
Utredning av et nasjonalt kvalitetssystem og samordnet digital forvaltning i barnevernet

Oppdrag 4.1.3 i Tildelingsbrev 2016

Innhold

1. Innledning	4
Fremgangsmåte	4
Begrepsavklaringer	4
Notatets oppbygning	5
2. Dagens utfordringsbilde	5
Mangel på sentrale føringer og store lokale variasjoner	5
Mangelfull kompetanse	6
Utstrakt bruk av privat utformede maler	6
3. Kvalitetssystemer i Sverige og Danmark	6
3.1. Sverige: Barns behov i Centrum (BBIC)	8
Implementering av BBIC i Sverige	9
Opplæring og materiell	9
Revidering av BBIC	10
Digitalisering av BBIC	11
3.2. Danmark: Integrated Children's System (ICS)	12
Implementering av ICS i Danmark	13
Implementeringsbarometer	13
Opplæring og materiell – bred kompetansesatsing	13
Felles kommunalt fagsystem: Digitalisering Utsatte Børn og Unge (DUBU)	15
Evaluering av ICS	15
3.3. Likheter og forskjeller ved BBIC og ICS	16
4. Felles kvalitetssystem i norsk barnevern?	17
Mulige gevinster og utfordringer ved et kvalitetssystem	18
Behov og forutsetninger for et kvalitetssystem	19
5. Digitale fagsystemer i barnevernet i Norge	22
Behov faglig støtte og kvalitetssikring	22
Manglende brukervennlighet på faglige maler	23
Informasjonsflyt mellom kommunale barneverntjenester	25
Informasjonsflyt mellom kommunalt og statlig barnevern	26

Informasjonsutveksling med samarbeidspartnere	26
Begrensninger i dagens barnevernsstatistikk og kvalitet på rapportering.....	28
Betraktninger om behov og forutsetninger for mer samordnet digital forvaltning	29
6. Oppsummering og anbefalinger	31

1. Innledning

Foreliggende notat er Bufdirs svar på oppdrag 4.1.3 gitt i tildelingsbrevet for 2016: «..utrede behovet og forutsetningene for samordnet digital forvaltning og et nasjonalt kvalitetssystem i barnevernet, med sikte på å levere en felles anbefaling for departementet» (2016:7). Tildelingsbrevet presiserer at arbeidet skal skje i samarbeid med kommunesektoren og andre berørte parter.

Oppdraget sees i lys av Bufdirs tidligere dialog med BLD om IT-løsninger i barnevernet, og orienteringer gitt i møter 2014/2015 om behovet for et mer helhetlig kvalitetssystem i barnevernet.

Fremgangsmåte

Til grunn for denne utredningen ligger:

- Presentasjoner, gruppearbeid og oppsummeringer etter en to-dagers workshop i april om «Kvalitetssystem og digital forvaltning i barnevernet». Følgende interessenter deltok på workshop: kommunale barneverntjenester, Oslo kommune, fylkesmenn, Helsetilsynet, Bufetat inntak, KS, FO, NOBO og Landsforeningen for barnevernsbarn.
- Survey til alle landets barneverntjenester med spørsmål knyttet til fagsystemene som benyttes.
- Litteratur; herunder forskningsrapporter, tilsynsrapporter, dokumenter og korrespondanse med Socialstyrelsene i Sverige og Danmark m.m.

Begrepsavklaringer

Med «*nasjonalt kvalitetssystem*» forstås her et felles nasjonalt barnevernfaglig system eller struktur som har til hensikt å bidra til en likere og mer kvalitetssikret utøvelse av barnevernfaglig praksis i barneverntjenestene. Systemet eller strukturen skal være til hjelp for saksbehandlere gjennom å sette rammer for, og gi veiledning til, det barnevernfaglige arbeidet som skal utføres. Systemet skal omfatte arbeid fra melding mottas til undersøkelsessak, og videre til planlegging og oppfølging av innsatser og tiltak. Kvalitetssystemet skal ha hovedfokus på å identifisere og respondere på barnets behov. Vi har i denne utredningen valgt å konsentrere oss om de systemer/strukturer som er i bruk i Danmark og Sverige.

«*Samordnet digital forvaltning*» forstås her som muligheten for sikker elektronisk informasjonsutveksling, samt mer avanserte muligheter for digital samhandling for eksempel gjennom deling av digitale arbeidsredskaper. Vi gjør oppmerksom på at vi innenfor rammen av denne utredningen har måttet avgrense oss til å løfte frem kommunal barneverntjenestes behov slik disse har kommet til uttrykk i surveyen og workshop som ble gjennomført i forbindelse med oppdraget. Det innebærer at vi peker på behov, uten å gå nærmere inn på de tekniske løsningene som eventuelt kunne imøtekommet disse behovene.

Notatets oppbygning

Innledningskapittelet redegjør kort for konteksten oppdraget løses i, hvilke kilder som ligger til grunn for utredningen og hvordan vi forstår de to hovedtemaene for utredningen. Oppdraget ber oss vurdere *behovet* for et kvalitetssystem og samordnet digital forvaltning. Det forutsetter at vi har et samlet bilde av hva slags behov som søkes dekket. Kapittel to skisserer derfor kort opp de viktigste utfordringene som kan søkes adressert gjennom et kvalitetssystem. Dernest vil vi i kapittel tre gi en fyldig beskrivelse av de to kvalitetssystemene som er utarbeidet i Sverige og Danmark og se nærmere på likheter og forskjeller, da vi vurderer at det ligger stor overføringsverdi i det arbeidet som er gjort i våre naboland. I kapittel 4 vil vi drøfte behov og forutsetninger ved en eventuell innføring av et tilsvarende kvalitetssystem i norsk barnevern. Før vi sist i kapittel fem, vil se nærmere på behov og forutsetninger for en mer samordnet digital forvaltning. Kapittel seks gir en oppsummering av våre anbefalinger.

2. Dagens utfordringsbilde

Mangel på sentrale føringer og store lokale variasjoner

I dagens barnevern foreligger det ikke nasjonale faglige føringer for hvordan man skal gjennomføre arbeid med meldinger, undersøkelser, tiltaksvalg og -oppfølging. Det nærmeste er kanskje veiledning, maler og sjekklister som fremkommer i «Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene» utgitt av departementet i 2006, og «Retningslinjer for saksbehandling i barnevernet» fra 2002.¹ Sistnevnte gir en samlet oversikt over og utdypning av de regler som gjelder ved de ulike trinn i saksbehandlingen i en barnevernssak. Utover lovverket som legger rammer for saksbehandlingen, er det et stort rom for bruk av skjønn i den kommunale barnevernstjenesten. Riksrevisjonen har argumentert for at rommet for bruk av skjønn i barnevernet er for stort. I en gjennomgang av kommunal barneverntjeneste konkluderte Riksrevisjonen med at barnevernet henlegger for mange meldinger som burde vært fulgt opp, samt at det mangler dokumentasjon på hvilke vurderinger som ligger til grunn når meldinger har blitt henlagt. Riksrevisjonen peker også på at det er stor variasjon i hvordan ulike barnevernledere vurderer en melding. I tillegg peker de på at det i flere undersøkelsessaker ikke er innhentet tilstrekkelig informasjon. Rapporten konkluderer også med at oppfølgingen av hjelpetiltak og fosterhjem ikke er god nok. På bakgrunn av dette anbefalte rapporten at det ble stilt tydeligere krav til barnevernstjenestenes meldings- og undersøkelsesarbeid, samt oppfølgingsarbeid. I tillegg ble det anbefalt å styrke Bufdirs rolle som fagdirektorat ovenfor de kommunale barneverntjenestene for å sikre mer likeverdige tjenester^{2,3}. De samme observasjonene ble gjort i Helsetilsynets rapport om kommunalt barnevern. I tillegg pekte Helsetilsynet på at det i flere saker var manglende rutiner for barns medvirkning⁴.

¹ Retningslinjen Q-1036 er nå under revidering.

² Riksrevisjonen (2012): Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler.

³ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013)

⁴ Helsetilsynet (2012) Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering.

Mangelfull kompetanse

I følge Riksrevisjonen og Helsetilsynets rapporter pekes det også på at kompetansen i det kommunale barnevernet er en utfordring. Riksrevisjonen trekker frem at barneverntjenestene har ulike udekkede kompetansebehov, men felles er at de oppgir god opplæring og veiledning av nyansatte som en utfordring. De oppgir også at stor utskiftning av saksbehandlere øker behovet for opplæring, og at det er begrensede midler til å prioritere kompetansetiltak. I en undersøkelse blant interkommunale barneverntjenester fant man også at både barnevernledere og rådmenn fremholdt at kartleggings- og utredningskompetanse var et av flere områder hvor barnevernstjenestene hadde behov for ytterligere kompetanseheving⁵.

Utstrakt bruk av privat utformede maler

I følge en rapport utarbeidet av de Regionale Kunnskapssentre for Barn og Unge (RKBU)⁶ har de fleste kommunale barneverntjenester innført ulike utredningsmaler som er utformet på privat initiativ i fravær av nasjonale rammeverk og retningslinjer. Malen som oftest blir brukt er *Kvello-malen*⁷, men også *Fagtekst* eller andre lokalt tilpassede varianter er mye i bruk. Det er imidlertid store lokale variasjoner i bruken av malene. Det er en utfordring at ingen av de ovennevnte maler er kvalitetssikret fra sentralt hold.

Dagens utfordringssituasjon i norsk barnevern er med andre ord preget av mangelfull kvalitet i saksbehandlingsprosessene; fra melding mottas til tiltak igangsettes og følges opp. I mangel på nasjonale føringer er det et stort rom for individuell praksis og bruk av maler som mangler en systematisk kvalitetssikring.

3. Kvalitetssystemer i Sverige og Danmark

Både det svenske og det danske kvalitetssystemet har sitt utspring fra et britisk utviklingsarbeid igangsatt på 1990-tallet som fikk navnet: «The framework for the assessment of children in need and their families». Dette teoretisk funderte rammeverket har til hensikt å strukturere sakskompleksiteten som omgir barn og familier med behov for tiltak fra barnevernet.

Over tid har rammeverket blitt utvidet til også å inkludere et system for dokumentasjon og informasjonshåndtering, og systemet fikk navnet «Integrated Children System» (ICS) og ble implementert i England i 2000⁸. Siden har denne modellen/rammeverket blitt implementert i en rekke ulike land⁹. Rammeverket illustreres overordnet gjennom en trekantfigur, bestående av de tre

⁵ Andrews, T et al. (2015): Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge – En kartlegging av erfaringer. Nordlandsforskning.

⁶ Vis, S. A et al. (2015): Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014. Universitetet i Tromsø.

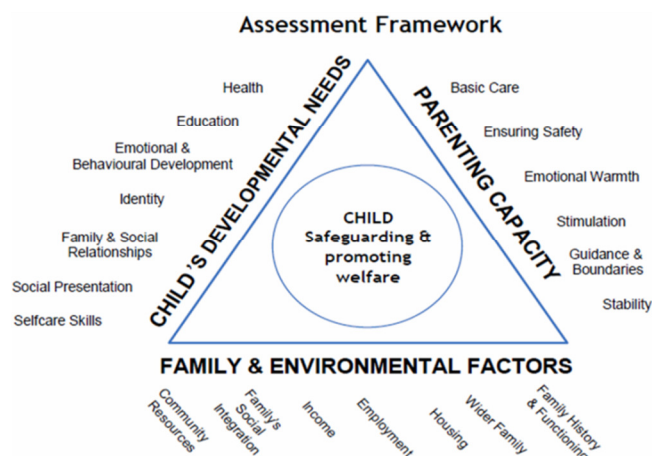
⁷ Kvello-malen er mer å forstå som en utrednings-sjekkliste, enn en helhetlig mal for hvordan gjennomføre undersøkelses- og oppfølgingsarbeid.

⁸ United Kingdom. Department of Health (2000): *Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families. Guidance notes and glossary for: Referral and initial information record, initial assessment record and core assessment record*. London, England: The Stationery Office.

⁹ Lèveillé, S. & Chamberland, C. (2010): *Children and Youth Services Review*. Volume 32, Issue 7, July 2010, Pages 929–944:

hovedområdene; barnets helse og utvikling, foreldrenes oppdragelse og omsorg og sist; beskyttelses- og risikofaktorer i familie, nettverk og miljø. Hvert av hovedområdene har definerte underområder som det bør innhentes informasjon om i en utredning. Rammeverket setter utviklingsbehovene til barnet i sammenheng med både foreldreferdighetene som er nødvendig for å møte barnets behov, samt de omkringliggende miljømessige forhold som påvirker og legger rammer for barnet og familiens livsvilkår.

Figur 1: «Assessment Framework»



En meta-evaluering om bruk av denne modellen fremhever at profesjonelle som tar modellen i bruk foretar bedre utredninger av de komplekse situasjoner de møter, har et mer holistisk og barne-sentrert fokus og planlegger bedre tiltak. Modellen øker også samarbeid på tvers av profesjoner og tjenester¹⁰. Like fullt har modellen også vært gjenstand for kritikk, særlig i opphavslandet England. Professor Eileen Munros gjennomgang av det britiske barnevernet i 2011 beskriver et system som har blitt overbyråkratisert og kjennetegnet av saksbehandlere som er mer drevet av å etterleve prosedyrer og formkrav, på bekostning av et mer fleksibelt beslutningssystem som verdsetter og utvikler profesjonell ekspertise og holder fokus på barns sikkerhet og velferd¹¹.

Myndighetene i Sverige og Danmark har gjort sine nasjonale tilpasninger og forenklinger av den britiske modellen, men noen underliggende prinsipper er videreført¹²:

- Har barn og unge i sentrum
- Er basert på kunnskap om barns utvikling

Toward a general model for child welfare and protection services: A meta-evaluation of international experiences regarding the adoption of the Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families (FACNF).

Modellen er tatt i bruk i bl a Sverige, Danmark, Finland, England, Australia, Irland, Ukraina, Canada, Frankrike, Italia og Ungarn.

¹⁰ Lèveillé, S. & Chamberland, C. (2010): *Children and Youth Services Review*. Volume 32, Issue 7, July 2010, Pages 929–944: Toward a general model for child welfare and protection services: A meta-evaluation of international experiences regarding the adoption of the Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families (FACNF).

¹¹ Munro, E. (2011): *The Munro Review of Child Protection: Final Report. A child centered system*. Dept. of Education. The Stationery Office Limited.

¹² Vis, S.A et al. (2015): Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014. Universitetet i Tromsø.

- Er økologisk (helhetlig) i sin tilnærming
- Skal sikre like muligheter for alle barn
- Undersøkelse i samarbeid med barna og deres familie
- Bygger på styrker, så vel som problemer
- Er tverretattlig /tverrprofesjonell i sin tilnærming, både når det gjelder undersøkelser og tiltak
- Nødvendige intervensjoner og tiltak iverksettes selv om undersøkelsen ikke er fullført
- Danner grunnlag for planlegging og evaluering av tiltak
- Bygger på evidensbasert kunnskap

I lys av Munros kritikk vektlegger både svenske og danske myndigheter at de i arbeidet med å tilpasse modellen og dets innhold til svensk og dansk kontekst ikke valgte å overføre alt av det britiske materiale (skjemaer, blanketter og veiledninger) inn i sine nasjonale varianter. Både av hensyn til at det ble for omfattende, men og fordi mye av materialet ikke var relevant for «våre» barneverntjenester. Den svenske Socialstyrelsen hadde et møte med Munro i etterkant av hennes rapport, for å få nærmere innblikk i hvorvidt hennes kritikk også kunne være gjeldende for den versjonen som var tatt i bruk i Sverige. Socialstyrelsen konkluderte imidlertid med at kritikken må sees i lys av at rammebetingelsene for de britiske barneverntjenestene skiller seg markant fra svensk barneverntjeneste med henblikk på utdanning og organisering og forhold som vilkår på arbeidsplassen som tilgang på PC, tidsfrister på arbeidsoppgaver m.m.

3.1.Sverige: Barns behov i Centrum (BBIC)

Behovet for å utvikle en svensk versjon av ICS kom delvis som følge av kritikk svenske kommuner fikk fra Justisombudsmannen og Riksdagens revisorer for mangelfull kvalitet i arbeidet med fosterhjemsplasserte barn. Kritikken rettet seg spesielt mot barns manglende medvirkning i plasseringene og at det ofte manglet planer for oppholdet. En annen sentral ambisjon med innføringen av modellen var å adressere de mangler som ble identifisert i saksbehandlingen og dokumentasjonen av kommunenes utredningsarbeid.¹³

I Sverige ble utviklingen av det som fikk navnet «Barns Behov i Centrum» (BBIC) påstartet i 2000. Utviklingsarbeidet ble organisert som et nasjonalt prosjekt med syv deltakerkommuner. Socialstyrelsen ledet prosjektet og er i dag eier av BBIC. BBIC er et registrert varemerke og materiale knyttet til BBIC er beskyttet av opphavsretten^{14,15}. De syv deltakerkommunene var sammen med Socialstyrelsen og et team av forskere, tett involvert i arbeidet med å utvikle og tilpasse det britiske materialet til en svensk

¹³ Johansson, S. (2004): Implementering av BBIC-prosjektet i socialtjänstens organisationer. En studie av den lokala organiseringen av projektet Barns behov i Centrum. Socialstyrelsen. KopieCenter, Stockholm.

¹⁴ Socialstyrelsen (2015): Grundbok i BBIC. Barns Behov i Centrum. Edita Bobergs, Falun.

¹⁵ Bufdir har fått bekreftet fra Socialstyrelsen at dersom Norge skulle ønske å ta i bruk en lignende modell, står vi fritt til å anvende materiale (triangel, skjemamaler, revidert grunnbok mm) utarbeidet innenfor BBIC (e-post korrespondanse 23.02.2015).

kontekst. I 2006 var BBIC klar for å tilbys svenske kommuner nasjonalt og i dag har 288 av 290 svenske kommuner tatt i bruk BBIC¹⁶.

Implementering av BBIC i Sverige

Det er frivillig å anvende BBIC i Sverige. Men dersom en kommune ønsker BBIC må kommunen inngå en lisensavtale med Socialstyrelsen. Lisensen er kostnadsfri, men det stilles en rekke krav til kommunene, disse er redegjort for i et eget dokument; BBIC-konseptet.¹⁷

Hver kommune må etablere et lokalt BBIC-team. Teamet skal bestå av en *BBIC-ansvarlig*, som er en person med lederstilling i tjenesten. I tillegg skal hver kommune ha minimum en *BBIC-opplærer* som har ansvar for å lære opp saksbehandlere i BBIC, enten lokalt eller regionalt. Sist, inngår en *IT-ansvarlig* i teamet. Kommunen må utarbeide en lokal opplærings- og implementeringsplan for BBIC.

Alle kommuner må inngå i et regionalt *BBIC-nettverk*, som ledes av en *BBIC-koordinator*. Nettverket er et forum for erfaringsutveksling, videreutvikling, spørsmål og opplæringer. Det finnes 28 slike regionale nettverk i Sverige. Under implementeringen av BBIC har det vært opp mot seks ansatte i Socialstyrelsen som har jobbet med BBIC. I dag er ansvaret fordelt på tre medarbeidere. Kommunene har en direkte tilgang via telefon og mail, til disse tre medarbeiderne for spørsmål og veiledning.

Opplæring og materiell

Fordi implementeringen av BBIC er kommet så langt, er det ikke lenger Socialstyrelsen som avholder grunnopplæringen i BBIC. Dette er nå overlatt til de lokale BBIC-opplærerne. Men det er Socialstyrelsen som holder i og utfører opplæringen av de lokale BBIC-opplærerne. Opplæringen går over to dager og kursdeltakerne får dekket materiell og lunsjmåltider. Reise og opphold dekkes av kommunene, i tillegg til kursavgiften som per i dag er på 3000 svenske kroner ekskl. mva. Når de lokale BBIC-opplærerne avholder grunnopplæring, strekker denne seg også over to dager.

Grunnopplæringsmaterialet består av to hefter; en grunnbok og en metodestøtte. Til de lokale BBIC-opplærerne er det utarbeidet et eget støttehefte («*studiehandledning*») til gjennomføring av opplæring lokalt. Videre er det utarbeidet en informasjonsspesifikasjon for BBIC som er myntet på IT-ansvarlig/systemansvarlig i kommunen.

Grunnboken er rettet mot saksbehandlere i barneverntjenesten. Den er tilpasset det lovverk som regulerer tjenesten, men er ingen heldekkende juridisk beskrivelse av alle krav som stilles til saksbehandling og dokumentasjon. Grunnboken beskriver hvilken støtte BBIC kan tilføre saksarbeidet gjennom en gjennomgang av de ni grunnprinsipper som skal gjennomsyre alt arbeid innenfor BBIC. Triangelens hoved- og delområder forklares grundig i lys av mulige risiko og beskyttelsesfaktorer, og det henvises til aktuell forskning. Videre gjennomgås hvordan BBIC kan benyttes i de ulike

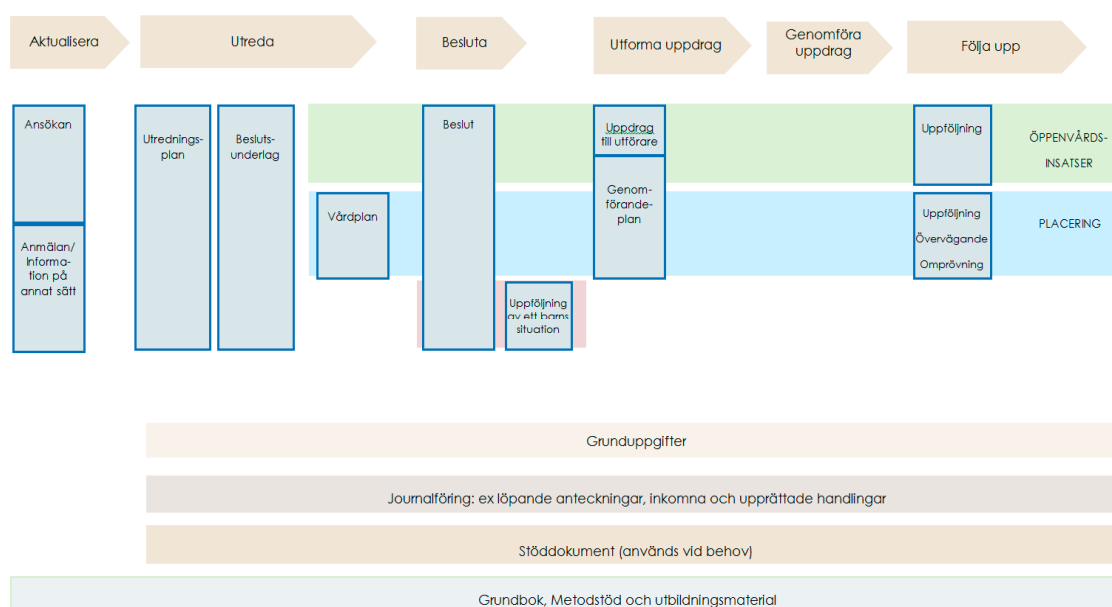
¹⁶ Presentasjon holdt av Socialstyrelsen, workshop i Oslo 2016.

¹⁷ http://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic/bbic-konseptet#anchor_0

arbeidsprosessene. Hver fase i arbeidet beskrives og lenkes til hvordan BBIC kan anvendes. De ulike fasene som beskrives er:

- Mottak av meldinger
- Undersøkelse/utredning
- Beslutningstaking
- Utforming og gjennomføring av innsatser (hjelpetiltak)
- Oppfølging av innsatser
- Utforming og gjennomføring av plasseringer (fosterhjem/institusjon)
- Oppfølging av plasseringer

Figur 2: Saksflyt i BBIC etter revidering



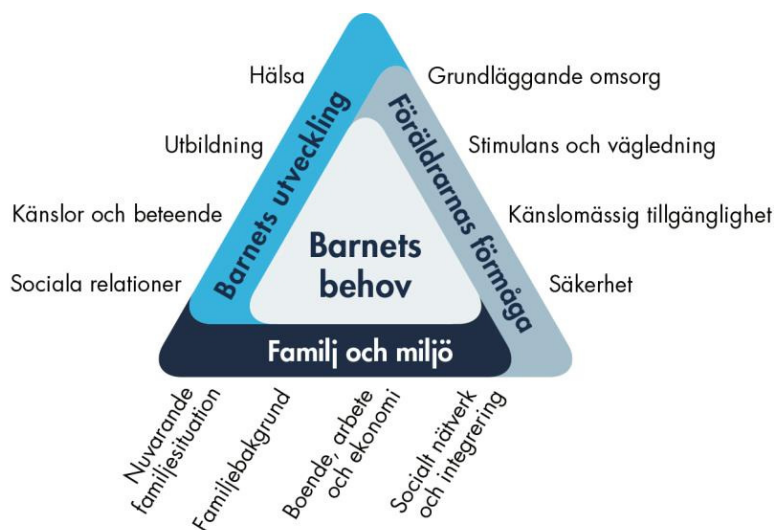
Metodestøtten er et tilleggskdokument til grunnboken, og gir konkret støtte og hjelp i det daglige arbeidet. Den fremstår som et oppslagsverk over triangelens ulike områder og sammenfatter sentrale risiko og beskyttelsesfaktorer innenfor de ulike delområdene. For hvert delområde listes det også opp en rekke aktuelle spørsmål saksbehandleren bør stille seg selv som huskeliste/refleksjon i saksarbeidet og som utgangspunkt for samtale med barnet/familien.

Revidering av BBIC

I 2014 fikk Socialstyrelsen et regjeringsoppdrag om å videreutvikle BBIC, særskilt med henblikk på å effektivisere og forenkle bruken av BBIC og faglig oppdatere innholdet for å styrke det vitenskapelige grunnlaget for den praksis som BBIC formidler. Videre var det en sentral oppgave å tilrettelegge BBIC for en systematisk oppfølging av tjenestene på aggregert nivå.

På oppdrag fra Socialstyrelsen sammenstilte to forskere ved Örebro universitet en oversikt over hva internasjonal forskning viser om de risikoer og beskyttelsesfaktorer som finnes i BBIC-triangelen. Med utgangspunkt i forskningsoversikten har en revidert utgave av BBIC blitt utviklet i samarbeid med forskere, eksperter og referansegrupper bestående av praktikere, BBIC-koordinatorer og utviklingsledere. Den svenske trekant-modellen ser nå slik ut etter revideringen:

Figur 3: BBIC-trekant etter revidering



Digitalisering av BBIC

I Sverige finnes en rekke ulike leverandører av kommunenes fagsystemer. Socialstyrelsen har valgt å utvikle heftet *informasjonsspesifikasjonen* som er rettet mot IT-leverandører og IT-ansvarlig i kommunene. Heftet beskriver en grunnleggende struktur for dokumentasjon og informasjonshåndtering som er ønskelig innen BBIC, for å kunne drive systematisk oppfølging av saksarbeid og innsatser. Heftet beskriver blant annet hvordan informasjon som skal dokumenteres kan struktureres, fastsetter begreper samt redegjør for hvilke data som må samles inn. Formålet er å bidra til mer enhetlig dokumentasjon, og derav muliggjøre innhenting av systematisk informasjon. Heftet er tenkt anvendt inn i kommunenes dialog med IT-leverandører og som utgangspunkt for en kravspesifikasjon. Heftet inneholder i tillegg to bilag; det ene er en oversikt over maler/skjema som ligger i BBIC («dokumentationstöd») og som ønskes lagt inn i fagsystemene og sist et bilag som gir en oversikt over sentrale variabler/indikatorer som bør samles inn av barneverntjenestene. Målsettingen er å skape et dataunderlag, uten at saksbehandlerne belastes unødige. Det vil si at data i så høy grad som mulig samles inn gjennom den ordinære dokumentasjonen som saksbehandlerne allerede er lovpålagt å samle inn¹⁸.

¹⁸ <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-4-22>

3.2. Danmark: Integrated Children's System (ICS)

I 2004 besluttet danske myndigheter å støtte en digitalisering av området utsatte barn og unge. Man ville utvikle et IT-system¹⁹ som kunne utnytte digitaliseringens fordeler til å sikre god saksbehandling, samtidig som man sikret at systemet var bygget opp på et solid sosialfaglig fundament. Flere faglig forankrede systemer ble vurdert, men Integrated Children's System ble valgt som den best egnede til å fungere som fremtidig ramme for saksbehandling på området²⁰.

Danmark gjennomgikk en kommunereform i 2007 hvor 275 kommuner ble redusert til 98, og hvor kommunene fikk ansvar for alt barnevernsarbeid. Parallelt introduserte Socialstyrelsen kvalitetssystemet ICS, gjennom seks pilotkommuner. Bakteppet for å satse på ICS var blant annet å forebygge alvorlige feil i enkeltsaker og sikre bedre faglig styring. Målsetningene for implementeringen av ICS var:

- Mer systematikk i saksbehandlingen
- Integrasjon av økonomiske og sosialfaglige vurderinger
- Bedre matching av behov og tilbud
- Lette saksbehandlerne administrative byrder
- Tilrettelegge for tverrgående arbeid mellom offentlige myndigheter
- Bedre ledelsesinformasjon til planlegging og styring av innsatsen

Socialstyrelsen i Danmark eier og har overordnet ansvar for driften av ICS i Danmark. Systemet er i dag implementert i 90 av 98 danske kommuner²¹.

Figur 4: ICS-trekanten



¹⁹ Det felles IT- fagsystemet fikk navnet DUBU. Mer om DUBU følger på s. 15.

²⁰ <http://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/om-ics/baggrund-for-ics>

²¹ <http://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/om-ics/kommuner-tilsluttet-ics>

Implementering av ICS i Danmark

Det er frivillig for kommunene å ta i bruk ICS. Den enkelte kommune må imidlertid inngå en ICS-avtale med Socialstyrelsen. Kommunen må oppgi en lederansvarlig og minst en superbruker (avhengig av antall ansatte på kontoret). Kommunene må knytte seg til et regionalt ICS-nettverk av omkringliggende kommuner. Totalt finnes 11 slike nettverk i Danmark. Hensikten med nettverkene er å dele erfaringer og tilrettelegge for samarbeid på tvers av kommunale grenser. Hver kommune må utvikle en strategi og/eller plan for implementering med klare mål og tidsplan, som et ledd i å forankre ICS i den enkelte kommune.

Sentralt er det etablert et «ICS Metodesekretariat» i Socialstyrelsen som skal understøtte kommunenes anvendelse av ICS i saksbehandlingen. Det er «åpen linje» til Metodesekretariatet for telefon og mailforespørsler fra kommunene. Metodesekretariatet tilbyr også sparring på kommunenes implementeringsplan.

Implementeringsbarometer

Socialstyrelsen har i samarbeid med Rambøll utviklet et elektronisk spørreskjema for å måle grad av ICS-implementering i den enkelte kommune. Barometret måler hvor langt kommunen har kommet i implementeringsprosessen, identifiserer områder som skal fremmes for å bedre implementeringen og avdekker i hvilken grad ulike medarbeidergrupper (ledere, saksbehandlere, superbrukere) er enige om hvordan det går med implementeringen.

Barometret er utviklet med utgangspunkt i teoretisk implementeringskunnskap og praktisk erfaring fra kommunene. Ut fra barometermålingen blir det generert en rapport bestående av en samling grafer som avspeiler besvarelsene og med det gir et helhetsbilde av implementeringen. Rapporten er ment å danne en ramme for dialog i den enkelte kommune om hvordan det går med anvendelsen og forankringen av ICS og hvordan arbeidet skal prioriteres fremover²².

Opplæring og materiell – bred kompetansesatsing

Socialstyrelsen i Danmark har engasjert seg sterkt i å støtte kommunene i deres saksbehandling blant annet gjennom å bygge god kompetanse opp mot definerte behov i kommunene. Siden 2007 har Socialstyrelsen tilbudt kommunene en rekke kompetansehevende kurs og presentert dem samlet i en katalog – «Børnekatalogen»²³. I tillegg har Socialstyrelsen i samarbeid med Ankestyrelsen etablert en permanent «Task Force» med formål om å styrke kvaliteten i saksbehandlingen. Task Force kan avholde enkeltstående temadager og temamøter hvor de deler erfaringer og kommer med anbefalinger på måter kommunen kan styrke egen saksbehandling. Videre kan de også tilby mer grundige analyser av kommunenes innsats, gjennom blant annet rådgivning, veiledning, kurs, saksgjennomganger og lignende.

²² <http://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/om-ics/implementering-af-ics>

²³ <http://www.via.dk/efter-og-videreuddannelse/boernekatologet>

Socialstyrelsen har også tatt initiativ opp mot Universitet- og høyskolesektoren (UH-sektoren) blant annet gjennom å utvikle en masterutdannelse på barne- og ungeområdet i samarbeid med Universitetet i Aalborg. Og en mer praksisrettet diplomutdannelse som tilbys på fem ulike universitet og høyskoler i landet. Begge utdannelsesløp er i regi av Socialstyrelsen og Ankestyrelsen gjennomgått og revidert for å sikre enda bedre målretting av innhold opp i mot kommunenes faktiske behov. Studiene er delvis tilskuddsfinansierte.

Socialstyrelsen har valgt å legge ut all opplæring, også den knyttet til ICS til høgskoler og universitet etter en anbudsrunde. I kravspesifikasjonen synliggjorde Socialstyrelsen en rekke ulike opplæringsbehov og på bakgrunn av anbudsrunder ble det inngått treårige kontrakter med ulike kunnskapsmiljøer. Administrasjonen av den samlede kurskatalogen har Socialstyrelsen lagt ut til VIA University College. Kurstilbudet er åpent for alle som arbeider med utsatte barn og unge, og dekker et vidt spekter av temaer. Tilbudet i 2015 – 2018 inneholder 32 ulike kurstitler.

Deloitte foretok i 2013 en kartlegging av kurs i regi av Socialministeriet og Socialstyrelsen. Kartleggingen viste at Børnekatalogens kurstilbud hadde god søkermasse og at tilbudet svarte opp kommunenes behov. Men det kom også fram at det var etterspørsel etter mer spesialiserte kurs, som var mer målrettet mot den enkelte kommune og som tok mer utgangspunkt i dennes praksis. Som resultat av denne kartleggingen har Socialstyrelsen lagt opp til to typer kurs i den nye kurskatalogen; kortere «videnskurs» og lengre «praksiskurs». Førstnevnte tilbyr konkret kunnskap om ulike tema, og bygger ut kunnskapsgrunnet i tjenesten. Sistnevnte har til hensikt å oppkvalifisere kommunene i en bestemt metode eller praksis, og samtidig understøtte kommunenes implementering og omsetning av det tillærte til praksis. Praksiskursene målrettes dermed mot arbeidsplassens konkrete behov og utgangspunkt.

Når det gjelder ICS-opplæringen fastslår lisensavtalen mellom Socialstyrelsen og kommunene at kommunen må sende alle medarbeidere på tre dagers ICS kurs. Superbruker skal igjen veilede kollegaer og trekant-modellen skal benyttes på gjennomgang av saker på interne fagmøter²⁴. Socialstyrelsen arrangerer også i tett samarbeid med praksisfeltet, årlige nasjonale superbrukerseminarer. I tillegg til at de tilbyr særlige implementeringsforløp for de kommuner som ønsker ekstra hjelp til implementeringen.

Av materiale har Socialstyrelsen utarbeidet en dansk håndbok i ICS, ICS-skjemaer (skjema og veiledninger herunder aldersopplagte fokusområder med en rekke hjelpespørsmål til å beskrive barnet og familiens utvikling), «traktmodell» som er et redskap til å styrke fokus i den barnefaglige undersøkelsen, begrepsdiagram og ICS-verktøyet, kalt «Magnettasken». Dette er pedagogisk materiell som består av en rekke magneter; trekanten med tilhørende delområder, figurer (mor, far, søsken, besteforeldre med

²⁴ E-post korrespondanse med Socialstyrelsen 5.3.2015

mer) og smiley-fjes. Magnetene brukes aktivt på tavle som samtaleverktøy i møte med barn og foreldre og under faglige drøftinger²⁵.

Socialstyrelsen betaler det meste av opplæringsutgiftene gjennom sine kontrakter med de ulike kursleverandørene. Kommunene betaler en ICS-kursavgift pålydende 500 danske kroner i 2015. Øvrige kurs er enten gratis eller ligger på omtrent 300 danske kroner per person.

Felles kommunalt fagsystem: Digitalisering Utsatte Børn og Unge (DUBU)

Det danske Ministeriet for Børn, Likestilling, Integrasjon og Sociale Forhold, Danske Kommunenes Landsorganisasjon (KL) i samarbeid med Socialstyrelsen og IT-firmaet KOMBIT²⁶, utarbeidet ett elektronisk saksbehandlingssystem - DUBU - som de anbefalte alle danske kommuner å innføre. Bruk av systemet skal sikre at; de lovmessige krav til dokumentasjon overholdes, det gis overblikk over saksbehandling og dokumentasjon på området - samtidig som at den kan forbedre den økonomiske styringen. IT-løsningen er bygget opp slik at den understøtter den sosialfaglige systematikken i ICS²⁷.

KOMBIT gjennomførte en EU-anskaffelse på IT- løsningen og er kontraktholder i forhold til leverandør og de kommuner, som melder seg på løsningen. Den tekniske løsningen leveres av IBM, og kontrakten innebærer utvikling, drift, vedlikehold og videreutvikling.

Som en del av implementeringen av ICS skulle saksbehandlingssystemet tilpasses og understøtte en etterlevelse av ICS i alle saker. Det er i dag 76 av 98 danske kommuner som har valgt å bruke DUBU. De barneverntjenester som har DUBU kan elektronisk samhandle med hverandre i saker. Ministeriet har avsatt midler hvert år, slik at kommuner kan søke om økonomisk støtte til implementering av DUBU.

Implementeringen skjer ved opplæring av superbrukere i hver kommune og forankring i ledelsen. DUBUs superbrukere deltar på Socialstyrelsens årlig nasjonale ICS- superbrukerseminar. Første del av ICS-opplæringen må være gjennomført før opplæring i DUBU gis.

Evaluering av ICS

På oppdrag fra Socialstyrelsen har Deloitte evaluert ICS i to omganger^{28 29}. Overordnede konklusjoner viser at det er stor begeistring for ICS blant ansatte i ICS-kommunene. Så vel ledere som saksbehandlere opplever et sosialfaglig løft ved anvendelsen av metoden, og det er en utbredt opplevelse av at metoden har styrket fokuset på barnet, gjennom å sette barnet i sentrum for saksbehandlingen. ICS har også styrket den systematiske tilgangen til «å komme hele veien rundt» om barnet og familiens ressurser og utfordringer, og understøtter et helhetsorientert bilde av barnet/familiens behov. På tross av noen

²⁵ <http://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/materialer-og-redskaber>

²⁶ Kombit er kommunenes IT-fellesskap

²⁷ <http://www.kombit.dk/dubu>

²⁸ Deloitte (2013): Evaluering av ICS: Integrated Children`s System – midtvejsrapport

²⁹ Deloitte (2014): Evaluering av ICS: Integrated Children`s System

implementeringsvanskeligheter oppleves metoden som en faglig gevinst og et viktig bidrag til å styrke og målrette arbeidet med barn og unge med behov for særlig støtte (2014:6).

Evalueringsrapporten trekker også frem bedre kvalitet i saksbehandling, bedre analyser og sosialfaglige vurderinger og større rettsikkerhet. Det konkluderes med at anvendelsen av DUBU har hatt en positiv effekt på kvaliteten på saksbehandlingen. Flere av respondentene trekker frem at det nå er lettere å overta kollegaers saker fordi sakene i høyere grad er bygget opp etter samme «lest». En av grunnene til utvikling av et felleskommunalt saksbehandlingssystem var muligheten for å oversende saker elektronisk i tråd med brukernes flyttemønster, også på tvers av kommuner. Utfordringen er blant annet at de 23 kommuner som har andre elektroniske saksbehandlingssystem ikke samhandler elektronisk med DUBU, og da blir ordinær postgang gjeldende i disse tilfellene.

3.3.Likheter og forskjeller ved BBIC og ICS

Det er flere likheter i hvordan Socialstyrelsene i Sverige og Danmark har valgt å implementere ICS/BBIC modellen, men også noen sentrale ulikheter. Vi vil her gå nærmere inn på å identifisere disse³⁰. Begge land har valgt å ta utgangspunkt i samme modell og i tett samarbeid med kommunene utviklet nasjonale versjoner. I begge land har prosessen med nasjonal tilpasning pågått over flere år med involvering av praksisfelt og eksperter/forskere. Begge har kjørt piloter før modellen har blitt tilbudt kommunene nasjonalt. Både Sverige og Danmark har valgt en forholdsvis lik implementeringsstruktur; etablering av superbrukere og regionale nettverk. Eierskapet ligger hos sentrale myndigheter. Tilbudet har vært frivillig å ta i bruk, men har forutsatt avtaleinngåelse mellom den enkelte kommune og sentral myndighet. Begge land har etablert et sentralt sekretariat som overser implementering og utvikling.

Ulikhetene mellom Danmark og Sverige synes å være knyttet til hvordan sentrale myndigheter definerer sin rolle med henblikk på grad av faglig støtte og tilrettelegging overfor kommunene.

Gjennom den nylige revideringen av BBIC i Sverige valgte myndighetene å forenkle, tydeliggjøre og vektlegge *BBIC strukturen*. Socialstyrelsen anbefaler en overordnet struktur for arbeidet, men selve det faglige innholdet i strukturen, hva gjelder metoder, verktøy og kompetansebehov er mer overlatt til kommunene selv.

UH-sektoren er ulikt involvert i Sverige og Danmark. I Sverige er sektoren ikke koblet på BBIC- arbeidet, verken med tanke på implementering av BBIC, innhold i grunnutdanningene eller i annet opplæringsøyemed. Der kunnskapsmiljøer har vært inne, har det vært gjennom ekstern innleide enkeltpersoner til definerte oppdrag som for eksempel å gjennomgå kunnskapsgrunnlaget for BBIC. I følge den svenske Socialstyrelsen ble det i oppstartsfasen forsøkt et samarbeid med UH-sektoren omkring BBIC. Men grunnleggende interessemotsetninger mellom UH-sektorens «akademiske frihet» og myndighetenes behov for å utøve styring i utvikling og implementering av BBIC, gjorde at Socialstyrelsen valgte å gå for opplæring i egen regi. Socialstyrelsen har heller ikke aktivt gått inn i IT-understøttelsen slik

³⁰ Samtaler med Socialstyrelsene i Sverige og Danmark i løpet av 2014-15.

Danmark har. Sverige har i stedet valgt å bistå kommunene gjennom å definere opp kravene som det er ønskelig at IT-leverandørene imøtekommer.

I Danmark har Socialstyrelsen på den annen side iverksatt en rekke ulike initiativ for å styrke kompetansen til tjenestene. UH-sektoren er en samarbeidspart og involvert gjennom å undervise i ICS, tilby master- og diplomutdannelse, en rekke kurs, opplæringer og veiledninger (jf. «Barnekatalogen»), samt at Socialstyrelsen tilbyr ulike implementeringsstøtte og den såkalte «Task Force» gruppen. På Socialstyrelsens nettside ligger også en rekke anbefalte metoder, ressurser og verktøy tilgjengelig for kommunene. I Danmark har man fått til et samarbeid med UH-sektoren, men samtidig ser man tendenser til at de ulike høyskolene som underviser i ICS, også utformer undervisningen ulikt. Det anslås at tett dialog og kontraktsoppfølging er helt sentralt inn i samarbeidet. Den danske Socialstyrelsen har i tillegg vært tett på arbeidet med å initiere og støtte opp om utviklingen og implementeringen av et felles fagsystem, DUBU.

I begge land blir «superbrukerne» særlig viktige implementeringsagenter lokalt. Det er imidlertid en vesensforskjell i grad av opplæring og faglig støtte denne sentrale gruppen får i de to landene. I Sverige har superbrukeren i første rekke et opplæringsansvar overfor kollegaer som ikke nødvendigvis kjenner BBIC fra før. Superbrukerne får en to dagers opplæring og et skriftlig hefte med fokus på hvordan *videreformidle* BBIC. Danmark har tilrettelagt for at *alle* skal gjennomgå «deres» tre dagers grunnopplæring. De danske superbrukerne har dermed mer en veiledningsrolle overfor sine kollegaer, enn et opplæringsansvar. I tillegg får de danske superbrukerne årlig «faglig påfyll» gjennom større faglige superbrukersamlinger. Begge land understreker imidlertid viktigheten av tett lederforankring og – involvering som suksesskriterier.

Både svenske og danske myndigheter vurderer lisensavtaleordningen de har med kommunene som en pro-forma avtale. Socialstyrelsene har verken kapasitet eller ønske om å etablere «kontroll- og sanksjonsfunksjoner» overfor kommuner som ikke arbeider i tråd med avtalen, da dette ville medført økt byråkrati. Etableringen av et «implementeringsbarometeret» i Danmark anses imidlertid som nyttig med tanke på å ha oversikt over hvordan kommunene ligger an. Den svenske Socialstyrelsen vurderer derfor å utvikle noe lignende.

Det trekkes opp en rekke fordeler ved et felles fagsystem ala DUBU i Danmark, samtidig er det en utfordring når de store kommunene i Danmark har valgt å stå utenfor (blant annet København, Aarhus og Odense). DUBU samhandler per i dag ikke digitalt med de kommuner som benytter et annet fagsystem.

4. Felles kvalitetssystem i norsk barnevern?

Utfordringsbildet i dansk og svensk barnevern som resulterte i innføring av ICS/BBIC, sammenfaller med utfordringsbildet vi finner i norsk barnevern i dag (jf. kap.2). Bufdir finner det derfor høyst relevant å vurdere en utvikling av et felles kvalitetssystem for det norske barnevernet.

Gjennom de fylkesvise konferansene som Bufdir avholdt om undersøkelsesarbeid i 2014, var det en tydelig stemning for og etterspørsel etter økt faglig bistand fra sentralt hold. Ønsker som ble formidlet fra kommunene var blant annet behovet for mer lik og kvalitetssikret praksis, rydding og anbefaling i «jungelen» av utredningsverktøy samt kompetanseheving. Hvorvidt praksisfeltet stilte seg positive til en økt standardisering av feltet ga seg særlig utslag i surveyen som ble gjennomført av RKBUene samme år; hele 85 % av barnevernlederne stilte seg positive til bruk av undersøkelsesmal, og mente at dette bidro til bedre saksbehandling og beslutningsgrunnlag³¹.

Det er Bufdirs inntrykk at BBIC/ICS er lite kjent i de norske barneverntjenestene. Bufdir valgte derfor å invitere flere interessenter til en to dagers workshop hvor disse systemene ble presentert og drøftet. I gruppearbeidet valgte vi å dele interessentene inn i tre grupper; barneverntjenestene, tilsyn og organisasjoner. På bakgrunn av de ulike foredragene, ba vi gruppene drøfte hvilke gevinster og utfordringer de så ved en eventuell utvikling av et norsk kvalitetssystem.

Mulige gevinster og utfordringer ved et kvalitetssystem

Sentrale gevinster barneverntjenestene trakk frem ved BBIC/ICS var at barnet så tydelig ble løftet frem som hovedfokus for arbeidet: «hva skal vi gjøre sammen for at dette barnet skal få det bedre?». De likte den systematiske oppbygningen og vurderte at systemet ville være en god faglig støtte i saksarbeidet. Videre trakk de frem at et slikt system ville bidra til en mer likeverdig praksis på landsbasis. Tilsvarende tilbakemeldinger kom også fra organisasjonene. Et felles kvalitetssystem ville bidra til mer lik praksis på tvers av kommuner, men også internt i kommunen. De merket seg videre at systemet ville være positivt å introdusere for nyutdannede, og at systemet ikke var for rigid men at det var mulig å tilrettelegge for lokale tilpasninger. Videre vektla organisasjonene at en så visuell modell ville bidra positivt med tanke på barn og foreldres medvirkning, gjennom å skape en tydelighet i kommunikasjonen og derav forutsigbarhet på hva som skal skje og hvorfor. Tilsynsgruppen vektla at et slikt felles system ville føre til at saker bygges opp og legges frem på en mer lik måte, gjennom å tilby en struktur over hva barnevernet trenger av informasjon for å fatte gode beslutninger. Systemet vil dermed også bidra til å gi innhold til forsvarlighetsbegrepet. Videre trakk de frem at strukturen vektlegger samarbeid på tvers, og vil kunne fungere som et godt samarbeidsverktøy mellom ulike tjenester.

Når det gjaldt utfordringer var barneverntjenestene bekymret for at dersom systemet ble for detaljert og rigid ville mulighetene for «skreddersøm» og individuell tilpasning få dårligere vilkår. Dette trakk også organisasjonene frem med utgangspunkt i at dersom systemet ble for detaljert ville rommet for skjønnsvurderinger nødvendigvis minske. Barneverntjenestene ga også uttrykk for bekymring over hvorvidt mer statlig styring ville innebære at staten skulle bestemme hvilke metoder som skulle tas i bruk. Spenningen mellom anerkjennelse av behovet for mer lik praksis opp mot bekymringer knyttet til økt statlig involvering og styring, var gjennomgående temaer som ble drøftet i gruppene. Samtlige grupper vektla i den forbindelse behovet for god involvering av kommunene i utviklingsprosessen som

³¹ Vis, S.A et al. (2015): Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014. Universitetet i Tromsø.

ledd i å få til god forankring og implementering. Tilsynet var opptatt av at systemet må oppleves nyttig for kommunene og at kommunene må få et eierforhold til det. Organisasjonene vektla betydningen av bred lederforankring for vellykket implementering.

Da gruppene skulle oppsummere deres hovedtilbakemelding på behov til Bufdir var gruppene overraskende enstemmige; et kvalitetssystem ala BBIC/ICS var etterlengtet og noe feltet ønsket seg.



Bilde fra workshop. Sluttappell fra barneverntjenestegruppen, her representert ved Barneverntjenesten i Kristiansand og Tjøme og Nøtterøy.

Behov og forutsetninger for et kvalitetssystem

Bufdir har over tid blitt kjent med BBIC og ICS systemene, og ser at disse systemene tilbyr en struktur og et faginnhold som kan komme norske barneverntjenester til gode. Gitt utviklingstiden Sverige og Danmark har benyttet for å tilpasse det britiske materialet opp mot egen nasjonal kontekst, er det en stor fordel at vi i Norge kan støtte oss på det arbeidet og de erfaringer som Danmark og Sverige allerede har gjort. Det er eksempelvis nyttig at Sverige har gjennomgått strukturen og dets innhold opp i mot den nyeste barnevernfaglige forskningen på feltet, da denne følgelig vil være gyldig også for Norge. Og at Danmark har utviklet utfyllende verktøy og opplæringsmoduler som støtte til en bredere kvalitets- og kompetanseutvikling i feltet.

Bufdir anser det som en sentral gevinst at et slikt system kan tilby barneverntjenestene en helhetlig struktur som dekker samtlige av de arbeidsprosesser saksbehandlere går gjennom i en barnevernssak; fra melding mottas, undersøkelse igangsettes, vurderinger og beslutninger fattes til tiltak iverksettes, følges opp og evalueres. En slik helhetlig «faglig infrastruktur» vurderer Bufdir som et nødvendig grunnelement i samtlige barneverntjenester, og kan sees som en forutsetning for å kunne arbeide godt med fremtidig kvalitets- og kompetanseheving i det norske barnevernet.

Like fullt er det sentralt å påpeke at et slikt system ikke vil kunne løse alle kvalitetsutfordringer i barnevernet. Det gir en overordnet struktur for arbeidet, men er avhengig av å bli supplert med faglige

anbefalinger på de ulike områdene/fasene av en barnevernssak. Dette kan for eksempel være anbefalinger knyttet til bruk av ulike typer standardiserte utredningsverktøy, anbefalinger av metoder for samtaler med barn, nettverksmøter, samarbeidsflater, innsatser m.m. Dersom en slik struktur er på plass, vil det imidlertid være grunn til å tro at organisering og implementering av senere anbefalinger vil kunne forenkles gjennom at de vil kunne plasseres inn i strukturen og implementeres gjennom blant annet etablerte implementeringsstrukturer/nettverk.

Som interessentene fra workshop vektla er det noen særlige utfordringer knyttet til en utvikling og implementering av et slikt system. Det er særlig verdt å merke seg bekymringene knyttet til grad av detaljering og sentral faglig styring versus kommunenes selvstyre og viktigheten av skjønnsutøvelse, «skreddersøm» og lokale løsninger. I sin komparative analyse av utredningsarbeid i England og Norge, beskriver Samsonsens at utredningspraksisen i våre to land befinner seg som to ytterpunkter i et kontinuum³². Der hvor England har gjort seg avhengige av strukturer og detaljerte prosedyrer for å forhindre omsorgssvikt, er utøvelsen av det profesjonelle skjønnnet redusert tilsvarende. I Norge på den annen side stoler man fullt og helt på utøvelsen av det profesjonelle skjønnnet som selve hovedkomponenten i en utredning, og det er få, om noen strukturer som rammer inn skjønnsutøvelsen. Det profesjonelle skjønnnet har en så fremtredende rolle at det på mange måter ikke lar seg utfordre, og det stilles ingen krav om klargjøring av de tankeprosesser og vurderinger som har funnet sted, påpeker Samsonsens. Hun utdyper at:

«Having few structures and procedures may therefore be naïve in terms of epistemic accountability and responsibility, and set up professional judgement as a kind of «black box»: inputs and outputs can be identified, but the internal process connecting them are not available for understanding, or challenge.» (2016:92).

Det er ikke nødvendigvis et motsetningsforhold mellom bruk av profesjonelt skjønn og sterkere sentrale føringer eller strukturer. De norske informantene i Samsonsens studie som fremhevet viktigheten av det profesjonelle skjønnnet, ga samtidig uttrykk for behovet for et mer strukturert rammeverk rundt skjønnsbruken. Dette synspunktet kan man finne igjen i flere rapporter og undersøkelser. På bakgrunn av den landsomfattende surveyen blant barnevernledere i 2014, konkluderer blant annet RKBUene med at motstand mot standardisering i kommunal barneverntjeneste ser ut til å være en myte. Landets barnevernledere er i stor grad samstemte om at de ønsker seg en felles faglig plattform og nasjonale retningslinjer. De påpeker imidlertid at dette ikke må utformes for omfattende eller rigid³³.

Gitt den myndighet barneverntjenestene forvalter, og de potensielt store inngrep tjenesten kan foreta i barn og familiers liv, er det helt grunnleggende at tjenesten sikrer at vurderingene og beslutningene er legitime og ivaretar barn og familiers rettsikkerhet. Dette forutsetter tydeligere sentrale krav til det saksarbeidet og de saksprosesser som utføres. Bufdir anser det derfor som en nødvendig oppgave å

³² Samsonsens, V.(2016): Assessment in child protection; a comparative study Norway – England. PhD Thesis UIS no. 280. Universitetet i Stavanger.

³³ Vis, S. A. et al. (2015): Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid - høsten 2014.

identifisere den konstruktive balansen mellom behovet for struktur samtidig som man gir rom for å utøve det profesjonelle skjønnet. Hensikten må være å finne balansen der strukturen kan bidra til å ramme inn og gi støtte til skjønnsutøvelsen.

Selv om det danske og svenske barnevernet er sammenlignbart med det norske og vi kan hente mye inspirasjon derfra, anser Bufdir det som sentralt at Norge utvikler og implementerer et kvalitetssystem formet av og i, en *norsk barnevernkontekst*. Dette forutsetter blant annet inkluderingen av barneverntjenester i utviklingsarbeidet, herunder i tilretteleggingen av det tilhørende pedagogiske materialet. Like fullt er det nødvendig at god barnevernfaglig praksis i Norge identifiseres og inkluderes i en eventuell norsk versjon. For eksempel anses det som nødvendig å vurdere hvordan en tilpasset versjon av «Kvello-malen» kan innpasses i utredningsfasen³⁴ i strukturen og at Bufdirs anbefalinger/veiledere på for eksempel akuttområdet, skolefeltet og plasseringer i slekt og nettverk innpasses og henvises til. Kommuneinvolvering ble også trukket frem av interessentene som deltok på workshop. Både for å sikre tilpasning av materialet til norsk faglig praksis og lovverk, men ikke minst i lys av å etablere et solid eierskap og forankring av kvalitetssystemet «nedenfra».

Det er behov for å arbeide frem en grundig implementeringsplan, hvor opplæring, implementeringsstøtte og forankringsarbeid mot ledelse i tjenesten og kommunen for øvrig, gis tilstrekkelig prioritet.

Dersom man skal igangsette utviklingen av et norsk kvalitetssystem vurderer Bufdir at det er behov for å nedsette en egen prosjektgruppe i Bufdir som har det overordnede ansvaret for utviklingen og implementeringen. Hvilken rolle prosjektgruppen inntar vil måtte vurderes i tråd med hvilken rolle Bufdir skal ta opp i mot kommunene, da særlig i lys av opplæringsbehovene. Det er behov for nærmere å vurdere dette i lys av blant annet arbeidet med oppdrag B³⁵ i tillegg 2 til tildelingsbrev for 2016. På bakgrunn av Bufdirs nåværende opplæringserfaringer rettet mot kommunalt barnevern, anser vi imidlertid at det er behov for å vurdere også andre organiseringsformer. Opplæringstilbud rettet mot kommunene må fremstå mer samlet og tilgjengelig, enn de gjør i dag. Kommunene må tilbys mer forutsigbarhet med tanke på hvilke kurs/kompetansestøtte de tilbys, og slik bli satt i posisjon til å kunne foreta mer langsiktig planlegging av kompetansebygging i egen tjeneste. Bufdir mener i den forbindelse at det er særlig aktuelt å se nærmere på hvordan danske myndigheter har valgt å løse og organisere opplæringstilbudene til kommunal barneverntjeneste i Danmark.

³⁴ En slik innpassing må ta høyde for resultatene av evalueringen av Kvello-malen som Bufdir igangsatte som ett av fem delprosjekter i et større forskningsprosjekt i 2015. Resultatene fra evalueringsprosjektet forventes ferdigstilt i 2017.

³⁵ Oppdrag B: «Bufdir skal kartlegge og foreslå strukturer som skal ligge til grunn for kompetansestøtte til kommunene, ved implementering av kunnskapsbasert praksis i tjenestene».

5. Digitale fagsystemer i barnevernet i Norge

Det er tre ulike fagsystemer i dagens barnevern. Kommunalt barnevern benytter Familia og Acos, som tilbys av de private leverandørene Visma og Acos. Visma med Familia er den største tilbyderen og leverer digitalt fagsystem til over 380 kommunale barnevernstjenester, mens Acos har avtale med 47 kommuner. I tillegg har det statlige barnevernet (Bufetat) et eget fagsystem; BiRK, som eies av Bufdir. Digital samhandling mellom disse tre fagsystemene er per i dag ikke mulig. Det er ikke tilrettelagt for digital informasjonsutveksling verken mellom BiRK og de kommunale fagsystemene, eller mellom de kommunale barnevernstjenestene, selv ikke når disse har samme leverandør.

I forbindelse med oppdraget i tildelingsbrevet skal Bufdir utrede behovet for en mer samordnet digital forvaltning i barnevernet. For å svare ut oppdraget har Bufdir gjennomført den tidligere nevnte workshopen. I tillegg har vi sendt ut en survey til samtlige av landets kommunale barnevernstjenester. 148 barnevernledere svarte på undersøkelsen, noe som utgjorde en svarprosent på om lag 50 %. I tillegg ba vi barnevernlederne om å videresende undersøkelsen til en saksbehandler, og vi fikk da svar fra 88 saksbehandlere. Respondentene har en bred geografisk spredning, alle landets fylker er representert. Størrelsen på kommunene er også relativt jevnt fordelt og begge fagsystemer er representert i undersøkelsen. På bakgrunn av dette kan vi med rimelig grad anta at svarene er representative for kommunale barnevernstjenester over hele landet. Trondheim kommune har gjennomført en egen utredning av utfordringer ved barnevernstjenestens fagsystem, og behov for fremtidige digitaliseringsløsninger. Resultatene fra denne gjennomgangen vil også være med på å danne utgangspunkt for våre vurderinger av behov.

Vi har i denne omgang konsentrert oss om å kartlegge erfaringer den kommunale barneverntjenesten har med sine to fagsystemer, med mål om å identifisere og løfte frem deres behov for fremtidig digital utvikling. Rammen for dette oppdraget har ikke gjort det mulig å gå i detaljer på de mer tekniske løsningene, som behovene peker på. Det er ikke gjennomført en tilsvarende spørreundersøkelse i det statlige barnevernet.

Behov faglig støtte og kvalitetssikring

I surveyen ble ledere og saksbehandlere spurt om i hvor stor grad de opplevde at fagsystemet bidro til at de raskt visste hva som var neste aktuelle arbeidsoppgave eller kontaktpunkt mot barnet eller familien. Om lag halvparten oppgir at fagsystemet i liten eller ingen grad bidrar til dette.

«Når en oppgave utføres og det utløser en ny oppgave bør det være automatikk i det. F. eks når det skrives vedtak må man få spørsmål om man vil opprette et tiltak da dette er en saksbehandlingsoppgave som må gjøres. - Vi har lagt inn mange maler med ulike type arbeidsredskaper i Familia. Jeg ønsker at det i et fagprogram ligger føringer fra nasjonalt hold på gode kartleggingsverktøy og andre verktøy som kan brukes i samtaler med barn og familier» Saksbehandler.

Det å «veilede» saksbehandlere gjennom gangen i en barnevernssak burde i utgangspunktet anses for å være et minimumskrav til faglig støtte i et fagsystem. Trondheim kommune oppsummerer imidlertid i deres utredning at fagsystemet oppleves som: «kronglete i forhold til saksgang, det er lett å gjøre feil og

vanskelig å gjøre det riktig. Dette får konsekvenser for tiden som brukes for eksempel på utforming av dokumenter».

Det kan tenkes at oppbygningen i BIRK kan være hensiktsmessig å se hen til da denne er utviklet nettopp med tanke på å tilby arbeidsstøtte til ansatte gjennom definerte arbeidsflyter. I Bufdirs workshop ble BIRK systemet presentert for interessentene (i likhet med Familia og Acos), og det var særlig arbeidsflyten som ble lagt merke til og trukket frem som positiv i oppsummeringen til barneverntjenestegruppen. Bufdir har imidlertid ikke foretatt en brukerundersøkelse som kartlegger i hvilken grad BIRKs arbeidsflyt faktisk oppfylder ansattes behov for faglig oppgavestøtte, og hvor fornøyde ansatte er med funksjonaliteten. Dette må derfor undersøkes nærmere.

«Ønsker meg et kvalitetssystem i barnevernet - der barnets behov er styrende for prosessen, en ramme for arbeidet - en metodestøtte som også sikrer lov og forskrifter. Et system som sikrer lovgivning og prosess, samt arbeidsflyt (...)» Saksbehandler med fagansvar.

«Ønskelig med et fagsystem som ivaretar alle funksjoner som er aktuell rundt et barn i en barnevernsak (...)» Barnevernleder.

Det pekes på at de faglige arbeidsprosessene rundt barnet må være med å definere hvordan arbeidet tilrettelegges for digitalt i fagsystemet. Dette kan sees i sammenheng med den tidligere gjennomgangen av behovet for et kvalitetssystem i barnevernet, hvor det er barnets behov som er det styrende utgangspunktet for alt saksarbeid. Det er en sentral forutsetning ved en eventuell innføring av et helhetlig og fagligforankret kvalitetssystem, at denne sees i tett sammenheng med en eventuell utvikling av nåværende fagsystemer. For at kvalitetssystemet skal gi praktisk mening i saksarbeidet må kvalitetssystemet understøttes digitalt i fagsystemene.

Manglende brukervennlighet på faglige maler

Da vi ba respondentene i surveyen oppgi hva de var spesielt fornøyd med i fagsystemet og hva de var spesielt misfornøyd med, ble vi noe overrasket over at mange av de samme funksjonalitetene ble vurdert ulikt på tross av at man også hadde samme leverandør. Dette tyder på at bruken av maler og verktøy varierer mellom kommunene, og antageligvis også mellom saksbehandlere i samme kommune. Det er usikkert hva dette skyldes, men en kan tenke seg at det kan handle om både kvalitet på opplæring, egeninteresse og kompetanse på bruk av IT-verktøy, og ikke minst systemets og funksjonalitetens brukervennlighet. Mange av respondentene trekker frem «Huskelisten» i Familia som en nyttig funksjon. Den gir en oversikt over oppgaver som er under arbeid og kan hjelpe deg i å systematisere oppgavene dine. Det påpekes imidlertid at det kreves gode dataferdigheter for å ta denne i bruk og at det er tungvint at den må åpnes separat i programmet. Gjennomgående er det også mange som trekker frem tiltaksplaner og evalueringer som malverk de er særlig misfornøyd med:

«Mange begrensninger i forhold til saksgangen, blant annet så ligger tiltaksplan og evalueringer lite tilgjengelig. Må gjennom mange klikk/faner for dette området. (..) Vanskelig å få til gode maler /

tiltaksplaner med flettefunksjon fra klientkortet til plan. Dette er en stor utfordring og begrenser bruk av tiltaksplaner og evalueringer. (..)» Barnevernleder.

Utredningen til Trondheim kommune vektlegger også behovet for at faglige maler er brukervennlige. De viser til fagtekster (utredningsrapporter og evalueringsrapporter) som sentrale dokumenter som det er vanskelig for saksbehandlerne å utforme riktig. Trondheim kommune benytter en modul som heter KREM. Dette er et verktøy, basert på Kvellos utredningsmal, som skal sikre kvalitet i saksbehandlingen og i utformingen av fagtekster. Når det gjelder denne modulen konkluderer Trondheim med at:

«Modulen er imidlertid så lite brukervennlig å benytte at mange hopper over det eller gjør feil som unødig forlenger saksbehandlingstiden».

Det ligger en rekke ulike maler tilgjengelig i fagsystemene; både Kvello, Fagtekst, varianter av disse og egenutviklede maler er eksempelvis i bruk. Men som tidligere sitater også peker på, savnes det sentrale faglige føringer og en kvalitetssikring.

Det er alvorlig når manglende brukervennlighet i systemet begrenser bruken av maler hvis formål er å sikre enhetlig praksis og tilby faglig støtte til utforming av sentrale dokumenter som tiltaksplaner, evalueringer og utredninger. Det er uklart hvorvidt dette da innebærer at barn risikerer å være uten tiltaksplaner og tiltaksevalueringer, eller om respondentene utarbeider denne type dokumenter *utenfor* de innlagte malene. Utover at malene kan oppleves lite brukervennlige i fagsystemene, at de benyttes ulikt i tjenestene og derav leder til ulik praksis, er det i tillegg en utfordring at malene ikke er faglig kvalitetssikret fra sentralt hold. Dette underbygger ytterligere behovet for et felles kvalitetssystem i tjenestenes fagsystem.

På bakgrunn av fritekstsvar i surveyen er det grunn til å tro at ulike rammevilkår i kommunene må sees som sentrale faktorer som er med på å påvirke kvaliteten på fagsystemene. Det ble både på workshopen og i surveyen påpekt at fagsystemene er gamle og at det tar tid å implementere endringer og faglige forbedringer.

«(...) I små kommuner er det ikke egne fagfolk til oppdatering/vedlikehold, noe som fører til at systemet langt fra blir utnyttet fullt ut.» Barnevernleder i liten kommune.

«Oppdatering, innføring av nye funksjoner og kostnad på opplæring er dyrt (...)» Barnevernleder i liten kommune.

«Det er uholdbart at de to firmaene som tilbyr fagprogram i stor grad kan styre utvikling av produktet. Ting tar veldig lang tid, opplever til tider store utfordringer med programvare og er avhengig av at kommunal IT tjeneste er påkoblet og interessert i å være med å vedlikeholde/ utvikle fagprogrammet.» Barnevernleder i stor kommune

Som sitatene illustrerer er kostnader knyttet til opplæring, tilgjengelig IT-kompetanse lokalt i kommunen og frustrasjon over sene oppdateringer temaer som opptar mange av kommunene som besvarte

surveyen. Disse forholdene må og sees som sentrale rammevilkår som påvirker det daglige saksarbeidet som utføres i fagsystemene.

Informasjonsflyt mellom kommunale barneverntjenester

Når et barn med barnevernstiltak eller undersøkelsessak flytter til en annen kommune, må stort sett all dokumentasjon sendes i posten. Ordinær prosedyre er at den fraflyttede kommunen sender en melding per post til barnevernstjenesten i den nye kommunen. Barneverntjenesten i den tilflyttede kommunen må da vurdere å innhente ytterligere relevant dokumentasjon fra fraflyttet barnevernstjeneste, og deretter per brev be om å få tilsendt denne dokumentasjonen.

De kommunale barnevernstjenestene ble i Bufdirs survey spurt i hvor stor grad de må innhente ytterligere opplysninger fra tidligere barnevernstjeneste når de mottar en melding om at et barn har flyttet til deres kommune. Kun 4 % av barnevernstjenestene svarer at de i liten eller ingen grad må innhente ytterligere dokumentasjon. 96 % svarer at de i noe grad eller i stor grad må gjøre dette. Det vil si at i nesten alle pågående barnevernssaker så er ikke all relevant dokumentasjon vedlagt i meldingen som blir sendt til ny kommunal barneverntjeneste. Den nye barneverntjenesten må dermed sende ny forespørsel tilbake til barneverntjenesten i den fraflyttede tjenesten for å få dokumentasjonen de trenger. På spørsmål om hvor lang tid det i gjennomsnitt tar før barnevernstjenesten har mottatt all relevant dokumentasjon fra den fraflyttede kommunen, svarer 73 % at det tar tre uker eller mer³⁶. Sitatene under er innspill fra surveyen:

«Kommunikasjon gjennom fagsystem mellom kommunene vil kunne fange opp de mer komplekse og alvorlige sakene tidligere og gitt mulighet for å sette inn riktig tiltak for barna på et tidligere tidspunkt. Vi har mye erfaring på meldinger som kommer fra andre kommuner som gir et begrenset bilde av omfanget på saken. Når man etter en tid får tilsendt mappe, så kan det ligge dokumentasjon fra mange år tilbake på alvorlig omsorgssvikt over tid. Familiens flyttinger har forsinket muligheten for kommunen til å komme i posisjon og gjøre vedtak fordi det tar tid å få tak i det hele bildet. Barna blir skadelidende under dette fordi ny kommune må "begynne på nytt".» Barnevernleder.

«Har opplevd en stor svakhet i systemet når det gjelder utenlandske familier som flytter rundt i landet (og i andre land). (...). Det som skjer nå er at man gjennomfører deler av en undersøkelse, men familien forsvinner videre til en ny kommune eller ut av landet for en periode, og man står igjen med en bekymring for barna, men uten å vite hvor de skal eller hvordan det går med familien.» Saksbehandler.

Hadde barneverntjenestene hatt en digital forvaltning som var tilrettelagt for elektronisk overføring av saker mellom fagsystemene, ville den tilsvarende prosessen tatt under ett sekund. I surveyen oppgir 88 % at det er behov for å utvikle en løsning for informasjonsflyt mellom kommunale barneverntjenester. Mulighet for rask overføring av saker der hvor familier flytter mellom kommuner var en av

³⁶ I beregningene er andelen som svarte vet ikke/ikke aktuelt tatt ut for å tydeliggjøre fordelingen mellom respondentene som har svart. Omfanget i denne rest-kategorien var imidlertid ikke stort for noen av spørsmålene.

hovedbegrunnelsene bak utviklingen et felles fagsystem (DUBU) i Danmark. I følge evalueringen av ICS og bruk av DUBU har slik saksoverføring vært vellykket i de kommuner som benytter DUBU.

Informasjonsflyt mellom kommunalt og statlig barnevern

Et overveiende flertall av de kommunale barnevernstjenestene anser også at det er behov for digital samhandling mellom kommunale barnevernstjenester og statlig barnevern. 90 % mente at det i stor eller i noe grad var behov for en samhandlingsløsning. Sitatet under er innspill fra surveyen:

«Dokumenter som skal sendes til Bufetat tar for lang tid. Ofte står vi i akutte situasjoner hvor Bufetat kun får muntlig informasjon, men trenger søknad og dokumenter fort. Vi har ikke et system på mail som gjør at vi sikkert kan oversende sensitive opplysninger(...)» Mellomleder, kommunal barneverntjeneste.

Det at man må sende søknadspapirer i posten i saker som haster, er urovekkende. Det er og en risiko for at sentral informasjon glipper dersom informasjonsutvekslingen foregår muntlig. I tillegg minsker muntlige drøftinger og avklaringer mulighetene for senere etterprøving og innsyn.

«En del av malene som kommer fra Visma er dårlig formatert med tanke på fletting av bokmerker. Kvaliteten på Bufetat sine maler mht. formatering er utfordrende. Vanskelig og tidkrevende å få malene helt like i Familia» Saksbehandler.

Dette sitatet fra surveyen gjenspeiler at mye arbeidstid går med til teknisk «flikking» og tilpasning av maler i kommunikasjonen med Bufetat. Dette synspunktet gikk også igjen i workshopen. I tillegg ble det påpekt fra Bufetat sin side at det hadde vært en fordel om Bufetat og kommunal barneverntjeneste hadde teknisk mulighet til innsyn i hverandres saksdokumenter. Dette kunne bidratt til bedre kvalitet på saksbehandlingen, fordi man kunne sikret at både statlig og kommunalt barnevern hadde tilgang til samme relevante informasjon.

Informasjonsutveksling med samarbeidspartnere

I Bufdirs surveys svarte de kommunale barnevernstjenestene også at det var et behov for digital samhandling mellom kommunale barnevernstjenester og samarbeidsparter som skole og helsevesen. Respondentene var ikke like samstemte som i de to foregående temaene, men likevel mente 76 % at det i stor eller i noe grad var behov for en samhandlingsløsning. Sitatene under er innspill fra surveyen:

«Sikker elektronisk kommunikasjon i interkommunalt barnevernsvaktsamarbeid burde vært mulig selv med ulikt fagsystem. Hadde også forenklet arbeidet om vi hadde hatt elektronisk kommunikasjon med Fylkesnemnda og med institusjoner når vi har akutt plasseringer» Barnevernleder.

«Vi lever i 2016 der vi stadig er i en eller annen form for tverrfaglig samarbeid, og det ville være hensiktsmessig å la nåtiden prege vår digitale kommunikasjon. Vi svever jo mellom sikker/usikker sone i forhold til papirer. Referat sender per post etc. Kan dette moderniseres?» Saksbehandler.

I flere av fritekstbesvarelsene fra de kommunale barneverntjenestene trekkes behovet for digital samhandling spesielt frem i de sakene der barnet har individuell plan. I disse sakene er man avhengig av et godt samarbeid og informasjonsutveksling med flere offentlige etater.

«Tenker behovet for en digital løsning viser seg mest rundt barn/familier som mottar ulike og mange tjenester fra det offentlige. De barn hvor kravet til IP er utløst for eksempel. Et digitalt verktøy kan kanskje hjelpe med utfordringer rundt tverrfaglig samhandling.» Saksbehandler.

På den gjennomførte workshopen argumenterte også gruppen med representanter fra Helsetilsynet og Fylkesmannen for at en mer samordnet digital forvaltning vil kunne minske dobbeltarbeid, tastefeil og bedre samhandlingen med fylkesmannen.

Kartleggingen til Trondheim kommune konkluderte med at man bare i barnevernet i Trondheim trolig kan spare 150 000 dager i postgang per år³⁷ ved overgang til digital dokumentoverføring. I en oppsummering av hovedgevinstene av en ny samordnet IT løsning skriver de:

«I dagens situasjon sendes stort sett all informasjon til og fra tjenestemottakere og andre via brevpost. Det kan ofte ta svært lang tid før brev kommer fram og noen ganger haster det. Et akuttvedtak må for eksempel være hos Fylkesnemnda i løpet av 24 timer, det finnes i dag ingen bedre måte å rekke dette på enn å levere det til Fylkesnemnda personlig. Sen informasjonsdeling kan også ha alvorlige konsekvenser for barn som trenger rask hjelp.»

I tillegg til at det er behov for økt digital samhandling med for eksempel skoler, fylkesnemnd og fylkesmenn er det viktig å trekke frem at det også er blitt gitt uttrykk for behov for digital samhandling med foreldre og barn som er i kontakt med barnevernet. Trondheim kommune gjennomførte intervjuer med foreldre som var brukere av kommunens barne- og familietjenester. Foreldrene ga klart uttrykk for at de ville ha mer digital kommunikasjon med kommunen³⁸. De ønsket for eksempel å se en oversikt over alle aktive vedtak, samtykker og lignende. De ønsket også å få saksinformasjon tilsendt digitalt, og ikke per brev. I tillegg trekker oppsummeringene fra Trondheim frem at møtereferater stort sett må skrives på penn og papir under selve møtet. Saksbehandlerne må deretter skrive referatene inn i de elektroniske fagsystemene etter møtene, og sende det til foreldrene i posten for godkjenning. Denne løsningen bidrar hverken til tidseffektivisering eller økt medvirkning fra foreldrene. I stedet skriver Trondheim at man med bedre IT løsninger kunne ha utformet og fullført referatet direkte i selve møtet, i samarbeid med barnet og foreldrene.

³⁷ Beregningen til Trondheim tar utgangspunkt i at det sendes og mottas 30 dokumenter i hver sak pr år, ganget med antall barnevernssaker i kommunen, ca. 1000 saker i Trondheim, det vil si 30 000. Ganger vi det med 5 dager i posten, tilbringer dokumentene 150 000 dager i postgang pr år.

³⁸ Foreldrene til barna som er intervjuet i denne sammenhengen bruker andre tjenester i kommunen enn barneverntjenesten, som for eksempel PPT tjenesten. Det er likevel ikke noen grunn til å anta at ikke de samme synspunktene vil gjelde for foreldre som er i kontakt med barneverntjenesten.

På Bufdirs workshop ble også viktigheten av involvering av foreldre og barn i den digitale forvaltningen trukket fram. Gruppen med representanter fra organisasjonene argumenterte for at foreldre og barn burde ha mulighet for digital kommunikasjon med barneverntjenesten slik at de kan lese saksdokumenter, vedtak, referater og lignende.

Begrensninger i dagens barnevernsstatistikk og kvalitet på rapportering

Den manglende integrasjonen mellom fagsystemene i det kommunale og statlige barnevernet gjør at det per i dag er vanskelig å se opplysninger som ligger i de to fagsystemene i sammenheng. I det statlige fagsystemet ligger det mer detaljerte opplysninger om barn plassert i statlige og private fosterhjem og institusjoner som ikke fremkommer i dagens offisielle statistikk. Dette kan være opplysninger om barnets fungering og aktiviteter i hverdagen, slik som skolegang og helsetilstand, og opplysninger om plasseringssted.

SSBs barnevernsstatistikk som hentes fra kommunene gir etter omlegging i 2013 mulighet for å etablere en forløpsdatabase som gjør at man kan se på kombinasjoner av tiltak, varighet på tiltak, gjengangere, flyttinger med mer. En slik forløpsdatabase ville blitt beriket dersom den inkluderte opplysningene som ligger i fagsystemet til det statlige barnevernet, som nevnt ovenfor, da man kunne fått mer detaljerte opplysninger om hele barnevernsforløpet. Slike mer sammenhengende og kvalitative opplysninger ville vært verdifullt inn i arbeidet med å utvide kunnskapsgrunnlaget i barnevernet, og som ledd i å videreutvikle norsk barnevern.

Når det gjelder kvaliteten på det som rapporteres, indikerer svar fra surveyen at kommunenes rapporteringer på nøkkeltall er mer manuelle og mindre pålitelige, enn det kunne vært om man hadde hatt et mer automatisert rapporteringsuttrekk. På spørsmål om i hvor stor grad barnevernlederne opplever at dagens fagsystem gir dem mulighet til å trekke ut styringsinformasjon svarer det store flertallet «I noen grad». Det er imidlertid en rekke svar i fritekst som indikerer at dette oppleves som et større problem:

«(...) For de store rapporteringene skulle jeg gjerne hatt bedre verktøy for å "finne feil". I dag sitter jeg og sammenligner lister med hundrevis av navn manuelt for å finne hvilke barn som står på den ene lista men ikke på den andre» Barnevernleder.

«(...) Det er for mange muligheter til å gjøre feil. Små feil i Familia blir store feil i statistikk og økonomi(...)» Barnevernleder.

«Familia gir ingen naturlig, logisk sammenheng i forhold til hva som er neste skritt i det du holder på med. Du må vite selv akkurat hvilke faner du skal innom og hva du skal bruke, for å kunne gjøre det. Der kommer svært få varsler, og varslene som kommer er for diffuse til at du klarer å se hva du har gjort feil uten å måtte lete deg gjennom systemet.(...).Saksbehandlere må ofte inn i andres saker, og i saker som har vart lenge, og det er ikke alltid like lett å vite hva forgjengerne eventuelt har satt feil i systemet. Det går dermed mye tid til å lete opp feil som systemet burde gitt mer konkret melding om.» Saksbehandler

Det er sannsynlig å tenke seg at dette delvis kan skyldes ulik «registreringsdisiplin» i tjenestene. Samtidig er det mange respondenter som gir uttrykk for at manøvrering i fagsystemet er kronglete og lite intuitivt, og at feilsøking er komplisert. Det kan derfor også være behov for å styrke systemenes brukervennlighet samt tjenestenes mulighet for kvalitetssikring av informasjonsuttrekk.

Betraktninger om behov og forutsetninger for mer samordnet digital forvaltning

Gjennomgangen over viser at det er flere utfordringer knyttet til dagens fagsystemer. Det er eksempelvis betydelig risiko for «tidstyver» og forringet kvalitet i saksbehandlingen. Mangelen på sikker elektronisk informasjonsflyt i dagens fagsystemer fører blant annet til for lang saksbehandlingstid, dobbeltarbeid og utgjør en risiko for at barn oppholder seg for langt tid i situasjoner som kan skade deres utvikling. På bakgrunn av hva interessentene i workshop trakk frem og som vår survey underbygger, er det behov for en mer samordnet digital forvaltning i barnevernet. Både mellom kommunene, mellom kommuner og Bufetat, og mellom kommuner og andre etater. Så å si all skriftlig informasjonsutveksling mellom tjenestene foregår i dag per post. Dette er urovekkende, særlig i akutte saker. I tråd med Trondheims beregninger må det også legges til grunn at det er store tids- og effektivtetsgevinster å hente ut dersom saksgangen understøttes av mer digital samhandling, herunder sikker elektronisk kommunikasjon.

Det er Bufdirs vurdering at det er behov for en sentral faglig kvalitetssikring av hjelpemaler som ligger i fagsystemene. En identifisering, gjennomgang og kvalitetssikring av eksisterende faglige maler kan vurderes i et eventuelt forprosjekt knyttet til utvikling av et mer helhetlig kvalitetssystem i barnevernet.

Dagens fagsystemer er ikke tilrettelagt for å kunne foreta en helhetlig fremstilling av statistikk på barnevernområdet. Dagens løsning innebærer en risiko for feilrapportering f. eks ved at det foretas manuelle korrigeringer av opplysninger. Da alle offisielle rapporteringer hovedsakelig er automatiske uttrekk, antas det her at denne problematikken kan være knyttet til informasjon til intern styring.

Samlet sett viser imidlertid disse utfordringene at det er behov for å se nærmere på hvordan man kan styrke en samordnet digital forvaltning i barnevernet i Norge. En videreutvikling i fagsystemene bør ta mål av seg å bedre sikre kvaliteten på det faglige innholdet i systemene, samt tilrettelegge for sikker og effektiv informasjonsutveksling.

Det benyttes i dag mange ulike begreper i barnevernet, som det legges ulik forståelse og meningsinnhold i. Det er grunn til å tro at dette også reflekteres i innholdet i fagsystemene. I forbindelse med videreutvikling av dagens fagsystemer og en eventuell utvikling av et nasjonalt kvalitetssystem, anbefaler Bufdir at det utarbeides en *felles standard* for informasjon og dokumentasjon i barnevernet. Dette er et omfattende arbeid som blant annet innebærer kategorisering og klassifisering av barnevernfaglige termer. Felles og omforent barnevernterminologi er en nødvendig «grunnmur» for sikre en mer enhetlig praksis og dokumentasjon i tjenestene.

Det har ikke vært mulig innenfor rammen av dette oppdraget å gjøre en bredere kartlegging eller vurdering av hvilke/hvilken IT-løsning som best vil kunne imøtekomme de behov som her er identifisert. Her vil det være nødvendig med et større forprosjekt som både går mer grundig inn i dagens fagsystemløsninger samt utreder ulike alternativer til en eventuell fremtidig løsning. Slik sett kan det også være aktuelt å se nærmere på erfaringene Sverige og Danmark har gjort seg, da de har valgt ulike tilnærminger for å møte kommunale barneverntjenesters behov på IT-områder (jf. pkt. 3.1 og 3.2).

6. Oppsummering og anbefalinger

- Bufdir anbefaler at det på bakgrunn av dokumenterte kvalitetsutfordringer i dagens barnevern, igangsettes en utvikling av et felles nasjonalt kvalitetssystem
- Kvalitetssystemet skal tilby barneverntjenestene en «helhetlig faglig infrastruktur» som gir faglig støtte til samtlige arbeidsprosesser saksbehandlere går gjennom i en barnevernssak; fra melding mottas, undersøkelse igangsettes, vurderinger og beslutninger fattes til innsatser/tiltak iverksettes, følges opp og evalueres.
- Bufdir har over tid blitt kjent med BBIC og ICS systemene i Danmark og Sverige, og anbefaler at man ser hen til disse systemenes struktur og faginnhold da vi vurderer at disse kan komme norske barneverntjenester til gode.
- Det er grunn til særlig å se hen til Sveriges arbeid med å tydeliggjøre strukturen og dens innhold opp i mot den nyeste barnevernforskningen på feltet
- Det er grunn til særlig se hen til Danmarks arbeid med å utvikle utfyllende verktøy og brede kompetanseinnsatser i samarbeid med UH-sektoren overfor praksisfeltet
- Interessentgruppen Bufdir inviterte til en to-dagers workshop; kommunale barneverntjenester, Fylkesmenn, Helsetilsynet, Bufetat inntak, FO, NOBO, KS og Landsforeningen for barnevern barn var samtlige entydige i sin tilbakemelding til Bufdir; de ønsker seg et felles kvalitetssystem ala BBIC/ICS i norsk barnevern
- Det er sentralt å påpeke at et kvalitetssystem ala BBIC/ICS ikke vil kunne løse alle kvalitetsutfordringer i barnevernet. Det er behov for å utvikle ulike typer verktøy, anbefalinger m. m for å utfylle strukturen
- Selv om det kan hentes mye inspirasjon fra danske og svenske myndigheters arbeid, vurderer Bufdir at det er en sentral forutsetning at Norge utvikler og implementerer et kvalitetssystem formet av, og i en norsk barnevernkontekst. Dette forutsetter en tett involvering av norske fageksperter og praktikere i utviklingsarbeidet
- Det er en forutsetning at man i utviklingen av et kvalitetssystem tilstreber å finne den «rette balansen» mellom behovet for en mer enhetlig struktur opp mot ivaretagelsen av rommet for profesjonell skjønnsutøvelse
- Det er en sentral forutsetning at det etableres et solid eierskap til, og faglig forankring av, kvalitetssystemet hos kommunene
- Det er videre en nødvendig forutsetning at god barnevernfaglig praksis i Norge identifiseres og inkluderes i en eventuell norsk versjon. F. eks en tilpasset versjon av «Kvello-malen» og Bufdirs anbefalinger/veiledere på f. eks akuttområdet, skolefeltet og plasseringer i slekt og nettverk
- Det overordnede ansvaret for utviklingen, piloteringen og implementeringen av kvalitetssystemet bør ligge hos Bufdir. Arbeidet må sees i tett sammenheng med løsningsene av oppdrag gitt i tillegg 2 til tildelingsbrevet 2016 når det gjelder planlegging av kompetanseinnsatser og strukturer for å implementere ny kunnskap ut til praksisfeltet.

- For at kvalitetssystemet skal være meningsgivende og retningsgivende for praksisutøvelsen er det en forutsetning at det understøttes digitalt, uavhengig av hvilken digital løsning man på sikt faller ned på
- Bufdir har løftet frem følgende behov for videreutvikling i dagens fagsystemer slik de har kommet til uttrykk fra barneverntjenestene i surveyen:
 - behov for faglig støtte og kvalitetssikrede maler i fagsystemet
 - behov for sikker elektronisk informasjonsdeling på tvers av kommuner, mellom kommuner og Bufetat, og mellom kommuner og andre samarbeidspartnere
 - behov for økt fokus på systemenes brukervennlighet
 - behov for at dagens muligheter for informasjonsuttrekk videreutvikles slik at manuell feilsøking og retting reduseres
- Det er kunnskapsgevinster å hente dersom fagsystemene i barnevernet var tilrettelagt slik at en mer sammenhengende fremstilling av statistikk på barnevernområdet var mulig
- Bufdir anbefaler at det utarbeides en felles standard for informasjon og dokumentasjon i barnevernet
- Det er behov for et eget forprosjekt som utreder ulike alternativer for fremtidig digital forvaltning i barnevernet