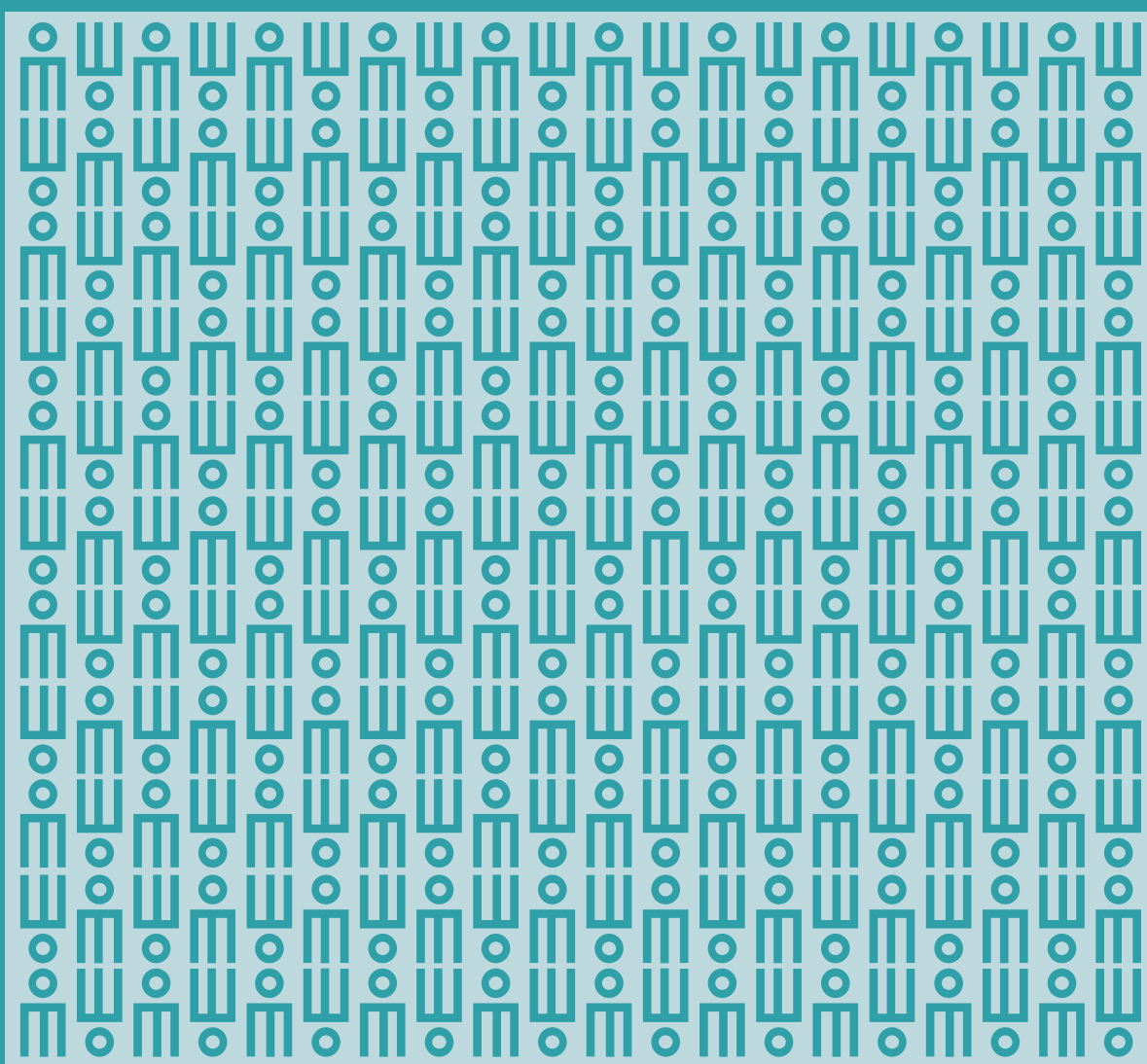


Thomas Hugaas Molden, Gro Ulset og Melina Røe

Kvalitet i familievernet

Ansattes vurderinger av betingelser for et faglig godt tjenestetilbud



Thomas Hugaas Molden, Gro Ulset og Melina Røe

Kvalitet i familievernet

Ansattes vurderinger av betingelser for et faglig godt tjenestetilbud

NTNU Samfunnsforskning
Avdeling Mangfold og inkludering



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Avdeling Mangfold og inkludering

Juni 2019

ISBN 978-82-7570-589-9 (web)

Forord

Dette er en rapport som formidler resultater fra en kartlegging av betingelser for kvalitet i familieverntjenesten. Kartleggingen er gjennomført blant ansatte i familievernet. Studien har sett nærmere på hva medarbeidere i familievernet mener er av betydning for å kunne levere god kvalitet i tjenesteytingen. Prosjektet har hatt som mål å få fram hva ansatte i tjenesten selv mener om betingelser og vilkår for kvalitet i sin arbeidssituasjon, og hvilke faktorer som påvirker kvaliteten i arbeidet ved familievernkontoret.

Rapporten er et resultat av et oppdrag NTNU Samfunnsforskning ble tildelt våren 2019 av Barne- og familiedepartementet, på vegne av sekretariatet for Familievernutvalget. Hensikten med kartleggingen har vært å få mer kunnskap om, og et innblikk i hva ansatte i tjenesten selv mener er viktige faktorer med betydning for kvaliteten i tjenesteytingen i familievernet.

Vi vil takke Barne- og familiedepartementet og sekretariatet for Familievernutvalget for oppdraget. Sistnevnte ved Live Husan, Christine Scharff og Reidun Lauvstad skal ha en stor takk for all bistand og tilrettelegging i forbindelse med undersøkelsene, samt nyttige innspill og tilbakemeldinger underveis i prosjektgjennomføringen.

Sist, men ikke minst må vi takke alle ansatte i familieverntjenesten som har stilt opp til samtaler og intervjuer med oss, og til alle i familievernet som har tatt seg tid til å besvare spørreundersøkelsen.

Trondheim, juni 2019.

Thomas Hugaas Molden, Gro Ulset og Melina Røe

Innhold

Forord	iii
Sammendrag.....	ix
1. Introduksjon.....	1
Familieverntjenesten.....	1
Familievernutvalget og kunnskapsbehov	3
Studiens formål og sentrale problemstillinger	3
Kvalitetsforståelse	4
Rapportens oppbygging.....	5
2. Metode og datagrunnlag	7
Kvantitativ del	7
Spørreundersøkelsen	8
Kvalitativ del	10
Intervjuundersøkelsen	10
3. Generell vurdering av dagens familieverntjeneste	13
Ansattes beskrivelse av tjenesten	13
Om kjerneoppgavene	14
Om øvrige oppgaver og fokusområder	15
4. Vurdering av kvaliteten på tjenestene	17
Mekling og parterapi	18
Samtaler med barn og barn i mekling.....	20
5. Kompetansens betydning for kvalitet	23
Spisskompetansemiljøenes bidrag i kvalitetsarbeidet	24
6. Andre kvalitetsfaktorer av betydning	29
Vurdering av mulige kvalitetshindringer.....	29
Brukerbehov	31
Geografisk avstand, reisetid og kontaktilgjengelighet	32
Ventetid	33
Samarbeid med andre instanser og aktører	34
Kontorfasiliteter.....	35
Inntakskriterier.....	36
Grupper som ikke får tilbud eller som ikke nås.....	38
7. Ytre betingelser som kan påvirke tjenestens kvalitet	41
Måling av kvalitet.....	42
8. Organisering og ledelse	47
Avdelinger, utekontor og kontorstørrelsens betydning	47
Ledelse på kontornivå.....	49

9. Styring av familievernet	51
Autonomi, uønsket variasjon og trygghet.....	51
Styringens premisser og omfang – behov for dialog og samspill.....	52
Standardisering og faglig skjønn	53
10. Oppsummering - hva fremmer og hemmer kvalitet?.....	57
Forebygging.....	57
Tidlig innsats for barns oppvekstbetingelser	57
Utadrettet virksomhet og synlighet.....	57
Parterapi	58
Pålagte arbeidsoppgaver, tid og ressurser.....	58
Spisskompetansemiljø	59
Samhandling med andre instanser og aktører	60
Standardisering og målstyring	60
Dialogen mellom styring og praksis	61
Kvalitet i framtidens familievern.....	61
Referanser.....	63

Tabeller

Tabell 2.1. Svaroppslutning for spørreundersøkelsen. Utsendte skjema, svar og svarprosent.....	8
Tabell 2.2. Fordeling av respondentenes rolle ved familievernkontoret i utvalget. Prosent (N=386)	9
Tabell 2.3. Fordeling av respondentenes ansiennitet i familievernet. Prosent (N=386)	9
Tabell 2.4. Fordeling av respondentenes fagbakgrunn, dvs. grunnutdanning(er) uten videreutdanning/tilleggsutdanning. Prosent (N=386).....	9
Tabell 2.5. Kriterier for valg av familievernkontor til intervjuundersøkelsen, og antall informanter ved hvert familievernkontor.....	11
Tabell 4.1. Ansattes vurdering av kvalitet i tjenesten ved sitt familievernkontor innenfor noen områder. Prosent.....	17
Tabell 5.1. Ansattes vurdering av nytten ved sitt kontor av ordningen med de ulike spisskompetansemiljøene. Prosent.	27
Tabell 6.1. Ansattes vurdering av påstander om ulike faktorer er til hinder for å levere gode tjenester ved deres familievernkontor. Prosent.	29
Tabell 6.2. Ansattes vurdering av hvilken betydning ulike faktorer har for kvaliteten i familievernets tjenestetilbud. Prosent.....	31
Tabell 6.3. Ansattes opplevelse av hvordan brukernes behov ivaretas i det kliniske arbeidet ved sitt kontor. Prosent	32
Tabell 6.4. Andel som oppgir at grupper ikke prioriteres ved inntak, eller som ikke tilbys konsultasjon eller får tilbud om behandling. Prosent (N=387).....	36
Tabell 7.1. Ansattes vurdering av i hvilken grad ulike betingelser påvirker kvaliteten i familievern tjenesten. Prosent.....	41

Sammendrag

Familievernet er en tjeneste der familievernkontorene skal tilby bistand til de med vanskelige forhold i familien. I de senere årene er tjenestens rammebetingelser endret. Disse endringene handler om generelle samfunnsmessige utviklingstrekk, at staten har overtatt forvaltningsansvaret for familievernet, en stadig utvikling av tjenestetilbudet på familieområdet og de siste års satsinger på å styrke familievern tjenesten. Tjenesten er som følge av dette tilført stadig flere og nye oppgaver.

Denne studien ser nærmere på hvordan disse endringene påvirker betingelsene for kvaliteten i dagens familievern tjeneste. Denne rapporten handler derfor om hvordan de som jobber i familievernet opplever rammevilkårene for å levere gode tjenester til sine brukere. Studien er gjennomført som en kvalitativ intervjuundersøkelse og en kvantitativ spørreskjemaundersøkelse blant ansatte i familievernet, og hvor deres erfaringer, meninger og vurderinger om betingelser for kvalitet i familievern tjenesten kartlegges. Søkelyset rettes spesielt mot forhold som antas å ha betydning for deres arbeidsutførelse, og hvordan disse kan påvirke kvaliteten på de tjenestene som skal leveres. I dette går det et skille mellom det som er tjenestens kjerneoppgaver, og andre pålagte tilleggsoppgaver.

I studien pekes det på at det er mange betingelser og faktorer de ansatte opplever har betydning for kvaliteten i familievernets tjenestetilbud. Betydningsfulle faktorer som tilgjengelighet og tilrettelegging for brukerne, familievernets faglige og merkantile kompetanse, kontorstørrelse, økonomiske ressurser, ledelse og lederstøtte, eksternt samarbeid, organisering, statlig styring og resultatmåling er noe av det som blir vurdert av de ansatte, og sett i sammenheng med hvordan det kan bidra til å redusere eller øke kvaliteten i familievernet.

Oppsummert trekker studien spesielt fram betydningen av kompetanse som en viktig faktor for kvalitet. Familievernet besitter erfarne medarbeidere med høy faglig og relevant kompetanse. Dette bidrar til at kvaliteten i tjenestene er gode. Samtidig viser studien at ordningen med spisskompetansemiljø i begrenset grad tilfører tjenesten ekstra eller ny kompetanse. Spisskompetansemiljøenes fagområder treffer i for liten grad familievernkontorenes primæroppgaver. Nytteverdien av kunnskap og kompetanse disse miljøene besitter er relativt lav, og blir i for liten grad anvendt i tjenesten som helhet.

Forebyggingsaspektet i familievern tjenestens arbeid fremmes som en viktig og sentral bidragsyter for kvalitet innen familievernets kjerneoppgaver. Forebyggende virksomhet er en del av tjenestens kjerneoppgaver, men noe som lett nedprioriteres i konkurranse med andre og mer målbare arbeidsoppgaver. Kvalitetsmessig anses dette som uheldig. Ved å jobbe forebyggende bidrar tjenesten til å møte relasjonsutfordringer i en tidlig fase, noe som også i et folkehelseperspektiv kan anses som bra, og med muligheter for samfunnsgevinster på flere områder. I forlengelsen av dette løftes det også fram at som en følge av økt arbeidsmengde, flere oppgaver og tydelige tidskrav, er behovet for å få tilført tilstrekkelig med ressurser en forutsetning for å kunne levere tjenester av samme kvalitet som tidligere.

Mer og tettere samarbeid med andre instanser og aktører i hjelpeapparatet vurderes som en faktor som kan bidra til å styrke kvaliteten i familieverntjenesten. Samtidig reiser dette spørsmål om tilleggsoppgaver som faglig oppleves å ligge i grenselandet mellom familievernets fagområde og andre instansers ansvarsområder, heller kan gis til andre aktører eller instanser i hjelpeapparatet. Dette vil avlaste familievernet, og frigjøre kapasitet slik at de kan konsentrere seg om familievernets kjerneoppgaver.

Mer vekt på standardisering og målstyring trenger ikke å være problematisk i seg selv, da det oppleves at dette kan bidra til at tjenesten blir mer enhetlig og lik i sin utøvelse. Men dette må ikke gå på bekostning av familievernkontorenes autonomi og egenart, og det faktum at man jobber med mennesker i tjenestene, og at situasjoner og kontekst virker inn i arbeidet. Det må derfor være rom for faglig skjønn i arbeidsutførelsen, noe som bidrar til kvalitet i arbeidet. At tjenesten underlegges målstyring med vekt på å vise effekter og resultater av innsatsen, oppleves ikke å bidra til at kvaliteten i arbeidet opprettholdes. Snarere tvert om mener de ansatte at for mye fokus på krav om mål- og resultatoppnåelse kan ha negative konsekvenser for tjenestenes kvalitet.

Det er et potensial for tettere toveis kommunikasjon mellom familievernets styrende nivå og praksisfeltet. Ønsket er mer dialog om betingelser for hvordan man på best mulig måte kan yte et godt tjenestetilbud overfor brukerne av familievernet. Et tettere samspill mellom de ulike nivåene i familievernet kan påvirke kvaliteten i tjenestene ved at mer gjensidig informasjonsutveksling gir kunnskap til nytte i hele tjenesten.

Ansatte i familievernet har høy yrkesstolthet og et stort engasjement for sitt fagfelt. Studien viser at når tjenesten settes på prøve gjennom endrede rammebetingelser, så ønsker man ikke at dette skal gå på bekostning av kvaliteten. For de i familievernet er det et mål om å kunne hjelpe flest mulig på en faglig og kvalitetsmessig best mulig måte. Et godt familievern skal fremme kvalitet i tjenestene, og samtidig ha kapasitet til å bistå alle de som til enhver tid står i en utfordrende familiesituasjon på en god måte.

1. Introduksjon

Familieverntjenesten anses i Norge som grunnstammen i hjelpetilbudet til familier med samlivs- og relasjonsproblemer. Familievernet er en spesialtjeneste med familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Tjenesten har eksistert i nærmere 60 år, og har hele tiden bestått av både offentlige og kirkelige familievernkontorer. Med en stadig økende offentlig satsing på familievernet, med en dertil økt innsats med flere oppgaver, vil denne studien se nærmere på betingelser for kvaliteten av tjenestene som tilbys innenfor dagens familievern. Studien retter søkelyset mot hva de som jobber i tjenesten selv vurderer som viktige kriterier for å kunne levere tjenester som både treffer brukernes behov godt, og som er av god faglig kvalitet.

Familieverntjenesten

Familieverntjenesten kan kort beskrives som en tjeneste der familievernkontorene skal tilby hjelp til alle som trenger å snakke om vanskelige forhold i familien¹. Tjenesten er et gratis lavterskeltilbud der foreldre selv kan bestille time, og hvor det ikke er behov for henvisning fra andre instanser. Familievernet er representert i alle fylker, og består av 40 familievernkontor spredt rundt i landet. Noen kontor har flere avdelinger eller utekontor, og til sammen er familievernet i dag lokalisert på rundt 90 ulike steder. Tjenesten består av både statlige og kirkelige familievernkontor, hvorav 10 av de kirkelige kontorene er organisert i Stiftelsen Kirkens Familievern (SKF). De øvrige syv kirkelige familiekontorene er selvstendige stiftelser.

Kontorene er tverrfaglig bemannet på spesialistnivå, hovedsakelig med psykologer og sosionomer med videreutdanning i familieterapi. Alle ansatte i tjenesten er underlagt taushetsplikt. Tjenesten har til formål å kunne gi rask, lett tilgjengelig og god faglig hjelp til mennesker med vanlige problemer og utfordringer knyttet til samliv og familie.

Familievernkontorene gir råd og veiledning om samlivsproblemer, enten til hele familien, i parrelasjoner eller til enkeltpersoner. De som oppsøker familievernkontoret ønsker rådgivning og samtaler om hverdagsproblemer eller når det er vansker, konflikter eller kriser i familien. Den bistanden man kan få fra tjenesten er tilbud om hjelp til å fortsette parforholdet, eller hjelp i forbindelse med samlivsbrudd. Det gis også hjelp til å bedre foreldresamarbeidet for tidlige partnere eller foreldre med felles barn som aldri har bodd sammen. Familievernkontorene leverer flere typer tjenester innen mange kompetanseområder, men primært er familievernets oppgaver definert i *Lov om familievernkontorer*². I denne loven heter det at:

¹<https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/foreldreskap/familieverntjenesten/id749589/>

² <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-19-62>

Familievernnet er en spesialtjeneste som har familierelaterte tema som sitt fagfelt. Tilbud om behandling og rådgiving der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien er en kjerneoppgave. Familievernkontorene skal foreta mekling (...)

Videre beskriver loven at tjenesten utover dette også bør ha en utvidet rolle:

Familievernkontorene bør også drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema. Dette kan bestå av veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum.

Familier, par eller enkeltpersoner kan henvende seg direkte til et familievernkontor. Lege, psykolog, medisinsk eller sosial institusjon eller offentlig myndighet kan henvise klienter til familievernkontor.

Familievernets oppgaver kan grovt sett deles inn i to deler, det som handler om par- og familierapi, og det som handler om mekling. For sistnevnte gjelder at alle par med felles barn og som er i samlivsbrudd må inn til en obligatorisk meklingstime om barnesamværet. Utover første meklingstime tilbys frivillig rådgiving og klinisk behandling til familier som et frivillig tjenestetilbud. Familievernnet arbeider primært forebyggende, og samarbeider med andre aktører som helsestasjoner, barnevern, barnehager mfl.

Fra tidligere studier vet vi at kvaliteten i tjenestene familievernnet tilbyr vurderes som veldig bra av de som benytter seg av tilbudet. Resultatene fra en brukerundersøkelse utført av Sentio Research (2017/2018) viser høy brukertilfredshet med de tjenestene som tilbys ved familievernkontorene. En indikasjon på at mange får den hjelpen de søker ved familievernkontorene er at hele 93 prosent sier de vil anbefale andre å benytte tjenester som finnes ved familievernkontoret. I samme undersøkelse rapporterer 9 av 10 at de opplever at råd og veiledning de får er tilpasset deres og familiens behov. I overkant av 6 av 10 svarer at samtalene de har fått ved familievernkontoret i stor grad har bidratt til at familien har fått det bedre. Brukere av familievernnettjenesten gir også svært positive vurderinger av den terapeuten eller mekleren som bistår. Over 90 prosent opplever i ganske eller svært stor grad at terapeut eller mekler er imøtekommende, nøytral og upartisk, samt at spørsmål og bekymringer brukerne har tas på alvor. Det er også gjennomgående høy tillit til terapeuten eller mekleren hos brukerne (ibid).

Tilsvarende undersøkelser eller evalueringer, der ansatte i familievernnettjenesten selv gjør vurderinger av kvaliteten i det tilbudet som gis i tjenesten, finnes så langt ikke. Det finnes imidlertid rapporter som har sett på dimensjonering og organisering av familievernnettjenesten (Hope, Loga og Neby 2009; Bufdir 2014). Det eksisterer derfor lite systematisert kunnskap om hva ledere og ansatte i familievernnettjenesten selv mener om dagens tjenestetilbud, og hva som må til for å yte god kvalitet innenfor de tjenestene som tilbys. Med det som utgangspunkt har det vært et behov og ønske om å fremskaffe erfaringer, synspunkter og egenvurderinger blant ansatte og ledere i tjenesten av hva som er god kvalitet i familievernets tilbud, hvilke kriterier

som bør ligge til grunn for god tjenesteyting, samt hvordan dagens rammebetingelser påvirker dagens tjenestetilbud.

Familievernutvalget og kunnskapsbehov

I mai 2018 ble Familievernutvalget oppnevnt og gitt et mandat om å foreta en helhetlig gjennomgang av familievern tjenesten³. I dette ligger det en oppgave å drøfte dagens organisering, finansiering, oppgaveløsning og lovmessig rammeverk for familievern tjenesten, og hvilke utfordringer dette gir. Utvalget skal også vurdere dagens ressursbruk og kvalitet i tjenesten sett opp mot målene for familievern tjenestens virksomhet. Et formål med dette arbeidet er å komme med anbefalinger som kan styrke tjenesten slik at flere familier kan få den hjelpen de trenger. Resultatet av utvalgets arbeid skal være en utredning i form av en NOU (Norges offentlige utredninger) høsten 2019.

Som del av forvaltningsreformen i 2004 (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)) ble forvaltningsansvaret for landets familievernkontor (og det fylkeskommunale barnevernet) overført fra fylkeskommunen til staten. Samtidig ble Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) opprettet. Siktemålet med dette var å legge fagansvaret for tjenesten til staten, og derigjennom å planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten på en faglig god måte til det beste for brukerne. Intensjonen var å etablere en enhetlig, helhetlig og god forvaltning av familievern tjenesten, uavhengig av om familievernkontorene var offentlig eller kirkelig eid.

Siden reformen har tjenesten fått endret sine rammevilkår vesentlig, både som følge av samfunnsmessige utviklingstrekk, en utvikling av tjenestetilbudet på familieområdet og de siste års styrking av familievern tjenesten. Et trekk ved tjenesten er også at den har blitt tilført stadig flere og nye oppgaver. Det har imidlertid ikke blitt gjort noen helhetlig vurdering av tjenesten etter forvaltningsreformen. Familievernutvalgets mandat er å bøte på dette.

Sett i lys av at det finnes relativt få nyere studier av familievernet som systematisk har sett på ulike sider ved dagens tjenesteutøvelse, er det behov for mer kunnskap om familievernet og tjenestens innhold og rammevilkår. Et sentralt formål med denne studien er derfor å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag generelt sett, men også spesielt inn mot Familievernutvalgets utredningsarbeid.

Studiens formål og sentrale problemstillinger

Formålet med denne studien har vært å innhente erfaringer og kunnskap blant ledere og ansatte om betingelser for kvalitet i familievernet. Studien legger vekt på å få fram hva ledere og ansatte anser som de viktigste kriteriene for god kvalitet i tjenestetilbudet. Sentrale tema og problemstillinger i kartleggingen har derfor vært knyttet til vurderinger av tjenestekvaliteten,

³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/bfd/org/styrer-rad-og-utvalg/eksisterende/familievernutvalget/id2601676/>

og det å få fram kriterier og betingelser for hva som gir god kvalitet i tjenesten. Kartleggingen har derfor reist noen aktuelle spørsmål som tematisk har omfattet:

- Hva menes med kvalitet i tjenesten, og hvordan vurderer ansatte og kontorledere kvaliteten på de ulike tjenestene kontoret tilbyr, eller forventes å tilby?
- Hvordan oppleves sammenhengen mellom kvalitet i tjenestene og andre forhold som kapasitet, kompetanse, ressurser, effektivitet og resultatkrav?
- Hvor viktige og relevante er de ulike områdene kontoret skal levere tjenester på for kontorets brukere?
- Hvilke områder er det viktigst å levere gode tjenester på?
- Hvordan oppleves kvaliteten på de pålagte tjenestene (kjerneoppgavene), kontra det som er andre og supplerende oppgaver (tilleggsoppgaver)? Er det et motsetningsforhold mellom disse?
- Klarer man innenfor gitte rammer å jobbe forebyggende på en kvalitetsmessig god måte, slik tjenestene er tiltenkt (kvalitet for forebygging fremfor reparasjon)?
- Hva er de viktigste hindrene for å levere gode tjenester?

Søkelyset rettes i studien mot å få fram et helhetlig bilde av hvordan ansatte i familieverntjenesten selv vurderer betingelsene for å levere tjenester av god faglig kvalitet til brukere av familievernet. Dette både ved å se til hva en bredde av ansatte erfarer om tematikken, men også gjennom å få fram et mer nyansert bilde som gir en mer inngående beskrivelse av erfaringene rundt kvalitetskriterier i tjenesten.

Kvalitetsforståelse

Kvalitet er et gjennomgående begrep som benyttes i denne studien. Vår forståelse av kvalitet går i retning av en mer allmenn oppfatning av hva de fleste legger i begrepet kvalitet. Kvalitet handler da om i hvilken grad noe fungerer etter hensikten. Ordet kvalitet knyttes ofte til et produkt eller en tjeneste, og når det brukes i slike sammenhenger viser kvalitetsbegrepet til helheten av egenskaper ved et produkt eller en tjeneste, og dets evne til å tilfredsstille en brukers krav eller behov.

Når man i familievernet snakker om "god kvalitet", eller "kvalitet i tjenestene", vil det hentyde til forståelsen av hvordan brukerens subjektive opplevelse er av det tilbudet eller den tjenesten de mottar. I kvalitetsbegrepet ligger dermed en forståelse av at innholdet i det tilbudet av tjenester som gis, er i tråd med de forventningene eller behovene brukeren av tjenesten har. For ansatte ved familievernkantorene vil dermed kvalitet i tjenesteytingen innebære en vurdering av om tilbudet av tjenester har en faglig kvalitet som treffer brukernes behov, og om de imøtekommer de kravene som stilles. I denne studien sees dette i sammenheng med de rammevilkårene ansatte i tjenesten opplever at de har for å yte et tilbud av tjenester som kvalitetsmessig imøtekommer brukernes krav og forventninger.

Rapportens oppbygging

Etter denne introduksjonen vil vi i rapportens kapittel 2 si noe om metoder for innsamlingen av data brukt i studien, samt presentere utvalget i spørreundersøkelsen og kriterier for valg av kontor til intervjuundersøkelsen. Videre vil vi i kapittel 3 gi en generell beskrivelse av familieverntjenesten med vektlegging av å få fram hvordan de ansatte i familievernet selv ser på tjenesten og dens oppgaver. I kapittel 4 vurderes kvaliteten på tjenestene, med vekt på mekling og parterapi, samt samtaler med barn og barn i mekling. Kompetansens betydning for kvalitet i familieverntjenesten er tema i kapittel 5. Herunder ses det nærmere på ordningen med spisskompetansemiljø. I kapittel 6 går vi nærmere inn i en rekke andre kvalitetsfaktorer av betydning for tjenestetilbudet ved familievernkontorene. Videre vil det i kapittel 7 ses nærmere på ytre betingelser og rammevilkår for tjenestens kvalitet, herunder vil også måling av kvalitet være tema. Kapittel 8 tar for seg organisering og ledelse, mens styring av familievernet dekkes i kapittel 9. Til slutt vil vi i kapittel 10 oppsummere funn fra studien, samt løfte fram noen sentrale momenter som har kommet fram i kartleggingen.

2. Metode og datagrunnlag

Denne studien baserer seg på data samlet inn med det formål å kunne svare på prosjektets problemstillinger. Metodisk har studien vært todelt, med en kvalitativ del, og en kvantitativ del. Hensikten med en slik todelt metodisk tilnærming har vært å gjennomføre en kartlegging av betingelser for kvalitet i familieverntjenesten som både fanger opp en bredde i hva ansatte i tjenesten mener om kvalitetsbetingelser (kvantitativ tilnærming), men også med formålet om å få et mer inngående og utdypende innblikk i ansattes erfaringer og meninger om kvalitet i tjenesteytingen (kvalitativ tilnærming). Sett under ett har intensjonen vært at disse to metodiske tilnærmingene til sammen skal utfylle hverandre, og samlet gi et godt grunnlag for å si noe om hva som er av betydning for kvaliteten i tjenesten.

Som del av det metodiske opplegget ble det i forkant av datainnsamlingen gjennomført et møte med et utvalgt familievernkontor for å diskutere ulike sider ved kartleggingen. Fra dette familievernkontoret deltok kontorleder samt tre familieterapeuter. Alle deltakerne hadde ulik fagbakgrunn, og med variert fartstid i tjenesten. Møtet fungerte som et referansegruppemøte med flere formål. For det første ønsket vi å få et innblikk i hva ansatte ved familievernkontoret var opptatt av hva gjelder kvalitet og betingelser for kvalitet i familieverntjenesten. Samtalen fungerte dermed som en kilde til mer innsikt og relevant kunnskap for forskerteamet, og gjennom det en styrking av vårt kunnskapsnivå tidlig i prosjektet. Videre ble dette møtet brukt for å teste ut forslag til spørsmål til både spørreskjema og intervjuguide, og på denne måten sørge for en pilotering av utkastene til spørreskjema og intervjuguidene. Gjennom dette fikk vi en kvalitetssikring av spørsmålenes treffsikkerhet, relevans, aktualitet, formuleringer, presiseringer, svarkategorier mm. I møtet fikk vi også forslag og innspill til flere tema som var viktig å få dekket i undersøkelsen, sett fra de ansattes ståsted. Til sist ble også møtet brukt til å kvalitetssikre selve undersøkelsesopplegget, med ansattes vurderinger av hva som var de beste fremgangsmåtene for å sikre god deltakelse og innholdsmessig god kvalitet i kartleggingen. For den kvalitative delen ble det blant annet anbefalt å gjennomføre separate intervjuer med kontorledere og medarbeidere (gruppeintervju) ved de utvalgte familievernkontorene til intervjuundersøkelsen. Vi fikk også forslag til hvilke familievernkontorer som kunne være aktuelle å inkludere i intervjuundersøkelsen for å sikre en viss variasjonsbredde.

Utkast til både spørreskjema og intervjuguidene ble i neste runde sendt til sekretariatet for Familievernutvalget, for videre gjennomgang og tilbakemeldinger fra utvalgets medlemmer. Basert på utvalgsmedlemmenes innspill og kommentarer ble spørreskjemaet og intervjuguidene ferdigstilt og klargjort for datainnsamlingen.

Kvantitativ del

Den kvantitative delen av kartleggingen har hatt til hensikt å få en bred egenvurdering av kvalitetskriterier blant ansatte i familieverntjenesten. En spørreundersøkelse til alle ansatte i

tjenesten ville gi alle ansatte en mulighet til å gi sine synspunkter på hva som er av betydning for god kvalitet i tjenesteutøvelsen.

Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen blant ledere og ansatte i familievernundersøkelsen ble gjennomført som en survey. Undersøkelsen ble utformet i dataprogrammet SelectSurvey og gjennomført som en elektronisk spørreundersøkelse. Basert på en oversikt fra Bufdir med e-postadresser til ansatte i tjenesten, ble undersøkelsen sendt ut 21. mai. Ved svarfristen 28. mai hadde omtrent halvparten av respondentene vært inne og besvart undersøkelsen. For å påvirke til større oppslutning ble det sendt ut en påminning om undersøkelsen 29. mai, med en utvidet svarfrist innen 3. juni. Undersøkelsen hadde i så måte en relativt kort gjennomføringsperiode. Årsaken til dette var korte tidsrammer for prosjektet.

Undersøkelsen ble sendt ut til 615 unike e-postadresser (bruttoutvalg). Av disse viste det seg at 16 e-postadresser var ugyldige eller ikke i bruk. I tillegg fikk vi automatisk svar fra noen som var i sykemeldinger, i ferieavvikling, på tjenestereise osv. Disse har vi ikke trukket fra i nettoutvalget fordi de til tross for dette kan ha besvart undersøkelsen. Vi endte dermed med at 599 personer fikk mulighet til å besvare undersøkelsen (nettoutvalg). Eksterne meklere tilknyttet familieverntjenesten inngikk ikke i utvalget, og fikk derfor ikke tilsendt spørreundersøkelsen.

Oppslutningen om undersøkelsen tilsier med dette en svarprosent på 67, med andre ord at to av tre i familievernet har besvart undersøkelsen. Dette må anses som tilfredsstillende for undersøkelser av denne typen. En gjennomgang av data viser at ikke alle skjema er tilfredsstillende besvart, og at disse mangelfulle besvarelsene ikke er hensiktsmessig å ta med i analyse materialet (påbegynte og ufullstendige besvarelses med store mangler). De mangelfulle besvarelsene ble derfor fjernet fra datasettet. Datasettet brukt i analysene besto derfor av svar fra 387 respondenter (både fullstendige og ufullstendige besvarelses).

Tabell 2.1. Svaropplutning for spørreundersøkelsen. Utsendte skjema, svar og svarprosent

	Utsendte skjema (brutto)	Utsendte skjema (netto)	Antall svar	Svarprosent
Ansatte i familieverntjenesten	615	599	402	67

En gjennomgang av respondentenes bakgrunnsdata viser en god fordeling med hensyn til regiontilhørighet, fagbakgrunn, ansiennitet, og rolle ved familievernkontoret. Det er derfor ikke grunnlag for å si at det er vesentlige skjevheter i datagrunnlaget. Tabellene nedenfor viser hvordan andelen av respondenter fordeler seg med hensyn til rolle ved familievernkontoret, ansiennitetstid og fagbakgrunn.

Tabell 2.2. Fordeling av respondentenes rolle ved familievernkontoret i utvalget. Prosent (N=386)

	Andel
Kontorleder	11
Familieterapeut/mekler	74
Merkantil medarbeider	15

Det er hovedsakelig de som oppgir å ha en rolle som familievernterapeuter og meklere som har besvart undersøkelsen. Tre av fire respondenter (74 prosent) har denne rollen. Nær en av ti (11 prosent) er kontorledere, mens 15 prosent oppgir å ha en merkantil rolle ved familievernkontoret. Disse resultatene antas å gi et godt bilde av sammensetningen av ulike roller i familieverntjenesten.

Tabell 2.3. Fordeling av respondentenes ansiennitet i familievernet. Prosent (N=386)

	Andel
Mindre enn 1 år	12
1-3 år	18
4-6 år	21
7-10 år	15
Mer enn 10 år	36

Fordelingen av respondentenes ansiennitet viser at de ansatte har ulik fartstid i tjenesten. Verdt å merke seg er at over en tredjedel (36 prosent) av de ansatte som har besvart undersøkelsen har jobbet i familievernet i mer enn 10 år. Oversikten over ansiennitet indikerer at det er mange ansatte med lang erfaring i tjenesten (halvparten har jobbet i tjenesten lengre enn 7 år).

Tabell 2.4. Fordeling av respondentenes fagbakgrunn, dvs. grunnutdanning(er) uten videreutdanning/tilleggsutdanning. Prosent (N=386)

	Andel
Familieterapeut	22
Psykolog (cand.psychol.)	26
Sosionom	24
Barnevernspedagog	13
Førskolelærer	2
Lærer	2
Sykepleier	5
Prest/teolog	1
Jurist	1
Merkantile fag	13

I og med at respondentene ble gitt mulighet til å krysse av for flere grunnutdanninger (svarkategoriene var ikke gjensidig utelukkende), kan noen ha oppgitt flere typer fagbakgrunn. Summen av andelene for grunnutdanning overstiger derfor 100. De største utdanningsgruppene

blant de har svart på undersøkelsen er psykolog, sosionom og familieterapeut. Det er også en viss andel som har krysset av for barnevernspedagog og merkantile fag.

Ut i fra dette ser vi at ansatte som har besvart spørreundersøkelsen viser en variasjonsbredde, samtidig som bildet som tegnes er at mange ansatte i tjenesten besitter faglig relevant og høy kompetanse.

I spørreskjemaet var det flere steder lagt inn åpne felt, slik at respondentene kunne gi utfyllende kommentarer. Det som kom fram i disse kommentarfeltene var i tråd med den informasjonen vi innhentet i den kvalitative delen av kartleggingen.

Kvalitativ del

Den kvalitative delen av kartleggingen har hatt til hensikt å få en mer inngående innsikt i hvordan ansatte ved noen utvalgte familievernkontor vurderer rammer og betingelser for det å kunne yte god kvalitet i tjenestetilbudet. Den kvalitative delen er en intervjuundersøkelse av fem kontor spredt på alle regionene, der det er gjennomført intervjuer med både ansatte og ledere.

Intervjuundersøkelsen

Utvalget besto av fem familievernkontor. Det ble gjennomført to intervjuer ved hvert kontor, ett med kontorleder alene, og ett gruppeintervju med 2-5 medarbeidere ved kontoret. Lederintervjuene hadde rundt 45 minutters varighet, og gruppeintervjuene med de ansatte hadde i overkant av en times varighet. Alle intervjuene ble gjennomført via Skype eller telefon. I alt 24 personer ble intervjuet.

Vi brukte en strukturert intervjuguide, men der vi ga rom for refleksjoner og assosiasjoner i intervjusituasjonen. Målet var at vi skulle få en bedre forståelse av familievernet som tjeneste, og hvordan det er å jobbe i familievernet. Hovedtemaene i intervjuene var at de skulle beskrive familievernet som tjeneste ut fra sitt ståsted, deres erfaringer med endringer/satsningsområder som de mente kan ha betydning for kvalitet, og refleksjoner rundt kvalitet og styring i familievernet. Vi startet alle intervjuene med at de skulle beskrive sitt kontor spesielt, som for eksempel regional kontekst, geografisk beliggenhet, innbyggertall, kontorets organisering, antall ansatte, ansattes kompetanse, satsingsområder ved kontoret, tilgjengelighet, hvem som henvender seg til kontoret og hvilke inntakskriterier som gjelder.

Valg av familievernkontor til intervjuundersøkelsen baserte seg på et ønske om variasjon av ulike kontor med utgangspunkt i noen gitte kriterier. Vi ønsket en variasjon ut i fra regional tilhørighet, sentralitet, kontorstørrelse og eierskap (statlig og kirkelig eid). For å få geografisk spredning er alle regionene representert med ett familievernkontor. Tabellen nedenfor viser hvordan vi har ivaretatt dette ved utvelgelsen av kontorer til intervjuundersøkelsen.

Tabell 2.5. Kriterier for valg av familievernkontor til intervjuundersøkelsen, og antall informanter ved hvert familievernkontor

	Sentralitet	Kontorstørrelse	Eierform	Antall informanter
Kontor 1	By	Stort	Kirkelig stiftelse	Leder + 2 medarbeidere
Kontor 2	By	Mellomstort	Statlig	Leder + 5 medarbeidere
Kontor 3	Småby	Lite	Statlig	Leder + 4 medarbeidere
Kontor 4	Storby	Stort	Statlig	Leder + 4 medarbeidere
Kontor 5	By	Mellomstort	Selvstendig stiftelse	Leder + 4 medarbeidere

I analysen ser vi at det er godt samsvar mellom hva kontorlederne og medarbeiderne forteller. Vi skiller derfor ikke mellom ledernes og medarbeidernes svar i fremstillingen av resultatene fra intervjuene, men behandler de sammen og under ett.

3. Generell vurdering av dagens familieverntjeneste

Innledningsvis er familievernet fremstilt som en tjeneste hvor familievernkontorene skal tilby hjelp til alle som trenger å snakke om vanskelige forhold i familien. For å få en mer inngående beskrivelse, og et nærmere innblikk i hvordan ansatte selv ser på familievernet som tjenesteyter, vil vi her la de som jobber i familievernet si noe om hvordan de vil beskrive familieverntjenesten. Disse beskrivelsene er basert på hva informantene i intervjuundersøkelsen forteller.

Ansattes beskrivelse av tjenesten

Ledere og ansatte ved de fem familievernkontorene som deltok i den kvalitative delen av undersøkelsen ble bedt om å gi en beskrivelse av familievernet som tjeneste. Til dette formidler informantene at familieverntjenesten tradisjonelt sett har arbeidet systemisk, og at den er å anse som et gratis diagnosefritt lavterskeltilbud. Man trenger ikke henvisning, og det er høy kvalitet og faglig tyngde i tjenesten. Familievernet beskrives som en høykompetent tverrfaglig spesialisttjeneste med mye erfaring og kompetanse, og med kjerneoppgaver ingen andre tjenester har. Videre rettes det oppmerksomhet mot at familieverntjenesten er, og/eller skal være lett tilgjengelig for befolkningen, og at den søker å ivareta relasjoner i familier. Familievernet har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Noen utsagn fra informantene bidrar til å synliggjøre deres forståelse av familievernet som tjeneste:

På familievernområdet skal vi være helsestasjon for familier. Lett tilgjengelig. Folk skal kunne ringe til oss, de skal kjenne til oss. Jeg jobber med vanlige folk, med vanlige vanskeligheter.

Jeg tenker at den viktigste beskrivelsen er at vi har vært en tjeneste som har hatt 'easy come, easy go' sammenlignet med psykisk helsevern, og hvor man må bli henvist. Det er et diagnosefritt lavterskeltilbud.

... jeg tror familievern som sådan jobber med psykisk helse og livskvalitet på tvers av kulturer og organisasjoner. Familie betyr mye for vår helse. Blir den rokket ved, blir grunnfjellet rokket ved. Der er familievernet som en mulighet og ressurs.

Når informantene beskriver tjenesten de arbeider ved bruker de gjerne betegnelsene "tradisjonelt", "tradisjonelt sett" eller "har tradisjonelt hatt". De viser med andre ord til det som har vært gjengs, og som over tid har kjennetegnet tjenesten. I en slik framstilling sammenlignes familievernet også med andre tjenester og deres oppgaver. Det presiseres for eksempel at familieverntjenesten tradisjonelt sett har hatt kjerneoppgaver eller tilbud som ingen andre tjenester har hatt. I denne forbindelse fremheves parterapien som særegen, og intervjuene våre

viser at dette er en kjerneoppgave som både ansatte og ledere mener det bør rettes sterkere oppmerksomhet mot i årene som kommer. Dette vil bli belyst nærmere senere i rapporten.

I tillegg til det ovennevnte viser informantene til noen endringer de senere årene, som også kan bidra til å beskrive dagens familieverntjeneste. Ansatte og ledere forteller at mer eller mindre "nye" temaområder eller satsningsområder har kommet til etterhvert, og at disse er med på å sette sitt preg på tjenesten og det tilbudet som gis. Særlig fremheves en økende oppmerksomhet rettet mot barn og barns medvirkning. Barna har fått mer fokus, og er kommet mer inn i arbeidet ved kontorene; de skal ses, høres og snakkes med. Dette momentet omtaler informantene stort sett som svært positivt og meningsfylt.

Videre fremheves fokuset på vold og høykonflikt, og hvordan denne "dreiningen", som krever mye tid og ressurser, og som for så vidt er viktig, kan bidra til å svekke tjenestens arbeid med forebyggende parterapi. Noen gir uttrykk for at de opplever at det har kommet til flere og flere oppgaver de siste årene - blant annet gjennom satsningen på ulike spisskompetansemiljøer, og at dette også er med på å beskrive familievernet som tjeneste i dag.

Om kjerneoppgavene

Som vist i introduksjonen definerer Lov om familievernkontorer hva som er familievernets kjerneoppgave(r). Det er å primært utføre familierapi og mekling i barnefordelingssaker. En ansatt beskrev kjerneoppgavene slik:

Parterapi og mekling er hovedområdene. (...). Et kriterium på kliniske saker er familie med hjemmeboende barn under 18 år. Vi skiller ikke på type problematikk, vi tar det som kommer. Er det rus eller psykiatri henviser vi videre. Og så er det mekling. Da er det differensiert mekling, ABC.

Kliniske saker og mekling beskrives som familievernkontorenes kjerneoppgaver. Informantene vektlegger i særlig grad parterapi, når de snakker om kliniske saker. For øvrig beskriver de denne delen av kjernevirksomheten som familiesaker, familiearbeid, foreldresamarbeid, foreldreveiledning og samtaler med barn. Det er relasjonssaker innad i familier som prioriteres. Kontorene tilbyr ikke individualsamtaler over tid, men de kan eksempelvis gjennomføre støttesamtaler med enkeltpersoner i forbindelse med samlivsbrudd.

Mekling beskrives også som kjerneoppgave. Par som skal skille lag, og som har felles barn under 16 år må møte til mekling. Dagens meklingsordning er differensiert i A-B-C-saker og kontorene må forholde seg til et absoluttkrav hvor foreldre skal tilbys mekling innen tre uker etter begjæringsdato. Noen informanter gir uttrykk for at meklingsordningen og kravene som ligger i denne fører til at mekling som oppgave fremstår som førsteprioritet ved kontoret. Det betyr imidlertid ikke at de selv anser parterapi som mindre viktig enn mekling.

Informantene gir uttrykk for at kontorene i dag ikke kan tilby kjerneoppgaven kliniske konsultasjoner eller samtaler til et like bredt publikum som de gjorde tidligere, og som i utgangspunktet er ønskelig:

Vi jobber mye med relasjonsproblemer, og mine og dine barn. Det kan være relasjonsproblemer, generasjonsproblematikk, gårdsproblematikk. Lovverket vårt er veldig vidt. Alle relasjonelle problemer kan defineres inn. Det gir en utfordring i forhold til hvem vi skal ta inn.

De opplever at inntakskriteriene har blitt strengere, noe som for enkelte til en viss grad oppleves å stride mot lovverkets definisjons- og tolkningsmuligheter. Flere gir uttrykk for at dette er et dilemma.

Om øvrige oppgaver og fokusområder

Utover kjerneoppgavene beskriver informantene som deltar i den kvalitative delen av undersøkelsen en rekke andre oppgaver som kontorene utfører. Disse oppgavene eller tilbudene er til dels ulike. Noen av dem kan forstås som lokale tilpasninger; at kontoret eksempelvis har identifisert et behov i befolkning og kommunene de sørver. Andre er knyttet til ulike programmer eller prøveprosjekter som enkelte kontorer deltar i, eller til de oppgaver som følger med det å bygge og drive et spisskompetansemiljø og/eller et regionalt ressursmiljø tilknyttet ett av spisskompetansemiljøene.

Noen forteller at de retter særlig oppmerksomhet mot foreldre med ikke etnisk norsk bakgrunn og arbeider bevisst for å forsøke å nå ut til dem. Det å være i en annerledes og fremmed kontekst kan gi behov for hjelp. I denne forbindelse beskrives kultursensitiv bevissthet og kompetanse blant de ansatte i tjenesten som svært viktig. Et kontor fremhever at det er ulikt hvorvidt kontorene jobber utadrettet. De mener at det også har vært rekruttert "blendahvitt" ved deres kontor, noe de har innsett, og nå gjort noe med gjennom å ansette mer mangfoldig. Et kontor trekker fram spesielt utadrettet virksomhet opp mot flyktningtjenestene som viktig.

Det bedrives også betydelig kursvirksomhet og gruppetilbud som samlivskurs, foreldrekurs og barnegrupper. Informantene forteller dessuten om utadrettet virksomhet – informasjonsarbeid, undervisning og veiledning, som retter seg mot ulike tjenester/aktører på ulike arenaer. Noen kontorer har et særlig fokus på forebygging og er tilknyttet prosjekter som omhandler foreldre med små barn. For øvrig beskrives vold i familier og voldsproblematikk som et fokusområde, som enkelte bruker mye tid og ressurser på.

Flere påpeker at denne utadrettede virksomheten er lovpålagt, men at dette ved enkelte kontor dessverre nedprioriteres særlig når omfang og krav om å utføre andre oppgaver øker.

4. Vurdering av kvaliteten på tjenestene

Vår forståelse av kvalitetsbegrepet knyttes i innledningen til helheten av egenskaper ved et produkt eller en tjeneste, og dets evne til å tilfredsstille en brukers krav eller behov. For å utdype dette er ansatte i familieverntjenesten bedt om å vurdere kvaliteten i de ulike tjenestene de har ved sitt familievernkontor. I tillegg har informanter i intervjuene kunnet fortelle mer om hva de legger i kvalitet i familievernets tjenester.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å vurdere kvaliteten i tjenestene ved sitt familievernkontor. Disse vurderingene kommer fram av tabellen nedenfor.

Tabell 4.1. Ansattes vurdering av kvalitet i tjenesten ved sitt familievernkontor innenfor noen områder. Prosent

	Svært god	God	Nokså god	Dårlig	Vet ikke	N
Mekling (A/B-saker)	71	27	0	0	2	378
Mekling (C-saker)	54	37	6	0	3	377
Parsaker	62	34	3	0	1	377
Familiesaker	47	45	6	1	1	374
Foreldresamarbeidsaker	58	39	2	0	1	375
Barnesamtaler	43	49	7	0	2	372
Saker hvor barn/unge er hovedpersonen	39	48	11	1	2	374
Kurs/gruppetilbud for parrelasjon, foreldreveiledning ol.	44	37	11	5	4	372

Jevnt over ser vi at de ansatte vurderer kvaliteten i tjenestene ved sitt familievernkontor som gode. Spesielt ser vi av tabellen at kvaliteten på meklingen i A/B-saker vurderes som veldig god, hvorav 71 prosent vurderer den som svært god og 27 prosent som god. Til sammenligning vurderes kvaliteten i mekling i C-saker noe lavere, hvor litt over halvparten (54 prosent) mener den er svært god, 37 prosent mener den er god og 6 prosent mener den er nokså god. Ingen mener at kvaliteten i meklingsaker er dårlig. Vi vil i et eget avsnitt presentere mer inngående hvordan de ansatte vurderer meklingen og kvaliteten i den.

I parsaker vurderes også kvaliteten som jevnt over veldig god, hvorav 62 prosent av de ansatte mener den er svært god, og 37 prosent anser den som god. Det er 3 prosent som mener at arbeidet med parsaker kvalitetsmessig bare kan vurderes som nokså god, mens ingen mener det ytes dårlig kvalitet i parsaker.

I familiesaker vurderes kvaliteten som svært god av litt under halvparten av de ansatte (47 prosent), mens omtrent samme andel (45 prosent) vurderer dette arbeidet av god kvalitet. Her oppgir 6 prosent at de synes det er nokså god kvalitet på tjenesten, mens en liten andel på 1 prosent mener tjenesteytingen i familiesaker er av dårlig kvalitet. Foreldresamarbeidssaker kommer også godt ut i de ansattes vurdering. Det er 58 prosent som mener kvaliteten innenfor

dette arbeidet er svært godt, og 39 prosent mener det er godt. Bare 2 prosent mener at kvaliteten i foreldresamarbeidssaker er nokså god.

I saker som innebærer barnesamtaler vurderer litt under halvparten (43 prosent) at kvaliteten i tjenesten er svært god, mens nesten halvparten mener den er god (49 prosent). Ingen vurderer kvaliteten på dette arbeidet som dårlig, men 7 prosent hevder det har en nokså god kvalitet. På samme måte er bildet nokså likt i saker hvor barn og unge er hovedpersonen, og hvor 39 prosent mener kvaliteten i tjenesten er svært god, og 48 prosent mener den er god. Her vurderer 1 prosent av de ansatte at tjenesten er av dårlig kvalitet, mens nær en av ti (11 prosent) mener kvaliteten på tjenester i saker hvor barn og unge er hovedpersonen er nokså god.

Familievernet har også tjenester som kurs, gruppetilbud, foreldreveiledning ol. Kvaliteten på disse tjenestene vurderes også i sin helhet som bra, og hvor 44 prosent svarer at kvaliteten er svært god. Litt over hver tredje ansatt (37 prosent) mener kvaliteten er god, mens rundt en av ti (11 prosent) mener disse tjenestene har en nokså god kvalitet. Det er 5 prosent som vurderer at disse tjenestene har dårlig kvalitet.

Sett under ett viser dette at ansatte i familievernet selv vurderer at de tjenestene de tilbyr ved sitt familievernkontor har en god kvalitet. De fleste mener tjenestene enten er svært god eller gode, og kun en mindre andel anser kvaliteten på tjenestene som nokså gode eller dårlige. Dette tyder på at de ansatte selv vurderer det dithen at det leveres tjenester med høy kvalitet i familievernet. Det er likevel verd å merke seg variasjoner innenfor kvalitetsvurderingene, og at det innenfor noen tjenesteområder kan være potensiale for å høyne kvaliteten noe.

Basert på intervjuundersøkelsen blant ansatte og ledere ved noen utvalgte familievernkontor vil disse resultatene utdypes med mer inngående informasjon. I de neste avsnittene vil det derfor gis beskrivelser og kvalitetsvurderinger av noen av tjenesteområdene med vekt på mekling, parsaker og barnesamtaler.

Mekling og parterapi

Familievernkontorene har som oppgave å foreta mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven § 51 (Lov om familievernkontorer). I forbindelse med separasjon eller samlivsbrudd er alle foreldre med felles barn under 16 år pålagt å møte til mekling. Hovedmålet med meklingen er å lage en foreldresamarbeidsavtale (samværsavtale) som er skriftlig, og som er til barnas beste. Foreldrene får tilbud om inntil 7 timer mekling, og den første timen er obligatorisk⁴.

De senere årene har det kommet sentrale føringer for hvordan familievernkontorene skal gjennomføre mekling ved samlivsbrudd. I denne forbindelse har de fått tilgang på materiell, minikurs og undervisning. Alle meklerne ved familievernkontorene er fagpersoner med særskilt opplæring i familiemekling. Dagens meklingsordning er differensiert i A, B og C-mekling.

⁴ <https://www.bufdir.no/Familie/mekling/>

Denne omtales også som prosessmekling; den har flere løp og man skiller mellom meklingssakenes alvorlighetsgrad og konfliktnivå. I C-meklingsaker er konfliktnivået vurdert som høyt, og det er derfor krav om at to meklere deltar.

Det fremgår av den kvalitative delen av undersøkelsen at informantene stort sett er fornøyde med den differensierte meklingsordningen og med tilhørende veiledende materiell, kurs og undervisning. Noen omtaler prosessmeklingen som et "skikkelig kvalitetsløft", at terapeutene gjennom denne har mulighet til å forberede seg bedre og at de i tillegg opplever å ha mer å tilby de som kommer til meklings enn det de hadde tidligere. Informanter forteller at meklings må prioriteres ved kontorene, og at de forholder seg til absoluttkrav for frister i denne typen saker:

De siste årene har fokus vært på meklings, A, B, C-meklinger, som skiller mellom meklingsaker. Det er en satsning som har vært veldig bra. Den er vi så fornøyd med. (...). Så på prioritet har vi absoluttkrav på meklings innen 3 uker. Mekling har førstepri. Det kommer vi ikke unna.

Det er kjempebra med differensiering av meklings. Vi har jobbet med prosessmekling før også. Det som er utfordringen er at det skal være to meklere i C-løpene. Vi klarer å stille med to meklere i time nummer 1, men ikke i time nummer 2. Og det er fordi kalenderen er fullstappet. Får ikke til en felles time. Vi er for få meklere, for få stillinger. De store kontorene som har meklingspar, de har andre forutsetninger

Utsagnene ovenfor viser at informantene er fornøyde med den differensierte meklings, og at denne oppgaven må prioriteres ved kontorene. Det er absoluttkrav og pålagte frister som skal følges. Samtidig ser vi av det siste utsagnet at noen kontorer opplever det som utfordrende og vanskelig å oppfylle kravet om to meklere i C-løpene. I dette tilfellet knytter informanten problemstillingen opp mot ressursene ved deres kontor. De er få ansatte; få meklere. Dermed blir de sårbare i forhold til å innfri kravet om at to meklere skal gå igjennom et løp i lag. Informanter ved et annet kontor beskriver noe av det samme:

Vi skal stille to personer i meklings. Vi er lojale til det. Men i ferieavviklingen kan det hende at det blir litt annerledes. Men vi er lojale til det. Strekker oss langt for å være to. Utviklingen til meklings har vært veldig bra, men som sagt har det gått på bekostning av det andre. (...). Mekling kjører vi prosess på, men det går på bekostning av parterapi.

Informanten er godt fornøyd med prosessmeklingen, men gir samtidig uttrykk for at parterapien kommer litt i skyggen av denne. Man opplever ikke å kunne rette et tilsvarende fokus på parterapien. I tillegg opplever også dette kontoret at kravet om to meklere sammen i C-løpene av og til kan være vanskelig å innfri.

Flere informanter ved ulike kontorer gir uttrykk for at de ønsker et sterkere fokus på parterapi og/eller tilsvarende oppmerksomhet rettet mot dette arbeidet, når de forteller om sine erfaringer

med meklingsordningen. Dette begrunnes særlig med at parterapi er å anse som et viktig forebyggende tiltak, som blant annet kan bidra til å hindre samlivsbrudd. Generelt sett anser informantene familievernets forebyggende arbeid som grunnleggende viktig, og de gir uttrykk for at dette området bør prioriteres og satses mer på i årene som kommer. Mange ønsker å tilby flere samtaler, og at flere par skal få tilbud om samtaler. På grunn av presset og pågang er det likevel ikke ressurser nok til alle, og de begrenser inntaket for hvem som skal få tilbud. Dette diskuteres nærmere både under avsnittet om grupper som ikke får tilbud, og også knyttet til spisskompetansemiljøer.

Noen informanter forteller at de opplever å arbeide med meklings sakene stort sett på samme måte som før, og at differensieringen i praksis ikke har betydd så mye for dem: *Jeg tenker at det ikke er så stor forskjell på hvordan jeg meklet før og nå. Det er kanskje visualisert mer nå. (...). Jeg har fått et hefte og tilgang på minikurs. Jeg bare jobber på.* Kravet om to meklere i de vanskeligste sakene er en endring som informantene synes å være opptatt av. Enten fordi kravet kan oppleves som vanskelig å innfri ved enkelte kontorer, eller fordi det oppfattes som for absolutt, slik denne informanten gir uttrykk for: *Jeg synes ikke differensiering har betydd så mye, men det at vi stiller med to. Noen ganger er det veldig nødvendig, andre ganger ikke.* Selv om to pågående meklings saker er i et C-løp, så betyr ikke dette nødvendigvis at det i begge vil være behov for to meklere. Behovet for to meklere bør ifølge denne informanten vurderes fra sak til sak.

Enkelte gir uttrykk for at de opplever inndelingen i A og B- løp som kunstig, og at denne måten å arbeide på er et uttrykk for standardisering:

Når det gjelder mekling A, B, C synes jeg det er en kunstighet i denne differensieringen, et usynlig skille mellom A og B, det er tøys. Det er bra at det går an å skille ut C-mekling, men vi har hatt en undersøkelse, og der stemmer ikke grovsorteringa vår.

Det må ikke bli for mye standardfokus. Er det B skal de få det og det tilbudet, eller er det A skal de få det og det. Det er ikke heldig. Den veldig standardiseringen er en grøft. Vi trenger en balansegang.

Utsagnene ovenfor viser til viktigheten av å søke å balansere klassifiseringer og inndelinger, slik at disse oppleves som hensiktsmessige i det praktiske arbeidet som utøves ved kontorene.

Samtaler med barn og barn i mekling

Samtaler med barn og barn i mekling er et temaområde som har fått mye oppmerksomhet i familievernet de siste årene. Denne endringen eller dreiningen handler om et tydelig fokus på det å snakke og samtale med barn, å få barn med i mekling og å involvere barn når beslutninger tas. I forbindelse med datainnsamlingen tilknyttet den kvalitative delen av undersøkelsen fremhever informantene denne endringen i familieverntjenesten, hvor fokuset nå er langt

sterkere på å involvere barna i sakene – å se dem, høre dem og å tenke barnas beste, enn det de opplevde tidligere. Å snakke med barn og å tilby foreldre å ta med felles barn (mellom 5 og 16 år) i første meklingsstime beskrives som et pålegg, og man jobber ut ifra krav om å øke andelen barnesamtaler og involvering av barn i familieverntjenestenes saker. Her er et utsagn fra én av informantene som viser til denne endringen:

Det er blitt mye større fokus på barn. I de saker vi har er det familievernet som først skal ivareta barns rettssikkerhet. De skal høres om bolig og samvær. Det har vi ikke vært gode på tidligere. Nå har vi gått opp fra 4-5 % til 25 % i meklingsaker. Kvaliteten i måten vi hører barn på, er blitt bedre.

I utsagnet viser informanten til betydningen av å ivareta barns rettssikkerhet, og at målinger viser at kontoret lykkes i forhold til å involvere barn mer i meklingsaker. De opplever å møte og snakke med barna på en bedre måte i dag enn de gjorde tidligere.

Samlet sett viser imidlertid intervjuene at det er ulike oppfatninger blant informantene hva angår fokuset på involvering av barn i familievernet. Dette synes i særlig grad å gjelde i forbindelse med meklingsaker. Noen gir uttrykk for et udelt positivt syn på kravet om å bringe barna på banen og å rette langt tydeligere oppmerksomhet på dem; barn har rett til å bli hørt og å få si sin mening. Andre gir uttrykk for å være mer tvilende i forhold til om dette generelt sett er riktig og/eller forsvarlig. De uttrykker at "riktigheten" og/eller "forsvarligheten" med hensyn til barns involvering bør vurderes fra sak til sak. Ett aspekt som synes å fremstå som vesentlig for de som tviler er avveininger som gjelder medvirkning versus beskyttelse, særlig i de meklingssakene som er konfliktfylte. Noen gir uttrykk for at man kan stå i fare for å pålegge barna for mye ansvar gjennom involveringen, og at dette fremstår som en bekymring i en del saker. Uttalelser fra informanter ved ulike kontorer synliggjør noen av disse til dels divergerende oppfatningene:

Det viktigste som har skjedd slik jeg ser det er at barn er med på meklingsaker. Vi har svart på kritikken fra FN og Barnekonvensjonen.

(...) Vi ser barn, tilrettelegger for barn – det er absolutt en endring. Barnet er mer med, mer i fokus. De skal høres, vi ser dem, hører dem og snakker med dem. Enten uten eller med foreldre. (...) jeg møtte motstand blant terapeutene. De mente at barna ikke skulle med i meklingsaker, men jeg syntes det var et viktig krav, og at foreldre får hjelp til å snakke med barna om vanskelige tema.

Det er mange dilemmaer knyttet til barn i meklingsaker. (...) Så lenge jeg ikke er relativt trygg på at foreldrene klarer å håndtere informasjonen, er jeg usikker på hva slags prosjekt vi har gående. Kanskje bedre å invitere barn etter en stund. (...) Kanskje det hadde vært mer relevant å snakke med barna når det har lagt seg litte grann.

Jeg tenker litt dobbelt om det å snakke med barn når beslutninger skal tas. Fordi barn er i konstant utvikling. De kan endre mening lett. På den ene siden skal vi høre på barn, men når vi gjør det, er jeg bekymret for at vi tillegger dem for mye ansvar.

Peset om å ha inn barn blir veldig instrumentelt. Vi må sikre oss at det er en god idé.

Flere informanter er opptatt av at det arbeidet som gjøres ved familievernkontorene i dag bærer mer og mer preg av det instrumentelle. I denne forbindelse gir de uttrykk for bekymring. Noen peker også på at involveringen av barn kan forstås som delvis instrumentell. Det skal være så og så mange saker, det skal gjennomføres så og så mange barnesamtaler, så og så mange møter. De ser at det handler om styring og kvalitetsindikatorer, men hva er egentlig nyttig å måle, spør de seg. Samtlige informanter gir uttrykk for at det er viktig å se barna og å høre på dem, men de er ikke nødvendigvis enige i når og/eller hvor mye de bør involveres.

Intervjuene viser også at enkelte kontorer opplever det som vanskelig å innfri kravene om samtaler med barn i meklingsaker, fordi de ikke har kapasitet. En informant sier det slik:

Kapasiteten er med på å forringe kvaliteten for en del av arbeidet som skal gjøres. Vi er altfor få. (...) Ved mekling sier vi at de kan ta med barna, og det kan være 4 uker til neste innsmett. Det går for lang tid. Vi samtaler for lite med barn der det er saker med vold. Nesten null. Vi har rett og slett ikke kapasitet til å gjøre et godt faglig arbeid.

En direkte konsekvens av å være for lavt bemannet er at kontoret ikke utretter et godt nok faglig arbeid, ifølge informanten. Et eksempel på dette er i gjennomføringen av samtaler med barn.

5. Kompetansens betydning for kvalitet

Informantene understreker betydningen av kompetanse, når de snakker om kvalitet i familieverntjenesten. De vektet kompetente fagpersoner svært høyt, og de oppfatter at familieverntjenesten generelt sett besitter meget høy faglig kompetanse som bidrar sterkt til å møte brukernes behov. For å fortsatt holde høy kvalitet i fremtiden vurderes det som svært viktig å ha mulighet til å kunne vedlikeholde og videreutvikle kompetansen i tjenestene. Kvalitet i familievernet fordrer med andre ord at kontorene rundt om i landet er kompetansesterke. En av informantene formulerer det slik:

Da jeg begynte i familievernet ble jeg slått av at det er en annen kompetanse og fagopptatthet, folk har utviklet faget videre. Teoretisk forankring og forståelse. Det har holdt seg, de er i stand til å utvikle seg og fornye seg. Både i forhold til politiske føringer, men også fagendring. Vi har sterkt fokus på fagutvikling. Internundervisning og faglig oppdatering prioriteres. Vi er en kompetansesterk tjeneste.

At familievernet er en tjeneste med høy kompetanse bekreftes også i spørreundersøkelsen. På spørsmål om utdanningsbakgrunn og tilleggsutdanninger ser man at de ansatte er kompetente medarbeidere med relevant fagbakgrunn og fagspesifikke tilleggsutdanninger. Fagligheten og utdanningsnivået blant de som jobber i tjenesten er med det høyt. Samtidig besitter mange av de ansatte lang ansiennitet med mange år i tjenesten. Av de som har besvart undersøkelsen har litt over en tredjedel (36 prosent) jobbet i familievernet i mer enn ti år. Dette tilsier at kunnskaps- og kompetansenivået i tjenesten er høyt.

At kompetansenivået vurderes som høyt i tjenesten ser vi også av spørreundersøkelsen. De ansatte vurderer heller ikke at manglende kompetanse er et hinder for å levere gode tjenester ved deres familievernkantor. Det er kun 5 prosent som sier seg helt enige i påstanden om at manglende kompetanse gjør at de ikke kan levere kvalitetsmessig gode tjenester ved deres familievernkantor, mens 11 prosent sier seg delvis enig i dette. To av tre ansatte (66 prosent) er uenige i at manglende kompetanse hindrer kontoret fra å levere kvalitetsmessig gode tjenester.

Kompetanseheving og oppdatert kunnskap bidrar til at ansatte i tjenesten har aktuell og relevant kompetanse i tjenesteytelsen. For påstanden om at manglende kompetanseheving er til hinder for å levere gode tjenester beskrives det et liknende mønster som for manglende kompetanse. I spørreundersøkelsen svarer rundt hver fjerde ansatte at de er helt enig (5 prosent) eller delvis enig (18 prosent) i at manglende kompetanseheving i familievernet går ut over kvaliteten i tjenestene. Det er med andre ord en liten andel som mener manglende kompetanseheving gjør at kvaliteten på tjenestene ved familievernkantoret ikke er god nok. På motsatt side er 44 prosent uenig og 30 prosent delvis uenig i at manglende kompetanseheving er et hinder for å levere gode tjenester ved deres familievernkantor. Samtidig gis det uttrykk for at formell kompetanse i familieterapi ved nyrekruttering til tjenesten i enten stor grad (39 prosent) eller i noen grad (46 prosent) vil påvirke kvaliteten i familievernet. Kompetanse vurderes derfor som

en viktig faktor blant de ansatte for å kunne levere tjenester av god kvalitet. Dette understrekes av at hele 92 prosent av de som besvarte spørreundersøkelsen mener faglig kompetanse ved kontoret har stor betydning for kvaliteten i familievernets tjenestetilbud.

Betydningen av faglighet og kompetanse bemerkes også i intervjuene som betydningsfullt for kvaliteten i tjenestene, og spesielt trekkes det da fram at det er viktig å holde fokus på kompetansen knyttet til kjerneoppgavene. I følge informantene kan det å bli pålagt mange andre oppgaver i tillegg til kjerneoppgavene bidra til å svekke kvaliteten i det grunnleggende arbeidet ved familievernkontorene, og hvor det å spre seg på mange og ulike oppgaver kan gjøre at kompetanse på kjerneoppgavene svekkes over tid.

Spisskompetansemiljøenes bidrag i kvalitetsarbeidet

I den kvalitative delen av undersøkelsen beskriver informantene dagens familievern tjeneste. I denne forbindelse er det særlig tre områder hvor det har skjedd endringer og/eller utvikling som løftes frem og drøftes, og som synes å ha betydning for hvordan ledere og ansatte vurderer kvaliteten i tjenesten og arbeidet ved kontorene. De tre områdene er spisskompetansemiljø, differensiert mekling og samtaler med barn/barn i mekling. I den påfølgende teksten synliggjøres trekk og/eller trender i det informantene formidler når det gjelder erfaringer og oppfatninger knyttet til disse tre temaene.

På ulike tidspunkter mellom 2015 og 2018 har det blitt opprettet fem spisskompetansemiljøer i familievern tjenesten, som fem ulike kontor har ansvar for. Disse er spisskompetansemiljøet for familievernets oppfølging etter omsorgsovertakelse, spisskompetansemiljøet for familievernets høykonfliktarbeid i mekling, spisskompetansemiljøet for samtaler med barn, spisskompetansemiljøet for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner og spisskompetansemiljøet for foreldrestøtte og forebygging. Tanken bak disse miljøene synes blant annet å være at tjenesten besitter en spisskompetanse som i større grad kan nyttes utover familierådgivning og mekling. Man ser for seg at tjenestens kapasitet, kompetanse og samfunnsrelevans økes gjennom dette utvidede samfunnsoppdraget, samtidig som det medfører en merkbart økt arbeidsmengde (Meld. St. 24, 2015-2016). I tilknytning til spisskompetansemiljøene er det opprettet regionale ressursmiljøer ved enkelte kontorer. Disse har en veiledningsfunksjon ovenfor de øvrige kontorene i sin region. Spisskompetansemiljøet, som har nasjonalt ansvar for implementering, opplæring, kvalitetssikring og veiledning av faglig standardisert praksis i etaten, skal også lære opp og veilede ressursmiljøene. Ressursmiljøene skal i sin tur bistå med opplæring, kompetanseoverføring, regional koordinering og oppfølging av beste praksis⁵.

Det fremgår av den kvalitative delen av undersøkelsen at etableringen av spisskompetansemiljøer knyttet til spesifikke satsningsområder oppfattes som statlig styrt, og at kontorene stort sett ikke har vært involvert i denne prosessen. Informantene oppfatter at

⁵https://www.bufdir.no/barnevernsforeldre/Familievernets_oppfolging/Familievernets_ressursmiljoer_for_oppfolging_av_foreldre_med_barn_i_fosterhjem_og_barnevernsinstitusjon/

kunnskaps- og kompetanseområdene, eller satsningsområdene, i stor grad har blitt definert ovenfra. Det fremgår også at informantene har mer eller mindre kjennskap til de ulike spisskompetansemiljøene, og at det er deres inntrykk at arbeidet som har blitt gjort, eller som gjøres i tilknytning til de ulike satsningsområdene, er variabelt og ujevnt. Flere utsagn fra informantene bidrar til å synliggjøre dette:

Det er en byråkratisk modell der man utvikler kompetanse i noen miljøer, og hvor kunnskapen skal komme ovenfra. Men kompetanse utvikles gjennom arbeidet vi gjør. Vi er generalister, og vi skal møte alt. Jeg synes det er litt – jeg er ikke sikker på om det er den beste måten å utvikle kunnskap på. Men det er denne måten som er valgt. Det er litt varierende kvalitet og så blir det ikke prioritert.

Jeg vet ikke hvor lurt det var med etableringen av spisskompetansemiljøene. (...). Mye statlig styring på hva man skal satse på, og samtidig har det kommet alt for lite fra spisskompetansemiljøene. Det eneste vi har fått fra dem er de som jobber med vold. (...). Høykonflikt og det å jobbe med barn har vi ikke hørt lyd ifra. Det er blitt superorganisert, mye penger, og folk måtte ha minimum master for å få jobbe med spisskompetansene. (...). Det ble mye konflikt. Så det handler mye om styring.

(...), men problemet er at staten kan bestemme at dette er bra, men ingen struktur på tilbakemelding, eller på hvordan ting virker. En utfordring er at det man mener i direktoratet og departementet er tungt å korrigere. (...) Den nye kompetansestrukturordningen har ikke klart å korrigere den ovenfra og ned-strukturen.

De har jo strevd litt alle disse miljøene. (...). Men jeg har en ide om at noen har fungert bedre enn andre. Noen har tydelig mandat, andre ikke. Spisskompetansemiljøet vi er mest kritisk til er det som har det mest avgrensede området, det er til foreldre som er fratatt omsorg. Vi synes det er ubegripelig at det skal et eget spisskompetansemiljø til for et såpass smalt område.

Kontorer som selv har ansvar for et satsningsområde og/eller som er ressurskontor snakker gjerne varmt om sitt temaområde og arbeidet som er lagt ned i forbindelse med dette, men de gir samtidig uttrykk for at de er lite kjent med hvordan det går med arbeidet som gjøres i de øvrige spisskompetansemiljøene. Det er en gjengs oppfatning at det er kommet noe mer ut av ett eller to av spisskompetansemiljøene, enn de øvrige. Det synes også å være en gjengs oppfatning at ett eller to av de fem spisskompetansemiljøene og satsningsområdene er mer relevante og interessante for familieverntjenesten, enn de øvrige. En informant tydeliggjør dette med ujevnheten i arbeidet og hva som per dags dato har kommet ut av de ulike spisskompetansemiljøene:

Jeg var med og utviklet spisskompetansen vår. Vi har kommet lengst. (...). Men vi venter på noe fra de andre spisskompetansemiljøene. Vi sitter og venter. (...). Våre folk er mye ute, lager veiledere, informerer, men jeg vet ikke hva de andre gjør.

Informanter ved kontorene som deltar intervjuundersøkelsen stiller spørsmål om aktualiteten ved flere av de satsningsområdene som er valgt ut. I denne forbindelse stiller også flere spørsmål om hvorfor parterapi ikke er et satsningsområde. De mener at dette absolutt burde inngå som et spisskompetansemiljø, dersom man i det hele tatt skal satse på å drive frem slike. Noen gir uttrykk for at dagens spisskompetansemiljøetsatsning er et feilskjær, mens andre mener at miljøene burde vært organisert annerledes. Noen utsagn fra informantene synliggjør noe av hva de tenker og mener om spisskompetansemiljøene og hvilke erfaringer de har med disse:

Kompetansen blir definert ovenfra, og kompetansemidler blir tildelt deretter. Direktoratet gikk fra å være et byråkrati til å bli et fagdirektorat. Det er nå en idé om at fagene skal utvikles der og sluses inn gjennom spisskompetansemiljøene

Parterapi er viktig for familievernnet. Det er det ikke noe spisskompetansemiljø på. Det synes jeg er merkelig. Som om de er redd for å ta på det. (...). Jeg tenker at det at parterapi ikke er spisskompetanse er helt absurd.

Men jeg har tenkt at jeg skulle ønske man kunne bygge opp et familievernets kompetansesenter der alle kompetansemiljøene kan jobb i det samme huset. (...). Jeg tenker at organiseringen av spisskompetansemiljøene skal være annerledes enn nå.

Jeg synes ikke vi trenger spisskompetansemiljøene. Jeg tror det blir en avsporing. (...). Å overorganisere familievernnet slik direktoratet har gjort er tøv!

Informantene synes ikke å oppfatte ordningen med spisskompetansemiljø som en åpenbar styrking av kvaliteten i familievernets arbeid og tilbud. Flere oppfatter satsningen som en tilleggsoppgave som direktoratet har definert alene, som kommer oppå og/eller som går utover kjernevirksomheten, som er til dels ressurskrevende og som det samtidig har kommet lite ut av for familievernnet generelt sett.

Også i spørreskjemaundersøkelsen kommer det frem at det er delte meninger om ordningen med spisskompetansemiljø. De ansatte ble spurt om de mener ordningen med spisskompetansemiljø bidrar til å heve kvaliteten ved det familievernkontoret de jobber ved. Det er en overvekt (42 prosent) som mener ordningen bidrar til å heve tjenestekvaliteten ved deres kontor, mens 24 prosent svarer at de mener den ikke bidrar til økt kvalitet ved deres familievernkontor. Nær en tredjedel (34 prosent) svarer at de ikke vet om

spisskompetansemiljøene bidrar til å heve kvaliteten i tjenestene ved deres kontor. At en stor del ikke vet om spisskompetansemiljøene bidrar til å heve kvaliteten i tjenestene de tilbyr, kan være et tegn på at bidraget ikke har vært lett å se for de ansatte.

I spørreundersøkelsen ble det videre spurt om hvilken nytte de ansatte vurderer ordningen med de ulike spisskompetansemiljøene har hatt for deres familievernkontor. Tabellen nedenfor gir en oversikt over de ansattes opplevde nytte av de ulike spisskompetansemiljøene.

Tabell 5.1. Ansattes vurdering av nytten ved sitt kontor av ordningen med de ulike spisskompetansemiljøene. Prosent.

Spisskompetansemiljø	Stor nytte	Noe nytte	Liten nytte	Ingen nytte	Vet ikke	N
Spisskompetansemiljø for familievernets oppfølging etter omsorgsovertakelse	12	30	22	13	23	372
Spisskompetansemiljøet for familievernkontorets høykonfliktarbeid i mekling	20	33	16	13	18	371
Spisskompetansemiljøet for samtaler med barn	15	31	21	12	21	372
Spisskompetansemiljøet for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner	39	36	8	5	11	368
Spisskompetansemiljøet for foreldrestøtte og forebygging	8	20	20	20	32	371

Som tabellen viser vurderes nytteverdien av de ulike spisskompetansemiljøene som varierende, og med en spredning i vurderingene av hvor stor nytte de selv mener at spisskompetansemiljøene gir. Resultatene viser at det er *spisskompetansemiljøet for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner* som oppleves å gi størst nytteverdi. Nær fire av ti (39 prosent) vurderer at de har stor nytte av det dette kompetansemiljøet bidrar med. Litt over en av tre (36 prosent) sier de har noe nytte av spisskompetansemiljøet som fordyper seg i vold i nære relasjoner. Det er 8 prosent som oppgir å ha liten nytte av dette kompetansemiljøet ved sitt familievernkontor, og 5 prosent oppgir at de ikke har nytte av dette spisskompetansemiljøets bidrag.

For *spisskompetansemiljøet for familievernkontorets høykonfliktarbeid i mekling* er det rundt halvparten som ved sitt kontor mener de har stor nytte (20 prosent) eller noe nytte (33 prosent) av dette miljøets arbeid. Av de som oppgir å ha mindre nytte av dette spisskompetansemiljøets arbeid svarer 16 prosent at de har liten nytte. Det er 13 prosent som oppgir at de ikke vurderer å ha nytte av spisskompetansemiljøet for høykonfliktarbeid i mekling ved sitt kontor.

Det er 15 prosent av de ansatte som vurderer å ha stor nytte av arbeidet *spisskompetansemiljøet for samtaler med barn* utfører. De som har noe nytte av dette arbeidet utgjør 31 prosent, og det er nær en av fem (21 prosent) som sier de har liten nytte av dette kompetansemiljøets arbeid. Litt over en av ti ansatte (12 prosent) mener de ikke har nytte av arbeidet som spisskompetansemiljøet for samtaler med barn utfører. Dette bildet er nokså likt de vurderingene som gis for *spisskompetansemiljøet for familievernets oppfølging etter*

omsorgsovertakelse. Her sier 12 prosent at de har stor nytte av deres arbeid, 30 prosent har noe nytte, 22 prosent har liten nytte, mens 13 prosent av de ansatte i familievernet ikke ser nytten av dette spisskompetansemiljøets arbeid ved sitt kontor.

Det er *spisskompetansemiljøet for foreldrestøtte og forebygging* som bedriver forebyggende innsats for barn, unge og familier som får lavest vurdering av nytteverdi blant de ansatte i familievernet. Litt under hver tredje ansatt oppgir å ha enten stor nytte (8 prosent) eller noe nytte (20 prosent) av dette kompetansemiljøets arbeid ved sitt familievernkontor. En av fem av de ansatte vurderer å enten ha liten nytte (20 prosent) eller ingen nytte (20 prosent) av dette spisskompetansemiljøets arbeid. Her oppgir også en tredjedel (32 prosent) svaralternativet "vet ikke" på spørsmål om kompetansesenterets nytteverdi for sitt familievernkontor. Det er viktig å påpeke at dette spisskompetansemiljøet ble etablert først i 2018. Når man skal tolke de ansattes vurderinger av nytteverdien må man ta høyde for nettopp dette; at kompetansemiljøet er forholdsvis nytt og at det ikke har kommet like langt i sitt arbeid som eksempelvis spisskompetansemiljøet for familievernets arbeid med vold i nære relasjoner.

Som tabellen viser er det en stor andel av de ansatte som svarer at de ikke vet om familievernkontor de jobber ved har nytte av spisskompetansemiljøenes arbeid. Andelen som har svart at de ikke vet om kompetansemiljøene har nytteverdi for sitt kontor varierer fra 18 til 32 prosent for de ulike spisskompetansemiljøene. Dette kan være en indikasjon på at det bidraget spisskompetansemiljøene skal gi til familievernkontorene ikke er godt nok synlig, eller ikke når ut til familievern tjenesten slik det er tiltenkt. Det kan også være et uttrykk for at familievernkontorene ikke klarer å nyttiggjøre seg spisskompetansemiljøenes bidrag i det praktiske arbeidet ved familievernkontorene, eller at tematikken spisskompetansemiljøene tar for seg ikke treffer godt nok den virkeligheten de ansatte i familievernet jobber innenfor. Som nevnt tidligere vet vi også at spisskompetansemiljøene har blitt etablert på til dels ulike tidspunkter mellom 2015 og 2018. Det betyr trolig at noen miljøer har kommet lenger i sitt arbeide enn andre. Dette aspektet kan også være med å forklare hvorfor en stor andel av de ansatte svarer at de ikke vet om de har nytte av enkelte spisskompetansemiljøers arbeid.

6. Andre kvalitetsfaktorer av betydning

Kompetanse er som vi har sett i forrige kapittel vurdert som en viktig faktor for kvaliteten i de tjenestene som familievernnet tilbyr. I tillegg finnes det en rekke andre faktorer som også kan være viktige for tjenestekvaliteten i familievernets møte med brukerne. I dette kapitlet vil vi i tillegg til kompetanse se nærmere på hvordan forhold som kan oppleves å være hemmende for tjenestekvaliteten, eller som hindrer de ansatte i å levere gode tjenester.

Vurdering av mulige kvalitetshindringer

Det ble i spørreundersøkelsen reist en del påstander om hvordan noen rammevilkår i familievernnet kan være til hinder for å levere gode tjenester ved familievernkontorene. Tabellen under viser hvordan de ansatte sier seg enig eller uenig i at disse påstandene gjelder for deres kontor, noe som indikerer hvordan de vurderer at vilkårene påvirker kvaliteten på tjenestene.

Tabell 6.1. Ansattes vurdering av påstander om ulike faktorer er til hinder for å levere gode tjenester ved deres familievernkontor. Prosent.

	Enig	Delvis enig	Delvis uenig	Uenig	Vet ikke	N
Manglende kompetanse	5	11	16	66	1	368
Manglende kompetanseheving	6	18	30	44	2	371
For dårlig/liten tid	34	38	16	12	1	374
For mange oppgaver	31	37	19	13	1	372
Manglende økonomiske ressurser	14	30	24	27	6	370
Manglende faglig lederstøtte	11	13	18	55	2	371
Manglende faglig kollegastøtte	5	9	19	67	1	370
Mangel på stedlig ledelse	12	14	14	58	2	373
Manglende lederstøtte (f.eks. personaloppfølging, lite HR-ledelse ol.)	11	16	16	55	4	374
For lite samhandling med andre samarbeidspartnere	6	37	31	21	5	373
For mye standardisering	15	25	24	32	4	372
Lite rom for faglig skjønn	7	14	24	51	4	364
For mye fokus på resultatkrav/indikatorer/ Målstyring	32	28	20	17	2	373
For mye fokus på effekter og virkninger av arbeidet	9	16	33	36	7	372
For få merkantilt ansatte	20	21	19	39	2	368
Manglende merkantilt kompetanse	5	9	17	66	3	368

Vi ser en spredning i svarene på hvor enig eller uenig man er i påstandene om hva som kan være til hinder for å levere gode tjenester ved familievernkontorene. Vi vil videre kort kommentere noen av disse resultatene basert på hovedinntrykket tallene i tabellen gir.

Manglende kompetanse og lite kompetanseheving vurderes i liten grad å være til hinder for kvaliteten i tjenesten. Som vi har sett tidligere er kompetansenivået i familievernnet høyt, og noe

de ansatte flagger som en viktig faktor for å levere kvalitetsmessig gode tjenester. Rundt tre av fire ansatte i tjenesten sier seg uenig eller delvis uenig i at manglende kompetanse eller mangel på kompetanseheving er et hinder for kvaliteten i tjenestene ved deres kontor.

Et økende tidspress og for mange pålagte oppgaver kan oppleves å gå ut over kvaliteten i arbeidsutførelsen. De ansatte svarer at økt tidspress og tilleggsoppgaver kan være et hinder for å levere tjenester av god kvalitet. Rundt en tredjedel svarer at de er enige i påstandene om at for dårlig tid eller for mange oppgaver er til hinder for å levere gode tjenester ved familievernkontoret. Tilsvarende er det litt over hver tredje ansatt som sier seg delvis enig i disse påstandene. Rundt en tredjedel sier seg enten uenig eller delvis uenig i at tidspress og for mange oppgaver er et hinder for å levere kvalitetsmessig gode tjenester.

Bildet er mer todelt i oppfatningen av økonomiske ressursers betydning for kvaliteten i tjenestene. Litt over halvparten av de ansatte sier seg uenig eller delvis uenig i at *manglende økonomiske ressurser* er til hinder for å levere gode tjenester, mens litt under halvparten sier at de er enig eller delvis enig i at manglende økonomiske ressurser er til hinder for å levere gode tjenester ved deres familievernkontor. De ansatte vektlegger derfor økonomiske ressurser litt forskjellig som betingelse for kvalitet i arbeidsutførelsen.

Mangel på å få faglig støtte fra enten leder eller kollegaer anses heller ikke som et hinder for kvaliteten i tjenesteytingen. Rundt tre av fire mener ikke at manglende faglig lederstøtte er et hinder for tjenestekvaliteten ved deres kontor, tilsvarende mener nær ni av ti av de ansatte at manglende faglig kollegastøtte ikke hindrer de i å levere gode tjenester. Dette indikerer at de fleste ansatte opplever at de både får faglig støtte fra sin leder og sine kollegaer, og at dette bidrar til gode tjenester ved familievernkontoret.

De fleste svarer at de ikke opplever at *mangel på stedlig lederstøtte, eller manglende generell lederstøtte*, er til hinder for kvaliteten i tjenestene. Rundt tre av fire er uenige eller delvis uenige i påstanden om at mangel på ledelse i form av stedlig lederstøtte eller generell lederstøtte er til hinder for kvaliteten av tjenestene ved deres familievernkontor. Samtidig svarer en fjerdedel det motsatte, og sier seg enig i at manglende stedlig ledelse, eller manglende generell ledelse ved deres familievernkontor er til hinder for å levere gode tjenester.

For lite samhandling med andre instanser og aktører oppleves av rundt halvparten av de ansatte å ikke være til hinder for at de kan levere gode tjenester. På motsatt side ser vi at rundt to av fem ansatte er enige eller delvis enige i påstanden om at for lite samhandling med andre samarbeidspartnere er til hinder for at man kan levere gode tjenester ved deres kontor. Som vi vil komme tilbake til senere kan det se ut som at det er et potensial for å mer samarbeid med andre aktører og instanser, og at dette kan bidra til at kvaliteten på tjenestene heves.

For mye standardisering og for lite rom for faglig skjønn nevnes av noen som utviklingstrekk innenfor familievernet. På spørsmål om dette påvirker kvaliteten i tjenesteytingen svarer litt over halvparten at de uenig eller delvis uenig i påstanden om at for mye standardisering hindrer dem fra å levere gode tjenester. To av fem ansatte er enig eller delvis enig i at for mye

standardisering er til hinder for å levere gode tjenester. På påstanden om at for lite rom for faglig skjønn hinder de i å levere gode tjenester, svarer tre av fire at de enten er uenig eller delvis uenig i det. Nær en av fem er enig eller delvis enig i denne påstanden.

Det ble fremmet påstander om at *for mye fokus på resultatkrav og effekter og virkninger av arbeidet* var til hinder for å gi god tjenesteyting. Litt over halvparten sier seg enten enige eller delvis enige i at det kan påvirke kvaliteten i arbeidet at det er for mye fokus på resultatkrav, indikatorer eller målstyring. Dette indikerer at mange opplever at for mye oppmerksomhet på resultater kan påvirke, og være til hinder for kvaliteten i tjenestene de leverer ved sitt familievernkontor. For påstanden om at for mye fokus på effekter og virkninger av arbeidet er til hinder for god tjenestelevering er de ansatte mer avmålt. Her svarer rundt en av fire at de er enige eller delvis enige i at dette er til hinder for å levere gode tjenester, mens nær tre av fire er enten uenige eller delvis uenig i det.

Merkantil kompetanse og merkantilt ansatte utgjør en viktig støttefunksjon til det faglige arbeide ved familievernkontorene. På påstander om manglende merkantil kompetanse er til hinder for å levere gode tjenester ved kontoret er fire av fem ansatte uenige i at dette er til hinder for å levere gode tjenester. Rundt en av ti er enig eller delvis enig i at manglende merkantil kompetanse ved familievernkontoret er til hinder for å kunne yte god kvalitet. Flere mener at for få merkantilt ansatte er til hinder for god tjenesteyting. To av fem i familievernet er enige eller delvis enige i at for få merkantilt ansatte er til hinder for å levere gode tjenester ved kontoret, mens nær tre av fem er uenige eller delvis uenige i denne påstanden.

Brukerbehov

Vi vil videre se på hvordan geografisk avstand til familievernkontor, kontaktilgjengelighet, ventetid, samarbeidet familievernet har med andre instanser og aktører samt forhold knyttet til kontorenes fasiliteter, kan ha betydning for kvaliteten i tjenesten. Nedenfor har vi satt opp to tabeller som viser ansattes vurdering av betydningen for kvaliteten i familievernets tjenestetilbud for de nevnte faktorene, og hvordan de ansatte mener at brukernes behov er ivaretatt for de samme faktorene.

Tabell 6.2. Ansattes vurdering av hvilken betydning ulike faktorer har for kvaliteten i familievernets tjenestetilbud. Prosent

Faktor	Betydning					N
	Stor	Noe	Liten	Ingen	Vet ikke	
Geografisk avstand/reisetid	40	53	5	1	1	379
Kontaktilgjengelighet	76	23	0	0	0	376
Ventetid	60	38	1	1	0	372
Faglig kompetanse ved kontoret	92	3	0	0	0	372
Samarbeid med andre instanser/aktører	41	53	5	0	1	377
Kontorfasiliteter, venterom, tilrettelegging	31	61	8	1	0	375

Tabell 6.3. Ansattes opplevelse av hvordan brukernes behov ivaretas i det kliniske arbeidet ved sitt kontor. Prosent

	Svært godt	Godt	Nokså godt	Dårlig	Vet ikke	N
Geografisk avstand/reisetid	26	45	23	4	2	379
Kontakttilgjengelighet	31	44	20	5	1	375
Ventetid	23	42	27	8	1	377
Faglig kompetanse ved kontoret	70	27	3	0	1	375
Samarbeid med andre instanser/aktører	16	51	25	6	2	374
Kontorfasiliteter, venterom, tilrettelegging	41	37	17	5	1	377

Vi vil videre kommentere disse tabellene og se svarene i sammenheng med hva informanter fra intervjuundersøkelsen sier om disse temaene.

Geografisk avstand, reisetid og kontakttilgjengelighet

Familievernnet skal være et lavterskeltilbud som er lett tilgjengelig for befolkningen i hele landet. Et prinsipp er at det skal være lett å oppsøke tjenesten, tilgjengeligheten skal være god, og tjenestene skal lett kunne benyttes for brukere som trenger hjelp. Avstand og reisetid til familievernkontoret nevnes av informantene som en faktor som ved enkelte kontorer kan ha en viss betydning for kvaliteten på tilbudet. Spesielt gjelder dette for familievernkontor som skal dekke store geografiske områder, og der avstander og reisetid til familievernkontoret er lang.

Ser vi til svarene fra spørreundersøkelsen så oppleves avstand og reisetid til familievernkontoret som betydningsfullt for kvaliteten på tjenestetilbudet, hele 93 prosent mener geografisk avstand har enten stor (40 prosent) eller noe (53 prosent) betydning for tjenestetilbudets kvalitet. Brukernes avstand og tilgjengelighet til familievernets tjenester vurderes derfor som en viktig faktor for kvaliteten. Bare 5 prosent mener den geografiske avstanden og reisetid til familievernkontoret har liten betydning for kvaliteten i tjenestene brukerne får. De ansattes vurderinger viser at geografisk avstand og lang reisetid til familievernkontoret for en del oppleves som en utfordring i det kliniske arbeidet. Selv om en stor andel sier at de mener brukernes behov ivaretas svært godt (26 prosent) eller godt (45 prosent) med hensyn til geografisk avstand eller reisetid, er det en betydelig andel som svarer at dette kun ivaretas nokså godt (23 prosent) eller dårlig (4 prosent).

Det å ikke nå ut til hele befolkningen i de kommunene det enkelte familievernkontor skal dekke, betyr at man ikke evner å imøtekomme behovene til alle godt nok. Noen familievernkontorer søker å løse eller å minske dette problemet ved å drive "utekontorer". Det vil si at de eksempelvis ukentlig har en fast kontordag i én eller flere mindre sentrale kommuner. Andre har ikke kapasitet nok til å drive slike utekontorer og/eller de ser ikke at dette er en løsning som vil bidra til betydelige positive endringer i forhold til problematikken. Å nå ut til et bredt publikum må ifølge informantene forstås som en faktor som bidrar til kvalitet. Dette både fordi man favner flest mulig, og fordi man har større mulighet til å fange opp og bistå par, foreldre

og familier i en tidlig fase i problemutviklingen. Med andre ord blir dette viktig i et forebyggingsperspektiv. Som en leder sier er forebygging viktig også i et folkehelseperspektiv:

Å være lavterskeltilbud for vanlige folk før det eskalerer er veldig viktig. Vi skulle kanskje hatt en egen stilling som var utadrettet. Det kunne jeg godt tenkt meg. I et folkehelseperspektiv. Det er jo det vi driver med. Veldig. Kan vi forebygge samlivsbrudd, kan vi forebygge barnevernssak. Det slår meg at de som kommer til mekling ikke har vært innom tidligere.

At familievernkontorene er tilgjengelige, lette og ta kontakt med, og lette å besøke gjennom at de er i nærheten av der brukerne er, blir derfor vurdert som viktig for at familievernkontorene skal kunne nå ut til de som trenger tjenestene, og det til rett tid.

Tilgjengelighetens betydning gjenspeiler seg også i kontakttilgjengeligheten. At det er lett å nå fram til tjenestene oppleves som veldig viktig for tjenestekvaliteten. Det er 76 prosent av de ansatte som svarer at kontakttilgjengelighet er av stor betydning for kvaliteten i tjenesten, mens resterende (23 prosent) svarer at det er av noe betydning. Det gis samtidig uttrykk for at kontakttilgjengeligheten oppleves å ivareta brukernes behov på en bra måte, og hvor 31 prosent mener kontakttilgjengeligheten ivaretas enten svært godt eller godt (44 prosent). Samtidig svarer en fjerdedel at dette ivaretas nokså godt (20 prosent) eller dårlig (5 prosent).

Ventetid

Som vi har vært inne på mener informantene at et sentralt trekk ved familievern tjenesten er at det skal være et lett tilgjengelig tilbud som er lett å få – et lavterskeltilbud. Det fremgår av intervjuene at det å være er lavterskeltilbud, som blant annet handler om å gi par og familier god hjelp når det trengs, representerer kvalitet. I den forbindelse oppfatter de det som avgjørende både å kunne møte og følge opp klientene jevnlig og så hyppig som den enkelte situasjon eller sak tilsier. Kapasiteten ved kontorene bør være slik at brukerne får tilbud om oppfølgingssamtaler innen rimelig tid, og i forhold til sakstype. Informantene mener at dette handler om å ta hensyn til det enkelte par eller den enkelte families situasjon, og at dette er en forutsetning med tanke på at terapien faktisk skal kunne være til nytte. Når brukerne må vente flere uker mellom hver oppfølgingssamtale, så opplever ledere og ansatte at dette forringer kvaliteten på tjenesten og tilbudene som gis ved kontorene. På direkte spørsmål om hva som er å forstå som kvalitet i familievern tjenesten, og hva som skaper og ivaretar betingelser for kvalitet, svarer altså informantene at "ventetid" en viktig faktor. Et par av dem uttrykker dette på følgende måte:

Noen har en time og ting faller på plass. Andre har fullt kaos i familien. Vårt hjertesukk er mangelen på tid. Vi har tette kalendere, har ikke mulighet til oppfølgingstime med vanskelige saker før flere uker etter.

Vi klarer å møte dem på en god måte, men et minus er at de må vente så lenge.

Noen synes det er urimelig at ikke parterapi prioriteres, lengre ventetid, mens der det er mekling er det med en gang. Ventetiden kan være 6 uker. Det kan være for lenge når folk opplever hverdagen som krevende. Vi kunne tilby tettere samtaler før. Jobbet mer prosess. Vanskelig å jobbe prosess når man møtes en gang i måneden. (...). Mekling kjører vi prosess på, men det går på bekostning av parterapi.

Når informantene trekker frem "ventetid" og reflekterer rundt erfaringene med at særlig den tiden som brukerne må vente mellom hver oppfølgingssamtale har blitt lengre, så ser de dette i sammenheng med mangel på kapasitet, bruk av ressurser knyttet til høykonflikt og mekling kontra (forebyggende) parterapi og formelle krav om antall årlige konsultasjoner.

Tabellen i begynnelsen av kapitlet viser at ventetid vurderes som en faktor som har betydning for tjenestekvaliteten. Nesten to av tre ansatte (60 prosent) mener at ventetid er en faktor av stor betydning for kvaliteten i tjenestene, og 38 prosent mener det er av noe betydning. Det er kun en prosent som mener ventetid har liten betydning for kvaliteten, og tilsvarende en prosent mener ventetid ikke har betydning for kvaliteten i tjenestene.

Når nesten alle vurderer ventetid som en faktor av betydning, så indikerer det at det å innfri kort ventetid er noe familievernet bør prioritere som et mål for å oppnå kvalitet ved tjenestene. Rundt en av fire (23 prosent) av de ansatte i familievernet mener brukernes behov i forhold til ventetid ivaretas svært godt. Det er 42 prosent som mener ventetiden blir godt ivaretatt, mens 27 prosent mener den blir dårlig ivaretatt. Det er 8 prosent som mener at brukernes behov blir dårlig ivaretatt hva gjelder ventetid.

Samarbeid med andre instanser og aktører

I sitt daglige arbeid samarbeider familievernkontorene med ulike aktører og instanser. Det fremgår av den kvalitative delen av undersøkelsen at kontorene har mer eller mindre etablerte samarbeidsavtaler; noen er mer formelle og langsiktige, andre er mer fra sak til sak. Fremfor alt fremhever informantene samarbeidet med helsestasjonene. Dette samarbeidet fremstår som det mest etablerte. Spesielt gjelder det i forbindelse med arbeid som har å gjøre med forebygging og oppmerksomheten som rettes mot foreldre med små barn. Noen kontorer har også etablert et tett samarbeid med helsestasjonene i forbindelse med prosjekter de har deltatt og deltar aktivt i over tid.

De kommunale barneverntjenestene defineres også som samarbeidspartner, men der enkelte kontorer erfarer et løst samarbeid med noe kontakt i enkelte saker, erfarer andre et mer etablert og systematisk samarbeid hvor de for eksempel har årlige kontaktmøter. Noen forteller også at de nå er i gang med å etablere samarbeid med barnevernet, og at dette skal gjelde i bestemte typer saker (konfliktsaker).

Enkelte kontorer er inne i barnehager og skoler for å informere om familievernet som tjeneste, og inviterer samtlige foreldre til barn som er på disse arenaene til årlige samlinger. I tillegg har noen erfaring med å arrangere fagdager med kommuner hvor både kommunalsjef, skolesjef, barnehagesjef, enhetsledere og ansatte møter opp, og hvor ansatte ved kontoret gir en presentasjon om familievern og mekling.

Tingretten omtales også som en potensiell samarbeidspartner av informanter ved enkelte kontorer. Andre kontorer fremhever samarbeidet med aktører som "Alternativ til vold", Statens Barnehus, politi, Kompetansesenter rus, Regionsenter for barn og unges psykiske helse, innvandremiljøer, kirkelig kulturverksted og utdanningsinstitusjoner.

Videre pekes det på at et sømløst samarbeid utad - det å jobbe tverrfaglig med andre relevante aktører og miljøer, kan høyne kvaliteten på det tilbudet som gis. I denne forbindelse fremgår det også at man ved enkelte kontorer ennå har mye å hente, og at de ønsker å arbeide mer aktivt for å få på plass noe mer systematisk samarbeid. Samarbeid med andre instanser og aktører vurderes å ha betydning for kvaliteten på familievernets tjenestetilbud. Av de ansatte er det 41 prosent som mener det har stor betydning, 53 prosent som mener det har noe betydning, og 5 prosent som vurderer det dithen at samarbeid med andre instanser og aktører har liten betydning for tjenestekvaliteten i familievernet. Det er 16 prosent av de ansatte som opplever at brukernes behov ivaretas svært godt i det kliniske arbeidet med hensyn til samarbeid med andre instanser og aktører. Rundt halvparten av de ansatte (51 prosent) mener brukernes behov ivaretas godt, og 25 prosent nokså godt med hensyn til et slikt samarbeid. Av de som vurderer dette negativt er det 6 prosent som vurderer at brukernes behov ivaretas dårlig hva gjelder samarbeidet familievernet har med andre aktører.

Flere informanter ved ulike kontorer gir uttrykk for at det ligger et uutnyttet potensiale i det samarbeid som det i utgangspunktet er mulig å etablere med andre aktører eller instanser, og som arbeider med tilgrensende problemstillinger. Ser vi til spørreundersøkelsen svarer hele ni av ti av de ansatte (91 prosent) at de mener et samarbeid med andre aktører eller tjenester vil styrke kvaliteten i familieverntjenesten i stor eller noen grad. Av disse mener nær hver tredje ansatt (35 prosent) at kvaliteten i familieverntjenesten i stor grad vil styrkes gjennom et økt samarbeid med andre aktører (og 56 prosent mener i noen grad). Det er 6 prosent som mener at samarbeid med andre aktører eller instanser i liten grad vil styrke kvaliteten i familieverntjenesten.

Kontorfasiliteter

Når det gjelder kontorfasiliteter så er ikke dette et tema som vektlegges av informantene som deltar i intervjuundersøkelsen, men ved ett av kontorene nevnes trange og lite brukervennlige lokaler som en faktor som har betydning for kvaliteten. I spørreundersøkelsen ble det imidlertid stilt et spørsmål om hvordan de ansatte vurderer at kontorfasiliteter, venterom har betydning for kvaliteten på tjenestene familievernet tilbyr. Her svarer 31 prosent av de ansatte at de mener at kontorfasilitetene er av stor betydning for tjenestekvaliteten, og 61 prosent vurderer at det er

av noe betydning. Det er 8 prosent som mener det har liten betydning for kvaliteten på tjenestene, og 1 prosent mener det ikke har noen betydning for tjenestekvaliteten.

De ansatte vurderer at brukernes behov blir ganske godt ivaretatt gjennom de kontorfasilitetene som familievernkontorene kan tilby. Det er 41 prosent som mener at brukernes behov ivaretas svært godt med hensyn til kontorfasilitetene som tilbys, og 37 mener kontorfasilitetene ivaretar brukernes behov godt. Det er 17 prosent som mener kontorfasilitetene ivaretar brukernes behov nokså godt, og 5 prosent mener de dårlig imøtekommer brukernes behov.

Inntakskriterier

Inntakskriterier forstås som hvem som får tilbud ved henvendelse til familievernkontorene og hvem som ikke får det. I dette inngår også hvem som prioriteres, og hvem som ikke prioriteres. I den kvalitative delen av undersøkelsen gir informantene ved de fem kontorene uttrykk for mer eller mindre klart definerte inntakskriterier. Samtlige kontorer prioriterer imidlertid par med hjemmeboende barn. Ved enkelte kontorer prioriteres par med hjemmeboende barn under 16 år. Ved andre kontorer prioriteres par med barn under 18 år. Noen gir uttrykk for at de med utgangspunkt i et forebyggingsperspektiv særlig vektlegger å gi tilbud og innpass til par med små barn. Det fremgår også at kontorene kan ha litt ulik inntakspraksis. Ved enkelte kontorer håndteres inntak av merkantilt ansatte. Ved andre kontorer håndteres inntak av team som også innbefatter familieterapeuter.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte ved familievernkontorene stilt spørsmål om det er noen grupper som bortprioriteres ved inntak. Litt over en tredjedel (38 prosent) av de ansatte svarer at det ikke forekommer bortprioriteringer av enkelte grupper ved deres familievernkontor. Tabellen under viser andelen ansatte som mener ulike grupper ikke prioriteres ved inntak, eller som de mener ikke oppfyller kriterier for å få et tilbud om behandling ved deres familievernkontor.

Tabell 6.4. Andel som oppgir at grupper ikke prioriteres ved inntak, eller som ikke tilbys konsultasjon eller får tilbud om behandling. Prosent (N=387).

	Andel som svarer at grupper ikke prioriteres ved deres familievernkontor
Par uten barn	51
Eldre (over 60 år)	28
De i aktiv rus	11
De med psykiske lidelser	7
Utøvere av alvorlig vold	5
Barn og ungdom som vil komme alene	4

Blant de ansatte oppgir rundt halvparten (51 prosent) at par uten barn er en gruppe som ikke prioriteres, eller som ikke får tilbud om konsultasjon eller behandling ved deres familievernkontor. Nær en tredjedel av de ansatte (28 prosent) svarer at eldre, dvs. de i

aldersgruppen over 60 år, ikke prioriteres ved deres kontor. Av de andre gruppene som ikke har prioritet oppgir 11 prosent at de i aktiv rus ikke prioriteres, og 7 prosent svarer at de med psykiske lidelser ikke tilbys konsultasjon. Videre er det 5 prosent av de ansatte som oppgir at utøvere av alvorlig vold ikke gis et tilbud om behandling ved kontoret, og 4 prosent av de ansatte oppgir at barn og unge som vil komme alene ikke prioriteres ved inntak.

Når kontorene prioriterer par med hjemmeboende barn, betyr ikke det nødvendigvis at de avviser alle andre som henvender seg. Informantene forteller imidlertid at de opplever at brukergruppen eller målgruppen har blitt smalere. De må avvise flere enn de gjorde før, blant annet fordi de ikke har tid eller kapasitet til å bistå alle. Enkelte informanter poengterer at de tidligere kunne gi tilbud til enkeltpersoner, men at de i dag må nedprioritere henvendelser fra disse. I denne forbindelse henvises det også til Lov om familievernkontorer som beskriver at også enkeltpersoner kan henvende seg direkte til et familievernkontor. Én informant sier det slik:

Vi kan gi tilbud der eneforsørger er mye alene, eller der en strever med å få den andre på banen. Men individualterapeutiske ting hører hjemme andre steder. For 15 år siden hadde vi plass til dette også, men på grunn av prioriteringer må vi skille mer ut. Også par som ikke har barn blir bedt om å oppsøke andre enn familievernet.

Den kvalitative delen av undersøkelsen viser imidlertid at det er forskjeller mellom kontorene med hensyn til inntakskriterier og prioriteringer. Som nevnt innledningsvis i dette avsnittet opererer kontorene med mer eller mindre klart definerte inntakskriterier. Ved ett av kontorene forteller både leder og ansatte at de sjelden sier nei til noen som henvender seg direkte til dem eller som blir henvist, selv om de alltid prioriterer barnefamilier først. Dette poengteres blant annet på følgende måte:

Vi prioriterer familier med barn. Men er det et par i 60-årene med alvorlig krise sier vi ikke nei til dem heller. Vi tenker på hvordan vi skal prioritere og hvordan vi skal nå de vi vil nå. Vi har ikke landet den diskusjonen, men vi tar unna de som tar kontakt med oss.

Ved et annet kontor forteller informantene at det er pågangen som styrer inntaket:

Det som styrer inntaket vårt er pågangen. Har vi veldig stor pågang, må vi justere hvem vi tar inn. Og da prioriterer vi bort de som ikke har hjemmeboende barn. Og vi gir ikke tilbud om individualsamtaler over tid, i så fall maks 1-2 timer. Men dette er den offisielle versjonen, og noen trenger jo støttesamtaler etter brudd. Så vi har alle "svin på skogen". Det vil si de får flere timer enn 1 til 2 timer. Det handler jo om relasjoner det og. Noen ganger er vi avhengige av individualterapi, men de kommer inn som familie.

Sitatet over viser at familierapeuter, selv med regler om hvem som skal prioriteres og hvor mange samtaler man skal tilby, gjør vurderinger fra sak til sak. En kaller det klinisk skjønn: *Vi skal ha åtte samtaler per dag, men jeg bruker mitt kliniske skjønn til å overprøve det kravet enkelte ganger.*

Ved et tredje kontor synes inntakskriteriene å være mer absolutte. En informant sier det slik:

De som ikke har hjemmeboende barn blir avvist. Det er kanskje det viktigste. De fikk tilbud tidligere. Det som er med familievernet er at det er flere tyngre saker nå. Vi bruker mer tid per sak. Familievernet i snitt bruker flere konsultasjoner per sak enn tidligere. Det handler om at vi jobber mer med vold og slike ting.

Familievernkontorene rundt om i landet opplever til dels ulik pågang og kontakt med befolkningen. Det kan også virke som de fokuserer og jobber med til dels ulik problematikk i det daglige, og at dette også får betydning for deres arbeidspraksis og for de inntakskriterier de eventuelt setter.

Informanter ved flere kontorer gir imidlertid uttrykk for at de har et ønske om å se og sette familien og familiebegrepet inn i en større sammenheng, enn kun ved å operere med par med hjemmeboende barn. De mener for eksempel at samtaler med besteforeldre ofte kan være svært viktige. På samme tid gir de uttrykk for at de opplever å måtte prioritere konsultasjoner eller samtaler med par med hjemmeboende barn, siden de ikke har ressurser eller kapasitet til å tilby bredere hjelp innad i familiene. Informanter ved ett kontor forteller at de i enkelte tilfeller har valgt å ha tre generasjoner inne til samtale - det vil si besteforeldre, foreldre og barn. De beskriver virkningen av disse samtalene som helsefremmende, og at de har opplevd å kunne hjelpe mange mennesker i én familie samtidig.

Når det gjelder type problematikk som ikke inngår i "familierelaterte problemer", spesifiserer informantene rus og psykiatri. Med andre ord: Dersom hovedproblematikken er rus og/eller psykiatri, henvises brukerne videre.

Grupper som ikke får tilbud eller som ikke nås

Samtidig som ledere og ansatte beskriver en arbeidshverdag ved kontorene hvor tempoet øker og stadig blir større blant annet fordi de opplever at flere henvender seg til dem, betegner de også familievernet som en delvis "hemmelig tjeneste". Med dette forsøker de å si noe om den generelle befolkningens kjennskap til, og befatning med, familievernet som tjeneste. De oppfatter at det er mange som ikke er klar over at tilbudet finnes, og de ser et behov for å gjøre tjenesten mer allment kjent. En av informantene sier det slik:

Og vi er litt hemmelig tjeneste. (...). Vi har en utfordring der. Det er en stor jobb å gjøre i forhold til å synliggjøre familievernet til allmenheten.

Dersom det stemmer at mange i befolkningen ikke kjenner til familievernnet, er det grunn til å tro at par og familier som trenger den type hjelp som tjenesten kan gi i realiteten ikke får dette. I hvert fall får de det ikke i regi av det offentlige tjenestetilbudet i familievernnet. For kontorer som ligger utenfor større byer og/eller som dekker mange kommuner hvor det er snakk om store geografiske avstander (mellom kommunene og kontorene), kan dette med kjennskap til- og befatning med familievernnet fremstå som særlig relevant. Det er vanskelig å nå ut til befolkningen i alle kommunene.

For kontorer som ligger mer sentralt plassert i større byer eller i tettbebygde strøk med kortere avstander, kan betegnelsen "hemmelig tjeneste" i større grad være betegnende sett opp imot særskilte grupper som ikke nås, eksempelvis ikke etnisk norske familier eller familier med innvandrerbakgrunn. Her forteller en informant om erfaringene ved deres kontor og at det er behov for å gjøre tjenesten mer kjent:

Vi ser jo at vi er mest brukt av innbyggerne som er nærmest oss. (...) Dessverre er vi for lite kjent i befolkningen. Det viser også befolkningsundersøkelser, at for få vet om oss. Og særlig de forebyggende tilbudene vi har. Kun det bruddrelaterte er kjent. (...) At folk vet om oss, om tilbudet, det er der trykket må legges. (...) Men jeg tror det tar tid å spre informasjon.

Refleksjoner rundt hvem som er familievernkontorenes brukere, og hvilke inntakskriterier som gjelder gir informasjon om særskilte grupper som ikke får tilbud, og/eller som ikke nås. Når det gjelder grupper som ikke får tilbud eller ikke prioriteres, nevner informantene spesielt voksne par med barn som ikke er hjemmeboende og par uten barn. Når det gjelder grupper som er vanskelig å nå, nevnes spesielt ikke etnisk norske par med barn. Ikke etnisk norske foreldre oppleves som til dels vanskelig å nå, komme i kontakt med og å få gitt informasjon til om tjenesten og om tilbudet som gis ved familievernkontorene. Likekjønnede par uten barn er også en gruppe som nevnes, og som ansatte ved enkelte kontorer opplever at de har vansker med å nå ut til, og/eller som ikke tar kontakt med dem.

Informanter gir uttrykk for at de opplever det som beklagelig og synd at de ovennevnte gruppene ikke får et tilbud hos dem, og at de ikke evner å nå ut til deler av befolkningen. Dette utsagnet sier noe om hvordan utviklingen oppleves ved ett av kontorene:

For å være ærlig tenker jeg at den utviklinga vi ser er at det aldri har vært tilført så mange ressurser, men likevel har vi slitt med å gi tilbud nok. Det handler om at det er flere som henvender seg til oss. Jeg synes det er synd at folk uten barn ikke får tilbud hos oss. Og det er en del familier hvor det er behov for å snakke sammen når barna blir voksne. Men da er det ofte å ha flere i rommet. Da får man en god gammeldags familieterapi. Men slike saker må henvende seg til private. (...). Med så mye tilstrømming som vi har, må vi be folk henvende seg til private aktører.

7. Ytre betingelser som kan påvirke tjenestens kvalitet

Det kan være en rekke ytre betingelser og forhold som av betydning for familievernet. I spørreundersøkelsen ble det stilt noen spørsmål knyttet til et utvalg betingelser som antas å kunne påvirke kvaliteten i familieverntjenesten. Dette handler om pålagte ekstraoppgaver og krav, de økonomiske rammebetingelsene, prioritering rundt rekruttering og kompetanse, størrelse og antall ansatte på familievernkontorene, samt betydningen av å samarbeide med andre aktører og instanser. Hensikten var å få fram et bilde av hvordan slike betingelser kan påvirke tjenestekvaliteten.

Tabellen under framstiller vurderingene de ansatte gir av nevnte betingelsers påvirkning for den kvaliteten som leveres ved familievernkontorene.

Tabell 7.1. Ansattes vurdering av i hvilken grad ulike betingelser påvirker kvaliteten i familieverntjenesten. Prosent.

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ingen grad	Vet ikke	N
Pålagte krav i disponeringsbrevene som kommer i tillegg til kontorets kjerneoppgaver går på bekostning av kvaliteten i utøvelsen av kjerneoppgavene	14	52	20	3	11	368
De økonomiske rammebetingelsene er tilstrekkelige for å yte god kvalitet i tjenesten	18	55	16	2	9	365
Formell kompetanse i familieterapi bør vektlegges ved nyrekruttering i tjenesten	65	29	4	0	2	367
Kontorstørrelse (dvs. antall ansatte ved kontoret) er av betydning for kvaliteten i familieverntjenesten	39	46	11	1	4	366
Samarbeid med andre aktører eller tjenester styrker kvaliteten i familieverntjenesten	35	56	6	0	3	368

Tilleggsoppgaver som pålegges de ansatte i tjenesten, og som kommer på toppen av kjerneoppgavene, er det 14 prosent av de ansatte som i stor grad mener går på bekostning av kvaliteten i utøvelsen av kjerneoppgavene. Rundt halvparten (52 prosent) mener dette i noen grad påvirker kvaliteten, og nær en av fem (20 prosent) mener at pålagte tilleggsoppgaver i liten grad påvirker kvaliteten i utøvelsen av kjerneoppgavene. Dette indikerer at det å bli pålagt flere oppgaver og krav i disponeringsbrevene påvirker kvaliteten og går på bekostning av hovedaktivitetene. Slike tilleggsoppgaver kan slik sett påvirke kvaliteten i utøvelsen av kjerneoppgavene.

De økonomiske rammebetingelsenes vurderes å ha en betydning for kvaliteten på tjenesten ved at gode økonomiske rammevilkår vurderes å gi rom for å kunne utføre tjenestene på en god måte. Nær to av ti (18 prosent) mener de økonomiske rammene i stor grad har betydning for kvaliteten i tjenestene, mens litt over halvparten (55 prosent) mener de økonomiske rammene i noen grad påvirker kvaliteten. Det er 16 prosent som mener at økonomiske rammevilkår i liten

grad påvirker kvaliteten i tjenestene. Kompetanse nevnes som en viktig faktor for å ha god kvalitet i familievernet. Det å ha formell kompetanse i familieterapi anses som sentralt i arbeidet. God kvalitet i tjenestene forutsetter relevant og aktuell kompetanse blant de ansatte. Dette synliggjøres gjennom at to av tre ansatte (65 prosent) i stor grad mener at formell kompetanse i familieterapi bør vektlegges ved nyrekruttering for å påvirke tjenestekvaliteten. Nær en av tre (29 prosent) mener at det i noen grad påvirker kvaliteten.

Størrelsen på kontoret vurderes å ha innvirkning på kvaliteten i arbeidet som utføres ved kontoret. Kontorstørrelse vil bli nærmere diskutert i neste kapittel, men ser vi her på hvordan de ansatte vurderer kontorstørrelsens betydning, så mener nær to av fem (39 prosent) at kontorstørrelsen i stor grad påvirker kvaliteten i familieverntjenesten, mens litt under halvparten (46 prosent) mener det i noen grad påvirker kvaliteten. Nær en av ti mener kontorstørrelse i liten grad (11 prosent) eller ikke det hele tatt (1 prosent) har betydning for kvaliteten på tjenestene.

Det er en oppfatning av at samarbeid med andre aktører eller instanser kan bidra til å styrke kvaliteten i familieverntjenesten. Som vi tidligere har sett mener nær en tredjedel (35 prosent) av de ansatte at familieverntjenesten utfører oppgaver som andre tjenester heller kunne utført. Dette indikerer at det innenfor familievernet utføres arbeidsoppgaver som grenser til andre instansers ansvarsområder, eller det er et overlapp mellom ulike aktører i hvilke oppgaver som utføres. At familievernet i større grad kan samarbeide med andre aktører og instanser kan ha betydning for kvaliteten på de tjenestene familievernet leverer. Eksempelvis kan dette føre til at man klarer å utnytte potensialet i hjelpeapparatet bedre, og ved at faglig ekspertise brukes på en bedre måte, men også fordi det kan avlaste familievernet for oppgaver som kan høre hjemme i andre instanser eller hos andre aktører. Det kan gi familievernet mer rom for å konsentrere sin innsats om sine viktigste oppgaver.

Litt over en tredjedel (35 prosent) av de ansatte i familievernet mener at samarbeid med andre aktører eller tjenester i stor grad bidrar til å styrke kvaliteten i familieverntjenesten. Litt over halvparten (56 prosent) mener det i noen grad styrker kvaliteten at familievernet samarbeider med andre instanser og aktører. Samarbeid med andre i hjelpeapparatet anses derfor som positivt for familievernet kvalitet.

Måling av kvalitet

Den kvalitative delen av undersøkelsen viser at både ledere og ansatte er opptatt av mål på kvalitet og hva som egentlig måler kvalitet. De gir uttrykk for at det ikke er lett å finne gode måleparametere. Det familieverntjenesten og det enkelte kontor blir målt på oppleves ikke nødvendigvis som konstruktivt i forhold til kvalitet, eller hva som er å anse som kvalitet. Tvert imot oppfattes noen av målkravene å bidra til å svekke kvaliteten i tilbudet, og at man ikke lenger opplever å møte brukernes behov på en god nok måte. En informant ved ett av kontorene beskriver dette på følgende måte:

Vi har sett på måleparameterne og fått vite at vi er lave på (...). Men det vi ser er at vi kan nå måleparameterne ved å gi et dårligere tilbud. (...). Vi kunne kjørt en standardisering, for eksempel parterapitime hver 6 uke. Men da er det et dårligere tilbud til paret.

Informanter ved et annet kontor sier det slik:

Det er vanskelig å få rom til det arbeidet vi ønsker med familiene, jeg har mye å by på, men har mål om 500 saker i året. Det er en økende frustrasjon. (...). Jeg har vært her i 7 år, jeg ser at familievernet har gått fra å være autonomt til at det er telt og styrt. Kvalitetsindikatorer, mer styring, politisk styrt. (...).

Informantene formidler en tydelig misnøye når det gjelder kvalitetsindikatorer og målinger som knytter an til røde, gule og grønne tall. Ord som "produksjon" og "røde tall" oppleves dessuten som en måte å snakke og kommunisere på som ikke passer inn i virksomheten og hverdagen ved kontorene. Det gis også uttrykk for at kontorene blir målt på kvantitet og ikke på kvalitet. I denne forbindelse nevnes eksempelvis kravet om antall konsultasjoner i året som har økt fra 450 til 500. Informantene oppfatter at dette kravet går ut over og svekker kvaliteten på tilbudet til brukerne, blant annet ved at det tar altfor lang tid mellom hver gang de kan tilby samtaler. Hjelpen de tilbyr blir ikke effektiv nok. Flere mener som denne informanten:

Vi har ikke kapasitet til å møte folk hyppig nok eller med flere terapitimer. (...). Det går utover effektiviteten av arbeidet vårt. Kunne fått til kjappere og bedre endringer.

Informantene opplever at det kommer nye krav og pålegg fra direktorat og etat som familievernkontorene rundt om i landet selv ikke har noen innvirkning på. De opplever at de ikke blir spurt om hva de tenker om hva de gjør, og at nylig innførte systemer eller satsningsområder aldri blir evaluert. Her er noen utsagn fra informanter ved ulike kontorer som sier noe om dette:

Vi godtar pålegg, men har lite innvirkning på det. Det handler om systemet. Det vedtas i direktoratet og kommer til oss som pålegg. Men ingen sløyfer går tilbake. Den sløyfa i statsforvaltningen mangler. Det er en spenning mellom faglig autonomi og statlig styring.

Det er blitt en dreining til New Public Management. Det er pakke og tilbud som skal gis til rett tid. Dette skjer i barne- og ungdomspsykiatrien, og det merker vi kommer inn også i familievernet. Tenkningen var kanskje ålreit, men noe har skjedd som fører til at vi løper etter oss selv. (...). Det er så mange krav i ulike retninger som skal bli målt.

Noen av mine medarbeidere sa at det er så mange krav som stilles, vi jobber og jobber men det er aldri godt nok. Det er demotiverende å jobbe på den

måten. Jeg ser at det er veldig mange oppgaver. Det blir aldri godt nok det vi gjør. (...). Det er noen styringsparametere som aldri blir møtt. Vi rekker ikke, og det påpekes.

Informantene gir uttrykk for misnøye som går både på det å ikke bli hørt og involvert i forkant av beslutninger som gjelder nye krav, pålegg og satsningsområder, samt i etterkant av disse i forhold til utveksling av erfaringer som gjelder hvordan de fungerer i praksis. De etterlyser dialog slik at det kan være mulig å få til et samspill mellom direktoratet, regionene og familievernkontorene. Som informanter ved ett av kontorene påpeker: *Nå ser vi dem ikke. Det er usynlige mennesker. (...) Snakk med oss, ikke styr oss.* Ved et annet kontor uttrykker informanter noe av det samme:

Det er veldig avstand mellom oss som sitter her og den styringen fra oven. Det er slitasje, krav til måltall, frister, og så vet vi hvordan hverdagen er. Vi ser ikke på fugler, men springer for livet her. (...). Vi skal ha et visst antall barn i prosent, men det er jo ikke noe vi kan bestemme. (...). Det er et problem med dialogen med direktoratet. Det styres ovenfra.

Den kvalitative delen av undersøkelsen viser også at frister og fokus på måltall og antall konsultasjoner gjør noe med ledere og ansattes forståelse av det arbeidet de gjør, og den hjelpen de tilbyr brukerne. Utsagnet *Familier i krise på samleband*, sier noe om dette. Dette kan tolkes som at man ikke opplever å kunne bistå den enkelte familie ut ifra dens særskilte situasjon og behov, men at man nærmest må forholde seg til en produksjonsprosess hvor det viktigste er at produksjonen er høy. Dermed fremstår mengde eller størrelse som viktigere enn det å imøtekomme familienes behov. Denne måten å tenke og arbeide på synes å samsvare dårlig med det som kjenner seg ut som familieverntjenestenes grunnleggende utgangspunkt, nemlig systemteori og systemisk tenkning. Her beskriver et par av informantene hvordan kravene til måltall får innvirkning på kvaliteten i arbeidet. Tiden som settes av til brukerne blir avkortet, og hjelpen som gis blir mer usammenhengende og overfladisk:

Og så er det en del parametere vi måles på som er litt rare. Produksjonsmessig. De fleste føler at de jobber veldig mye. De fyller dagene med så mange oppgaver som mulig. En sa at det er som å løpe maraton i 100 – metertempo. Det blir litt for lite tid til å puste ut. Man får ikke pauser, lite tid til å kjenne etter, tid til egen fagutvikling som ikke handler om å reise på kurs, men at man kan sitte på kontoret og reflektere over tema i arbeidet sitt.

Vi prøver det vi kan, men det blir for oppstykket. Antall konsultasjoner: 500 i løpet av et år. Det er full stilling. Tidligere var det 450, men de største har 500. Da blir det mye fokus på om pilene er røde eller grønne og om vi oppnår måltall. Jeg føler at jeg får jobbet mindre grundig, jeg må ta snarveier.

Systemisk tenkning er kontekst- og relasjonsorientert. Man er opptatt av forståelsesrammer og at det ikke finnes en objektiv virkelighet som er mer eller mindre korrekt. I et slikt lys kan produksjonsmål, standarder og samlebånd fremstå som lite hensiktsmessig og relevant.

8. Organisering og ledelse

I intervjuene har vi spurt om organisering av kontorene når det gjelder geografisk spredning, tilgjengelighet, størrelse på kontorene, utekontor og antall ansatte. Vi har også sett på hvordan ledelse på kontornivå organiseres og oppleves. Når det kommer til fysisk eller geografisk tilgjengelighet er det noen lokale variasjoner.

Et mål er at familieverntjenesten skal være nasjonalt likeverdig⁶. Både organisering, geografisk spredning og tilgjengelighet vil være avgjørende for en opplevelse av likeverdighet.

Avdelinger, utekontor og kontorstørrelsens betydning

Enkelte kontorer har et stort geografisk nedslagsfelt med stort befolkningsgrunnlag. Da er familievernkontoret ofte organisert med flere avdelinger, enten med en leder for alle eller med avdelingsledere. Andre familievernkontor opererer med utekontor. Dette gjøres på ulike måter, der man for eksempel har en eller to ansatte som reiser ut en gang per uke eller to ganger i måneden og tilbyr tjenester der folk bor. Et kontor har spesielt god erfaring med å bemanne utekontoret med to ansatte annenhver uke, i stedet for at en enkeltperson alene skal bemanne det en dag per uke.

I regioner med store avstander og lav befolkningstetthet ser man at de som bruker familievernkontoret mest er de som bor i nærliggende kommuner. De som bor lengre unna kommer kun når det gjelder mekling, siden en time hos familievernet ofte innebærer å ta fri fra skole eller jobb en hel dag:

Vi har et stort geografisk område. Over tre timer til enkelte steder. Det blir ikke helt likeverdig tilbud i vårt område da.

Et annet kontor skulle ønsket seg et utekontor, men det er for lavt befolkningsgrunnlag til at det reelt er et tilbud:

Vi skulle hatt et utekontor, men i vår region er det slik at kommunene som ligger lengst unna er kommuner som er spredtbygd og lavt befolket. Jeg ser ikke hvordan vi skulle fått til en effektiv drift der.

Det denne kommunen gjør i stedet er å få til et godt samarbeid med kommunene i regionen. Et eksempel er fra et prosjekt der man har inngått skriftlige samhandlingsavtaler med alle helsestasjoner. Familieverntjenesten stiller da på fagdager, de møter kommunene og diskuterer fag med dem. Det er flere kontor der de har fordelt ansvaret for kommunene i regionen på de ansatte (fast kontaktperson) og en del av jobben er å sikre familievernperspektivet i andre deler av tjenesteapparatet. I tillegg til at flere kommuner har organisert det slik at alle ansatte har

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20152016/id2483146/sec1>

ansvar for å være kontaktpersoner opp mot hver sine kommuner, er det enkelte kommuner der kommunene selv har etablert noe som ligner på Familievernkontor, men uten at det tilbys mekling. De kaller det for eksempel familiesenter eller familieteam der man blant annet ansetter familieterapeuter. Dette settes i sammenheng med at de aller fleste innbyggerne er vant til å hente sine tjenester fra sin kommune.

Et kontor som har flere underavdelinger i regionen, mener de med dette grepet har klart å gjøre tjenesten likeverdig for regionens innbyggere. Der de merket at tilgjengeligheten likevel ble dårlig, etablerte de et utekontor. Dette har fungert i noen år nå, og er bemannet en dag per uke. Ved dette utekontoret er aktiviteten primært knyttet til helsestasjon og dialog med foreldre med små barn. Som den ansatte som er ved dette utekontoret en gang per uke sier:

Folk kommer til helsestasjonen, og det er helsestasjonen som henviser til meg. Litt mer småbarnsutfordringer, vi møter dem i et tidligere stadium. De trenger ikke så lang periode med terapi, de synes det er ok, og de gir en ok tilbakemelding.

Dette kontoret har dermed valgt å knytte utekontorfunksjonen til en allerede godt etablert tjeneste i kommunen.

Det er stor variasjon på kontorstørrelse, og de ansatte mener at for små kontor kan lide av å ha litt for lite kompetanse tilgjengelig, mens større kontor kan ha større grad av kompetanse. En leder ved et stort kontor reflekterer:

På et større kontor vil du ha flere med spissa kompetanse i forhold til vold, funksjonshemming. Jeg tror ikke det er en vei utenom. Spørsmålet er om det er bedre å kjøre litt til et godt tilbud, eller ha et litt dårligere tilbud nærmere? Det er et dilemma. Er det likeverdig dersom man har 2,5 timers reisevei?

Når det gjelder kontorstørrelse, er det flere som sier at antallet 4-6 bør være et minimum. Det handler primært om det å ha kolleger, fagmiljø og nok kompetanse til å dekke brukernes behov. Når det gjelder maksimum, sier de fleste mellom 15 og 20 ansatte. En sier:

Jeg mener at mellom 10-15 er et fint tall, men større kontorer er også bra, må bare organiseres annerledes. Mer enheter innad i enheten. Det hadde fungert utmerket. Det er fullt mulig med store kontorer. Men det kreves at man legger til rette for det.

Det betyr at kontorer godt kan være større, men da må det være flere ledere som deler på ledelse.

Selv om kontorene ønsker å gi likeverdige tjenester, kan det være litt vanskelig å få til i praksis. De mener det er viktig å strømlinjeforme noen av satsingene og tema på alle kontorer ved en region. Men på nasjonalt plan er det nesten klin umulig siden kontekstene er så forskjellige på tvers av regioner: *Vi kan ikke bli speil-like, det går ikke. Det er en utopi.*

Ledelse på kontornivå

Hvordan et kontor ledes er av betydning. En leder kan oppleves som nær, fjern, samlende, forståelsesfull, orientert mot sine ansatte eller mer orientert mot sine overordnede osv. I vårt utvalg har vi snakket med kontorer med ulike erfaringer og sett på hvordan de har løst ledelse på tross av flere ansatte, flere saker eller flere administrative oppgaver, etablering av flere avdelinger eller antall utekontor. Noen viser til erfaringer knyttet til stedlig og ikke-stedlig ledelse. De mener at selv om en stedlig leder er å foretrekke, kan også en stedlig leder være fjern på grunn av lite tilgjengelighet, og en ikke-stedlig leder være nær på grunn av en opplevd tilgjengelighet.

Når det gjelder tilgjengelighet til leder, er det flere som uttrykker at det uansett er et viktig poeng at en leder oppleves som tilgjengelig. Men tilgjengelighet trenger ikke bety at de er fysisk til stede på kontoret hver dag, men at de er tilgjengelige på epost selv om de er på møter eller reise. Det som er like viktig er at leder har den kliniske erfaringen og klarer å se og forså hva terapeutene står i:

Det er en forutsetning for å drive godt lederskap at man har klinisk erfaring og kunne kompleksiteten med det vi jobber med. Det er kriser hver dag. Det gjør noe med kroppene våre. En leder må ha et blikk og kapasitet til å se det.

Jeg har savna en tilgjengelig leder. Vi har også hatt ledelse som ikke har klart å forstå og støtte. Å få leder til å forstå hva jeg står i. Det har vært krevende og det føles ensomt ut.

Et annet poeng er at det er vanskelig å rekruttere ledere. De har lønnsmessig sakkert akterut, så det er ikke mange søkere til stilling som leder. Mange ledere ønsker også å jobbe klinisk, men det oppleves som vanskelig å få tid til faglig aktivitet. Dette er et problem, mener de.

Et innspill de ansatte kom med var at kontorer med mange ansatte bør ha flere ledere. Ledere er i dag pålagt mange oppgaver og krav til rapportering og måltall. Dette gjør at ledere ofte er presset tidsmessig, og har dermed mindre tid til å følge opp de ansatte, eller å drive med egen faglig praksis. Det er viktig at leder er tilgjengelig og har tid og kapasitet til å se hva terapeutene står i hver dag. De kommenterer at siden ledere hele tiden blir målt, blir det også lett ett negativt fokus i møtene, det vil si fokus på de mål man ikke har nådd. Man blir presentert for fargekoder som viser hvor man står. En sier:

Det blir negativt fokus på det vi ikke har gjort. Vi skal ha et visst antall barn i prosent, men det er jo ikke noe vi kan bestemme. Og så irriterer man seg over at man plutselig får nytt epostsystem. Vi forstår ikke hvorfor de gjør det, de bare gjør det. Og innfører man nytt system blir det aldri evaluert.

Denne styringen av kontorene påvirker også hvordan kontorledere styrer sine ansatte.

9. Styring av familievernet

I den kvalitative delen av undersøkelsen forteller både ledere og ansatte at de har erfart en sterkere styring av familievernet gjennom Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) de senere årene. Når informantene snakker om den statlige styringen, skille de ikke alltid mellom Bufdir og Bufetat, selv om det fremgår at de har mest å gjøre med regionene i Bufetat. Siden Bufdir styrer Bufetat og Bufetat har ansvar for det statlige familievernet i de ulike regionene, er det nærliggende å tro at informantene ser og forstår forvaltningsorganene mer eller mindre under ett. De bedriver statlig styring av familievernet sammen.

Forhold som synes å være av særlig betydning når det gjelder sentral styring er i fremste rekke pålagte arbeidsoppgaver, målinger og måltall, dialog og samspill samt standardisering og faglig skjønn. Dette representerer ikke nødvendigvis klart avgrensede områder. Målinger, måltall, standardisering og faglig skjønn henger for eksempel tett sammen. Temaet målinger og måltall har vi imidlertid tidligere valgt å presentere under overskriften "Måling av kvalitet". Det er også slik at informantene gjerne kommer inn på styring når de uttaler seg om de senere års satsningsområder og endringer i måter å arbeide på. Det handler blant annet om spisskompetansemiljøer, differensiert mekling og samtaler med barn. I dette avsnittet presenteres forståelser og utsagn som omhandler styring eksplisitt og hvordan man oppfatter "måten det styres på". Herunder inngår særlig dialog og samspill, samt standardisering og faglig skjønn.

Autonomi, uønsket variasjon og trygghet

Av intervjuene fremgår det at noe mer sentral styring oppfattes som hensiktsmessig. Særlig nevnes dette når informanter viser til tidligere tider da familievernkontorene sto svært fritt og kanskje hadde for mye autonomi. Noen snakker for eksempel om "uønsket variasjon" i måten man arbeidet på tidligere, og at det var et behov for sterkere styring. Andre snakker om at den nasjonale styringen er viktig når det gjelder å beholde kompetansen i familievernet:

Det er blitt en sterkere styring der man får bort uønsket variasjon. På den andre siden er det slik at den variasjonen har gjort det mulig for kompetansetiltak nedenfra. Isolert sett er kanskje ikke det stort, men i sum er styringen omfattende. Og tempo blir større og større. Folk får mindre tid til veiledning og refleksjon. For meg som har jobbet her i 19 år er det en annen verden. På godt og vondt.

Skulle noen avvikle den nasjonale organiseringen, tror jeg hele tjenesten ville smuldre opp. Jeg vet at dette arbeidet til familievernutvalget kom som resultat av kommunesammenslåingsdiskusjon, for eksempel. Og hadde vi blitt

organisert annerledes hadde det vært en katastrofe for hele tjenesten, for da ville vi vært prisgitt den enkelte kommunes prioriteringer og politiske ledelse.

Det første utsagnet sier noe om behovet for og nødvendigheten av styring for å kunne samkjøre tjenesten og kontorene. Samtidig påpeker informanten at noe variasjon er bra og at det også kan bidra til å utvikle og styrke tjenestetilbudet. Bildet er med andre ord ikke svart-hvitt. Det andre utsagnet viser fremfor alt at informanten oppfatter det som trygt å være statlig styrt. Man vet hva man får, det sikrer kontinuitet i tjenesten og noenlunde like vilkår ved kontorene. Informanten mener at dette er noe man kan komme til å miste dersom tjenesten blir organisert annerledes i fremtiden. Dagens statlige styring er derfor både viktig og riktig.

Styringens premisser og omfang – behov for dialog og samspill

Selv om informanter gir uttrykk for at noe mer styring av familievernet har vært gunstig, så sier de noe litt annet om det de oppfatter som en utvikling eller trend i denne forbindelse. Dette handler særlig om at styringen oppfattes å utgå fra premisser som oppleves som til dels uheldig, samt at den er for omfangsrik. Informantene bruker blant annet ord som "ovenfra og nedstyring", "topptungt" og "pålagte oppgaver fra et fagdirektorat", når de beskriver hvordan de opplever styringen. Mange poengterer at det å kjenne familievernet og den faktiske hverdagen ved kontorene er en forutsetning for å kunne styre på en god og konstruktiv måte. De gir uttrykk for at de som arbeider med familievern i Bufetat og Bufdir trenger å skaffe seg noe dypere innsikt i tjenesten, og hvordan de arbeider ved kontorene for å få til en mer hensiktsmessig styring. Dette vil ifølge informantene kreve en langt tettere dialog mellom kontorene og de som styrer familievernet fra sentralt hold. Samspill forutsetter toveiskommunikasjon. Informantene gir uttrykk for at de savner dialog og samspill med de som styrer. Dette fremgår på ulike måter, slik disse utsagnene viser:

Alle endringer er viktig å få satt i et system som er forståelig. Jeg synes det er positivt med endringer. Men noen ganger kan man oppleve at folk som sitter langt unna har ideer som ikke matcher med hverdagen.

Bare det at du spør om slik ting - det er første gang noen har spurt oss om hva vi tenker om hva vi gjør. Og det er ganske alvorlig. Hvilken virkelighet vi står i er ikke interessant. Det er veldig interessant.

De ønsker mer sentral styring, og mindre engasjement nedenfra. Og det er der vi er. Vi ønsker mer å møtes og snakke om jobben vår. Det er luket helt ut. Nå er det mye mer rigid. Det er trist for familievernet hvis det går den veien. Jeg håper utvalget og NOU'en ser på dette med styring.

Utsagnene representerer noen eksempler på det mange informanter formidler; de opplever å bli styrt gjennom pålegg og krav som kommer ovenfra, uten at de blir invitert med inn for å ta del i prosessen. Det er for lite dialog og kommunikasjon mellom "de som styrer" og "de som blir

styrt". Når motivene bak nye satsningsområder eller nye måter å tenke og arbeide på ikke luftes og drøftes med fagmiljøene, oppfattes disse som pålegg og krav som ikke alltid er relevante og/eller gir mening. Informantene sier at de ikke er motvillige til endringer og nye ideer i seg selv, men at de ønsker at disse skal være forståelige ved at de representerer noe tjenesten og kontorene faktisk trenger, og som oppleves som formålstjenlige. En av informantene understreker hvor viktig det er at Bufdir begriper hva familieverntjenestene holder på med:

Å forstå noe gjør mange, men å begripe noe er noe annet. Å begripe er noe videre og dypere. Håpet er at det utvalget gjør er at de ved å lansere ulike scenarier baserer det på en begripelse heller enn forståelse. Det må ikke være så stor avstand til tjenesten vår. Av og til er det for stor avstand mellom Bufdir og tjenesten.

Flere viser til at det er styringsparametere de ikke klarer å møte, de rekker det rett og slett ikke. Likevel viser medarbeiderundersøkelser at folk trives i jobben sin. Men de ansatte advarer:

Blir det for mye styring på innholdet av det vi skal gjøre, blir det ikke bra for tjenesten.

Trivsel på jobben handler i stor grad om at terapeutene fortsatt opplever en viss grad av autonomi i terapisisuasjonen.

Standardisering og faglig skjønn

Forholdet mellom standardisering og faglig skjønn henger også sammen med spørsmålet om styring. I intervjuene gir informantene uttrykk for hvordan de opplever standardisering i arbeidet. De sier noe om hva de tenker om utviklingen, hvordan standardisering påvirker arbeidshverdagen og "passer inn" i forhold til det de faktisk jobber med. Mekling blir gjerne trukket fram som et eksempel. På den ene siden synes prosess-meklingen å bli oppfattet som en form for standardisering som til dels er nyttig, meningsfull og som bidrar til å styrke kvaliteten i arbeidet med denne typen saker. Andre mener at det i realiteten ikke er så stor forskjell på hvordan de meklet før og hvordan de mekler nå. Ifølge enkelte informanter er det at barn skal delta og bli hørt i forbindelse med disse sakene, den største endringen. Andre oppfatter prosess-meklingen som et kvalitetsløft: *Det å få sentrale føringer for hvordan vi skal gjøre det fra A til Å har vært kjempebra*, sier én informant.

På den andre siden synes kravet om et bestemt antall årlige konsultasjoner å bli oppfattet som en form for standardisering som ikke gir mening, og som ikke styrker kvaliteten i tjenesten og i arbeidet ved kontorene. Informanter gir uttrykk for at de tvert imot oppfatter at dette standardkravet forringer kvaliteten i arbeidet og tilbudet som gis til brukerne. Man får ikke fulgt opp det enkelte par godt nok, man opplever tidspress i forhold til krav om antall konsultasjoner og man opplever at man ikke kan tilby brukerne oppfølgings samtaler hyppig nok. Det går for lang tid mellom hver samtale, slik at kvaliteten på den hjelpen de prøver å gi svekkes.

I intervjuene ble det understreket at det må tas hensyn til oppgavene i familievernet når man vurderer spørsmålet om standardisering. En av informantene sier det på denne måten:

Det må ikke bli for mye standardfokus. Er det B som skal få det og det tilbudet, eller er de en A skal de få det og det. Det er ikke heldig. Den veldige standardiseringen er en grøft. Vi trenger en balansegang. (...). Men klart vi må aldri glemme at vi jobber med mennesker. Og produktet vårt er relasjon. Vanskelig å gjøre det for mekanisk. Vi må selvfølgelig ha retningslinjer samtidig som det må være rom for at ting formes litt ulikt. Men ikke for ulikt. Vi er ulike mennesker og gjør oppdraget vårt ulikt. Det vil derfor være litt ulikt, men det skal ikke være for forskjellig. I det spennet må vi være.

Informanten gir uttrykk for at det er svært viktig at all styring av familievernet tar utgangspunkt i det tjenesten bedriver; den jobber med mennesker og relasjoner. I de vurderinger som gjøres som knytter an til mulige standardiseringsprosesser og standardiseringskrav, må denne innsikten ligge til grunn. Det skal ikke være svært forskjellig praksis fra kontor til kontor, men det skal heller ikke nødvendigvis være krav om helt lik praksis ved kontorene.

Når det gjelder faglig skjønn og opplevelse av muligheten til å utøve faglig skjønn i arbeidet, så kan dette ofte ses i sammenheng med standardisering. Man snakker for eksempel om "mer eller mindre rom for faglig skjønn". Om man arbeider i henhold til standarder, maler, sjekklister og så videre, så vil det naturlig nok være mindre rom for å gjøre ting ulikt fra sak til sak. Den faglige skjønnsutøvelsen kan dermed bli mindre aktuell og vanskeligere å anvende.

I den kvalitative delen av undersøkelsen gir informantene generelt sett uttrykk for at de opplever å kunne anvende faglig skjønn i arbeidet sitt, men at det er i ferd med å skje noen endringer på dette området siden måten de skal arbeide på blir mer og mer definert fra sentralt hold. Noen poengterer også at dette kan oppleves forskjellig, og at erfaringen den enkelte terapeut har kan spille en rolle i denne forbindelse:

Vi tar rommet for å kunne utøve faglig skjønn. Det handler om at vi har lang erfaring vi som jobber her, men hvordan utviklingen har gått i forhold til det rommet som eksisterer for de som kommer som nye, i startfasen - der vil jeg si at det er mindre rom for skjønn. Det er mye som går i retning standardisering. Man må på en måte ta det rommet. Det er jo det som er gleden og mulighetene i å jobbe her.

Informanten snakker om at de erfarne terapeutene "tar rommet for å kunne utøve faglig skjønn", men at de som ikke har så mye erfaring trolig ikke griper dette "rommet" på samme måte. Videre peker informanten på at faglig skjønnsutøvelse representerer en viktig mulighet nettopp i de ulike problemstillinger man møter i arbeidet med familiene ved kontoret. En annen informant viser til et eksempel ved deres kontor hvor de bruker skjønn, men samtidig opplever at dette slår litt tilbake på den enkelte terapeut:

Det som kjennetegner oss er at vi har lengre samtaler her, gjerne 1 ½ time. Det er noen som kommer langveisfra og må ta hele dagen fri fra jobb. Da ser jeg at terapeutene gir dem mer tid. Dette skjønnnet har vi mulighet til. Nå er kravene økt på antall konsultasjoner. Og vi må kutte ned. Til en viss grad har man mulighet til å utøve skjønn, men det går utover de andre oppgavene. Jeg ser at terapeutene da må sitte og skrive journalnotat langt ut over ettermiddagen fordi man gir mer tid til enkelte som kommer langveisfra.

Her gis et eksempel på utøvelse av skjønn som tilpasses brukerne og deres behov. Man forsøker å ta hensyn til situasjon og kontekst. Samtidig foreligger det krav som skal innfris når det gjelder antall konsultasjoner. Utvidet samtale tid med brukerne passer egentlig ikke inn i dette bildet. Det kan stjele for mye tid sett opp imot krav om et spesifikt antall konsultasjoner. Informanten peker på at denne skjønnsutøvelsen er et gode for de brukerne det gjelder, men at den samtidig kan gå ut over andre arbeidsoppgaver som terapeutene skal utføre.

10. Oppsummering - hva fremmer og hemmer kvalitet?

I denne rapporten har vi sett nærmere på betingelser for kvalitet i familieverntjenesten. Et mål med studien har vært å få fram hvilke betingelser ansatte i familievernet vurderer som viktige for at familievernkontorene skal kunne gi et faglig godt tjenestetilbud. Hensikten med studien har vært å kartlegge hvilke erfaringer, meninger og vurderinger de som er ansatt i tjenesten har rundt forhold og faktorer av betydning for tjenestekvaliteten i familievernet. Tematisk har dette handlet om ulike rammevilkår som kan påvirke kvaliteten i familievernets tjenestetilbud, blant annet prioriteringer av oppgaver, økonomiske ressurser, kompetanse, tilrettelegging og tilgjengelighet, styring, ledelse og organisering. Avslutningsvis vil vi her løfte fram noen oppsummerende funn fra studien. Dette er funn som peker framover på hva de som jobber i tjenesten fremmer av ønsker og behov for at familievernet skal ivareta og levere et tilbud av tjenester med faglig god kvalitet.

Forebygging

Tidlig innsats for barns oppvekstbetingelser

Intervjuundersøkelsen peker på forebygging som en svært viktig faktor og betingelse for kvalitet i familieverntjenesten. I forbindelse med forebygging bringes også folkehelseperspektivet inn. Informantene mener det er viktig å komme tidlig inn i samlivssaker for å møte brukernes behov, og gir uttrykk for at det framover er ønskelig med et sterkere forebyggingsperspektiv i tjenesten. Det pekes på at familievernet har potensial til å være en av de mer sentrale forebyggingsetatene i Norge, blant annet fordi man på et tidlig stadium kan ha mulighet til å ha fokus på relasjonsutfordringer.

Å arbeide forebyggende er særlig viktig med tanke på barns oppvekstbetingelser. Dette krever at kontorene settes i stand til å arbeide mer grundig med forebygging, både selvstendig og i samarbeid med andre tjenester og aktører. I dette inngår viktigheten av å drive utadrettet virksomhet, og hvor man informerer og bistår med innsikt og kunnskap på de arenaer hvor barn og foreldre befinner seg. Slike arenaer kan være helsestasjoner, barnehager og skoler. Førstegangsforeldre blir også nevnt som en gruppe som familievernet både kan og bør rette større oppmerksomhet mot i sitt forebyggende arbeide.

Utadrettet virksomhet og synlighet

Utadrettet virksomhet om familierelaterte temaer er en oppgave som bør prioriteres ved familievernkontorene. Dette arbeidet retter seg mot hjelpeapparatet og publikum, og det innebærer både veiledning, informasjon og undervisning. Det fremgår av intervjuundersøkelsen at kontorer opplever at denne aktiviteten ikke blir prioritert eller at den nedprioriteres, men at informanter ønsker at den utadrettede virksomheten skal styrkes. De ser at denne oppgaven er svært viktig, særlig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det samme gjelder synligheten til familievernet, som kan ses i sammenheng med den utadrettede virksomheten. I et

forebyggingsperspektiv er det også viktig at befolkningen faktisk kjenner til tjenesten og dens tilbud om behandling og rådgivning. Informanter ved ulike kontorer gir uttrykk for at tjenesten fortsatt er litt "hemmelig", og at det i tiden fremover vil være viktig å arbeide mer aktivt for å gjøre den bedre kjent i befolkningen. Folk må vite om familieverntjenestens forebyggende tilbud, ikke kun det bruddrelaterte. Per i dag opplever også kontorene at det er enkelte grupper som er vanskelige å nå og å komme i kontakt med – det gjelder særlig innvandrerfamilier. Økende utadrettet virksomhet og synlighet vil kunne bidra til at kontorene i større grad lykkes med å komme i kontakt med dem.

Det blir pekt på at den største trusselen - i et forebyggingsperspektiv, er at tjenesten ikke er godt nok kjent. I denne forbindelse nevnes også utdanningsinstitusjonene som en viktig brikke. Det er viktig at det undervises og orienteres om familievern og familieterapi i relevante utdanningsforløp. Informanter gir uttrykk for at dette arbeidet også bør styrkes.

Parterapi

Parterapi kan også ses i et forebyggingsperspektiv. Ledere og ansatte er opptatt av at familieverntjenestens spisskompetanse er parterapi, og at én betingelse for kvalitet i tjenesten handler om å prioritere og styrke dette tilbudet. Parterapi er en av familievernets viktigste kjerneoppgaver, og det er enighet blant informantene i intervjuundersøkelsen om at det bør rettes større oppmerksomhet mot nettopp parterapi i årene som kommer. Slik situasjonen er nå opplever mange at de ikke har kapasitet til å gi par (med hjemmeboende barn) tilbud om konsultasjoner og oppfølgingssamtaler, når de faktisk trenger det. Dermed svekkes også kvaliteten på parterapiarbeidet. Det blir ansett som svært viktig å kunne tilby par behandling og hjelp på det tidspunktet de trenger det. Par som opplever store eller små utfordringer i parforholdet må prioriteres, fordi familieverntjenesten gir råd, veiledning og behandling som kan bidra til å løse utfordringene og/eller å hindre at disse eskalerer. Parterapi kan forebygge samlivsbrudd og mekling.

Pålagte arbeidsoppgaver, tid og ressurser

Både spørreskjemaundersøkelsen og intervjuundersøkelsen viser at informantene opplever at familievernet har blitt pålagt stadig flere arbeidsoppgaver de senere årene. Mange nye oppdrag har kommet til. Samtidig har det ikke blitt tatt bort noen oppgaver, slik at det totale omfanget av oppgaver er økt. Informantene opplever at det stadig kommer føringer som "strekker" familievernet. Man skal arbeide med forebygging, utadrettet virksomhet og i tillegg til dette skal man arbeide med de tunge, vanskeligste sakene.

Det fremgår videre at enkelte av de nye oppdragene, eller tilleggsoppgavene som de også blir omtalt som, er til dels vanskelige å forstå. De faller ikke naturlig inn under tjenestens mandat, ifølge informanter. Eksempler som blir trukket frem i denne forbindelse er "veiledet tilsyn" som tingrettene kan sende forespørsler om, samt enkelte av satsningsområdene som inngår i ordningen med spisskompetansemiljøene. Når de nye oppgavene og/eller satsningsområdene ikke oppleves som relevante og meningsfulle oppstår det frustrasjon. Kontorene må sette av tid

og ressurser til disse oppgavene. Samtidig opplever de at denne tids- og ressursbruken bidrar til å svekke det øvrige tilbudet. Eksempelvis blir det noe mindre tid til kjerneoppgavene, noe som rokker ved kvaliteten i arbeidet med disse. Kontorene har ikke kapasitet til å møte brukerne hyppig nok. De opplever at det tar for lang tid mellom hver gang de kan tilby oppfølgingssamtaler. Dette fremstår som et klart dilemma som informantene særlig setter i sammenheng med nye oppdrag/tilleggsoppgaver og krav som går på antall konsultasjoner. Det kan dermed se ut til at kapasiteten ved kontorene ikke strekker til - eller står i forhold til de arbeidsoppgaver og krav som de er pålagt å følge.

Spisskompetansemiljø

Ansatte i familievernnet har stor grad av yrkesstolthet, og de beskriver tjenesten som tverrfaglig og kompetansetung. Dette mener de er en viktig betingelse for kvalitet i arbeidet og det tjenestetilbudet som gis ved kontorene. Når det gjelder satsningen på spisskompetansemiljøer med tilhørende ressursmiljøer viser imidlertid undersøkelsen at ledere og ansatte ved familievernkontorene ikke betrakter denne som udelt positiv. Det fremgår ikke at hvert enkelt spisskompetansemiljø bidrar til å styrke kvaliteten i familievern tjenesten i særlig grad. Mange oppgir at de i liten grad ser nytten av spisskompetansemiljøenes bidrag i arbeidet ved sitt familievernkontor.

Tilbakemeldingene går både på at det har kommet lite konkret ut av satsningen så langt, og at flere av temaene som er valgt som spisskompetanseområder ikke oppfattes som relevante og interessante. I tillegg oppfatter informantene at noen av spisskompetansemiljøene har et tydeligere mandat enn andre. Dette kan påvirke arbeidet og fremdriften i de ulike miljøene. Noen peker også på at kompetansestrukturordningen er en byråkratisk modell hvor man satser på å utvikle kompetanse i noen få miljøer, og at kunnskapen på sett og vis kommer ovenfra, i stedet for at man tenker at kunnskap og kompetanse utvikles gjennom arbeidet som gjøres ved hvert enkelt kontor. Den nye kompetansestrukturordningen oppleves å ha en ovenfra og nedstruktur.

Det fremgår tydelig både av spørreskjemaundersøkelsen og intervjuundersøkelsen at "familievernets arbeid med vold i nære relasjoner" er det spisskompetansemiljøet som oppleves som mest interessant og nyttig. Informantene oppfatter tematikken "vold i nære relasjoner" som relevant for familievern tjenesten, og de opplever å ha fått noe nyttig informasjon og innsikt i kompetansemiljøets arbeid.

Dersom familievernnet skal bedrive satsning på enkelte temaområder i form av spisskompetansemiljøer er det flere som spør seg hvorfor parterapi ikke er ett av disse. Både ledere og ansatte stiller seg uforstående til at det ikke finnes et spisskompetansemiljø på parterapi, siden dette representerer en betydelig andel av sakene ved kontorene rundt om i Norge. De synes å være opptatt av at det man velger å utvikle spisskompetanse på skal være nyttig for de fleste, i den forstand at det er en tematikk og et arbeidsområde som står sentralt ved familievernkontorene.

Samhandling med andre instanser og aktører

Samhandling med andre instanser og aktører er viktig for å kunne utøve godt arbeid i familieverntjenesten. Dette fremgår både av spørreskjemaundersøkelsen og intervjuundersøkelsen. Samhandling er essensielt både for å komme i kontakt med familier som kan ha behov for hjelp fra tjenesten og for å imøtekomme deres behov. Dersom samhandlingen med mulige samarbeidspartnere er svak, kan dette være til hinder for å levere gode tjenester ved kontorene. Dette fremgår spesielt av spørreskjemaundersøkelsen. I sin helhet viser imidlertid denne undersøkelsen at det er potensial for mer samarbeid med andre aktører og instanser, og at dette trolig kan bidra til at kvaliteten på tjenestene heves. Intervjuundersøkelsen viser at det varierer noe mellom familievernkontorene med hensyn til hvilke aktører og instanser de samhandler med, i hvilken grad de samhandler med disse og på hvilke måter.

Standardisering og målstyring

Familievernet beskrives å være inne i en fase hvor det i økende grad preges av styring fra sentralt hold som innebærer mer standardisering og målstyring. Selv om standardiseringen og målstyringen per i dag ikke er gjennomgripende, slik spørreskjemaundersøkelsen viser, gir informantene uttrykk for en bekymring i forhold til fremtiden, når de ser hvilken retningen det tar. Det fremgår imidlertid også at noe standardisering i måten å organisere arbeidet på er bra. Informantene snakker om at autonomi er viktig, men at man samtidig ser og anerkjenner behovet for å rydde bort noe "uønsket variasjon" i tjenestetilbudet og i måten man arbeider på ved kontorene. Noe mer samordning kan bidra til å styrke kvaliteten i tjenesten. Prosessmeklingen synes å representere et eksempel på dette. For øvrig fremgår det av intervjuundersøkelsen at det er grunnleggende viktig at all styring av familievernet tar utgangspunkt i at det er mennesker og relasjoner tjenesten arbeider med. Hver enkelt "sak" er unik. Nettopp derfor kan det ikke gjelde standarder og krav om helt lik praksis. Rom for faglige skjønnsvurderinger i arbeidet er helt essensielt når man arbeider med mennesker og relasjoner. Undersøkelsen viser at også dette må ses på som en betingelse for kvalitet i arbeidet og tjenestetilbudet ved kontorene.

Videre fremgår det av intervjuundersøkelsen at flere mener at nasjonal styring og strømlinjeformer kan være viktig for likeverdighet, men at for mye styring kan gå ut over de lokalt forankrede kompetansemiljøene som informantene mener bidrar til å fremme kvalitet i tjenestetilbudet. Vi ser en sterk stolthet når det gjelder egen tjeneste og fagfelt. Det er derfor viktig at det fortsatt gis rom for lokale løsninger, og at det ikke er for mange statlige pålegg. Når det gjelder målstyring, kontroll og resultatkrav viser både spørreskjemaundersøkelsen og intervjuundersøkelsen at den oppmerksomheten som rettes mot dette kan være til hinder for kvaliteten i tjenestene som familievernet leverer. Av intervjuundersøkelsen fremgår det at informantene spør seg hva som egentlig måler kvalitet, og at det ofte er vanskelig å finne gode måleparametere. De gir uttrykk for at noen av målkravene – som for eksempel kravene om antall daglige og årlige samtaler, bidrar til å svekke kvaliteten i tjenestetilbudet. Eksempelvis opplever de å måtte utføre hastverksarbeid for å nå disse målkravene, og/eller det enkelte par

må vente alt for lenge mellom hver enkelt oppfølgingssamtale. Kapasiteten og ressursene ved det enkelte kontor strekker ikke til. Informanter forteller at de kan nå disse målkravene, men ikke uten at de samtidig svekker kvaliteten på den behandlingen og rådgivningen de gir til brukerne. Slik situasjonene er opplever man nærmest å bli målt på kvantitet, i stedet for kvalitet. I denne forbindelse nevnes også at ord som "produksjon" og "røde, gule og grønne tall" oppleves som en måte å tenke og snakke på som ikke passer inn i familievernkontorets virke.

Dialogen mellom styring og praksis

En hensiktsmessig styring av familievernet forutsetter dialog og samspill mellom styring og praksis. Intervjuundersøkelsen viser at både ledere og ansatte er opptatt av dette. De gir uttrykk for at de ønsker at Bufdir og Bufetat skal lære familieverntjenestene bedre å kjenne. Informantene oppfatter at de som "styrer" ikke kjenner arbeidshverdagen til "de som blir styrt" godt nok. De ønsker derfor at Bufdir og Bufetat skal komme mer på banen i den forstand at de i større grad søker å involvere og spille sammen med tjenesten og kontorene, slik at avstanden mellom styring og praksis blir mindre. Samspill krever toveiskommunikasjon. Dette kan også forstås som én av flere viktige betingelser for et faglig godt tjenestetilbud.

Intervjuundersøkelsen viser at ledere og ansatte ikke er motvillige til endringer, men de gir uttrykk for at det er viktig at endringer i form av eksempelvis nye arbeidsoppgaver og satsningsområder gir mening. Med dette menes at oppgavene må være "innenfor" i forhold til familievernets mandat, og at de i tillegg bør oppfattes som formålstjenlige. Endringer og pålegg som er vanskelige å forstå og/eller som ikke oppfattes som meningsfulle, og som blir gjennomført via en ovenfra og ned-styring, slik mange informanter bemerker, bidrar trolig ikke til en styrking av tjenestetilbudet.

Kvalitet i framtidens familievern

Gitt at det satses mer på familievernet, og at det medfører økt arbeidsmengde og flere arbeidsoppgaver i familieverntjenesten, må det følge med ressurser som står i forhold til den økte arbeidsbelastningen. Dette er viktig for at kvaliteten i tjenestene skal kunne opprettholdes som før. En fare ved at familievernets virksomhetsområder vokser, er at kvaliteten innenfor tjenestene kan forringes dersom rammebetingelsene og vilkårene for å levere faglig gode tjenester ikke følger med. Det må først og fremst være kapasitet nok til at familievernet kan konsentrere seg om sine kjerneoppgaver på en best mulig måte. Tilleggsoppgaver og andre pålagte krav og forventninger til tjenesten må vurderes ut ifra kapasitet og ressurser. Det må også gjøres vurderinger av hvorvidt familievernet egentlig skal ha ansvar for mange av de ekstra oppgavene de pålegges, eller om noen av disse naturlig hører hjemme i andre deler av hjelpeapparatet. Ikke alle tilleggsoppgavene i familievernet gir mening for de ansatte. Og nye pålagte oppgaver kan være krevende å sette seg inn i, de tar tid å gjennomføre, og vil på sikt kunne ta oppmerksomhet bort fra familievernets primære oppgaver og formål.

Funnene i denne kartleggingen viser at ansatte i familievernnet ønsker å yte gode tjenester til de familier og par som trenger hjelp. Sett i sammenheng med betingelser og rammevilkår for et faglig godt tjenestetilbud som treffer flest mulig best, handler dette om å ha et handlingsrom som er kvalitetsmessig godt uten å måtte prioritere noe bort. Vurderingene kan derfor tolkes i retning av at ansatte i familievernnettjenesten ikke ønsker å måtte velge mellom kvalitet eller kvantitet. For de som jobber i familievernnet går dette hånd i hånd, og hvor det er ønskelig å kunne bistå alle de som trenger hjelp på en faglig og kvalitetsmessig best mulig måte. Et godt familievern skal på den måten fremme kvalitet i sitt arbeid, men samtidig nå ut til flest mulig av de som trenger tjenestens hjelp og bistand.

Referanser

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Dimensjonering og organisering av familieverntjenestene – En evaluering*. Rapport. Seksjon for familie og oppvekst, Bufdir. Oslo: Bufdir
- Hope, K. L., Loga, J. og S. Neby (2009): *Mellom lokalisme og kompetanse. Evaluering av familieverntjenesten i Bufetat, region vest*. Rapport 1/2009. Bergen: Rokkansenteret
- Lov om familievernkontorer: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-19-62>
- Ot.prp. nr. 9 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-9-2002-2003-/id125888/>
- Regjeringen: Om Familievernutvalget. <https://www.regjeringen.no/no/dep/bfd/org/styrer-rad-og-utvalg/eksisterende/familievernutvalget/id2601676/>
- Regjeringen: Om familieverntjenesten. <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/foreldreskap/familieverntjenesten/id749589/>
- Sentio Research (2017/18): *Brukerundersøkelse ved familievernkontorene*. Notat. Oslo: Sentio Research

