsmål som utvikles på nytt hvert år med bakgrunn i særlige relevante/aktuelle problemstillinger. På den måten kan man sikre både

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 OsloPostadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 OsloTelefon:
23 06 11 70Telefaks:
23 06 11 14e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674Bankgiro kontingent:
9001.08.71394Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

² Institusjon, foster-/familiehjem og MST

³ For eksempel hvilket tiltak man har, hvor man jobber, om man er fosterforeldre eller foreldre, er ansatt i kommunal barneverntjeneste eller i Bufetat osv.

kontinuitet, samt fange opp særskilte utfordringer som kan påvirke kvaliteten på tiltakene man leverer.

Sannsynligvis vil man kunne få en del svar som man ønsker å utdype, og kanskje særlig fra barn og unge. Dersom man legger spørreundersøkelsen i forkant av barne- og ungdomskonferansene kan man benytte disse til å sette fokus på tema man ønsker mer kvalitative data på. Enten ved å ta opp problemstillinger i plenum, eller arrangere kvalitative fokusgruppeintervjuer. På den måten kan man sikre seg at man får utdypet de kvantitative dataene, og dermed få et mer solid datagrunnlag for sin kvalitetsmåling. På samme måte vil det være mulig å gjennomføre fokusgruppeintervjuer med andre respondenter, selv om dette sannsynligvis vil måtte organiseres ulikt.

Spørreundersøkelsene kan også utvikles på en slik måte at hele, eller deler, av det kan brukes lokalt – helt ned på institusjonsnivå. Etter at resultatene foreligger vil det være nyttig at disse diskuteres på alle nivåer. Resultatene kan for eksempel være utgangspunkt for en samtale med barn, ungdom og/eller deres foreldre, hvor man ønsker å få i gang en dialog på hvordan man sammen kan arbeide med utfordringene som er bakgrunnen for at de har statlige barneverntiltak. Gjennom sammen å reflektere over resultatene vil man også kunne videreutvikle tiltakene, og kvaliteten på tjenestene.

Resultatene og måten man bruker disse på bør settes i system. Selve dataene kan man utvikle kvalitetsindikatorer ut fra, jf Helsedirektorates rapport IS – 1878: *Rammeverk for et kvalitetsindikatorsystem i helsetjenesten. Primær- og spesialisthelsetjenesten*. Modellen beskrevet i rapporten er svært omfattende. Imidlertid er det mulig å tenke seg en forenklet og tilpasset modell som kan utvikles for et begrenset, men særlig relevant område, for eksempel at tiltak er valgt på bakgrunn av en individuell vurdering av behov. For å sikre at man bruker opplysningene i dataene på en måte som bidrar til kvalitetsutvikling kan man ta i bruk en av de kanskje mest kjente og brukte metodene

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 OsloPostadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 OsloTelefon:
23 06 11 70Telefaks:
23 06 11 14e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674Bankgiro kontingent:
9001.08.71394Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

for kvalitetsforbedring utviklet av G. Langley og T. Nolan⁴. Den består av to deler. For det første er det tre grunnleggende spørsmål som skal besvares:

- Hva ønsker man å oppnå?
- Når er en endring en forbedring?
- Hvilke endringer kan iverksettes for å skape forbedring?

For det andre består modellen av en forbedringssirkel, altså en metode for hvordan man kan systematisk og kontinuerlig kan utvikle bedre kvalitet i det arbeidet man gjør. Denne forbedringssirkelen er også kjent som Demingsirkel, eller på norsk PUKK(Planlegge, Utføre, Kontrollere, Korrigere). En slik arbeidsmetode kan brukes på alle nivåer i en organisasjon, de ulike nivåene vil imidlertid ha behov for tilpasset data til sitt organisasjonsnivå.

Hvordan voksenlivet til barn og unge som har hatt statlige barnevernstiltakene er vil også være et mål på kvaliteten av de tjenestene Bufetat tilbyr. Clausen og Kristofersen gjør i NOVA Rapport 3/08 *Barnevernsklinter i Norge 1990 - 2005. En longitudinell studie* en analyse basert på registerdata for å se på hvordan det har gått med barn og unge som har hatt tiltak fra barnevernet i perioden 1990 – 2005. Et prosjekt for å måle kvalitet kan med bakgrunn i dette være at Bufetat/Bufdir inngår et samarbeid med Clausen og Kristofersen om et forskningsprosjekt for å koble sine tiltaksdata opp mot de registerdataene som finnes. På den måten kan man få en analyse om hvordan det går med barn og unge som har hatt statlige barneverntiltak. Ikke bare vil man da få en sammenligning med de som ikke har tiltak fra barnevernet, men det kan også gjøres en sammenligning med de barn og unge som har tiltak fra kommunale tiltak.

Kvalitetsutviklingsprogrammet i familievern

Familievern er en viktig, om enn ikke så synlig, del av dagens velferdssamfunn. Etter terroren den 22.07.11 var svært mange av familievernkontorene en sentral ressurs i krisehåndteringsarbeidet i sitt lokalmiljø.

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 OsloPostadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 OsloTelefon:
23 06 11 70Telefaks:
23 06 11 14e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674Bankgiro kontingent:
9001.08.71394Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

4 Langley, Nolan, Nolan, Norman, Provost: *The Improvement Guide*, New York; Jossey Bass, 1996.

Mange har fått hjelp til å fortsette samlivet, eller til å få til konstruktive måter til å gå videre på, eller til å samarbeide på, når man ikke lenger skal leve sammen. Flere barn har fått en bedre hverdag på grunn av den hjelpen foreldrene har fått fra familievernet. FO ønsker å fremheve fem prinsipper som vi mener er av betydning for at familievernet skal kunne fortsette å gi god hjelp til i en utfordrende hverdag.

1. Det er viktig at familievernet får beholde sin autonomi. Selvstendighet er en viktig faktor i forhold til det fagtilbudet de leverer i dag. Familievernet har en unik posisjon i den forstand at de har et terapeutisk tilbud som både er gratis og frivillig. I tillegg tilbyr de en terapeutisk tilnærming hvor det først og fremst er et ressursfokus i motsetning til problemfokuset i de fleste andre velferdstjenestene.
2. Familievernet skal være en spesialtjeneste, og ikke en spesialisttjeneste. Det at familievernet er et lavterskeltilbud, hvor man selv kan ta kontakt ved behov, gjør familievernet til et svært viktig velferdstilbud for hele befolkningen. Ved å være en spesialtjeneste vil det være sannsynlig at familievernet kommer inn på et tidligere tidspunkt, enn om de blir en spesialisttjeneste. På den måten vil familievernet ha en sentral rolle i forbygging av større relasjonelle problemer i familien eller hos par. Ved å komme inn tidlig vil de ha en stor mulighet for å løse mange saker før de blir så alvorlige at andre deler av hjelpeapparatet er rette hjelpeinstans. Tidlig intervensjon gjør det enklere å hjelpe, og dette er godt sosialfaglig arbeid. Av samme grunn bør familievernet rette seg mot befolkningen generelt, og ikke mot barnevernet spesielt
3. Tilgjengelighet er viktig for at man skal benytte seg av de hjelpetilbud som finnes. Nærhet til brukerne og kort ventetid for å få komme til samtale vil derfor være helt sentralt for at man søker og tar i bruk hjelp fra familievernet. Familievernkantoret må derfor være lett tilgjengelig geografisk, dessuten ha kort venteliste.

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 OsloPostadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 OsloTelefon:
23 06 11 70Telefaks:
23 06 11 14e-post:
konto@fo.no

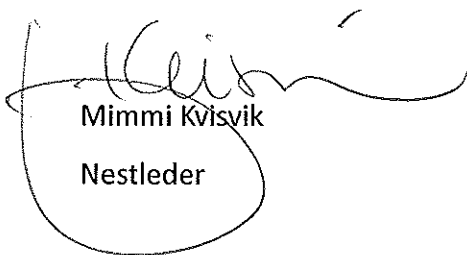
www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674Bankgiro kontingent:
9001.08.71394Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

4. På familievernkontoret skal halvparten av terapeutene ha sosialfaglig utdanning med videreutdanning i familierapi, eller sammenlignbare kliniske utdanninger eller masterløp. Både terapeuter med sosialfaglig utdannelse og psykologer har betydningsfull kompetanse i forhold til det tilbudet familievernet gir. Samtidig er det viktig at man har et fokus på å bevare det tverrfaglige fagmiljøet et familievernkontor består av fordi forskjellig bakgrunn gir som regel ulike perspektiver i forhold til gitte problemstillinger. Dette er en viktig forutsetning for videre fagutvikling i familievernet.

5. Familievernkontoret skal gi et likeverdig fagtilbud til hele befolkningen. Det vil si at alle terapeutene ved familievernkontor skal utdanning innenfor par- og familierapi, samt megling. Dessuten skal alle familievernkontorer ha barnefaglig spesialkompetanse. I tillegg bør det legges til rette for at familievernkontor i hver region har mulighet til å utvikle en smalere spesialkompetanse som vil være et godt supplement til regionens fagtilbud.

Oslo 13.09.11



Mimmi Kvisvik
Nestleder



Tonje Wejden
Fagkonsulent

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
23 06 11 70

Telefaks:
23 06 11 14

e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674

Bankgiro kontingent:
9001.08.71394

Foretaksnr.:
870 953 852 MVA