



Handelshøyskolen BI

MAN 51261 Organisering for det uventede

Term paper 60% - W

Predefinert informasjon

Startdato:	18-08-2021 09:00	Termin:	202120
Sluttdato:	19-11-2021 12:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	P		
Flowkode:	202120 20964 IN04 W P		
Intern sensor:	(Anonymisert)		

Deltaker

Harald Hegerberg

Informasjon fra deltaker

Tittel *: Intet nytt fra hjemmekontorfronten - om barnevernets arbeid under koronapandemien

Navn på veileder *: Svein S. Andersen

**Inneholder besvarelsen
konfidensielt
materiale?:** Nei

**Kan besvarelsen
offentliggjøres?:** Ja

Gruppe

Gruppenavn: (Anonymisert)

Gruppenummer: 4

**Andre medlemmer i
gruppen:** Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE	I
SAMMENDRAG	II
BAKGRUNN - PROBLEMSTILLING	1
<i>Case</i>	2
<i>Problemstilling</i>	3
TEORI	4
<i>Avhengigheter, tette og løse koblinger</i>	4
<i>Bias og bekreftelsesfeller</i>	4
<i>Commitment to resilience</i>	5
<i>Situational awareness</i>	5
<i>Metode</i>	6
DISKUSJON AV FUNNENE	6
<i>Mars – april 2020: Et stengt samfunn</i>	6
<i>Hvilke implikasjoner får tiltakene på kommunale tjenester?</i>	7
<i>Mai – november 2020: Stabilisert drift under stadige endringer</i>	9
KONKLUSJON	13
<i>Hva kunne hjulpet i situasjonen?</i>	14
LITTERATURLISTE	15

Sammendrag

Da det norske samfunnet stengte ned under koronapandemien havnet halvparten av landets arbeidstakere på hjemmekontor. Også ansatte i landets barnevernstjenester ble sendt hjem for å jobbe. Barn og unge møtte stengte skoler og stengte velferdstjenester. På samme måte som de voksne, ble også barna sendt hjem. Det var ikke lenger mulig for ansatte i barnehager, skoler og helsetjenestene å identifisere sårbare barn og unge som trengte hjelp.

Behovet for å gjenopprette et normalisert og tilgjengelig tjenestetilbud for sårbare barn og unge ble identifisert tidlig i pandemien. Regjeringen kommuniserte dette i sine mange pressekonferanser, men i kommunene bruker man kapasitet og fokus på å forstå sammenhengen i alle påleggene. Samtidig blir også budskapet om hjemmekontor gjentatt, og dette var noe som var langt enklere å levere på. De kommunale barneverntjenestene kommer ikke ut av sin nye praksis, og i november 2020 var fortsatt mange i barneverntjenestene på hjemmekontor.

Regjeringens kommunikasjonsform, vinkling av budskapet og korte tidsfrister ga grunnlag for at handlinger og beslutninger ute i kommunene ble styrt av underbevisste mekanismer. I et kontinuerlig arbeide med å justere seg inn mot nye retningslinjer, søker man naturlig også bekreftelse på at man gjør de rette tiltakene. Å ha de ansatte på hjemmekontor hørtes ut som det rette å gjøre - gjennom store deler av pandemien.

På grunn av denne situasjonen ble det også en nedgang i bekymringsmeldinger til barnevernet. Tross politisk oppmerksomhet og behandling i Stortinget fikk man ikke til en koordinert gjenåpning. Velferdstjenestene er tett sammenkoblet, og for sårbare barn og unge holder det ikke at tjenestene ikke kommuniserer og samhandler.

Bedre forberedelser, bedre forståelse av brukernes behov og strukturer for felles styring hadde vært hjelpsomt for å håndtere dette bedre. Sammen med færre endringer og en mer balansert kommunikasjon og informasjon om de nasjonale tiltakene.

Bakgrunn - problemstilling

Norges samlede håndtering av Korona-pandemien startet med en fullstendig nedstengning av landet – «de mest inngripende tiltakene vi har hatt i Norge i fredstid», ifølge statsminister Erna Solberg på regjeringens pressekonferanse 12. mars 2020. For å gjennomføre disse grepene måtte offentlige virksomheter og sektormyndigheter samhandle på måter de ikke hadde øvd på. Og når situasjonen ble langvarig, ble også konsekvensene for befolkningen og næringslivet større enn hva man hadde kartlagt på forhånd:

Gjennom de etablerte strukturene i krisehåndteringen er det mekanismer for jevnlig rapportering for status for de samfunnskritiske funksjonene særskilt og for alle sektorområder. Disse mekanismene fanger ikke nødvendigvis godt nok opp utfordringer knyttet til gruppen sårbare barn og unge. Det er behov for en egen struktur på direktoratsnivå som sikrer at problemstillinger av relevans for denne gruppen drøftes og håndteres på tvers av sektorene. Det er videre behov for at regelmessige vurderinger av tilstanden og mulige tiltak løftes opp til departement og regjering.

Det ligger som et premiss for arbeidet at normal drift i tjenestene skal tilstrebes så raskt som det er forsvarlig ut fra gjeldende smittevernråd.

(BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET, 2021)

Dette er fra mandatet til den tverrsektorielle koordineringsgruppen for sårbare barn og unge («koordineringsgruppen»). Koordineringsgruppen var virksom fra tidlig i pandemien, og har levert sammenstilt informasjon om utfordringsbilde og anbefalte tiltak fortløpende. Rapportene fra koordineringsgruppen har gitt tydelige signaler til regjeringen, og dette ble videreformidlet til kommunene, bla. gjennom hyppige pressekonferanser. Et gjennomgående tema fra regjeringen har vært at ivaretagelsen av barn og unge skal prioriteres. Allikevel har det vært fortløpende rapporter om at flere tjenester

til barn og unge ikke har holdt et tilfredsstillende nivå. Nasjonale og kommunale revisjoner som er gjennomført i ettertid viser det samme.

Case

Sårbare barn og unge møter det offentlige gjennom tjenester som f.eks. skole, skolehelsetjeneste, politi, barnevern og helsetjenester. Det finnes ingen entydig definisjon på hva sårbare barn og unge er, men i koordineringsgruppens første rapport ser vi at de har tatt følgende utgangspunkt:

Sårbarhet hos barn og unge kan skyldes at de selv har behov for ekstra oppfølging, at familien er sårbar eller i en sårbar situasjon eller en kombinasjon av dette. Statistikk og forskning som beskriver de sårbare barna, sammen med anslag fra Folkehelseinstituttet (FHI), gjør at vi kan anslå denne gruppen til å utgjøre minst 20 prosent av landets barn og unge.

(BUFDIR.NO, 2020, s. 10)

På samme måte som alle andre har sårbare barn og unge behov for læring, samspill med jevnaldrende, oppfølging av egen helse. I enkelte sammenhenger blir de fulgt opp aktivt av det offentlige, som f.eks. av politi eller hjelpetjenester fra barnevernet. Behovene til disse barna og ungdommene er varierte, sammensatte og individuelle. Tjenester med ulike spesialisering og fagkompetanse gir bistand, og er også lovpålagt å varsle hverandre ved visse typer behov, f.eks. ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt, overgrep eller kriminelle handlinger. Det er et stort spenn og en stor variasjon i kommunikasjon og koordinering mellom offentlige tjenestene for å gjøre dette på best mulig måte.

I ordinær drift fungerer denne samhandlingen etter noenlunde fastsatte mønster og rutiner. Det finnes kjente kommunikasjonskanaler, adresser, telefonnumre og åpningstider. Men tjenestene var ikke trent på uforutsigbar tilgjengelighet, som hurtige endringer i åpningstider eller variasjon i måten tjenestene leveres (eks. videokonsultasjoner). NRK.no omtaler en større forvaltningsrevisjon gjennomført i Bergen kommune: «Ingen av de undersøkte tjenestene var godt nok forberedt på å sikre tilbudet til sine brukere da pandemien kom i mars 2020» (2021). Å finne

hverandre i hurtig omskiftelige situasjoner er utfordrende, og under pandemien ble utfordringene overført til sårbare barn og unge:

...det er vanskeligere å få helhetlige tjenester til barn og unge der flere samarbeidspartnere skal inn. Samarbeidspartnere opererer på hjemmekontor fra nye telefonnummer og nye digitale plattformer. Eksisterende samarbeidsstrukturer finnes ikke lengre, samarbeidsmøter er ikke prioritert og flere av tjenestene har større problemer med å vedlikeholde samarbeid og sikre nødvendig koordinering.

(BUFDIR.NO, 2020, s. 6)

Buudir påpekte i brev til landets kommuner og fylkesmannsembeter 18. mars 2020 at pandemien også kan skape forsterkede utfordringer og behov:

«...økende grad av både fysisk og psykisk vold i nære relasjoner [er] et sannsynlig scenario i en situasjon som samfunnet nå befinner seg i. Familier som allerede er sårbare kan komme til å oppleve denne unntakstilstanden som særskilt belastende, og destruktive handlingsmønstre kan eskalere.»

(BUFDIR.NO, 2020)

Problemstilling

Hvorfor ble de kommunale barnverntjenestene sittende fast i virkelighetsforståelsen av at delvis nedstengning av tjenester var riktig og legitimt – selv om smitteverntiltakene ikke krevde det? Når regjeringen gjentok sitt budskap om å ivareta barn og unge - hvorfor ble ikke dette omsatt i handling? Hvorfor gikk det så raskt og effektivt å stenge tjenestetilbudet, men tilsynelatende svært langsomt å re-etablere et tjenestetilbud som hadde vært til stede og virksomt bare dager og uker i forveien?

Teori

Avhengigheter, tette og løse koblinger

Perrow (1999) refererer til produksjonsindustrien i sin definisjon av tette koblinger: «...the failed parts cannot be isolated from other parts, or there is no other way to keep the production going safely» (s. 4). Videre tar han opp et relevant eksempel på løse koblinger, fra en skole: «The explanation for the school's failure to achieve its goals was that while the programs and goals were real enough, they were only loosely connected to other matters with which the organization had to be preoccupied...» (s. 90). Vi skal se nærmere på disse koblingene mellom barneverntjenesten og andre tjenester for barn og unge.

Thompson (1967), referert i Snook (2002) viser til at ulike typer avhengigheter krever ulike type samhandling. Delte avhengigheter (fellesressurser) krever lite koordinering og styres ved hjelp av standardisering. Sekvensielle (samlebåndsaktige) avhengigheter er lettere å planlegge for, og kan styres ved hjelp av autoritetshierarki og faste planer og aktiviteter. Gjensidige avhengigheter krever mye kommunikasjon, koordinering og gjensidige justeringer mellom partene (ss. 152-153). Det er relevant å se på disse avhengighetene opp mot de kommunale tjenestenes behov for samhandling.

Bias og bekreftelsesfeller

I boken «Thinking, Fast and Slow» peker Kahneman (2012) på en rekke faktorer som påvirker våre ubevisste handlingsmønstre. Grunnleggende for teorien er hvordan det intuitive, raske «system 1» i ubevisst styrer mange beslutninger. Og at den analytiske, reflekterende tenkningen i «system 2» krever mye energi og tid.

...the intuitive System 1 is more influential than your experience tells you, and it is the secret author of many of the choices and judgments you make.

(KAHNEMAN, 2012, s. 13)

Kahneman påviser videre hvordan framlegging og vinkling av spesifikk informasjon påvirker våre forventninger, og derigjennom påfølgende handlinger

og beslutninger. En av effektene av dette kalles framing (s. 88), og i kapittelet «A Machine for Jumping to Conclusions» omtaler Kahneman også hvordan våre handlinger påvirkes av i hvilken rekkefølge informasjon legges fram (2012).

Commitment to resilience

Ett av Weick & Sutcliffe (2015) sine prinsipper for «Mindful organizing» er «Commitment to resilience»: At organisasjonen kan opprettholde et nivå av produksjon, tjenester og beredskap under krevende og endrede forhold («elasticity»). Og at ordinær drift kan gjenopprettes når belastningen eller hendelsen er avviklet («recovery») (ss. 94-111).

Bolman og Deal (2014) sier at «strukturer er effektive når de passer til de forhold organisasjonen til enhver tid fungerer under» og «strukturelle mangler og svakheter går utover yteevnen og skaper problemer, men kan rettes opp gjennom problemløsning og omstrukturering» (s. 71). Denne typen tilpasninger kan skje organisert og bevisst, men kan over tid føre til det Snook (2002) kaller «practical drift»: Når tiden går uten kritiske hendelser, vil den enkelte tjeneste være tilbøyelig til å tilpasse sine lokale rutiner til den situasjonen som dominerer i hverdagen (ss. 186-201).

*“practical drift”—the slow, steady uncoupling of local practice
from written procedure*

(SNOOK, 2002, s. 193)

Situational awareness

Vi vil også se på hvordan situasjonsforståelsen i kommunene utviklet seg, og hvordan den spilte tilbake på muligheten for «recovery» innenfor begrepet «commitment to resilience». Under kapittelet «Sensitivity to operations» sier Weick & Sutcliffe:

From our perspective, we are more concerned with losing or gaining situational awareness while operating in real time. Real-time awareness drifts. And when it drifts there is a better chance that we will overlook failures, settle for inaccurate simplifications, become immersed in intentions and plans, rely more heavily on preexisting routines, and comply blindly with authorities.

Metode

Funnene er framkommet fra offentlige rapporter og nyhetsartikler. Mye av informasjon er sammenstilt på bakgrunn av intervjuer og innrapportering fra kommuner og andre virksomheter. Noe av kunnskapsgrunnet er framstilt under tidspress og i skiftende omstendigheter under pandemien. Kildematerialet er ikke kvalitetssikret på annen måte enn at den enkelte ansvarlige instans har godkjent og publisert innholdet.

Diskusjon av funnene

Mars – april 2020: Et stengt samfunn

Statsminister Erna Solberg brukte formuleringen «de mest inngripende tiltakene vi har hatt i Norge i fredstid» idet nedstengingen av samfunnet ble iverksatt 12. mars 2020. Dette er et kraftfullt utsagn, og formuleringen er neppe tilfeldig valgt. Dette skulle påkalle alles oppmerksomhet. Men hvilke assosiasjoner skapes hos mottakerne? Om det ikke er fredstid, hva er det? Er det krig, eller en krigslignende unntakstilstand? Regjeringen innførte en rekke konkrete tiltak, som stenging av skoler og barnehager. De gikk også ut med anbefaling om hjemmekontor, formulert muntlig som «en anbefaling om at alle som kan, skal være på hjemmekontor».

De ordvalgene og kommunikasjonen som her velges gjør at både virksomheter og innbyggere raskt får en felles kriseforståelse. Koronakommisjonen (2021) skriver at «omtrent halvparten av alle arbeidstakere i Norge flyttet på hjemmekontor i mars 2020» (s. 24). Anbefalingen om hjemmekontor slo altså ut ganske kraftig, og det er grunn til å tro at vinklingen på budskapet bidro til dette. Framing-effekten er etablert (Kahneman, 2012), og man gjør som man får beskjed om, uten diskusjon. I følge Kahneman (2012) bruker man i kriser den øyeblikkelige, raske og intuitive handlingen som «system 1» tilbyr. Den analytiske delen av hjernen «system 2» krever tid og energi, og brukes i situasjoner hvor det er rammer for

dette (ss. 18-106). Dette betyr at kriseforståelsen gir ekstra åpning til å gå i bekreftelsesfeller.

Oppgavene til barnevernet kan i liten grad utføres uten direkte kontakt med de berørte barna og familiene, og våren 2020 hadde barneverntjenestene utfordringer med å løse oppgavene sine:

«Omtrent halvparten av barnevernets ansatte i to bydeler i Oslo svarte at det var vanskeligere enn normalt å avdekke at barn hadde behov for hjelp i mars og april i 2020.»

«I april svarte én av fem barnevernstjenester at det var reduserte muligheter for å sikre en forsvarlig håndtering av akuttsaker, og omtrent halvparten av landets barnevernstjenester rapporterte at de ansattes tilgjengelighet var redusert.»

(KORONAKOMMISJONEN, 2021, s. 358)

Hva skjedde? Var barnevernet på hjemmekontor, eller var de på jobb mens alt annet var stengt? Budskapet om hjemmekontor var kraftfullt og konkret. Kanskje var det også for barneverntjenestene noe av det letteste å iverksette? Den enkelte barneverntjeneste har direkte styring og ansvarsforhold overfor sine ansatte, og kan dermed gi direkte pålegg om hva som skal skje. I pandemiens tidlige fase visste man ikke hvem som ville bli syke, og i hvilket omfang. Hjemmekontor dreide seg også om å ivareta de ansatte i en uoversiktlig situasjon. Det ville ikke være mulig å opprettholde noen form for barneverntjeneste om ikke de ansatte var tilgjengelige og friske.

Hvilke implikasjoner får tiltakene på kommunale tjenester?

På samme måte som for barneverntjenestene sendes også andre på hjemmekontor. Tjenester som skal ivareta barn og unge er stengt, eller tilgjengelige på nye og uvante måter. Barneverntjenestene får skryt for sin tilpasning og kreativitet:

«Barnevernets ansatte har lagt ned en stor innsats i en krevende og uoversiktlig situasjon. Mange kreative og gode løsninger har blitt utarbeidet under pandemien. Det har for eksempel blitt

etablert tilsynsteam som gjennomførte uanmeldte hjemmebesøk hos familier som barnevernstjenesten var spesielt bekymret for.»

(KORONAKOMMISJONEN, 2021, s. 358)

Vi ser her at barneverntjenestene har «commitment to resilience», og at de strekker seg langt for å få det til best mulig under forholdene («elasticity») (Weick & Sutcliffe, 2015, ss. 94-111). Men allerede 30. april 2020 setter koordineringsgruppen ord på at det er tette koblinger mellom tjenestene som skal ivareta sårbare barn og unge:

Erfaringene fra nedstengningen viser at tjenestene er tett sammenvevd. Endringer i en tjeneste får konsekvenser for det enkelte barn, men også for samarbeidende tjenester. Det å opprettholde strukturen i tjenestene og samarbeidsrutiner er svært viktig. Proaktiv kontakt og oppfølging overfor barn og unge under pandemien handler både om å ivareta og opprettholde de eksisterende samarbeidsmønstrene, men også å etablere nye samarbeidsmønstre.

(BUFDIR.NO, 2020, s. 16)

Dette stemmer med Thompson sin teori om gjensidige avhengigheter (Snook, 2002, ss. 152-153). Å ivareta barna når det er gjensidige avhengigheter mellom tjenestene krever en fortløpende koordinering, kommunikasjon og justeringer. Og i/under endring: en kollektiv sensemaking av hvilken fortløpende koordinering som er nødvendig. Todd LaPorte (1988), referert i Weick & Sutcliffe (2015), sier det slik: “the state of cognitive integration and collective mind that allows the integration of tightly coupled interactive complexity as a dynamic operational process” (s. 83).

Gjensidige avhengigheter krever altså en kontinuerlig prosess, og ikke bare en rekke med ulike tiltak. Men det er ikke dette som skjer. Myndighetene er aktive på tiltakssiden i pandemien, og reflekterer ikke alltid nok over implikasjonene for sårbare barn og unge:

Kommunene har fattet en stor mengde vedtak, ofte under stort tidspress, for å håndtere koronaviruset.

Selv om de lokale vedtakene griper inn i menneskerettslige og grunnlovsbeskyttete rettigheter, er det et gjennomgående trekk at de lokale vedtakene ikke drøfter eller vurderer dette nærmere.

(KORONAKOMMISJONEN, 2021, s. 277)

Vi ser at det mangler samhandling og informasjonsutveksling, og 20. april 2020 skriver koordineringsgruppen:

Det at alle tjenestene er berørt samtidig forverrer situasjonen. I en vanlig situasjon med personalmangel i en del av tjenestene vil andre tjenester i større grad kunne delvis kompensere. Nå har alle tjenester, samarbeidsarenaer på et øyeblikk blitt endret uten at nye samarbeidsstrukturer og kontaktpunkter er på plass. Dette gir en dominoeffekt slik at den enkelte tjeneste heller ikke synes å få brukt sin kompetanse og personell på en best mulig måte.

(BUFDIR.NO, 2020, s. 6)

Selv om situasjonen vedvarer skal vi se videre på at tidspresset og hastverket ikke ble borte. Og at en fortsatt manglende sammenheng i tjenestene førte til at antall bekymringsmeldinger til barnevernet gikk betydelig ned.

Mai – november 2020: Stabilisert drift under stadige endringer

I koronakommisjonens rapport (2021) leser vi at det tok en knapp måned før samfunnet begynte en gradvis og kontrollert gjenåpning. 7. april 2020 ble det annonsert åpning av barnehagene, fulgt av småskolen. 7. mai 2020 la regjeringen fram en plan om videre nedbygging av tiltakene fram mot sommeren (s. 160):

Det var fornuftig at barna ble prioritert høyest da samfunnet ble åpnet igjen. Det gikk likevel to måneder fra nedstengingen til barn fra 5. klasse og høyere fikk komme tilbake til skolen. Vi

mener at skolene burde vært åpnet tidligere, i tråd med de faglige rådene.

(KORONAKOMMISJONEN, 2021, s. 160)

Situasjonen stabiliserer seg, man får mer oversikt og bedre tilgang til informasjon og analyser. Samfunnet er på vei inn i det som på folkemunne omtales som «den nye normalen». Bidrar også dette begrepet til å skape en framing? At vi nå er på plass der vi skal og bør være? Barneverntjenestene hadde strukket seg langt i sin tilpasning («elasticity»), og nå burde det være muligheter for å gjenopprette en ordinær drift («recovery»). Men dette lar vente på seg. Her fra koordineringsgruppens andre statusrapport, 07. mai 2020:

«Konsekvensene er at få i hjelpeapparatet møter og ser barn og unge og kan derfor i mindre grad identifisere tegn på vold og overgrep. Skole og barnehager utgjør en svært viktig informasjonskilde for barnevern og spesialisthelsetjenesten. Når disse er stengt er det risiko for at barn ikke fanges opp. Folkehelseinstituttets (FHI) vurderinger var at det i mange kommuner, i spesialisthelsetjenesten og barnevern var anlagt vesentlig strengere smitteverntiltak enn anbefalingene fra myndighetene.»

(BUFDIR.NO, 2020, s. 7)

Hvorfor velger kommunene å gå så hardt til verks? Lokale tiltak som er iverksatt er av strengere karakter enn det som er nasjonale pålegg om smittevern, men tilfredsstillende sannsynligvis den lokale, kollektive «sensemaking» (Weick & Sutcliffe, 2015, s. 34).

På regjeringens pressekonferanser blir budskapet om hjemmekontor fortsatt fremført med stor kraft (den muntlige versjonen av uthevet skrift) vil det fremstå som viktigst. Rekkefølgen budskapene fremføres i, er også betydningsfullt. Det som kommer først fremstår sterkest (Kahneman, 2012, ss. 63, 82). Det ser ut til at framing-effekten er fremtredende og vedvarende, og at hjemmekontoret vinner over det langt mer kompliserte budskapet om å ivareta barn og unge.

Kommunene hadde også underveis utfordringer med å supplere sin egen, lokale situasjonsforståelse («situational awareness») med kompletterende, detaljert informasjon og fakta. Koronakommisjonen (2021) skriver at «Det kom betydelig færre bekymringsmeldinger enn normalt til barnevernet i løpet av våren 2020» og viser til at saken fikk politisk oppmerksomhet og behandling i Stortinget i mai 2020 (s. 356). I rapporten fra koordineringsgruppen 15. mai 2020 ser vi at kommunene melder dette inn:

Siste rapportering viste at det fortsatt er mye bruk av hjemmekontor i kommunene. Nedgangen i bekymringsmeldinger til barnevernet er bekymringsfull og er sannsynligvis knyttet til at kommunal barneverntjeneste har hatt mindre fysiske møter med barn og familier, at skoler har holdt stengt og at andre mange helsetjenester har holdt stengt.

(BUFDIR.NO, 2020, s. 13)

Men andre ting konkurrer om oppmerksomheten: I løpet av 18 måneder med pandemi hadde regjeringen 207 pressekonferanser der nasjonale tiltak og retningslinjer ble kommunisert (Aftenposten, 2021). Koronaforskriften ble endret 125 ganger på 11 måneder, med opptil fire endringer på én og samme dag. Dette er ikke medregnet ekstratiltak og lokale tilpasninger (Nationen, 2021). Dette ga utfordringer med å koordinere de kommunale tjeneste i en god samhandling:

«I en kronikk skrev 59 kommuneoverleger at kommunene ikke fikk varsel om hva som kom i pressekonferansene om endringer og nasjonale tiltak, og at det «sjelden eller aldri samtidig sendes ut skriftlig, presis informasjon med faglig begrunnelse».

Dette gjorde det lokale smittevern- og beredskapsarbeidet vanskeligere, ifølge kommuneoverlegene, fordi det etter slike pressekonferanser «renner inn spørsmål til kommunene fra innbyggere, organisasjoner og virksomheter» og at kommunene «de første timene [er] avhengig av å tolke det som blir sagt fra de ansvarlige».

(KORONAKOMMISJONEN, 2021, s. 179)

Tiltak for å bedre på dette lot vente på seg, og først etter ni måneder kunne kommunene få to timers varsel pr. e-post i forkant av nye nasjonale retningslinjer (Koronakommisjonen, 2021, s. 179).

...experiments consistently show that when our senses don't supply complete information, we do our best to "fill in the gaps"; we draw from context to "read between the lines"; we match sketchy input with available cognitive schemas to "complete the picture" as best we can.

(SNOOK, 2002, s. 78)

I en slik situasjon, med vedvarende kollektiv «sensemaking» i kommunene er det forståelig at en koordinering av tjenestene til sårbare barn og unge ikke ble videreutviklet. Kanskje har også denne mangelen på ro og stabilitet også ført til at gjenopprettelse av barneverntjenestene tok så lang tid. I november var det fortsatt en utfordring med hjemmekontorløsninger i barnevernet:

«Ansatte får ikke like god kontakt med barna via telefon eller video, og mulighetene til å snakke med barn alene i fortrolige rammer svekkes (Kommunerevisjonen i Oslo 2020a). Det er derfor mye som taler for at ansatte i barnevernet bør ty til hjemmekontor så lite som mulig, selv under en pandemi. Men Nilssen-ekspertgruppens rapport fra november slår fast at løsninger med delvis hjemmekontor i barnevernet vedvarte ut over høsten 2020 (Udir 2020a):

[P]ersonell som utøver lovpålagte tjenester for barn blir satt på hjemmekontor til tross for at det ikke finnes noe nasjonale krav til en slik smittevernspraksis. Det er åpenbart at kvaliteten på tjenestene blir vesentlig dårligere når man ikke møter barna [...].»

(KORONAKOMMISJONEN, 2021, ss. 357-358)

Framing, sammen med kontinuerlig arbeid med situasjonsforståelse og «sensemaking» gjorde at man fikk det som Snook kaller «practical drift». Hjemmekontoret var etablert, og man har fått en ny praksis til å virke under omstendighetene. Med hyppige nye pålegg fra nasjonalt hold er det en risiko for at driften av tjenestene vil være i stadig endring, og dermed ikke klare å levere på et tilfredsstillende nivå. Man søker stabilitet, og avviket blir gjeldende praksis. En kommuneoverlege skriver i en nylig kronikk at det var «krevende for den kommunale ledelsen å finne rett balanse mellom avlastning og nødvendig beredskap» (NRK.no, 2021).

Sammenlignet med mengden av direktesendt informasjon fra regjeringen, blir en avtakende mengde bekymringsmeldinger til barnevernet i denne sammenheng «svake signaler». Koordinert samspill mellom tjenestene blir for ressurskrevende under stadige endringer, og den stabile ordningen med hjemmekontor blir opprettholdt.

Konklusjon

Vi ser at regjeringen aktivt brukte kommunikasjonsmessige grep som var egnet til å få alle til å forholde seg til en helt ny hverdag, med strenge retningslinjer. Men de undervurderte (eller var ikke klar over) den bieffekten dette skulle få for sårbare barn og unge. At et allerede løst koblet tjenestesystem kunne bli enda løsere - og få brudd i kommunikasjonen. Den lange tiden det skulle ta før tjenestene gjenopprettet normal drift gjør at vi kan påvise både «framing» og «practical drift». Og vi ser at den kontinuerlige strømmen av informasjon og tiltak gjorde at kommunenes oppmerksomhet ble brukt opp på situasjonsforståelse. Det var ikke tilgjengelige kapasitet til å se tjenestene i sammenheng, og å gjøre den kollektive innsatsen som var nødvendig for å få tjenestene tilbake i en koordinert, ordinær drift («recovery»).

Funnene i oppgaven understøtter de valgte teoriene. Men: Samspillet mellom ulike etater og mellom stat og kommune er komplekst og sammensatt. I denne oppgaven er det zoomet inn på hjemmekontorbruk for de kommunale barnevernstjenestene. Det gir et for avgrenset bilde til at man kan generalisere og trekke de store, overordnede konklusjonene. Det er derfor grunnlag for å gjøre

langt mer utvidede studier med samme teoretiske utgangspunkt. Den neste rapporten fra regjeringens koronakommisjon vil kunne tilby flere funn og faktagrunnlag for større studier.

Hva kunne hjulpet i situasjonen?

Kommunene kunne vært bedre forberedt, og vært mer oppmerksomme på avhengighetene mellom tjenestene til sårbare barn og unge, slik forvaltningsrevisjonen i Bergen kommune peker på (NRK, 2021). Avklarte forventninger, og en styrt prosess for kollektiv «sensemaking» kan føre til bedre beslutninger og konklusjoner (Weick & Sutcliffe, 2015, s. 59).

Regjeringen kunne forberedt kommunene bedre, gitt dem mer tid til planlegging, og en bedre balanse mellom muntlig og skriftlig kommunikasjon, slik de 59 kommuneoverlegene ba om i sin kronikk (Koronakommisjonen, 2021, s. 179).

Staten kunne lagt opp til fastere strukturer for samhandling mellom tjenester for sårbare barn og unge. Stortingsproposisjon 100L (2020-2021) ble lagt fram nøyaktig ett år etter den første nedstengningen, og i denne er det gjort endringer i 14 lover for å få bedre koordinerte velferdstjenester. Det skal også være en barnekoordinator i kommunene - en funksjon som legges til helsetjenestene. «Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene» (Regjeringen, 2021).

Lovendringene ble vedtatt i Stortinget i mai 2021, og i vedtaket ble også regjeringen anmodet om å «utrede og fremme en sak med forslag til nødvendige lovendringer for å sikre at barn som trenger det, gis en rett til helhetlige og koordinerte tjenester» (Stortinget, 2021). Disse endringene gir grunnlag for å tro at koordinering mellom velferdstjenestene i framtiden kan bli mer forutsigbar – også i kriser.

Litteraturliste

- Aftenposten. (2021, 09 24). *Aftenposten.no*. Hentet fra Norge, Koronaviruset:
<https://www.aftenposten.no/norge/i/0GLMGJ/10-millioner-tester-184000-smittet-over-5000-paa-sykehus-850-doede>
- Barne- og familiedepartementet. (2021, 05 06). *Bufdir.no*. Hentet fra Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge:
https://bufdir.no/aktuelt/temaside_koronavirus/tjenestetilbudet_til_barn_og_unge_under_covid_19_pandemien/
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2020, 03 18). *Bufdir.no*. Hentet fra Informasjon til barnevernet, familievern og andre profesjonelle aktører under koronakrisen:
https://bufdir.no/aktuelt/temaside_koronavirus/profesjonelle/informasjonskriv/den_kommunale_barneverntjenestens_prioriterte_oppgaver_i_en_tid_i_krise_og_beredskap/
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2020, 04 30). *Bufdir.no*. Hentet fra Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge:
<https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005139>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2020, 04 20). *Bufdir.no*. Hentet fra Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge:
https://bufdir.no/globalassets/global/nbbf/bufdir/utsatte_barn_og_unges_tjenestetilbud_under_covid19_pandemien_statusrapport_1-konvertert.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2020, 05 15). *Bufdir.no*. Hentet fra Koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge:
<https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005144>
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Gyldendal.
- Kahneman, D. (2012). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Koronakommisjonen. (2021, 04 14). *Regjeringen.no*. Hentet fra NOU 2021:6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien - Rapport fra Koronakommisjonen: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-6/id2844388/>

- Nationen. (2021, 02 17). *Nationen.no*. Hentet fra Nyheter:
<https://www.nationen.no/nyhet/har-endret-korona-forskriften-125-ganger-pa-11-maneder/>
- NRK. (2021, 08 24). *NRK.no*. Hentet fra Vestland:
<https://www.nrk.no/vestland/disse-gruppene-ble-sviktet-i-begynnelsen-av-pandemien-1.15610077>
- Perrow, C. (1999). *Normal Accidents*. Princeton University Press.
- Regjeringen. (2021, 03 12). *Regjeringen.no*. Hentet fra Proposisjoner til Stortinget: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/>
- Snook, S. A. (2002). *Friendly Fire: The Accidental Shootdown of U.S. Black Hawks over Northern Iraq*. Princeton University Press.
- Solbakken, M. (2021, 11 17). *NRK.no*. Hentet fra Kronikk:
<https://www.nrk.no/ytring/i-krig-og-kjaerlighet-1.15732320>
- Stortinget. (2021, 05 25). *Stortinget.no*. Hentet fra Saker og publikasjoner:
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=83122>
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2015). *Managing the Unexpected: Sustained Performance in a Complex World, 3rd Edition*. Wiley.