



Følgerevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018-2024

Første statusmåling, oppdatert utgave 8. november 2019

Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Agenda Kaupang

Agenda Kaupang er blant landets fremste rådgivnings- og utredningsmiljø rettet mot omstilling og utvikling i offentlige virksomheter. Vi tilbyr analyse, utredning og rådgivning innen ledelse, HR, organisasjonsutvikling (inkludert digitalisering og prosessforbedring), strategi, styring og økonomi.

Fürst og Høverstad

Fürst og Høverstad har spisskompetanse på ledelse, planlegging og økonomistyring i offentlig sektor. Vi har lang erfaring med å hjelpe offentlig forvaltning med å tilpasse organisasjonen og ledelsen til nye utfordringer og analyserer og utvikler tjenester, effektiviserer ressursbruken og sikrer tilgang til styringsinformasjon.

Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018-2024

OE-rapport 2019-19

© Oslo Economics, 8. november 2019

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msu@osloeconomics.no, Tel. 982 63 985

Innhold

Sammendrag	5
1. Om kompetansestrategien og evalueringen	9
1.1 Innledning og leseveiledning	9
1.2 Behov for økt kompetanse i kommunalt barnevern	9
1.3 Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet	11
1.4 Evalueringsoppdraget	12
1.5 Evalueringsmetode	13
2. Læringsnettverk	21
2.1 Om tiltaket	21
2.2 Implementering	23
2.3 Effekter	28
2.4 Måloppnåelse	30
2.5 Relevans	31
2.6 Bærekraft	31
2.7 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter	31
3. Dialogmøter	33
3.1 Om tiltaket	33
3.2 Pilotering av tiltaket	34
3.3 Implementering	34
3.4 Effekter	40
3.5 Måloppnåelse	42
3.6 Relevans	42
3.7 Bærekraft	42
3.8 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter	43
4. Veiledningsteam	44
4.1 Om tiltaket	44
4.2 Implementering	46
4.3 Effekter	55
4.4 Måloppnåelse	57
4.5 Relevans	58
4.6 Bærekraft	58
4.7 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter	59
5. Videreutdanningene	61
5.1 Om tiltaket	61
5.2 Implementering	63
5.3 Effekter	80

5.4 Måloppnåelse	83
5.5 Relevans	86
5.6 Bærekraft	86
5.7 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter	86
6. Tjenestestøtteprogrammet	88
6.1 Om tiltaket	88
6.2 Implementering	89
6.3 Effekter	105
6.4 Måloppnåelse	108
6.5 Relevans	109
6.6 Bærekraft	109
6.7 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter	109
7. Nøkkeltall for kommunalt barnevern	111
7.1 Evalueringens bruk av nøkkeltall	111
7.2 Trafikklysendikatorer	112
7.3 Meldinger	115
7.4 Undersøkelser	117
7.5 Tiltak	118
7.6 Store variasjoner i meldinger, undersøkelser og tiltak	120
7.7 Saksmengde	121
7.8 Utdanning	121
7.9 Organisering	123
8. Foreløpige vurderinger av kompetansestrategien	124
8.1 Satsingens utløsende behov og relevans	124
8.2 Samlet implementering av tiltakene	126
8.3 Foreløpige effekter av satsingen	129
8.4 Foreløpig vurdering av måloppnåelse for satsingen	131
8.5 Foreløpige vurderinger av bærekraft	132
9. Referanser	133

Sammendrag

Kompetansestrategien og evalueringsoppdraget

På oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) gjennomfører Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad en følgeevaluering av fem tiltak som inngår i kompetansestrategien «Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018 – 2024». Følgende fem tiltak inngår i evalueringen; kommunale læringsnettverk, dialogmøter for den enkelte tjeneste (med kommuneledelse, barnevernledelse og fylkesmann), veiledningsteam (et to-årig veiledningstilbud til utvalgte tjenester), nye videreutdanninger i barnevern, og tjenestestøtteprogrammet (et opplæringsprogram for kommunale barneverntjenester).

Kompetansestrategien angir retningen for ønsket kvalitets- og kompetanseutvikling i kommunalt barnevern. Strategien har følgende to hovedmål:

- Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet
- God kvalitet over hele landet

Kompetansestrategien skal føre til en felles faglig plattform for barnevernet, mer enhetlig praksis i kommunene og et bedre samarbeid mellom kommuner for å få sterkere fagmiljøer og mindre sårbarhet i små barneverntjenester.

Denne rapporten er første delrapport i følgeevalueringen, og presenterer en statusmåling fra oktober 2019. En tidligere utgave av rapporten ble overlevert Bufdir i juni 2019, kun med statusmålinger for tiltakene læringsnettverk og dialogmøter. Rapporten er oppdatert i oktober 2019 med statusmålinger også for tiltakene veiledningsteam, videreutdanninger og tjenestestøtteprogrammet, samt oppdatert vurdering av status for kompetansestrategien som helhet.

Kommunale læringsnettverk er potensielt svært nyttige, men implementeringen halter ved oppstart

I 2018 fikk fylkesmennene i oppdrag å etablere kommunale læringsnettverk i hvert fylke. Målet er å skape fagfellesskap og samarbeid om kvalitetsutvikling og lokale tilbud på tvers av barneverntjenestene. Våren 2019 har enkelte nettverk kommet godt i gang, mens implementeringen i andre nettverk går noe saktere. I sistnevnte gruppe av nettverk er det fortsatt uklart hva de skal arbeide med og hvordan. Mange av disse kjennetegnes også av manglende ledelse og/eller kapasitet/engasjement til å drive arbeidet fremover.

Til tross for at tiltaket mange steder fremdeles er i støpeskjeen, oppfatter de fleste aktørene vi har snakket med at læringsnettverk er godt egnet til å styrke samarbeidet og fagfellesskapet på tvers av tjenestene. Mange, særlig i små tjenester, opplever det som svært nyttig å få et større fagfellesskap gjennom nettverkene. Dette forventes å gi økt kompetanse og kunnskapsdeling, som kan heve kvaliteten, særlig i de minste tjenestene.

I tillegg til forventninger om økt kompetanse, fremstår økt trivsel og trygghet i deltakernes arbeid som en viktig og mer umiddelbar effekt. Flere deltakere opplever at de gjennom fagfellesskapet får flere kolleger og økt støtte i arbeidshverdagen, og at dette bidrar til økt mestringfølelse og en mer meningsfull arbeidshverdag. Dette kan forventes å forebygge sykefravær og turnover.

For at læringsnettverk skal gi ønskede effekter også i de nettverkene som har kommet dårlig ut i oppstartsfasen anbefaler vi i det videre arbeidet at tiltakets form og innhold tydeliggjøres for involverte aktører. Det bør foreslås en mer definert struktur for nettverkene og utviklingsprosjektene og det bør understrekes at nettverket må utnevne en leder og etablere en plan for arbeidet. Det er også avgjørende at tjenestene opplever at temaene de jobber med i utviklingsprosjektene treffer deres egne behov.

Per i dag har en rekke nettverk fokus på felles opplæring, men det er i liten grad fokus på utvikling av lokale tilbud og tjenester. Sistnevnte er imidlertid en av hovedmålsettingene med læringsnettverk som tiltak. Vi mener derfor at det i større grad bør oppfordres til etablering av utviklingsprosjekter som tar sikte på å utvikle lokale tilbud og tjenester.

Dialogmøter er et treffsikkert tiltak som bør prioriteres i det videre arbeidet

Fylkesmennene har fått i oppdrag å gjennomføre dialogmøter med alle landets barneverntjenester innen utgangen av 2019. Dialogmøtet innebærer at fylkesmannen, ledelsen i barneverntjenesten og kommuneledelsen samles for å drøfte status og utfordringer i den enkelte barneverntjeneste. Formålet med møtene er å forankre

eierskapet til barnevernet i kommuneledelsen, samt å skape en felles forståelse for barnevernets arbeid og utfordringer. Ved utgangen av 2018 var det gjennomført dialogmøter med omtrent 30 prosent av landets barneverntjenester.

Dialogmøter fremstår som et enkelt og godt egnet grep for å sette barnevernet på agenda for kommuneledelsen og øke kommuneledelsens eierskap til barnevernet. Tiltaket får gode tilbakemeldinger fra deltakerne og har allerede ført til enkelte konkrete forbedringer av tjenester. Den viktigste effekten av disse møtene er likevel dialogen som oppstår i det enkelte møtet, hvor kommuneledelsen får en oppdatering på status i barnevernet og barneverntjenesten også kan få økt forståelse for ledelsens perspektiver. I noen kommuner er denne dialogen svært mangelfull i utgangspunktet. Tiltaket er da særlig verdifullt og har i enkelte tilfeller medført at det er iverksatt konkrete grep for å redusere tjenestens sårbarhet. I de kommuner hvor dialogen i utgangspunktet er god er det likevel verdifullt at partene får en oppdatert situasjonsbeskrivelse sammen med fylkesmannen. Vi anbefaler derfor at fylkesmennene prioriterer gjennomføring av dialogmøter også fremover, med fortsatt prioritering av de mest sårbare tjenestene.

Vi har gjennomgått 62 referater fra gjennomførte dialogmøter. Disse referatene viser at politisk ledelse er representert i de fleste møtene. Dette oppfattes som viktig, da det er den politiske delen av ledelsen som i utgangspunktet har minst kjennskap til barnevernet. I fremtidige møter bør fylkesmannen være tydelig på at politisk ledelse forventes å stille.

Referatene fra gjennomførte dialogmøter har gjennomgående lite fokus på oppfølgingspunkter i etterkant av møtet. I møtet snakkes det om hvilke utfordringer tjenesten har, og trolig rekker man ofte ikke i ett enkelt møte å diskutere hvilke tiltak som skal møte disse utfordringene. I mange tilfeller er tjenesten også allerede i gang med å iverksette slike tiltak. Et naturlig oppfølgingspunkt vil likevel være at det arrangeres et nytt møte mellom kommuneledelsen og barnevernet ved et senere tidspunkt, slik at ledelsen kan følge utviklingen. Slike oppfølgingsmøter er ikke nevnt i referatene, men flere av våre informanter påpeker at det vil være nyttig at dialogmøter gjentas med jevne mellomrom.

Veiledningsteam gir økt lederkompetanse og utvikling av arbeidsformer i tjenester med særlig store utfordringer

Gjennom tiltaket veiledningsteam får utvalgte kommuner tett oppfølging av to veiledere over to år. Veilederne skal støtte kommuneledelsen og barnevernleder i deres utviklingsarbeid, med mål om å styrke ledelseskompetanse og utvikle praksis, arbeidsformer og rutiner. Tiltaket er omfattende og forbeholdes kommuner med stort behov.

Bufdir har gitt RKBU Midt-Norge ansvar for det faglige innholdet i veiledningsteam, slik at veiledningen som gis bygger på et etablert kunnskapsgrunnlag. RKBU Midt-Norge har videre benyttet Senter for ledelse i Trondheim til å gjennomføre opplæring og oppfølging av veilederne. Det er rekruttert 11 veilederne med solid erfaring fra kommunalt barnevern og ledererfaring fra kommunal virksomhet. Hver deltakertjeneste har fått tildelt to veiledere som skal fungere som støttespillere og pådrivere for tjenestens utviklingsarbeid.

Av de 13 tjenestene som har deltatt i første runde av veiledningsteam, opplever de fleste å ha oppnådd konkrete forbedringer i tjenesten midtveis i tiltaket (etter ett år). Barnevernlederne i deltakertjenestene trekker særlig frem at de har fått hjelp til ledelse, herunder med å strukturere tjenesten, delegere bort oppgaver og ansvar og etablere nye rutiner. Særlig har flere opplevd stor nytte av bedre forståelse for og definisjon av ulike lederroller i barnevernet (barnevernleder og teamledere). I de tjenestene som har kommet best i gang med utviklingsarbeidet har man også fått på plass konkrete endringer i struktur, arbeidsformer og rutiner. Effektene kan tilskrives godt arbeid i tjenestene, hvorav flere hadde startet opp arbeidet i forkant av veiledningen. Veiledningen har trolig bidratt til å sette fart og retning på dette arbeidet.

Veiledningsteam fremstår som godt egnet til å adressere utfordringer i kommuner med fare for alvorlig svikt i tjenestetilbudet. Implementering har i all hovedsak vært vellykket ved at tjenestene får hjelp til å jobbe strukturert med utfordringer de selv har definert. Fokus på at tjenesten selv skal definere og iverksette løsninger er viktig for lokal tilpasning og forankring. Tiltaket innebærer omfattende bistand til den enkelte tjeneste, men kostnadene er likevel begrenset sett i forhold til viktigheten av å løfte utviklingsarbeidet i kommuner med særlige utfordringer. Samtidig har det i enkelte kommuner vært krevende å gjennomføre tiltaket grunnet utskiftninger i barnevern- og kommuneledelsen. I disse kommunene har man kommet kortere i utviklingsarbeidet, og veiledningsteam som tiltak har trolig ikke bidratt til måloppnåelse i disse tjenestene. Etter vår vurdering handler dette i mindre grad om innretningen av tiltaket, og mer om strukturelle forhold i enkeltkommuner. I videre implementering av tiltaket anbefaler vi at fylkesmennene får en tydeligere rolle i å prioritere og motivere

deltakertjenestene ved oppstart og også følge opp tjenestene underveis og i etterkant av tiltaket for å bidra til langsiktige forbedringer i tjenestene.

Videreutdanningene vil kunne være et viktig bidrag til en mer forsknings- og kunnskapsbasert tjeneste

Det er etablert seks videreutdanninger for ansatte og ledere i barnevernet. Tre av utdanningene ble etablert høsten 2018: *Juss i barnevernfaglig arbeid* ved Oslo Met og Universitetet i Stavanger (UiS), *Relasjonskompetanse og samarbeid med barn og familier* ved VID Vitenskapelig høgskole i Oslo og *Vurderinger av barnets beste* ved Oslo Met og Høgskulen på Vestlandet (HVL) i Bergen. To utdanninger som eksisterte før kompetansestrategien ble iverksatt, er blitt en del av satsingen. Dette gjelder *Barnevernfaglig veiledning* som tilbys av RKBU Nord ved Universitetet i Tromsø (UiT) og *Nasjonal videreutdanning i barnevernledelse* ved RKBU Midt Norge ved NTNU. Fra høsten 2019 tilbys en ny utdanning, *Minoritetskompetanse i barnevernet* ved VID i Oslo, som erstatter et tidligere tilbud, *Barnevern i minoritetsperspektiv* ved OsloMet og Univeristet i Sørøst- Norge.

Videreutdanningene skal være på masternivå, gi en uttelling på 30 studiepoeng over to semestre (tre semestre for Barnevernlederutdanningen) og tilbys som et deltidsstudium med samlinger. Ambisjonen om å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018 er nådd. Videreutdanningene vil kunne være et viktig bidrag til en mer forsknings- og kunnskapsbasert tjeneste og mer enhetlig praksis i kommunene. Dette er forutsatt at man når målet om at en tredjedel av de ansatte i barnevernet har gjennomført en videreutdanning i løpet av strategiperioden. Det er generelt langt flere som søker opptak ved videreutdanningene enn de som får plass, og det virker som utdanningene er godt kjent i målgruppen. De tilbudte videreutdanningene oppleves som relevante, og gjennomføringsgraden er høy ved studiene, med et enkelt unntak i 2018. Kommunalt ansatte i barnevernet blir prioritert, og det er i hovedsak god spredning mellom store og små kommuner. Studentene er også i hovedsak fornøyde med læringsutbytte og undervisningsopplegg og opplever at de har økt kompetansen som følge av utdanningen. Det synes å være to hovedutfordringer: 1) Manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver, og 2) Det er store variasjoner når det gjelder i hvilken grad studentene opplever at det er lagt til rette for at de skal kunne ta i bruk kompetansen i tjenestene. Disse to forholdene vil ha betydning for hvor bærekraftig tiltaket vil være over tid. Det er derfor først og fremst behov for å vurdere tiltak knyttet opp mot disse to forholdene for å få tiltaket til å fungere enda bedre. For øvrig er det viktig å fortsette å ha oppmerksomhet på kontinuerlig videreutvikling og forbedring av studiene basert på erfaringer.

Tjenestestøtteprogrammet oppleves som et relevant og krevende program som kan legge godt til rette for videre forbedringsarbeid i kommunale barneverntjenester

Tjenestestøtteprogrammet retter seg mot hele barneverntjenester og støtter praksisendring ved at tjenestene ser nærmere på egen praksis, etablerer felles forståelse og målsetting for å jobbe systematisk med kvalitetsutvikling. Det er et mål at alle kommuner skal få tilbud om deltakelse i programmet i løpet av strategiperioden. De barneverntjenestene som er med i programmet må forplikte seg til at alle ansatte deltar. Dette blir fremhevet som viktig for at programmet skal kunne danne utgangspunkt for felles utvikling av ny eller forbedret praksis i tjenestene.

Foreløpige resultater viser at 127 tjenester og 978 ansatte i perioden 2017-2019 har deltatt på programmet. Våre gjennomganger tyder på at tjenestestøtteprogrammet oppleves som et relevant og nyttig tiltak, men at det fortsatt er utviklings- og forbedringsområder for programmet, blant annet når det gjelder informasjon og kommunikasjon med deltakertjenestene. Deltakerne som deltar i programmet er motiverte, men programmet har fortsatt en utfordring når det gjelder å treffe godt med en balanse mellom at programmet skal være et relativt likt program på tvers av tjenester, samtidig som det skal treffe faglig nivå i de enkelte tjenestene. Alle som jobber med og deltar i programmet, formidler at det er et komplekst og krevende program, både å organisere og delta i. Når det gjelder langsiktige effekter av programmet blir det avgjørende at tjenestene klarer å følge opp forbedringsarbeidet som er startet i programperioden. Programmets organisering som et tverrgående prosjekt på tvers av kompetansesentrene, bidrar til at arbeidet internt i programmet etter hvert har vokst frem som tett og sterkt for de involverte. Samtidig skaper organiseringen en utfordring når det gjelder å sikre at forankringen i de enkelte kompetansesentrene er tilstrekkelig. Dette blir det viktig for programmet å følge opp.

Nøkkeltall for kommunalt barnevern

Som et utgangspunkt for å vurdere status for kommunalt barnevern og utvikling i barnevernsarbeidet i løpet av strategiperioden, har vi valgt ut nøkkeltall for saksgang i barnevernet, utdanningsnivå og organisatoriske forhold basert på tilgjengelig statistikk på kommunenivå fra Bufdirs kommunemonitor og SSB. Disse nøkkeltallene gir et bilde av status for kommunalt barnevern ved starten av strategiperioden. I løpet av strategiperioden vil vi følge utviklingen i nøkkeltallene, både for landet som helhet, og for kommuner som har deltatt i de ulike tiltakene.

De tydeligste indikatorene for manglende kvalitet er lovbrudd i tjenesteutførelsen, målt ved andel fristbrudd i undersøkelsessaker, andel tilsyn i fosterhjem som ikke er oppfylt, og andel oppfølging i kontroll i fosterhjem som ikke er oppfylt. Eksempelvis har andelen fristbrudd i undersøkelsessaker for landet som helhet gått fra 9 prosent i 2015 til 8 prosent i 2017. På tvers av kommunene varierer imidlertid andelen betydelig, fra 0 og til 100 prosent. I 2017 var andelen fristbrudd høyest blant kommunene med 2000-5000 innbyggere, etterfulgt av de største kommunene (>20 000 innbyggere).

De resterende nøkkeltallene for saksgang, utdannelsesnivå og organisasjon har ingen direkte sammenheng med kvalitet i tjenesteutførelsen, men gir likevel indikasjoner på hvilken retning tjenestene går i. I den grad kompetansestrategien som helhet bidrar til tidligere og bedre hjelp vil vi forvente å se en økning i antall bekymringsmeldinger til barnevernet (som indikator på barnevernets utadvendte forebyggende arbeid), og en tilhørende økning i antall undersøkelser, antall barn med tiltak og andelen hjelpetiltak. Eksempelvis utgjorde hjelpetiltak 78 prosent av iverksatte tiltak i barnevernet i 2017 (gjennomsnittstall på tvers av kommuner), denne andelen forventes å øke dersom tjenestene får en utvidet portefølje av hjelpetiltak og øker fokus på tidlig innsats. Tilsvarende vil vi forvente å se en reduksjon i antall barn med omsorgsoverdragelse og akuttvedtak (som konsekvens av tidligere innsats og økt forebygging). I 2017 fikk 1,1 av 1000 barn akuttvedtak i gjennomsnitt på tvers av landets kommuner. Det er i dag store variasjoner mellom kommuner i disse nøkkeltallene. Med kompetansestrategiens målsetting om bedre kvalitet over hele landet vil vi også forvente å se en reduksjon i variasjonen mellom kommunene.

Vi forventer også å se en økning i andel ansatte med relevant fagutdanning, særlig som følge av videreutdanningene. Gjennomsnittlig andel barnevernspedagoger og sosionomer var i 2017 i gjennomsnitt 75 prosent i de minste kommunene og 76 prosent i de største kommunene. Mellom kommunene var variasjonen betydelig, fra 0 til 100 prosent.

Foreløpige vurderinger av kompetansestrategien

Med bakgrunn i utfordringene som kommunalt barnevern står overfor, fremstår en storstilt satsing på kompetanse i barnevernet som riktig og nødvendig. En samlet satsing ser ut til å gi gjennomføringskraft i kommunene og tiltakene virker også å treffe de målene og behovene de er ment å treffe. Til tross for haltende oppstart for enkelte tiltak har implementeringen samlet sett i hovedsak vært vellykket. Involvering av fylkesmenn og kompetansesentre fremstår som gode grep, og det er som oftest tatt høyde for barneverntjenestenes utfordringsbilde i implementeringen av tiltakene. Tiltakene ser ut til å øke kompetanse på ledelse og barnevernfaglig arbeid og bidrar til utvikling av bedre arbeidsformer i kommunene.

Samtidig svarer ikke tiltakene ut de store, strukturelle utfordringene i kommunalt barnevern - med mange små tjenester og generelt høy turnover - som gir opphav til kompetansemangler. På grunn av høy turnover i tjenestene fremstår det som mest sannsynlig at den tilførte kompetansen vil forsvinne relativt fort og at tiltakene dermed er lite bærekraftige. Tiltakene kan imidlertid tenkes å bidra indirekte til redusert turnover ved å gi grunnlag for en bedre arbeidshverdag i tjenestene. Redusert turnover vil trolig være avgjørende for at tjenestene skal oppnå effekter av satsingen på noe lengre sikt. Vi tror også det er avgjørende for tiltakenes bærekraft at det aktiveres mer overordnede systemer for å følge opp konkrete effekter i tjenestene etter at tiltakene trekkes ut, særlig i tjenestene med de største utfordringene, slik at den tilførte kompetansen innarbeides i form av endrede arbeidsformer og således «setter seg» i tjenesten uavhengig av den enkelte medarbeider. Vi ser for oss at både fylkesmennene og kompetansemiljøene kan spille i en viktig rolle i dette arbeidet.

1. Om kompetansestrategien og evalueringen

Denne rapporten er første delrapport i en følgeevaluering av fem tiltak som inngår i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018-2024. Rapporten presenterer status per vår 2019 for to av fem tiltak og per høst 2019 for de resterende tre tiltakene.

1.1 Innledning og leseveiledning

På oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familie- direktoratet (Bufdir) gjennomfører Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad en følgeevaluering av kompetansestrategien «Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018 – 2024». Denne rapporten er første delrapport i følgeevalueringen, og presenterer en statusmåling per oktober 2019. Rapporten inneholder første statusmåling for de fem tiltakene som inngår i evalueringen.

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 1 inneholder
 - innledning og leseveiledning (kap. 1.1)
 - beskrivelse av behovet for økt kompetanse i kommunalt barnevern som bakgrunn for kompetansesatsingen (kap. 1.2)
 - beskrivelse av kompetansesatsingen og de fem tiltakene som evalueres (kap. 1.3)
 - beskrivelse av evalueringsoppdraget (kap. 1.4)
 - evalueringsoppdragets metode og informasjonskildene som er benyttet (kap. 1.5)
- Kapittel 2 presenterer statusmåling for tiltaket læringsnettverk
- Kapittel 3 presenterer statusmåling for tiltaket dialogmøter
- Kapittel 4 presenterer statusmåling for tiltaket veiledningsteam
- Kapittel 5 presenterer statusmåling for tiltaket videreutdanning
- Kapittel 6 presenterer statusmåling for tiltaket videreutdanning
- Kapittel 7 presenterer nøkkeltall for det kommunale barnevernet som skal følges opp gjennom evalueringsperioden 2019-2024
- Kapittel 8 presenterer foreløpige vurderinger av kompetansestrategien på tvers av tiltakene.

1.2 Behov for økt kompetanse i kommunalt barnevern

Behovet for økt kompetanse i det kommunale barnevernet har vært et gjentakende tema i flere offentlige utredninger. NOU 2017:12 avdekket svikt i tilbudet til barn og unge som har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. I utredningen fremheves mangel på kompetanse i blant annet barneverntjenestene som en sentral årsak til dette (Norges offentlige utredninger, 2017).

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) publiserte i 2018 en kartlegging av kompetansebehovet i kommunalt barnevern. Kartleggingen bygger på et bredt sammensatt kildegrunnlag og omfatter nærmere 30 forsknings- og tilsynsrapporter, en survey med ansatte og ledere i barneverntjenesten og tilbakemeldinger fra sentrale aktører gjennom en innspillsrunde.

Funnene viser at det er kompetansemangler på flere områder som betraktes som grunnleggende for å utføre godt barnevernsarbeid. Det er manglende kjernekompetanse i barnevernsarbeid, som blant annet handler om å kunne identifisere omsorgssvikt, tilgang på juridisk kompetanse og kompetanse på barns medvirkning. Det er videre manglende kompetanse på analyse og systematikk, samt manglende kompetanse på ledelse. (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018).

1.2.1 Barnevernsfaglig kompetanse

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) (Røsdal, Nesje, Aamodt, Larsen, & Tellmann, 2017) gjennomførte i 2017 en kompetansekartlegging i barneverntjenestene. Denne viser at 20 prosent av de ansatte og 12 prosent av ledere mener tjenesten i liten eller i noen grad kan identifisere omsorgssvikt og vurdere konsekvenser for det enkelte barn. Videre oppgir flere ansatte og ledere å ha manglende kompetanse når det gjelder å identifisere ulike former for funksjonsnedsettelse eller til å vurdere omsorg hos foreldre med annen sosial, kulturell eller erfaringsmessig bakgrunn.

Manglende medvirkning og samtaler med barn har vært et gjennomgående funn i tilsynsrapporter på barnevernsfeltet over flere år (Riksrevisjonen, 2012; Helsetilsynet, 2012; Helsetilsynet, 2015; Helsetilsynet, 2017). Mange ansatte i tjenestene har lite kunnskap om hvordan samtaler med barn skal gjennomføres, noe som understøttes av kunnskap fra barn og unge formidlet gjennom brukerorganisasjoner (Røsdal, Nesje, Aamodt, Larsen, & Tellmann, 2017). Flere tilsyn

viser også at det er store mangler når det gjelder dokumentasjon i barneverntjenestene, blant annet dokumentasjon av vurderinger og av barnets synspunkt (Helsetilsynet, 2015; Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms, 2016; Helsetilsynet, 2019).

Videre har det blitt avdekket vilkårlighet i beslutninger om hvilke meldinger som fører til en undersøkelsessak (Kjær & Mossige, 2013; Riksrevisjonen, 2012), at det er liten bevissthet i tjenesten om hjelpetiltak som er egnet i den enkelte saken (Ekhaugen & Rasmussen, 2015) og at det er stor variasjon i bruk av maler og rutiner i undersøkelsesarbeidet i barnevernet (Vis, Storvold, Skilbred, Christiansen, & Andersen, 2014; Helsetilsynet, 2019).

1.2.2 Behov for bedre styring og ledelse

Ulike tilsyn og rapporter viser at det også er store utfordringer med svak styring i barneverntjenestene. Det pekes blant annet på mangler i rutiner for internkontroll, fravær av løpende risiko- og sårbarhetsvurderinger, uklare rapporteringslinjer og mangelfulle rutiner om saksgang, dokumenthåndtering og avvikkssystemer (Helsetilsynet, 2012; Riksrevisjonen, 2012; Ekhaugen & Rasmussen, 2015). Fra fylkesmenn har ledelseskompetanse blitt trukket frem som den viktigste faktoren for å styrke barneverntjenestene (Riksrevisjonen, 2012).

Det er tidligere avdekket samarbeidsutfordringer og uklare grenser mellom barnevernet og andre instanser, for eksempel psykisk helsehjelp og NAV (Ekhaugen & Rasmussen, 2015; Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms, 2016; Helsetilsynet, 2019).

1.2.3 Behov for bedre formalkompetanse

I det kommunale barnevernet er om lag 75 prosent av de ansatte utdannet barnevernspedagoger og sosionomer med minimum bachelorgrad. 8 prosent har en utdanning på masternivå, og omtrent 47 prosent har videreutdanning på minimum 30 studiepoeng. Blant barnevernledere har 48 prosent videreutdanning med minimum 30 studiepoeng, og 14 prosent har en mastergrad (Røsdal, Nesje, Aamodt, Larsen, & Tellmann, 2017).

På nasjonalt nivå har særlig bachelorutdanningene fått kritikk, med hensyn til om en treårig utdanning gir tilstrekkelig kompetanse til å håndtere det komplekse arbeidet barnevernet utfører. Videre er det en utfordring for studiestedene å sikre gode og relevante praksisplasser under studiet. En undersøkelse gjennomført av NIFU viser at omtrent halvparten av ansatte i kommunalt barnevern svarer at grunnutdanningen i stor eller svært stor grad ga dem et godt grunnlag for å arbeide i barneverntjenesten (Røsdal, Nesje, Aamodt, Larsen, & Tellmann, 2017).

Det er i dag få incentiver for de ansatte i barnevernet til å ta mastergrad, da det ikke foreligger noe kompetansekrav for arbeid i barnevernet eller krav om mastergrad for å utføre spesifikke arbeidsoppgaver. Det er også ulik praksis blant kommunene i hvilken grad de tilrettelegger og oppmuntrer ansatte til å ta masterutdanning, og hvorvidt de som har en mastergrad får lønnsmessig uttelling for deres kompetanse.

1.2.4 Behov for annen type og spesialisert kompetanse

NIFUs kompetansekartlegging (2017) viser at det er etterspørsel etter og behov for økt psykologfaglig kompetanse i barneverntjenesten. Kun 25 prosent av barnevernledere oppgir at de i stor grad har tilgang til sakkyndige psykiatere eller psykologer. En større andel sier de har god tilgang på juridisk kompetanse, men mange ønsker seg likevel økt tilgang. Det er også tidligere kartlagt at både ansatte i barneverntjenesten og fylkesmenn etterspør ytterligere juridisk kompetanse (Andrews, 2015; Riksrevisjonen, 2012).

Kommuner har i dag ingen krav til å sørge for at barnevernet har tilgang til juridisk og psykologfaglig kompetanse.

Stillingsstrukturen i kommunalt barnevern legger i liten grad opp til differensiering på bakgrunn av utdanning. Spesielt i små tjenester er det ikke lagt til rette for at medarbeidere kan spesialisere seg og utføre bestemte oppgaver (såkalt spesialist-modell). Medarbeidere må i stedet arbeide som generalister med alle kommunale barnevernsoppgaver (såkalt generalist-modell). Liten grad av spesialisering kan føre til kompetansemangler på viktige områder.

Når barneverntjenester i flere kommuner har gått sammen i interkommunale samarbeid blir det i større grad mulig for tjenestene å gå over fra en såkalt generalist-modell til en spesialist-modell, hvor ulike typer team arbeider med ulike oppgaver. En slik spesialist-modell kan for eksempel innebære egne undersøkelsesteam, egne team for iverksetting og oppfølging av hjelpetiltak og egne omsorgsteam for iverksetting og oppfølging av fosterhjems- og institusjonsplasseringer. Fordelen med at medarbeidere i større grad kan spesialisere seg er at det kan bidra til økt kvalitet og kompetanse i barnevernarbeidet. Ulempene med en slik modell, spesielt i tjenester med få ansatte, kan være at tjenesten blir mer sårbar for fravær, og at fravær fra medarbeidere som utfører spesialiserte oppgaver kan føre til fristbrudd og lav kontinuitet i oppfølging av tiltak.

1.2.5 Gjennomtrekk og rekrutteringsutfordringer

Det kommunale barnevernet er preget av høy gjennomtrekk i bemanningen (turnover), noe som gjør

det vanskelig å beholde kvalifisert arbeidskraft. Ifølge NIFUs undersøkelse i 2017 sluttet i gjennomsnitt nesten én av fem ansatte i løpet av det siste året av andre årsaker enn naturlig avgang (på grunn av alder e.l.). Turnover gjør det vanskelig å bygge opp kompetanse og sikre kompetanseoverføring mellom ansatte, og er særlig høy i små barneverntjenester (Røsdal, Nesje, Aamodt, Larsen, & Tellmann, 2017). Mange barneverntjenester opplever også rekrutteringsutfordringer, med begrenset tilgang til kvalifiserte søkere.

1.3 Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet

Regjeringen lanserte høsten 2017 satsingen «Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018 – 2024» (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017), heretter kalt «kompetansestrategien». Kompetansestrategien skal løfte kompetansen i kommunalt barnevern og bidra til å ruste kommunene for økt ansvar på barnevernsområdet fra 2022, som et ledd i den planlagte kvalitets- og strukturreformen i barnevernet.

Kompetansestrategien skal bidra til å øke de ansattes kompetanse i å utrede barns behov og sette inn riktig hjelp. Støtte til lokalt utviklingsarbeid og økt samarbeid mellom kommuner skal gi sterkere fagmiljøer og et bedre tilpasset tiltaksapparat i kommunene.

1.3.1 Kompetansestrategiens formål

Kompetansestrategien angir retningen for ønsket kvalitets- og kompetanseutvikling i kommunalt barnevern. Strategien har følgende to hovedmål:

- Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet
- God kvalitet over hele landet

Tiltakene i kompetansestrategien skal bidra til **målet om tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet** gjennom at alle kommuner skal få mulighet til å prioritere og delta i kompetansehevede tiltak i løpet av strategiperioden 2018-2024. Tiltakene skal bidra til økt kvalitet ved at utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad er evidensbasert, altså basert på systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker. Tiltakene skal bidra til økt kvalitet ved at kommunenes tilbud til barn og familier sikrer at barnevernet samarbeider med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flyttes ut av familien. I tillegg skal de bidra til at kommunene tilpasser hjelpen til det enkelte

barnet og tillegger barns medvirkning større vekt i utrednings- og tiltaksarbeidet.

Med **målet om god kvalitet over hele landet** skal kompetansestrategien sikre at alle kommuner har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å håndtere alle saker og tilby gode og tilpassede tiltak. Kompetansestrategien skal føre til en felles faglig plattform for barnevernet, mer enhetlig praksis i kommunene og et bedre samarbeid mellom kommuner for å få sterkere fagmiljøer og mindre sårbarhet i små barneverntjenester.

1.3.2 De fem tiltakene

Kompetansestrategien lanserer følgende fem tiltak for å støtte oppunder målene:¹

1. **Videreutdanninger innen barnevernet:** Tiltaket omfatter totalt seks videreutdanninger finansiert av staten. Fram til 2018 finansierte Bufdir følgende videreutdanninger:
 - a. Barnevern i et minoritetsperspektiv
 - b. Nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning
 - c. Nasjonal videreutdanning i barnevernledelse

Fra studieåret 2018/2019 ble det opprettet tre nye videreutdanninger:

- d. Vurderinger av barnets beste
- e. Juss i barnevernfaglig arbeid
- f. Relasjonskompetanse og samarbeid med barn og foreldre

I 2018 ble minoritetsutdanningen utlyst på nytt, og omgjort til et 30 studiepoengsstudium. Den nye videreutdanningen Minoritetskompetanse i barnevernet er opprettet, og er i gang med studenter fra høsten 2019.

Omfanget av videreutdanningstilbudet innebærer at en tredjedel av barnevernsansatte kan ta en videreutdanning i strategiperioden.

2. **Tjenestestøtteprogrammet:** Tjenestestøtteprogrammet er et samlingsbasert program for kommunale barneverntjenester, både ledere og medarbeidere, der målet er at alle kommuner skal få tilbud om å delta i programmet i løpet av strategiperioden. Målsettingen er at tjenestene som deltar i programmet skal oppnå en forbedret og systematisert praksis som fører til bedre kvalitet i barnevernsarbeidet og bedre tjenester til barna og familiene.

¹ Kompetansestrategien innebærer en rekke tiltak på ulike nivå, men det er kun disse fem tiltakene som inngår i evalueringen.

3. **Veiledningsteam:** Veiledningsteam skal bistå kommuner hvor det er fare for svikt i tjenestetilbudet gjennom å tilby veiledning og bistand til kommuneledelse og barnevernledelse. Veiledningen pågår over en to-års periode og er et frivillig tilbud til kommunene.
4. **Kommunale læringsnettverk (læringsnettverk):** I 2018 fikk fylkesmennene i oppdrag å etablere kommunale læringsnettverk i hvert fylke. Kommunale læringsnettverk er rettet mot barneverntjenesten, og tiltaket skal være i hele strategiperioden 2018-2024. Målet er å bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling og danner fagfellesskap for å styrke oppfølging av utsatte barn og familier gjennom utvikling av lokale tjenester og tilbud.
5. **Dialogmøter:** Innen utgangen av 2019 skal fylkesmennene gjennomføre dialogmøter med barnevernleder og kommuneledelsen i hver enkelt barneverntjeneste. Dialogmøtet skal skape en arena for drøfting av status og utfordringer i den enkelte barneverntjenesten, med formål å bidra til en felles forståelse for barnevernets arbeid og utfordringer samt å forankre eierskapet til barnevernet i kommuneledelsen.

1.3.3 Involverte aktører og organisering

Buudir står for den overordnede gjennomføringen av de fem tiltakene, på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD).

Fylkesmennene bistår Buudir i satsingen. Konkret har fylkesmennene fått i oppgave å iverksette læringsnettverk og dialogmøter i sine fylker, foreslå deltakende tjenester til tjenestetøttestøtteprogrammet og veiledningsteam og å distribuere informasjon om tiltakene til tjenestene. Fra og med 2018 er alle landets fylker involvert i satsingen. Det er et delformål med satsingen å øke fylkesmennes rolle som kompetanseaktører for barnevernet.

Strategien omfatter også universitets- og høyskolesektoren, inkludert kunnskaps- og kompetansesentrene på barnevernsområdet. Buudir samarbeider med fem kompetansesentre som bistår i utvikling og gjennomføring av tjenestetøttestøtteprogrammet, veiledningsteam og læringsnettverk. Dette er de fire regionale kompetansesentrene for barn og unges psykiske helse (RKBU/RBUP) og regionalt ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) Sør. Det er et delmål med satsningen å styrke universitets- og høyskolesektoren og kunnskaps- og kompetansesentrene på barnevernsområdet.

På kommunenivå er tiltakene primært rettet mot barneverntjenesten, herunder både barnevernleder og

andre medarbeidere, men i noen av tiltakene også mot kommuneledelsen (både politisk og administrativ ledelse).

1.3.4 Økonomi

Totalt for de fem tiltakene som evalueres i denne rapporten ble det i årene 2017, 2018 og 2019 tildelt henholdsvis 24, 77 og 83 millioner kroner til utvikling og drift. Dette fremkommer av en oversikt fra Buudir, tilsendt i juni 2019. Midlene for 2019 er budsjetterte midler og således ikke endelige. Av disse midlene utgjorde administrasjon og drift av kompetansestrategien i Buudir 1,5 millioner kroner per år for årene 2018 og 2019. I tillegg ble det i 2019 tildelt 25 millioner kroner ekstra til veiledning og oppfølging av fosterhjem gjennom kommunale læringsnettverk.

I 2017 og 2018 utgjorde bevilgninger til tjenestetøttestøtteprogrammet den største andelen av budsjettet, med henholdsvis 15 og 20 millioner kroner. I budsjettet for 2019 utgjorde tilskudd til læringsnettverk 35 millioner kroner, herunder ekstramidlene til veiledning og oppfølging av fosterhjem, mens tilskudd til barnevernfaglig videreutdanning utgjorde 20 millioner kroner, etterfulgt av tilskudd til tjenestetøttestøtteprogrammet med 18 millioner kroner.

Hver av fylkesmennene har fått midler for å koordinere satsingen ut mot kommunene. Disse midlene utgjorde 7 millioner kroner i 2018 og 9,5 millioner kroner budsjettert for 2019.

Kompetansestrategien inneholder også midler til tiltak som ikke inngår direkte i denne evalueringen, herunder utvikling av kvalitetssystem (Digi Barnevern), kartlegging av kompetansebehov, utredning og opplæringsprogrammer.

1.4 Evalueringsoppdraget

Oslo Economics, Agenda Kaupang og Fürst og Høverstad har fått i oppdrag fra Buudir å gjennomføre en følgeevaluering av de fem tiltakene nevnt ovenfor, samt en evaluering av de fem tiltakene samlet. Følgeevalueringen gjennomføres i perioden 2019-2024.

Evalueringen skal besvare følgende problemstillinger for hvert av de fem tiltakene:

- *Implementering:* På hvilken måte er tiltaket gjennomført og hvordan er det benyttet i den enkelte tjeneste? Hva er drivere og hindre for implementeringen?
- *Effekt:* Hva er resultatet av tiltaket, og hvilken effekt har det for målgruppen(e)?
- *Måloppnåelse:* Samsvarer resultatene og effektene med målene for tiltaket?

- **Relevans:** Er tiltaket relevant for å løse de problemer som henholdsvis tiltaket og strategien var tiltenkt å løse?
- **Bærekraft:** Er resultater og effekter vedvarende over tid, og eventuelt hvorfor ikke?

I tillegg skal evalueringen inneholde en tverrgående analyse av kompetansestrategien som helhet, som vurderer følgende:

- På hvilken måte og i hvilken grad henger tiltakene i strategien sammen (sammenheng på tvers av strategien)?
- På hvilken måte og i hvilken grad bidrar tiltakene til oppnåelse av strategiens mål?
- Var det andre faktorer enn tiltakene i strategien som medvirket til samlede resultater og effekter?

Følgeevalueringen skal gi kunnskap om implementering og resultater av tiltakene som Bufdir kan benytte til å forbedre og utvikle tiltakene underveis i strategiperioden (2019-2024).

Oppdraget innebærer å levere både delrapporter underveis og en sluttrapport i 2024.

Delrapportene skal besvare de fem problemstillingene for hvert av de fem tiltakene. Delrapportene har følgende formål og innhold:

- **Statusmålinger** (første datainnsamling) for å etablere et referansepunkt («dagens situasjon»)

som midtveisevalueringer og sluttevalueringen måles opp mot. Disse gjennomføres i 2019.

- **Midtveisevalueringer** hvor nye data hentes inn og analyseres underveis i tiltaksperioden for å undersøke status for gjennomføringen av tiltakene. Midtveisevalueringene gjennomføres i perioden 2020-2022.
- **Sluttevaluering** hvor nye data hentes inn og analyseres for å undersøke status ved slutten av tiltaksperioden. Sluttevalueringen gjennomføres i overgangen 2023/2024.

Sluttrapporten vil inneholde en analyse av de tre tverrgående problemstillingene og vurdere strategien som helhet. Den tverrgående analysen, samlet vurdering og anbefaling ferdigstilles i 2024.

Denne rapporten er den første delrapporten, og presenterer en statusmåling per 2019 for de fem tiltakene. Rapporten er en oppdatert utgave av rapporten som ble levert i juni 2019, som kun inneholdt statusmåling for to av tiltakene. Denne utgaven, fra oktober 2019, inneholder statusmåling for alle fem tiltak.

1.5 Evalueringsmetode

1.5.1 Trinnene i evalueringen

Vi har strukturert gjennomføringen av følgeevalueringen i seks arbeidstrinn, se Figur 1-1.

Figur 1-1: Trinnene i følgeevalueringen

Trinn 1	Trinn 2	Trinn 3	Trinn 4	Trinn 5	Trinn 6
Beskrive tiltak, mål og målgruppe	Operasjonalisere evalueringskriterier, evalueringsspørsmål og indikatorer	Statusmåling	Midtveisevaluering	Sluttevaluering	Tverrgående analyse Samlet vurdering Anbefaling

I trinn 1 har vi beskrevet tiltakene som skal evalueres, hvordan de blir gjennomført, hva de koster samt hvilke mål og målgrupper de har. Tiltaksbeskrivelsen inngår i den foreliggende delrapporten.

I trinn 2 har vi operasjonalisert evalueringskriteriene tiltakene skal vurderes etter, inkludert operasjonalisering av hvilke evalueringsspørsmål som skal besvares og hvilke indikatorer for evalueringsspørsmålene som skal benyttes.

De to første trinnene er gjennomført for alle tiltakene våren 2019, i samarbeid og dialog med prosjekt-

gruppen i Bufdir. Vi beskriver dette konkret for hvert tiltak i egne tiltakskapitler.

Denne rapporten presenterer **trinn 1, 2 og 3**, og gir en statusmåling av tiltakene som et referansepunkt for midtveis- og sluttevalueringene (presentasjon av trinn 1-3 for tiltakene videreutdanninger, tjenestestøtteprogrammet og veiledningsteam kommer imidlertid først i oppdatert versjon av denne rapporten i september 2019).

Trinn 4 er en midtveisevaluering av hvert tiltak, hvor det hentes inn nye data for å kunne analysere disse

etter at tiltakene har virket en stund. Midtveis-evalueringene gjennomføres i perioden 2020-2022.

Trinn 5 er en sluttevaluering av hvert tiltak, med enda en ny datainnhenting og analyse mot slutten av evalueringsperioden. Sluttevalueringene vil pågå i 2023 og 2024.

Trinn 6 er en tverrgående analyse, samlet vurdering av tiltakene og kompetansestrategien og anbefaling i en sluttrapport i 2024.

1.5.2 Evalueringsmodell

Vi benytter en målorientert evalueringsmodell for å gjennomføre følgeevalueringen av de fem tiltakene i

kompetansestrategien. Denne evalueringsmodellen er ofte benyttet i evalueringer av store offentlige tiltak og programmer, eksempelvis av OECD og NORAD.

Evalueringsmodellen tar utgangspunkt i fem evalueringskriterier tiltakene skal vurderes etter:

- Implementering
- Effekt
- Måloppnåelse
- Relevans
- Bærekraft

Til hvert evalueringskriterium er det definert evalueringsspørsmål og indikatorer, se Tabell 1-1.

Tabell 1-1: Evalueringskriterier, evalueringsspørsmål og indikatorer

Evalueringskriterium	Overordnede evalueringsspørsmål	Indikatorer
Implementering (Hvordan tiltaket er iverksatt)	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan ble tiltaket gjennomført? • Hva var drivere og hindre i gjennomføringen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Rekruttering av deltakere til tiltaket • Organisatoriske drivere og hindre for rekruttering • Gjennomføring av tiltaket • Kostnader
Effekt: brukereffekt og samfunnseffekt (Direkte virkninger av tiltaket)	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke virkninger hadde tiltaket for barneverntjenesten og eventuelle andre deltakerne i tiltaket (brukereffekt)? • Hvilke virkninger hadde tiltaket for mottakere av barnevernets tjenester (samfunnseffekt)? 	<p>Brukereffekter (tiltaksspesifikke)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kompetanseheving/utvikling for deltakere/målgruppe • Kompetanseheving/utvikling benyttet i tjenesten • Samarbeid om kvalitetsutvikling, mellom kommuner og mellom barneverntjeneste og administrativ/politisk ledelse • Utviklingsprosjekter • Oversikt over områder med behov for innsats • Redusert sårbarhet i små kommuner • Andre virkninger (inkl. utilsiktede) <p>Samfunnseffekter (tiltaksovergripende):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet • God kvalitet over hele landet
Måloppnåelse (Om/i hvilken grad målet for tiltaket oppnås)	<ul style="list-style-type: none"> • Samsvarer effektene med målene for tiltaket? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitativ vurdering i lys av tiltaksspesifikke mål og mål for kompetansestrategien
Relevans (Hvorvidt tiltaket treffer behovet det er ment å dekke)	<ul style="list-style-type: none"> • Var tiltaket relevant for å løse problemer tiltaket og kompetansestrategien var ment å løse? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitativ vurdering av hvorvidt behovet dekkes
Bærekraft (Hvorvidt effekter vedvarer over tid, etter at tiltaket er avsluttet)	<ul style="list-style-type: none"> • Vedvarer virkningene av tiltaket over tid etter at tiltaket er avsluttet? Hvorfor/hvorfor ikke? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitativ vurdering av opprettholdelse, spredning og videreutvikling av kompetansen i tjenesten

Evalueringskriteriene og evalueringsspørsmålene er overordnede og lar seg ikke nødvendigvis enkelt måle eller vurdere direkte. For å besvare evalueringsspørsmålene utvikler vi indikatorer for hvert tiltak. Indikatorer er konkrete forhold som skal belyses i evalueringen. En indikator belyser et forhold, direkte eller indirekte. Det kan være et forhold, eller en utvikling, som måles kvantitativt eller vurderes kvalitativt og som gir et signal om en tilstand eller endring i en tilstand. Indikatorene måles ved å bruke tilgjengelig informasjon forut for evalueringen og ved data som hentes inn under følgeevalueringen gjennom dybdeintervjuer, dokumentstudier, spørreundersøkelser og statistikk (se kapittel 0). Indikatorene bidrar til å sannsynliggjøre (grad av) oppfyllelse av evalueringskriteriene.

Implementering

Kriteriet implementering belyser hvordan tiltaket er iverksatt (gjennomført) og hva som eventuelt var drivere eller hindre for implementeringen av tiltaket. For implementering har vi definert flere indikatorer. Disse beskriver hvordan deltakere (f.eks. barneverntjenesten) har blitt rekruttert til tiltaket, herunder om de har ønsket å delta eller blitt foreslått som deltakere av andre aktører (f.eks. fylkesmennene). Videre illustrerer de eventuelle organisatoriske drivere eller hindre i rekrutteringen, for eksempel kapasitet og motivasjon blant potensielle deltakere. Implementering er også direkte knyttet til selve gjennomføringen av tiltaket, for eksempel informasjon og kommunikasjon til deltakere før og underveis, om deltakelse er forankret i kommunen og hvilke aktiviteter som er gjennomført. I tillegg er kostnadene ved tiltaket en indikator for implementeringen. Alle forhold ved implementeringen av tiltakene vil i neste omgang kunne ha betydning for de øvrige kriteriene, særlig for tiltakets effekt og måloppnåelse.

Effekt

Kriteriet effekt beskriver de direkte virkningene av tiltaket. Vi har delt dette i to deler:

- Brukereffekter
- Samfunns effekter

Brukereffekter er virkninger av tiltaket for deltakerne/målgruppen for tiltaket, for eksempel barneverntjenester. I Tabell 1-1 er det skissert virkninger som gjelder i større eller mindre grad for de ulike tiltakene. Dette omfatter kompetanseheving/-utvikling, om dette benyttes i tjenesten, samarbeid om kvalitetsutvikling mellom kommuner og mellom administrativ/politisk ledelse og barneverntjeneste i en kommune, gjennomførte utviklingsprosjekter, bedre oversikt over områder med behov for innsats (for kommuner og andre aktører som f.eks. fylkesmenn), redusert

sårbarhet i små kommuner og andre (eventuelt positive og negative utilsiktede) virkninger.

Samfunns effekter er virkninger som tiltakene fører til for mottakere av barnevernets tjenester og samfunnet for øvrig, herunder barn og unge, familier og pårørende. Samfunns effektene er direkte knyttet til kompetansestrategiens hovedmål om å gi tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet og sikre god kvalitet over hele landet. Data som kan bidra til å belyse disse forholdene danner grunnlag for å vurdere samfunns effekter av tiltakene.

Måloppnåelse

Måloppnåelse dreier seg om eller i hvilken grad målene for tiltaket er oppnådd. Dette innebærer å vurdere om resultatene/effektene samsvarer med målet man ønsket å oppnå. For kriteriet måloppnåelse foretas det en kvalitativ vurdering av graden av oppfyllelse av tiltaksspesifikke mål og mål med kompetansestrategien som helhet.

Relevans

Kriteriet relevans beskriver om tiltaket treffer det behovet det er ment å dekke. Dette innebærer å vurdere om tiltaket var relevant for å løse de problemene eller utfordringene tiltaket (og kompetansestrategien) er ment å løse. Tiltakenes og strategiens relevans drøftes med utgangspunkt i en kvalitativ vurdering.

Bærekraft

Kriteriet bærekraft omhandler i hvilken grad effektene av tiltakene vedvarer over tid etter at tiltakene er avsluttet. I denne følgeevalueringen skal vi beskrive hvordan kompetansen blir opprettholdt, videreutviklet og spredt i tjenestene. Dette kriteriet vurderes mot slutten av evalueringsperioden, når tiltakene er gjennomført og (eventuelt) avsluttet. Selv på dette tidspunktet vil det imidlertid være noe begrenset grunnlag for å vurdere bærekraft, da vi ikke følger effektene i etterkant av strategiperioden.

1.5.3 Data- og informasjonsgrunnlag

Til statusmålingen i denne rapporten har vi hentet inn data for å belyse evalueringsspørsmålene og indikatorene og som det på nåværende tidspunkt er mulig og relevant å belyse. Vi har benyttet følgende metoder for å hente inn data og informasjon fra ulike kilder:

- Dokumentstudier av relevant litteratur
- Dybdeintervjuer med involverte aktører
- Kvantitative data fra SSB og fra kommunemonitor for barnevern (mottatt fra Bufdir)
- Elektroniske spørreundersøkelser

Utover disse informasjonskildene har vi deltatt som observatører i en to-dagers fellessamling med

deltakende tjenester og veiledere i tiltaket veiledningsteam i mars 2019, samt diskutert kompetansestrategien og tiltakene i en rekke møter med ansvarlige for de enkelte tiltakene i Bufdir.

Dokumentstudier

Dokumentstudier innebærer innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata, og kan gi innsikt i både kvalitative data og kvantitative data fra statistisk materiale.

Til evalueringen har vi gjennomgått relevant litteratur som bakgrunnsmateriale før selve gjennomføringen av evalueringen. Vi har tatt utgangspunkt i BFDs strategidokument *Mer kunnskap – bedre barnevern* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017) og bakgrunnsmateriale fra Bufdir om de ulike tiltakene. Dette inkluderer informasjon om kompetansestrategien som helhet, informasjon sendt ut fra Bufdir til fylkes-

mennene, mal for rapportering fra fylkesmenn og Bufdirs beskrivelse av krav og forventninger til operativ ledelse i barnevernet. Vi har også gjennomgått referater fra tre møter med referansegruppen i 2017, med innspill til tiltaksutforming. Utover dette har vi utført en litteraturgjennomgang, hvor NIFU sin kartlegging av kompetanse i det kommunale barnevernet (Røsdal, Nesje, Aamodt, Larsen, & Tellmann, 2017) og Bufdir sin kartlegging av kompetansebehov i barnevernet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018) er særlig relevant litteratur.

Vi har også gjennomgått dokumentasjon som er spesifikk for tiltakene i følgeevalueringen, herunder tildelingsbrev til kompetansesentrene og spesifikke avtaler med disse. Tabell 1-2 viser en oversikt over den mest sentrale litteraturen som er benyttet til statusmålingen for hvert av tiltakene.

Tabell 1-2: Oversikt over tiltaksspesifikk litteratur til statusmålingen

Tiltak	Litteratur
Kommunale læringsnettverk	<ul style="list-style-type: none"> • Bufdirs retningslinjer for læringsnettverk og informasjon om tilskuddsordningen (informasjon til fylkesmenn) • Rapportering fra fylkesmenn til Bufdir
Dialogmøter	<ul style="list-style-type: none"> • Bufdirs modell for dialogmøter • Fylkesmennenes referater fra gjennomførte dialogmøter
Veiledningsteam	<ul style="list-style-type: none"> • Oppdragsavtale med RKBU Midt Norge og maler for avtale med veilederne • Veiledningsteam i kommunalt barnevern, Rapport 1, 30. november 2018 (RKBU Midt-Norge, 2018) • Veiledningsteam i kommunalt barnevern, Rapport, 2019 (RKBU Midt-Norge, 2019) • Easyfact-spørreundersøkelse blant veiledere i veiledningsteam, desember 2018 • Midtveisevalueringer fra deltakertjenestene, juni 2019
Tjenestestøtteprogrammet	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluering tjenestestøtte til kommunalt barnevern – organisering, implementering og gjennomføring av tjenestestøtten – delrapport 1. NIFU-rapport 2018:6 (Aamodt, Røsdal, Nesje, & Larsen, 2018) • Evaluering tjenestestøtte til kommunalt barnevern – relevans, kompetanseheving og endring i praksis – delrapport 2. NIFU-rapport 2018:15 (Røsdal & Nesje, 2018) • Rapport om tjenestestøtteprogrammet 2017 (fra prosjektets kjernegruppe 1.2.2018) • Prosarapport om tjenestestøtteprogrammet 2018 (fra RBUP Øst og Sør, RVTS Sør, RKBU Nord, Midt, Vest 1.2.2019) • Føringer for videreutvikling av tjenestestøtteprogrammet 2018 fra Bufdir, tilskuddssøknader fra RRUP øst og sør for 2018 og 2019, tilskuddsbrev fra Bufdir til RBUP Øst og Sør for 2018 og 2019 • Evaluering av tjenestestøtteprogrammet – relevans kompetanseheving og endring i praksis – evaluering av andre gjennomføring av tjenestestøtteprogrammet. NIFU-rapport 2019:6. • Prosesslederperm tjenestestøtteprogrammet 2019
Videreutdanninger	<ul style="list-style-type: none"> • Emne- og studieplaner/opplæringsplaner fra videreutdanningene • Rapportering til Bufdir juni/august 2019 fra studiestedene • Tilgjengelige evalueringer fra deltakere på videreutdanningene • Bufdirs kontrakter med videreutdanningene

Dybdeintervjuer med involverte aktører

Intervjuer med informanter innebærer innsamling, behandling og tolkning av primærdata (egeninnsamlede data). Intervjumetodikk benyttes normalt for å innhente kvalitativ dybdeforståelse fra relevante aktører om et forhold eller en problemstilling. Hensikten med intervjuene er å innhente informasjon som enten er vanskelig eller ikke mulig å

innhente via spørreundersøkelser, og som ikke finnes i eksisterende datakilder.

De mest sentrale kildene til informasjon i evalueringen er aktørene som er involvert i tiltakene. Tabell 1-3 viser en oversikt over hvilke aktører vi har involvert i dybdeintervjuer som en del av datainnsamlingen til statusmålingen:

Tabell 1-3: Aktører i dybdeintervjuer til statusmålingen

Aktør	Antall/beskrivelse
Fylkesmenn	Alle 10 embeter, fordelt på 12 intervjuer
Ledere i kommunale barneverntjenester	17 barneverntjenester
Administrativ kommuneledelse	Rådmenn i 4 kommuner
Regionale kompetansesentre	4 senterledere, 5 prosessveiledere i tjenestestøtteprogrammet, Senter for ledelse i Trondheim (har bistått i gjennomføring av Veiledningsteam)
Veiledere i tiltaket Veiledningsteam	5 veiledere

Intervjuene er gjennomført våren og høsten 2019. Til alle intervjuene er det utformet tilpassede intervjuguidere. Intervjuguidene er lister med temaer og spørsmål til diskusjon i det enkelte intervju. Intervjuene ble gjennomført på en semi-strukturert måte med bakgrunn i intervjuguidene. Dette innebærer at spørsmål og temaer i intervjuguiden er veiledende. Intervjuguiden fungerer som et verktøy for å sikre at alle relevante problemstillinger, temaområder og spørsmål blir dekket i løpet av intervjuet. Spørsmålene og utdypning av spørsmålene tilpasses intervjuobjektets kjennskap til og erfaringer med kompetansestrategien.

Fylkesmennene

Fylkesmennene har en sentral rolle i kompetansestrategien og vi har derfor valgt å gjennomføre intervjuer med alle embetene. Det er i hovedsak den eller de personene som har vært involvert i gjennomføringen av strategien hos embetene som har deltatt i intervjuene.

Våren 2019 er det 10 fylkesmenn i Norge. Flere embeter ble sammenslått 1. januar 2019. I disse embetene har det vært naturlig at ansvarlige for kompetansesatsingen i de forhenværende fylkene har deltatt sammen i intervjuet. I Vestre Viken, som ble dannet 1. januar 2019, har vi som eneste embete delt opp intervjuene i tre enkeltstående intervjuer, fordi antall deltakere ellers ville blitt for mange. I Vestre Viken har vi gjennomført enkeltstående intervjuer med Buskerud, Oslo og Akershus, og Østfold. Til sammen har vi dermed gjennomført 12 intervjuer med fylkesmennene, med varighet halvannen til to timer.

Intervjuene med fylkesmannsembetene berørte følgende temaer:

- Embetenes overordnede vurdering av kompetanseutfordringer i det kommunale barnevernet i fylket

- Status for implementering av kompetansesatsingen og tiltakene i fylket
- Foreløpige effekter av, vurderinger av og innspill til hvert av de fem tiltakene
- Fylkesmannsembetenes rolle opp mot de kommunale barneverntjenestene

Barnevernledere og kommuneledere

Våren 2019 har vi gjennomført 13 intervjuer med ledere i kommunale barneverntjenester og 4 intervjuer med administrative ledere i tilhørende kommuner.

8 av barneverntjenestene ble valgt ut på bakgrunn av deltakelse i dialogmøter og/eller læringsnettverk, og har fortrinnsvis blitt intervjuet om disse to tiltakene. Vi startet med å velge ut 10 tjenester med hensyn til variasjon i følgende kriterier; geografi (representasjon fra ulike fylker), tjenestens størrelse, resultat fra trafikklysmåling i 2018² og status for interkommunalt samarbeid. Det ble gjennomført intervju med de 8 tjenestene som besvarte intervjuforespørselen.

De resterende 5 barneverntjenestene som deltok på intervju ble intervjuet fordi de er deltakere i tjenestestøtteprogrammet med oppstart vår 2019. Disse tjenestene er intervjuet om forventninger til tjenestestøtteprogrammet og om erfaringer med de øvrige tiltakene. Intervjuene varte omkring 1 time.

For de 8 barneverntjenestene som ble valgt ut på bakgrunn av deltakelse i dialogmøter og/eller læringsnettverk, har vi også gjennomført intervjuer med kommuneledelsen tilknyttet 4 av disse tjenestene (rådmann eller assisterende rådmann). To av intervjuene med kommuneledelse dekker barneverntjenester i interkommunalt samarbeid, og vi har da valgt å intervju ledelsen i en av kommunene som ikke er vertskommune for tjenesten.

Høsten 2019 har vi intervjuet barnevernledere i 4 tjenester som deltar i første runde av veiledningsteam.

² Se kapittel 4.2 om Trafikklyskindikatorer

Intervjuene med barnevernledere varte i omkring en time og berørte tjenestens kompetanseutfordringer, implementering av tiltakene tjenesten har deltatt i, samt effekter og vurderinger av tiltakene og kompetansestrategien som helhet.

Intervjuene med kommuneledere varte i omkring en halv time og berørte kompetanseutfordringer i barneverntjenesten, ledelsens eierskap til tjenesten og vurdering av tiltakene og kompetansestrategien som helhet i den grad informanten hadde kjennskap til dette.

De regionale kompetansesentrene

Våren 2019 har vi intervjuet leder ved kompetansesentrene som er involvert i kompetansestrategien (RBUP, RKBU Sør og Øst, RKBU Nord, RKBU Midt, RVTS Sør) og sentrale medarbeidere i tjenestestøtteprogrammet, inkludert fem prosessveiledere tilknyttet tjenestestøtteprogrammet/læringsnettverk.

Intervjuene med senterledere og sentrale medarbeidere varte i omkring en time og berørte følgende:

- Deres vurderinger av kompetanseutfordringer i kommunalt barnevern
- Implementering av tjenestestøtteprogrammet og læringsnettverk i regionen
- Effekter av, vurderinger av og innspill til alle tiltakene og strategien som helhet

Høsten 2019 har vi intervjuet senterleder ved RKBU Midt en andre gang om tiltaket veiledningsteam og en av de innleide konsulentene fra Senter for ledelse i Trondheim som har vært sentrale for gjennomføringen av tiltaket veiledningsteam.

Nøkkeltall om kommunale barneverntjenester fra SSB og kommunemonitor

Vi har innhentet nøkkeltall for status for de kommunale barneverntjenestene basert på data fra SSB og kommunemonitor fra perioden 2015-2017. Nøkkeltallene er valgt ut som kvantitative indikatorer på områder i tjenestene der tiltakene kan forventes å ha en forbedrende effekt, herunder fristbrudd i undersøkelsessaker og fosterhjemsoppfølging.

I denne rapporten benyttes disse nøkkeltallene for å belyse overordnet status ved oppstart av tiltakene på tvers av barneverntjenestene i Norge. Hensikten er å legge frem en nullpunktmåling på disse indikatorene, som vi vil følge opp i senere statusmålinger for å belyse utviklingen gjennom tiltaksperioden.

Fra SSB har vi innhentet følgende data på kommunenivå:

- Befolkningstall (tabell 07459)
- Årsverk i barneverntjenesten (tabell 09086)
- Organisatoriske forhold (tabell 12115)
- Data på meldinger, undersøkelser og tiltak (tabell 12189, tabell 12286 og tabell 12276)

I tillegg har vi benyttet data fra kommunemonitor for barnevernet, mottatt fra Bufdir.³ Disse dataene belyser forhold som antall og andel fristbrudd og andel barn i hjelpetiltak med tiltaksplan. De viser også utvalgte nøkkeltall på flere indikatorer innen kategoriene dekningsgrad og kapasitet, kvalitet, økonomi og enkelte bakgrunnsvariabler.

Kommunemonitor som Bufdir utgir årlig inneholder «Trafikklysindikatorer» for hver enkelt barneverntjeneste. Disse indikatorene danner til sammen grunnlag for en sortering av tjenestene som enten røde, gule eller grønne, etter grad av oppfyllelse på tre indikatorer. De tre indikatorene er:

- Andelen tilsyn i fosterhjem som ikke er oppfylt
- Andelen fristbrudd i undersøkelsessaker
- Andel oppfølging og kontroll i fosterhjem som ikke er oppfylt

I kommende rapporter planlegger vi å presentere utviklingen i disse indikatorene både på nasjonalt nivå og for grupper av tjenester avhengig av hvilke tiltak de har deltatt i, for å belyse i hvilken grad tjenestene har hatt en positiv utvikling gjennom tiltaksperioden.

Elektroniske spørreundersøkelser

Det er gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser i undersøkelsene av henholdsvis tiltaket videreutdanning og Tjenestestøtteprogrammet.

For tiltaket videreutdanning ble det gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser: En til studentene på Barnevernledelse som fullførte studiet høsten 2018, og en til studenter på de øvrige videreutdanningene som fullførte våren 2019. Begrunnelsen for å sende ut to undersøkelser var å tilpasse spørsmålene noe fordi deltakerne på Barnevernledelse er ledere i barnevernet, mens de øvrige videreutdanningene i hovedsak retter seg mot medarbeidere. Hensikten med undersøkelsene var å få studentenes vurderinger av hvordan det var tilrettelagt for å kunne delta på videreutdanningen, vurdering av gjennomføring av utdanningen mht informasjon, læringsutbytte, undervisningsopplegg mm, samt vurdering av egen

³ Data fra kommunenes innrapportering til SSB-KOSTRA. Dataene er basert på uttrekk fra kommunenes klientadministrative barnevernssystemer.

kompetanse før og etter studiet og mulighetene for å ta kompetansen i bruk.

Undersøkelsen ble sendt ut i slutten av mai/begynnelsen av juni fra studiestedene via systemet CANVAS. For studentene på Barnevernledelse ble det sendt direkte henvendelse til studentene fra ansvarlig for programmet. Det ble sendt to purringer fra studiestedene. Barnevernledelse hadde en tettere oppfølging.

Totalt sett svarte 27 personer fra Barnevernledelse, hvorav 26 fra kommunalt barnevern. Totalt svarte 74 personer fra de øvrige videreutdanningene på undersøkelsen, hvorav 69 fra kommunalt barnevern. De som krysset av for at de ikke var ansatt i kommunalt barnevern ble rutet ut av undersøkelsen og svarte ikke på øvrige spørsmål.

I og med at undersøkelsen ble sendt ut uten at vi hadde mottatt e-postadresser, kan vi ikke angi absolutt svarprosent, men dersom vi antar at undersøkelsen er sendt til alle deltakere som avsluttet studiet i 2019 og for Barnevernledelse i 2018, er svarprosenten på undersøkelsen for Barnevernledelse 87 prosent⁴ og for de øvrige utdanningene samlet sett 38 prosent⁵.

For tiltaket Tjenestestøtteprogrammet ble det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse som ble sendt ut til deltakere som deltar i Tjenestestøtteprogrammet i 2019. Undersøkelsen ble sendt ut til ledere og øvrige ansatte i

deltakertjenestene på et tidspunkt der de enten ikke hadde deltatt på samling, eller hadde deltatt på en til to samlinger. Hensikten med undersøkelsen var å samle breddedata blant deltakere i programmet, spesielt knyttet til hvordan informasjon og kommunikasjon i programmet har vært, motivasjonen til deltakerne før deltakelse i programmet/tidlig i deltakelsen i programmet, hvordan forankringen av programmet oppleves og hvordan de som har deltatt på samling opplever gjennomføringen, tilpasningen og det faglige innholdet på de samlingene de har deltatt på. Spørreundersøkelsen ble sendt ut fra kompetansesentrene til sine klynger. I forbindelse med utsendelsen av spørreundersøkelsen oppsto en misforståelse, og undersøkelsen ble sendt også til enkelte tjenester som hadde deltatt i 2018. Innretningen på utsendelsen av undersøkelsen gjør at det ikke er mulig å fjerne disse deltakerne fra utvalget, men det antas at dette ikke er et betydelig antall deltakere. Det ble sendt ut flere påminnelser om undersøkelsen, og i påminnelsene ble deltakere fra 2018 fjernet.

Totalt sett svarte 151 personer på undersøkelsen, hvorav 18 var barnevernledere. Det kom svar i undersøkelsen fra alle de 8 fylkene som har klynger i programmet i 2019.⁷ I og med at undersøkelsen ble sendt ut uten at vi hadde mottatt e-postadresser, kan vi ikke angi absolutt svarprosent, men dersom vi antar at undersøkelsen er sendt til alle deltakere i 2019, er svarprosenten på undersøkelsen 36 prosent.

⁴ N=26

⁵ N=69

⁶ Antallet svar for de ulike utdanningene fordeler seg med 30 prosent på Juss i barnevernfaglig arbeid (det er ikke skilt på om utdanning er tatt på hhv UiS eller OsloMet), Relasjonskompetanse 37 prosent, Barnevernfaglig veiledning 44 prosent og Barnets beste 46 prosent (det er ikke skilt på om utdanningen er tatt på hhv OsloMet eller HVL). Figurene presenterer resultater fra hhv Barnevernledelse og de

øvrige utdanningene. Der det ser ut til å være tendenser til forskjeller mellom utdanningene kommenterer vi dette ⁷ Antallet svar i de ulike fylkene fordelte seg relativt jevnt med 8 % av respondentene fra hhv. Nordland, sogn og Fjordane og Hedmark, 12 % fra Buskerud, 13 % fra Oppland, 15 % fra Trøndelag, 17 % fra Telemark og 20 % fra Rogaland. Antallet svar per fylke blir likevel for lavt til at det kan gjøres separate analyser fylkesvis. Alle figurer i rapporten er dermed på nasjonalt nivå.

2. Læringsnettverk

I 2018 fikk fylkesmennene i oppdrag å etablere kommunale læringsnettverk i hvert fylke, med mål om å skape fagfellesskap og samarbeid om kvalitetsutvikling og lokale tilbud på tvers av barneverntjenestene. Våren 2019 har noen nettverk kommet godt i gang, mens mange nettverk foreløpig ikke ser ut til å fungere etter hensikten. Foreløpige effekter i de nettverkene som har funnet en god form tyder imidlertid på at tiltaket er svært godt egnet for å møte tjenestenes utfordringer. For at tiltaket skal fungere godt også for resterende nettverk anbefaler vi enkelte justeringer i tiltakets form.

2.1 Om tiltaket

2.1.1 Innhold

I 2018 fikk fylkesmennene i oppdrag å etablere kommunale læringsnettverk i hvert fylke. Et kommunalt læringsnettverk består av flere kommuner som danner fagfellesskap og initierer utviklingsprosjekter. De kommunale læringsnettverkene skal legge til rette for kollegaveiledning, og gi støtte i arbeid med enkeltsaker.

Figur 2-1 gir en oversikt over tiltaket kommunale læringsnettverk.

Figur 2-1: Oversikt over tiltaket

Målgruppe	Rolle/oppgave	Mål
Kommunen (ledelse/ barnevernstjeneste)	<ul style="list-style-type: none">Sammen med fylkesmennene utvikle plan for kompetanse- og kvalitetsutvikling og igangsette utviklingsprosjekterSikre forankring av beslutninger om utviklingsprosjekter og samarbeid i læringsnettverket i egen kommuneledelse.	<ul style="list-style-type: none">Bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling.Styrke kommunenes oppfølging av utsatte barn og familier gjennom utvikling av lokale tjenester og tilbud.Bidra til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene.
Fylkesmannen	<ul style="list-style-type: none">Informere om, etablere og følge opp nettverk i fylketEtablere samarbeid mellom nettverk og relevante kompetansemiljøerFå en bedre oversikt over områder kommunene ser behov for å jobbe medDisponere stimuleringsmidler	

Læringsnettverkene skal være kvalitetsutviklende for alle typer kommuner, uavhengig av størrelse, kompetanse og sårbarhet. Det skal derfor være rom for flere prosjekter som dekker ulike kommuners behov. Kommunene i nettverket kan ha til dels ulike behov for tjeneste- og tiltaksutvikling. De enkelte læringsnettverkene kan derfor planlegge og iverksette prosjekter som omfatter ulike grupper av kommuner. Eksempler på utviklingsprosjekter eller aktiviteter i læringsnettverk er blant annet (listen er ikke uttømmende)⁸:

- Utvikle, prøve ut, videreutvikle og/eller innføre nye hjelpetiltak
- Kompetanseheving på og/eller utprøving av bestemte metoder eller verktøy

- Felles lederutvikling eller veiledningsfora for kommuner i nettverket
- Felles kompetansebygging/tiltak rettet mot minoriteter i barnevernet
- Etablering av felles tilbud (eks. barnevernvakt, fosterhjemsoppfølging e.l.)
- Utvikle samarbeidsformer mellom barnevern og andre tjenester

Kommunale læringsnettverk er inspirert av erfaringer i tidligere Nord-Trøndelag, der kommunene har etablert lignende nettverk med hjelp fra fylkesmannen og KS. Samarbeidet har blant annet resultert i felles lederutvikling for barnevernledere og felles barnevernsvakt.

⁸ Jf. Bufdir: Retningslinjer for etablering av kommunale læringsnettverk

I det følgende beskriver vi mål, målgruppe og modell for gjennomføring av læringsnettverk slik det er beskrevet i Bufdirs retningslinjer for tiltaket.

2.1.2 Mål

Formålet med kommunale læringsnettverk er å bidra til kvalitetsutvikling i det kommunale barnevernet gjennom drøftinger, erfaringsutveksling og felles utviklingstiltak mellom kommunene.

Samarbeidet mellom kommuner skal resultere i sterkere fagmiljøer og utvikling av hjelpetilbud som er godt tilpasset behovene til barn og familier i barnevernet. Samarbeidet mellom ulike barnevernstjenester skal også gi bedre muligheter for veiledning og kollegastøtte for de ansatte.

Målene med tiltaket er:

- Å bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold
- Styrke kommunenes oppfølging av utsatte barn og familier gjennom utvikling av lokale tjenester og tilbud
- Bidra til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene

2.1.3 Målgruppe

Målgruppen for kommunale læringsnettverk er kommunenes barneverntjeneste, med barnevernledelsen og kommuneledelsen som har ansvar for barneverntjenesten. Deltakelse i nettverkene er frivillig, men fylkesmennene skal ha særskilt oppmerksomhet mot kommuner som har behov for kvalitetsutvikling.

Kommuner/barneverntjenester som deltar i læringsnettverk bør stille med minimum to personer, hvorav én deltaker bør være fra barneverntjenestens eller kommunens ledelse.

2.1.4 Gjennomføring

Det er fylkesmennene som har ansvar for å informere om, rekruttere kommuner og følge opp læringsnettverk i fylket. Gjennom de kommunale læringsnettverkene og nettverkene aktiviteter skal fylkesmennene få en bedre oversikt over hvilke utfordringer kommunene selv ser behov for å jobbe med. De kommunale læringsnettverkene skal vare ut perioden for kompetansestrategien (2018-2024).

De kommunale læringsnettverkene skal velge en leder for nettverket og vurdere å etablere en styringsgruppe. Hvis det er hensiktsmessig kan det etableres flere læringsnettverk i fylket for å tilpasse nettverks-

dannelsen etter geografiske forhold, eksisterende samarbeidsstrukturer eller andre forhold.

Fylkesmannen kan ved etableringen av nettverkene ta utgangspunkt i og bygge videre på eventuelle lederforum, nettverk og/eller samarbeidsprosjekter som allerede er etablert mellom kommuner i fylket. Der forholdene ligger til rette for det, bør fylkesmannens arbeid skje i samarbeid med KS lokalt.

Fylkesmannen skal også etablere samarbeid mellom nettverket og relevante kompetansemiljøer. Dette kan være forskningsmiljøer med god kunnskap om barnevernet, kunnskaps- og kompetansesentre på barnevernsområdet, høyskoler og universiteter.

Sammen med fylkesmennene skal kommuner i læringsnettverk utvikle en plan for kompetanse- og kvalitetsutvikling for kommunene i nettverket og sette i gang utviklingsprosjekter, med utgangspunkt i nasjonale anbefalinger og lokale risiko- og tilstandsvurderinger.

De deltakende kommunene må sikre nødvendig forankring av beslutninger om utviklingsprosjekter og samarbeidet i læringsnettverket hos kommuneledelsen i egen kommune.

2.1.5 Kostnader

Kommuner i læringsnettverk kan søke om stimuleringsmidler til gjennomføring av utviklingsprosjekter fra fylkesmannen. Det ble i utgangspunktet bevilget 9,5 millioner kroner til fylkesmannsembetene for denne typen tiltak i 2018, og 9,75 millioner kroner i 2019, med en ramme fra 50.000 til 500.000 kroner per utviklingsprosjekt⁹.

Våren 2019 ble det i tillegg bevilget ytterligere 25 millioner kroner til å styrke kommunenes oppfølging og veiledning av fosterhjem gjennom tiltaket læringsnettverk. Tilleggsmidlene ble distribuert til fylkesmennene mai 2019. Informasjonsinnsamlingen til denne statusrapporten er gjort i forkant av denne tildelingen og rapporten dekker dermed ikke effekter av disse midlene. Dette vil dekkes i neste statusrapport.

Stimuleringsmidlene kan for eksempel brukes til å dekke kostnader til prosjektledelse eller oppfølging fra eksterne kompetansemiljøer som bistår med opplæring, kvalitetssikring og evaluering.

Bufdir har utarbeidet retningslinjer som gir føringer for tildeling av stimuleringsmidler til utviklingsprosjekter⁶. Det er et vilkår for å motta tilskudd at midlene skal benyttes til utviklingsprosjekter med sikte på tjeneste- og tiltaksutvikling i kommunene som deltar i

⁹ Bufdir (2019). Tilskudd til utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk.

kommunale læringsnettverk. Videre er det et vilkår for stimuleringsmidlene at:

- Utviklingsprosjektet skal omfatte flere kommuner.
- Nettverket samarbeider med kompetansemiljøer i arbeidet med utviklingsprosjektet.
- Nettverket har gjennomført en lokal risiko- og tilstandsvurdering.

I tillegg inneholder Bufdirs retningslinjer for tildeling av stimuleringsmidler noen forutsetninger for fylkesmennenes vurdering og prioritering av søknader. Utover at søknadene skal være realistiske og

inneholde en klar finansieringsplan og budsjett m.m., skal utviklingsprosjektet være forankret i en overordnet plan for kvalitets- og utviklingsarbeid i nettverket.¹⁰

2.2 Implementering

I Tabell 2-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet implementering. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 2-1: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	<ul style="list-style-type: none"> • Antall nettverk og kommuner per nettverk • Antall og sammensetning av deltakere
	Gjennomføring	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjon og kommunikasjon • Organiseringen av nettverkene (f.eks. antall samlinger) • Temaer og utviklingsprosjekter i nettverkene • Ivaretagelse av lokale behov • Forankring av beslutninger i nettverket • Samarbeid med kompetansemiljø • Fylkesmannens rolle (f.eks. tildeling av stimuleringsmidler)
	Organisatoriske drivere og hindre	<ul style="list-style-type: none"> • Kapasitet, kompetanse og motivasjon i barneverntjenesten, i kommuneledelsen og hos fylkesmannen • Ledelse av nettverket • Geografiske forhold • Ressursbruk og forbruk av stimuleringsmidler • Suksesskriterier

2.2.1 Rekruttering

Per mai 2019 var de fleste fylkene fortsatt i en oppstartsfase med implementeringen av læringsnettverk. Dette gjenspeiles i store variasjoner i hvordan nettverkene er organisert og hvilke temaer de arbeider med.

Arbeidet med læringsnettverk er kommet lengst i de fylkene der nettverkene bygger på allerede etablerte fora, for eksempel barnevernledersamlinger som fylkesmennene har drevet. Disse foraene innebærer ofte store samlinger med begrenset mulighet for å etablere fagfellesskap og begrenset mulighet for å fokusere på problemstillinger med utgangspunkt i lokale behov. I andre fylker er læringsnettverkene basert på barnevernledersamlingene (men ikke direkte del av), ofte med flere nettverk som har klart

definerte mål og med en utnevnt leder. I fylker der læringsnettverkene innebærer etablering av helt nye samarbeidsnettverk, er implementering av nettverkene fortsatt i en tidlig fase.

Vår vurdering er således at barnevernleder-samlingene ikke er et egnet fora for læringsnettverkene i seg selv, men at det kan være et naturlig utgangspunkt for etablering av læringsnettverk. Det er avgjørende at tjenestene opplever at de jobber med temaer som «treffer» deres behov, og det er derfor fordelaktig om kommuner i et nettverk ønsker å jobbe med de samme temaene. Likevel er det viktig å skille mellom overbyggende arena for læringsnettverket og de enkelte utviklingsprosjektene i hvert nettverk, og

¹⁰ For søknader i etableringsåret 2018 lempet Bufdirs retningslinjer på dette kravet: Det skal være tilstrekkelig at utviklingsprosjektene bygger på dokumenterte behov i de involverte kommunene. Flere fylkesmannsembeter tolket

dette dithen at det ikke var nødvendig med lokale risiko- og tilstandsvurderinger, så lenge kommunene ble enige om felles utfordringer.

presisere at alle kommuner i et nettverk ikke trenger å delta i alle utviklingsprosjekter.

Antall nettverk og kommuner per nettverk

Det har vært utfordrende å fremskaffe presis dokumentasjon på antall nettverk og antall kommuner per nettverk fra alle fylkene. Informasjonen er basert på fylkesmennenes rapportering til Bufdir om forbruk i forbindelse med tiltakene i kompetansestrategien, samt intervjuer med fylkesmenn og barnevernledere. I enkelte tilfeller opplever vi avvik mellom det som rapporteres fra fylkesmennene til Bufdir, og det som oppgis muntlig i intervjuer. I tillegg gjør den pågående regionreformen det krevende å beskrive nettverksstrukturen i hvert fylke. Vi presenterer derfor ikke en detaljert oversikt over antall nettverk og kommuner per nettverk.

Vårt datagrunnlag illustrerer imidlertid store variasjoner i både antall nettverk og antall kommuner per nettverk i de ulike fylkene. I om lag halvparten av fylkene er alle kommunene i fylket tilknyttet minst ett nettverk. I enkelte fylker har alle kommunene i fylket gått sammen i et stort nettverk, mens det i andre fylker er etablert flere nettverk, med alt fra et par til mange kommuner per nettverk.

Antall og sammensetning av deltakere

Samtidig som det er stor variasjon i nettverksstrukturene, er det også betydelig variasjon i sammensetning av deltakere på samlingene for de ulike nettverkene. I enkelte læringsnettverk er det i hovedsak barnevernledere som deltar, mens det i andre nettverk i hovedsak er saksbehandlere, og i liten grad barnevernledere, som deltar. Noen av nettverkene har også hatt deltakelse fra Bufetat på enkelte samlinger. Vårt inntrykk fra intervjuene er at det i enkelte tjenester er utvalgte medarbeidere som deltar på nettverkssamlinger, mens det i andre tjenester varierer fra gang til gang hvem som deltar.

Vår forståelse fra intervjuene er at administrative ledere i kommunene som regel er informert om, men er selv ikke engasjert i, læringsnettverkene.

Det varierer også i hvilken grad fylkesmenn deltar på læringsnettverkens samlinger. Flere fylkesmenn har deltatt på enkelte nettverkssamlinger, særlig oppstartsamlinger. I andre fylker deltar ikke fylkesmannen i det hele tatt, men mottar referater fra samlingene. Enkelte fylkesmenn oppgir at de deltar på alle samlinger som observatører. Noen fylkesmenn oppgir at det kan være mer aktuelt å delta på nettverkssamlinger fremover, etter hvert som nettverkene kommer i gang med konkret utviklingsarbeid.

Samlet ser vi at arbeidet med rekruttering til læringsnettverk er i gang i alle fylker, men at det er store variasjoner mellom både fylker og nettverk med

henhold til hvilke aktører som er involvert i nettverkene og kontinuiteten i deltakelsen. For å sikre fremdrift i arbeidet mener vi det tydelig bør fremkomme hvilke tjenester og medarbeidere som deltar i hvert enkelt nettverk, og deltakelse bør være forpliktende.

Målgruppen for læringsnettverk er kommuneledelse og ledelsen i barnverntjenestene i samarbeid med Fylkesmannen. Likevel ser vi at kommuneledelsen og fylkesmenn foreløpig i liten grad er involvert i arbeidet med læringsnettverk.

2.2.2 Gjennomføring

Informasjon og kommunikasjon

Bufdir har utarbeidet retningslinjer for etablering av kommunale læringsnettverk og forutsetninger for tilskudd til utviklingsprosjekter i regi av nettverkene. Fylkesmennene har hatt ansvar for å informere om og initiere etablering av nettverkene.

Informasjon og kommunikasjon om læringsnettverk har skjedd på svært ulike måter i de ulike fylkene. I noen fylker er læringsnettverkene en forlengelse av etablerte barnevernlederfora, mens det i andre fylker er etablert nye nettverk med utgangspunkt i problemstillinger/behov som barneverntjenestene opplever.

Mange av aktørene vi snakket med opplevde at det var uklart hva læringsnettverk er og hva det skal være, og at denne uklarheten har forsinket fremdriften. Både fylkesmennene og nettverksdeltakerne har brukt mye tid i oppstartsfasen på å forstå tiltaket. Dette gjelder både hvordan nettverkene skal innrettes, mål for arbeidet og organisering.

Vår vurdering er derfor at informasjon og kommunikasjon om læringsnettverk ikke har vært tydelig nok. Dette kan både skyldes uklar kommunikasjon fra Bufdir eller at tiltaket bevisst har vært lite definert fra Bufdir sin side. Det kan også skyldes manglende informasjon fra fylkesmennene til tjenestene.

Organiseringen av nettverkene

I flere fylker overlapper læringsnettverk med andre nettverk og samlinger. Dette gjør det vanskelig å rendyrke arbeidet i nettverkene. Mange bruker halvårlige barnevernledersamlinger som arena for læringsnettverk, og enkelte var også usikre på om læringsnettverk var det samme som barnevernledersamlingene.

Det er betydelige variasjoner også i antall samlinger for hvert enkelt nettverk. Ettersom mange nettverk fremdeles er i oppstartsfasen har ikke alle nettverkene laget en plan for samlinger fremover. De fleste aktørene vi snakket med oppgir at det blir gjennomført om lag to til fire samlinger per år, mens noen av nettverkene møtes så ofte som hver sjettede uke.

Organiseringen av nettverkene er i mange tilfeller uformell og ikke knyttet til andre, etablerte fora. Vi mener dette forsinker både etablering av samarbeidet i nettverkene og arbeidet med utviklingsprosjektene. Det bør tydeliggjøres for de ulike aktørene hva læringsnettverk er og hvilken struktur og innhold nettverket skal ha. Nettverket bør videre utarbeide en plan for samarbeidsformer og samhandling, både mellom og på nettverkssamlingene, for å sikre fremdrift i arbeidet.

Det har vært hensikten at tiltaket skal være lite definert ovenfra, slik at tjenestene selv i samarbeid kunne definere hva de skulle jobbe med og hvordan de ønsket å jobbe. For mange nettverk har dette vært en suksessfaktor, og det å øke styringen av nettverkene kan i disse tilfellene virke mot sin hensikt. Likevel ser vi at diffuse retningslinjer for mange nettverk har skapt usikkerhet om hva tiltaket skulle være, noe som i kombinasjon med manglende engasjement fra tjenestene har begrenset fremdriften. Vår vurdering er at et mer definert forslag til innretning av nettverkene kunne avhjulpet dette. Samtidig bør utforming av retningslinjene åpne for ulike måter å organisere og drive nettverk på, slik at de som allerede har etablerte samarbeid som de ønsker å videreføre får muligheten til dette.

Temaer og utviklingsprosjekter i nettverkene

I de fleste fylkene er temaene/problemstillingene som nettverkene arbeider med avtalt i forbindelse med barnevernledersamlinger (ofte med innspill/forslag fra fylkesmannen).

Det er særlig fire temaer som går igjen i beskrivelsen av arbeidet i de ulike læringsnettverkene:

- Opplæring og kompetanseutvikling generelt, og for nyansatte spesielt
- Utvikling av felles rutiner
- Utvikling av arbeidet med akuttsaker
- Bedre oppfølging av fosterhjem

I mange nettverk er opplæring og kompetanseutvikling et vesentlig element, enten ved kunnskapsdeling på tvers av tjenester og mellom ansatte innad i en tjeneste, eller ved deltakelse på kurs. Flere nettverk fokuserer på utfordringer knyttet til rekruttering og turnover, herunder hvordan man skal kunne bevare og beholde kompetansen i tjenesten til tross for høy turnover og sykemeldinger. Andre nettverk fokuserer på lederutvikling.

Utvikling av felles rutiner er også et tema i flere nettverk, ofte tett knyttet til arbeidet med opplæring og «(generell) kompetanseutvikling. Eksempler på slike

prosjekter er metodeutvikling for marginaliserte familier, modeller for undersøkelsesarbeid i konfliktsaker, rutiner og metoder for håndtering av høykonfliktsaker, og prosjekter som søker å sikre gode rutiner for etablering og oppfølging av fosterhjem.

Et annet tema som går igjen i flere av nettverkene er utvikling av arbeidet med akuttsaker.¹¹ Ett av disse prosjektene har som formål å skape en felles forståelse for akuttarbeid på tvers av kommuner. Et annet prosjekt har som formål å øke kompetansen i forbindelse med etablering av felles akuttberedskap. En av aktørene vi snakket med oppga at årsaken til at de fokuserer på akuttsaker er at økt kompetanse om akuttsaker er direkte overførbart til andre saker.

Mange nettverk arbeider med bedre oppfølging av fosterhjem. Disse nettverkene arbeider med å styrke kvaliteten i fosterhjemmene og unngå fosterhjembrudd (dvs. utilsiktet flytting fra fosterhjem).

Et annet barnevernsfaglig tema for nettverkene er barnesamtaler. Dette er det eneste temaet vi har fått kjennskap til som helt konkret retter seg mot å utvikle tjenestene.

Vårt inntrykk er at svært mange nettverk fokuserer på kompetansebygging, samt metoder og verktøy for kvalitetsutvikling. Per i dag har en rekke nettverk fokus på felles opplæring, men i liten grad utvikling av lokale tiltak. Vår vurdering er at det bør oppfordres til etablering av utviklingsprosjekter med sikte på å styrke oppfølging av utsatte barn og familier gjennom utvikling av lokale barnevernstiltak.

Ivaretagelse av lokale behov

De fleste aktørene vi har snakket med opplever at lokale behov blir ivare tatt i læringsnettverk. Flere av fylkesmennene påpekte at det er en styrke ved læringsnettverkene at kommunene går sammen om å definere sine behov og skreddersy utviklingsarbeidet ut i fra lokale behov.

Temaene i læringsnettverkene avhenger av størrelsen på kommunene som deltar. I små kommuner er temaer i nettverkene gjerne utfordringer som større tjenester ofte har klart å løse, som for eksempel akuttberedskap. Et annet eksempel er et prosjekt der et samarbeid med en storkommune legger opp til felles opplæring av nyansatte og kollegastøtte på tvers av kommunene.

De fleste barnevernledere vi snakket med fortalte at arbeidet i nettverket tar utgangspunkt i avvikene som er funnet i fylkesmannens tilsynsrapporter, og at arbeidet i nettverket således i stor grad ivaretar

¹¹ I mange av de mindre tjenestene er spørsmålet om akuttsaker knyttet til skjerpede krav om døgnberedskap i barnevernet.

lokale behov. På den annen side opplever noen barnevernledere at problemstillingene og temaene som nettverket tar opp ikke svarer på deres utfordringer. Dette er i noen tilfeller knyttet til at temaene som nettverket fokuserer på er tilpasset større tjenester.

Vår vurdering er at læringsnettverk bør settes sammen av kommuner og barneverntjenester som ønsker å jobbe med samme tema, heller enn å settes sammen basert på andre forhold som geografi eller størrelse. Dette vil sikre at nettverkene jobber med tema som treffer deltakerkommunenes behov, slik at lokale behov ivaretas. Mange av dagens nettverk er sammensatt etter en slik fremgangsmåte, men det er også tilfeller av nettverk som først og fremst er satt sammen basert på geografisk nærhet og hvor tematikken ikke nødvendigvis treffer alle deltakerkommuners behov.

Forankring av beslutninger i nettverket

Arbeidet i læringsnettverkene er i en tidlig fase. Aktørene vi snakket med syntes det var for tidlig å si noe om i hvilken grad beslutninger og arbeidet i nettverket er forankret i egen kommune og i kommuneledelsen. Fylkesmennene visste generelt lite om forankringsarbeidet. Flere barnevernledere vi snakket med informerte om at kommuneledelsen ikke var involvert i arbeidet, men at administrative ledere var orientert om arbeidet i læringsnettverkene.

Vår vurdering er at beslutninger i nettverket foreløpig i liten grad er forankret i kommuneledelsen.

Samarbeid med kompetansemiljø

De fleste læringsnettverkene har etablert et samarbeid med et kompetansemiljø. De fleste nettverkene har samarbeid med ett enkelt kompetansemiljø, mens enkelte har knyttet seg til flere miljøer. Eksempler på kompetansemiljøer som er tilknyttet læringsnettverk er RKBU-ene, RVTS-ene, KS, universiteter og høyskoler.

Kompetansemiljøenes rolle varierer på tvers av nettverkene, avhengig av temaet og arbeidet i nettverket. I nettverk med fokus på opplæring og kompetanseutvikling har kompetansemiljøene en sentral og aktiv rolle, ofte som kurs- og foredragsholdere. I andre nettverk med fokus på barnevernsfaglige utfordringer har kompetansemiljøene en mer tilbaketrukket rolle, der de kommer med innspill og råd. I flere av nettverkene deltar kompetansemiljøene for å presentere seg for barneverntjenestene og informere om hva som er deres ansvar og fokus inn mot tjenestene. I flere av utviklingsprosjektene fungerer kompetansemiljøene som veiledere for prosjektene.

De fleste fylkesmenn og barnevernledere vi snakket med opplevde at samarbeidet med kompetansemiljøene fungerer godt. Enkelte barnevernledere i nettverk i oppstartsfasen var imidlertid fortsatt usikre på hvilken funksjon kompetansemiljøene kunne ha i deres nettverk.

Kompetansemiljøene oppfatter sin rolle i læringsnettverk som del av deres daglige drift, ved at de bistår tjenestene på forespørsel. En medarbeider ved ett av kompetansemiljøene hadde inntrykk av at deres bidrag inn i læringsnettverk i hovedsak gjaldt kurs, og pekte på at dette ofte var en enkel måte for tjenestene å «bruke opp» midler på.

Vår vurdering er at de fleste nettverkene har knyttet til seg et kompetansemiljø og at samarbeidet fungerer godt. For både barneverntjenesten og kompetansemiljøene er det uklart hvilken funksjon kompetansemiljøene kan og skal ha i læringsnettverkene, noe som kan hindre god utnyttelse av kompetansen disse miljøene innehar.

Fylkesmannens rolle

Fylkesmennenes rolle i læringsnettverkene varierer betydelig mellom fylkene. I noen fylker driver fylkesmannen læringsnettverkene, innkaller til og arrangerer samlingene, definerer temaer og inviterer innledere. I andre fylker er fylkesmennene lite oppdatert på hva som skjer i nettverkene. I enkelte fylker har fylkesmannen kun tildelt stimuleringsmidler uten å ha fulgt opp arbeidet i ettertid. Det virker som om arbeidet med læringsnettverk er kommet kortest i noen av disse fylkene.

Vår vurdering er at fylkesmannens rolle i læringsnettverk bør tydeliggjøres for å sikre at nettverk etableres og at arbeidet i nettverket kommer i gang.

Tildeling av stimuleringsmidler

Fylkesmennene har fått tildelt midler som de kan gi til læringsnettverk for utviklingsprosjekter som stimulerer til tjeneste- og tiltaksutvikling for å styrke barnevernets oppfølging av utsatte barn og familier.

Bufdirs forutsetninger for tildeling av stimuleringsmidler setter som vilkår at flere kommuner i et nettverk er engasjert i og deltar i utviklingsprosjektet, at prosjektet samarbeider med relevante kompetansemiljøer og at utviklingsprosjektet er basert på lokale risiko- og tilstandsvurderinger.

I enkelte fylker har det vært få søknader om stimuleringsmidler, og alle som har søkt har fått midler. I andre fylker kom det inn flere søknader enn tilgjengelige midler, og noen søknader ble derfor avslått. Enkelte fylkesmenn har fått tilbakemelding fra kommunene om at søknadsprosessen var komplisert og omfattende.

Bufdir har bedt om at vi vurderer hvorvidt fylkesmennes tildeling av stimuleringsmidler er i tråd med forutsetningene som direktoratet har formulert. Som grunnlag for denne vurderingen har vi bedt et utvalg fylkesmenn om å sende oss søknader, prosjektbeskrivelser, budsjett og fylkesmennes vurdering av søknadene. I mange fylker var søknadsfristen og søknadsbehandlingen for 2019 ikke avsluttet på intervju tidspunktet. Per i dag kan vi derfor først og fremst uttale oss om søknader som er under behandling hos fylkesmennene, og noen utviklingsprosjekter som har fått tilskudd i 2018.

Vår gjennomgang av dette materialet viser at kommunene/barneverntjenestene som har fått tildelt stimuleringsmidler i 2018 møter kravene i henhold til Bufdirs retningslinjer. Utviklingsprosjektene samler tjenester som omfatter flere kommuner, og de er knyttet til ett eller flere kompetansemiljøer.

Flere av søknadene som fylkesmennene har fått for 2019 bærer preg av hastverk. Nettverkene og tjenestene som søker på vegne av nettverkene har fått kort tid til å utforme søknadene. De fleste utviklingsprosjektene som skisseres i søknadene har som formål å arrangere fagsamlinger og felles opplæring for ledere og barnevernsansatte i flere tjenester. utfordringer knyttet til akuttarbeid og akuttberedskap og arbeid med saker som er preget av høyt konfliktnivå mellom foresatte er et tema som flere av søknadene fokuserer på. I vår gjennomgang av totalt 13 søknader (for 2018 og 2019) og prosjektbeskrivelser har vi bare funnet én søknad som eksplisitt ønsker å utvikle og etablere nye kommunale hjelpetiltak i et interkommunalt ressursteam.

Vår vurdering er at fylkesmennes tildeling av stimuleringsmidler i 2018 i all hovedsak var i tråd med Bufdirs retningslinjer. Ved tildeling av midler for 2019 får fylkesmennene en utfordring, ettersom flere søknader ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstiller Bufdirs retningslinjer. Dette gjelder først og fremst søknader om opplæringspakker som beskriver at de vil benytte relevante kompetansemiljøer, uten at det spesifiseres verken hvilke miljøer det dreier seg om eller om det er etablert kontakt med miljøer som anses som relevante.

2.2.3 Organisatoriske drivere og hindre

Kapasitet, kompetanse og motivasjon

Kapasitet, kompetanse og motivasjon i barneverntjenesten, i kommuneledelsen og hos fylkesmannen varierer på tvers av fylkene og kommunene. Flere av fylkesmennene opplever at motivasjonen generelt er høy hos de ulike aktørene (særlig i barneverntjenesten) for å delta i læringsnettverk, men at det ofte er utfordringer knyttet til kapasitet. Begrenset kapasitet ser ut til å være årsaken til at enkelte kommuner ikke deltar i læringsnettverk.

Vår vurdering er dermed at de fleste aktørene fremstår som motiverte for å delta i læringsnettverk, men at kapasitet er et hinder for arbeidet. For å sikre kontinuerlig deltakelse bør læringsnettverk sørge for at arbeidet ikke er for tidkrevende, og at deltakelse oppleves å gi tilsvarende verdi. Dette forutsetter at nettverket tar opp problemstillinger som oppleves som relevante for tjenestens utfordringer og en hensiktsmessig organisering av nettverkene.

Ledelse

Selv om enkelte læringsnettverk opplever at ledelsen har fungert godt, med god støtte fra fylkesmannen, er vårt hovedinntrykk at ledelse av nettverkene ofte er manglende eller sporadisk. I flere av nettverkene er det ikke utnevnt en leder, men fremdriften er i stedet blitt et felles ansvar, avhengig av hvem som har tid og kapasitet. I intervjuene har vi fått beskrevet eksempler der kommuner/barneverntjenester er enige om felles problemstillinger, men der ingen av tjenestene har kapasitet til å koordinere eller lede en felles innsats. I flere av nettverkene har dette bidratt til å redusere fremdriften i arbeidet.

Samlet ser vi at ledelsen av nettverkene i mange tilfeller er utydelig og i noen tilfeller fraværende. Vi mener at det bør oppfordres til at nettverkene utnevner en leder for nettverket, fortrinnsvis en person fra barneverntjenesten i deltakerkommuner som får tildelt en dedikert funksjon og ressurser til å lede arbeidet. Alternativt kan det engasjeres en prosjektleder utenfor nettverket. Vi har sett et eksempel på læringsnettverk som har benyttet en kompetent person utenfra til å lede nettverket, og dette fremstår som vellykket. Dersom det rekrutteres en ekstern leder bør det likevel tas høyde for at dette kan tenkes å redusere det lokale eierskapet til nettverket.

Geografiske forhold

Flere aktører i fylker med store geografiske avstander pekte på at geografiske forhold ofte er et hinder for læringsnettverk. Sammenlåingen av fylkesmannsembeter bidrar til å øke avstander ytterligere. Lange reiseavstander innebærer for mange tjenester at tidsbruken ved deltakelse blir høy. Mange læringsnettverk er derfor også etablert med hensyn til å minimere reiseavstander. Likevel peker enkelte på at man i områder med store geografiske avstander er vant til dette og at det ikke er noe problem.

Vår vurdering er at geografiske forhold ofte er et hinder for læringsnettverk i fylker med store geografiske avstander. Enkelte nettverk etableres på bakgrunn av geografisk nærhet heller enn felles utfordringer og relevante samarbeidsprosjekter, noe som resulterer i at nettverkene blir mindre relevante enn de kunne ha blitt.

Ressursbruk

Fylkesmannens utgifter til stimuleringsmidler til læringsnettverk i 2018 er presentert i Tabell 2-2. I følge denne rapporteringen har fylkesmennene i 2018 samlet tildelt 8,3 millioner kroner i stimuleringsmidler (i denne sammenstillingen mangler informasjon om ressursbruk fra Fylkesmannen i Innlandet).

De fleste barnevernledere vi har snakket med benytter en hel arbeidsdag per nettverkssamling. De fleste bruker bare tid på læringsnettverk i forbindelse med samlingene, som for de fleste gjennomføres et par ganger i året. Det er imidlertid stor variasjon i tidsbruk mellom nettverkene. Enkelte oppgir at de bruker om lag to arbeidsdager i måneden på læringsnettverk. Tidsbruken avhenger imidlertid av hvor godt i gang de ulike nettverkene er med arbeidet; nettverk som fungerer godt og har pågående prosjekter krever naturlig nok mer tid enn nettverk som fortsatt er i en oppstartsfase.

Tabell 2-2: Fylkesmannens forbruk til stimuleringsmidler til læringsnettverk, 2018

Fylke	Forbruk stimuleringsmidler (2018 kroner)
Agder	550 000
Møre og Romsdal	610 000
Nordland	630 000
Oslo og Viken	690 000 (Oslo og Akershus) 560 000 (Buskerud) 590 000 (Østfold)
Rogaland	590 000
Troms og Finnmark	590 000 (Troms) 580 000 (Finnmark)
Trøndelag	620 000
Vestfold og Telemark	550 000 (Vestfold) 550 000 (Telemark)
Vestlandet	650 000 (Hordaland) 500 000 (Sogn og Fjordane)

Kilde: Fylkesmennenes rapportering til Bufdir i 2018. Rapportering mangler fra Fylkesmannen i Innlandet.

Suksesskriterier

Våre informanter peker på flere kriterier som bør være til stede for at læringsnettverkene skal fungere godt:

- Fylkesmannen bør ha en støttende rolle
- Nettverkene må styres av felles behov, ikke størrelse eller geografi

- Tydelig struktur og ledelse av nettverket
- Digitale samarbeidsløsninger og teknisk utstyr
- Deltakelsen bør være kontinuerlig og forpliktende
- Kapasitet - en utfordring er at de små tjenestene ikke har kapasitet til aktiv deltakelse i nettverkene
- Lokalt engasjement

Kontinuerlig og forpliktende deltakelse henger i stor grad sammen med kapasitet hos tjenestene og lokalt engasjement. Det er trolig slik at tjenester som ikke har tilstrekkelig kapasitet eller engasjement for deltakelse bør vurdere om det i det hele tatt er hensiktsmessig å delta i læringsnettverk, både for tjenestens egen del og for de resterende tjenestene i nettverket.

Tjenestene som deltar i læringsnettverk opplever det som en fordel å knytte nettverket til et etablert forum, fremfor å måtte etablere en ny og tidkrevende arena. Enkelte barnevernledere opplever dessuten at det er en fordel med et mindre antall kommuner i nettverk. Fordelene ved det er at det er enklere å treffe lokale behov og for praktisk gjennomføring (finne møtetidspunkt o.l.). Enkelte peker også på at dersom det blir for mange deltakere på en samling blir det ikke anledning for hver enkelt medarbeider å delta aktivt i diskusjonene.

Flere deltakere peker på at det er behov for bedre digitale samarbeidsløsninger og teknisk utstyr, og at det kunne begrenset tidsbruk til reise i forbindelse med samlingene og lette kontinuerlig dialog mellom samlingene.

2.3 Effekter

I Tabell 2-3 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet effekt, fordelt på brukereffekter og samfunns effekter. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 2-3: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap	<ul style="list-style-type: none"> • Har læringsnettverkene ført til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling og/eller etablerer et fagfellesskap på tvers av kommunene?
	Kompetanseøkning	<ul style="list-style-type: none"> • Har læringsnettverkene bidratt til kompetanseøkning i tjenesten?
	Oversikt over områder med behov for innsats i kommunene	<ul style="list-style-type: none"> • Har fylkesmennene fått bedre oversikt over områder med behov for innsats i kommunene?
	Redusert sårbarhet i små kommuner	<ul style="list-style-type: none"> • Har læringsnettverk bidratt til å redusere sårbarheten i små kommuner?
Samfunnseffekt	Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet	<ul style="list-style-type: none"> • Bygger utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad enn i 2018 på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker? • Samarbeider barnevernet med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller i fosterhjem? • Er hjelpen bedre tilpasset det enkelte barn, og tillegges barns medvirkning større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid?
	God kvalitet over hele landet	<ul style="list-style-type: none"> • Er det blitt mer enhetlig praksis i kommunene? • Er det blitt et bedre samarbeid mellom kommuner, og således sterkere fagmiljøer og redusert sårbarhet i små barneverntjenester? • Geografisk variasjon i de ovennevnte punkter: Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter?

2.3.1 Brukereffekter

Ettersom de fleste læringsnettverkene fortsatt er i en oppstartsfase, er det foreløpig tidlig å si noe om effektene av læringsnettverk og tilhørende utviklingsprosjekter. Likevel peker aktørene på flere forventede effekter av læringsnettverkene, herunder

- Økt samarbeid, kunnskapsdeling og erfaringsutveksling
- Kompetanseøkning
- Bedre oversikt over områder med behov for innsats
- Redusert sårbarhet i små kommuner

Økt samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap

Flere av våre informanter mener at læringsnettverk vil bidra til økt samarbeid, kunnskapsdeling og erfaringsutveksling mellom barnevernledere. Flere, spesielt blant fylkesmannsrepresentantene, pekte på at samarbeidet videre bidrar til en bedre oversikt over barnevernets utfordringer i fylket, både hos fylkesmenn og i tjenestene. Aktørene forventer også at fagfellesskap på tvers av kommuner over tid vil bidra til likere kvalitet på tjenestene.

En barnevernleder fremhever at fagfellesskapet på sikt også vil kunne bidra til interkommunale tiltak, selv om tjenesten ikke er interkommunal. Det å kunne dele på enkelte oppgaver og utvikle tiltak sammen, trekkes frem som en viktig forventet effekt av nettverkene.

Enkelte nettverk var allerede godt i gang med å samarbeide før kompetansestrategien. Én fylkesmann fortalte eksempelvis at læringsnettverket hadde etablert en elektronisk plattform for å utveksle erfaringer og jobbe sammen. Fylkesmannen opplevde dette som et svært godt grep for å skape entusiasme og legge til rette for å følge opp faglige spørsmål. En annen fylkesmann nevnte at det var nettopp dette de håpet skulle skje som følge av læringsnettverkene – at tjenestene kunne finne mer strukturerte måter å dele erfaringer på og utvikle sine tjenester.

Samlet kan det forventes at læringsnettverk kan gi økt samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap på tvers av kommuner. Vår vurdering er at dette er delvis gitt ved opprettelse av nettverkene i seg selv, ved at representanter fra ulike tjenester møtes og har faglig utvikling på agendaen. Nettverkene blir fora som kan benyttes til kunnskapsdeling også utover de spesifikke temaene som er på

agendaen. Samtidig er det usikkert hvor langt kvalitetsutviklingen strekker seg innholdsmessig. I noen nettverk ser vi at deltakerne allerede har tilegnet seg erfaringer som kan benyttes til å løfte kvaliteten i egen tjeneste. I mange nettverk ser effekten foreløpig ut til å være begrenset til et felles møtepunkt, uten at det hittil har fremkommet noe faglig utbytte for deltakerne.

Kompetanseøkning kan forventes

Flere barnevernledere vi har snakket med mener at læringsnettverkene gjennom fagfellesskap og kunnskapsdeling vil bidra til kompetanseøkning. Enkelte peker imidlertid på at tiltaket først og fremst øker kompetansen for den enkelte medarbeider som deltar i nettverket og er mindre egnet til å heve kvaliteten på tjenesten som helhet. Også andre aktører var usikre på i hvilken grad læringen i nettverkene overføres tilbake til hele tjenesten.

Vår vurdering er derfor at læringsnettverk, slik det foreløpig er organisert, kan forventes å bidra til kompetanseøkning for de medarbeiderne som deltar, men at det foreløpig mangler mekanismer som sikrer at kunnskapen spres til hele tjenesten.

Oversikt over områder med behov for innsats

Flere av fylkesmennene opplever at læringsnettverkene bidrar til å gi bedre oversikt over områder med behov for innsats i kommunene. En fylkesmann mener at læringsnettverket erstatter den kontakten de har hatt med tjenestene gjennom barnevernledersamlingene. Erfaringen til denne fylkesmannen var at læringsnettverk fungerer som en bedre plattform ettersom kommunene selv setter agenda for samlingene og at dialogen mellom fylkesmannen og kommunene fungerer bedre.

Vår vurdering er at læringsnettverk kan være en god arena for dialog mellom fylkesmannen og kommunene, og at tiltaket således kan forventes å gi fylkesmannen bedre oversikt over områder med behov for innsats. Dette forutsetter imidlertid at fylkesmannen ikke bare initierer, men også følger opp læringsnettverkene. Dette er per i dag ikke tilfelle i alle fylkene.

Redusert sårbarhet i små kommuner

Flere av våre informanter trekker frem at fagfellesskap på tvers av kommunene skaper økt trygghet, særlig i små tjenester, fordi man gjennom samarbeid med medarbeidere fra andre tjenester får flere kollegaer å spille på.

I tillegg til effektene på kompetanse og kvalitet i tjenesten, peker enkelte aktører på at fagfellesskapet som oppstår gjennom læringsnettverk kan bidra til økt trivsel i arbeidshverdagen, som også kan redusere sårbarheten. Både trygghet og trivsel påpekes spesielt av tjenester med få ansatte. En

barnevernleder mener at deltakelse i læringsnettverket bidrar til å gjøre det mer meningsfullt å jobbe i barnevernet. Flere aktører peker på at økt trivsel på sikt vil kunne bidra til å redusere sykefravær og turnover i tjenesten, som er særlig utfordrende i små tjenester.

Læringsnettverk fremstår derfor som er et godt tiltak for å redusere sårbarheten i små kommuner, men også i tjenesten som helhet, gjennom økt fellesskap og trivsel.

2.3.2 Samfunnseffekt

Det er for tidlig å si noe om samfunnseffekter av læringsnettverk. Likevel er vår vurdering, basert på innledende intervjuer med sentrale aktører, at læringsnettverk gjennom kunnskapsdeling, samarbeid og utviklingsprosjekter har potensial til å bidra til tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet og god kvalitet over hele landet.

Læringsnettverk kan bidra til bedre kvalitet i barnevernet, ettersom tiltaket fokuserer på å skape en mer enhetlig praksis i kommunene og et bedre samarbeid mellom kommuner. Mange av utviklingsprosjektene som er satt i gang, for eksempel utvikling av rutiner og metoder for mer enhetlig praksis, tyder på at disse samfunnsmålene kan nås.

Ett av formålene med nettverksarbeidet er å styrke oppfølging av utsatte barn og familier gjennom utvikling av lokale tjenester. Likevel ser vi få eksempler på utviklingsprosjekter der dette er et direkte mål med arbeidet. Vår vurdering er at større fokus på utvikling av lokale tjenester vil være viktig for å nå samfunnsmålene.

2.4 Måloppnåelse

Når det gjelder evalueringskriteriet måloppnåelse vil vi gjøre en vurdering av måloppnåelse basert på målene for læringsnettverk og tiltakets effekt for kompetansestrategien som helhet. Vi vil vurdere følgende indikatorområder:

- Spesifikke mål for læringsnettverk, herunder
 - Å bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold
 - Bidra til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene
 - Bidra til utvikling av lokale tjenester og tilbud
- Overordnede mål for kompetansestrategien, herunder
 - Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet
 - God kvalitet over hele landet

Ettersom arbeidet med læringsnettverk er i en tidlig fase, er det i denne statusmålingen tidlig å vurdere måloppnåelse. Funnene fra statusmålingen tyder på at tjenestene så langt er i gang med arbeidet om å etablere fagfellesskap og samarbeidsprosjekter, men at arbeidet i de fleste fylker fremdeles er i støpeskjeen.

Våre foreløpige vurderinger er:

- Læringsnettverk ligger an til god måloppnåelse når det gjelder å bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold, samt å bidra til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene
- Læringsnettverk ligger an til dårlig måloppnåelse når det gjelder utvikling av lokale tjenester og tilbud
- Læringsnettverk ligger middels an til å nå overordnede mål for kompetansestrategien, og bør i større grad rette sitt arbeid mot utvikling av lokale tjenester for å sikre god måloppnåelse når det gjelder tidligere og bedre hjelp til barn, og god kvalitet over hele landet.

2.5 Relevans

For evalueringskriteriet relevans vurderer vi om målene med tiltaket er relevante for å møte utfordringene i barnevernet, både når det gjelder barnevernfaglige utfordringer og utfordringer i samspeillet mellom barneverntjenesten og kommunens ledelse. Vi vil også vurdere om tiltaket virker å være relevant sett opp mot utfordringene.

De fleste fylkesmennene vurderer læringsnettverk som et godt eller svært godt egnet tiltak for å adressere barnevernets utfordringer i fylket. Flere påpeker at tiltaket er hensiktsmessig for å skape samarbeid på tvers av kommunegrensene, og at dette er særlig nyttig for å styrke sårbare tjenester. Enkelte påpeker at hvor godt egnet tiltaket er avhenger av aktiviteten som skapes i de ulike nettverkene, og at det krever mye tid og kapasitet å sikre et velfungerende nettverk.

Flere barnevernledere synes læringsnettverk er et svært godt egnet tiltak, mens andre er mer usikre på tiltakets egnethet eller mener dette er for tidlig å si noe om. Flere aktører oppfatter modellen for læringsnettverk som uklar, og at det var vanskelig å forstå forskjellen mellom nettverk og prosjekter. Mange oppfatter at læringsnettverket overlapper med barnevernledermøtene. Enkelte opplever at etablering av læringsnettverkene kom brått på, og at det var liten tid til å bidra i etableringen av nettverkene. Flere oppfatter likevel at ideen om å arbeide med saker man strever med i et nettverk er god.

Vår vurdering er at læringsnettverk, dersom det fungerer slik det er intendert, er svært relevant for barneverntjenesten. Likevel oppfattes tiltaket som uklart, og organiseringen av mange nettverk bærer preg av dette.

2.6 Bærekraft

For evalueringskriteriet bærekraft vil vi vurdere om effektene kan forventes å vedvare over tid, etter at tiltaket og programperioden er avsluttet. Vi vil undersøke om tiltakene som er gjennomført i forbindelse med læringsnettverk er videreført, og om tiltaket har ført til en varig bedring av tjenesten.

I midtveis- og sluttevalueringen vil vi vurdere i hvilken grad effektene av læringsnettverk vedvarer over tid, f.eks. i hvilken grad tilegnet kompetanse blir opprettholdt, videreutviklet og spredt i tjenestene. Foreløpige funn er at aktørene er usikre på i hvilken grad kunnskapen tilegnet i læringsnettverk vil bli spredt i tjenestene. Nettverkene som arbeider med utvikling av felles rutiner og maler for saksbehandling vil imidlertid kunne gi bærekraftige resultater.

2.7 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter

Våren 2019 er læringsnettverk i de fleste fylkene fortsatt i en oppstartsfase. For mange aktører er det fortsatt uklart hva læringsnettverk er og hva det skal være. Det er stor variasjon i gjennomføring og status for læringsnettverkene; mens noen er godt i gang (særlig nettverk som har sprunget ut fra eksisterende samarbeidsarenaer), er andre foreløpig i en oppstartsfase. Sistnevnte nettverk kjennetegnes av manglende ledelse og/eller kapasitet/engasjement til å drive arbeidet fremover.

Funn fra denne statusmålingen tyder på at de fleste aktørene er positive til læringsnettverk, og opplever det som et relevant og nyttig tiltak for å møte tjenestenes utfordringer. Mange, særlig i små tjenester, opplever det som svært nyttig å få et større fagfellesskap gjennom nettverkene. Dette forventes å gi økt kompetanse og kunnskapsdeling, som kan heve kvaliteten, særlig i de minste tjenestene. I tillegg til forventninger om økt kompetanse fremstår økt trivsel for deltakerne som en viktig og mer umiddelbar effekt. Flere deltakere opplever at de gjennom fagfellesskapet får flere kolleger og økt støtte i arbeidshverdagen, og at dette bidrar til økt trivsel og en mer meningsfull arbeidshverdag.

Per våren 2019 fungerer læringsnettverk svært godt i enkelte tilfeller, men i mange tilfeller har oppstarten vært treg og foreløpig innretning tyder ikke på at nettverkene fungerer etter hensikten. Vi mener likevel

at tiltaket kan innrettes slik at det kan fungere også i disse tilfellene, dersom det gjøres enkelte justeringer. Samtidig ser det ut til å være en sterk sammenheng mellom hvor godt nettverkene fungerer etter hensikten og deltakernes tidsbruk. I de nettverkene som fungerer godt brukes det mye tid, mens det i de nettverkene som ikke fungerer godt foreløpig er lagt ned begrenset med tid. Det innebærer at kostnaden ved nettverkene som ikke fungerer etter hensikten også er begrenset.

Flere aktører trekker frem tydelig ledelse av nettverket som et suksesskriterium. Dette mangler i mange av nettverkene. I enkelte nettverk er det fylkesmannen som inviterer til og leder nettverksamlinger. En utfordring med dette formatet er at temaene som tas opp ikke nødvendigvis treffer behovene i alle tjenester og at samlingene bærer preg av opplæring og et «stunt»), uten at lærdommen nødvendigvis implementeres i barneverntjenestene.

Aktørene peker på manglende kapasitet som et hinder for nettverksarbeidet. I mange barneverntjenester er de ansatte allerede overarbeidet, og det er vanskelig å finne tid til ledelse og drift av nettverk. Det er derfor avgjørende at det legges opp til at nettverksarbeidet ikke er for tidkrevende. Samtidig mener flere aktører at forpliktende deltakelse er avgjørende for at nettverket skal fungere. Disse to suksesskriteriene – behov for kapasitet og forpliktende deltakelse – kan skape utfordringer for deltakelse i læringsnettverk, særlig i små tjenester.

For at læringsnettverk skal gi ønskede effekter også i de nettverkene som har kommet dårlig ut i oppstartsfasen anbefaler vi følgende konkrete læringspunkter for det videre arbeidet med tiltaket:

- Det bør tydeliggjøres for de ulike aktørene hva læringsnettverk er og hvilken struktur og innhold nettverket skal ha.
- Det bør ytterligere understrekes at nettverket skal utnevne en leder for nettverket, fortrinnsvis en person fra barneverntjenesten. Bufdirs retningslinjer for etablering av læringsnettverk angir at det bør utnevnes en leder, men dette er ikke fulgt opp i alle nettverk.
- Det bør tydelig fremkomme hvilke tjenester og medarbeidere som deltar i hvert enkelt nettverk, og deltakelse bør være forpliktende.
- Nettverket bør utarbeide en plan for samarbeidsformer og samhandling, både mellom og på nettverkssamlingene.
- Det er avgjørende at tjenestene opplever at de jobber med temaer som «treffer» deres behov.

Det er derfor en fordel om kommuner i et læringsnettverk ønsker å jobbe med de samme temaene. Likevel er det viktig å skille mellom overbyggende arena for læringsnettverket og de enkelte utviklingsprosjektene. Det bør tydelig kommuniseres at et utviklingsprosjekt ikke trenger å involvere alle deltakerne i nettverket.

- Per i dag har en rekke nettverk fokus på felles opplæring, men det er i liten grad fokus på utvikling av lokale tilbud og tjenester. Sistnevnte er imidlertid en av hovedmålsettingene med læringsnettverk som tiltak. Vi mener derfor at det i større grad bør oppfordres til etablering av utviklingsprosjekter som tar sikte på å utvikle lokale tilbud og tjenester.

I det videre arbeidet foreslår vi at Bufdir iverksetter disse justeringene gjennom den dialogen som allerede er opprettet med fylkesmennene i forbindelse med gjennomføring av kompetansestrategien. Læringspunktene fra denne evalueringen bør presenteres for og diskuteres med fylkesmennene, slik at bakgrunnen for læringspunktene og variasjonen i gjennomføringen i de ulike nettverkene framkommer. Vellykkede erfaringer fra enkeltfylker bør deles med andre embeter, slik at embetene kan dele og diskutere kunnskap og erfaringer fra gjennomføringen av nettverkene. Bufdir kan tenkes å ha en tilretteleggende rolle i en slik erfaringsutveksling.

Det er også mulig for Bufdir å iverksette de foreslåtte læringspunktene gjennom en ytterligere presisering av kriteriene for tildeling av stimuleringsmidler til nettverkene. Retningslinjene krever allerede i dag at midler skal tildeles utviklingsprosjekter i nettverk som har utpekt en leder, at det er gjennomført en lokal risiko- og tilstandsvurdering og at nettverket samarbeider med relevante kompetansemiljøer. Vi understreker at vår gjennomgang av et utvalg søknader og utviklingsprosjekter ikke gir grunnlag for å si at stimuleringsmidler er delt ut til prosjekter som oppfyller kriteriene eller ikke. Vi har ikke sett på den faktiske ledelsen og gjennomføringen av de enkelte nettverkene og prosjektene når vi har vurdert søknadene. Likevel synes det som om noen av søknadene er noe vage og «tynne» når det gjelder beskrivelse av kravene som er vilkår for tildeling av tilskudd og forholdene som fylkesmennene skal bruke som grunnlag for sin vurdering av søknadene.

3. Dialogmøter

Innen utgangen av 2019 skal fylkesmennene gjennomføre dialogmøter med barnevernleder og kommuneledelsen i alle barneverntjenester. Dialogmøtet skal skape en arena for drøfting av status og utfordringer i den enkelte barneverntjeneste, med formål å bidra til en felles forståelse for barnevernets arbeid og utfordringer samt å forankre eierskapet til barnevernet i kommuneledelsen. Per våren 2019 fremstår dialogmøter som et egnet tiltak for å styrke dialogen mellom fylkesmannen, kommunens ledelse og barnevernledelsen.

3.1 Om tiltaket

3.1.1 Innhold

Dialogmøter innebærer at fylkesmennene inviterer administrativ og politisk ledelse i kommunen til å drøfte status, styrker, svakheter og utfordringer i et møte med barneverntjenesten og kommunenes politiske og administrative ledelse. Møtene skal fokusere på muligheter for utvikling og forbedring av barneverntjenesten, og skal bidra til å utvikle samarbeidet mellom kommune- og barnevernledelsen. De er ment å sikre en felles forståelse for barnevernets arbeid og utfordringer og at eierskapet til barnevernet forankres i kommuneledelsen. Figur 3-1 viser en oversikt over tiltaket dialogmøter:

Figur 3-1: Oversikt over tiltaket dialogmøter

Målgruppe	Rolle	Mål
Barnevernledelsen	Presentasjon av <ul style="list-style-type: none">Tjenestens status i dag, styrker og utfordringer/sårbarheterHvordan tjenesten benytter erfaringer fra barn og familier til utviklingSamarbeid med aktuelle tjenester om arbeidet med barn og unge	<ul style="list-style-type: none">Understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommunens og barnevernets ledelseEtablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet i kommuneneGi Fylkesmannen bedre kjennskap til og kunnskap om barneverntjenestenLegge til rette for diskusjoner om reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet
Kommuneledelsen (politisk og administrativ)	Presentasjon av <ul style="list-style-type: none">Hvordan kommuneledelsen følger opp egen barneverntjenesteHvilke planer kommuneledelsen har for å følge opp utfordringer	
Fylkesmannen	Gir tilbakemelding og vurdering av tjenesten basert på: <ul style="list-style-type: none">Statistikk og rapportering (f. eks. gjennomgang av kommunebarometer)Gjennomgang og drøfting av særskilte temaer	

Et dialogmøte starter med at barneverntjenesten får anledning til å presentere status for tjenesten. Dette inkluderer en gjennomgang av barneverntjenestens styrker, svakheter, utfordringer og sårbarheter. Barnevernleder presenter gjerne også hvordan barneverntjenesten benytter erfaringer fra barn og familier til utvikling av tjenesten, samt hvordan barneverntjenesten samarbeider med andre tjenester rettet mot barn og unge. Dersom barnevernleder har særskilte temaer som ønskes diskutert under møtet, kan disse sendes til fylkesmannen i forkant. Temaene som tas opp i dialogmøtene kan med andre ord variere mellom kommuner.

Deretter gjennomgår fylkesmannen oppdaterte utviklingstall og tendenser på bakgrunn av rapportering, gjennomgang av klagesaker, status i systemrevisjoner og eventuelt kommunebarometeret.

Fylkesmannen kan gjennomgå og invitere til drøfting av særskilte temaer.

Etter fylkesmannens gjennomgang får kommuneledelsen mulighet til å presentere status for hvordan de følger opp egen barneverntjeneste og hvordan de planlegger å følge opp i fremtiden.

I etterkant av møtet skriver fylkesmannen et referat med en kort beskrivelse av hvilke oppfølgingspunkter deltakerne har blitt enige om å følge opp videre i etterkant av dialogmøtet.

3.1.2 Mål

Dialogmøter skal bidra til et bedre samarbeid mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen som et grunnlag for at kommuneledelsen tar aktivt ansvar for utfordringene i barneverntjenesten.

Videre skal dialogmøtene bidra til å etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet hos kommuneledelsen, og på den måten skape et bedre grunnlag for framtidig styring og utvikling av barneverntjenesten. Dialogmøtene har til hensikt å gjøre kommunens ledelse bedre kjent med tilstanden og kvaliteten i egen barneverntjeneste, slik at kommunen kan legge til rette for kompetanseheving og utvikling av tjenester tilpasset kommunens behov.

Dialogmøtene skal også gi fylkesmannen bedre kjennskap til og kunnskap om barneverntjenesten, og på den måten utfylle kunnskapen fylkesmannen får gjennom rapportering, klagesaksbehandling, tilsyn og systemrevisjoner, henvendelser samt øvrig råd og veiledningskontakt med kommunene og tjenestene. Gjennom at fylkesmannen er mer oppdatert om situasjonen i fylket, har dialogmøtene til hensikt å bidra til et bedre informasjonsgrunnlag for prioriteringer av f. eks. opplæringsstilbud og tilskuddsordninger.

Kort oppsummert er målet med dialogmøtene å:

- Understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen
- Etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen
- Gi fylkesmannen bedre kjennskap til og kunnskap om barneverntjenesten
- Legge til rette for diskusjoner om reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet

3.1.3 Målgruppe

Dialogmøter har primært tre målgrupper som tidligere beskrevet:

- Administrativ (rådmann, kommunalsjef) og politisk kommuneledelse (ordfører)
- Barnevernledelsen (barnevernleder, eventuelt også en nestleder eller teamleder)
- Fylkesmannen

I interkommunale samarbeid om barneverntjenesten, deltar administrativ og/eller politisk ledelse fra andre kommuner enn vertskommunen.. Det kan også vurderes om andre lokale samarbeidsaktører skal delta på deler av møtet, for eksempel under diskusjon av enkelte temaer.

3.1.4 Gjennomføring

Dialogmøtene gjennomføres i hver kommune, eller i vertskommunen der det er etablert interkommunal barneverntjeneste. Fylkesmannen planlegger og gjennomfører dialogmøtet sammen med

barnevernleder, og sender invitasjon til administrativ og politisk ledelse i kommunen.

Det er utarbeidet en mal for gjennomføring av dialogmøtene, som ble revidert etter erfaringene fra piloteringen i 2017. Bufdir har laget en modell for kommunale og interkommunale dialogmøter.¹² Dialogmøtet har en tidsramme på 2-3 timer.

For kommuner som skal slås sammen, kan det vurderes om det er hensiktsmessig med felles dialogmøter.

3.1.5 Kostnader

Til gjennomføring av dialogmøtene ble det bevilget 2 millioner kroner i 2018 til fylkesmennene. Midlene er fordelt på alle fylkesmannsembeter, basert på antall kommuner i fylket og reiseavstander.

Videre er det bevilget en halv prosjektstilling til hvert fylkesmannsembete som skal dekke fylkesmennene arbeid med kompetansesatsingen, herunder dialogmøtene.

3.2 Pilotering av tiltaket

Det ble gjennomført en pilot av tiltaket dialogmøter i utvalgte kommuner i fem fylker i 2017 og i første kvartal av 2018 (Møre og Romsdal, Troms, Nord-Trøndelag, Nordland og Østfold). Etter gjennomføringen har barnevernledelsen, kommuneledelsen og fylkesmannen gitt tilbakemeldinger om tiltaket i spørreundersøkelser til Bufdir.

Erfaringene var at tiltaket var svært vellykket, og Bufdir vurderte at dialogmøter er en god arena for dialog og for å styrke samarbeid mellom kommuneledelse og barnevernledelse. Etter piloteringen ble det påpekt at fylkesmennene bør sørge for at møtene blir prioritert av politisk og administrativ ledelse, samt at kommuneledelsen bør ansvarliggjøres i større grad i møtet. Ledelsen bør være deltakende i å finne løsninger på utfordringene i den aktuelle tjenesten.

Basert på erfaringene fra utprøvingen er det besluttet at dialogmøter skal gjennomføres i alle landets kommuner. Hensikten er at alle barneverntjenester skal ha gjennomført dialogmøte i løpet av 2018 og 2019. Det er fylkesmennene som avgjør hvilken rekkefølge kommuner prioriteres til dialogmøter, ut i fra en risiko- og sårbarhetsvurdering.

3.3 Implementering

I Tabell 3-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet

¹² Jf. Bufdir: Modell for kommunale/interkommunale dialogmøter

implementering. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 3-1: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	<ul style="list-style-type: none"> • Antall kommuner/tjenester som det er gjennomført dialogmøter med • Hvordan fylkesmannen har prioritert kommuner (rekkefølgen av kommuner og prioriteringskriterier) • Sammensetning av deltakere på møtene
	Gjennomføring	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjon og kommunikasjon • Bruk av Bufdirs modell for dialogmøter, vurdering av nytten • Har dialogmøtene fokusert på de viktigste utfordringene i tjenestens forhold til kommuneledelsen, organisering av tjenesten innad og i tjenestens arbeid med utsatte barn og familier? • Oppfølgingspunkter, hvordan er de systematisert og hvordan er de fulgt opp? (Hvilke oppfølgingspunkter er satt? Er det klart hvem som har ansvar for å følge opp?)
	Organisatoriske drivere og hindre	<ul style="list-style-type: none"> • Motivasjon og kapasitet fra Fylkesmannen • Motivasjon og kapasitet fra politisk og administrativ ledelse • Motivasjon og kapasitet fra barnevernledelsen

3.3.1 Rekruttering og deltakelse

Antall tjenester det er gjennomført dialogmøter med

Fylkesmennenes rapportering til Bufdir viser at det ble gjennomført 85 dialogmøter i 2017 og 2018.¹³ Vi har fått tilsendt referater fra 62 av møtene direkte fra fylkesmennene. Referatene inneholder i de fleste tilfeller informasjon om deltakere på dialogmøtene og samtalepunkter. Fylkesmennenes oppsummeringer varierer imidlertid betydelig når det gjelder detaljeringsgrad. I noen referater er det tydelig fremstilt hva som skal være kommunens og fylkesmannens oppfølgingspunkter, mens det i andre referater er mindre informasjon om både dagens

situasjon og hvordan kommunen ser for seg situasjonen utvikle seg i nærmeste tid.

Tabell 3-2 viser at det varierer mellom fylkesmennene hvor stor andel gjennomførte dialogmøter i 2017 og 2018 utgjør av barneverntjenestene i fylket. For landet som helhet er det anslått at de 85 gjennomførte dialogmøtene i 2017 og 2018 dekket omtrent 31 prosent av landets barneverntjenester. Dette er basert på en beregning av antall barneverntjenester i landet, anslått til i alt 272 kommunale og interkommunale barneverntjenester. Dialogmøter som er gjennomført i 2019 er ikke inkludert i oversikten.

¹³ Dette antallet inkluderer dialogmøter som en del av piloteringen av tiltaket.

Tabell 3-2: Antall gjennomførte dialogmøter i 2017 og 2018, totalt og som andel av barneverntjenester i fylket

Fylke/embete	Rapportert antall gjennomførte dialogmøter i 2017 og 2018	Antall barneverntjenester høst 2018	Antall gjennomførte dialogmøter i 2018 som andel av barneverntjenester i fylket
Agder	4	9	44 %
Buskerud	4	12	33 %
Finnmark	0	15	0 %
Hordaland*	10	23	43 %
Innlandet	5	29	17 %
Møre og Romsdal**	11	20	55 %
Nordland**	11	22	50 %
Oslo og Akershus*	3	37	8 %
Rogaland	5	18	28 %
Sogn og Fjordane	0	17	0 %
Telemark	3	9	33 %
Troms**	7	15	47 %
Trøndelag*, **	12	21	57 %
Vestfold	4	8	50 %
Østfold**	6	17	35 %
Hele landet	85	272	31 %

Kilde: Fylkesmennenes rapportering til Bufdir. Merknad: Antall barneverntjenester per fylke er beregnet ved å kombinere antall kommuner med og uten interkommunalt samarbeid per fylke. *I Oslo, Bergen og Trondheim regnes hver bydel som én barneverntjeneste. **Fylker som deltok i pilotering av dialogmøter, der totalt antall møter er et anslag på antall møter i 2017 og 2018 basert på rapportering fra fylkesmannen selv i intervjuer, mottatte referater og Bufdir.

Fylkesmannens prioritering av tjenester

Fylkesmennene har prioritert rekkefølgen av kommuner og tjenester det gjennomføres dialogmøter med noe ulikt. Mange embeter rapporterer i intervjuer at de har prioritert dialogmøter med kommuner hvor bekymringen for barneverntjenesten er størst. For å måle dette har mange embeter tatt utgangspunkt i en risiko- og sårbarhetsvurdering (ROS-vurdering), som anbefalt fra Bufdir i modell for dialogmøter.¹⁴ Noen fylkesmenn har prioritert tjenester som deltar i tjenestestøtteprogrammet. Andre melder at man først

har hatt møter med en eller to tjenester med færre utfordringer for å «øve seg» før dialogmøter med tjenester med flere utfordringer.

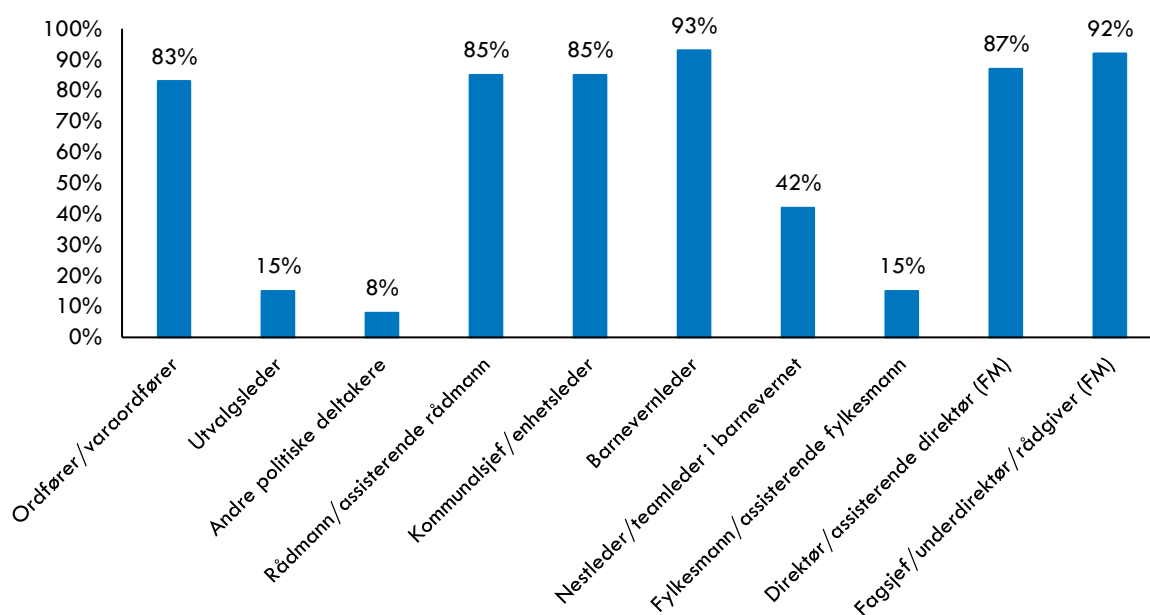
Deltakere i de enkelte møtene

Figur 3-2 viser i hvor stor andel av dialogmøtene ulike kategorier av deltakere har vært til stede på, basert på en gjennomgang av de tilgjengelige referatene. Som figuren viser, har det vært tilstede flere kategorier av deltakere utover de tre målgruppene for tiltaket barnevernledelse, kommuneledelse og fylkesmannen.

¹⁴ En ROS-vurdering innebærer at tjenesten vurderes ift. 10 forhold, 8 faglige som favner fra fristbrudd til

akuttberedskap, tre forhold som skal beskrive eierskap, økonomi og ledelsen i tjenesten.

Figur 3-2: Roller som var representert i dialogmøtene 2018 (tilstede i prosent av alle møter)



Kilde: 62 referater fra gjennomførte dialogmøter tilsendt fra fylkesmannsembeter. **Merknad:** Tallene for antall deltakere antas å være noe høyere, ettersom det mangler informasjon om deltakere i enkelte referater.

Referatene viser at deltakelsen fra politisk kommuneledelse har vært god, med ordfører tilstede i 83 prosent av de gjennomførte dialogmøtene. Likevel har det kommet tilbakemeldinger fra enkelte barneverntjenester om at fylkesmannen i noen tilfeller muligens ikke har vært tydelig nok i sin forventning eller sitt krav om at politisk ledelse skal delta på dialogmøtet.

Deltakelsen fra administrativ kommuneledelse har også vært god. I 85 prosent av de gjennomførte dialogmøtene har rådmann eller assisterende rådmann vært tilstede.

Barnevernledelsen har vært representert ved barnevernleder i tilnærmet alle dialogmøter. I litt under halvparten av dialogmøtene har en nestleder og/eller teamleder i barnevernet vært tilstede.

Når det gjelder deltakelse fra fylkesmennene, er det tre embeter der fylkesmannen selv har vært tilstede på dialogmøter. Det vanligste er at en direktør eller assisterende direktør og en fagsjef, underdirektør eller rådgiver representerer fylkesmannen. I noen tilfeller har også fylkeslegen deltatt på dialogmøter.

3.3.2 Gjennomføring av møtene

Informasjon og kommunikasjon

Tilnærmet alle barnevernledere og administrativ ledelse rapporterer i intervjuer at de har fått god informasjon i forkant av dialogmøtet. I de fleste tilfeller er det fylkesmannen som har sendt ut invitasjon og informasjon om møtet til både barneverntjenesten og ledelsen i kommunen. I enkelttilfeller har fylkes-

mannen sendt informasjon til kommunen, som igjen har sendt invitasjon til barneverntjenesten eller at barneverntjenesten har tatt regien på å invitere øvrige deltakere i kommunen.

Bruk av felles modell for dialogmøter

De fleste fylkesmannsembeter som har gjennomført dialogmøter har valgt å bruke Bufdirs modell, enkelte med noen tilpasninger. Fylkesmennene har bidratt i utviklingen av modellen under piloteringen av tiltaket.

I et fylke ba fylkesmannen kommunene om å fylle ut en egen ROS-analyse som et utgangspunkt for diskusjonen i møtet. I dette tilfellet har fylkesmannen sammenstilt kommunens og sin egen ROS-vurdering, slik at dialogmøtet blant annet ble benyttet til å diskutere om man har samme syn på utfordringene i barneverntjenesten. Denne fremgangsmåten sikrer at man blant annet drøfter de problemstillingene eller faktorene som i ROS-analyser vurderes som «røde», og/eller de områdene der fylkesmannens vurdering avviker fra barneverntjenestens egen vurdering.

Det varierer hvor mye forarbeid som er lagt ned forut for dialogmøtene, både hos fylkesmenn og i kommunene. Dette vises tydelig i referatene vi har mottatt, og fremkommer under intervjuene. Dialogmøter der kommuneledelsen og barneverntjenesten oppfatter at både fylkesmannen og de selv var godt forberedt, oppfattes også som mer vellykkede enn tilfeller der det rapporteres om noe manglende forberedelser.

Temaer som er diskutert

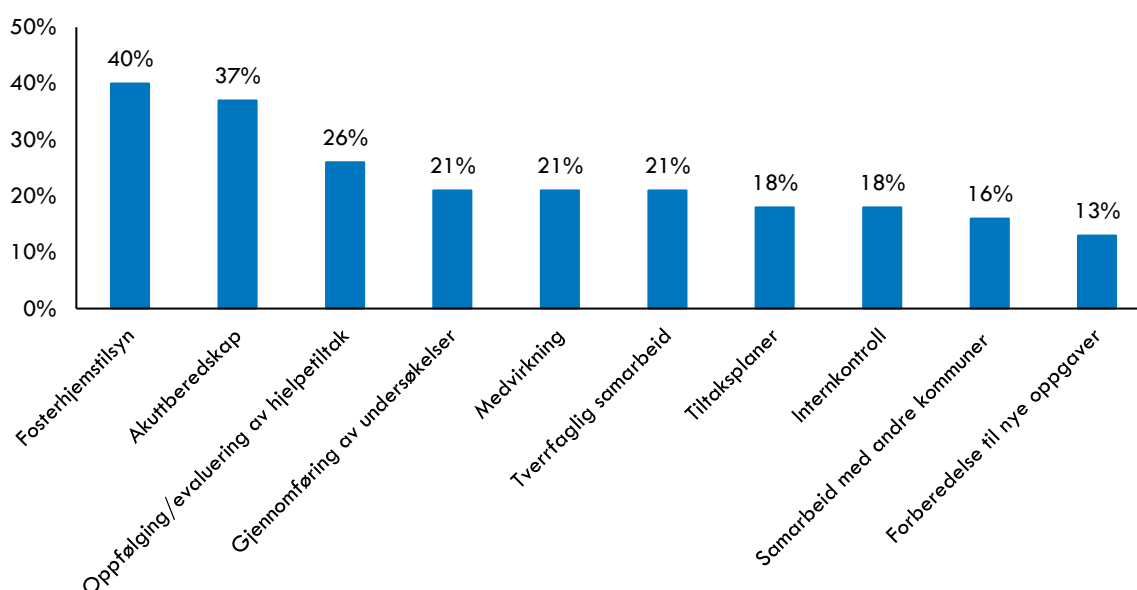
I en stor andel av referatene fremkommer det at tjenesten har utfordringer med bemanning og sykefravær. Mange barnevernledere anser dette som den viktigste utfordringen de står overfor, og dette ble derfor diskutert på flere møter. Ofte er det mangel på vikarer med formell kompetanse ved sykefravær eller høy turnover som gjør at man har vansker med å rekruttere kompetent arbeidskraft. I tillegg har flere dialogmøter tatt for seg organiseringen av barneverntjenesten, særlig der barnevernet har endret modell fra generalist- til

spesialistorganisering (gjerne med en tredeling: undersøkelsesteam, tiltaksteam og omsorgsteam). En del møter har også tatt for seg bemanningssituasjonen (antall stillinger) og økonomien i barneverntjenesten.

Oppfølgingspunkter fra referatene

Det er stor variasjon i hvilke oppfølgingspunkter som er definert i referatene etter dialogmøtene, eller om oppfølgingspunkter er definert i det hele tatt. Det varierer også hvem som anses som ansvarlig for oppfølging av punktene, eller hvorvidt dette er definert. Fra referatene finner vi likevel at noen oppfølgingspunkter går igjen, se Figur 3-3.

Figur 3-3: Oppfølgingspunkter som går igjen i referater fra dialogmøter i 2018 (prosent av tilgjengelige referater)



Kilde: Referater fra gjennomførte dialogmøter mottatt fra fylkesmannsembeter.

I omtrent 40 prosent av referatene nevnes fosterhjemstilsyn som et særlig oppfølgingspunkt. Sammen med oppfølgingspunktet akuttberedskap går dette oftest igjen i referatene. Oppfølgingspunkter som sjeldnere går igjen er blant annet «forberedelse til nye oppgaver» og samarbeid med andre kommuner.

I våre intervjuer med fylkesmannsembetene kommer det frem at det er få planer for videre oppfølging etter dialogmøtene, tross punktene som er satt opp i referatene. Bare i noen få tilfeller er det avtalt nye møter for å følge opp de viktigste utfordringene.

De fleste fylkesmannsembeter problematiserer sin egen rolle som tilsynsmyndighet i sammenheng med oppfølging av dialogmøter. Ettersom dialogmøter ikke skal være et tilsyn, rapporterer flere at det er utfordrende med oppfølging i etterkant. De ønsker ikke at dialogmøtene skal oppfattes som tilsyn ute i kommunene, siden de er tildelt en dialog-, sparrings- og veiledningsfunksjon i tiltaket. Som en illustrasjon av

dette poenget, kommenterer ett embete at dialogmøtene er ment å være et hjelpemiddel for kommunene, og at kommunene selv må ta kontakt dersom de ønsker hjelp eller bistand med oppfølgingspunktene.

I intervjuene med barnevernledere er det tydelig at det er stor variasjon i om de mener eventuelle oppfølgingspunkter er kommuneledelsen eller fylkesmannens ansvar. I noen tilfeller har barneverntjenesten selv satt i gang oppfølging, mens barnevernledere i andre tilfeller avventer at enten kommuneledelsen eller fylkesmannen skal følge opp og/eller invitere til nye møter. I ett tilfelle er det oppført oppfølgingspunkter i referatet fra dialogmøtet, samtidig som barnevernledelsen rapporterer i intervju at det ikke ble konkludert med konkrete oppfølgingspunkter på møtet. Dette kan illustrere at oppfølgingspunktene ikke alltid har blitt tydelig kommunisert under eller i etterkant av møtet.

Det varierer dermed også i hvilken grad oppfølgingspunktene har blitt fulgt opp. Enkelte har opplevd konkret oppfølging, f.eks. i form av flere stillinger til barnevernet etter bedre forankring av barnevernets utfordringer blant kommuneledelsen. Dette avhenger imidlertid antakelig av barnevernets plass på den politiske agendaen i kommunen. Andre oppgir at det jobbes kontinuerlig med oppfølgingspunktene. I flere tilfeller innebærer oppfølgingen at også andre kommunale enheter i kommunen involveres i et samarbeid. På intervju tidspunktet var det i de fleste tjenestene vi hadde kontakt med imidlertid for tidlig å konkludere om oppfølgingspunktene har blitt fulgt opp.

3.3.3 Organisatoriske drivere og hindre

Motivasjon og kapasitet er avgjørende

Fylkesmannens motivasjon til å iverksette møtene er en viktig driver. De fleste embeter ser ut til å være godt motivert for gjennomføringen av møtene. I de fylkene hvor fremdriften har vært lav, vurderer vi at dette er grunnet andre hindre enn manglende motivasjon.

Noen fylkesmenn har prioritert å gjennomføre dialogmøter med kommuner som har utfordringer i barnevernet, men som ikke er i gang med andre tiltak i strategien.

For mange deltakere hemmer dialog

Det er krevende å gjennomføre gode dialogmøter med tjenester som dekker mange kommuner. Med deltakelse fra både administrativ ledelse og kommuneledelse fra hver kommune, kan antallet deltakere bli for høyt til at man oppnår en god dialog rundt barnevernets utfordringer. Mange deltakere innebærer gjerne at mange ønsker å ha ordet, og tiden kan dermed bli knapp. Samtidig vil mange deltakere kunne hindre en åpen dialog og det er fare for at de ulike kommunene taler sin egen sak fremfor å ha fokus på barneverntjenestens utfordringer.

Spesielt i ett tilfelle ble det rapportert at dialogmøtet ikke virket etter hensikten fordi møtet hadde for mange deltakere, grunnet et stort interkommunalt samarbeid med representanter fra ledelsen for flere kommuner. Dette førte til at møtet ble uhandterlig. Der mange kommuner kommer sammen og alle kommuner skal få sagt sitt, i tillegg til at barnevernleder og fylkesmannsrepresentanter skal innlede, er to timer ikke tilstrekkelig for å skape konstruktiv dialog. I dette tilfellet mente ikke barnevernleder at dialogmøtet hadde ført til bedre samarbeid med ledelsen i de ulike kommunene, men at det fantes potensial for dette dersom det hadde vært satt av lengre tid eller at det hadde blitt gjennomført flere møter med én og én av eierkommunene av gangen. Vi vurderer at det er en øvre grense for hvor mange deltakere det kan

og bør være på et dialogmøte før dialogen begrenses.

Lojalitet til partene kan begrense åpenheten

Noen barnevernledere oppgir at det er en utfordring i slike møter å skulle snakke fritt om tjenestens utfordringer samtidig som de ønsker å fremstå som lojale ovenfor egen ledelse i kommunen. Eksempelvis kan det være barnevernledere som tidligere har påpekt behov for økte ressurser, uten å ha fått gjennomslag for dette. Det kan være vanskelig å peke på ressursmangel som en utfordring når alle i øverste ledelse i kommunen og fylkesmannen er tilstede.

Lojalitetshensyn til barnevernleder kan også begrense åpenheten fra kommuneledelsen og fylkesmannen. Kommuneledelsen kan ha ønske om å fremstille egen tjeneste i et godt lys. Fylkesmannen har ofte god kunnskap om utfordringene i tjenesten, men enkelte tjenester har likevel opplevd at fylkesmannen har fremstilt tjenesten i et for godt lys i dialogmøtet, slik at man ikke har kommet inn på de faktiske utfordringene.

Alle informanter påpeker viktigheten av en åpen og ærlig dialog, men dette har i flere tilfeller vært utfordrende å få til i praksis.

Parallelt reformarbeid har hindret gjennomføring

Flere informanter peker på at parallelle reformer og/eller utviklingsarbeid har hindret gjennomføring av dialogmøter. Dette gjelder f.eks. pågående sammenslåinger av fylkesmannsembeter og kommuner. I noen tilfeller har dialogmøter derfor blitt utsatt til etter at sammenslåing har blitt fullført. Også annet utviklingsarbeid som prioriteres parallelt kan føre til at dialogmøter utsettes.

Ressursbruken har vært mindre enn budsjettet

Det ble bevilget to millioner kroner til gjennomføring av dialogmøter. Fylkesmennene har imidlertid kun rapportert et samlet ressursbruk på 1,45 millioner kroner til 85 dialogmøter til Bufdir. Dette skyldes sannsynligvis at det er gjennomført noen færre dialogmøter enn planlagt. Rapportert ressursbruk og gjennomførte dialogmøter gir et anslag på en kostnad per dialogmøte for fylkesmennene på i underkant av 20 000 kroner.

Videre medfører møtene kostnader i form av tidsbruk til forberedelse og gjennomføring for deltakerne fra den enkelte tjeneste og kommune. Det at møtet skal gjennomføres i kommunen/vertskommunen ved interkommunale samarbeid, innebærer at tidsbruk til reise begrenses for deltakerne fra tjenesten og kommunene.

Suksesskriterier

Flere informanter understreker deltakelse fra administrativ og politisk ledelse som en forutsetning

for en vellykket gjennomføring av dialogmøtene. Uten tilstrekkelig deltagelse fra disse representantene vil ikke nødvendigvis eierskapet til barnevernet og ansvaret for barnevernets utfordringer forankres på en god nok måte.

Noen informanter har videre etterlyst deltagelse fra et høyere nivå hos fylkesmannen. Vi vurderer at deltagelse fra selve fylkesmannen sender et signal om at embetet prioriterer barnevern, og fylkesmannens deltagelse vil øke sannsynligheten for at politisk ledelse på høyere nivå stiller på møtet.

I tillegg til å sikre deltagelse fra kommuneledelse og fylkesmannen, vurderer vi at det er særlig følgende suksesskriterier for vellykket gjennomføring og god effekt av dialogmøter:

- God informasjon fra fylkesmannen i forkant av møtet
- Tydelig agenda for møtet
- God forberedelse fra alle deltakere
- Det kommuniseres tydelig at dialogen skal være åpen og ærlig om utfordringer og tiltak
- Fylkesmannen inntar en støttende og koordinerende rolle, slik at dialogmøtet ikke fremstår som en del av tilsynsarbeidet

3.4 Effekter

I Tabell 3-3 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet effekt, fordelt på brukereffekter og samfunnseffekter. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 3-3: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Samarbeid mellom barnevernet og kommunens ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Opplevd utvikling av samarbeidet og ledelsesstøtte mellom kommunens administrative og politiske ledelse og barnevernet • Vurdering av dialogen mellom fylkesmannen, kommuneledelsen og barnevernet på dialogmøtene
	Kommuneledelsens kjennskap og eierskap til barnevernet i kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Opplevd forbedring av eierskap til barnevernet i kommunens ledelse
	Fylkesmannens kjennskap til kommunal barneverntjeneste	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkesmennenes kjennskap til kommunal barneverntjeneste
	Dialog om reformarbeid og nye oppgaver	<ul style="list-style-type: none"> • Har reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet blitt diskutert i dialogmøtene?
	Oppfølging av dialogmøtene	<ul style="list-style-type: none"> • Er oppfølgingspunktene fra dialogmøtene blitt fulgt opp? Eventuelt med hvilke tiltak?
	Andre virkninger	<ul style="list-style-type: none"> • Andre, eventuelt utilsiktede, virkninger
Samfunnseffekt	Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet	<ul style="list-style-type: none"> • Utrednings- og tiltaksarbeidet bygger i større grad enn i dag på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker • Barnevernet samarbeider med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller i fosterhjem
	God kvalitet over hele landet	<ul style="list-style-type: none"> • Hjelpen blir bedre tilpasset det enkelte barn, og barns medvirkning tillegges større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid • Mer enhetlig praksis i kommunene • Et bedre samarbeid mellom kommuner for å få sterkere fagmiljøer og redusere sårbarheten i små barneverntjenester • Geografisk variasjon i de ovennevnte punkter: Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter?

3.4.1 Brukereffekter

På spørsmålet om effekt av tiltaket, hva dialogmøter fører til, er tilbakemeldingene gjennomgående at dialogmøter bidrar til å sette barnevernet på agendaen for kommuneledelsen og at dialogen mellom barnevernledelsen og kommuneledelsen styrkes.

Møtene skaper samarbeid og felles forståelse mellom barnevernet og kommuneledelsen

I noen tilfeller har dialogen mellom barnevernet og kommuneledelsen vært fraværende forut for dialogmøtet, slik at tiltaket har bidratt til å opprette denne dialogen. Vi vurderer at dette er særlig viktig mellom barneverntjenesten i en vertskommune og kommuneledelsen i øvrige kommuner i et interkommunalt samarbeid som ikke har barnevernet i sin kommune. Enkelte melder om at dialogmøtet er første gang målgruppene kommuneledelsen møtes med barnevern på agendaen. Ellers blir kommuneledelsen bare involvert i krisesituasjoner, eller i interkommunale tjenester i formelle styringsmøter, med en begrenset saksliste.

Fylkesmannsembetene trekker frem at den viktigste effekten av dialogmøtene var at det ble skapt dialog mellom barnevernet og kommuneledelsen. Også her trekkes særlig interkommunale samarbeid frem, der det gjerne ikke er jevnlig kontakt mellom barnevernet og kommunene som ikke er vertskommune. Fylkesmennene mener at dialogmøtene er en nyttig møteplass.

Barnevernlederne deler mange av de samme erfaringene fra dialogmøtene som fylkesmannsembetene, og trekker frem mange av de samme poengene i intervjuene. Flere rapporterer at de hadde god dialog med administrativ ledelse i kommunen allerede, men at dialogmøtet var nyttig for å få bedre forståelse for barnevernets utfordringer hos politisk ledelse. Hos enkelte har likevel ikke dialogmøtet vært tilstrekkelig for å få god kontakt med ordfører og øvrig politisk ledelse, og dette skyldes ifølge barnevernleder at ordfører ikke har vist tilstrekkelig engasjement. De fleste barnevernledere mener imidlertid at dialogmøtene har ført til økt eierskap til barnevernet i kommuneledelsen.

Økt kjennskap og eierskap til barnevernet har ført til konkrete forbedringer for tjenesten

Vår vurdering er at dialogmøtene har satt barnevernet «på kartet» for politisk ledelse, og at de folkevalgte på denne måten blir nødt til å ta en mer aktiv holdning til barnevernet. Dialogmøtene skaper større forståelse for barnevernets utfordringer og hva som er gode rammebetingelser for tjenesten.

Av de 13 barnevernlederne vi har intervjuet, har to fortalt at de i møtet la frem behov for økte ressurser

og at de i etterkant fikk tilført dette som resultat av møtet. Det er vår vurdering av slike tilfeller tyder på at møtet har en viktig funksjon ved at kommuneledelsen, og trolig særlig politisk ledelse, får viktig informasjon om utfordringene i barneverntjenesten som de i utgangspunktet ikke hadde, og som de har ansvar for og mulighet til å gjøre noe med. Økt eierskap til barnevernet hos kommuneledelsen har på denne måten ført til konkrete forbedringer i tjenesten i enkelte tilfeller.

Fylkesmannen har allerede god kjennskap til barneverntjenestene

De fleste barnevernledere opplever at fylkesmannen har god innsikt i tjenestene i fylket. I enkelte tilfeller rapporterer barnevernleder at fylkesmannen har bedre forståelse av og oversikt over utfordringene i den enkelte tjeneste enn kommuneledelsen. Flere sier også at dialogmøtet har hjulpet dem til å se at fylkesmannen kan bli brukt som sparringspartner, ikke kun som tilsynsmyndighet.

Administrativ ledelse mer usikre på effekten

Administrative ledere (rådmenn) vi har intervjuet er mer tvetydige i sine tilbakemeldinger om effekter av dialogmøtet. Flere mener at ledelsen allerede hadde god oversikt over barnevernet, og at dialogmøtet derfor ikke spilte en avgjørende rolle for det videre forbedringsarbeidet. Noen rådmenn mener likevel at dialogmøtet har vært nyttig for å få politisk ledelse til å føle eierskap til barnevernet. Rådmennene mener at de selv har god oversikt over barneverntjenesten og deres utfordringer, men synes det er nyttig når politisk ledelse deler dette synet.

Flere rådmenn trekker imidlertid frem samarbeid og dialog mellom barnevernet og fylkesmannen som en av de viktigste effektene av dialogmøtet. Der fylkesmannsembetene og barnevernlederne trekker frem dialog med politisk og administrativ ledelse i kommunen som viktigst, er rådmennene gjerne mer opptatt av rollen til fylkesmannen og barnevernleders dialog med de ansatte der.

Begrenset diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet

Et sentralt mål med dialogmøtene er at de skal tilrettelegge for diskusjoner og drøftelser rundt reformarbeid og tilpasning til nye oppgaver i barnevernet. I Bufdirs mal for møtene var dette særlig spesifisert som ett av temaene som skulle tas opp. Fra referatene ser vi at flere fylkesmenn har brukt dialogmøtet til å orientere om reformarbeidet. Det ser imidlertid ikke ut som at dette har vært et særlig tidkrevende punkt i noen av dialogmøtene. Dialogmøtene har i større grad fokusert på aktuelle problemstillinger for barnevernets saksbehandling og iverksetting og oppfølging av tiltak.

Oppfølging av dialogmøtene varierer

Som vi har kommentert tidligere varierer fylkesmennenes oppsummeringer fra dialogmøtene betydelig med hensyn til hvor konkret og tydelig oppfølgingspunkter er formulert.

I enkelte tilfeller tyder intervjuene med barnevernledere dessuten på at oppfølgingspunktene fra møtet ikke er tydelig kommunisert. Dette gjør det vanskelig å sikre en oppfølging av disse punktene.

3.4.2 Samfunnseffekt

På tidspunktet for statusmålingen er det for tidlig å si noe om samfunnseffekten av dialogmøtene.

Informasjonen som har fremkommet så langt tyder på at tiltaket har vært vellykket, og at det har bidratt til dialog om barneverntjenestens utfordringer mellom barnevernledelsen og kommuneledelsen. I enkelte tilfeller har det ført til konkrete endringer, i form av økte ressurser. Tiltaket kan dermed ha et potensial til å bidra til tidligere og bedre hjelp fra barnevernet og til god kvalitet over hele landet. Samtidig er selve tiltaket relativt begrenset, og eventuelle samfunns-effekter på sikt vil avhenge av hva som skjer etter at dialogmøtene er gjennomført og hvor varige eventuelle endringer er.

3.5 Måloppnåelse

Målene med dialogmøter er å:

- Understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen
- Etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen
- Gi fylkesmannen bedre kjennskap til og kunnskap om barneverntjenesten
- Legge til rette for diskusjoner om reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet

Vår vurdering, basert på tilbakemeldingene fra intervjuer med fylkesmannsembeter, barnevernledere og administrativ ledelse i kommunene, er at dialogmøter er godt egnet for å møte utfordringer i barnevernet.

Dialogmøtene oppnår målet om å styrke samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen i de fleste tjenestene som vi har snakket med. Samtlige fylkesmannsembeter rapporterer at dialogmøtene har fungert som en møteplass mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen. Dialogmøtene har ført til at barnevernet er satt på agendaen, også når det ikke er krise eller akutte saker som skal diskuteres.

Vi vurderer at dialogmøtene har bidratt til at man i flere kommuner har forankret eierskapet til barnevernet i større grad i kommuneledelsen, og slikt sett har god måloppnåelse på dette punktet.

Dialogmøtene har i de fleste tilfellene fungert som en bekreftelse for fylkesmennene på at de allerede kjenner godt til barneverntjenestene. Dette understøttes av barnevernlederne og kommuneledelsen. Vi vurderer derfor at måloppnåelsen på dette punktet er god.

Vi vurderer måloppnåelsen som middels for punktet om å legge til rette for diskusjoner om reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet. Det har ikke vært rom i tidsrammen for dialogmøter til å ta opp dette i særlig stor grad.

3.6 Relevans

Vår vurdering av relevans er at dialogmøter fremstår som et godt egnet tiltak for å adressere de viktigste utfordringene i barnevernet. Det fremstår også som et svært relevant tiltak for å forankre eierskap til barnevernet i kommuneledelsen, i og med at dialogmøtet i seg selv innebærer at barnevernet og kommuneledelsen møtes for å drøfte barnevernets utfordringer. Et godt eksempel er at dialogmøtene gjerne starter med at barnevernleder får anledning til å presentere og gjennomgå det barnevernet anser som de viktigste utfordringene i tjenesten. Dette bidrar til å sette barnevern på agendaen for kommuneledelsen, som gjennom dialogmøtet blir bedre kjent med barnevernets arbeid, styrker, svakheter og utfordringer. Fylkesmannens deltakelse oppleves som positivt for barnevernledere med tanke på å få involvert kommuneledelsen.

Kontakt og forståelse mellom barnevernledelse og politisk ledelse kan være en avgjørende faktor for at barnevernet kan møte sine utfordringer. Særlig gjelder dette for å få tilstrekkelig ressurser. I et flertall av referatene fra dialogmøtene kommer det frem at barneverntjenesten sliter med en sårbar bemanningssituasjon, der lav bemanning og høyt sykefravær fører til at tjenesten har vanskeligere for å følge opp sine primær oppgaver. Dersom dialogmøtet gjør at bemanningsproblemer blir tydelige for ledelsen i kommunen, og at det bevilges flere stillinger til barnevernet, vil dialogmøter være et særlig relevant tiltak for å møte utfordringene i barnevernet. Dette var tilfelle i minst to av kommunene vi intervjuet, der dialogmøtet førte til at barnevernet fikk styrket bemanningen som følge av dialogmøtet.

3.7 Bærekraft

I det videre arbeidet med evalueringen vil vi vurdere i hvilken grad effektene av dialogmøtene vedvarer over tid. Dette gjelder f.eks. i hvilken grad dialog og samarbeid mellom barnevernledelsen og kommuneledelsen vedvarer på sikt etter at dialogmøtene er gjennomført, om nye dialogmøter avtales og om oppfølgingspunkter følges opp. Foreløpige funn tyder

på at oppfølgingspunkter i mange tilfeller ikke har blitt fulgt opp. I enkelte tilfeller kan foreløpig manglende oppfølging skyldes at det har gått kort tid siden dialogmøtet.

3.8 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter

Per våren 2019 fremstår dialogmøter som et tiltak som er godt i gang. Gjennomføringen av tiltaket vil pågå utover i 2019. Vår samlede vurdering er at tiltaket fremstår som godt egnet for å adressere barnevernets utfordringer, og med lave omkostninger sett i forhold til forventede gevinster. Dialogmøter skaper et møtepunkt som danner grunnlaget for dialog og samarbeid mellom barnevernet og kommuneledelsen. Våre foreløpige funn tilsier at involverte aktørene i stor grad er positive til dialogmøter som tiltak, og at de opplever dette som relevant og nyttig. Det er videre vårt inntrykk at de aller fleste opplever at tiltaket har en tydelig hensikt.

Til tross for at dialogmøter fremstår som et egnet tiltak, trekker enkelte frem at dialogmøter i seg selv ikke er løsningen på barnevernets utfordringer, men et viktig bidrag for å kunne adressere disse. Det er også begrenset hva man kan forvente av effekter av å avholde et enkelt møte. Dialogmøter skaper et felles møtepunkt og bidrar i mange tilfeller til økt eierskap til barnevernet i kommuneledelsen. Vel så viktig er det imidlertid også at barnevernet og kommuneledelsen opprettholder dialogen i etterkant av møtet, for eksempel ved å avtale fremtidige dialogmøter, og jobber videre med oppfølgingspunktene i etterkant.

Mange av respondentene blant fylkesmenn, kommuneledere og barnevernledere ser derfor for seg at dialogmøtene bør bli en jevnlig drøftingsarena mellom de tre nivåene. Vi vil drøfte dette mer konkret i neste trinn i evalueringen. Der vil vi bl.a. se på om fylkesmennene kan/bør/skal gjennomføre jevnlig dialogmøter med alle eller bare barneverntjenestene som har store utfordringer. Spørsmålet om gjentakelse av dialogmøter må avveies mot kapasiteten/tidsbruk for forberedelse og deltakelse i slike møter fra deltakerne på de tre nivåene.

Samlet sett vurderer vi at man kan trekke ut følgende læringspunkter basert på dialogmøtene som er gjennomført så langt:

- Det bør tydeliggjøres ytterligere av fylkesmannen at politisk ledelse forventes å stille på møtet.
- Det bør vurderes en mer hensiktsmessig organisering av møter med store interkommunale tjenester. Møter med mange eierkommuner blir lett uhandterlige.
- I noen tilfeller bør fylkesmenn og barnevernledere i større grad tørre å fokusere på tjenestens utfordringer som grunnlag for en åpen og ærlig dialog. På denne måten kan møtet benyttes til å informere kommuneledelsen om dette og diskutere hvordan dette bør håndteres.
- Fylkesmennenes oppsummeringer bør fokusere på tydelige og konkrete oppfølgingspunkter for hvordan barnevernets utfordringer skal håndteres. Det bør utarbeides en tydeligere og mer systematisk plan for hvordan oppfølgingspunktene fra dialogmøtene følges opp, hvordan ansvarsfordelingen ser ut og innenfor hvilken tidsramme det skal skje.
- Kravet til gjennomføring av dialogmøter med alle tjenester i 2018-2019 bør kunne fravikes i tilfeller hvor kommunene/tjenestene står i viktige organisatoriske reformer, dersom fylkesmennene selv ikke oppfatter det som hensiktsmessig å gjennomføre møtet i gjeldende periode.

Læringspunktene som nevnt over bør sees på som forslag til mindre justeringer, og ikke som forslag til endringer av tiltaket som sådan. Modellen for dialogmøter som er distribuert til fylkesmennene fremstår som vellykket, og det ser derfor ikke ut til å være grunnlag for å gjøre endringer i denne. Vi ser heller ikke behov for at det gjøres endringer i formelle oppdragsspesifikasjoner eller retningslinjer knyttet til gjennomføring av tiltaket hos fylkesmennene. Vi foreslår heller at Bufdir tar opp de relevante læringspunktene til diskusjon med fylkesmennene i relevante fora, slik at det i den videre gjennomføringen av dialogmøter tas høyde for disse erfaringene med formål å ytterligere forbedre gjennomføringen av møtene.

4. Veiledningsteam

Gjennom tiltaket veiledningsteam får utvalgte kommuner tett oppfølging av to veiledere over to år. Veilederne skal støtte kommuneledelsen og barnevernleder i deres utviklingsarbeid, med mål om å styrke ledelseskompetanse og utvikle praksis, arbeidsformer og rutiner. Tiltaket er omfattende og forbeholdes kommuner med stort behov. Midtveis i gjennomføringen er kommunene godt fornøyd med tiltaket. Veiledningen ser ut til å bidra til ønskede effekter og måloppnåelse i de fleste deltakerkommunene.

Figur 4-1 viser en oversikt over tiltaket veiledningsteam, herunder aktører, roller/oppgaver og mål.

Figur 4-1: Oversikt over tiltaket veiledningsteam

Aktører	Rolle/ansvar	Mål
Målgruppe for tiltaket: Barnevernledelsen og kommuneledelsen	<ul style="list-style-type: none"> Barnevernledelsen og politisk og administrativ kommuneledelse har ansvar for å være en aktiv pådriver og deltaker i veiledningsperioden 	<p>Veiledningsteam skal bidra til langvarig kompetanseheving som setter kommuneledelsen og barnevernleder i bedre stand til å drive utviklingsarbeid og til å takle utfordringer.</p> <p>Målene med tiltaket er</p> <ul style="list-style-type: none"> Å styrke ledelseskompetansen i kommunen Å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten for å utvikle praksis og oppnå bedre resultater
Veiledningsteamet	<ul style="list-style-type: none"> To veiledere med kompetanse på barnevernledelse/kommuneledelse, veiledning og organisasjonsutvikling veileder kommuneledelsen og barnevernledelsen i utviklingsarbeid 	
Metaveiledere	<ul style="list-style-type: none"> Veileder veilederne og deres utviklingsprosess som veilederpar, med sikte på å styrke veiledningen som gis Gjennomfører metaveiledning i fagsamlinger og individuelt med veilederpar 	
Regionalt kompetansesenter for barn og unge (RKBU Midt-Norge)	<ul style="list-style-type: none"> Det faglige innholdet i veiledningen og metaveiledningen Organisering, opplæring og oppfølging av veiledere og metaveiledere Bistå Bufdir med faglig innhold til fellessamlinger 	
Fylkesmannen	<ul style="list-style-type: none"> Identifisere og prioritere hvilke kommuner som skal motta veiledning 	
Bufdir	<ul style="list-style-type: none"> Initiere tiltaket, prioritere kommuner som fylkesmannen foreslår, inngå avtaler med kommuner Rekruttere og inngå avtaler med veiledere Avtalen med RKBU Midt 	

4.1.2 Mål

Målet med veiledningsteam er å sikre at kommuner som har behov for veiledning og bistand mottar dette for å styrke egen lederkompetanse, og at de får hjelp til å fremme gode rutiner og arbeidsformer.

Bufdir har formulert følgende mål for tiltaket:

- Å styrke ledelseskompetansen i kommunen

4.1 Om tiltaket

4.1.1 Innhold

I 2017 fikk Bufdir i oppdrag å iverksette tiltaket veiledningsteam. Veiledningsteam innebærer at to erfarne og kompetente veiledere jobber sammen i et veilederpar for å bistå kommuneledelsen og barnevernledelsen i utvalgte kommuner med barnevernfaglig og ledelsesfaglig støtte. Dette innebærer at veilederne bistår kommunene i å identifisere endringsbehov og mål for endringsarbeidet, og støtter kommuneledelsen og barnevernleder i å utvikle praksis for å oppnå bedre resultater.

- Å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten for å utvikle praksis og oppnå bedre resultater

Bufdirs målformulering er relativt overordnet og generell. For gjennomføringen av veiledningsteam i den enkelte kommune inngås det en avtale mellom Bufdir og kommunen. I avtalen formuleres konkrete mål, forventninger, ansvar og forventet gjennomføring

av tiltaket. I avtalemalen fra Bufdir presiseres det at veiledningen skal bidra til kompetanseheving, slik at lederne er i stand til å planlegge og igangsette endringstiltak, vedlikeholde forbedringer som følger av tiltakene og evaluere egen praksis. Dette betyr at veiledningsteam har et langsiktig perspektiv som går utover avtaleperioden. Utviklingsarbeidet skal bidra til å bygge kompetanse, kapasitet og bærekraft i kommunen på sikt.

4.1.3 Målgruppe

Veiledningsteam er et frivillig tilbud til kommunene og barneverntjenestene. Målgruppen er barnevernledelsen og kommuneledelsen i kommuner der det av ulike årsaker kan være eller er fare for svikt i tjenestetilbudet. Veiledningsteam er tiltenkt kommuner som over tid har hatt store utfordringer i barneverntjenesten og/eller har alvorlig svikt i tjenesten.

4.1.4 Gjennomføring og rollefordeling

Veiledningsteam er et tiltak som pågår i en periode på to år, men hvor utviklingsarbeidet skal ha et langsiktig perspektiv utover denne perioden. Veiledningen tar utgangspunkt i utfordringene barnevernleder og kommuneledelse selv har identifisert, og fylkesmannens beskrivelse av tilstand og vurdering av risiko.

For hvert utviklingsområde veiledningen fokuserer på, skal det formuleres egne mål og utarbeides en utviklingsplan. Deretter skal det iverksettes løsninger og tiltak med sikte på å endre praksis, og med påfølgende evaluering av måloppnåelse. Veilederne bistår for eksempel ved å presentere verktøy for kommuneledelse og barnevernleder, bistår i analyser og løpende evaluering, samt hjelper til med å finne eksterne kompetansemiljø og samarbeidspartnere. Modellen for veiledningsteam er basert på Veilederkorpset¹⁵ og læringsmiljøprosjektet i skolesektoren.

Bufdir arrangerer tre fellessamlinger i løpet av veiledningsperioden; en oppstartssamling, en midtveissamling og en avsluttende samling. I disse fellessamlingene deltar de sentrale representantene fra kommunene, veilederne og andre sentrale aktører i tiltaket. RKBU Midt-Norge har ansvar for å bistå Bufdir med faglig innhold på disse samlingene.

I løpet av veiledningsperioden avtaler veilederne møter og annen tilrettelegging direkte med kommuneledelsen og barnevernleder. Det er lagt opp til

¹⁵ Veilederkorpset tilbyr veiledning som støtte til skoleeiere og skoleledere som ønsker å styrke kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. Veilederkorpset består av erfarne veiledere som engasjeres av Utdanningsdirektoratet (jf. www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/veilederkorps)

minimum seks besøk per år i hver kommune som veiledes.

To veiledere, med forutsetningsvis supplerende kompetanse, arbeider sammen med veiledning i den enkelte kommune. Veilederne er ansatt i stillinger på mellom 20 og 60 prosent i en toårsperiode, og er enten frikjøpt av sin arbeidsgiver eller har oppdragsavtale med Bufdir. Veiledere i 20 prosent stilling deltar i veiledningen overfor én kommune, mens veiledere i 30 prosent stilling gir veiledning til to kommuner. Veileder i 60 prosent stilling gir veiledning til fem kommuner.

RKBU Midt-Norge har ansvaret for opplæring og oppfølging av veilederne, og for det faglige innholdet i veiledningen. Mer spesifikt skal RKBU Midt-Norge organisere og utvikle veilederne som et team, og bistå med opplæring tilpasset kompetanse, metodikk og faglig fokus. Dette gjøres gjennom samlinger med veilederne i såkalte veiledersamlinger hvor veilederne får opplæring i metoden. Veiledersamlinger gjennomføres i forkant av veiledningen (en tre dagers oppstartssamling) og underveis i veiledningsperioden (to oppfølgingsamlinger a to dager).¹⁶ RKBU Midt-Norge er også ansvarlig for å refundere reiseutgifter til veilederne, bistå Bufdir med rekruttering av veiledere samt bistå Bufdir med faglig innhold i fellessamlingene.

Veilederne får i tillegg bistand fra utvalgte metaveiledere i forkant og underveis i veiledningen. Metaveilederne rekrutteres av RKBU Midt-Norge. Metaveiledningen har fokus på veilederens utviklingsprosess som veilederpar. Hensikten med metaveiledningen er at teamet skal styrkes i sitt arbeid overfor kommunene, og gi et grunnlag for refleksjon rundt, og justering av veiledningen som teamet gir. Metaveiledningen gjennomføres både i veiledersamlingene med alle veilederne, samt med de enkelte veilederparene mellom fagsamlingene.

Fylkesmannen foreslår hvilke kommuner som bør få tilbud om tiltaket. I RKBU Midt-Norges rapport 1¹⁷ om veiledningsteam anbefales at fylkesmannen i tillegg gjennomfører et oppstartsmøte med kommunen før første fellessamling for kommunene og veilederne, der det bygges en felles forståelse mellom fylkesmannen og kommunen om utfordringene kommunen har. RKBU Midt-Norge anbefaler også at fylkesmannen bør gjennomføre et dialogmøte med kommunen i slutfasen av veiledningsperioden, der kommunens utvikling i løpet av veiledningsperioden vurderes. I dette møtet skal det særlig diskuteres hvordan veiledning med

¹⁶ Metodisk innretning av tiltaket og status for gjennomføring beskrives i rapporter fra RKBU Midt-Norge (RKBU Midt-Norge, 2019; RKBU Midt-Norge, 2018).

¹⁷ RKBU Midt-Norge (2018)

fokus på ledelse har bidratt til ønsket kvalitetsutvikling, og hvordan kommunen drar nytte av ny erfaring og kompetanse i sitt videre arbeid.

implementering. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

4.2 Implementering

I Tabell 4-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene med tilhørende indikatorer for evalueringskriteriet

Tabell 4-1: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	<ul style="list-style-type: none"> Valg av RKBU Midt-Norge som aktør og rollefordeling mellom Bufdir og RKBU Midt-Norge Antall kommuner/tjenester som har deltatt Prioritering av kommuner/tjenester Rekruttering av veiledere Sammensetning av veilederteam
	Gjennomføring	<ul style="list-style-type: none"> Informasjon og kommunikasjon Utviklingsmål, operasjonaliserte mål Hvilke konkrete utviklingstiltak er gjennomført? Antall samlinger Deltakelse/kontinuitet i deltakelse fra tjenesten Hvordan veiledningen fungerte Fellessamlinger med Bufdir, hvordan fungerte disse? Oppfølging av veiledere (gjennom metaveiledning og fra RKBU Midt-Norge og Bufdir) Fylkesmannens rolle/aktivitet i veiledningsperioden
	Organisatoriske drivere og hindre	<ul style="list-style-type: none"> Kapasitet i veiledningsteam Kapasitet og motivasjon i tjenestene og kommuneledelsen Kompetanse og stabilitet i tjenestebemanningen
	Kostnader	<ul style="list-style-type: none"> Frikjøp og opplæring/oppfølging av veiledere Kommunenes tidsbruk ved deltakelse, ev. vikarbruk, og reiseutgifter Kostnader fellessamlinger (tidsbruk, gjennomføring og reise) Kostnader Bufdir og RKBU Midt-Norge

4.2.1 Rekruttering og deltakelse

RKBU Midt-Norge som fagansvarlig institusjon

Bufdir har gitt RKBU Midt-Norge ansvar for det faglige innholdet i veiledningsteam, slik at veiledningen som gis bygger på et etablert kunnskapsgrunnlag (RKBU Midt-Norge har ansvar for barnevernlederutdanningen ved NTNU).

RKBU Midt-Norge har det faglige ansvaret for tiltaket, herunder opplæring av veiledere og metaveiledningen. Bufdir har ansvaret for informasjon og kommunikasjon ut til kommunene og for å rekruttere og inngå avtaler med veiledere. RKBU Midt-Norge har bistått Bufdir med rekruttering av veiledere, men det er Bufdir som har tatt endelige avgjørelser. RKBU Midt-Norge har også hatt en administrativ rolle med å refundere reiseutgifter til veilederne. Både Bufdir og RKBU Midt-Norge har dermed vært involvert i

rekruttering og administrasjon av veiledere, som trolig har medført noe økt tidsbruk knyttet til gjennomføringen av oppgavene. Rollefordelingen mellom de to aktørene ser imidlertid ut til å ha fungert godt.

RKBU Midt-Norge har videre hyret inn Senter for ledelse i Trondheim for mye av det faglige opplegget. Senter for ledelse har blant annet bidratt med det faglige metodeverket som er benyttet i opplæringen av veilederne og også på fellessamlingene med deltakerkommunene. Metodene som er benyttet

inkluderer GROW, DISK og Foretaksmodellen¹⁸. Veilederne har fått opplæring i disse metodene og har benyttet disse i veiledningen ute i kommunene. Det metodiske innholdet i opplæringen oppleves som relevant og nyttig. Både veiledere og barnevernledere i deltakerkommunene gir i våre intervjuer gode tilbakemeldinger på de konkrete metodene, og flere barnevernledere oppgir at de har hatt nytte av å bruke disse metodene i egen tjeneste.

Bufdirs delegering av det faglige innholdet til RKBU Midt-Norge, og deres involvering av underleverandør, fremstår som vellykket. De har riktig kompetanse for oppdraget. Samtidig vil involveringen av kompetansmiljøer i gjennomføringen bidra til videreutvikling av disse miljøenes kompetanse på området. Satsingen på veiledningsteam vil derfor sammen med de andre tiltakene i kompetansesatsingen bidra til å ruste kompetansmiljøene som faglige bidragsyttere til langsiktig kompetansebygging i kommunene.

Prioritering og rekruttering av deltakerkommuner

Totalt har 13 barneverntjenester deltatt i tiltaket veiledningsteam, fra fem fylker (Finnmark, Nordland, Sogn og Fjordane, Hedmark og Akershus). Fylkesmennene har foreslått kommuner basert på en vurdering av hvilke kommuner i fylket som har størst behov. Enkelte av de forespurte kommunene ønsket ikke å delta og fylkesmennene har da sendt forespørselen videre til andre kommuner. I utgangspunktet var det i tillegg tenkt at kommuner selv kunne etterspørre deltakelse. Etter det vi har forstått, har alle kommunene/barneverntjenestene deltatt på bakgrunn av forespørsel fra fylkesmannen.

Fylkesmennene har fått kort tid på seg til å prioritere og rekruttere kommuner til deltakelse. De har i utgangspunktet prioritert kommuner med størst fare for svikt i tjenesten, basert på en risikovurdering. Det har i mange tilfeller vært uklart hvilke konkrete kriterier fylkesmennene har lagt til grunn for prioriteringen av kommuner. Dette har skapt usikkerhet hos kommunene, de har ikke forstått hvorfor de har blitt valgt ut og for noen har dette ikke blitt vurdert som positivt. Enkelte kommuner, og i noen tilfeller også veilederne, kjente seg ikke igjen i fylkesmannens vurdering. De mente at tjenesten allerede var på god vei til å løse utfordringene det var snakk om og at andre tjenester i fylket trolig hadde større behov. I et av tilfellene vurderte kommunen likevel ikke tilbudet om deltakelse som noe negativt, men som en god mulighet til å utvikle tjenesten. Andre kommuner (og veiledere) har delt fylkesmannens oppfatning av eget

¹⁸ **GROW** er en coaching-modell som strukturerer arbeidet fra å definere mål (**G**oal) over statusbeskrivelse (**R**eality) til muligheter (**O**ptions) og hindre (**O**bstacles) til tiltak og handling (**W**ay forward). **Disk** er et verktøy for (egen)vurdering av sosial kompetanse og relasjonelle ferdigheter. **Foretaksmodellen** er et analyseverktøy som

behov for veiledning og har vært positive til tiltaket fra start.

Usikkerheten om kriterier for deltakelse som oppsto hos noen kommuner i oppstartsfasen ser ut til å ha blitt ryddet opp i relativt tidlig, slik at disse fikk en positiv innstilling til tiltaket. Vår vurdering er at kriteriene som legges til grunn for prioritering bør være tydelige, at prioriteringen bør være veloverveid og at kriteriene bør kommuniseres til de prioriterte kommunene som et ledd i å motivere disse til deltakelse.

Det ser også ut til å ha vært noen få tilfeller hvor kommuneledelsen og/eller barnevernleder ikke har vært motivert til deltakelse, til tross for at de har takket ja. I noen av deltakerkommunene har veilederparet opplevd stadige avlysninger av avtaler og det de oppfatter som motstand fra barnevernleder og/eller kommuneledelsen i oppstarten. Dette tyder på manglende motivasjon for deltakelse og har medført treg oppstart. I disse kommunene fremstår det fortsatt som uklart hvorvidt veiledningen i det hele tatt har gitt positive effekter.

Vi mener derfor at fylkesmannen i sin prioritering av kommuner også bør sikre at kommunen virkelig er motivert for deltakelse. Dersom motivasjonen mangler, til tross for at fylkesmannen mener behov for tiltaket er tilstede, bør fylkesmannen bidra til å motivere kommunen i forkant av oppstart. Dersom fylkesmannen ikke klarer å motivere kommunen for veiledning bør man heller vurdere hvorvidt andre tiltak er mer hensiktsmessige.

Rekruttering av veiledere og sammensetning av veilederteam

I 2018 rekrutterte Bufdir totalt 11 veiledere. Veilederne skal både ha solid erfaring fra kommunalt barnevern og ledererfaring fra kommunal virksomhet. Flere av veilederne har bakgrunn som barnevernledere, enten per dags dato eller fra tidligere arbeidsforhold. Andre har erfaring fra annen kommunal ledelse, erfaring med veiledning av kommunale tjenester eller bakgrunn innen organisasjonsutvikling og ledelse.

Vårt hovedinntrykk er at barnevernledelsen i kommunene som har deltatt er godt fornøyd med veilederens kompetanse og praktiske erfaring. At en eller begge veilederne har erfaring som barnevernleder trekkes frem som positivt, og som et utgangspunkt for at veilederne oppfattes som troverdige og kan lykkes med veiledningen.

beskriver interessenter, prosesser, ledelse og atferd i en organisasjon – og forholdet mellom disse subsystemene – som skal gi lederen et verktøy for å manøvrere mellom de ulike kravene som stilles til lederen. (jf. hjemmesiden til RKBU Midt-Norge).

For veiledere som samtidig er barnevernledere i andre kommuner kan det være utfordrende å være borte fra sin tjeneste i 20 eller 30 prosent. Dette kan gå ut over veiledernes egne tjenester, til tross for at dette gjerne er tjenester som fungerer godt i utgangspunktet. Samtidig fremstår det som en viktig forutsetning for arbeidet at veilederne både har ledererfaring og førstehåndserfaring fra barnevern. Ved rekruttering av veiledere bør behov for denne erfaringen derfor balanseres mot en vurdering av robustheten i veilederens egen tjeneste. Ved behov bør Bufdir også vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å rekruttere veiledere fra nylig avgåtte eller pensjonerte barnevernledere.

Sammensetningen av veilederteam ser ut til å ha fungert godt. Veiledere og barnevernledere vi har intervjuet oppgir at veiledere som jobber sammen i et veilederpar har hver sine spesialkompetanseområder og kompetanse som utfyller hverandre. Et veilederpar kan ha lik utdanning og fagbakgrunn, men likevel ha ulike personlige egenskaper og spesialkompetanse fra tidligere arbeidserfaring, slik at de utfyller hverandre på en god måte. Flere veiledere har også fått gode tilbakemeldinger fra barnevernledere om at deres ulike tilnæringsmåter utfyller hverandre godt.

4.2.2 Gjennomføring

Informasjon og kommunikasjon

Bufdir har det overordnede ansvaret for informasjon om tiltaket og at informasjon kommuniseres til kommunene. I intervjuer med deltakere på tiltaket har vi fått tilbakemeldinger om at det har vært tydelig informasjon og kommunikasjon fra Bufdir både til veiledere og kommuner. Det er særlig veilederne som vurderer at informasjonen har vært god. Enkelte veiledere trekker frem at barneverntjenesten virket noe uforberedt på første fellessamling, og at dette antakelig skyldtes at de har hatt lite tid til å sette seg inn i innholdet i informasjonen fra Bufdir, eller at de ikke har fått klarhet i hvorfor fylkesmannen har valgt ut akkurat deres kommune.

Veiledersamlinger og metaveiledning

Etter planen skal det arrangeres totalt åtte veiledersamlinger i Trondheim i regi av RKBU Midt-Norge; to av disse samlingene i forkant av veiledningen. De resterende gjennomføres underveis i veiledningsperioden. Hvert veilederpar har fått tildelt en metaveileder, som har vært tilstede på veiledersamlingene. Veilederparet skal også kunne kontakte sin metaveileder mellom veiledersamlingene for oppfølging.

RKBU Midt-Norge har rekruttert fire metaveiledere med særlig kompetanse på veiledning og ledelse; to av metaveilederne er fra Senter fra ledelse, de to andre er erfarne barnevernledere.

Veilederne rapporterer i all hovedsak at veiledersamlingene i Trondheim har vært nyttige og lærerike. Det oppleves at samlingene har vært viktige for å kunne gi best mulig veiledning ute i kommunene, og at metodikken som ble gjennomgått på samlingene har vært sentral for å kunne stille de riktige spørsmålene til kommunene.

Veilederne har i mindre grad benyttet seg av metaveilederne utenom veiledersamlingene. Fellessamlingene. Flere veiledere sier at de har fått tilstrekkelig sparring og støtte innad i veilederparet, og at det har vært mer nyttig å diskutere veiledningen med noen som også har kjennskap til enkeltkommunene. Erfaringene med metaveiledningen ser ut til å avhenge noe av metaveilederens kompetansebakgrunn. Begge veilederne i et veiledningspar har selv kompetanse både innen ledelse og innen barnevern, så metaveilederen bør tilby kompetanse utover dette. I tilfeller der metaveilederne har hatt sterkere kompetanse i lederveiledning, fremstår metaveiledningen som mer relevant for veilederparet.

Én veileder bemerker at det har vært uvant å forholde seg til sin egen veileder når man selv har fått i oppgave å veilede, og at dette forholdet derfor ikke ble optimalt. Andre har fått nytte av metaveiledningen etter at både de og metaveilederen hadde lagt ned en god del forberedelser, og etter at de alle hadde blitt mer vant til denne formen for veiledning.

Fellessamlinger

Det er hittil gjennomført to fellessamlinger med barnevernledere og veiledere i regi av Bufdir; en oppstartsamling og en midtveissamling. Begge samlinger ble arrangert på Gardermoen.

Hovedinntrykket fra intervjuer med barnevernledere er at fellessamlingene fungerte godt og at utbyttet primært har vært knyttet til møtet med andre kommuner og tjenester. Fellessamlingene gir en anledning til å møte andre barnevernledere i samme situasjon og skape nettverk og kontaktpersoner i andre kommuner, i tillegg til kontakt med forelesere og fagpersoner som ikke jobber i førstelinjen for eventuell fremtidig kontakt og hjelp. Samtidig påpekte enkelte at de savnet mer sosialt samvær/nettverking i forbindelse med fellessamlingene, noe som kunne bidratt til å skape nettverk og kontakter mellom kommunene i enda større grad.

Barnevernledere vi har snakket med har noe varierende oppfatninger av forelesningene. For noen har disse vært nyttige, mens andre har opplevd de som mindre nyttige. Det har blitt positivt mottatt at det har vært rom for refleksjoner underveis. Et tema som ble vurdert som positivt var fylkesmannens forventninger.

Veilederne har oppfattet at fellessamlingene først og fremst er for kommunenes del. Veilederne har kun vært tilstede som støtte for «sine» kommuner, men fellessamlingene har ikke bidratt til å fremme veiledningsprosessene i den enkelte kommune. Dette har heller ikke vært fokus i samlingene.

Basert på innspillene fra intervjuer oppfatter vi at hensikten med fellessamlingene har vært tredelt;

- deltakerkommunene skal ha et felles forum for å bli kjent med tiltaket, diskutere erfaringer og motiveres gjennom møtet med andre kommuner i samme situasjon og tiltaksarrangørene
- veileder og kommune skal få en felles forståelse av innholdet i tiltaket og metodene som benyttes, slik at man deler «språk» for arbeidet
- ansvarlige for tiltaket (Bufdir og RKBU Midt-Norge) skal få innspill og erfaringer fra deltakerkommunene

Samlingene ser ut til å ha bidratt positivt til alle disse formålene.

Veiledningsmøter

Sommeren 2019 leverte alle deltakerkommunene midtveiseevaluering, hvor de blant annet rapporterte antall veiledningsmøter, tidsbruk i forbindelse med veiledningen og engasjement fra kommuneledelsen i veiledningsprosessen. Her oppsummerer vi resultatene fra midtveiseevalueringene som omhandler disse punktene.

I kommunene som deltar på veiledningsteam er det i gjennomsnitt gjennomført 7 veiledningsmøter/besøk i perioden fra oppstart i mai 2018 til juni 2019 (de fleste kom først i gang med veiledningsmøter høsten 2018, så selve veiledningen kan sies å ha vart i rundt 9 måneder). En enkelttjeneste skiller seg ut ved å ha hatt hele 12 møter, de andre har hatt 5-7 møter. Noen tjenester kom sent i gang med møter i oppstartsfasen, men har tatt igjen det tapte ved å gjennomføre flere møter etter hvert. Veilederne har som hovedregel besøkt kommunen og gjennomført møter over to dager. De fleste har lagt opp til en hyppighet rundt annenhver måned.

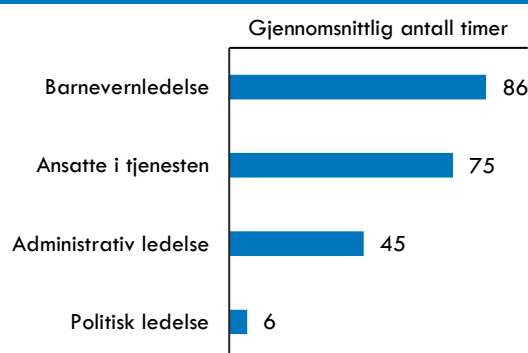
I de fleste tilfeller oppgir veilederne at det har vært uproblematisk å avtale veiledningsmøter med kommunene. Enkelte veiledere har imidlertid påpekt at de har måttet være strenge med kommunene for å få dem til å ikke avlyse eller flytte veiledningsmøter. I noen av tilfellene kan dette skyldes lav motivasjon i kommunene (barnevernet eller administrativ ledelse), mens det i andre tilfeller kan være en følge av manglende stabilitet i nøkkelstillinger.

I intervjuer har enkelte kommuner gitt uttrykk for at veiledningsmøter over to dager i strekk er svært intensivt og kanskje i overkant mye. Kanskje holder det

i noen tilfeller med møter over én dag. Kommunene og veilederne må sammen finne ut hva som fungerer best i hvert tilfelle.

Kommunene (trolig barnevernleder) har også rapportert hvor lang tid som er medgått til arbeidet med veiledningsteam i kommunen, for ulike aktører. Tilbakemeldingene viser at det er barnevernledere som bruker mest tid (se Figur 4-2: Egenrapportert tidsbruk medgått til arbeidet gjennom veiledningsteam, gjennomsnitt per deltakerkommune (totalt for 2018 og til og med juni 2019)).

Figur 4-2: Egenrapportert tidsbruk medgått til arbeidet gjennom veiledningsteam, gjennomsnitt per deltakerkommune (totalt for 2018 og til og med juni 2019)



Kilde: Midtveiseevalueringer fra deltakerkommunene.

I 2018 og fram til juni 2019 har barnevernlederne i de 13 barneverntjenestene brukt i gjennomsnitt 86 timer på arbeidet gjennom veiledningsteam. I tidsbruk tilsvarer dette 2,3 ukesverk.

Administrativ ledelse har i gjennomsnitt brukt 45 timer på arbeidet, i overkant av ett ukesverk. I en tiltaksperiode på mindre enn 12 måneder viser denne tidsbruken hos barnevernleder og administrativ ledelse at arbeidet er høyt prioritert. Politisk ledelse har i gjennomsnitt 6 timer til veiledningsteam, ifølge rapporteringene som trolig er gjort av barnevernleder.

Tidsbruken varierer imidlertid mye mellom tjenestene. Åtte av tjenestene oppgir at barnevernleder har brukt mellom 32 og 90 timer. Gjennomsnittet dras betydelig opp av to enkelttjenester som oppgir at barnevernleder har brukt rundt 200 timer til arbeidet. Tidsbruk hos administrativ kommuneledelse varierer mellom 20 og 90 timer. Det ser ikke ut til å være noen sterk sammenheng mellom barnevernlederens tidsbruk og tidsbruken i administrativ ledelse. I noen kommuner har administrativ ledelse brukt like mye tid som barnevernleder, da er det trolig kun tidsbruk til møter som er oppgitt. I andre kommuner har barnevernleder brukt langt mer tid enn administrativ ledelse, da har

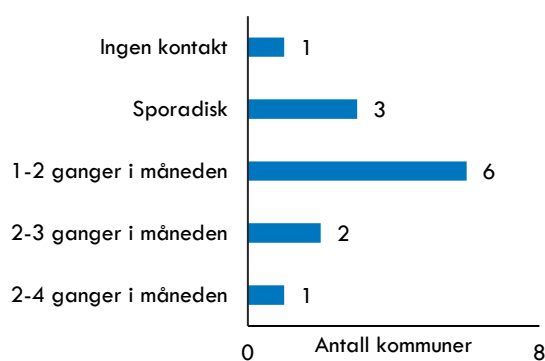
administrativ ledelse ikke vært til stede på alle møter og/eller barnevernleder har brukt mye tid utover møtene med arbeid knyttet til veiledningsprosessen.

Variasjonen i tidsbruk henger antagelig sammen med at noen tjenester kom sent i gang med veiledningen, men også hvor mye tid barnevernledere bruker til forberedelse for og oppfølging etter veiledningsmøtene. Tilbakemeldingene tyder på at de tjenestene hvor barnevernleder har brukt mest tid på arbeidet også har kommet lengst med å utforme tiltak og oppnå resultater.

I noen kommuner, fortrinnsvis kommuner med større barneverntjenester, deltar også teamledere på veiledningsmøtene som representanter for barnevernledelsen, i tillegg til barnevernleder. I Figur 4-2 er disse kategorisert som ansatte i tjenesten.

I midtveiseevalueringene oppgir kommunene hvor mye kontakt de har hatt med veilederne utover veiledningsmøtene, se Figur 4-3.

Figur 4-3: Kontakt med veileder mellom møtene



Kilde: Midtveiseevalueringer fra deltakerkommunene.

Kun én barnevernleder oppgir å ikke ha kontakt med veilederne utover møtene. Flere sier at de har jevnlig kontakt på telefon og/eller e-post ved behov for noe ekstra rådgivning.

Spesielt kommuner med store utfordringer i barneverntjenesten og utskiftinger, med «ferske» barnevernledere, fremhever at det gir en trygghet å kunne kontakte veilederne mellom de avtalte veiledningsmøtene.

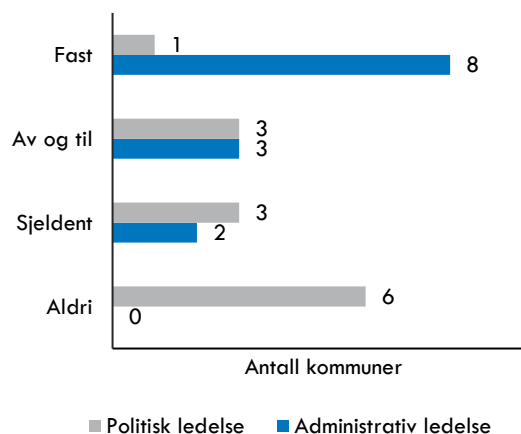
Deltakelse fra kommuneledelsen

Midtveiseevalueringene og våre intervjuer tyder på at deltakelse på veiledningsmøtene fra kommunenes side i hovedsak har vært stabil og tilstrekkelig. Barnevernledelsen og administrative ledere (kommunalsjefer og/eller rådmenn) har deltatt på alle møtene.

Barnevernlederne rapporterer at de i hovedsak er godt fornøyd med engasjementet fra administrativ

ledelse (kommunalsjef og/eller rådmann) i kommunen. Flere trekker frem dette som spesielt positivt, ettersom støtten fra administrativ ledelse har gjort at man har lykket med endringer i tjenesten i forbindelse med veiledningen. Det er åtte kommuner som oppgir at administrativ ledelse deltar fast på veiledningsmøtene, enten på hele eller på deler av møtene. Ingen rapporterer om at administrativ ledelse aldri er med, se Figur 4-4.

Figur 4-4: Deltakelse fra politisk og administrativ ledelse på veiledningsmøtene



Kilde: Midtveiseevalueringer fra deltakerkommunene.

Dette viser et tydelig engasjement fra administrativ ledelse, og gir etter vår vurdering et godt grunnlag for forankring av veiledningsarbeidet i kommunen. Politisk ledelse deltar sjeldnere på veiledningsmøtene.

Våre intervjuer kan tyde på at «sjelden» eller «av og til» deltakelse fra administrativ ledelse kan være knyttet til vakanser og utskifting i disse stillingene. Men i noen få tilfeller tyder midtveiseevalueringene på at administrativ kommuneledelse er lite bekvem med og lite motivert for at kommunen «blir utsatt for veiledning».

Innholdet i veiledningsprosessen

Barnevernledere vi har snakket er godt fornøyd med innholdet i veiledningen. Veilederens rolle er å fungere som støttespiller og stille de riktige spørsmålene.

Flere barnevernledere trekker frem at veilederne har hjulpet dem å strukturere utfordringene (hva henger sammen med hva) og prioritere rekkefølgen i utviklingsarbeidet. Dette oppleves som viktig for at barnevernledelsen ikke skal føle seg overveldet av alle oppgavene som skal løses. Ved å ha et tydelig fokus på enkelte utviklingsoppgaver av gangen, unngår man at det samlede utfordringsbildet blir overveldende og uhandterlig.

Flere av deltakerkommunene har hatt suksess med å starte å ta tak i det som må rettes opp internt i barneverntjenesten, før man går videre til å styrke og synliggjøre barneverntjenesten plass i kommuneorganisasjonen og tverrfaglig samarbeid med andre tjenester rettet mot barn og unge. Dette innebærer f.eks. å begynne med å få på plass en hensiktsmessig organisering av barneverntjenesten med en god oppgave- og ansvarsfordeling, rydde opp i arkivet og avslutte saker som ikke er aktive, etablere rutiner for håndtering av meldinger og undersøkelser for å motvirke fristbrudd, oppdatere rutinebeskrivelser og få på plass rutiner ved uforutsette hendelser (f.eks. sykdom) og styrke internkontroll. Deretter tar man tak i rutiner for tiltak, oppfølging og tilsynsføring. Til slutt går man i gang med å fokusere på å skape en åpen og tilgjengelig barneverntjeneste for kommuneledelsen og etablere tverrfaglig samarbeid.

Midtveisevalueringene som kommunene utarbeidet sammen med veilederne før sommeren 2019 illustrerer at flere kommuner deler denne fremgangsmåten: I første omgang må barneverntjenesten få «orden i eget hus», før tjenesten kan bli en troverdig og god samarbeidspartner overfor andre tjenester som retter seg mot barn og barnefamilier. En forutsetning for å kunne starte det interne arbeidet i barneverntjenesten er imidlertid at arbeidet er forankret i administrativ og politisk kommuneledelse.

Veiledningsteam er i utgangspunktet et tilbud til barnevern- og administrativ/politisk ledelse i kommunene. Enkelte veiledere trekker frem at det også er en fordel å informere andre medarbeiderne i tjenesten om veiledningsprosessen og hva denne innebærer. Noen veiledere har hatt et orienteringsmøte for alle ansatte i barneverntjenesten. Dette for å sikre at hele tjenesten er kjent med innholdet i og formålet med tiltaket veiledningsteam, og at utfordringer og målbildet forankres i hele tjenesten.

Veiledere som har gjennomført denne typen orienteringsmøte opplever dette som positivt for gjennomføringen av tiltaket. En barnevernleder i våre intervjuer kommenterer at et slikt orienteringsmøte tidlig i prosessen ville ha gjort det enklere å forankre endringer og utviklingsarbeid i tjenesten. Slik det ble, uten slik forankring, måtte barnevernlederen bruke mye tid for å sikre at medarbeiderne ble engasjert i og motivert for endringene.

Kommunespesifikke utviklingsmål

I midtveisevalueringene fra kommunene fremgår det hvilke konkrete mål kommunene har satt seg for arbeidet med veiledningsteam i den første perioden.

Vi har gått gjennom disse målene og har gruppert dem i følgende tre hovedkategorier:

1. Ivareta lovpålagte oppgaver og arbeide i tråd med faste prosedyrer.
2. Organisering, ledelse og organisasjonskultur.
3. Faglig utvikling, kvalitet i tiltak og tjenester som leveres og tverrfaglig samarbeid.

Til sammen underbygger disse den overordnede målformuleringen til Bufdir. Målene i kategoriene 1 og 3 skal sikre at barnevernet i kommunene etablerer systemer og rutiner som er i stand til å møte barnevernets utfordringer, og til at tjenesten oppnår bedre resultater. Målene i kategori 2 skal sikre en god organisering og en organisasjonskultur som styrker ledelsen av barnevernet, og forutsetningsvis bidrar til å styrke ledelseskompetansen i tjenesten. De skal også sikre at barneverntjenesten utvikler egen praksis.

Gjennomgangen av midtveisevalueringene viser at det varierer hvordan kommunene formulerer og operasjonaliserer sine konkrete mål. Noen kommuner formulerer mange mål, hvor målene er såpass konkrete at de i en del tilfeller minner om tiltak fremfor en ønsket tilstand det skal jobbes mot. En fordel ved dette kan være at målene oppleves mer håndterlige og oppnåelige. Andre kommuner har målformuleringer som favner bredere, som isolert sett er mer diffuse og mindre operative. I slike tilfeller ser vi at det er gjort en jobb med å tilegne et eller flere tiltak til målene. Da vil gjennomførte tiltak til sammen bidra til måloppnåelse. På denne måten kan kommunen jobbe med flere ulike tiltak samtidig, for å nå et større og bredere mål.

Vår vurdering er at det i praksis ikke er avgjørende om et mål er formulert som et tiltak eller som en ønsket tilstand. Det viktigste er at kommunene er bevisste på prioriteringene de gjør, hvilke tiltak de setter inn for å håndtere utfordringer, utvikle egen praksis og oppnå bedre resultater. Vårt inntrykk er at både målformuleringene som minner om tiltak og de bredere målformuleringene med tilegnede tiltak virker relevante og fornuftige, og underbygger målene for tiltaket veiledningsteam.

1. Lovpålagte oppgaver

Den første kategorien er knyttet til mål om at barneverntjenesten skal oppfylle sine lovpålagte oppgaver og arbeide i tråd med faste prosedyrer. I denne kategorien er det flere kommuner som har fokus på fristbrudd, blant annet for undersøkelser og oppfølging. Flere har også et fokus på rutiner og prosedyrer for å sikre at lovpålagte oppgaver ivaretas og for å sikre internkontroll og forsvarlig dokumentasjon. Andre eksempler på mål i denne kategorien er å sikre effektiv og god avklaring av bekymringsmeldinger og etablering av rutiner for å sikre at nyansatte følger vedtatte prosedyrer.

2. Organisering, ledelse og organisasjonskultur

Den andre kategorien omhandler organisering, ledelse og organisasjonskultur. Dette gjelder både barneverntjenestens interne organisering, tjenestens plass i kommuneorganisasjonen og forholdet til administrativ og politisk ledelse. I denne kategorien er det målformuleringer av typen:

- Etablere lederstruktur og lederstøtte til ansatte
- Fjerne tidstyver
- Kartlegging av kompetanse
- En mer åpen og tilgjengelig barneverntjeneste
- Utvikle en definert identitet, innhold og rolle for barneverntjenesten i kommunen
- Få innarbeidet en god arbeids- og ansvarsfordeling og et godt samarbeid mellom barnevernleder som enhetsleder og nye mellomledere (assisterende enhetsleder eller teamledere)
- Skape godt omdømme til barneverntjenesten
- Styrke ledergruppen gjennom dialog, samhandling og erfaringsutveksling
- Rekruttere gode og mange nok medarbeidere

Flere av disse målsettingene er gode og treffer trolig godt de viktigste utfordringene i kommunene.

3. Faglig utvikling, kvalitet og tverrfaglig samarbeid

Den tredje og siste kategorien vi har definert er målformuleringer som er knyttet til faglig utvikling, kvalitet i tiltak og tjenester som leveres og tverrfaglig samarbeid. I denne kategorien finner vi eksempler på målformuleringer som:

- Styrke kvaliteten i tiltaksarbeidet
- Leverer faglig gode tjenester
- Styrke og utvikle tverrfaglig samhandling/samarbeid
- Skape en robust og stabil tjeneste
- Sikre bedre resultater og arbeidsformer
- Sikre forståelse for barnevernets utforming i kommunens administrative og politiske ledelse
- Å definere terskel slik at barneverntjenesten jobber med de rette sakene
- Utvikle gode tiltak med forebyggende fokus

Endrings- og utviklingstiltak

Gjennom veiledningsprosessen har kommunene også iverksatt konkrete tiltak i tjenestene. Nedenfor presenterer vi eksempler på hvilke endringer og utviklingstiltak som er iverksatt gjennom prosessen, basert på kommunenes midtveisevaluering. Eksempelene følger de tre kategoriene av utviklingsmål i avsnittet ovenfor.

Som nevnt i avsnittet om kommunespesifikke utviklingsmål, er det ikke alltid lett å skille mellom målformuleringer om ønsket tilstand og målformuleringer som minner om tiltak. Vår vurdering er at noen

endrings- og utviklingstiltak er mer konkrete og avgrensede enn andre, selv om de kan være omfattende å iverksette. Et eksempel er å etablere et system for internkontroll, et tiltak som isolert sett bidrar til at barneverntjenesten oppfyller lovpålagte oppgaver og som kan bidra til å oppnå mål om bedre rutiner, prosedyrer og arbeidsformer. Et annet konkret utviklingstiltak, er å implementere en definert metode eller hjelpetiltak slik som f.eks. Familieråd.

Andre tiltak kan både være omfattende å iverksette og favner bredt. Dette gjelder for eksempel tiltak om å endre organisatorisk modell for barneverntjenesten. Dette kan bidra til å bedre rutiner, arbeidsformer og prosedyrer ved at barneverntjenesten jobber på en annen måte enn tidligere. Det kan også styrke ledelseskompetansen dersom barnevernleders rolle defineres på en bedre måte enn tidligere, slik at barnevernleder i større grad kan delegerer oppgaver som kan delegeres bort til medarbeidere. Det er imidlertid vanskeligere å vurdere om et slikt tiltak i seg selv er egnet til å nå disse målene, eller om det primært fører til en ny organisasjonsmodell uten måloppnåelse.

Samtidig er vår vurdering at denne typen omfattende tiltak er noe kommunen gjerne har drøftet i samråd med veiledere, og kommet frem til at det er behov for å gjennomføre for å kunne legge til rette for måloppnåelse. Ny organisering av barneverntjenesten kan f.eks. tenkes å være en forutsetning for å nå målet om å utvikle egen praksis og oppnå bedre resultater. Tilsvarende er et tiltak som f.eks. å etablere samarbeid med barnehager, skoler og helsestasjoner et relativt lite definert tiltak, men som likevel kan være et viktig grunnlag for å utvikle tverrfaglig samarbeid.

Utfordringene i kommunenes barnevern er imidlertid sammensatte, og tiltakene er like sammensatte. Det betyr at mange tiltak i kommunene kan knyttes til flere av kategoriene.

1. Lovpålagte oppgaver

I kategorien lovpålagte oppgaver ser vi eksempler på at kommuner har etablert nye rutiner og prosedyrer for å sikre overholdelse av lovpålagte krav:

- Etablering av prosedyrer for internkontroll
- Etablering av rutiner og prosedyrer som skal hindre fristbrudd, bl.a. rutiner for prioritering av meldinger og undersøkelse og bedre opplæring av nyansatte

2. Organisering, ledelse og organisasjonskultur

I kategorien organisering, ledelse og organisasjonskultur ser vi flere eksempler på endrings- og utviklingstiltak i kommunene:

- Organisatorisk endring fra en tidligere «generalistmodell» til en «spesialistmodell»¹⁹
- Styrking av undersøkelsesteam
- Flytting av konkrete saksbehandlingsoppgaver fra barnevernleder til teamleder
- Nye rutiner for uforutsette hendelser som f.eks. sykdom
- Nye stillingsbeskrivelser
- En tjeneste skal i nær fremtid deles mellom to ulike kommuner som følge av kommunereformen. Veiledningen har dels vært rettet mot å sikre god ledelse, godt omdømme og mot å sikre tjenestens plass i ny kommuneorganisering.
- I en kommune er tiltakene først og fremst knyttet til at barneverntjenesten skal få med seg og integrere medarbeiderne fra tidligere kommuner.

3. Faglig utvikling, kvalitet og tverrfaglig samarbeid

I den siste kategorien, faglig utvikling, kvalitet og tverrfaglig samarbeid ser vi også flere eksempler på endrings- og utviklingstiltak som er knyttet til målformuleringer i denne kategorien. Dette gjelder for eksempel:

- Implementering av nye faglige begrunnede metoder, slik som Familieråd²⁰
- Etablering av samarbeid med skoler, barnehager og helsestasjoner
- Presentasjon av barnevernet i kommunestyret for å øke forståelse for barnevernets utfordringer og mulighet for samarbeid med andre tjenester

Fylkesmannens rolle og aktivitet i veiledningsperioden

Både barnevernlederne og veilederne rapporterer at fylkesmannen har vært lite involvert i veiledningsperioden etter at utvelgelse av kommuner har skjedd, da fylkesmannen ikke har noen annen direkte rolle i gjennomføringen av tiltaket. Én veileder har oppfordret kommunen til å ta kontakt med fylkesmannen for å diskutere problemstillinger i tjenesten. Der opplevde kommunen at fylkesmannen raskt stilte opp og satte seg inn i utfordringsbildet. Vårt hovedinntrykk er likevel at fylkesmannen har hatt lite kontakt med kommunene i veiledningsperioden.

Flere av de involverte fylkesmennene oppgir i intervju at de har vært usikre på hvilken rolle de skulle ha i tiltaket og overfor deltakerkommunene underveis i veiledningsperioden. De opplevde at de skulle holde seg unna veiledningen og i flere tilfeller har det medført at de ikke har hatt kontakt med kommunene

¹⁹ En generalistmodell innebærer at en saksbehandler har ansvar for en sak fra iverksetting og gjennomføring av undersøkelse til vedtak, og vider til iverksetting og oppfølging av vedtak. En spesialistmodell innebærer at en skiller mellom undersøkelsesfunksjonene og

underveis i veiledningsperioden, utover vanlige tilsynsaktiviteter.

Vår vurdering er at fylkesmennene burde være tettere på med oppfølging og støtte til kommunene, også underveis i veiledningsperioden, i og med at disse kommunene er valgt ut fordi de fungerer spesielt dårlig. Fylkesmannen skal ikke ta del i veiledningsprosessen, men bør ha god kjennskap til arbeidet som gjøres og hva det fører til, og være en aktiv støtte-spiller i kommunens utviklingsarbeid. Dette er i tråd med beskrivelse av fylkesmennenes rolle i tiltaket som RKBU Midt-Norge formulerte i sin første rapport om veiledningsteam.²¹

Tilbakemeldingene kan tyde på at mange fylkesmenn ikke har funnet en god balanse mellom det å være tilsynsorgan og det å være en faginstans som kan fungere som veileder og støttespiller for kommunene.

4.2.3 Organisatoriske drivere og hindre

Veilederne har gode rammer

Veilederne rapporterer at de stort sett har hatt nok kapasitet til å drive veiledning innenfor rammen de har fått av Bufdir. Enkelte påpeker at fornuftig reisevei til kommunene som de veileder er avgjørende for at kapasiteten skal være god nok. Andre veiledere har imidlertid lang reisevei og oppgir at det medgår mye tid til hver veiledningssamling. Dette ser imidlertid ikke ut til å ha hindret gjennomføringen, da veilederne har hatt mulighet til å fakturere Bufdir for medgått tid innenfor gitte rammer.

Støtte fra kommuneledelsen er avgjørende

Veiledningsteam har både barnevernledelsen og kommuneledelsen som målgruppe. En viktig driver for å lykkes med tiltaket er ifølge flere barnevernledere og veiledere at arbeidet har støtte i administrativ kommuneledelse, og at de er opptatt av at barneverntjenesten har nok ressurser og tid til å lykkes. Vårt hovedinntrykk fra intervjuer med barnevernledere og veiledere er at engasjement og støtte fra administrativ ledelse stort sett har vært tilstede, og ikke til hinder for gjennomføring av tiltaket veiledningsteam.

I noen få kommuner har engasjementet fra administrativ ledelse imidlertid vært mangelfull, til den grad av veilederne har opplevd at kommuneledelsen ikke ønsker deltakelse i tiltaket. Dette har nødvendigvis resultert i treg eller manglende fremdrift i veiledningen. Dette fremstår som det største hinderet i gjennomføringen av tiltaket. (Jf. også omtalen av

iverksetting/oppfølging av tiltak (gjør med et skille mellom hjelpetiltak i barnets familie og plasseringstiltak).

²⁰ Dette er hentet fra RKBU Midt-Norges rapport fra veiledningsteam, juli 2019 (RKBU Midt-Norge, 2019)

²¹ Jf. RKBU Midt-Norge (2018)

denne problemstillingen i kapittel 4.2.1 Rekruttering av deltakerkommuner.)

Videre er det også en driver at politisk ledelse er engasjert i utviklingsarbeidet og får satt barnevernet på agendaen i kommunen. Engasjement fra både administrativ og politisk ledelse som driver, fordrer imidlertid at man lykkes med å skape en barneverntjeneste som er åpen og tilgjengelig for kommuneledelsen. Flere av deltakerkommunene har hatt dette som et av flere operasjonaliserte mål og oppgir at de allerede ser resultater på området.

Kommunen må erkjenne utfordringene

For å lykkes med veiledningsteam, er det en forutsetning at kommunen erkjenner at den har utfordringer i barnevernet og at opplevelsen deles av rådmann, kommunalsjef og barnevernleder. I en av kommunene er det gjennomført en tjenesteanalyse i KS-nettverkens regi forut for oppstart med veiledningsteam. Både barnevernleder og veilederne kommenterer at dette har gitt en god egen forståelse av utfordringene i barneverntjenesten. Dette skaper et godt grunnlag for at veilederne kan gå i gang med å forankre utfordringsbildet sammen med barneverntjenesten og det blir enklere å gå videre til å definere utviklingsmål. Dersom utfordringsbildet deles, kan veiledningsteam være et egnet tiltak til tross for at utfordringene er betydelige.

Veilederne bør ha bakgrunn fra ledelse og barnevern

En annen driver for å lykkes med veiledningen er ifølge enkelte barnevernledere at veilederne evner å møte barneverntjenesten med respekt, og at de har god forståelse for rammevilkårene og utfordringene i barnevernet. Flere barnevernledere understreker at bakgrunn fra barnevernet – både førstelinjen og barnevernledelse – har vært en forutsetning for at veilederne oppleves som troverdige og relevante.

Veiledningen skal ikke levere fasiten

Videre påpeker flere barnevernledere at det er viktig at veilederne ikke leverer «fasitløsninger» for de utfordringene barneverntjenesten står overfor. Veilederne skal stille spørsmål, hjelpe til å sortere utfordringer og være diskusjonspartnere når det gjelder å finne løsninger. At veilederne kun skal være støttende og ikke operative «medledere» har vært fokus i veilederopplæringen, og dette ser ut til å ha fungert godt.

I kommunene vi har intervjuet har alle barnevernledere uttalt at veilederne har fungert godt og i tråd med disse forutsetningene. Bare en barnevernleder vi har snakket med uttalte et ønske om at veilederne kunne bidra med mer konkrete forslag til løsninger, i stedet for at hun selv skulle komme på løsningene. Her må veilederne trolig finne en balanse hvor de ved

behov bidrar med forslag til løsninger, uten av det defineres som noe fasit. Dette illustreres av kommentaren fra en annen barnevernleder. Hun trekker fram at veilederne flere ganger har sendt henne eksempler fra rutiner og prosedyrer i veiledernes egne virksomheter. Hun oppfattet dette som innspill til utvikling i egen tjeneste, men ingen «fasit».

En av veilederne kommenterer at veilederteamet i starten følte seg nødt til å gå inn i tjenesten på en mer operativ måte enn det som egentlig ligger til veilederrollen. Dette var knyttet til at den aktuelle tjenesten hadde ustabil ledelse og store organisatoriske og faglige utfordringer. I slike tilfeller kan det tenkes at kommunen ikke har vært klar for å motta veiledning, men i stedet hadde behov for mer grunnleggende hjelp til organisasjonsbygging.

Veiledningen må ta hensyn til pågående kommunereform

Målet med veiledningsteam er at utviklingsarbeidet skal ha et langsiktig perspektiv utover de to årene veiledningen pågår. Et mulig organisatorisk hinder for å lykkes er endret organisering av barneverntjenesten i løpet av denne perioden. I en av barneverntjenestene som deltar på veiledningsteam skal tjenesten deles, hvor en av delene overføres til et nytt interkommunalt samarbeid mens den andre delen forblir som en egen tjeneste. Dette gjør det i utgangspunktet mer krevende å gjennomføre langsiktig utviklingsarbeid da tjenesten og de ansatte om kort tid vil organiseres helt nytt.

I en annen kommune er utviklingsmålene for 2019 og 2020 knyttet til etablering av en ny barneverntjeneste som følge av sammenslåing av flere kommuner. Veiledning brukes da til å finne en hensiktsmessig struktur, arbeidsfordeling og rutiner i en ny tjeneste. Dette kan være positivt, men det er ikke slik tiltaket er ment å brukes. Dersom fokuset i veiledningen blir omstilling til ny kommunestruktur vil tiltaket i mindre grad gi bærekraftige effekter i form av bedre kompetanse på hvordan man jobber med tjenestens grunnleggende strukturer og arbeidsform.

Veiledningsprosessen har en særlig utfordring ved utskifting av sentrale medarbeidere

I flere av deltakerkommunene har det vært utskiftninger av sentrale medarbeidere opptil flere ganger i løpet av veiledningsperioden. For noen har dette omfattet både ansatte i barneverntjenesten, barnevernledelsen og i administrativ kommuneledelse. Dette har i noen tilfeller gjort at veiledningen har stoppet helt opp, måttet starte på nytt og også i ett tilfelle aldri kommet ordentlig i gang fordi situasjonen med hensyn til nøkkelpersoner i veiledningen har vært uavklart.

Vi har imidlertid også sett eksempler på kommuner som har skiftet ut en rekke sentrale medarbeidere, blant annet barnevernleder, flere ganger underveis i veiledningen, uten at dette har vært et betydelig hinder for veiledningen. Kommunen har da klart å opprettholde det pågående arbeidet til tross for utskiftning i personell. I dette tilfellet har veiledningen kunnet forholde seg til en administrativ leder som har sikret fremdrift i prosessen. I et annet tilfelle har en ny rådmann engasjert seg og holdt liv i prosessen og støttet barnevernleder.

Evnen til å videreføre prosesser når sentralt personell slutter er avgjørende for alle kommuner for at effektene som oppnås skal kunne vare over tid også etter at veiledningen er avsluttet.

4.2.4 Kostnader

Det er ingen deltakeravgift for kommuneledelsen og barnevernleder i tiltaket. Utgifter til reise og opphold som påløper i forbindelse med fellessamlinger dekkes videre av Bufdir. Kommunen må imidlertid dekke kostnader knyttet til egen tidsbruk og utgifter i forbindelse med møter og samlinger som ikke skjer i regi av Bufdir.

Budsjettet for veiledningsteam var 5,5 millioner kroner i 2018 og 6,5 millioner kroner i 2019. Midlene dekker:

- Bufdirs avtale med RKBU Midt-Norge (2 millioner kroner per år i 2018 og 2019), herunder utarbeidelse av faglig opplegg, midler til meta-veiledere, organisering av veiledersamlinger og

refusjon av reiseutgifter til veiledere i forbindelse med deres veiledningsmøter i kommunene

- Frikjøp/oppdragsavtaler med veilederne
- Fellessamlinger for veiledere og kommuner som arrangeres av Bufdir, inkludert reise- og oppholdsutgifter for deltakerne

RKBU Midt-Norge har samlet hatt kostnader til gjennomføringen av avtalen utover de tildelte midlene. Refusjon av reiseutgifter til veiledere utgjør rundt 50 prosent av utgiftene til RKBU Midt-Norge. Reelle kostnader av tiltaksgjennomføringen anslås dermed til i underkant av 15 millioner kroner over to år. Fordelt på 13 deltakerkommuner anslås dermed samlet tiltakskostnad til i overkant av en million kroner per kommune.

Summen inkluderer ikke deltakerkommunenes tidsbruk eller eventuelle utgifter. Kun to kommuner oppgir å ha hatt kostnader knyttet til veiledningen utover sin tidsbruk (som vi ikke har kostnadsberegnet). Disse to oppgir noen kostnader knyttet til reise og mat i forbindelse med fellessamlinger. Utover dette har ingen kommuner oppgitt å ha spesifikke kostnader i forbindelse med tiltaket.

4.3 Effekter

I Tabell 4-2 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer for evalueringskriteriet effekt, fordelt på brukereffekter og samfunnseffekter. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 4-2: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Kompetanseheving i barnevernledelsen og kommuneledelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Opplevd kompetanseøkning ift. ledelse, struktur/system, rutiner og arbeidsformer (spørsmål til veiledere og barnevernledere)
	Forankring av barneverntjenesten i kommunens ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Opplevelse av forankring og samarbeid mellom barneverntjenesten og administrativ og politisk kommuneledelse (spørsmål til barnevernledere og veiledere)
	Endringstiltak i arbeidsform/rutiner som er gjennomført	<ul style="list-style-type: none"> • Er de konkrete målene for veiledningen oppnådd? • Har tiltak i kjølvannet av veiledningen ført til bedre rutiner og arbeidsformer i barneverntjeneste og bedre samarbeid mellom kommuneledelsen og barnevernet?
	Fylkesmannens rolle	<ul style="list-style-type: none"> • Har Fylkesmannen endret tilnærming/nærhet til barnevernarbeidet i kommunen?
Samfunnseffekt	Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet	<ul style="list-style-type: none"> • Utrednings- og tiltaksarbeidet bygger større grad enn tidligere på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker • Barnevernet samarbeider med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller i fosterhjem • Hjelpen blir bedre tilpasset det enkelte barn, og barns medvirkning tillegges større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid
	God kvalitet over hele landet	<ul style="list-style-type: none"> • Mer enhetlig praksis i kommunene • Et bedre samarbeid mellom kommuner, for å få sterkere fagmiljøer og redusere sårbarheten i små barneverntjenester • Geografisk variasjon i de ovennevnte punkter: Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter?

4.3.1 Brukereffekter

Veiledningen øker kompetanse på ledelse og organisering

Samtlige barnevernledere og veiledere vi har vært i kontakt med gjennom intervjuer oppgir at tiltaket har ført til kompetanseheving i kommunen. Barnevernlederne trekker særlig frem at de har fått hjelp til ledelse, og herunder veiledning i hvordan man formulerer gode mål og følger planer for å nå disse. Veilederne er også av den oppfatning at man har jobbet mest med ledelse. Flere veiledere har brukt tid på å hjelpe barnevernleder med å strukturere tjenesten, delegere bort oppgaver og ansvar og etablere nye rutiner. Særlig har flere opplevd stor nytte av bedre forståelse for og definisjon av lederroller i barnevernet (barnevernleder og teamledere). For mange betyr dette at leder har klart å delegere oppgaver og ikke selv bruke tid på saksbehandling.

En av barnevernledere beskriver at veiledningen var til særlig stor hjelp for å sortere i et kaos av ulike utfordringer som skal håndteres. Dette handlet mye

om å se hvilke utfordringer som henger sammen og i hvilken rekkefølge utfordringene tas tak i.

Endringstiltak gir bedre struktur, arbeidsformer og rutiner

Når det gjelder konkrete effekter og resultater knyttet til målformuleringene, er det generelt sett noe tidlig å konkludere. Underveis i veiledningsperioden har flere kommuner gjennomført konkrete forbedringer av arbeidsformer/systemer. Veiledningen har trolig bidratt til å sette i gang dette arbeidet, men samtidig hadde flere av kommunene allerede startet opp arbeidet i forkant av veiledningen.

Eksempler på konkrete forbedringer er redusert omfang av fristbrudd, rutiner for internkontroll og prosedyrer for oppfølging av nyansatte. I andre tilfeller har det vært snakk om å lukke saker som ikke er aktive, bedre dokumentasjonsarbeidet og rydde opp i arkivet. På denne måten har flere kommuner opplevd endring i rutiner, arbeidsformer og resultater.

I en av kommunene har man gjennomført en endring i organiseringen av barneverntjenesten, fra generalistmodell til spesialistmodell. En følge av denne organisasjonsendringen har vært en utskiftning i bemanningen der enkelte saksbehandlere som ikke ønsket denne endringen ikke ble med videre.

I andre kommuner har man kommet kortere, og det er færre resultater å spore. Dette kan skyldes at man har hatt organisatoriske hindre som det har tatt tid å overkomme. Et eksempel på dette er kommuner hvor barnevernleder og/eller administrativ kommunaledelse er skiftet ut underveis. I slike tilfeller har det tatt lenger tid å komme i gang med veiledningen, få enighet om utfordringer, definere utviklingsmål og oppnå resultater. I andre tilfeller har forankringen i administrativ og politisk ledelse vært mangelfull. Til tross for at barnevernleder er positiv og engasjert i utviklingsarbeidet, har man ifølge veilederne hatt en mindre vellykket gjennomføring av tiltaket så langt.

Proessen bidrar til økt forankring av barneverntjenesten i kommunens ledelse

På spørsmål i midtveisevalueringen om veiledningen har bedret samarbeidet med kommuneledelsen oppgitt alle tjenestene unntatt én at tiltaket har hatt positiv effekt på dette området. Dette bekreftes også i intervjuene med tjenester og veiledere. I mange kommuner har det i forkant av tiltaket vært få treffpunkter mellom kommuneledelsen og tjenesten. Veiledningsmøtene i seg selv, der administrativ ledelse i hvert fall tidvis har vært tilstede, har vært et slikt fora hvor ledelsen får ta del i tjenestens utfordringer. I den enkelte kommunen som oppgir at samarbeidet ikke er bedret, har de fokus på bedret samarbeid i den videre prosessen.

Det har etter vår vurdering vært særlig viktig at kommuneledelsen har deltatt på disse møtene med veilederne, slik at barnevernleder og kommuneledelse sammen blir forpliktet til å ta tak i utfordringer. I mange tilfeller har det vært nærmest umulig for barnevernleder å lykkes med å snu tjenesten fra en negativ utvikling uten at kommuneledelsen også har forstått utfordringsbildet og støttet barnevernleder.

I enkelte av barneverntjenestene har man gjennom deltakelse på veiledningsteam også lyktes med å skape et mer åpent og tilgjengelig barnevern, som har dialog og samarbeid med kommuneledelsen og andre tjenester. Dette i motsetning til tidligere praksis, der barnevernet opplevdes som lukket, kun fokusert på egne oppgaver, og i mindre grad opptatt av tjenestens plass i kommuneorganisasjonen og samarbeid med andre kommunale tjenester.

Tiltaket medfører lite endring i fylkesmannens aktivitet

Ettersom fylkesmannen i de fleste tilfeller ikke har vært aktiv deltaker i veiledningsperioden etter at kommunene er valgt ut, ser det ikke ut til at deres tilnærming eller kjennskap til deltakerkommunene har bedret seg gjennom tiltaket. Kommunene forholder seg til fylkesmannen gjennom sin rapportering og ved tilsyn, uavhengig av om de har deltatt på tiltaket veiledningsteam eller ikke. Som kommentert i tidligere kapitler (jf. kapitlet om dialogmøter), varierer det i hvor stor grad fylkesmennene er støttespillere for barneverntjenestene, eller om de begrenser seg til sin tilsynsrolle og funksjon som klageinstans.

Noen fylkesmenn oppgir også at de har hatt mindre kontakt med kommunene under veiledningen, fordi de har opplevd at de har fått beskjed om å holde seg unna. Dette er ikke i tråd med hvordan RKBU Midt-Norge beskriver fylkesmannens rolle i tiltaket.²²

4.3.2 Samfunnseffekter

Samfunnseffekter innebærer effekter for brukerne av barneverntjenestene, altså primært utsatte barn og familier. I den grad veiledningen bidrar til å fremme bedre ledelse, rutiner og arbeidsformer i tjenestene bør dette også resultere i bedre tjenester for brukerne.

Det er på dette tidspunktet for tidlig å si noe om konkrete samfunnseffekter av veiledningen. Vi ser likevel en positiv utvikling i de fleste kommunene som mottar veiledning, særlig i form av bedre arbeidsformer og rutiner internt i tjenestene. Det er grunn til å tro at disse endringene bidrar til at flere barn får tidligere og bedre hjelp av barnevernet i kommunene som blir veiledet.

Enkelte tjenester har underveis i veiledningsprosessen tatt i bruk nye metoder, for eksempel Familieråd, ifølge rapporten fra RKBU Midt-Norge²³. Andre har gitt tilbakemeldinger om at de i første omgang har prioritert å få på plass en hensiktsmessig struktur og gode rutiner i tjenesten. I resten av veiledningsperioden fokuserer disse tjenestene nå på å jobbe videre med faglig utvikling, forebygging og hjelpetiltaksarbeidet og tverrfaglig samarbeid med andre tjenester rettet mot barn og unge.

4.4 Måloppnåelse

Når det gjelder evalueringskriteriet måloppnåelse gjør vi en vurdering av måloppnåelse opp mot de spesifikke målene for veiledningsteam og tiltakets bidrag til kompetansestrategiens overordnede målsettinger:

²² Jf. RKBU Midt-Norge (2018)

²³ Jf. RKBU Midt-Norge (2019)

- Spesifikke mål for veiledningsteam
 - Styrke ledelseskompetansen i kommunen
 - Få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten for å utvikle praksis og oppnå bedre resultater
- Overordnede mål for kompetansestrategien
 - Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet
 - God kvalitet over hele landet

Kommunene er i dag omtrent midtveis i veiledningsperioden. Det er derfor for tidlig å konkludere på måloppnåelsen for tiltaket, men i det følgende trekker vi frem våre vurderinger så langt.

- Veiledningsteam ligger an til god måloppnåelse når det gjelder å bidra til å styrke ledelseskompetansen i kommunen. Det er imidlertid mer usikkerhet hvorvidt denne kompetansen forblir i kommunen når lederne som har mottatt veiledning eventuelt slutter.
- Veiledningsteam ligger an til god måloppnåelse også når det gjelder målet om å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenestene. Veilederne bistand til å prioritere hvilke oppgaver som skal utføres til hvilken tid har etter vår vurdering vært en driver for måloppnåelsen.
- Vi vurderer at veiledningsteam ligger an til god måloppnåelse når det gjelder bidrag til kompetansestrategiens overordnede mål. Tiltaket spiller særlig en viktig rolle i målet om god kvalitet over hele landet, i og med at tiltaket er spesifikt rettet mot kommuner med særlig store utfordringer. Måloppnåelse på dette punktet avhenger både av at man klarer å rekruttere kommuner med særlig store utfordringer og at tjenestekvaliteten i disse kommunene løftes. Foreløpig har man, med noen unntak, klart å rekruttere riktige kommuner til tiltaket og de fleste ligger an til å oppnå ønskede effekter, som man må forvente at bidrar til å løfte kvaliteten i tjenesten.

4.5 Relevans

Tilbakemeldingene fra intervjuene tyder på at veiledningsteam er et godt egnet tiltak for å møte utfordringene i kommuner der det av ulike årsaker er fare for alvorlig svikt i tjenestetilbudet.

De to hovedmålene for veiledningsteam, å styrke ledelseskompetansen og få på plass systemer, arbeidsformer og rutiner for å møte utfordringer, utvikle praksis og bedre resultater, er formulert på et relativt overordnet nivå. Vår vurdering, basert på tilbakemeldinger i intervjuer med både barnevernledere og veiledere, er at målformuleringen treffer

hovedutfordringene i disse kommunene og at veiledningsteam er et relevant tiltak for målgruppen.

Implementering av tiltaket har i stor grad vært vellykket og relevant for målgruppens utfordringer. Den overordnede målformuleringen fordrer at kommunene, sammen med veilederne, konkretiserer utfordringsbildet og operasjonaliserer utviklingsmål. Dette bidrar til at utfordringer og mål forankres mellom barnevernet, kommuneledelsen og veilederne. Som nevnt har noen kommuner formulert mål som favner bredt med tilegnede tiltak, mens andre har formulert mange, konkrete mål som nærmest minner om konkrete tiltak. Vi vurderer dette handlingsrommet innenfor den overordnede målformuleringen som positivt. Tiltaket er tilstrekkelig fleksibelt ved at det er relativt stor rom for skreddersøm, slik at tiltaket innrettes på en måte som treffer utfordringene i de enkelte kommunene. De ulike operasjonaliserte (del)mål underbygger den overordnede målformuleringen, og virker relevante for de lokale utfordringene.

4.6 Bærekraft

Evalueringskriteriet bærekraft handler om i hvilken grad effekter av tiltaket vedvarer på lang sikt, utover den perioden tiltaket pågår. For veiledningsteam handler dette om hvorvidt effektene vedvarer når veilederne har avsluttet veiledningsperioden etter to år. I og med at tiltaket fortsatt pågår på tidspunktet for denne statusrapporten, er det også for bærekraft generelt sett for tidlig å konkludere. Vi trekker likevel frem noen foreløpige betraktninger.

En forutsetning for at effektene av de endrings- og utviklingstiltakene kommunene setter i gang i forbindelse med veiledningen opprettholdes, er at tiltakene gjøres personuavhengige. Det betyr at de må nedfelle seg i rutiner, arbeidsformer og kultur som ikke er avhengig av de konkrete lederne som har deltatt i veiledningsperioden.

Vårt hovedinntrykk er at veilederne har vært opptatt av å innta en rådgivende rolle. Denne rollen innebærer at de først og fremst skal støtte og bistå kommunene, bidra til konstruktive diskusjoner og være en god samtalepartner og rådgiver. Veilederne har, slik vi har oppfattet det, vært opptatt av å ikke innta en operativ rolle som utfører av oppgaver. Veilederne skal hjelpe kommunene til å utvikle egen praksis og etablere endringene det er behov, og ikke kun servere løsningen direkte.

På denne måten unngår man trolig at veilederne blir unnnværlige og at kommunen blir avhengig av deres tilstedeværelse i tiden etter veiledningsperioden. Innretningen av veilederrollen som en rådgivende og ikke operativ rolle har trolig bidratt til å sementere

resultatene i kommuneledelsen og barnevernet. Tiltakets innretning gir dermed et grunnlag for vedvarende effekter på sikt etter utløpet av veiledningsperioden.

Vi må imidlertid forvente at tiltakets bærekraft reduseres av høy turnover blant de ansatte i målgruppen. Det avgjørende spørsmålet for tiltakets bærekraft blir da i hvilken grad man klarer å innarbeide effektene som nye systemer og arbeidsformer, som forblir i tjenesten også når sentralt personell skiftes ut. Foreløpig ser det ut til at man i enkelte av deltakerkommunene til dels lykkes med dette. Et viktig fokus for veiledningens siste del blir derfor at endringene implementeres i vedvarende strukturer i tjenesten.

På spørsmål om en veiledningsperiode på to år er tilstrekkelig, svarer veilederne i all hovedsak «(ja)». De er av den oppfatning at de i denne perioden kan bidra til å få til endringer og få disse etablert i kommunene. Noen tar forbehold om at en bør kunne åpne for en lengre veiledningsperiode for kommuner der oppstarten har vært utfordrende på grunn av manglende engasjement eller ustabil ledersituasjon i kommunen.

4.7 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter

Sommeren 2019 er tiltaket veiledningsteam omtrent midtveis i første runde. Enkelte kommuner har kommet veldig langt i utviklingsarbeidet, mens andre har kommet kortere grunnet noen oppstartsproblemer.

Vår samlede vurdering er at tiltaket fremstår som godt egnet til å adressere utfordringer i kommuner med fare for alvorlig svikt i tjenestetilbudet. Implementering har i all hovedsak vært vellykket. Veiledningsteam er fleksibelt nok til at veiledningen kan skreddersys til utfordringsbildet, målbildet og de operasjonaliserte utviklingsmålene i den enkelte kommunen. Våre foreløpige funn tilsier at de fleste involverte aktørene i stor grad er positive til veiledningsteam som tiltak, og at de opplever dette som relevant og nyttig. Det er også vårt inntrykk at de aller fleste opplever at tiltaket har en tydelig hensikt.

Samtidig er det slik at det i enkelte kommuner har vært krevende å implementere veiledningsteam. Dette grunnet utskiftninger i barnevern- og kommuneledelsen og i noen tilfeller noe manglende motivasjon og ønske om å delta på tiltaket. Følgelig har man i disse kommunene kommet kortere i utviklingsarbeidet, og veiledningsteam som tiltak har trolig ikke bidratt til bedre måloppnåelse i disse tjenestene. Etter vår vurdering handler dette i mindre grad om selve innretningen av og innholdet i tiltaket veiledningsteam, og mer om strukturelle forhold i enkeltkommuner som

har hindret implementeringen. Dette gjelder f.eks. manglende motivasjon til å delta og avtale veiledningsmøter med veilederne, gjerne i kombinasjon med stadige utskiftninger i barnevernledelsen og/eller kommuneledelsen, eller utfordringer knyttet til ny kommuneorganisering (sammenslåing og/eller splitting av barneverntjenesten).

Det er en potensiell fallgrube at kommunene etterspør «operativ krisehjelp» fra veilederne. I et slikt tilfelle blir veilederen ikke en diskusjonspartner, men en leverandør av løsninger. Dette er ikke i tråd med formålet om at veilederen skal hjelpe kommunen til å finne løsningene og på sikt bli selvgående med hensyn til å definere utfordringer, formulere mål, og utvikle og evaluere egen praksis. Dette vil også svekke kommunenes evne til å heve seg over tid.

Samtidig ser vi at tjenester som i utgangspunktet sliter - med blant annet fristoverskridelser, manglende rutiner/systemer og høy turnover, og hvor man skal jobbe med å slå seg sammen som følge av kommune-reformen - kan ha god nytte av veiledningen. Dette kan hjelpe til å få på plass en ny organisering av barneverntjenesten med nye rutiner. Det er derfor ikke slik at de dårligst stilte kommunene er utelukket fra å delta på veiledningsteam. Det avgjørende kriteriet for å kunne få utbytte av tiltaket ser ut til å være motivasjon hos kommuneledelsen og/eller barnevernleder. Vi ser eksempler på tjenester som har hatt store utfordringer, men som likevel har hatt svært gode effekter av tiltaket. Motivasjon for forbedring og deltakelse i tiltaket ser da ut til å ha vært avgjørende for å oppnå effekter.

Samlet sett fremstår tiltaket og implementeringen av tiltaket som vellykket. Tiltaket er relevant for å møte utfordringene i tjenestene, og foreløpig ser det ut til å gi gode effekter og god måloppnåelse. Kostnaden av tiltaket er samtidig lav sammenlignet med de potensielle samfunnsseffektene som kan utløses ved vellykket implementering. Vi mener derfor Bufdir bør vurdere å utvide tiltaket for å nå enda flere tjenester med behov.

I videre implementering av veiledningsteam anbefaler vi at det gjøres enkelte mindre justeringer i arbeidet:

- **Involvering av kompetansesenteret:** Valget av RKBU Midt-Norge som samarbeidsaktør fremstår som vellykket. Gjennom sin bruk av underleverandør Senter for ledelse har de hatt tilstrekkelig og treffende kompetanse til implementeringen av tiltaket. Bufdir har i første runde også hatt en operativ rolle i gjennomføringen, blant annet med ansvar for rekruttering av veiledere, arrangere fellessamlinger og innhente deltakernes erfaringer underveis. Bufdir bør vurdere hvorvidt

en mer naturlig rollefordeling er å gi kompetansesenteret et mer helhetlig ansvar for gjennomføringen av tiltaket. Å samle ansvaret hos kompetansesenteret vil kunne medføre en mer effektiv gjennomføring, det gir fagmiljøet økt innflytelse over tiltakets innretning og det vil tilrettelegge for å bygge fagkompetanse over tid hos fagmiljøet.

- **Prioritering og rekruttering av**

deltakerkommuner: Det er viktig at tiltaket treffer de kommunene med størst behov, og som også har mulighet for å få et godt utbytte av tiltaket. Fylkesmennene bør derfor gjøre en grundig vurdering av hvilke tjenester som bør prioriteres, ha tydelige kriterier og kommunisere bakgrunnen for prioriteringen til de utvalgte tjenestene. Selv om veiledningsteam er et frivillig tilbud til kommunene, kan det virke som om noen av kommunene har takket ja til deltakelse uten tilstrekkelig motivasjon og engasjement, enten fra barneverntjenestens eller kommuneledelsens side.

Fylkesmennene bør etter vår vurdering sikre at eventuelle nye deltakerkommuner er motivert for deltakelse før veiledningen starter, for å unngå at veiledningen starter som «operativ krisehjelp».

- **Fylkesmennenes rolle:** Fylkesmennene har hatt en tilbaketrukket rolle i tiltaket og i oppfølgingen av deltakerkommunene underveis i veiledningsperioden. Vi mener at fylkesmennene burde være tettere på med oppfølging og støtte til disse kommunene, også underveis i veiledningsperioden, i og med at disse kommunene er valgt ut fordi de er særlig utsatt for svikt i tjenesten. Fylkesmannen skal ikke nødvendigvis ta del i veiledningsprosessen, men bør ha god kjennskap til arbeidet som gjøres og hva det fører til, og være en aktiv støttespiller i kommunen utviklingsarbeid. Dette vil gjøre det lettere for fylkesmannen å bistå kommunen videre i etterkant av veiledningsperioden og således bidra til økt bærekraft av tiltaket.

5. Videreutdanningene

Det er etablert seks videreutdanninger for ansatte og ledere i barnevernet. Målet om å opprette 280 studieplasser fra høsten 2018 er nådd. Ambisjonen for videreutdanningene er at nær en tredjedel av de ansatte i det kommunale barnevernet kan ta en barnevernsfaglig videreutdanning i løpet av strategiperioden (2018–2024).

Foreløpige resultater fra våre undersøkelser viser at det er langt flere søkere til studiene enn det er plasser, at læringsutbytte, faglig nivå og undervisningsopplegg i hovedsak er bra og at tiltaket bidrar til økt kompetanseheving hos studentene.

De to viktigste utfordringene er manglende tilrettelegging for deltakelse på studiene, og hvordan studentene får anvendt og spredt sin kompetanse i barneverntjenesten etter fullført utdanning. Det er derfor først og fremst behov for å vurdere tiltak knyttet opp mot disse to forholdene for å få tiltaket til å fungere enda bedre. For øvrig er det viktig å fortsette å ha oppmerksomhet på kontinuerlig videreutvikling og forbedring av studiene basert på erfaringer.

5.1 Om tiltaket

5.1.1 Innhold

Tiltaket omfatter totalt seks videreutdanninger finansiert av staten. Fram til 2018 finansierte Bufdir følgende videreutdanninger:

1. Barnevern i et minoritetsperspektiv
2. Nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning
3. Nasjonal videreutdanning i barnevernledelse

Fra studieåret 2018/2019 ble det opprettet tre nye videreutdanninger:

4. Vurderinger av barnets beste
5. Juss i barnevernfaglig arbeid
6. Relasjonskompetanse og samarbeid med barn og foreldre

I 2018 ble minoritetsutdanningen utlyst på nytt, og omgjort til et 30 studiepoengsstudium. Denne nye videreutdanningen Minoritetskompetanse i barnevernet er opprettet ved VID i Oslo og er i gang med studenter fra høsten 2019.

Omfanget av videreutdanningstilbudet innebærer at en tredjedel av barnevernsansatte kan ta en videreutdanning i strategiperioden.

Videreutdanningene skal være på masternivå, gi en uttelling på 30 studiepoeng over to semestre (tre semestre for Barnevernlederutdanningen) og tilbys som et deltidsstudium med samlinger. Tilbudet omfatter 32 studieplasser pr. kull for hver av videreutdanningene og pr. studiested. Figur 5-1 gir en oversikt over tiltaket videreutdanninger.

Figur 5-1: Oversikt over tiltaket

Videreutdanning	Tilbydere	Formålet	Målgruppe
Juss i barnevernfaglig arbeid (2018)	OsloMet, Universitetet i Stavanger (UiS)	Gi barnevernsarbeidere mulighet til faglig fordypning og spesialisering.	Primært det kommunale barnevernet. Prioriteres ved opptak
Relasjonskompetanse og samarbeid med barn og familier (2018)	VID Vitenskapelige høgskole (Oslo)		
Vurderinger av barnets beste (2018)	OsloMet, Høgskulen på Vestlandet (Bergen)		
Minoritetskompetanse i barnevernet (2019)	VID Vitenskapelige høgskole (Oslo) i samarbeid med Universitetet i Stavanger (UiS)		
Nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning (2013)	RKBU Nord (institutt ved UiT) i samarbeid med de tre andre regionale kunnskapssentrene		
Nasjonal videreutdanning i barnevernledelse (2016)	RKBU Midt, institutt ved NTNU		

Opptakskrav
3-årig bachelorgrad eller tilsvarende og arbeidstilknytning til barnevernet.

Undervisnings- og eksamensformer
Praksisnærhet innretting Alle emner skal avsluttes med eksamen Må ha gjennomført og bestått aktivitetskrav for å gå opp til eksamen

Bufdirs tilskuddsordning
Støtte vikarutgifter, reise- og oppholdskostnader, litteraturkjøp o.l.

I det følgende beskriver vi mål, målgruppe og modell for gjennomføring av videreutdanningene basert studie/emneplaner/programplaner/undervisningsplan.

5.1.2 Mål

Målet med tiltaket er å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018. Omfanget innebærer at nær en tredjedel av de ansatte i det kommunale barnevernet kan ta en barnevernfaglig videreutdanning i løpet av strategiperioden. Formålet med videreutdanningene er å gi ansatte og ledere i barnevernet mulighet til faglig fordypning og spesialisering på de områdene som omfattes av videreutdanningene.

Videreutdanningene er deltidsstudier på masternivå som går over to semestre, med unntak av Barnevernledelse som går over tre semestre. Studiene gir 30 studiepoeng.

5.1.3 Målgruppe

Videreutdanningen skal primært rette seg mot ansatte i det kommunale barnevernet. De som er ansatte i denne tjenesten skal prioriteres ved opptak til studiet og ved tildeling av tilskudd fra Bufdir. Barnevernansatte fra hele landet skal kunne delta.

Målgruppen for videreutdanningen i barnevernledelse er leder, fagleder, teamleder og stedfortreder for leder.

5.1.4 Gjennomføring

Ansvar²⁴

Juss i barnevernfaglig arbeid gjennomføres ved to studiesteder, henholdsvis OsloMet i Oslo og Universitetet i Stavanger (UiS), Stavanger. Relasjonskompetanse og samarbeid med barn og familier har Vitenskapelig høyskole (VID) i Oslo ansvaret for. Vurdering av barnets beste gjennomføres ved to studiesteder, OsloMet og Høgskolen på Vestlandet (HVL), Bergen. Minoritetskompetanse i barnevernet fra 2019 har VID ansvaret for. Alle de nevnte studiene har vært konkurranseutsatt og det er inngått kontrakter mellom studiestedene og Bufdir. Når det gjelder studiene Nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning og Nasjonal videreutdanning i barnevernledelse har henholdsvis RKBU Nord i Tromsø og RKBU Midt i Trondheim ansvaret for disse. Dette er oppgaver som disse institusjonene har fått i årlige tildelingsbrev med øremerkede tilskudd fra Bufdir og Helsedirektoratet.

Opptakskrav

Kvalifisering til opptak er avhengig av at kandidaten holder en 3-årig bachelorgrad eller tilsvarende.

²⁴ For enkelthetskyld har vi forkortet navnene på noen av videreutdanningene i den videre teksten. Dette gjelder: Nasjonal barnevernfaglig veiledning som kun omtales som Barnevernfaglig veiledning, Nasjonal videreutdanning for barnevernledelse omtales som Barnevernledelse,

Dersom det gjennom utviklingen eller gjennomføringen av videreutdanningen viser seg behov for å gjøre endringer i kvalifiseringskrav, skal dette drøftes med og godkjennes av Bufdir. Det skal være like kvalifikasjonskrav for alle videreutdanningene.

Undervisnings-, arbeids- og vurderingsformer

Praksisnærhet er et sentralt premiss for videreutdanningene. Studiene skal innrettes slik at kunnskapen og ferdighetene studentene opparbeider seg er direkte anvendbare i tjenesteutøvelsen. Videreutdanningene er samlingsbaserte, og alle må ha gjennomført og bestått aktivitetskrav for å gå opp til eksamen.

Alle videreutdanningene skal avsluttes med eksamen. Ved vurdering av muntlige og skriftlige eksamener skal det benyttes standard karakterskala med fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått, med A som beste karakter (i tråd med felles nasjonalt karaktersystem).

5.1.5 Kostnader

Når det gjelder videreutdanningene Juss i barnevernfaglig arbeid, Relasjonskompetanse og Barnets beste, sier kontraktene at de respektive videreutdanningene skal dekke studietilbud til 32 studenter. Maksverdien for hver av kontraktene er i følge konkurransegrunnlaget på én million kroner i 2018, 1,8 millioner kroner i 2019 og 1,6 millioner kroner fra og med 2020 til avslutning av kontraktene. For videreutdanningen i Minoritetskompetanse som tilbys fra høsten 2019, har kontrakten en estimert årlig verdi på 1,4 millioner kroner.

Bufdir kan utløse opsjon på økning i antall studieplasser ved videreutdanningene.

For 2018 er det som en del av driftstilskuddet til RKBUene, gitt øremerkede tilskudd til barnevernlederutdanningen på 4 millioner til RKBU Midt og 2 millioner til barnevernfaglig veiledning ved RKBU Nord.

Videreutdanningene inngår i BFDs tilskuddsordning for barnefaglig videreutdanning. Bakgrunn for ordningen er at erfaringer viser at rekrutteringsproblemer til videreutdanning skyldes økonomi, da arbeidsgiver må dekke utgifter til vikarer og ansatte må gjennomføre utdanning med redusert lønn.²⁵ Målgruppen er kommuner og statlige, ideelle og andre private barneverninstitusjoner, men ansatte i kommunalt barnevern har prioritet. Det er mulig å søke Bufdir om vikarutgifter, reise- og oppholdskostnader,

Relasjonskompetanse og samarbeid med barn og familier omtales som Relasjonskompetanse. Vurdering av barnets beste omtales som Barnets beste.

²⁵ Regelverk for tilskudd til barnevernfaglig videreutdanning, rundskriv 23/2018

litteraturkjøp og lignende. Den ansatte det søkes om tilskudd for må ha mottatt tilbud om studieplass. Det kan gis tilskudd på inntil 100 000 kroner ved 30 studiepoeng og inntil 50 000 kroner ved 15 studiepoeng. Videreutdanningen i Barnevernledelse er ikke en del av tilskuddsordningen. Studentene dekker semesteravgiften selv.

Totalt fra 2018 til 2024 anslår Bufdir en kostnad på 104 000 000 kroner på videreutdanningene. Dette forutsetter full kapasitetsutnyttelse i kommende år.

5.2 Implementering

I Tabell 5-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet implementering. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 5-1: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	<ul style="list-style-type: none"> • Antall søkere og opptak av studenter totalt og pr utdanning • Antall studenter som fullførte videreutdanningene totalt og pr. utdanning, fordelt på kommuner geografi og kommunestørrelse • Opptakskrav til videreutdanningene • Markedsføring av videreutdanningene
	Gjennomføring	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjon og kommunikasjon – før og underveis • Forankring av deltakelse i egen kommune • Organisering av videreutdanningen: <ul style="list-style-type: none"> – Læringsmål og læringsutbytte – Balanse mellom teori (kunnskapsbasert) og praksisnærhet – Undervisningsopplegg – Arbeidskrav og eksamensform
	Organisatoriske drivere og hindre	<ul style="list-style-type: none"> • Kapasitet, kompetanse og motivasjon blant studentene og arbeidsgivere • Bruk av tilskudds-/stimuleringsmidler

5.2.1 Rekruttering og fullføring av studier

I Tabell 5-2 gir vi en oversikt over antall tilbudte studieplasser fra høsten 2018.

Tabell 5-2 Oversikt studieplasser 2018

Videreutdanning	Studiested	Tilbud antall plasser
Juss i barnefaglig arbeid	OsloMet	32
Juss i barnefaglig arbeid	Universitetet i Stavanger	32
Barnets beste	OsloMet	32
Barnets beste	Høgskulen på Vestland, Bergen	32
Relasjonskompetane og samarbeid med barn og familier	Vitenskapelig Høgskole, Oslo	32
Barnevernledelse	RKBU Midt, Trondheim	32
Barnevernfaglig veiledning	RKBU Nord, Tromsø	50
Barnevern i minoritetsperspektiv	OsloMet og Universitetet i Sørøst-Norge	60
Totalt		302

Tabell 5-2 viser at det ble tilbudt 302 studieplasser i 2018 fordelt på seks utdanninger. Videreutdanning i Barnevern i minoritetsperspektiv hadde en varighet på ett semester i 2018. Ambisjonen har vært å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018.

I tabell 5-3 viser vi en oversikt over antall søkere til videreutdanningene, antall søkere som møtte opp til studiestart og antall som har fullført/bestått eksamen.

Tabell 5-3: Oversikt over søkere til videreutdanningene for studieåret 2018-2019. For Barnevernledelse gjelder opptak for studieåret 2017-2018.

	Barnevern- faglig veiledning	Relasjons- kompetanse	Barnevern- ledelse	Juss barnefaglig arbeid (UIS)	Juss barnefaglig arbeid (Oslo Met)	Barnets beste (Oslo Met)	Barnets beste (HVL)	Barnevern i minoritets- perspektiv	Totalt
Søkere kommunalt barnevern	48	97	81	65*			141		226
Søkere statlig barnevern	13								13
Søkere privat barnevern	2	33	9				4		44
Totalt antall kvalifiserte søkere	65	130	90	100	187	219	145	57****	993
Opptak kommunalt barnevern	41	31	32	32	31	33	32		232
Opptak statlig barnevern	11	0	0	0	0	0			11
Opptak privat barnevern	0	0	2	0	0	0			2
Totalt antall søkere som møtte opp til studiestart	52	31**	34	32	33	33	31****	39	285
Fullført/bestått eksamen kommunalt barnevern	29	29	28	28	31	29	29		203
Fullført/bestått eksamen statlig barnevern	9								9
Fullført/bestått eksamen privat barnevern			2						2
Totalt antall fullført/bestått eksamen	38	29	30	28	31	29	29	37	251

*35 leverte dokumentasjon på arbeidsssted. **49 ble tilbudt plass. ***145 kvalifiserte søkere. ****32 ble tilbudt plass. Kilde: Rapportering til Bufdir fra studiestedene juni og august 2019. Statusrapport Barn i minoritetsperspektiv 2018.

Tabell 5-3 viser at det i all hovedsak er søkere fra kommunalt barnevern som har fått tilbud om plass på

studieprogrammene. Tabellen viser videre at det er betydelig flere som søker om plass på videre-

utdanningsprogrammene enn det antallet søkere som faktisk får plass. Det var i alt 993 søkere til videreutdanningsprogrammene, og 301²⁶ av disse ble tilbudt plass. Det utgjør om lag en tredjedel av søkermassen. Av de 301 som ble tilbudt plass var det 285 som møtte opp til studiestart.

Det er samlet sett flest søkere til studieprogrammet Barnets beste ved OsloMet (totalt 219). Til dette programmet ble 33 av søkerne tilbudt plass, noe som utgjør om lag 15 prosent av søkermassen. Deretter følger Juss i barnevernfaglig arbeid (totalt 287) til 65 plasser, som utgjør omlag 23 prosent av søkermassen. Det er færrest søkere til Barnevernfaglig veiledning med 65 søkere til 52 plasser. På dette studiet var det også større frafall både til studiestart og underveis i studiet, sammenliknet med de øvrige studieprogrammene.

Tabell 5-3 viser videre at i alt 251 av 285 studenter som møtte til studiestart, fullførte studiet og bestod eksamen, noe som utgjør 88 prosent. De fleste studentene som ikke fullførte studiet, deltok på studiet Barnevernfaglig veiledning. På dette studiet gjennomførte og bestod 38 av 52 studenter eksamen, det utgjør 73 prosent. Tallene antyder at gjennomføringsgraden (det vil si det antallet som starter på studiet, sett opp mot det antallet studenter som gjennomfører studiet med bestått eksamen) er høy ved de fleste utdanningsprogrammene, men at gjennomføringsgraden er lavere på studieprogrammet Barnefaglig veiledning for studieåret 2018-2019. Til sammenlikning så er gjennomføringsgraden ved barnevernsutdanningen ved OsloMet 84 prosent.²⁷

De enkelte studiestedene har blitt bedt om å oppgi kommunetilhørighet til de som har gjennomført og bestått eksamen²⁸. Det er litt ulik form på rapporteringen, og det totale antallet som er oppgitt når det gjelder kommunetilhørighet avviker noe fra de innrapporterte dataene i Tabell 5-3. Det er også noen studiesteder som har valgt å rapportere på region eller tjenestenivå, eksempelvis Vesterålen og Øst i Agder. Her inngår det opptil flere kommuner, slik at det ikke er mulig å identifisere fra hvilken kommune den enkelte studiedeltaker kommer fra. Tatt høyde for dette, så gir de innrapporterte dataene nyttig informasjon om det er noen kommuner som deltar i flere program, og om det er ujevn fordeling med hensyn til sentralitet og dermed også region.

Per 01.01.2019 er det i alt 422 kommuner. De innrapporterte dataene viser at det er studenter fra 117 kommuner fordelt på de fem videreutdannings-

programmene. Hvordan studiedeltakerne fordeler seg med hensyn til kommunenes sentralitet og innbyggertall, kan vi få informasjon om ved å plassere deltakerne fra de ulike kommunene som har gjennomført studiene etter SSB sin sentralitetsindeks.²⁹ Indeksen er satt sammen av to delindekser basert på antall arbeidsplasser og hvor mange ulike servicefunksjoner innbyggerne kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Andel innbyggere utgjør også et viktig kriterium i klassifiseringen. Kommunene er på bakgrunn av dette klassifisert inn i seks ulike grupper. Gruppe 1 har høyest skår med hensyn til antall arbeidsplasser, servicefunksjoner og totalt antall innbyggere, mens gruppe 6 har lavest skår på nevnte faktorer. Ventelig vil man imidlertid forvente at det er flere deltakere fra kommuner i gruppe 1 og 2, med hensyn til at antall ansatte i barneverntjenesten vil være høyere i disse kommunene.

Overordnet indikerer resultatene at det er en god geografisk spredning med studiedeltakere fra både store og små kommuner, men at store kommuner med store barneverntjenester er noe underrepresentert. Hvis vi ser nærmere på de kommunene som har flere enn fire deltakere på ett eller flere av studieprogrammene, så er det ikke entydig at det er kommuner med lavest skår på sentralitetsindeksen (dvs. større kommuner) som har flest deltakere. Eksempelvis har Orkdal som har en sentralitetsindeks på 3, fire deltakere fordelt på tre studieprogram. Vindafjord har en sentralitetsindeks på 4, og har fem deltakere fordelt på tre studieprogram. Oslo kommune som har en sentralitetsindeks på 1, har 12 deltakere fordelt på fem studieprogram, mens Bergen og Trondheim som har en sentralitetsindeks på 2, har henholdsvis 13 deltakere på tre studieprogram, og 8 deltakere på fire ulike studieprogram. Det er imidlertid langt flere kommuner med sentralitetsindeks 5 og 6 som ikke har noen deltakere på de ulike programmene.

Kompetansestrategien sier at barnevernansatte i alle deler av landet skal kunne delta på videreutdanningstilbudet. Videreutdanningene kunne potensielt vært innrettet for å treffe tjenestene med størst utfordringer, men er ikke det per i dag. På den annen side kan det argumenteres for at tiltaket videreutdanning har, og bør ha, en noe annen innretning enn de øvrige tiltakene. Vår vurdering er at tiltaket i større grad enn de øvrige tiltakene skal legge vekt på å heve den generelle formalkompetansen i hele landet. Det kan være behov for å avklare hvordan målet om at barnevernansatte fra hele landet kan forstås og operasjonaliseres. Er det for

²⁶ Dette tallet framkommer ikke i tabell 5-3

²⁷ Nedregård & Abrahamsen *Frafall fra profesjonsutdanningene ved OsloMet*. OsloMet rapport 2018, nr 8

²⁸ Vi har ikke opplysninger om kommunetilhørighet for de som deltok på Barnevern i minoritetsperspektiv

²⁹ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ny-sentralitetsindeks-for-kommunene>

eksempel slik at alle kommunene bør være tilnærmet likt representert i forhold til antall ansatte, eller er det viktigere at så mange kommuner som mulig er representert? Eller er det slik at det er kommuner som har de største behovene/utfordringene i tjenestene som først og fremst bør være representert?

Vi har ikke undersøkt om det er kommuner med de største utfordringene/behovene som er representert på videreutdanningene.

Markedsføring av studiene

Antall søkere til studiene vil være avhengig av flere forhold, blant annet barneverntjenestenes behov for studiene som tilbys, kvaliteten på studiene og hvor godt kjent studietilbudene er. Vi har sett nærmere på hvordan studiestedene markedsfører studiene. Ifølge rapportering til Bufdir juni/august 2019, har alle utdanningene brukt flere kanaler for å rekruttere studenter. Følgende kanaler er brukt:

- Studiestedenes nettsider og egne nettsted for studiet
- Direkte henvendelser til kommuner/barneverntjenester via e-post/informasjonsbrev
- Spredning av informasjon via e-post/informasjonsbrev til andre offentlig instanser og samarbeidspartnere (fylkesmenn, Bufdir, RKBU-ene, fag- og interesseorganiser m.fl.)
- Informasjon på relevante konferanser og samlinger
- Deling av informasjon via sosiale medier til ulike typer nettverk (organisasjoner, ansatte i barnevern, tidligere studenter)
- Annonser i diverse fagblader, dagspresse og på sosiale medier

De mest brukte kanalene er studiestedenes nettsider/egne nettsider for studiet, direkte henvendelser til kommuner via e-postmottak eller direkte til barneverntjenestene, spredning av informasjon via ulike nettverk og informasjon på konferanser og samlinger. Bruk av sosiale medier, betalte annonser og spredning av informasjon via andre offentlige institusjoner og samarbeidspartnere synes å variere noe mellom studiestedene. Bufdir har markedsført videreutdanningene i Fontene (www.fontene.no) og på Facebook i en måneds tid før søknadsfrist både i 2018 og 2019. I intervjuene med studiestedene var det flere som nevnte at det ikke er nødvendig å markedsføre studiene mer aktivt, da pågangen av studenter er stor. En av informantene sa blant annet at «Vi trenger ikke aktiv markedsføring, studentene står i kø».

Enkelte av utdanningene har kommentert på noen rekrutteringsutfordringer. Eksempelvis opplyser UiS at de i 2018 tok telefonkontakt med barnevernstudentene i aktuelle kommuner for å rekruttere til studiet, men at dette var svært ressurskrevende og ikke ble gjort i 2019. Informasjon ble derfor sendt til kommunenes postmottak i 2019. Studiestedet reiser spørsmålet om dette kan være en av muligens flere årsaker til at søkerantallet gikk betydelig ned fra 2018 til 2019, og vil derfor gjennomgå markedsstrategi før opptaket våren 2020.

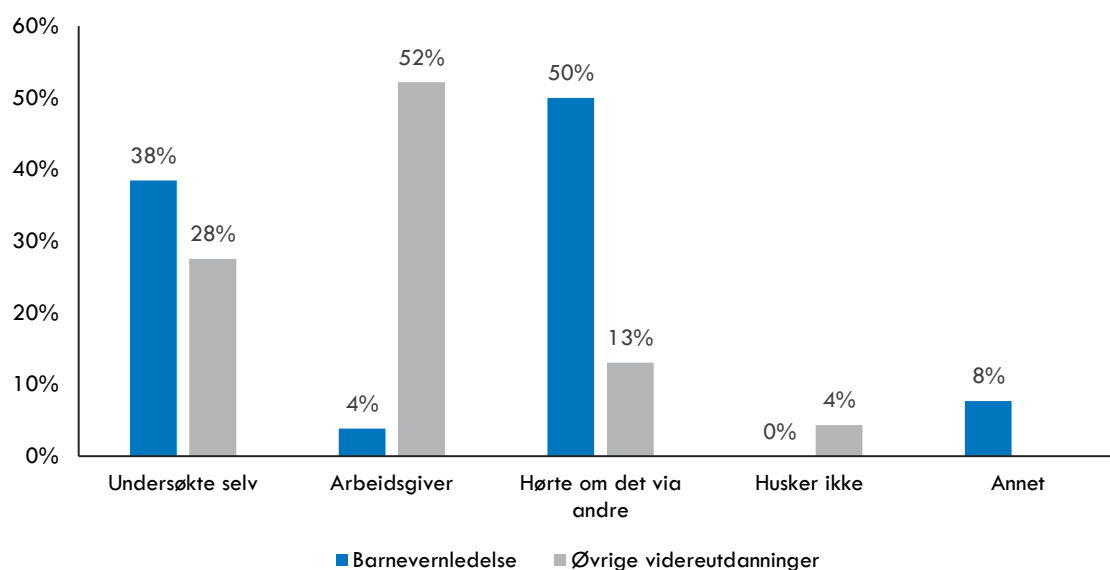
Barnevernfaglig veiledning rapporterer at det har vært en betydelig nedgang i antall søkere i 2018 fra tidligere år. Studiestedet er usikker på hva dette skyldes. De antar at det kan ha flere årsaker, for eksempel at behovet etter hvert i større grad er dekket og at arbeidsgivere prioriterer andre videreutdanninger, at potensielle søkere fra statlig og privat barnevern oppfatter at tilskuddsordningen fra Bufdir kun gjelder for kommunalt ansatte, samt usikkerhet knyttet til hvordan informasjon kommunenes postmottak viderefremmes til barneverntjenestene. Barnevernfaglig veiledning iverksatte derfor flere markedsføringstiltak for opptak vår 2019, og har fått 121 søkere fra hele landet.

Barnets beste ved HVL skriver at de for sent fikk oversikt om hvem som faktisk kom til å starte på studiet. Noen som fikk tilbud om plass ga ikke beskjed om at de ikke kom til å ta imot plassen. Det ble derfor utfordrende å fylle opp plassene når studentene fikk tilbud om plass så tett opp mot studiet. Det ble derfor bare 31 studenter som startet opp til tross for lange ventelister.

Relasjonskompetanse rapporterer at de tok opp 43 studenter hvorav 35 takket ja og 31 møtte opp første dagen på studiet og en sa fra seg plassen og en ble tatt opp etter oppstart. De studentene som ga en begrunnelse for at de sa fra seg plassen, eller ikke gikk opp til eksamen (en student), sa at det hadde sammenheng med mangler ved arbeidsgivers tilrettelegging. Fra 2019 ønsker Relasjonskompetanse å ta opp 36 studenter. Siden opptaket har vært tidligere denne gangen håper VID at studenter som tar imot plassen har hatt mer tid til å forberede seg og planlegge arbeidsoppgaver og studier slik at frafallet blir mindre.

I spørreundersøkelsen til studentene har vi undersøkt hvordan studentene ble gjort kjent med videreutdanningstilbudet. Vi stilte spørsmålet: *Hvordan ble du gjort kjent med videreutdanningstilbudet.* Svarfordeling er vist i Figur 5-2.

Figur 5-2: Hvordan ble du gjort kjent med videreutdanningstilbudet? (N= 26 for Barnevernledelse og 69 for øvrige utdanninger)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Som vi ser av Figur 5-2, fordeler svarene seg på spørsmålet seg noe ulikt på studentene på Barnevernledelse og de øvrige videreutdanningene. Figuren viser at den viktigste kilden for studentene på Barnevernledelse var at de hørte om studiet fra andre (50 prosent). Mange har også undersøkt selv (38 prosent) mens kun fire prosent fikk høre om dette fra arbeidsgiver. Svarene viser at arbeidsgiver er den viktigste kilden (52 prosent) for de øvrige videreutdanningene. En betydelig andel har også undersøkt mulighetene selv (27 prosent), mens 13 prosent fikk høre om det fra andre. Tendensen er i hovedsak det samme for alle de øvrige videreutdanningene, dvs. arbeidsgiver har vært viktigste kilde, med to unntak: For Juss i barnefaglig arbeid har arbeidsgiver og at man hørte om studiet fra andre har vært like viktig (39 prosent på hver av kategoriene). For Relasjonsledelse oppgir hele 72 prosent at arbeidsgiver var den viktigste kilden. I sluttevalueringen fra Barnets beste ved HVL framkom det at blant studentene som har gjennomført studiet, hadde en tydelig overvekt av studentene fått kjennskap til studiet via Bufdirs markedsføringskanaler.

Oppsummert viser Figur 5-2 at for studentene på Barnevernledelse var det at man hørte om studiet fra andre den viktigste kilden, mens studentene på de øvrige videreutdanningene oppgir arbeidsgiver som viktigste kilde. For begge gruppene har det å undersøke selv vært nest viktigst.

Vi stilte videre spørsmål om «Hvem tok initiativ til at du skulle delta på videreutdanningen?». For både studentene på Barnevernledelse og de øvrige videreutdanningene svarer et klart flertall at de selv

tok initiativet. For studentene på Barnevernledelse svarte hele 96 prosent at de tok initiativet selv. For de øvrige utdanningene tok studentene initiativet selv i 68 prosent av tilfellene og leder til studentene i 30 prosent. Det er samme tendens for de øvrige utdanningene, med unntak av at Relasjonskompetanse skiller seg noe ut ved at et flertall oppgir at det var leder som tok initiativet (55 prosent).

Vår vurdering er at gjennomgangen viser at ambisjonen om å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018 er nådd. Det synes å være stor interesse for videreutdanningene, ettersom det er langt flere som søker enn som får plass. Om lag en tredjedel av søkermassen får plass. Det er i all hovedsak søkere fra kommunalt barnevern som har fått tilbud om plass på studieprogrammene. Dette er i tråd med føringer fra Bufdir. Det er samlet sett flest søkere til studieprogrammet Barnets beste, dernest følger Juss i barnevernfaglig arbeid. Det var færrest søkere til Barnevernfaglig veiledning i 2018, men endringer i markedsføringsstrategi har ført til en betydelig økning i søkertallet i forbindelse med 2019-opptaket.

Undersøkelsen viser videre at gjennomføringsgraden er høy ved de fleste utdanningsprogrammene, men at gjennomføringsgraden er lavere på studieprogrammet Barnevernfaglig veiledning i 2018/2019.

Overordnet indikerer resultatene at det er god geografisk spredning, med studiedeltakere fra både store og små kommuner. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om store kommuner med store barneverntjenester er godt nok representert.

Når det gjelder markedsføringsføring av studiene ser det ut til at studiestedene i hovedsak har lyktes med å gjøre studiene kjent. Videreutdanninger som har hatt nedgang i søkertall rapporterer at de gjør endringer i sin markedsføring. God informasjon til arbeidsgivere (kommuner/barneverntjeneste synes viktig) da de fleste studentene oppgir arbeidsgiver/leder som viktigste kilde når det gjelder kunnskap om studiet.

Opptakskrav

Det er krav om minimum 3-årig bachelorutdanning eller tilsvarende og arbeidstilknytning til barnevern for opptak. Ansatte i kommunalt barnevern gis prioritet ved alle utdanningene. Alle studiestedene henviser til at kvalifiserte søkere rangeres i tråd med forskrift om opptak ved studiestedet.

En gjennomgang av studieplan/programplaner viser at det varierer om studiestedene har presisert ytterligere krav. Barnets beste ved HVL har definert arbeidstilknytning som hovedstilling (minst 50 prosent stilling eller mer) i kommunalt barnevern. Barnevernfaglig veiledning har også krav om minimum 50 prosent stilling innen norsk barnevern. I tillegg stilles krav om minimum tre års erfaring fra arbeid i barnevernet, og søkere som kan dokumentere at de allerede har veilederansvar prioriteres. Barnevernfaglig veiledning ønsker geografisk fordeling av studentene og prioriterer derfor å fylle opp gruppene ved de ulike regionene. Dersom det er mange søkere fra samme tjeneste/kommune begrenses opptaket til to kandidater. Hvis to kandidater stiller likt, prioriteres kandidaten uten lederansvar. I tillegg er det et opptakskrav at arbeidsgiver og studenten har lagt til rette for å øve på rollen som kollegaveileder i sin tjeneste. Ved OsloMet gis søkere fra kommunalt barnevern 10 tilleggspoeng.

Ved opptak til Barnevernledelse i 2017 ble det gitt prioritet til ledere/stedfortredere i norsk barnevern med fag- og personalansvar og dernest søkere som har mer enn to års praksis fra ledelse i norsk barnevern. Ved eventuelt ledige plasser, kunne det åpnes for andre uten barnevernleder erfaring.

Noen av studiene kommenterer erfaringer med opptakskriteriene i rapporteringen til Bufdir. Barnevernledelse skriver at det er bra med klare kriterier for opptak, men at de gjerne skulle ha hatt klarere prioritet til leder i kommunalt barnevern og mulighet for geografiske hensyn. Videre er det krevende å fordele plassene til avdelingsledere mv. utover de som er barnevernledere. Dette skyldes veldig ulik organisering og ulike stillingstitler som gjør det vanskelig å prioritere. Barnevernledelse melder at de også gjerne skulle hatt mulighet til også å fordele flere plasser til mellomledere i barnevernet. Basert på disse erfaringene fra 2017 og tidligere år er kriteriene for 2019 endret slik at ledere i kommunalt

barnevern kan prioriteres. Ved flere søkere enn plasser, tilstrebes nå geografisk spredning, og søkerne prioriteres i følgende rekkefølge:

1. Ledere/stedfortredere i kommunalt barnevern med fag- og personalansvar.
2. Søkere som har mer enn to års praksis fra ledelse i kommunalt barnevern.
3. Institusjonsledere med fag- og personalansvar.

Ved eventuelt ledige plasser, kan det åpnes for andre uten barnevernleder erfaring.

I opptak til kull 3 med oppstart februar 2019 var det 83 kvalifiserte søkere til 32 plasser. Oslo Met melder at opptaket til Barnets beste og Juss i barnevernfaglig arbeid har gått bra. Til tross for stor pågang av søkere, ble opptaket gjennomført i tråd med det som ble planlagt. På grunn av store søkertall, ble søkerne rangert etter rangeringsregler som var skissert på nettsiden til studiet, og det ble en lang venteliste. Av justeringer til opptaket til studieåret 2019/2020 er rangeringsreglene presisert slik at søkerne tydeligere er kjent med hvordan rangeringen foregår. Oslo Met skriver at flere «gode søkere» ikke fikk studieplass og som tok kontakt med studiestedet i etterkant. Det er ikke gjort andre endringer i opptaksarbeidet.

Hvordan rangering og avveiningen av kriteriene i praksis foregår ved de enkelte studiestedene har vi ikke undersøkt. Basert på et par intervjuer med studiestedene har vi likevel indikasjoner på at så fremt minimumskravet om utdanning på bachelornivå og arbeidstilknytning er tilfredsstillt, er det erfaring fra barnevernet og andre arbeidsrelaterte krav som tillegges vekt ved prioritering av søkere. Karakterer tillegges liten eller ingen vekt. Vi har heller ikke kartlagt antall klager på opptaket.

Vårt overordnede inntrykk basert på søkertall, opptak av kommunalt ansatte i barnevernet og geografisk fordeling, er at opptakskravene i all hovedsak fungerer i henhold til målet om hvilken målgruppe som skal prioriteres og at det skal være et tilbud for barneverntjenestene i hele landet.

Gjennomgangen viser at de tre videreutdanningene som ble etablert for studieåret 2018-2019 har de samme overordnede opptakskravene, men har i noe ulik grad operasjonalisert og tydeliggjort krav om arbeidstilknytning og prioriteringskriterier i studieplaner e.l. For Barnevernfaglig veiledning og Barnevernledelse som startet før 2018 er de overordnede opptakskriteriene også tilnærmet like, men operasjonalisert ulikt.

At det er noe variasjon i operasjonaliseringen av opptakskriteriene for studiene virker hensiktsmessig i lys av at mål og læringsutbytte for de enkelte utdanningene er ulike.

Vi reiser likevel spørsmålet om det kan være nyttig med en vurdering av erfaringene på tvers av videreutdanningene med henhold til hvordan opptakskriteriene fungerer i praksis. Dette for å sikre at man har en felles forståelse av målet om at barnevernansatte i alle deler av landet skal kunne delta på videreutdanningstilbudet, og at det er tydelighet og åpenhet om hvilke kriterier som gjelder ved prioritering til studiene.

5.2.2 Gjennomføring

Kort beskrivelse av videreutdanningene

Formålet med videreutdanningene er å gi ansatte og ledere i barnevernet mulighet til faglig fordypning og spesialisering på de seks fagområdene tiltaket for videreutdanning omfatter: Juss i barnevernfaglig arbeid, Relasjonskompetanse og samarbeid med barn og familier, Vurderinger av barnets beste, Barnevernfaglig veiledning og Barnevernledelse. Minoritetskompetanse i barnevernet starter fra høsten 2019, og erstatter den tidligere videreutdanningen «Barnevern i et minoritetsperspektiv» som Bufdir avsluttet finansiering av høsten 2018. Denne utdanningen var på 15 studiepoeng.

Alle videreutdanningene har overordnede beskrivelser av mål/faglig innhold og konkrete beskrivelser knyttet til læringsutbytte som omfatter kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse.³⁰

Alle videreutdanningene vektlegger også at studiet skal være kunnskapsbasert, praksisnært og legge vekt på varierte undervisningsformer. Alle studiene har arbeidskrav som må være gjennomført og bestått for å gå opp til eksamen. Arbeidskravene er definert i programmenes studieplaner, men hvilke arbeidskrav som gjelder varierer mellom studiene. Eksamensformene varierer også med henhold til om det er skriftlig eller muntlig eksamen. Hjemmeeksamen brukes av de fleste, men lengden og omfang på skriftlige arbeider varierer. Karakterskalaen A-E brukes på studiene, med unntak for Barnevernfaglig veiledning som har bestått/ikke bestått. Hva som er bakgrunnen for dette avviket har vi ikke undersøkt.

Alle utdanningene gjennomfører ulike student-evalueringer/emneevalueringer som viktige input til det pedagogiske personalets vurderinger om behovet for forbedringer og justeringer før oppstart av neste studieår. Studentevalueringene³¹ omfatter spørsmål knyttet til læringsutbytte, faglig innhold, kvalitet på undervisning og undervisningsformer. Vi gir en kort overordnet beskrivelse av de enkelte studiene:

³⁰ Beskrives i studieplan, programplan, emneplaner og undervisningsplaner. Studiestedene har ulike «navn» på disse dokumentene

Barnevernledelse: Studiet har ni samlinger og totalt 24 dager fordelt på tre semestre. Samlingene gjennomføres i Trondheim. En av samlingene er en studietur. Det arbeides med ledertrening (ferdigheter) på hver samling basert på individuelle mål. Arbeidskrav og eksamen: 80 prosent oppmøte på samlinger og innlevering av arbeidskrav. Det er totalt fem arbeidskrav, to skriftlige fagnotat hvorav ett presenteres muntlig, og tre ledertreningsoppgaver som må være bestått. Det gis veiledning til gjennomføring av arbeidskravene. Studiet har en tre dagers individuell, skriftlig hjemmeeksamen.

*Barnevernfaglig veiledning*³²: Studiet har hatt to nasjonale fellessamlinger i Tromsø på til sammen åtte dager i løpet av studieåret. Det er i tillegg tre regionale samlinger (tolv dager) hvor ferdighetstrening og veiledning står i fokus for å mestre rollen som kollegaveileder. De regionale gruppene er organisert så nært arbeidssted som mulig til kandidatene som deltar i utdanningen i henholdsvis Tromsø, Trondheim, Bergen og Oslo. De regionale gruppene gjennomføres i samarbeid med RBUP Øst og Sør, RKBU Vest og RKBU Midt-Norge. Arbeidsformen er en kombinasjon av samlinger, gruppearbeid/seminar med veileder, veiledning på veiledningen, litteraturstudier og refleksjonsnotater. Arbeidskrav og eksamen: Det er obligatorisk deltagelse på minimum 75 prosent på alle samlinger, både de nasjonale og de regionale. Det gis oppgaver som skal besvares mellom samlingene. Kandidatene skal trene på kollegaveiledning i egen praksis, og dette skal filmes for å bringe med til samlingene, der det vil bli gitt veiledning på veiledning. Eksamen gjennomføres i forbindelse med siste nasjonale samling. Eksamensform er en individuell muntlig eksamen, der studentene skal ha med seg video av seg selv mens de veileder. Videoen skal ha en varighet på inntil syv minutter. Studenten skal legge fram en problemstilling i veiledningen og koble teori til praksis. Eksamen vurderes til bestått/ikke bestått.

Barnets beste gjennomføres ved to studiesteder: Høgskulen på Vestlandet (HVL) i Bergen i samarbeid med Høgskolen i Volda og ved OsloMet i Oslo.

Studiet ved HVL består av seks samlinger à tre dager, tre samlinger vår og høst fordelt på hovedtemaer. Arbeidskrav og eksamen: 80 prosent frammøte på undervisning. Deltakelse i seminar og presentasjon av eget arbeid i grupper under samlingen. En skriftlig oppgave på høstens emne på ca. 4000 ord og en på vårens emne med 3000 ord med veiledning fra faglærer og tilbakemelding fra medstudenter. Arbeidskravet er første steg mot avsluttende eksamen

³¹ Studiestedene gjennomfører ulike former for evalueringer: evalueringer av samlinger, midtveis og sluttevalueringer ³² Fra 2019 vil lengden på samlinger som har vært 4 dager bli endret til 3 dager

og oppgaven skal kunne ut i en problemstilling som det skal arbeides videre med i den endelige eksamensoppgaven. De skriftlige oppgavene må være godkjent av emneansvarlig. Eksamen: Skriftlig individuell hjemmeeksamen.

Studiet ved OsloMet består også av seks samlinger. Tre samlinger á tre dager høst og vår fordelt på to emner: 1) Omsorgsvurderinger i samarbeid med barn og foreldre og 2) Beslutninger og intervensjoner til barnets beste. Hvert emne utgjør 15 studiepoeng. Arbeidskrav og eksamen: For begge emnene gjelder en skriftlig individuell oppgave med et omfang på 1000-2000 ord. Obligatorisk tilstedeværelse. All undervisning er obligatorisk. Ved fravær over 25 prosent må det avtales med emneansvarlig hvordan dette kan kompenseres. Den skriftlige individuelle oppgaven skal være godkjent av emneansvarlig for å kunne framstille seg til eksamen. Eksamen i emnene er en individuell skriftlig hjemmeeksamen over syv dager. Hjemmeeksamen skal ha et omfang på ca. 4000 ord.

Ved begge studiestedene veksles det mellom forelesninger og arbeid i lærerstyrte seminargrupper på samlingene. I gruppene reflekterer studentene over og drøfter praksisrelevante temaer og erfaringer i lys av teori og tverrfaglige perspektiver på banets beste.

Relasjonskompetanse og samarbeid med barn og barnefamilier gjennomføres av Vitenskapelig høgskole (VID) i Oslo. Studiet har to emner på 15 studiepoeng hver: 1) Kunnskapsgrunnlag om relasjoner og samarbeid i barnevernet og 2) Utfordrende samarbeid og relasjoner i Barnevernet. Studiet består av seks samlinger, tre samlinger á tre dager på hvert emne. Den første samlingen på emne 2 foregikk på hotell. Her fikk studentene mulighet til å bli bedre kjent med hverandre og lærere på studiet. På samlingene veksles det mellom forelesninger og undervisning for hele klassen og i fire faste grupper á syv-åtte studenter. Mellom samlingene har studentene hatt skiftelige arbeidskrav. Arbeidskravene har blitt brukt på ulike måter. Noen har studentene fått skriftlige tilbakemeldinger på av lærer, ett har de gitt

hverandre tilbakemelding på, noen har de lagt fram muntlig i grupper og fått muntlig tilbakemelding på. Arbeidskrav og eksamen: Tilstedeværelse på minimum 75 prosent av undervisningen. To skriftlige oppgaver. Muntlig individuell eksamen som bygger på skriftlige oppgaver og pensum.

Juss i barnevernfaglig arbeid tilbys ved to studiesteder: OsloMet i Oslo og Universitetet i Stavanger (UIS) i Stavanger.

Ved OsloMet består studiet av to emner på 15 studiepoeng hver: 1) Forsvarlighet og rettsanvendelse i barneverntjenesten og 2) Barneverntjenesten og samarbeidspartnere. Undervisningen består av seks samlinger fordelt på tre samlinger á tre dager for hvert emne som går over ett semester. På samlingene veksles det mellom forelesninger og gruppearbeid med aktiv bruk av studentenes praksiserfaringer. Arbeidskrav og eksamen for hvert av emnene: Det skal jobbes med en skriftlig oppgave mellom samlingene og som må være godkjent for å kunne framstille seg til eksamen. Oppgavene har et omfang på to til tre sider. Eksamen er en skriftlig individuell hjemmeeksamen over tre dager i hvert emne.

Ved UiS består studiet av forarbeider til studiet (modul 0), seks moduler/samlinger (totalt 20 dager), hvorav fire samlinger á tre dager og to samlinger á fire dager. Arbeidskrav og eksamen: For å gå opp til eksamen skal studentene jobbe med to noe større oppgaver som skal godkjennes av faglærer. I tillegg har det vært tre frivillige innleveringer. Krav om 75 prosent deltakelse på samlingene. Hjemmeeksamen over tre dager.

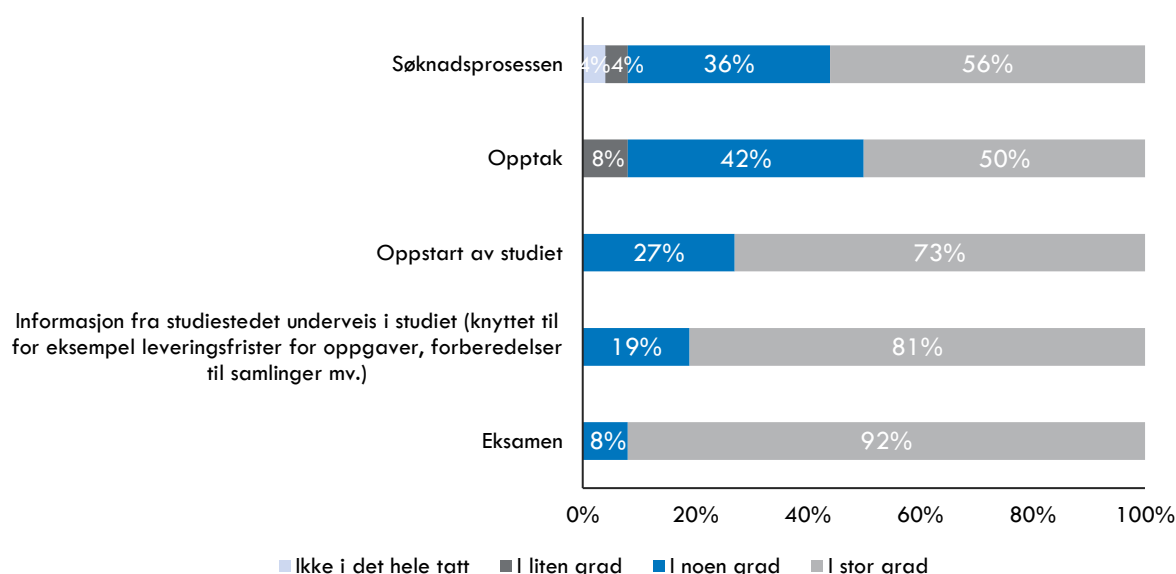
Informasjon om studiet

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilken grad studentene opplevde informasjonen de fikk i tilknytning til opptak og underveis i utdanningen var tilstrekkelig. Svarene er vist i figurene 5-3 og 5-4³³ for henholdsvis Barnevernledelse og de øvrige utdanningene.

³³ Det ble sendt en spørreundersøkelse til studentene på Barnevernledelse og en til de øvrige videreutdanningene.

Det er bakgrunnen for at resultatene presenteres adskilt for henholdsvis Barnevernledelse og de øvrige utdanningene.

Figur 5-3: Barnevernledelse: I hvilken grad opplevde du at informasjonen du fikk underveis i utdanningen var tilstrekkelig knyttet til (N=26)

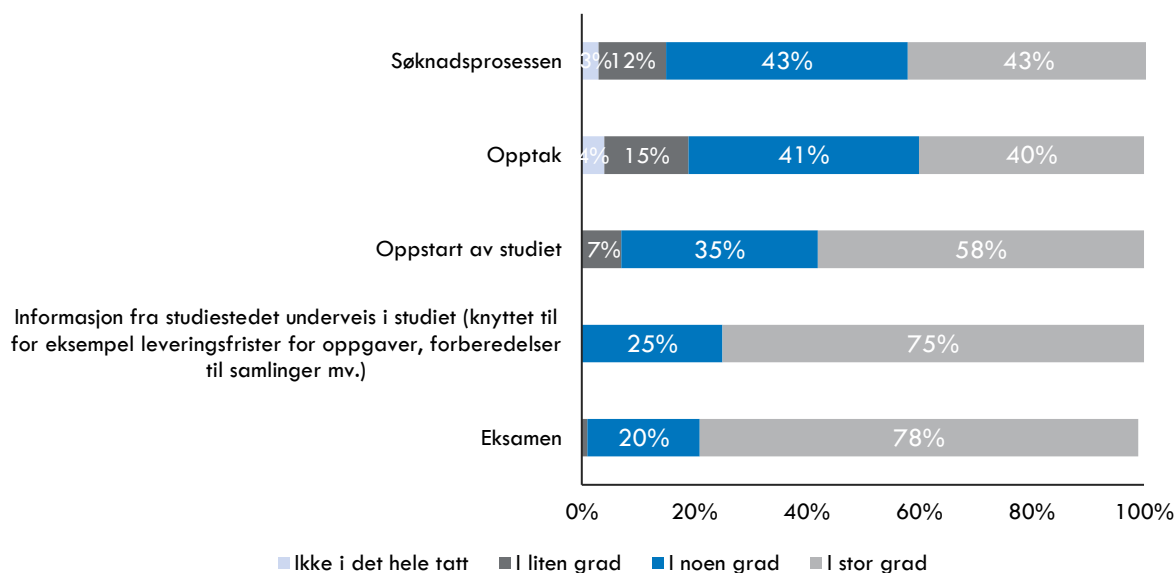


Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 5-3 viser at studentene er mest fornøyd med informasjonen knyttet til eksamen (92 prosent svarer i stor grad) og informasjon underveis (81 prosent svarer i stor grad). Studentene er noe mindre fornøyd med

informasjon knyttet til opptaket (50 prosent svarer i stor grad) og søknadsprosessen (56 prosent svarer i stor grad). Det er få som svarer at de ikke er fornøyd med informasjonen i det hele tatt eller i liten grad.

Figur 5-4: Øvrige videreutdanninger: I hvilken grad opplevde du at informasjonen du fikk underveis i utdanningen knyttet til (N=69)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 5-4 viser at også studentene på de øvrige videreutdanningene er mest fornøyd med informasjon knyttet til eksamen (78 prosent svarer i stor grad) og underveis i studiet (75 prosent svarer i stor grad). Studentene er mindre fornøyd med informasjon knyttet til opptak (40 prosent svarer i stor grad) og

søknadsprosessen (43 prosent svarer i stor grad). Tendensen er lik på tvers av videreutdanningene, men med to unntak: Juss i barnefaglig veiledning har færrest som svarer at de opplever at informasjonen i søknadsprosessen i stor grad var tilstrekkelig (33 prosent), og Barnevernfaglig veiledning har flest som

svarer *i stor grad* på om informasjon knyttet til oppstart ved studiet (75 prosent) var tilstrekkelig. Det er svært få som svarer at de ikke er fornøyd med informasjonen i det hele tatt eller i liten grad.

Vår vurdering er at det overordnede bildet er at studentene opplever at de har fått tilstrekkelig informasjon underveis i utdanningen. Studentene er mest fornøyd med informasjonen underveis i studiet og til eksamen, noe mindre fornøyd med informasjon knyttet til søknadsprosessen og opptak. Studentene på Barnevernledelse er gjennomgående noe mer fornøyd enn de øvrige utdanningene. Funnene indikerer at det kan være potensiale for å bedre informasjonen knyttet til søknads- og opptaksprosessen.

Læringsutbytte, undervisningsformer, arbeidskrav og eksamen

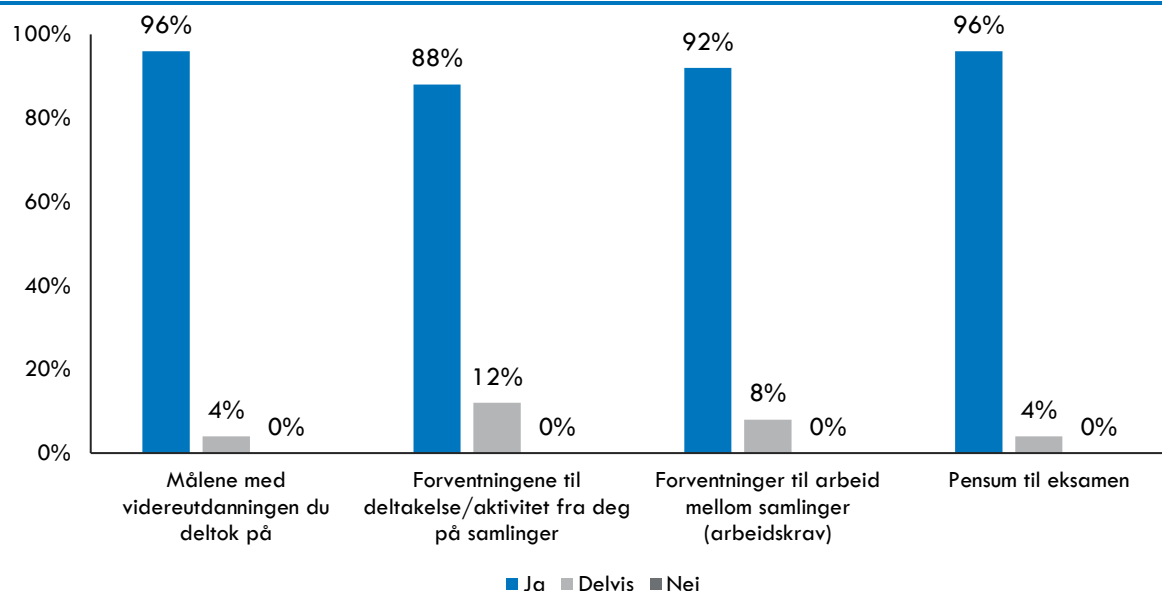
Overordnet vurderer studiestedene på bakgrunn av studentevalueringene at studentene er fornøyd eller svært fornøyd med studiene. Alle videre-

utdanningene ønsker likevel å gjøre større eller mindre justeringer basert på erfaringer og tilbakemeldinger (se nærmere om dette senere i teksten).

Vår spørreundersøkelse til deltakere på videreutdanningene bekrefter det overordnede, positive inntrykket av videreutdanningene. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilken grad studentene opplevde at studiet var nyttig sett opp mot utfordringene i arbeidshverdagen.³⁴ 88 prosent av studentene på Barnevernlederutdanningen og 75 prosent av studentene på de øvrige utdanningene svarer *i stor grad* på dette spørsmålet.

I spørreundersøkelsen stilte vi flere spørsmål knyttet til gjennomføringen av studiet. Det første gjelder om studentene opplevde at det var tydelig fra studiestedene hva som var målet med og forventninger til deltakelse på samlinger og mellom samlinger og pensum til eksamen.

Figur 5-5: Barnevernledelse: Opplevde du at det ble tydelig formidlet fra studiestedet hva som var (N=26)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

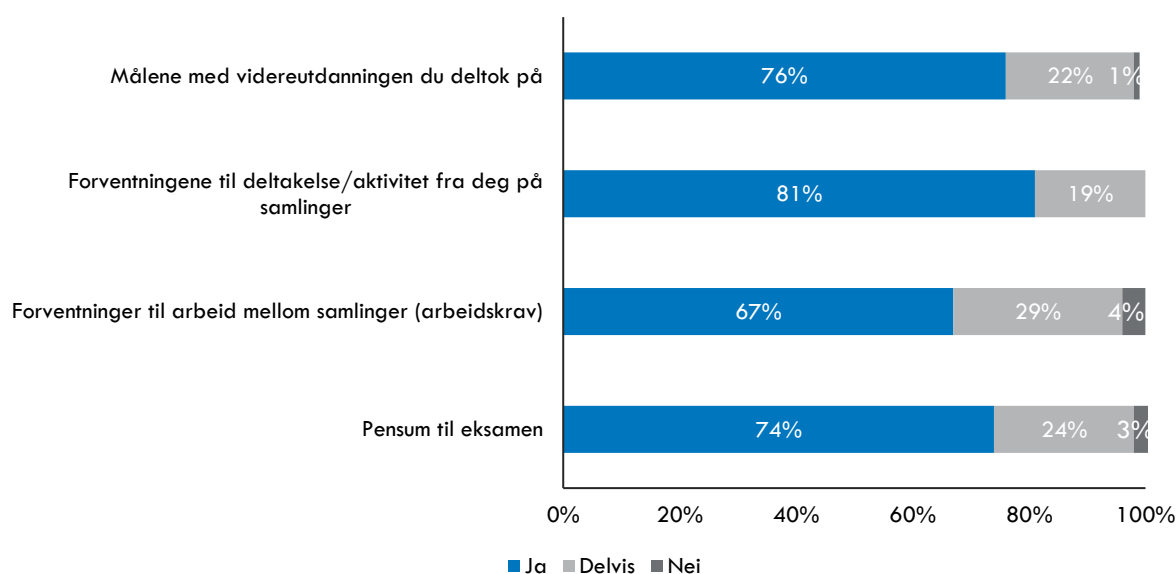
Figur 5-5 viser at de aller fleste studentene på Barnevernledelse opplever at det ble tydelig formidlet fra studiestedet hva som var målene med videreutdanningen (96 prosent), forventninger til

deltakelse/aktivitet på samlinger (88 prosent), forventninger til arbeid mellom samlinger (92 prosent) og pensum til eksamen (96 prosent).

³⁴ Til lederne var spørsmålet stilt slik: «I hvilken grad opplevde du at studiet var nyttig opp mot de lederutfordringene du møter i den arbeidsdag?» For

studentene på de øvrige utdanningene ble spørsmålet stilt slik «I hvilken grad opplevde du at studiet var nyttig opp mot de utfordringene du møter i din arbeidshverdag?»

Figur 5-6: Øvrige utdanninger: Opplevde du at det ble tydelig formidlet fra studiestedet hva som var (N=68 og 69*)



*Det er 68 som har svart på de to øverste spørsmålene og 69 på de to nederste. Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 5-6 viser at et klart flertall av studentene på de øvrige videreutdanningene mener at det ble tydelig formidlet fra studiestedene hva som var målene med studiet (76 prosent), forventninger til deltakelse/aktivitet på samlinger (81 prosent), forventninger til arbeid mellom samlinger (67 prosent), forventninger til eksamen (74 prosent). Samtidig opplever mellom 19 prosent og 29 prosent at forventninger kun delvis ble tydelig formidlet.

På spørsmål om i hvilken grad studentene opplevde at studiet hadde forelesere/undervisere med høy kompetanse svarer 73 prosent av studentene på Barnevernledelse og 61 prosent av studentene på de øvrige utdanningene *i stor grad* på dette spørsmålet. De aller fleste øvrige svarer *i noen grad*.

På spørsmål i spørreundersøkelsen om i hvilken grad studentene opplevde at studiet hadde en god balanse mellom ulike undervisningsformer (for eksempel mellom forelesninger, gruppearbeid, ferdighetstrening) svarer 65 prosent av studentene på Barnevernlederutdanningen og 61 prosent av studentene på de øvrige utdanningene *i stor grad*. Øvrige respondenter svarer *i noen grad*. Både studentene på Barnevernledelse og studentene på de øvrige utdanningene svarer at det var en god balanse mellom teori og praksisnærhet, henholdsvis 88 prosent for Barnevernlederutdanningen og 84 prosent av de øvrige utdanningene.

På spørsmål om hvordan studentene opplevde det faglige nivået på utdanningene, så svarer nesten alle (90 prosent) at studiet var krevende, men håndterbart eller at det var passe faglig utfordrende. Tilsvarende tall for Barnevernledelse var 100 prosent. Ingen på Barnevernledelse og svært få på øvrige utdanninger opplevde det faglige nivået som enten for krevende faglig eller for lite faglig utfordrende. I intervjuene med studiestedene nevnte flere at flere studenter opplever noe av teorien og faglitteratur på engelsk som krevende, men at dette er nødvendig på masternivå.

Funnene fra vår spørreundersøkelse samsvarer i stor grad med det som studiestedene selv rapporterer til Bufdir og som framkommer i intervjuene med studiestedene. Det overordnede inntrykket er at undervisningsopplegget fungerer godt, men at det er rom for enkelte forbedringer i bruk av ulike undervisningsformer.

Barnevernledelse og Barnevernfaglig veiledning er studier som har pågått over flere år. I rapporteringen til Bufdir legger begge videreutdanningene vekt på at det har skjedd en utvikling og justering av studiene basert på erfaringer. Barnevernfaglig veiledning³⁵ rapporterer at studiet har vært justert og videreutviklet siden oppstarten av programmet i 2013 basert på evalueringer. Det rapporteres at innholdet er godt testet ut. Tilbyderne erfarer at studiet oppleves som praksisnært og relevant av studentene,

³⁵ Omtaler av studiestedenes egenrevisering er basert på rapportering til Bufdir i juni/august 2019 og intervjuer med representanter fra studiestedene

og det fungerer godt som kompetansehevede tiltak på veiledning. Det vil derfor kun gjøres mindre justeringer for neste kull.

Barnevernledelse peker i rapporteringen til Bufdir blant annet på at en av styrkene til denne videreutdanningen er at studiet er utviklet over tid i samarbeid med kommuner, fylkesmann, Bufdir og gjennom pilotprosjekter av utdanningen på HiNT (nå Nord) og KS. Det at studiet går over halvannet år bidrar også til at det utvikles et nettverk blant barnevernledere som deltar og som oppleves som nyttig. Det rapporteres om at det likevel er behov for justeringer. De øvrige studiene startet høsten 2018, og er opptatt av hvordan studiene kan forbedres og justeres basert på det første kullet sine erfaringer.

Positive erfaringer som nevnes fra de ulike videreutdanningene er eksempelvis at studentene opplever fagtemaer som gjennomgås som relevante for deres arbeidsdag og sakene studentene møter i barneverntjenesten, at studiet blir oppfattet som faglig utfordrende, motiverende og relevant, at studiet bidrar til refleksjon, kritisk tenkning og nytenkning og at studentene har utviklet et godt studiemiljø. Ved Juss i barnevernfaglig arbeid ved UiS melder studentene eksempelvis tilbake at de er godt fornøyde med ordningen der to arbeidskrav har vært obligatoriske, og tre innleveringer har vært frivillige. Alle studentene har levert frivillige innleveringer, men bare omtrent halvparten har levert alle fem arbeidene. Barnevernfaglig veiledning fremhever som særlig positivt at de har avtaler med arbeidsgiver om at studentene skal veilede kollegaer en gang i uka mellom samlingene. De har svært positive erfaringer med at studentene filmer seg selv i veilednings-situasjoner som grunnlag for tilbakemeldinger og veiledning på «veiledningen» som de får på samlingene.

I rapporteringen til Bufdir redegjør studiestedene også for svakheter/forbedringsområder ved utdanningene, og for hvilke konkrete endringer/justeringer de vil gjøre. Eksempler på forbedringer som planlegges er:

- Juss i barnevernfaglig arbeid ved Oslo Met som ønsker enda mer vektlegging av juridisk metode gjennom hele studiet.
- Juss i barnefaglig arbeid ved UiS rapporterer at de hadde ønsket seg høyere skår på student-evalueringer knyttet til læringsutbytte, og vil gjøre endringer for nytt kull for å bedre dette. Det skal blant annet arbeides mer med nyansering, balansering og skjønnsvurderinger både fra et barnevernfaglig og juridisk perspektiv for å søke å oppnå bedre forståelse for den metodiske sammenhengen mellom fagfeltene.

- Relasjonskompetanse vil blant annet ha mer fokus på pensum i gruppeundervisningen slik at lærerne kan bistå studentene i å utvikle en forståelse for teori i emnene.
- Barnets beste (HVL) vil litt større vekt på variasjon i organisering av hver samling med henhold til kombinasjon plenum, gruppearbeid og summegrupper, og ønsker å gjøre justeringer i arbeidskrav.
- Barnevernfaglig veiledning vil basert på tilbakemeldinger fra studentene justere lengden på noen av samlingene som er fire dager. Det oppleves som krevende å være så lenge borte fra arbeidsplass og familie. Tre dagers samlinger skal derfor prøves ut for 2019-kullet.
- Barnevernledelse vil være tydeligere på hvordan innhold og form i undervisningen støtter opp under studentenes læringsutbytte, og være enda mer konkrete og mer spisset i ledertreningen.

Vår vurdering er, basert på resultater i vår spørreundersøkelse, rapportering til Bufdir fra studiestedene og intervjuer med ansvarlige for studiene, at undervisningsopplegget i all hovedsak fungerer godt, men at det samtidig er rom for forbedringer/justeringer. Vi vurderer det som positivt at det er utarbeidet konkrete læringsutbytte-beskrivelser for videreutdanningene som bidrar til å tydeliggjøre hva studentene skal lære. Studiestedenes egne evalueringer indikerer at studentene i all hovedsak er fornøyd med læringsutbyttet og det faglige innholdet. Dette inntrykket bekreftes i vår undersøkelse, der langt de fleste studentene opplever utdanningene som nyttige sett opp mot utfordringene studentene har i arbeidshverdagen. Våre resultater viser at studentene oppfatter studiene som faglig krevende, men håndterbare. Videre er inntrykket at det i hovedsak er positive tilbakemeldinger på undervisningsopplegg, dvs. god balanse mellom ulike undervisningsformer, mellom teori og praksisnærhet, kvaliteten på foredragsholdere samt informasjon om målet med og forventninger til deltakelse på programmet. Det er likevel potensiale for forbedringer/justeringer på disse områdene. Vi oppfatter også at studiestedene er av samme oppfatning og ønsker å videreutvikle og forbedre studiene basert på erfaringer og tilbakemeldinger fra studentene. Alle studiestedene rapporterer om at det vil bli gjort forbedringer/justeringer i gjennomføringen for 2019/2020- kullet.

5.2.3 Organisatoriske drivere og hindre Tilrettelegging, kapasitet, kompetanse og motivasjon blant studentene og arbeidsgivere

Videreutdanningene er deltidsstudier som forutsetter at studentene tar utdanningene i tillegg til ordinær jobb. Vi antar derfor at god tilrettelegging fra arbeidsgiver kan ha stor betydning for motivasjon for

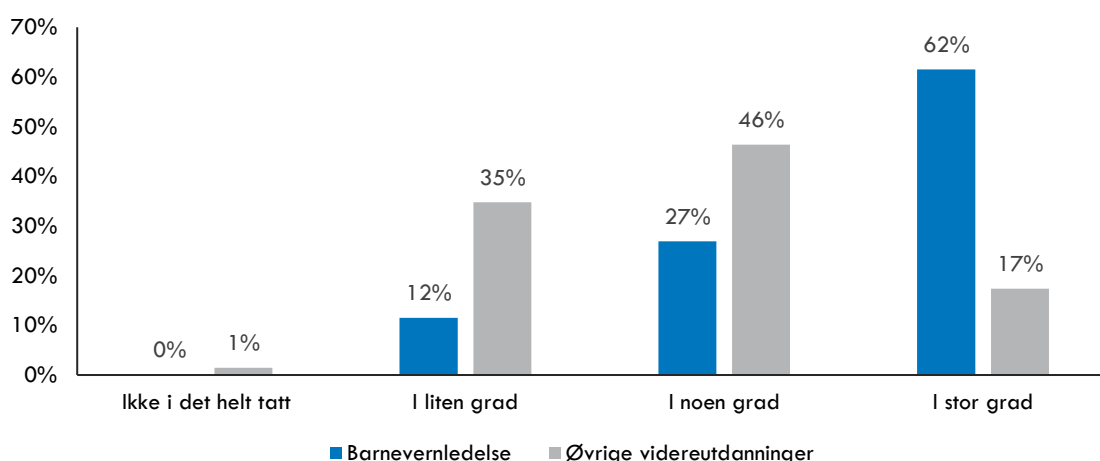
å ta en videreutdanning, samt å få best mulig utbytte av den investeringen en videreutdanning på masternivå er. I intervjuene med studiestedene og rapporteringen til Bufdir, er manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver gjennomgående pekt på som en utfordring. Sitat fra en av studiestedene: «Flere har hatt forventninger til sin arbeidsgiver som ikke innfris hva gjelder tilrettelegging. Det er avdekket svært stor forskjell på hvilken grad arbeidsgiver tilrettelegger for studiegjennomføring, fra dem som har innleid vikar for

å dekke opp, til studenter som gjør all deltakelse foruten oppmøte og eksamen på sin egen fritid».

Vi har stilt flere spørsmål i spørreundersøkelsen som omhandler dette temaet.

Det første spørsmålet vi stilte var «I hvilken grad la arbeidsgiver til rette for at du kunne gjennomføre videreutdanningen»? Svarene er vist i figur 5-7 for henholdsvis studentene på Barnevernledelse og studentene på de øvrige utdanningene.

Figur 5-7: I hvilken grad la arbeidsgiver til rette for at du kunne gjennomføre videreutdanningen? (N=26 for Barnevernledelse og N=69 for øvrige utdanninger)

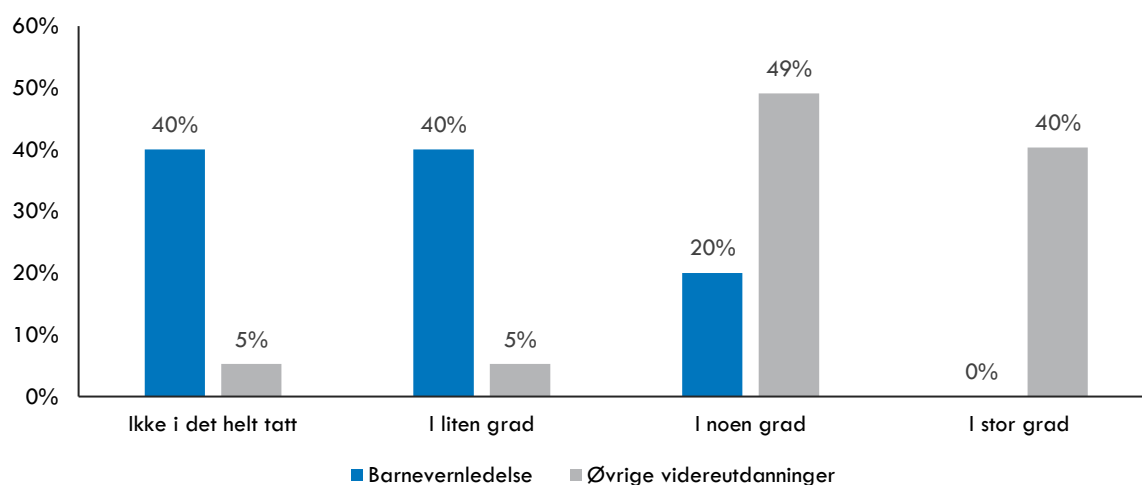


Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Overordnet viser Figur 5-7 at det varierer hvordan studentene på videreutdanningene opplever at det er lagt til rette for å kunne gjennomføre videreutdanningen de har startet på. Studentene på Barnevernledelse er mer fornøyde med tilrettelegging enn studentene på de øvrige utdanningene. 61 prosent av studentene på Barnevernledelse svarer i stor grad, mens kun 17 prosent av respondentene på

de øvrige utdanningene svarer det samme. De respondentene som ikke svarte i stor grad på dette spørsmålet, fikk følgende oppfølgingsspørsmål: «I hvilken grad har manglende tilretteleggelse fra arbeidsgiver påvirket din arbeidsinnsats på videreutdanningen». Svarfordeling er vist i Figur 5-8.

Figur 5-8: I hvilken grad har manglende tilretteleggelse fra arbeidsgiver påvirket din arbeidsinnsats i videreutdanningen? (N = 10 for Barnevernledelse og N=57 for øvrige utdanninger)



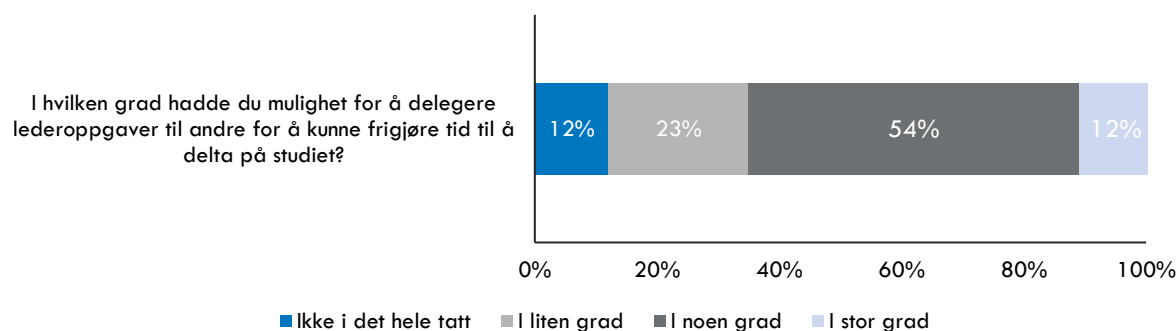
Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 5-8 viser at studentene på Barnevernledelse i *liten grad* oppfatter manglende tilrettelegging som en utfordring. 80 prosent svarer at dette *ikke* har påvirket arbeidsinnsatsen i *det hele tatt* eller i *liten grad*. For studentene på de øvrige utdanningene er bildet motsatt. Der oppgir hele 89 prosent at manglende tilrettelegging har påvirket arbeidsinnsatsen enten i *stor grad* eller i *noen grad*. Mønsteret er i hovedsak det samme for de øvrige utdanningene, med unntak for studentene på Vurdering av barnets beste, der det er noe færre som oppfatter manglende tilrettelegging som en utfordring. 52 prosent av disse oppgir at manglende tilrettelegging har påvirket arbeidsinnsatsen i *stor eller noen grad*, mens 48 prosent svarer at dette i *liten grad* har hatt betydning.

Vi stilte også studentene spørsmål om hvordan de vurderte sin egen innsats i videreutdanningene. Studentene på Barnevernledelse svarer enten *høy* (69 prosent) eller *middels* (27 prosent) innsats. Studentene på de øvrige utdanningene svarer enten *høy* (54 prosent) eller *middels* (42 prosent) innsats. Få svarer svært høy innsats og ingen svarer lav innsats.

Studentene på Barnevernledelse ble stilt spørsmål om det ville vært ønskelig med vikar/ekstra ressurser for å dekke opp fraværet. 65 prosent svarer *ja* på dette spørsmålet og 35 prosent *nei*. De fikk også spørsmål om de hadde mulighet for å delegere lederoppgaver til andre for å kunne frigjøre tid til å delta på studiet. Svarfordeling er vist i Figur 5-9.

Figur 5-9: I hvilken grad hadde du mulighet for å delegere lederoppgaver til andre for å kunne frigjøre tid til å delta på studiet? (N=26)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

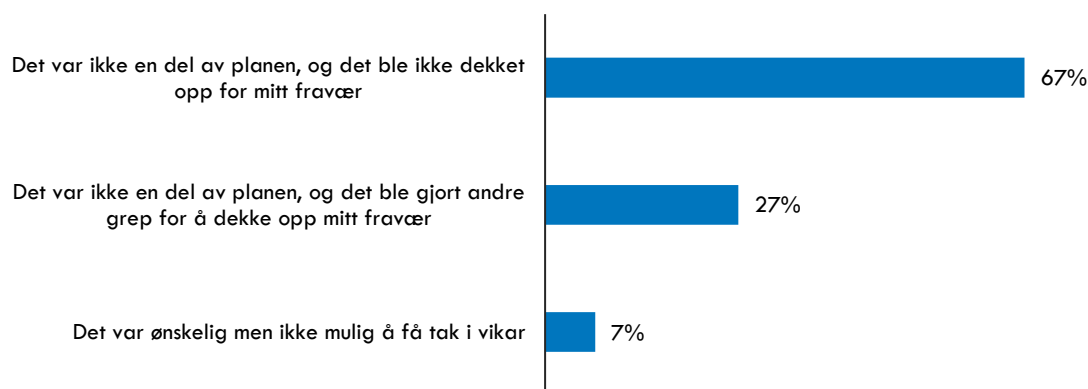
Figur 5-9 viser at et flertall svarer at de i enten i *stor grad* eller i *noen grad* kunne delegere oppgaver til andre (65 prosent). 35 prosent svarer enten *ikke i det hele tatt* eller i *liten grad*.

For de øvrige videreutdanningene ble det stilt spørsmål om det ble skaffet vikar i tjenestene. 78 prosent svarer *nei* på spørsmålet, 14 prosent *ja* og 7 prosent *vet ikke*. Tendensen er den samme for de øvrige utdanningene, med unntak for studiet

Relasjonskompetanse, der det er noen færre som svarer *nei* på spørsmålet (64 prosent) og noen flere svarer *ja* (26 prosent).

På spørsmål om hvorfor det ikke ble benyttet vikar for å dekke opp fraværet er svarene vist i Figur 5-10.

Figur 5-10: Hvorfor ble det ikke benyttet vikar for å dekke opp ditt fravær? (N=54)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 5-10 viser at et flertall på 67 prosent svarer at det ikke var en del av planen å bruke vikar, og at det ikke ble dekket opp for vedkommendes fravær. 27 prosent svarer at det var ikke en del av planen og det ble gjort andre grep for å dekke opp for fraværet. Syv prosent svarer at det var ønskelig, men ikke mulig å få tak i vikar.

På spørsmål om studentene fikk redusert arbeidsbelastning (for eksempel i form av færre, eller mindre kompliserte saker) i perioden man deltok på videreutdanningen, så svarer 88 prosent *nei*, ni prosent *ja* og tre prosent *vet ikke*. Det samme mønsteret gjelder for alle de øvrige videreutdanningene, med unntak for Juss i barnefaglig arbeid der svarer alle *nei* på spørsmålet.

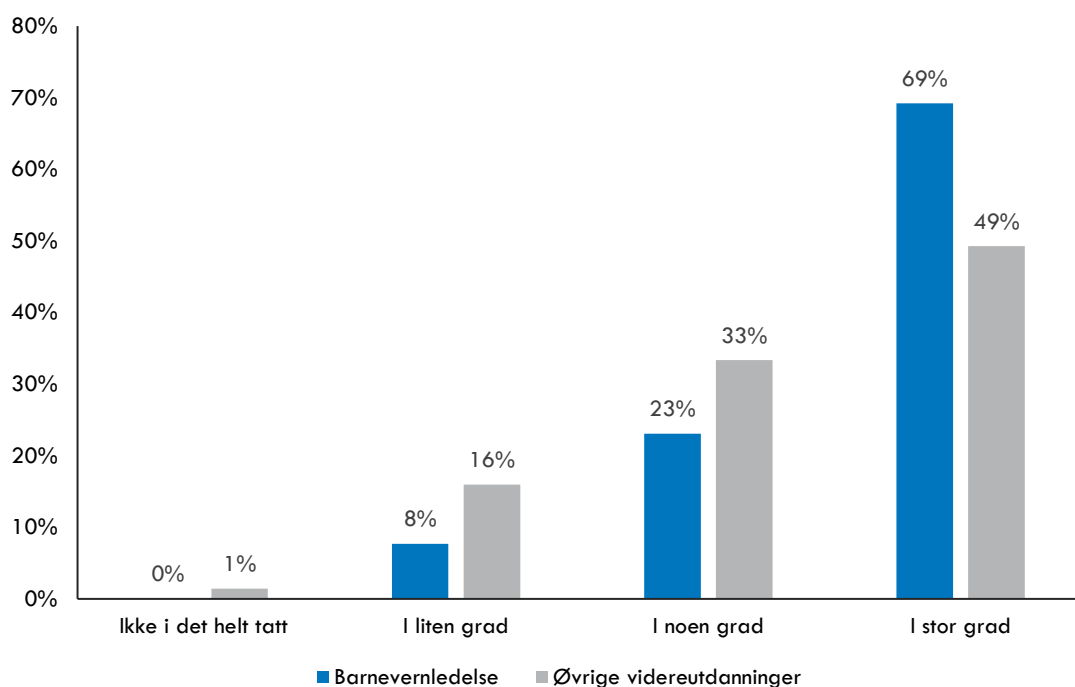
Videre stilte vi spørsmål om studentene³⁶ fikk frigjort tilstrekkelig arbeidstid til ulike aktiviteter i programmet. Svarene viser at de aller fleste fikk

frigjort tid til å delta på samlinger (94 prosent) og til å delta på eksamen (83 prosent). Den største utfordringen synes å være tid til arbeid mellom samlingen. 70 prosent svarer *nei* på at de fikk frigjort tilstrekkelig arbeidstid, mens Barnevernfaglig veiledning har en noe mer positiv skår, dvs. at 52 prosent svarer *nei* på spørsmålet og 42 prosent svarer *delvis*. En refleksjon knyttet til den noe mer positive skåren fra Barnevernfaglig veiledning er at det kan ha sammenheng med at det er et opptakskrav at det er lagt til rette for å øve på rollen som kollega-veileder i sin tjeneste (jf. punkt om opptakskrav foran). Det varierer om studentene har fått frigjort tid til eksamensforberedelser (36 prosent svarer *ja*, 35 prosent *delvis* og 29 prosent *nei*).

Både studentene på Barnevernledelse og studentene på de øvrige utdanningene fikk spørsmålet «*I hvilken grad opplevde du at din leder støttet din deltakelse i en videreutdanning?*». Svarene er vist i Figur 5-11.

³⁶ Ble ikke stilt til lederne på Barnevernlederutdanningen

Figur 5-11: I hvilken grad opplevde du at din leder støttet din deltakelse i en videreutdanning? (N=26 for Barnevernledelse og 69 for øvrige utdanninger)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 5-11 viser at 69 prosent av studentene på Barnevernledelse i stor grad opplevde støtte fra leder, mens studentene på de øvrige utdanningene i mindre grad opplevde dette, dvs. 49 prosent svarer i stor grad.

Respondentene ble gitt mulighet for å kommentere på hva deres leder eventuelt kunne gjort annerledes for å legge bedre til rette for deltakelse på videreutdanningen.³⁷ En gjennomgang viste at det først og fremst er mulighetene for mer lesetid studentene etterspør (de fleste har dette som innspill), dernest at ønsket om færre og/eller mindre krevende saker i perioden man studerte. Sitater som illustrer dette: «jeg brukte feriedager for å lese til eksamen», «jeg hadde ønsket fri i hele eksamensperioden», «all lesing og arbeidskrav har vært gjort på fritiden», «savnet en plan for hvordan tiden skulle brukes». Andre forhold som er nevnt er mer verdsetting av å ta en videreutdanning, dekning av reiseutgifter/kostnader knyttet til studiet og vikarordning.

Når det gjelder bruk av vikar, er det noen som nevner at det er krevende å få tak i/klare å nyttiggjøre seg en vikar for en så kort periode. Unntaket er en som nevner at de var fire som tok utdanning i tjenesten og at dette kunne være nok til å sette inn vikar. Studentene på Barnevernledelse har i hovedsak de samme kommentarer knyttet til mer lesetid og færre

oppgaver, men nevner også manglende vikarordning og dekning av utgifter i forbindelse med studiet.

Vår vurdering er at manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver synes å være en hovedutfordring for alle videreutdanningene, selv om studenter ved Barnevernledelse synes å oppfatte dette som en noe mindre utfordring enn studentene på de øvrige videreutdanningene. Som ledere antar vi at studentene på Barnevernledelse i større grad har mulighet for å delegere oppgaver til andre enn studenter på de øvrige utdanningene har, og et klart flertall har benyttet seg av denne muligheten. Dette kan også handle om at ledere har ansvar for helheten i tjenesten og kan da i mindre grad forvente at det tilrettelegges for dem. Arbeidsbelastningen for studentene på de øvrige utdanningene synes i liten grad å bli redusert i perioden de går på utdanningen. Det er særlig mer tid til arbeid mellom samlingene og eksamensforberedelser som etterspørres.

Resultater fra spørreundersøkelsen indikerer at det i liten grad benyttes vikarer. Inntrykket er at dette skyldes at det både oppleves som krevende å sette inn vikar for en så kort periode som en videreutdanning er og manglende tilgang på vikarer. Dette bildet modifieres når vi ser på om det er søkt om midler til dekning av vikarutgifter gjennom Bufdir's tilskuddsordning (se kapittel under om bruk av

³⁷ 48 respondenter har gitt kommentarer og noen kommenterer bare ett forhold, andre flere forhold. Dvs. at

en person kan både ha nevnt at lesetid og færre saker. Vi har oppsummert dette som to separate innspill

tilskuddsordningen til Bufdir under). Hovedbildet er at de fleste søker om midler til vikar og får dette innvilget. En mulig tolkning på avviket mellom hva respondentene svarer i spørreundersøkelsen og faktisk bruk til vikarutgifter kan være at tjenestene ikke tar inn nye vikarer, men bruker ordningen til å øke kapasiteten hos allerede innleide vikarer. Svarene i spørreundersøkelsen kan imidlertid indikere at vikarbruken ikke oppleves å avlaste den enkelte medarbeider som tar en videreutdanning, men brukes til å avlaste tjenesten mer generelt.

Vi reiser spørsmålet om Bufdir bør vurdere å stille tydeligere krav til at arbeidsgivere bør tilrettelegge bedre for studenter på videreutdanningene. Dette av hensyn til at studentene skal kunne få mest mulig utbytte av utdanningen og arbeidsgiveren mest mulig igjen for investeringen, redusere frafallet til studiene, men også av hensyn til den samlede arbeidsbelastningen for studentene som tar utdanning ved siden av jobb. Eksempler på type krav er at det bør gis fri med lønn til eksamen og eksamensforberedelser og arbeid mellom samlingene, i tillegg til deltakelse på samlinger.

Bruk av tilskuddsordningen til Bufdir

I henhold til regelverket for tilskuddsordningen som Bufdir forvalter, skal midlene benyttes til å dekke kostnader knyttet til vikarutgifter, reise- og oppholdskostnader, litteraturkjøp, o.l. I Tabell 5-4 gis en oversikt over bruken av tilskudd for 2018 og pr. 19. september 2019. Bakgrunnen for ordningen er at erfaringer viser at rekrutteringsproblemer til videreutdanning skyldes økonomi, da arbeidsgiver må dekke utgifter til vikarer og ansatte må gjennomføre utdanning med redusert lønn³⁸.

Tabell 5-4: Oversikt over bruk av tilskudd

	Tilskudd 2018	Tilskudd 2019 pr. 19.9.19 ³⁹
Bevilgning kroner	19 700 000	20 252 000
Innvilget beløp kroner	16 590 341	18 098 668
Gjennomsnittlig søknadsbeløp	82 540	85 776
Antall søknader	479	336
Antall innvilgede søknader (personer)	201	211
Antall avslag	259	114
Antall trukket søknader	19	11

Kilde: Bufdir.

Tabell 5-4 viser at det er avsatt omtrent 20 millioner kroner til tilskuddet i 2018 og 2019. Innvilget beløp som er i overkant av 16,5 millioner kroner i 2018 og foreløpig 18 millioner kroner i 2019. Dette ser ut til å dekke behovet for tilskudd i henhold til dagens retningslinjer for tildeling. Det er mange avslag på søknader, 259 avslag av totalt 479 søknader i 2018 og 114 av 336 i 2019. Ifølge Bufdir er det i hovedsak fire årsaker til avslag på søknader: 1) Søker har ikke fått opptak ved studiet, 2) Søker er ikke ansatt i en barnevernsinstitusjon 3) Søker har ikke søkt på et prioritert studium 4) Søker har allerede fått innvilget en søknad. Den vanligste årsaken til avslag er at søker ikke har fått opptak på studiet. I tillegg får søker avslag hvis søker ikke tilhører målgruppen ansatte som er kommunalt barnevern, ideelle, private og statlige barnevernsinstitusjoner. Det kan gis avslag på søknaden når søker ikke har søkt på et prioritert studium. I regelverket er det i dag følgende utdanninger som regnes som prioritert:⁴⁰

- Nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning ved RBKU Nord
- Minoritetskompetanse i barnevernet ved VID vitenskapelige høgskole, Stavanger
- Vurdering av barnas beste ved Høgskulen på Vestlandet og OsloMet

Bufdir avsluttet finansering av førstnevnte videreutdanning etter høsten 2018. Denne var på 15 studiepoeng og ble, som tidligere nevnt og er erstattet av «Minoritetskompetanse i barnevernet» på 30 studiepoeng.

³⁸ Regelverk for tilskudd til barnevernfaglig videreutdanning, rundskriv 23/2018

³⁹ Tallene er foreløpige for 2019 ettersom søknadsbehandlingen ikke er helt ferdig

⁴⁰ For studieåret 2018-2019 var det videreutdanningen «Barnevern i et minoritetsperspektiv» og ikke «Minoritetskompetanse i barnevernet» som var prioritert.

- Juss i barnevernfaglig arbeid ved Universitetet i Stavanger og OsloMet
- Relasjonskompetanse i barnevernet ved VID vitenskapelige høyskole

Søknader til andre videreutdanninger som retter seg mot arbeid i barnevernet, for eksempel Barnevernledelse, blir vurdert ved eventuelle restmidler. Av og til får søker avslag fordi søker allerede har fått innvilget en søknad. Dette skjer når søker har søkt om tilskudd på flere studier.

Når det gjelder søknader til vikarutgifter er det mottatt 158 søknader fordelt på 77 kommuner. Den samlede søknadssummen til vikarutgifter for 2018 utgjorde 8,9 millioner kroner, hvorav 8 millioner kroner er godkjent og regnskapsført. Dette tilsier at vikarutgifter utgjør i gjennomsnitt ca. 60 prosent av det utbetalte tilskuddet. Som vist i kapittelet over om tilrettelegging fra arbeidsgiver, synes det å være et avvik mellom hva respondentene svarer i spørreundersøkelsen og faktisk bruk til vikarutgifter. En mulig forklaring kan være at tjenestene ikke tar inn nye vikarer, men bruker ordningen til å øke kapasiteten hos allerede innleide vikarer. Svarene i spørreundersøkelsen kan imidlertid indikere at vikarbruken ikke oppleves å avlaste den enkelte medarbeider som tar en videreutdanning, men brukes til å avlaste tjenesten mer generelt.

Vår vurdering er at det synes som om tilskuddsordningen er godt kjent i målgruppen og at nesten alle søker og at alle søknader som tilfredsstillende kriteriene blir innvilget. Indikasjon på dette er at det i hovedsak er samsvar mellom antall innvilgede søknader i 2018 (201) med antall som møtte til studiestart (244 studenter). Vi antar at en mulig forklaring på avviket mellom innvilgede søknader og antall som møtte til studiestart i hovedsak kan forklares med at studenter på Barnevernledelse ikke

har rett til tilskudd etter retningslinjene til ordningen. Vi har fått forståelsen av at dette skyldes at Barnevernledelse startet før kompetansestrategien ble lansert, og at det har vært god søknad til studiet i de årene studiet har eksistert. Bufdir har derfor ikke sett det som nødvendig å gi ekstra stimuleringsmidler til denne utdanningen.

Vi reiser spørsmålet om hvorvidt det ikke er rimelig å behandle videreutdanningene som er en del av kompetansestrategien likt med hensyn til bruk av tilskuddsordningen. Det er ikke bare Barnevernledelse som har gode søkertall. De fleste utdanningene har langt flere søkere enn det er plasser til på studiet. Vi reiser også spørsmål om det er grunnlag for å vurdere om innretningen på tilskuddsordningen treffer godt nok i forhold til behovet. Vurderingen er basert på at vi ser at det søkes om dekning av utgifter til vikar, men at respondentene ikke opplever at dette blir brukt til en reell avlastning av de som deltar på utdanningene. En eventuell justering av ordningen kunne være at man kan søke om noe støtte til fri med lønn knyttet til forberedelser og gjennomføring av arbeidskrav og eksamen. Dette bør i så fall også være knyttet til krav om hva det forventes at arbeidsgiver legger til rette for og økonomisk dekke selv.

5.3 Effekter

I tabell 5-5 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet effekt, fordelt på brukereffekter og samfunns effekter. I denne evalueringen er det for tidlig å vurdere oppnåelsen av de fleste av disse kriteriene, men våre funn og vurderinger knytter seg til hvordan videreutdanningene legger til rette for oppnåelse av disse effektene på lengre sikt. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 5-5: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet effekt

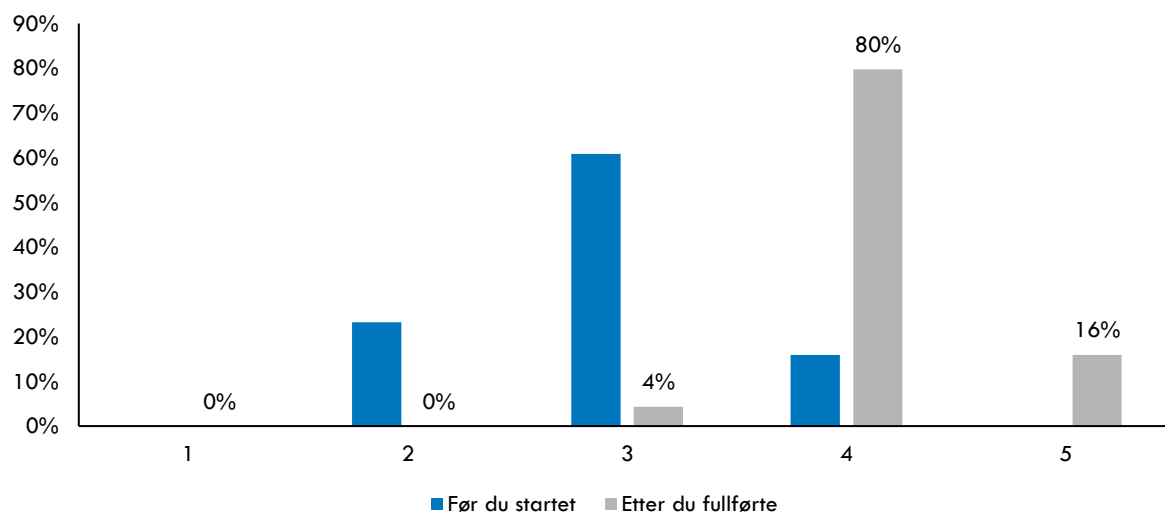
Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Kompetanseheving for studentene	<ul style="list-style-type: none"> • Opplevd kompetanse før videreutdanning • Opplevd kompetanse etter videreutdanning
	Kompetanseheving benyttet i tjenesten	<ul style="list-style-type: none"> • Om studentene har benyttet kompetansen i tjenesten • Spredning av kompetanse til andre i tjenesten
Samfunnseffekt	Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet	<ul style="list-style-type: none"> • Bygger utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad enn i 2018 på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker? • Samarbeider barnevernet med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller i fosterhjem? • Er hjelpen bedre tilpasset det enkelte barn, og tillegges barns medvirkning større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid?
	God kvalitet over hele landet	<ul style="list-style-type: none"> • Er det blitt mer enhetlig praksis i kommunene? • Er det blitt et bedre samarbeid mellom kommuner, og således sterkere fagmiljøer og redusert sårbarhet i små barneverntjenester? • Geografisk variasjon i de ovennevnte punkter: Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter?

5.3.1 Brukereffekter

En indikator på brukereffekt er studentenes opplevde kompetanse før og etter videreutdanning. I spørreundersøkelsen fikk studentene spørsmålet «På

en skala fra 1-5 (1 er svært lav og 5 er svært høy), hvor høyt vil du vurdere din egen kompetanse på målene for studiet samlet sett». Figur 5-12 viser svarene fordelt på Barnevernledelse og de øvrige utdanningene.

Figur 5-12: Vurdering av egen kompetanse før og etter gjennomført videreutdanning (alle unntatt Barnevernledelse) (N= 69)

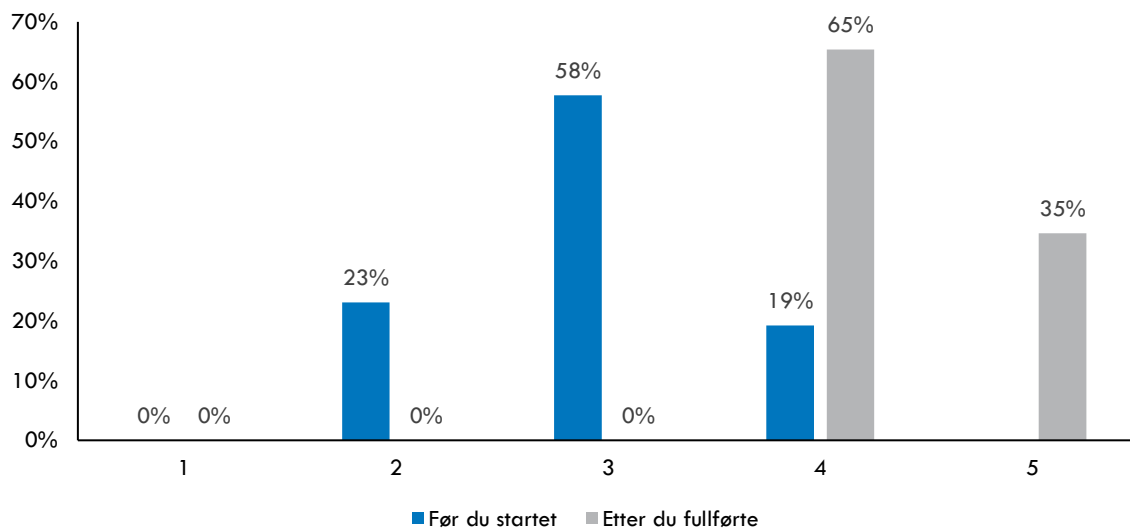


Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 5-12 viser at studentene vurderer at de har økt kompetansen som følge av studiet. I gjennomsnitt er skåren økt fra 2,9 til 4,1. 61 prosent skårer egen kompetanse til 3 før de startet på studiet, 23 prosent gir skår 2 og 16 prosent skår 4. 80 prosent vurderer egen kompetanse til 4 etter fullført utdanning. 16 prosent vurderer egen kompetanse til høyeste skår 5

etter endt utdanning. Studentene på Juss i barnefaglig arbeid vurderer at de har økt kompetansen fra et gjennomsnitt på 2,8 til 4,1, Relasjonskompetanse fra 2,9 til 3,9, Barnets beste fra 3,0 til 4,0. Barnevernfaglig veiledning har hatt den største økningen fra 2,7 til 4,3.

Figur 5-13: Vurdering av egen kompetanse før og etter videreutdanning for Barnevernledelse (N=26)



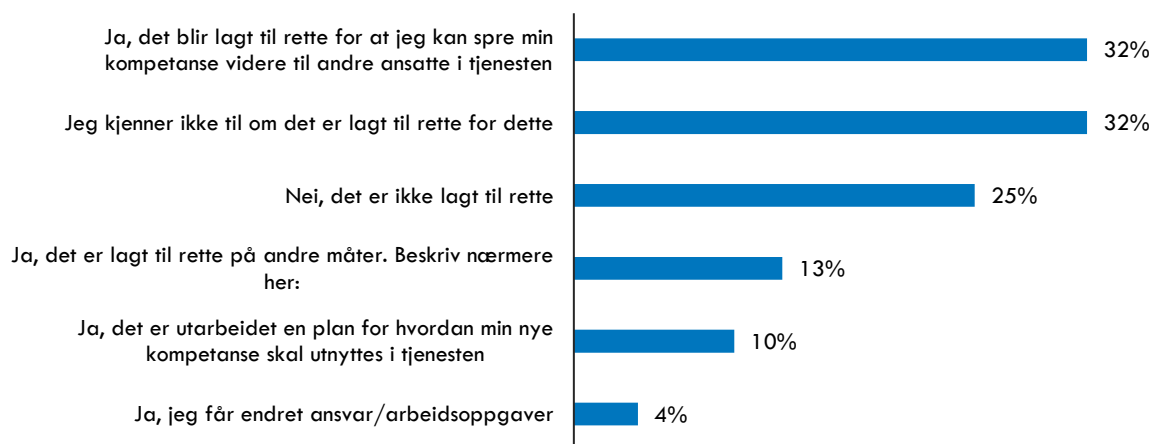
Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 5-13 viser at også studentene på Barnevernledelse vurderer at de har økt kompetansen som følge av studiet. I gjennomsnitt er kompetansen økt fra skår 2,9 før studentene startet utdanningen til skår 4,3 etter fullført utdanning. Tabellen viser at de fleste, 58 prosent vurderer egen kompetanse til skår 3 før de startet utdanning, mens 23 prosent gir skår 2 og 19 prosent gir skår 4. Etter fullført utdanning skårer 65

prosent av studentene egen kompetanse til 4, mens 35 prosent gir høyeste skår 5.

En annen indikator på brukereffekt er om studentene får benyttet kompetanse i tjenesten etter fullført utdanning. Vi har stilt spørsmål om det er lagt til rette for at studentene skal kunne benytte kompetansen sin fra videreutdanningen i sitt videre arbeid i barneverntjenesten. Svarene er vist i figuren under.

Figur 5-14: Er det lagt til rette for at du skal kunne benytte din kompetanse fra videreutdanningen i ditt videre arbeid i barneverntjenesten (N=69)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Hovedbildet i Figur 5-14 er at et flertall sier at det enten ikke er lagt til rette eller at de ikke vet om det er lagt til rette for bruk av kompetansen. De som svarer at det er lagt til rette svarer at det enten er laget en plan for hvordan kompetansen skal tas i bruk, at de får endret ansvar eller oppgaver, at det er lagt til rette for å spre kompetansen til andre i tjenesten eller at det er lagt til rette på andre måter. Informantene ved studiestedene peker også på manglende tilrettelegging for å ta kompetansen i bruk som en viktig utfordring i mange tjenester.

For de som har svart at det ikke er lagt til rette for at man kan benytte kompetansen hadde vi et oppfølgings spørsmål. 52 prosent svarer at det er forhold i tjenesten som vanskeliggjør dette, 29 prosent at arbeidsgiver ikke er opptatt av det og 18 prosent «annet». Respondenter som har svart at det er lagt til rette på andre måter gir følgende eksempler: De vil bruke det de har lært i individuell – og gruppeveiledning, deling av kunnskap på interne fagdager og avdelingsmøter, at det ligger til stillingen å drive opplæring av ansatte/nyansatte, noen nevner også at det skal lages en plan for deling av kompetanse.

Studentene på Barnevernledelse er langt mer positive enn studenter på øvrige videreutdanninger. Disse svarer at de enten *i noen grad* eller *i stor grad* får benyttet sin økte lederkompetanse på ledelse av drift av tjeneste (96 prosent) og på utvikling av tjenesten (100 prosent).

Et flertall av de som tar videreutdanningene forventer lønnsforhøyelse etter fullført videreutdanning. 64 prosent av studentene på Barnevernledelse svarer dette og 54 prosent av studentene på de øvrige utdanningene. Et stort mindretall svarer nei eller at de ikke vet om de for lønnsforhøyelse.

Vår vurdering er at det overordnede bildet viser at studentene vurderer at de har økt kompetansen sin etter fullført utdanning. Dette samsvarer med at studentene i hovedsak gir positive tilbakemeldinger på læringsutbytte, undervisningsopplegg og at studiet oppleves som praksisnært og relevant med henhold til utfordringer i arbeidshverdagen, selv om det er forbedringsområder (jf. kapittel 5.1.4 om gjennomføring). Når det gjelder om det blir lagt til rette for at studentene kan anvende og spre kompetansen er bildet mere brokete. Mer enn halvparten svarer at det enten ikke er lagt til rette eller at de ikke vet om det er lagt til rette for å ta kompetansen i bruk etter fullført utdanning. Vi antar at de som har fullført en utdanning vil kunne øke kvaliteten på det arbeidet de selv utfører på det fagområdet utdanningen har hatt som formål å styrke, men at utfordringen ligger i tilrettelegging for at også andre i tjenesten skal kunne dra nytte av den økte kompetansen tjenesten har investert i. Bedre

tilrettelegging for at den økte kompetansen skal komme andre til gode i tjenesten synes derfor å være et forbedringsområde. Tiltak for å sikre at den økte kompetansen etter fullført videreutdanning tas i bruk i tjenesten bør derfor vurderes. Eksempelvis gjennom å gi råd og veiledning til kommunene basert på gode eksempler fra tjenester som lykkes med dette.

5.3.2 Samfunnseffekt

Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet er indikatorområde for samfunnseffekt. Et av målene i strategien er at utrednings- og tiltaksarbeid i større grad enn i 2018 skal bygge på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker. Vi vurderer at tiltaket videreutdanning bidrar positivt til dette, da alle studiene legger vekt å formidle forskningsbasert kunnskap og teori til studentene på en praksisnær og relevant måte. Likeledes antar vi at tiltaket videreutdanning også vil bidra positivt til indikatoren *en mer enhetlig praksis i kommunene*. Dette er forutsatt at ambisjonen om at studiene holder den nødvendige kvaliteten, at nær en tredjedel av alle barnevernansatte har benyttet seg av et eller flere videreutdanningstilbud og at det tilrettelegges for utnyttelse av kompetansen hos de som har fullført utdanningen benyttes i tjenestene i etterkant. Desto flere barnevernansatte som får den samme faglige «balasten», desto større antar vi at sannsynligheten er for at det kan bidra til en mer enhetlig praksis.

5.4 Måloppnåelse

Målet med tiltaket videreutdanning var å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018. Omfanget innebærer at nær en tredjedel av de ansatte i det kommunale barnevernet kan ta en barnevernfaglig videreutdanning i løpet av strategiperioden. Formålet med videreutdanningene er å gi ansatte og ledere i barnevernet mulighet til faglig fordypning og spesialisering på de områdene som omfattes av videreutdanningene. Videreutdanningene er deltidsstudier på masternivå som går over to semester med unntak av Barnevernledelse som går over tre semestre. Studiene gir 30 studiepoeng. Videreutdanningen skal primært rette seg mot ansatte i det kommunale barnevernet. De som er ansatte i denne tjenesten skal prioriteres ved opptak til studiet og ved tildeling av tilskudd fra Bufdir. Målgruppen for videreutdanningen i Barnevernledelse er ledere i barnevernet.

Ambisjonen om å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018 er nådd, og det er mange søkere og høy gjennomføringsgrad

Vi vurderer at gjennomgangen viser at det er stor interesse for videreutdanningene og at det er langt flere som søkere enn som får plass. Ambisjonen om å

tilby 280 studieplasser fra høsten 2018 er nådd. Gjennomgangen viser at søkere fra kommunalt barnevern gis prioritet i tråd med føringer fra Bufdir.

Vår undersøkelse viser videre at det er betydelig flere som søker til videreutdanningsprogrammene enn det antallet søkere som faktisk får plass. Om lag en tredjedel av søkermassen får plass. Det er i all hovedsak søkere fra kommunalt barnevern som har fått tilbud om plass på studieprogrammene.

Det er samlet sett flest søkere til studieprogrammet Barnets beste, dernest følger Juss i barnevernfaglig arbeid. Det vær færrest søkere til Barnevernfaglig veiledning i 2018, men endringer i markedsføringsstrategi har ført til en betydelig økning i søkertallet i forbindelse med 2019-opptaket.

Undersøkelsen viser videre at gjennomføringsgraden er høy ved de fleste utdanningsprogrammene, men at gjennomføringsgraden var lavere på studieprogrammet Barnefaglig veiledning for studieåret 2018-2019. 88 prosent av de som møtte til studiestart fullførte studiet, mot 73 prosent for Barnevernfaglig veiledning. Mulige forklaringer på frafall kan skyldes manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver og forhold med søknads- og opptaksprosessen (se nærmere om dette under).

Kompetansestrategien sier at barnevernansatte i alle deler av landet skal kunne delta på videreutdannings-tilbudet. Omtrent 117 av 422 innrapporterte kommuner pr. 01.01.2019 er representert på utdanningene. Overordnet indikerer resultatene at det er en god geografisk spredning med studiedeltakere fra både store og små kommuner, men at store kommuner med store barneverntjenester er noe underrepresentert.

Videreutdanningene kunne potensielt vært innrettet for å treffe tjenestene med størst utfordringer, men er ikke det per i dag. På den annen side kan det argumenteres for at tiltaket videreutdanning har, og bør ha, en noe annen innretning enn de øvrige tiltakene. Vår vurdering er at tiltaket i større grad enn de øvrige tiltakene skal legge vekt på å heve den generelle formalkompetansen i hele landet. Det kan være behov for å avklare hvordan målet om at barnevernansatte fra hele landet kan forstås og operasjonaliseres. Er det slik at alle kommunene bør være tilnærmet likt representert i forhold til antall ansatte, eller er det viktigere at så mange kommuner som mulig er representert? Eller er det slik at det er kommuner som har de største behovene/utfordringene i tjenestene som først og fremst bør være representert?

Når det gjelder markedsføring av studiene indikerer søkertallet at utdanningene i hovedsak er godt kjent i målgruppen. Videreutdanninger som har hatt nedgang

i søkertall rapporterer at de gjør endringer i sin markedsføring. God informasjon til arbeidsgivere (kommuner/barneverntjeneste) synes viktig da de fleste studentene oppgir arbeidsgiver/leder som viktigste kilde når det gjelder kunnskap om studiet. I tillegg er det indikasjoner på at studiestedenes søke- og opptaksprosess kan bli enda bedre og muligens bidra til mindre frafall ved opptak.

Bufdir bør følge utviklingen på opptak for å vurdere behovet for utvidelse av plasser.

Opptakskriteriene til videreutdanningen fungerer i hovedsak godt med henhold til å nå målgruppen

Vårt overordnede inntrykk basert på søkertall, opptak av kommunalt ansatte i barnevernet og geografisk fordeling er at opptakskravene i all hovedsak fungerer i henhold til målet om hvilken målgruppe som skal prioriteres og at det skal være et tilbud for barneverntjenestene i hele landet.

Gjennomgangen viser at selv om studiestedene har de samme overordnede opptakskriteriene, har de i ulik grad tydeliggjort og operasjonalisert kravet om arbeidstilknytning og rangeringskriter til barnevernet i studieplaner o.l. At det er noe variasjon i operasjonaliseringen av opptakskriteriene for studiene virker hensiktsmessig i lys av at mål og læringsutbytte for de enkelte utdanningene er ulike.

Hvordan rangering og avveiningen av kriteriene i praksis foregår ved de enkelte studiestedene har vi ikke undersøkt. Vi har likevel noen indikasjoner på at så fremt minimumskravet om utdanning på bachelornivå og arbeidstilknytning er tilfredsstillt, er det erfaring fra barnevernet og andre arbeidsrelaterte krav som tillegges vekt ved prioritering av søkere og at karakterer tillegges liten eller ingen vekt.

Vi reiser likevel spørsmålet om det kan være nyttig med en nærmere vurdering av erfaringene på tvers av videreutdanningene med henhold til hvordan opptakskriteriene fungerer i praksis. Dette for å sikre at man har en felles forståelse av målet om at barnevernansatte i alle deler av landet skal kunne delta på videreutdanningstilbudet, og at det er tydelighet og åpenhet om hvilke kriterier som gjelder ved prioritering til studiene.

Studentene er i hovedsak fornøyd med læringsutbytte og undervisningsopplegg

Gjennomgangen viser at studentene i all hovedsak er fornøyd med det studiet de har gått på, selv om det også er rom for justeringer og forbedringer. Vi vurderer det som positivt at det er utarbeidet konkrete læringsutbyttebeskrivelser for alle videreutdanningene som bidrar til å tydeliggjøre hva studentene skal lære. Studiestedenes egne

evalueringer viser at studentene i all hovedsak er fornøyd med læringsutbyttet og det faglige innholdet. Dette inntrykket bekreftes i vår undersøkelse der langt de fleste studentene opplever utdanningene som nyttige sett opp mot utfordringene studentene har i arbeidshverdagen. Vi oppfatter at studentene oppfatter studiene som faglig krevende, men håndterbart. Videre er inntrykket at det i hovedsak er positive tilbakemeldinger på undervisningsopplegg: det vil blant annet si at det er god balanse mellom ulike undervisningsformer og mellom teori og praksisnærhet og at kvaliteten på foredragsholdere samt informasjon om målet med og forventninger til deltakelse på programmet i hovedsak er bra. Det er like fullt potensiale for forbedringer/justeringer på disse områdene. Vi oppfatter at studiestedene er av samme oppfatning og ønsker å videreutvikle og forbedre studiene basert på erfaringer og tilbakemeldinger fra studentene. Alle studiestedene rapporterer om at det vil bli gjort forbedringer/justeringer i gjennomføringen for 2019/2020- kullet.

Manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver synes å være en utfordring For at medarbeider og arbeidsgiver skal få størst mulig utbytte av den investeringen en videreutdanning er, er det viktig at det legges godt til rette for at medarbeideren kan ta utdanningen ved siden av jobb. Vår vurdering er at manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver synes å være en hovedutfordring for alle videreutdanningene. Et dilemma er at bedre tilrettelegging for den enkelte kan gå utover tjenester som allerede er hardt presset og at ansatte som tar videreutdanning må forvente å jobbe noe ekstra i perioden for å få økt kompetanse.

Studenter ved Barnevernledelse synes å oppfatte manglende tilrettelegging som en noe mindre utfordring enn studentene på de øvrige videreutdanningene. Dette kan ha sammenheng med at studentene på Barnevernledelse i større grad har mulighet for å delegere oppgaver til andre enn studenter på de øvrige utdanningene, og at ledere har ansvar for helheten i tjenesten og i mindre grad forventer at det tilrettelegges for dem. Arbeidsbelastningen for studentene på de øvrige utdanningene synes i liten grad å bli redusert i perioden de går på utdanningen tross for at mange søker om og får midler til vikar. Basert på vår undersøkelse er det særlig tid (fri) til arbeid mellom samlingene og til eksamensforberedelser som etterspørres. Selv om gjennomføringsgraden er høy for de fleste studiene, rapporterer flere av studiestedene at manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver er en årsak til at studenter trekker seg.

Tilskuddsordningen er godt kjent og brukes, men vi reiser spørsmålet om innretningen bør justeres

Tilskuddsordningen skal bidra til å stimulere til deltakelse på videreutdanningene ved at arbeidsgiver får dekket utgifter til vikar mm. Vårt inntrykk er at tilskuddsordningen er godt kjent i målgruppen og at alle som søker og tilfredsstillere kriteriene får innvilget søknaden. Barnevernledelse er formelt sett ikke en del av tilskuddsordningen. Vi har fått forståelsen av at Bufdir ikke har sett det som nødvendig å gi ekstra stimuleringsmidler til denne utdanningen fordi det har vært mange søkere til studiet før kompetansestrategien ble etablert. Vi reiser spørsmålet om hvorvidt det ikke er rimelig å behandle videreutdanningene som er en del av kompetansestrategien likt med hensyn til bruk av tilskuddsordningen, da alle studiene i hovedsak har gode søkertall.

Vi reiser også spørsmål om det er grunnlag for å vurdere om innretningen på tilskuddsordningen treffer godt nok ift behovet. Vurderingen er basert på at vi ser at det søkes om dekning av utgifter til vikar, men at respondentene i spørreundersøkelsen ikke opplever at dette blir brukt til en reell avlastning av de som deltar på utdanningene. En evt. justering av ordningen kunne være at man kan søke om noe støtte til fri med lønn knyttet til forberedelser og gjennomføring arbeidskrav og eksamen. Dette bør i så fall også være knyttet til krav det forventes at arbeidsgiver skal legge til rette for og økonomisk dekke selv.

Studentene har fått økt kompetanse som følge av utdanningen, men opplever i varierende grad at de får tatt i bruk den nye kompetansen i tjenesten

Det overordnede bildet er at studentene selv vurderer at de har økt kompetansen etter fullført utdanning. Dette samsvarer med at studentene i hovedsak gir positive tilbakemeldinger på læringsutbytte, undervisningsopplegg og at studiet oppleves som praksisnært og relevant med henhold til utfordringer i arbeidshverdagen. Et flertall forventer også lønnsforhøyelse, men et stort mindretall får ikke eller vet ikke om de får dette. Når det gjelder om det blir lagt til rette for at studentene kan anvende og spre kompetansen er bildet mere brokete. Mer enn halvparten svarer at det enten ikke er lagt til rette eller at de ikke vet om det er lagt til rette for å ta kompetansen i bruk etter fullført utdanning. Vi antar at de som har fullført en utdanning vil kunne øke kvaliteten på det arbeidet de selv utfører på det fagområdet utdanningen har hatt som formål å styrke, men at utfordringen ligger i tilrettelegging for at også andre i tjenesten skal kunne dra nytte av den økte kompetansen tjenesten har investert i. Bedre tilrettelegging for at den økte kompetansen skal komme andre til gode i tjenesten synes derfor å være et forbedringsområde. Tiltak for å sikre at den økte

kompetansen etter fullført videreutdanning tas i bruk i tjenesten bør derfor vurderes. Eksempelvis gjennom å gi råd og veiledning til kommunene basert på gode eksempler fra tjenester som lykkes med dette.

Vår vurdering er også at videreutdanningenes innretning kan bidra til å barneverntjenestene blir mer forsknings- og kunnskapsbaserte i sin praksis på hva som er barns behov og hvilken hjelp som virker. Likeledes vil det på sikt kunne bidra til mer enhetlig praksis i kommunene. Dette er forutsatt at studiene holder den nødvendige kvaliteten, at nær en tredjedel av alle barnevernansatte har benyttet seg av et eller flere videreutdanningstilbud og at det tilrettelegges for utnyttelse av kompetansen hos de som har fullført utdanningen benyttes i tjenestene i etterkant. Desto flere barnevernansatte som får den samme faglige «balasten», desto større antar vi at sannsynligheten er for at det kan bidra til en mer enhetlig praksis.

5.5 Relevans

Vårt inntrykk er at videreutdanningene framstår som et relevant tiltak. At de fleste utdanningene har langt flere søkere enn de har plasser til og at studentene i hovedsak enten er fornøyd eller svært fornøyd med gjennomført studium er gode indikasjoner på dette. Dette inntrykket bekreftes også av intervjuene med studiestedene og barnevernledere. Det er ingen som har pekt på noen av de eksisterende videreutdanningene som lite relevante. På spørsmål om informantene har andre forslag til temaer som enten eksisterende eller nye videreutdanninger kan adressere i større grad fikk vi noen innspill: akuttvurderinger, fosterhjem, undersøkelser og utredningskompetanse spisset mot de ulike fasene i sakskjeden, institusjonsbarnevernet. En overordnet kommentar fra flere var at det er viktigere å bruke ressursene på en generell masterutdanning, istedenfor å spre ressursene utover på mange videreutdanninger.

5.6 Bærekraft

Hvorvidt effektene av tiltaket videreutdanning vil vedvare vil være avhengig av flere forhold. For det første bør målet om at minst en tredjedel fullfører videreutdanning i løpet av strategiperioden nås. Dette for å oppnå en viss kritisk masse av ansatte i barneverntjenesten som har økt kompetansen gjennom en videreutdanning. Per nå synes det realistisk å nå dette målet basert på søkertall og interesse for studiene. For det andre bør de som har fullført utdanningen erfare at de får brukt den økte kompetansen i tjenesten. Dette synes imidlertid å være en utfordring basert på vår undersøkelse. Mer enn halvparten i vår spørreundersøkelse svarer at det enten ikke er lagt til rette eller at de ikke vet om det er lagt til rette for å ta kompetansen i bruk etter

fullført utdanning. Dersom ansatte ikke får tatt i bruk kompetansen i tjenesten vil effekten og bærekraften av investeringen i tiltaket videreutdanning være mer begrenset.

5.7 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter

Videreutdanningene vil kunne være et viktig bidrag til en mer forsknings- og kunnskapsbasert tjeneste og mer enhetlig praksis i kommunene. Dette er forutsatt at man når målet om at en tredjedel av de ansatte i barnevernet har gjennomført en videreutdanning i løpet av strategiperioden. Det er generelt langt flere som søker opptak ved videreutdanningene enn de som får plass og det virker som utdanningene er godt kjent i målgruppen. De tilbudte videreutdanningene oppleves som relevante, og gjennomføringsgrad er høy ved studiene, med et enkelt unntak i 2018. Kommunalt ansatte i barnevern blir prioritert og det er i hovedsak god spredning mellom store og små kommuner. Studentene er også i hovedsak fornøyd med læringsutbytte og undervisningsopplegg og opplever at de har økt kompetansen som følge av utdanningen. Det synes å være to hovedutfordringer: 1) Manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver, og 2) Det er store variasjoner når det gjelder i hvilken grad studentene opplever at det er lagt til rette for at skal kunne ta i bruk kompetansen i tjenestene. Disse to forholdene vil ha betydning for hvor bærekraftig tiltaket vil være over tid.

Lærings- og oppfølgingspunkter:

- Bufdir bør følge utviklingen med henhold til antall søkere til studienes for å vurdere behovet for utvidelse av plasser.
- Markedsføring av studiene: Fortsette å bruke mange kanaler for å spre informasjon om tilbudet om videreutdanning, og fokus på å nå arbeidsgivere for å holde trykket på søkere oppe.
- Vurdere om det er behov for en nærmere avklaring på tvers av videreutdanningene med henhold til hvordan opptakskriteriene fungerer i praksis. Dette for å sikre en felles forståelse av hva som ligger i målet om at barnevernansatte i alle deler av landet skal kunne delta på videreutdanningstilbudet, og at det er tydelighet og åpenhet om hvilke kriterier som gjelder ved prioritering til studiene.
- Fortsette å ha oppmerksomhet på kontinuerlig utvikling og forbedring av studiene basert på tilbakemeldinger fra studenter og pedagogisk personale. Herunder vurdere behovet for bedre informasjon til studentene om søke- og opptaksprosessen og bedre prosesser med henhold til tidlig opptak. Dette for å øke

sannsynligheten for at man får utnyttet alle studieplassene.

- Vurdere tiltak som kan stimulere arbeidsgivere til å tilrettelegge bedre for å ta en videreutdanning ved siden av jobb. Herunder vurdere om innretningen på tilskuddsordningen treffer godt nok, eller om det er behov for justeringer.

Vurdere likebehandling av utdanninger som inngår i kompetansestrategien.

- Vurdere tiltak for å sikre at den økte kompetansen etter fullført videreutdanning tas i bruk i tjenestene. Eksempelvis ved å gi råd og veiledning til kommunene basert på gode eksempler fra tjenester som lykkes med dette.



6. Tjenestestøtteprogrammet

Tjenestestøtteprogrammet retter seg mot hele tjenester og støtter praksisendring ved at tjenestene ser nærmere på egen praksis, etablerer felles forståelse og målsettinger for å jobbe systematisk med kvalitetsutvikling. Målet er at alle kommuner skal få tilbud om deltakelse i programmet i løpet av strategiperioden. De barneverntjenestene som er med i programmet må forplikte seg til at alle ansatte deltar. Dette blir fremhevet som viktig for at programmet skal kunne danne utgangspunkt for felles utvikling av ny eller forbedret praksis i tjenestene.

Foreløpige resultater er at 127 tjenester og 978 ansatte i perioden 2017-2019 har deltatt på programmet. Våre gjennomganger viser at tjenestestøtteprogrammet oppleves som et relevant og nyttig tiltak, men at det fortsatt er utviklings- og forbedringsområder for programmet, blant annet når det gjelder informasjon og kommunikasjon med deltakertjenestene. Alle som jobber med programmet og deltar i programmet formidler at det er et komplekst og krevende program, både å organisere og delta i, og når det gjelder langsiktige effekter av programmet blir det

avgjørende at tjenestene klarer å følge opp forbedringsarbeidet som er startet i programperioden.

6.1 Om tiltaket

6.1.1 Innhold

Tjenestestøtteprogrammet startet som pilot i 2017, og er justert basert på evalueringer og gjennomført i full skala i 2018 og 2019. Tjenestestøtteprogrammet retter seg mot hele tjenester og støtter praksisendring ved at tjenestene ser nærmere på egen praksis, etablerer felles forståelse og målsetting for å gi grunnlag for ønsket praksisendring. Målet er at alle landets barneverntjenester skal få tilbud om deltakelse i programmet i løpet av strategiperioden. De barneverntjenestene som er med i programmet må forplikte seg til at alle ansatte deltar. Dette er viktig for å kunne utvikle ny praksis i tjenestene.

Programmet varer i tre til fem måneder, med både fellessamlinger for ansatte, egne ledersamlinger og veiledning mellom samlingene. Gjennomføring skal skje fylkesvis, slik at flere kommuner fra samme fylke kan delta sammen.

Kunnskaps- og kompetansesentrene på barnevernområdet skal tilby opplæring og veiledning i programmet. Programmet er på oppdrag fra Bufdir utviklet av RBUP Øst og Sør i samarbeid med kompetansesentrene (RKBU Nord, RKBU Vest, RKBU Midt) og RVTS Sør. Hvert senter har ansvar for gjennomføring av programmet for en gruppe kommuner/klynge). Figur 6-1 gir en oversikt over tiltaket.

Figur 6-1: Oversikt over tiltaket

Akterer	Rolle/ oppgave	Mål
Barneverntjenesten (ledere, ansatte og nøkkelpersoner)	De barneverntjenestene som er med i programmet må forplikte seg til at alle ansatte deltar. Nøkkelpersonene i tjenestene er utpekt av barnevernlederne som en person de ønsker å ha med seg i ledelsen og gjennomføringen av programmet.	<ul style="list-style-type: none"> Skal være et kunnskapsbasert praksisrelevant tilbud som støtter hele tjenester i kommunalt barnevern gjennom å videreutvikle og systematisere kunnskapen og erfaringen barneverntjenesten allerede har, med basis i oppdatert faglig kunnskap. Tjenestene som deltar på programmet skal oppnå en forbedret og systematisert praksis som fører til bedre kvalitet i barnevernsarbeidet og bedre tjenester til barna og familiene.
Bufdir, RVTS Sør, RKBU Nord, RKBU Vest, RKBU Midt og RBUP Øst og Sør	Bufdir er eier av programmet. Programmet drives av RBUP Øst og Sør i tett samarbeid med de andre kompetansesentrene (RKBU Nord, RKBU Vest, RKBU Midt, RVTS Sør). Hvert senter har ansvar for gjennomføring av programmet for «sine» grupper av kommuner (klynger).	
Prosessledere	Kunnskaps- og kompetansesentrene har utpekt prosessledere (rekruttert internt eller eksternt) som følger sin klynge fra første til siste ledersamling. Det er i hovedregelen to prosessledere per klynge. En prosessleder har overordnet ansvar for gjennomføringen	
Fylkesmannen	Gir forslag til Bufdir om hvilke tjenester som skal delta på programmet. Fordeler tilskuddsmidler til tjenester og kan delta som observatør på samlinger.	

I det følgende beskriver vi mål, målgruppe og modell for gjennomføring av tjenestestøtteprogrammet slik det er beskrevet i tilskuddssøknad fra RBUP Øst og Sør og prosesslederpermen for 2019.

6.1.2 Mål

Tjenestestøtteprogrammet skal være et kunnskapsbasert praksisrelevant tilbud som støtter hele tjenester i kommunalt barnevern gjennom å videreutvikle og systematisere kunnskapen og erfaringen barneverntjenesten allerede har, med basis i oppdatert faglig kunnskap. Målsettingen er at tjenestene som deltar i programmet skal oppnå en forbedret og systematisert praksis som fører til bedre kvalitet i barnevernarbeidet og bedre tjenester til utsatte barn og deres familier.

6.1.3 Målgruppe

Det er barneverntjenesten som helhet og den enkelte medarbeider som er målgruppen for programmet. Det er intensjonen at alle landets barneverntjenester skal få tilbud om deltakelse i tjenestestøtteprogrammet innen 2024.

6.1.4 Gjennomføring

De barneverntjenestene som deltar i tjenestestøtteprogrammet må forplikte seg til å at alle ansatte deltar. Gjennomføringen skjer fylkesvis, slik at flere tjenester fra samme fylke deltar. Programmet gjennomføres over en periode på tre til fem måneder bestående av tre fellessamlinger for hele barneverntjenesten fordelt på 5 dager. I tillegg gjennomføres tre ledersamlinger der ledere og nøkkelpersoner⁴¹ deltar i et parallelt lederstøtteprogram som skal sikre god implementering

av forbedringsarbeidet som følger tjenestestøtteprogrammet i de enkelte tjenestene. I lederkomponenten av programmet arbeides det med at hver enkelt tjeneste utvikler en egen utviklingsplan. I tillegg til at tjenestene deltar på samlinger, forventes det at det utføres noe forberedelsesarbeid i tjenestene mellom samlingene.

Hovedaktiviteter i programmet er faglige innspill/forelesninger og drøftinger i plenum. Det er også mye arbeid i grupper, hvor sammensetningen av gruppene veksler mellom grupper innenfor egen tjeneste og grupper sammensatt på tvers av tjenestene. Samlingene ledes av trente prosessledere fra kunnskapssentrene (se mer om gjennomføring av programmet lenger ned).

6.1.5 Kostnader

Programmet finansieres gjennom tilskudd fra Bufdir til kompetansesentrene. I 2017 var tilskuddet 16 millioner kroner, 20 millioner kroner i 2018 og 19 millioner kroner i 2019. Det var 17 millioner kroner i tilskudd og resterende overført fra 2018.

Fylkesmannen forvalter i tillegg midler til å dekke kommunenes reiseutgifter og vikarutgifter i forbindelse med deltakelse i programmet.

6.2 Implementering

I Tabell 6-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet implementering i denne delrapporten. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

⁴¹ Nøkkelpersonen i tjenestene er utpekt av barnevernleder som en person denne ønsker å ha med seg i ledelsen av gjennomføringen av programmet i tjenesten.

Tabell 6-1: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	<ul style="list-style-type: none"> • Antall kommuner, deltakere og tjenester som har deltatt per klynge • Prioritering av kommuner og informasjon ved rekruttering • Rekruttering av prosessledere
	Gjennomføring	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjon og kommunikasjon - før og underveis • Motivasjon og forankring av deltakelse i egen kommune og tjeneste • Tilpasset tjenestenes behov • Organisering av programmet <ul style="list-style-type: none"> – Antall samlinger, tidspunkt og sted for gjennomføring – Variasjon i undervisnings- og arbeidsformer – Kvalitet på prosessledere
	Organisatoriske drivere og hindre	<ul style="list-style-type: none"> • Kapasitet hos prosessveiledere • Kapasitet hos deltakerne • Geografiske forhold (eks avstander) • Ressursbruk

6.2.1 Rekruttering

Klynger og tjenester i programmet

Tabell 6-2 gir en oversikt over klynger og tilhørende tjenester i tjenestestøtteprogrammet. I 2019 er totalt 30 tjenester med i tjenestestøtteprogrammet, fordelt på 13 klynger i åtte fylker, og med totalt 421 deltakere. Dette er i samsvar med kriteriene for måloppnåelse for tjenestestøtteprogrammet for 2019, som legger til grunn at programmet skal tilbys til om lag 400 deltakere i 2019.

I 2017 ble programmet tilbudt gjennomført i 39 kommuner, og med til sammen 166 ansatte, mens det i 2018 ble gjennomført i 58 tjenester fordelt på 72 kommuner, og for totalt 391 deltakere (Prosarapport Tjenestestøtteprogrammet 2018).

Etter gjennomføringen i 2019 har dermed totalt 127 tjenester deltatt i programmet med totalt 978 ansatte. Deltakertjenestene/klyngene har vært geografisk spredt over hele landet.

Deltakertjenestene fordeles i klynger utfra geografisk plassering, og programmet organiseres med klyngevis samlinger.

Tjenestene som deltar i programmet er rekruttert til programmet av fylkesmennene og klyngene er fastsatt av Bufdir i samarbeid med fylkesmennene slik det også har vært gjort tidligere år i programmet. Det blir rapportert at samarbeidet i rekrutteringen fungerer fint, men det har også kommet innspill om at kompetansesentrene kunne vært koplet på i drøfting av utvelgelse av tjenester til deltakelse.

Tabell 6-2: Oversikt over klynger i tjenestestøtteprogrammet

Fylke	Klynge	Senter	Tjenester	Ansatte
Trøndelag	Klynge 1	RKBU Midt	Vernesregionen	25
			Malvik	8
Trøndelag	Klynge 2	RKBU Midt	Melhus og Skaun	17
			Trh. Østbyen	22
Sogn og Fjordane	Klynge 3	RKBU Vest og Midt (deles)	Sogn	14
			Aurland/Lærdal	5
			Naustdal	4
Telemark	Klynge 4	RVTS Sør	Vest-Telemark	16
			Midt-Telemark	20
			Notodden og Hjartdal	12
Hedmark	Klynge 5	RBUP	Løten	9
			Nord-Østerdal	13
Hedmark	Klynge 6	RKBU Nord	Stange	22
			Eidskog	7
Rogaland	Klynge 7	RKBU Vest	Hå	15
			Time	22
Rogaland	Klynge 8	RKBU Vest	Klepp	16
			Strand	18
Nordland	Klynge 9	RKBU Nord	Ytre Helgeland	16
			Sør-Helgeland	19
Oppland	Klynge 10	RBUP	Vestre Toten	16
			Valdres	16
			Vang og Vestre Slidre	6
Oppland	Klynge 11	RBUP	Gran	12
			Lunner	10
			Jevnaker	8
Buskerud	Klynge 12	RVTS Sør	Øvre Eiker	20
			Numedal	9
Buskerud	Klynge 13	RVTS Sør	Lier	18
			Hole	6

Kilde: Bufdir.

Prioritering og informasjon ved rekruttering av kommuner

Det er formulert i styrende dokumenter og informasjonsmaterieill knyttet til Tjenestestøtteprogrammet at alle barneverntjenester skal få tilbud om å delta i programmet innen 2024. Det har imidlertid tidligere blitt vektlagt å rekruttere de tjenestene som hadde utfordringer i eget

kvalitetsarbeid, og det har blitt påpekt i intervjuer at det kunne bli opplevd som stigmatiserende å bli rekruttert til Tjenestestøtteprogrammet. Det fremstår ikke som dette er en opplevelse som deles av tjenestene som skal delta i programmet i 2019. Det blir samtidig påpekt i intervjuer fra personer med tilknytning til programmet at programmet fortsatt har en utfordring knyttet til et litt uheldig rykte etter

tidligere års gjennomføring. Det blir understreket at det fortsatt er et forbedringspotensial når det gjelder å være proaktive og informere ut om programmet til tjenester, også før disse eventuelt blir aktivt rekruttert for å sikre at tjenestene har et riktig bilde av hva programmet skal være. Det blir påpekt at både Bufdir og fylkesmennene i enda større grad kan ha denne informasjonen med seg ut i eventuelle dialoger med kommunale barneverntjenester.

Men samtidig blir det også vist til eksempler fra fylkesmenn der tjenester har tatt kontakt for å få delta på programmet etter at det har fått positiv omtale fra tjenester som har deltatt. Det blir fortalt at en opplever en positiv endring i innstillingen til tjenestestøtteprogrammet flere steder.

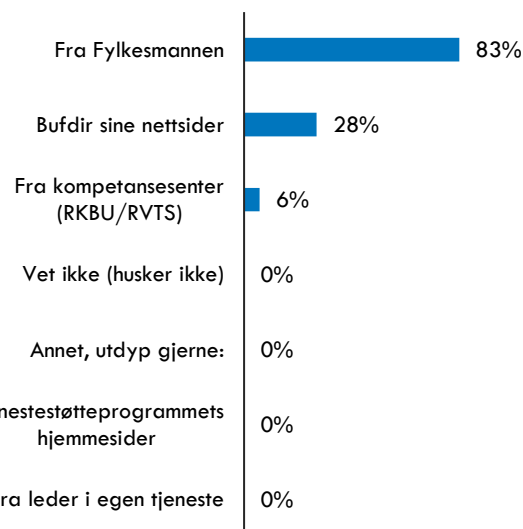
Våre undersøkelser viser at det for 2019 er litt ulikt hvordan tjenestene har blitt rekruttert til programmet. Det varierer noe på tvers av fylkesmennene hvilke kriterier som har vært lagt til grunn for utvelgelse av tjenester.

Det var blant annet slik at enkelte fylkesmenn kun hadde et mindre utvalg tjenester igjen som hadde en størrelse som var egnet for tjenestestøtteprogrammet for 2019, så i de tilfellene gav valg av tjenester seg selv i stor grad. Noen fylkesmenn har valgt tjenester ut fra tydelige kriterier basert på risiko- og sårbarhetsanalyser, og foreslått deltakerkommuner til Bufdir på bakgrunn av det. Mens det fra andre fylkesmenn meldes om at flere tjenester meldte seg frivillig til å delta i programmet.

Våre intervjuer med barnevernledere som har blitt rekruttert til programmet i 2019 viser at disse i all hovedsak var positive til deltakelse i programmet når de ble forespurt om å delta. Det ble blant annet trukket frem at de vurderte programmet som en velkommen mulighet til å jobbe systematisk med forbedringsarbeid i egen tjeneste.

På spørsmål til barnevernledere i vår spørreundersøkelse svarer 83 prosent av respondentene at de første gang fikk informasjon om tjenestestøtteprogrammet gjennom fylkesmannen. 28 prosent svarer at de fikk den første informasjonen fra Bufdir sine nettsider, mens 6 prosent svarer at de fikk informasjonen først fra et kompetansesenter.

Figur 6-2: Hvordan fikk du informasjon om tjenestestøtteprogrammet første gang?



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Det store flertallet av lederne har fått den første informasjonen om programmet fra fylkesmannen alene, eller fra fylkesmannen kombinert med en annen kanal, og det er i første rekke Bufdirs egne nettsider.

I intervjuer med barnevernledere blir det videre trukket frem at informasjonen om programmet i forbindelse med rekrutteringen i hovedsak var tilstrekkelig, men det blir samtidig også påpekt fra flere at sammensetningene av klyngene for 2019, og den praktiske informasjonen om gjennomføringen av programmet med datoer for samlinger mv kom sent (se mer om informasjon og kommunikasjon i forkant av programmet under).

Rekruttering av prosessledere

Når det gjelder rekruttering av prosessledere blir det trukket frem at det kan være en utfordring å finne prosessledere som har den rette erfaringen fra praksisfeltet, og som kan undervise i tillegg. Det blir også vist til at arbeidsformen i programmet kan være krevende med intensiv jobbing i samlingsperioder og reising. Samtidig er det nå flere prosessledere som har vært med i flere år, det blir opplyst at programmet nå har en stamme på omtrent 15 prosessledere. Prosesslederne oppgir selv at de opplever at både prosesslederpermen som støtteverktøy, fellessamlingene for prosesslederne («boostene») er nyttige og at nettverket på tvers av prosesslederne er godt.

Vår vurdering er at tjenestestøtteprogrammet fremstår bevisst i rekrutteringen av klynger og tjenester på at en skal sikre geografisk bredde og nå målene når det gjelder antall tjenester som skal få tilbud om programmet. Programmet har nådd målet om at det

skal tilbys til om lag 400 deltakere i 2019. Vi mener også programmet ser ut til å ha utviklet seg i en positiv retning når det gjelder informasjonsarbeid mot deltakertjenestene i forbindelse med rekruttering, men det blir samtidig påpekt at det fortsatt er en vei å gå når det gjelder å sikre rett generell informasjon ut om hva tjenestestøtteprogrammet skal være. Vi mener dette er et område det vil være sentralt at aktørene rundt programmet, kanskje aller mest Bufdir og fylkesmannen, er seg bevisste i sin kontakt ut mot kommunale barneverntjenester. Rett og god informasjon til tjenestene om programmet også før tjenester rekrutteres aktivt kan forenkle rekrutterings- og informasjonsarbeid, og øke sannsynligheten for at det allerede fra rekruttering til programmet er tydelig for tjenestene hva programmet skal være, og at det er et program som skal tilbys alle tjenester innen 2024.

6.2.2 Gjennomføring

Informasjon og kommunikasjon til deltakertjenestene

Resultatene over viser at når det gjelder rekruttering og tidlig informasjon om tjenestestøtteprogrammet, er fylkesmannen en helt sentral aktør.

De tidligere evalueringene av tjenestestøtteprogrammet har påpekt at det ikke har vært fullt ut sammenheng mellom forventningene deltakerne på tjenestestøtteprogrammet har til programmet, og innholdet i programmet. Evalueringene har videre påpekt at denne mangelen på samsvar kan være en medvirkende årsak til at flere deltakere rapporterte om for lavt faglig nivå på innholdet i programmet, og at deltakerne på programmet nok har forventet at programmet skulle være mer likt et opplæringsprogram, enn det tjenesteutviklende programmet det skal være. Bufdir har vært tydelige på at informasjon og kommunikasjon i programmet og ut mot tjenestene skal vektlegges, både i 2018 og videre i planleggingen av programmet i 2019. Det har for eksempel blitt utarbeidet en kommunikasjonsplan som ligger ved tilskuddsbrevet fra direktoratet.

I tilskuddsbrevet for gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet for 2019 fra Bufdir, fremkommer det at behov for bedre forventningsavklaring og kommunikasjon om tjenestestøtteprogrammet skal være en særlig prioritering for programmet i 2019. Det presiseres videre i brevet at sentrene skal iverksette ytterligere tiltak for å bedre kommunikasjonen om programmet, særlig i forkant av programmet og i den første samlingen.

Programmet har jobbet bevisst med informasjonen og kommunikasjonen ut mot fylkesmenn og deltakertjenestene. Det ble i forkant av oppstarten av programmet i 2019 sendt et informasjonsskriv fra programmet til fylkesmennene om

tjenestestøtteprogrammet. Hensikten var å sikre at fylkesmennene hadde rett informasjon om hva programmet skal være, hva det vil kreve av deltakertjenestene, og hva programmet skal bidra til. I brevet inngår noen forventninger og anbefalinger også til forberedelsene sammen med tjenestene før oppstart av programmet.

I tillegg blir det også utarbeidet ulik skriftlig informasjon til deltakertjenestene om innhold og mål med programmet som blir distribuert før oppstart til tjenestene som er rekruttert til deltakelse. I den reviderte prosesslederpermen fra 2018, er det også lagt tydeligere vekt på prosessleders oppgaver i forberedelsesfasen ut mot klyngene enn det var i den tidligere versjonen av prosesslederpermen. I første ledersamling i tjenestestøtteprogrammet fremgår det også av prosesslederpermen at det også er en målsetting at leder og nøkkelperson i tjenestene skal ha fått informasjon om programmets innhold, metodikk til bruk i forbedringsarbeidet og arbeidsform gjennom programmet.

Det blir bekreftet i intervjuer med prosessledere at de bruker mer tid på informering om programmet både før og underveis enn det som har vært tilfelle tidligere år, og de formidler et inntrykk av at dette er en god utvikling. I prosesslederpermen fremgår det at prosessleder skal gjennomføre et formøte med tjenesteledere i klyngene og telefonsamtale med leder av tjenesten før første ordinære ledersamling. I tillegg blir det informert i intervju om at en i planleggingsfasen i 2019 ble enige mellom prosjektet og Bufdir om at informasjonsmøtene i forkant av første samling burde være for hele tjenesten, og ikke kun for lederne. Noen tjenester hadde på det tidspunktet allerede gjennomført samling, men det blir anslått at om lag halvparten av deltakertjenestene i 2019 fikk et formøte for hele tjenesten. Lederne vi har intervjuet som har hatt et slikt formøte opplevde det som nyttig, både for at tjenesten skulle ha god kjennskap til programmet, og det vises også til at slike møter kan bidra til at prosesslederne blir enda bedre kjent med deltakertjenestene i forkant av oppstart av samlinger.

Prosessledere som har vært med i programmet flere år, mener tjenestene i 2019 fremstår som mer bevisste på hva programmet skal være enn det som har vært tilfelle i tidligere år, og mener den ekstra vekten som har vært lagt på forberedelser har vært god.

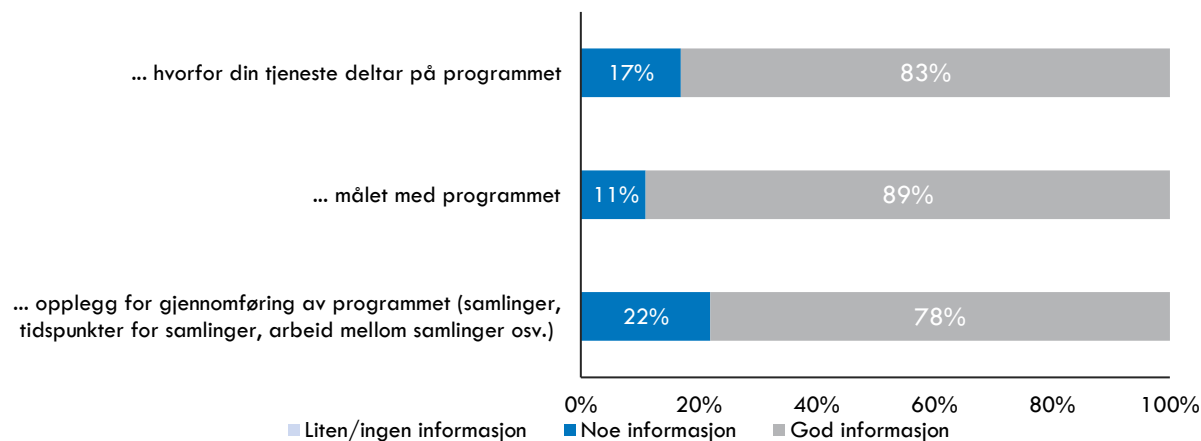
Barnevernlederne vi har intervjuet opplever også at de i all hovedsak har fått god informasjon om programmet i forkant av oppstart. Det blir imidlertid trukket frem fra flere, som nevnt over, at noe av den praktiske informasjonen knyttet til endelige datoer for samlinger blant annet, kom i overkant sent og gjorde det litt utfordrende å planlegge programgjennomføringen for virksomheten.

Videre påpeker også lederne at informasjonen som ble gitt i første ledersamling var viktig for å kunne forberede resten av tjenesten godt på programmet og gi dem selv en tydelig oversikt over programmets

innhold og fremdrift, samt forventninger til dem som ledere og deres tjeneste.

I spørreundersøkelsen spurte vi hvor god informasjon deltakerne på programmet har fått om programmet.

Figur 6-3: Hvor god informasjon har du fått om ... (Barnevernledere, N=18)



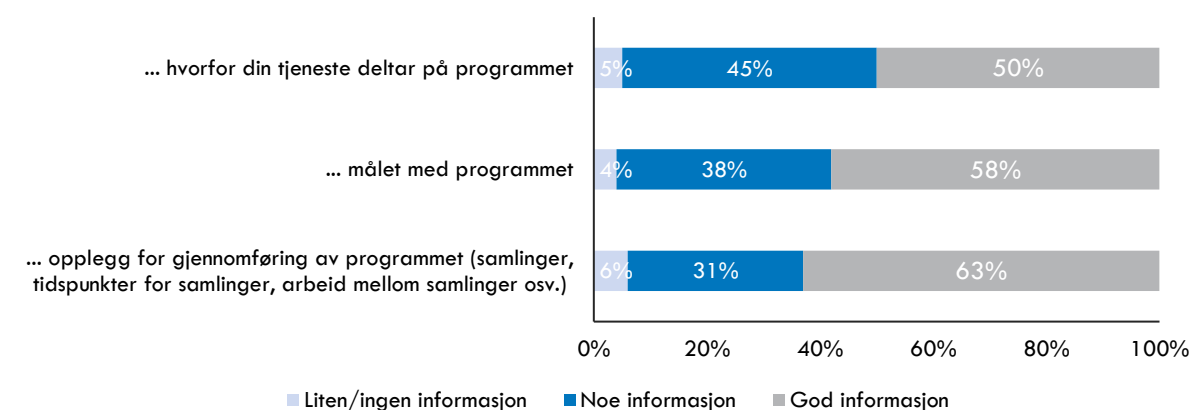
Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Som Figur 6-3 viser, opplever det store flertallet av lederne som har besvart undersøkelsen at de har fått god informasjon om henholdsvis hvorfor tjenesten deres deltar i programmet (83 prosent), målet med programmet (89 prosent), og opplegget for gjennomføringen av programmet (78 prosent). Det er en noe mindre andel som opplever at informasjonen knyttet til gjennomføringen av programmet har vært god sammenliknet med de to andre spørsmålene. Det er 22

prosent av lederne som oppgir at de har fått *noe informasjon* om opplegget for gjennomføring, men det er henholdsvis 17 prosent og 11 prosent som svarer tilsvarende om informasjon knyttet til hvorfor deres tjeneste skal delta og målet med programmet.

De ansatte i tjenestene som deltar i programmet i 2019 opplever at informasjonen om programmet har vært noe mer varierende enn lederne.

Figur 6-4: Hvor god informasjon har du fått om ... (Medarbeidere, N=133)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Som Figur 6-4 viser, oppgir halvparten av medarbeiderne som har svart på spørreundersøkelsen at de har fått god informasjon om hvorfor deres tjeneste deltar på programmet, mens en litt mindre andel (45 prosent) oppgir at de har fått *noe informasjon* om dette. Tilsvarende svarer 58 prosent at de har fått *god informasjon* om målet med

programmet, mens 38 prosent oppgir at de har fått *noe informasjon* om dette. Det er en noe høyere andel blant medarbeiderne (63 prosent) som oppgir at de har fått *god informasjon* om opplegget for gjennomføringen av programmet, mens 31 prosent har fått *noe informasjon* om opplegget. Det er en liten andel medarbeidere på mellom 4 og 6 prosent som

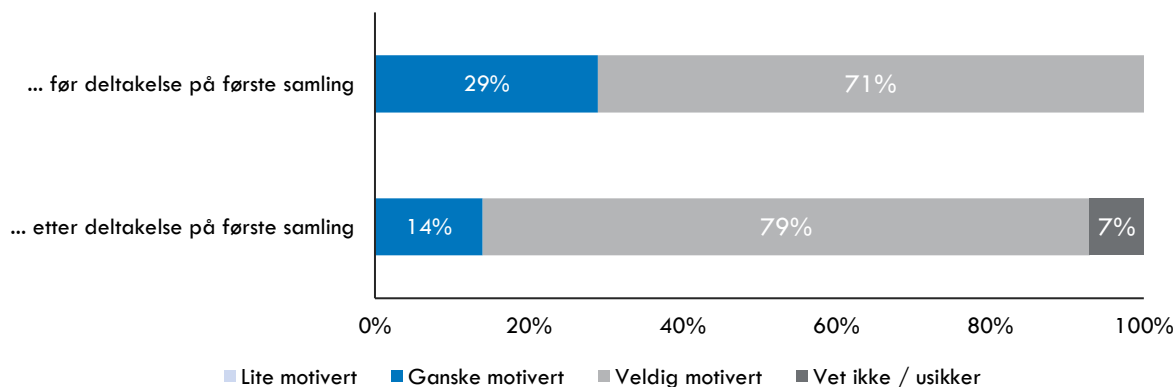
oppgir at de har fått *lite eller ingen informasjon* om disse tre elementene ved programmet.

Vi mener våre undersøkelser viser at tjenestestøtteprogrammet bevisst har prioritert arbeidet med å bedre informasjon og kommunikasjon ut i tjenestene som skal delta i programmet. Samtidig fremstår det fortsatt som det er behov for å fortsette utviklingen og vektleggingen av dette arbeidet. Gjennomføring av et formøte for hele deltaker-tjenesten, og ikke bare leder og nøkkelpersoner fremstår som et hensiktsmessig tiltak. Ikke minst kan dette være nyttig fordi det fortsatt ser ut til at ledere er bedre informert om programmet enn øvrige ansatte er. Det er en viktig oppgave for lederne i tjenestene som skal delta i programmet å sikre at deres medarbeidere har god informasjon om hva programmet skal være og hva som er hensikten med deltakelsen for tjenesten. Tydelige forventnings-avklaringer og god informasjon før oppstart og tidlig i gjennomføringen vil, som også tidligere evalueringer har påpekt, sannsynligvis ha konsekvenser for måloppnåelse og motivasjon i gjennomføringen av programmet. Vi mener dermed det kan være hensiktsmessig for programmet å vurdere om det er behov for å bistå lederne enda mer i dette arbeidet.

Motivasjon og forankring i deltaker-tjenestene

Vi har i denne gjennomgangen også undersøkt motivasjonen til deltakerne for å være med i

Figur 6-5: Hvor motivert har du vært for å delta i programmet ... (Barnevernledere, N=14)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 6-5 viser at blant barnevernlederne som deltar på tjenestestøtteprogrammet i 2019, og som har deltatt på en samling, er de fleste *ganske motiverte* eller *veldig motiverte* for å delta. Figuren viser også at andelen som er veldig motivert for deltakelse økte etter deltakelse på første samling.

Blant ledere som har deltatt på minst en samling svarer 79 prosent at de er veldig motiverte for programmet etter samlingen, mens 14 prosent svarer ganske motiver, og 7 prosent er usikre.

tjenestestøtteprogrammet. Prosesslederne vi har intervjuet opplever i hovedsak at lederne de har vært i kontakt med har vært motiverte for deltakelse i programmet, og lederne selv oppgir også i intervju at de er motiverte for deltakelse i programmet og forventer at det skal være nyttig for egen tjeneste. Barnevernlederne opplever også jevnt over egne medarbeidere som motiverte for deltakelse, men med noen variasjoner. Det blir også påpekt fra både prosessledere, fylkesmenn og barnevernledere at tjenestestøtteprogrammet har blitt omtalt mer positivt av tidligere deltakere i forkant av 2019-gjennomføringen enn tidligere, og det kan ha medvirket til å påvirke de tjenestene som nå skal delta positivt. Dette stemmer godt overens med funnene i NIFUs evaluering av 2018-gjennomføringen der flertallet av respondenter i evaluators spørreundersøkelse rapporterte tilbake at de opplevde det som motiverende å delta i programmet, og at de ville anbefale andre tjenester å delta (70 prosent svarte at de ville anbefale programmet til andre) (Røsdal m.fl. 2019).

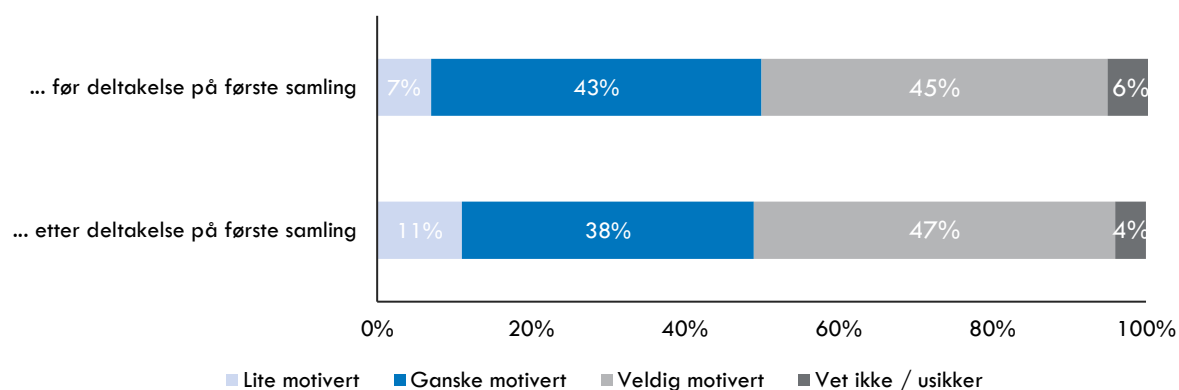
Spørreundersøkelsen som er sendt ut i denne evalueringen, ble fylt ut av respondenter som i hovedsak enten hadde vært på en eller ingen samlinger. Vi spurte i undersøkelsen om deltakernes motivasjon for å delta i programmet.

Blant medarbeiderne som deltar på tjenestestøtteprogrammet i 2019 er også hovedandelen ganske motiverte eller veldig motiverte for deltakelse.

Figur 6-6 viser at blant medarbeidere som har deltatt på en samling, har andelen som var veldig motivert før samling (45 prosent) holdt seg relativt stabil (økt til 47 prosent) etter samling. Andelen som var *lite motivert* har økt fra 7 prosent før samling til 11 prosent etter første samling, mens andelen som var

ganske motivert før samling (43 prosent) er litt lavere etter at første samling er gjennomført (38 prosent).

Figur 6-6: Hvor motivert har du vært for å delta i programmet ... (Medarbeidere, N=107)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

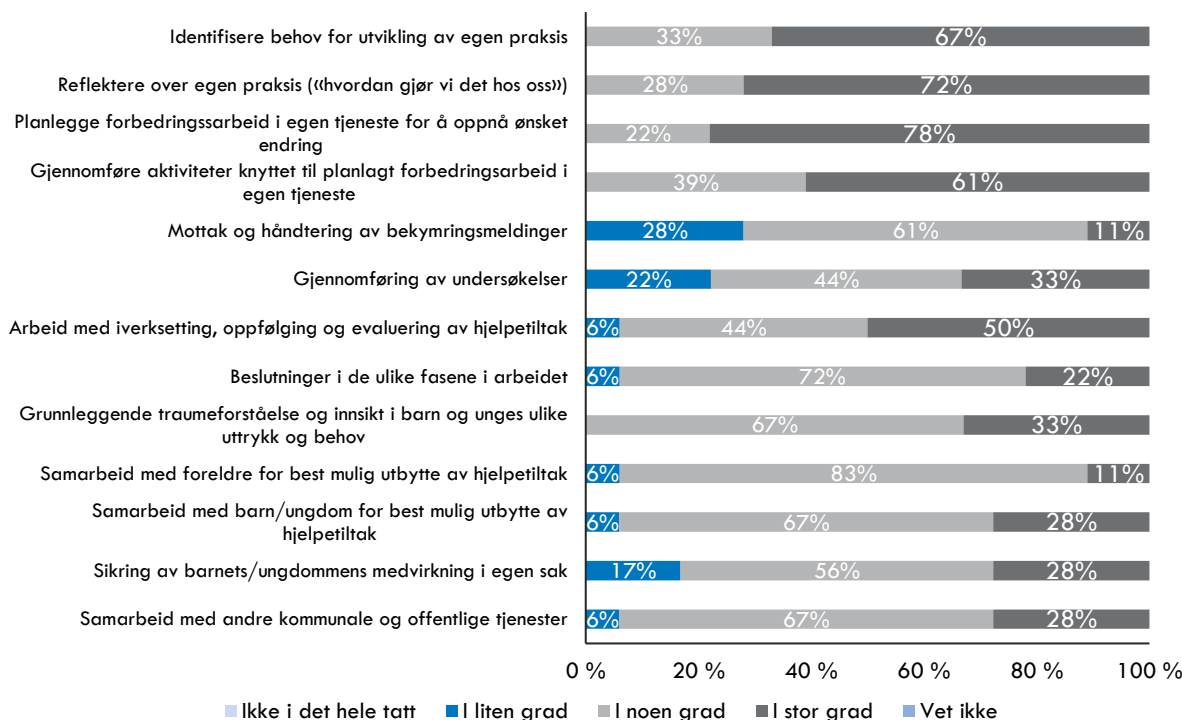
Motivasjonen for å delta i et program som tjenestestøtteprogrammet er det naturlig å anta at henger sammen med forventet utbytte av deltakelsen. Motivasjonen kan dermed henge tett sammen med kvaliteten på informasjonen som blir gitt om innhold og opplegg for programmet, slik det også har blitt vist til i evalueringer av programmet tidligere.

Videre vektlegger og behandler tjenestestøtteprogrammet særlig noen områder innenfor barneverntjenestenes arbeid. Det er rimelig å forvente at deltakernes motivasjon for deltakelse også henger sammen med hvorvidt de mener deres tjeneste har behov for å styrke seg på de områdene

tjenestestøtteprogrammet omfatter (gitt at de er informert om dette). I spørreundersøkelsen spurte vi spesifikt om deltakerne opplevde at deres tjeneste har behov for å styrke seg innen sentrale områder som omfattes av tjenestestøtteprogrammet.

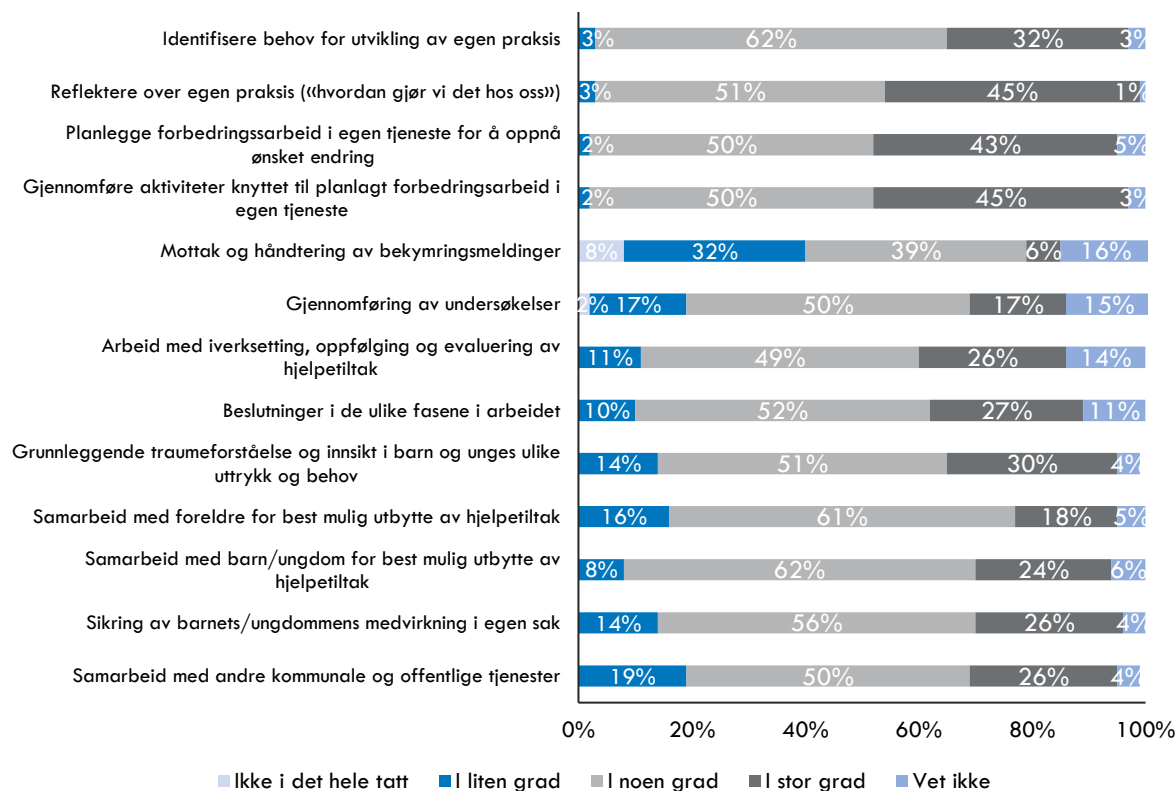
Undersøkelsen viser at det er noen forskjeller når det gjelder opplevelsen av behov for å styrke det systematiske arbeidet i egen tjeneste mellom ledere av tjenestene og medarbeiderne. Men jevnt over opplever de aller fleste både blant ledere og medarbeidere at tjenesten har behov for å styrke seg på de aktuelle områdene *i noen grad eller i stor grad*.

Figur 6-7: I hvilken grad opplever du at din tjeneste har behov for å styrke det systematiske arbeidet med ... (Barnevernledere, N=18)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 6-8: I hvilken grad opplever du at din tjeneste har behov for å styrke det systematiske arbeidet med ... (Medarbeidere, N=133)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

De to figurene over viser at tendensen likner på tvers av lederne og medarbeiderne når det gjelder opplevelsen av hvorvidt tjenestene har behov for kompetanseheving innenfor de nevnte områdene. Både blant ledere og medarbeidere som har besvart vår spørreundersøkelse mener de fleste at det er behov for kompetanseheving innenfor de ulike områdene *i noen grad* eller *i stor grad*. Barnevernledere mener i større grad enn øvrige medarbeidere i egen tjeneste at tjenesten har behov for å reflektere over og utvikle egen praksis, og ikke minst å planlegge og gjennomføre forbedringsarbeid i tjenesten. Dette er overordnede oppgaver i en tjeneste, og slik sett naturlig at ledelsen er spesielt opptatt av. Mottak og håndtering av bekymringsmeldinger er det området både ledere og medarbeidere opplever at tjenestene har minst behov for å styrke det systematiske arbeidet med.

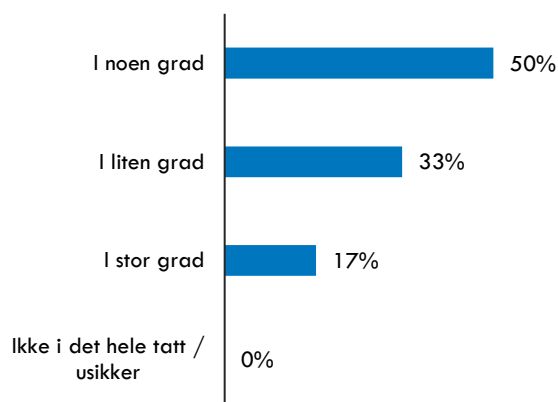
Tjenestestøtteprogrammet har jobbet mye med forankring gjennom dialog og informasjon med tjenestelederne som skal delta på programmet, og våre undersøkelser, både intervjuer med ledere for tjenestene, fylkesmenn og prosessledere, tyder på at programmet i all hovedsak er godt forankret hos lederne for tjenestene som skal delta i 2019.

Forankring i kommuneledelsen

Når det gjelder hvorvidt tjenestestøtteprogrammet er forankret i kommuneledelsen der tjenestene er hjemmehørende fremstår forankringen som mindre tydelig enn blant barnevernlederne.

På spørsmål i vår spørreundersøkelse til barnevernlederne om hvor godt de oppfatter at tjenestestøtteprogrammet er forankret i kommuneledelsen, svarer halvparten at de opplever at programmet er forankret *i noen grad*. 33 prosent mener programmet er forankret i kommuneledelsen *i liten grad*, mens 17 prosent oppfatter at programmet er forankret *i stor grad*.

Figur 6-9: Hvor godt oppfatter du at tjenestestøtteprogrammet er forankret i kommuneledelsen? (Barnevernledere, N=18)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Dette inntrykket blir bekreftet i intervjuer med barnevernledere. Lederne erfarer at kommuneledelsen er grunnleggende positiv til at tjenesten deltar i programmet, men ikke nødvendigvis fullt ut har forståelse for hva deltakelse i tjenestestøtteprogrammet innebærer. Det blir i flere tilfeller vist til en opplevelse av at kommuneledelsen er positiv til deltakelse så fremt det ikke går utover tjenestens daglige arbeid og lovpålagte oppgaver.

Motivasjon og forankring er viktig for at en skal lykkes med et langvarig forbedringsarbeid, slik tjenestestøtteprogrammet skal bidra til å sette i gang. Vi mener som omtalt i tidligere kapittel at informasjon og kommunikasjon om programmet er viktig og kan bidra positivt til både forankringen og motivasjonen av programmet. Når det gjelder motivasjonen til deltakelse viser våre undersøkelser at den i hovedsak fremstår som god på tvers av deltakertjenestene. Det er tidlig i gjennomføringsfasen av programmet når datainnsamlingen for denne delrapporten har blitt gjennomført, men resultatene fra våre gjennomganger viser at programmet har et godt utgangspunkt. Programmet virker i hovedsak som godt forankret i deltakertjenestene. Men når det gjelder forankringen i kommuneledelsen fremstår denne som mindre tydelig. Tjenestestøtteprogrammet forutsetter at hele tjenester gjennomfører et omfattende utviklingsarbeid, og for en barnevernleder vil det kunne være en ekstra motivasjon, og hjelp og ha en tydelig kommuneledelse i ryggen. Det utgjør en risiko for langtidseffektene av forbedringsarbeidet dersom kommuneledelsen ikke har full forståelse for hva arbeidet vil innebære.

Ledelse og organisering av tjenestetøtteprogrammet

Tjenestetøtteprogrammet eies av Bufdir og ledes av RBUP Øst og Sør. Det er i tillegg en kjernegruppe i prosjektet som har representanter fra alle de involverte kompetansesentrene (RBUP, RKBU Nord, Vest og Midt og RVTS Sør). Hvert kompetansesenter er ansvarlig for gjennomføringen av programmet i sine klynger (for mer om organiseringen av programmet, og endringer, se NIFUs evaluering av programmet for 2018 og prosarapport fra programmet 2018).

I tillegg til arbeidet med gjennomføringen av selve programmet, har det vært ulike utviklingsgrupper/faggrupper organisert i programmet som har jobbet med den videre utviklingen av programmet. For 2019 er det nedsatt en slik prosjektgruppe som ledes av prosjektleder fra RVTS sør som skal utrede og pilotere gjennomføring av Tjenesteprogrammet i store barneverntjenester.

I prosarapporten fra programmet etter gjennomføringen i 2018 ble det pekt på at arbeidet med videreutvikling av programmet, opplæring av prosessledere og gjennomføring av selve programmet var krevende, blant annet fordi disse oppgavene i noen grad måtte gjennomføres samtidig. Det ble også vist til at det hadde vært krevende med kun 50 prosent prosjektleder:

Prosjektledelsen, kjernegruppen, og spesielt arbeidsgruppene og prosessledere, hvor flere har hatt doble roller, har hatt ett år preget av korte tidsfrister, parallelle prosesser med bidrag til utvikling, utvikling av ny rolle og samtidig gruppeledelse i klyngene. Vårt inntrykk er at alle har gjort en ekstraordinær innsats for å få dette til og leverer programmet slik det var avtalt med prosjekteier.⁴²

Fra 2019 er prosjektleder i programmet en 100 prosent stilling, og i tillegg er det fortsatt en koordinator i programmet i 100 prosent.

Det blir fremhevet i prosarapporten at samarbeidet mellom de ulike aktørene i programmet fungerer godt, men at noen utfordringer fortsatt gjenstår. Ved oppstart av programmet i 2019 blir det også fortalt i intervjuer vi har gjennomført at samarbeidet i arbeidet med programmet i all hovedsak fungerer godt. Det blir samtidig påpekt at kompetansesentrene er ulike, også i sin tilnærming til arbeidet med tjenestene, og at det fortsatt er forbedringspotensial i samarbeidet når det gjelder å sikre at forståelsen på tvers av sentrene er god og at kommunikasjonen sentrene imellom, og mellom sentrene, prosjektledelse og Bufdir er effektiv.

Bufdir oppleves som tett på som eier av programmet. Det blir samtidig understreket blant personer vi har intervjuet som har vært med i programmet over lengre tid, at direktoratet ikke oppleves som for mye involvert eller styrende. Det fremheves en opplevelse av at direktoratet har utvist tillit til at prosjektledelsen og kjernegruppen kan utvikle programmet, samtidig som de har vært i tett dialog og blitt holdt orientert om utvikling og eventuelle utfordringer.

Det blir vist til at organiseringen av tjenestetøtteprogrammet som et prosjekt ved siden av linjen bidrar til at de som er tilknyttet programmet kan jobbe tett sammen på tvers og det kan bidra til at det blir enklere å samordne arbeidet innad i programmet. Men samtidig blir det påpekt noen risikoer knyttet til forankring i kompetansesentrene. En prosjektorganisasjon kan oppleves som litt «på siden» av kjernevirksomheten i kompetansesentrene. Vi mener det som en konsekvens av dette, kan ligge en risiko for bærekraftigheten av tjenestetøtteprogrammet i dette, og vil understreke at det kommer til å bli sentralt både for Bufdir og kompetansesentrene å ha tydelige planer for en eventuell overgang og videreføring av hele eller deler av tjenestetøtteprogrammet, og ikke minst kompetansen i sentrene som er opparbeidet gjennom arbeidet med programmet, etter at strategiperioden er over. Arbeidet med tjenestetøtteprogrammet medvirker blant annet til kompetanseheving også blant ansatte i kompetansesentrene, og til prosessledere som kan være eksternt rekruttert inn i programmet. Det vil være viktig for aktørene rundt dagens program, og ikke minst kompetansesentrene selv, å sikre at denne kompetansen blir ivarettatt i sentrene etter at strategiperioden er over.

Prosesslederne som styrer samlingene, erfarer også at de kan ha ulik inngang til arbeidet med klyngene, men det blir fremhevet at prosesslederne har god opplæring og fellessamlinger to ganger i året som de opplever som nyttige og samlende for dem. Videre trekkes også prosesslederpermen frem som et sentralt verktøy for å sikre like rammer på programmet.

Sentrene har som nevnt ansvar for kontakt med barneverntjenestene og all praktisk og faglig tilrettelegging i egen klynge. Dette arbeidet ble ifølge prosarapporten for 2018 fra programmet gjennomført av to prosessledere og en koordinator i hver klynge. Denne ordningen er i hovedsak videreført i 2019. Dato for samlinger blir avtalt mellom sentrene og sine klynger for å tilpasse best mulig til tjenestene. Dette samarbeidet har blitt rapportert som velfungerende i prosarapporten fra 2018, og blir fortsatt omtalt som velfungerende for tjenestene vi har intervjuet i forbindelse med deltakelse i 2019.

⁴² Sitat fra prosarapport Tjenestetøtteprogrammet 2018.

Samtidig blir det påpekt at det kan være krevende å finne datoer for samlinger som passer.

Samlinger i tjenestestøtteprogrammet

I 2019 er det planlagt at hver av de 13 klyngene i tjenestestøtteprogrammet skal ha tre fellessamlinger. I tillegg skal det gjennomføres tre ledersamlinger. Alle deltakertjenester gjennomfører også en oppfølgingsamling ca seks måneder etter siste fellessamling.

På tidspunktet for datainnsamlingen til denne delrapporten hadde ikke alle klyngene gjennomført samlinger. I spørreundersøkelsen var det 4 (22 prosent) av barnevernlederne som representerte tjenester som ikke hadde hatt noen samling (verken ledersamling eller fellessamling), og 20 prosent av medarbeiderne som svarte hadde ikke vært på samling. Det er dermed ikke et godt grunnlag på dette tidspunktet for å vurdere om antall samlinger, tidspunkt for samlingene mv er hensiktsmessig. Det vi kan vise til, som flere har uttrykt en bekymring for på et mer generelt grunnlag, er om den totale tidsperioden for gjennomføring av tjenestestøtteprogrammet er for kort. Det er et stort forbedringsarbeid en skal legge grunnlag for i de fleste tjenestene i løpet av en kort periode på 3-5 måneder, i tillegg til oppfølgingsamlingen, og det blir stilt spørsmål ved om det er en for kort tidsperiode til å ha kommet godt nok i gang med endringsarbeidet.

Samlingene i tjenestestøtteprogrammet gjennomføres av prosessledere, og det praktiske rundt samlingene håndteres av faste koordinatorene. I tillegg til å ha ansvaret for den faglige gjennomføringen på samlingene skal prosesslederne være veiledere for tjenestene ved behov. Rollene til prosessleder, koordinator og veileder er beskrevet i prosesslederpermen for programmet.

Det faglige opplegget for tjenestestøtteprogrammet blir gitt og beskrevet i prosesslederpermen. Denne ble revidert våren 2018. Prosesslederpermen inneholder detaljerte beskrivelser av gjennomføringen. Prosesslederne vi har intervjuet mener permen er både god og nyttig, og at den har blitt forbedret ytterligere etter revisjonen i 2018.

Prosesslederpermen tydeliggjør hvordan prosesslederne skal legge opp samlingene faglig, og

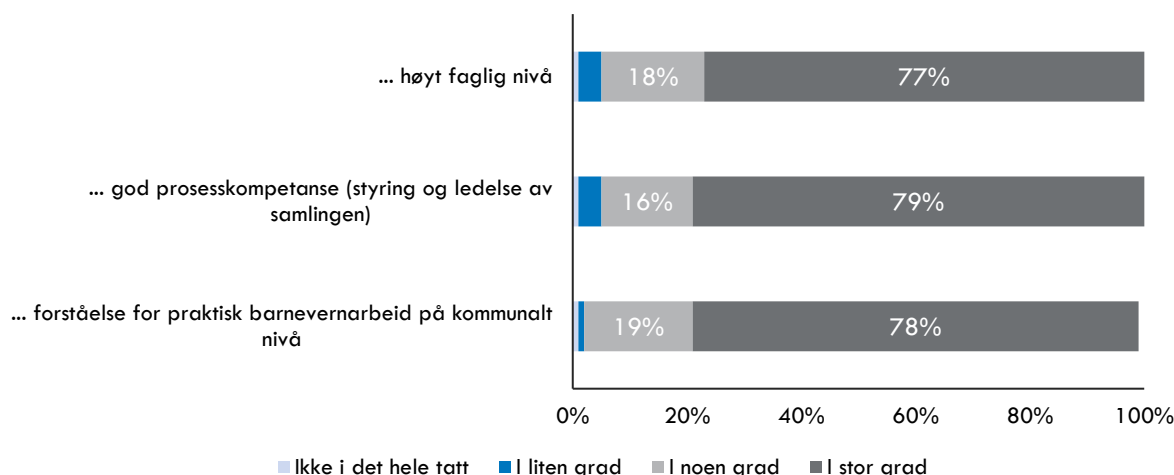
hvilke undervisningsformer og arbeidsformer som skal benyttes. I samlingene benyttes en kombinasjon av plenumsforelesninger, drøftinger og gruppearbeid. Det er en intensjon at programmet skal gjennomføres med like rammer over hele landet, men samtidig blir det påpekt i både prosesslederpermen og i intervjuer vi har gjennomført at det forventes at det gjøres tilpasninger til tjenestenes behov i opplegget. Prosesslederpermen veksler også i sine beskrivelser mellom elementer som skal gjennomføres slik de er beskrevet, og bolker som har valgfri form. Det blir understreket i intervjuer at det er viktig for at programmet skal kunne oppleves som relevant for tjenester som har til dels svært ulike utfordringer at en lykkes med å skape en god balanse mellom det generelle, faglige innholdet, som er gitt i prosesslederpermen, og knytte det til lokale eksempler og tilpasse lokale utfordringer, slik at alle tjenestene opplever at programmet er tilstrekkelig tilpasset deres behov. Prosesslederne selv opplever også at forventningen om at de tilpasser opplegget i programmet er viktig for å sikre god gjennomføring.

Kvalitet på prosesslederne

Prosesslederne er helt sentrale i gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet. NIFUs siste evaluering av programmet fremhever at det ble stilt større krav til prosesslederne før gjennomføringen av programmet i 2018. Prosesslederne skal ha erfaring med både prosessledelse og lang praktisk barnevernerfaring. Det har blitt påpekt i noen intervjuer, og nevnt tidligere i rapporten, at det i noen tilfeller har vært utfordrende å rekruttere prosessledere med rett kompetanse og erfaring, og at rollen oppleves som krevende. Samtidig er prosesslederne vi har intervjuet motiverte for arbeidet, mener arbeidsmengden er håndterbar, og trekker frem at prosesslederne har etablert gode nettverk seg imellom. Flere prosessledere har nå også gjennomført tjenestestøtteprogrammet i flere runder, noe som bidrar til å sikre kontinuitet i programmet.

I spørreundersøkelsen til deltakertjenester spurte vi de som har deltatt på fellessamling om de opplevde at samlingen var ledet av prosessledere med høyt faglig nivå, god prosesskompetanse og forståelse for praktisk barnevernarbeid.

Figur 6-10: I hvilken grad opplevde du at fellessamlingen(e) ble ledet av prosessledere med ... (Medarbeidere, N=106)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

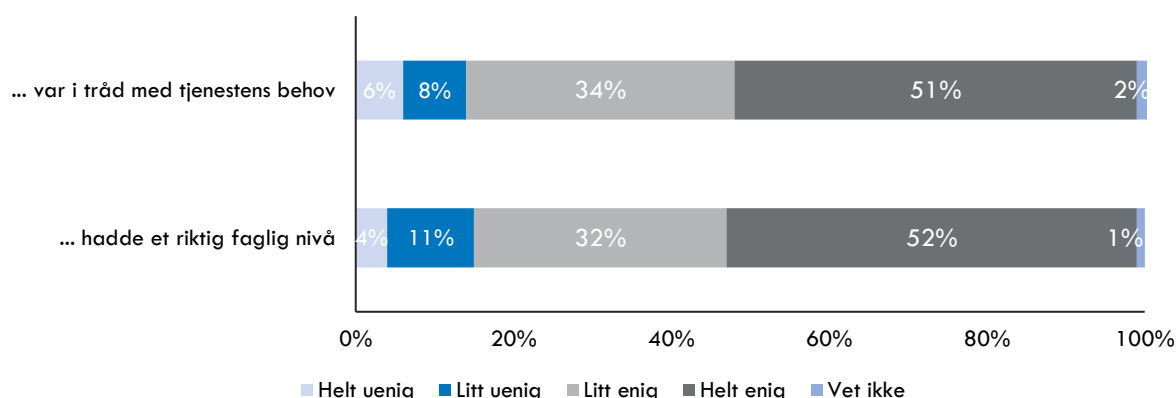
Retten i underkant av 80 prosent av deltakerne på samling opplevde at prosesslederne *i stor grad* hadde høyt faglig nivå, god prosesskompetanse og god forståelse for praktisk barnevernarbeid på kommunalt nivå. Henholdsvis 18 prosent, 16 prosent og 19 prosent mente prosesslederne besatt disse kompetansene *i noen grad*. Det må understrekes at det på tidspunktet for gjennomføringen av datainnsamlingen kun var gjennomført en samling for de fleste av disse respondentene, men det er likevel et uttrykk for en opplevelse av kompetente prosessledere.

Faglig nivå og arbeidsformer

Gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet legger opp til at tjenestene skal få faglig påfyll og prosessveiledning til å drive eget forbedringsarbeid, også mellom samlinger, og etter at samlingene er ferdig. For å lykkes med dette, må programmet evne å treffe tjenestene på deres nivå og være faglig relevante for tjenester på ulike nivåer og med ulike utfordringer.

I vår spørreundersøkelse spurte vi de som oppgav at de hadde deltatt på fellessamling om de opplevde at samlingene var i tråd med deres tjenestes behov og hadde et riktig faglig nivå.

Figur 6-11: Jeg opplever at fellessamlingen(e) ... (Medarbeidere, N=106)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 6-11 viser at over halvparten av medarbeiderne som har svart på spørreundersøkelsen var *helt enige* i at fellessamlingen de har deltatt på var i tråd med tjenestens behov (51 prosent) og hadde et riktig faglig nivå (52 prosent), mens henholdsvis 34 prosent

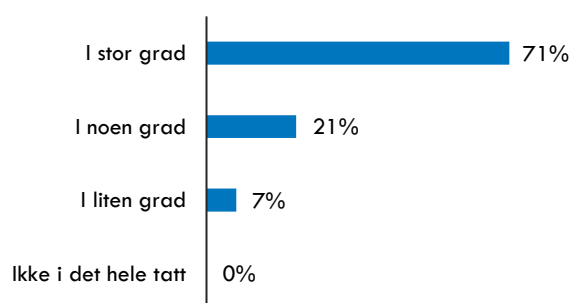
og 32 prosent var *litt enige* i de samme påstandene. Barnevernledernes svar på dette spørsmålet samsvarer med medarbeidernes. Av de 12 barnevernlederne som hadde deltatt på fellessamling da undersøkelsen ble besvart, var 58 prosent *helt*

enige i begge påstandene, mens 33 prosent var *litt enige* i begge påstandene. 8 prosent av lederne var *litt uenige*, mens blant medarbeiderne viser figuren over at 8 prosent var *litt uenige* i at samlingen var i tråd med tjenestens behov, mens 11 prosent var *litt uenige* i at samlingen hadde et riktig faglig nivå.

De som svarte i undersøkelsen at de ikke var helt enige i at samlingen hadde et riktig faglig nivå, fikk muligheten til å utdype dette. Svarene som dominerte oppfølgingen viser at det, som tidligere år, er en del deltakere som mener det faglige nivået er litt lavt. Men det blir også trukket frem av flere som svarer dette, at det kan være et hensiktsmessig nivå fordi det er viktig at hele bredden i tjenesten nås. Det blir også etterspurt enda mer vekt på utviklingsarbeid for tjenestene og muligheter for å drøfte og reflektere rundt problemstillinger i større grad.

Lederne som har deltatt på ledersamling ble også spurt i undersøkelsen om de opplevde at denne samlingen var nyttig utfra deres behov.

Figur 6-12: I hvilken grad opplevde du at ledersamlingen var nyttig sett ut fra dine behov? (Barnevernledere, N=14)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

71 prosent av barnevernlederne som har deltatt på samling blant respondentene opplevde at den samlingen *i stor grad* var nyttig for dem. 21 prosent opplevde at samlingen var nyttig *i noen grad*, mens 7 prosent opplevde at samlingen *i liten grad* var nyttig.

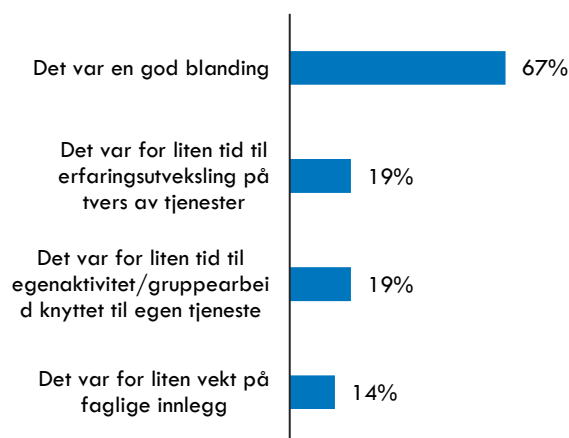
Barnevernlederne vi har intervjuet som har deltatt på samlinger, er positive i tilbakemeldingene. De opplevde første ledersamling som nyttig, og har fått gode tilbakemeldinger fra sine medarbeidere på første fellessamling.

Samlingene i tjenestestøtteprogrammet blir som nevnt over gjennomført ved hjelp av ulike undervisnings- og arbeidsformer.

I spørreundersøkelsen spurte vi deltakerne på programmet om de opplevde at samlingen de har vært på har hatt en god blanding av faglige innlegg

og tid til egenaktivitet/gruppearbeid knyttet til egen tjeneste og på tvers av tjenester.

Figur 6-13: Opplever du at fellessamlingen(e) hadde en god blanding av faglige innlegg og tid til egenaktivitet/gruppearbeid knyttet til egen tjeneste og på tvers av tjenester? (Medarbeidere, N=106)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 6-13 viser at omtrent to av tre deltakere mente at det var en god blanding i opplegget på samlingen, 14 prosent mente at det var for liten vekt på faglige innlegg, og 19 prosent mente det var for liten tid til gruppearbeid knyttet til egen tjeneste og for liten tid til erfaringsutveksling på tvers av tjenester (på dette spørsmålet var det mulig å svare på flere enn ett av alternativene).

Ved å delta på tjenestestøtteprogrammet forplikter tjenestene seg til å jobbe med utviklingsoppgaver mellom samlingene. I intervjuer med erfarne prosessledere blir det forklart at kvaliteten på dette mellomarbeidet varierer mellom tjenester, og kan bli opplevd som krevende å gjennomføre. I 2019 var det da vi gjennomførte datainnsamlingen ikke gjennomført mer enn en samling, så deltakernes erfaring med mellomarbeidet har det ikke vært relevant å måle. Men noen av barnevernlederne trekker frem i intervjuer at de er positive og trekker frem forventningene om mellomarbeid som et positivt press til å komme i gang med det systematiske forbedringsarbeidet.

Vi mener våre undersøkelser generelt viser at organiseringen av tjenestestøtteprogrammet hovedsakelig fungerer godt. Programmet gjennomføres av ulike kompetansesentre, og har i hele perioden jobbet med en kombinasjon av utvikling og drift av programmet, til dels under ganske stramme tidsrammer. Bufdir har vært tett på i utviklingen av programmet, men har samtidig utvist tillit til programorganisasjonen. Programmet har noen iboende utfordringer som knytter seg til det at det

organiseres som et tverrgående prosjekt, og på litt lengre sikt må de sentrale aktørene i programmet planlegge for hvordan kompetansen i programmet skal ivaretas og videreføres.

Programmet har også en utfordring som knytter seg til det faglige opplegget. Et effektmål for programmet er at det skal bidra til mer enhetlig praksis på tvers av tjenester. Prosesslederpermen legger opp til at det faglige opplegget skal være liknende på tvers av tjenester. Mange tjenester er svært ulike, og siden et annet sentralt mål for programmet er at det skal være godt tilpasset tjenestenes behov, kan disse to målene fremstå som utfordrende å forene på en god måte. Tidligere evalueringer av programmet har også pekt på at deltakerne ikke fullt ut har vært fornøyde med det faglige nivået på programmet. Dette er fortsatt til dels en utfordring, viser våre undersøkelser. Resultatene så langt for 2019 viser at det ser ut til å ha vært en positiv utvikling når det gjelder opplevelsen av det faglige nivået på tjenestetøtteprogrammet. Dette blir også bekreftet i intervjuer med både prosessledere og barnevernledere. Samtidig er det fortsatt deltakere som mener det er et for lavt nivå på det faglige i programmet. Det er en utfordring for programmet å treffe hele tjenester nivåmessig, og så lenge en velger å gjennomføre deler av programmet som fellesundervisning må en kanskje akseptere at ikke disse delene kan treffe alle like godt. Vi mener programmet må være tydelige i sin kommunikasjon rundt dette dersom det er tilfelle, eller eventuelt gjøre ytterligere tilpasninger eller nivådeling i fellesundervisningen. Når det gjelder om programmet oppleves å være i tråd med tjenestens behov viser også undersøkelsene våre at programmet fortsatt har et forbedringspotensial. Tidligere viste vi at flertallet av deltakerne i programmet mener de i stor eller noen grad har behov for kompetanseheving innenfor områder som er sentrale i tjenestetøtteprogrammet. Og i spørreundersøkelsen svarer også et stort flertall at programmet er i tråd med tjenestens behov i noen grad eller i stor grad. Det må selvsagt understrekes at deltakerne har svart på dette tidlig i programfasen, men når nesten halvparten av deltakerne ikke er helt enige i at programmet samsvarer med tjenestens behov, kan dette være en indikasjon på at det enten er behov for enda tydeligere informasjon og kommunikasjon rundt programmet og dets intensjoner, eller at selve innholdet i programmet bør tilpasses tjenestenes behov i enda større grad. Endelig kan også disse svarene indikere at programmet som helhet ikke fullt ut treffer det tjenestene opplever at de har størst utfordringer med.

6.2.3 Organisatoriske drivere og hindre

Tjenestetøtteprogrammet er, som nevnt, et krevende program å delta på for kommunale

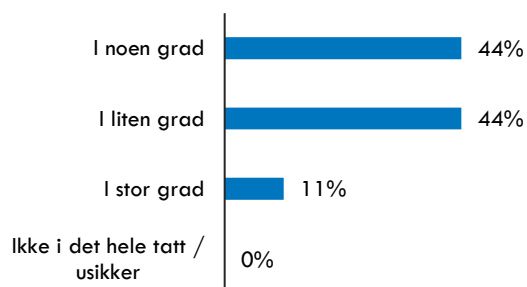
barneverntjenester. Programmet er intensivt med samlingene spredt over en periode på omtrent fem måneder, og det forventes også arbeid mellom samlingene. For barneverntjenester med hektisk og presset hverdag, og som allerede kan oppleve kapasitetsutfordringer, kan deltakelsen være en utfordring. Samtidig er det flere i tjenestene som har påpekt, både i vår undersøkelse, og tidligere evalueringer av programmet (eks NIFU 2019) at intensiteten og kravene til arbeid mellom samlinger, inkludert utarbeidelsen av utviklingsplan for tjenesten, setter et ytre press og gir en «boost» for å komme i gang med et mer systematisk kvalitetsarbeid i tjenesten.

Kapasitet hos prosessveiledere og deltakere

Prosessveilederne vi har intervjuet mener de hovedsakelig har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre de oppgavene som er forventet av dem i programmet. Flere av prosesslederne har også andre roller i programmet, for eksempel deltakelse i utviklingsarbeid. Barnevernlederne vi har intervjuet er nøkterne optimister når det gjelder tjenestens kapasitet til deltakelse. Men som nevnt tidligere, er datainnsamlingen i denne delrapporten gjennomført før de fleste av deltakertjenestene har hatt mer enn en fellessamling så tjenestene har ennå ikke full erfaring med belastningen programmet vil gi.

I spørreundersøkelsen spurte vi barnevernledere som deltar i programmet i 2019 om i hvilken grad de forventer at deltakelse i tjenestetøtteprogrammet vil skape kapasitetsmessige utfordringer for deres tjenester.

Figur 6-14: I hvilken grad vil tjenestetøtteprogrammet skape kapasitetsmessige utfordringer for din tjeneste? (Barnevernledere, N=18)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

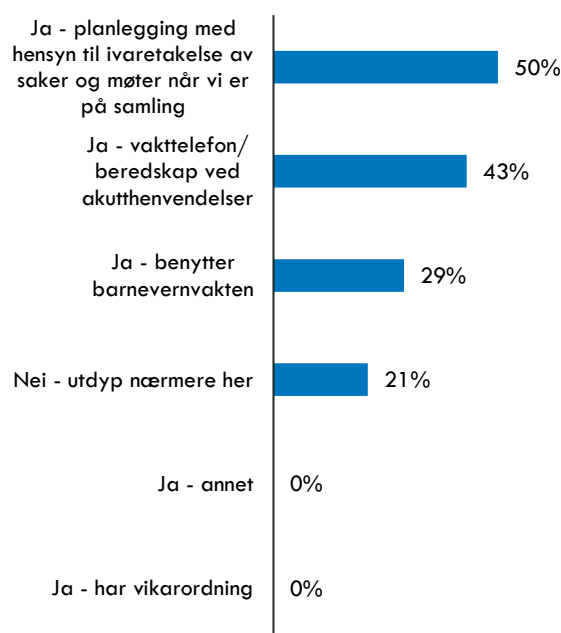
44 prosent av lederne forventer at deltakelsen vil skape kapasitetsmessige utfordringer i *liten grad*, eller i *noen grad*. 11 prosent mener deltakelsen vil skape utfordringer i *stor grad*.

På spørsmål i undersøkelsen om tjenestene har iverksatt særskilte tiltak for å imøtekomme eventuelle

kapasitetsutfordringer i perioden de deltar på samlinger, svarer halvparten av barnevernlederne at de vil håndtere kapasitetsutfordringene gjennom planlegging for å ivareta saker og møter mens tjenesten er på samling. 43 prosent svarer at de har vakttelefon eller tilsvarende og 29 prosent svarer at de har barnevernvakten. Det er ingen av lederne som oppgir at de har en vikarordning de vil benytte i samlingsperioden. 21 prosent har ikke gjort særskilte tiltak for å sikre kapasiteten i perioden. De lederne som har svart at de ikke har iverksatt tiltak, utdyper i undersøkelsen med at de ikke har hatt behov for å iverksette tiltak ennå, at de avventer om det er behov for tiltak, eller at de på tidspunktet for vår datainnsamling jobber med hvordan de skal løse disse utfordringene uten å ha iverksatt konkrete tiltak ennå.

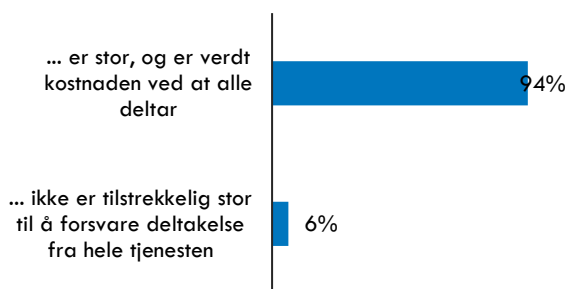
Lederne ble også spurt i vår undersøkelse om å vurdere kost-/nytteverdien av at hele tjenesten må delta i programmet.

Figur 6-15: 15 Er det gjort tiltak for å håndtere kapasitetsmessige utfordringer i perioden? (Barnevernledere, N=14)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 6-16: Jeg tror at verdien av at alle ansatte i tjenesten deltar i programmet er ... (Barnevernledere, N=18)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 6-16 viser at de aller fleste barnevernlederne (94 prosent) mener verdien av alle i tjenesten deltar på programmet er stor og verdt kostnaden for tjenesten.

Prosessledere trekker også frem at siden det er viktig at hele tjenesten er med på samlinger, blir det lagt praktisk til rette blant annet med tilstrekkelige pauser slik at det skal være mulig å ta viktige telefoner og annet selv om man deltar på samling. Det blir også påpekt fra flere at det å skulle sette inn vikarer for drive tjenestene mens de er på samling, er urealistisk.

Geografiske og økonomiske forhold

Geografiske avstander i klyngene, og reiseavstand til samling for tjenestene, har blitt trukket frem tidligere år som noe som kan skape utfordringer for deltakelsen i programmet, og for prosesslederne. For årets gjennomføring har ikke dette foreløpig blitt trukket frem som en særskilt faktor av betydning for gjennomføringen av programmet, men det er tidlig for tjenestene å vurdere dette på tidspunktet for gjennomføringen. Generelt er ledere positive til at flere tjenester samles i en klynge.

Tjenestene har også mulighet til å få dekket reiseutgifter mm i programmet gjennom midler fra Bufdir som tildeles via fylkesmennene. Det er ulikt mellom deltakertjenestene i 2019 om de har benyttet seg av dette så langt. Det er også ulik praksis på tvers av fylkesmennene hvordan disse midlene fordeles mellom tjenestene. Enkelte fylkesmenn har oppgitt at de tidligere år har delt ut disse midlene til tjenestene etter behov ved søknad, mens andre har oppgitt at de har delt summen likt mellom deltakertjenestene.

Vi har spurt i våre undersøkelser om tjenestestøtteprogrammet kan eller bør kombineres med andre tiltak i strategien eller om det bør gjennomføres alene. Vurderingene av dette er ikke entydige. Det blir både vist til at flere tjenester tidligere har hatt suksess med å kombinere

tjenestestøtteprogrammet med andre tiltak, for eksempel Læringsnettverk. Samtidig blir det av andre fremhevet at tjenestestøtteprogrammet er et så krevende program at det bør gjennomføres alene. Vi mener det viktigste i denne sammenhengen dermed ser ut til å være at tjenestene og de øvrige aktørene som har ansvar for ulike tiltak i strategien sikrer at deltakertjenester er klar over omfang og eventuelle utfordringer ved deltakelse i flere tiltak, slik at en kan sikre at de ulike tiltakene sees i sammenheng på en måte som gir best mulig utbytte for den enkelte tjenesten.

Vi mener videre at tjenestestøtteprogrammet legger opp til et ambisiøst program for deltakerne. Barnevernlederne fremstår også som forberedt på at programmet vil kunne skape noen kapasitetsmessige utfordringer og flere planlegger for å imøtekomme disse. Samtidig er et stort flertall av lederne som har svart på vår spørreundersøkelse tydelige på at det er viktig at hele tjenesten deltar i programmet. Vi mener

programmet og prosesslederne fremstår med stor forståelse for utfordringene tjenestene står overfor kapasitetsmessig og jobber med praktisk tilrettelegging underveis i samlinger. Samtidig vil det bli interessant å undersøke videre hvordan arbeid mellom samlinger, og ikke minst arbeidet som skal gjøres etter at programmet er fullført, blir prioritert gjennomført i tjenestene.

6.3 Effekter

I Tabell 6-3 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer som er sentrale for vurderingen av brukereffekter og samfunnseffekter. I denne evalueringen er det for tidlig å vurdere oppnåelsen av de fleste av disse kriteriene, men våre funn og vurderinger knytter seg til hvordan tjenestestøtteprogrammet legger til rette for oppnåelse av disse effektene på lengre sikt. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 6-3: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet effekter

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	En forbedret og systematisert praksis	<p>Flere av Tjenesteprogrammets indikatorer for måloppnåelse omhandler brukereffekter av programmet. Indikatorene for måloppnåelse fremholder at tjenestestøtteprogrammet skal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bidra til at ansatte i tjenesten har økt kompetanse i temaer som behandles i tjenestestøtteprogrammet • Bidra til at ansatte i barneverntjenesten bruker kompetansen i sitt arbeid med barn og familier • Bidra til en felles faglig plattform for barnevernet • Bidra til mer enhetlig praksis i kommunene • Bidra til bedre samarbeid mellom kommuner med tanke på å styrke fagmiljøene og å redusere sårbarheten i mindre tjenester • Bidra til at barneverntjenesten har færre merknader/avvik ved tilsyn knyttet til tjenestens undersøkelses- og hjelpetiltaksarbeid • Bidra til at barneverntjenesten har forbedret sitt arbeid med kvalitetssikring og internkontrollrutiner <p>I tillegg har vi med en indikator som henspiller på om tjenestene har utarbeidet og tatt i bruk utviklingsplaner for tjenestene</p>
Samfunnseffekt	Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet	<ul style="list-style-type: none"> • Bygger utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad enn i 2018 på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker? • Samarbeider barnevernet med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller i fosterhjem? • Er hjelpen bedre tilpasset det enkelte barn, og tillegges barns medvirkning større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid?
	God kvalitet over hele landet	<ul style="list-style-type: none"> • Er det blitt mer enhetlig praksis i kommunene? • Er det blitt et bedre samarbeid mellom kommuner, og således sterkere fagmiljøer og redusert sårbarhet i små barneverntjenester? • Geografisk variasjon i de ovennevnte punkter: Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter?

6.3.1 Brukereffekter

Bufdir har etablert kriterier for måloppnåelse for tjenestestøtteprogrammet, og flere av disse er også indikatorer på brukereffekter av programmet, og handler om at tjenestene skal få en forbedret og bedre systematisert praksis. I denne delrapporten vil vi ikke kunne vurdere alle effektene basert på data fra 2019, men vi vil i senere delrapporter kunne utdype vurderingene av brukereffektene gjennom videre oppfølging av tjenester som har deltatt i programmet. Kriteriene for måloppnåelse for Tjenesteprogrammet som relaterer seg til brukereffekter slår fast at tjenestestøtteprogrammet skal:

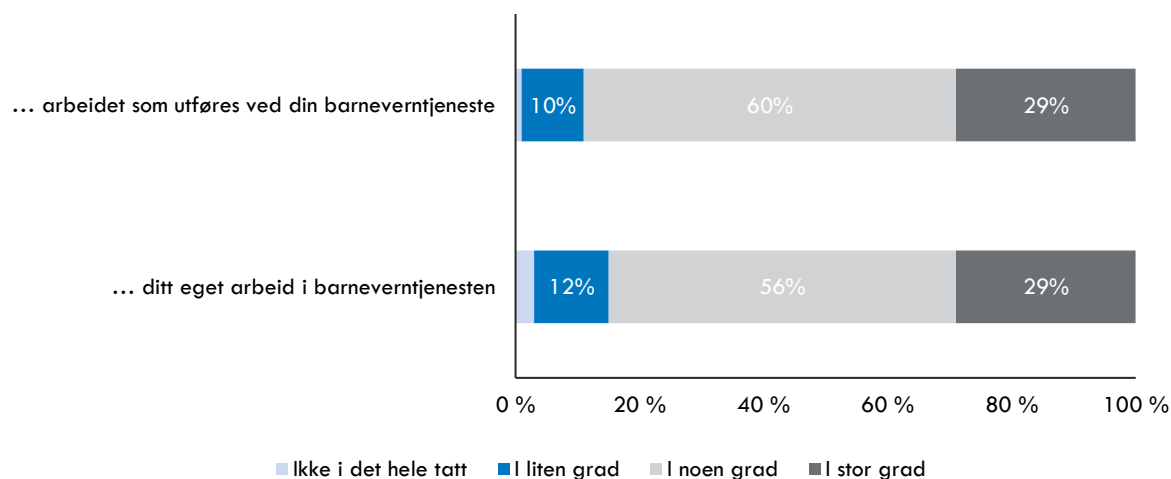
- Bidra til at ansatte i tjenesten har økt kompetanse i temaer som behandles i tjenestestøtteprogrammet
- Bidra til at ansatte i barneverntjenesten bruker kompetansen i sitt arbeid med barn og familier
- Bidra til en felles faglig plattform for barnevernet
- Bidra til mer enhetlig praksis i kommunene
- Bidra til bedre samarbeid mellom kommuner med tanke på å styrke fagmiljøene og å redusere sårbarheten i mindre tjenester

- Bidra til at barneverntjenesten har færre merknader/avvik ved tilsyn knyttet til tjenestens undersøkelses- og hjelpetiltaksarbeid
- Bidra til at barneverntjenesten har forbedret sitt arbeid med kvalitetssikring og internkontrollrutiner

Over har vi gjengitt deltakernes vurderinger av samlingene de har deltatt på så langt i 2019, og selv om det er tidlig å vurdere brukereffekter av programmet, kan vi knytte vurderinger til hvordan programmet jobber for å legge til rette for brukereffekter.

Det som fremstår som tydelig gjennom våre undersøkelser og gjennomgang av tidligere evalueringer, utviklingsdokumenter, prosarapporter og tilskuddsbrev m.m. fra programmet, er at programmet jobber systematisk med utvikling og forbedring basert på deltakeropplevelser og vurderinger av programmet. Programmet har endret seg gjennom årene det har blitt gjennomført etter 2017, og alle vi har intervjuet som har vært med i programmet eller kjent til det i perioden, opplever at programmet stadig blir bedre. Det er en styrke, mener vi, at programmet har en slik dynamikk og kultur at forbedring hele tiden vektlegges.

Figur 6-17: Basert på dine erfaringer så langt med programmet og forventninger fremover: Hva er din vurdering av i hvor stor grad programmet vil bidra til å øke kvaliteten på ... (Medarbeidere, N=106)



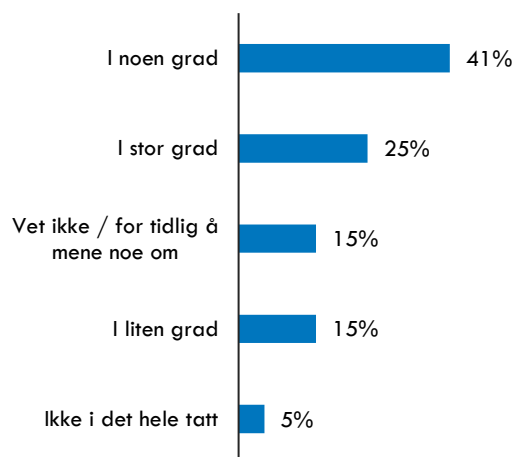
Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

I vår spørreundersøkelse spurte vi også deltakerne i programmet om hvorvidt de forventer at programmet vil bidra til å øke kvaliteten på ens eget arbeid og på tjenestenes arbeid. Svarene i Figur 6-17 viser at flertallet av deltakerne forventer at programmet skal bidra til å øke kvaliteten på både eget arbeid (56 prosent) og tjenestens arbeid (60 prosent) *i noen grad*. 29 prosent av respondentene forventer kvalitetsøkning både for egen del og for tjenesten *i stor grad*. Henholdsvis 12 prosent og 10 prosent forventer at

programmet *i liten grad* vil bidra til å øke kvaliteten på eget arbeid og tjenesten.

En viktig hensikt med tjenestestøtteprogrammet er at programmet skal bidra til bedre samarbeid mellom kommuner med tanke på å styrke fagmiljøene og redusere sårbarhet. I våre undersøkelser har vi spurt ansatte i tjenestene om dette. Det er selvsagt tidlig å si noe om dette på tidspunktet for datainnsamlingen, men svarene gir en indikasjon på deltakernes forventninger.

Figur 6-18: I hvilken grad mener du, basert på fellessamlingen(e) du har deltatt på, at tjenestestøtteprogrammet kan bidra til bedre samarbeid på tvers av tjenestene i klyngen? (Medarbeidere, N=106)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

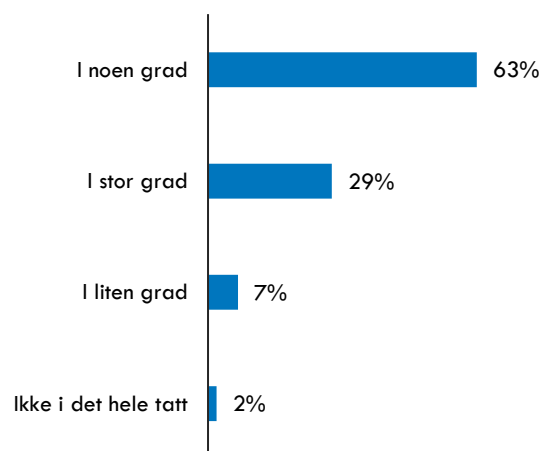
Figur 6-18 viser at det er relativt stor spredning når det gjelder hvorvidt medarbeidere i deltakertjenestene opplever at Tjenestestøtteprogrammet kan bidra til bedre samarbeid på tvers av tjenester. Den største andelen, 41 prosent mener at programmet kan bidra til å bedre samarbeidet *i noen grad*. 25 prosent forventer at programmet kan bidra til bedre samarbeid *i stor grad*, mens 15 prosent har svart at de *i liten grad* forventer dette. Det er også 15 prosent som er usikre på programmets bidrag til bedre samarbeid, mens 5 prosent ikke tror programmet vil bidra til bedre samarbeid på tvers av tjenester *i det hele tatt*. Barnevernlederne har også svart på dette spørsmålet og det er tilsvarende spredning i svarene til lederne.

Tjenesteprogrammet er et ambisiøst program. For at programmet skal oppnå ønskete effekter ute i tjenestene, er det avhengig av å treffe tjenestenes behov, og det må oppleves som nyttig og hensiktsmessig for tjenestene når de deltar.

Evalueringen som ble gjennomført av NIFU etter 2018-gjennomføringen viste at en betydelig andel av deltakerne på programmet, nesten 30 prosent av de som besvarte undersøkelsen fra evaluator, oppgav at de ikke var tilfreds med programmet. Samtidig var over 40 prosent av deltakerne tilfreds med programmet.

I spørreundersøkelsen har vi også spurt både ledere og medarbeidere om de alt i alt opplever at tjenestestøtteprogrammet er egnet til å adressere utfordringene tjenestene står overfor.

Figur 6-19: Alt i alt, hvor godt egnet mener du tjenestestøtteprogrammet er til å adressere utfordringene din tjeneste står overfor? (Medarbeidere, N=133)



Kilde: spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Flertallet av medarbeiderne i tjenestene mener programmet *i noen grad* er egnet til å adressere tjenestens utfordringer, 29 prosent mener programmet *i stor grad* er egnet til dette. 7 prosent mener programmet *i liten grad* er egnet til å adressere utfordringene i tjenesten. Halvparten av barnevernlederne som har svart på vår undersøkelse mener programmet er *egnet i noen grad*, mens 44 prosent mener programmet *i stor grad* er egnet til å adressere tjenestens utfordringer.

I intervjuer med barnevernledere mener alle at programmet er godt og egnet til å adressere utfordringer i tjenesten, men flere trekker også frem at det er mye opp til dem som tjenester hvor mye de klarer å få ut av programmet. Det blir også vist til av flere, både i tjenestene og hos fylkesmennene og kompetansesentrene at barneverntjenestenes utfordringer ofte også relateres til kapasitet, og at det kan være vanskelig for tjenestene å vektlegge kompetanseheving og utvikling når kapasiteten oppleves som presset.

En refleksjon om programmet som trekkes frem av flere prosessledere er at det i stadig større grad, og særlig fra 2019, ser ut til å være deltakertjenester med i programmet som virkelig kan nyttiggjøre seg av programmet. Det har vært flere tilfeller tidligere av at tjenestene som har deltatt har hatt så store utfordringer at det har vært vanskelig for dem å få fullt utbytte av tjenestestøtteprogrammet. Flere trekker frem viktigheten av at det er en stabil ledelse på plass i tjenesten under gjennomføringen av programmet blant annet.

En annen refleksjon som løftes fra flere vi har intervjuet, spesielt blant kompetansesentrene, er

tidsaspektet for gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet. Det blir vist til at programmet varer over relativt kort tid sett opp mot det langsiktige arbeidet tjenestene skal gjennomføre i etterkant. Det legges opp til en oppfølgingssamling for tjenestene omtrent seks måneder etter at programmet er ferdig, men tjenestene skal selv fortsette endringsarbeidet lenge etter at programmet er avsluttet. Det blir påpekt fra flere at programmet burde hatt lenger varighet. Vi mener det vil være et viktig oppfølgingselement fra evalueringen av programmet fremover å undersøke de tjenestene som har deltatt på programmet nettopp med den intensjonen å vurdere om programmet la et sterkt nok grunnlag for et videre systematisk arbeid i tjenestene.

Oppsummert mener vi at når det gjelder brukereffekter av tjenestestøtteprogrammet, har programmet en stor styrke i sin evne til utvikling, forbedring og tilpasning av selve programmet. På tross av noe variasjon i tilbakemeldingene opplever også de fleste deltakerne at programmet er nyttig og bidrar med å legge til rette for forbedring av tjenestene. Vi mener også det er et poeng å understreke at det at programmet forutsetter at hele tjenesten deltar, i seg selv kan være bevisstgjørende for tjenestene, og bidra til å skape et felles engasjement og eierskap til forbedrings- og utviklingsarbeid. Samtidig har programmet noen utfordringer når det gjelder å legge til rette for at det skapes varig endring og bedre samarbeid på tvers av tjenester. Det er for tidlig å si noe om hvordan tjenestene lykkes med dette arbeidet, men det vil vi forhåpentligvis kunne gjøre i senere delrapporter i større grad.

6.3.2 Samfunnseffekt

Som tiltak i kompetansehevingsstrategien for kommunalt barnevern, er tjenestestøtteprogrammet et helt sentralt tiltak fordi det retter seg mot hele tjenester, legger opp til liknende modell for tjenesteutvikling på tvers av tjenester og har som mål at alle tjenester skal få mulighet til å gjennomføre. Vi har flere ganger vært inne på at programmet er krevende, både å gjennomføre, men ikke minst å følge opp i etterkant. Dersom tjenestestøtteprogrammet skal ha ønskete effekter, både de som er nevnt over knyttet til brukere, men ikke minst når det gjelder samfunnseffekter, må arbeidet som startes i programmet følges opp av tjenestene selv. Dette er det for tidlig å vurdere om programmet har lyktes med. Men programmet legger til rette for at tjenestene skal lykkes med å gi tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet og for at det skal bli en likere praksis og kvalitet over hele landet, gjennom systematikken i programmet. Utfordringene som vi har trukket frem i tidligere kapitler knyttet til

gjennomføring vil påvirke etterarbeidet i tjenestene og dermed i neste omgang effektene av programmet.

6.4 Måloppnåelse

Tjenestestøtteprogrammet skal være et kunnskapsbasert, praksisrelevant tilbud til hele barneverntjenester. Programmet skal støtte tjenestene i forbedringsarbeid gjennom å videreutvikle og systematisere kunnskapen og erfaringen barneverntjenesten allerede har, med basis i oppdatert faglig kunnskap. Målsettingen for programmet er at tjenestene som deltar i programmet skal oppnå en forbedret og systematisert praksis som fører til bedre kvalitet i barnevernarbeidet og bedre tjenester til utsatte barn og deres familier.

Tjenestestøtteprogrammet skal tilbys til barneverntjenester i strategiperioden. Programmet blir i 2019 tilbudt til 421 medarbeidere spredt på tjenester i åtte fylker, noe som er i samsvar med programmets måltall.

Som tidligere nevnt, er det også etablert en rekke kriterier for måloppnåelse for tjenestestøtteprogrammet. Kriteriene omtaler både brukereffekter, og er knyttet til omfang og kvalitet på gjennomføringen av programmet. Brukereffektene har vi omtalt over. Programmets overordnede målsetting mener vi er tydelig operasjonalisert ned i arbeidet i programmet, og er gjenkjennbar i programmets viktigste arbeidsverktøy og -metodikk. Samtidig mener vi programmet fortsatt ikke har lyktes helt i arbeidet med å skape den gode balansen mellom lokal tilpasning til tjenestenes nivå, og det å treffe et nivå på faglig fellesopplæring som treffer «alle». Vi har stilt spørsmål ved om det vil være mulig å få til dette. For at programmet skal oppnå sine mål, forutsetter det at tjenestene som har deltatt lykkes med å ta med seg kunnskap og erfaring fra deltakelsen over i sin arbeidshverdag. Om programmet bidrar til å skape en forbedret praksis i tjenestene, et mer likt barnevern nasjonalt og mer samarbeid på tvers av barneverntjenester er det for tidlig å vurdere. Men vi mener verktøyene som etableres og vektleggingen av leders rolle og ansvar, kan være viktige elementer for at programmet skal lykkes med sin ambisiøse målsetting.

Datainnsamlingen for denne delrapporten ble gjort på et tidlig tidspunkt i gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet for 2019. Vurderinger av programmets måloppnåelse for 2019 er det for tidlig å si noe om. Det som kan trekkes frem er imidlertid at tjenestestøtteprogrammet, slik det har fremgått av evalueringer av gjennomføringene i 2017 og 2018, hele tiden fremstår som et lærende program med vekt på utvikling og forbedring. Utfordringer som programmet har hatt i de tidligere årene, spesielt

knyttet til informasjon til deltakere, og forventningsavklaringer knyttet til hva slags program tjenestestøtteprogrammet skal være, og hva deltakerne kan forvente å få ut av programmet, jobbes det systematisk med fra programmet.

Mange av kriteriene som er etablert for måloppnåelse for tjenestestøtteprogrammet er ønsket langtidseffekter i tjenestene som deltar og effekter ute hos mottakerne av barneverntjenester, og flere av kriteriene vil ikke materialisere seg umiddelbart etter deltakelse i tjenestestøtteprogrammet, men heller bli synlige etter en lengre periode med utviklingsarbeid. Tjenestestøtteprogrammet kan legge et grunnlag for et varig utviklingsarbeid, og dersom tjenestene etablerer gode rutiner for å følge opp og utvikle arbeidet som startes gjennom deltakelse i tjenestestøtteprogrammet, kan dette være sentrale elementer for en forbedret tjeneste. Vi mener en helt sentral utfordring for at programmet skal nå sine mål på lang sikt, er at det nå gjennom strategiperioden følges opp hvordan tjenestene jobber med oppfølgingen av forbedringsarbeidet de har startet i programmet, og at både program og oppfølging av tjenestene justeres basert på funn og tilbakemeldinger.

6.5 Relevans

Våre undersøkelser har vist at både de som jobber med utvikling og ledelse av tjenestestøtteprogrammet, deltakerne i programmet og representanter fra fylkesmennene som er tett på programmet, i hovedsak opplever at tjenestestøtteprogrammet er et nyttig og relevant program. Det blir trukket frem som viktig å jobbe bredt med forbedringsarbeid for hele tjenester. Men dette blir samtidig også fremhevet som krevende.

Videre viser våre undersøkelser at tjenestene opplever at det er behov for kompetanseheving innenfor de områdene som tjenestestøtteprogrammet retter seg mot. Dette betyr at programmet faglig sett bør oppleves som relevant for tjenestene.

6.6 Bærekraft

Tjenestestøtteprogrammet oppleves som nevnt over som et relevant program i all hovedsak. Men det blir samtidig vist til at programmet har ambisiøse mål for endringsarbeidet i tjenestene. Det blir for eksempel vist til at det å delta i programmet, med samlinger og for- og etterarbeid er arbeidskrevende for tjenester som ofte allerede er presset på kapasitet, kan være utfordrende. Det blir også påpekt at tiden for gjennomføringen av programmet, på mellom 3-5 måneder er for knapp til å legge et tilstrekkelig godt grunnlag for et varig arbeid med endring. Det fremstår som det er en risiko ved programmet at det er så intensivt at det blir et stramt kappløp for å rekke hele programmet i gjennomføringsperioden, og

at det ikke blir lagt et tilstrekkelig godt grunnlag for arbeidet etterpå. Tjenestestøtteprogrammet kan bli en unntakstilstand i tjenestene mer enn oppstarten på et varig utviklingsarbeid

6.7 Oppsummerende vurderinger for tiltaket og læringspunkter

Tjenestestøtteprogrammet fremheves som et nyttig og relevant program, både av de som jobber med programmet, og av de som deltar. Programmet blir i 2019 tilbudt til 421 medarbeidere spredt på tjenester i åtte fylker, noe som er i samsvar med programmets måltall.

Programmet fremstår som et dynamisk program i den forstand at det underveis jobbes systematisk med forbedring og utvikling av programmet med utgangspunkt i tilbakemeldinger og evalueringer.

Til tross for utviklingsarbeidet mener vi programmet fortsatt har noen utfordringer som det vil være viktig å jobbe videre med for at programmet skal nå sine ambisiøse mål.

Lærings- og oppfølgingspunkter:

- Tjenestestøtteprogrammet har fortsatt noen utfordringer knyttet til å lykkes med å informere tilstrekkelig om programmet til tjenestene som skal delta. Det ser ut til at ledere i tjenestene har god kjennskap til programmet, men at det er større ulikheter blant de ansatte i tjenestene. Ansvar for å lykkes bedre med dette, bør deles mellom tjenestelederne og sentrale aktører i programmet. Tiltaket med et formøte for hele tjenester fremstår som et godt tiltak programmet bør prioritere å fortsette med.
- Programmet får fortsatt tilbakemeldinger på at det faglige nivået ikke fullt ut treffer tjenestene. Det er store variasjoner både internt i tjenestene og på tvers av tjenester når det gjelder kompetansenivå. Vi mener i forlengelsen av dette at programmet også har en iboende utfordring i balansen mellom standardisering og individuell og lokal tilpasning.
- Tjenestestøtteprogrammet fremstår som godt forankret i barnevernledelsen i deltakertjenestene. En sterk og stabil ledelse i tjenesten som kan drive utviklingsarbeidet er viktig for at en skal lykkes med å få til et mer systematisk forbedringsarbeid. Når det gjelder forankringen i kommuneledelsen i deltakertjenestene virker ikke denne like tydelig, jevnt over. Vi mener programmet bør jobbe sammen med tjenestene for å sikre at programmet er godt forstått og forankret i kommuneledelsene. Det er et viktig og langsiktig

forbedringsarbeid tjenestene skal i gang med, og dersom øverste ledelse i kommunen er tydelige på at dette arbeidet er forankret der, kan det gi drahjelp til både prioriteringer og vektlegging av dette arbeidet. Det er kommunens ansvar å ha en velfungerende barneverntjeneste.

- Tjenestestøtteprogrammet er intensivt og krevende for deltakerne. Det forventes både mellomarbeid mellom samlingene i gjennomføringsperioden, og et betydelig etterarbeid i tjenestene. Vi mener programmet har en viktig jobb å gjøre i den videre oppfølgingen av tjenestene for å sikre at programmet ikke blir et kortvarig avbrudd i daglig praksis, men starten på et varig forbedringsarbeid. Vi mener det vil være sentralt for programmet fremover etter som stadig flere tjenester har vært gjennom programmet, å følge

med på hvordan den lykkes med det videre arbeidet, og eventuelt vurdere om det er gjennomgående utfordringer i tjenestene som bør inkorporeres i selve programmet, eller om tjenestene har behov for mer oppfølging mv. Dette arbeidet kan også sees i sammenheng med andre tiltak i programmet.

- Tjenestestøtteprogrammet er organisert på tvers av kompetansesentrene i en prosjektorganisasjon. Dette gjør organiseringen sterk og tydelig i strategiperioden, men det kan ligge en risiko for manglende forankring inn i kompetansesentrene etter at strategiperioden er over. Vi mener Bufdir, tjenestestøtteprogrammet og kompetansesentrene bør starte vurderingen av hvordan kompetansen som er opparbeidet i programmet skal ivaretas etter at strategiperioden er over i god tid før 2024.

7. Nøkkeltall for kommunalt barnevern

I dette kapittelet presenterer vi utvalgte nøkkeltall for det kommunale barnevernet.

Nøkkeltallene reflekterer status for og utvikling i barneverntjenestene de siste årene (2015-2017) før oppstarten av arbeidet med kompetansestrategien. I løpet av strategiperioden vil vi følge utviklingen i nøkkeltallene.

7.1 Evalueringens bruk av nøkkeltall

7.1.1 Bruk av nøkkeltall i denne rapporten og senere statusmålinger

Som et utgangspunkt for å vurdere status for kommunalt barnevern og utvikling i barnevernarbeidet i løpet av strategiperioden har vi valgt ut indikatorer for saksgangen i barnevernet, utdanningsnivå og organisatoriske forhold. Tallene er hentet fra Bufdirs kommunemonitor barnevern og SSB.

Nøkkeltallene som presenteres i denne rapporten reflekterer status for og utvikling i barneverntjenestene de siste årene (2015-2017). Nøkkeltallene utgjør således en deskriptiv nullpunktsmåling og vil danne grunnlag for sammenligning over tid. I midtveis- og slutt-evalueringene vil vi vise endringer i disse nøkkeltallene i landet, kommunegrupper og utvalgte kommuner som har deltatt i ulike tiltak.

Vi har benyttet tall på kommunenivå (tallene er altså basert på rapporterte tall for den enkelte kommune, ikke for den enkelte barneverntjeneste). Vi presenterer gjennomsnittstall for de ulike indikatorene etter kommunestørrelse og for hele landet samlet. Spesielt tallene for de minste kommunene må tolkes med varsomhet. Mange av de minste kommunene har så få barnevernssaker at SSB ikke publiserer deres tall. Dette kan medføre skjevheter i gjennomsnittsverdiene som presenteres i denne rapporten. Generelt vil det i små kommuner være stor naturlig variasjon i antall saker fra år til år, og en marginal økning eller reduksjon i saksmengde fra år til år vil innebære store endringer i tallene når vi ser saksmengde i forhold til antall barn og unge i kommunen.

På forhånd må vi understreke at vi ikke kan vite i hvilken grad endringer i nøkkeltall og variasjoner

mellom kommunene over tid er forårsaket av kompetansestrategien i seg selv. For det første tilsier tilfeldig variasjon og sosioøkonomiske eller demografiske endringer i kommunene at antall meldinger, undersøkelser og tiltak nødvendigvis må variere. Dette har vi i dette prosjektet ikke mulighet å kontrollere for.⁴³ For det andre kan en rekke andre faktorer føre til endringer i nøkkeltallene, for eksempel endringer i barnebefolkningens underliggende behov for hjelp fra barnevernet, organisatoriske endringer (f.eks. region- og kommunereformen) eller andre lokale eller nasjonale forhold som ikke har noe med kompetansestrategien å gjøre. Endringer i nøkkeltallene over tid, og i hvilken grad disse skyldes kompetansestrategien, må således tolkes med varsomhet, og vurderes i lys av andre generelle tendenser i det kommunale barnevernet.

7.1.2 Nøkkeltallene som benyttes

Nøkkeltall for saksgangen i barnevernet inkluderer:

- Andel barn med melding
- Andel meldinger behandlet etter mer enn 7 dager (fristbrudd)
- Andel meldinger til undersøkelse
- Andel barn med undersøkelse
- Andel fristbrudd i undersøkelsessaker
- Andel av undersøkelser som avsluttes ved at barneverntjenesten fatter vedtak eller sender saken med forslag til vedtak til fylkesnemnda⁴⁴
- Andel barn med barneverntiltak
- Fordeling av tiltak etter omsorgs- og hjelpetiltak
- Andel tilsynskrav i fosterhjem ikke oppfylt
- Andel oppfølging og kontroll av barn i fosterhjem ikke oppfylt
- Antall barn med akuttvedtak per 1000 barn

Nøkkeltall for utdanningsnivå i barneverntjenesten inkluderer:

- Antall stillinger med fagutdanning per 1000 barn
- Andel av årsverkene i det kommunale barnevernet med høgskole-/ universitetsutdanning

Nøkkeltall for organisering av barneverntjenesten inkluderer:

- Andelen tjenester i interkommunalt samarbeid
- Andelen tjenester organisert i NAV
- Andelen tjenester som har innført internkontroll

⁴³ Jf. bl.a. Bufdirs modell for ressursfordeling av midler mellom de regionale etatene i Bufetat. Der utgjør sosioøkonomiske variabler en vesentlig del av tildelingskriterier, basert på analyser som viser at slike kriterier har betydning for behovet for barneverntjenester i de ulike kommunene.

⁴⁴ Denne indikatoren publiseres ikke lenger på kommunenivå, bare på fylkesnivå. Vi planlegger å be SSB om å lage en tabell som viser disse tallene per kommune. Indikatoren drøftes derfor ikke i denne versjonen av rapporten.

I tillegg undersøker vi saksmengden i barnevernet målt ved antall barn med undersøkelse og/eller barneverntiltak i løpet av året per årsverk i den kommunale barneverntjenesten.

7.1.3 Nøkkeltallene gir indikasjoner på overordnet måloppnåelse

Dersom kompetansestrategien som helhet bidrar til et bedre barnevern bør vi se en endring i noen av disse nøkkeltallene. Vi forventer at nøkkeltallene vil antyde måloppnåelsen for kompetansestrategien på ulike måter. Hovedmålene med kompetansestrategien er:

- Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet
- God kvalitet over hele landet

I det følgende beskriver vi på hvilken måte de ulike nøkkeltallene kan forventes å illustrere effekter av kompetansestrategien når det gjelder tidligere hjelp, bedre hjelp, og redusert variasjon i kvalitet. Vi beskriver også hvordan vi har analysert nøkkeltallene i denne rapporten.

Tidligere hjelp

Målet om tidligere hjelp, enten i form av forebygging eller hjelp fra barnevernet, og i hvilken grad dette oppnås, kommer til uttrykk i flere av nøkkeltallene. For eksempel vil en nedgang i andelen fristbrudd gi en indikasjon på at saker i større grad behandles innen rimelig tid, noe som innebærer at barn får tidligere hjelp.

Videre kan andelen barn med melding reflektere i hvilken grad barneverntjenesten driver lokalt forebyggingsarbeid, for eksempel ved å ha aktiv kontakt med barnehager, skoler og helsestasjon. En økning i andelen barn med melding kan således indikere økt grad av forebygging, og dermed tidligere hjelp ved at barna fanges opp av barnevernet tidligere enn før.⁴⁵ Samtidig kan økning i antall meldinger medføre økt grad av fristbrudd i en periode før tjenesten har omstilt seg til økningen.

Økt grad av forebygging kan også gjenspeiles i antall undersøkelser og hvilke typer barneverntiltak som iverksettes. Flere undersøkelser og en økende andel hjelpetiltak vil også gjenspeile økt grad av forebygging. Dersom barn faktisk mottar tidligere hjelp forventer vi at andel barn med hjelpetiltak øker og at antall akutt saker reduseres.

Bedre hjelp og god kvalitet

Barnevernssaker innebærer som regel en stor belastning for alle i de berørte familiene. Meget forenklet er det derfor to suksesskriterier for det kommunale barnevernet: Undersøkelser bør ikke settes

⁴⁵ I senere rapporter vil vi også vurdere å se om alderssammensetning av barn som barnevernet har fått melding om endrer seg i løpet av strategiperioden. Tidligere

i gang i «utrensmål») og både gjennomgang av meldinger og undersøkelser bør gjennomføres på kortest mulig tid. Utviklingen i andel fristbrudd for meldinger og undersøkelser og andel av undersøkelsene som fører til barneverntiltak kan illustrere dette.

Vi forventer også at kvalitet kommer til syne gjennom nøkkeltall for utdanningsnivå i barneverntjenesten. Dersom andelen av årsverkene i det kommunale barnevernet med høgskole-/ universitetsutdanning øker, er det et tegn på kompetanseheving i tjenesten som kan forventes å gi utslag i økt kvalitet.

Videre kan de ulike nøkkeltallene for organisering av barneverntjenesten reflektere kvalitet. For eksempel kan en økt andel tjenester i interkommunalt samarbeid (noe som forventelig resulterer i mer robuste tjenester med flere medarbeidere) eller økt andel tjenester som har innført internkontroll, reflektere økt kvalitet i tjenesten.

Redusert variasjon i kvalitet

Målet om «god kvalitet over hele landet» reflekterer at man ikke alene ønsker å oppnå god kvalitet i tjenesten, men at målet også er å redusere variasjonen i kvalitet på tvers av de kommunale barneverntjenestene. Dersom dette målet nås kan man forvente å observere redusert variasjon i de ulike nøkkeltallene mellom kommunene.

Variasjonen kan undersøkes mellom ulike kommunegrupper (fordelt etter befolkningsstørrelse) ved å sammenligne gjennomsnittlig tall, og mellom kommuner i samme kommunegruppe ved å se på endringer i standardavvik over tid. Standardavvik er en statistisk indikator som reflekterer gjennomsnittlig avvik fra gjennomsnittet. Et høyt standardavvik for et gitt nøkkeltall (f.eks. andelen barn med melding) reflekterer at det er store variasjoner mellom kommuner når det gjelder dette nøkkeltallet. Dersom standardavviket reduseres over tid, vil det kunne gjenspeile at variasjonen er redusert.

Dette innebærer at vi vil følge nøkkeltallene som vi har beskrevet ovenfor over tid, både med henhold til gjennomsnittstall, variasjoner – og i senere evalueringer også for kommuner avhengig av hvilke tiltak i strategien de har deltatt i.

7.2 Trafikklysindikatorer

«Trafikklys-systemet» innebærer at Bufdir gjennomgår tre indikatorer for å vurdere risikobildet i kommunens barnevern: andel fristbrudd i undersøkelsessaker, andel tilsyn i fosterhjem som ikke er oppfylt, og andel

hjelp (bør) innebære at flere meldinger fanger opp yngre barn.

oppfølging i kontroll i fosterhjem som ikke er oppfylt. Basert på disse indikatorene plasseres tjenestene i rød, grønn eller gul kategori.

Dersom målene i kompetansestrategien nås, forventer vi gjennomsnittstall for de tre trafikklysendikatorer reduseres over tid, og at variasjonene mellom kommuner reduseres. Vi forventer at en slik eventuell effekt vil skyldes de samlede tiltakene i kompetansestrategien, og ikke nødvendigvis et spesifikt enkelttiltak.

I både læringsnettverk og dialogmøter har det vært fokus på fosterhjemsarbeid, noe som kan tenkes å bidra til en lavere andel tilsyn og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt. Fra 2019 er det satt spesielt fokus på disse problemstillingene.⁴⁶ Vi forventer derfor at nøkkeltallene som illustrerer avvik med henhold til tilsyn og oppfølging/veiledning av fosterhjem reduseres i løpet av strategiperioden.

Andel fristbrudd i undersøkelsessaker

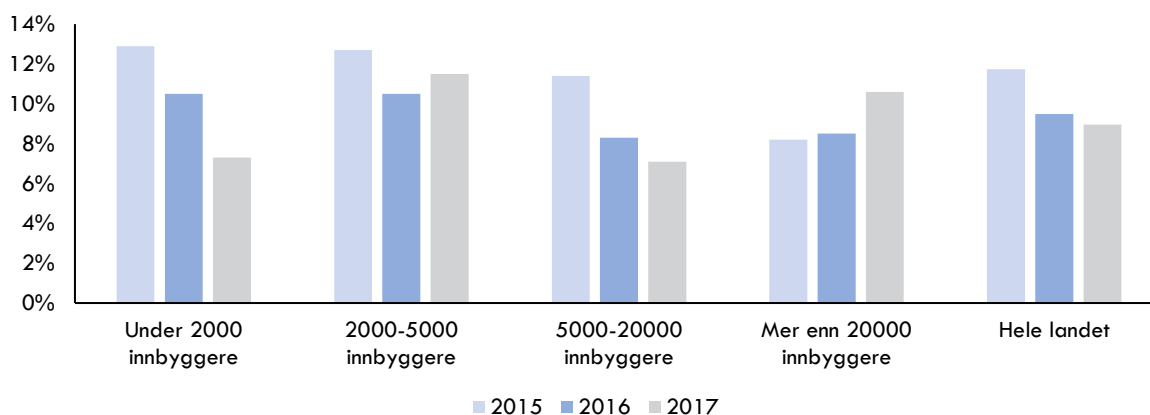
I henhold til barnevernloven § 6-9 skal undersøkelser gjennomføres snarest og innen 3 måneder. I særlige tilfeller kan fristen utvides til 6 måneder. En slik

utvidelse må godkjennes av fylkesmannen. Undersøkelser som har tatt lengre tid enn 3 måneder, og i noen tilfeller lenger enn 6 måneder, defineres som fristbrudd.

Figur 7-1 viser andelen fristbrudd i avsluttede undersøkelsessaker, per første halvår. En høy andel fristbrudd i undersøkelsessaker kan blant annet skyldes utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet, mangelfulle rutiner og svak internkontroll. Det kan også skyldes at tjenestene har komplekse saker som tar tid. Indikatoren beregner kun tid brukt på undersøkelsen og sier ingenting om kvaliteten på undersøkelsen.

For landet som helhet har andelen fristbrudd gått fra 11,7 prosent i 2015 til 9 prosent i 2017. Mellom kommunene varierer andelen imidlertid betydelig i alle år, fra 0 til 100 prosent. Andelen fristbrudd var høyest blant de minste kommunene i 2015. I kommunene med færre enn 2000 innbyggere har denne andelen sunket frem til 2017. I 2017 er andelen fristbrudd høyest blant kommunene med 2000-5000 innbyggere, etterfulgt av de største kommunene (>20 000 innbyggere).

Figur 7-1: Andel fristbrudd i undersøkelsessaker, etter kommunistørrelse

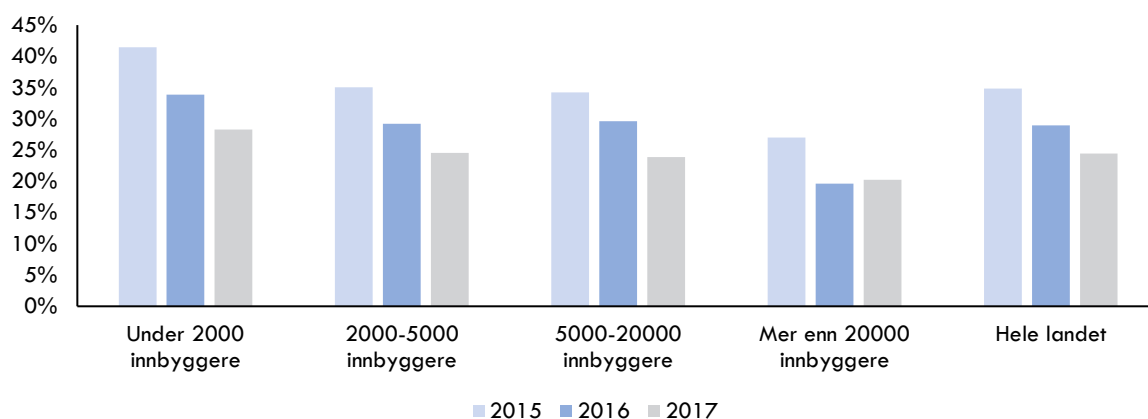


Kilde: Barnevern kommunemonitor, Bufdir og SSB tabell 07459. Tallene er for 1. halvår, dvs. per 30.06. Antall observasjoner for henholdsvis 2015, 2016 og 2017; under 2000 innbyggere = 95, 95, 95; 2000-5000 innbyggere = 127, 127, 127; 5000-20 000 innbyggere = 144, 143, 142; mer enn 20 000 innbyggere = 52, 53, 55; hele landet = 418, 418, 419.

⁴⁶ I 2019 er bevilget egne midler til utviklingsprosjekter som skal styrke kommunenes oppfølging og veiledning av fosterhjem (jf. Bufdirs reviderte retningslinjer og for

etablering av læringsnettverk og for tildeling av tilskudd til utviklingsprosjekter våren 2019).

Figur 7-2: Andel tilsynskrav i fosterhjem ikke oppfylt



Kilde: Barnevern kommunemonitor, Bufdir og SSB tabell 07459. Note: Antall observasjoner for henholdsvis 2015, 2016 og 2017 (og evt. antall obs. med manglende data); under 2000 innbyggere = 68 (mangler 26), 73 (mangler 21), 79 (mangler 15); 2000-5000 innbyggere = 112 (mangler 19), 122 (mangler 9), 124 (mangler 7); 5000-20 000 innbyggere = 134 (mangler 14), 140 (mangler 7), 142 (mangler 2); mer enn 20 000 innbyggere = 50 (mangler 5), 52 (mangler 4), 54 (mangler 3); hele landet = 364, 387, 399.

Andel tilsynskrav i fosterhjem ikke oppfylt

Figur 7-2 viser andel tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt, det vil si andelen barn som ikke har fått fire (eventuelt to i spesielle tilfeller) tilsynsbesøk fra fosterhjems kommunen i løpet av et år. Indikatoren viser ikke hvor mange tilsynsbesøk som er gjennomført. Det vil være brudd på lovkravet både dersom det ikke er gjennomført tilsyn overhodet siste år, men også dersom det er gjennomført tre tilsyn siste år og det fjerde tilsynet er planlagt uken etter rapporteringstidspunktet.

For landet som helhet har andel tilsynskrav som ikke er oppfylt gått ned fra 34 prosent i 2015 til 25 prosent i 2017. Mellom kommunene varierer andelen fra 0 til 100 prosent. Gjennomsnittlig andel tilsynskrav som ikke er oppfylt er høyest i de minste kommunene, men særlig i disse kommunene ser vi en betydelig reduksjon i ikke oppfylte tilsynskrav.

Andel barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav

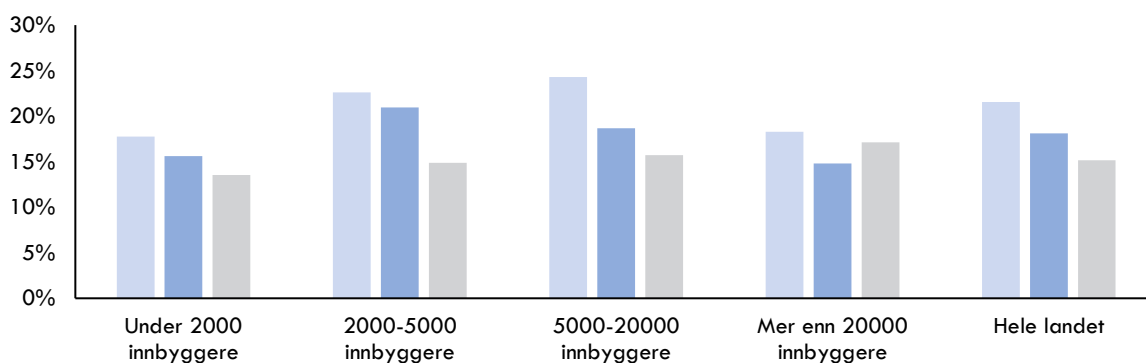
Figur 7-3 viser andelen barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging og kontroll i tråd med lovkrav. Dette omfatter andelen barn som ikke har fått fire (eventuelt to i særlige tilfeller der barnet har bodd i samme fosterhjem i mer enn to år) oppfølgingsbesøk fra den kommunale barneverntjenesten, blant barn under 18 år som har bodd i fosterhjem i over ett år og som kommunen har oppfølgings- og kontrollansvar for. Indikatoren må ikke forveksles med tilsyn i fosterhjem.⁴⁷

For landet som helhet har andelen oppfølgingsbrudd gått ned fra 22 prosent i 2015 til 15 prosent i 2017. Mellom kommunene varierer andelen imidlertid fra 0 til 100 prosent. Gjennomsnittlig andel oppfølgingsbrudd var lavest i de minste kommunene i perioden 2015-2017. I 2015 var gjennomsnittlig andel høyest i kommuner med mellom 5000 og 20 000 innbyggere, mens den var høyest i kommuner med 2000-5000 innbyggere i 2016, i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere i 2017.

⁴⁷ Barn som er under barneverntjenestens omsorg og bor i fosterhjem har krav på oppfølging fra barneverntjenesten for å sikre at de får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Oppfølging er dermed et krav til barneverntjenesten i

kommunen som har ansvaret for barnet. Dette kan være fosterhjem som ligger i en annen kommune. Kommunen der fosterhjemmet ligger har ansvar for å føre tilsyn med at det enkelte barn får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet.

Figur 7-3: Andel oppfølging og kontroll av barn i fosterhjem ikke oppfylt



Kilde: Barnevern kommunemonitor, Bufdir og SSB tabell 07459. Note: Antall observasjoner for henholdsvis 2015, 2016 og 2017 (og evt. antall obs. med manglende data); under 2000 innbyggere = 95, 95, 95; 2000-5000 innbyggere = 127 (mangler 4), 127 (mangler 4), 127 (mangler 4); 5000-20 000 innbyggere = 144 (mangler 4), 143 (mangler 4), 142 (mangler 2); mer enn 20 000 innbyggere = 52 (mangler 3), 53 (mangler 3), 54 (mangler 3); hele landet = 418, 418, 418.

7.3 Meldinger

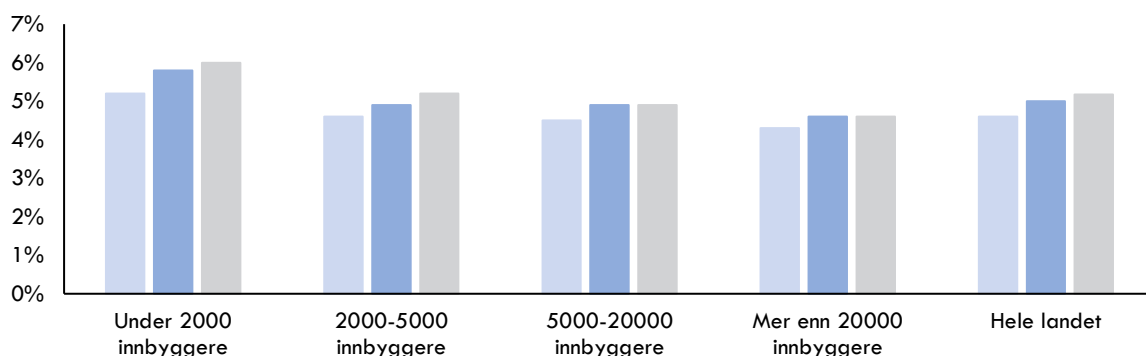
Saksgangen i barnevernet starter med en bekymringsmelding fra andre instanser eller privatpersoner. Indikatoren andel barn med melding sier noe om hvor hyppig andre instanser og privatpersoner melder bekymring for ett eller flere barns omsorgssituasjon. Indikatoren sier ikke noe om barneverntjenestens vurdering av bekymringsmeldingen, eller om innholdet er alvorlig eller ikke. Når barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding skal den snarest, og senest innen en uke, gjennomgå meldingen og vurdere om den gir grunnlag for nærmere undersøkelse etter barnevernloven.

Andel barn med melding

Figur 7-4 viser andelen barn med melding i forhold til barnebefolkningen (0-17 år), etter kommunistørrelse. For hele landet ligger gjennomsnittlig andel barn med melding på mellom 4,6 og 5,2 prosent i perioden 2015-2017. På tvers av kommunene og i løpet av perioden varierer andelen mellom i overkant av 1 prosent og i underkant av 17 prosent.

Den gjennomsnittlige andelen barn med melding er høyest blant de minste kommunene (under 2 000 innbyggere), og lavest blant de største kommunene (mer enn 20 000 innbyggere). Andelen øker jevnt i perioden 2015 til 2017, særlig i de minste kommunene (med inntil 5000 innbyggere). I alle kommunegruppene har andel barn som har vært omfattet av en bekymringsmelding økt fra 2015 til 2017.

Figur 7-4: Gjennomsnittlig andel barn 0-17 år med melding, etter kommunistørrelse



Kilde: Barnevern kommunemonitor, Bufdir og SSB tabell 07459. Note: Antall observasjoner for henholdsvis 2015, 2016 og 2017 (og evt. antall obs. med manglende data); under 2000 innbyggere = 75 (mangler 19), 83 (mangler 11), 77 (mangler 17); 2000-5000 innbyggere = 131 (mangler 1), 131, 130; 5000-20 000 innbyggere = 148, 147, 144; mer enn 20 000 innbyggere = 55, 56, 57; hele landet = 409, 417, 408.

Dersom kompetansestrategien fører til tidligere hjelp for barn, kan dette komme til uttrykk ved en høyere andel barn og helst flere yngre barn med melding. Årsaken til at eventuelt flere instanser og personer

sender en bekymringsmelding til barnevernet kan være at barneverntjenesten har vært mer synlig overfor skoler, barnehager, helsestasjoner o.l., samt befolkningen generelt. Kompetansestrategien kan

forventes å bidra til dette på flere måter. For eksempel kan kompetansedeling og utviklingsprosjekter i læringsnettverk stimulere til forebyggende arbeid. Dette kan forhåpentlig vise seg i at en større andel av meldingene gjelder småbarn og at meldingene i større grad kommer fra instanser som har kontakt med småbarn. Det er imidlertid ikke gitt at økt fokus på forebygging vil medføre flere meldinger, da forebygging også kan være rettet inn på andre områder.

Andel meldinger behandlet etter mer enn 7 dager

Når barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding om ett eller flere barn, skal den snarest og senest innen én uke gjennomgå meldingen og vurdere om den gir grunnlag for en nærmere undersøkelse etter barnevernloven. Figur 7-5 viser andel meldinger som behandles etter mer enn 7 dager, det vil si andelen fristbrudd ved behandling av meldinger.

Gjennomsnittlig andel meldinger som behandles etter mer enn 7 dager utgjorde mellom 1,4 og 2,2 prosent for hele landet i perioden 2015-2017.

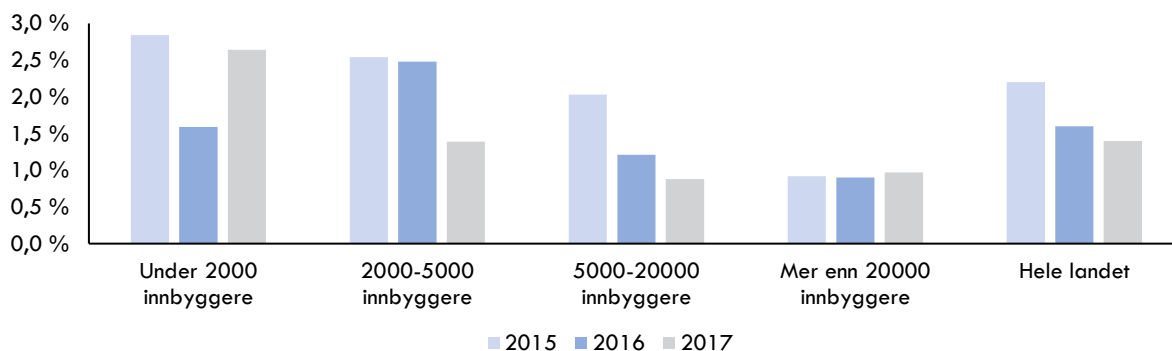
Gjennomsnittlig andel meldinger som behandles etter mer enn 7 dager var høyest blant de minste kommunene, og var fallende med økende

kommunestørrelse. Andelen varierte på tvers av kommunene, fra 0,1 prosent til 75 prosent (i 2015). Variasjonen var mindre i 2018, da andelen varierte fra 0,1 til 25 prosent på tvers av kommunene. Antallet observasjoner varierer imidlertid med kommunestørrelse, med færrest observasjoner i kategorien «under 2000 innbyggere».

Den store spredningen i andel meldinger behandlet etter mer enn 7 dager illustrerer at enkelte kommuner har en betydelig høyere andel fristbrudd for behandling av meldinger enn landet som helhet. Disse avvikene påvirker gjennomsnittstallene i de ulike kommunegruppene. Små kommuner (< 5000 innbyggere) har i gjennomsnitt en betydelig høyere andel meldinger som ikke behandles innen 7 dager. Dette kan delvis forklares ved at vi ser på andelstall, slik at en marginal økning i fristbrudd vil medføre en betydelig økning i andel fristbrudd i en liten kommune med få meldinger.

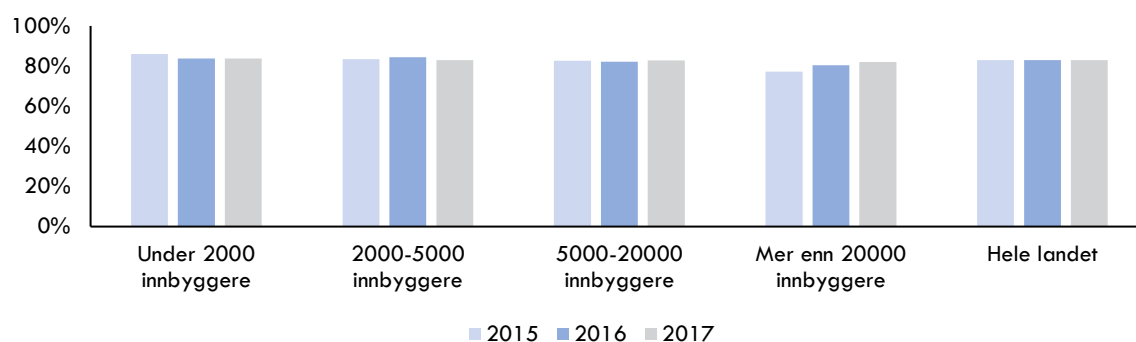
Dersom kompetansestrategien fører til tidligere og bedre hjelp til barn over hele landet, forventer vi at andelen meldinger behandlet etter mer enn 7 dager reduseres over tid, og at variasjonene mellom kommuner reduseres.

Figur 7-5: Gjennomsnittlig andel meldinger behandlet etter mer enn 7 dager, etter kommunestørrelse



Kilde: SSB, tabell 12189 og tabell 07459. Note: Antall observasjoner for henholdsvis 2015, 2016 og 2017 (og evt. antall obs. med manglende data); under 2000 innbyggere = 90 (mangler 4), 94, 93 (mangler 1); 2000-5000 innbyggere = 131, 131, 130 (mangler 1); 5000-20 000 innbyggere = 148, 147, 144; mer enn 20 000 innbyggere = 55, 56, 57; hele landet = 424, 428, 424.

Figur 7-6: Gjennomsnittlig andel meldinger til undersøkelse, etter kommunestørrelse



Kilde: SSB, tabell 12189 og SSB tabell 07459. Note: Antall observasjoner for henholdsvis 2015, 2016 og 2017 (og evt. antall obs. med manglende data); under 2000 innbyggere = 86 (mangler 8), 94, 93 (mangler 1); 2000-5000 innbyggere = 130 (mangler 1), 131, 130 (mangler 1); 5000-20 000 innbyggere = 147 (mangler 1), 147, 144; mer enn 20 000 innbyggere = 55, 56, 57; hele landet = 418, 428, 424.

7.4 Undersøkelser

I henhold til lov om barneverntjenester §4-3 skal undersøkelser iverksettes i løpet av 3 måneder (se fristbrudd i undersøkelsessaker, figur 4-4). Antall barn med undersøkelse illustrerer hvor mange barn som er i kontakt med barneverntjenestens første trinn i saksbehandlingen i løpet av året.

Vi ser her på to indikatorer knyttet til undersøkelser: andel meldinger til undersøkelse og andel barn av barnebefolkningen med undersøkelse.

Andelen meldinger som går til undersøkelse må sees i sammenheng med utviklingen i andelen barn med melding. Dersom barnevernet mottar flere bekymringsmeldinger fordi terskelen for å sende melding reduseres, vil andelen meldinger som går til undersøkelse reduseres dersom barnevernet ikke samtidig også reduserer terskelen for å iverksette undersøkelse. Samtidig må noe av hensikten med flere meldinger være at man også treffer flere barn som har behov for undersøkelse. Økning i meldinger bør derfor også medføre noe økning i antall undersøkelser.

Samlet sett forventer vi derfor at kompetansehevingen bidrar til økning i antall undersøkelser som andel av barnebefolkningen, men at andelen meldinger som går til undersøkelse kan tenkes å falle noe dersom antall meldinger øker.

Over tid forventer vi også at et likere barnevern over hele landet, alt annet gitt, fører til mindre variasjon mellom kommunene, både i andel meldinger som undersøkes og barnas alder i undersøkelsene.

Andelen meldinger til undersøkelse

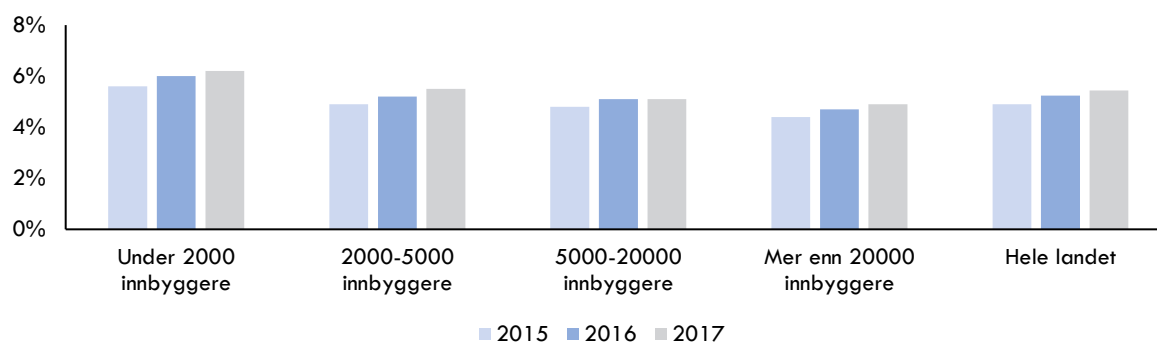
Figur 7-6 viser gjennomsnittlig andel meldinger som går til undersøkelse. Den gjennomsnittlige andelen er stabil på tvers av kommunestørrelse og år. For hele landet er gjennomsnittlig andel om lag 83 prosent i perioden 2015-2017. Mellom kommunene finner vi imidlertid rimelig store variasjoner, fra en andel meldinger som undersøkes på 20 prosent i en kommune i 2016, til kommuner der 100 prosent av meldingene førte til en undersøkelse.

Andel barn med undersøkelse

Figur 7-7 viser andel barn med undersøkelse i forhold til barnebefolkning (0-17 år), etter kommunestørrelse. På landsbasis ligger andelen barn med undersøkelse på mellom 4,9 og 5,4 prosent i perioden 2015-2017. Mellom kommunene varierer denne andelen fra omtrent 1 til mellom 14 og 23 prosent på landsbasis. Andelen barn med undersøkelse er høyest blant de minste kommunene, og lavest blant de største kommunene. I de minste kommunene ser vi, på samme måte som for andel barn med en bekymringsmelding, en jevn økning av barn som er berørt av en barnevernsundersøkelse i løpet av de tre årene.

Figur 4-7 illustrerer en økning i antall barn som har vært omfattet av en barnevernsundersøkelse fra 2015 til 2017 i alle kommunegrupper. Dette er i tråd med utviklingen i antall bekymringsmeldinger (jf. figur 4-4). Antall barn som er omfattet av undersøkelser beskriver imidlertid ikke hvor mange av barna som etter undersøkelsen får/har fått tiltak i regi av barneverntjenesten. I de senere rapportene i denne evalueringen vil vi følge med på utvikling av andel barnevernsundersøkelser som fører til tiltak.

Figur 7-7: Gjennomsnittlig andel barn 0-17 år med undersøkelse, etter kommunistørrelse



Kilde: SSB, tabell 12286. Note: Antall observasjoner for henholdsvis 2015, 2016 og 2017 (og evt. antall obs. med manglende data); under 2000 innbyggere = 79 (mangler 15), 84 (mangler 10), 77 (mangler 17); 2000-5000 innbyggere = 131, 131, 130 (mangler 1); 5000-20 000 innbyggere = 148, 147, 144; mer enn 20 000 innbyggere = 55, 56, 57; hele landet = 413, 418, 408.

7.5 Tiltak

Andel undersøkelser som avsluttes med tiltak (enten med vedtak fra barneverntjenesten eller i fylkesnemnda) vil kunne si noe om «terskler» for iverksetting av undersøkelser og resultater av undersøkelsene i de ulike kommunene. Et «likere barnevern i hele landet» kan innebære at variasjonene i andel av undersøkelsene som avsluttes med tiltak reduseres.

Barnevernstiltak er en rekke ulike tiltak som iverksettes for å ivareta barns omsorgsbehov. Barnevernet kan sette inn ulike hjelpetiltak for å øke foreldrekompetansen, kompensere for mangler i omsorgen, eller avlaste foreldrene. I tilfeller der barnevernet foreslår plassering i et fosterhjem eller en barneverninstitusjon fattes vedtaket av fylkesnemnda.

Andelen barn med tiltak

Figur 7-8 viser andelen barn i alderen 0-17 år med barnevernstiltak, etter kommunistørrelse. For landet som helhet ligger andelen på omtrent 4 prosent i perioden 2015-2017, og varierer mellom kommunene fra omtrent 1 prosent til 20 prosent. Andelen barn med tiltak fra barnevernet er høyere i de minste kommunene og lavere i de største kommunene.

Andelen barn med barnevernstiltak gjenspeiler trolig underliggende behov for hjelp i barnebefolkningen, og det vil derfor være vanskelig å vurdere hvorvidt eventuell redusert variasjon skyldes likere praksis på tvers av kommunene som følge av kompetansestrategien, eller endringer i barnebefolkningens

behov. For landet samlet sett forventer vi likevel at kompetansestrategien, i den grad den bidrar til tidligere og bedre hjelp, fører til at flere familier mottar hjelpetiltak for å forebygge omsorgssvikt. Totalt sett forventer vi derfor en økning i andel barn med tiltak.

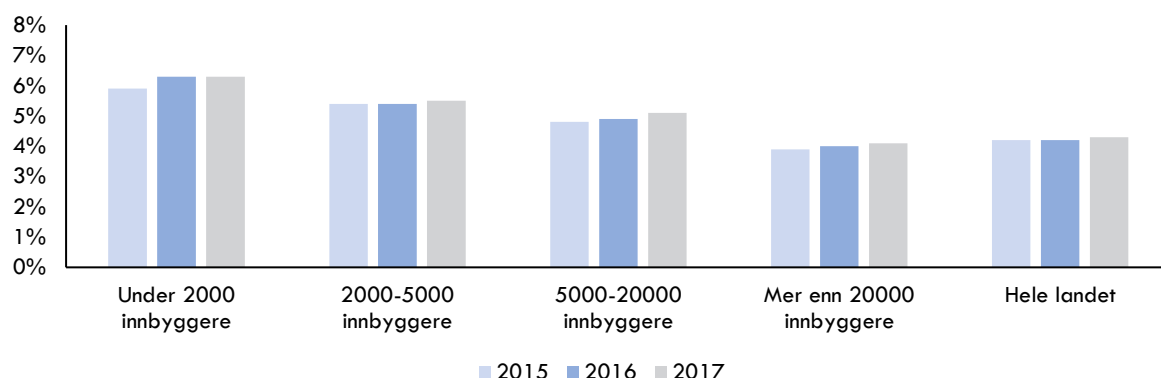
Fordeling av hjelpe- og omsorgstiltak

Figur 7-9 viser fordelingen av hjelpe- og omsorgstiltak i 2017 etter kommunistørrelse. I 2017 var andelen hjelpetiltak høyere i større kommuner enn i mindre kommuner. Dette betyr ikke nødvendigvis at små kommuner har lavere bruk av hjelpetiltak i forhold til omsorgstiltak, da det er flere av de små kommunene som det mangler data for. Dette er trolig kommuner med svært lave antall omsorgstiltak. Statistikken for små kommuner kan dermed tenkes å være noe skjev for små kommuner, slik at andelen omsorgstiltak fremstår overrapportert.

På landsbasis var andelen hjelpetiltak 78 prosent i 2017, med en spredning fra laveste verdi på 36 prosent til høyeste verdi på 95 prosent. Andelen hjelpetiltak for landet som helhet har vært stabil i perioden 2015-2017.

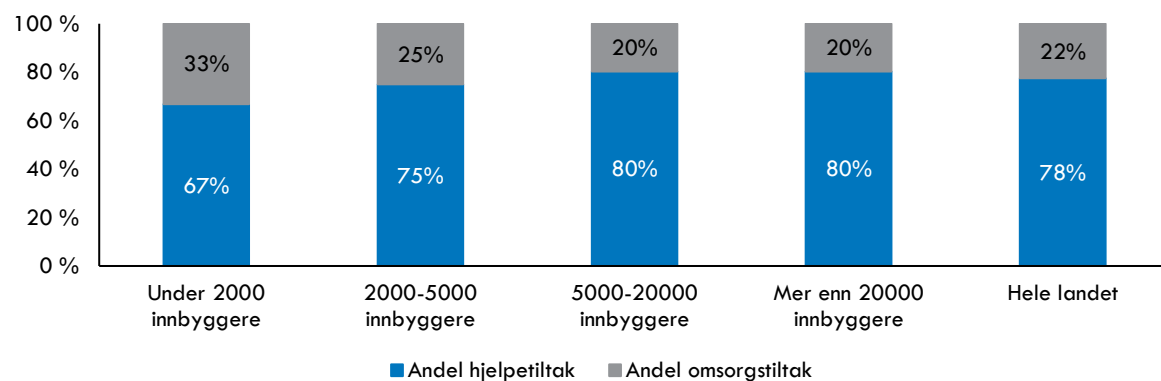
Dersom kompetansestrategien bidrar til tidligere hjelp i barnevernet forventer vi at det kommer til syne gjennom en økende andel hjelpetiltak. For eksempel kan læringsnettverk stimulere til utvikling av nye hjelpetiltak som tas i bruk. Generell kvalitetsheving og fokus på forebygging som følge av de samlede tiltakene i kompetansestrategien bør også stimulere til økt bruk av hjelpetiltak i forhold til omsorgstiltak.

Figur 7-8: Andel barn med barneverntiltak, etter kommunestørrelse



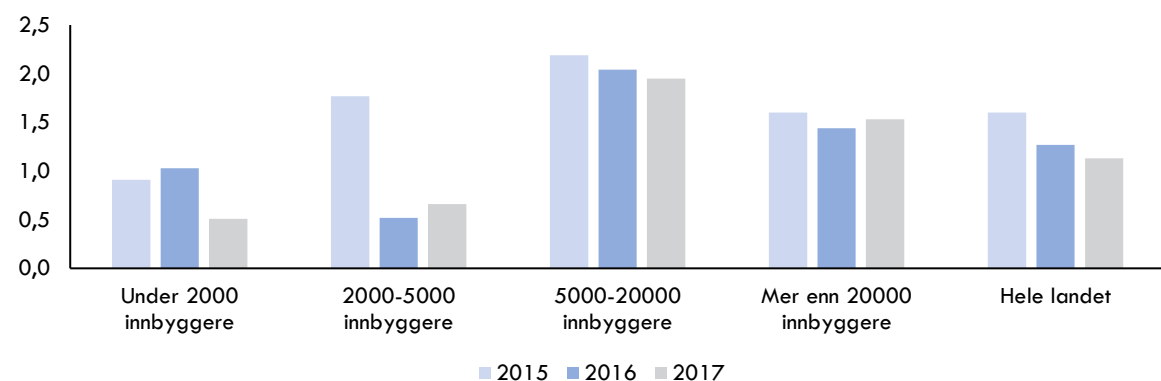
Kilde: Barnevern kommunemonitor, Bufdir og SSB tabell 07459. Note: Andelen er beregnet basert på antall barn med tiltak i løpet av året. Antall observasjoner for henholdsvis 2015, 2016 og 2017 (og evt. antall obs. med manglende data); under 2000 innbyggere = 83 (mangler 11), 79 (mangler 15), 82 (mangler 12); 2000-5000 innbyggere = 131, 131, 130 (mangler 1); 5000-20 000 innbyggere = 148, 147, 144; mer enn 20 000 innbyggere = 55, 56, 57; hele landet = 417, 413, 413.

Figur 7-9: Fordeling av tiltak etter omsorgs- og hjelpetiltak, etter kommunestørrelse (2017)



Kilde: SSB tabell 12276 og SSB tabell 07459. Note: Antall observasjoner (og evt. antall obs. med manglende data); under 2000 innbyggere = 28 (mangler 66); 2000-5000 innbyggere = 98 (mangler 33); 5000-20 000 innbyggere = 138 (mangler 6); mer enn 20 000 innbyggere = 57; hele landet = 321.

Figur 7-10: Antall barn med akuttvedtak per 1000 barn 0-17 år, etter kommunestørrelse



Kilde: Bufdir og SSB tabell 07459. Note: Antall observasjoner for henholdsvis 2015, 2016 og 2017 (og evt. antall obs. med manglende data); under 2000 innbyggere = 76 (mangler 20), 73 (mangler 23), 78 (mangler 18); 2000-5000 innbyggere = 90 (mangler 41), 84 (mangler 47), 76 (mangler 55); 5000-20 000 innbyggere = 82 (mangler 66), 93 (mangler 54), 78 (mangler 66); mer enn 20 000 innbyggere = 51 (mangler 4), 51 (mangler 5), 49 (mangler 8); hele landet = 299, 301, 281.

Antall barn med akuttvedtak

Figur 7-10 viser antall barn med akuttvedtak per 1000 barn i alderen 0-17 år, etter kommunestørrelse. For landet som helhet er gjennomsnittlig antall akuttvedtak per 1000 barn i alderen 0-17 år 1,1 vedtak i 2017. Antallet varierer fra 0 til mellom 25 og 32 vedtak per 1000 barn i perioden 2015-2017.

I tolkningen av disse tallene må vi ta hensyn til at manglende data trolig medfører skjevheter i gjennomsnittsverdiene og disse skjevhetene får ulik effekt i de ulike kommunegruppene. Kommuner med mellom ett og tre akuttvedtak per år vil fremkomme som manglende observasjoner. Dersom gruppen av mellomstore kommuner har ett eller flere akuttvedtak, vil den gjennomsnittlige andelen akuttvedtak overrapporteres når kommunene med færrest akuttvedtak utgår. Dersom de små kommunene i hovedsak har mellom null og tre akuttvedtak vil den gjennomsnittlige andelen akuttvedtak underrapporteres når kommunene med flere enn null akuttvedtak utgår. Tallene gir dermed ikke direkte grunnlag for å si hvorvidt andelen barn med akuttvedtak varierer med kommunestørrelse.

Vi forventer at tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet vil komme til uttrykk gjennom færre akuttvedtak, både ved at økt forebygging hindrer behov for akuttvedtak og ved at eventuelle tiltak iverksettes før sakene blir akutte.

7.6 Store variasjoner i meldinger, undersøkelser og tiltak

Tabellene 4-1 til 4-3 illustrerer de betydelige forskjellene i saksmengden, ikke bare mellom kommunegrupper men også mellom kommunene innen hver gruppe.

Spesielt mellom de minste kommunene er det store forskjeller med hensyn til hvor stor andel av barn og unge som har fått en bekymringsmelding i 2017 (Tabell 7-1). Et høyt standardavvik (3,01) og en variasjon fra 1,50 til 15,80 prosent av barn og unge med bekymringsmelding illustrerer dette.

Tabell 7-1: Andel barn med melding i 2017

Kommune- størrelse	N	Gj.snitt	Std. avvik	Min.	Maks.
< 2000	77	6,02	3,10	1,33	16,80
2000- 5000	130	5,20	1,94	1,17	11,20
5000- 20 000	144	4,92	1,32	2,28	8,96
>20 000	57	4,64	0,85	2,80	6,69
Hele landet	408	5,18	1,98	1,17	16,80

Kilde: Barnevern kommunemonitor, Bufdir og SSB tabell 07459.
Note: N angir antall observasjoner; Gj.snitt angir gjennomsnittlig andel (prosent); Std. avvik angir standardavvik (prosent); Min. og maks. angir minimum og maksimum andel (prosent) på tvers av kommunene i hver kategori.

Også når det gjelder andel barn som i 2017 har vært omfattet av en barnevernundersøkelse finner vi at variasjonene er størst blant de minste kommunene (Tabell 7-2). I denne gruppen finner vi både kommunen med den laveste andelen barn med undersøkelse (1,5 prosent) og kommunen med den høyeste andelen (15,8 prosent).

Gjennomgående er det imidlertid høy sammenheng mellom andel barn og unge som det er meldt bekymring for og andel som er omfattet av en undersøkelse (der vi finner en korrelasjonskoeffisient på 0,91).

Tabell 7-2: Andel barn med undersøkelse i 2017

Kommune- størrelse	N	Gj.snitt	Std. avvik	Min.	Maks.
< 2000	77	6,22	3,01	1,50	15,80
2000- 5000	130	5,53	1,99	1,70	12,30
5000-20 000	144	5,15	1,43	2,20	9,60
>20 000	57	4,87	0,98	3,10	7,20
Hele landet	408	5,43	2,00	1,50	15,80

Kilde: Barnevern kommunemonitor, Bufdir og SSB tabell 07459.
Note: N angir antall observasjoner; Gj.snitt angir gjennomsnittlig andel (prosent); Std. avvik angir standardavvik (prosent); Min. og maks. angir minimum og maksimum andel (prosent) på tvers av kommunene i hver kategori.

De minste kommunene har i gjennomsnitt den høyeste andelen barn som er omfattet av barneverntiltak, men viser også størst variasjon, mens det er minst variasjon mellom de største kommunene (Tabell 7-3).

Tabell 7-3: Andel barn med tiltak i 2017

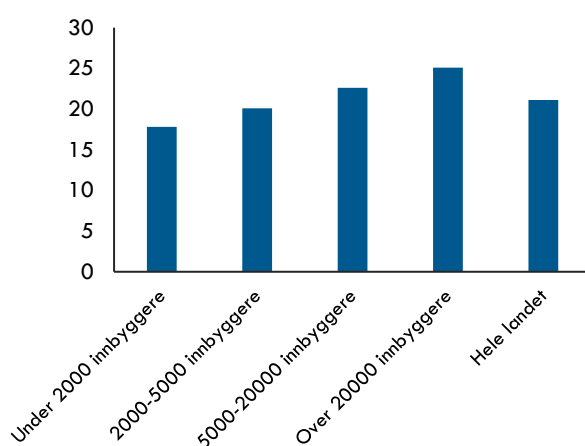
Kommune- størrelse	N	Gj.snitt	Std. avvik	Min.	Maks.
< 2000	82	6,26	3,36	1,95	16,35
2000- 5000	130	5,44	1,93	1,94	11,44
5000-20 000	144	5,05	1,34	2,32	9,74
>20 000	57	4,13	0,75	2,12	5,71
Hele landet	413	5,28	2,11	1,94	16,35

Kilde: Barnevern kommunemonitor, Bufdir og SSB tabell 07459. Note: N angir antall observasjoner; Gj.snitt angir gjennomsnittlig andel (prosent); Std. avvik angir standardavvik (prosent); Min. og maks. angir minimum og maksimum andel (prosent) på tvers av kommunene i hver kategori.

7.7 Saksmengde

Flere av aktørene vi intervjuet i forbindelse med evalueringen av læringsnettverk og dialogmøter kommenterte at en av utfordringene for barnevernarbeidet er et misforhold mellom saksmengde og bemanning i de kommunale barneverntjenestene. For å undersøke dette kvantitativt har vi sammenlignet statistikk for antall årsverk i tjenesten med antall barn i kommunene som var omfattet av en barnevernsundersøkelse og/eller et barnevernstiltak (Figur 7-11). SSB publiserte KOSTRA-tall for antall barn i kommunene som var omfattet av en barnevernsundersøkelse og/eller et barnevernstiltak frem til og med 2016. Vi har derfor benyttet 2016-tall for å undersøke saksmengden i barnevernet.

Figur 7-11: Antall barn med undersøkelse og/eller barneverntiltak i løpet av året per årsverk til saksbehandling i den kommunale barneverntjenesten (2016)



Kilde: SBB tabell 08845 og tabell 07459. Note: Årsverk til saksbehandling er basert på funksjon 244. Antall observasjoner: under 2000 innbyggere = 94; 2000-5000 innbyggere = 131; 5000-20000 innbyggere = 147; mer enn 20 000 innbyggere = 56; hele landet = 428.

Gjennomsnittlig antall barn med undersøkelse og/eller tiltak i løpet av året per årsverk i barnevernet varierte fra 17,8 i de minste kommunene til 25,1 i de største kommunene (Figur 7-11). Tallene tyder således på at saksmengden per årsverk var størst i de største kommunene. Dette er naturlig, da store tjenester kan dra nytte av stordriftsfordeler i tjenesteutførelsen (eksempelvis knyttet til administrasjon og spesialisert saksbehandling). Det var imidlertid store variasjoner mellom kommunene, og antallet varierte fra 3 til 161 på tvers av landets kommuner (standardavvik: 13,5).

Kompetansesatsingen har som mål å føre til bedre og tidligere hjelp til barn over hele landet, først og fremst gjennom tiltak som øker kompetansen til den enkelte medarbeider/medarbeidergruppe og ikke ved en økning i antall ansatte. Som nevnt tidligere i kapittel 4 forventer vi at kompetansesatsingen bør gi en økning i antall meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak, og samtidig en reduksjon i antall alvorlige tiltak. Økt fokus på forebygging vil medføre en økning i arbeidsmengde (antall saker), samtidig som en forventet reduksjon i alvorlige sakstiltak isolert sett kan gi redusert arbeidsmengde per sak. Totalt sett forventer vi derfor en økning i antall barn med undersøkelse og/eller tiltak per årsverk.

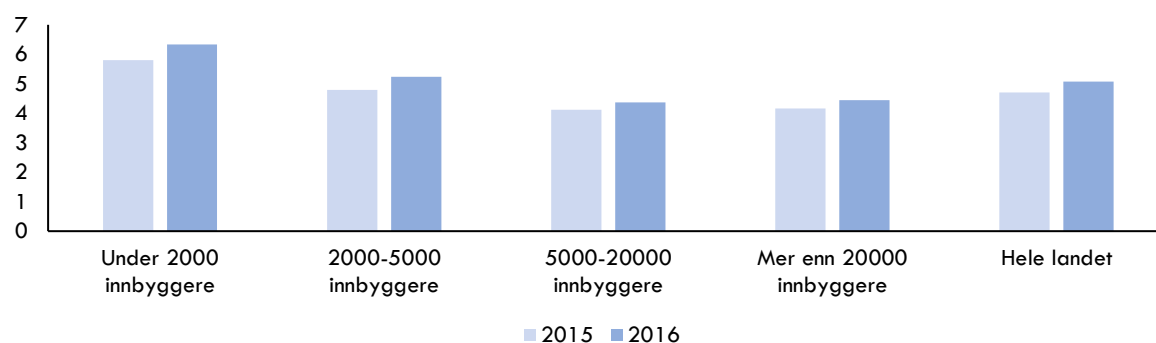
På den annen side kan deler av satsingen også tenkes å føre til flere årsverk i tjenestene, dersom økt fokus på barneverntjenesten synliggjør behov for økte ressurser. I intervjuene møtte vi to barnevernledere som kommenterte at dialogmøtet førte til bedre forståelse for barnevernets utfordringer i kommunens ledelse. Dette resulterte i de to tilfellene i at barnevernet ble styrket med nye stillinger. Dette setter disse tjenester i stand til å styrke arbeidet med undersøkelser og iverksetting og oppfølging av tiltak – altså bedre tjenester. Et slikt tilfelle vil imidlertid trolig vises ved færre barn med undersøkelse og/eller tiltak per årsverk. Vi tror likevel at det er et fåtall av tjenestene som vil få økt ressurstilgang som følge av kompetansestrategien. På nasjonalt nivå forventer vi derfor at kompetansestrategien vil føre til økt saksmengde per årsverk, gjennom at barnevernet når flere barn, at lettere tiltak erstatter tyngre tiltak og at bedre styring og ledelse gjør at tjenesten arbeider mer effektivt med sakene.

7.8 Utdanning

I gjennomsnitt hadde barnevernet 4,7-5,1 stillinger med fagutdanning per 1000 barn (0-17 år) i årene 2015 og 2016 (Figur 4-12). Gjennomsnittlig antall stillinger med fagutdanning per 1000 barn var høyest i små kommuner (under 2000 innbyggere), hvor gjennomsnittlig antall stillinger var 6,3 (og varierte fra 0 til 14,6) i 2016. I samme år var antall stillinger med fagutdanning lavest i kommuner med mer enn 5000

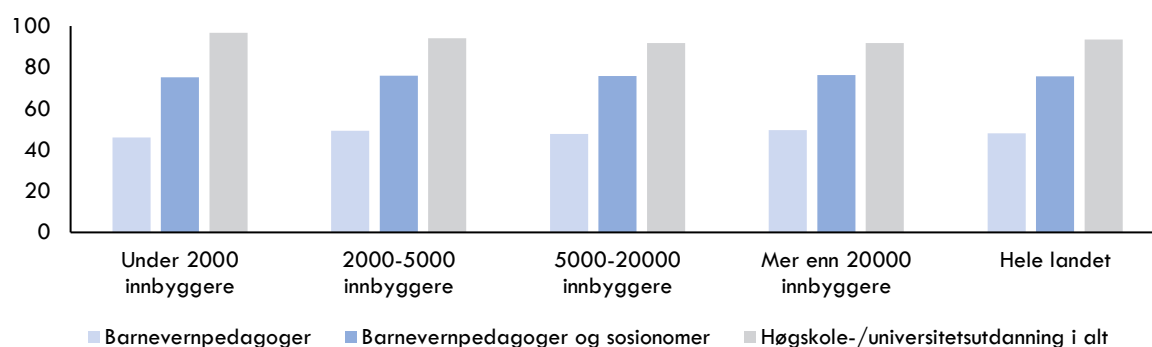
innbyggere, hvor gjennomsnittlig antall stillinger var 4,4 (og varierte fra 3 til 9).

Figur 7-12: Antall stillinger med fagutdanning per 1000 barn (0-17 år)



Kilde: Bufdir og SSB tabell 07459. Note: Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år hentes fra KOSTRA-skjema 8 Personell og organisering av barneverntjenesten, antall sosionomer + barnevernspedagoger + annen høyskoleutdanning. Antall observasjoner; I 2015 og 2016 var det 428 kommuner i Norge, hvorav 94 hadde under 2000 innbyggere, 131 hadde 2000-5000 innbyggere, 147 hadde 5000-20000 innbyggere, og 56 hadde mer enn 20 000 innbyggere. Ingen observasjoner manglet i datasettet med antall stillinger med fagutdanning.

Figur 7-13: Andel av årsverkene i det kommunale barnevernet med høyskole-/universitetsutdanning (2017)



Kilde: SSB tabell 09086 og tabell 07459. Note: Antall observasjoner (andel høyskole-/universitetsutdanning i alt): under 2000 innbyggere = 78; 2000-5000 innbyggere = 107; 5000-20000 innbyggere = 115; mer enn 20 000 innbyggere = 57. Antall observasjoner (andel barnevernspedagoger/sosionomer): under 2000 innbyggere = 86; 2000-5000 innbyggere = 119; 5000-20000 innbyggere = 133; mer enn 20 000 innbyggere = 56.

Vi har også undersøkt andel av årsverkene i det kommunale barnevernet i 2017 som har høyskole-/ universitetsutdanning (Figur 7-13). Det er liten variasjon i gjennomsnittlig andel barnevernspedagoger på tvers av kommunegrupper, som varierer fra 46,0 prosent i de minste kommunene til 49,6 prosent i de største kommunene. Mellom alle landets kommuner varierer imidlertid andelen betydelig; fra 0 til 100 prosent (standardavvik: 23,2 prosent).

Gjennomsnittlig andel barnevernspedagoger og sosionomer er omtrent lik på tvers av kommune-gruppene, og varierer fra 75,2 prosent i de minste kommunene til 76,3 prosent i de største kommunene. Tilsvarende som for barnevernspedagoger alene, varierer andelen betydelig mellom kommunene, fra 0 til 100 prosent (standardavvik: 18,6 prosent) Dette innebærer at om lag 3 av 4 barnevernsmedarbeidere, i gjennomsnitt for alle kommunegrupper, er

enten barnevernspedagoger eller sosionomer, noe som må anses som relevant utdanningsbakgrunn.

Det er noe større variasjon i gjennomsnittlig andel årsverk med høyskole-/universitetsutdanning i alt, som varierer fra 91,7 prosent i kommuner med mer enn 5000 ansatte, til 96,7 prosent i de minste kommunene. Andelen varierer betydelig mellom alle landets kommuner, fra 67 prosent til 100 prosent i enkelte kommuner (standardavvik: 5,9 prosent). Gruppen «annen høyskole-/universitetsutdanning» omfatter mange ulike yrkesgrupper. I flere av intervjuene vi har gjennomført, fikk vi tilbakemelding om at barnevernledere har rekruttert personell fra yrkesgruppene sykepleiere, helsesykepleiere og barnehagelærere. Vår erfaring tilsier at enkelte har samfunnsvitenskapelig bakgrunn, for eksempel fra sosiologi eller statsvitenskap. I større tjenester vil gruppen trolig også omfatte psykologer og jurister. De minste kommunene har høyest andel av høyskole-

/universitetsutdannede medarbeidere i alt. Det kan skyldes at man i disse kommunene ikke har «merkantile» medarbeidere, og at ledere og saksbehandlere selv utfører merkantile oppgaver.

Kompetansestrategien har som hensikt å øke kompetansen i kommunalt barnevern, og tiltaket videreutdanninger retter seg særlig mot dette. Etter hvert som medarbeiderne deltar på disse utdanningene, forventer vi at andelen med høyskole-/universitetsutdanning øker.

7.9 Organisering

Andelen kommuner med interkommunalt samarbeid

Om lag halvparten (56 prosent i 2017) av landets kommuner deltok i et interkommunalt barneverns-samarbeid (Figur 7-14). Andelen var høyest blant kommuner med under 2000 innbyggere (81 prosent i 2017) og lavest blant kommuner med mer enn 20 000 innbyggere (27 prosent i 2017). Dette reflekterer at større kommuner som inngår i interkommunalt samarbeid som regel er vertskommune for omkringliggende, mindre kommuner.

Læringsnettverk har til hensikt å bidra til økt samarbeid på tvers av kommunene, og kan tenkes å stimulere til økt grad av interkommunalt samarbeid.

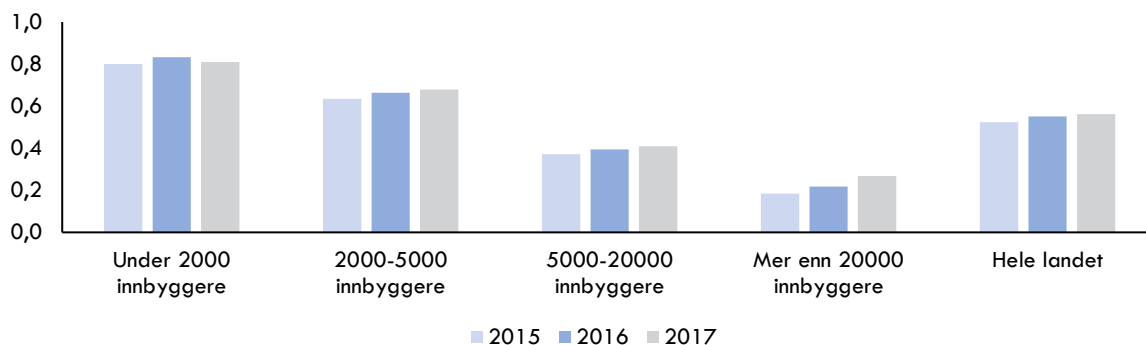
Andelen tjenester organisert i NAV

I 2017 var 2,1 prosent av alle landets kommuner organisert i NAV (N=425 kommuner, data mangler for 1 kommune). Andelen var høyest for kommuner med under 5000 innbyggere (3,2 og 3,1 prosent), og lavest for kommuner med 5000-20000 innbyggere (0,7 prosent). Blant kommuner med mer enn 20 000 innbyggere var 1,8 prosent av kommunene organisert i NAV. I tråd med forventning om økt interkommunalt samarbeid og kommunereform vil tjenestene bli større, og samorganisering med NAV vil trolig bli mindre aktuelt.

Andelen tjenester med internkontroll

I 2017 hadde 95,3 prosent av alle landets kommuner innført internkontroll. Kommuner med under 2000 innbyggere hadde en lavere gjennomsnittlig andel (91,5 prosent), mens andelen var høyest i kommuner med 5000-20000 innbyggere (98,6 prosent). Selv om dette nøkkeltallet ikke sier noe om kvaliteten i internkontrollsystemet, så kan man tenke seg at bare det å ha et system for interkontroll gir grunnlag for bedre kvalitet i tjenestearbeidet. Flere av kommunene som har deltatt i tiltakene i kompetansestrategien har oppgitt at de har arbeidet for å innføre et system for interkontroll som et ledd i tiltaksgjennomføringen, og vi forventer derfor kompetansestrategien bidrar til å øke denne andelen.

Figur 7-14: Andelen kommuner med i interkommunalt samarbeid



Kilde: SSB tabell 12115 tabell 07459. Note: Antall observasjoner; I 2015 og 2016 var det 428 kommuner i Norge, hvorav 94 hadde under 2000 innbyggere, 131 hadde 2000-5000 innbyggere, 147 hadde 5000-20000 innbyggere, og 56 hadde mer enn 20 000 innbyggere. I 2017 var det 426 kommuner i Norge, hvorav 95 hadde under 2000 innbyggere, 131 hadde 2000-5000 innbyggere, 144 hadde 5000-20000 innbyggere, og 56 hadde mer enn 20 000 innbyggere. Ingen observasjoner manglet i datasettet.

8. Foreløpige vurderinger av kompetansestrategien

Med bakgrunn i utfordringene som barneverntjenestene står overfor, fremstår en storstilt satsing på kompetanse i barnevernet som riktig og nødvendig. Implementeringen av satsingen har så langt i hovedsak vært vellykket, til tross for haltende oppstart for enkelte tiltak. Tiltakene ser ut til å øke kompetanse på ledelse og barnevernfaglig arbeid og bidrar til utvikling av bedre arbeidsformer i kommunene. På nåværende tidspunkt er det likevel usikkert om disse effektene består på lengre sikt, både fordi det er tidlig i satsingen og fordi strukturelle utfordringer i kommunalt barnevern gjør det vanskelig å beholde opparbeidet kompetanse.

8.1 Satsingens utløsende behov og relevans

8.1.1 En satsing på kompetanse i barnevernet er riktig og nødvendig

Kompetanseutfordringene i kommunalt barnevern er grundig dokumentert fra en rekke ulike hold (se kapittel 1.2). Vår informasjonsinnhenting gjennom intervjuer våren 2019 bekrefter at disse utfordringene fortsatt eksisterer ute i tjenestene. En del barneverntjenester driver i dag ikke forsvarlig etter lovens krav. Mangelfulle tjenester kan få store konsekvenser for enkeltes livskvalitet og samfunnets ressursutnyttelse. Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), som noen fylkesmenn har lagt til grunn for dialogmøter, viser i flere kommuner «røde» elementer som understreker dette. Et løft for økt kompetanse i kommunalt barnevern fremstår derfor som riktig og nødvendig.

Barnevernlederne som vi har snakket med er positive eller svært positive til satsingen som helhet. Mange tjenester har store kompetanseutfordringer og en satsing på dette feltet oppfattes derfor som nødvendig. En barnevernleder formulerer det som at tiltakene er en gavepakke til tjenestene. Det er noe variasjon i hvor fornøyde de ulike aktørene er med de ulike tiltakene, men det er bred enighet blant alle våre informanter om at en satsing på kompetanse i barnevernet er på sin plass.

8.1.2 Tiltakene er hver for seg gode, men løser ikke nødvendigvis de store utfordringene i tjenestene

Våre informanter er i hovedsak positive til kompetansesatsingen som helhet og tiltakene hver for

seg. Tiltakene virker å treffe de målene og behovene de er ment å treffe. Samtidig påpeker informantene at tiltakene ikke nødvendigvis er tilstrekkelig, sett i forhold til store, mer strukturelle og grunnleggende utfordringer i barnevernet:

- Mange tjenester er (for) små og sårbare
- Tjenestenes mandat er for stort i forhold til ressursene – spesielt bemanning – som tjenestene rår over

Tiltakene i kompetansestrategien er rettet mot å styrke kompetansen til de ansatte både på ledelse og faglighet, samt bidra til fagfellesskap mellom små tjenester. Dette har grenseflater mot de to store strukturelle utfordringene. Det er likevel avgjørende at det tiltakene bidrar til «institusjonaliseres» i tjenesten gjennom bedre rutiner, arbeidsformer og arbeidskultur. Det betyr at kompetansen og tiltakene overføres fra de som har deltatt i et tiltak til hele barneverntjenesten i kommunen (se også kapittel 8.5). Flere kommenterer at det er vanskelig å sikre at kompetansen som enkelte medarbeidere opparbeider, forankres i hele tjenesten.

For mange kommuner gjør strukturelle utfordringer det krevende å delta i flere tiltak i satsingen. Disse kommunene og barneverntjenestene vil således ikke kunne ta imot bredden i kompetansestrategien.

Samtidig gjennomfører Bufdir en parallell prosess for å se på innholdet i og kravene til formell kompetanse i barnevernet. Tiltakene er dermed kun et ledd i en større prosess for å styrke kompetansen i kommunalt barnevern.

8.1.3 Tiltakene er utformet i samarbeid med representanter for kommuner, brukere og kompetansesentre

Under utarbeidelsen av satsingen og utformingen av tiltakene har Bufdir fått innspill fra en referansegruppe som er satt sammen av berørte aktører. I referansegruppen har det sittet en representant fra KS, flere barneverntjenester, flere brukerorganisasjoner, en fylkeskommune, og en representant for kompetansesentrene.

Referansegruppen hadde flere møter i 2017 før satsingen ble rullet ut til de berørte aktørene. Gruppen har kommet med en rekke innspill til utformingen. Innspillene fra referansegruppen ser i hovedsak ut til å ha blitt tatt hensyn til i utarbeidelsen av tiltakene. Denne involveringen av berørte aktører fremstår som viktig for en bred forankring av tiltakene og som kvalitetssikring av tiltaksutformingen.

8.1.4 Fokus på muligheter i stedet for mangler gir motivasjon og bedret omdømme

Noen barnevernledere, og da særlig i tjenester med spesielt store utfordringer, påpeker en risiko for at satsingen bidrar til negativt fokus på tjenesten. Dette kan igjen vanskeliggjøre rekruttering. I disse tjenestene har lederne gjerne opplevd et gjentakende fokus på tjenestens mangler, og de etterspør at de iblant også får ros og støtte for det positive de gjør. Andre tjenester opplever at utviklingsarbeidet i kompetansesatsingen gir bedret omdømme og gjør tjenesten mer attraktiv som arbeidsplass.

Ved oppstart i tiltakene har flere opplevd det som stigmatiserende og negativt at tjenesten er plukket ut til deltakelse. Satsingen har i stor grad tatt høyde for dette, og i de enkelte tiltakene har man klart å snu fokus fra problemer til muligheter. Gjennom dette har tjenestene blitt motivert til deltakelse og tiltakene har fått godt omdømme. En slik innfallsvinkel betyr ikke at man ikke skal ta tak i utfordringene. Det handler om at man samtidig fokuserer på ting som faktisk fungerer, og at man fokuserer på mulighetene for utvikling og forbedring framfor å fokusere på tjenestens mangler.

8.1.5 Fokuset på lokale behov er avgjørende

Tiltakene tar i stor grad høyde for at ulike barneverntjenester har ulike behov, og at tjenestene selv kan påvirke tiltakenes innhold. Dette bidrar til at eierskapet er hos tjenesten selv og at tiltakene oppleves som relevante for tjenestene. Veiledningsteam er trolig det tiltaket som treffer aller best på lokale behov, med et skreddersydd metodisk opplegg som skal møte tjenesten der den er på utfordringer tjenesten selv definerer.

Flere informanter har påpekt behov for at tjenestene i enkelte av de andre tiltakene, for eksempel i noen tilfeller av læringsnettverk og dialogmøter, i enda større grad bør presses til selv å identifisere egne utfordringer.

Læringsnettverk som tiltak har i utgangspunktet fokus på å innrettes etter lokale behov. Det har vært hensikten at tiltaket skal være lite definert ovenfra, slik at tjenestene selv i samarbeid kunne definere hva de skulle jobbe med og hvordan de ønsket å jobbe. For mange nettverk har dette vært en suksessfaktor. For andre nettverk har diffuse retningslinjer for læringsnettverk som tiltak skapt usikkerhet om hva tiltaket skulle være. Mangel på engasjement fra tjenestene selv har da begrenset fremdriften. Vår vurdering er at tydeligere retningslinjer for nettverkene kunne avhjulpet dette. Samtidig bør utforming av nettverk være tilstrekkelig fleksibelt til at de som allerede har etablerte samarbeid som de ønsker å videreføre får muligheten til dette.

Tjenestestøtteprogrammet skal også tilpasses tjenestenes lokale behov og utfordringer. Programmet har i tidligere gjennomføringer fått tilbakemeldinger om at nivået ikke fullt ut treffer deltakerne. Dette har både handlet om å treffe et felles faglig nivå som er passende for hele tjenester, og ikke minst på tvers av tjenester, men også om å tilpasse opplegget til de behovene enkelttjenestene har. For et program som tjenestestøtteprogrammet, som skal balansere en til dels detaljert gjennomføringsplan som skal være lik på tvers av alle klynger med en forventning om lokal tilpasning, skaper dette noen utfordringer. Vi mener programmet fortsatt har behov for å jobbe med å treffe godt på denne balansen.

Videreutdanning som tiltak har imidlertid i mindre grad enn de øvrige tiltakene fokus på å være forankret i lokale behov, selv om det legges vekt på at utdanningene skal være praksisrettede med utgangspunkt i den arbeidshverdagen studentene står i. Tiltaket videreutdanning vil først og fremst bidra til at utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad bygger på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker.

8.1.6 Kommunene etterspør særlig tiltak for bedre lederkompetanse og tiltak mot turnover

På spørsmål om de savner tiltak eller spesifikke tema i kompetansesatsingen svarer de fleste av våre informanter at satsingen i høy grad svarer på de viktigste behovene i kommunene. Noen informanter fra barneverntjenestene påpeker at de savner tiltak som rettes mot særskilte tema. Temaene som oftest nevnes er veiledning til nyansatte, lederutvikling, forbedring av grunnutdanningen slik at den blir mer praksisnær, bedre verktøy for å formalisere saksgangen i barnevernet, samt tiltak til rekruttering.

Enkelte av forslagene som omhandler forbedringer i grunnutdanningen fanges opp i andre tiltak Bufdir har igangsatt som et ledd i den samlede kompetansestrategien. Forbedring av grunnutdanningen vil kunne bidra til å styrke innsatsen mot de samme målene som ligger til grunn for kompetansestrategiens tiltak innenfor videreutdanningene, veiledningsteam og tjenestestøtteprogrammet. I tillegg til videreutdanningen i juss i barnevernet, utredes det tiltak for å styrke tilgangen til juridisk kompetanse gjennom en nasjonal eksamen i juss og ordning med faste advokater i barnevernssaker etter modell fra ordning med faste advokater i straffesaker. Dette vil kunne øke forvaltningskompetansen i barnevernet.

Av de fem tiltakene er det særlig veiledningsteam, videreutdanningstilbudet barnevernlederutdanningen, og til dels tjenestestøtteprogrammet med egne samlinger for lederne, som har fokus på lederutvikling. Flere av våre informanter påpeker at veiledningsteam

trolig hadde vært nyttig for et større antall tjenester som har ledelsesutfordringer.

8.2 Samlet implementering av tiltakene

8.2.1 Det er godt informert om satsingen

De aller fleste informantene våre mener de er godt informert om satsingen som helhet og de enkelte tiltakene overordnet sett. Informasjonen på Bufdir sine hjemmesider oppfattes som god og tilstrekkelig for at kommunene har kunnet prioritere mellom de ulike tiltakene.

Informasjonen som har gått til enkeltkommuner når de har fått tilbud om deltakelse i spesifikke tiltak har imidlertid vært noe mangelfull.

For de første deltakerne i tjenestestøtteprogrammet og veiledningsteam var det ved oppstarten noe uklarerhet rundt tiltakenes innhold som gjorde oppstarten mer utfordrende enn nødvendig. I begge tiltakene er kommunikasjonen til deltakerkommuner justert etter disse første tilbakemeldingene. For tjenestestøtteprogrammet fremstår det som denne informasjonen både i forbindelse med rekruttering av tjenester til deltakelse, og i forkant av deltakelsen i programmet har blitt bedre. Det pekes likevel fortsatt på utfordringer når det gjelder å sikre en tilstrekkelig god avklaring av hva som skal være målene med deltakelsen i programmet hos hele deltakertjenestene. Det å sikre at hele tjenester har god nok informasjon og tilstrekkelig med avklaringer ved oppstart er et ansvar som ligger både på programmet og på tjenestelederne. Et konkret grep som ser ut til å ha en positiv effekt, er gjennomføring av formøter før oppstart av programmet med hele tjenestene. De som har hatt slike møter i 2019, melder tilbake at det har vært hensiktsmessig. Etter at tiltakene nå er gjennomført minst en gang og erfaringene spres mellom kommuner, har aktørene fått mer kunnskap om innholdet og formålet med tiltakene.

Når det gjelder læringsnettverk er det per sommeren 2019 mange som opplever tiltaket som diffust, både hos fylkesmennene og kommunene. Usikkerhet rundt hva dette skulle være har i mange tilfeller bidratt til treg oppstart og lite fremdrift.

8.2.2 Mange tiltak er lansert på kort tid – dette gir kraft men krever riktige prioriteringer

Mange av fylkesmennene mener at det er for mye som skal skje i løpet av for kort tid i satsingen. Fylkesmennes rolle som formidler av tiltakene innebærer at de skal koordinere mange tiltak samtidig. Flere av våre informanter fra fylkesmenn og kompetansesentre mener også at omfanget av satsingen blir for stort og krevende for tjenestene å forholde seg til. De

understreker at det er begrenset hvor mange tiltak barneverntjenestene kan engasjere seg i parallelt, særlig gjelder dette for de små tjenestene.

På den annen side har ingen av våre informanter fra barneverntjenesten opplevd det som noe problem at mange tiltak er lansert samtidig. Tvert imot oppfattes en storstilt satsing som svært positiv. Flere tjenester erkjenner at de ikke har kunnet sette seg inn i alle tiltakene, men at de har oppfattet tiltakene som gode tilbud de selv kan velge mellom. En barnevernleder opplevde at det blir mer kraft i satsingen når alle tiltakene kommer samtidig.

Når mange tiltak kommer samtidig krever dette at fylkesmenn og kommuner prioriterer riktig mellom tiltak, ser tiltakene i sammenheng og legger en plan for hvordan effektene av enkelttiltak best kan videreføres i kommunene med hjelp av de andre tiltakene.

8.2.3 Tiltakene bør sees i sammenheng

For at kommunene skal få best mulig utbytte av den samlede kompetansesatsingen på lang sikt, er det viktig at gjennomføringen av ulike tiltak sees i sammenheng i den enkelte kommune. Prioriteringen mellom tiltak og rekkefølgen i tiltaksgjennomføringen i den enkelte kommune må være gjennomtenkt, slik at effektene fra ett tiltak i størst mulig grad tilrettelegger for effekt av det neste tiltaket.

Flere av våre informanter påpeker at dialogmøter er svært nyttig å gjennomføre i forkant av de andre tiltakene, både som en arena for å informere om og introdusere de andre tiltakene, for å få forståelse for prioritering av og viktigheten av de andre tiltakene og for å forankre gjennomføringen med kommuneledelsen. Dersom dialogmøtene gjentas kan møtene også benyttes til å følge opp status for og effektene av tiltaksgjennomføringen.

Veiledningsteam er fra Bufdirs side tenkt å kun være for kommuner med ekstra store utfordringer, som eventuelt kan delta i tjenestestøtteprogrammet og/eller læringsnettverk i ettertid når tjenesten er noe mer robust. En helhetlig plan for tiltaksgjennomføring kan bidra til å gjøre effektene av det enkelte tiltak mer bærekraftige, ved at et etterfølgende tiltak følger opp forbedringene som er oppnådd.

Mange av våre informanter fremhever at en tjeneste ikke bør delta i flere av de mest ressurskrevende tiltakene samtidig, sett bort fra videreutdanningene (selv om det også kan være svært krevende ressursmessig å sende ansatte på videreutdanning samtidig som man gjennomfører andre ressurskrevende tiltak). Dette er både fordi man bør ha fullt fokus på det tiltaket man deltar i og fordi tjenesten

også skal ha kapasitet til å gjennomføre sine oppgaver parallelt.

Veiledningsteam og tjenestestøtteprogrammet er begge svært ressurskrevende tiltak, og det kan være krevende for en tjeneste å få full effekt av deltakelse på disse tiltakene parallellt. Det fremstår som mindre utfordrende å kombine deltakelse på et av disse tiltakene med de andre tiltakene. Det er eksempelvis flere kommuner som deltar i læringsnettverk og tjenestestøtteprogrammet parallelt, og som har god erfaring med dette.

8.2.4 Tiltakene utfyller hverandre innholdsmessig

De fleste av våre informanter mener at tiltakene ikke konkurrerer i innhold, men at de støtter godt opp om hverandre. Når det gjelder læringsnettverk varierer det imidlertid i stor grad hvordan dette er benyttet og i noen tilfeller ligner innholdet i læringsnettverk på innholdet i tjenestestøtteprogrammet.

8.2.5 Deltakelse tar ressurser fra grunnarbeidet i hardt prøvede tjenester, men dette er likevel nødvendig

Barneverntjenestene opplever i stor grad ressursknapphet. Mangel på ressurser og krevende oppgaver er et hinder for deltakelse i de tidkrevende tiltakene. Tiltakene tar i stor grad høyde for dette, for eksempel ved at det gis tilskudd for deltakelse i enkelte tiltak og at det tilrettelegges for at ansatte kan løse andre oppgaver underveis i samlinger. Det er imidlertid viktig at også kommuneledelsen er bevisst på at deltakelse i kompetansesatsingen, særlig i de mest ressurskrevende tiltakene, vil måtte ta ressurser fra tjenestens løpende oppgaver og at det tas høyde for dette i gjennomføringen.

Dette gjelder trolig særlig de minste tjenestene. En av barnevernlederne vi har snakket med leder en tjeneste med i underkant av tre årsverk, inkludert lederens stilling. I tillegg til de ordinære barnevernsoppgavene har tjenesten også andre kommunale oppgaver som retter seg mot barn og unge. Tjenesten kommer ut som rød i trafikklysmålingen. Når en medarbeider i en slik tjeneste skal bruke hele dager på å delta i læringsnettverk som foregår mange timers reiseavstand unna, må gevinstene av dette oppfattes som store. Lederen ser at den ene medarbeideren får mye ut av deltakelsen i læringsnettverk, men er likevel usikker på om det er verdt ressursbruken.

Samtidig må det nødvendigvis være slik at kompetansehevende tiltak som retter seg mot ansatte i tjenesten må ta tid fra de samme ansatte. Det at tjenestene har få ressurser tvinger dem til å være kritiske til tidsbruken, og medfører at de kun vil prioritere deltakelse i tiltak hvor de opplever at nytten er verdt innsatsen.

Tilskuddsordninger fra Bufdir legger til rette for at tjenestene får midler til å hente inn vikar under tiltaks-gjennomføringen. Dette avhenger imidlertid av om tjenesten har tilgang på vikarer. Tidshorisonten på tiltakene er i hovedsak for kort til at det er hensiktsmessig å hente inn vikarer kun i tiltaksperioden. Oppfatningen er at en kortsiktig ordning med vikar ikke vil fungere, både fordi det i utgangspunktet er vanskelig å rekruttere kompetente personer og fordi opplæring tar tid og er ressurskrevende.

Mange tjenester har imidlertid vikarer inne på løpende basis, og flere har benyttet tilskuddsordninger til å øke kapasiteten hos allerede innleide vikarer underveis i tiltaksperioden.

8.2.6 Forankring i kommuneledelsen er avgjørende for godt utviklingsarbeid i tjenesten

For at utviklingsarbeidet i barneverntjenesten skal gi ønskede effekter er det avgjørende at arbeidet er godt forankret i kommuneledelsen. Kommuneledelsen må ha god oversikt over tjenestens utfordringer og være en støtte og pådriver i arbeidet med disse. Satsingen tar i stor grad høyde for dette, ved å involvere kommuneledelsen som målgruppe i satsingen. Flere av tiltakene har som formål å forbedre samarbeidet mellom barneverntjenesten og kommuneledelsen og utformingen av tiltaket er tilpasset dette formålet.

8.2.7 Reformarbeid i kommunene/fylkeskommunene hindrer gjennomføring

Kompetansesatsingen kommer på et tidspunkt der en rekke kommuner og fylkesmenn er opptatt med strukturreformer. Dette er for noen et hinder for arbeidet med kompetansesatsingen og kan svekke kontinuiteten i kompetansestyrkingen.

Mange kommuner står foran kommunesammenslåinger i nær fremtid (1.1.2020). Flere av disse har valgt å benytte tiltakene i kompetansesatsingen til å arbeide med planlegging og organisering av barneverntjenesten gitt ny kommunestruktur. Kompetansesatsingen har dermed gitt dem hjelp til omorganiseringsarbeidet og flere har positive erfaringer med dette. Dette bryter imidlertid med kompetansesatsingens formål slik vi ser det og bidrar ikke til langvarige effekter på de ønskede områdene.

Kompetansesatsingen har også kommet midt i en pågående regionreform med sammenslåing av en rekke fylker. Fylkesmennene har fått en viktig rolle i satsingen og for noen har det vært krevende å koordinere satsingen ut mot kommunene samtidig som de har stått i en omorganisering. I sammenslåtte fylker er dette stort sett håndtert ved at fylkesmennenes ansvarlige for kompetansesatsingen har fått videreført sitt ansvar for opprinnelige tjenester. Dette ser i

hovedsak ut til å ha fungert greit, men har trolig svekket gjennomføringskraften hos fylkesmennene.

Noen fylkesmenn har utsatt dialogmøter i kommuner som vil bli slått sammen per 1.1.2020. Det anses som lite hensiktsmessig å involvere avtroppende folkevalgte, før en ny kommune med en ny barneverntjeneste er etablert. Vi støtter denne vurderingen. Kommunereformen medfører derfor at målet om å gjennomføre dialogmøter med alle landets tjenester innen utgangen av 2019 ikke nås.

8.2.8 Fylkesmannen bør ta en mer aktiv og støttende rolle mot tjenestene

Fylkesmennene har en viktig rolle i kompetansesatsingen som koordinører mot kommunene, samt i prioritering og rekruttering av tjenester til tiltakene. Det fremstår som et riktig grep å gi denne rollen til fylkesmennene, som allerede er nære tjenestene. Koordineringen via fylkesmennene har vært tidkrevende for fylkesmennene, og i noen tilfeller utfordrende der det parallelt har foregått fylkes-sammenslåinger, men det fremstår likevel som en vellykket innretning av satsingen.

Flere av fylkesmennene vedgår at de har vært usikre på sin rolle i enkelte av tiltakene og at informasjonen fra Bufdir om deres rolle har vært utydelig på enkelte områder. Dette har trolig sammenheng med at svært mye har skjedd på kort tid da tiltakene ble rullet ut.

Vi mener at fylkesmennene med fordel kan ta en enda mer aktiv rolle i kompetansesatsingen ved i enda større grad å hjelpe kommunene til å prioritere tiltak og støtte dem i gjennomføringen, samt følge opp hvilke effekter kommunene oppnår underveis og i etterkant av tiltakene. I dag fremstår det som noe tilfeldig hvilke tjenester som deltar i hvilke tiltak. Dersom fylkesmannen tar en tydeligere og mer aktiv rolle i prioriteringen av tjenester til tiltak vil satsingen kunne fremstå som bedre koordinert og sammenheng mellom tiltakene større.

Vi tror også fylkesmannen bør ha en avgjørende rolle når det gjelder å følge opp og støtte tjenestene i sitt utviklingsarbeid både underveis og i etterkant av tiltaksgjennomføringen. Dette gjelder særlig i de tjenester som har store utfordringer. Dersom fylkesmannen i større grad støtter og følger opp disse tjenestene mener vi at effektene som oppnås i tiltaket kan bedres og bærekraften økes.

8.2.9 Kompetansesentrene er viktig for å sikre faglig innhold i tiltakene

Det fremstår også som vellykket å involvere kompetansesentrene i arbeidet ut mot tjenestene. Kompetansesentrene har også tidligere hatt i oppgave å tilby faglig oppfølging etter forespørsel fra tjenestene, og involvering av disse i kompetanse-

strategien er en naturlig videreføring av denne ordningen. Kompetansesentrenes involvering bidrar trolig også til å øke sentrenes praksisnære kompetanse.

Tilbakemeldinger fra kompetansesentrene selv viser at de i hovedsak er fornøyde med satsingen. Noen mener imidlertid at sentrene burde få større innflytelse på tiltakenes innretning, eksempelvis gjennom mer helhetlig ansvar for tiltakene og gjennom mer langsiktige økninger i tilskudd uten detaljstyring. I et kompetanseløft inngår det også å løfte sentrenes rolle og bygge opp langsiktig kompetanse hos disse og strukturer for å få denne ut til kommunene. Samtidig kan det også være gode grunner til å styre innholdet i tiltakene fra Bufdir sin side. Den spesifikke utformingen av tiltakene er gitt føringer både fra brukerorganisasjoner og politisk hold.

Nå som man har fått erfaringer fra de første rundene med enkelttiltak og flere av tiltakene har «satt seg», mener vi det likevel at Bufdir bør vurdere å overføre et mer helhetlig ansvar for tiltaksgjennomføringen til kompetansesentrene. Dette vil kunne gjøre kompetansesentrene mer rustet til å bistå tjenestene med faglig utvikling også i etterkant av satsingen.

Foreløpige innspill fra tjenestene viser også at det er noe ulike oppfatninger om hvilke kompetansesentre den enkelte tjeneste kan benytte. De utvalgte sentrene har i utgangspunktet skulle dekke etterspørsel etter oppfølging og faglig tilbud fra tjenester i egen region. Grunnet noe ulik kompetanse og arbeidsmetodikk i de enkelte sentrene har noen tjenester ønsket seg oppfølging på særskilte tema fra sentre i andre regioner. Samtidig opplever sentrene selv det som mest hensiktsmessig å ta ansvar for tjenester i egen region.

Tjenestestøtteprogrammet involverer alle kompetansesentrene, og programmet har også organisert seg som et program på tvers av sentrene som jobber sammen med gjennomføringen og den faglige utviklingen av programmet. Sentrene selv opplever at samarbeidet i all hovedsak fungerer godt. Samarbeidet kan likevel være krevende til tider, blant annet på grunn av ulike faglige tilnærminger og arbeidsmåter, samt utfordringer som kan følge av organiseringen av programmet, der ett senter har det overordnede ansvaret for programmet og dialogen med Bufdir.

Vi vil også påpeke at kompetansesentrene har en fremtidig, potensiell utfordring i organiseringen av tjenestestøtteprogrammet. Programmet er i dag organisert som en prosjektorganisasjon litt på siden av ordinære linjer. Det vil være sentralt at kompetansesentrene og Bufdir i årene frem mot slutten av strategiperioden planlegger for perioden etter

2024, med tanke på å sikre at det en ønsker å videreføre av tjenestestøtteprogrammet, og at den kompetansen som er opparbeidet i programmet, blir ivaretatt og videreført. Det er en risiko for at et program som er organisert på tvers på den måten tjenestestøtteprogrammet er, kan mangle tilstrekkelig forankring internt i sentrene.

8.3 Foreløpige effekter av satsingen

De enkelte tiltakene bidrar i hovedsak til gode effekter hver for seg og støtter til en viss grad også oppunder de samme effektene knyttet til samarbeid med kommuneledelsen og involvering av fylkesmenn.

8.3.1 Dialogmøter oppleves som et godt tiltak for å involvere kommuneledelsen

Det er stor variasjon i hvor tett kommuneledelsen er på barneverntjenesten. I flere av kommunene vi har snakket med etterlyser barnevernleder mer engasjement fra kommuneledelsen. I noen kommuner er imidlertid kommuneledelsen allerede i utgangspunktet godt involvert i tjenestens utfordringer.

Dialogmøtene er i hovedsak ment å bedre samarbeidet mellom tjenesten, kommuneledelsen og fylkesmannen. Dette oppfattes generelt å fungere godt. Flere barnevernledere oppgir at møtet var en god arena for bedre samarbeid, uten at møtet i seg selv nødvendigvis har ført til nærmere samarbeid i ettertid. Møtet har imidlertid i flere kommuner medført at det har blitt tatt tak i konkrete problemstillinger. I to av de ti tjenestene vi har intervjuet har barnevernleder påpekt ressursmangel som et problem i møtet, og kommuneledelsen har som følge av dette kanalisert økte ressurser til tjenesten i etterkant.

Det fremstår som gjennomgående at politisk ledelse er lite informert om utfordringene i barneverntjenesten. Mange trekker derfor frem at deltakelse fra politisk ledelse kanskje er den viktigste suksessfaktoren for dialogmøtene. Der politisk ledelse har deltatt, fremstår det også som at den viktigste effekten av møtene nettopp har vært at disse har fått økt forståelse for tjenestens utfordringer, og samtidig at tjenesten har fått økt forståelse for ledelsens rolle og prioriteringer.

Det er imidlertid flere kommuner hvor politisk ledelse ikke har deltatt i møtene.

8.3.2 Læringsnettverk gir i noen tilfeller verdifullt fagfellesskap og bidrar til utvikling av tjenesten

Tiltaket læringsnettverk er i en rekke fylker i støpeskjeen. Noen nettverk, spesielt nettverk som springer ut av tidligere etablerte fora, har definert konkrete temaer og utviklingsprosjekter med

utgangspunkt i kommunenes behov. Der er arbeidet godt i gang. Andre nettverk mangler per i dag en god struktur, med tydelig ledelse, mandat og forpliktende deltakelse.

Det er store forskjeller med henhold til hvor engasjerte og drivende fylkesmennene er i etablering og oppfølging av læringsnettverkene. I noen fylker har fylkesmannen tatt ansvar for å etablere læringsnettverk og følger opp ved å delta på nettverkssamlinger. I andre fylker har fylkesmannen overlatt til kommunene å «finne sammen», definere temaer/problemstillinger og etablere nettverk.

8.3.3 Veiledningsteam gir økt lederkompetanse og utvikling av arbeidsformer i tjenester med særlig store utfordringer

Av de 13 tjenestene som har deltatt i første runde av veiledningsteam opplever de fleste å ha oppnådd konkrete forbedringer i tjenesten midtveis i tiltaket (etter ett år). Barnevernlederne i deltakertjenestene trekker særlig frem at de har fått hjelp til ledelse, herunder med å strukturere tjenesten, delegere bort oppgaver og ansvar og etablere nye rutiner. Særlig har flere opplevd stor nytte av bedre forståelse for og definisjon av ulike lederroller i barnevernet (barnevernleder og teamledere). I de tjenestene som har kommet best i gang med utviklingsarbeidet har man også fått på plass konkrete endringer i struktur, arbeidsformer og rutiner. Veiledningen har trolig bidratt til å sette fart og retning på dette arbeidet, men samtidig hadde flere av kommunene allerede startet opp arbeidet i forkant av veiledningen.

Midtveis i første runde ser det dermed ut til at veiledningsteam oppnår gode effekter på relevante områder i tjenester med særlig store utfordringer.

8.3.4 Videreutdanningene bidrar til å øke barnevernansattes kompetanse på viktige fagområder

Vår vurdering er at innretningen på tiltaket videreutdanning vil bidra til målet om at utrednings- og tiltaksarbeid i større grad enn i 2018 skal bygge på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker. Dette fordi alle studiene legger vekt å formidle forskningsbasert kunnskap og teori til studentene på en praksisnær og relevant måte.

Det overordnede bildet er at studentene opplever at de har økt kompetansen sin etter fullført utdanning. Dette samsvarer også med at studentene i hovedsak gir positive tilbakemeldinger på læringsutbytte, undervisningsopplegg, og at studiet oppleves som praksisnært og relevant med henhold til utfordringer i arbeidshverdagen, selv om det er rom for forbedringer. Utfordringen er at mange opplever at det ikke blir lagt godt nok til rette for å kunne ta i

bruk kompetansen og spre denne til andre i tjenesten. Bedre tilrettelegging for å ta i bruk kompetansen synes derfor å være et viktig forbedringsområde.

8.3.5 Tjenestestøtteprogrammet oppleves som et viktig program for å starte et omfattende forbedringsarbeid i hele tjenester

Tjenestestøtteprogrammet er gjennomført i to tidligere runder før 2019. Programmet er komplekst og krevende, og har mottatt en del kritikk. Programmet og programorganisasjonen har jobbet systematisk med forbedringer med utgangspunkt i evalueringene gjennomført av programmet, og fremstår som stadig tydeligere på hva det skal være, og hvordan det skal gjennomføres.

Deltakerne som har startet på programmet i 2019 er i hovedsak motiverte for deltakelsen, og lederne trekker fram at programmet er viktig fordi det nettopp involverer hele tjenesten og gir en «boost» til å starte på et viktig forbedrings- og utviklingsarbeid for tjenestene. Samtidig mener vi det er sentralt for programmet fremover at det lykkes enda bedre med å treffe de behovene de enkelte tjenestene har, og at de sikrer i enda større grad at tjenestene har avklarte forventninger før oppstart.

Videre er også programmet helt avhengige av at tjenestene selv gjør oppfølgingsarbeid både underveis i programdeltakelsen, og etter gjennomføringen dersom programmet skal ha ønskete effekter. Et endringsarbeid som det tjenestestøtteprogrammet legger til rette for, er langt mer tidkrevende enn selve programgjennomføringen, og videre evalueringer vil kunne vise om tjenestene lykkes i å oppnå en forbedret og systematisert praksis som fører til bedre kvalitet i barnevernsarbeidet og bedre tjenester til utsatte barn og deres familier.

8.3.6 Satsingen ser i liten grad ut til å gi fylkesmennene økt kunnskap om tjenestenes utfordringer

Satsingen er ment å øke fylkesmennes involvering i tjenestene. Fylkesmennes koordinerende rolle i satsingen har bidratt til å holde fylkesmennene informert om hvilke tiltak den enkelte tjeneste deltar i. Det er mer usikkert hvorvidt satsingen også har bidratt til at fylkesmennene har blitt mer involvert i de faktiske utfordringene i tjenestene slik at de i større grad kan bistå tjenestene i sitt utviklingsarbeid.

I mange tilfeller ser det ut til at fylkesmennene har hatt god innsikt i tjenestenes utfordringer også i forkant av satsingen, og at samarbeidet med tjenestene har vært tilstrekkelig og godt. I andre tilfeller, og da særlig i tjenester med størst utfordringer, mener vi det vil være hensiktsmessig at fylkesmennene er enda mer involvert. Det ser imidlertid ikke ut til at satsingen har bidratt i særlig

grad til økt involvering fra fylkesmennene i disse tjenestene.

Det er store forskjeller mellom fylkesmennene i hvordan de jobber mot de kommunale barnevern-tjenestene. Noen fylkesmenn har hovedsakelig fokus på tilsynsrettede aktiviteter, mens andre fokuserer vel så mye på oppfølging og veiledning av tjenester med behov. Flere barnevernledere oppgir at dette har endret seg fra tidligere, da fylkesmannen først og fremst opptrådte som tilsyns- og kontrollorgan. Denne endringen oppleves utelukkende som positiv.

Ingen av barnevernlederne vi har snakket oppgir i utgangspunktet at de ønsker økt aktivitet fra fylkesmannen. De fleste er fornøyde med oppfølgingen fra fylkesmannens side og opplever at økt aktivitet fra fylkesmannen vil innebære økt tidsbruk for tjenesten. Vi tolker dette som at mange fylkesmenn fortsatt har en vei å fremstå som bidragsyttere ovenfor tjenestene. I ett tilfelle har en tjeneste under deltakelse i veiledningsteam fått råd om å ta kontakt med fylkesmannen for faglig støtte og har hatt gode erfaringer med dette. Vi tror dette er et eksempel på at tjenestene kan ha positive gevinster å hente ved å ha en tettere kontakt med fylkesmenn i sitt utviklingsarbeid, og at dette trolig særlig gjelder tjenester med størst utfordringer.

8.3.7 Tiltakene bidrar til økt samarbeid mellom barneverntjenesten og kommunens ledelse

Tiltakene som spesifikt involverer kommuneledelsen ser ut til å bidra positivt til å løfte samarbeidet mellom tjenesten og kommunens administrative ledelse. Dette gjelder særlig tiltakene dialogmøter og veiledningsteam, hvor kommuneledelsen spiller en viktig og definert rolle i gjennomføringen.

I mange kommuner har det i forkant av tiltaket vært få treffpunkter mellom kommuneledelsen og tjenesten. Der både dialogmøter og veiledningsteam innebærer møter mellom de to, har tjenesten fått flere fora hvor de kan diskutere egne utfordringer sammen med kommuneledelsen. Dette oppleves som svært positivt, både for tjenesten og for kommuneledelsen.

Politisk ledelse har i mindre grad vært involvert i tiltakene. Samarbeidet mellom tjenesten og politisk ledelse ser dermed ikke ut til å ha blitt bedret i særlig grad.

I tiltakene læringsnettverk, tjenestestøtteprogrammet og videreutdanninger har ikke kommuneledelsen noen definert rolle og det ser dermed heller ikke ut til at de er involvert i tiltaket, utover at de er informert og gir sin tilslutning til at tjenestene deltar på tiltakene. Dialogmøter med kommuneledelsen ser dermed ut til å være svært viktige for å forankre satsingen og tjenestens utfordringer med kommuneledelsen. Dette

bygger igjen opp under viktigheten av at dialogmøtene gjennomføres i forkant av de andre tiltakene for å sikre forankring for utviklingsarbeidet i tjenestene.

8.4 Foreløpig vurdering av måloppnåelse for satsingen

På nåværende tidspunkt, høsten 2019, er det fortsatt tidlig i satsingen og dermed for tidlig å vurdere samlet måloppnåelse. Foreløpig har vi kun vurdert i hvilken grad innretning av tiltakene ser ut til å bidra til satsingens samlede måloppnåelse.

Kompetansestrategien har to hovedmål som tiltakene skal bidra til:

- Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet
- God kvalitet over hele landet

Det første måldefinisjonen innebærer en erkjennelse av at tjenestene i dag ikke gir barna tilstrekkelig tidlig og god hjelp og at satsingen har fokus på å løfte tjenestene i utførelsen av disse grunnleggende oppgavene.

Det andre målet overlapper noe det første målet, ved at tidligere og bedre hjelp også vil innebære bedre kvalitet i tjenestene. Hva som er tilstrekkelig god kvalitet er imidlertid ikke definert og dermed er det ikke gitt hvor langt satsingen skal gå i å løfte kvaliteten. Vår tolkning av denne målsettingen er at den delvis handler om at alle landets tjenester skal få tilbud om å delta i tiltak, og delvis handler om å løfte kvaliteten i de tjenestene med størst utfordringer, for dermed å bidra til jevnere kvalitet på tvers av tjenester i landet.

Tiltakene i satsingen er rettet mot å tilføre kompetanse og arbeidsformer som skal gjøre tjenestene bedre rustet til å utføre sine kjerneoppgaver på en god måte og dermed oppnå bedre kvalitet og tidligere og bedre hjelp til barna. Samtidig er det lang vei mellom måloppnåelse i de enkelte tiltakene og disse overordnede samfunnsmålene. Det er ikke gitt at god måloppnåelse i enkelttiltak, gjennom bedre arbeidsformer og struktur i tjenesten, bidrar til bedre tjenester for barna, men det er likevel et nødvendig steg på veien.

Det er også stor forskjell på kraften i tiltakene, fra dialogmøter og læringsnettverk, til videreutdanninger, veiledningsteam og tjenestestøtteprogrammet. Vi kan ikke regne med at et enkelt dialogmøte i seg selv bidrar til bedre kvalitet i tjenesten, men vi kan i større grad forvente at et omfattende program som tjenestestøtteprogrammet løfter tjenestens kvalitet.

Vår foreløpige vurdering av måloppnåelse på de tiltaksspesifikke målene varierer mellom de fem tiltakene, men flere av tiltakene ligger an til god måloppnåelse. I den grad tjenestene har iverksatt bedre arbeidsformer og strukturer ligger de også an til å kunne utføre bedre tjenester til sine brukere. I hvor stor grad de oppnår dette til slutt, vil i stor grad avhenge av tiltakenes bærekraft, som diskuteres i påfølgende delkapittel.

For at satsingen skal nå målet om god kvalitet i hele landet mener vi at den også fokusere spesifikt på å løfte de tjenestene i landet med størst utfordringer. Tiltakene veiledningsteam og tjenestestøtteprogrammet er kanskje best innrettet mot dette, og veiledningsteam ser i stor grad ut til å treffe disse også i implementeringen. Hittil er det imidlertid kun 13 tjenester som har fått delta i veiledningsteam og man har dermed mange tjenester igjen dersom man skal treffe behovet i hele landet.

Videreutdanningene kunne potensielt vært innrettet for å treffe tjenestene med størst utfordringer, men er ikke det per i dag. For i større grad å bidra til dette kan det vurderes om man i tillegg til minimumskravene om høyere utdanning og arbeidstilknytning til barnevernet, også skal prioritere kommuner med de største utfordringene. På den annen side kan det argumenteres for at tiltaket videreutdanning har, og bør ha, en noe annen innretning enn de øvrige tiltakene. Vår vurdering er at tiltaket i større grad enn de øvrige tiltakene skal legge vekt på å heve den generelle formalkompetansen i hele landet, jf. formuleringen i kompetansestrategien om at barnevernansatte i alle deler av landet skal kunne delta på videreutdanningstilbudet.

Det kan være behov for å avklare hvordan målet om at barnevernansatte fra hele landet kan forstås og operasjonaliseres for tiltaket videreutdanninger. Er det slik at alle kommunene bør være tilnærmet likt representert i forhold til antall ansatte, eller er det viktigere at så mange kommuner som mulig er representert? Eller er det slik at det er kommuner som har de største behovene/utfordringene i tjenestene som først og fremst bør være representert? Overordnet indikerer resultatene at det er en god geografisk spredning med studiedeltakere fra både store og små kommuner, men at store kommuner med store barneverntjenester er noe underrepresentert ift. antall ansatte i tjenestene. Vi har ikke undersøkt i hvilken grad det er kommuner med de største utfordringene/behovene som er representert på videreutdanningene.

8.5 Foreløpige vurderinger av bærekraft

En av de største utfordringene i kommunale barneverntjenester er høy turnover og høyt sykefravær. Det er dermed risiko for at kompetansen som tilføres gjennom satsingen forsvinner med den enkelte medarbeider. Når et slikt kompetanseløft settes inn er det derfor spesielt viktig å vurdere hvorvidt eventuelle positive effekter av tiltakene forblir i tjenesten over tid eller om effekten forsvinner kort tid etter at tiltakene avsluttes.

Tiltakene tilfører kompetanse på ulike nivåer:

- Faglig kompetanse hos den enkelte medarbeider, både fagspesifikt innhold og arbeidsmetode (analyse, evaluering, rapportering, metode for å snakke med barn, etc.). Flere av tiltakene treffer dette nivået (f.eks. læringsnettverk og videreutdanning).
- Kompetanse som omfatter hvordan ansatte jobber sammen, «Kultur»: Ledelse, systemer og strukturer. Tiltak som tjenestestøtteprogrammet, dialogmøter, veiledningsteam og til dels læringsnettverk (avhengig av nettverkets innretning) kan sies å treffe dette.

Generelt vil bærekraften av kompetansetilførsel avhenge av at den nye kompetansen «setter seg i kulturen» eller rutinene på arbeidsplassen, det vil si at de ansatte i tjenesten lærer seg å jobbe annerledes, og at man gjennom teamarbeid overfører måten å jobbe på også til sine kollegaer.

Tiltakene er i stor grad rettet inn mot å tilføre kompetanse på hvordan man jobber sammen og hvordan man konkret innfører bedre arbeidsformer og strukturer, og er dermed egnet til å endre en kultur, ikke bare kunnskap i hodet til den enkelte medarbeider. I tillegg skal videreutdanningene bidra til å heve kompetansen i barnevernet for i større grad å kunne bygge utrednings- og tiltaksarbeidet på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker. Spørsmålet om bærekraft handler derfor mye om hvorvidt tiltakene faktisk har bidratt til å endre arbeidsmåter i hele tjenesten. Dersom de har bidratt positivt til dette er det også grunn til å tro at de nye arbeidsmåtene kan bestå også dersom medarbeidere i tjenesten skifter.

Noen av tjenestene vi har snakket med forsøker å sette opp systemer slik at fagkompetanse som én enkelt medarbeider tilegner seg skal kunne spres til kollegaer, for eksempel ved at ansatte som har vært på videreutdanning holder foredrag for de andre.

Det er imidlertid grunn til å tro at tjenesten har begrenset tid til denne typen direkte kompetanseoverføring og at den har begrenset effekt på kollegaene. Noen tjenester organiserer arbeidet slik at medarbeidere med faglig oppdatert kompetanse etter fullført videreutdanning gis et særskilt ansvar for å veilede og kvalitetssikre vurderinger som et ledd i det løpende barnevernsarbeidet. Slike organisatoriske tilpasninger fremstår som mer virkningsfulle tiltak for å ta i bruk og overføre kompetanse internt i tjenesten.

Foreløpig ser det ut til at enkelte av tjenestene som har deltatt i veiledningsteam og tjenestestøtteprogrammet har eller er på vei til å gjøre konkrete endringer i arbeidsformer og strukturer i tjenesten som kan bestå også ved utskifting av sentralt personell. Disse endringene fremstår likevel som sårbare for utskiftninger i tjenesten, særlig i små tjenester som risikerer å miste en stor andel av sine medarbeidere på kort tid.

Når det gjelder tjenestestøtteprogrammet er det en risiko for at et slikt omfattende forbedringsarbeid som programmet legger opp til, ikke blir fulgt tilstrekkelig godt opp når programmet er avsluttet og tjenestene skal kombinere dette arbeidet på egen hånd med daglig drift. Vi mener det vil være hensiktsmessig å følge opp utviklingen til deltaker-tjenestene i programmet nettopp med tanke på å vurdere om de bør følges opp med ytterligere tiltak for å lykkes i å etablere og implementere oppfølgingsarbeidet etter programmet.

Også for et omfattende tiltak som veiledningsteam mener vi utviklingen i tjenestene bør følges opp også i etterkant av veiledningsperioden, både for å få kunnskap om i hvilken grad tiltaket gir langvarige forbedringer og for å kunne sette inn tiltak for å bevare effektene dersom det er nødvendig.

Følgeevaluering vil i senere runder følge utviklingen i utvalgte kvantitative indikatorer (som presentert i kapittelet foran) for tjenester som har deltatt i enkelttiltak. Dette vil vise den overordnede utviklingen i enkelte viktige parametere, som turnover i tjenesten og antall fristbrudd, og vil således indikere enkelte effekter av tiltakene og bærekraften av disse effektene. Disse parametrene vil imidlertid ikke måle den helhetlige effekten av tiltakene i den enkelte tjeneste.

Vi tror det er avgjørende for tiltakenes bærekraft at det iverksettes mer overordnede systemer for å følge opp effekter også etter at tiltakene trekkes ut. Vi mener at både fylkesmennene og kompetansetilbydere kan spille i en viktig rolle i dette arbeidet.

9. Referanser

- Aamodt, P. O., Røsdal, T., Nesje, K., & Larsen, E. (2018). *Evaluering av tjenestestøtte til kommunalt barnevern. Organisering, implementering og gjennomføring av tjenestestøtten. Delrapport 1. NIFU-rapport 2018:6.* Oslo: NIFU.
- Andrews, T. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer.* Bodø: Nordlandsforskning.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap - bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2024.* Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2018). *Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet.* Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Ekhaugen, T., & Rasmussen, I. (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune. Rapport 51/2015.* Oslo: Vista Analyse og Ideas2Evidence.
- Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Troms. (2016). *Dei forsto meg ikkje. Tilsynsrapport 19. september 2016.* Bergen: Fylkesmennene i Hordaland.
- Helsetilsynet. (2012). *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern - undersøkelse og evaluering. Rapport fra Helsetilsynet 2/2012.* Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2015). *Bare en ekstra tallerken på bordet? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Rapport fra Helsetilsynet 1/2015.* Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2017). *Bekymring i skuffen. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt. Rapport fra Helsetilsynet 1/2017.* Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2019). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker.*
- Kjær, A.-K. B., & Mossige, S. (2013). *Barnevernets henleggelse av meldinger som omhandler vold og seksuelle overgrep. Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål.*
- Norges offentlige utredninger. (2017). *Svipt og svipt - Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvipt. NOU 2017:12.* Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Riksrevisjonen. (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse av det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Dokument 3:15 (2011-2012).* Oslo: Riksrevisjonen.
- RKBU Midt-Norge. (2018). *Veiledningsteam i kommunalt barnevern. Rapport 1. 30. november 2018.* Trondheim: RKBU Midt-Norge, NTNU.
- RKBU Midt-Norge. (2019). *Veiledningsteam i kommunalt barnevern. Rapport 08.07.2019.* NTNU.
- Røsdal, T., & Nesje, K. (2018). *Evaluering av tjenestestøtte til kommunalt barnevern. Relevans, kompetanseheving og endring i praksis. Delrapport 2. NIFU-rapport 2018:15.* Oslo: NIFU.
- Røsdal, Y., Larsen, E.K & Lyby, L. (2019). *Evaluering av Tjenestestøtteprogrammet. Relevans, kompetanseheving og endring i praksis – evaluering av andre gjennomføring av Tjenestestøtteprogrammet.* NIFU-rapport 2019: 6. Oslo: NIFU.
- Røsdal, T., Nesje, K., Aamodt, P. O., Larsen, E. H., & Tellmann, S. M. (2017). *Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten: Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger.* NIFU-rapport 2017:28. Oslo: NIFU.
- Vis, S. A., Storvold, A., Skilbred, D. T., Christiansen, Ø., & Andersen, A. (2014). *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid - høsten 2014.* Tromsø: RKBU Nord, UiT.

Tjenestestøtteprogrammet. (2018). *Prosarapport fra Tjenestestøtteprogrammet.*

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo