

Mål og Resultatstyring i Familieverntjenesten

En balansekunst mellom instrumentelle mål og institusjonelle verdier?

SANDRA ELIZABETH FURSET

VEILEDER

Morten Øgård

Universitetet i Agder, 2022

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Denne masteroppgaven innebærer avslutningen av et 4 årig masterstudie i ledelse ved Universitetet i Agder. Jeg er selv leder ved et familievernkontor, og det var viktig for meg å skrive en praksisnær masteroppgave, som kunne lære meg mer om lederskap, i en tjeneste der politisk ledelse stiller store krav til produktivitet og kvalitet. Takk til Bufetat, og avdelingsdirektør Jan Ove Nesse, og familievernkontoret i Vest-Agder sin styreleder Arild Sandnes, som har lagt til rette for at jeg kunne ta en lederutdanning og skrive denne masteroppgaven.

Jeg har lært overraskende mye av å gyve løs på teoretiske perspektiver innen organisasjonsteori og målstyring, men aller mest har jeg lært av mine informanter, som villig lot seg intervju og dele av sine erfaringer. Tusen takk for deres deltakelse!

Min veileder, Morten Øgård, har også hjulpet meg til å holde en stø kurs i arbeidet. Takk for at du har lest mine tekster, igjen og igjen, og gitt meg akkurat passende tilbakemeldinger, og mot til å fortsette.

Hver eneste dag på jobben er jeg omgitt av dedikerte og dyktige ansatte, som er opptatt av å gjøre en positiv forskjell for alle klienter som kommer til vårt kontor. De siste månedene har jeg vært travel, og ikke alltid en like tilgjengelig leder. Det har dere tålt innmari godt, og jeg er om mulig, enda mer stolt av kulturen vårt kontor har når det gjelder å strekke oss etter kunnskap for å bli bedre på det vi gjør. Tusen takk til dere alle sammen!

Tusen hjertelig takk til korrektur gjengen; Elin, Ella, min kjære pappa, som alle har lest, gitt tilbakemeldinger og rettet skrivefeil, og oppmuntret meg til å tro at jeg kunne få dette til. Og, kjære Ivar, takk for at du orker alt det ekstra husarbeidet og mitt tidvis mentale fravær. Denne julen skal jeg vie oppmerksomheten tilbake til oss.

Så til slutt, til de aller kjæreste jeg har. Kjære Markus og Pernille, det er dere jeg skriver for. Selv om man jobber full tid, og har mye ansvar og oppgaver på den jobben, så hold på drømmen, ta en master hvis det er en drøm, alt er mulig, det handler mest om å prioritere smart, tro på seg selv, (og velge seg en som pappa hvis man gifter seg..).

Sammendrag

Tema for denne masteroppgaven omhandler ledere av familieverntjenesten sin subjektive opplevelse av å bruke styringsverktøyet mål og resultatstyring (MRS) i sin lederhverdag, og har som formål å besvare følgende problemstilling:

Hvordan forholder ledere seg til MRS verktøyet i sin lederhverdag på familievernkontoret, og i hvilken grad opplever de at verktøyet påvirker kvaliteten på tjenestene som tilbys?

Problemstillingen er todelt, og søker å besvare hvordan ledere både forholder seg til selve styringsverktøyet, da med utgangspunkt i målekortet i dataprogrammet Corporater, men også i hvilken grad de opplever at styringsverktøyet, med sine definerte kvalitetsindikatorer, påvirker *kvaliteten* på de tjenester som tilbys. Studien er gjennomført etter kvalitativ metode, hvor 5 ledere fra ulike familievernkontor i Norge er intervjuet.

Oppsummert beskriver informantene at de forholder seg til og aksepterer MRS verktøyet, men at de likevel foretar strategiske valg for hvilke styringsparametere de velger å fokusere aktivt på i sin lederhverdag. Empirien beskriver motstanden som utspiller seg når resultatinformasjon i styringsverktøyet presenteres for de ansatte, hvor lederne gjør et *lederarbeid* ved å tilpasse og oversette og gi mening til styringsparameterne, så de harmonerer med institusjonens verdier.

Når det gjelder de konkrete styringsparameterne i målekortet er det delte meninger om hvorvidt de påvirker kvaliteten på tjenester som tilbys. Flere informanter mener at styringsparameterne egentlig sier mest om produksjon, og forholder seg dermed til dem som en retningsviser eller pekepinn på en ønsket utvikling, eller som en ramme de kan drøfte kvalitetsbegrepet innenfor.

Når det gjelder styringsparameteren som omhandler antall avtaleinngåelser i mekling, er det et funn i denne studien at dette er en styringsparameter alle informantene opplever så upresist at det ikke er lar seg måle, og ser derfor mer eller mindre bort fra dette i sin lederhverdag. Det er også et interessant funn at styringsparameteren som handler om barns deltakelse i mekling, blir løftet som en viktig retningsviser for en positiv fagutvikling. Flere barn deltar i mekling enn tidligere, og denne styringsparameteren gis noe av æren for det.

Abstract

The topic deals with family service center leaders own subjective value assessment of the common reporting tool in their daily function. The aim of the thesis is to answer the following main issue:

How do the leaders relate to the reporting tool, and subsequently employ in their day to day managing function? And secondly, to what degree do they value the tool's benefit, specifically relating to the quality of the services?

The issue is two-folded, and will aim to answer both how the leaders relate to the reporting tool, specifically to the chosen objectives set forth in the tool's scorecard, and also how they assess the quality indicators contained within the scorecard. The study is conducted according to qualitative method and is based on interviews with five leaders from various Family service centers in Norway.

In summary, the respondents affirm and accept the tool in general, but admittedly choose own strategic selection of operative goals in their daily functions. The empirical data shows the institution strong inherent values. Clearly, the data prescribes the need for the leader to adapt and translate the quality-indicators for increased meaning and harmony to the values of the institution.

In regards to the actual objectives in the scorecard, the responses show mixed feelings about whether they influence the aimed quality content of the services provided. Many informants mean that the objectives mostly serve production measures and relate to them as a guide for development aims or present a framework for discussion of the quality concept.

The scorecard objective pertaining to number of conclusions of contracts is unanimously considered as vague and unprecise, and mostly disregarded in day-to-day operation. Interestingly, the parameter of children's participation in mediation, is highly valued and considered as an important guideline and as an enhancement for competence development. More and more children participate in mediation, and the scorecard parameter has attributed to this fact.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag	3
Abstract	4
1.0 TEMA OG PROBLEMSTILLING	9
1.2 Begrepsavklaring	10
1.2.1 Kvalitet.....	10
1.3 Struktur	11
2.0 FAMILIEVERNTJENESTEN	12
2.1 Familieverntjenestens organisering	13
2.1.2 Både et kirkelig og offentlig familievern.....	13
2.2 Styringsparametre i målekortet Corporater	14
Tabell 1. Riktig kvalitet og kapasitet i familievernet. Utdrag fra Corporater.	14
Styringsparameter 1 : Andel meklingsaker hvor det gis tilbud om en time innen tre uker fra begjæring	14
Styringsparameter 2: Andel kliniske saker hvor det gis tilbud om time innen fire uker fra begjæring.....	15
Styringsparameter 3: Flere barn høres i mekling	15
Styringsparameter 4: Andel som bruker det frivillige meklingstilbudet i saker der foreldre vurderer å reise sak for retten	15
Styringsparameter 5: Andel avtaleinngåelser i saker der foreldre vurderer å reise sak for retten.....	16
Styringsparameter 6: Gjennomsnittlig antall konsultasjoner i familievernet pr. terapeutårsverk.	16
Tabell 2. Eksempel på målekort.	16
3.0 TEORETISK RAMMEVERK	17
3.1 Innledning.....	17
3.2 New Public Management	18
3.3 Den institusjonelle versus den instrumentelle organisasjon.....	19
3.3.1 Det instrumentelle perspektiv.....	19
3.3.2 Kulturperspektivet	20
3.3.3 Myteperspektivet	21
3.3.4 Tabell over organisasjonsteoretiske skillelinjer	22
Tabell 3. Skillelinjer mellom de tre organisasjonsteoretiske perspektivene	22
3.3.5 Perspektivenes relevans for problemstillingen.....	23

3.4	Mål og resultatstyring i offentlig sektor	24
3.4.1	Tabell over utfordringer ved resultatmåling.....	24
	Tabell 4. Johnsens fremstilling av når resultatmåling er enkelt og når det er vanskelig: 25	
3.4.2	Resultatstyringens mytologi.....	25
3.5	Mål og resultatstyring; en skrivebordforståelse av kvalitet?.....	26
3.6	Tidligere forskning på kvalitet i familievernet.....	27
4.0	FORSKNINGSMETODE.....	29
4.1	Vitenskapsteoretisk ståsted:	29
4.2	Utvalg og rekruttering	30
4.3	Valg av semistrukturert intervju og gjennomføring.....	31
4.4	Transkribering og analyse av data.....	31
	Tabell 5. Eksempel på tabell brukt i datainnsamling for temaet « kvaliteten i kvalitetsindikatorene»	32
4.5	Reliabilitet/validitet.....	33
4.5.1	Å validere er å stille spørsmål	33
4.6	Etiske hensyn.....	34
4.7	Betraktninger om egen rolle som forsker	34
5.0	PRESENTASJON AV EMPIRI.....	36
5.1	Hvordan ledere forholder seg til målekortet i Corporater i sin lederhverdag:	36
5.2	Kvaliteten i kvalitetsindikatorene.....	38
5.3	Målekortets 6 styringsparameter:	40
	Tabell 6 : Hva forteller informantene?.....	40
5.3.1	3 ukers frist på meklinger.....	41
5.3.2	4 ukers frist på kliniske saker.....	42
5.3.3	Andel som benytter det frivillige tilbudet.....	43
5.3.4	Avtaleinngåelser	44
5.3.5	Gjennomsnittlig antall konsultasjoner.....	45
5.3.6	Barns deltakelse i mekling	46
6.0	DRØFTING AV FUNN	48
6.1	Innledning.....	48
6.2	Ledelse; - en <i>balansekunst</i> mellom instrumentelle mål og institusjonelle verdier:	48
6.2.1	Ledere som balansekunstnere:	49
6.3	Kvaliteten i kvalitetsindikatorene:	51
6.3.1	3 ukers frist på meklinger.....	52
6.3.2	4 ukers frist på kliniske saker.....	53

6.3.3	Andel som benytter det frivillige tilbudet	54
6.3.4	Avtaleinngåelser.....	54
6.3.5	Gjennomsnittlig antall konsultasjoner	55
6.3.6	Barns deltakelse i mekling	56
6.4	Konklusjon	56
7.0	VEIEN VIDERE.....	58
8.0	LITTERATURLISTE.....	59
	Vedleggsoversikt.....	61

1.0 TEMA OG PROBLEMSTILLING

De siste 40 årene har det vært gjennomført mange reformer i offentlig sektor i Norge. Pensjonsreformen, helseforetaksreformen, politireformen, kunnskapsløftet i skolen og NAV reformen er bare noen eksempler på moderniseringsreformer politisk ledelse har iverksatt. Reformen, som bygger på prinsipper om at knappe ressurser skal brukes mest mulig fornuftig og tjenestene skal fremstå moderne, veldrevne og effektive.

Et viktig virkemiddel for å identifisere utfordringer og vurdere løsninger før viktige politiske beslutninger skal treffes og nye reformer ser dagens lys, er å innhente kunnskap. Regjeringen tar da i bruk *utredningsinstruksen*, som innebærer at det oppnevnes ulike typer utvalg bestående av eksperter og interesseaktører, som sammen skal samle inn helhetlig informasjon og kunnskap på et definert område. Ekspertutvalget skal også forslå alternative løsninger, før utredningen sendes ut på høring (Grund, 2021, s. 40).

Våren 2018 oppnevnte regjeringen et familievernutvalg med bestilling om å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av familieverntjenesten. Utvalget skulle drøfte tjenestens finansiering, oppgaver, organisering, styring og lovmessig rammeverk, og vurdere ressursbruk og kvalitet. Rapporten ble publisert desember 2019 (Molden, Ulset og Røe, 2019, s. 1).

Denne masteroppgaven tar utgangspunkt i den delen av NOU-rapporten som omhandler styring av familieverntjenesten, og da videre styringsverktøyet *mål og resultatstyring*, heretter kalt MRS, som benyttes i familievernet. Den søker å se nærmere på hvordan ledere forholder seg til denne type instrumentelle styringsverktøy i en sterkt institusjonalisert organisasjon, og i hvilken grad de opplever at verktøyet påvirker kvaliteten på de tjenester som tilbys.

MRS er i dag et velkjent styringsprinsipp i offentlig sektor i Norge. Forenklet sagt handler MRS om å organisere de overordnede mål til virksomhetene, hvor de forventede resultater inkluderes, - for deretter å kunne evaluere resultatene. Resultatinformasjonen brukes av myndighetene til å *styre*, til å ha *kontroll* med virksomhetens ressursbruk og til *læring* (Grund, 2021, s. 70).

NOU rapporten pekte på flere forhold knyttet til tjenestens bruk av MRS, og problematiserer at dagens styringsparametere hovedsakelig måler aktiviteter og innsats, men ikke resultatet, eller effekten av de tjenester som leveres. Bidrar da MRS til at familievernet i for stor grad blir opptatt av å nå aktivitetsmål, heller enn å se på effekt og resultat av den hjelpen vi tilbyr

brukerne? Risiko for målforskyvningsproblemer ble også nevnt av utvalget som uheldig konsekvens av styringsverktøyet (NOU 2019:75).

Videre advares det mot en utvikling der for mye målstyring kan gå på bekostning av terapeutenes og meklers egenart og autonomi, og det pekes på at hver enkelt sak terapeuten/mekleren arbeider med er unik - og at det er viktig å ta vare på faglig kreativitet. Det fremgår også en anbefaling om å gjennomgå dagens målstyringssystem, og at færre og godt begrunnede indikatorer kan være noe tjenesten er bedre tjent med i fremtiden (Ibid:75)

Denne studien har som nevnt som formål å undersøke nærmere hva noen utvalgte ledere ved ulike familievernkantor opplever som utfordringer og/eller dilemmaer knyttet til å bruke denne type instrumentelle styringsverktøy i en kompleks organisasjon som preges av institusjonelle verdier, hvor fagprofesjonen står sterkt. Opplever de tilsvarende dilemmaer som NOU rapporten beskriver? Har verktøyet, slik de opplever det, direkte eller indirekte negativ virkning på kvalitet av de tjenester som familieverntjenesten skal levere, eller er ledere sin opplevelse at det ikke har dette?

Med bakgrunn i redegjørelse for tema velger jeg følgende hovedproblemstilling: **Hvordan forholder ledere seg til MRS verktøyet i sin lederhverdag på familievernkantoret, og i hvilken grad opplever de at verktøyet påvirker kvaliteten på tjenestene som tilbys?**

Problemstillingen er todelt, da jeg ønsker å undersøke hvordan de forholder seg selve styringsverktøyet, men også deres beskrivelser av hvordan de opplever at styringsverktøyet påvirker *kvaliteten* på de tjenester som tilbys.

Bufetat bruker dataprogrammet Corporater, hvor det i et digitalt målekort er operasjonalisert inn resultatmål på 6 ulike områder, såkalte styringsparametre, som lederen rapporterer resultater ut ifra. For å svare på deler av problemstillingen vil det derfor tas utgangspunkt i hver enkelt styringsparameter.

1.2 Begrepsavklaring

1.2.1 Kvalitet

For å kunne si noe om kvalitet, som er et vidt begrep og som det ikke finnes noen klar definisjon av hva betyr, benyttes NOU rapportens beskrivelse av kvalitetsbegrepet:

«I familievernsammenheng vil «god kvalitet» og «kvalitet i tjenestene» først og fremst relateres til hvordan brukernes subjektive opplevelse er av det tilbudet eller de tjenester de mottar. I kvalitetsbegrepet ligger dermed en forståelse av at innhold i det tilbudet av tjenester

som gis, er i tråd med de forventningene eller behovene brukeren av tjenesten har (NOU 2019: 31)».

1.3 Struktur

I kapittel 2 vil jeg gjennomgå familieverntjenestens organisering og samfunnsoppdrag, samt presenteres de 6 styringsparameterne som ledere rapporterer sitt kontors resultater ut ifra.

I kapittel 3 beskrives det teoretiske utgangspunktet for oppgaven. Her vil jeg redegjøre for tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver; det institusjonelle perspektiv, myteperspektivet og det instrumentelle perspektiv. Kapittelet omhandler også en gjennomgang av fremveksten av reformbølgen New Public Management, og styringsverktøyet MRS forklares teoretisk.

Kapittelet inneholder også en oppsummeringer fra en studie om familievernet gjort av NTNU i 2019, som NOU rapporten delvis bygger sine anbefalinger på.

I kapittel 4 vil jeg presentere den metodiske tilnærmingen som er valgt for denne studien.

I kapittel 5 vil empirisk materiale presenteres.

I kapittel 6 drøftes empirisk materiale opp mot det teoretiske rammeverket.

Kapittel 7 vil være viet egne refleksjoner.

2.0 FAMILIEVERNTJENESTEN

Familieverntjenesten er et gratis lavterskel tilbud, og tilbyr hjelp til familier, foreldre, par og enkeltpersoner der det foreligger relasjonelle vansker. Familieverntjenesten er hverken en helsetjeneste eller sosialtjeneste, men beskrives som en *spesialtjeneste* som har sitt primære fokus på familierelaterte problemer. Det legges vekt på forebyggende behandling, og det er familien selv, eller paret, som er viktigste ressurs i behandlingen. Ved et familievernkontor kan publikum henvende seg direkte, uten henvisning fra annen instans. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at det ble gjennomført om lag 18000 meklinger, og hele 130000 behandlingssamtaler i 2021, en økning på 6% fra året før (Sky, 2022).

I 1997 kom lov om familievernkontorer, som definerer lovpålagte oppgaver for tjenesten.

§ 1. Familievernkontorenes oppgaver

Familievernet er en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernkontorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Familievernkontorene skal foreta mekling etter lov om ekteskap § 26 og barneloven § 51. Familievernkontorene skal bistå der retten oppnevner en ansatt fra familievernet etter barnelova § 65 a.

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 (Lov om familievernkontorer, 1998, §1- 16).

De som henvender seg til familievernet kan for eksempel være småbarnsforeldre som strever i parforholdet eller foreldre som ikke bor sammen, men som behøver hjelp til å få til et bedre foreldresamarbeid. Det kan være familier som opplever problemer mellom generasjoner, ulike kulturkonflikter, eller foreldre som er i behov av mekling etter samlivsbrudd.

I tillegg til mekling, par og familieterapi, arrangerer også tjenesten en rekke kurs og ulike typer gruppebehandling. For eksempel finnes det kurs/grupper med tema foreldresamarbeid, ulike typer parkurs, sinnemestringskurs, kurs for foreldre som er fratatt omsorg for egne barn, kurs for foreldre som strever med høy konflikt etter samlivsbrudd, samt andre foreldreveiledningskurs. De som arbeider ved et familievernkontor er primært familieterapeuter og psykologer, samt kontorfaglige ansatte og leder.

Familievernets faglige grunnlag utgår fra systemteori og systemisk tenkning, en retning innen psykoterapien som har sitt hovedfokus på de relasjonelle og kontekstuelle sammenhenger

mennesker lever sine liv i, og hvordan mennesker påvirker hverandre gjensidig. En systemisk orientert familierapeut vil antagelig mene at problemer er noe som oppstår i *mellomrommet* mellom mennesker, ikke som problemer ved det enkelte individ, og bør således løses i den kontekst, det systemet, som det oppstår (Wie Torsteinsson og Johnsen, 2012, s. 15).

Diagnostikk og individorientert lineær tilnærming er nærmest fraværende i det systemiske perspektiv.

2.1 Familieverntjenestens organisering

Familieverntjenesten styres politisk av stortinget og regjeringen, men forvaltningen av familieverntjenesten har skiftet gjennom tidene. Tjenesten har tidligere sortert både under helsedirektorat og fylkeskommune, og endringer av styring og eierstruktur har vært preget av flere reformer i offentlig sektor. Med forvaltningsreformens inntog, og barne og familievernreformen, ble Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) opprettet i 2004 (Kummen, 2015, s. 7).

Det er Barne -og familiedepartementet (BFD) som politisk styrer Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir). Bufdir styrer Barne, ungdoms og familieetaten (Bufetat), som igjen har ansvar for, og styrer det statlige familievernet. Bufetat er organisert i fem regioner; region Sør, region Øst, region Midt-Norge, region Nord og region Vest. Bufetat har i tillegg til ansvar for familieverntjenesten, også ansvar for å tilby det kommunale barnevernet ulike statlige barnevernstjenester, samt rekruttering av fosterhjem. Det lokale familievernkontor sin enhetsleder har årlig en styringsdialog med tilhørende regionale ledelse i Bufetat (Bufdir.no).

2.1.2 Både et kirkelig og offentlig familievern

Familieverntjenesten er som nevnt en statlig styrt tjeneste, men det eksisterer likevel en delt eierstruktur, hvor også den norske kirke har et eierskap for flere familievernkontor. 1. januar 1958 åpnet norsk menighetsinstitutt det første kirkelige familierådgivningskontoret i Norge, og utover 60 tallet opprettet bispedømmerådene flere kirkelige kontorer (Kummen, 2015, s. 7).

De to første offentlige familievernkontorene ble etablert i 1959 og 1960. Denne delte eierstrukturen er fremdeles aktuell (Ibid:7), selv om det i dag er Bufetat som har det overordnede styringsansvaret for familieverntjenesten.

Styringen skjer gjennom årlig tildelingsbrev, oppdragsdialogsmøter på ulike ledernivå, felles fagmøter/ ledermøter samt tertial og års rapportering, hvor MRS inngår.

2.2 Styringsparametre i målekortet Corporater

Min problemstilling tar utgangspunkt i hvordan ledere forholder seg til tjenestens mål – og resultatstyring, og jeg vil i det følgende presentere hvilke styringsparametre som benyttes for å operasjonalisere målene. Resultatet for den enkelte virksomhet rapporteres gjennom Corporater, som er et dataprogram. Corporater er direkte integrert med familieverntjenestens fagsystem FADO. Følgende styringsparameter gjelder for familievernet i 2022:

Tabell 1. Riktig kvalitet og kapasitet i familievernet. Utdrag fra Corporater.

Delmål 1.8 Riktig kvalitet og kapasitet i familievernet
N - Andel meklingsaker hvor det gis tilbud om time innen tre uker fra begjæring
N - Andel behandlingssaker hvor det gis tilbud om time innen fire uker fra begjæring
N - Flere barn høres i meklings
N - Andel som bruker det frivillige meklingsstilbudet i saker der foreldre vurderer å reise sak for retten
N - Andel avtaleinngåelser i saker der foreldrene vurderer å reise sak for retten
N - Gjennomsnittlig antall konsultasjoner i familievernet pr. terapeutårsverk

Styringsparameter 1 : Andel meklingsaker hvor det gis tilbud om en time innen tre uker fra begjæring

Dette styringsparameteret omhandler frist om å gi en time til meklings innen tre uker fra henvendelsen (begjæring) er gjort. I Norge er det obligatorisk for foreldre å møte til meklings, dersom de har hjemmeboende barn under 16 år, og de enten skal søke separasjon etter samlivsbrudd, eller det er samboerbrudd som medfører at foreldre skal søke ytelser fra NAV (rett til utvidet barnetrygd, enslig forsørgerstønad m.m).

Den obligatoriske meklingsstimen har som formål å komme til enighet om foreldreansvar, bosted og samvær med barna. Foreldre som ikke bor sammen og er uenige om enten foreldreansvar, samvær, bosted eller flytting, og som har til hensikt å ta dette til retten, må

møte til obligatorisk mekling for å få meklingsattest, da retten krever dette dersom saken skal behandles rettslig. Meklingsattesten utstedes etter 1. meklingstime. Resultatkravet for fristen på 3 uker er i målekort satt til 100%.

Styringsparameter 2: Andel kliniske saker hvor det gis tilbud om time innen fire uker fra begjæring

Dette styringsparameteret omhandler de øvrige kliniske henvendelsene til kontoret. Med kliniske saker menes frivillige foreldresamarbeidssaker (foreldre som behøver veiledning/hjelp for å få til et bedre foreldresamarbeid), par og familierapi og individuelle samtaler. Foreldre som har hjemmeboende barn under 16 år gis prioritet, men også par uten barn eller som har eldre barn, får et tilbud, selv om noe lenger ventetid må påregnes. Resultatkravet for dette styringsparameteret er på 85%.

Styringsparameter 3: Flere barn høres i mekling

Barneloven har lovfestet barns rett til å få informasjon, samt mulighet til å si sin mening om bestemmelser foreldre gjør når det gjelder foreldreansvar, bosted og samvær. Foreldre skal legge vekt på det barnet mener alt etter hvor gammel barnet er, og fra fylte 7 år plikter foreldre å legge til rette for at barnet blir hørt. Fra 12 års alder skal det legges stor vekt på det barnet mener (Lov om barn og foreldre, 1982, § 31). Meklingsmøte kan være en god arena for en slik høring av barn, og foreldre oppfordres til å invitere barna med til mekling dersom dette synes hensiktsmessig. Resultatkravet for dette styringsparameteret er at barna skal høres i 30% av alle meklingssaker.

Styringsparameter 4: Andel som bruker det frivillige meklingstilbudet i saker der foreldre vurderer å reise sak for retten

Det er kun den første meklingstimen som er obligatorisk. Familievernkontoret tilbyr likevel partene flere meklingsmøter, dersom dette anses som nødvendig. Mekler kan da bruke mer tid til å snakke alene med partene og innkalle barn til barnesamtale. Det har vært en ønsket utvikling i tjenesten å tilby prosessmekling i saker der det er høyere konfliktnivå, da flere meklingsmøter øker mulighetene for at partene kommer til enighet og unngår rettslig prosess. Styringsparameterets resultatkrav er at minst 50% av foreldretvist meklingene skal benytte seg av det frivillige meklingstilbudet.

Styringsparameter 5: Andel avtaleinngåelser i saker der foreldre vurderer å reise sak for retten

Dette styringsparameteret omhandler selve foreldreavtalen partene inngår i meklingsmøtet.

Avtalen kan være midlertidig, men skal avklare forhold rundt foreldreansvar, bosted og samvær for felles barn. Resultatkrav for dette styringsparameteret er at 40% av alle foreldretvistmeklinger skal inngå avtale i mekling.

Styringsparameter 6: Gjennomsnittlig antall konsultasjoner i familievernet pr. terapeutårsverk.

Dette styringsparameteret omhandler at et terapeutårsverk på et familievernkontor skal ha 500 konsultasjoner pr år. Meklingsmøter og kliniske samtaler regnes som konsultasjoner, mens utadrettet virksomhet, møter og lignende ikke regnes med.

Tabell 2. Eksempel på målekort.

The screenshot shows a dashboard interface with a navigation menu on the left and a main content area. The main content area displays a table with the following data:

	Resultat	Resultatkrav	Status	Trend
og godt foreldresamarbeid til beste for barna			●	➔
der foreldre vurderer å reise sak for retten	32%	25%	●	➔
å reise sak for retten	54%	50%	●	➔
å reise sak for retten	36%	35%	●	➔
n tre uker fra begjæring	97%	100%	●	➔
innen fire uker fra begjæring	79%	85%	●	➔
ir. terapeutårsverk	99	83	●	➔
ten (tertia)	26			
det				
org, trygghet og utviklingsmuligheter				
ik til institusjon og formidling av fosterhjem				
ved inntak (under arbeid...)				
generell veiledning av de forsterhjemmene det er behov for			●	➔
t oppstart (under arbeid...)	29	0	●	➔
Delmål 2.3 Riktig kvalitet og kapasitet i hjelpetiltakene til Bufetat			●	➔
<small>11 - Utviklingsmuligheter tilknytning til og støtte for barn (under arbeid...)</small>	13	0	●	➔

3.0 TEORETISK RAMMEVERK

3.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres ulike teoretiske innfallsvinkler, som samlet utgjør det teoretiske rammeverket denne studiens empiri drøftes i forhold til. Målet med et teoretisk rammeverk er å undersøke i hvilken grad teorien bekrefter det empirien beskriver eller ikke. Gjør teorien det, har den styrket seg, og således er det et funn at teorien stemmer med det som beskrives. Problemstillingen er todelt, og handler om både hvordan informantene *forholder seg* til mål og resultatstyringen, men også hvordan de *opplever* bruken av verktøyet og om det påvirker kvaliteten på tjenestene som tilbys.

Styring i offentlig sektor er preget av inntoget av New Public Management (NPM) reformbølgen på 80- tallet, og innledningsvis redegjøres det derfor for noe av tankegodset i NPM. Deretter beskrives tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver, utarbeidet av professorene Tom Christensen, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik, og deres lærebok i organisasjonsteori for offentlig sektor. I boken skiller de mellom tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet (Christensen et al., 2009). Perspektiver som representerer ulike typer «briller» vi benytter for å forstå mer grunnleggende hvordan organisasjonen virker. Teoriene deres er nyttig for å teste empirien. Beskriver for eksempel informantene en opplevelse av å utøve ledelse i et spenningsforhold, mellom kulturelle/faglige verdier og instrumentalitet? Finnes det i det hele tatt spor av teoretiske skillelinjer i informantens beskrivelser? Dersom det finnes slike spenningsforhold, hvordan bruker de da styringsverktøyet? Teorien beskriver at det eksisterer organisasjonsteoretiske skillelinjer, og empirien vil antagelig tydeliggjøre noe av dette samspillet eventuelle utfordringer. Professor i offentlig politikk, Åge Johnsen, har skrevet flere fagbøker og artikler om resultatstyring i offentlig sektor. Hans teorier presenteres også som del av det teoretiske rammeverket.

Det finnes få systematiserte studier av familievernets tjenester. Juni 2019 publiserte imidlertid NTNU en studie som hadde som formål å se nærmere på hvilke kriterier de ansatte i tjenesten (både ledere og terapeuter) opplever som de viktigste for å sikre god kvalitet i tjenestene som tilbys (Molden, Ulseth og Røe, 2019, s.1). Funn fra denne studien er også med som del av det teoretiske rammeverket for denne studien, og presenteres avslutningsvis.

3.2 New Public Management

«Det er mulig å oppnå en bedre organisert stat, og det er viktig både av hensyn til samfunnet, publikum og det levende folkestyre at vi makter å utvikle organiseringen av statens virksomhet slik at den blir bedre både når det gjelder de mange enkeltinstitusjoner og virksomheter, og når det gjelder statens samlede virksomhet (NOU1989:20)»

Sitatet over er hentet fra den offentlige utredningen i 1989 «En bedre organisert stat», ledet av Tormod Hermansen. En utredning som av Morgenbladet ble kåret til den beste statlige utredning noensinne (Grund, 2021, s. 59). Utvalget var påvirket av en nyliberalistisk vind som blåste over kontinentet på 80 tallet, en reformbølge som ble kalt New Public Management, forkortet NPM, eller «ny offentlig styring», på norsk. Det hevdes at NPM bølgen oppsto som en reaksjon på at den «gamle offentlig sektor» var lite effektiv, hadde legitimitetsproblemer, var i dårlig stand til å håndtere komplekse utfordringer, samt klarte ikke være i takt med et samfunn i stor endring. NPM hadde opprinnelig sitt utspring i Australia og New Zealand, og spredte seg videre til mange land i verden (Christensen et al., 2009).

NPM er ikke et konkret begrep eller har en klar omforent definisjon, men kan forstås som en samlebetegnelse på en type organisering og styring av offentlig virksomhet, med noen sentrale kjennetegn som handler om *effektivisering og fristilling av etater*, økt fokus på *resultat, marked og konkurranse*, samt *større fokus på brukeren* av tjenestene (Vanebo, 2017, s. 42). Kjennetegnene kan videre deles inn i tre ulike bolker; troen på ledelse, fra direkte autoritet til indirekte kontroll og på økt brukerfokusering (Øgård, 2019, s. 96).

Troen på ledelse handler om at lederen har en særs viktig rolle i en NPM kontekst, hvor leder skal levere resultater gjennom å lede mot de mål som virksomheten har, og disiplinere arbeidsstyrken gjennom ulike krav til produksjon. Når det gjelder mer bruk av indirekte kontroll handler dette forenklet sagt om å fristille virksomheter til å bli selvstendige kostnadsenheter, delegere ansvar og myndighet, bli styrt mer *indirekte* gjennom mål og resultatstyringsverktøy, samt innføre elementer av mulighet for å konkurrere/sammenligne resultater mellom virksomheter (Ibid: 96)

Brukerfokuset i en NPM kontekst handler om brukerne som skal sikres innflytelse og medvirkning på virksomhetens tjenester, for eksempel gjennom å benytte brukerundersøkelser, folkeavstemninger, brukerpanel/høringer. Ideene bak slike fenomener er hentet fra det private næringsliv sin håndtering av kunderelasjonen (Ibid: 97)

3.3 Den institusjonelle versus den instrumentelle organisasjon.

Ledelse og styring i offentlige organisasjoner utføres i en kompleks kombinasjon, i et *skjæringspunkt* mellom ulike typer instrumentelle styringsverktøy og kulturelle og symbolske elementer (Christensen et al., 2009, s. 147). For å kunne dypere forklare denne kompleksiteten som rår i en organisasjons organisering og virke, både internt og i samspill med sine omgivelser, kan man bruke ulike organisasjonsteoretiske perspektiver som byggeklosser for slik meningsdannelse. En teori er en forenkling av hva som er viktige forhold, og hvordan forholdene henger sammen (Grund, 2021, s. 14).

3.3.1 Det instrumentelle perspektiv

Innenfor det instrumentelle organisasjonsteoretiske perspektivet forstås organisasjonen som et redskap eller et verktøy for ledelsen, organisasjonen er et instrument for å oppnå politiske mål, med hierarkisk struktur og mange regler og rutiner. Ledelse handler om å spille på den formelle strukturen og de formelle normene, på hierarkiets arbeidsdeling og plassering av ansvar. Denne formelle organisasjonsstrukturen innebærer eksempelvis at de forventninger som ligger til grunn i de ulike stillingene er upersonlige, og gjenspeiles for eksempel i stillingsinstrukser, lover og regler (Christensen et al., 2009, s. 36).

Ut ifra et instrumentelt perspektiv på organisasjoner er det ledelsen som utarbeider klare mål for organisasjonen. Ledelsen vurderer og velger ut de virkemidler som best bidrar til å nå målene. De foretar da en *formålsrasjonell handling* og spørsmålene som da er styrende er følgende; hva ønsker organisasjonen å oppnå, hvilke alternative tiltak er mulige, og hvilke konsekvenser kan oppstå dersom man velger et alternativ fremfor et annet? Imidlertid har ikke en ledelse full oversikt over alle tiltaksalternativer, ei heller hvilke konsekvenser de ulike alternativene har i forhold til måloppnåelse, og de har derfor en *begrenset rasjonalitet*. Derfor velges alternativer som gir godt nok, eller tilfredsstillende grad av måloppnåelse, men selv om rasjonaliteten er begrenset, er denne type handlingsvalg likevel preget av en konsekvenslogisk tilnærming (Christensen et al., 2009, s. 36).

Mål og resultatstyring som et instrumentelt system baserer seg ideelt sett på mål som politikerne formulerer, som da skal reflektere befolkningens behov, og som den formelle organisasjonen iverksetter gjennom en administrativ prosess. Administrasjonen rapporterer

resultatene tilbake til politisk ledelse, og det benyttes et belønning/straff system for å korrigere adferd basert på resultatinformasjonen. Idealet er vanskelig å få til i praksis, både fordi mål ofte er utviklet nedenfra i forvaltningsapparatet og lett blir mer tekniske aktivitetsmål og resultatindikatorer, og fordi administrasjon og politikk er for løst koblet. Målene blir dermed for uklare, politikerne beholder ansvaret, men har lite innflytelse. En annen konsekvens er at denne type styring kan forsterke en fragmentering i offentlig sektor, fordi de formulerte målene er sektor eller enhetsorienterte, og ikke tverrgående. Tverrgående problemer, såkalte *wicked issues*, som økte sosioøkonomiske forskjeller i samfunnet, innvandring, kriminalitet m.m er tverrsektorielle, og derfor behøves samarbeid på tvers av enheter og sektorer (Ibid:113).

Gitt dette instrumentelle organisasjonsperspektivet vil jeg i henhold til problemstillingen forvente å finne elementer i empirien av at lederen ganske ukritisk ser på verktøyet som et vesentlig og viktig styringsredskap, eller «iverksettings instrument», som de forholder seg aktivt til og føler seg forpliktet av, at de er opptatt av å nå alle målene, og forholder seg tro og ansvarlige til styringen fra administrativ toppledelse, som har utarbeidet målene i målkortet.

3.3.2 Kulturperspektivet

Når det gjelder det *institusjonelle kulturperspektivet*, skiller dette seg fra det instrumentelle, ved å rette oppmerksomheten mer mot forståelsen av at organisasjonen må forstås som et *verdidrevet* system, med internaliserte normer og faglige verdier, som er med på å styre beslutningsprosesser i organisasjonen. Institusjonelle organisasjoner har utviklet en identitet, de har uformelle normer og faglige verdier forankret i sin historie, og deres legitimitet er knyttet til hva de *er* (Christensen, 1991, s. 18). Piliph Selznick, en kjent amerikansk organisasjonsforsker, beskriver *institusjon* som noe som vokser frem over tid, at organisasjonen omformer seg og får *institusjonelle trekk* (Vanebo, 2017, s. 14).

De institusjonelle trekkene kan imidlertid bidra til at organisasjonen fremstår som mer kompleks og mindre tilpasningsdyktig (Christensen, 1991, s. 6). Selznick mener at offentlige organisasjoner kjennetegnes av at de er langsomt tilpassende, har utviklet et særpreg, og at nettopp dette er med på å gi organisasjonen stabilitet og legitimitet. Forsøk på å endre en institusjon, med internaliserte verdier og normer kan utfordre organisasjonens sjel og vekke indre motstand (Ibid:16).

«Institusjonelle perspektiver åpner derimot for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsadferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. Dette innebærer at alle institusjoner er organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner. I praksis vil imidlertid ofte organisasjoner ha ulike grader av institusjonelle trekk» (Christensen et al., 2009, s.14).

Ut i fra et kulturelt perspektiv vektlegges forholdet *mellom* de kulturelle verdiene i organisasjonen, de uformelle normene, og hvordan disse virker inn på styringen (Ibid:118).

Gitt at det er det kulturelle perspektiv som trer frem som et tydelig kjennetegn på organisasjonen familievernet, eller som lederen forstår organisasjonen som, vil empirien bekrefte at lederen er opptatt av å utøve ledelse i tråd med internaliserte verdier, for hvis de ikke gjør dette, møter de en motstand hos fagprofesjonen, som er en del av organisasjonens sjel. De må ta kulturen og fagprofesjonens verdier på alvor, gjennom å være strategiske for hvordan de skal bruke styringsverktøyet. Det empiriske materialet vil antagelig da beskrive lederen som en som oversetter det instrumentelle styringsverktøyet til et språk som institusjonen kjenner seg igjen i, som er i tråd med familievernets internaliserte verdier.

3.3.3 Myteperspektivet

Det tredje perspektivet, myteperspektivet, handler forenklet sagt om *skiftende oppskrifter* eller *sosialt skapte normer* for hvordan organisasjonen bør være utformet (Ibid:75). Rasjonaliserte oppskrifter som er allment aksepterte, og som organisasjonen trekker til seg og bruker for å fremstå moderne. New Public Management ideene, og styringsverktøy som mål og resultatstyring, kan ut ifra et organisasjonsteoretisk myteperspektiv forklares som en slik moderniseringsoppskrift, selv om ansvarsbegrepet i NPM er instrumentelt når det gjelder formelle strukturer for rapportering og kontroll (Ibid:118).

Christensen og hans forskerkolleger plasserer myteperspektivet inn under de institusjonelle perspektiv sammen med kulturperspektivet. De beskriver videre hvordan ulike oppskrifter organisasjonen har adoptert, i praksis kun blir brukt som utstillingsvindu eller ferniss, fordi oppskriften ikke passer inn med de rådende uformelle normene som virker i organisasjonen, og derfor frastøtes (Ibid:76). Eller, at mytene brukes i organisasjonen, men er frikoblet såpass at de ikke får en styrende virkning, men benyttes for å opprettholde et image for

organisasjonen om å fremstå som tidsriktig, noe som er viktig for å styrke organisasjonens legitimitet.

Gitt at dette perspektivet kommer frem i det empiriske materialet, vil lederne beskrive styringsverktøyet som noe som de forholder seg pragmatisk til, gjennom å ha det som et utstillingsvindu, eller ferniss, fordi de ønsker å fremstå som moderne og kunne svare opp omgivelsenes forventning om det,- mens de i praksis ikke er særlig opptatt av å bruke målkortet i sin lederhverdag, og heller ikke bruker verktøyet aktivt for å forbedre kvalitet på tjenestene.

3.3.4 Tabell over organisasjonsteoretiske skillelinjer

Tabellen nedenfor tydeliggjør ulike elementer fra de tre teoretiske skillelinjene som er redegjort for, men selv om deres ulikheter skilles i tabellen, fremstår ikke skillelinjene like tydelige og endimensjonale i praksis Alle perspektivene representerer bare ulike typer briller vi benytter for å forstå mer grunnleggende hvordan organisasjonen virker, og vil opptre i et dynamisk og komplekst samspill med hverandre (Ibid: 200).

Tabell 3. Skillelinjer mellom de tre organisasjonsteoretiske perspektivene

	Det instrumentelle perspektiv	Kulturperspektivet	Myteperspektivet
Organisasjon forstås som	Et verktøy ledelsen disponerer for å nå mål	-Organisasjonen har sine egne verdier og normer -Organisasjonen forstås som en institusjon og er robust og treg.	-Organisasjonen preges av skiftende verdier/ sosialt skapte myter i omgivelsene.
Mål	-Formulert av toppledelse -Det interessante er koblingen mellom mål,	Mål er kilde til motivasjon og utvikler seg gradvis -Fokus på dynamikk mellom kulturelle	-Symbolsk pregete mål med symbolske trekk

	midler og konsekvenser	verdier og instrumentelle mål	-Mål er rasjonaliserte konseptualiserte oppskrifter
Ledelse	-Ledelse utøves i en hiarkisk struktur. -Styring gjennom å iverksette beslutninger og sørge for kontroll hierarkisk	-Ledelse er viktigere enn styring. -Verdibasert ledelse; leder fremmer og ivaretar fagtradisjonene.	-Leder aksepterer og formidler mytene (motene/oppskriftene) som presser på fra omgivelsene. -Leder er forandringsorientert.

3.3.5 Perspektivenes relevans for problemstillingen

Familievernkontorledere er respondenter i denne studien, og deres betraktninger om styringsverktøyet MRS og hvordan verktøyet påvirker kvalitet i de tjenester som tilbys vil være påvirket av deres mer eller mindre bevisste organisasjonsteoretiske «perspektivlinser». Beskriver de for eksempel ulike strømminger, eller spenninger av motstridende krefter som spiller seg ut innenfor organisasjonen? Opplever de familievernet som en organisasjon som preges av skiftende verdier, eller er det en opplevelse av at tjenesten er en robust og stabil institusjon med egne verdier og normer, som er utviklet over tid?

Gitt at de beskriver en slik kontekst i sin lederhverdag, der slike motstridende krefter råder, hvordan utøver de da ledelse i dette spenningsforholdet? Blir styringsverktøyet noe som forringer eller forsterker det de beskriver som kvalitet? Blir styringsverktøyet, i en slik kontekst, noe som oppleves som et press fra omgivelsene, -en «oppskrift» som leder bare aksepterer og iverksetter? Eller frikobler de seg verktøyet fordi det er ikke nyttig i praksis, og bruker det mest som et utstillingsvindu for å øke legitimitet og fremstå forandringsorienterte?

Antagelig vil empirien gi eksempler på ulike beskrivelser av spenningsforhold som teoriene hevder at oppstår mellom kulturelle bærende verdier og instrumentelle mål. Sannsynligvis vil det fortelles frem noen konkrete erfaringer lederne gjør med å utøve ledelse i dette spenningsforholdet, både generelle beskrivelser, men også hvert hvordan de opplever at de

innretter driften og utøver ledelsen innenfor hvert enkelt styreparameter, om de aksepterer og iverksetter og innfrir de krav til leveranse som ligger i styringsparameterne, eller om de frikobler seg noen av parameterne.

3.4 Mål og resultatstyring i offentlig sektor

Mål og resultatstyring forbindes ofte med New Public Management, men har eksistert både før, under og etter (Bjurstrøm, 2021, s. 2). Mål og resultat styring er i dag et styringsprinsipp i offentlig sektor i Norge, Enkelt sagt kan vi si at mål og resultatstyring handler om å organisere de overordnede mål til virksomheten, hvor de forventede resultater inkluderes, - og som videre brukes til å evaluere resultatene. Resultatinformasjonen brukes til å *styre*, til å ha *kontroll* med virksomhetens ressursbruk og til *læring*. (Grund, 2021, s. 70).

Mål og resultatstyring kan beskrives som en styringsform hvor virksomhetene systematisk forsøker å måle, sammenligne og vurdere produksjonsprosessene og resultatene av sine tjenester i forhold til virkninger for individer og samfunnet, dels for å kontrollere at produksjonen skjer produktivt og effektivt, og dels for å få kunnskapsgrunnlag til å kunne utvikle bedre tjenester og resultater i tråd med virksomhetens formål i fremtiden (Johnsen, 2015, s. 35)

Det er liten tvil om at det kan oppstå dysfunksjonelle virkninger av mål og resultatstyring. Kvalitet kan for eksempel være vanskelig å måle, det blir lett for komplisert, og kan ta for lang tid (Ibid: 111). Resultatstyringsmodellene må søke etter å passe sammen med behovene til profesjonsutøverne, økonomisjefene og lederne, ellers hevder Johnsen at denne type styring kan gi perverterende adferd, det vil si, adferd som skaper dysfunksjonelle virkninger i byråkratiet. Mål og resultatmåling i offentlig sektor er omstridt og det er delte meninger om hvorvidt mål og resultatstyring er egnet i offentlig sektor, i virksomheter som tilbyr komplekse og profesjonelle tjenester (Ibid: 111).

3.4.1 Tabell over utfordringer ved resultatmåling

Faktorer som forklarer ulike forhold i en organisasjon som kan gjøre resultatmåling vanskelig er fremstilt av Johnsen i en tabell :

Tabell 4. Johnsen's fremstilling av når resultatmåling er enkelt og når det er vanskelig:
(Johnsen, 2007, s.112)

Resultatmåling enkelt	Resultatmåling vanskelig
Organisasjonen har varer	Organisasjonen har forpliktelser og er verdiorientert
Produktene er enkle	Produktene er sammensatt
Organisasjonen er produktorientert	Organisasjonen er prosessorientert
Selvstyrt produksjon	Samstyrt produksjon
Årsak-virkning kjeden er kjent	Årsak-virkningskjeden er ukjent
Resultatindikatorer definerer kvaliteten	Resultatindikatorer definerer ikke kvaliteten
Enslente produkter	Varierte produkter
Stabile omgivelser	Ustabile omgivelser

3.4.2 Resultatstyringens mytologi

I en artikkel fra 2010, drøfter Johnsen hvorfor forvaltningen bruker mål og resultatstyring når dette er så omstridt. Han mener at mange av oppfatningene om styringsformen egentlig er basert på myter. En slik myte er for eksempel det at resultatmålinger er foretaksøkonomers styringsverktøy. Her mener Johnsen at mange vil hevde at det er blårossen som har innført sine tellekanter i offentlig sektor. Han poengterer at både telling og måling kan være viktig, både for å belyse og dokumentere hvordan knappe ressurser benyttes, og for å strekke seg etter å oppnå økt effektivitet. Han beskriver at dersom offentlig sektor ikke er effektiv, vil det medføre at mange grupper, også mer sårbare sådanne, ikke mottar de tjenestene de ellers kunne fått. Han sier videre at å unnlate å bøte på dårlig effektivitet og uønsket fordeling er et etisk problem, og noe som undergraver offentlig sektors legitimitet (Ibid: 16)

Johnsen hevder at perfekte styringssystemer kun finnes i utopien, og at uønskede virkninger alltid vil være en utfordring. Offentlig sektor skal løse komplekse problemstillinger, som til enhver tid påvirkes av forhold i samfunnet som er utenfor kontroll.

Johnsen mener det blir av betydning at resultatstyringen baserer seg på gjennomtenkte prinsipper, og ikke har for mange mål, ellers kan det bli det for omfattende og lite hensiktsmessig. For det første problematiserer han at for mange målformuleringer blir for upresise og omfattende, og egentlig ikke er mål, men visjoner. Dermed oppstår en virkning som bidrar til at oppmerksomheten svekkes på det som egentlig bør prioriteres. Det blir en «alle nevnt- ingen glemt» tankegang, og han illustrerer poenget med å kalle det *granrepsippet*, et tre med tette grener -av upresise målformuleringer.

Johnsen argumenterer videre at komplekse virksomheter som skal løse komplekse problemer bør ha resultatmål-modeller etter *furutre prinsippet*, og illustrerer da poenget med å kalle det «et pistrete furutre», der grenene ikke trenger å være så konsistente eller fullstendige, men heller få men mer presise målformuleringer, som er mer løst koblet. Denne furutre modellen mener Johnsen kan være en bedre egnet modell, fordi den øker grad av tillit mellom politisk ledelse, administrasjon og fagprofesjonene (Ibid:128).

Johnsen mener at selve debatten omkring offentlig sektor som ineffektiv, fordi den mangler en reell konkurranse og markeds kontekst, er feil. Han mener det kan dokumenteres at mange forvaltningsvirksomheter er vellykkede, og at resultatstyring bidrar til åpenhet og viktig informasjon hvor også dårlige resultater kan tas tak i av politisk ledelse, før en politisk opposisjon eventuelt utnytter muligheten til å sverte ansvarlig politisk ledelse til egen fordel.

Oppsummert mener Johnsen at det er mange myter i omløp i debatten omkring resultatstyring i offentlig sektor. Han mener begrepet myter er riktig begrep, fordi denne type argumenter ikke har et godt nok kunnskapsgrunnlag, de er ikke godt nok dokumentert, innehar overnaturlige egenskaper og/eller uklare skapelsesprosesser. Han beskriver flere ganger det politiske spillets kontekst, der både høyre og venstresiden i norsk politikk baserer sine politiske meninger på slike myter for å fremme sine syn.

3.5 Mål og resultatstyring; en skrivebordforståelse av kvalitet?

«Kostnadseffektivitet er blitt det nye retoriske moteordet knyttet til marked, konkurranse og prisfastsetting. Politikken blir en restkategori, underordnet økonomiske føringer. Og markedet skal disiplinere de folkevalgte og ikke omvendt» (Nyseter, 2015, s.223)

Sitatet er hentet fra boken «Velferd på avveie», skrevet av Tore Nyseter, og er et eksempel på det ordskiftet som eksisterer i debatten rundt mål og resultatstyring i offentlig sektor. Nyseter stiller seg sterkt kritisk til bruk av MRS, og mener det er et målhysteri som pågår. Han hevder at denne type styringsverktøy bidrar til at det blir mer fokus på det som virksomheten gjør dårlig enn godt, og at kontrollen gir de ansatte angst for å gjøre feil og hindrer dem i kreativ utfoldelse. Videre argumenterer han for at MRS i utgangspunktet er designet av økonomiske fagmiljøer, og at økonomene dermed får definere hva som skal gjelde som kvalitet i offentlige virksomheter som skal levere velferdstjenester. Nyseter er opptatt av språket, som han mener utvikler seg til tåkeprat. Han mener det har sneket seg inn nye ord som ligger langt fra en sunn fornuft, og eksemplifiserer dette med ord som resultatenhetsleder, resultatenhetsleder, velferdsytelser og så videre.

«Alle som arbeider med for eksempel pleie og omsorg og mellommenneskelige relasjoner vet at det ikke er mulig å måle kvalitet med kvantitative metoder. Resultatet blir tåkeprat, og grunnen til det er at de som utvikler slike systemer ikke har kompetanse på det feltet de tror de kan måle. Resultatet blir en skrivebords forståelse av kvalitet» (Nyseter, 2015, s. 230).

3.6 Tidligere forskning på kvalitet i familievernet

Det finnes få systematiserte studier av familievernets tjenester. Juni 2019 publiserte imidlertid NTNU en studie som hadde som formål å se nærmere på hvilke kriterier de ansatte i tjenesten (både ledere og terapeuter) opplever som de viktigste for å sikre god kvalitet i tjenestene som tilbys (Molden, Ulseth og Røe, 2019, s. 1)

Et sentralt spørsmål i studien omhandlet hvordan de som selv arbeider i tjenesten vurderte som viktige betingelser for faglig god kvalitet, herunder hvor godt tilbudet treffer brukernes behov (Ibid:1). Undersøkelsen ble gjennomført som en todelt studie, med spørreundersøkelser og kvalitative intervju (Ibid:7). Svarprosent på spørreundersøkelse var 67% (402 svar av 599 utsendte skjema) (Ibid:8). Intervjuene ble gjennomført ved 5 ulike kontor av varierende størrelse og geografisk plassering (Ibid:10).

Begge forskningsmetodiske tilnærminger ga sammenfallende funn, og det var også et samsvar mellom hva ledere og medarbeidere svarte. Et av funnene var at målstyring, kontroll og resultatkrav kan hindre god nok kvalitet i tjenestene som tilbys. Informantene stiller videre

spørsmål om hva som egentlig måler kvalitet, og at det kan være vanskelig å finne gode måleparametre (Ibid:60)

Styringsparametre som handler om krav til antall konsultasjoner pr årsverk eksemplifiseres av informantene med hvordan dette gir opplevelse av å gjøre et «hastverksarbeid», samt at det går for lang tid mellom hver oppfølgingssamtale. Ord som «produksjon» og røde, grønne og gule tall» beskrives av informanter som ord som ikke passer inn i en familierapeutisk faglig kontekst (Ibid:61).

Oppsummert beskriver forskerne at familievernet i økende grad preges av overordnet styring, mer standardisering og målstyring, og at dette er noe som bekymrer informantene. Videre beskriver forskerne at de ser en tydelig stolthet over egen tjeneste og fagfelt, hvor de ansatte er opptatt av at hver enkelt sak bør fremstå unik, og at den relasjonelle systemiske tilnærming bør være utgangspunktet for all måling av resultater. Informantene beskriver også at en opplevelse av at de som «styrer» tjenesten ikke kjenner arbeidshverdagen til de som blir «styrt», og ønsker Bufetat og Bufdir mer involvert og samspillende med kontorene (Ibid:61)

4.0 FORSKNINGSMETODE

Målet med denne studien er å få mer dybdekunnskap om hvordan utvalgte ledere ved familievernkontorer opplever mål og resultatstyring, og hvordan de mener at verktøyet påvirker kvaliteten på de tjenester som tilbys. Jeg ønsker å få frem deres nyanserte beskrivelser av sin livsverden, gjennom ord. Valget falt derfor på kvalitativt intervju som forskningsmetode, da kvalitative metoder egner seg til å gå i dybden og vektlegger betydning, i motsetning til kvantitative metoder som vektlegger utbredelse og antall (Thagaard, 2013, s. 17).

I det følgende kapittelet redegjøres det for vitenskapsteoretisk forankring, de metodiske valg som er gjort underveis, samt etiske problemstillinger.

4.1 Vitenskapsteoretisk ståsted:

Forskerens vitenskapsteoretiske forankring har en betydning for hva det søkes informasjon om og den forståelse som utvikles. Denne studien er forankret i fenomenologisk vitenskapsteori. Fenomenologien bygger på antagelsen om at realiteten er slik folk oppfatter at den er (Thagaard, 2013, s. 40). Ut fra et fenomenologisk vitenskapssyn fokuserer forskeren på den subjektive livsverden til intervjupersonen, og er opptatt av å gripe en dypere mening i intervjupersonens erfaringer.

Et fenomenologisk perspektiv innebærer at forsker må sette egen forforståelse til side, og ha en åpen holdning, en bevisst naivitet (Kvale & Brinkmann, 2017, s. 48). Jeg er selv leder for et familievernkontor, og har erfaring med mål og resultatstyringsverktøyet. At jeg har forhåndskunnskap og interesse for det jeg vil studere står imidlertid i en motsetning til en slik forutsetningsløs holdning. Spenningsforholdet mellom det bevisst naive og min forforståelse kan uttrykkes som en kvalifisert naivitet (Ibid:49). Dette spenningsforholdet utdypes ytterligere når studiens validitet drøftes.

Intervjupersonenes svar er flertydelige, og det oppstår ulike fortolkningsmuligheter. Hermeneutikken, læren om fortolkning av tekster, vektlegger at det ikke finnes en egentlig sannhet, men at fenomener kan tolkes på flere nivåer, vi forstår meningsdelene i lys av en helhet (Thagaard, 2013, s. 41).

Forskningsintervjuet skjer i en kontekst hvor interaksjonen mellom forsker og intervjuperson sammen skaper og produserer kunnskap, og kunnskapen kan derfor ikke generaliseres. En

annen forsker og en annen intervjuperson skaper et annet samspill og en annen kunnskap (Kvale& Brinkmann, 2013, s. 49).

4.2 Utvalg og rekruttering

Problemstillingen handler om å undersøke nærmere hvordan ledere ved familievernkontor opplever mål og resultatstyring, og få nyansert informasjon om deres unike meninger. Gitt denne problemstillingen ble et naturlig utvalgsriterium å velge informanter som arbeidet som ledere ved familievernkontor. Det var i tillegg ønskelig å få en variasjon i kjønn samt at informantene hadde noe ledererfaring for å kunne uttale seg om deres erfaringer med verktøyet. Ingen informanter ble rekruttert fra egen kollegagruppe (Bufetat Region Sør), fordi for nær tilknytning til informantene kunne bidra til å redusere studiens troverdighet.

Utvalget har bestått av 5 familievernkontor ledere, både kvinner og menn. Gitt oppgavens omfang ble det vurdert at antallet på 5 informanter var tilstrekkelig antall informanter for å besvare problemstillingen. Nøyaktig tall på antall kvinner og menn samt hvilken region de tilhører, er anonymisert. Forsker har ikke sosiale bånd eller god kjennskap til informantene, men har deltatt på nasjonale samlinger for alle ledere i familievernet tidligere år, og har da møtt to av informantene i denne settingen, men har ikke snakket med dem tidligere.

Alle informantene hadde ledererfaring fra 1-8 år. Det ble rekruttert informanter både fra statlige kontor og selvstendige stiftelseskontor. De organisatoriske og kontekstuelle rammebetingelsene er like på den måten at alle ledere, uavhengig av eierform, bruker mål og resultatstyring, og alle kontor arbeidet ut ifra samme mandat og har like krav til leveranse. Det er derfor ikke foretatt en utvelgelse basert på ulikheten i eierstruktur.

Informantene ble rekruttert ved at det ble sendt en forespørsel om deltakelse til avdelingsdirektør i to ulike regioner via mail med infoskriv (se vedlegg 1). Avdelingsdirektør i regionen informerte om studien i sine regionale ledergrupper, med kontaktopplysninger til forsker og ansvarlig veileder for studien. Deretter tok informantene som ønsket å delta i studien direkte kontakt for å avtale tidspunkt for intervju. Det var flere informanter som tok kontakt og meldte sin interesse for å delta enn det faktiske antallet som ble vurdert som tilstrekkelig for å besvare problemstillingen. Det kunne derfor gjøres et utvalg der kriterier for at det var både kvinner og menn som deltok som informanter. Det ble også foretatt en vurdering ut i fra at informantene som deltok tilhørte flere regioner, dette for å styrke regional variasjon og anonymitet.

Alle informantene mottok infoskriv (se vedlegg 1) og et samtykkeskjema (se vedlegg 2) som de returnerte underskrevet.

4.3 Valg av semistrukturert intervju og gjennomføring

Et forskningsintervju kan utformes på ulike måter (Thagaard, 2013, s. 97). For denne studien ble det valgt et semistrukturert intervju, og en intervjuguide ble utformet på forhånd (se vedlegg 3). Intervjuguidens spørsmål var direkte knyttet til temaene for best mulig å kunne belyse valgt problemstilling. Denne fremgangsmåten gjør det lettere for forskeren å følge informantens fortelling, og samtidig sørge for at temaer som er viktige for å svare på problemstillingen blir drøftet underveis i intervjuet (Ibid:98).

Individuelle intervjuer ble avtalt direkte med den enkelte informant. På grunn av stor geografisk avstand mellom informanter, samt informantenes travle arbeidshverdag som ledere, ble det vurdert som tilstrekkelig for å kunne besvare problemstillingen å gjennomføre intervjuene som videosamtaler. Universitetet i Agder sine retningslinjer for videointervju ble fulgt. Informantene var alle godt vant med videosamtaler etter flere år med digitale løsninger knyttet til Covid 19 pandemi, men ved et tilfelle hadde en informant noe lyd/bilde utfordringer, og vi måtte derfor avbryte intervjuet og starte på nytt.

4.4 Transkribering og analyse av data

Tematisk analyse ble valgt som analysemetode. Dette er en teoriuavhengig «steg for steg» metode som kan brukes for å analysere data. Metoden er opprinnelig utviklet av psykologene Virginia Braun og Victoria Clarke, og videre forenklet av forskerne Lars E.F Johannessen, Tore Witsø Rafoss og Erik Børve Rasmussen (Johannessen et al., 2018, s. 279). Det er den forenklete versjonen av sistnevnte som er benyttet som analysemetode i denne studien.

Første steg er å få oversikt over datamaterialet (Ibid:282). Det ble gjort lydopptak av alle intervjuene, med diktafon utlånt fra UiA. Lydopptakene fra intervjuene ble deretter transkribert til tekst, og lest gjennom flere ganger i sin helhet, også samtidig med at lydfilen ble spilt av, for å sikre at innholdet i samtalen på lydfilen var identisk med transkripsjonen.

Videre steg var å lese gjennom materialet på nytt, fremheve og oppsummere viktige poeng i teksten og notere ned stikkord i marginen. Denne delen av prosessen kalles koding, og skal

være spørsmålsdrevet av spørsmål som «hva handler dette om?». Den transkriberte teksten ble lest flere ganger, og nye stikkord ble notert. Kodingen ble hovedsakelig gjort for hånd.

I det tredje steget settes dataene sammen til en større helhet igjen. Data som har fellestrekk sorteres da inn under egnede overordnede kategorier, til en rekke temaer med sine underkategorier. Forskningsspørsmålet hjelper med å gi retning til valg av kategorier (Ibid: 295).

De 6 styringsindikatorene i målekortet ble systematisk gjennomgått i intervjuene med alle respondenter, og for å lettere kunne systemisere data, ble det utarbeidet en enkel tabell hvor svarene fra hver enkelt respondent kunne legges inn i tabellen. Dette bidro til å gjøre datamaterialet oversiktlig, og det ble enklere å ta fatt på siste steg i en tematisk analyse, som er å skrive frem (rapportere) svaret på forskningsspørsmålene, og understreke viktige poeng med sitat fra rådata (ibid:301)

Tabell 5. Eksempel på tabell brukt i datainnsamling for temaet « kvaliteten i kvalitetsindikatorene»

	3 ukers frist mekling	4 ukers frist kliniske saker	Frivillig bruk av mekling	Avtaleinngåelse i mekling	500 konsultasjoner	Barns deltakelse
R1						
R2						
R3						
R4						
R5						

4.5 Reliabilitet/validitet

Reliabilitet handler om studiens troverdighet, hvor troverdig forskingen er utført, både under intervjuet, i transkriberingsfasen og i analysearbeidet (Kvale & Brinkmann, 2017, s. 276). For å sikre best mulig troverdighet må forskeren beherske og vise til en kritisk refleksjon gjennomgående i forskningsprosessen. Forsker inntar posisjonen som *djevelens advokat* til eget materiale og fremgangsmåte (Ibid:279). Dersom dette gjøres systematisk og også transparent for andre lesere, økes graden av reliabilitet (Thaagard, 2014, s. 202). Begrepet reliabilitet refererer delvis til spørsmålet om hvorvidt en annen forsker, som anvendte samme metoder ville kommet frem til samme resultater (Ibid: 202). I kvalitativ forskning er repliserbarhet mindre relevant fordi kvalitativ metode er en forskningsmetode som baserer seg på fortolkning. Nettopp derfor blir transparens avgjørende for å vurdere reliabilitet, fordi leseren kan forstå grunnlaget som fortolkningene baserer seg på (Ibid: 203).

Det er i tidligere i dette kapittelet redegjort for fremgangsmåte for innsamling av data, samt beskrevet hvordan lydfiler ble transkribert til tekst. Analysemetode og stegvise trinn er også presentert. Det teoretiske grunnlaget for studien er beskrevet i kapittel 3, og empiriske funn i kapittel 4 trekker frem flere sitater direkte fra rådata, slik at det kan skilles mellom forskerens vurderinger og primærdata.

4.5.1 Å validere er å stille spørsmål

Studiens gyldighet, eller validitet, kan styrkes ved at forskeren stopper opp underveis i prosessen og undersøker mulige feilkilder. Bruk av kontrollspørsmål som for eksempel; - måles det som skal måles? Undersøkes det som skal undersøkes? Igjen blir det viktig for troverdigheten at de mulige feilkildene synliggjøres for leseren (Kvale & Brinkmann, 2017, s. 279).

En mulig feilkilde i denne studien er det usikkerhet om hvorvidt informantene forteller det de faktisk mener, men heller beskriver hvordan de ønsker å fremstå. Det kan tenkes at de som ledere, som intervjues av en annen leder, ønsker å fremstå som korrekte ut ifra ulike typer diskurser om ledelse i offentlig sektor.

Min tilknytning til miljøet som studeres er også en slik mulig feilkilde, men det har både styrker og svakheter ved seg (Thagaard, 2014, s. 207). Som leder av et familievernkontor i snart 7 år har jeg opparbeidet meg erfaring i hva det innebærer å være leder, og kan bruke

denne erfaringen til å forstå de meninger informantene gir uttrykk for. Samtidig kan mine erfaringer komme i veien for at jeg overser viktige nyanser som ikke samsvarer med egne erfaringer (Thagaard, 2013, s. 207). For å begrense en slik uheldig konsekvens har det vært en styrke at veileder for denne studien ikke har kjennskap til tjenesten, men kan stille kritiske spørsmål til valg av problemstilling, forskningsdesign, teoretisk ståsted og tolkninger i analysen. Deltagelse i studentgrupper innledningsvis i prosjektet har også bidratt til konstruktive tilbakemeldinger sådan.

4.6 Ethiske hensyn

All vitenskapelig virksomhet krever at forskeren forholder seg til etiske prinsipper, og ethvert metodisk valg innebærer etiske konsekvenser (Thagaard, 2014, s. 24). Dette forskningsprosjektet faller inn under personopplysningsloven, fordi personopplysninger skal behandles, og er derfor meldt inn til NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste), med forespørsel om tillatelse. Tillatelse fra NSD ble gitt i god tid før datainnsamlingen ble startet (se vedlegg 4).

Alle informantene har undertegnet informert samtykke, hvor deres rett til å avbryte sin deltakelse ble presisert, både i informasjonsskriv, på samtykkeskjema, samt muntlig ved starten av intervjuet. Alt forskningsmateriale er anonymisert for å sikre det etiske prinsippet om konfidensialitet, og det ble benyttet kodennummer i transkriberte tekster, samt ble kontorets geografiske plassering utelatt fra teksten for å hindre mulighet til å gjenkjenne informantene. Lydfiler, informert samtykkeskjema og transkribert tekst er innelåst i arkivskap, og skal slettes når prosjektet avsluttes.

4.7 Betraktninger om egen rolle som forsker

Som nevnt er jeg selv aktør i organisasjonen som det forskes på. Det kan ha noen etiske implikasjoner ved seg. En svakhet ved å forske i egen organisasjon er at bevisst eller ubevisst forforståelse bidrar til at nyanser en selv ikke er opptatt av, lettere overses. En styrke ved denne posisjonen er det organisatoriske kjennskapet som bidrar til å stille mer presise spørsmål (Ry Nilsen & Repstad, 1998, s. 348).

I tillegg til dette kan det være utfordrende å skulle skrive «sannheten», dersom det i empirien kommer frem kritiske forhold ved organisasjonen, og spørsmål som kan melde seg hos forsker er: Kan jeg, tør jeg eller burde jeg la være? Dersom organisasjonen har et rykte eller historikk for å være lite tolerante for kritikk og det eksisterer en mulighet for å bli utsatt for hevn, påvirker dette forskeren på en slik måte at det kan dreie presentasjon av empiri til å virke mer nøytrale. Det samme fenomenet kan gjøre seg gjeldende for informanter når de svarer på spørsmål (Ibid:357).

Jeg oppfatter Bufetat og toppledelsen generelt som lydhør for endringsforslag og dette nevnes også eksplisitt i datamateriale av en informant. Avdelingsdirektørene var positive i sin tilnærming til meg når jeg henvendte meg til dem for å fortelle om studien, og bisto med rekruttering, hvor de oppmuntret alle i ledergruppene til å delta.

5.0 PRESENTASJON AV EMPIRI

Formålet med prosjektet er å undersøke nærmere i hvilken grad noen utvalgte ledere ved ulike familievernkontor forholder seg til MRS verktøyet i sin lederhverdag, og i hvilken grad de opplever at verktøyet påvirker kvaliteten på tjenestene som tilbys. Den todelte problemstillingen har gjennomgående vært retningsgivende for temaene (kategoriene) som er valgt ut fra datamaterialet. Funnene presenteres tematisk som delkapitler, med eksempler fra sitater som illustrerer viktige poeng innenfor hvert tema. Avslutningsvis vil jeg under hvert delkapittel oppsummere funnene og kommentere foreløpige konklusjoner.

5.1 Hvordan ledere forholder seg til målekortet i Corporater i sin lederhverdag:

For å kunne svare ut hovedproblemstillingen, har det vært viktig å innhente informasjon om hvordan ledere forholder seg til selve målekortet i Corporater i sin lederhverdag. Bufetat bruker dataprogrammet Corporater for å operasjonalisere mål og rapportere resultater. Corporater er direkte knyttet til familievern tjenestens fagsystem FADO. Corporater henter data fra FADO og omsetter resultatene fra det enkelte kontor inn i et målkort, hvor det er definert 6 styringsparametere eller kvalitetsindikatorer.

Alle informantene sier noe om at de aktivt forholder seg til målekortet i Corporater. Funnene viser variasjon i hvor ofte de går inn i dataprogrammet for å se nærmere på månedsresultatene, fra ukentlig, til en gang i måneden.

Flere forteller at de bruker tallene til å følge med på hvordan det går med kontorets drift, og eventuelt korrigerer kursen dersom resultatene er lave.

«...så jeg er relativt ofte inne og sjekker det, i hvert fall en gang i uka inne i corporater for å se hvordan vi ligger an.» (informant 1)

«Det er jo sånn at i hverdagen så bruker vi nok ikke det så mye men vi har det jo fremme ved.. hver la oss være konstruktive å si.. ved hver månedsrapport da.. jeg pleier å kikke på det hver måned.. for å sjekke noen lunde hvordan det går med oss i forhold til samtaler med barn og produksjonstall..(informant 5)

Flere av informantene trekker frem at ikke alle tallene er like interessante å følge med på, men at de foretar et spesifikt utvalg av en eller flere indikatorer, dersom de har iverksatt interne satsningsområder og ønsker å følge med på en utvikling knyttet til dette:

.. ja er nok ukentlig inne og kikker.. vil tippe at jeg inne å kikker på det sånn i snitt en gang i uka. Det er jo ikke alle tallene som er like aktuelle da.. men det kan være ja.. når vi jobber spesifikt med.. (informant 2)

Videre forteller de at resultatinformasjonen i målekortet er noe de ikke gjengir direkte til de ansatte, og en informant understreker dette slik:

«Jeg må legge en annen kommunikasjonsstrategi for det enn å bare vise frem tall. Så de viser jeg frem veldig sjelden i løpet av et år.. jeg referer av og til til det, og er ganske taktisk til når jeg gjør det og på hvilken måte jeg gjør det.. Men jeg henter ikke opp førstesiden i corporater og viser frem den særlig ofte..det er sjelden jeg gjør det» (informant 2)

En informant sier noe om at selv om hen bruker det mye så merker antagelig ikke de ansatte det :

«Jeg bruker det ikke så mye i , jeg tror ikke mine ansatte merker at jeg bruker det så mye, bortsett fra barn i mekling, det er nok den , det er ikke ofte jeg nevner de andre..(Informant 1)

Alle informantene nevner at de registrerer en motstand hos en del ansatte i familievernet når det gjelder styringsindikatorenes tall, og nevner viktigheten av å balansere denne informasjonen fra styringsparameterne ut mot ansatte:

..jeg opplever jo som leder på dette kontoret .. at vi i familievernet fortsatt har en allergi knyttet til tall og den type mål da.. at det kan lett latterliggjøres en lyssetting med grønt gult eller rødt lys som noe som er komisk eller barnslig.. på et eller annet vis.. for mye fokus fra min side på de tallene det er sjelden en god strategi.. det må jeg balansere på sånn ganske alright måte. (Informant 2)

En informant beskriver hvordan hen oversetter tallene i målekortet til tekst, og setter det sammen på en slik måte at det øker muligheten til å gi større mening hos de ansatte:

For erfaringen min er nok at når corporater er oppe og kommer på veggen så er responsen i kollegagrupper veldig ulik.. så jeg har vært opptatt av at jeg må gi det mening.. jeg må ta imot frustrasjonen.. når klinikerer møter tall.. så oppstår det mye frustrasjon i det.. og så må det inn en faglig mening. Sånn at tallmaterialet kan være til hjelp i prosessene vi står i (informant 4)

Samme informant beskriver at resultatinformasjonen i målekortet isolert sett er mangelfull og vanskeliggjør dermed dypere analysearbeid, og bruker da tillegg dokumentasjon for å finne forklaringer:

..Jeg synes ikke at tallene gir meg så veldig mye informasjon.. når jeg skal prøve å utforske sammenhengen.. altså hva handler dette om.. når jeg skal forsøke å ta grep som leder til å lede i prosess.. så synes jeg hele tiden at jeg må hente tallmateriale fra aktivitetsrapporter i

FADO for å på en måte ha støttedokumentasjon som skal inn i å gi mening til tallene som korporater viser.. (informant 4)

En informant sier noe om at når hen viser frem tallene til staben, er det ikke resultattallene i seg selv som har betydning, fordi for mye snakk om tallene alene blir et negativt mas fra leder, og trekker frem viktigheten av at tallene skal forstås og formidles i en kulturell kontekst:

..vi har korporateren oppe på storskjerm vi.. men det hjelper jo ikke det.. det blir bare masing .. man må jo videre manifestere det i kultur da tenker jeg.. måten man gjør ting på.. og da må man jo legge strategier..på hva gjør man faktisk.... (informant 5)

Oppsummert forteller alle informantene at de forholder seg aktivt til målekortet på den måten at de sjekker det ukentlig eller månedlig. De sier også noe om hvordan de gjør et gjennomtenkt utvalg av hvilke resultater de informerer staben om, hvor ofte de skal fortelle om dem og videre hvordan de kommuniserer resultatene på en måte som gir de ansatte opplevelse av mening. En informant understreker at tallene i seg selv ikke gir tilstrekkelig mening, og bruker derfor tilleggsdokumentasjon for å finne faglige forklaringer til måltallet.

5.2 Kvaliteten i kvalitetsindikatorene

«men når det kommer til at folkene har kommet innenfor døra og allerede er her så opplever jeg at styringsparameterne i liten grad sier noe om kvalitet.. jeg tenker at det er bevisstgjørende i forhold til bruk av ressursene våre..at vi .. forsøker så godt vi kan å levere på noen av de oppdragene vi er satt til å gjøre, for eksempel det å være tilgjengelig for barn i en meklingsprosess men det sier ikke nødvendigvis noe særlig om kvaliteten.. det gjør det ikke (informant 2)

Sitatet illustrerer et funn i studien. Alle informantene mener at styringsparameterne ikke gjenspeiler kvalitetene i tjenestetilbudet godt nok, men forholder seg til dem som en slags bevisstgjørende pekepinn på en ønsket retning og kontorets drift:

«.. så det er veldig mye som ikke blir gjenspeilet i indikatorene. For meg er de mer en retningsviser på drift» (informant 1)

En informant beskriver også en opplevelse av at noe mangler i styringsparameterne når det gjelder å få frem mer kvalitet, da de ikke tilstrekkelig viser bredde og innhold i kontorets tilbud:

«jeg sitter hele tiden med en opplevelse av at det må kunne finnes noe annet som som kunne fått frem mer kvalitet.. så føler jeg at måler.. at det har blitt gjort et utvalg av.. målenheter som vi skal se på.. som er viktige i arbeidet vårt.. men jeg føler at.. det er litt smalt.. jeg føler ikke det måler bredden i familievernet sin totale tjenesteleveranse» (informant 4)

Alle informantene beskriver en opplevelse av at tallene sier lite om alt arbeidet som gjøres på et familievernkontor, og en informant beskriver en opplevelse av at det er vanskelig å måle det som er viktigst å måle:

« Nei.. bare at man må se huske at dette, de som sitter og måler tallene, husker at dette bare er en liten del av bildet, og det er så mye med de tallene som ikke kommer frem. Og det er ting som er vanskelig å måle, men det som ikke kommer frem i tallene er kanskje det viktigste. (Informant 1)

En annen informant sier noe av det samme på en annen måte, men nevner også en fare ved å gå i en felle når det gjelder målstyring:

«så når det er vanskelig å måle kvalitet så blir det til at man prøver å måle det som er målbart da... uten at det er veldig viktig i seg selv.. Det er jo feller vi risikerer å gå i med det.. vi må jo.. vi måler det fordi det er målbart..» (informant 5)

En informant beskriver også at for mye fokus på tall i seg selv kan føre til at man mister perspektiver på kvalitet:

for mye fokus på tallet kan også føre til at man mister litt perspektivet på kvalitet da.. (informant 2)

En informant beskriver at hen utfører et «lederarbeid», som handler om at leder snur fokuset fra tallene og over mot det intensjonelle, og at dette er nødvendig for å styrke kvalitet:

Jeg opplever at jeg har brukt mye tid på å.. hva skal jeg si.. å snu fokuset fra det tallet og klare å få mer fokus på intensjonen bak det da. ..og over på viktigheten eller nødvendigheten av at vi gjør viktige og gode vurderinger fra sak til sak. (informant 2)

En annen informant beskriver også hvordan det generelle lederarbeidet ikke gjenspeiles i kvalitetsindikatorerne, og hvordan leder arbeider aktivt for å sikre kvalitet på andre måter enn ved hjelp av styringsindikatorer. Hen beskriver dette slik:

«...Jeg tenker.. at det sier jo ikke så mye om hva som skjer inni teamene. Hvis du har en terapeut som fungerer veldig dårlig så.. vil jo ikke det slå ut på tallene og drift.. eller det med konsultasjoner og sånne ting.. men jeg tenker det må jo ledere sikre på andre måter, med veiledning, med co terapier med drøftingsgrupper.. faglig utvikling.. sant.. alle de tingene der gjenspeiler jo at vi har et fokus på brukernes opplevelser.. alle de tingene der gjenspeiles jo ikke .. eller i liten grad da.. i de indikatorene» (Informant 4)

Flere informanter sier at de aksepterer, forholder seg og forstår styringsparameterne som et mer overordnet rammeverk for tjenestens tilbud, og en informant mener at nettopp innenfor disse rammene kan drøftinger om kvalitet finne sted:

«vi må jo ha noen rammer om hva som er ønsket retning og målbilde.. så jeg tenker at det er egnet for oss.. så kan man heller diskutere hva som er de riktige parameterne da.. og hva som gir kvalitet.. det kan man drøfte innenfor det» (informant 5)

5.3 Målekortets 6 styringsparameter:

Tabell 6 : Hva forteller informantene?

	3 ukers frist meklings	4 ukers frist kliniske saker	Frivillig meklings-tilbud	Avtale-inngåelse, meklings	500 konsult pr årsverk	Barns deltakelse
R 1		4 uker er jo lite i forhold til hvor lenge noen må vente i spesialist-helsetjenesten	jeg skulle ønske det ble mer nyansert	det er helt verdiløst	Det har jo ingenting å gjøre med det som skjer inni de 500 timene.	
R 2	vi er tilgjengelig som lavterskel-tilbud	et godt mål, vi skal være en tilgjengelig tjeneste..		Det er ikke et tall jeg er veldig opptatt av		
R 3	ville hindre folk i å komme videre hvis de ikke kommer videre innen tre uker	at det å faktisk få hjelp når du tar kontakt vil være veldig avgjørende	en veldig god indikator		et moderat tall og er et langt lavere tall enn de har i andre tjenester	det å ha med barn det er god kvalitet
R 4		Handlingsrommet til å imøtekomme kvalitativt	det er egnet		sier ingenting om gjennomstrømming	tilført et faglig fokus
R 5	hemmer kvalitet fordi at når det oppstår et sånt press ..	Saldering-posten på en måte.	vi hindrer dem i å havne så fort i rettsaker	det måler ikke kvalitet	tvinger oss kanskje til å ha kortere forløp i hver sak	vi tvinges til å forholde oss til det., og så har vi gjort det til noe bra da..

5.3.1 3 ukers frist på meklinger

Informantene beskriver ulike oppfattelser om hvorvidt kravet om 3 ukers frist for meklinger oppleves relevant som styringsparameter, og om det er en indikator for kvalitet. En informant sier følgende:

«Jeg tenker at meklings er en lovpålagt tjeneste og at det i veldig stor grad ville hindre folk i å komme videre hvis de ikke kommer videre innen tre uker fordi det henger sammen med de ytelsene som de får fra NAV og muligheten til å komme videre i forhold til å søke separasjon og alle de tingene der.. så jeg synes det er veldig bra at det er noe vi skal.. altså det er en skal tjeneste.. og det er helt riktig» (informant 3)

Informanten understreker at krav om meklings er lovpålagt og at det er viktig for tjenesten å forhindre uheldige konsekvenser det har for foreldre hvis 1.meklingsstime ikke gjennomføres innen kort tid. Når det ikke gjennomføres meklings kan det heller ikke utstedes en meklingsattest, og uten meklingsattest er det ikke mulig å søke økonomiske ytelser hos NAV, eller få behandlet sin søknad om separasjon hos statsforvalteren.

En annen informant understreker at det er en kvalitet i å være tilgjengelige, og at kravet om 100% understreker at dette skal gis høy prioritet:

«...Jeg tenker at det er et behov befolkningen har om at vi er tilgjengelige som lavterskeltilbud... kvaliteten i å være tilgjengelig..det at den er 100% så gjør den det veldig også..»(Informant2)

Fire informanter nevner det eksterne meklingsstilbudet og forventning fra Bufetat om at 25% av alle meklingsaker skal benytte det eksterne meklingsstilbudet. De mener denne fordelingen bidrar til at det ikke blir et korrekt målbilde. En informant utdyper dette på følgende måte:

«Da tenker jeg det blir litt sånn skinnmåling.. jeg vet ikke helt hva jeg.. hva det skulle være godt for på en måte.. nettopp fordi at vi skal også sende sånn ca 25 % av sakene videre så er det ikke mål om at vi skal klare 100% ..»(informant nr 2)

To informanter nevner også hvordan større familievernkontor med flere lokasjoner enkelt kan forhindre fristbrudd så lenge det tilbys time innen 3 uker på en lokasjon lenger unna bosted.

En informant problematiserer dette på følgende måte:

«...som har flere lokasjoner og et stort område så vil du alltid tenke at sånn at vi nulltoleranse for fristbrudd i meklings og hvis folk ringer.. og vi faktisk ikke har tilbud på 3 uker..så vil vi kunne si at du kan få et tilbud på en annen lokasjon.. og da sier de.. nei da vil vi heller vente..

og ergo har vi valgt det at vi har valgt at vi ikke har fristbrudd så i korporater ser det ut som at vi holder de fristene.. (informant 5)»

Samme informant oppsummerer noe av essensen i sitateksempelen ovenfor når hen sier:

..jeg tenker at den hemmer kvalitet fordi at når det oppstår et sånt press på da.. på en tidsfrist i et lovpålagt tilbud så vil det som skjer.. vi er presset på kapasitet.. og så vil ..finnes det en utvei for å si at vi .. for å ikke få dette fristbruddet på vår hånd.. ikke sant.. men da kan du si til kunden at du får tilbud sånn og sånn.. men det er ikke et reelt tilbud til publikum.. de tvinges til å velge noe annet for at vi ikke skal få fristbruddet.. (informant 5)

Oppsummert er det ulike oppfattelser hvorvidt kravet om 3 ukers frist for meklinger oppleves som relevant styringsparameter som indikerer kvalitet. Det problematiseres at kontorer med flere lokasjoner enklere kan forhindre fristbrudd, samt hvordan bruk av eksterne meklere kan skjule en eventuell kapasitetsmangel i tjenesten, selv om leder rapporterer om 100% måloppnåelse.

5.3.2 4 ukers frist på kliniske saker

Alle informantene gir uttrykk for meninger knyttet til denne styringsparameterens relevans som kvalitetsindikator. Tre av informantene trekker frem kvaliteten i det å være en lavterskeltjeneste som klarer å gi et tilbud innen 4 uker til par og familier som ønsker et klinisk samtaletilbud. En informant beskriver dette slik:

.. 4 uker er jo lite i forhold til hvor lenge noen må vente i spesialisthelsetjenesten for eksempel, så det er jo et ganske hårete mål da. I og med at vi er en såpass, eller ikke såpass.. vi er en lavterskel. Så fire uker er et hårete mål. (informant nr 1)

En annen informant som deler dette synspunktet sier videre:

«.. Det tenker jeg er et godt mål, vi skal være en tilgjengelig tjeneste.. så heier jeg jo på det» (Informant 2)

En tredje informant som også stiller seg positiv til at det er en kvalitet i seg selv å tilby rask hjelp i en lavterskeltjeneste, og utdyper videre den samfunnsforebyggende effekt det kan ha å nå målet, og sier følgende:

«det tenker jeg fordi at vi ..prioriterer familier med barn og når de står i en vanskelig situasjon.. og mange de tar jo som regel kontakt for sent og ikke for tidlig.. slik at det å faktisk få hjelp når du tar kontakt vil være veldig avgjørende (informant 3)

En informant trekker frem at handlingsrommet på 15% gir mulighet til å utøve et faglig skjønn når det gjelder hvem som skal prioriteres til å få rask hjelp og at dette blir en kvalitativ faktor av betydning:

«når vi ikke er så sprengt..i vår del av landet som i andre deler av landet så gjør det at vi kan finscreene litt.. på disse her.. og sånn sett gir den 85% oss handlingsrommet til å imøtekomme kvalitativt de som trenger oss allerede neste uke.. versus de som tåler å vente 4 uker.. og de som kanskje da må gå over frist.. Så jeg tenker at det er en styrke, eller det gir rom for faglig skjønn til å kvalitetsvurdering at det er 85% ..» (informant 4)

En informant beskriver også et slikt handlingsrom til å prioritere, men at dette også kan oppleves som en salderingspost:

«men.. og i og med at det ikke er et lovpålagt krav da.. så blir det salderingsposten på en måte.. Vi må da si nei til kliniske saker for å øke meklingskapasitet.. som er liksom det man prøver på først.. og hvis det fortsatt ikke går.. så ser man til andre kontorer.. (informant 5)

Oppsummert er det delte meninger om denne styringsindikatorens relevans og hvorvidt den indikerer kvalitet. En tilgjengelig lavterskeltjeneste som ikke har lange ventelister trekkes frem som et positivt og «hårete» mål, som leder heier på. Andre ledere er opptatt av handlingsrommet som gir mulighet for faglig skjønn på inntak av saker innen fristen, mens en annen informant problematiserer at nettopp dette handlingsrommet i praksis kan bli en salderingspost.

5.3.3 Andel som benytter det frivillige tilbudet

Også her gir informantene uttrykk for ulike meninger knyttet til styringsparameterets relevans som kvalitetsindikator. En av informantene beskriver den som relevant fordi den understøttes av faglige anbefalinger om at mekling i foreldretvistsakene bør ha en prosessuell tilnærming, og sier følgende:

«..men at prosess er forutsetning i tvistmeklingene .. det synes jeg er relevant.. og jeg synes ikke at 50% er høyt der egentlig.. så jeg synes det er egnet. (informant 4)

En annen informant bringer inn sin egen forståelse av kvalitet i parameteret som hen mener omhandler hvorvidt det er nyttig for de som mottar tilbudet, og sier følgende:

Jeg tenker at det er nyttig for noen.. og spørsmålet blir for hvem da.. så det legger jo til grunn.. så det spørsmålet er dette nyttig for publikum så kan man jo tenke da.. at.. ja det er litt nyttig.. vi kan presse litt i forhold til at de ikke skal gå så fort til tingretten og det tenker jeg at er litt nyttig.. vi hindrer dem i å havne så fort i rettsaker.. (informant 5)

En informant påpeker at styringsparameteret ikke er nyansert nok, at det ikke tar hensyn til kontorenes beliggenhet eller populasjon, og sier:

«Ja, jeg skulle ønske det ble mer nyansert, og jeg vet om andre kontor som har stor innvandrerbefolkning, og hvor det er gode grunner til at den andre part ikke møter, og jeg synes ikke tallet reflekterer godt nok virkeligheten da» (Informant 1)

En informant trekker frem meklers evne til å selge inn prosessmekling til de som er i foreldretvistmeklinger som en kvalitativ faktor, og at dette i noen grad vises i resultatmålet om en faktisk lykkes med eller ikke. Hen sier noe om dette på følgende måte:

«Så det tenker jeg er en kvalitet og det handler om.. og det ser jeg at handler litt om.. handler om hvordan en greier å formidle til dette paret at dette er viktig.. for mange er bare ute etter denne attesten selvfølgelig.. så jeg tenker at det gir en veldig god indikator på om vi greier å skissere denne prosessen som noe som er nyttig. (informant 3)

Oppsummert viser empirien at det eksisterer delte meninger om styringsparameterens relevans og om den indikerer kvalitet. To av informantene trekker frem hvordan styringsparameteret understøtter faglige anbefalinger om å arbeide prosessuelt i krevende meklingsaker. Det kommer også frem synspunkter på at styringsparameteret ikke treffer godt fordi det er for lite nyansert og hensyntar ikke kontorenes ulike nedslagsfelt godt nok. En informant trekker frem at selve tallet sier noe om hvorvidt mekler lykkes med å selge inn meklings som prosess til klientene.

5.3.4 Avtaleinngåelser

Her er et funn at alle informantene mener at styringsparameteret ikke har særlig relevans som en kvalitetsindikator. En informant sier følgende:

..»Når det gjelder det med avtaleinngåelse så mener jeg at det er helt verdiløst. Det er så utydlig hva som menes på de forskjellige kontorer, inne på det enkelte kontor, hva folk egentlig trykker på» (informant 1)

Her understreker informanten at målet ikke er tydelig formulert, forstås ulikt og praktiseres deretter. En annen informant har tilsvarende utsagn:

«Ja.. de har jo vist seg å være vanskelig å få til noe kvalitetsfull parameter i det da.. i og med at man .. idet at det veldig utydlig hva som skal til for å hanke av det parameteren der.. og alle gjør det forskjellig.. og ergo så blir parameteret invalid da.. så det måler ikke kvalitet sånn det fungerer i dag» (informant 5)

En informant gir uttrykk for å forstå at kvalitetsindikatoren står i målekortet, men opplever det likevel lite relevant og sier videre at hen ikke er særlig opptatt av dette tallet:

.. jeg antar jo.. dette handler om hvorvidt vi klarer å bidra til at færre saker fortsetter i retten eller går til retten og kommer tilbake til oss og så finner vi en løsning her.. jeg tror egentlig det måltallet ikke er en indikator på om vi får til det altså. Det er ikke et tall jeg er veldig opptatt av heller må jeg si.. (informant 2)

Oppsummert mener alle informantene at dette styringsparameteret ikke er relevant og ikke en indikator som måler kvalitet, da det forstås og praktiseres ulikt. En informant trekker også frem at dette er et tall hen som leder ikke er opptatt av i målekortet.

5.3.5 Gjennomsnittlig antall konsultasjoner

Alle informantene gir uttrykk for ulike meninger knyttet til dette styringsparameteret som kvalitetsindikator, og alle informantene er enige om at kravet sier mest om produksjon og lite eller ingenting om faglig innhold eller grad av opplevd nytte for klientene. En informant sier noe om dette slik:

«Det synes jeg er en mer sånn .. litt sånn spørsmålstegn til hva en ønsker å måle og et spørsmålstegn til om det er det en faktisk måler. Altså.. jeg tenker at det det måler.. det det sier noe om.. er graden av produksjon og produktivitet ved kontoret mitt.. men det sier ingenting om gjennomstrømming og hvor mange familier som faktisk får hjelp hos oss.. (informant 4)

En annen informant beskriver delvis samme synspunkter, men utdyper sin forståelse for styringsinstruksen, og mener det er en styring som kan forhindre for stor variasjon i produksjon. Hen sier følgende :

«..Det har jo ingenting å gjøre med det som skjer inni de 500 timene. Så det spørs jo her hva vi mener med kvalitet. Det sier noe om hva vi bruker tiden på, hva vi bruker pengene til, og at det er noe styring på det, det er klart, det ville jo være rart at på mitt kontor var det 500 og på ditt var det 50, så er det jo klart at det ville kjennes litt rart... (Informant 1)

En annen informant problematiserer effekter av styringsparameteret, og hevder kravet til å produsere 500 konsultasjoner kan ha en uheldig effekt på kvalitet fordi terapeuten er presset på tid, enten å ikke ha tid nok til å forberede seg mentalt til neste sak, eller måtte avslutte saker for raskt. Hen beskriver dette slik:

«..men på terapeutnivå så tenker jeg at dem stresses over det.. at den kanskje synes at 3 saker om dagen hadde vært nok og at det presser dem til slitenhet og at det over tid får et presset tjenestebilde der de må stresse mellom sakene.., streve med å være ajour.. og tvinger oss kanskje til å ha kortere forløp i hver sak som man skal ha tid til å være ajour ikke sant.. sånn .. og det er ikke nødvendigvis kvalitet.. kvalitet kunne jo mere vært om folk hadde gode tid til å være nullstilt i hver sak og tid til å være ajour.. så det er litt sånn uklart.. fra hvordan man ser det.. om det måler kvalitet eller ikke.. (informant 5)

En informant beskriver at konsultasjonskravet absolutt er et bilde på kvalitet, og hevder videre at det er en del av arbeidsavtalen som terapeuten har inngått::

«..Det tenker jeg absolutt at er en del av arbeidsavtalen som du har inngått for hvis du ikke leverer på konsultasjoner så er det begrenset.. de som ønsker å bygge og å utvikle kompetanse og det er kjempebra.. men det må jo ses i sammenheng med tilbudet .. det er jo det en leverer ut til klientene som er kjernevirksomheten .. vi skal levere på kjernevirksomheten og det betyr 500 konsultasjoner i året er et moderat tall og er et langt lavere tall enn de har i andre tjenester så.. det er.. jeg tenker at det er både passelig antall og det er absolutt et bilde på kvaliteten» (informant 3)

Oppsummert viser funnene at alle informanter mener dette styringsparameteret sier mest om produksjon. En informant er opptatt av at dette styringsparameteret kan gå ut over kvaliteten i tjenesten på en negativ måte, fordi terapeuter kan føle seg stresset på tid, en annen informant ser det annerledes, og mener at kravet ikke er for høyt og en viktig del av arbeidsforholdet.

5.3.6 Barns deltakelse i mekling

Når det gjelder dette styringsparameteret uttrykker alle informanter seg positivt til dets relevans, og mener at dette tydelige fokuset styringsparameteret setter har bidratt til en positiv utvikling i tjenesten hvor flere barn oftere deltar i mekling. En informant sier noe om dette på følgende måte:

..og så har dette snudd via denne tvangen i dette måleparameteret.. at vi tvinges til å forholde oss til det.. og så har vi gjort det til noe bra da.. Det at man har klart å navigere tjenesten på sikt til å få kvalitet når det gjelder å få noe ut av å møte barna (informant 5)

En informant utdyper at det var uventet at dette fokuset på tallene ledet videre til et faglig arbeid, at tallene var et viktig bakteppe for å arbeide faglig med å øke kvaliteten på hvordan barn skal delta:

«vi har slått det opp på skjermen..og hatt det på veggen tilført et faglig fokus og der tallene var inngang til det.. som har gjort at det har blitt spennende å jobbe med det faglig da.. det at det stod der og at det så tydelig har blitt jobbet med.. har fått en merverdi ..som litt sånn uventet .. ihvertfall fra mitt ståsted sånn ..uventet at tallene ledet det dit. (informant 4)

En informant understreker at det er god kvalitet i seg selv å ha med barn, og undrer seg hvorfor det bare måles antall barn i meklingsaker. Hen mener tellingen også bør gjelde i øvrige kliniske saker:

.. for jeg lurer jo hvorfor måler vi ikke barn i kliniske saker når jeg prøvde å borre i hvorfor vi hadde lave tall på barn i mekling så var jo noe av forklaringen vist seg å være at vi har forsøkt med klinisk foreldresamarbeid før vi kom til mekling og at barna var med på det tidspunktet og at det derfor ble unaturlig å ta de inn senere og det .. de barna har jo også blitt hørt.. men det vises ikke igjen i.. og så er det jo sånn at når de kommer mekling.. men det å ha med barn det er god kvalitet.. tenker jeg.. det burde vi ha (informant 3)

Oppsummert viser funn i denne studien for denne styringsparameteren, at alle informantene stiller seg positive til styringsparameteret, de mener det er relevant, har vært et bakteppe for å arbeide med faglig kvalitet i denne type meklingsaker, og en informant gir effekten av dette styringsparameteret noe av æren for at flere barn deltar i mekling enn tidligere.

6.0 DRØFTING AV FUNN

6.1 Innledning

I dette kapittelet reflekterer jeg rundt to spørsmål, som handler om både hvordan lederen *forholder* seg til styringsverktøyet MRS, men også hvordan de *opplever* at det påvirker kvalitet. Jeg har valgt å benytte tre organisasjonsteoretiske perspektiver som teoretisk forankring av denne studien; myteperspektivet, kulturperspektivet og det instrumentelle perspektivet, og vil innledningsvis hovedsakelig drøfte empirien i lys av disse organisasjonsteoretiske skillelinjene. Kvalitetsbegrepet, og hvorfor det kan være vanskelig å måle kvalitet drøftes også i kapittelet. Til slutt diskuteres informantenes beskrivelser, da både hvordan de forholder seg til samt opplever at kvaliteten påvirkes innenfor hvert av styringsparameterens 6 definerte områder.

6.2 Ledelse; - en *balansekunst* mellom instrumentelle mål og institusjonelle verdier:

Gitt at det det instrumentelle organisasjonsperspektivet ville være fremtredende i empirien, antok jeg at jeg ville finne beskrivelser av at lederen ganske ukritisk forholdt seg aktivt til verktøyet. At det var et viktig styringsredskap, som de følte en forpliktelse til og et ansvar for å bruke, samt at de var opptatt av å nå alle målene, og forholdt seg tro og ansvarlig til styringen fra administrativ toppledelse. Gitt at det var det kulturelle perspektivet som dominerte i empirien, forventet jeg beskrivelser hvor respondentene var opptatt av å utøve ledelse i tråd med internaliserte verdier, for å ikke vekke for stor indre motstand, og antok at de dermed måtte manøvrere det instrumentelle verktøyet på en måte som de ansatte aksepterte. Gitt at det var ut i fra et myteperspektiv respondentene beskrev sin forståelse av organisasjonen og styringsverktøyet, forventet jeg å finne beskrivelser om styringsverktøyet som noe som de mest forholdt seg pragmatisk til, som et utstillingsvindu, eller ferniss, fordi de ønsket å fremstå som moderne.

De ulike organisasjonsteoretiske skillelinjene beskrives i teorien at eksisterer i et komplekst samspill med hverandre, og at ledelse og styring i offentlige organisasjoner skjer i et skjæringspunkt mellom

ulike typer instrumentelle styringsverktøy og kulturelle og symbolske elementer (Christensen et al, 2009, s. 147). Derfor var det også en antagelse at empirien ville by på eksempler hvor det oppstår spenningsforhold, og beskrivelser av hvordan bruken av styringsverktøyet blir i en slik kontekst.

6.2.1 Ledere som balansekunstnere:

Empirien viser at alle ledere er godt kjent med målekortet og styringsparameterne, og de forholder seg aktivt til målekortet på den måten at de sjekker det ukentlig eller månedlig.

Det empiriske materialet heller dermed ikke mot et rent myteperspektiv når det gjelder hvordan man forstår organisasjonen og forholder seg til den og til styringsverktøyet, fordi informantene frikobler seg ikke verktøyet, de sjekker over tallene relativt ofte. Antagelig ligger det en opplevelse av at de kjenner en forpliktelse mot å jobbe for å nå målene som styringsverktøyet målbærer. Likevel foretar de en rekke strategiske valg for hvilke styringsparametere de velger å fokusere på, hvor ofte de skal synliggjøre resultatene for de ansatte, og videre hvordan de kommuniserer resultatene.

Denne lederadferden kan tolkes dithen at MRS verktøyet opererer i en organisasjon som har sine klare institusjonelle trekk, hvor fagprofesjonen og de faglige verdier står sterkt.

Fagprofesjonene i familieverntjenesten består hovedsakelig av psykologer og familieterapeuter, og de opplever seg stolte over å arbeide i en institusjon der relasjonell og kontekstuell tilnærming verdsettes. Fagets naturlige plass blir som et kjennetegn på tjenesten, og stoltheten av å arbeide i en tjeneste der disse verdiene anerkjennes, blir et varemerke, og bidrar til tjenestens legitimitet. Både studien fra NTNU om kvalitet i familievernet, samt NOU rapporten om familievernet, anerkjenner og fremhever nettopp fagtradisjonens styrker og rettmessige plass i familievernet. Begge rapportene peker også på viktigheten av å beholde terapeutens egenart og autonomi, at det bør tas vare på faglig kvalitet, samt understrekes det at hver enkelt sak terapeuten arbeider med er unik (NOU 2019: 75).

I empirien finnes det flere eksempler som befester antagelsene det kulturelle perspektivet gir, eksempler som viser hvordan internaliserte verdier som utfordres, lett kan vekke institusjonens indre motstand, -og det oppstår spenningsforhold (Christensen et al., 2009, s. 14). Følgende sitat illustrerer dette spenningsforholdet som oppstår mellom institusjonelle verdier og instrumentelle mål, men sitatet sier også noe om hvordan lederen er *klar over* og *forholder seg* til denne spenningen:

..jeg opplever jo som leder på dette kontoret .. at vi i familievernet fortsatt har en allergi knyttet til tall og den type mål da.. at det kan lett latterliggjøres en lyssetting med grønt gult eller rødt lys som noe som er komisk eller barnslig.. på et eller annet vis.. for mye fokus fra min side på de tallene det er sjelden en god strategi.. det må jeg balansere på sånn ganske alright måte. (Informant 2)

En annen informant beskriver også en tilsvarende dynamikk, som oppstår mellom institusjonelle og instrumentelle perspektiver, og inntar her et mer organisasjonsteoretisk kulturperspektiv, der hen blir opptatt av viktigheten i å hensynta fagprofesjonens interesser, og tilføyer tallmaterialet faglig mening, slik at det passer med de rådende verdier:

«For erfaringen min er nok at når korporater er oppe og kommer på veggen så er responsen i kollegagrupper veldig ulik.. så jeg har vært opptatt av at jeg må gi det mening.. jeg må ta imot frustrasjonen.. når klinikerer møter tall.. så oppstår det mye frustrasjon i det.. og så må det inn en faglig mening. Sånn at tallmaterialet kan være til hjelp i prosessene vi står i (informant 4)

Dette sitatet bekrefter også den teoretiske antagelsen til Johnsen om at resultatmåling må søke etter å passe sammen med behovene til profesjonsutøverne for å unngå perverterende adferd (Johnsen, 2015, s. 111). Når leder tilfører faglig mening klarer klinikerer bedre å «møte» tallene, det blir lettere å forholde seg til styringsparameteret på en konstruktiv måte.

Oppsummert kan vi kjenne igjen de ulike teoretiske organisasjonsperspektivene i det empiriske materialet, og flere sitater bekrefter at det eksisterer spenningsforhold. Empiren viser hvordan lederen forholder seg til familievernet som en organisasjon med klare institusjonelle trekk, når de *utøver* ledelse. De er høyst klar og merker seg den indre motstanden, allergien mot tall, og de bruker denne kunnskapen når de foretar valg for hvordan de bruker resultatinformasjonen ut mot de ansatte. Lederne *balanserer* mellom instrumentalt og institusjonelle verdier, og den ene informant understreker at det er en balanse-øvelse, når hen sier at «lederarbeidet må balanseres på en ganske god måte».

Samlet sett bekrefter denne studiens empiri, sammenholdt med tidligere funn fra NTNU studien om kvalitet i familievernet, at familievernertjenesten er en institusjon, med sin egen identitet, hvor det systemiske familieterapifaget er en del av familievernets DNA, -og hvordan lederen balanserer *bruken* av verktøyet mellom instrumentaliteten i selve verktøyet og de institusjonelle verdiene som råder i institusjonen, i sin lederhverdag.

6.3 Kvaliteten i kvalitetsindikatorene:

Overskriften «kvaliteten i kvalitetsindikatorene» ble et naturlig valg, fordi alle 6 styringsparameterne kalles *kvalitetsindikatorer* av informantene, og også målekortet bruker denne formuleringen.

Kvalitetsbegrepet er i utgangspunktet et vanskelig begrep å definere siden det favner så vidt, og dette ble også problematisert i forskningsintervjuet. Ved hvert intervju ble det upresise ved begrepet diskutert, og definisjonen av kvalitet som NOU rapporten la til grunn ble bedt om å være den definisjonen de la til grunn, når de svarte på spørsmål om styringsparameternes kvalitet. Selv om denne presiseringen ble foretatt, er det en svakhet ved denne studien at kvalitetsbegrepet favner så vidt som det gjør.

Tross dette bakteppet, er det likevel et funn at informantene opplever at styringsparameterne generelt ikke gjenspeiler kvalitet tilstrekkelig, og følgende sitat illustrerer dette funnet:

«men når det kommer til at folkene har kommet innenfor døra og allerede er her så opplever jeg at styringsparameterne i liten grad sier noe om kvalitet.. jeg tenker at det er bevisstgjørende i forhold til bruk av ressursene våre..at vi .. forsøker så godt vi kan å levere på noen av de oppdragene vi er satt til å gjøre, for eksempel det å være tilgjengelig for barn i en meklingsprosess men det sier ikke nødvendigvis noe særlig om kvaliteten.. det gjør det ikke (informant 2)

Funn fra denne studien sammenfaller også her med tidligere funn i NTNU studien, hvor den stilte spørsmål om hva som egentlig måler kvalitet, og at det kan være vanskelig å finne gode måleparametre (Molden, Ulseth og Røe, 2019, s. 60).

Teorier om MRS, og da spesielt Åge Johnsen sin teori, beskriver at resultatmåling av komplekse profesjonelle tjenester er vanskelig når årsak-virkning kjeden ikke er kjent, samt at omgivelsene er ustabile (Johnsen, 2015, s. 112). Han hevder at det som ligger av informasjon mellom årsak og virkning, blir borte, og at dette er uheldig, fordi muligheten til å tolke, og lære noe, da blir mindre. Han hevder at resultatstyring har som mål å bidra til å skape åpenhet og læring, og bør brukes i «forbedringsarbeids-øyemed». Et fravær av informasjon, gjør at muligheten til å tolke og lære reduseres.

Når kvalitetsbegrepet i seg selv er så diffust, vil det være vanskelig å kunne ha konsise årsak-virkning formuleringer, det sier seg egentlig selv, og informantene bekrefter teorien om at resultatmåling i komplekse profesjonelle tjenester er og blir vanskelig.

Brukerfokuset i New Public Management ideene, handler om at brukerne skal sikres innflytelse og medvirkning på virksomhetens tjenester, for eksempel gjennom å benytte brukerundersøkelser, folkeavstemninger eller brukerpanel/høringer. Brukerens opplevelser skal ha betydning (Øgård 2019:97). Nytteperspektivet blir her vektlagt som et viktig premiss for kvalitet, men MRS verktøyet i familievernet adopterer ikke dette NPM prinsippet inn i sine styringsparameter.

Flere av informantene forteller at de forholder seg til styringsparameterne først og fremst som en bevisstgjørende pekepinn på ønsket retning og kontorets drift, og en informant trekker frem hvordan styringsparameterne som et overordnet rammeverk implisitt bidrar til å kunne drøfte mer spesifikke kvalitative kriterier innenfor definerte områder:

Vi må jo ha noen rammer for hva som er ønsket retning og målbilde.. så jeg tenker det er egnet for oss.. så kan man heller diskutere hva som er de riktige parameterne da.. og hva som gir kvalitet.. det kan man drøfte innenfor det (Informant 5)

6.3.1 3 ukers frist på meklinger

Styringsparameteret omhandler frist om å gi en time til mekling innen tre uker fra henvendelsen er gjort. I Norge er det obligatorisk for foreldre å møte til mekling, dersom de har hjemmeboende barn under 16 år, og de enten skal søke separasjon etter samlivsbrudd, eller det er samboerbrudd som medfører at foreldre skal søke ytelse fra NAV. Meklingen har som formål å komme til enighet om foreldreansvar, bosted og samvær med barna.

Resultatkravet for fristen på 3 uker er i målekort satt til 100%.

Empirien viser at det er ulike oppfattelser for hvorvidt kravet om 3 ukers frist for meklinger oppleves som relevant styringsparameter som indikerer kvalitet. En informant trekker frem at det er å anse som god kvalitet at et lovpålagt krav om mekling blir tilbudt innen kort tid, og at fristkravet på 3 uker (sammen med krav om 100% måloppnåelse) understøtter en forventning til tjenesten om å gi meklingstime innen kort tid.

Fire av informantene problematiserer likevel styreparameterets evne til å være nøyaktig eller en god nok indikator for hvorvidt kontoret egentlig klarer å innfri kravet eller ikke. De beskriver hvordan kontorer med flere lokasjoner enklere kan forhindre fristbrudd, samt hvordan bruk av eksterne meklere kan skjule en kapasitetsmangel selv om leder rapporterer 100% måloppnåelse. Følgende sitat illustrerer godt hvordan nulltoleransen for fristbrudd kan

oppretholdes lettere for større kontor som har flere lokasjoner, når tilbud fortsatt gis ved samme kontoret men i en annen by/tettsted, og som for noen vil innebære opptil 2-3 timers bilkjøring:

«...som har flere lokasjoner og et stort område så vil du alltid tenke at sånn at vi nulltoleranse for fristbrudd i mekling og hvis folk ringer.. og vi faktisk ikke har tilbud på 3 uker..så vil vi kunne si at du kan få et tilbud på en annen lokasjon.. og da sier de.. nei da vil vi heller vente.. og ergo har vi valgt det at vi har valgt at vi ikke har fristbrudd så i korporater ser det ut som at vi holder de fristene.. (informant 5)»

Johnsens betraktninger om at perfekte styringssystemer som ikke innehar noen uønskede virkninger kun finnes i utopien, samsvarer med empiri, for dette parameteret (Johnsen 2007:128). Johnsen sier videre at måleproblemer finnes, men at resultatstyring handler om å kjenne til dem og forholde seg aktivt til dem, og redusere måleproblemene ved hjelp av bevisste strategier (Ibid: 74).

6.3.2 4 ukers frist på kliniske saker

Dette styringsparameteret omhandler de øvrige kliniske henvendelsene til kontoret som er frivillige foreldresamarbeidssaker, par og familierterapi og individuelle samtaler. Foreldre som har hjemmeboende barn under 16 år gis prioritet, men også par uten barn eller som har eldre barn, får et tilbud, selv om noe lenger ventetid må påregnes. Resultatkravet for dette styringsparameteret er på 85%.

Oppsummert viser empirien også her til delte meninger om denne styringsindikatorens relevans og hvorvidt informantene mener den indikerer kvalitet. Informantene forholder seg likevel aktivt til parameteret, selv om de har delte meninger om hvor godt det indikerer kvalitet. Meningene strekker seg fra å beskrive at de opplever at styringsparameteret gir tydelig retning om å være en tilgjengelig lavterskeltjeneste, til at det blir en salderingspost hvor meklingstimer gis økt prioritet. Andre ledere er mer opptatt av handlingsrommet, og beskriver en opplevelse av at det finnes et handlingsrom for å kunne utøve et faglig skjønn på inntak av saker innen fristen.

6.3.3 Andel som benytter det frivillige tilbudet

Det er kun den første meklingsstimen som er obligatorisk, men partene tilbys flere meklingsmøter, dersom dette anses som hensiktsmessig. Det har vært en ønsket utvikling i tjenesten å tilby prosessmekling i saker der det er høyere konfliktnivå, da flere meklingsmøter øker mulighetene for at partene kommer til enighet og dermed unngår en rettslig prosess. Styringsparameterets resultatkrav er at minst 50% av foreldretvist meklingsene skal benytte seg av det frivillige meklingsstilbudet.

To av informantene trekker frem hvordan styringsparameteret understøtter faglige anbefalinger om å arbeide prosessuelt i krevende meklingsaker, og således beskriver de indirekte styringsparameteret som verdiorientert.

Empirien viser at det eksisterer delte meninger om styringsparameterets relevans og om den egentlig indikerer kvalitet. Åge Johnsen sin teori om at målformuleringer som ikke er presise nok kan gi utfordringer med å bruke resultatene konstruktivt, bekreftes således av det empiriske materialet. Flere av informantene beskriver at de opplever at det mangler informasjon som kunne vært nyttig, for eksempel i saker der kun den ene parten møter til frivillige meklingsstimer. Det kommer også frem synspunkter på at styringsparameteret ikke treffer godt nok fordi det er for lite nyansert og hensyntar ikke det enkelte kontors ulike nedslagsfelt. En informant trekker frem at selve tallet sier noe om hvorvidt mekler lykkes med å selge inn meklingsstimer som prosess til klientene.

6.3.4 Avtaleinngåelser

Dette styringsparameteret omhandler foreldreavtalen som partene inngår i meklingsmøtet. Avtalen skal avklare forhold rundt foreldreansvar, bosted og samvær for felles barn. Resultatkrav er at 40% av alle foreldretvist meklingsene skal inngå avtale i meklingsstimer.

Dette parameteret er også verdiorientert, på den måten at den understøtter verdien som ligger i at foreldre som er uenige og i konflikt, greier å bli enige om en avtale, og dermed redusere risiko for at saken må til rettslig behandling, som kan innebære økt konfliktnivå og økonomisk belastning.

Alle informantene gir uttrykk for at dette styringsparameteret ikke er et relevant styringsparameter slik det er formulert i målekortet. Informantene deler altså dette synspunktet, og dette er et interessant funn. De mener målet er for upresis formulert og praktiseres ulikt, noe som igjen bidrar til at tallmaterialet ikke gir et virkelighetsbilde de har tillit til at stemmer, og dermed kan ikke styringsparameteren indikere for kvalitet.

Det er interessant at de beskriver en frikobling fra parameteret, at de ikke tilpasser seg en atferd som forbedrer resultatet, men nærmest ser bort fra parameteret i sin lederhverdag.

6.3.6 Gjennomsnittlig antall konsultasjoner

Dette styringsparameteret omhandler at et terapeutårsverk i en 100% stilling skal ha 500 konsultasjoner pr år. Oppsummert viser funnene at alle informanter forholder seg aktivt til styringsparameteret, og delvis aksepterer og forstår at det er i målekortet, men flere mener dette styringsparameteret sier mest om produksjon og lite om det som skjer i terapirommet, og at det ikke sier noe spesifikt om kvalitet utover ren produksjon. Følgende sitat beskriver dette godt:

«..Det har jo ingenting å gjøre med det som skjer inni de 500 timene. Så det spørs jo her hva vi mener med kvalitet. Det sier noe om hva vi bruker tiden på, hva vi bruker pengene til, og at det er noe styring på det, det er klart, det ville jo være rart at på mitt kontor var det 500 og på ditt var det 50, så er det jo klart at det ville kjennes litt rart... (Informant 4)

Johnsen viser i sine teorier til ulike typer ideer om resultatstyring, og kaller ideene for myter. Han mener det eksisterer en myte om at tellekanter i offentlig sektor ikke passer, men tilbakeviser dette ved å argumentere for at effektivitet og produktivitet er viktige faktorer for sektoren å måle, fordi en lav produktivitet gir lav effektivitet, og lav effektivitet betyr det samme som å sløse med ressurser. Han hevder videre at unnløse å følge opp en lav grad av effektivitet er et etisk problem, da sårbare grupper ikke får det tilbudet de ellers kunne fått (Johnsen, 2007, s. 29). Sitatet ovenfor bekrefter imidlertid en forståelse og aksept av et rasjonale til at det eksisterer produksjonskrav i tjenesten, og sier at det er forståelig at det er tellekanter.

En annen informant er opptatt av at dette styringsparameteret kan ha en dysfunksjonell virkning ved at det kan bidra til å senke kvaliteten i tjenesten på en negativ måte, fordi

terapeuter kan føle seg stresset på tid, og dermed risikere at det gjøres et svakere terapeutisk arbeid. En tredje informant ser det imidlertid helt annerledes, og mener at kravet ikke er for høyt og en viktig del av selve arbeidsforholdet.

6.3.6 Barns deltakelse i mekling

Barneloven har lovfestet barns rett til å få informasjon, samt mulighet til å si sin mening om bestemmelser foreldre gjør når det gjelder foreldreansvar, bosted og samvær. Foreldre oppfordres til å invitere barna med til mekling. Resultatkravet for dette styringsparameteret er at involverte barn over 7 år skal høres i 30% av alle meklingssaker.

Oppsummert viser funn i denne studien at alle informantene stiller seg positive til styringsparameteret, de mener det er relevant, har vært et inspirerende bakteppe for å arbeide med faglig kvalitet i mekling, og en informant gir effekten av dette styringsparameteret noe av æren for at flere barn deltar i mekling enn tidligere, og sier indirekte at det har skjedd et forbedringsarbeid:

«vi har slått det opp på skjermen..og hatt det på veggen og tilført et faglig fokus og der tallene var inngang til det.. som har gjort at det har blitt spennende å jobbe med det faglig da.. det at det stod der og at det så tydelig har blitt jobbet med.. har fått en merverdi ..som litt sånn uventet .. ihvertfall fra mitt ståsted sånn ..uventet at tallene ledet det dit. (informant 4)

Styringsparameteret vekker ikke en indre motstand, men løftes opp som en kvalitetsindikator som styrker kvalitet, flere barn deltar i mekling, noe som er en ønsket retning i tjenesten.

6.4 Konklusjon

Problemstillingen for denne studien har omhandlet hvordan ledere av familievernkantor beskriver at de forholder seg til MRS verktøyet i sin lederhverdag, samt i hvilken grad de mener styringsparameterne påvirker kvaliteten på de tjenester som tilbys.

Oppsummert beskriver informantene at de forholder seg og aksepterer MRS verktøyet, men beskriver også hvordan de foretar strategiske valg for hvilke styringsparametere de velger å fokusere aktivt på. Det empiriske materialet heller dermed mot en forståelse av at familieverntjenesten, ut ifra et organisasjonsperspektiv, er en institusjon, med sin egen identitet, hvor det systemiske familieterapifaget er familievernets DNA.

De ulike organisasjonsteoretiske perspektivene kommer til syne i empirien, og familievernets klare institusjonelle trekk, understøttes også i NOU rapporten samt tidligere forskning på familieverntjenesten.

Utøvelsen av ledelse i en familievernkontekst er en *balansekunst* mellom instrumentelle mål og institusjonelle verdier. Lederen er høyst klar over, og merker seg den indre motstanden, allergien mot tall, og bruker denne kunnskapen når det foretas valg for hvordan resultatinformasjonen skal brukes.

Når det gjelder de konkrete styringsparameterne i målekortet er det delte meninger om hvorvidt de påvirker kvaliteten på de tjenester som tilbys. Alle informantene er enige om at det er vanskelig å finne gode nok styringsparametere som måler kvalitet og det bekrefter også teorien. Flere informanter mener at styringsparameterne egentlig sier mest om produksjon, og forholder seg til dem som en retningsviser eller pekepinn på en ønsket utvikling, eller som en ramme de kan drøfte kvalitetsbegrepet innenfor.

Når det gjelder styringsparameteret som omhandler antall avtaleinngåelser i mekling, er dette et styringsparameter alle informantene opplever at blir så upresist at det ikke er lar seg måle, og ser derfor mer eller mindre bort fra dette i sin lederhverdag. Det er også et interessant funn at styringsparameteret som handler om barns deltakelse i mekling, blir løftet som en viktig retningsviser for en positiv fagutvikling. Flere barn deltar i mekling enn tidligere, og dette styringsparameteret gis noe av æren for det.

7.0 VEIEN VIDERE

Studien har hatt som formål å svare på den todelte problemstillingen *Hvordan forholder ledere seg til MRS verktøyet i sin lederhverdag på familievernkantoret, og i hvilken grad opplever de at verktøyet påvirker kvaliteten på tjenestene som tilbys?* Jeg ønsket å undersøke hvordan ledere av familievernkontor forholder seg til selve styringsverktøyet, eller «målekortet» i Corporater, samt få bedre forståelse for hvordan de opplever at styringsverktøyet påvirker *kvaliteten* på de tjenester som tilbys.

Jeg fant at flere informanter mener at styringsparameterne egentlig sier mest om produksjon, og forholder seg til dem som en retningsviser eller pekepinn på en ønsket utvikling, eller som en ramme de kan drøfte kvalitetsbegrepet innenfor.

Funnene i denne studien er ikke generaliserbare, dels fordi utvalget er lite, og fordi det er den enkelte respondents subjektive beskrivelse som studeres. Likevel finnes det støtte for funnene i teori og i tidligere forskning på familieverntjenesten, og funnene kan derfor brukes som del av et grunnlag for å vurdere om familievernet ville være mer tjent med å bruke andre begreper enn kvalitetsindikator, som benevnelse på styringsparameterne.

Jeg fant også at ledelse i en familievernkontekst kan forstås som å utøve *balansekunst* mellom instrumentelle mål og institusjonelle verdier, hvor lederen er høyst klar over den indre motstanden i staben, og bruker denne kunnskapen for å foreta valg for hvordan resultatinformasjonen skal brukes. Arbeidet leder gjør for å oversette, tilføre faglig mening for de ansatte og samtidig være ansvarlig for at resultatene nås, kan ha sin pris. Den enkelte leder kan oppleve slitasje ved å utøve ledelse i et slikt spenningsforhold. Kanskje er tjenesten klar for å diskutere de praktiske implikasjonene bruken av verktøyet kan bidra til for selve lederskapet?

Ledere i offentlige virksomheter, som klarer å skape resultater på tross av motstridende spenningsforhold, klarer det kanskje fordi de både tåler, men også respekterer fagprofesjonenes motstand. Antagelig har de også lært noe om hvordan de kan finne sin egen balanse i det komplekse samspillet av instrumentelle styringsverktøy og institusjonelle verdier, som de skal utøve faget sitt i.

8.0 LITTERATURLISTE

Baldersheim, H.& Rose, L.E (red) (3.utg) (2014). *Det kommunale laboratorium*. Fagbokforlaget

Bøgh Andersen m.fl (2. utgave)(2020): *Offentlige styringsparadigmer*. Jurist og økonomiforlaget

Grund,J (2021). *Styring og ledelse, balansens kunst*. Universitetsforlaget

Kummen,T (2015). *Familievernets historie. Oppstart og etablering av tjenesten*. Barne,- Ungdoms- og Familiedirektoratet 03/2016.

Vanebo, J. O (2017): *Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige*. Universitetsforlaget

Sørensen,R.J& Thomsen C (2.utgave)(2018): *En effektiv offentlig sektor. Organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. Universitetsforlaget

Nyseter. Tore (1.utgave,1.Opplag 2015). *Velferd på avveie. Reformen, verdier, veivalg*. Res Publica

Christensen,T (1991): *Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. TANO

Christensen, T. Læg Reid, P. Roness, P. Røvik, K. (2.utgave 2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget

Johannessen, E.F, Rafoss Witsø.T, Børve Rasmussen.E (4.opplag 2021). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforlaget

Kvale,S.&Brinkmann,S. (3.utg. 3. opplag) (2017). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk

Thagaard,T. (4. utgave) (3. opplag) (2016). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget

Nielsen,J.C.R og Repstad,P (1998) *Fra nærhet til distanse og tilbake igjen (Kap 12), I mellom nærhet og distanse*. Oslo. Universitetsforlaget

Johnsen A., Torsteinsson V.W (2012), *Lærebok i familieterapi*. Universitetsforlaget

Artikler:

NOU 2019:20 “ En styrket familietjeneste – En gjennomgang av familieverntjenesten»

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-20/id2678371/>

Molden. H, Ulset. G& Røe M,(2019). *Kvalitet i familievernet, en undersøkelse blant ansatte og ledere i tjenesten*. NTNU samfunnsforskning, Avdeling Mangfold og Inkludering

Sky,V.(2022,22.09). *Flere gruppemøter og mer kursvirksomhet hos familievernet*. SSB

<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/statistikk/familievern/artikler/flere-gruppemoter-og-mer-kursvirksomhet-hos-familievernet>

Fra LOVDATA

Loven om familievernkontorer (1997). Loven om familievernkontorer. (LOV-1997-06-19-62). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1997-06-19-6>

Loven om barn og foreldre (1981). Lov om barn og foreldre (Barnelova). (LOV-1981-04-08-7). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1981-04-08-7>).

9.0 Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv til ledere

Vedlegg 2: samtykkeskjema

Vedlegg 3: Intervjuguide

Vedlegg 4: Godkjenning av NSD

Vedlegg 1 Informasjonsskriv til ledere

Mål og resultatstyring i Familievern tjenesten.

Vil du delta i forskningsprosjekt om Mål og Resultatstyring i familieverntjenesten?

Jeg heter Sandra Elizabeth Furset, og arbeider som leder ved Familievernkontoret i Vest-Agder. For tiden studerer jeg ledelse ved Universitetet i Agder, og skriver en masteroppgave om mål og resultatstyring i familievernet. Min problemstilling er «Hvordan opplever ledere av familievernkontor at mål og resultatstyring påvirker kvaliteten på familievernets tjenester? Formålet med prosjektet er å få mer dybdekunnskap om hvordan et utvalg ledere av familievernkontor opplever at denne type styringsverktøy påvirker kvaliteten på tjenester som familieverntjenesten leverer.

Jeg vil benytte meg av semistrukturerte personlige intervju, og vil gjennomføre en kvalitativ analyse av intervjuene i etterkant av selve intervjuet. Intervjuet med deg vil ta omtrent en halv time, bli tatt opp på diktafon, for deretter å transkriberes. Intervjumaterialet som fremkommer i masteroppgaven vil bli anonymisert.

Diktafon og transkribert tekst vil oppbevares i låsbart arkivskap frem til prosjektet avsluttes desember 2022. Lydfiler vil slettes når prosjektet er avsluttet.

Intervjuene vil gjennomføres i september 2022.

Dine rettigheter

Jeg behandler personopplysninger om deg basert på ditt samtykke. Det er viktig at du er kjent med dine rettigheter når det gjelder hvordan dine personopplysninger behandles. Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet har du alltid rett til å

- Få slettet personopplysninger om deg
- Få rettet opplysninger som er feil eller misvisende
- Innsyn i alle personalopplysninger registrert om deg
- Utlevert kopi av dine personopplysninger
- Adgang til å klage til personvernombudet ved Universitetet i Agder eller datatilsynet om behandling av dine personopplysninger

Dersom du har spørsmål knyttet til prosjektet, eller ønsker å trekke ditt samtykke, ta kontakt med

- Prosjektansvarlig: Sandra Elizabeth Furset, mailadresse:
sandra.elizabeth.furset@bufetat.no, tlf nr 38104310
- Veileder ved Universitetet i Agder; Professor Morten Øgård, mailadresse:
morten.ogard@uia.no, tlf 38141771
- Personvernombud UIA: personvernombud@uia.no

INTERVJUGUIDE

Innledende del:

Forsker gir en Introduksjon til intervjuet og rammer for dette, informerer om tema og problemstilling, og retten informanten har til å trekke sitt samtykke.

1. Hva er din faglige bakgrunn ?
2. Hvor lenge har du vært leder for familievernkontor?
3. Hvor mange ansatte er det ved ditt kontor?

Hoveddel:

Forsker innleder: Tema for dette prosjektet er å lære mer om hvordan ledere av familievernkontor opplever mål og resultatstyring, og her kommer noen spørsmål til deg om dette temaet:

3.Målekortet i corporater har 6 måleparametre. Kan du først si noe overordnet om hvordan du forholder deg til målekortet i din lederhverdag?

4. Kan du si noe om hvordan du eventuelt bruker resultatinformasjonen?

5..Opplever du mål og resultatstyring som et nyttig verktøy for deg som leder?

6. Opplever du at mål og resultatstyring er en styringsform som passer for familieverntjenesten? Begrunne hvorfor det passer/ ikke passer, og hva som eventuelt kunne være et alternativ?

7.Kan du si noe *overordnet* om hvordan du tror denne type styringsverktøy påvirker kvalitet av tjenestene ditt kontor tilbyr - før vi i neste spørsmål går spesifikt inn på hvert parameter? (Utdyp gjerne din forståelse av hva du tenker begrepet kvalitet innebærer for deg)

8.Målekortet har 6 kvalitetsindikatorer; på hvilken måte tenker du at styringsindikatoren fremmer eller hemmer kvalitet på tjenesten som tilbys brukeren når det gjelder det enkelte styringsparameter?

Mål 1: 3 ukers frist på meklingsaker	
Mål 2: 4 ukers frist på kliniske saker	

Mål 3 Andel som benytter det frivillige Meglningstilbudet	
Mål 4 Antall avtaleinngåelser	
Mål 5 Gjennomsnitt antall konsultasjoner	
Mål 6 Barns deltakelse i mekling	

Avsluttende del:

9. Har du noen tanker omkring temaet vi har snakket om nå som du ønsker å si før vi avslutter intervjuet?

10. Er det noe du lurer på knyttet til prosjektet, eller denne samtalen, før vi avslutter intervjuet?

Forsker takker informanten for deltakelsen

Vurdering av behandling av personopplysninger

27.06.2022

Referansenummer

416833

Vurderingstype

Standard

Dato

27.06.2022

Prosjekttittel

Mål og resultatstyring i familieverntjenesten

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Prosjektansvarlig

Morten Øgård

Student

Sandra Elizabeth Furset

Prosjektperiode

01.06.2022 - 31.12.2022

Kategorier personopplysninger

- Alminnelige

Lovlig grunnlag

- Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.12.2022.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN Personverntjenester har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, men du må oppdatere informasjonsskrivet før du starter (se neste avsnitt).

INFORMASJONSSKRIV Informasjonsskrivet ditt mangler noen punkter loven krever er med. Du må derfor legge til disse punktene i informasjonsskrivet før du gir dette til forskningsdeltakerne dine. Du trenger ikke å laste opp den oppdaterte versjonen i meldeskjemaet: • At utvalget ditt har rett til å få rettet opplysninger som er feil eller misvisende • Kontaktopplysninger til din institusjon sitt personvernombud Ta gjerne en titt på våre nettsider for hjelp til formuleringer:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/sjekkliste-for-informasjon-til-deltakerne/>

TAUSHETSPLIKT Deltagerne i prosjektet har taushetsplikt. Intervjuene må gjennomføres uten at det fremkommer opplysninger som kan identifisere brukere.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG For studenter er det obligatorisk å dele prosjektet med prosjektansvarlig (veileder). Del ved å trykke på knappen «Del prosjekt» i menylinjen øverst i meldeskjemaet. Prosjektansvarlig bes akseptere invitasjonen innen en uke. Om invitasjonen utløper, må prosjektansvarlig inviteres på nytt.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: · lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen · formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål · dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og

nødvendige for formålet med prosjektet · lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20). Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilken type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!