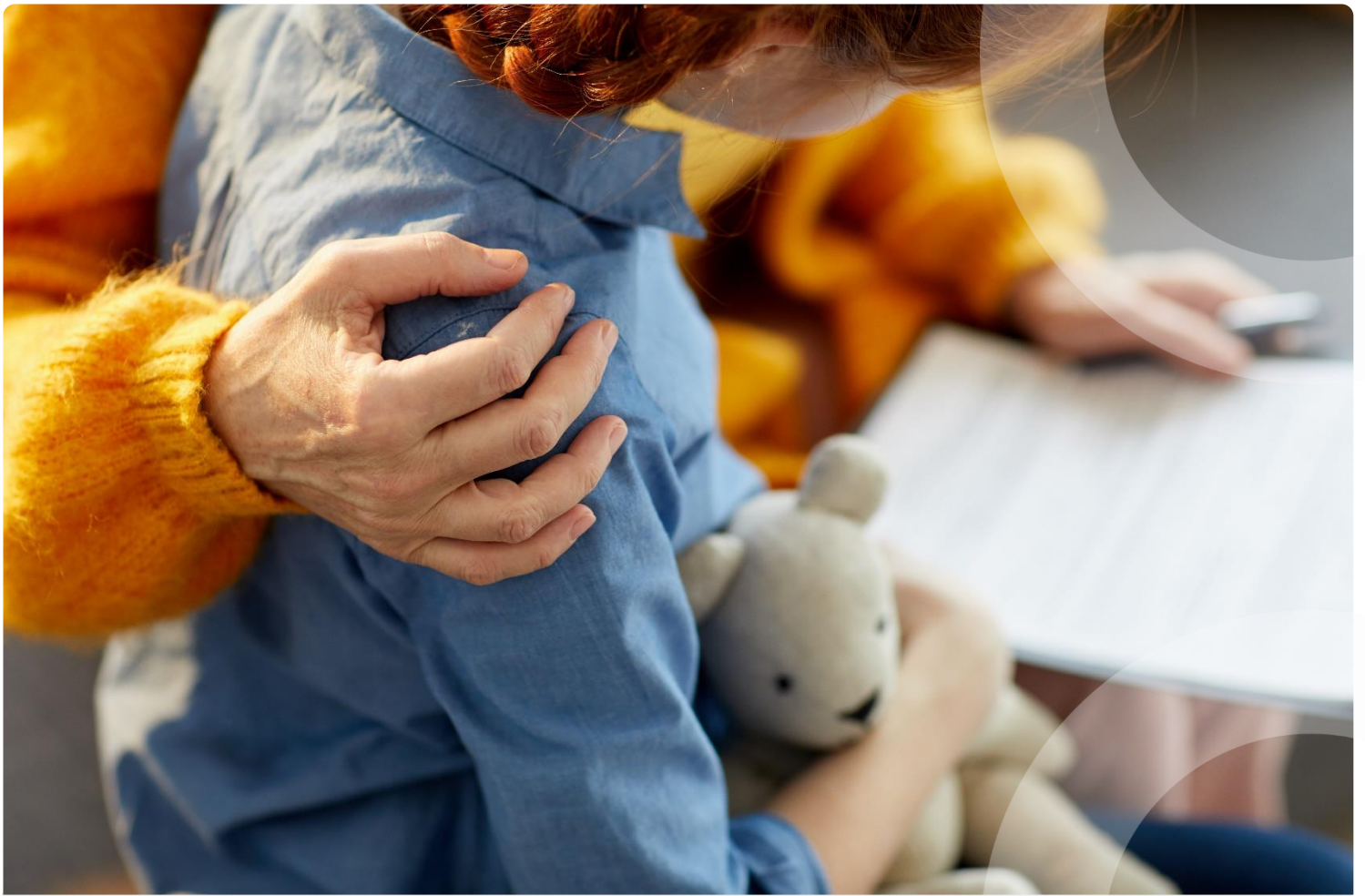




Følgerevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024

Andre statusmåling, september 2022

Utarbeidet på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

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 kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024

OE-rapport 2021-39

© Oslo Economics, 8. september 2022

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. 982 63 985

Innhold

Sammendrag	5
1. Midtveisevalueringens innhold og metode	11
1.1 Behovet for økt kompetanse i det kommunale barnevernet	11
1.2 Kompetansesatsing for det kommunale barnevernet	11
1.3 Evalueringsoppdraget	12
1.4 Data- og informasjonsgrunnlag	13
2. Kvantitative indikatorer for norsk barnevern	19
2.1 Om nøkkeltallene	19
2.2 Saksmengde i barnevernet	19
2.3 Antall stillinger	21
2.4 Kvalitetsindikatorer	21
3. Videreutdanningene	24
3.1 Innledning og leseveiledning	24
3.2 Beskrivelse av tiltaket	24
3.3 Implementering	26
3.4 Effekter	47
3.5 Måloppnåelse	53
3.6 Relevans	55
3.7 Bærekraft	55
3.8 Oppsummering og videre anbefaling	55
4. Tjenestestøtteprogrammet	57
4.1 Innledning og leseveiledning	57
4.2 Beskrivelse av tiltaket	57
4.3 Implementering	58
4.4 Effekter	78
4.5 Måloppnåelse	85
4.6 Relevans	86
4.7 Bærekraft	87
4.8 Oppsummering og videre anbefaling	88
5. Veiledningsteam	91
5.1 Innledning og leserveiledning	91
5.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling	91
5.3 Implementering	92
5.4 Effekter	104
5.5 Måloppnåelse	110
5.6 Relevans	110

5.7 Bærekraft	111
5.8 Oppsummering og videre anbefaling	112
6. Læringsnettverk	114
6.1 Innledning og leseveiledning	114
6.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling	114
6.3 Implementering	115
6.4 Effekter	128
6.5 Måloppnåelse	133
6.6 Relevans	133
6.7 Bærekraft	134
6.8 Oppsummering og videre anbefaling	134
7. Dialogmøter	137
7.1 Innledning og leseveiledning	137
7.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling	137
7.3 Implementering	138
7.4 Effekter	145
7.5 Måloppnåelse	149
7.6 Relevans	150
7.7 Bærekraft	150
7.8 Oppsummering og videre anbefaling	150
8. Samlede vurderinger av satsingen ved andre statusmåling	152
8.1 Satsingens utløsende behov og relevans	152
8.2 Samlet vurdering av implementeringen av tiltakene	153
8.3 Foreløpige effekter av satsingen	154
8.4 Foreløpig vurdering av måloppnåelse	156
8.5 Bærekraft	158
8.6 Oppsummering og anbefalinger for satsingen videre	159

Sammendrag

Denne rapporten dokumenterer andre statusmåling for tiltakene videreutdanningene, tjenestestøtteprogrammet, veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter, som inngår i Bufdirs kompetansesatsing for kommunalt barnevern i perioden 2018-2024. Våren 2022 fremstår alle tiltakene som godt implementert. Tiltakene har gitt positive effekter i form av økt kompetanse og bedre arbeidsformer i kommunale barneverntjenester, fagutvikling mellom kommuner, økt samarbeid mellom kommuneledelse og barneverntjenester, og bedre samarbeid mellom kommunene og statsforvaltere om utviklingsarbeid i barnevernet. I mange kommuner har dette gitt konkrete effekter i form av en mer velfungerende barneverntjeneste, og det er god grunn til å tro at dette har bidratt til bedre tjenester til sårbare barn, ungdom og familier. Statusmålingen synliggjør imidlertid også at det er stor variasjon i hvordan tiltakene virker lokalt. Flere kommuner ser foreløpig ut til å ha fått lite nytte av tiltakene. Vi anbefaler at det gjøres enkelte tilpasninger i satsingen som kan bidra til bedre effekter og måloppnåelse.

Kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet og følgeevalueringen

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 kompetansesatsingen «Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansesatsing for det kommunale barnevernet 2018–2024». Kompetansesatsingen angir retningen for ønsket kvalitets- og kompetanseutvikling i kommunalt barnevern. Satsingen har følgende to hovedmål: 1) Økt kvalitet i kommunens tilbud til barn, ungdom og familier, og 2) Forberede kommunene på barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022.

Følgende fem tiltak inngår i evalueringen;

- Nye videreutdanninger i barnevern
- Tjenestestøtteprogrammet
- Veiledningsteam
- Kommunale læringsnettverk
- Dialogmøter for kommunale barneverntjenester

Denne rapporten utgjør andre statusmåling i følgeevalueringen for alle fem tiltak. Rapporten dokumenterer status for tiltakene slik de har vært gjennomført siden første statusmåling i 2019, og gir anbefalinger for videreføring av tiltakene. Statusmålingen er basert på intervjuer med kommunale barnevernledere, administrative ledere i kommuner, statsforvaltere og andre involverte aktører; spørreundersøkelse og rapportering fra statsforvaltere; og spørreundersøkelser rettet mot deltakere i læringsnettverk, videreutdanningene og tjenestestøtteprogrammet. Vi har også analysert statistikk fra kommunenes halvårsrapportering til Bufdir, og gjennomgått annen relevant dokumentasjon om tiltakene. Hoveddelen av datainnsamlingen er gjennomført i 2021, men for videreutdanningene er datainnsamlingen gjennomført i 2020, og for tjenestestøtteprogrammet er hoveddelen av datainnsamlingen gjennomført i 2022.

Kvantitative indikatorer for utvikling i kommunalt barnevern

I perioden 2015 til 2020 har de kommunale barneverntjenestene samlet hatt en positiv utvikling vurdert etter sentrale nøkkeltall. Ved at flere kommuner har opprettet interkommunale samarbeid, har det blitt færre og større barneverntjenester. Samtidig har også det totale antallet ansatte i kommunale barneverntjenester økt. Samlet har disse to faktorene trolig bidratt til mer robuste tjenester. Saksmengden, i form av antall innkommende meldinger og gjennomførte undersøkelser, har vært relativt stabil.

Vi har analysert kommunenes utvikling langs de tre kvalitetsindikatorne i Bufdirs trafikklysmode: Gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker, andel barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging og andel tilsynskrav som ikke er oppfylt. På alle disse kvalitetsindikatorne har de kommunale barneverntjenestene vist en betydelig forbedring i perioden. Gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker, andel barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging og andel tilsynskrav som ikke er oppfylt, er alle redusert i perioden. Gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker er nærmere halvert, fra 13 prosent første halvår 2015 til syv prosent i andre halvår

2020. Gjennomsnittlig andel barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav er gradvis redusert fra 21 prosent første halvår 2015 til åtte prosent andre halvår 2020. Gjennomsnittlig andel tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt har gått ned fra 31 prosent første halvår 2015 til 14 prosent andre halvår 2020. Innføringen av trafikklys høsten 2018 rettet økt oppmerksomhet mot disse indikatorene, noe som kan ha bidratt til den positive utviklingen. Det er usikkert hvor stor betydning kompetansesatsingen har hatt for denne utviklingen, men det er grunn til å tro at flere av tiltakene, sammen med det samlede fokuset på kvalitet i kommunale barneverntjenester, har vært viktige bidragsyttere.

Videreutdanningene

Det er etablert seks videreutdanninger for ansatte og ledere i barnevernet. Tre av utdanningene ble etablert høsten 2018: *Juss i barnevernfaglig arbeid* ved OsloMet og Universitetet i Stavanger (UiS), *Relasjonskompetanse i barnevernet* ved VID Vitenskapelig høgskole i Oslo og *Vurderinger av barnets beste* ved OsloMet i samarbeid med VID 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 RKB Nord ved Universitetet i Tromsø (UiT) og *Nasjonal videreutdanning i barnevernledelse* ved RKB Midt Norge ved NTNU. Fra høsten 2019 ble en ny utdanning, *Minoritetskompetanse i barnevernet* ved VID i Stavanger tilbudt. Denne erstattet et tidligere tilbud, *Barnevern i minoritetsperspektiv* ved OsloMet og Universitetet i Sørøst- Norge.

Videreutdanningene er på masternivå. Hver av utdanningene gir uttelling på 30 studiepoeng over to semestre (tre semestre for Barnevernlederutdanningen) og tilbys som deltidsstudium med samlinger. Totalt er det for årene 2018, 2019 og 2020 tilbudt 934 studieplasser til ansatte i barnevernet. Forutsatt at det tilbys minst like mange plasser de gjenværende årene i strategiperioden, som ble tilbudt i 2020, vil man være nært på ambisjonen om at en tredjedel av de ansatte har gjennomført en videreutdanning i løpet av strategiperioden.

Vi mener 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 fortsatt relativt høy. Kommunalt ansatte i barnevernet blir prioritert ved opptak til studiene, og det er nesten utelukkende studenter fra kommunalt barnevern på studiene. Det er også i hovedsak god spredning blant deltakerne når det gjelder om de jobber i store eller små kommuner. Studentene er fortsatt i hovedsak fornøyde med læringsutbytte og undervisningsopplegg, og opplever at de har fått økt kompetanse som følge av utdanningen. Generelt er tendensen i spørreundersøkelsen vi har gjennomført at studentene som har gått på en videreutdanning i 2019/2020 er like fornøyde, eller litt mer fornøyde sammenliknet med studentene fra 2018/2019. Det synes imidlertid fortsatt å være noen hovedutfordringer. Som vi påpekte i statusmålingen i 2019 er det to forhold som peker seg ut: 1) Manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver, og 2) Det er store variasjoner i hvordan studentene opplever at det er lagt til rette for at de skal kunne ta i bruk kompetansen i tjenestene. Resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer likevel at det har vært en positiv utvikling på begge disse områdene.

I tillegg mener vi årets undersøkelse viser at det kan være hensiktsmessig å vurdere om det er behov for en bedre samordning av opptakskriterier og praksis på tvers av studiestedene. Vi mener ulikhetene fremstår som større enn det studienes egenart skulle tilsi. I tillegg bør det vurderes om barnevernledere bør få større innflytelse på hvem som tas opp fra egen tjeneste. Disse nevnte forholdene vil ha betydning for hvor bærekraftig tiltaket vil være over tid. For øvrig er det viktig å fortsette å ha oppmerksomhet på kontinuerlig videreutvikling og forbedring av studiene basert på erfaringer.

Tjenestestøtteprogrammet

Tjenestestøtteprogrammet retter seg mot hele barneverntjenester og støtter praksisendring ved at tjenestene ser nærmere på egen praksis, og etablerer felles forståelse og målsettinger for å jobbe systematisk med egen 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.

Vår vurdering er at rekrutteringen av tjenester til tjenestestøtteprogrammet har vært i tråd med måltall for 2020 og de foregående årene. I perioden 2017-2020 har totalt 146 tjenester deltatt i programmet med totalt 1 394

ansatte. Deltakertjenestene har vært geografisk spredt over hele landet. Det er små tjenester som har fått tilbudet først, samt enkelte større tjenester. Dersom tilbudet også skal omfatte resterende, store tjenester krever dette en betydelig oppskalering og tilpasning av programmet. Bufdir vurderer derfor ikke lenger målet om at alle kommuner skal gjennomføre programmet innenfor strategiperioden som realistisk.

Tjenestestøtteprogrammet fremheves, i likhet med ved forrige måling, som et nyttig og relevant program, både av de som jobber med programmet, og av de som deltar. Tidligere deltakere i programmet oppgir i intervjuer at de har fått varige effekter av å delta på programmet. Samtidig viser også denne statusmålingen at implementering og oppfølging i etterkant av programmet er helt vesentlig for å bidra til varige effekter i tjenestene. Det er behov for å vurdere hvordan tjenestene kan følges opp etter endt program på en ressurseffektiv måte.

Tjenestestøtteprogrammet fremstår fortsatt som et dynamisk program ved at det arbeides systematisk med forbedring og utvikling av programmet. Koronapandemien har krevd særskilte tilpasninger når det gjelder arbeidsformer, og gjennomføringen har strukket seg over mye lengre tid enn det som er opprinnelig intensjon. Erfaringene som formidles i denne målingen viser at fysiske samlinger er den foretrukne arbeidsformen framfor digitale samlinger.

Informasjon og kommunikasjon til deltakerne i programmet fungerer i hovedsak godt og deltakerne er motiverte for å delta. Programmet har imidlertid fortsatt en utfordring når det gjelder at det faglige nivået ikke treffer godt nok, og det å finne balansen mellom et standardisert opplegg og lokal tilpasning. Utfordringene kan ha blitt forsterket når større og mer spesialiserte tjenester deltar. Det er også mer krevende å sette sammen klynger av tjenester som kan ha utbytte av å være sammen.

Statusmålingen bekrefter videre inntrykket av at programmet er godt forankret i barnevernledelsen i deltaker-tjenestene, men at forankringen i kommuneledelsen er varierende. Statsforvalterne kan muligens i enda større grad bidra i dette forankringsarbeidet. En velfungerende barneverntjeneste er kommunens ansvar, og god forankring i kommuneledelsen vil gi viktig drahjelp til prioriteringer og vektlegging av langsiktig utviklingsarbeid.

Tjenestestøtteprogrammet er godt organisert som prosjekt med tydelige roller og ansvar, og samarbeidet mellom aktørene fungerer også godt. Bufdir har i tildelingsbrevet fra Barne- og familiedepartementet fått i oppdrag å vurdere fremtidig innretning på kompetansesatsingen. Prosjektledelsen i programmet vil gi viktige bidrag inn i dette arbeidet, og har startet arbeidet med hvordan kompetansen som er opparbeidet i programmet skal ivaretas etter at strategiperioden er over.

Tjenestestøtteprogrammet er et kostnadskreven program, og Bufdir vurderer ikke lenger ambisjonen om å tilby programmet til alle tjenester i løpet av strategiperioden som realistisk. Det skal gjøres en vurdering av hvordan programmet skal videreføres på en mer kostnadsbesparende måte. I denne vurderingen bør det også gjøres en kostnads- og nyttevurdering av hvor viktig det er at tjenester gjennomfører tjenesteprogrammet etter samme lest, jf. at større/store tjenester vil kunne ha andre behov.

Veiledningsteam

Tiltaket veiledningsteam innebærer at utvalgte kommuner med fare for svikt i barneverntjenestens tjenestetilbud får tett oppfølging av to veiledere i to år. Målet er å styrke ledelseskompentansen i barnevern- og kommuneledelsen, og etablere systemer og rutiner som bidrar til å utvikle praksis og bedre resultater. Første pulje besto av 13 kommuner i fem fylker, som gjennomførte veiledningsperioden fra 2018 til 2020. I pulje 2 deltar 19 barneverntjenester på veiledningsteam, som til sammen dekker 42 kommuner. Pulje 2 hadde oppstart i 2020, og skal etter planen fullføre veiledningsperioden i 2022.

For flere av kommunene i pulje 1 har veiledningsteam bidratt til viktige forbedringer i barneverntjenestene. Tiltaket har bidratt til å styrke barnevernledelsen, forankre tjenestens utfordringer og eierskap hos kommuneledelsen, og medført forbedringer i systemer, rutiner og arbeidsformer som gjør barneverntjenesten bedre rustet til å utføre sine lovpålagte arbeidsoppgaver på en god måte. Siden oppstarten i 2018 har kommunene i pulje 1 i gjennomsnitt hatt en betydelig forbedring på alle de tre kvalitetsindikatorerne for barneverntjenesten; gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker, andel barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging og andel tilsynskrav som ikke er oppfylt. Kommunene i pulje 1 lå langt høyere enn landsgjennomsnittet ved oppstart, mens de våren 2021 i gjennomsnitt ligger på nivå eller noe under landssnittet, noe som tilsier at det har vært en sterk forbedring i løpet av veiledningsperioden. Det er grunn til å tro at veiledningsteam har vært en viktig medvirkende faktor til denne forbedringen. Samtidig er det også noen kommuner som i liten grad har klart å

nyttiggjøre seg av tiltaket, og tiltaket har dermed hatt lite eller ingen nevneverdig effekt. Samlet vurderer vi likevel at veiledningsteam har hatt god måloppnåelse i pulje 1.

Under vår datainnsamling om veiledningsteam våren 2021 var pulje 2 omtrent midtveis i gjennomføringen, og hadde kommet godt i gang. Statsforvalternes begrunnelser for valg av kommuner og formidling av dette i forkant virker å ha blitt noe bedre sammenlignet med pulje 1. I pulje 2 virker også deltakelsen til administrativ ledelse i kommunene noe mer regelmessig, og det har tidligere i veiledningsperioden vært et fokus på samarbeid med tjenester utenfor barnevernet. Midtveis var det imidlertid risiko for at fremdriften i pulje 2 ville bli forsinket på grunn av koronapandemien. Pandemien har gjort at mye av veiledningen har vært gjennomført digitalt, noe som over tid ser ut til å være en barriere for utviklingsarbeidet i flere av kommunene. Vi anbefaler at veiledningen så fort som mulig gjenopptas i form av fysiske møter.

Vår vurdering er at veiledningsteam fortsatt fremstår som et svært relevant og godt egnet tiltak for å møte utfordringene i kommuner med sårbare barneverntjenester. Tiltaket er fleksibelt og kan innrettes for å treffe utfordringene i den enkelte kommune og tjeneste. Både opplegget for veiledningen, metodene som benyttes og veilederens kompetanse og erfaring, får gode skussmål av deltakerne. Høy turnover i barneverntjenestene utgjør likevel en risiko for at kompetansen som etableres gjennom tiltaket kan forsvinne over tid. Flere kommuner har imidlertid lyktes med å innarbeide bedre systemer og rutiner i barneverntjenesten, og disse kan i større grad forventes å vedvare også dersom sentrale personer skiftes ut.

Læringsnettverk

Læringsnettverk innebærer å organisere samarbeid mellom barneverntjenester rundt utfordringer som er felles for tjenestene. Et læringsnettverk skal bestå av minst to tjenester, og nettverket kan ha ett eller flere utviklingsprosjekter de jobber med. Formålet med læringsnettverk er å bidra til kvalitetsutvikling i det kommunale barnevernet gjennom drøftinger, erfaringsutveksling og felles utviklingstiltak mellom tjenestene.

Vi anslår at det i 2020 var om lag 56 læringsnettverk i landet totalt, og at om lag 90 prosent av barneverntjenestene deltok i ett eller flere nettverk. I 2020 ble det tildelt midler til 38 prosjekter som skulle jobbe med å utvikle tjenester på fosterhjemsområdet og 39 prosjekter som skulle jobbe med andre problemstillinger (egeninitierte utviklingsprosjekter). I perioden 2019-2021 er det årlig blitt tildelt 20-22 millioner kroner til utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet og 8-10 millioner kroner til andre utviklingsprosjekter.

I denne statusmålingen ser vi at mange nettverk har funnet en bedre struktur for prosjektarbeidet enn ved forrige statusmåling. Det er fortsatt mange nettverk som jobber med generell opplæring og kompetanseutvikling i tjenestene, og et mindretall som jobber med tjeneste- og tiltaksutvikling. Kompetanseutvikling fremstår trolig som mer håndterbart for mange tjenester. Vi ser imidlertid at flere nettverk som jobbet med kompetanseutvikling i oppstarten, nå har gått videre til å jobbe med tjeneste- og tiltaksutvikling. Nettverkene har særlig jobbet med tjenesteutvikling på fosterhjemsområdet, men også på andre områder, som etablering av akuttberedskap og forebyggende tiltak på tvers av tjenester. Vi har sett flere eksempler på vellykkede utviklingsprosjekter som har bidratt til konkrete forbedringer i tjenestene og som det er grunn til å tro at har bidratt til å gi barn, ungdom og familier bedre hjelp.

Samtidig er det også mange nettverk som i liten grad har kommet i gang med utviklingsarbeidet, både fordi det har tatt tid å finne en god form på arbeidet og definere temaer for samarbeid, og fordi pandemien har begrenset fremdriften. I mange nettverk har mye av planlagt aktivitet blitt utsatt på grunn av pandemien, og i enkelte nettverk er all aktivitet utsatt.

Vi vurderer likevel at læringsnettverk er godt egnet for å bidra til å løfte kvaliteten i barneverntjenestene og til felles tiltaksutvikling på tvers av tjenester. Sistnevnte er særlig relevant som forberedelse til barnevernsreformen. Tiltaket krever imidlertid mye av tjenestene, og også av statsforvalterne som skal støtte opp under arbeidet. Det er en risiko for at de sårbare tjenestene ikke evner å prioritere denne typen utviklingsarbeid. Vi anbefaler at Bufdir sammen med statsforvalterne vurderer hvordan disse tjenestene best kan støttes i dette arbeidet.

Dialogmøter

Bufdir har gitt statsforvalterne i oppdrag å gjennomføre dialogmøter for kommunalt barnevern med alle landets barneverntjenester i perioden 2017-2019 og deretter med utvalgte tjenester etter behov i påfølgende år. Våre anslag tilsier at det i perioden 2017-2020 er gjennomført dialogmøter med til sammen 209 tjenester, som utgjør 85 prosent av Norges barneverntjenester slik de var definert i 2020. Innen utgangen av 2020 har statsforvalterne dermed fortsatt ikke fullført oppdraget fra Bufdir om å gjennomføre møter med alle landets barneverntjenester. Flere statsforvaltere har gjennomført få eller ingen dialogmøter i 2020. Trolig har korona-

pandemien i stor grad hindret gjennomføring av møtene. Samtidig er det også en fare for at behovsvurdering bidrar til at møtene blir nedprioritert til fordel for andre oppgaver.

Dialogmøter fremstår fortsatt som et svært godt egnet tiltak for å adressere utfordringer i kommunalt barnevern, med lave omkostninger sett i forhold til forventede gevinster. Dialogmøter danner grunnlag for en åpen og tillitsbasert dialog om barneverntjenesten mellom barnevernleder, kommuneledelse og statsforvalter. Vår informasjonsinnhenting tyder på at de fleste aktørene opplever disse møtene som nyttige og relevante. Flere barnevernledere opplever at møtet gir dem en mulighet til å snakke om barnevernet på en positiv måte, og at møtene fremmer samarbeidet mellom tjenesten og ledelsen også i etterkant. Dialogmøter bidrar i mange tilfeller til økt eierskap til og forståelse for barnevernet i kommuneledelsen, og til økt kunnskap om tjenesten hos statsforvalter. For at møtene skal ha tiltenkt effekt og være bærekraftige over tid, må de også føre til endringer i etterkant av møtet. Vel så viktig er det derfor at aktørene opprettholder samarbeidet i etterkant av møtet, og følger opp eventuelle aktiviteter som er avtalt i møtet.

Vår anbefaling er at statsforvalterne opprettholder kapasitet til både å vurdere behov for og gjennomføre dialogmøter der de ser at det er behov, eller der kommunene etterspør slike møter. Statsforvalterne får tildelt årlige midler til gjennomføring av dialogmøter, og det er grunn til å stille spørsmål om hva disse midlene er benyttet til i embetene hvor det er gjennomført få eller ingen møter i løpet av et år. Vi anbefaler at Bufdir drøfter spørsmålet om hvordan man kan øke gjennomføring av dialogmøter i sin dialog med statsforvalterne. Det bør vurderes hvorvidt tildeling av midler også bør følges av spesifikke krav til antall gjennomførte møter.

Samlede vurderinger og anbefalinger

Samlet sett vurderer vi at kompetansesatsingen ligger godt an i gjennomføringen, til tross for noe forsinket fremdrift de siste to årene grunnet koronapandemien. Satsingen er en ambisiøs, men nødvendig, tiltakspakke som adresserer noen av de store utfordringene i kommunalt barnevern. Tiltakene oppleves ikke som overlappende, men de supplerer hverandre ved at de utgjør en portefølje av tiltak for å bedre forutsetningene for å gjøre en god jobb. Dette skjer gjennom å styrke kompetanse og strukturer innad og mellom kommuner, og mellom kommuner og statsforvaltere, i tillegg til å tilgjengeliggjøre verktøy. Samlet sett treffer disse tiltakene i stor grad kommunenes behov.

Satsingen har bidratt til flere konkrete, positive effekter i enkelte kommuner. Samtidig er det grunn til å tro at en del kommuner foreløpig har fått lite konkret ut av satsingen, enten fordi de i liten grad har deltatt i tiltakene, eller fordi de har fått lite ut av deltakelsen. De positive effektene har trolig allerede bidratt til bedre kvalitet på noen områder, men det er fortsatt en vei å gå for at satsingen skal løfte kvaliteten i kommunale barneverntjenester i hele landet. Ved vår datainnsamling våren 2021 fremsto fortsatt mange kommuner også som lite forberedt til barnevernsreformen, som ble iverksatt i januar 2022.

I det videre arbeidet med kompetansesatsingen anbefaler vi at det gjøres følgende grep for å bidra til bedre effekter og måloppnåelse i den gjenværende satsingsperioden:

- Statsforvalterne bør fortsette å jobbe kontinuerlig for å støtte kommunene, og skape tydelige rammer for tiltakene og barnevernsreformen.
- I kommuner hvor kommuneledelsen er lite påkoblet satsingen, bør kommuneledelsen og barneverntjenesten sammen ta grep for å forankre satsingen bedre i kommuneledelsen. Andre aktører i tiltaksgjennomføringen, som statsforvaltere, Bufdir og kompetansesentrene, bør også bidra til å tilrettelegge for dette.
- Videre ser vi muligheter for å utnytte synergier på tvers av tiltakene i større grad enn i dag. Vi foreslår at læringsnettverkene kan brukes mer aktivt for å følge opp utviklingsarbeid og spre kompetanse som er opparbeidet gjennom andre tiltak.
- Det er også et generelt behov for å spre kunnskap om metoder, verktøy og tiltaksutvikling som tjenestene opparbeider seg gjennom satsingen generelt. Læringsnettverkene kan være potensielle arenaer for spre slik kompetanse, både innad i nettverkene, men også på tvers av nettverk. Bufdir bør vurdere hvorvidt det kan tas grep nasjonalt for å tilgjengeliggjøre kunnskap som er utviklet gjennom tiltakene. Vi anbefaler at Bufdir jobber videre med å finne en egnet form for kunnskapsspredning og erfaringsutveksling mellom barneverntjenester.
- Gjennom satsingen er det opparbeidet mye og viktig kompetanse i kompetansesentrene, som bør utnyttes videre. Bufdir bør gjøre en vurdering av hvordan kompetansesentrenes best kan benyttes i det fremtidige og løpende arbeidet med kompetanseutvikling i kommunalt barnevern. I en slik vurdering bør kommunenes behov for bistand og oppfølging vektlegges.

1. Midtveisevalueringens innhold og metode

Denne rapporten er andre delrapport i følgeevalueringen av fem tiltak i kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024. Rapporten dokumenterer funn fra andre statusmåling og midtveisevaluering for alle fem tiltak i strategien; videreutdanningene, tjenestestøtteprogrammet, veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter.

1.1 Behovet for økt kompetanse i det kommunale barnevernet

Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av samfunnet. Samtidig som barneverntjenesten i det store og hele utfører et godt og viktig arbeid med kompetente ansatte, har det blitt påvist tilfeller av svikt i både saksbehandling og ledelse. I mange tilfeller har denne svikten en sammenheng med manglende kompetanse.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) publiserte i 2018 en kartlegging av kompetansebehovet i kommunalt barnevern.¹ Funnene viser at det er kompetansemangler på flere områder, blant annet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018):

- Mangelfull kjernekompetanse, blant annet i å identifisere omsorgssvikt
- Mangelfull ivartakelse av barns rett til medvirkning
- Mangelfull analyse og systematikk
- Manglende styring og ledelse
- Begrenset tilgang til juridisk og psykologfaglig kompetanse

Det kommunale barnevernet har i tillegg hatt høy turnover og rekrutteringsutfordringer over tid.

1.2 Kompetansesatsing for det kommunale barnevernet

For å bidra til økt kompetanse og kvalitet i det kommunale barnevernet, lanserte Barne- og likestillingsdepartementet høsten 2017 satsingen «Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018 – 2024».

Kompetansesatsingen skal løfte kompetansen i det kommunale barnevernet og bidra til å ruste

¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2018). Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet.

kommunene for økt ansvar på barnevernområdet som følge av barnevernsreformen som trer i kraft 1. januar 2022. I tillegg skal støtte til lokalt utviklingsarbeid og økt samarbeid mellom kommuner bidra til sterkere fagmiljøer og et bedre tilpasset tiltaksapparat i kommunene.

1.2.1 Mål og tiltak i satsingen

Kompetansesatsingen har to hovedmål:

- Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier
- Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022 (heretter omtalt som barnevernsreformen)

Hovedmålene er noe endret siden oppstarten av kompetansesatsingen. Det som tidligere var definert som to mål 1) Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet, og 2) God kvalitet i hele landet, er nå sammenslått til den første målsetningen om økt kvalitet i kommunens tilbud til barn, ungdom og familier. I tillegg er det lagt til et mål om å forberede kommunene på barnevernsreformen.

For å støtte opp under målene inneholder satsingen en rekke tiltak. Fem av tiltakene er gjenstand for denne følgeevalueringen. Disse tiltakene er:

1. Seks videreutdanninger innen barnevern:

- a. Vurderinger av barnets beste
- b. Juss i barnevernfaglig arbeid
- c. Relasjonskompetanse og samarbeid med barn, ungdom og foreldre
- d. Barnevern i et minoritetsperspektiv²
- e. Nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning
- f. Nasjonal videreutdanning i barnevernledelse

2. Tjenestestøtteprogrammet: Et samlingsbasert program for kommunale barneverntjenester, med mål om bedre og systematisert praksis.

3. Veiledningsteam: Toårig veiledning til kommuner med fare for svikt i barnevernets tjenestetilbud.

4. Kommunale læringsnettverk (læringsnettverk): Nettverk hvor ulike kommuner samarbeider om kvalitetsutvikling, danner fagfellesskap og utvikler lokale tjenestetilbud.

² Videreutdanningen vil bli erstattet med en ny videreutdanning «Minoritetskompetanse i barnevernet» fra høsten 2019.

5. **Dialogmøter:** Møter hvor statsforvalter, barnevernledelsen og kommuneledelsen drøfter status for barneverntjenesten i kommunen, for å sikre en felles forståelse av barnevernets arbeid og utfordringer, og forankre eierskapet til barnevernet i kommuneledelsen.

Hvert av tiltakene har egne delmål. Tiltakene skal samlet bidra til at barn, ungdom og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet.

1.2.2 Involverte aktører og organisering

Bufdir har ansvaret for den overordnede gjennomføringen av kompetansesatsingen, på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD).

Statsforvalterne bistår Bufdir i satsingen. De distribuerer informasjon om tiltakene ut til tjenestene, igangsetter læringsnettverk og dialogmøter, og foreslår deltakende barneverntjenester til tjenestestøtteprogrammet og veiledningsteam. Fra og med 2018 er alle landets fylker involvert i satsingen. Kompetansesatsingen skal bidra til å styrke statsforvalterens rolle som kompetanseaktør for barnevernet.

Satsingen omfatter også universitets- og høyskolesektoren, inkludert kunnskaps- og kompetansesentrene på barnevernområdet. Bufdir gir tilskudd til fem kompetansesentre som bistår i utvikling og gjennomføring av tjenestestøtteprogrammet, 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. Kompetansesatsingen skal bidra til å styrke universitets- og høyskolesektoren og kunnskaps- og kompetansesentrene på barnevernområdet.

Det er kommunene selv som skal ta i bruk og nyttiggjøre seg tiltakene. På kommunenivå er tiltakene primært rettet mot barneverntjenesten, herunder både barnevernleder og andre medarbeidere, men i noen av tiltakene også mot kommuneledelsen (politisk og administrativ ledelse).

1.2.3 Økonomi

I hvert av årene 2019 og 2020 fikk statsforvalterne tildelt 9,5 millioner kroner til prosjektstillinger for å følge opp den samlede kompetansesatsingen. I tildelingen for 2021 ble dette økt til 11,5 millioner kroner. Midlene fordeles mellom statsforvalterembetene etter en gitt fordelingsnøkkel, som tar utgangspunkt i befolkningstall, antall kommuner/bydeler, antall

barneverntjenester og antall ansatte i barneverntjenestene.

I tillegg har statsforvalterne samlet fått innvilget 2 millioner kroner hvert år til gjennomføring av dialogmøter.

Tilskudd til utviklingsprosjekter og fosterhjemsarbeid i læringsnettverk er midler som statsforvalterne fordeler videre til kommunene. Disse tilskuddene har vært på henholdsvis 9,75 millioner kroner og 22 millioner kroner i både 2019, 2020 og 2021.

Til gjennomføring av veiledningsteam er det avsatt henholdsvis 6,5 millioner kroner i 2019, 8,5 millioner kroner i 2020 og 10,5 millioner kroner i 2021. Midlene er benyttet til lønnsmidler til veiledere og drift av tiltaket i RKBU Midt og Bufdir.³

1.3 Evalueringsoppdraget

På oppdrag fra Bufdir gjennomfører Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad en følgeevaluering av de fem utvalgte tiltakene i kompetansesatsingen hver for seg og en samlet vurdering av tiltakene. Oppdraget gjennomføres i perioden 2019-2024.

Formålet med følgeevalueringen er å gi kunnskap om implementering og resultater av tiltakene, som Bufdir kan benytte til å forbedre og utvikle tiltakene underveis i satsingsperioden (2019-2024).

Evalueringsmodell

Evalueringen er innrettet for å svare ut fem evalueringskriterier for hvert av de fem tiltakene som følgeevalueringen omfatter:

- **Implementering:** På hvilken måte er tiltaket gjennomført? 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 problemene som tiltaket og kompetansesatsingen er tiltenkt å løse?
- **Bærekraft:** Er resultater og effekter vedvarende over tid, og eventuelt hvorfor ikke?

I tillegg skal evalueringen gi en tverrgående analyse av kompetansesatsingen som helhet, som vurderer følgende problemstillinger:

- På hvilken måte og i hvilken grad henger tiltakene i satsingen sammen?

overtok RKBU Midt et større ansvar og i 2021 har RKBU Midt hatt totalansvaret for gjennomføringen.

³ I 2019 var ansvaret for gjennomføringen av veiledningsteam delt mellom RKBU Midt og Bufdir. I 2020

- På hvilken måte og i hvilken grad bidrar tiltakene samlet sett til oppnåelse av satsingens mål?
- Var det andre faktorer enn tiltakene i satsingen som medvirket til samlede resultater og effekter?

Til hvert evalueringskriterium er det definert evaluerings spørsmål og indikatorer, for hver av de fem tiltakene. Evalueringen følger de samme indikatorene og spørsmålene som ved første måling for å kunne si noe om utviklingen. I tillegg har vi gjort noen endringer i indikatorene fra første statusmåling for å tilpasse disse til utviklingen i tiltakenes gjennomføring og behov underveis. I denne andre statusmålingen har vi hatt større fokus på å måle effekter, måloppnåelse og bærekraft av tiltakene, ved å ha fokus på kommunenes utbytte også i etterkant av gjennomførte tiltak. I tillegg har vi spesifikt undersøkt hvordan tiltakene er påvirket av koronapandemien, som inntraff våren 2020 og har lagt føringer og begrensninger for gjennomføringen av alle tiltakene siden den gang.

Oppdaterte evaluerings spørsmål og indikatorer for hvert enkelt tiltak og evalueringskriterium er presentert under presentasjonen av hvert enkelt tiltak i egne tiltakskapitler.

Trinnene i følgeevalueringen

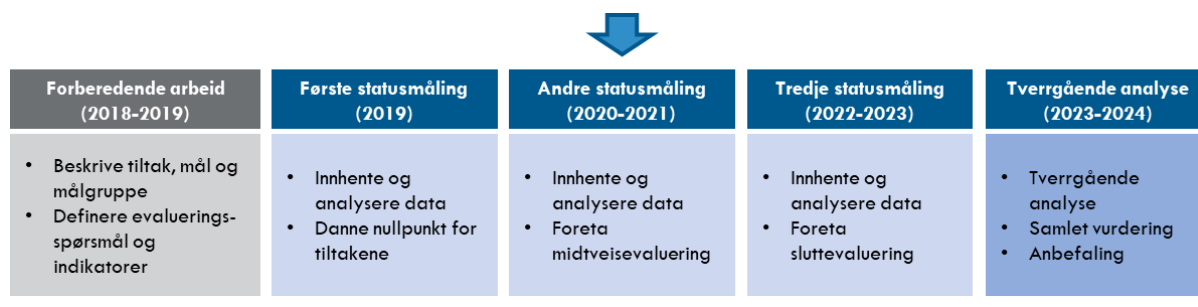
Figur 1-1 viser trinnene i følgeevalueringen. Etter en innledende fase med forberedende arbeid i 2019, er evalueringen delt inn i tre statusmålinger for tiltakene:

- *Første statusmåling* ble utarbeidet i 2019, og evaluerte tiltakene slik de var gjennomført i 2017 og 2018. Denne statusmålingen etablerte et nullpunkt (referansepunkt), som midtveis- og slutt-evalueringene vurderes opp mot.
- *Andre statusmåling* (denne rapporten) er utarbeidet i 2020-2022, og evaluerer tiltakene slik de er gjennomført i 2019-2020.
- *Tredje og siste statusmåling* skal utarbeides i 2022-2023, og evaluerer tiltakene slik de er gjennomført i 2021-2022 og frem til statusrapporten leveres. Denne vil utgjøre slutt-evalueringene av hvert tiltak.

Til slutt gjennomføres den tverrgående analysen, som gir grunnlag for en samlet vurdering av de fem tiltakene som helhet i overgangen 2023-2024.

Denne rapporten dokumenterer resultater og funn fra andre statusmåling for alle fem tiltakene.

Figur 1-1: Trinnene i følgeevalueringen



1.4 Data- og informasjonsgrunnlag

Resultatene og funnene i denne rapporten bygger på følgende kilder:

- Dokumentstudier av relevant litteratur og dokumenter
- Dybdeintervjuer med de involverte aktørene
- Kartlegginger og spørreundersøkelser rettet mot de involverte aktørene
- Kvantitative data fra SSB, kommunemonitor for barnevern og fra kommunenes halvårs-rapporteringer til Bufdir (mottatt fra Bufdir)

I tillegg har vi deltatt som observatør på deler av Bufdirs digitale stormøte om kompetansesatsingen med sentrale aktører, vinteren 2021; Bufdirs avslutningssamling for veiledere i veiledningsteam

første pulje, våren 2020; og RKBU Midts midtveissamling for kommuner i veiledningsteam andre pulje, våren 2021.

1.4.1 Dokumentstudier

I evalueringen har vi tatt utgangspunkt i BFDs strategidokument *Mer kunnskap – bedre barnevern* (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017) og bakgrunnsmateriale fra Bufdir om de ulike tiltakene, samt tidligere kartlegginger og utredninger om kompetansen og kompetansebehovet i det kommunale barnevernet. Dette er nærmere omtalt i første delrapport til følgeevalueringen.

Vi har også mottatt og benyttet statsforvalternes rapporteringer til Bufdir for årene 2019 og 2020.

Tabell 1-1 gir en oversikt over sentrale tiltaksspesifikke dokumenter som inngår som informasjonsgrunnlag for de spesifikke tiltakene.

Tabell 1-1: Oversikt over sentrale dokumenter som informasjonsgrunnlag for evalueringen av tiltakene

Tiltak	Sentrale dokumenter
Videreutdanningene	• Emne- og studieplaner/opplæringsplaner fra videreutdanningene • Rapportering til Bufdir juni/august 2020 fra studiestedene
Tjenestestøtteprogrammet	• Prosarapport tjenestestøtteprogrammet 2020, Bufdir, 1.2.2021 • Rapport: Utvikling og utarbeidelse av digitale samlinger, Bufdir, 1.3.2021 • Prosesslederperm • Kunngjøring av tilskudd tjenestestøtteprogrammet
Læringsnettverk	• Retningslinjer for læringsnettverk 2020, fra Bufdir • Retningslinjer for stimuleringsmidler til læringsnettverk 2020, fra Bufdir • Rammer og føringer for kommunale læringsnettverk mars 2021, fra Bufdir • Retningslinjer til statsforvalter - Forvaltning av tilskudd til utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk mars 2021, fra Bufdir
Veiledningsteam	• Kommunenes sluttrapporteringer til Bufdir for pulje 1 (2018-2020) • Veiledernes sluttrapporteringer til Bufdir for pulje 1 (2018-2020) • Oversikt over tjenester/kommuner til pulje 2 for veiledningsteam 2020-2022, med statsforvalternes begrunnelser/kommentarer • Kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir for pulje 2 av tiltaket (2020-2022) • Spørreundersøkelse rettet mot veiledere i pulje 1 mai/juni 2020 (easyfact-undersøkelse), fra Bufdir • Spørreundersøkelse rettet mot veiledere i pulje 2 februar 2021, gjennomført av RKBU Midt-Norge, utarbeidet i samarbeid med Oslo Economics

1.4.2 Intervjuer

Hovedtyngden av datagrunnlaget til andre statusmåling i følgeevalueringen er kvalitative data fra intervjuer med involverte aktører. Tabell 1-2 viser en oversikt over intervjuer som er gjennomført siden

forrige delrapport ble levert. Flere av intervjuene har omhandlet flere av eller alle de fem tiltakene, avhengig av hvilke tiltak aktørene har hatt kjennskap til. Vi har også benyttet intervjuene til å innhente informantenes vurderinger av kompetansesatsingen som helhet.

Tabell 1-2: Oversikt over intervjuer (antall enheter) og tiltak som ble diskutert i intervjuene

	Dialogmøter	Lærings-nettverk	Veilednings-team	Videre-utdanninger	Tjeneste-støtte-programmet
Bufdir	x	x	x	x	x
Statsforvaltere (4)	x	x	x	x	x
Opptakskontorene for studiestedene i videreutdanningene (6)				x	
Barneverntjenester videreutdanningene (7)				x	
Prosjektledelse tjenestestøtteprogrammet (1)					x
Prosessledere tjenestestøtteprogrammet (5)					x
Barneverntjenester tjenestestøtteprogrammet (10)					x
Barneverntjenester veiledningsteam (8)*	x		x	x	x
Administrativ ledelse veiledningsteam (7)	x		x		x
Veiledere veiledningsteam (8 par)			x		
Kontaktpersoner/ledere av læringsnettverk (6)	x	x	x	x	x
Kompetansesentre (5)**			x		x

*5 barneverntjenester fra pulje 1 (2020) og 3 barneverntjenester fra pulje 2 (2021). ** Kontaktpersoner fra fire kompetansesentre ifm. tjenestestøtteprogrammet og ett kompetansesenter ifm. veiledningsteam.

Vi har hatt flere intervjuer og tett kontakt med Bufdir om alle tiltakene, også i denne andre statusmålingen. Vi har intervjuet fire statsforvalterembeter i forbindelse med midtveisevalueringen. I disse intervjuene har vi diskutert utvalgte sider ved alle fem tiltakene som evalueringen omhandler, samt kompetansesatsingen som helhet.

For tiltaket videreutdanningene har vi intervjuet Bufdir om det har vært gitt noen endringer i overordnede føringer for gjennomføring av videreutdanningene for 2019/2020-kullet som vi som evaluator bør kjenne til og hensynta i evalueringsopplegget. Videre har vi intervjuet opptakskontorene ved studiestedene for å få mer detaljert kunnskap om hvordan opptakskriteriene brukes og vektet i praksis, blant annet med hensyn til hvilken betydning det har om søkere tidligere har gjennomført videreutdanning utover bachelornivå. I tillegg har vi intervjuet barnevernledere som har hatt studenter på 2018/2019-kullet.

Formålet var å få nærmere kunnskap om hvordan det har vært tilrettelagt for at studentene kunne ta utdanningen, og hvilken effekt/ nytte barnevernlederne erfarer at tjenesten har hatt av at ansatte har gjennomført studiet. Vi har intervjuet 7 barnevernledere fra små og store tjenester og som er geografisk spredt.

For tiltaket tjenestestøtteprogrammet har vi gjennomført intervjuer med Bufdir, prosjektledelsen, fem barnevernledere, fem prosessledere og kontaktpersoner fra fire av de regionale kompetansesentrene som har deltatt på gjennomføringen av programmet som startet i 2020. Vi har videre gjennomført intervjuer med fem barnevernledere som avsluttet tjenestestøtte-programmet i 2019. Hensikten var å få informantenes vurderinger av programmet og nytte i ettertid av programmet for å få et inntrykk av om programmet har bidratt til varig endring. Intervjuene varte i omtrent en time og omhandlet spørsmål knyttet

til erfaringer med deltakelse og nytten av programmet, herunder også erfaringer med fysiske og digitale samlinger pga. tilpasninger til koronapandemien. Barnevernledere som har vært intervjuet har representert barneverntjenester av ulike størrelse og fra ulike klynger i tjenestestøtteprogrammet.

For tiltaket veiledningsteam har vi gjennomført case-studier av totalt åtte barneverntjenester som har mottatt tiltaket. Fem av disse tilhører pulje 1 og tre tilhører pulje 2. I hvert case har vi intervjuet veilederpar, barnevernledere eller annen lederrepresentant, og representant for administrativ ledelse i (verts)kommunen. I caseintervjuene med kommune-representanter (både barnevernledere og kommuneledere) ble også tiltakene dialogmøter, læringsnettverk, tjenestestøtteprogrammet og videreutdanningstilbudet diskutert i den grad representantene hadde forutsetninger for dette og innspill om tiltakene, samt kompetansesatsingen som helhet.

I tillegg har vi intervjuet en representant for RKBU Midt-Norge om veiledningsteam, som har ansvaret for gjennomføringen av tiltaket. I dette intervjuet deltok også to representanter fra Senter for ledelse, som gjennomfører tiltaket i samarbeid med RKBU Midt-Norge.

For tiltaket læringsnettverk har vi utover intervjuer med statsforvalterne supplert med intervjuer av ledere eller kontaktpersoner av seks læringsnettverk. Flere av disse representantene er ansatte eller ledere i barneverntjenester, og i de samme intervjuene innhentet vi vurderinger av de andre tiltakene i kompetansesatsingen og kompetansesatsingen som helhet.

1.4.3 Kartlegginger og spørreundersøkelser

For fire av tiltakene har vi gjennomført kartlegginger og spørreundersøkelser for å innhente mer informasjon enn det vi har kunnet innhente gjennom intervjuer:

- Spørreundersøkelser til studenter i videreutdanningene
- Spørreundersøkelse til deltakere i tjenestestøtteprogrammet
- En kartlegging og spørreundersøkelse om dialogmøter, rettet mot statsforvaltere
- En kartlegging og spørreundersøkelse om kommunale læringsnettverk, rettet mot statsforvaltere

⁴ N=27

⁵ N=77

⁶ Antallet svar for de ulike utdanningene fordeler seg med 20 prosent på Juss i barnevernfaglig arbeid (det er ikke skilt på om utdanning er tatt på hhv UiS eller OsloMet), Relasjonskompetanse 18 prosent, Barnevernfaglig veiledning

- En spørreundersøkelse om kommunale læringsnettverk, rettet mot kontaktpersoner for nettverkene/prosjektene

Spørreundersøkelser til studenter i videreutdanningene

For tiltaket videreutdanning ble det gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser: En til studentene på Barnevernledelse og en til studentene til de øvrige videreutdanningene, slik det ble gjort ved statusmålingen. 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 med hensyn til informasjon, læringsutbytte, undervisningsopplegg mm., samt vurdering av egen kompetanse før og etter studiet og mulighetene for å ta kompetansen i bruk.

Spørsmålene har vært de samme som i forrige runde for å kunne følge utviklingen over tid. Vi har i tillegg innarbeidet noen spørsmål knyttet til hvilken utdanning deltakerne har utover grunnutdanning. Den praktiske gjennomføringen innebærer at studiansvarlige har formidlet spørreskjema til studentene som link, og har bistått med purringer. Det har vært gjennomført tre purringer.

Totalt svarte 27 personer fra Barnevernledelse, alle fra kommunalt barnevern. Totalt svarte 83 personer fra de øvrige videreutdanningene på undersøkelsen, hvorav 77 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 2020, er svarprosenten på undersøkelsen for Barnevernledelse 93 prosent⁴ og for de øvrige utdanningene samlet sett 39 prosent.^{5 6}

Spørreundersøkelse til deltakere i tjenestestøtteprogrammet

Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til deltakere som ble tatt opp til deltakelse i 2020, men som på grunn av koronapandemien i praksis har

25 prosent, Barnets beste 19 prosent (det er ikke skilt på om utdanningen er tatt på hhv OsloMet eller HVL) og Minoritetskompetanse i barnevernet 17 prosent. 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.

gjennomført programmet i perioden 2020, 2021 og delvis i 2022.⁷ Undersøkelsen ble sendt ut til ledere og øvrige ansatte i deltakertjenestene etter at programmet var fullført, men unntak av et par tjenester som enten manglet en avsluttende felles-samling og/eller ledersamling.

Spørsmålene har i hovedsak vært de samme som i forrige runde for å kunne følge utviklingen over tid. Hensikten har vært 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, 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. Dette er de samme spørsmålene som ble stilt til deltakerne ved den første statusmålingen i 2019. Ved denne statusmålingen er det også lagt inn noen spørsmål knyttet til erfaringer med gjennomføring av fysiske og digitale samlinger. Denne gangen har også deltakerne fått spørsmål om utbyttet etter gjennomført program. Ved første måling fikk deltakerne ikke dette spørsmålet fordi undersøkelsen ble gjennomført tidlig i programmet. Det var gjennomført få samlinger, og deltakerne hadde følgelig ikke forutsetninger for å vurdere den samlede nytten av programmet.

Spørreundersøkelsen ble som ved første statusmåling, sendt ut fra kompetansesentrene til sine klynger. Det ble purret to ganger.

Totalt sett svarte 108 personer på undersøkelsen, hvorav 21 var barnevernledere og andre ledere.⁸ Det kom svar i undersøkelsen fra alle de 8 fylkene som hadde klynger i programmet i 2020.⁹ I og med at undersøkelsen ble sendt ut uten at vi hadde mottatt e-postadresser, kan vi ikke angi korrekt svarprosent, men dersom vi antar at undersøkelsen er sendt til alle deltakere i 2020, er svarprosenten på undersøkelsen 26 prosent. 2019 var svarprosenten noe høyere, dvs. 36 prosent. Vi har fått tilbakemelding på at siden programmet har gått over så lang tid, har det vært utskiftninger av personell i staben, og lederne har vært usikre på hvem de skal sende undersøkelsen til.¹⁰ I tillegg har det vært lang tid mellom oppstart og avslutning av programmet, så en del har gått i glemmeboken og har gjort det vanskelig å svare på

undersøkelsen. Videre har vi fått tilbakemelding på at undersøkelsen ble opplevd som for omfattende.

Kartlegging og spørreundersøkelse til Statsforvaltere

I januar 2021 sendte vi alle statsforvalterne en samlet kartlegging og spørreundersøkelse om dialogmøter, og en samlet kartlegging og spørreundersøkelse om læringsnettverk. Begge ble utarbeidet som papir-skjema i word, og ble sendt til kontaktpersoner for kompetansesatsingen i hvert embete per e-post.

I kartleggingen av dialogmøter ble statsforvalterne bedt om å fylle ut en oversikt over gjennomførte dialogmøter, deltakelse og oppfølgingspunkter som ble definert i møtene. I spørreundersøkelsen om dialogmøter ble embetene bedt om å svare på utvalgte spørsmål om gjennomføring og effekt av tiltaket. Vi mottok svar i kartleggingen fra ni av ti statsforvalterembeter, og svar i spørreundersøkelsen fra åtte av ti embeter.

I kartleggingen av læringsnettverk ble statsforvalterne bedt om å fylle ut opplysninger om prosjekter i læringsnettverk som var i drift i løpet av 2019 eller 2020, herunder tema og kontaktpersoner til hvert prosjekt. Spørreundersøkelsen om læringsnettverk inneholdt spørsmål om gjennomføring og effekt av tiltaket. Kartleggingen inkluderte:

- Utviklingsprosjekter som skal stimulere til tjeneste- og tiltaksutvikling i kommunene for å styrke oppfølgingen av utsatte barn, ungdom og familier (læringsnettverk)
- Utviklingsprosjekter som skal styrke kommunenes oppfølging og veiledning av kommunale fosterhjem (læringsnettverk)
- Ev. andre prosjekter i læringsnettverkens regi som ikke har mottatt midler, men som har vært aktive i perioden

I kartleggingen og spørreundersøkelsen om læringsnettverk mottok vi svar fra ti av ti statsforvalterembeter.

Spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk

Deretter gjennomførte vi en spørreundersøkelse rettet mot kontaktpersoner for læringsnettverk som ble oppgitt i kartleggingen til statsforvalterne. Denne

prosentfordelinger på svarene, men kommenterer mer overordnet.

⁹ Antallet svar i de ulike fylkene er ujevnt fordelt: 20 % fra Viken, 4 % fra Innlandet, 32 % fra Vestfold og Telemark, 1 % fra Møre og Romsdal, 17 % fra Trøndelag, 15 % fra Nordland og 6 % fra Troms og Finnmark. Antallet fra hvert fylke gir ikke grunnlag for å gjøre separate analyser fylkesvis. Alle figurer i rapporten er dermed på nasjonalt nivå.

¹⁰ Den reelle svarprosenten er derfor noe høyere siden ikke alle deltakere mottok undersøkelsen

⁷ Ved en feiltakelse er spørreundersøkelsen også blitt sendt til en av klyngene som ble satt opp til deltakelse i 2021. Vi antar at dette i liten grad har hatt innvirkning på resultatene, da denne klyngen også har hatt en kombinasjon av fysiske og digitale samlinger, i likhet med flere av klyngene i 2020-kullet.

⁸ Antallet svar fra ledere gjør at resultatene fra deres svar på undersøkelsen må tolkes med forsiktighet. Svarene kan ikke uten videre generaliseres, og må sees på som inntrykk fra en mindre gruppe respondenter. I noen tilfeller i rapporten hvor N er enda lavere enn 21, gjengir vi ikke

undersøkelsen ble sendt ut til alle 76 kontaktpersoner som statsforvalterne har oppgitt.

Spørreundersøkelsen hadde 40 spørsmål, fordelt på følgende tema:

- Bakgrunnsinformasjon (fylke, navn på nettverk, stilling)
- Antall og sammensetning av deltakere i nettverket
- Tema for utviklingsprosjekter
- Forankring i kommuneledelsen
- Bruk av stimuleringsmidler
- Samlinger
- Måloppnåelse
- Suksesskriterier og forslag til alternative innretninger

Vi sendte ut spørreundersøkelsen den 14. april 2021, og purret to ganger etter dette. Vi mottok totalt 32 svar på spørreundersøkelsen, som tilsvarer en svarprosent på 42. Vi har mottatt svar fra kontaktpersoner i alle fylker unntatt Vestland. I tre tilfeller er det to kontaktpersoner fra samme læringsnettverk som har svart. For å få et størst mulig datagrunnlag har vi valgt å inkludere alle svarene i analysene våre. Merk at vi derfor omtaler svarene som «antall kontaktpersoner», ikke «antall nettverk», ettersom dette ikke er direkte sammenliknbart i alle tilfeller.

1.4.4 Kvantitative data

Til denne rapporten har vi også innhentet og analysert utvalgte kvantitative data som gir indikatorer for

overordnet utvikling for norske barneverntjenester. Formålet med den kvantitative analysen er både å belyse overordnet utvikling i barnevernet, samt å undersøke spesifikke endringer i tjenester som deltar i enkelte tiltak, f.eks. veiledningsteam.

Datagrunnlaget er hentet fra kommunenes halvårsrapporteringer til Bufdir, med data fra 2015-2020 (per halvår). Vi har fått utlevert data fra Bufdirs statistikkavdeling i april 2021.

Vi har fått data for hver enkelt kommune og for hver enkelt barneverntjeneste i landet, slik kommunene og barneverntjenestene (i interkommunale samarbeid) var definert i 2020. Vi har valgt å fremstille indikatorene på tjenestenivå. I perioden vi ser på har det vært en rekke endringer i både kommunestruktur og samarbeid om barneverntjenester mellom kommuner. Dette medfører unøyaktigheter i datagrunnlaget bakover i tid. I tilfeller med kommunesammenslåing, er dette håndtert ved at data bakover i tid er summert for hver av de tidligere enkeltkommunene. I tilfeller hvor kommuner er oppdelt, er alle historiske tall lagt til den største kommunen. Den samme fremgangsmåten er benyttet for kommuner som samarbeider om barneverntjenesten. Disse tilpasningene er gjennomført av Bufdir.

Vi har særlig sett på utvalgte variabler som de mest sentrale indikatorene for utviklingen i barneverntjenestene, og disse beskrives nærmere i kapittel 2.

2. Kvantitative indikatorer for norsk barnevern

I perioden 2015 til 2020 har saksmengden i barnevernet vært stabil, samtidig som kvaliteten på arbeidet ser ut til å ha økt. Tall fra landets barneverntjenester viser at gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker, andel barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging, samt andel tilsynskrav som ikke er oppfylt, har gått ned i perioden.

2.1 Om nøkkeltallene

Som et utgangspunkt for å vurdere overordnet status for kommunalt barnevern og utvikling i barnevernarbeidet i løpet av satsingsperioden, har vi analysert utvalgte nøkkeltall for saksbelastningen i barnevernet, eventuelle fristbrudd (herunder kvalitetsindikatorer) og organisatoriske forhold.

Nøkkeltall for saksmengde i barnevernet inkluderer:

- Andel meldinger i forhold til antall barn i alderen 0-18 år
- Andel avsluttede undersøkelser i forhold til antall barn i alderen 0-18 år
- Andel avsluttede undersøkelser som blir henlagt
- Andel barn med barneverntiltak i forhold til antall barn i alderen 0-22 år

Nøkkeltall for kvalitetsindikatorer inkluderer:

- Andel av avsluttede undersøkelser som overskred undersøkelsesfristen (dvs. fristbrudd i undersøkelsessaker)
- Andel av barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn ett år der oppfølging og kontroll er gjennomført/ikke gjennomført
- Andel av barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn ett år der tilsynskrav ikke er oppfylt

Nøkkeltall for organisatoriske forhold inkluderer:

- Antall besatte stillinger per 1 000 innbyggere i alderen 0-22 år

Disse nøkkeltallene beskriver saksgangen og kvaliteten i oppfølgingen i barnevernet. Dersom kompetansesatsingen som helhet bidrar til et bedre barnevern, bør vi se en endring i noen av disse nøkkeltallene. Måloppnåelse for kompetansesatsingen som helhet antas å gi utslag i en forbedring i kvalitetsindikatorene. Vi har også inkludert nøkkeltall for saksmengde, saksbehandling og besatte stillinger, for å belyse eventuelle endringer i faktorer som er drivende for barnevernets arbeid og muligheter for å

oppnå bedre kvalitet. Et av målene med kompetansesatsingen har vært å redusere variasjonen i arbeidsmetoder og kvalitet i hele landet, og særlig bidra til redusert sårbarhet i små kommuner. I analysen av nøkkeltallene belyser vi derfor også variasjonen på tvers av barneverntjenester i landet.

For de ulike indikatorene har vi beregnet gjennomsnittsverdier på tvers av alle barneverntjenestene i Norge. Som et uttrykk for variasjon på tvers av tjenester, viser vi også 5- og 95-persentilen. 5-persentilen uttrykker nivået som 5 prosent av tjenestene ligger på eller under. 95-persentilen uttrykker nivået som 95 prosent av tjenestene ligger på eller under. 5- og 95-persentilen uttrykker dermed spredningen i observasjonene, samtidig som man utelukker de fem prosent «mest ekstreme» observasjonene i hver ende. Vi utelukker disse mest ekstreme observasjonene fordi vi mistenker at de kan være utslag av feil i data (for eksempel rapportering). Som et mål på den samlede variasjonen i en variabel undersøker vi avstanden (differansen) mellom 5- og 95-persentilen per halvår. Avstanden mellom disse sier noe om omfanget av variasjonen; jo større denne avstanden er, dess større forskjell er det mellom tjenester med lav og høy verdi. Dersom avstanden er stabil over tid, er dette et uttrykk for at variasjonen mellom tjenestene også er stabil over tid.

Datasettet omfatter til sammen 245 barneverntjenester, herunder 59 interkommunale tjenester, 167 kommuner uten samarbeid og 19 bydelstjenester. Bydelstjenestene omfatter 15 bydeler i Oslo og fire bydeler i Bergen. Barneverntjenesten for enslige mindreårige i Bergen er ekskludert fra analysen. De fem bydelene i Trondheim er organisert som en interkommunal tjeneste og er derfor inkludert i analysen som en av de interkommunale tjenestene.

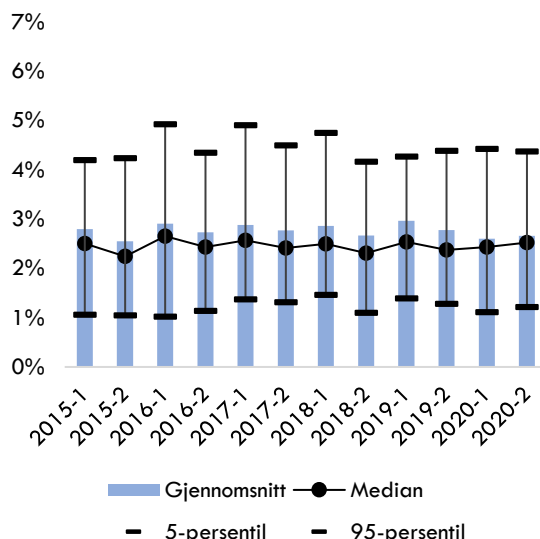
2.2 Saksmengde i barnevernet

Meldinger

Gjennomsnittlig andel meldinger i forhold til antall innbyggere 0-18 år var relativt stabilt i perioden 2015-2020 (Figur 2-1). Det har ikke vært noen entydig utvikling over tid. Antall meldinger var lavest i andre halvår 2015 (med 2,5 prosent) og høyest i første halvår 2019 (med 3,0 prosent). Variasjonen i form av 5- og 95-persentilen har også vært relativt stabil i perioden, der differansen mellom 95- og 5-persentilen har variert fra 3,1 til 3,9 prosentpoeng på tvers av halvårene.

Tallene for antall meldinger i 2020 er usikre fordi Bufdir endret rapporteringspraksis for meldinger fra og med første halvår 2020. Det er trolig noe varierende rapporteringspraksis for første og andre halvår 2020, ettersom enkelte tjenester rapporterte etter gammel praksis.

Figur 2-1: Andel meldinger i forhold til antall innbyggere 0-18 år, per halvår 2015-2020

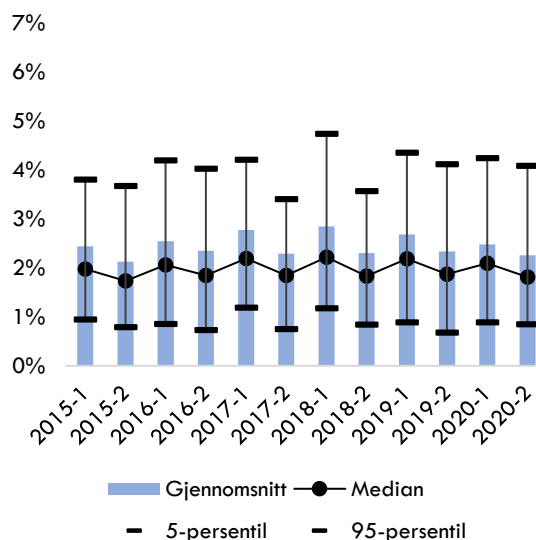


Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=230-240 på tvers av halvår.

Undersøkelser

Gjennomsnittlig andel undersøkelser i forhold til antall innbyggere 0-18 år har vært stabil i perioden 2015 til 2020, men for alle årene har gjennomsnittet vært høyere i første halvår enn i andre halvår (Figur 2-2). Denne trenden ser vi også i andel meldinger, men i noe mindre grad. Årsaken til dette er ikke kjent, men det kan skyldes reelle sesongvariasjoner i innkomne meldinger og/eller registreringspraksis. På tvers av halvårene var gjennomsnittlig andel avsluttede undersøkelser lavest i andre halvår 2015, med 2,1 prosent, og høyest i første halvår 2017 og 2018 med 2,8 prosent. Variasjonen i form av 5- og 95-persentilen har vært stabil i perioden, der differansen mellom 95- og 5-persentilen har variert fra 2,7 til 3,6 prosentpoeng på tvers av halvårene.

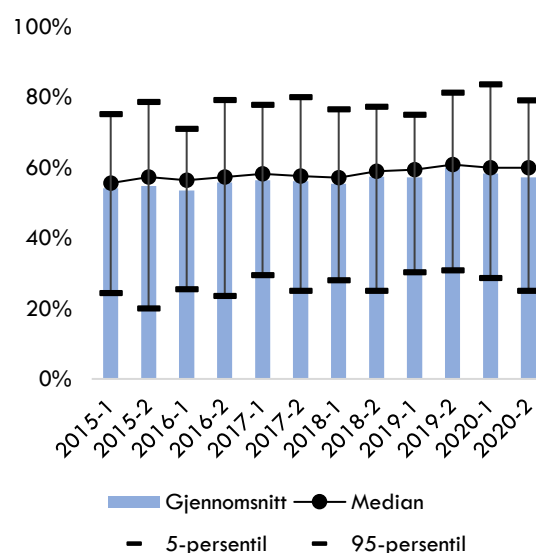
Figur 2-2: Andel avsluttede undersøkelser i forhold til antall innbyggere 0-18 år, per halvår 2015-2020



Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=230-240 på tvers av halvår.

Gjennomsnittlig andel undersøkelser som blir henlagt har også vært stabilt i perioden, og har variert fra 54 prosent på det laveste i første halvår 2016 til 60 prosent på det høyeste i andre halvår 2019 (Figur 2-3). Variasjonen i form av 5- og 95-persentilen har variert i perioden, der differansen mellom 95- og 5-persentilen har variert fra 44 til 58 prosentpoeng på tvers av halvårene.

Figur 2-3: Andel undersøkelser som blir henlagt, per halvår 2015-2020

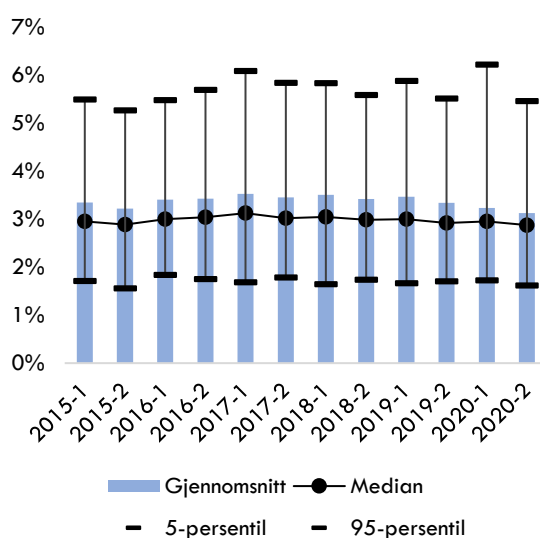


Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=237-240 på tvers av halvår.

Tiltak

Gjennomsnittlig andel barn med tiltak i forhold til antall innbyggere 0-22 år har, som for meldinger og undersøkelser, vært stabil i løpet av analyseperioden. Andelen var lavest i andre halvår 2020 med 3,1 prosent og høyest i første halvår 2018 med 3,5 prosent (Figur 2-4). Variasjonen i form av 5- og 95-persentilen har vært stabil i perioden, der differansen mellom 95- og 5-persentilen har variert fra 3,6 til 4,5 prosentpoeng på tvers av halvårene.

Figur 2-4: Andel barn med tiltak i forhold til antall innbyggere 0-22 år, per halvår 2015-2020

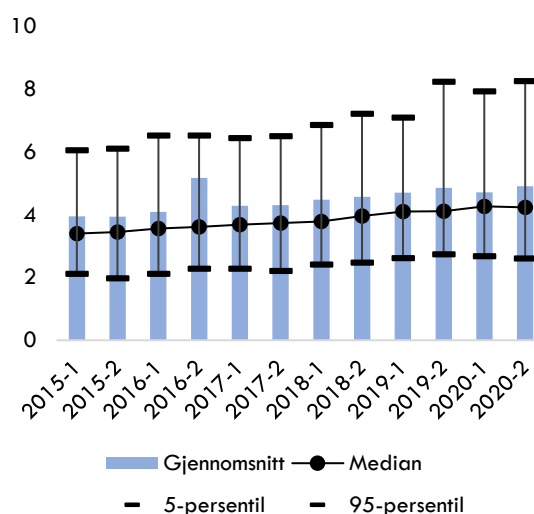


Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=230-240 på tvers av halvår.

2.3 Antall stillinger

Gjennomsnittlig antall besatte stillinger i det kommunale barnevernet per 1 000 innbyggere i alderen 0-22 år har økt i perioden, fra 3,9 i første halvår 2015 til 4,9 stillinger i andre halvår 2020 (Figur 2-5). Variasjonen (i form av 5- og 95-persentilen) har også økt i perioden, der differansen mellom 95- og 5-persentilen har økt fra 3,9 i første halvår 2015 til 5,6 i andre halvår 2020. Økningen i gjennomsnittlig bemanning i tjenesten kan være utslag av at det i samme periode har vært en reduksjon i antall tjenester, fordi flere kommuner har opprettet interkommunale samarbeid om barneverntjenester. Imidlertid har også antall stillinger totalt i barnevernet økt i perioden, fra 10 412 stillinger i første halvår 2015 til 12 385 stillinger i andre halvår 2020. Både den samlede bemanningen i kommunalt barnevern og bemanningen i de enkelte tjenestene har altså økt i perioden.

Figur 2-5: Antall stillinger i det kommunale barnevernet per 1000 innbyggere i alderen 0-22 år



Kilde: Bufdir, kommunenes halvårsrapportering på barnevernområdet. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=230-240 på tvers av halvår.

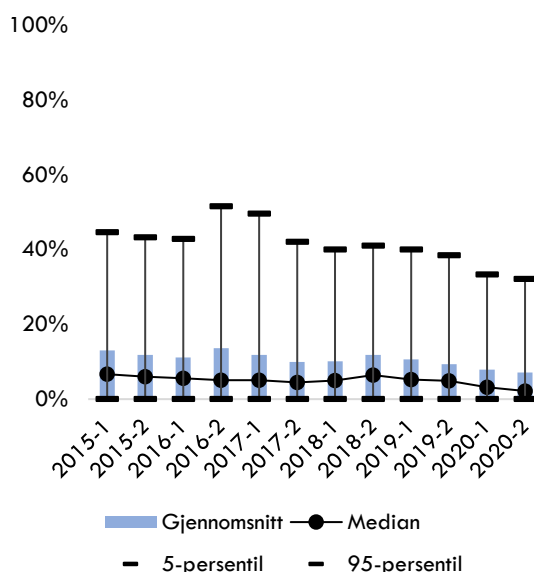
2.4 Kvalitetsindikatorer

Fristbrudd i undersøkelsessaker

I henhold til barnevernloven § 6-9 skal undersøkelser gjennomføres snarest og innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen utvides til seks måneder. En slik utvidelse må godkjennes av statsforvalteren. Undersøkelser som har tatt lengre tid enn tre måneder, og i noen tilfeller lenger enn seks måneder, defineres som fristbrudd. 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. På den annen side er fristoverskridelser i mange tilfeller planlagte, der barneverntjenesten sender en «beslutning om utvidet frist» for rapportering til statsforvalteren, som kan være for å bedre kvaliteten. Statsforvalteren vurderer om beslutningen er velbegrunnet eller ikke. Indikatoren fristbrudd i undersøkelsessaker beregner kun tid brukt på undersøkelsen og sier ingenting om kvaliteten på undersøkelsen.

Gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker er i perioden 2015 til 2020 blitt nærmere halvert, fra 13 prosent første halvår 2015 til 7 prosent i andre halvår 2020 (Figur 2-6). Gjennomsnittlig andel fristbrudd var høyest i andre halvår 2016 (14 prosent). Variasjonen var også størst i dette halvåret med en differanse mellom 95- og 5-persentilen på 52 prosentpoeng.

Figur 2-6: Andel fristbrudd i undersøkelsessaker



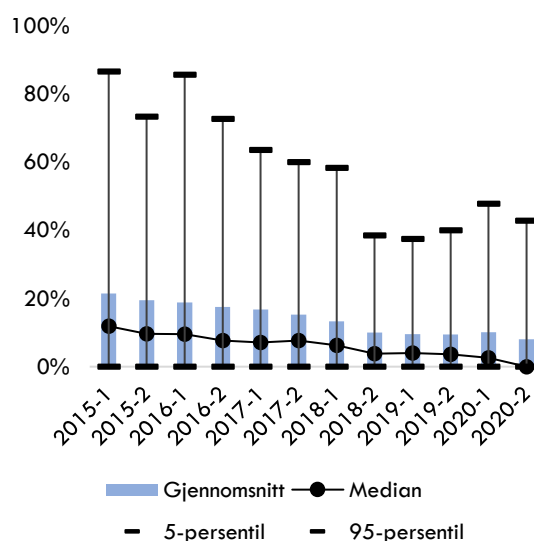
Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=225 på tvers av halvår.

Andel barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav

Andelen barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging og kontroll i tråd med lovkrav 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. 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. Det er omsorgskommunen (der barnet bor fra før), og ikke fosterhjems kommunen (det fosterhjemmet ligger), som har ansvaret for oppfølgingen av fosterhjemmet.

Gjennomsnittlig andel barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav, har blitt gradvis redusert fra 21 prosent første halvår 2015 til 8 prosent andre halvår 2020 (Figur 2-7). Variasjonen (i form av 5- og 95-persentilen) har også blitt redusert i perioden.

Figur 2-7: Andel barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav



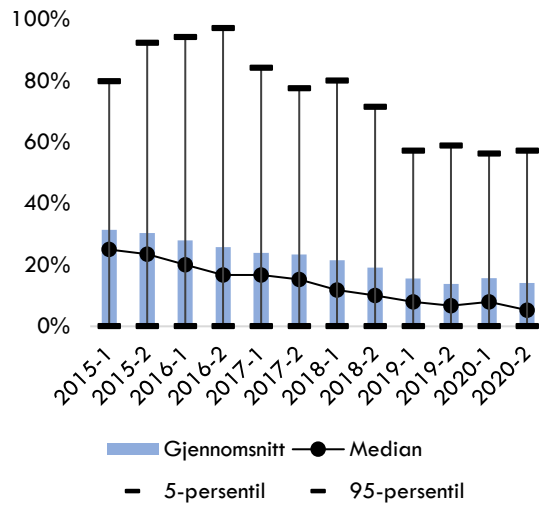
Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=212-235 på tvers av halvår.

Andel tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt

Andel tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt omfatter 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.

I perioden 2015 til 2020 har gjennomsnittlig andel tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt gått ned fra 31 prosent første halvår 2015 til 14 prosent andre halvår 2020 (Figur 2-8). Variasjonen på tvers av tjenester er også redusert i perioden; fra en 95-persentil på 80 prosent første halvår 2015 til 57 prosent andre halvår 2020 (5-persentilen var lik null i alle halvår).

Figur 2-8: Andel tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt



Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=234-240 på tvers av halvår.

3. Videreutdanningene

Det er etablert seks videreutdanninger for ansatte og ledere i barnevernet. 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, gjennomføringsgraden er relativt høy, studentene er fortsatt i hovedsak fornøyde med læringsutbytte og undervisningsopplegg, og de opplever at de har økt kompetansen som følge av utdanningen. Det synes imidlertid fortsatt å være noen utfordringer: 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. I tillegg bør det vurderes om det er behov for bedre samordning av opptakskriterier på tvers av studiestedene og om barnevernledere kan få større innflytelse på opptaket fra egen tjeneste.

3.1 Innledning og leseveiledning

Første statusmåling i 2019 hadde fokus på de fem videreutdanningene som da var i gang. I andre statusmåling har vi også inkludert den nye videreutdanningen «Minoritetskompetanse i barnevernet» som hadde oppstart høsten 2019.

Vi har fulgt utviklingen på de samme indikatorene som for 2018/2019-kullet for alle videreutdanningene. Dette omfatter blant annet utviklingen av antall søkere og gjennomføringsgrad, markedsføring av studiene, søke- og opptaksprosessen, gjennomføring av studiene og studentenes læringsutbytte/kompetanseheving. I tillegg har vi gått mer i dybden på noen hovedutfordringer som ble identifisert i den første statusmålingen.

Det var særlig to hovedutfordringer som ble identifisert; 1) manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver for å gjennomføre studiet, og 2) store variasjoner når det gjaldt i hvilken grad studentene opplevde at det var lagt til rette for at de skulle få anvendt og spredt kompetansen sin i barneverntjenesten. Analysen viste også at det kunne være behov for å se på hvordan opptakskriteriene ved

studiestedene brukes i praksis mht om de treffer målgruppen for tiltaket.

I tråd med sistnevnte punkt om opptakskriteriene, har Bufdir siden 2018 vært bekymret for om videreutdanningstilbudet treffer de som har mest behov for det, dvs. de som ikke har videreutdanning fra før. Det er lite kunnskap om hva slags kompetanse studentene har utover grunnutdanningene, og det har vært stor konkurranse om studieplassene på videreutdanningene. Bufdir har derfor bedt om at vi undersøker om det er de med videreutdanning fra før som blir prioritert ved opptak til studiene.

Vi har evaluert tiltaket gjennom fem overordnede evalueringskriterier; implementering, effekt, måloppnåelse, relevans og bærekraft. Kapittelet er strukturert etter disse fem evalueringskriteriene, og er inndelt i følgende underkapitler:

- Kapittel 3.2 gir en kort beskrivelse av tiltaket og oppsummering av funn fra første statusmåling
- Kapittel 3.3 presenterer vurdering av implementering
- Kapittel 3.4 presenterer vurdering av effekter
- Kapittel 3.5 presenterer vurdering av måloppnåelse
- Kapittel 3.6 presenterer vurdering av relevans
- Kapittel 3.7 presenterer vurdering av bærekraft
- I kapittel 3.8 oppsummeres funnene og våre videre anbefalinger for tiltaket

3.2 Beskrivelse av tiltaket

3.2.1 Innhold

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

- Barnevern i et minoritetsperspektiv
- Nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning
- Nasjonal videreutdanning i barnevernledelse

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

- Vurderinger av barnets beste
- Juss i barnevernfaglig arbeid
- Relasjonskompetanse i barnevernet

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 barnevernansatte 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 3-1 gir en oversikt over tiltaket videreutdanningene.

Figur 3-1: 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 i barnevernet(2018)	VID Vitenskapelige høgskole (Oslo)	Opptakskrav 3-årig bachelorgrad eller tilsvarende og arbeidstilknytning til barnevernet	
Vurderinger av barnets beste (2018)	OsloMet i samarbeid med VID Vitenskapelige høgskole, Høgskulen på Vestlandet (Bergen)		
Minoritetskompetanse i barnevernet (2019)	VID Vitenskapelige høgskole (Oslo) i samarbeid med Universitetet i Stavanger (UiS)	Undervisnings- og eksamensformer Praksisnærhet innretting Alle emner skal avsluttes med eksamen Må ha gjennomført og bestått aktivitetskrav for å gå opp til eksamen	
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	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.

3.2.2 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.

3.2.3 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.

3.2.4 Gjennomføring

Ansvar

Juss i barnevernfaglig arbeid gjennomføres ved to studiesteder, henholdsvis OsloMet i Oslo og Universitetet i Stavanger (UiS), Stavanger. Relasjonskompetanse i barnevernet har Vitenskapelig høgskole (VID) i Oslo ansvaret for.¹¹ Vurdering av barnets beste gjennomføres ved to studiesteder, OsloMet i samarbeid med VID 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. 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.

¹¹ For enkelthetsskyld 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, Relasjonskompetanse i barnevernet omtales som Relasjonskompetanse. Vurdering av barnets beste omtales som Barnets beste.

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).

3.2.5 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 barnevern-

lederutdanningen 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.¹² 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, 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.

3.3 Implementering

I Tabell 3-1 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.

¹² Regelverk for tilskudd til barnevernfaglig videreutdanning, rundskriv 23/2018

Tabell 3-1: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	• 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	• Informasjon og kommunikasjon – før og underveis • Forankring av deltakelse i egen kommune • Organisering av videreutdanningen: – Læringsmål og læringsutbytte – Balanse mellom teori (kunnskapsbasert) og praksisnærhet – Undervisningsopplegg – Arbeidskrav og eksamensform
	Organisatoriske drivere og hindre	• Kapasitet, kompetanse og motivasjon blant studentene og arbeidsgivere • Bruk av tilskudds-/stimuleringsmidler

3.3.1 Rekruttering og fullføring av studier

I Tabell 3-2 gir vi en oversikt over antall tilbudte studieplasser fra høsten 2019.

Tabell 3-2: Oversikt studieplasser 2019

Videreutdanning	Studiested	Tilbudt antall plasser
Juss i barnefaglig arbeid	OsloMet	32
Juss i barnefaglig arbeid	Universitetet i Stavanger	32
Barnets beste	OsloMet i samarbeid med VID	32
Barnets beste	Høgskulen på Vestland, Bergen	32
Relasjonskompetanse i barnevernet	Vitenskapelig Høgskole, Oslo	32
Barnevernledelse	RKBU Midt, Trondheim	32
Barnevernfaglig veiledning	RKBU Nord, Tromsø	50
Minoritetskompetanse i barnevernet	VID Stavanger	32
Totalt		274

Tabell 3-2 viser at det ble tilbudt 274 studieplasser i studieåret 2019/2020, fordelt på seks utdanninger. Ambisjonen har vært å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018. I studieåret 2018/2019 ble det tilbudt 302 studieplasser.¹³

Vi har fått opplyst fra Bufdir at det fra 2020 er gitt midler til å utvide antall studieplasser på videreutdanningene. Fra og med høsten 2020 er det derfor

84 flere studieplasser på videreutdanningene, og disse fordeler seg slik:

- Vurdering av barnets beste, OsloMet i samarbeid med VID: 32 studieplasser
- Relasjonskompetanse i barnevernet, VID: 32 studieplasser
- Barnevernfaglig veiledning, UiT: 20 studieplasser

¹³ Reduksjonen i antall plasser til opptaket høsten 2019 skyldes at Minoritetskompetanse fra 2019 blir tilbudt fra VID i Stavanger og med 32 studieplasser, sammenliknet med

de 60 plassene som ble tilbudt fra OsloMet og Universitetet i Sørøst-Norge.

Totalt er det da for årene 2018, 2019 og 2020 tilbudt 934 studieplasser til ansatte i barnevernet.

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

Tabell 3-3: Oversikt over søkere til videreutdanningene for studieåret 2019-2020.

	Barnevern- faglig veiledning	Relasjons- kompe- tanse	Barne- vern- ledelse	Juss barnefaglig arbeid (UIS)	Juss barnefaglig arbeid (OsloMet)	Barnets beste (Oslo Met/ VID)	Barnets beste (HVL)	Minoritets- kompe- tanse	Totalt
Søkere kommunalt barnevern		84	76	45	172	172	72	41	662
Søkere statlig barnevern		1	4	0	5	3			13
Søkere privat barnevern		1	3	1	4	4			13
Totalt antall kvalifiserte søkere	121	86	83	46**	181	179	72	41	809
Opptak kommunalt barnevern	38	39	32	45	35	35	33***	33	290
Opptak statlig barnevern	8		0	0					8
Opptak privat barnevern	5		0	0					5
Totalt antall søkere som møtte opp til studiestart	51	31	32	32	34	31	32	28	271
Fullført/bestått eksamen kommunalt barnevern	32		29	25	32	27	25	27	197
Fullført/bestått eksamen statlig barnevern				0					0
Fullført/bestått eksamen privat barnevern			0	0					0
Totalt antall fullført/bestått eksamen	43	29****	29*	25	32	27	25	27	237

*I tillegg en oppmeldt med forfall til eksamen med legeattest som tok eksamen i august. **I tillegg 11 stk. som ikke dokumenterte relevant arbeidserfaring. ***Det ble totalt sendt ut 58 tilbud om studieplasser. ****På emne 1 møtte og besto 28 stk. eksamen.

Tabell 3-3 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 videreutdanningsprogrammene enn det antallet søkere som faktisk får plass. Det var i alt 809 kvalifiserte søkere til videreutdanningsprogrammene (sammenliknet med 993 i 2018/2019). 271 av disse ble tilbudt plass og møtte til studiestart. Basert

på erfaringer fra fjorårets opptak, hvor det viste seg at en del studenter takket nei til plass eller ikke møtte, ble det i flere tilfeller gitt tilbud til flere studenter enn det var plass på studiet. Det var altså omtrent 1/3 av kvalifiserte søkere til programmene, som ble tildelt plass og møtte til oppstart.

Det er samlet sett flest søkere til studieprogrammet Juss i barnefaglig arbeid ved OsloMet (totalt 181),

tett fulgt av Barnets beste ved OsloMet/VID (totalt 179). Også Barnevernfaglig veiledning hadde over 100 søkere (totalt 121). Barnefaglig veiledning hadde 50 plasser, slik at på dette studiet fikk 42 prosent av søkerne plass og møtte til oppstart. For Juss og Barnets beste som begge har 32 plasser var tilsvarende andel henholdsvis 19 prosent og 17 prosent. Ved 2018 opptaket var det færrest søkere til Barnevernfaglig veiledning med 65 søkere til 52 plasser, så dette studiet har hatt en betydelig økning i søkerantall. I 2018/2019 var det også dette studiet som hadde høyest frafall av videreutdannigene. For studieåret 2019/2020 er frafallet prosentvis høyest for Juss ved OsloMet og Barnets Beste (22 prosent).

Tabell 3-3 viser at i alt 237 av 271 studenter som møtte til studiestart, fullførte studiet og bestod eksamen, noe som utgjør 87 prosent (mot 88 prosent i 2019). 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 relativt høy ved fleste utdanningsprogrammene. Til sammenlikning så har gjennomføringsgraden ved barnevernutdanningen ved OsloMet vært på 84 prosent.¹⁴

De enkelte studiestedene har blitt bedt om å oppgi kommunetilhørighet til de som har gjennomført og bestått eksamen. 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 3-3.¹⁵ Til tross for noen små avvik, 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 januar 2020 er det i alt 356 kommuner i Norge. De innrapporterte dataene viser at det er studenter fra 121 kommuner fordelt på de seks videreutdannigene. Fordelingen etter opptaket i 2018 var at det var studenter fra 117 kommuner, så spredningen har holdt seg jevn. 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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 relativt sett 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, slik det også var i 2018/2019. I 2018/2019 påpekte vi at store kommuner kunne være noe underrepresentert, med utgangspunkt i at de kommunene som hadde flere enn fire deltakere på et eller flere studier ikke nødvendigvis var store kommuner. I år viser rapporteringen at kommuner med fire eller flere deltakere på videreutdanningene (det er totalt 12 kommuner hvor dette er tilfellet), at dette i hovedsak er kommuner med sentralitetsindeks 1-3. Det er noen unntak fra dette, Karmøy og Steinkjer har hatt hhv fem og fire deltakere og de har indeks 4, og Kvinnherad med indeks fem har hatt fire deltakere på videreutdanningene. Videre er det slik at det er de tre største byene som har hatt flest deltakere på utdanningene totalt sett. Trondheim hadde flest deltakere, med 18, og flest på ett og samme studium med syv studenter på Barnevernfaglig veiledning. Oslo kommune hadde også syv deltakere på ett studium, Juss ved OsloMet, og 14 deltakere totalt. Bergen kommune hadde også 14 deltakere totalt. Samtidig er det langt større andel av kommunene i gruppe fem og seks som ikke har noen deltakere på videreutdanningene. For eksempel er det slik at alle kommuner i gruppe 1 (fem stykker) har deltakere

¹⁴ Nedregård & Abrahamsen *Frafall fra profesjonsutdanningene ved OsloMet*. OsloMet rapport 2018, nr 8

¹⁵ Det er også noe variasjon når det gjelder hvorvidt det er rapportert inn tjeneste eller kommune i rapporteringen, og om det er rapportert gammel eller ny kommune der det har vært endringer fra 1.1.20. Vi har lagt navnene på ny kommune fra 1.1.20 til grunn i våre oppsummeringer.

¹⁶ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentralitetsindeksen.oppdatering-med-2020-kommuner>.

¹⁷ Alle kommuner er fordelt på de seks klassene fra mest sentrale kommuner i gruppe 1, og ned til de minst sentrale

kommunene i gruppe 6. Kategori 1 inneholder 6 kommuner (Oslo, Nordre Follo, Bærum, Rælingen, Lillestrøm og Lørenskog), gruppe 2 består av 19 kommuner (eks. Stavanger, Drammen, Asker, Bergen, Trondheim, Tønsberg), gruppe 3 består av 51 kommuner (eks. Haugesund, Nesodden, Lillehammer, Tromsø), gruppe 4 består av 71 kommuner (eks. Sortland, Hvaler, Gol, Narvik), gruppe 5 består av 96 kommuner (eks. Rauma, Nesbyen, Bømlo), og gruppe 6 består av 113 kommuner (eks. Nesna, Hjelmeland, Lesja) (se full oversikt her: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentralitetsindeksen.oppdatering-med-2020-kommuner>)

på en eller flere utdanninger, 16 av 19 (84 prosent) kommuner i gruppe 2 deltar også på en eller flere videreutdanninger. For gruppe 3 er andelen kommuner som deltar på en eller flere utdanninger 51 prosent. De tilsvarende tallene for de øvrige gruppene er:

- 45 prosent for gruppe 4
- 28 prosent for gruppe 5
- 13 prosent for gruppe 6

Gruppe 5 og gruppe 6 utgjør henholdsvis 27 prosent og 32 prosent av antall kommuner i landet. Det er verdt å påpeke at det bor langt flere mennesker i kommunene med lavt indekstall på sentralistetsindeksen, og slik sett vil representere en større andel ansatte i kommunal barneverntjeneste totalt sett.

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 i kompetansestrategien. 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 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.¹⁸

I tillegg til en geografisk spredning av deltakere på videreutdanningene, er det et mål at kompetansestrategien skal bidra til kompetanseløft for tjenestene som helhet. Vi har derfor i denne underveis- evalueringen også undersøkt på et overordnet nivå hvem det er som deltar på videreutdanningene. Er det slik at de som deltar på en videreutdanning, allerede har høy utdannelse og lang erfaring, eller er det en større grad av spredning?

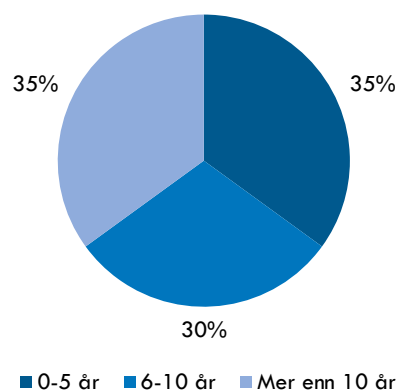
Når det gjelder deltakernes år med erfaring fra kommunalt barnevern viser Figur 3-2 en jevn

fordeling på videreutdanningene (med unntak av Barnevernlederutdanningen). 35 prosent av respondentene i undersøkelsen har inntil fem års erfaring, 30 prosent har mellom seks og ti års erfaring, mens 35 prosent av utvalget har mer enn ti års erfaring fra kommunal barneverntjeneste.

Det er noe variasjon mellom de ulike studiene når det gjelder hvor lang erfaring studentene har. Studentene på Barnevernfaglig veiledning har i snitt lengst erfaring (50 prosent har mer en 10 år i det kommunale barnevernet), mens utdanningene Juss og Minoritetskompetanse i snitt har hatt deltakere med kortest erfaring. Henholdsvis 57 prosent og 46 prosent av deltakerne på disse utdanningene har mindre enn fem års erfaring fra kommunalt barnevern.

For deltakerne som har tatt videreutdanningen i Barnevernledelse er bildet annerledes. Ingen av de som svarte på vår spørreundersøkelse har mindre enn seks års erfaring fra kommunalt barnevern, 15 prosent har mellom seks og ti år, og 85 prosent av de 27 som svarte på undersøkelsen har mer enn ti års erfaring fra kommunalt barnevern. Samtidig viser den undersøkelsen at nesten halvparten av de spurte har vært ledere i kommunalt barnevern under seks år. 37 prosent har vært ledere i mellom seks og ti år, mens 19 prosent har vært ledere i mer enn ti år. Denne videreutdanningen ser dermed ut til å tas tidlig i lederkarrieren til mange ledere, selv om deres totale arbeidserfaring er lang.

Figur 3-2: Hvor mange års erfaring har du fra kommunal barneverntjeneste? (N=77)

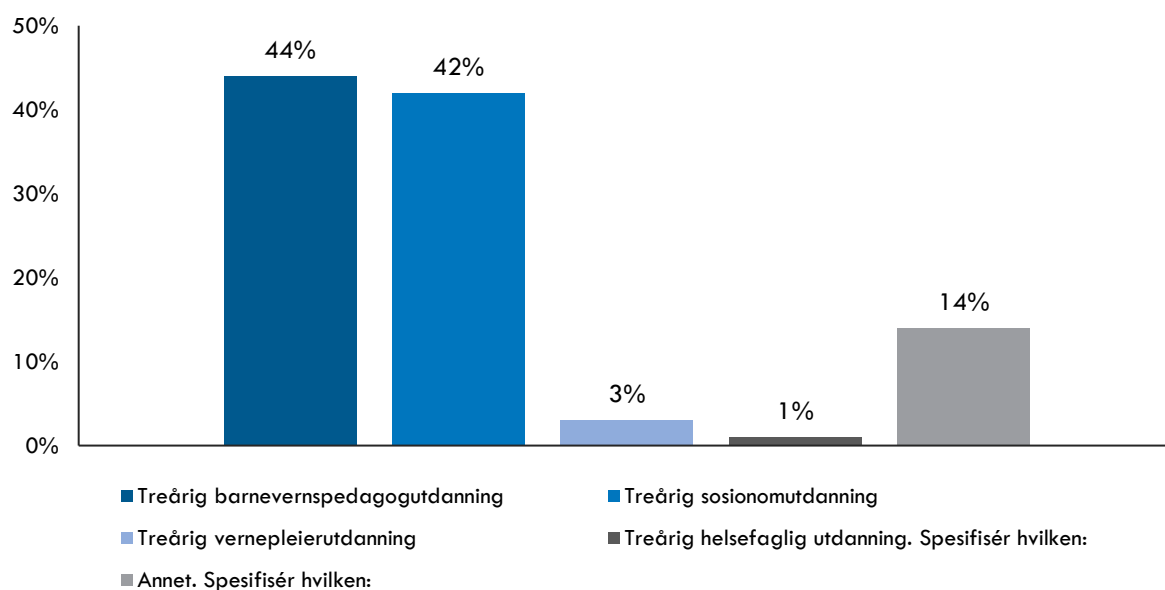


Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Videre har vi undersøkt hvilken utdanningsbakgrunn deltakerne på videreutdanningene har, og om de har tatt andre videreutdanninger før den de har deltatt på i 2019/2020.

¹⁸ Dette kan vi vurdere å se på i forbindelse med sluttevalueringen.

Figur 3-3: Hva er din grunnutdanning? (N=77)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 3-3 viser at treårig barnevernspedagogutdannelse er den vanligste grunnutdanningen blant studentene (44 prosent) etterfulgt av treåring sosionomutdannelse (42 prosent). Blant de 14 prosentene som har svart at de har en annen grunnutdanning, oppgir de fleste i oppfølgings-spørsmål at de har en grad i pedagogikk eller er utdannet førskolelærer/barnehagelærer.

44 prosent av respondentene i undersøkelsen oppgir at de har gjennomført en eller flere andre videreutdanninger før den de gjennomførte i 2019/2020.

Blant de som har oppgitt antall tidligere videreutdanninger i undersøkelsen, svarer 58 prosent at de har tatt en videreutdanning tidligere, mens 42 prosent har to eller tre videreutdanninger fra før.

Vår vurdering er at det fortsatt synes å være stor interesse for videreutdanningene, ettersom det er langt flere som søker enn som får plass på de fleste utdanningene, selv om det totalt sett har vært en nedgang i søkertallet til utdanningene. Det er variasjoner i antall søkere til de ulike studiene. Det er for kullet i 2019/2020 flest søkere til Juss i barnevernfaglig arbeid og Barnets Beste ved OsloMet/VID, og færrest søkere til Juss i barnevernfaglig arbeid ved UiS og Minoritetskompetanse i barnevernet. Sammenliknet med fjorårets undersøkelse har antall søkere til Barnevernfaglig veiledning økt betydelig. Det er fortsatt slik at det i all hovedsak er søkere fra kommunalt barnevern som har fått tilbud om plass på studieprogrammene. Dette er i tråd med føringer fra Bufdir.

Undersøkelsen viser i år som i fjor at gjennomføringsgraden er høy for studiene, dvs. at de fleste som starter på studiet fullfører og består eksamen. Overordnet indikerer også resultatene at det er god geografisk spredning, med studiedeltakere fra både store og små kommuner.

Totalt sett viser vår undersøkelse at når det gjelder tidligere erfaring og formalkompetanse hos deltakerne på videreutdanningene, er bildet sammensatt. Resultatene viser at det er en god spredning i års arbeidserfaring hos de som deltar på studiene fra kommunalt barnevern. Våre undersøkelser viser også at det er en betydelig andel av deltakerne på videreutdanningene som har gjennomført en eller flere videreutdanninger tidligere. Vi vet ikke hvor stor andelen barnevern-ansatte med videreutdanninger er i landet totalt sett, men resultatene viser uansett at en betydelig andel deltakere på videreutdanninger har tatt andre videreutdanninger tidligere. Vi mener dette kan være grunnlag for en drøfting rundt hvem en ønsker skal delta på videreutdanningene. På den ene siden, kan det være et behov for å heve kompetansen hos dem som har minst fra før. På den andre siden, er egenmotivasjon for deltakelse på videreutdanninger og den enkelte tjenestes behov for kompetanseløft på spesifikke områder viktig. I tillegg kan erfaring fra tidligere utdanninger også bidra til å øke sannsynligheten for gjennomføring av studiet. En tredje faktor som kan ha betydning på litt lenger sikt, er at dersom det innføres et krav om masterutdanning i barneverntjenesten, vil flere kunne oppnå dette gjennom deltakelse på videreutdanninger.

3.3.2 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 2020, har alle utdanningene, slik de også har gjort tidligere, brukt flere kanaler for å rekruttere studenter. I forrige statusmåling oppsummerte vi vanlige markedsføringskanaler for studiestedene, og det rapporteres fremdeles på at studiestedene benytter seg av ulike tiltak i markedsføringen, men samtidig at de etter hvert har gjort seg noen erfaringer som gjør at de kan vektlegge litt ulike tiltak. Det skjer også videreutvikling av markedsføringen av studiene på flere av studiestedene, for eksempel rapporterer HVL at de har utviklet et digitalt nyhetsbrev som en del av markedsføringen av Barnets beste, og et par av studiestedene har også laget videoer med intervju eller samtaler med studenter og fagansvarlige som har vært brukt i markedsføringen av studiene. Flere av studiestedene rapporterer at de oppfordrer studentene ved studiet til å gjøre studiet kjent for andre som kan være potensielle søkere.

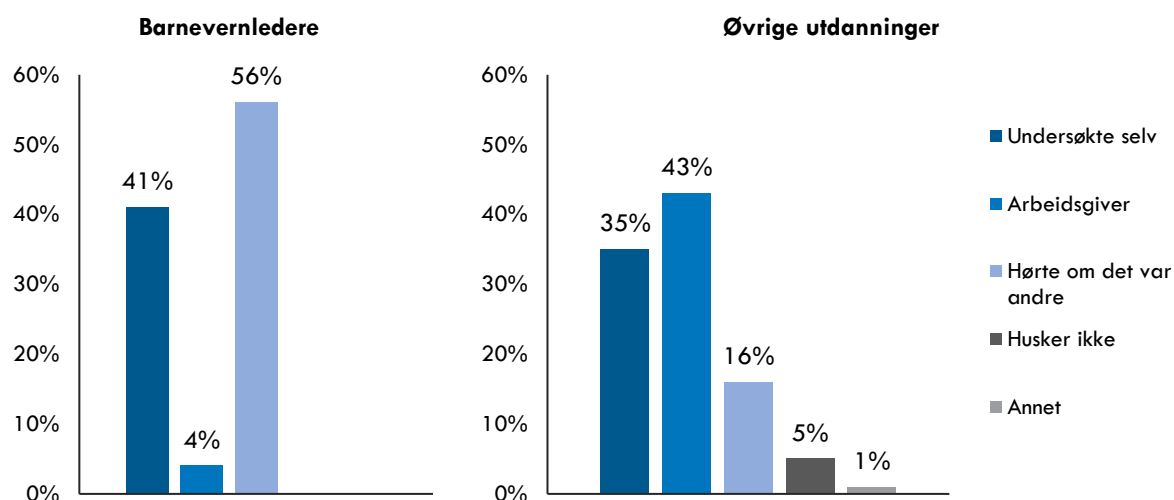
Noen studier har hatt utfordringer knyttet til utviklingen i søkertall, og har tatt konkrete grep for å imøtekomme det. For eksempel opplevde Barnevernfaglig veiledning en nedgang i søkertallet i 2018, men en økning til studieåret 2019/20, noe de selv blant annet tilskriver endret markedsføringsstrategi for studiet. Det vises konkret til at det ble prioritert å styrke målrettet markedsføring av kurset rettet direkte mot barnevernansatte. Studiestedet erfarte at disse tiltakene hadde en effekt, søkningen gikk betydelig opp våren 2019, og studiestedet fikk tilbakemelding fra flere som søkte om at de

ikke hadde hørt om videreutdanningen tidligere, men at direkte epost (målrettet epostkampanje) som var et av markedsføringstiltakene til videreutdanningen, gjorde dem oppmerksomme på den. I rapporteringen til Bufdir fremheves det at den målrettede markedsføringen er noe de vil fortsette med fremover. Våren 2020 var søkningen til studieåret 2020/21 89 søkere til 70 studieplasser. Også Juss ved UiS har gjennomført tiltak for å målrette markedsføringen mer etter at de opplevde nedgang i søkertallet fra 2018 til 2019. I 2020 har de derfor, på liknende vis som Barnevernfaglig veiledning, gjennomført mer målrettede markedsføringstilak, blant annet gjennom personlige e-poster til barnevernledere, som de opplevde å få god respons på.

I 2019 var det flere av studiestedene som rapporterte at de hadde noen utfordringer knyttet til at studenter ikke gav beskjed om at de ikke ønsket å benytte en tildelt plass, og at dette fikk konsekvenser for endelig antall studenter på kullet. Det ble ikke meldt om disse utfordringene i samme grad i 2020, men det ble trukket fremnoen andre utfordringer knyttet til opptaket. For Minoritetskompetanse ble det rapportert at de fikk en noe forsinket start, og at rekrutteringen til studiet kom litt sent i gang slik at de ikke fikk fylt opp alle 32 plassene på studiet. For Juss i Stavanger ble det rapportert om at det på grunn av lavere søkertall til skoleåret 2019/20, ikke var personer på venteliste til å fylle opp studiet ved de frafallene som kom før oppstart, og tidlig i studiet.

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 3-4.

Figur 3-4: Hvordan ble du gjort kjent med videreutdanningstilbudet? (N= 27 for Barnevernledelse og 77 for øvrige utdanninger)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Som vi ser av Figur 3-4, fordeler svarene på spørsmålet seg noe ulikt på studentene på Barnevernledelse og de øvrige videreutdanningene, slik det også gjorde i forrige statusmåling. Som i 2019, oppga flertallet av de som har gått på Barnevernlederutdanningen (56 prosent) at de har hørt om utdannelsen fra andre, mens nest flest oppgav at de hadde undersøkt selv (41 prosent). For de øvrige utdanningene svarte fortsatt de fleste respondentene at de fikk informasjon fra arbeidsgiver, men andelen som svarte dette har gått noe ned (fra 52 prosent i 2019 til 43 prosent i 2020). Også for de øvrige utdannelsene, utgjør den nest største gruppen de som undersøkte selv, og andelen som svarte dette, har økt (fra 28 prosent i 2019 til 35 prosent i 2020). Noen flere studenter som svarte på undersøkelsen i 2020 hadde hørt om studiet fra andre (16 prosent mot 13 prosent i 2019). Tendensen er i hovedsak den samme for alle de øvrige videreutdanningene, dvs. arbeidsgiver har vært viktigste kilde. Unntaket er Juss i barnevernfaglig arbeid hvor noen flere (47 prosent) svarer at de har undersøkt selv sammenliknet med de som har fått informasjonen fra arbeidsgiver (41 prosent).

Oppsummert viser Figur 3-4 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. Sett i sammenheng med at flere utdanninger har fremhevet at de oppfordrer studenter som tar kursene til å videreformidle informasjon om kurset til andre potensielle søkere, kan det stilles spørsmål ved om det er den mest treffende markedsføringsstrategien.

På spørsmål i spørreundersøkelsen om hvem som tok initiativ til deltakelse på den aktuelle videreutdanningen, svarer fortsatt et stort flertall at de har tatt initiativet til deltakelse selv (hhv 100 prosent av respondentene som har tatt Barnevernlederutdanningen mot 96 prosent i 2019, og 80 prosent mot 68 prosent i 2019 for øvrige utdanninger). Det er med andre ord fortsatt i all hovedsak studentene selv som tar initiativ til deltakelse. I intervjuer blir dette bildet bekreftet i noen grad, men det nyanseres også noe. Flere trekker frem at selv om det er opp til den enkelte om den vil studere, og det er den enkelte som melder interesse, er det også slik at en barnevernleder for eksempel kan oppfordre sine ansatte til å melde seg på en av utdanningene uten å være spesifikk på hvilken. Hvorvidt dette er tilfellet i noen av svarene i undersøkelsen kjenner vi ikke til.

Vår vurdering er at det gjennom undersøkelsene formidles et tydelig inntrykk av at markedsføringsstrategi er noe studiestedene er bevisst på og fortsatt jobber med å utvikle, om enn i noe ulik utstrekning. Studiestedene viser også at de vurderer hvilke strategier som ser ut til å treffe med tanke på markedsføring og tilpasser seg til dette.

3.3.3 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.

Studiestedene rapporterer at de i tillegg til kravene over, også kan ha noen utfyllende opptakskrav, som vi beskrev i fjorårets statusrapport. Det vi ikke undersøkte i statusmålingen for 2019 var hvordan

opptakskontorene rangerte studenter i praksis dersom det var lik oppfylld av formelle opptakskrav. I intervjuer vi har hatt med opptakskontorene ved studiestedene fremgår det en noe ulik praksis på dette området.

Ved Barnets beste ved HVL blir det i intervju beskrevet at studentene i praksis blir rangert etter karakterer på bachelorgraden dersom de formelle kravene er oppfylt. Og deretter tilleggsutdanning. Tilleggsutdanningen kan imidlertid gi maksimalt fire ekstra poeng i beregningen. Det trenger ikke være en relevant tilleggsutdanning. Det blir også opplyst at det ikke har vært en utfordring med denne rangeringen i praksis for skoleråret 2019/2020. Alle som opprinnelig sto på venteliste til studiet fikk plass.

For Barnevernfaglig veiledning fremgår det av nettsiden at dersom det er flere kvalifiserte søkere enn plasser, prioriteres det etter følgende liste:

- Veilederansvar i organisasjonen
- Relevant arbeidserfaring fra kommunalt-, statlig- eller privat barnevern utover 3 år
- Master i barnevern eller sosialt arbeid
- Relevant kompetanseprogram og/eller kurs
- Søkere uten lederansvar i sin tjeneste

Det blir opplyst i intervju at søkere med mer relevant erfaring og flere etter- eller videreutdanninger vil gå foran i køen ved alt annet likt, men det har ikke vært skilt på dette i praksis. Veilederansvar (dokumentert fra arbeidsgiver) og arbeidserfaring har vært brukt som kriterier. I tillegg blir det opplyst at en var opptatt av å dekke opp slik at utdanningen kunne tilbys i alle regionene den skulle tilbys i (Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø).

For Juss og Barnets beste ved OsloMet blir det oppgitt at i tillegg til de formelle kravene som treårig bachelor eller tilsvarende og arbeidstilknytning til barnevernet, kan det gis tilleggs-poeng både for relevant arbeidserfaring og relevant høyere utdanning dersom det er flere søkere enn plasser. Og det opplyses videre at det har blitt gjort. Det vises til at det på grunn av høyt søkertall på relativt få plasser har blitt vist til at disse to videreutdanningene kun har vært for søkere med høy score på kombinasjonen av karakterer, tilleggsutdanning og relevant arbeidspraksis.

Når det gjelder Minoritetskompetanse blir det opplyst at det er rangering av studenter basert på høyeste poengsum på bachelorgraden som gjelder. Det har vært tilstrekkelig til å rangere innkomne søknader, men det blir opplyst i intervju at dersom

det hadde vært mange søkere ville også rangering med utgangspunkt i poeng på utdanning utover bachelor, inkludert videreutdanninger vært aktuelt.

For Relasjonskompetanse vil også relevant tidligere utdanning utover bachelorgrad ha betydning ved en rangering av søkere som oppfyller formalkravene ved studiet. De som har videreutdanninger kan få tilleggs-poeng, men det blir opplyst at det i praksis primært er karakterene som er gjeldende. Rangeringsrekkefølgen er:

1. Karakterer på bachelorgrad
2. Inntil fire poeng for relevant arbeidserfaring
3. Inntil 2 poeng for relevant utdanning utover bachelor (videreutdanninger kan inngå her).

For Juss ved Universitetet i Stavanger blir det opplyst i intervju at når formelle opptakskrav er oppfylt, rangeres søkerne på bakgrunn av karakterer på bachelor og års arbeidserfaring (de med under to års erfaring nedprioriteres sammenliknet med de som har over to år). Dersom det søker mer enn to personer fra den samme kommunale tjenesten vil søker nummer tre og videre også nedprioriteres. Det rangeres ikke med utgangspunkt i totalt antall studiepoeng utover bachelor, slik at søkere med for eksempel Master eller videreutdanninger ikke får uttelling for dette i opptaket.

I fjorårets statusrapport beskrev vi at de ansvarlige for opptaket til Barnevernledelse opplevde at det var en utfordring at de ikke kunne prioritere ledere i kommunalt barnevern tydeligere. Opptakskriteriene ble som en følge av dette endret etter 2018/2019 skoleåret, og fra og med opptaket til skoleåret 2019/2020 fremkommer det på nettsidene til studiet at det er et opptaks-krav at: søkere må ha: «Ansettelse som leder, fagleder, teamleder, stedfortreder for leder eller inneha lederoppgaver i norsk barnevern».¹⁹ Det fremgår også en tydelig rangering på nettsidene, hvor det står at «ledere/stedfortredere i kommunalt barnevern med fag- og personalansvar», prioriteres først.

Det blir oppgitt fra alle opptakskontorene vi har snakket med at det i liten grad klages på opptakene.

I intervjuer med barnevernledere fremgår det at de opplever det som til dels krevende at de ikke har noen kontroll over hvorvidt egne medarbeidere kommer inn på en videreutdanning eller ikke. Det blir for eksempel vist til at det kan være vanskelig å planlegge fremover i tjenesten, rent praktisk, når en

¹⁹ <https://www.ntnu.no/videre/barnevernledelse>.

ikke vet om en har en eller flere ansatte som vil være deltakere på utdanningene.

Videre er det flere barnevernledere som påpeker at det kan være krevende å legge en plan for kompetanseutvikling i tjenesten, når en i praksis ikke har noen kontroll med hvilke utdanninger og om noen fra egen tjeneste får delta.

Vi mener at barnevernledernes manglende påvirkning på inntak fra egen tjeneste, bør vurderes. Dette kan med fordel drøftes og sees i sammenheng med intensjonen om at tjenestene skal kunne jobbe systematisk med kompetanseutvikling, og en leders ansvar for å styre denne slik leder mener er best for tjenesten. Vår vurdering er også at Bufdir bør vurdere om det bør være større likhet mellom opptakskontorene når det gjelder rangering av studenter der det er flere søkere til studiet enn plasser og de formelle opptakskrav er ivaretatt. Vår inntrykk er at praksis framstår som noe ulik ved opptakskontorene, og som ikke nødvendigvis kan forklares med studiets egenart.

3.3.4 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 i barnevernet, 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.²⁰

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.

²⁰ Beskrives i studieplan, programplan, emneplaner og undervisningsplaner. Studiestedene har ulike «navn» på disse dokumentene

Karakterskalaen A-E brukes på studiene, med unntak for Barnevernfaglig veiledning som har bestått/ikke bestått.

Alle studiene har gjort tilpasninger til Covid-19-pandemien våren 2020. I all hovedsak handler dette om at fysiske samlinger har blitt gjort digitale. Alle har fått gjennomført eksamener, ved OsloMet har det blitt gitt noe lenger tid på hjemmeeksamen under pandemien.

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. Studentevalueringene²¹ omfatter spørsmål knyttet til læringsutbytte, faglig innhold, kvalitet på undervisning og undervisningsformer. Vi gir en kort overordnet beskrivelse av de enkelte studiene:

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: Studiet har hatt to nasjonale fellessamlinger i Tromsø på til sammen seks dager i løpet av studieåret. Det er i tillegg tre regionale samlinger (ni 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, RKBV Vest og RKBV 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

²¹ Studiestedene gjennomfører ulike former for evalueringer: evalueringer av samlinger, midtveis og sluttevalueringer

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 i samarbeid med VID.

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. 3000 ord og en på vårens emne med 3000 ord med veiledning fra faglærer og tilbakemelding fra medstudenter. De skriftlige oppgavene må være godkjent av emneansvarlig. Eksamen: Skriftlig individuell hjemmeeksamen og muntlig justerende eksamen.

Studiet ved OsloMet/VID består også av seks samlinger. Tre samlinger à 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 seminar-grupper på samlingene. I gruppene reflekterer studentene over og drøfter praksisrelevante temaer og erfaringer i lys av teori og tverrfaglige perspektiver på barnets beste.

Relasjonskompetanse i barnevernet 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 à tre dager på hvert emne. På samlingene veksles det mellom forelesninger og undervisning for hele klassen og i grupper. Mellom samlingene har studentene hatt arbeidskrav knyttet til egen praksis, som for eksempel å ta opp filmer, tar lydopptak eller skriver logger etter samtaler. Arbeidskrav og eksamen: Tilstedeværelse på minimum 75 prosent av undervisningen. To skriftlige oppgaver. Muntlig individuell eksamen i emne 1 og skriftlig hjemmeeksamen i emne 2.

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 à 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.²²

Ved UiS består studiet av forarbeid til studiet (modul 0), seks moduler/samlinger (totalt 20 dager), hvorav fire samlinger à tre dager og to samlinger à 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.

Minoritetskompetanse i barnevernet tilbys ved VID Stavanger og gir totalt 30 studiepoeng. Studiet består av to emner av 15 studiepoeng, *Tverrfaglige perspektiver på migrasjon, kultur og mangfold* og *Barnevernet i møte med familier og barn med minoritetsbakgrunn*. Hvert emne har to samlinger fordelt på fem dager og ni nettleksjoner. I tillegg ble det etablert et virtuelt faglig forum, og lagt opp til veiledning av studentene på egen arbeidsplass og nettleksjoner. Krav om 75 prosent deltakelse per emne. Hjemmeeksamen i begge emner.

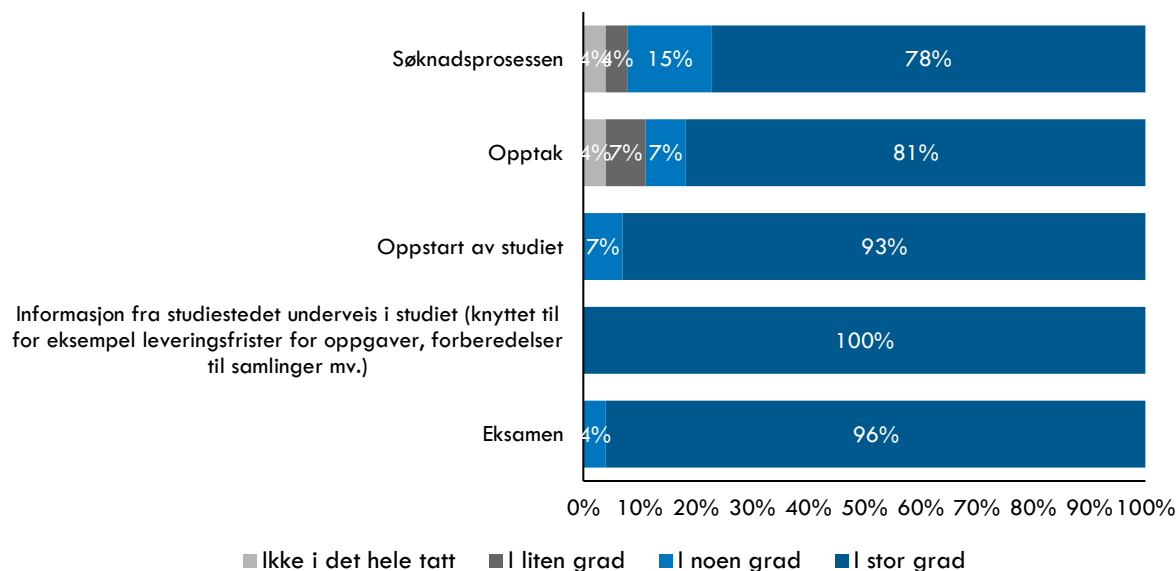
²² På grunn av Covid-19 ble siste hjemmeeksamen utvidet fra 72 til 148 timer. Omfanget av eksamensoppgaven var ikke større.

3.3.5 Informasjon om studiet

I spørreundersøkelsen stilte vi, som i 2019, spørsmål om i hvilken grad studentene opplevde at informasjonen de fikk i tilknytning til opptak og underveis i utdanningen var tilstrekkelig.

Svarene er vist i figurene Figur 3-5 og Figur 3-6²³ for henholdsvis Barnevernledelse og de øvrige utdanningene.

Figur 3-5: Barnevernledelse: I hvilken grad opplevde du at informasjonen du fikk underveis i utdanningen var tilstrekkelig knyttet til (N=27)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

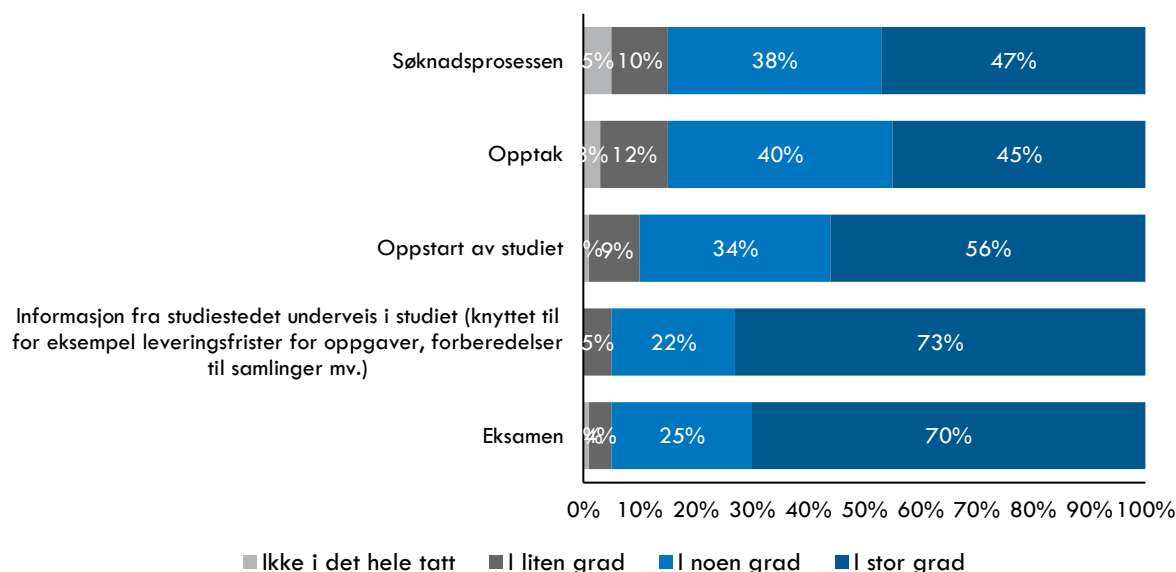
Figur 3-5 viser overordnet at studentene i all hovedsak er fornøyd med informasjonen de har fått om studiet, slik tilfellet også var i 2019. Studentene som har svart på undersøkelsen er jevnt over også fornøyd i større grad i år enn de var i 2019. Alle som har svart opplevde at informasjonen fra studiestedet underveis var tilstrekkelig i stor grad (mot 81 prosent i 2019). 96 prosent mener videre at informasjonen om eksamen var tilstrekkelig i stor grad (92 prosent i 2019), og 93 prosent at informasjonen ved oppstart var tilstrekkelig (73 prosent i 2019). Det er en økning også på de områdene hvor studentene var minst fornøyd i

2019. I år svarer 81 prosent at informasjonen om opptaket var tilstrekkelig i stor grad (50 prosent i 2019), mens 78 prosent opplever at informasjonen knyttet til søknadsprosessen var tilstrekkelig i stor grad. (56 prosent i 2019. Som i 2019 svarer veldig få, eller ingen at de ikke er fornøyd med informasjonen i det hele tatt eller i liten grad. Disse resultatene indikerer at det har vært jobbet bevisst med informasjonen knyttet til studiet, og at en har lyktes godt med sine informasjonsstrategier.

²³ 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 3-6: Øvrige videreutdanninger: I hvilken grad opplevde du at informasjonen du fikk underveis i utdanningen knyttet til (N=77)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 3-6 viser at studentene på de øvrige videreutdanningene i hovedsak er fornøyd med informasjonen i *noen grad* eller i *stor grad*, men de er ikke like fornøyd som studentene på barnevernlederutdanningen. Det har heller ikke vært en økning i oppfattelsen fra 2019, men heller en mer stabil utvikling. Studentene er mest fornøyd med informasjonen de har fått underveis i studiet (73 prosent svarer i *stor grad* mot 75 prosent i 2019). Deretter følger informasjon knyttet til eksamen, som er det studentene var mest fornøyd med i 2019. I år svarer 70 prosent at de opplever at informasjonen har vært tilstrekkelig i *stor grad*, mens 78 prosent svarte det samme i 2019. Studentene er fortsatt mindre fornøyd med informasjon knyttet til opptak (45 prosent svarer i *stor grad* sammenliknet med 40 prosent i 2019), og til søknadsprosessen (47 prosent svarer i *stor grad* 43 prosent i 2019). Tendensen er i hovedsak lik på tvers av videreutdanningene, men med to unntak: Minoritetskompetanse har gjennomgående færre studenter som oppgir at de er fornøyd med informasjonen på alle de etterspurte områdene i *stor grad*. Og for Relasjonskompetanse er det færre (27 prosent) enn ved de øvrige studiene som oppgir at de er fornøyd med hhv søknadsprosess og opptak i *stor grad*. Det er, som i 2019, få på alle studiene som svarer at de ikke er fornøyd med informasjonen i *det hele tatt* eller i *liten grad*.

Vår vurdering 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, og noe mindre fornøyd med informasjon knyttet til søknadsprosessen og opptak. Studentene på Barnevernlederutdanningen er fortsatt gjennomgående mer fornøyd enn de øvrige utdanningene. Funnene indikerer at det fortsatt kan være potensiale for å bedre informasjonen knyttet til søknads- og opptaksprosessen for flere av utdannelsene.

3.3.6 Læringsutbytte, undervisningsformer, arbeidskrav og eksamen

Overordnet vurderer studiestedene, som i 2019, på bakgrunn av studentevalueringene at studentene i hovedsak er fornøyd med studiene. Vår spørreundersøkelse til deltakere på videreutdanningene bekrefter også i år 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.²⁴ 89 prosent (88 prosent i 2019) av studentene på Barnevernlederutdanningen og 70 prosent (75 prosent i 2019) 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 studie-

²⁴ 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

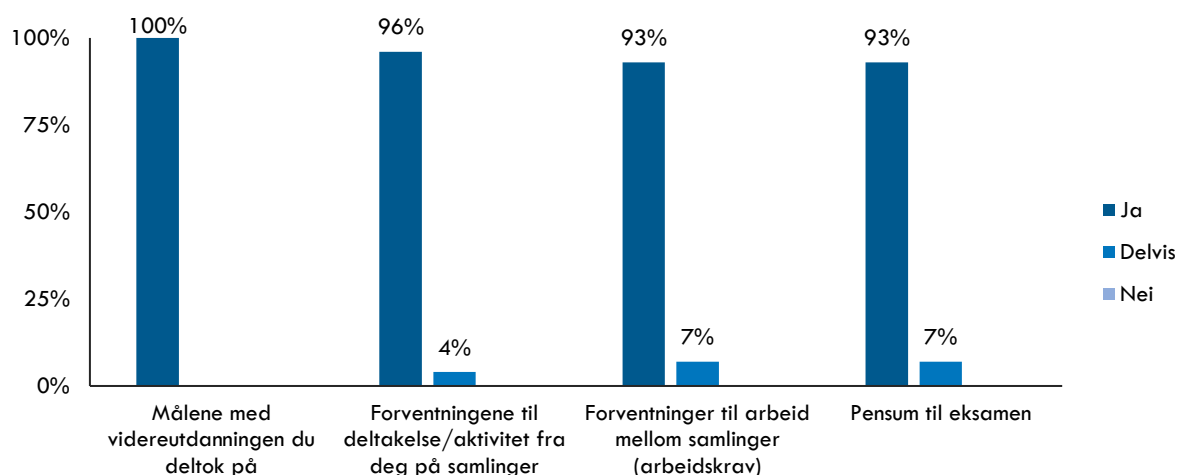
studentene på de øvrige utdanningene ble spørsmålet stilt slik «I hvilken grad opplevde du at studiet var nyttig opp mot de utfordringene du møter i din arbeidshverdag?»

stedene hva som var målet med og forventninger til deltakelse på samlinger og mellom samlinger og pensum til eksamen.

Figur 3-7 viser at alle respondentene i undersøkelsen fra Barnevernledelse opplever at det ble tydelig formidlet fra studiestedet hva som var målene med videreutdanningen (mot 96 prosent i

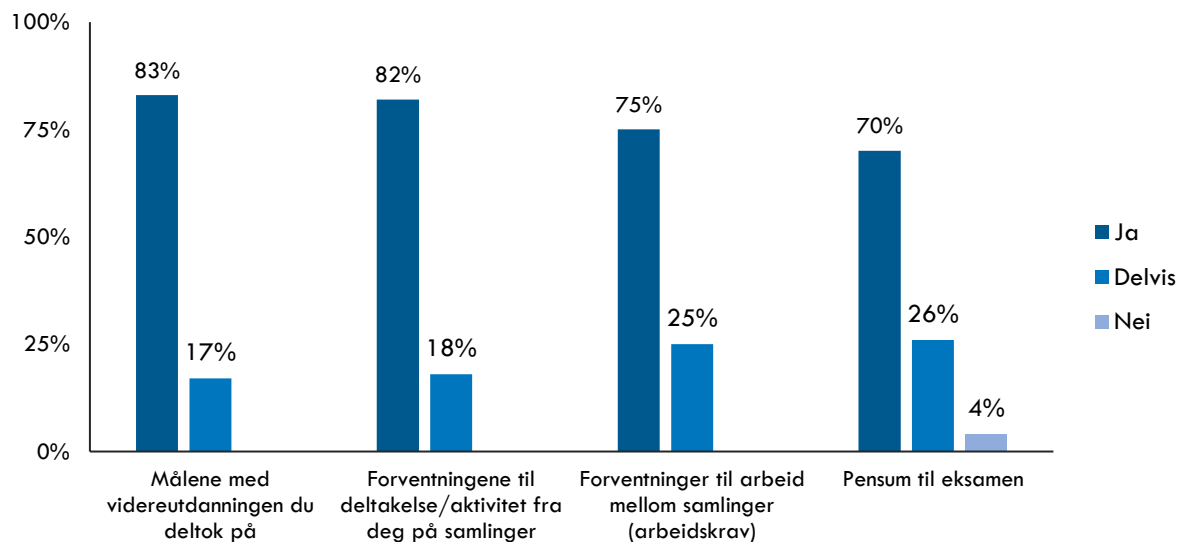
2019). Det er også over 90 prosent som mener at det ble tydelig formidlet hva som var forventningene til deltakelse/aktivitet på samlinger (96 prosent mot 88 prosent i 2019), forventninger til arbeid mellom samlinger (93 prosent mot 92 i 2019) og pensum til eksamen (93 prosent mot 96 i 2019).

Figur 3-7: Barnevernledelse: Opplevde du at det ble tydelig formidlet fra studiestedet hva som var (N=27)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 3-8: Øvrige utdanninger: Opplevde du at det ble tydelig formidlet fra studiestedet hva som var (N=77)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 3-8 viser at også et klart flertall av respondentene som har gått på de øvrige videreutdanningene mener at det ble tydelig formidlet fra studiestedene hva som var målene med studiet (83 prosent mot 76 prosent i 2019), forventninger til deltakelse/aktivitet på samlinger (82 prosent mot 81 prosent i 2019), forventninger til arbeid mellom samlinger (75 prosen mot 67 i 2019) og

forventninger til eksamen (70 prosent mot 74 i 2019). Samtidig opplever hhv 24 prosent og 26 prosent at forventninger kun delvis ble tydelig formidlet. Dette er en økning fra 2019.

På spørsmål om i hvilken grad studentene opplevde at studiet hadde forelesere/undervisere med høy kompetanse er det en betydelig endring blant

studentene på Barnevernledelse fra 2019 til 2020. Mens 73 prosent av studentene i 2019 svarte at de mente de som gjennomførte undervisningen i stor grad hadde høy kompetanse, svarer 93 prosent det samme i 2020. Det er også en økning her på de andre studiene, fra 61 prosent i 2019 til 71 prosent i 2020. Ingen har svart i liten grad eller ikke i det hele tatt på dette spørsmålet.

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 85 prosent (65 prosent i 2019) av studentene på Barnevernlederutdanningen og 71 prosent (61 prosent i 2019) 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 89 prosent (88 prosent i 2019) for Barnevernlederutdanningen og 84 (det samme som i 2019) prosent av de øvrige utdanningene.

På spørsmål om hvordan studentene opplevde det faglige nivået på utdanningene, så svarer nesten alle (95 prosent mot 90 prosent i 2019) at studiet var krevende, men håndterbart eller at det var passe faglig utfordrende. Tilsvarende tall for Barnevernledelse er 96 prosent (100 prosent i 2019). Ingen på noen av utdannelsene har opplevd at studiet har vært for krevende, men de øvrige hhv fem og fire prosentene opplevde studiet de gikk på som for lite utfordrende.

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

Minoritetskompetanse, som ikke inngikk i forrige statusrapport, oppsummerer i sin rapportering til Bufdir at studentene har gitt gode tilbakemeldinger på samlingene som har vært gjennomført, de opplever at det faglige nivået er passe krevende og innholdet interessant og relevant. Studiet rapporterer samtidig at de har jobbet med å finne en god fordeling mellom ulike undervisningsformer, etter at studentene har gitt noen innspill knyttet til det, blant annet vil de for studieåret 2020/2021 redusere antallet nettleksjoner. Studiet har heller ikke lyktes fullt ut i å gjennomføre veiledningen ute på arbeidsplassene til den enkelte student, og på

dette området vil en se på alternative løsninger for de studentene som bor langt unna sin veileder for neste studieår.

Barnevernfaglig veiledning²⁵ rapporterer at den samlede vurderingen av studiet er at det fungerer godt. Studiet har pågått i flere år, det faglige opplegget er godt testet ut og de får tilbakemeldinger fra studenter om at det oppleves praksisnært og relevant. Basert på tilbakemeldinger fra studentene om at det var krevende å gjennomføre samlinger over fire dager, slik studiet hadde tidligere, har samlingene i 2019/2020 hatt tre dagers varighet. Antall undervisningstimer har fortsatt vært likt. Studiestedet rapporterer at på grunn av at det våren 2020 ble gjennomført flere digitale samlinger enn planlagt, som en tilpasning til Covid-19, vil en teste ut løsningen med tre dagers samlinger også i studieåret 2020/21 før ordningen evalueres for å vurdere om den skal bli varig. Når det gjelder tilpasningene til covid-19 som har blitt gjort underveis i studiene, blir det vist til at disse har gitt studiestedet nyttige erfaringer i bruk av digitale plattformer i undervisningen, som vil kunne bidra til å styrke kommunikasjon med, og tilrettelegging for, studentene.

Barnevernledelse, som sammen med Barnevernfaglig veiledning er det studiet som har pågått lengst, fremhever i rapporteringen til Bufdir våren 2020, som i 2019, at det er en styrke at videreutdanningen har blitt utviklet over tid, og at lengden på studiet legger til rette for god nettverksbygging blant deltakerne. Samtidig blir det pekt på at studiet har høye akademiske krav som kan være krevende, og at det kan være utfordrende for deltakerne å kombinere studiet med et allerede høyt arbeidspress. Selv om studiet rapporterer om at studiet er godt etablert, har høy søkermasse og opplever at studentene får gode resultater på studiet, jobbes det også fortsatt med forbedring og utvikling av studiet.

De øvrige studiene startet høsten 2018, og rapporterer at studieoppleggene begynner å bli godt etablerte og fungerer godt, og at de får gode evalueringer fra studentene. Det har ikke blitt vist til store endringer i opplegg, utover tilpasninger til covid-19.

Det har blitt gjort tilpasninger for å ivareta smittevernskrav knyttet til covid-19-pandemien, i hovedsak gjennom at samlinger har blitt gjort digitale. Men inntrykket gjennom rapporteringene fra studiestende er at dette i hovedsak har fungert tilfredsstillende. Samtidig blir det vist til at

²⁵ Omtaler av studiestedenes egenvurdering er basert på rapportering til Bufdir i juni/august 2020.

situasjonen har vært krevende, og at mange studenter har opplevd at de har fått en større totalbelastning enn forventet gjennom kombinasjonen jobb, familie og studier i pandemien. Alle studiene har blitt gjennomført til tross for pandemien.

Barnets beste ved OsloMet/VID fremhever at de har fått veldig gode tilbakemeldinger fra studentene, og at selv om det har blitt gjort tilpasninger, og noen samlinger har blitt gjennomført digitalt på grunn av covid-19, har de inntrykk av at læringsutbyttet har vært godt.

I rapporteringen til Bufdir blir studiestedene også bedt om å redegjøre for svakheter og utfordringer i gjennomføringen og evt hvilke forbedringer som planlegges for neste studieår. Gjennomgående rapporteres det mindre her enn i fjor. Flere påpeker at det er mindre justeringer som eventuelt vil bli gjennomført før neste studieår.

Det påpekes fra flere av studiestedene at studentene opplever at tilrettelegging fra arbeidsgiver fortsatt varierer en del på tvers av tjenester. Dette utdypes noe mer i kap 3.3.7.

Vår vurdering er, basert på resultater i vår spørreundersøkelse, rapportering til Bufdir fra studiestedene og intervjuer med opptakskontorene ved studiestedene, at undervisningsopplegget i all hovedsak fungerer godt. Studentene fremstår totalt sett som like fornøyde eller mer fornøyde enn de var i fjor. Både informasjon før og underveis i studiet, kompetansen på forelesere og undervisere, samt det faglige innholdet og balansen mellom ulike undervisningsformer har studentene vært meget godt fornøyde med. Særlig innenfor Barnevernlederutdanningen fremstår de studentene som har svart på vår undersøkelse som særdeles tilfredse med studiet. Studentene er også jevnt over veldig godt fornøyde med kompetansen til forelesere, og balansen mellom ulike undervisningsformer. Tilpasningene til Covid-19, og gjennomføring av studiene, har naturlig nok vært krevende for både studenter og studiesteder, men

evalueringene tilsier at gjennomføringen av videreutdanningene har fungert meget godt til tross for den utfordrende situasjonen.

Studentenes tilbakemeldinger samsvarer også i år godt med det som formidles i rapporteringene fra studiestedene.

Alle studiestedene rapporterte etter studieåret 2018/2019 at det ville bli gjort forbedringer i utdannelsene blant annet basert på tilbakemeldinger fra studenter og egne evalueringer. Vi mener resultatene fra årets gjennomgang indikerer at studiestedene langt på vei har lyktes med sitt forbedringsarbeid.

3.3.7 Organisatoriske drivere og hindre

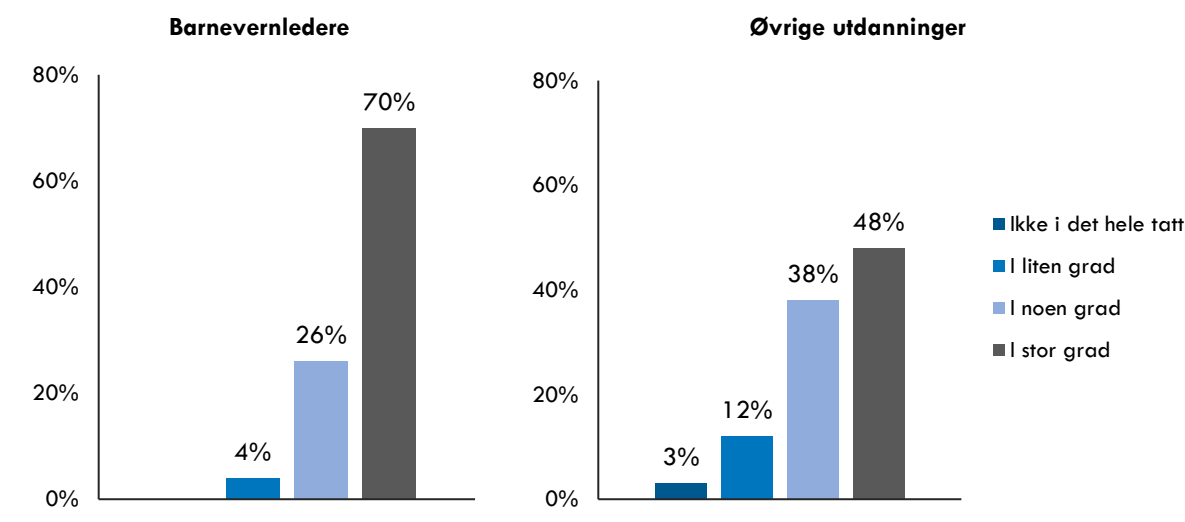
Tilrettelegging, kapasitet, kompetanse og motivasjon blant studentene og arbeidsgivere

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 som ble gjennomført i forbindelse med delrapporten som ble levert i 2019, ble manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver gjennomgående pekt på som en utfordring. Det ble blant annet fremhevet at det var stor variasjon mellom barneverntjenester når gjaldt hvor godt og i hvilken grad det ble lagt til rette for studentenes deltakelse på en videreutdanning. Overordnet viser årets gjennomgang at dette fortsatt er en utfordring.

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 3-9 for henholdsvis studentene på Barnevernledelse og studentene på de øvrige utdanningene.

Figur 3-9: I hvilken grad la arbeidsgiver til rette for at du kunne gjennomføre videreutdanningen? (N=27 for Barnevernledelse og N=77 for øvrige utdanninger)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 3-9 viser at det er forskjell på hvordan studentene på barnevernlederutdanningen og studentene på de øvrige utdannelsene har opplevd tilretteleggingen fra arbeidsgiver, men samtidig er det betydelig flere som rapportere at de er godt fornøyde med tilretteleggingen fra arbeidsgiver sammenliknet med tallene fra undersøkelsen i 2019. Blant studentene på barnevernledelse svarer 70 prosent av respondentene at de opplever at arbeidsgiver i stor grad har lagt til rette for at de skal kunne gjennomføre utdannelsen (61 prosent i 2019). Blant studentene på de øvrige utdanningene er det en økning i andelen som opplever at tilretteleggelsen har vært god i stor grad fra 17 prosent i 2019 til 48 prosent i 2020. 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». Svarfordelingene på dette spørsmålet antyder at studentene på barnevernledelse ikke opplever at manglende tilretteleggelse har fått påvirkning på deres innsats i stor grad.²⁶ Blant studentene på øvrige utdanninger er andelen som opplever at manglende tilrettelegging har fått konsekvenser for egen innsats høyere. Blant disse

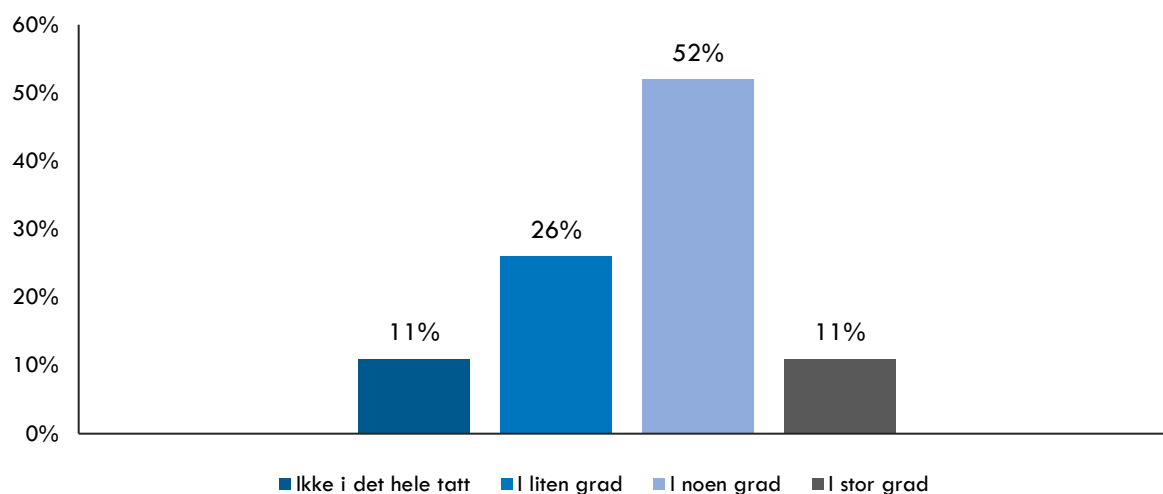
respondentene svarer 86 prosent av dem som ikke opplevde god tilrettelegging at dette har fått konsekvenser for deres arbeidsinnsats i stor grad eller i noen grad (89 prosent i 2019).

Vi stilte også studentene spørsmål om hvordan de vurderte sin egen innsats i videreutdanningene. Studentene på Barnevernledelse svarer at de har hatt enten høy (48 prosent mot 69 prosent i 2019) eller middels (52 prosent mot 27 prosent i 2019) innsats. Studentene på de øvrige utdanningene svarer enten svært høy (11 prosent, ingen i 2019) høy (51 prosent mot 54 prosent i 2019) eller middels (34 prosent mot 42 i 2019) innsats. 4 prosent svarer at de har hatt lav egeninnsats. (Ingen svarte det i 2019.)

Studentene på Barnevernledelse ble stilt spørsmål om det ville vært ønskelig med vikar/ekstra ressurser for å dekke opp fraværet. 59 prosent svarer ja på dette spørsmålet (65 prosent i 2019) og 41 prosent nei (35 prosent i 2019). 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 3-10.

²⁶ Det er imidlertid kun 8 respondenter som har svart på dette spørsmålet.

Figur 3-10: I hvilken grad hadde du mulighet for å delegere lederoppgaver til andre for å kunne frigjøre tid til å delta på studiet? (N=27)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

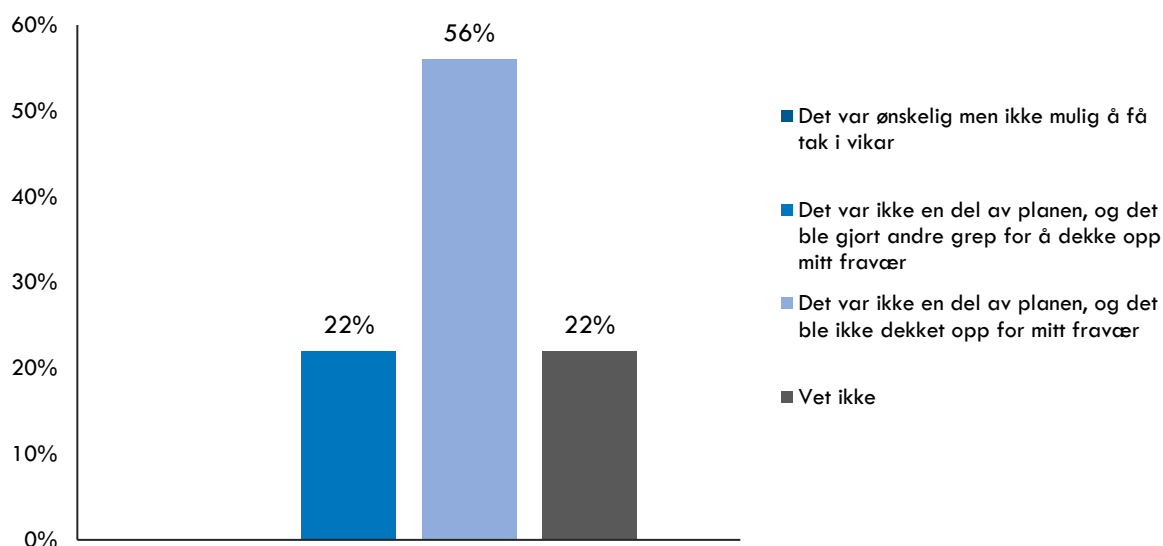
Figur 3-10 viser at et flertall svarer at de i enten i stor grad eller i noen grad kunne delegere oppgaver til andre (63 prosent mot 65 i 2019). 37 prosent (35 i 2019) svarer enten ikke i det hele tatt eller i liten grad.

For de øvrige videreutdanningene ble det stilt spørsmål om det ble skaffet vikar i tjenestene. 83

prosent svarer nei på spørsmålet (78 i 2019), 16 prosent 14 i 2019) ja og en prosent (syv prosent i 2019) vet ikke.

På spørsmål om hvorfor det ikke ble benyttet vikar for å dekke opp fraværet er svarene vist i Figur 3-11.

Figur 3-11: Hvorfor ble det ikke benyttet vikar for å dekke opp ditt fravær? (N=64)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 3-11 viser at 56 prosent svarer at det ikke var en del av planen å bruke vikar (67 prosent i 2019), og at det ikke ble dekket opp for vedkommendes fravær. 22 prosent svarer at det ikke var en del av planen og det ble gjort andre grep for å dekke opp for fraværet (27 i 2019). 22 prosent svarer at de ikke vet.

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 75 prosent (88 i 2019) nei, 22 prosent (ni i 2019) ja og tre prosent vet ikke. Det samme mønsteret gjelder for alle de øvrige videreutdanningene, med unntak for

Minoritetskompetanse hvor like mange svarer hhv ja og nei på spørsmålet (46 prosent). Det vil si at det for de studiene som har gått over flere år, fortsatt er 80 prosent (75 prosent på Barnevernfaglig veiledning) som svarer at de ikke har fått redusert arbeidsbelastning.

Tilrettelegging gjennom redusert arbeidsbelastning og vikarbruk har blitt fulgt opp i intervjuer i 2020 for å undersøke noe mer rundt svarene på dette spørsmålet i 2019, særlig sett opp mot tilskuddene tjenestene har fått til å dekke opp for utgifter og fravær knyttet til deltakelse på videreutdanningene.

Gjennomgående blir det rapportert i intervjuer fra både ledere og studenter at det kan være krevende å redusere saksbelastning gjennom å redusere pågående saker for en saksbehandler. Mange saker er pågående over lang tid, og det oppleves ofte som verken forsvarlig eller hensiktsmessig å bytte saksbehandler. Opplevelsen av at det i liten grad er brukt vikar for å dekke opp for eget fravær, kan også henge sammen med at eventuelle vikarer tjenestene har tatt i bruk, gjerne gjennom å øke stillingsandelen på vikarer de allerede bruker, går inn og reduserer totalbelastningen i tjenesten. Den enkelte student merker kanskje ikke dette direkte på egen arbeidshverdag, men indirekte bidrar vikarene til lavere arbeidsbelastning gjennom å redusere totalbelastningen i tjenesten.

Det blir presisert fra enkelte ledere vi har snakket med at tilskuddet fra Bufdir ikke er nok til at de får til å ansette vikarer dersom de kun har én student, og disse lederne forsøker blant annet derfor å ha flere medarbeidere på videreutdanning fordi et større tilskudd gjør muligheten til ansette vikar i en rimelig stilling mer reell. (Dette sees også i sammenheng med ønsket fra barnevernledere om i større grad å kunne påvirke inntak til videreutdanningen for å kunne planlegge tjenestens arbeidshverdag mer helhetlig og langsiktig, se kap. 3.3.3)

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om studentene²⁷ fikk frigjort tilstrekkelig arbeidstid til ulike aktiviteter gjennom studieåret. Svarene viser at de aller fleste fikk frigjort tid til å delta på samlinger (92 prosent, 94 i 2019) og til å delta på eksamen (82 prosent, 83 i 2019). Den største utfordringen synes fortsatt, slik det også var i 2019, å være tid til arbeid mellom samlingene. Samtidig har andelen av studentene som svarer at de ikke fikk frigjort tilstrekkelig tid til slikt arbeid, gått ned fra 70 prosent i 2019, til 55 prosent i 2020. Barnevernfaglig veiledning hadde i forrige delrapport en noe mer positiv skår enn de andre studiene på dette spørsmålet. Vi antydte i 2019-rapporten at dette kan henge sammen med at det er et opptakskrav at det er lagt til rette for å øve på rollen som kollegaveileder i sin tjeneste (jf. punkt om opptakskrav foran). Dermed er det grunn til å merke seg at andelen som svarer at de ikke fikk tilstrekkelig tid til arbeid mellom samlingene på dette studiet i år er på nivå med de andre studiene, og dermed har gått noe opp fra i 2019.²⁸ Det varierer om studentene har fått frigjort tid til eksamensforberedelser (38 prosent (36 i 2019) svarer ja, 30 prosent *Delvis* (35 i 2019) og 32 prosent (29 i 2019) nei.

Utviklingen fra 2019 til 2020 tyder på at tilrettelegging er noe tjenestene har jobbet med siden forrige studieår. Ledere og studenter vi har snakket med fremstår veldig bevisste på at tilrettelegging gjennom frigitt tid er viktig. Det har blant annet blitt fremhevet fra ledere at det har vært tilfeller der totalbelastningen på de som har deltatt på videreutdanninger har vært såpass stor at de har blitt sykemeldt i etterkant. Noen frykter også, og noen få har erfart, at ansatte skal slutte i sin stilling på grunn av for høy totalbelastning etter deltakelse på videreutdanning.

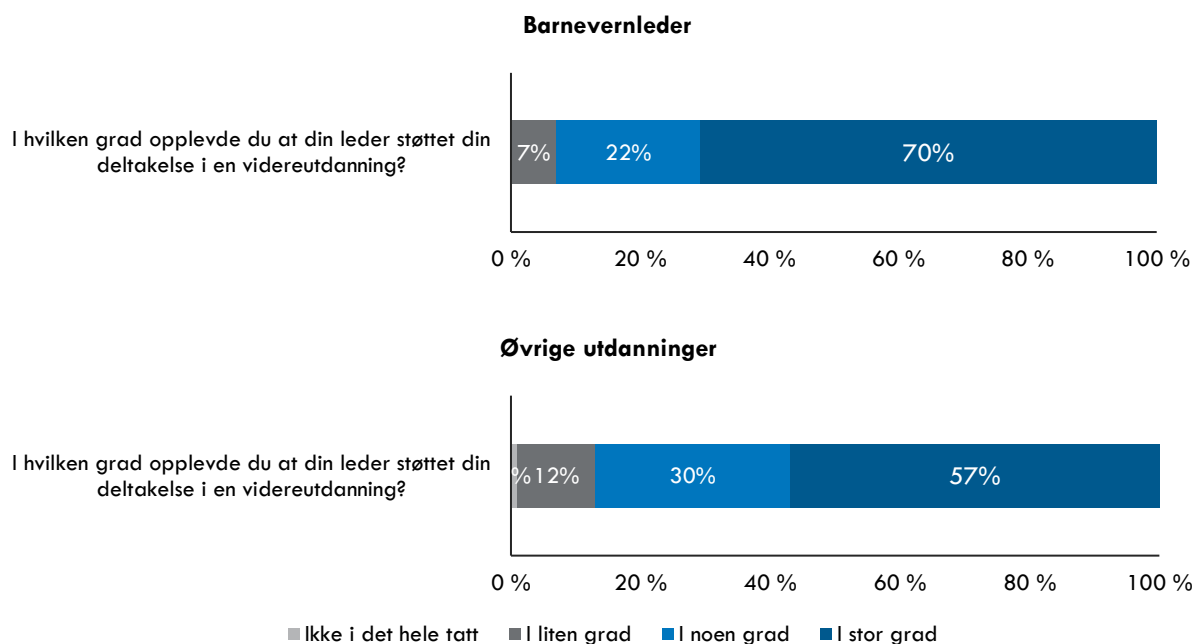
Både studentene på Barnevernledelse og studentene på de øvrige utdanningene fikk spørsmålet «I hvilken grad opplevde du at din leder støttet din deltakelse i en videreutdanning?». Svarene er vist i Figur 3-12.

²⁷ Dette spørsmålet ble ikke stilt til lederne på Barnevernlederutdanningen

²⁸ NB! Det er relativt få svar på undersøkelsene når vi bryter dem ned på enkeltstudier, og vi kan dermed ikke

slutte at disse endringene er statistisk signifikante. Men de viser at en høyere andel av respondentene i undersøkelsen har svart nei på dette spørsmålet i årets undersøkelse.

Figur 3-12: I hvilken grad opplevde du at din leder støttet din deltakelse i en videreutdanning? (N=27 for Barnevernledelse og 76 for øvrige utdanninger)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 3-12 viser at 70 prosent (69 i 2019) av studentene på Barnevernledelse i stor grad opplevde støtte fra leder, mens studentene på de øvrige utdanningene i noe mindre grad opplevde dette (57 prosent svarer i stor grad). Dette er samtidig en større andel enn i 2019, da svarte 49 prosent det samme. Igjen peker dette i retning av en utvikling mot mer bevissthet på støtte og tilrettelegging i tjenestene. Samtidig som det fortsatt er et forbedringspotensial på området.

Respondentene ble gitt mulighet for å kommentere på hva deres leder eventuelt kunne gjort annerledes for å legge bedre til rette for deres deltakelse på videreutdanningen.²⁹ Det er ikke mange som har valgt å benytte seg av den muligheten i undersøkelsen, og svarene varierer mellom respondentene. I 2019 var det en tydeligere tendens i disse svarene da de fleste spilte inn at det var muligheten for mer lesetid som i størst grad ble etterspurt.

I forrige delrapport vurderte vi at manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver fremsto som en hovedutfordring for videreutdanningene. Årets gjennomgang indikerer at dette er en tilbakemelding det har blitt jobbet bevisst med. En større andel studenter rapporterer i spørreundersøkelsen at de opplever høy grad av tilrettelegging,

sammenlignet med det som var tilfelle etter studieåret 2018/2019. Samtidig rapporterer likevel studiestedene til Bufdir at de får tilbakemelding på at det er ulik grad av tilrettelegging på tvers av de kommunale barneverntjenestene. Blant studenter vi har intervjuet våren 2020, som gikk på videreutdanning i 2018/2019, påpeker også flere at de opplever at tjenesten deres har forbedret tilretteleggingen for studentene som fulgte året etter dem. Det kan se ut til at tilretteleggingen i flere tilfeller har blitt mer planmessig og strukturert. Samtidig fremhever både tidligere studenter og barnevernledere at de opplever at det er store forskjeller på tilretteleggingen på tvers av kommuner og tjenester. Vi mener materialet viser en forsiktig positiv tendens som det er viktig å jobbe videre med. Risikoen for overbelastning som trekkes frem av flere er bekymringsfull i tjenester som allerede er presset, og ikke minst for den enkelte som rammes.

Fortsatt viser også våre undersøkelser at ledere opplever tilretteleggingen som bedre enn øvrige.

Vi antok i fjor, og mener fortsatt at de studentene som er ledere i større grad har mulighet til å delegere oppgaver til andre enn studenter på de øvrige utdanningene, og et klart flertall har også benyttet seg av denne muligheten. Dette kan også

²⁹ 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

handle om at ledere har ansvar for helheten i tjenesten og dermed i mindre grad kan forvente at det tilrettelegges for dem. Arbeidsbelastningen for studentene på de øvrige utdanningene synes fortsatt 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. På dette området har det vært liten eller ingen positiv utvikling fra i fjor.

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 modifiseres når vi ser på om det er søkt om midler til dekning av vikarutgifter gjennom Bufdirs tilskuddsordning (se kapittel under om bruk av 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.

3.3.8 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 3-4 gis en oversikt over bruken av tilskudd for 2018 og 2019. Bakgrunnen for ordningen er at erfaringene viste at rekrutteringsproblemer til videreutdanning skyldes økonomi, da praksis i en del andre

videreutdanninger har vært at arbeidsgiver har måttet dekke utgifter til vikarer, og ansatte må gjennomføre utdanning med redusert lønn³⁰. Det kan søkes om inntil kr 100 000 pr. person.

Tabell 3-4: Oversikt over bruk av tilskudd

	Tilskudd 2018	Tilskudd 2019
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 3-4 viser at det ble avsatt omtrent 20 millioner kroner til tilskuddet i 2018 og 2019. Innvilget beløp er i overkant av 16,5 millioner kroner i 2018 og 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. I statusmålingen for 2019 er det ifølge Bufdir i hovedsak fire årsaker til avslag på søknader: 1) Søker har ikke fått opptak ved studiet; 2) Søker er ikke ansatt i en barneverninstitusjon; 3) Søker har ikke søkt på et prioritert studium; og 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 barneverninstitusjoner. 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:³¹

³⁰ Regelverk for tilskudd til barnevernfaglig videreutdanning, rundskriv 23/2018

³¹ For studieåret 2018-2019 var det videreutdanningen «Barnevern i et minoritetsperspektiv» og ikke «Minoritetskompetanse i barnevernet» som var prioritert. Bufdir avsluttet finansiering 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.

- Nasjonal videreutdanning i barnevernfaglig veiledning ved RBKU Nord
- Minoritetskompetanse i barnevernet ved VID vitenskapelige høyskole, Stavanger
- Vurdering av barnas beste ved Høgskulen på Vestlandet og OsloMet/VID
- 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 vikarutgiftenes andel av tilskuddet i 2019 så utgjør vikarkostnadene i følge Bufdir 66 prosent av de utgiftsførte kostnadene³². Som vist i kapittelet over om tilrettelegging fra arbeidsgiver, synes det å være et avvik mellom hva respondentene svarer i spørreundersøkelsen når det gjelder hvovidt det er satt inn vikar for å dekke opp for dem, og faktisk bruk til vikarutgifter. Som vist i kapittel 3.3.7 er en mulig forklaring at tjenestene ikke nødvendigvis tar inn nye vikarer, men bruker ordningen til å øke kapasiteten hos allerede innleide vikarer. Det tas nødvendigvis heller ikke inn vikarer for å dekke opp direkte for studentene ved at de for eksempel tar disse pågående saker. Dette inntrykket bekreftes av barnevernlederne vi intervjuet. Det blir påpekt fra flere barnevernledere at tilskuddet ikke er stort nok til at en kan få en vikar i stor nok stilling til å dekke opp for en enkeltstudent. Der tilskuddet benyttes til vikar, brukes dette til å øke stillingsandelen til en vikar en allerede har inne i tjenesten på deltid. Noen ledere forteller, i forlengelsen av dette, også at de mener det er et argument for å ha flere på videreutdanning samtidig. Ved flere studenter blir det mer midler til vikar, og tjenesten kan dermed eventuelt totalt sett ansette en vikar i en betydelig stillingsprosent.

Vår vurdering er at det synes som om tilskuddsordningen er godt kjent i målgruppen og at nesten alle søker og at alle søknader som tilfredsstiller kriteriene blir innvilget.

Barnevernledelse er ikke omfattet av tilskuddsordningen. Begrunnelsen er at Barnevernledelse startet før kompetansestrategien ble lansert, og at det har vært god søknad til studiet i de årene studiet har eksistert, og at det derfor ikke har vært behov for stimuleringsmidler. Vi reiste i statusmålingen 2019 spørsmålet om hvorvidt det ikke er rimelig å behandle videreutdanningene som er en del av kompetansestrategien likt med hensyn til bruk av tilskuddsordningen, da de fleste utdanningene har langt flere søkere enn det er plasser til på studiet. I rapporteringen til Bufdir påpeker også de ansvarlige for Barnevernledelse at de mener det er viktig for å sikre den geografiske spredningen til deltakerne på studiet at denne videreutdanningen også prioriteres ved søknad til Bufdir om tilskuddsmidler. Vi har fra Bufdir fått opplyst at BFD ikke ønsker å inkludere Barnevernledelse i tilskuddsordningen.

Vi har fått opplyst fra Bufdir at man vil øke rammen i tilskuddsordningen for deltakere fra Troms og Finnmark fordi disse deltakerne har høyere utgifter knyttet til reise- og opphold.

3.4 Effekter

I Tabell 3-5 presenterer vi de ulike indikator-områdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet effekt, fordelt på 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 videreutdanningene legger til rette for oppnåelse av disse effektene på lengre sikt. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

³² I følge Butdir antas tilskuddsrapporteringen for 2019 først å være ferdigbehandlet i november. Dette skyldes blant annet at mange har bedt om utsettelse pga korona

og at sluttrapporter sendes i retur grunnet mangler osv. Andelen vikarutgifter er derfor basert på sluttrapporter i 127 saker, mens det i 86 saker enten ikke er mottatt sluttrapport eller sendt tilbake for utfyllende informasjon.

Tabell 3-5: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Kompetanseheving for studentene	• Opplevd kompetanse før videreutdanning • Opplevd kompetanse etter videreutdanning
	Kompetanseheving benyttet i tjenesten	• Om studentene har benyttet kompetansen i tjenesten • Spredning av kompetanse til andre i tjenesten
Samfunnseffekt	Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	• 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?
	Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022	• 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?

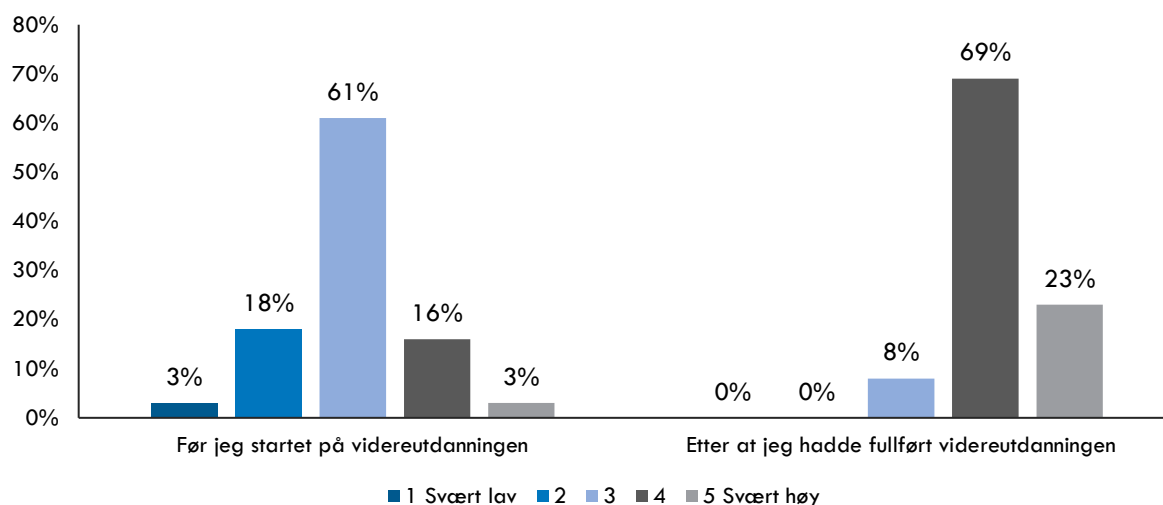
Note: Vi har oppdatert indikatorområdene under samfunnseffekter slik at de er i samsvar med de reviderte målene for kompetansestrategien. Vi har opprettholdt indikatorene, dels fordi målene for videreutdanningene ikke har endret seg og dels fordi indikatorene også er egnet til å si noe om de reviderte overordnede målene for kompetansestrategien.

3.4.1 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 3-13 viser svarene fordelt på Barnevernledeledelse og de øvrige utdanningene.

Figur 3-13: Vurdering av egen kompetanse før og etter gjennomført videreutdanning (alle unntatt Barnevernledelse (N=77)).

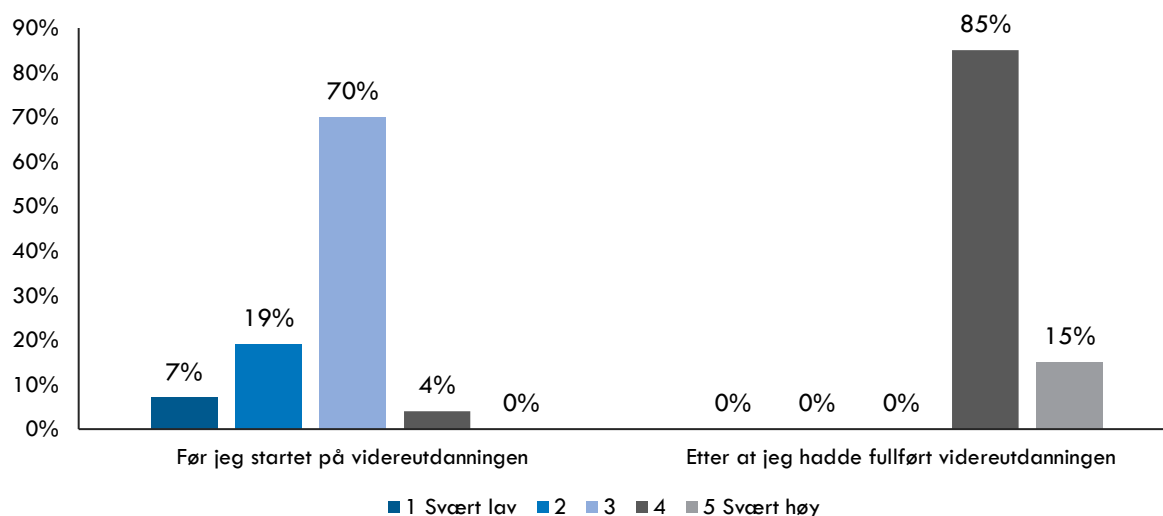


Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 3-13 viser at studentene vurderer at de har økt kompetansen som følge av studiet. I gjennomsnitt skårer studentene egen kompetanse til 3 før studiet starter og 4,1 etter at studiet er fullført. Tilsvarende skår for 2019 var hhv 2,9 og 4,1. 61 prosent skårer egen kompetanse til 3 før de startet på studiet, 18 prosent gir skår 2 og 16 prosent skår 4. Det er 69 prosent prosent som vurderer egen kompetanse til 4 etter fullført utdanning, og 23 prosent vurderer egen kompetanse til høyeste skår 5 etter endt utdanning. Vi finner ingen vesentlige forskjeller i vurderingen av egen kompetanse før og etter utdanning mellom studiene.

Oppsummert viser tallene at skårene for undersøkelsen i 2020 er tilnærmet lik undersøkelsen i 2019 når det gjelder hvordan studentene vurderer egen kompetanse før de startet på videreutdanningen, og hvordan de vurderer egen kompetanse etter fullført utdanning. Det er imidlertid noen nyanser. Det er noen færre som vurderer egen kompetanse til skåren 2 ved oppstart i dette kullet enn forrige kull. Det er videre noen flere som vurderer egen kompetansen til å ha økt til høyeste skår i dette kullet sammenliknet med forrige kull.

Figur 3-14: Vurdering av egen kompetanse før og etter videreutdanning for Barnevernledelse (N=27)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 3-14 viser at også studentene på Barnevernledelse vurderer at de har økt kompetansen. I

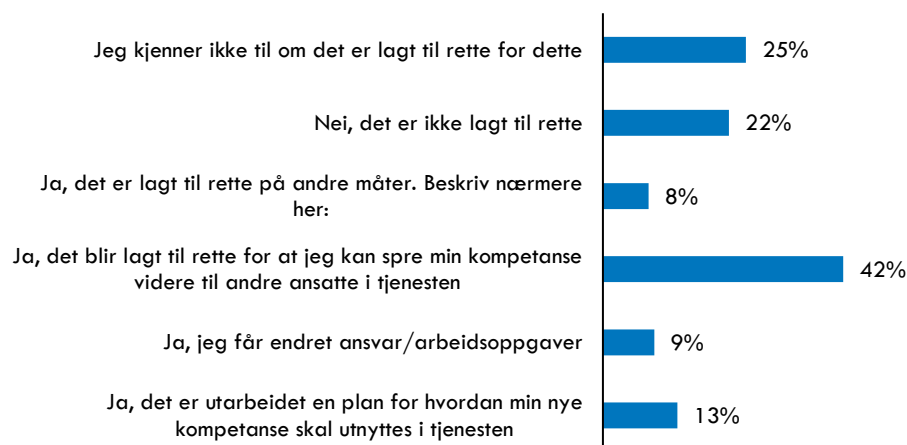
gjennomsnitt skårer studentene egen kompetanse til 2,7 før studiet starter og 4,1 etter at studiet er

fullført. Tilsvarende skår for 2019 var hhv 2,9 og 4,3. Tabellen viser at de fleste, 70 prosent vurderer egen kompetanse til skår 3 før de startet utdanning, mens 19 prosent gir skår 2 og 4 prosent gir skår 4. Etter fullført utdanning skårer 85 prosent egen kompetanse til 4, mens 15 prosent gir høyeste skår 5. Sammenliknet med undersøkelsen i 2019 er også skårene for Barnevernledelse tilnærmet like når det gjelder hvordan studentene vurderer egen kompetanse før de startet på videreutdanningen, og hvordan de vurderer egen kompetanse etter fullført utdanning. Det er imidlertid også her noen nyanser som vi kommenterer. Sammenliknet med fjorårets undersøkelse indikerer årets undersøkelse

at studentene vurderer egen kompetanse ved oppstart av studiet som noe lavere enn fjorårets kull. Det er samtidig slik at det er flere i årets undersøkelse som vurderer at egen kompetanse har økt til skår 4, samtidig er det færre som vurderer egen kompetanse til skår 5 i årets undersøkelse.

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 3-15: Er det lagt til rette for at du skal kunne benytte din kompetanse fra videreutdanningen i ditt videre arbeid i Barneverntjenesten (N=77)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Hovedbildet i Figur 3-15 er at det er et flertall som sier at det på en eller annen måte er lagt til rette for å kunne benytte kompetansen i videreutdanningen. Sammenliknet med fjorårets undersøkelse er dette en positiv utvikling. I fjorårets undersøkelse var det et flertall som rapporterte at det enten ikke var lagt til rette eller at de ikke visste om det var lagt til rette for dette. Det er først og fremst skåren knyttet til spørsmålet om det er lagt til rette for å kunne spre kompetansen til andre ansatte i tjenesten som viser en positiv utvikling. Skåren på dette spørsmålet er økt fra 32 prosent i fjorårets undersøkelse til 42 prosent i årets undersøkelse. 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.

For de som har svart at det ikke er lagt til rette for at man kan benytte kompetansen ba vi dem om å utdype dette. 47 prosent (mot 52 prosent i 2019) svarer at det er forhold i tjenesten som vanskeliggjør dette, 35

prosent (mot 29 prosent i 2019) svarer at arbeidsgiver ikke er opptatt av det og 18 prosent «annet» (samme prosent som i 2019). Dette er i hovedsak det samme bilde som ble tegnet i forrige undersøkelse. Respondenter som har svart at det er lagt til rette på andre måter gir følgende eksempler: Flere nevner at de som følge av at de har tatt videreutdanning i minoritetskompetanse får saker der minoritetskompetanse er viktig, at de bidrar med ny kompetanse på fagdager og interne diskusjoner, at det skal utvikles bedre rutiner for vurderinger, at man trekkes inn i andre team, eksempelvis jussteam og voldsteam og at man bruker kompetansen inn i egne saker i hverdagen.

Studentene på Barnevernledelse er i likhet med fjorårets undersøkelse også i årets undersøkelse 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). Dette er likt med resultater fra fjorårets spørreundersøkelse.

Et mindretall (44 prosent) av studentene på Barnevernledelse forventer lønnsforhøyelse etter fullført videreutdanning. Dette er klar nedgang fra forrige kull der et klart flertall (64 prosent) svarte at de forventet lønnsøkning. For de øvrige utdanningene er det et klart flertall (65 prosent) som forventer en lønnsøkning. Dette er en økning fra fjorårets undersøkelse der 54 prosent av studentene rapporterte om forventet lønnsøkning. Et flertall av studentene på Barnevernledelse og et mindretall av studentene på de øvrige utdanningene svarer nei eller at de ikke vet om de for lønnsforhøyelse.

Vi har i tillegg til spørreundersøkelsen gjennomført intervjuer med fjorårets studenter og barnevernledere for å få deres refleksjoner og vurderinger ett år etter at videreutdanningen var gjennomførte om nytten/effekten av videreutdanningen både for den enkelte og tjenesten.

Studentene bekrefter inntrykket av at videreutdanningen i stor grad har bidratt til et kompetanseløft for egen del, men at utbyttet for hele barneverntjenesten er mer usikkert da det å få spredd kompetansen på en effektiv måte er en utfordring. Her er eksempler på et utvalg sitater som illustrerer funnet;

- Juss: «Studiet har gitt meg langt større trygghet på hvordan jeg skal gå fram for å finne de riktige svarene, og jeg kobles på i konkrete saker med saksbehandlere. Jeg er også blitt brukt av kommuneadvokaten»
- Juss: «Studiet har helt klart hatt en effekt i form av forståelse og sammenhenger som jeg ikke hadde før. Det har bidratt til mer grundige analyser, og kollegaer kommer og spør om veiledning, men skulle gjerne brukt mere tid på å veilede flere mer systematisk»
- Barnets Beste: «Studiet har styrket vurderingene i de sakene vi har og som jeg har et overordnet ansvar for. Det å få et utvidet perspektiv på vurderingene har løftet hele kontoret. En liten barneverntjeneste som vår har ikke egne fagledere, og min rolle som barnevernleder blir da viktig»
- Barnets Beste: «Jeg har brukt kompetansen i mange sammenhenger, og har fått en god forståelse av at dette er vanskelig, og mere bevisst på hva vi skal se etter. Min stilling innebærer at jeg er faglig ansvarlig og bruker kompetansen til å veilede andre. Vi har laget prosedyrer, maler med ekstra spørsmål som skal svare ut konkrete kriterier for å vurdere hva som er barnets beste.»
- Relasjonskompetanse: «For meg har studiet betydd veldig mye. Det handlet mye om holdninger og se seg selv og andre. Jeg er endret

meg og har ønsket å gå videre og vil gjerne bli familierapeut fordi det trenger tjenesten.

På spørsmål om nytten var i tråd med målet studenten hadde for å ta videreutdanningen svarer informantene at mål og forventninger ble innfridd, enkelte sier at de lærte mer enn de hadde håpet på.

På spørsmål om det ble iverksatt tiltak for at studenten kunne ta i bruk den nyervervede kunnskapen/kompetansen i tjenesten rapporterer de fleste at de blir involvert i saker der den nyervervede kompetansen blir brukt, men at det varierer om endret kompetanse har ført til endringer i barneverntjensten på systemnivå, eksempelvis ved at rutiner og arbeidsprosesser er endret. En av informantene sier det ble stilt krav om at vedkommende måtte ta videreutdanningen for å få den nye stillingen hen nå innehar. Når det gjelder deling av kompetanse til tjenesten mer generelt er bildet mer variabelt. Noen sier at de har delt kompetanse på fagdager og personalmøter, andre sier at intensjonen var at dette skulle skje, men at det ikke ble gjennomført i praksis, og atter andre sier at det ikke har vært oppmerksomhet på hvordan deling av ny kompetanse i tjenesten kan skje. Sitat fra en informant: «Det er viktig at ledelsen i tjenesten allerede når det er bestemt at en skal ta studiet, sikrer at det fastsettes en plan for hvordan kompetansen skal brukes i tjenesten, konkret med datoer, og at det gjennomføres. Gjerne underveis i studiet, det gir repetisjon også for den som studerer samtidig som en får spredd kompetansen». Informantene rapporterer at de oppfatter at det ikke er så mye mer de selv kunne gjort for å spre kompetansen utover å «mase litt mer». Å legge til rette for spredning av kompetansen oppfattes i hovedsak å være et lederansvar.

Barnevernledernes tilbakemelding bekrefter inntrykket fra de ansatte om at nytten av å ha tatt tatt videreutdanning i hovedsak er i tråd med målet for at den ansatte fikk ta utdanning. Lederne sier at videreutdanningen har bidratt til et kompetanseløft for den enkelte som kan spores gjennom endret praksis i hverdagen, og i noen grad også for barneverntjenesten som helhet. Når det gjelder barneverntjenesten som helhet vises det først og fremst til at kompetansen blir brukt inn i felles drøftinger i konkrete saker. Det gis også eksempler på at retningslinjer og rutiner er endret som følge av at ansatte har fått ny kompetanse, men dette varierer. Sitat fra en leder: «Det er kompetanseoverføringen i konkrete saker vi har mest å hente». En annen leder sier, sitat: Det er lettere å få anvendt kompetansen som er direkte knyttet til et ansvar som ligger i stillingen den ansatte har, eksempelvis ansatte med ansvar for veiledning og som tar videreutdanning i Barnefaglig veiledning. Utdanningen blir da oppfattet som en slags sertifisering». En annen leder sier at tjenesten ikke

prioriterte å søke på videreutdanninger for studieåret 2019/2020 fordi de ville ha fokus på å implementere den kunnskapen flere i tjenesten hadde fått ved å delta på videreutdanninger. Men tjenesten vil, ifølge egen kompetanseplan, søke om å få ansatte inn på Barnets Beste og Juss til fra 2020/2021.

Også barnevernlederne peker på at det er mer krevende å spre generell kompetanse på fagmøter og personalmøter, både fordi det blir for overordnede presentasjoner og at de planene man har hatt for å gjøre dette, ikke gjennomføres i praksis av ulike grunner.

Av organisatoriske barrierer som nevnes for å ta kompetansen i bruk nevnes tid, kapasitet og ledelse. Flere peker på at et krever tydelig ledelse med en plan for hvordan kompetansen skal tas i bruk og med klare forventninger til ansatte om å dele kunnskap. Dette kan svikte i en travel hverdag. Basert på informantenes tilbakemelding er det vårt inntrykk at det synes å være lettere å få brukt den nye kompetansen i små tjenester med få ansatte enn i store tjenester med mange ansatte.

Når det gjelder lønnsopprykk er praksisen ulik. I noen tjenester følger dette kommunens retningslinjer om at man får automatisk opprykk/lønnstillegg når man tar en videreutdanning i tråd med kommunens retningslinjer. I andre tjenester er dette gjenstand for lønnforhandlinger.

Alle lederne peker på at effekten av videreutdanningene blir større når det er flere ansatte som har tatt samme utdanning. Som nevnt også i kapittel 3.3.3 etterlyses at barnevernledere i større grad kan påvirke hvem og hvor mange som blir tatt opp på studiene (gitt at søkerne tilfredsstiller opptakskravene til studiet). Dette vil ifølge barnevernlederne bidra til større effekt av tiltaket videreutdanning. Slik systemet fungerer i dag, er det i stor grad «tilfeldig» hvem av søkerne fra tjenesten som blir tatt opp og hvem som ikke blir det. Sitat fra en leder: «Skulle ønske at jeg kunne vært med å påvirke hvem som kom inn på studiet slik at jeg som leder kunne være med å styre utviklingen av egen tjeneste, eksempelvis sett opp mot kompetanseplaner».

Vår vurdering er at det overordnede bildet viser at både studenter og barnevernledere sier at de som har tatt en videreutdanning har økt kompetansen etter fullført utdanning. Dette samsvarer med at studentene også gir positive tilbakemeldinger på læringsutbytte, undervisningsopplegg m.m., selv om det er forbedringsområder (jf. kapittel 3.3.6).

Når det gjelder om det blir lagt til rette for at studentene kan anvende og spre kompetansen er bildet mere blandet, men det er indikasjoner på en positiv utvikling. I fjorårets spørreundersøkelse var

det et flertall som rapporterte at det ikke ble lagt til rette for å ta i bruk kompetansen, mens det i årets undersøkelse er et flertall som sier at det på en eller annen måte er lagt til rette for å kunne benytte kompetansen de erverver seg. Inntrykket er videre at den enkelte som har tatt videreutdanning evner å ta kompetansen i bruk i konkrete saker, men at bildet er mer brokete når det gjelder å få implementert ny kompetanse på systemnivå. Utfordringen synes dermed fortsatt å være at barneverntjenestene i for liten grad evner å spre kunnskapen på en systematisk måte.

I tillegg er det en utfordring at barnevernledere har for liten styring på hvem og hvor mange fra tjenesten som får tilbudet om videreutdanning, da opptakene gjøres slik at det er studiestedene som avgjør hvem som får tilbud om plass. Dette reduserer barnevernlederes muligheter for å styre kompetanseutviklingen i egen tjeneste. For tjenester av en viss størrelse er ledere og ansatte opptatt av at det er viktig at det er flere medarbeidere som får den samme utdanningen for å kunne få tilstrekkelig effekt av tiltaket i tjenesten.

Vårt forslag er at Bufdir bør vurdere om og hvordan barneverntjenestene i større grad kan få innflytelse på hvem fra tjenestene som bør få prioritet til videreutdanningen forutsatt av søkere/medarbeiderne oppfyller opptakskravene. Basert på gode eksempler fra barneverntjenestene, kan Bufdir også vurdere å gi tjenestene anbefalinger om hvordan tjenestene kan spre kunnskapen på en systematisk måte

3.4.2 Samfunnseffekt

Som redegjort for i statusmålingen i 2019 er vårt utgangspunkt at 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 på å formidle forskningsbasert kunnskap og teori til studentene på en praksisnær og relevant måte. Videre er det grunn til å forvente 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 i tjenestene i etterkant. Desto flere barnevernansatte som får den samme faglige «balasten», og tjenestene evner å spre kunnskapen som medarbeidere opparbeider seg på en

systematisk måte, desto større antar vi at sannsynligheten er for at det kan bidra til en mer enhetlig praksis. Som vist i foregående kapitler har det vært en tendens til enten en stabil eller positiv utvikling på flere indikatorer siden målingen i 2019. Det har vært en positiv utvikling både når det gjelder kvaliteten på gjennomføring av studiet, tilrettelegging fra arbeidsgiver, og mulighetene for å ta ny kompetanse i bruk, mens studentenes vurdering av egen kompetanse før og etter studiet er tilnærmet uendret. Det er derfor vår vurdering at tiltaket videreutdanning vil ha en ønsket samfunnseffekt. For å få enda større effekt reiser vi spørsmålet om barneverntjensten bør kunne få større innflytelse på hvem fra egen tjeneste som tas opp på de enkelte studiene.

3.5 Måloppnåelse

Som redegjort for i statusmålingen i 2019 var målet med tiltaket videreutdanning 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.

Ambisjonen om å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018 er nesten nådd for 2019/2020, og det er mange søkere og høy gjennomføringsgrad

Gjennomgangen viser at det er stor interesse for videreutdanningene og at det er langt flere som søker enn som får plass, selv om søkertallet totalt sett har gått noe ned fra 2018 til 2019. Ambisjonen om å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018 ble nådd i 2018, men for skoleåret 2019/2020 er tallet like under målet (274). Gjennomgangen viser at søkere fra kommunalt barnevern gis prioritet i tråd med føringer fra Bufdir.

Totalt er det for årene 2018, 2019 og 2020 tilbudt 934 studieplasser til ansatte i barnevernet. Forutsatt at det tilbys minst like mange plasser de gjenværende årene i strategiperioden, som ble gitt i 2020, vil man være nært på ambisjonen om at en tredjedel av de ansatte har gjennomført en videreutdanning i løpet av strategiperioden.³³

Det er samlet sett flest søkere til studieprogrammet Juss i barnevernfaglig arbeid, dernest følger Barnets beste. Barnevernfaglig veiledning, som hadde færrest

søkere i 2018, har hatt en betydelig økning i søkertallet, og hadde tredje høyeste søkertall ved opptaket i 2019. De tilskriver selv økningen blant annet til endringer i markedsføringsstrategi. Det nyeste studiet, Minoritetskompetanse, hadde lavest søkertall.

Undersøkelsen viser videre at gjennomføringsgraden er relativt høy ved de fleste utdanningsprogrammene. Det er spesielt positivt at frafallet ikke har vært høyere gjennom våren 2020, hvor mange opplevde krevende jobb- og privatlivssituasjoner i forbindelse med Covid-19-utbruddet.

Kompetansestrategien sier at barnevernansatte i alle deler av landet skal kunne delta på videreutdannings-tilbudet. Omtrent 121 av 356 innrapporterte kommuner pr januar 2020 er representert på utdanningene. Overordnet indikerer resultatene at det er en god geografisk spredning med studiedeltakere fra både store og små kommuner.

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 i kompetansestrategien. Vår vurdering er at tiltaket i større grad enn de øvrige tiltakene skal legge vekt på å heve den generelle formal-kompetansen i hele landet. Vi påpekte i fjorårets rapport, og fremhever fortsatt at 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?

Vi mener det fremstår som hensiktsmessig, basert på søkertallene til utdanningene, at Bufdir økte antall studieplasser på flere av utdanningene fra skoleåret 2020/2021.

Opptakskriteriene fungerer i hovedsak godt, men det bør vurderes å gjøre noen justeringer

Vårt overordnede inntrykk basert på søkertall, opptak av kommunalt ansatte i barnevernet og geografisk fordeling er fortsatt, slik det var i fjor, at opptaks-kravene 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.

³³ Vi har tatt utgangspunkt i at det i 2021 er 6229 årsverk i barnevernet (Bufdir.no). En tredjedel vil utgjøre 2076 årsverk. Hvis det tilbys omtrent like mange studieplasser i de resterende årene i strategiperioden, som ble tilbudt i 2020,

vil tilbudet ha omfattet 2008 årsverk. Vi gjør oppmerksom på at det erfaringsmessig er noen færre som gjennomfører utdanningen enn de som tilbys plass.

Gjennomgangen viser at alle studiestedene har tydelige kriterier for prioritering av studenter ved opptak til studiene, men at disse kan variere en del mellom studiene, og vi stiller spørsmål ved om det er behov for så vidt forskjellige prioriteringer på studiene. Helt konkret er det for eksempel slik at det ved enkelte av videreutdanningene vil gis uttelling for tidligere etter- og videreutdanning, mens dette ikke teller ved opptak til andre utdanninger. Vi mener også at barnevernledernes manglende påvirkning på inntak fra egen tjeneste, bør vurderes, og at dette kan sees i sammenheng med intensjonen om at tjenestene skal kunne jobbe systematisk med kompetanseutvikling, og en leders ansvar for å styre denne slik leder mener er best for tjenesten.

Studentene er fortsatt fornøyd med læringsutbytte og undervisningsopplegg

Studentene er gjennomgående, slik de var etter studieåret 2018/2019, 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 fortsatt potensiale for forbedringer/justeringer på disse områdene, og studiestedene fremhever også selv i sine rapporteringer til Bufdir at de jobber med forbedringer og små justeringer i oppleggene. Det er færre større endringer som er planlagt fremover.

Manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver fremstår fortsatt som en utfordring for studentene. 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. Studentene opplever ikke at arbeidsbelastningen deres blir tilstrekkelig redusert i perioden de går på utdanningen. 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. Det blir spesielt fremhevet at det er stor forskjell på tvers av tjenestene når det gjelder hvordan og i hvilken grad de legger til rette for sine studenter. Vi mener dette er uheldig og skaper en misnøye blant studenter som kunne vært unngått med en bedre samordning på tvers. Vi mener Bufdir med fordel kunne tatt en rolle i en slik samordning, og for eksempel bidratt med anbefalinger for tilrettelegging eller tilsvarende.

Det er indikasjoner på at det har vært en positiv utvikling når gjelder å ta den økte kompetansen i i bruk

Det overordnede bildet er at studentene selv vurderer at de har økt kompetansen etter fullført utdanning. Selv om studentene synes å være noe mer fornøyd med årets læringsutbytte og undervisningsformer enn ved målingen i 2019 så gjenspeiles ikke dette i at studentene vurderer egen kompetanse som høyere etter endt studiet sammenliknet med målingen i 2019. Vurderingen av egen kompetanse før og etter studiet er omtrent den samme i årets undersøkelse som i 2019.

Når det gjelder om det blir lagt til rette for at studentene kan anvende og spre kompetansen er det indikasjoner på en positiv utvikling. I fjorårets spørreundersøkelse var det et flertall som rapporterte at det ikke ble lagt til rette for å ta i bruk kompetansen, mens det i årets undersøkelse er et flertall som sier at det på en eller annen måte er lagt til rette for å kunne benytte kompetansen de erverver seg. Inntrykket er videre at den enkelte som har tatt videreutdanning evner å ta kompetansen i bruk i konkrete saker, men at bildet er mer brokete når det gjelder å få implementert ny kompetanse på systemnivå. Bedre tilrettelegging for at den økte kompetansen skal komme andre til gode i tjenesten synes derfor fortsatt å være et forbedringsområde. Tiltak for å sikre at den økte kompetansen etter fullført videreutdanning tas i bruk i tjenesten bør derfor vurderes.

Vår vurdering er fortsatt 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.

Krav om masterutdanning vil kunne bidra positivt til måloppnåelse

Barne- og familiedepartementet sendte 27. mars 2020 ut en høring om endringer i barneloven. En av anbefalingene som foreslås er at alle ansatte i det kommunale barnevernet med lederfunksjoner,

utredningsoppgaver og vedtaksmyndighet skal ha relevant master. Som en overgangsordning for de som allerede er ansatt i barnevernet foreslås det at kravet kan innfris med relevant videreutdanning kombinert med fire års arbeidserfaring fra barnevernet. Dersom kravet inntreffer som foreslått i 2031, betyr det at alle landets barneverntjenester i praksis har syv år på å sørge for at alle deres ansatte har en relevant videreutdanning. Vår vurdering er at et krav om masterutdanning i tråd med disse føringene vil være et sterkt incentiv for tjenestene til å prioritere deltakelse på videreutdanningene, og trolig bidra positivt til måloppnåelse for tiltaket videreutdanning. Krav om masterutdanning for utvalgte funksjoner vil også kunne føre til økt ettersørsel etter videreutdanning og behov for flere studieplasser.

3.6 Relevans

Som redegjort for i statusmålingen 2019 er vårt inntrykk at videreutdanningene framstår som et relevant tiltak for å nå målene i kompetansestrategien. At de fleste utdanningene har langt flere søkere enn de har plasser til og at studentene i hovedsak enten er fornøyde eller svært fornøyde med gjennomført studium er gode indikasjoner på dette. Dette inntrykket er bekreftet i årets undersøkelse der det enten har vært tendenser til en positiv eller stabil utvikling på indikatorene.

Basert på intervjuer med studiestedene og barnevernledere i fjorårets undersøkelse ble alle videreutdanningen oppfattet som relevante, men flere pekte på at det er viktigere å bruke ressursene på en generell masterutdanning, istedenfor å spre ressursene utover på mange videreutdanninger.

Som redegjort for under kapittel 3.5 om Måloppnåelse har Barne- og familiedepartementet sendt ut et forslag om endringer i barneloven på høring som blant annet innebærer at ansatte med visse funksjoner skal ha relevant masterutdanning fra 2031. Det foreslås samtidig en overgangsordning for de som allerede er ansatt i barneverntjenestene som innebærer at kravet om masterutdanning kan innfris med relevant videreutdanning og fire års arbeidserfaring fra barnevernet. Dersom forslaget vedtas, vil dette i tillegg til å bidra positivt til måloppnåelse for tiltaket videreutdanning også kunne bidra til å øke relevansen av å ta videreutdanning, og som nevnt over, også etterspørselen etter flere studieplasser.

3.7 Bærekraft

Som redegjort for i statusmålingen i 2019 vil det være flere forhold som vil påvirke om effekten av tiltaket videreutdanning vil vedvare over tid. 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. Basert på fjorårets og årets undersøkelse 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. Selv om det fortsatt er en utfordring for medarbeidere som tar videreutdanning å få tatt kompetansen i bruk, viser årets undersøkelse at det har vært en positiv utvikling på denne indikatoren. Mens det var mer enn halvparten i fjorårets spørreundersøkelse som svarte at det enten ikke ble lagt til rette for å ta i bruk kompetansen eller at de ikke visste om det ville bli lagt til rette for dette, er bildet i årets spørreundersøkelse motsatt. Det er nå et flertall som svarer at det blir lagt til rette for dette på en eller annen måte. Det er imidlertid fortsatt et stort mindretall som svarer at det enten ikke er lagt til rette eller at de ikke vet om det er lagt til rette for å ta i bruk kompetansen. Dersom ansatte ikke får tatt i bruk kompetansen og kunnskapen spres i tjenesten vil effekten og bærekraften av investeringen i tiltaket videreutdanning være mer begrenset.

3.8 Oppsummering og videre anbefaling

Som redegjort for i statusmålingen i 2019 er det vår vurdering at 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 blant annet når målet om at en tredjedel av de ansatte i barnevernet har gjennomført en videreutdanning i løpet av strategiperioden. Ambisjonen om å tilby 280 studieplasser fra høsten 2018 er nesten nådd for 2019/2020, og det er mange søkere og høy gjennomføringsgrad. Kommunalt ansatte i barnevern blir prioritert og det er i hovedsak god spredning mellom store og små kommuner. Samtidig viser årets undersøkelse at deltakerne på videreutdanningene sannsynligvis ikke spiller bredden blant ansatte i det kommunale barnevernet totalt sett. Antall års arbeidserfaring er jevnt fordelt, med det naturlige unntaket at de som deltok på Barnevernlederutdanningen i snitt har lenger arbeidserfaring enn deltakerne på de øvrige studiene. Nesten halvparten av respondentene som hadde deltatt på en av de øvrige studiene i 2019/2020 hadde likevel minst én videreutdanning fra før. Som vi påpekte i forrige statusrapport, viser dette at dersom det er et mål primært å løfte den delen av barnevernet som har minst formalkompetanse, lykkes en ikke fullt ut med dette. Men dersom det er et mål å få mer av kompetansen fra videreutdanningene inn i tjenestene, treffer en kanskje bedre.

Hvem som tas opp på studiet har sammenheng med opptakskravene og hvilke prioriteringer som gjøres når det er flere søkere som fyller opptakskravene enn det er plasser til. Årets undersøkelsen viser at alle studiestedene har tydelige kriterier for prioritering av studenter ved opptak til studiene, men at disse kan variere en del mellom studiene. Vi stiller spørsmål ved om det er behov for så vidt forskjellige prioriteringer på studiene. Helt konkret er det for eksempel slik at det ved enkelte av videreutdanningene gis uttelling for tidligere etter- og videreutdanning, mens dette ikke teller ved opptak til andre utdanninger. Årets undersøkelse har også vist at slik opptakskriteriene fungerer i dag, så har barnevernledere liten styring over hvem i tjenesten som faktisk får tilbud om videreutdanning. Dette begrenser barnevernledernes muligheter for en systematisk og strategisk utvikling av egen tjeneste. Dette kan bidra til å redusere effekten av tiltaket videreutdanning mht utvikling av tjenestene.

De tilbudte videreutdanningene oppleves som relevante, og gjennomføringsgrad er høy ved studiene. Studentene er også i hovedsak fornøyd med læringsutbytte og undervisningsopplegg, og opplever at de har økt kompetansen som følge av utdanningen.

Det har blitt gjort tilpasninger for å ivareta smittevernskrav knyttet til covid-19-pandemien, i hovedsak gjennom at samlinger har blitt gjort digitale. Inntrykket gjennom rapporteringene fra studiestedene er at dette i hovedsak har fungert tilfredsstillende. Samtidig blir det vist til at situasjonen har vært krevende, og at mange studenter har opplevd at de har fått en større totalbelastning enn forventet gjennom kombinasjonen jobb, familie og studier i pandemien. Alle studiene har blitt gjennomført til tross for pandemien. Alle studiestedene rapporterte etter studieåret 2018/2019 at det ville bli gjort forbedringer i utdannelsene blant annet basert på tilbakemeldinger fra studenter og egne evalueringer. Vi mener resultatene fra årets gjennomgang indikerer at studiestedene langt på vei har lyktes med sitt forbedringsarbeid.

Årets undersøkelse viser at det fortsatt er utfordringer knyttet til de to samme hovedområdene som ved statusmålingen i 2019: 1) manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver for å ta videreutdanning, og 2) det er store variasjoner når det gjelder i hvilken grad

studentene opplever at det er lagt til rette for å ta i bruk kompetansen i tjenestene. Men årest undersøkelse indikerer samtidig at det har vært en positiv utvikling på begge disse områdene.

Lærings- og oppfølgingspunkter:

- Bufdir bør følge utviklingen med hensyn til antall søkere til studiene for å vurdere behovet for utvidelse av plasser. Dersom det vedtas krav om masterutdanning fra 2031 er det rimelig å forvente fortsatt høye eller økte søkertall. Dersom kapasiteten øker og plassene fylles opp, kan det være en risiko for at kvaliteten på studiene reduseres. Det vil i såfall være viktig å følge med på om kvaliteten på studiene opprettholdes.
- Vurdere justeringer i opptakskriteriene når det gjelder å sikre en mer lik praksis på tvers av utdanningene mht. rangering av studenter der det er flere søkere enn plasser. Det bør også vurderes om barnevernledere i større grad kan få innflytelse på hvem som får plass fra tjenesten gitt at søkeren fyller opptakskravet.
- Vurdere tiltak som kan stimulere arbeidsgivere til å tilrettelegge bedre for å ta en videreutdanning ved siden av jobb. Det er uheldig at det er stor forskjell på tvers av tjenestene når det gjelder hvordan og i hvilken grad det legges til rette for studentene i tjenestene. Vi foreslår at Bufdir utarbeider anbefalinger til kommunene når det gjelder hvordan tilrettelegging kan skje.
- Vurdere tiltak for å sikre at den økte kompetansen etter fullført videreutdanning tas i bruk i tjenestene. Bufdir kan også på dette området gi anbefalinger basert på gode eksempler fra tjenester som lykkes med dette.
- Tilskuddsordningen: Fortsatt vurdere likebehandling av utdanninger som inngår i kompetansestrategien.
- 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.
- Markedsføring av studiene: Studiestedene mener selv at målrettet markedsføring fungerer. Det kan derfor legges til rette for læring av hverandre på de områdene man har lyktes.

4. Tjenestestøtteprogrammet

Tjenestestøtteprogrammet er et samlingsbasert program for kommunale barneverntjenester, både ledere og medarbeidere. Målsettingen med programmet er at tjenestene som deltar skal oppnå en forbedret og systematisert praksis som fører til bedre kvalitet i barnevernarbeidet og bedre tjenester til barna og familiene. Ved andre statusmåling oppleves tjenestestøtteprogrammet som et nyttig og relevant program, både av de som jobber med programmet, og av de som deltar. Samtidig er det et potensial for å tilpasse det faglige innholdet bedre, for å gi alle deltakerkommunene større faglig utbytte av programmet.

4.1 Innledning og leseveiledning

Tjenestestøtteprogrammet startet som pilot i 2017, og er justert basert på evalueringer. Programmet er gjennomført i full skala i 2018, 2019 og 2020. 2021-klyngene er under gjennomføring. Målet er at alle kommuner skal få tilbud om å delta i programmet i løpet av strategiperioden.

Vår måling omhandler de tjenestene som startet i 2020 og som avsluttet i løpet av 2021 eller 2022. Lang gjennomføringstid skyldes forsinkelser på grunn av koronapandemien.

Vi har evaluert tiltaket gjennom fem overordnede evalueringskriterier; implementering, effekt, mål-oppnåelse, relevans og bærekraft. Kapitlet er strukturert etter disse fem evalueringskriteriene, og er inndelt i følgende underkapitler:

- Kapittel 4.2 gir en kort beskrivelse av tjenestestøtteprogrammet.
- Kapittel 4.3 gir en vurdering av implementeringen av tiltaket.
- Kapittel 4.4 gir en vurdering av effekten av tiltaket.
- Kapittel 4.5 gir en vurdering av måloppnåelsen av tiltaket.
- Kapittel 4.6 gir en vurdering av relevansen av tiltaket.
- Kapittel 4.7 gir en vurdering av bærekraften i tiltaket.
- Kapittel 4.8 oppsummerer vurderinger av tiltaket og læringspunkter.

4.2 Beskrivelse av tiltaket

4.2.1 Innhold

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.

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 klynge av kommuner. Figur 4-1 gir en oversikt over tiltaket tjenestestøtteprogrammet.

Figur 4-1: Oversikt over tiltaket

Aktører	Rolle/ansvar	Mål
Barnevernsledelsen (ledere, ansatte og nøkkelpersoner)	De barneverntjenestene som er med i programmet må forplikte seg til at alle ansatte deltar. Nøkkelpersonene i tjenesten er utpekt av barnevernlederne som en person de ønsker å ha med seg i ledelsen og gjennomføringen av programmet.	• 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 barnevernarbeidet og bedre tjenester til barna og familiene.
Bufdir, RVTS Sør, RKBU Nord, RKBU Vest, RKBU Midt og RBUP Øst og Sør	Bufdir er eieren 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.	
Statsforvalter	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 gjennomføring av tjenestetøtteprogrammet.

4.2.2 Mål

Tjenestetøtteprogrammet 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.

4.2.3 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 tjenestetøtteprogrammet innen 2024.

4.2.4 Gjennomføring

De barneverntjenestene som deltar i tjenestetøtteprogrammet må, som nevnt over, forplikte seg til å at alle ansatte deltar. Gjennomføringen skjer primært fylkesvis, slik at flere tjenester fra samme fylke deltar. Programmet er lagt opp slik at det skal gjennomføres over en periode på tre til fem måneder. På grunn av koronapandemien har gjennomføringen strukket seg over mye lengere tid. Flere av klyngene som ble tatt opp i programmet i 2020, avsluttet i februar 2022, og det har vært utsettelse og avlysninger for klyngene underveis i perioden.

Oppdraget for tjenestetøtteprogrammet i 2020 var opprinnelig å tilby programmet til rundt 400 deltakere fordelt på 9 klynger. Alle tjenestene som fikk tilbudet, takket ja, og startet opp programmet. Koronapandemien medførte at alle klynger fikk utsatte aktiviteter, og ingen fikk gjennomført som planlagt i 2020. Ingen tjenester falt imidlertid fra programmet.

Programmet består av tre fellessamlinger for hele barneverntjenesten fordelt på fem dager. I tillegg gjennomføres tre ledersamlinger der ledere og nøkkelpersoner³⁴ deltar i et parallelt lederstøtteprogram som skal sikre god implementering av forbedringsarbeidet som følger tjenestetøtteprogrammet 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. På grunn av koronapandemien har samlingene dels vært gjennomført digitalt og dels fysisk.

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 i 4.3.2).

4.3 Implementering

I Tabell 4-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse

³⁴ Nøkkelpersonen i tjenestene er utpekt av barnevernleder som en person denne ønsker å ha med seg i ledelsen av gjennomføringen av programmet i tjenesten.

med vurderingen av evalueringskriteriet implementering. Våre funn og vurderinger for de ulike

indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 4-1: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	• Antall kommuner, deltakere og tjenester som har deltatt per klynge • Prioritering av kommuner og informasjon ved rekruttering • Rekruttering av prosessledere
	Gjennomføring	• Informasjon og kommunikasjon – før og underveis • Motivasjon og forankring av deltakelse i egen kommune og tjeneste • Tilpasning til tjenestenes behov • Organisering av programmet – Antall samlinger, tidspunkt og sted for gjennomføring – Variasjon i undervisnings- og arbeidsformer – Kvalitet på prosessledere
	Organisatoriske drivere og hindre	• Kapasitet hos prosessveiledere • Kapasitet hos deltakerne • Geografiske forhold (f.eks. avstander) • Ressursbruk

4.3.1 Rekruttering

Klynger og tjenester i programmet

Tabell 4-2 gir en oversikt over nye klynger og tilhørende tjenester i tjenestestøtteprogrammet. I 2020 er det totalt 23 tjenester fordelt på 46 kommuner og 9 klynger, og med totalt 418 deltakere. Dette er i tråd med kriteriene for måloppnåelse for programmet

i 2020, som legger til grunn at programmet skal tilbys til om lag 400 deltakere.

Tjenestene som deltar i programmet er rekruttert til programmet av statsforvalterne, og klyngene er fastsatt av Bufdir i samarbeid med statsforvalterne slik det også har vært gjort tidligere år i programmet.

Tabell 4-2: Oversikt over klynger i tjenestestøtteprogrammet 2020

Fylke	Klynge	Senter	Tjeneste	Ansatte
Oslo og Viken	Klynge 1	RBU/RVTS Sør	Vestby	14
			Ås	20
			Nesodden	16
Oslo og Viken	Klynge 2	RBUP	Midt-Buskerud	25
			Ringerike	31
Innlandet	Klynge 3	RBUP	Nord-Gudbrandsdal	14
			Barneverntjenesten i Lesja	9
			Midt-Gudbrandsdal	11
Vestfold og Telemark	Klynge 4	RVTS Sør	Holmestrand	28
			Horten	27
Vestland	Klynge 5	RKBU Vest	Bjørnafjorden	27
			Sunnhordaland	41
Vestland	Klynge 6	RKBU Vest	Vik	4
			Gulen og Masfjorden	5
			HAFS barneverntjeneste	8
			Høyanger	4
			Osterøy	7
Møre og Romsdal	Klynge 7	RKBU Midt	Hustadvika	13
			Sykkulven	7
			Rauma	7
Trøndelag	Klynge 8	RKBU Midt	Midt-byen Trondheim	46
Nordland og	Klynge 9	RKBU Nord	Vesterålen	35
Troms og Finnmark			Senja	19

Kilde: Bufdir.

Tabell 4-3 viser oversikt over antall rekrutterte deltakere i perioden 2017-2020.

Tabell 4-3: Oversikt over antall deltakere på tjenestestøtteprogrammet 2017-2020³⁵

Årstall	Klynger	Tjenester	Kommuner	Deltakere
2017	5	37 ³⁶	37	164
2018	13	57	71	391
2019	14	30	-	421
2020	19	23	47	418
Totalt	41	146	155	1394

Kilde: Bufdir.

³⁵ Det er heftet noe usikkerhet knyttet til antall tjenester fordi hvilke tjenester som inngår i hvilke interkommunale samarbeid har variert noe underveis i programmet.

Som tabell 4-3 viser har totalt 146 tjenester og 1394 deltakere gjennomført programmet i perioden 2017-2020. Deltakertjenestene har vært geografisk spredt over hele landet. Tjenestene fordeles i klynger utfra geografisk plassering, og programmet organiseres med klyngevis samlinger.

Prioritering og informasjon ved rekruttering av kommuner

Prosessen for å rekruttere tjenester starter med at Statsforvalter melder inn aktuelle tjenester til Bufdir. Deretter velger Bufdir ut og setter sammen tjenester i samarbeid med prosjektledelsen for tjenestestøtteprogrammet, for å sikre best mulig sammensetning av kommuner.

³⁶ Det foreligger ikke tall for antall tjenester i 2017, så antall tjenester er satt likt med antall kommuner

Ifølge prosarapporten 2020³⁷ har Bufdir i samarbeid med prosjektledelsen for programmet startet arbeidet med en utrullingsplan frem mot 2024 for å se hvilke barneverntjenester som skal få tilbud i satsingsperioden. Dette for å få etablert en mer helhetlig plan for programmet som gir bedre planlagte klynger over tid. Det pekes på at dette er særlig viktig for å planlegge godt for de større tjenestene, da det er behov for mer forarbeid knyttet til deltakelse fra disse tjenestene. I tillegg er det behov for å tenke alternativt der det er vanskelig å sette sammen gode klynger lokalt. Det heter i prosarapporten fra 2020 at utrullingsplanen skal være et levende dokument, som brukes fleksibelt for å styrke organiseringen og sammensetningen av klynger for å få et bedre program.

Tidlig i tjenestestøtteprogrammet ble det vektlagt å rekruttere tjenester som hadde utfordringer i eget kvalitetsarbeid, og erfaringen var at det til dels ble opplevd som stigmatiserende å delta. Verken i 2019 eller 2020 er stigmatisering en opplevelse tjenestene og Statsforvalteren har.

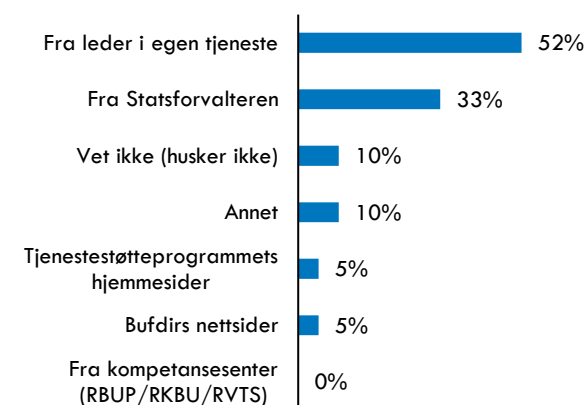
Overordnet har kriteriene for å delta på programmet endret seg fra å være rettet mot mer små og sårbare tjenester til at det nå vektlegges at tjenestene er motiverte og har kapasitet til å gjennomføre programmet. Basert på intervjuer med statsforvalterne og Bufdir får vi inntrykk av at prosessene knyttet til rekruttering gjennomføres litt ulikt hos statsforvalterne. Noen statsforvaltere nominerer tjenester til programmet før de har snakket med tjenestene og sjekker motivasjon dersom de får plass, mens andre sjekker motivasjon før de nominerer tjenestene til Bufdir. Inntrykket fra intervjuer med Statsforvalterne er at programmet i hovedsak har fått et godt rykte, og det er derfor relativt enkelt å rekruttere tjenester til programmet.

Når det gjelder kriterier for rekruttering fremhever Statsforvaltere vi intervjuet litt ulike forhold. En av Statsforvalterne understreker at de prioriterer å tilby programmet til tjenester som trenger kompetanseheving og som samtidig har forutsetninger for å tilegne seg programmet, f.eks. at det ikke forventes skifte i nøkkelstillinger. En annen Statsforvalter har ved rekruttering vektlagt at programmet skal bygge på en nettverkstankegang, og har derfor rekruttert et helt læringsnettverk til programmet for å forsterke denne tankegangen. En tredje Statsforvalter viser til at de fleste små og mellomstore tjenestene i deres region har vært gjennom programmet, og at det nå er fokus på å rekruttere større tjenester. Et par av Statsforvalterne viser til at de prøver å hensynta relativt lik størrelse og utfordringer i tjenestene når de

setter sammen klynger, men at dette nå er mer utfordrende fordi mange tjenester har vært gjennom programmet.

I spørreundersøkelsen vi har gjennomført, har vi stilt spørsmål til ledere i barneverntjenestene om hvor de første gang fikk informasjon om tjenestestøtteprogrammet.

Figur 4-2: Hvordan fikk du informasjon om tjenestestøtteprogrammet første gang? (Ledere N=21³⁸)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 4-2 viser at 52 prosent av lederne har fått den første informasjonen om programmet fra leder i egen virksomhet og 33 prosent fra Statsforvalteren. 5 prosent oppgir tjenestestøtteprogrammet, 5 prosent Bufdirs nettsider. 20 prosent oppgir andre kilder eller at de ikke husker hvor de fikk informasjonen fra. Når det gjelder medarbeiderne som har besvart vår spørreundersøkelse, svarer hele 95 prosent at de fikk informasjon første gang fra leder.

Vår vurdering er at tjenestestøtteprogrammet så langt har rekruttert tjenester til programmet i tråd med måltall. I 2020 deltok 418 deltakere (måltall om ca. 400 deltakere per år). Etter gjennomføringen i 2020 har dermed totalt 146 tjenester deltatt i programmet med totalt 1 394 ansatte. Deltakertjenestene har vært geografisk spredt over hele landet. Inntrykket er også at man prøver å sette sammen tjenester i klynger som kan ha nytte av hverandre. Dette blir imidlertid en større utfordring desto flere tjenester som har vært igjennom programmet.

Bufdir vurderer ikke lengere ambisjonen om at alle tjenester skal få tilbud om å delta på programmet i løpet av strategiperioden som realistisk. I prosarapporten for 2022 pekes det på at utrullingsplanen har vist at for å tilby programmet til alle tjenestene, så må klyngene inneholde flere

³⁷ Prosarapport Tjenestestøtteprogrammet 2020, 1.2.2021

³⁸ Ledere refererer til ledere på ulike nivåer; barnevernleder, avdelingsleder, teamleder

deltakere³⁹. Sentrene har kapasitet til å gjennomføre dette, men det krever betydelig større budsjett. Programmet har derfor fått i oppdrag av Bufdir og vurdere om programmet kan gjennomføres på en mer kostnadsbesparende måte, blant annet ved å redusere overnatting knyttet til samlinger.

Vår vurdering er at tjenestestøtteprogrammet er et kostnadskrevende program. Programmet ble opprinnelig utviklet for mindre tjenester, men har også vist seg egnet for større tjenester. I vurderingen av om programmet kan gjennomføres på en mer kostnadsbesparende måte, bør det også gjøres en kost-nytte vurdering av av hvor viktig det er at tjenestene gjennomfører tjenesteprogrammet etter samme lest, jf. vurderinger i kapittel 4.8

I statusmålingen fra 2019 ble det pekt på at det fortsatt var et forbedringspotensial når det gjelder å være proaktive og informere 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 ble vist til at både Bufdir og statsforvalterne i enda større grad kan ha denne informasjonen med seg ut i eventuelle dialoger med kommunale barneverntjenester. I tilskuddsbrevet for både 2019 og 2020 er det utarbeidet en kommunikasjonsplan som tydeliggjør hvem, hva og når det skal informeres og kommuniseres i programmet. Denne kommunikasjonsplanen er også lagt til grunn for kommunikasjonsarbeidet i 2020. Mer konkret har Bufdir, i tillegg til informasjon på hjemmesidene, sendt ut informasjonsskriv til statsforvalterne og barneverntjenestene i forkant av programmet. I denne informasjonen er det ytterligere fremhevet at dette ikke er et tradisjonelt kompetansehevingsprogram men et program med fokus på tjenesteutvikling i den enkelte tjenesten. Det ble også arrangert stand på Nasjonal barnevernkonferanse høsten 2019 i samarbeid med med prosjektledelse for programmet.

Statsforvalterne vi snakket med opplyser at barneverntjenestene orienteres på ulike måter. Eksempler er dialogmøter med kommunene og direkte henvendelse til tjenester som er aktuelle for rekruttering på programmet.

Barnevernlederne vi har intervjuet gir tilbakemelding på at det har vært god informasjon og kommunikasjon i forbindelse med rekruttering til programmet og at tjenestene har fått den informasjonen de trenger fra enten Statsforvalter eller Bufdir. Også Statsforvaltere og prosessledere er av samme oppfatning.

Som pekt på i den første statusmålingen, kan riktig og god informasjon til tjenestene, også før tjenester rekrutteres aktivt, forenkle rekrutterings- og

informasjonsarbeid og øke sannsynligheten for at det tidlig er tydelig for tjenestene hva programmet skal være.

Vårt overordnede inntrykk er at informasjon og kommunikasjon med tjenestene knyttet til rekrutteringen var god. Programmet er etter hvert også blitt godt kjent, og vi får i intervjuer opplyst at programmet i hovedsak har et godt rykte blant tjenestene.

4.3.2 Gjennomføring

Gjennomføringen for 2020-kullet ble anderledes enn de tidligere kullene på grunn av koronapandemien. Programmet er lagt opp til at det skal gjennomføres over en periode på tre til fem måneder. På grunn av pandemien har gjennomføringen strukket seg over mye lengere tid. De siste klyngene avsluttet i februar 2022. På grunn av koronapandemien har det også vært nødvendig å tilpasse arbeidsformene i gjennomføringen av programmet ved at samlingene dels har vært gjennomført digitalt og dels fysisk.

Vår vurdering er derfor at resultatene fra spørreundersøkelsen til ledere og medarbeidere i 2020 ikke er direkte sammenliknbare med resultatene fra 2019-undersøkelsen.

I tillegg til at gjennomføringen for 2020-klyngen, primært har foregått i 2021, og til dels 2022, så ble det ifølge Prosarapporten for 2022 fra Bufdir rekruttert ni nye klynger som Bufdir ønsket å gi tilbud i 2021 med et deltakerantall på ca. 600. Dette har gitt en gjennomføring på totalt 18 klynger i 2021 med til sammen rundt 1000 deltakere. Vår evaluering har kun fokus på gjennomføring av 2020-klyngene.

Som det vil fremgå i de neste kapitlene, viser resultatene fra årets spørreundersøkelse at 2020-kullet i hovedsak er fornøyd med programmet, men tendensen er at de er noe mindre fornøyd enn deltakerne i 2019.

Med det sagt, mener vi likevel at resultatene fra årets måling viser hva som er styrkene i programmet og hva det er viktig at programmet tar tak i videre.

Informasjon og kommunikasjon til deltakertjenestene

God informasjon og kommunikasjon til deltaker-tjenestene i forkant og underveis i programmet er viktig både for ledere og medarbeidere. God informasjon er viktig for å bidra til en god forståelse av hva målet med programmet er. Det er også viktig for å bidra til realistiske forventninger til utbytte og hva det krever å delta på et så omfattende program. At forventningene er realistiske, vil i tillegg kunne ha

³⁹ Til oppstart av programmet i 2021 ble det i følge Prosarapporten for 2022 rekruttert ca. 600 deltakere.

betydning for hvordan nytten og kvaliteten av programmet vurderes av deltakerne.

Vårt inntrykk er at informasjon og kommunikasjon mellom prosesslederne og tjenestene som skal delta på programmet er styrket i 2020 sammenliknet med hva vi fant i statusmålingen i 2019. Det er lagt vekt på å ha både formøter med barnevernledere (ev. ledergruppen) og fysiske møter med tjenestene der alle ansatte er invitert til å delta. Opplegg for gjennomføring av slike møter er beskrevet i prosesslederpermen, men det vil kunne variere noe hvordan opplegget gjennomføres i praksis. Kommuneledelsen har også i noen grad deltatt på slike møter. Dialogen og informasjonen rundt oppstart av programmet oppfattes som god av både prosesslederne og barnevernlederne vi har intervjuet, og er viktig for å motivere til deltakelse og avklare forventninger til programmet.

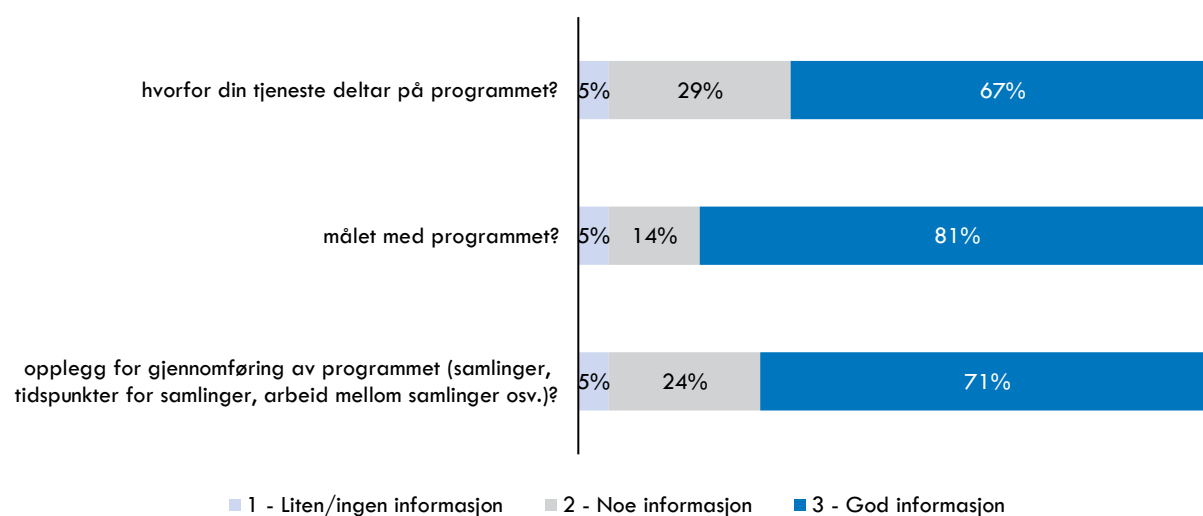
Barnevernlederne vi intervjuet gir tilbakemelding på at de oppfatter at prosesslederne legger vekt på å prøve å forstå tjenestenes behov, og så langt som mulig tilrettelegge for dette. En stor tjeneste opplevde imidlertid store utfordringer knyttet til forankring hos

egen kommuneledelse, og at manglende forankring har gjort at effekten av programmet har blitt mindre enn den ellers kunne blitt på grunn av omorganiseringer og lederskifter i kommunen. En annen kommune pekte på at oppstartstidspunktet ble endret, og at tiden til å planlegge for det nye oppstartstidspunkt ble for knapp. Det å ha god planleggingshorisont for tjenestene oppfattes som viktig for å kunne tilrettelegge godt for praktisk gjennomføring av et så omfattende tiltak som tjenestestøtteprogrammet. Denne kommunen mente at det kunne ha hatt effekt dersom Bufdir hadde deltatt på møte med kommuneledelsen for å bidra til å øke forståelsen for hvilke forutsetninger som bør være til stede for at tjenesten skal få god effekt av tiltaket. En tredje kommune pekte på at det ble vist fleksibilitet da de ba om utsettelse av deltakelse på grunn av kommunesammenslåing.

I spørreundersøkelsen spurte vi hvor god informasjon deltakerne på programmet har fått om programmet.

Et klart flertall i 2019 og 2020 svarer at de har fått god informasjon om hvorfor tjenesten deltar, målet med programmet og opplegg for gjennomføring.

Figur 4-3: Hvor god informasjon har du fått om ... (Ledere, N=21)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Som Figur 4-3 viser, opplever 67 prosent av lederne i 2020 som har besvart undersøkelsen (83 prosent i 2019⁴⁰), at de har fått god informasjon om hvorfor tjenesten deres deltar i programmet. 81 prosent oppfatter at de har fått god informasjon om målet med programmet (89 prosent i 2019), og 71 prosent svarer at de har fått god informasjon om opplegget

for gjennomføringen av programmet (78 prosent i 2019).

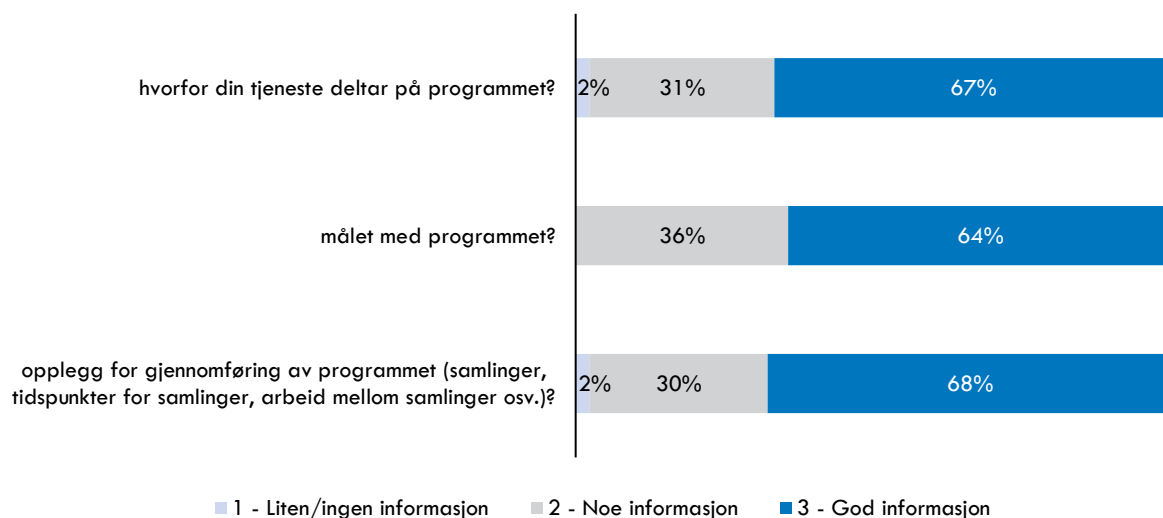
Figur 4-4 viser at ansatte i tjenestene scorer likt med lederne på spørsmålet om hvorfor tjenesten deltar, men noe lavere enn lederne på informasjon om målet og gjennomføring programmet. Det er imidlertid noen

⁴⁰ Som nevnt innledningsvis i kapitlet er vår vurdering at resultatene fra spørreundersøkelsen til ledere og medarbeidere i 2020 ikke er direkte sammenliknbare med

resultatene fra 2019-undersøkelsen. Vi gjengir likevel resultatene fra 2019-undersøkelsen for mange av spørsmålene i undersøkelsen for å indikere en utvikling.

flere medarbeidere som svarer at de har fått god informasjon i 2020, enn i 2019.

Figur 4-4: Hvor god informasjon har du fått om ... (Medarbeidere, N=87)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Som Figur 4-4 viser, opplever 67 prosent av medarbeidere i 2020 (50 prosent i 2019), at de har fått god informasjon om henholdsvis hvorfor tjenesten deres deltar i programmet og om opplegget for programmet: 64 prosent svarer at de har fått god informasjon om målet med programmet, (58 prosent i 2019), og 68 prosent svarer at de har fått god informasjon om opplegget for gjennomføringen av programmet (63 prosent i 2019).

Oppsummert er vårt inntrykk at informasjon og kommunikasjon i all hovedsak har vært god, og det er indikasjoner på at medarbeiderne er noe mer fornøyd i 2020 enn i 2019. Dette inntrykket bekreftes i intervjuer med barnevernledere og prosessledere. Særlig fremheves formøtene prosesslederne har med lederne og med hele tjenesten som viktige.

Motivasjon og forankring i deltakertjenestene

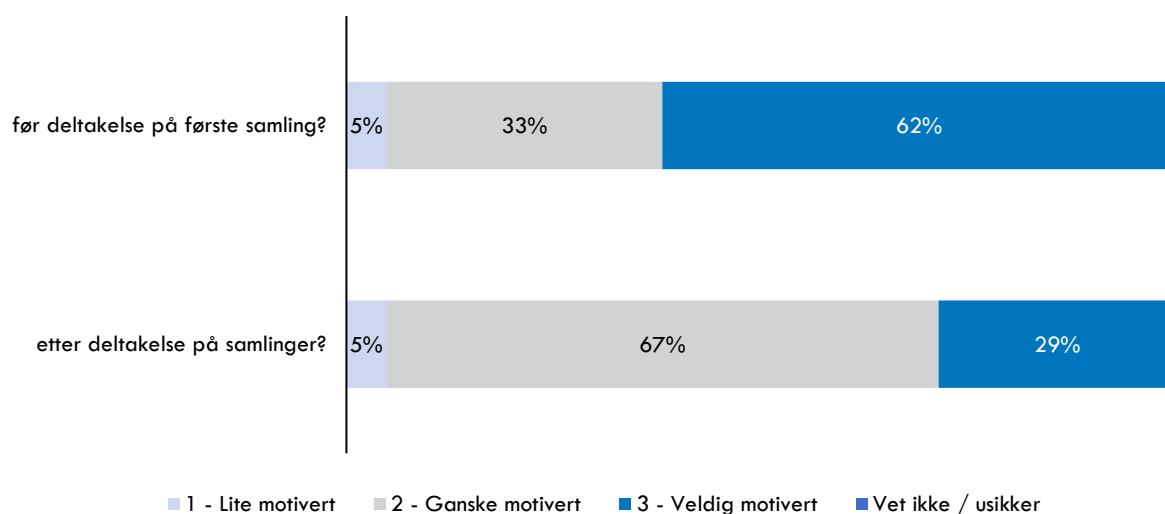
Vi har i denne målingen også undersøkt motivasjonen til deltakerne for å være med i tjenestestøtteprogrammet, på samme måte som vi gjorde i forrige statusmåling. Prosesslederne vi har intervjuet opplever i hovedsak, også på samme måte som sist vi undersøkte dette, at lederne de har vært i kontakt med har vært motiverte for deltakelse i programmet. Lederne selv oppgir også i intervju at de før oppstart av programmet var motiverte og forventningsfulle til

hvilket utbytte deltakelse i programmet skulle gi. Barnevernlederne opplevde også jevnt over egne medarbeidere som rimelig motiverte for deltakelse, men flere påpekte samtidig i intervjuer at det var en forventet variasjon blant ansatte når det gjelder slik motivasjon. Gjennomgående får vi tilbakemeldinger om at tjenestestøtteprogrammet blir positivt omtalt av tidligere deltakere, og enkelte barnevernledere har fått gode anbefalinger fra andre deltakere på nytten av deltakelse. Dette viste vi også i forrige statusmåling, dvs. at flertallet av tidligere deltakere har rapportert at de vil anbefale programmet videre til andre. Vi har ingen indikasjoner gjennom denne undersøkelsesrunden på at dette er endret.

Det som blir fremhevet fra flere hold som veldig viktig for både å styre forventninger og bidra til motivasjon, er formøter prosesslederne har med hele tjenestene, og grundige forberedelser gjennom dialog og god informasjon mellom prosessledere og barnevernledere.

Spørreundersøkelsen som er sendt ut i denne evalueringen, ble fylt ut av respondenter som i hovedsak har gjennomført hele programmet, eller mangler én felles-/ledersamling. Vi spurte i undersøkelsen om deltakernes motivasjon for å delta i programmet.

Figur 4-5: Hvor motivert har du vært for å delta i programmet ... (Ledere, N=21)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

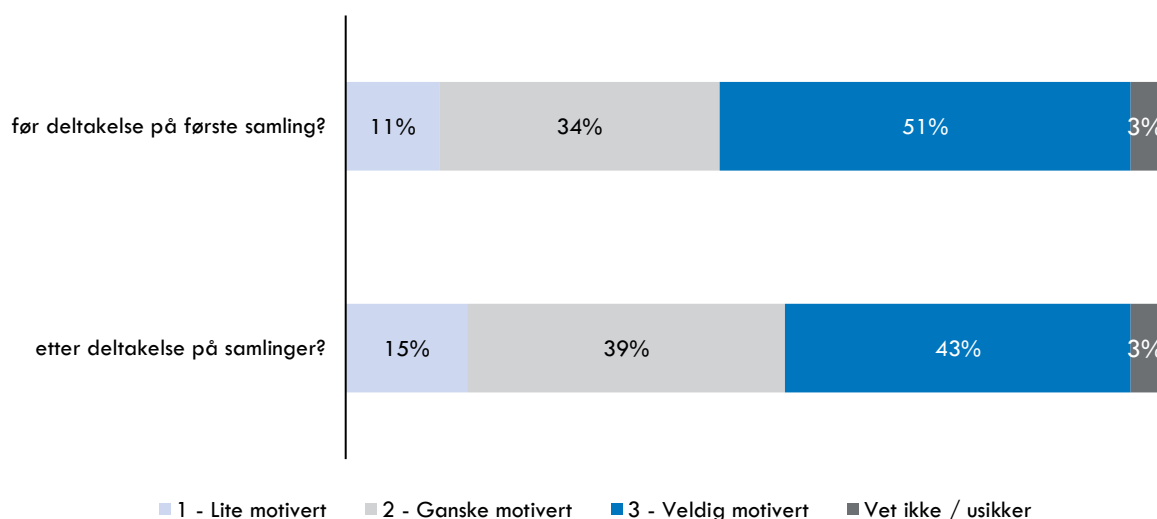
Et betydelig flertall av lederne både 2019 og 2020 svarer at de enten var veldig motivert eller ganske motivert for å delta på programmet.

Figur 4-5 viser at langt flere ledere i 2020 var mindre motivert etter første samling enn før samlingen. Før første samling svarte 62 prosent veldig motivert og 33 prosent ganske motivert. Etter første samling svarer kun 29 prosent at de er veldig motivert og 67 prosent er nå blitt ganske motivert. I 2019 var 71 prosent veldig motivert før første samling, og etter første samling var hele 79 prosent veldig motivert.

Blant medarbeiderne som deltok på tjenestestøtteprogrammet i 2020 er også hovedandelen ganske

motiverte eller veldig motiverte. Figur 4-6 viser at blant medarbeidere som har deltatt på en samling, har andelen som var veldig motivert før samling (51 prosent) gått noe ned (til 43 prosent) etter samling. Tilsvarende tall for 2019 var hhv. 45 prosent før samling og 47 prosent etter samling. Basert på intervjuer med barnevernledere kan tendensen til at deltakerne har vært noe mindre fornøyd etter første samling, blant annet skyldes at det faglige nivået på samlingen ikke traff helt. Det kan også ha sammenheng med pandemitretthet og at noen samlinger ble gjennomført digitalt (se senere i dette kapittelet om erfaringer med digitale samlinger).

Figur 4-6: Hvor motivert har du vært for å delta i programmet ... (Medarbeidere, N=87)



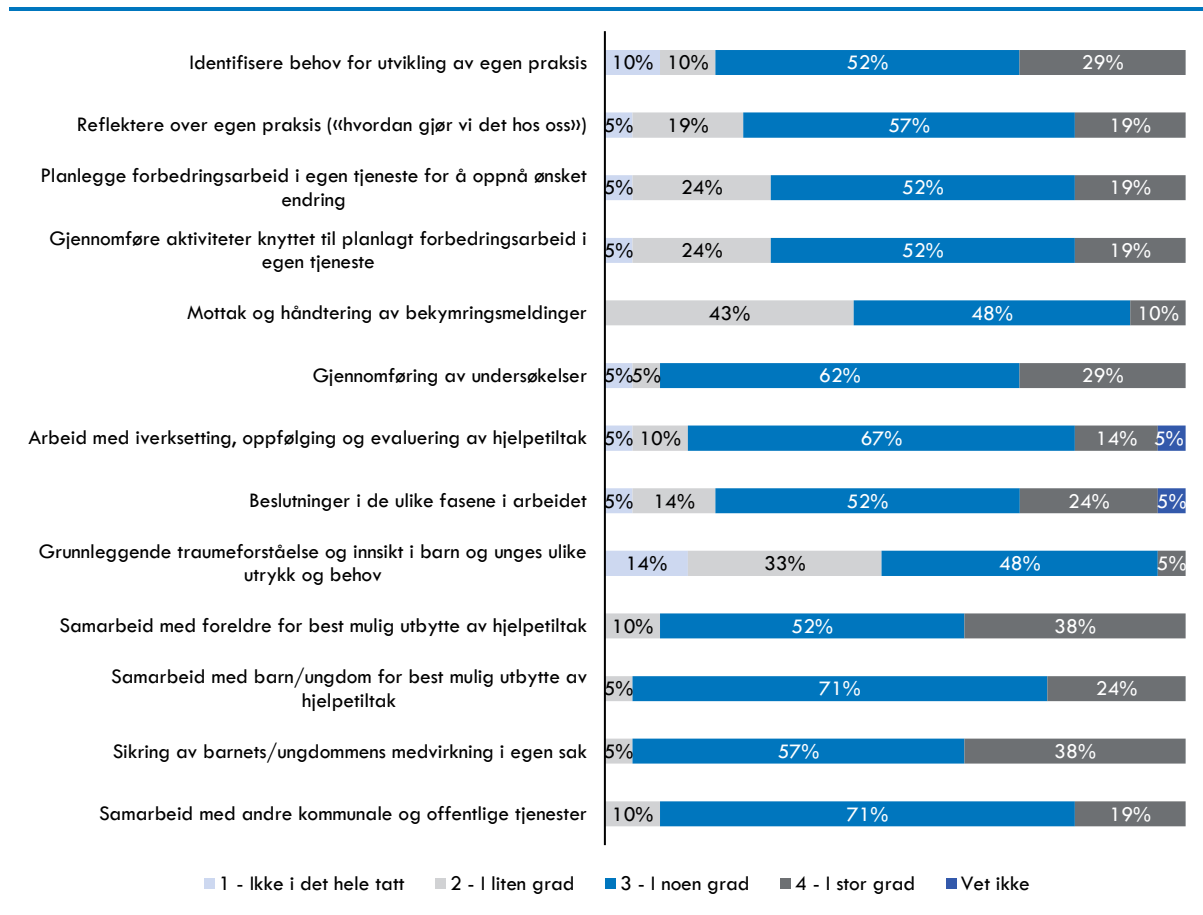
Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Som vi også skrev i rapporten fra første måling antar vi at motivasjonen for å delta i et program som tjenestestøtteprogrammet 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

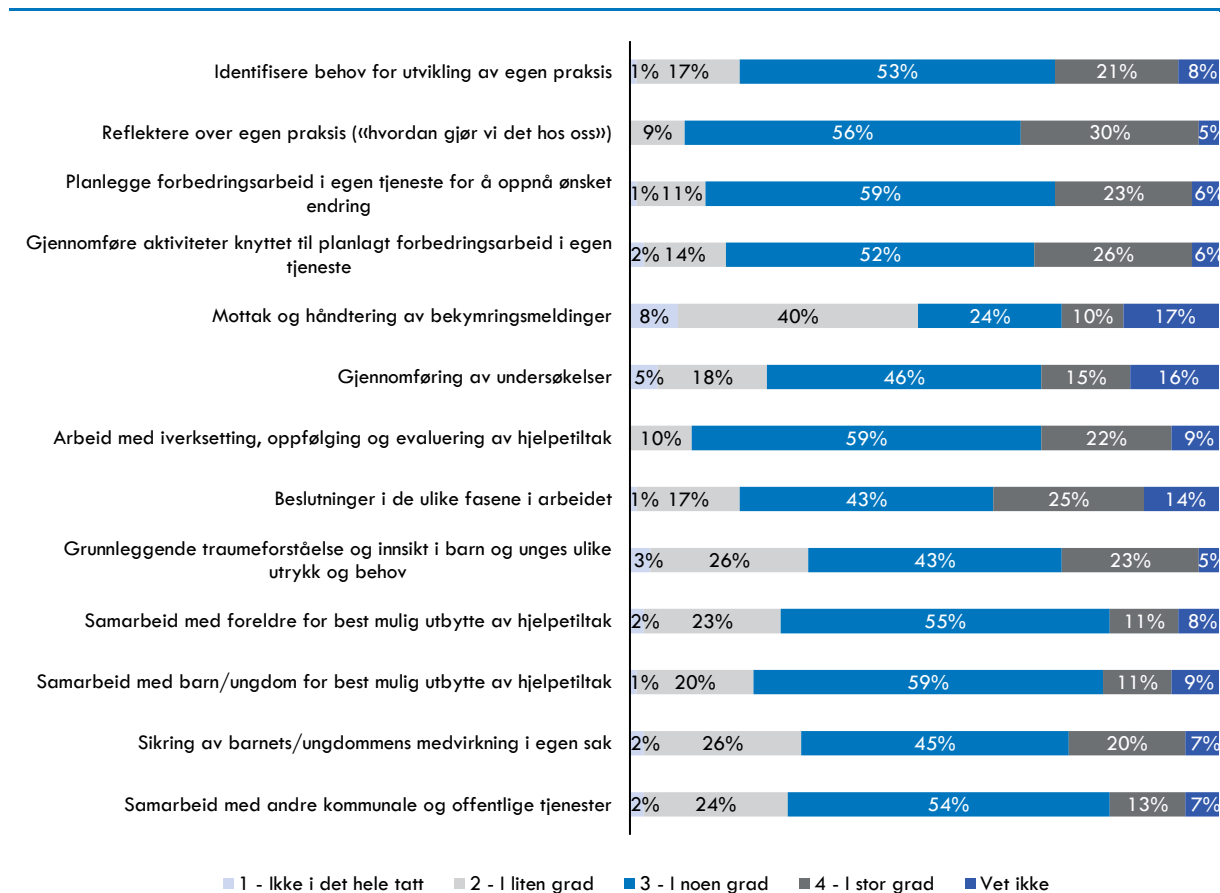
barneverntjenestenes arbeid. Det er rimelig å forvente at deltakernes motivasjon for deltakelse også henger sammen med hvorvidt de mener deres tjeneste har behov for å styrke seg på de områdene tjenestestøtteprogrammet omfatter (gitt at de er informert om dette). I spørreundersøkelsen spurte vi spesifikt om deltakerne opplevde at deres tjeneste har behov for å styrke seg innen sentrale områder som omfattes av tjenestestøtteprogrammet. I kapittel 4.4.1 har vi stilt spørsmål om hvilket utbytte de har hatt av programmet på de samme spørsmålene.

Figur 4-7: I hvilken grad opplever du at din tjeneste har behov for å styrke det systematiske arbeidet med ... (Ledere, N=21)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Figur 4-8: I hvilken grad opplever du at din tjeneste har behov for å styrke det systematiske arbeidet med ... (Medarbeidere, N=87)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

Figur 4-7 og Figur 4-8 viser at både ledere og medarbeidere opplever at det er behov for utvikling innenfor de nevnte områdene som samsvarer med det som også er målene for tjenestetøtteprogrammet. Både blant ledere og medarbeidere som har besvart undersøkelsen mener de fleste at det er behov for å styrke det systematiske arbeidet innenfor de ulike områdene *i noen grad* eller *i stor grad*. Flere medarbeidere svarer *vet ikke* på noen av områdene enn ledere. Ledere mener i større grad enn øvrige medarbeidere at tjenesten har behov for å styrke det systematiske arbeidet knyttet til gjennomføring av undersøkelser, samarbeid med barn/ungdom og sikre medvirkning i egen sak samt samarbeid med andre kommunale og offentlige tjenester. 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, men også for området grunnleggende traumeforståelse oppleves behovet som mindre.

Motivasjon og forankring er viktig for at en skal lykkes med et langvarig forbedringsarbeid, slik tjenesteprogrammet skal bidra til å sette i gang. Vi mener som omtalt tidligere at informasjon og

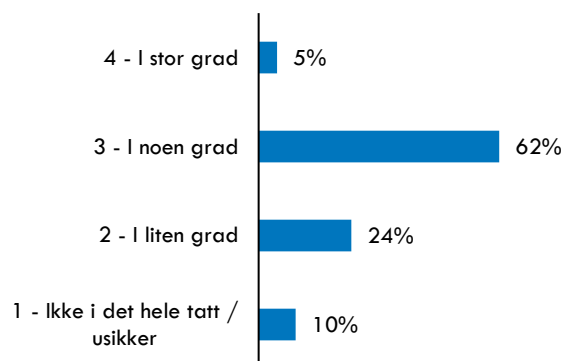
kommunikasjon om programmet er viktig og kan bidra positivt til både forankringen og motivasjonen av programmet. Når det gjelder motivasjonen til deltakelse viser våre undersøkelser at den i hovedsak fremstår som god på tvers av deltakertjenestene.

Forankring i kommuneledelsen

Tjenestetøtteprogrammet 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, statsforvaltere og prosessledere, tyder på at programmet i all hovedsak er godt forankret hos lederne for tjenestene som har deltatt i 2020-klyngene.

Når det gjelder hvorvidt tjenestetøtteprogrammet er forankret i kommuneledelsen der tjenestene er hjemmehørende, fremstår forankringen som mindre tydelig enn blant lederne.

Figur 4-9: Hvor godt oppfatter du at tjenestestøtteprogrammet er forankret i kommuneledelsen? (Ledere, N=21)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

Figur 4-9 viser at 62 prosent (50 prosent i 2019) av barnevernlederne som har svart opplever at programmet er forankret i kommuneledelsen i *noen grad*. 34 prosent (33 prosent i 2019) mener programmet er forankret i kommuneledelsen i *liten grad*, eller *ikke i det hele tatt* mens 5 prosent (17 prosent i 2019) oppfatter at programmet er forankret i *stor grad*.

Ved forrige måling ble det fremhevet i intervjuer at kommuneledelsen fremsto som grunnleggende positiv til tjenestenes deltakelse i programmet, men ikke nødvendigvis hadde god forståelse for hva programmet innebar. Disse resultatene likner på de vi også finner i denne runden. Det er ingen vi har snakket med som trekker frem at kommuneledelsen har vært negativ til deltakelse, men graden av involvering og engasjement ser ut til å variere fortsatt. Det blir påpekt fra flere hold, både barnevernledere og prosessledere at det er en styrke for tjenestenes deltakelse der kommuneledelsen viser engasjement og støtte, og blant annet deltar i samlinger. Et eksempel som blir fremhevet som en suksessfaktor for å få kommuneledelsen med, er tilfeller hvor tjenesten har vært involvert i andre tiltak under kompetansestrategien, og spesielt dialogmøter. I dialogmøtene er kommuneledelsen med, og introduksjon og anbefaling av tjenestestøtteprogram via dialogmøte er det eksempel på at det har bidratt til god forankring i kommuneledelsen.

Som vi har vist i forrige avsnitt fremstår tjenestestøtteprogrammet etter hvert som rimelig godt forankret i deltakertjenestene, og motivasjonen for deltakelse er også på et tilfredsstillende nivå. Men når det gjelder forankringen i kommuneledelsen fremstår denne, som den også gjorde ved forrige datainnsamlingsrunde i denne følgeevaluering, som mindre tydelig. Vi vil derfor påpeke slik vi gjorde sist, at tjenestestøtteprogrammet er et program som

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 tjenestestøtteprogrammet

Tjenestestøtteprogrammet finansieres av Bufdir gjennom tilskudd til kompetansesentrene. Programmet er organisert som et prosjekt som ledes av RBUP Øst og Sør. Det er etablert en kjernegruppe i prosjektet som har representanter fra alle de involverte kompetansesentrene (RBUP, RKB Nord, Vest og Midt og RVTS Sør). Hvert kompetansesenter er ansvarlig for gjennomføringen av programmet i sine klynger. Klyngene består i hovedsak av kommuner i det geografiske området som senteret dekker, men enkelte tilpasninger gjøres for å få godt sammensatte klynger. Det er ikke gjort endringer i den overordnede organiseringen av programmet i perioden denne statusmålingen dekker.

I tillegg til arbeidet med gjennomføringen av selve programmet, har det gjennom prosjektperioden vært ulike utviklingsgrupper/faggrupper organisert i programmet som har jobbet med den videre utviklingen av programmet. I prosarapporten fra 2020 blir det beskrevet at arbeidskapasitet som ble frigjort hos prosesslederne i forbindelse med utsettelse av samlinger, ble brukt til ulikt utviklingsarbeid for programmet. Det ble startet et større revideringsarbeid av prosesslederpermen, både med vekt på bedre tilpasning til at større tjenester skal delta i programmet (med utgangspunkt i piloten som ble gjennomført i 2019), og det ble også gjort oppdateringer med tanke på ny forskning og relevant faglitteratur. Det fremgår også av prosarapporten at det i 2020 var to utviklingsgrupper i prosjektet som jobbet med henholdsvis en fordypningsmodul i analysearbeid, og digitalisering av programmet (se nærmere omtale av fysiske og digitale samlinger seinere i kapitlet).

I intervjuer blir det fremhevet at organiseringen av programmet har funnet en god form. Samarbeidet fungerer i all hovedsak godt, og det oppleves å være tett og god kontakt mellom sentrene, og koordinering, samhandling og erfaringsutveksling fungerer godt.

Fra 2019 er prosjektleder i programmet en 100 prosent stilling, og i tillegg er det fortsatt en koordinator i programmet i 100 prosent. Det har vært ny prosjektleder for tjenestestøtteprogrammet fra 1. april 2021, og det er også endret kontaktperson i Bufdir for programmet.

Bufdir oppleves fortsatt, slik vi også fikk inntrykk av i forrige statusmåling, som tilstrekkelig tett på som finansør av programmet.

Prosesslederne leder gjennomføringen av samlingene i klyngene. På tidspunktet for denne statusmåling er alle prosesslederne fast ansatt ved et av kompetansesentrene. Prosesslederrollen utgjør som regel 30 prosent av en full stilling. I praksis er flere prosessledere også koordinatorene for klynger, og har derfor en noe større stillingsprosent knyttet til tjenestetøtteprogrammet. Prosesslederne vi har snakket med erfarer, etter flere runder med programmet, at organisering og gjennomføring i hovedsak fungerer godt. Flere prosessledere har etter hvert vært med i programmet over tid, og opplever at det er en kultur i programmet for å jobbe med hyppige evalueringer for kontinuerlig forbedring og utvikling.

Prosesslederne kjenner også etter hvert hverandre godt på tvers av kompetansesentre og klynger, og har felles samlinger på tvers gjennom en årlig fellessamling for hele programmet og to årlige boostersamlinger for prosesslederne. Boostersamlingene fremheves som gode og nyttige. Prosesslederne får drøftet dilemmaer og utfordringer og delt erfaringer med hverandre. Det blir påpekt at samlingene mest sannsynlig bidrar til at programmet gjennomføres med i hovedsak lik tilnærming uavhengig av hvem som er prosessleder for enkeltklynger.

Prosesslederpermen benyttes også, og oppleves som en god guide for samlingene. Det blir samtidig påpekt fra prosessledere at det er behov for tilpasninger til klyngene, og det blir påpekt at rammene slik de er gitt for programmet nå, kan bidra til at enkelttjenester ikke opplever et godt nok tilpasset opplegg. I denne sammenhengen blir det også vist til at det er et poeng med lik overbygning på programmet og at blant annet forberedelse sammen med tjenestene for forventningsavklaring, er veldig viktig for å få til en god gjennomføring.

Sentrene har som nevnt ansvar for kontakt med barneverntjenestene og all praktisk og faglig tilrettelegging i egen klynge. Vi beskrev i forrige statusmåling at dette organiseres av koordinatorene på sentrene i samråd med prosessledere⁴¹, og at alle datoer for samlinger blir avtalt med de enkelte klyngene. Som vi tidligere har rapportert oppleves dette som et velfungerende samarbeid, men 2020 bød på uforutsette utfordringer knyttet til utsettelse og avlysninger av samlinger som følge av koronapandemien. Det blir rapportert både i prosarapport 2020 og intervjuer at det har vært en krevende logistikk for å lykkes med gjennomføringen av

klyngene, og at det har vært behov for mye tilpasning. For eksempel har enkelte tjenester ikke ønsket å gjennomføre noen samlinger digitalt slik at alle samlinger har blitt forskjøvet, mens andre har hatt noen digitale samlinger. Til tross for at dette har vært opplevd som krevende fra sentrenes side, rapporterer de barnevernlederne vi har snakket med, at de i hovedsak opplever at de har hatt god kontakt underveis med sine prosessledere og at tilpasning og oppfølging med tanke på nye datoer og annet praktisk knyttet til gjennomføringen har vært bra. Det er slik sett en gjennomgående opplevelse blant dem vi har snakket med, at organiseringen for gjennomføring av tjenestetøtteprogrammet er godt etablert og fungerer.

I forrige statusmåling av tjenestetøtteprogrammet pekte vi på risikoen som ligger i at programmet er organisert som et prosjekt litt på siden av kjernevirksomheten i kompetansesentrene. Ifølge prosarapport for 2022 og det vi blir fortalt i intervjuer er det satt i gang et arbeid på tvers av sentrene i prosjektet nettopp for å jobbe med hvordan en skal nyttiggjøre seg kompetansen som er bygget opp i arbeidet med tjenestetøtteprogrammet, også etter at strategiperioden er over.

Tjenestetøtteprogrammet har, slik vi vurderer det, nå funnet en overordnet form på organisering og gjennomføring som fungerer. Slik vi oppfatter det, har også utskiftinger i både prosjektledelsen for programmet og i kontaktflaten mellom programmet og Bufdir blitt håndtert ryddig og uten store utfordringer. Samtidig har programmet fortsatt noen utfordringer knyttet til tilpasning til enkelttjenester og opplevd nytte som vi kommer tilbake til under. Koronapandemien har også gitt noen utfordringer for gjennomføringen av samlinger, som vi beskriver noe mer under.

Samlinger i tjenestetøtteprogrammet

I 2020 var det opprinnelig planlagt at hver av de ni klyngene i tjenestetøtteprogrammet skulle ha likt opplegg med tanke på samlinger som foregående år. Det vil si tre fellessamlinger for hele tjenesten, og i tillegg skulle det gjennomføres tre ledersamlinger. Det er også fortsatt slik at alle tjenester gjennomfører en oppfølgingssamling ca. seks måneder etter siste fellessamling. Vi beskrev i forrige statusmåling at flere klynger hadde opplevd det som veldig nyttig at det ble gjennomført et formøte som forberedelse og orientering til programmet for hele tjenesten, i tillegg til en orientering for lederne i tjenesten. Denne forberedelsen for deltakertjenestene er nå en

⁴¹ I flere tilfeller innehar samme person både koordinatorene og prosesslederrolle.

obligatorisk del av programmet og gjennomføres for alle tjenester.

Ifølge prosesslederpermen skal tjenestene i forkant av ledersamlinger og fellessamlinger gjøre noe forarbeid. I forkant av den første ledersamlingen skal lederne kunne si noe om forventninger til programmet og presentere egen tjeneste. Til den andre samlingen skal det gis en status på undersøkelses- og tiltaksarbeidet i tjenestene, og på den tredje samlingen skal leder legge fram forslag til utviklingsplan. I forkant av den første fellessamlingen skal deltakerne være godt forberedt på hva programmet inneholder og krever. Som grunnlag for videre arbeid på fellessamlingene skal tjenestene til den andre samlingen ha identifisert og valgt ut undersøkelsessaker som konkluderer med hjelpetiltak, og på samling tre skal de ha identifisert og valgt ut tiltaksplaner. På oppfølgingssamlingen er det fokus på hvordan arbeidet går med implementering av utviklingsplanen.

På tidspunktet for datainnsamlingen til denne statusmålingen hadde alle klyngene gjennomført sine fellessamlinger. Det er samtidig slik at datainnsamlingen til denne statusmålingen har blitt gjennomført i 2022, og enkelte klynger hadde sine siste samlinger på nyåret i 2022. Intensjonen var opprinnelig at alle de ni klyngene skulle ha gjennomført sine samlinger i løpet av 2020.

Av de ni klyngene som skulle gjennomført programmet i 2020, var det to klynger som til slutt endte med å gjennomføre kun fysiske samlinger. De øvrige syv klyngene hadde en kombinasjon av fysiske og digitale samlinger og en klynge hadde også en hybrid fellessamling. De fleste klyngene hadde en overvekt av fysiske samlinger. Det har blitt fortalt i intervjuer at flere tjenester ønsket å gjennomføre samlinger fysisk i første rekke, og dette var en medvirkende årsak til at tidsperioden for gjennomføring av hele programmet for klyngene ble lang.

I praksis har det dermed blitt slik at, til tross for at oppfølgingen fra sentrene og prosesslederne oppleves som god fra tjenestene at samlinger som skulle være gjennomført i 2020 ble utsatt og endret. Dette har vært en utfordring for programmet, og den opplevde kvaliteten. Programmet har i praksis strukket seg over så lang tid at flere barnevernledere rapporterer at det har vært krevende å holde god fremdrift og trykk på arbeidet. Ikke alle tjenestene har opplevd at de var del av et pågående program, men snarere at gjennomføringen bar preg av enkeltstående samlinger. I forrige statusmåling påpekte vi en bekymring som ble uttrykt fra flere deltakere om at den totale tidsperioden for gjennomføring av tjenestetøtteprogrammet var for kort. Dette ble begrunnet med at tjenestetøtteprogrammet legger opp til at en skal legge

grunnlaget for et stort forbedringsarbeid for de fleste tjenestene i løpet av en kort periode på 3-5 måneder. Barnevernledere som vi har snakket med etter deltakelse i programmet, trekker imidlertid ikke frem kort gjennomføringsperiode som avgjørende for videre forbedringsarbeid etter deltakelse. Gjennomføringen i 2020 viser at det å sikre kontinuitet i programmet er viktig for å få en god opplevelse av helheten.

Det at programmet for noen tjenester har trukket i langdrag peker flere av barnevernlederne på har gjort det mer krevende å holde motivasjonen og intensiteten i utviklingsarbeidet oppe. I prosesslederpermen legges det også vekt på at prosesslederne skal gi lederstøtte mellom samlingene for å sikre at programmet skal få varige endringer. Enkelte av prosesslederne vi har snakket med sier at de i noen grad har fulgt opp ledere for tjenestene mellom samlingene for å bidra til å holde motivasjonen oppe.

Samlingene i tjenestetøtteprogrammet gjennomføres av prosessledere, og det praktiske rundt samlingene håndteres, som nevnt, 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 tjenestetøtteprogrammet blir også gitt og beskrevet i prosesslederpermen. Denne ble revidert våren 2018, og er under revidering igjen på tidspunktet for denne evalueringen. Mindre justeringer og tilpasninger i prosesslederpermen gjøres ved behov mellom de større revisjonene. Prosesslederpermen inneholder detaljerte beskrivelser av gjennomføringen. Prosesslederne vi har intervjuet mener permen er både god og nyttig, men at det er behov for jevnlige revideringer for å sikre at den er tilstrekkelig oppdatert og tilpasset utviklingen i faget og tjenestene.

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 prosesslederperm 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. Det er flere som fremhever, både fra programmet og tjenestene at de opplever at programmet ikke har tilstrekkelig fleksibilitet til å tilpasse tjenestenes behov. Det blir for eksempel vist til at det er for mange tema som skal dekkes over gjennom programmet slik at gjennomgangen kan oppleves overflatisk, og ikke godt tilpasset.

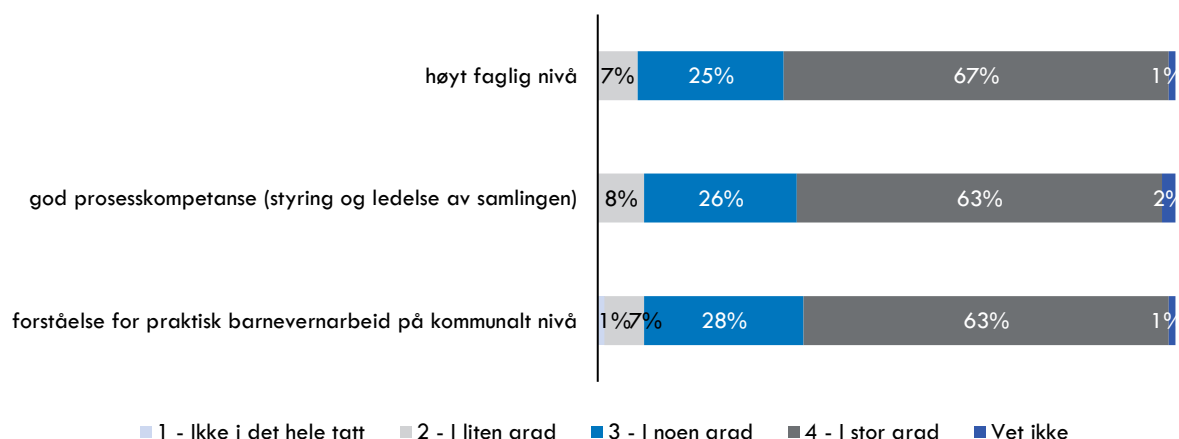
Denne statusmålingen viser at samlingene i tjenestestøtteprogrammet for klyngene som skulle gjennomføre programmet i 2020 har blitt betydelig påvirket av koronapandemien. Det er derfor ikke rett frem å sammenlikne med tidligere års program. Samtidig mener vi at strukturen på samlingene, og kombinasjonen av fellessamlinger, ledersamlinger, forberedelser og oppfølgingssamling fortsatt fremstår som hensiktsmessig. Prosesslederpermen er et godt verktøy som benyttes, men fleksibiliteten når det gjelder innhold og tilpasning i programmet er det indikasjoner på at bør vurderes. Vi utdyper mer om prosesslederne og faglig innhold og nivå i de neste kapitlene.

Kvalitet på prosesslederne

Prosesslederne er helt sentrale i gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet. I forrige statusmåling av evalueringen ble det beskrevet at det kunne være krevende å få rekruttert prosessledere med riktig kompetanse og erfaring, og at rollen som prosessleder ble opplevd som krevende. Rollene beskrives fortsatt av prosessledere som omfattende, men det blir fremhevet at det er etablert forbedrete rutiner for kontakten med tjenestene i klyngene, ikke minst i forkant av programgjennomføringen, noe som bidrar til at kommunikasjonen med tjenestene har blitt bedre. Det blir også vist til at det er gode systemer for å kunne ha kontakt med andre prosessledere, ikke minst gjennom nevnte boostersamlinger. Det er også stadig flere prosessledere som har vært med over lenger tid, og som derfor kjenner hverandre godt. Det blir også understreket at det har kommet på plass gode rutiner og praksis for opplæring av nye prosessledere, som blant annet innebærer at alle nye først er med på samlinger i programmet som observatører, og følger en erfaren prosessleder, før de får ansvar for egne klynger. Våre intervjuer med prosessledere tyder på at dette er et opplegg som fungerer godt og bidrar til å gi trygghet i rollen.

I spørreundersøkelsen til tjenestene 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. Overordnet svarer deltakerne at de opplever prosesslederne som kompetente, men færre svarer *i stor grad* og flere svarer *i noen grad* i 2020 enn i 2019.

Figur 4-10: I hvilken grad opplevde du at fellessamlingen(e) ble ledet av prosessledere med ... (Medarbeidere, N=87)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

Figur 4-10 viser at godt over 60 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 (mot nærmere 80 prosent i 2019). Rundt 25 prosent svarer *i noen grad* på de samme spørsmålene (mot noe under 20 prosent i 2019).

Vi mener vår undersøkelse viser at også når det gjelder systemer rundt prosesslederne har tjenestestøtteprogrammet utviklet seg positivt og funnet en form som ser ut til å fungere. De prosesslederne vi har intervjuet mener også selv det fungerer godt totalt sett, og spørreundersøkelsen viser at tjenestene opplever at prosesslederne overordnet er kompetente. Det er samtidig verdt å merke seg at prosesslederne gjennom perioden denne statusmålingen har vært gjennomført, har måttet undervise delvis digitalt, og jobbet med prosesser på nye måter. Det kan være med å forklare hvorfor tilfredshetsnivået er noe lavere enn det var i 2019.

Faglig nivå og arbeidsformer

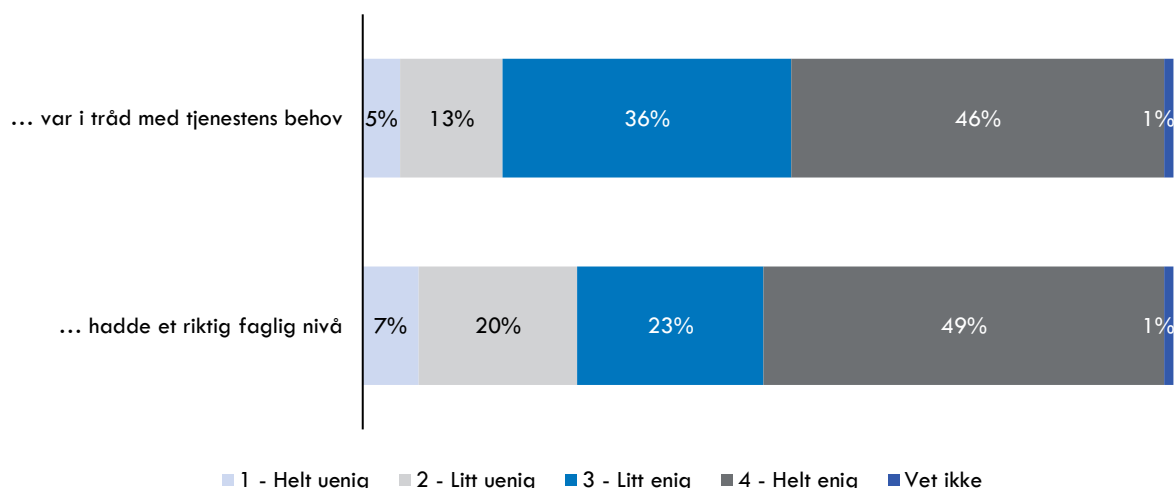
Gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet legger opp til at tjenestene skal få faglig påfyll og

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.

Overordnet svarer deltakerne at fellessamlingene enten i stor grad eller i noen grad var i tråd med tjenestens behov og hadde et riktig faglig nivå. Men også på dette spørsmålet er det noe lavere score blant medarbeidere i 2020 enn i 2019.

Figur 4-11: Jeg opplever at fellessamlingen(e) ... (Medarbeidere, N=87)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

Figur 4-11 viser at nærmere halvparten av medarbeiderne som har svart på spørreundersøkelsen var *helt enige* i at fellessamlingen de har deltatt på var i tråd med tjenestens behov (46 prosent) og hadde et riktig faglig nivå (49 prosent). Tilsvarende tall for 2019 var 51 prosent og 52 prosent. Henholdsvis 36 prosent (34 prosent i 2019) og 23 (32 prosent i 2019) prosent var *litt enige* i de samme påstandene.

Ledernes svar på dette spørsmålet er litt mindre positivt enn medarbeidernes. Av de 21 lederne som har besvart dette spørsmålet i spørreundersøkelsen, var henholdsvis 43 prosent og 29 prosent (58 prosent i 2019) *helt enige* i at fellessamlingene var i tråd med tjenestens behov og hadde et riktig faglig nivå, mens henholdsvis 57 prosent og 48 prosent (33 prosent i 2019) var *litt enige* i de to påstandene. Ingen ledere oppgav at de var uenige i at samlingene var i tråd med tjenestens behov,

mens henholdsvis 19 prosent og fem prosent var enten *litt uenige* eller *helt uenige* i at fellessamlingene hadde et riktig faglig nivå (mot 8 prosent i 2019). Sammenliknet med undersøkelsen som ble gjennomført i 2019 er det verdt å påpeke at de som svarte den gangen stort sett kun hadde gjennomført en fellessamling, mens respondentene på spørreundersøkelsen i denne runden har gjennomført alle tre fellessamlingene i programmet.

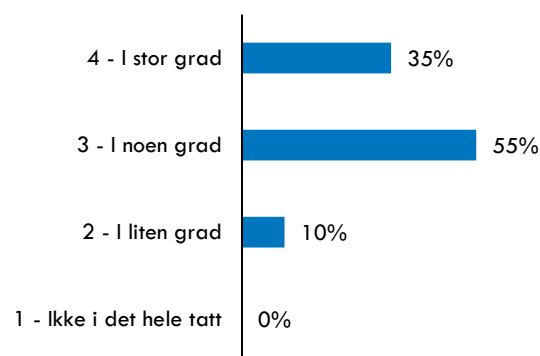
De som svarte i undersøkelsen at de ikke var *helt enige* i at samlingen hadde et riktig faglig nivå, fikk muligheten til å utdype dette. Svarene som dominerte oppfølgingen viser at det fortsatt, som tidligere år, er en del deltakere som mener det faglige nivået er for lavt. Videre ble det også fremhevet at faglige temaer ble berørt for overflatisk.

I intervjuer med deltakere på programmet ble det også fremhevet at tjenestestøtteprogrammet er stort og skal innom mange tema. Enkelte bekrefter oppfatningen om at det faglige blir litt overflatisk og preget av nettopp et forsøk på å dekke over for mange områder. Det blir uttrykt et ønske om heller å kunne dykke dypere i temaer som enkeltklynger opplever er relevante for dem. Det blir understreket fra programmet, blant annet gjennom prosesslederpermen, at overordnet er programmet fastsatt. Det står samtidig at det er noe rom for tilpasning innenfor de fastsatte rammene, men både tjenestene, og også enkelte av prosesslederne vi har snakket med, opplever at det er begrensede tilpasningsmuligheter. Det blir samtidig også påpekt at tjenestestøtteprogrammet ikke primært skal være et faglig kompetansehevingprogram i tradisjonell forstand, men mer prosess-støtte til eget utviklings- og forbedringsarbeid. Dette blir vektlagt i forberedelsesmøter med både tjenester og barnevernledere. Likevel er det fortsatt en oppfattelse av at programmet kunne hatt rom for mer tilpasning til klyngenes behov på det faglige innholdet.

Når det gjelder verktøyene som benyttes gjennom samlingen får disse gjennomgående gode tilbakemeldinger fra barnevernlederne. Verktøyene oppleves som nyttige for tjenestene, og har blitt tatt i bruk.

Lederne som har deltatt på ledersamlinger ble også spurt i undersøkelsen om de opplevde at disse samlingene var nyttige utfra deres behov. Et flertall svarer at ledersamlingene enten *i stor grad* eller *i noen grad* ble opplevd som nyttige.

Figur 4-12: I hvilken grad opplevde du at ledersamlingen var nyttig sett ut fra dine behov? (Ledere, N=21)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

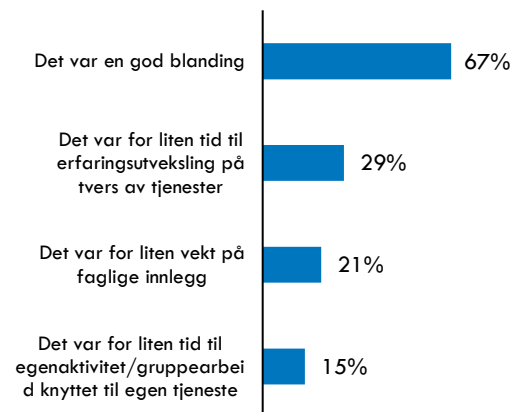
Figur 4-12 viser at 35 prosent (71 prosent i 2019) av lederne som har deltatt på samling opplevde at samlingen *i stor grad* var nyttig for dem. 55 prosent (21 prosent i 2019) opplevde at samlingen var

nyttig *i noen grad*. 10 prosent (7 prosent i 2019) opplevde at samlingen *i liten grad* var nyttig.

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 4-13: 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=87)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

Figur 4-13 viser at omtrent to av tre deltakere mente at det var en god blanding i opplegget på samlingen, det er likt med svarene fra 2019. Det er imidlertid flere i 2020 som opplever at det var for liten tid til erfaringsutveksling på tvers av tjenester, 29 prosent mot 19 prosent i 2019. Også noen flere mener det var for liten vekt på faglige innlegg i 2020, 21 prosent mot 14 prosent i 2019. Det er færre i 2020 som mener det var for liten tid til egenaktivitet/gruppearbeid enn i 2019, henholdsvis 15 prosent i 2020 og 19 prosent i 2019.

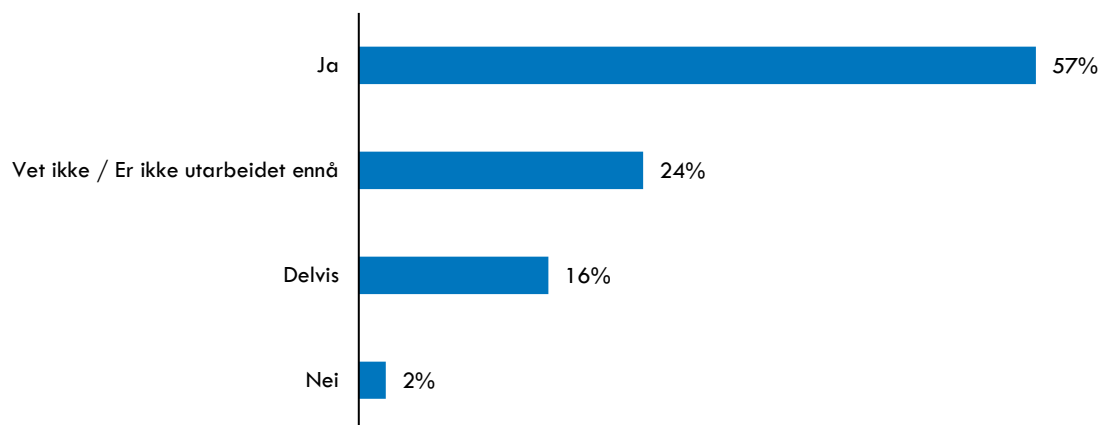
Ved å delta på tjenestestøtteprogrammet forplikter tjenestene seg til å jobbe med utviklingsoppgaver mellom samlingene. I intervjuer vi gjennomførte i datainnsamlingen til forrige statusmåling i 2019, ble det påpekt at det kunne være krevende å få til dette på en god måte, og at kvaliteten på arbeidet varierte mellom tjenestene. For klyngene som har gjennomført programmet i denne runden, var det en større utfordring med uforutsigbarheten i fremdriften på programmet, og endringer og utsettelse i samlinger. Flere tjenester rapporterte til oss at de

mistet moment og fremdrift, i tillegg til at det var annet arbeid som fikk prioritet under pandemien.

I forbindelse med tjenestetøtteprogrammet skal tjenestene også utarbeide en utviklingsplan for tjenesten. I spørreundersøkelsen spurte vi om denne planen ble oppfattet som et hensiktsmessig verktøy for videre arbeid for tjenesten fremover.

Figur 4-14 viser at over halvparten av medarbeiderne som svarte på undersøkelsen (57 prosent) mente utviklingsplanen de har utarbeidet fremstår som et hensiktsmessig verktøy. 16 prosent mente den delvis vil være nyttig, og 24 prosent var usikre eller hadde ikke utarbeidet plan på tidspunktet for undersøkelsen. Kun to prosent mente utviklingsplanen ikke fremstår som et hensiktsmessig verktøy.

Figur 4-14: Slik du vurderer det, er utviklingsplanen som utarbeides i forbindelse med deltakelsen på tjenestetøtteprogrammet, et hensiktsmessig verktøy for din tjeneste fremover? (N=87)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

Lederne som har besvart undersøkelsen var gjennomgående positive. 71 prosent av dem mente utviklingsplanen er et hensiktsmessig verktøy for egen tjeneste, mens 19 prosent mente dette delvis er tilfellet. 10 prosent var usikre, mens ingen ledere svarte nei på dette spørsmålet. I intervju blir dette inntrykket bekreftet. Ledere opplever at utviklingsplanen er nyttig og hensiktsmessig, men de opplever også at arbeidet med den er krevende, både når det gjelder form og innhold. Flere ledere uttrykker et ønske om å få se gode eksempler på planer, og få mer støtte og opplæring i hvordan en kan utvikle gode planer, og under dette gode utviklingsmål og tiltak.

Når det gjelder programmets faglige nivå og arbeidsformer viser undersøkelsen, som tidligere, at variasjonen i arbeidsformer som programmet har lagt opp til er hensiktsmessig, og programmet treffer forventningene til deltakerne i rimelig grad. Programmet har samtidig noen utfordringer fortsatt som knytter seg til faglig nivå og tilpasningsmuligheter. Et effektmål for programmet er at det skal bidra til mer enhetlig praksis på tvers av tjenester. Prosesslederpermen legger opp til at det faglige innholdet 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.

Vi pekte i forrige statusmåling på at deltakerne ikke fullt ut har vært fornøyde med det faglige nivået på programmet, og dette mener vi fortsatt til dels er en utfordring. Resultatene våre viser at det fortsatt 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 påpekte i forrige runde at det var viktig at programmet var tydelige i sin kommunikasjon rundt innhold i nivå i programmet, og hva som er hensikten med programmet. Vi opplever at dette har blitt tydeligere, men bedre tilpasning til tjenesters faglige nivå etterlyses fortsatt.

Videre er vår vurdering derfor at selv om programmet åpner for noen grad av tilpasninger for prosesslederne, er det en tydelig tilbakemelding fra deltakerne, og fra enkelte prosessledere, at noe mer tilpasning er nødvendig for at det skal oppfattes som godt nok faglig for tjenestene. Vi mener tilbakemeldingene er såpass tydelige at programmet bør vurdere hvilket rom det kan være for tilpasninger innenfor rammer som fortsatt gjør at programmet er tilstrekkelig helhetlig. Slik vi opp-

fatter det gjelder tilpasningen i mindre grad den prosessuelle tilnærmingen og verktøyene tjenestene introduseres for, den er tjenestene i hovedsak godt fornøyd med (se kapittel 4.4.1 om brukereffekter). Behovet for tilpasning gjelder først og fremst hvilke faglige tematiske områder tjenestene har behov for mer kunnskap på, og at det faglige nivået på de temaene som gjennomgås bør bli høyere. Eksempelvis tema om barns medvirkning, grunnleggende traumeforståelse eller andre temaer.

Nærmere om fysiske og digitale samlinger

Koronapandemien medførte til dels store endringer for de opprinnelige 2020-klyngene som vi har vært inne på. Pandemien medførte også at det har blitt startet opp et arbeid i programmet, først gjennom en utredningsgruppe som undersøkte om det var grunnlag og behov for å utvikle digitale samlinger, og deretter gjennom en arbeidsgruppe som jobbet ut et alternativ med digitale samlinger for å kunne sikre gjennomføring av programmet⁴². Det har hele veien i dette arbeidet vært vekt på å undersøke om programmet kan ivareta både faglig og prosessuelt

innhold selv om samlinger gjennomføres digitalt, og det blir vektlagt fra programmet at fysiske samlinger bør prioriteres i programmet, men at digitale samlinger kan fungere som et alternativ for å sikre kontinuitet og gjennomføring.

I spørreundersøkelsen vår spurte vi deltakerne om deres erfaringer med digitale samlinger. Som vi har nevnt tidligere har det vært noe variasjon mellom klyngene når det gjelder hvorvidt det har blitt gjennomført digitale samlinger, og blant våre respondenter i undersøkelsen er det også noe variasjon. 52 prosent av medarbeiderne og 67 prosent av lederne svarte at de hadde hatt en kombinasjon av digitale og fysiske fellessamlinger. 48 prosent av medarbeiderne og 24 prosent av lederne hadde kun deltatt på fysiske fellessamlinger. Videre i undersøkelsen spurte vi både ledere og medarbeidere om hvilke erfaringer de hadde med digitale samlinger og hvordan de vurderte utbyttet av samlingene sammenliknet med det de ville forventet av en fysisk samling.

Figur 4-15: I hvilken grad opplevde du at digitale fellessamlinger... (Medarbeidere, N=45)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

Figur 4-15 viser at mens 24 prosent av respondentene mente at digitale fellessamlinger holdt tilstrekkelig faglig nivå i høy grad, vurderte de fleste, 60 prosent, at dette var tilfelle i noen grad. Sett i sammenheng med øvrige vurderinger av det faglige nivået i tjenestestøtteprogrammet, trenger ikke disse vurderingene være knyttet til det faktum at samlingene ble gjennomført digitalt. Vurderingene av faglig nivå har knyttet seg til programmet mer generelt. De tre øvrige forholdene det ble spurt om på dette spørsmålet relaterer seg mer direkte til det digitale aspektet ved samlingene. På spørsmål om medarbeiderne opplevde at de

digitale samlingene ble ledet av prosessledere med tilstrekkelig digital kompetanse, svarte omtrent halvparten (51 prosent) at de mente dette var tilfellet i stor grad, mens 36 prosent mente i noen grad og 13 prosent i liten grad.

Vesentlige tekniske utfordringer, ble også vurdert av deltakerne til å ha vært unngått i stor grad (53 prosent) eller i noen grad (38 prosent).

Når det gjelder hvordan arbeidsformene på de digitale samlingene har fungert, svarer 42 prosent av respondentene at involvering av deltakerne i samlingen fungerte tilstrekkelig godt i henholdsvis i

⁴² Tjenestestøtteprogrammet, 2021. Utvikling og utarbeidelse av digitale samlinger. Rapport.

stor grad eller i noen grad. 16 prosent mente at involveringen i liten grad fungerte tilstrekkelig godt. Gruppearbeidet på de digitale samlingene ble vurdert som tilstrekkelig godt fungerende i stor grad av 42 prosent av de som svarte på undersøkelsen, mens 31 prosent svarte i noen grad, og 22 prosent mente at gruppearbeidet fungerte i liten grad.

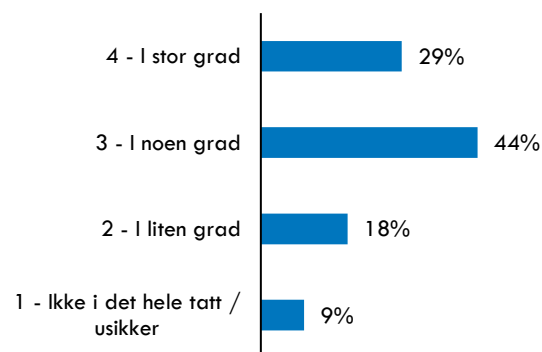
Blant lederne, som også fikk dette spørsmålet i undersøkelsen, er tendensen i materialet rimelig lik som medarbeidernes. Gjennomgående er lederne litt mer kritiske til gjennomføringen, men her er også antallet som har besvart spørsmålet lavt (N=16), så det er ikke rett frem å sammenlikne prosentandelene.

Lederne ble også bedt om å vurdere de digitale ledersamlingene i spørreundersøkelsen med liknende spørsmål som fellessamlingene. Flertallet av respondentene blant lederne (65 prosent) har kun erfaringer med fysiske ledersamlinger. Datagrunnlaget er derfor tynt når det gjelder lederes vurderinger av de digitale samlingene (N=7). Tendensen i materialet, som må tolkes med stor usikkerhet, er imidlertid liknende som vurderingene for fellessamlingene, som vil si at de er mindre fornøyde med de digitale samlingene.

Resultatene fra spørreundersøkelsen er i samsvar med funnene vi har gjort i intervjuene. De digitale samlingene ser ut til å være godt forberedt og gjennomarbeidet med tanke på organisering, og det er få vi har snakket med som har pekt på praktiske utfordringer og store, tekniske utfordringer ved gjennomføringen. Det som blir trukket frem som hovedutfordringen med de digitale samlingene er det en mister av dialog og samhandling som typisk oppstår i fysiske samlinger. Og det blir også pekt på at refleksjoner og drøftinger er tyngre å få til på en god måte når samlingene er digitale. Flere barnevernledere vi har snakket med har fremhevet at nettopp muligheten til å være sammen med andre tjenester og utveksle erfaringer er en viktig styrke ved tjenestestøtteprogrammet som forsvinner ved digitale samlinger.

Respondentene i undersøkelsen ble også spurt spesifikt i undersøkelsen om de opplevde at digitale samlinger påvirket utbyttet deres av samlingen.

Figur 4-16: Tror du det at fellessamlingen var digital, påvirket ditt utbytte av samlingen? (N=45)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

Figur 4-16 viser at 29 prosent av respondentene opplevde at det at samlingen var digital påvirket utbyttet deres i stor grad, mens 44 prosent, mente det var tilfellet i noen grad, og 18 prosent i liten grad. Flertallet av lederne som ble spurt om det samme, både vedrørende fellessamlinger og ledersamlinger, vurderer også at det at samlingene var digitale påvirket utbyttet i stor grad eller i noen grad.

På utdypende spørsmål om hvordan utbyttet av samlingen ble påvirket av at den var digital, handler svarene (fra både ledere og medarbeidere) om at det å møtes fysisk gir noe ekstra, er mer motiverende og engasjerende og at de selv som deltakere blir mer aktive. Det blir også fremhevet at det er enklere å ha gode dialoger og drøftinger fysisk, og at de digitale samlingene gjør at de mister muligheten til å bli kjent med andre tjenester og utveksle erfaringer med dem. Men det er også et mindretall som mener at de digitale samlingene var bedre, at gruppeinndelinger og fagøkter ble mer effektive, at samlingen ble mer konkret og at en slapp å reise bort. Prosesslederne har også opplevd at samlingene har fungert ok digitalt, men fremhever at fysiske samlinger er å foretrekke og gir noe ekstra for tjenestene.

Prosessledere og andre i programmet understreker også at gjennomføring av samlinger digitalt er teknisk krevende, at prosesslederne har ulik kompetanse på det digitale, og i ulik grad er komfortable med slik gjennomføring. Fra programmets side formidles det et inntrykk av at digitale samlinger kan fungere som et supplement i noen tilfeller, men at programmet i hovedsak bør gjennomføres fysisk. Dette gjenspeiles også i et spørsmål i spørreundersøkelsen hvor deltakerne som har gjennomført både digitale og fysiske samlinger ble bedt om å vurdere om det er noen fordeler ved

å gjennomføre samlingene henholdsvis fysisk og digitalt. 91 prosent svarte at det er fordeler med fysisk gjennomføring. Samtidig svarte også 62 prosent at det er noen fordeler ved å gjennomføre samlingene digitalt, mens 24 prosent mente det ikke er noen fordeler med å gjennomføre digitale samlinger. Kun fire prosent mente det ikke var noen fordeler ved å gjennomføre samlingene fysisk. Ledernes svar viser også her en tilsvarende tendens, med en overvekt av fordeler ved fysiske samlinger. Men lederne er gjennomgående mer skeptiske til fordelene med digitale fellessamlinger, 38 prosent mente det var noen fordeler med å gjennomføre digitale fellessamlinger.

Når det gjelder digital gjennomføring av programmet viser våre undersøkelser ganske tydelig at dette har vært krevende, både teknisk, administrativt og faglig. Undersøkelsene viser også at programmet og prosesslederne har lyktes ganske godt med det digitale opplegget. Likevel er det en tydelig tilbakemelding fra både program og deltakertjenester at digital gjennomføring av programmet kan fungere som et supplement i noen tilfeller, men at hovedregelen bør være fysiske samlinger. Vår vurdering er at all den tid det er et viktig element med programmet at en nettopp skal få jobbet godt sammen med utviklingsarbeid, dele erfaringer og også få mulighet til å treffes og ha mer faglige drøftinger og erfaringsutveksling, er fysiske samlinger best egnet. I tillegg mener vi at dersom det skal satses ytterligere på digitale samlinger, må programmet vurdere hvordan de skal etablere strukturer for å sikre tilstrekkelig god digital kompetanse på prosessledere og hvilke former for støtte det vil være behov for.

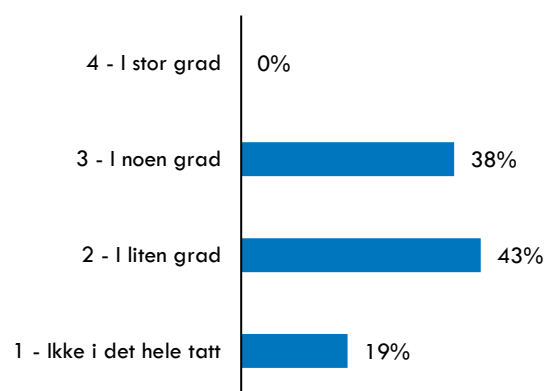
4.3.3 Organisatoriske drivere og hindre

Tjenestestøtteprogrammet er, som vist i denne målingen og statusmålingen i 2019 et krevende program å delta på for kommunale barneverntjenester. Programmet er intensivt med samlingene spredt over en periode med deltakelse fra alle i tjenesten, 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. Utfordringene knyttet til pandemien med utsettelse av samlinger og at samlinger til dels har vært gjennomført digitalt har vi omtalt i det foregående kapitlet. Samtidig gjør intensiteten og kravene til arbeid mellom samlinger, inkludert utarbeidelsen av utviklingsplan for tjenesten, at det settes et ytre press og gir en ekstra motivasjon for å komme i gang med et mer systematisk kvalitetsarbeid i tjenesten.

Kapasitet hos deltakere

I spørreundersøkelsen spurte vi ledere som ble tatt opp i 2020 om i hvilken grad de forventer at deltakelse i tjenestestøtteprogrammet vil skape kapasitetsmessige utfordringer for deres tjenester. Et flertall av lederne svarer dette enten i liten grad eller ikke i det hele tatt vil skape utfordringer. Ledere på programmet i 2020 synes i mindre grad enn ledere på programmet i 2019 å oppleve kapasitetsmessige utfordringer for tjenesten knyttet til deltakelse i programmet.

Figur 4-17: I hvilken grad vil tjenestestøtteprogrammet skape kapasitetsmessige utfordringer for din tjeneste? (Ledere, N=21)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

Figur 4-17 viser at 43 prosent av lederne forventer at deltakelsen vil skape kapasitetsmessige utfordringer i *liten grad*, (44 prosent i 2019) og 38 prosent i *noen grad* (44 prosent i 2020). 19 prosent i 2020 svarer *ikke i det hele tatt* (ingen svarer dette i 2019). Ingen svarer i *stor grad* i 2020, mens 11 prosent svarer dette i 2019.

På spørsmål om tjenestene har iverksatt særskilte tiltak for å imøtekomme eventuelle kapasitetsutfordringer i perioden de deltar på samlinger, svarer 67 prosent av lederne at de vil håndtere kapasitetsutfordringene gjennom planlegging for å ivareta saker og ved bruk av vakttelefon/beredskap ved akutthenvendelser. 14 prosent svarer at de har barnevernvakten, og 5 prosent svarer vikarordning. 10 prosent svarer at de ikke har gjort særskilte tiltak for å sikre kapasiteten.

Et par ledere som har svart at de ikke har iverksatt tiltak, viser til at pandemien og bruk av digitale samlinger har gjort behovet mindre. En annen viser til at det verken økonomisk eller praktisk er hensiktsmessig å leie inn vikar, og at deltakelse innebærer noen forsinkelser i arbeidet som ved alle kompetansehevingstiltak. I intervjuene vektlegger barnevernlederne at det viktigste for å kunne

håndtere kapasitetsutfordringer, er at de får god tid til å planlegge deltakelsen, et par nevner at de helst bør få beskjed et år i forkant. Fra prosjektledelsen får vi opplyst at tjenestene normalt får beskjed ca. 4-5 måneder før oppstart.

Som vist i statusmålingen i 2019 og som bekreftes i denne målingen, mener vi at tjenestestøtteprogrammet legger opp til et ambisiøst program for deltakerne, og et stort flertall av barnevernlederne mener at det er viktig at alle i tjenestene deltar. Barnevernlederne rapporterer at kapasitetsutfordringene ved at alle deltar er håndterlige, forutsatt at de får tilstrekkelig tid til å planlegge deltakelsen. Akutte henvendelser håndteres gjennom ulike ordninger for vakttelefon/beredskapstiltak.

Rekruttering, opplæring og kapasitet til prosessledere

Kritiske suksessfaktorer for at tjenestestøtteprogrammet kan gjennomføres i tråd med målene, er at programmet evner å rekruttere kompetente prosessledere, legge til rette for opplæring og faglig utvikling, og at prosessledere har tilstrekkelig kapasitet.

Basert på intervjuer med prosjektledelsen og prosessledere er vårt inntrykk at sentrene har rekruttert kompetente prosessledere. I rekrutteringen legges det vekt på både praktisk erfaring fra barneverntjenestene, og forskere med teoretisk oppdatert kunnskap, i tillegg til prosesskompetanse og relasjonelle ferdigheter. Det varierer om prosesslederne har sin primære styrke fra praksisfeltet eller om deres styrke er teoretisk forankring/forskererfaring. Samlet sett sies det at prosessledergruppa har en god kombinasjon av praktisk barnevernerfaring og forskerkompetanse. En informant peker på at de har hatt utfordringer med å få rekruttert prosessleder med erfaring fra barneverntjenesten, og vedkommende har måttet stå lenger som prosessleder enn ønskelig for å

sikre rekruttering og opplæring av etterfølgere. Det vises til at sentrene har ulik organisatorisk forankring til akademia/universitetene, noe som gjør at rekrutteringskravene til sentrene også er ulike når det gjelder betydning av praksis fra barneverntjenesten. Barnevernledere vi har intervjuet bekrefter viktigheten av at prosesslederne har solid erfaring fra praksisfeltet, men etterspør også kunnskap fra forskningsfronten.

Det opplyses at det har vært en relativt stabil pool med prosessledere, mange har vært med i flere år, men det har også vært noe utskifting. Per i dag er alle prosessledere fast ansatte ved sentrene. Dette vurderer vi som en positiv utvikling. I målingen fra 2019 pekte vi på at det var noen midlertidig ansatte som var knyttet til programmet, og at dette kunne være en mer sårbar strategi for å ta vare på kompetansen og videreutvikling av denne, enn med fast ansatte.

Både prosarapporten fra 2020 og 2021 viser at det er et strukturert opplegg for opplæring og videreutvikling av prosessledere. Som også vist i 4.3.2 er det avsatt ca. 30 prosent av arbeidstiden til prosesslederjobben, noe mer dersom man også har en koordinatorrolle, eller deltar i utvikling av programmet i arbeidsgrupper, opplæring av prosessledere e.l. De fleste vi har intervjuet vurderer at de har tilstrekkelig kapasitet. Men som ny, og i en oppstartsfase, kan det være behov for noe mere tid til å lese seg opp og sette seg inn i programmet.

4.4 Effekter

I Tabell 4-4 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 4-4: Indikatorområder og indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	En forbedret og systematisert praksis	Flere av tjenesteprogrammets indikatorer for måloppnåelse omhandler brukereffekter av programmet. Indikatorene for måloppnåelse fremholder 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 I tillegg har vi med en indikator som gjenspeiler om tjenestene har utarbeidet og tatt i bruk utviklingsplaner for tjenestene
	Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	• Bygger utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad enn i 2018 på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker? • 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?
	Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022	• Samarbeider barnevernet med andre tjenester og etablerer familiestøttene 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?

Note: Vi har oppdatert indikatorområdene under samfunnseffekter slik at de er i samsvar med de reviderte målene for kompetansestrategien. Vi har opprettholdt indikatorene, dels fordi målene for tjenestestøtteprogrammet ikke har endret seg og dels fordi indikatorene også er egnet til å si noe om de reviderte overordnede målene for kompetansestrategien.

4.4.1 Brukereffekter

Budfir har etablert kriterier for måloppnåelse for tjenestestøtteprogrammet, og flere av disse er også indikatorer på brukereffekter av programmet, og handler om at tjenesten skal få en forbedret og bedre systematisert praksis. I dette kapitlet vil vi se på hvordan deltakerne i 2020-kullet vurderer effektene av deltakelse i programmet. Vi vil også kommentere endringer fra 2019 til 2020. Men som påpekt innledningsvis i 4.3.2 er ikke resultatene direkte sammenliknbare pga. koronapandemien og de endringene som har vært gjort i gjennomføringen av programmet for å tilpasse seg endrede rammebetingelser.

Kriteriene for måloppnåelse for tjenesteprogrammet som relaterer seg til brukereffekter, og som har

vært de samme i hele perioden er at tjenestestøtteprogrammet skal:

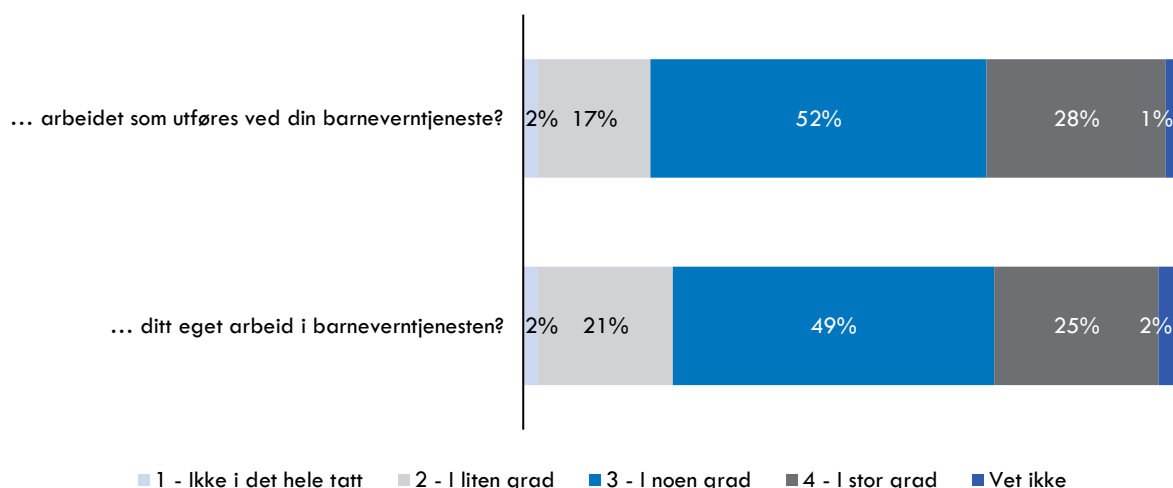
- Bidra til at ansatte i tjenesten har økt kompetanse i temaer som behandles i tjenestestøtteprogrammet
- Bidra til at ansatte i barneverntjenesten bruker kompetansen i sitt arbeid med barn og familier
- Bidra til en felles faglig plattform for barnevernet
- Bidra til mer enhetlig praksis i kommunene
- 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

Vi har i vår spørreundersøkelse stilt spørsmål til deltakerne om, basert på erfaringer med programmet, i hvor stor grad de forventer at programmet vil bidra til å øke kvaliteten på arbeidet som utføres ved egen barneverntjeneste og eget arbeid i tjenestene, se Figur 4-18.

Sammenliknet med svar fra undersøkelsen i 2019 synes medarbeiderne i 2020 å ha noe lavere forventninger til at programmet vil bidra til å øke kvaliteten på eget arbeid og tjenestens arbeid. At forventningene er noe lavere kan ha sammenheng med at gjennomføringen har gått over lengere tid og erfaringene med bruk digitale samlinger, jf. omtale i tidligere kapitler.

Figur 4-18: 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=87)



Kilde: Spørreundersøkelse Agenda Kaupang

Figur 4-18 viser at i 2020 svarer 52 prosent i *noen grad* på spørsmålet om de forventer at programmet skal bidra til å øke kvaliteten på tjenestens arbeid, og 49 prosent på eget arbeid. Tilsvarende tall for 2019 er 60 prosent og 56 prosent. I 2020 svarer 28 prosent at de i *stor grad* forventer kvalitetsøkning på eget arbeid, og 21 prosent på tjenestens arbeid. Tilsvarende tall for 2019 var 29 prosent for både eget arbeid og tjenestens arbeid. I 2020 forventer 21 prosent at programmet i *liten grad* vil bidra til å øke kvaliteten på eget arbeid, og 17 prosent for tjenestens arbeid. I 2019 var tilsvarende tall henholdsvis 12 prosent og 10 prosent.

Lavere forventninger fra deltakerne i 2020 bør sees i lys av at undersøkelsen i 2020 ble gjennomført i avslutningen av programmet og svarene kan derfor være et uttrykk for opplevd faktisk utbytte mer enn forventninger til utbytte av programmet. Undersøkelsen i 2019 ble gjennomført tidlig i programmet, og deltakerne hadde således mindre erfaringer med programmet på det tidspunktet de svarte på undersøkelsen, og kan derfor i større grad ha gitt uttrykk for forventninger til programmet.

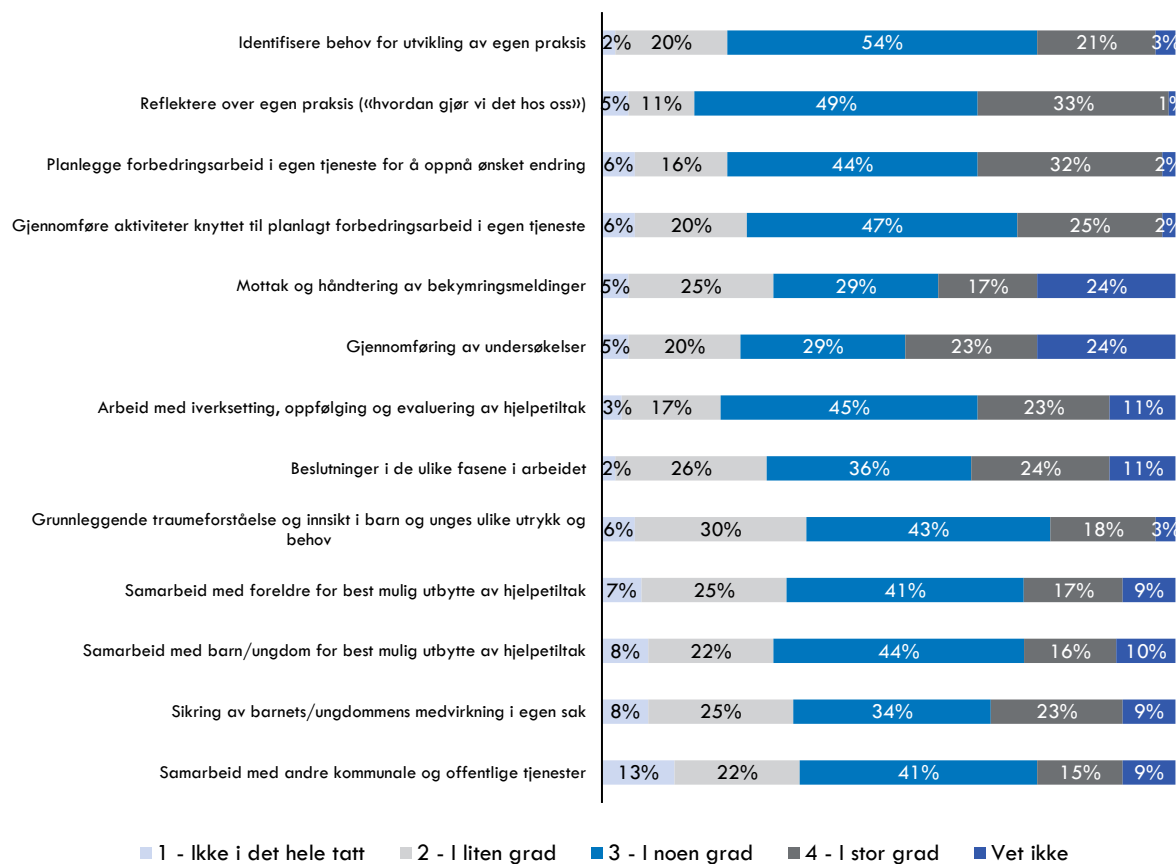
Tjenestestøtteprogrammet er et ambisiøst program. For at programmet skal oppnå ønskete effekter ute i tjenestene, er det avhengig av å treffe tjenestenes behov, og det må oppleves som nyttig og hensiktsmessig for tjenestene når de deltar.

Som vist i figur 4-7 i kapittel 4.3.2, hadde både ledere og medarbeidere forventninger til at programmet skulle styrke det systematiske arbeidet i tjenesten på indikatorene for måloppnåelse for programmet. Vi har også bedt ledere og medarbeidere vurdere i hvilken grad de etter gjennomført programmet har styrket det systematiske arbeidet i tjenesten i. Svarene er vist i Figur 4-19 og Figur 4-20.

Overordnet er tendensen den samme når det gjelder hvilke forventninger deltakerne hadde til programmet og det faktiske utbyttet deltakerne hadde programmet. Det å reflektere over egen praksis synes å være det området deltakerne har hatt størst utbytte av.

Overordnet viser svarene at et flertall av både medarbeidere og ledere mener programmet har bidratt til mer systematisk arbeid i tjenestene.

Figur 4-19: I hvilken grad opplever du at tjenestestøtteprogrammet etter gjennomførte samlinger du har deltatt på, har bidratt til å styrke det systematiske arbeidet med ... (Medarbeidere, N=87).

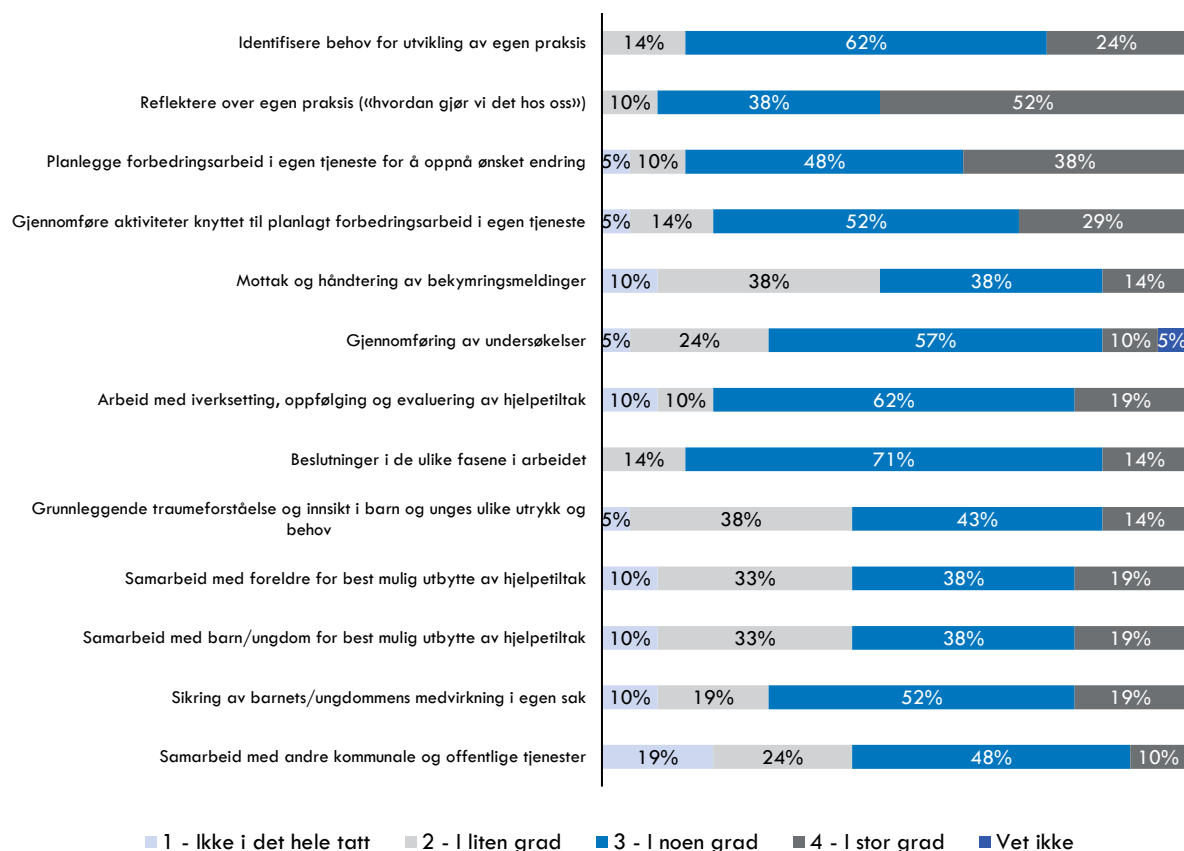


Kilde: Spørreundersøkelse Agenda Kaupang

Figur 4-19 viser at et flertall av medarbeiderne svarer at tjenestestøtteprogrammet enten *i noen grad eller stor grad* har bidratt til å øke det systematiske arbeidet i tjenestene på de fleste indikatorene for måloppnåelse for programmet. Spørsmålet knyttet til om programmet har bidratt til mer systematisk arbeid rundt det å reflektere over egen praksis, identifisere behov for utvikling av egen praksis og planlegge forbedringsarbeid i egen tjeneste synes å være de områdene deltakerne er mest fornøyd med. Medarbeiderne er

noe mindre fornøyd med utbyttet når det gjelder fasene i en sak (bekymringsmelding, undersøkelser og beslutninger) og de faglige temaene knyttet til traumeforståelse, samarbeid med foreldre, barn, unge og offentlige myndigheter, samt barns/unges medvirkning. Resultatene bekrefter inntrykket av at programmet treffer godt når det gjelder verktøy i utviklings- og forbedringsarbeid, men at det kan være behov for å tilpasse faglige temaer og faglig nivå i større grad til tjenestenes behov, jf. også kapittel 4.3.2).

Figur 4-20: I hvilken grad opplever du at tjenestestøtteprogrammet etter gjennomførte samlinger du har deltatt på, har bidratt til å styrke det systematiske arbeidet med ... (Ledere, N=21).



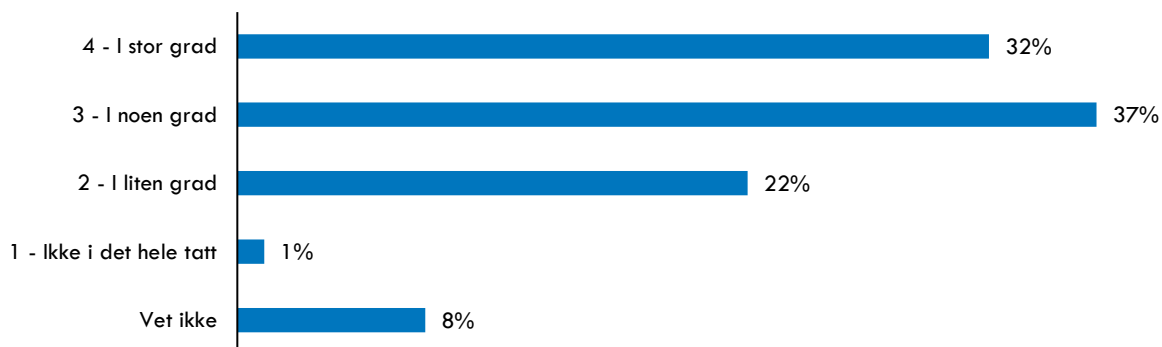
Kilde: Spørreundersøkelse Agenda Kaupang

Figur 4-20 viser også at et flertall av lederne, i likhet med medarbeiderne, svarer at tjenestestøtteprogrammet enten *i noen grad* eller *i stor grad* har bidratt til å øke det systematiske arbeidet i tjenestene. Et mindretall av lederne er mer kritiske til utbyttet enn medarbeiderne på enkelte indikatorer. Ledere synes å være minst fornøyd med «Mottak og håndtering av bekymringsmeldinger». 48 prosent svarer at programmet *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har bidratt til å styrke det systematiske arbeidet på dette området. Et stort mindretall, over 40 prosent av lederne, svarer også *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* når det gjelder om programmet har bidratt til å styrke det systematiske arbeidet knyttet til samarbeid med andre kommunale tjenester og offentlig tjenester, samarbeid med barn/unge og foreldre, og grunnleggende traumeforståelse. Av medarbeiderne, se Figur 4-19,

svarer rundt 30 prosent *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* på de samme spørsmålene.

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. Sammenliknet med spørsmål i figurene 4-19 og 4-20 om programmet har bidratt til bedre systematisk samarbeid med andre kommunale og offentlige tjenester, så svarer respondentene mer positivt på det konkrete spørsmålet om programmet har bidratt til bedre samarbeid mellom tjenester i klyngen de har deltatt, se Figur 4-21. Hvorvidt samarbeidet er blitt mer systematisk er det imidlertid ikke eksplisitt stilt spørsmål om.

Figur 4-21: 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=87)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang

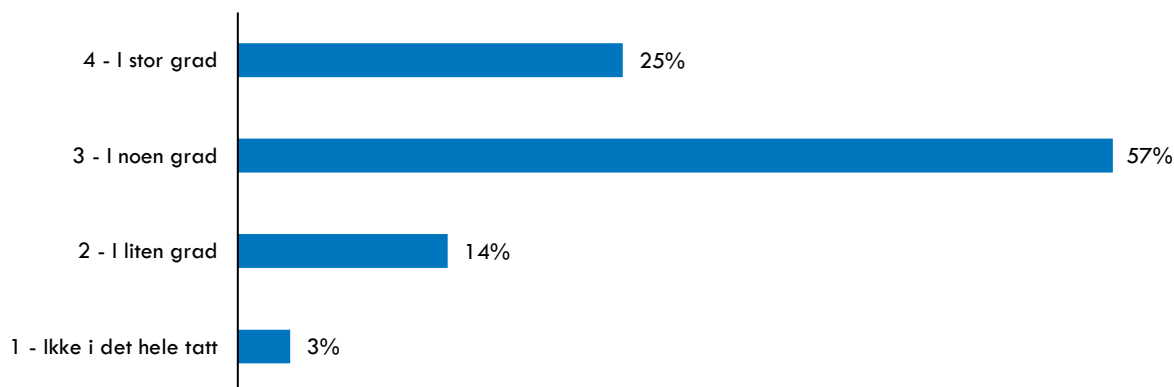
Figur 4-21 viser at de fleste deltakerne mener tjenestestøtteprogrammet kan bidra til bedre samarbeid på tvers av tjenestene i klyngen. Det er 69 prosent som svarer *i noen grad* eller *i stor grad*. Dette er omtrent likt med 2019-kullet der 66 prosent svarte *i noen grad* eller *i stor grad*. 22 prosent svarer *i liten grad*, og 1 prosent ikke *i det hele tatt* i 2020, mot henholdsvis 15 prosent og 5 prosent for 2019.

Blant barnevernlederne svarer 80 prosent i 2020-undersøkelsen *i noen grad* eller *i stor grad* på dette spørsmålet.

Som referert til i statusmålingen for 2019, gjennomførte NIFU en evaluering av 2018-gjennomføringen som viste at en betydelig andel av deltakerne på programmet, nesten 30 prosent av de som besvarte undersøkelsen, oppgav at de ikke var tilfreds med programmet. Samtidig var over 40 prosent av deltakerne tilfreds med programmet.

I spørreundersøkelsen i 2019 og 2020 har vi spurt både ledere og medarbeidere om de alt i alt opplever at tjenestestøtteprogrammet er egnet til å adressere utfordringene tjenestene står overfor.

Figur 4-22: Alt i alt, hvor godt egnet mener du tjenestestøtteprogrammet er til å adressere utfordringene din tjeneste står overfor? (Medarbeidere, N=87)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang.

Et flertall av medarbeiderne både i 2020 og 2019 mente at programmet var egnet til å adressere tjenestenes utfordringer, mens det er noen færre som svarer dette i 2020 enn i 2019.

Figur 4-22 viser at flertallet av medarbeiderne i tjenestene, 57 prosent, mener programmet *i noen grad* er egnet til å adressere tjenestens utfordringer (63 prosent i 2019), 25 prosent mener programmet *i stor grad* er egnet til dette (29 prosent i 2019). 16 prosent

mener programmet *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* er egnet til å adressere utfordringene i tjenesten (9 prosent i 2019). Et flertall av barnevernlederne, dvs. 66 prosent (50 prosent i 2019), mener at programmet er egnet *i noen grad* og 33 prosent *i stor grad* (44 prosent i 2019).

I spørreundersøkelsen hadde vi et åpent spørsmål der respondentene kunne utdype hva som er tjenestestøtteprogrammets viktigste styrker.

Gjennomgående peker respondentene på at programmet er praksisnært, bidrar til erfaringsutveksling både i og mellom tjenester, økt bevissthet om egne holdninger og verdier, felles faglig tilnærming og begrepsbruk, en mer systematisk tilnærming til arbeidet i tjenesten og felles verktøy. Vi hadde også et åpent spørsmål om hva som er de største utfordringene når det gjelder tjenestestøtteprogrammet egnethet sett opp mot utfordringene tjenesten står. Respondentene peker særlig på utfordringer knyttet til implementering og varig effekt av det man har lært, herunder mulighetene for å prioritere utvikling i en hektisk hverdag. Videre pekes det på at det faglige nivået bør bli høyere på programmet, og at enkelte temaer behandles noe overfladisk på grunn av den faglige bredden i programmet. Det pekes også på at programmet i større grad må hensynta forskjellen på barneverntjenester som er organisert etter en generalistmodell, og tjenester som er organisert etter en spesialistmodell.

I intervjuer med barnevernledere får vi noe varierende tilbakemeldinger på hvor godt egnet tjenesteprogrammet er for å adressere barneverntjenestens utfordringer. Noen barnevernledere er svært positive, mens andre er mer forbeholdne. Synspunkter som framkommer, er i stor grad i tråd med det som er kommet av kommentarer i spørreundersøkelsen. Det som fremheves som særlig nyttig er verktøyene, og nettverk med andre kommuner og samarbeid internt i tjenesten. Sitat: «En gavepakke å få være med, og at noen har utviklet og gir oss mulighet til utviklingsarbeid og delta sammen med andre kommuner». Et annet sitat fra en barnevernleder: «Det som var nyttig var særlig nettsidene med mye orientering, vedlegg og tips til sjekklister, tiltaksplaner, growmodell mv. Har brukt mye av det til praktisk hjelp etterpå. Trekanten har vi innført sånn at ved nye meldinger tar vi alltid med trekanten og varsellampene i vurderingen av meldinger».

Utfordringer som også nevnes av barnevernlederne er at opplegget i større grad må tilpasses de ulike tjenestenes størrelse og organisering (generalist kontra spesialistorganisering), og at det faglige nivået bør bli høyere. Også i intervjuene problematiseres den faglige bredden og at enkelte temaer behandles for overfladisk. Som en idé reises spørsmålet om tjenestene i større grad skal kunne velge i en meny av temaer, med utgangspunkt i det tjenesten har behov for, for å kunne gå noe mer i dybden. En barnevernleder viser til at det bør brukes mer tid på brukermedvirkning dersom det skal være med som tema, eksempelvis gå dypere inn i hvordan barnets stemme kan/skal vektes. Sitat: «Vi kjører brukerundersøkelser hvert år, og evaluerer alle samtaler, det er alt for

overordnet slik brukermedvirkning blir behandlet i programmet».

En stor og spesialisert tjeneste pekte på at motivasjonen for å delta på programmet primært var å legge til rette for bedre samhandling mellom enheter i tjenesten. På grunn av omorganiseringer i kommunen underveis i programmet, inklusive skifte av ledere, ble effekten av programmet mindre enn den kunne vært. Tjenesten hadde jobbet aktivt for å sikre politisk og administrativ forankring før de takket ja til å delta på programmet, men opplevde at dette ikke ble fulgt opp i praksis fra kommunens ledelse. Sitat fra barnevernleder: «Programmet har styrket relasjonen mellom de to avdelingene og lederne er blitt mer samkjørte, og veldig synd at vi ikke får fortsette disse prosessene pga. omorganiseringer». Et annet sitat knyttet til utfordringene med deltakelse fra spesialiserte tjenester var: «Vi er en ganske stor tjeneste, og det var forventet at alle skulle være med, og spørsmålet er hvor relevant det er for alle, eksempelvis de som jobber med hjelpetiltak og familieveiledning. Ikke så lett å omsette undersøkelsesmetodikken på disse områdene. De som har mye erfaringer klarer å omsette det, men rene familieterapeuter passet det ikke så godt for, og ikke for de kontorfaglige».

Et par barnevernledere ønsker seg enda mer fokus på tema som beslutnings- og analysearbeid. En tjeneste erfarte også at det var forskjell på hva som ble opplevd som relevant i egen tjeneste der mange har tatt videreutdanning, og en annen tjeneste i klyngen der få hadde dette.

Et par av barnevernlederne viste til at de var svært positive til tiltakene i kompetansestrategien, blant annet videreutdanningene, læringsnettverk og veiledningsteam og var opptatt av at tjenestestøtteprogrammet og effekten av dette også må sees i sammenheng med de øvrige tiltakene i kompetansestrategien.

Intervjuer med prosessledere bekrefter de positive erfaringene med tjenestestøtteprogrammet som deltakerne har, eksempelvis knyttet til praksisnærhet, verktøyene (trekanten), refleksjon over egen praksis og holdninger og at det arbeides med reelle utfordringer i tjenestene. Prosesslederne peker også på noen av de samme utfordringene som deltakerne, eksempelvis knyttet til store og små tjenester som er ulikt organisert, behandling av temaet brukermedvirkning og traumer, utfordringer knyttet til tematisk bredde og det faglige nivået når det gjelder faglig oppdatering. Også utfordringer knyttet til å gjøre programmet relevant for administrativt ansatte nevnes, deres rolle er eksempelvis svært forskjellige i store og små tjenester. Utfordringer knyttet til koronapandemien påpekes, blant annet at programmet for

en klynge har gått over to år, og at det gjør at man mister momentum i gjennomføringen.

Sist, men ikke minst, peker både prosessledere og barnevernledere på også prosesslederne implementering og oppfølging av tjenestene for å sikre varig effekt. Oppfølgingssamlingen etter 6 måneder er viktig, men flere mener det bør vurderes å følge opp med mer lederstøtte knyttet til implementering.

Oppsummert er vår vurdering at resultatene fra årets undersøkelse bekrefter inntrykket fra undersøkelsen i 2019 om at tjenestestøtte-programmet bidrar til brukereffekten om en forbedret og systematisk praksis på de indikatorene for måloppnåelse som er etablert for programmet. Både spørreundersøkelsen til deltakerne og intervjuer med barnevernledere og prosessledere bekrefter dette inntrykket, selv om det er noe varierende tilbakemeldinger. Deltakerne på 2020-programmet synes imidlertid, på noen områder, å være noe mindre fornøyd enn deltakerne på 2019-programmet. Dette gjelder spørsmål om programmet vil bidra til å øke kvaliteten på eget arbeid og tjenestens arbeid, og hvor godt tjenestestøtte-programmet alt i alt er egnet til å adressere utfordringene tjenesten står overfor. Styrker som fremheves er programmets praksisnærhet, verktøyene, refleksjoner over egen praksis og holdninger, og at det arbeides med reelle utfordringer i tjenesten. Utfordringene er at programmet ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset behovet for små/mellomstore og større tjenester, at det faglige nivået kan bli bedre og at enkelte temaer behandles for overfladisk. Den største utfordringen er likevel å sikre implementering og oppfølging etter endt program, og om tjenestene evner å prioritere utviklingsarbeid i en travelt hverdag. Dette er også utfordringer det ble pekt på i 2019-undersøkelsen. Det bør vurderes å følge opp med mer lederstøtte i etterkant av programmet.

4.4.2 Samfunnseffekt

Som vi pekte på i den første statusmålingen for 2019, er tjenestestøtteprogrammet et helt sentralt tiltak i kompetansehevingsstrategien for kommunalt barnevern, 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. Som vist i de foregående delkapitlene er programmet krevende, både å gjennomføre (for 2020-kullet særlig på grunn av koronapandemien, men ikke minst å følge opp i etterkant, se også kapittel 4.7 om bærekraft). 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. Også i årets undersøkelse pekes det

på at det er en utfordring å holde fokus på utvikling og oppfølging i en hektisk hverdag. Men programmet legger til rette for å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familie gjennom systematikken i programmet og at alle tjenester skal få tilbud om å delta 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. Siden forrige statusmåling har kompetansestrategien justert sine overordnede målsettinger, og er gjennom de nye målsettingene mer eksplisitt på at strategien skal legge til rette for å forberede kommunene på barnevernsreformen. Selv om målsettingene for tjenestestøtteprogrammet ikke har blitt endret tilsvarende, kan det argumenteres for at mer systematisk utviklingsarbeid i tjenestene, med vekt på samarbeid med andre kommunale tjenester, medvirkning fra barn og unge i egne saker, bedre systematikk i tidlige faser i undersøkelser og tiltak mv., er forbedringsarbeid i samsvar med barnevernsreformens intensjoner. Slik sett bidrar tjenestestøtteprogrammet til slik forberedelse. Men samtidig er det fortsatt både usikkert og tidlig å vurdere om programmet faktisk bidrar til slik systematisk forbedring, som nevnt over.

4.5 Måloppnåelse

Tjenestestøtteprogrammet skal være et kunnskapsbasert, praksisrelevant tilbud til hele barnevernstjenester. Programmet skal støtte tjenestene i forbedringsarbeid gjennom å videreutvikle og systematisere kunnskapen og erfaringen barnevernstjenesten 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.

Det har vært et mål at tjenestestøtteprogrammet skal tilbys til alle barneverntjenester i løpet av strategiperioden. I 2020 ble programmet tilbudt til 23 tjenester fordelt på 46 kommuner og med totalt 418 deltakere. Dette er i tråd med at programmet skal tilbys til ca. 400 deltakere hvert år. Etter gjennomføringen i 2020 har totalt 1 394 ansatte, som er i tråd med måltall. Deltakertjenestene/klyngene har vært geografisk spredt over hele landet. Programmet er derfor så langt i rute. Det er små tjenester som har fått tilbudet først, og noen større tjenester. Dersom tilbudet også skal omfatte resterende, store tjenester krever dette en betydelig oppskalering og tilpasning av programmet. Bufdir vurderer derfor ikke lenger målet om at alle kommuner skal gjennomføre programmet innenfor strategiperioden som realistisk.

Programmet har fått i oppdrag av Bufdir å vurdere om programmet kan gjennomføres på en mer kostnadsbesparende måte. I den forbindelse bør det etter vår oppfatning også gjøres en kost-nytte-vurdering av hvor viktig det er at tjenester gjennomfører tjenesteprogrammet etter samme lest, jf. også vurderinger av om store tjenester vil kunne ha andre behov som krever betydelige tilpasninger av programmet.

Som tidligere nevnt, er det også etablert en rekke kriterier for måloppnåelse for tjenestestøtteprogrammet. Kriteriene omfatter brukereffekter, samt omfang og kvalitet på gjennomføringen av programmet. Programmets overordnede målsetting har ligget fast siden starten. Vi mener målsettingen er tydelig operasjonalisert i arbeidet i programmet, og er gjenkjennbar i programmets viktigste arbeids-verktøy og -metodikk.

Vår vurdering er at programmet trolig bidrar til å skape en forbedret praksis i tjenestene, et mer enhetlig barnevern nasjonalt og mer samarbeid på tvers av barneverntjenester. Både resultater fra undersøkelsen i 2019 og 2020 indikerer dette. Vi mener den praksisnære tilnærmingen, verktøyene som etableres og vektleggingen av leders rolle og ansvar, fortsatt er viktige elementer for at programmet skal lykkes med sin ambisiøse målsetting. Samtidig har vi pekt på at programmet trolig ikke treffer helt når det gjelder det faglige nivået på enkelte områder og at det er noe å gå på når det gjelder tilpasning av opplegget til tjenestenes behov. Avveining mellom det å tilby et program som skal være likt for hele landet, og det å hensynta den enkelte tjenestes behov for utvikling, er krevende. Denne utfordringen er forsterket ved at programmet nå også har innlemmet store og mer spesialiserte tjenester i programmet.

For at programmet skal oppnå sine mål, forutsetter det også at tjenestene som har deltatt lykkes med å ta med seg kunnskap og erfaring fra deltakelsen over i sin arbeidshverdag. Dette er forhold som i hovedsak ligger utenfor programmets kontroll. En form for oppfølging av spesielt barnevernledere i etterkant av programgjennomføring og oppfølgingssamlingen, kan være et tiltak for å fremme bruk av den nye kunnskapen i arbeidshverdagen. Samtidig vil slik oppfølging kunne være krevende å gjennomføre ressursmessig og må vektes mot andre behov. Vi har gjennom evalueringen allerede fått et inntrykk av at tjenestestøtteprogrammet har etablert noen kontakter mellom tjenester og prosessledere (og dermed indirekte kompetansesentrene) som uansett kan legge til rette for at barnevernledere søker råd og veiledning ved behov.

Vår vurdering er også at det er viktig å se tjenestestøtteprogrammet i sammenheng med de

andre tiltakene i kompetansestrategiene. Basert på intervjuer som er gjennomført med barnevernledere og Statsforvaltere er det flere som viser til at tiltakene bør sees i sammenheng og at de forsterker hverandre (se også kapittel 4.7 om bærekraft).

Som vist også i første statusmåling fra denne evalueringen, er en styrke i programmet at det er et lærende program med vekt på utvikling og forbedring. I forbindelse med koronapandemien har programmet vært nødt til å gjøre betydelige tilpasninger i gjennomføringen, både når det gjelder utsettelse av samlinger og arbeidsform med bruk av digitale og dels fysiske samlinger. Resultatene i denne underveisrapporten indikerer at dette trolig har påvirket gjennomføringen og brukereffektene negativt, selv om det er viktig å understreke at hovedbildet fortsatt er at deltakerne vurderer gjennomføring og effekter av programmet relativt positivt.

Mange av kriteriene for måloppnåelse i tjenestestøtteprogrammet handler om ønskede langtidseffekter i tjenestene og effekter for brukerne. Flere av målene kan ikke nås umiddelbart etter deltakelse i tjenestestøtteprogrammet, men eventuelt etter en lengre periode med utviklingsarbeid.

Tjenestestøtteprogrammet kan legge et grunnlag for et varig utviklingsarbeid. 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 fortsatt at en helt sentral utfordring for at programmet skal nå sine mål på lang sikt, er at det 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.

4.6 Relevans

I likhet med statusmålingen i 2019 bekrefter denne målingen at tjenestestøtteprogrammet i all hovedsak oppleves som et nyttig og relevant program, både for de som jobber med utvikling og ledelse av tjenestestøtteprogrammet, deltakerne i programmet og representanter fra statsforvalterne som er tett på programmet. Det blir trukket frem som viktig å jobbe bredt med forbedringsarbeid for hele tjenester. Men dette blir samtidig også fremhevet som krevende. Som nevnt i tidligere kapitler reises spørsmål om innretningen på programmet er godt nok tilpasset store tjenester som har en spesialistorganisering. Vi oppfatter at programmet primært har vært utviklet for å treffe små, og til dels sårbare tjenester, og derfor ikke treffer de store tjenestene like godt.

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, selv om det pekes på at det faglige innretningen bør bli bedre tilpasset tjenestenes kompetansenivå.

4.7 Bærekraft

Tjenestestøtteprogrammet oppleves som nevnt over i hovedsak som et relevant program, med ambisiøse mål for endringsarbeidet i tjenestene. Det er et arbeidskrevende program for tjenestene med deltakelse på samlinger og med for- og etterarbeid, og dette kan være utfordrende i en presset arbeidshverdag. Inntrykket fra denne undersøkelsen er imidlertid at dette er håndterbart for tjenestene, forutsatt at de får tilstrekkelig lang tid til å planlegge deltakelsen på programmet.

Ved målingen i 2019 ble det pekt på at gjennomføringen av programmet, på mellom 3-5 måneder, kunne være for knapp til å legge et tilstrekkelig godt grunnlag for et varig arbeid med endring. Som vist i denne målingen har dette ikke vært en problemstilling, heller tvert om. Utfordringen denne gangen, pga. koronapandemien, er at programmet har blitt gjennomført over for lang tid, og har mistet momentum i gjennomføringen og også for utviklingsarbeidet i tjenestene. Programmet har til dels blitt opplevd som et sett med enkeltstående samlinger, mer enn et helhetlig program.

Når vi skal vurdere bærekraften i programmet, er det viktig å få et inntrykk av om tjenester som tidligere har gått på programmet har hatt varige effekter av å delta. For å få indikasjoner på dette, har vi intervjuet Statsforvaltere om hvilke erfaringer de har gjort seg med tjenester som deltok på tjenestestøtteprogrammet 2018/2019, og barnevernledere som deltok på programmet i 2019. Statsforvalterne gir i hovedsak positive tilbakemeldinger på bærekraften og effektene i programmet, selv om effekten varierer mellom kommunene.

På den positive siden fremheves at kommuner melder at de har hatt utbytte av programmet og selv opplever å ha hatt varige effekter av programmet. En av Statsforvalterne viser til at de har hatt tilsyn med undersøkelser i barneverntjenester, ser at de som har gjennomført programmet har brukt det de har lært aktivt inn i måten å jobbe på, og mener at dette kanskje er det tiltaket i kompetansesatsingen som de ser størst effekt av. Det vises eksempelvis til bruk av «trekanten» og at undersøkelsesarbeidet er blitt innrettet mer systematisk. Det pekes også på effekter som styrket samarbeid, at man har lært ting som brukes i hverdagen, og at ansatte lærer av

hverandre. Det pekes også på positive synergier med andre tiltak, som eksempelvis læringsnettverk.

På den annen side viser også Statsforvalterne til kommuner som ikke synes å ha varige effekter av programmet. Et eksempel er en kommune der alle som deltok på programmet har sluttet, og man ikke har klart å lage strukturer som gjør at kompetansen blir værende i tjenesten. Et annet eksempel er at enkelte kommuner har oppfattet programmet å være for grunnleggende og det var litt uklart hva som var formålet med programmet. Det ble opplevd som positivt at en kommune som var med på piloten og som ikke var fornøyd med denne, fikk anledning til å delta på et seinere program og erfarte da at programmet var veldig nyttig. En av statsforvalterne reiser spørsmål ved kost-/nyttens av at alle i en tjeneste deltar på programmet. Det vises videre til viktigheten av å se synergiene mellom flere av tiltakene i strategien i sammenheng da tiltakene forsterker hverandre positivt. Det må imidlertid gjøres en konkret vurdering av rekkefølge, tidspunkt og kapasitet for tjenestene til å delta på ulike tiltakene.

Alle barnevernlederne vi snakket med og som deltok på programmet i 2019 mener de har hatt varig effekt av programmet, men i noe varierende grad. Kommunene legger, i likhet med statsforvalterne, særlig vekt på bedre systematikk i undersøkelsesarbeidet og at bruken av «trekanten» har vært viktig. Andre eksempler som gis er at tjenesten har mer fokus på barnet i sentrum, fått bedre og mer konkrete tiltaksplaner, mer fokus på systematikk på hvordan man tar beslutninger og på hvilket grunnlag, større bevissthet rundt egen rolle, har utviklet et felles språk og begreper, og jobbet mye med barns medvirkningsprosesser. En barnevernleder nevner også at programmet har hatt effekt mer generelt på hvordan tjenesten driver utviklingsarbeid, men sier samtidig at videreutdanningen i ledelse trolig har hatt større effekt for betydningen av akkurat dette.

Når det gjelder om det kunne vært gjort andre grep for å få enda større nytte/effekt av programmet er informantene usikre på dette, men peker på at dette primært er et ansvar for barnevernlederne å ta videre. Utfordring er at hverdagen og driften tar mye oppmerksomhet, utviklingsarbeid krever at man får jobbet sammenhengende, gjerne over flere dager og på samlinger sammen, og dette er det vanskelig å få prioritert tid til (særlig under koronapandemien). Ellers pekes det på viktigheten av forankring hos kommuneledelsen og at statsforvalteren er engasjert, enkelte forbedringer i programmet og enda bedre oppfølging etter endt program.

På spørsmål om tjenestestøtteprogrammet har satt tjenesten bedre i stand til å ta ansvar for å gjennomføre den nye barnevernsreformen er informantene

usikre. På den ene siden pekes det på at barnevernsreformen handler om hele oppvekstsektoren inkludert fosterhjem, og følgelig har et annet fokus enn tjenestestøtteprogrammet. På den andre siden pekes det på at tjenestene har fått verktøy som også kan være relevante i arbeidet med reformen. En annen effekt er at tjenestene er blitt kjent med nye tjenester. Dette er nettverk som kan være nyttig i arbeidet med barnevernsreformen.

Et annet moment som har betydning for bærekraften av programmet er hvordan den kompetansen som opparbeides av sentrene, men også i Bufdir og hos statsforvalterne, blir tatt vare på og videreutviklet etter at satsingen i 2024 er over. I forrige statusmåling i evalueringen av tjenestestøtteprogrammet pekte vi på risikoen som ligger i at programmet er organisert som et prosjekt litt på siden av kjernevirksomheten i kompetansesentrene. Som vist 4.3.2 har organiseringen av programmet funnet en god form. Samarbeidet fungerer i all hovedsak godt, og det oppleves å være tett og god kontakt mellom sentrene, og koordinering, samhandling og erfaringsutveksling fungerer godt. I prosarapporten 2022 framgår det at det arbeides med hvordan programmet kan videreføres og organiseres etter 2024, og det pekes på flere grep som bør gjøres. Det vises blant annet til at bærekraften kan ivaretas ved at tjenestestøtteprogrammet gis som et fast oppdrag i sentrenes årlige tilskuddsbrev etter 2024 og at de ulike satsingene i Bufdir må sees i sammenheng. Videre vises til at sentrenes bidrag til implementering av barnevernsreformen kan kobles til den mangeårige satsingen på Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) og Bedre Tverrsektorielt Samarbeid (BTS) i regi av Bufdir og Helsedirektoratet, som arbeider med felles forpliktende innsats overfor barn og unge i risiko på tvers av tjenester for barn og unge. Ifølge prosarapporten har kjernegruppen laget en plan for hvordan det skal arbeides med bærekraft framover.

Oppsummert er vår vurdering at vi har indikasjoner på at programmet har varige effekter for en del av tjenestene. Varige effekter handler blant annet om bedre systematikk i undersøkelsesarbeidet, bruk av felles verktøy og mer kontakt med andre tjenester. I tjenester der det har vært stor utskifting av personale og leder er trolig den varige effekten liten. Vår vurdering er også at det er viktig å se de ulike tiltakene i kompetansestrategien i sammenheng når det gjelder bærekraften i kompetansesatsingen. Flere av våre informanter peker på at tiltakene forsterker hverandre på en positiv måte.

Når det gjelder hvordan programmet kan ivaretas etter 2024, og hvordan den kompetansen som er opparbeidet hos sentrene, Bufdir og statsforvalterne kan tas vare på, videreutvikles og brukes i andre sammenhenger, så er vårt inntrykk at ledelsen av

tjenestestøtteprogrammet er i gang med å vurdere hvordan dette kan gjøres.

4.8 Oppsummering og videre anbefaling

Tjenestestøtteprogrammet fremheves som et nyttig og relevant program, både av de som jobber med programmet, og av de som deltar.

Rekrutteringen av tjenester til programmet har vært i tråd med måltall for 2020 og de foregående årene. I 2020 har det deltatt totalt 23 tjenester fordelt på 46 kommuner og 9 klynger, og med totalt 418 deltakere. I perioden 2017-2020 har totalt 146 tjenester deltatt i programmet med totalt 1 394 ansatte. Deltaker-tjenestene har vært geografisk spredt over hele landet. Det er små tjenester som har fått tilbudet først, samt noen større tjenester. Dersom tilbudet også skal omfatte resterende, store tjenester krever dette en betydelig oppskalering og tilpasning av programmet. Bufdir vurderer derfor ikke lenger målet om at alle kommuner skal gjennomføre programmet innenfor strategiperioden som realistisk.

Gjennomføringen for 2020-kullet ble annerledes enn de tidligere kullene på grunn av koronapandemien. Programmet er lagt opp til at det skal gjennomføres over en periode på tre til fem måneder. På grunn av koronapandemien har gjennomføringen strukket seg over mye lengere tid. De siste klyngene avsluttet i februar 2022. På grunn av koronapandemien har det også vært nødvendig å tilpasse arbeidsformene i gjennomføringen av programmet ved at samlingene dels har vært gjennomført digitalt og dels fysisk.

Resultatene i denne statusmålingen viser likevel hva som er styrkene i programmet og hva det er viktig at programmet tar tak i videre.

Programmet fremstår fortsatt som et dynamisk program i den forstand at det underveis jobbes systematisk med forbedring og utvikling av programmet med utgangspunkt i tilbakemeldinger og evalueringer. Koronapandemien har i tillegg krevd særskilte tilpasninger når det gjelder framdrift og arbeidsformer.

De viktigste lærings- og oppfølingspunkter fra denne statusmålingen er:

- Vi oppfatter at informasjon og kommunikasjon til deltakerne i programmet i hovedsak fungerer godt, men vil understreke viktigheten av dette arbeidet fortsatt prioriteres for å sikre at ledere og medarbeidere har god kjennskap til målet med, innhold og hva som kreves for å delta i programmet. Dette er viktig for å få god effekt av tiltaket. Ansvar for informasjon og

kommunikasjon har både ledere av tjenesten og de øvrige sentrale aktørene i programmet, jf. også kommunikasjonsplan som er utarbeidet for programmet. Vi vil spesielt peke på de gode erfaringene med formøter med lederne og medarbeidere før programstart, og at dette er et tiltak som videreføres.

- Utfordringer knyttet til at det faglige nivået ikke fullt ut treffer var en tilbakemelding i forrige statusmåling, og bekreftes ytterligere i denne statusmålingen. Det er store variasjoner både internt i tjenestene og på tvers av tjenester når det gjelder kompetansenivå, og det kan være krevende å treffe nivået for alle. Denne utfordringen forsterkes trolig når stadig flere store tjenester skal delta. Likeledes kan det bli en større utfordring å få satt sammen klynger av tjenester som vil ha utbytte av å være sammen. Vårt inntrykk er likevel at det er behov for å se nærmere på om det faglige nivået på de kunnskapsbaserte temaene ivaretas godt nok.
- Utfordringen knyttet til balansen mellom standardisering og lokal tilpasning bekreftes også i denne målingen, og er som nevnt over trolig forsterket ved at det nå er flere større tjenester som deltar i programmet. Om tjenestene er organisert etter en generalistmodell («alle skal kunne alt») eller en mer spesialistorganisert modell kan også ha betydning for hva tjenestene trenger. Programmet bør ha oppmerksomhet på hvordan denne type forskjeller kan hensyntas i gjennomføringen framover. Vi reiser spørsmålet om tjenestene i større grad bør kunne prioritere mellom faglige temaer som de heller kan gå mer i dybden på, istedenfor at «alle må gjennom alt». Dette vil kunne gjøre programmet mer relevant for den enkelte tjeneste, men på den annen side gjøre det enda mer krevende å sette sammen gode klynger. Når det gjelder store tjenester kan det imidlertid være mindre relevant å sette disse sammen med andre tjenester i klynger, da de er store nok i seg selv til å forsvare et eget program. Behovet for å styrke samhandlingen på tvers av enheter i store tjenester kan være et selvstendig poeng.
- Denne statusmålingen bekrefter også inntrykk fra forrige statusmåling om at programmet er godt forankret i barnevernledelsen i deltaker-tjenestene. En sterk og stabil ledelse i tjenesten som kan drive utviklingsarbeidet er en forutsetning for å lykkes med å få til et mer systematisk utviklingsarbeid. Når det gjelder forankringen i kommuneledelsen i deltaker-tjenestene er den jevnt over ikke like god, og det er fortsatt behov for at programmet bør jobbe sammen med tjenestene for å sikre at programmet er godt forstått og forankret i kommuneledelsene. Statsforvalterne kan muligens i enda større grad bidra i dette forankringsarbeidet. En velfungerende barneverntjeneste er kommunens ansvar, og god forankring i kommuneledelsen vil gi viktig drahjelp til prioriteringer og vektlegging av langsiktig utviklingsarbeid.
- Koronapandemien har gitt verdifulle erfaringer når det gjelder å gjennomføre programmet med en kombinasjon av digitale samlinger og fysiske samlinger. Erfaringene viser at fysiske samlinger er den klart foretrukne arbeidsformen både blant deltakere og prosessledere. Tjenestestøtteprogrammet vektlegger det prosessuelle og relasjonelle, det arbeides mye i grupper. Verdien av det uformelle samværet ved at man reiser bort sammen, og mulighetene for å bli bedre kjent med andre tjenester er forhold som begrunner behovet for fysiske samlinger. Digitale samlinger kan være et supplement når det gjelder bidrag av mer forelesningskarakter og informasjonsutveksling.
- Vi har indikasjoner på at tjenester som har deltatt på programmet i 2019 har hatt varige effekter i en del kommuner ved at programmet har bidratt til bedre systematikk i undersøkelsesarbeidet, og at til bruk av felles verktøy. Samtidig viser denne statusmålingen i likhet med den forrige, at implementering og oppfølging i etterkant av programmet er helt vesentlig for å bidra til varige effekter i tjenestene. Vi mener programmet bør vurdere hvordan tjenestene kan følges opp og støttes ytterligere på en ressurs-effektiv måte i implementering og videreutvikling av tiltakene fra programperioden. Denne oppfølgingen kan også sees i sammenheng med oppfølging av tjenester som har gjennomført andre tiltak i programmet.
- Som vi pekte på i forrige statusmåling er tjenestestøtteprogrammet 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 vurderer det som positivt at tjenestestøtteprogrammet og kompetansesentrene har startet arbeidet med hvordan kompetansen som er opparbeidet i programmet skal ivaretas etter at strategiperioden er over i god tid før 2024. Dette vil kunne gi viktige innspill til oppdraget Bufdir har fått i tildelingsbrevet om å vurdere fremtidig innretning på kompetansesatsingen.
- Bufdir vurderer ikke lenger målet om at tjenestestøtteprogrammet skal tilbys alle kommunene som realistisk. Vår vurdering er at tjenestestøtteprogrammet er et kostnadskrevende program. Programmet ble opprinnelig utviklet for mindre tjenester, men har også vist seg egnet for større tjenester. Dette skyldes blant annet at

ledelsen av programmet har evnet å lære av erfaringer og tilbakemeldinger og gjort fortløpende justeringer av programmet. I vurderingen av om programmet kan gjennomføres på en mer kostnadsbesparende måte, bør det også gjøres en kost-nytte vurdering av av hvor viktig det er at

tjenestene gjennomfører tjenesteprogrammet etter samme lestjff. også vurderingene over om at større/store tjenester vil kunne ha andre behov som krever betydelige tilpasninger av programmet.

5. 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 i barneverntjenesten. Tiltaket er omfattende og forbeholdes kommuner med stort behov. Etter veiledningsperioden i pulje 1 og midtveis i pulje 2, er kommunene godt fornøyd med tiltaket. Veiledningen ser ut til å bidra til ønskede effekter og måloppnåelse i flere av kommunene, mens effekten har vært liten eller fraværende i enkeltkommuner.

5.1 Innledning og leserveiledning

Første pulje med veiledningsteam besto av 13 kommuner i fem fylker, som gjennomførte veiledningsperioden fra 2018 til 2020. Disse omtales som pulje 1 i denne rapporten. I 2020 har 19 nye kommuner i ni fylker startet sin veiledningsperiode på 2 år. Vi omtaler disse som pulje 2.

I denne rapporten fokuserer vi på utviklingen i andre halvdel av veiledningsperioden for pulje 1, som i løpet av 2020 har blitt ferdig med veiledningsperioden, og på hvordan det har gått med pulje 2 så langt. Pulje 2 er omtrent midtveis i sin periode når denne rapporten skrives.

Statusmålingen er basert på informasjonsinnsamling våren 2021 (se kapittel 1.4).

Vi har evaluert tiltaket gjennom fem overordnede evalueringskriterier; implementering, effekt, måloppnåelse, relevans og bærekraft. Kapittelet er strukturert etter disse fem evalueringskriteriene, og er inndelt i følgende underkapitler:

- Kapittel 5.2 gir en kort beskrivelse av tiltaket og oppsummering av funn fra første statusmåling
- Kapittel 5.3 presenterer vurdering av implementering
- Kapittel 5.4 presenterer vurdering av effekter
- Kapittel 5.5 presenterer vurdering av måloppnåelse
- Kapittel 5.6 presenterer vurdering av relevans
- Kapittel 5.7 presenterer vurdering av bærekraft
- I kapittel 5.8 oppsummeres funnene og våre videre anbefalinger for tiltaket

5.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling

5.2.1 Om tiltaket

Veiledningsteam er et frivillig tilbud til kommuner der det av ulike årsaker er eller kan være fare for svikt i barneverntjenestens tjenestetilbud. Tiltaket innebærer at to veiledere jobber sammen i et veilederpar for å bistå kommunens administrative ledelse og barnevernledelsen med barnevernfaglig og ledelsesfaglig støtte. Veilederne har barnevernfaglig og ledelsesfaglig kompetanse og bakgrunn fra kommune- eller barnevernledelse.

Veilederne bistår med å identifisere utfordringer og behov for endringer, mål for endringsarbeidet, og støtter kommune- og barnevernledelsen i å utvikle praksis for å oppnå bedre resultater. Formålet er å bidra til kompetanseheving som setter kommuneledelsen og barnevernleder i stand til å drive utviklingsarbeid og til å takle utfordringer. Tiltaket har to overordnede mål:

- 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

Veiledningsperioden er på to år, med et langsiktig utviklingsperspektiv utover denne perioden. For hvert utviklingsområde veiledningen fokuserer på, skal det formuleres egne mål og utarbeides en utviklingsplan.

Buudir inngår avtaler med kommunene som deltar. Forut for dette har statsforvalterne ansvar for å identifisere og foreslå aktuelle kommuner til Buudir som prioriterer kommuner til tiltaket. Buudir har gitt RKBU Midt-Norge ansvaret for gjennomføring av tiltaket, herunder organisering, rekruttering, opplæring og oppfølging av veilederne. Veilederne mottar meta-veiledning fra metaveiledere tilknyttet Senter for ledelse, i fagsamlinger og individuelt i veilederparene. RKBU Midt-Norge har også ansvar for faglig innhold på samlinger i regi av direktoratet.

5.2.2 Funn fra første statusmåling

I statusrapporten som ble levert Buudir høsten 2019 konkluderte vi med at de fleste kommunene i pulje 1 hadde kommet godt i gang med utviklingsarbeidet midtveis i veiledningsperioden. Veiledningsteam fremstod som et egnet tiltak for å tydeliggjøre og ta fatt i utfordringene i kommuner der det var fare for svikt i barneverntjenestens arbeid og tjenestetilbud. Tiltaket er fleksibelt og kan tilpasses utfordringsbildet,

mål og utviklingsarbeidet i den enkelte kommune og barneverntjeneste.

I flere kommuner ble imidlertid implementeringen av tiltaket hindret av til dels gjentatte utskiftninger i barnevern- og kommuneledelsen. Manglende stabilitet blant nøkkelpersoner og i noen tjenester og kommuner også svak motivasjon for deltakelse i tiltaket, stilte noen av veiledningsteamene overfor store utfordringer.

Vi oppsummerte følgende anbefalinger for det videre arbeidet med veiledningsteam i vår første rapport:

- Vi foreslo at Bufdir kunne overlate mer av de operative rollene i tiltaket til RKBU Midt-Norge. Dette kunne gi en mer tydelig rollefordeling mellom Bufdir og kompetansesenteret, gi fagmiljøet økt innflytelse over tiltakets innretning og bidra til en mer effektiv gjennomføring.
- Vi påpekte at det er viktig at veiledningsteam treffer kommuner og barneverntjenester med størst behov. Samtidig er det viktig at kommunene og tjenestene er i stand til å nyttiggjøre seg tiltaket. Statsforvalterne bør ha klare kriterier for

hvilke kommuner som anbefales, og deres vurderinger og begrunnelser bør formidles til kommunene i forkant. Kommune- og barnevernledelsen i de kommunene som velges ut bør være motiverte for deltakelse før oppstart.

- Vi kommenterte også at statsforvalterne hadde hatt en relativt tilbaketrukket rolle i pulje 1 frem til midtveis i veiledningsperioden. Vi anbefalte at de burde være tettere på kommunene, i og med at disse er vurdert til å ha særskilte behov. Dette innebar ikke at statsforvaltere aktivt skulle delta i veiledningsprosessen, men at de bør ha kjennskap til utviklingsarbeidet og være en aktiv støttespiller for kommunene.

5.3 Implementering

I vurderingen av implementering ser vi nærmere på rekrutteringen av kommuner til deltakelse på veiledningsteam, gjennomføringen av tiltaket, organisatoriske hindre og drivere for gjennomføringen, og kostnader. Tabell 5-1 viser indikatorene for implementering.

Tabell 5-1: Indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	• Prioritering og rekruttering av kommuner • Rekruttering og sammensetning av veilederteam
	Gjennomføring	• Informasjon og kommunikasjon fra Bufdir • Fellessamlinger • Deltakelse og tidsbruk på veiledningsmøter • Opplegget for veiledningsmøtene og bruk av digitale møter • Kontakt mellom samlinger • Utviklingsmål og endrings- og utviklingstiltak • Tiltakets varighet • Fagsamlinger for veiledere og metoder i veiledningen • Metaveiledning • RKBU Midt-Norge og Bufdir sine roller i gjennomføringen • Statsforvalterens rolle i gjennomføringen
	Kostnader	• Kostnader for Bufdir • Midler til RKBU Midt-Norge og til godtgjørelse til veiledere
	Organisatoriske drivere og hindre	• Statsforvalterens forslag til tjenester • Veiledernes rolle • Kommune- og barnevernledelsens rolle • Tjenester og kommuner med ledelses-, samarbeids- og personalproblemer

5.3.1 Rekruttering

Prioritering og rekruttering av kommuner

I pulje 2 deltar 19 barneverntjenester på veiledningsteam, som til sammen dekker 42 kommuner. Det har vært en prioritering fra Bufdirs side å rekruttere

interkommunale barneverntjenester i denne puljen. Ti av de 19 barneverntjenestene er interkommunale tjenester, og disse tjenestene omfatter fra to til seks kommuner. Vår vurdering er at de fleste tjenestene og (verts)kommunene er motiverte for deltakelse.

I pulje 1 etterlyste veiledere en bredere begrunnelse fra statsforvalterne for utvalg av kommuner, spesielt når det ikke bare er svake tall som kan leses ut av tilgjengelig statistikk som ligger til grunn for anbefalingen. Begrunnelsen er et viktig arbeidsgrunnlag for veilederne før deres første møte med kommunen og barneverntjenesten. Statsforvalteren burde ha kjennskap til underliggende problemer som blant annet kan være knyttet til rutiner, systemer og samarbeid innad i barneverntjenesten, og mellom barnevernet og kommuneledelsen. Dette er viktige problemstillinger for veiledningsprosessen, og bør beskrives i statsforvalterens begrunnelse.

I pulje 1 opplevde flere veiledere det som utfordrende at kommunen var lite motivert før oppstart. Veilederne måtte da bruke mye tid i oppstarten på å finne ut av hvilke utfordringer kommunen hadde, og med bakgrunn i dette motivere kommunen. I noen svært få kommuner klarte man ikke å sikre en felles forståelse av utfordringsbildet i løpet av veiledningsperioden på to år. I slike tilfeller vil ofte tiltakene som iverksettes som følge av veiledningen ikke svare på de grunnleggende problemstillingene. Veilederne har i disse tilfellene hatt lite mulighet til å bedre situasjonen. Svak motivasjon til å delta på tiltaket fra barnevern- og kommuneledelsen, og dårlig samarbeid mellom disse, kan gjøre at det mangler på vilje til å se, bli enige om og arbeide sammen for å bote på utfordringene.

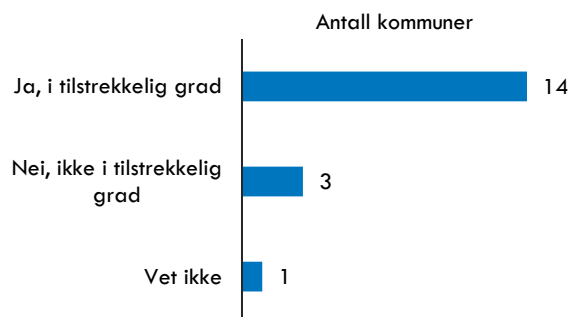
For pulje 2 har vi fått tilgang til veilederparenes svar på en spørreundersøkelse gjennomført av RKBU Midt-Norge, utformet i samarbeid med oss. Veilederpar fra 18 av 19 tjenester i puljen har svart på denne undersøkelsen. Undersøkelsen omhandlet hva som skjedde fra oppstart til utgang av 2020.

Det er store forskjeller i hvor mye og hva slags kontakt veilederne hadde med tjenestene og kommunene i denne perioden, og rimeligvis da også hvor langt de hadde kommet med å få på plass et godt utfordringsbilde. Veilederne til åtte av 19 barneverntjenestene har svart at kommunen er enige i begrunnelsen statsforvalter la til grunn for å foreslå dem til tiltaket. Veilederne til fire av barneverntjenestene svarer at kommunene virker å være uenige i eller ikke forstå begrunnelsen. For seks av tjenestene kan vi ikke si om kommunen er innforstått med og kjenner seg igjen i statsforvalterens begrunnelse, fordi begrunnelsene er kortfattede og lite konkrete, med henvisning til lovbrudd og manglende oppfølging av lovpålagte oppgaver, uten at dette konkretiseres nærmere.

Vi har i tillegg fått tilgang til kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir våren 2021. Figur 5-1 viser at de aller fleste kommunene (målt som antall barneverntjenester) mener de har hatt tilstrekkelig kontakt med statsforvalteren om

veiledningsteam før de fikk invitasjon til å delta på tiltaket, selv om noen kommuner mener at de har hatt for lite kontakt.

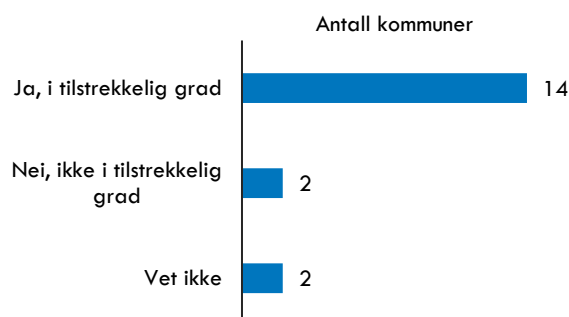
Figur 5-1: Har dere hatt kontakt med statsforvalter om veiledningsteam før dere fikk invitasjon til å delta på tiltaket? (Pulje 2, N=18)



Kilde: kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir, pulje 2

De aller fleste kommunene i pulje 2 svarer også at de mener statsforvalteren har formidlet begrunnelsen for at kommunen er tilbudt veiledning i tilstrekkelig grad, selv om det også her er enkelte kommuner som mener at dette ikke er tilfelle (se Figur 5-2).

Figur 5-2: Har statsforvalteren formidlet begrunnelsen for at kommunen er tilbudt veiledning? (Pulje 2, N=18)



Kilde: kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir, pulje 2

I pulje 2 er kommunenes egne midtveisrapporteringer til Bufdir skrevet noen måneder etter at spørreundersøkelsen rettet mot veilederne ble gjennomført av RKBU Midt-Norge. Resultatene kan derfor tyde på at det i løpet av våren 2021 ble ryddet unna noen utfordringer når det gjelder å motivere kommuner og barneverntjenester til tiltaket.

Vårt samlede inntrykk er at statsforvalternes begrunnelser for valg av kommuner og kommunikasjonen med kommunene før oppstart virker å ha blitt bedre for pulje 2 sammenlignet med pulje 1. Flere kommuner virker å være enige i begrunnelsen, og de er kjent med den på forhånd. Veiledningsteam kan ha

fått et bedre rykte, og flere statsforvalterne har antagelig fått bedre kjennskap til tiltaket og kommunisert tydeligere ut mot kommunene. Dette er viktig for at tiltaket skal oppleves som et tilbud kommunen kan ha nytte av, og ikke som noe som er påtvunget utenfra eller en «straff for at vi skårer dårlig på monitordata» (slik det opplevdes for enkelte kommuner i pulje 1).

Kommunene er i hovedsak motiverte for å delta på veiledningsteam. I pulje 2 finner vi likevel, som i pulje 1, eksempler på at motivasjon og engasjement må jobbes med, særlig dersom det ikke er en felles forståelse om utfordringer og statsforvalterens begrunnelse. Det varierer hvorvidt det er kommuneleder eller barnevernleder som i utgangspunktet ikke er motivert, og i noen kommuner mangler motivasjonen i utgangspunktet hos alle aktører i kommunen. I en av barneverntjenestene er det øverste kommuneledelse (kommunedirektør) som har vært en pådriver for barneverntjenestens deltakelse på tiltaket, uten at kommunalsjef eller barnevernleder kjenner seg igjen i begrunnelsen. Denne tjenesten er nå likevel innstilt på å ta imot veiledning for å utforme et ufordrings- og målbilde for barneverntjenesten. I en annen kommune er kommuneledelsen motivert, mens barnevernleder tilsynelatende ikke ser behovet for veiledningen. I en tredje kommune opplevde veilederne at motivasjonen i selve barneverntjenesten manglet, og arbeidet med å formulere et målbilde møtte derfor motstand.

I pulje 2 deltar flere interkommunale tjenester enn i pulje 1. Engasjementet og motivasjonen til kommuner med en barneverntjeneste som drives av en annen vertskommune, er varierende. En av kommunene som ikke er vertskommune er svært engasjert og fungerer som en pådriver for arbeidet med veiledningsteam inn mot vertskommunen. Andre kommuner inntar en posisjon som i større grad innebærer at vertskommunen styrer arbeidet med barneverntjenesten generelt, og dermed også for veiledningsteam. Dette gjør at involveringen blir mer varierende, uformell og sporadisk.

På bakgrunn av funnene etter avslutningen av pulje 1 og midtveis i pulje 2, er vår samlede vurdering av prioritering og rekruttering av kommuner følgende:

- Vi mener fortsatt at statsforvalteren bør kartlegge utfordringene i kommunene i forkant av utvelgelsen, og at kommunene som velges ut bør motta en begrunnelse for valget, som også beskriver hvilke utfordringer statsforvalteren mener at kommunen bør jobbe med. Helst bør kommunikasjonen mellom statsforvalter, kommune- og barnevernledelsen føre til at kommune- og barnevernledelsen er motivert for tiltaket i forkant.
- Når statsforvalterne utarbeider forslag til kommuner som kan ha nytte av tiltaket, bør blant annet stabilitet i kommuneledelse og barneverntjenesten vurderes. Spesielt i små og sårbare kommuner kan utskifting av sentrale medarbeidere (f.eks. barnevernleder, kommunalsjef eller kommunedirektør) gjøre at veiledningsprosessen må startes på nytt igjen. Dette kan føre til at utbyttet av veiledningen etter to år blir begrenset. Vi har imidlertid også sett eksempler der nye, motiverte og engasjerte ledere i barnevernet og kommuneledelsen har kommet inn underveis og evnet å nyttiggjøre seg av veiledningen på en svært god måte.

Rekruttering av veiledere og sammensetning av veilederteam

Kommunene i pulje 2 er godt fornøyde med veilederens kompetanse og praktiske erfaring. Veiledere med erfaring fra kommunalt barnevern, for eksempel som barnevernleder, oppfattes som troverdige og lykkes godt med veiledningen. Det har også vært en verdi og et suksesskriterium at veilederne har ulik kompetanse, hvorav én av dem har solid bakgrunn fra barneverntjenesten og den andre har god ledelseskompetanse, spesielt fra ledelse i kommunesektoren. Sammensetningen av veileder-teamene ser ut til å ha fungert godt, der veilederne har supplert hverandre og har spilt på hverandres kompetanse. Dette er tilsvarende det vi fant i midtveisvurderingen for pulje 1.

I pulje 2 har flere trukket frem at det er viktig at veilederne har de rette personlige egenskapene og kompetansen. Dette gjelder evnen til å tørre å gripe fatt i utfordringene i kommunen, stille krav til kommunene i veiledningsprosessen, utfordre «etablerte sannheter» og bidra til at deltakerne i veiledningen er åpne og engasjerte. Rekrutteringen av veiledere må ta hensyn til disse ferdighetene, samtidig som tiltaket også avhenger av at veilederne blir drillt i disse ferdighetene gjennom opplæringen. Vårt inntrykk er at veilederne i hovedsak er veldig gode på dette, men samtidig er dette noe de hele tiden må ha fokus på gjennom veiledningen.

5.3.2 Gjennomføring

Informasjon og kommunikasjon fra Bufdir

I pulje 2 er kommunene vi har intervjuet stort sett fornøyde med informasjonen og kommunikasjonen fra Bufdir om tiltaket og om fellessamlingene (se eget avsnitt under). Midtveis i pulje 1 var et av funnene at enkelte veiledere opplevde at barneverntjenesten virket noe uforberedt på første fellessamling. Dette var antagelig på grunn av for lite tid til å sette seg inn i informasjonen fra Bufdir, eller at de ikke hadde fått kommunisert hvorfor statsforvalterne hadde foreslått kommunen. Det er trolig mer kjennskap til tiltaket ute

blant kommunene i 2021, sammenlignet med oppstarten i 2019 for pulje 1.

Fellessamlinger

Underveis i veiledningsperioden inviterer Bufdir kommuneledelsen, barnevernleder og veilederne i kommunene som deltar til totalt tre fellessamlinger:

- Oppstartssamling
- Midtveissamling
- Avsluttende samling

I 2021 ble ansvaret for fellessamlingene overført fra Bufdir til RKBU Midt-Norge. RKBU Midt-Norge har fått ansvaret for teknisk gjennomføring og faglig innhold, og planlegger samlingene i samarbeid med Bufdir. Det er fremdeles Bufdir som inviterer til samlingene, innleder og står for barnevernfaglige innlegg. På fellessamlinger får kommunene informasjon om modeller og metoder som benyttes i veiledningsprosessen. Dette omtales nærmere i eget avsnitt under.

I pulje 2 ble det ikke gjennomført en fysisk oppstartssamling på grunn av pandemien, slik det ble i pulje 1, men i stedet en digital oppstartssamling. Tilbakemeldingene tyder på at et digitalt heldagsopplegg over flere dager både i større og mindre grupper er krevende. Teoribolkene opplevdes som tunge, og samlingen virker å ha fungert mindre hensiktsmessig, sammenlignet med oppstarten i pulje 1. Før oppstartssamlingen i pulje 2 var det fylkesvise digitale møter der statsforvalterne deltok.

Fra kommunene inviterer Bufdir primært administrativ ledelse til oppstartssamling, men informerer om at politisk ledelse også gjerne kan delta. I pulje 2 ba vi tjenestene om å oppgi hvem som deltok på oppstartssamlingen i regi av Bufdir, i forbindelse med midtveisrapporteringer til Bufdir våren 2021. Resultatene viser at:

- I ni av 17 kommuner deltok politisk ledelse
- I to av barneverntjenestene deltok ikke administrativ ledelse
- I de fleste tjenestene deltok én representant fra administrativ ledelse og én fra barneverntjenesten (antagelig barnevernleder, selv om dette ikke ble spurt om eksplisitt)
- I noen tjenester deltok flere representanter, på det meste tre deltakere fra administrativ ledelse (én tjeneste) og fem deltakere fra barneverntjenesten (én tjeneste, ikke den samme)

Resultatene tyder på at det var god deltakelse på oppstartssamlingen fra både kommuneledelsen og barneverntjenestene.

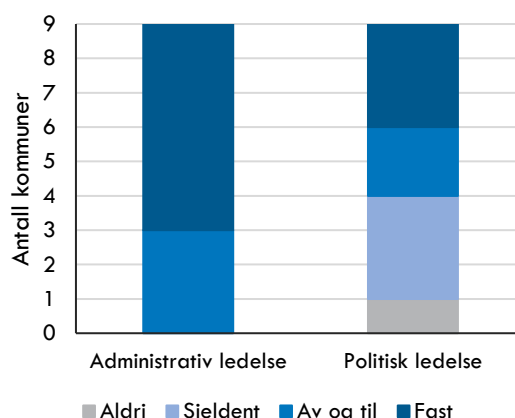
Deltakelse og tidsbruk på veiledningsmøter i pulje 1

I løpet av veiledningsperioden avtaler veilederne møter og annen praktisk tilrettelegging direkte med kommuneledelsen og barnevernleder. Vi har fått tilgang til sluttvurderingene fra kommunene til Bufdir i pulje 1, der vi fikk innarbeidet enkelte spørsmål om deltakelse og tidsbruk. Det er varierende hvor mange kommuner som har fylt ut informasjonen vi etterspurte. Vi oppsummerer det som kan trekkes ut fra sluttvurderingene i det følgende.

Fire kommuner har oppgitt antall veiledningsmøter i 2019 og frem til sluttvurderingen sommeren 2020. I tre av disse ble det gjennomført fire møter, og i den siste ble det gjennomført seks møter.

Videre har ni kommuner i pulje 1 oppgitt hvor ofte administrativ og politisk ledelse deltok på møtene, etter en forhåndsdefinert skala. Figur 5-3 viser at administrativ ledelse var med på møtene fast eller av og til. For politisk ledelse varierte deltakelsen mer. I kommuner hvor politisk ledelse i kommunen var med fast, var også administrativ ledelse fast deltaker.

Figur 5-3: Hvor ofte deltar administrativ og politisk ledelse på møtene i veiledningsteam? (Pulje 1, N=9)



Kilde: Kommunenes sluttvurderinger til Bufdir, pulje 1. Ni av tjenestene i pulje 1 svarte på spørsmålet.

Vi ba også pulje 1 om anslag på tidsbruk til veiledningsmøter og til utviklingsarbeid utenom møtene i 2019 og første halvår 2020, for ulike deltakere. De samme ni kommunene omtalt over, oppga anslag på dette. Anslagene spriker, og er beheftet med usikkerhet. De er oppgitt etter kommunenes beste evne, men vi kan ikke utelukke at kommunene har oppfattet spørsmålet noe ulikt. Anslagene kan også variere etter hvor mange medarbeidere som involveres i veiledningsmøtene og i utviklingsarbeidet. Vi oppsummerer derfor kun hovedtrekkene her.

Svarene viser, ikke overraskende, at barnevernledelsen brukte mest tid på veiledningsmøter,

etterfulgt av administrativ ledelse og deretter andre medarbeidere i barneverntjenesten (oftest teamledere e.l.). Barnevernleder brukte også mest tid til utviklingsarbeid, men også andre medarbeidere i barneverntjenestene brukt en del tid på dette. Politisk ledelse brukte generelt sett lite tid på tiltaket (som forventet).

Deltakelse og tidsbruk på veiledningsmøter i pulje 2

For pulje 2 justerte vi noe på informasjonen som ble innhentet i forbindelse med kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir våren 2021. Vi har fått tilgang til midtveisrapporteringen fra pulje 2. I Figur 5-4 og Figur 5-5 har vi vist noen funn. Antall som har svart på spørsmålene er markert med «N». Antallet varierer, da ikke alle kommuner har fylt ut svar på alle spørsmålene.

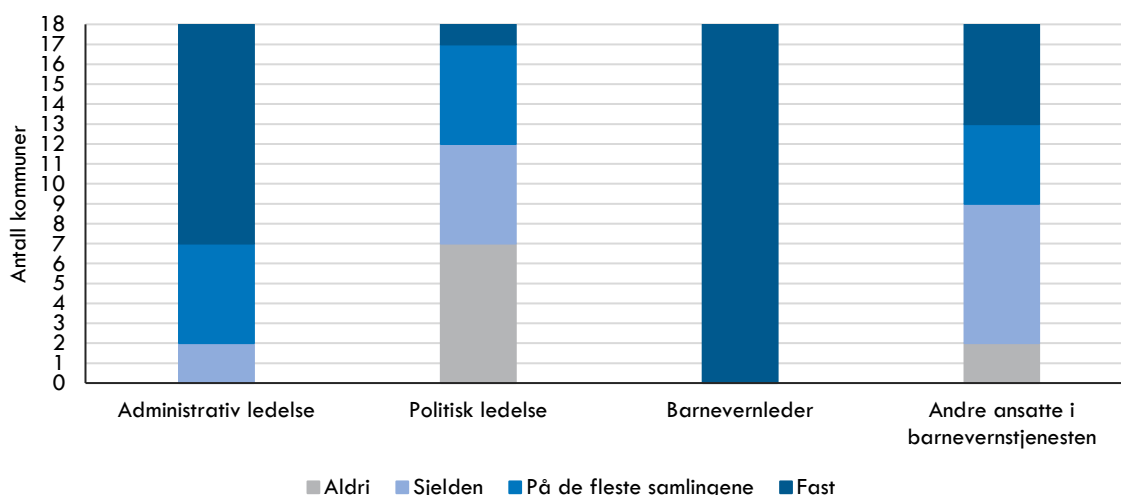
De fleste kommunene i pulje 2 gjennomførte tre eller fire veiledningsmøter i 2020. Noen gjennomførte to

møter, mens enkelte oppgir at de gjennomførte fem til åtte møter. Så langt i 2021 har de fleste gjennomført to til fire møter, mens én kommune oppgir at de har hatt syv møter.

Barnevernlederne i pulje 2 deltar fast på veiledningsmøtene. I om lag halvparten av barneverntjenestene deltar andre medarbeidere (f.eks. teamledere) fast eller på de fleste møtene. Administrativ ledelse deltar stort sett også på de fleste møtene eller fast. Politisk ledelse deltar sjeldent eller aldri i tolv tjenester, og på de fleste møtene eller fast i fem tjenester.

Resultatene for administrativ og politisk ledelse er omtrent som i pulje 1. I pulje 1 stilte vi ikke tilsvarende spørsmål om deltakelsen til barnevernleder og andre medarbeidere i barneverntjenesten.

Figur 5-4: Ulike gruppers deltakelse på veiledningsmøter (Pulje 2, N=18)

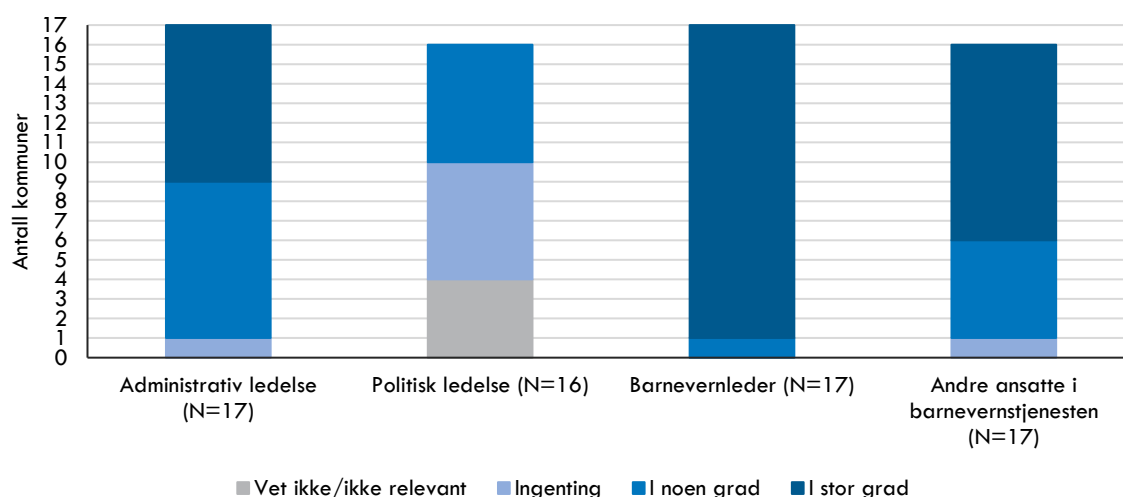


Kilde: Kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir, pulje 2

For pulje 2 ba vi ikke om anslag på hvor mange timer de ulike deltakerne benyttet til veiledningsmøter og utviklingsarbeid, fordi vi forstår at dette er svært vanskelig å anslå presist.

I stedet spurte vi om i hvilken grad de ulike deltakerne har jobbet med utviklingsarbeidet mellom veiledningsmøtene (se Figur 5-5).

Figur 5-5: I hvilken grad deltakerne har jobbet med utviklingsarbeid mellom veiledningsmøtene? (Pulje 2)



Kilde: Tjenestenes midtveisrapporteringer til Bufdir, pulje 2.

Barnevernledere i pulje 2 har i stor grad jobbet med utviklingsarbeidet mellom møtene. Dette reflekterer funnet fra pulje 1 om at barnevernledere er de som bruker mest tid på tiltaket. Andre medarbeidere i barneverntjenestene jobber også med utviklingsarbeid mellom møtene, men noe mindre enn barnevernleder og i én av tjenestene ikke i det hele tatt.

I likhet med pulje 1, varierer det hvor mye medarbeidere i barneverntjenesten utover barnevernleder blir involvert i veiledningsmøtene. Flere veiledere kommenterer at de har hatt et orienteringsmøte med alle medarbeidere ved oppstart. Vårt inntrykk er at dette har vært et positivt grep, og noe som bør gjennomføres i alle tjenester. En av tilbakemeldingene fra veilederne i pulje 1 var nettopp at det er viktig å informere alle medarbeidere i barneverntjenesten om tiltaket tidlig i veiledningsperioden, for å unngå at tiltaket oppfattes som «hemmelig» og truende.

I pulje 2 virker deltakelsen til administrativ ledelse noe mer regelmessig enn på tilsvarende tidspunkt i pulje 1, selv om rapporteringene ikke er fullstendige og antagelig noe usikre. Dette kan delvis skyldes at kjennskapen til tiltaket og forventningen om deltakelse fra kommuneledelsen har blitt styrket over tid.

Politisk ledelse er de som i minst grad er involvert i utviklingsarbeidet, noe som er naturlig, men i flere tjenester er politisk ledelse involvert. Flere svarer også at dette ikke er relevant, hvorav en tjeneste kommenterer at politisk ledelse orienteres om arbeidet i utvalgsmøter.

I pulje 2 er det også stor variasjon mellom de interkommunale tjenestene når det gjelder deltakelse og engasjement fra deltakerkommunene:

- I ett tilfelle kjøper deltakerkommunen tjenesten fra vertskommunen, og ønsker i liten grad å forholde seg til og bli involvert i barneverntjenesten, til tross for at vertskommunen og veilederne har lagt til rette for dette.
- I et annet tilfelle har veiledningsteamet involvert deltakerkommunene. Barnevernleder rapporterer at det har gitt barneverntjenesten økt legitimitet. Uten dette ville det vært fare for at barnevernet splittes opp, og at noen av deltakerkommunene tar det tilbake som en mye mindre tjeneste i egen kommune.
- I et tredje tilfelle var det begrenset motivasjon fra kommuneledelsen i vertskommunen, men veiledningsteamet klarte å engasjere deltakerkommunen som nå fungerer som pådriver i utviklingsarbeidet.

I de fleste tilfeller med interkommunale tjenester er det i hovedsak vertskommunen som «drar lasset». Representanter fra deltakerkommunene blir orientert og informert om tiltaket fra starten, men hvor god forankring dette sikrer i deltakerkommunene er usikkert og antagelig varierende.

Opplegget for veiledningsmøtene og bruk av digitale møter

I tiden før koronapandemien ble veiledningsmøter stort sett gjennomført som fysiske møter med todagerssamlinger annenhver måned. Flere av våre informanter har gitt tilbakemelding om at et standardisert opplegg over to dager ikke nødvendigvis er hensiktsmessig. Det er krevende å legge beslag på barnevernleder og eventuelt andre i barnevernledelsen (for eksempel teamledere) i to dager i strekk. Dette kan medføre at deltakere må gå inn og ut av veiledningen fordi det oppstår hasteroppgaver som må løses. I noen kommuner kan det

være mer hensiktsmessig å redusere omfanget til endagssamlinger etter en innledende periode, med mulighet for kontakt og veiledningssamtaler underveis.

Utgangspunktet for veiledningsteam er seks dagers veiledning per halvår. Det er likevel mulig å finne lokale tilpasninger for organisering av veiledningen, slik at kommunene og veilederne kan avtale en gjennomføring som er mest mulig hensiktsmessig.

Deler av veiledningsperioden til pulje 1, og særlig veiledningsperioden til pulje 2, har vært preget av koronapandemien. De fleste veiledere har likevel kunnet gjennomføre noen fysiske møter høsten 2020. Vår oppfatning er at dette har vært avgjørende for å etablere og starte opp veiledningen i pulje 2. Det ser imidlertid ut til å være store forskjeller. Noen veiledere og kommuner har prioritert fysiske møter, mens andre stort sett har begrenset kontakten til digitale møter. Noen mener at digitale møter fungerer godt. Andre mener at de er lite egnede når veiledningen blant annet dreier seg om temaer med et «konfliktpotensial» og når det er snakk om å motivere kommuneledelsen og barneverntjenesten. Digitale møter gjør det vanskelig for veilederne å observere gruppedynamikken i møtene. Digitale møter gjør det også mulig for deltakere å isolere og skjerme seg på en annen måte enn i fysiske møter, og det blir vanskelig for veilederne å ta tak i eventuelle spenninger internt i barneverntjenesten og mellom barnevern- og kommuneledelsen. I en av kommunene anbefaler veilederne at veiledningsperioden må forlenges fordi de ikke får samme kontakt digitalt som i fysiske møter. Dette begrenser mulighetene til å jobbe konkret og målrettet.

Kontakt mellom veiledningsmøter

I pulje 1 oppga barnevern lederne at de var fornøyde med at veilederne er tilgjengelig som sparringspartnere også mellom samlingene, og at dette er viktig for arbeidet. Ni kommuner har svart på spørsmål i sluttrapporteringen om om hvor hyppig kontakt de har hatt med veiledere mellom møter (2019 og frem til sommeren 2020). Svarene viser at dette varierer, men det vanligste er et par ganger i måneden. Én tjeneste har hatt kontakt 4-5 ganger i måneden, mens en annen aldri har hatt kontakt med veilederne mellom samlinger.

Vi oppfattet at veilederne i stor grad var åpne for kontakt utenom møtene, men at muligheten benyttes i ulik grad. Dette kan skyldes ulike forhold. I flere kommuner er barnevern leder motivert, og barneverntjenesten jobber aktivt mellom møtene.

Engasjementet gjør at de ønsker kontakt med veileder også før neste møte. I noen tilfeller har veiledere da vært behjelpelige med å dele for eksempel maler for rutinebeskrivelser, arbeidsprosesser eller lignende til inspirasjon i arbeidet.

I andre kommuner kan utfordringene og arbeidsoppgavene mellom møtene være såpass klare at barnevern leder klarer å håndtere dette selv, og derfor i mindre grad har behov for kontakt mellom møtene. I enkelte tilfeller kan begrenset kontakt mellom møtene derimot skyldes at kommunen og barneverntjenesten i mindre grad jobber aktivt mellom møtene, grunnet lav motivasjon eller begrenset kapasitet, og at de (i beste fall) tar et skiptak rett før neste møte.

I midtveisvurderingene til pulje 2 ser vi at de fleste har hatt kontakt med veilederne en-to ganger i måneden, tilsvarende som i pulje 1, men tjenestene svarer også her noe ulikt. To tjenester har hatt månedlig kontakt, mens én har hatt kontakt annenhver måned. I tillegg er det to tjenester som har kontakt 3-4 ganger i måneden. Det er også flere som opplyser at kontakt med veilederne varierer, men at man tar kontakt ved behov.

I pulje 2 har noen ment at digitale møter er hensiktsmessig fordi det gir lav terskel til å ta kontakt mellom møtene. Dette gjelder primært kontakt mellom veiledere og barnevern leder, eventuelt også teamledere. Enkelte mener også at det er rom for å utforske mulighetene videre for å benytte digitale, kortere veiledninger innimellom de avtalte veiledningstmøtene etter behov.

Utviklingsmål og endrings- og utviklingstiltak

Pulje 1

Sluttvurdering av tiltaket fra kommunene i pulje 1 beskriver hvilke mål de har satt i andre halvdel av veiledningen, hvilke tiltak de har iverksatt for å jobbe mot disse målene, og hvilke resultater de har oppnådd. Dette rapporterte de også omtrent midtveis i prosessen. Vi har gjennomgått sluttrapporteringene, på samme måte som for midtveisvurderingene.

I Tabell 5-2 har vi systematisert eksempler på mål og tiltak fra sluttvurderingene i pulje 1. Målene kan på et overordnet nivå kategoriseres i fire temaer:

- Lovpålage oppgaver
- Organisering/ledelse/organisasjonskultur
- Faglig utvikling/kvalitet/tverrfaglig samarbeid
- Samarbeid og omdømme

Tabell 5-2: Eksempler på mål og tiltak for veiledningsperioden fra pulje 1

Kategori	Mål	Tiltak	Resultat
Lovpålagte oppgaver		Etablere ny praksis og rutiner for gjennomføring av undersøkelser	Veiledningsteamet har bidratt med forslag til maler for gjennomføring av undersøkelser. Antall fristbrudd er redusert.
	Redusere andel fristbrudd ved avklaring av meldinger og i undersøkelsessaker	Tydeliggjøring og avgrensning av hva som er barnevern – og hvilke problemstillinger som andre instanser (omsorgstjenester, NAV osv.) må ta seg av	Reduksjon i antall meldinger som følges opp av en undersøkelse, med den følge at flere undersøkelser gjennomføres innen lovbestemte frister.
	Få lukket fristbrudd på tilsyn med/oppfølging av fosterhjem	Etablere rutiner for midtveisevaluering i undersøkelsessaker	Saksbehandlere får ansvar for å fremlegge progresjon i sakene og veiledning dersom de har behov for det. Flere undersøkelser gjennomføres innenfor lovbestemte frister.
Organisering, ledelse og kultur	Styrke barnevernleders lederrolle	Overført ansvar til teamledere	Tydeliggjort lederroller i tjenesten og frigjort tid til barnevernleder som brukes bl.a. til utadrettet virksomhet (rapportering til overordnede og samarbeid med andre instanser)
Faglig utvikling og kvalitet	Øke kvaliteten i tjenestene fra barnevernet	Overgang fra generalist- til spesialistmodell	Medarbeidere er knyttet til oppgaver som de er mest motiverte for og best egnet til å jobbe med – noe som sikrer best mulig kvalitet
		Øremerking av stillinger til spesielle oppgaver (f.eks. oppfølging av fosterhjem)	
Samarbeid og omdømme	Øke åpenheten om barnevernet og samarbeide med andre enheter i kommunene	Informasjon om barnevernet til ulike kommunale instanser	Mer kunnskap om barnevernet i kommunen og positiv omtale av barnevernet, styrket «eierskap» til barnevernet i kommunens ledelse
		Informasjon om barnevernet til administrativ og folkevalgt ledelse	

Kilde: Kommunenes sluttvurderinger til Bufdir, pulje 1

I første statusmåling som evaluerte midtveisvurderingen i pulje 1, fant vi at en del kommuner opererte med lite konkrete målsetninger, som det var vanskelig å måle resultater opp mot. Sluttvurderingene fra pulje 1 tyder på at en rekke kommuner har blitt mer konkrete når det gjelder å definere mål og tiltak, selv om det fortsatt er flere eksempler på overordnede mål. Noen av målene er mer konkrete, og retter seg i større grad mot spesifikke utfordringer i barneverntjenestene, som det er mulig å jobbe med gjennom iverksettelse av definerte tiltak.

Veiledere og representanter fra flere kommuner kommenterte at fokus i første omgang var rettet mot «å få hodet over vann», det vil si å sikre at lovens krav til saksbehandling og frister oppfylles for å ha en forsvarlig barneverntjeneste. Etter at disse utfordringene var håndtert, kunne man i den siste delen av veiledningen i større grad arbeide med

«utenriksoppgaver», altså samarbeid med andre instanser og bedre forankring av barnevernet i kommunens organisasjon.

For å kunne innfri kravene til saksbehandlingstider, tilsyn og oppfølging av tiltak, måtte det i flere tjenester strukturelle og organisatoriske grep til, blant annet med mål om å styrke barnevernleders lederrolle. En av våre informanter uttrykte det tydelig, ved å påpeke at selv om brudd på lovkrav var den åpenbare utfordringen, ble det snart tydelig at organisatoriske og ledelsesmessige forhold var det underliggende problemet. Så fort dette ble løst, falt mange av de andre utfordringene på plass. Flere av kommunene har derfor endret arbeidsfordeling mellom medarbeiderne i barneverntjenesten, endret organiseringen av tjenesten (for eksempel fra en generalistmodell til spesialistmodell eller stillinger med spesielle oppgaver innenfor en generalistmodell), og

sikret en tydelig ansvarsfordeling i barnevernets organisering. I flere kommuner har dette gitt barnevernleder mer kapasitet til å være leder, og bruke mindre tid som saksbehandler.

Mot slutten av veiledningsperioden i pulje 1 har flere kommuner kunnet gå et steg videre. Dette innebar å jobbe med mål om bedre tverrfaglig samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester som jobber med barn, ungdom og familier i kommunen, og ta sikte på å skape et bedre omdømme for barneverntjenesten. I dette arbeidet har det vært viktig å skape en god informasjonsflyt fra barnevernet til de andre instansene for å spre kunnskap om barnevernets mandat, rolle og hvordan tjenestene kan samhandle.

Pulje 2

For pulje 2 har vi fått tilgang til kommunenes midtveisvurderinger våren 2021. Gjennomgangen av midtveisvurderingene viser at vi kan sortere målene i tre grupper, med enkelte undergrupper:

1. Ivareta lovpålagte oppgaver og arbeide i tråd med faste prosedyrer
2. Organisering, ledelse og organisasjonskultur
 - a. Intern organisering og ledelse i barnevernet
 - b. Samhandling og samarbeid med administrativ og politisk ledelse i kommunen
3. Faglig utvikling, kvalitet i tiltak og tjenester som leveres, og tverrfaglig samarbeid
 - a. Faglig utvikling, kompetanseutvikling og utvikling av tiltak i barneverntjenesten
 - b. Tverrfaglig/tverretattlig samarbeid med fokus på barnevernsreformen

Sammenlignet med pulje 1, er det tydeligere i pulje 2 at kommunene har målformuleringer som handler om intern organisering og ledelse (målgruppe 2a) og om den interne faglige utviklingen og kompetansehevingen (målgruppe 3a). Likevel er det ikke gitt at arbeidet har kommet lenger med å håndtere viktige utfordringer. Noen veiledere påpeker at man kanskje har jobbet mer med målsetningene på dette tidspunktet i pulje 2, fordi man kun har hatt digitale samlinger hvor noe så konkret som målsetninger er «lett» å jobbe med. Grunnleggende utfordringer som er knyttet til personalkonflikter eller organisatoriske utfordringer, er derimot vanskeligere å plukke opp og arbeide med digitalt.

16 av 19 barneverntjenester jobber med mål knyttet til lovpålagte oppgaver og prosedyrer (målgruppe 1). Arbeid med å unngå fristbrudd og andre lovbrudd, og rutiner for internkontroll, er her det mest sentrale i de fleste tjenestene.

Tolv tjenester arbeider med mål om organisering, ledelse og organisasjonskultur (målgruppe 2). I åtte av

disse jobbes det med intern organisering og ledelse i barneverntjenesten, mens i ti tjenester jobbes det med samhandling og samarbeid mellom barnevernet og kommunen(e)s administrative og politiske ledelse. Flere tjenester har målformuleringer som dekker både målgruppene 2a og 2b.

15 tjenester har formulert mål som kan sorteres under faglig utvikling, kvalitet og tverrfaglig samarbeid (målgruppe 3). Syv av disse har mål som relateres til intern faglig utvikling, kompetanseutvikling og utvikling av tiltak i barneverntjenesten, mens 14 har mål som går på tverrfaglig/tverretattlig samarbeid og fokus på barnevernsreformen. Også her er det flere tjenester med målformuleringer i både målgruppe 3a og 3b.

I pulje 2 legger mange kommuner mer vekt på forberedelser til barnevernsreformen enn i pulje 1. Reformen innebærer at barnevernet i større grad må samhandle og definere en ny rollefordeling med andre tjenester som jobber med barn, ungdom og familier. Da må det etableres møtearenaer og samarbeidsrutiner med disse tjenestene i alle kommunene, ikke bare i vertskommunen. Ulik organisering av tjenestene i kommunene betyr at barnevernet må organisere dette ulikt, og kompleksiteten i samhandlingsmønstrene øker. For noen av barneverntjenestene i kommunene i pulje 2 betyr dette samhandling med andre tjenester i deltakerkommuner som har involvert seg lite i barnevernet og som har latt vertskommunen «dra lasset» tidligere.

Når det gjelder mål som går på tverrfaglig/tverretattlig samarbeid og forberedelse til barnevernsreformen, er konkrete tiltak som regel ikke iverksatt i kommunene. I det første året av veiledningsperioden har flere tjenester først og fremst jobbet med barneverntjenestens «indre liv», slik som i pulje 1.

Det varierer mellom kommunene hvordan de formulerer målene. I noen tilfeller er målene formulert som en visjon, som ikke nødvendigvis er handlingsrettet eller «oppnåelig». I andre tilfeller er målene relativt konkrete og handlingsrettede. I enkelte tilfeller er målbildet og målene som er formulert svært omfattende, uten en nærmere prioritering. I disse tjenestene tyder midtveisrapporteringen på at de ikke har kommet lenger enn å skissere strategier for hvert av målene, og at ingen tiltak så langt er planlagt eller gjennomført.

Vårt inntrykk er likevel at mange tjenester synes å legge opp til et konsistent løp, der utfordringene er fanget opp i målbildet, rimelig konkrete mål er formulert og tiltak er planlagt eller iverksatt.

Tiltakets varighet

Flere veiledere og kommuner i pulje 1 har uttrykt et ønske om lengre varighet på tiltaket i kommuner som har hatt en vanskelig oppstart og framdrift i veiledningsprosessen. Det gjelder spesielt kommuner som har hatt utskifting av nøkkelpersoner og/eller slitt med motivasjon til å delta på tiltaket hos kommune- og/eller barnevernledelsen, eller av andre grunner har hatt en treg oppstart. En lengre periode med veiledning kunne gi bedre resultater.

Flere veiledere og barnevernledere i pulje 1 foreslår også at det burde vært en mulighet for en eller to oppfølgingsamtaler noen måneder eller et halvt års tid i etterkant av veiledningen. I disse samtalene kunne man drøftet eventuelle utfordringer som har oppstått og justere kurs. En av veilederne vi har hatt kontakt med, har sammen med sin veilederpartner på eget initiativ avtalt digitale oppfølgingsamtaler med «sine» kommuner, etter at veiledningsperioden er avsluttet.

Fagsamlinger og metoder i veiledningen

RKBU Midt arrangerer felles fagsamlinger for veilederne, både for opplæring og erfaringsdeling underveis. I første statusrapport fra 2019 var hovedinntrykket at veilederne opplevde fagsamlingene som nyttige og lærerike, og at metodikken som ble gjennomgått på samlingene har vært sentral for å kunne stille de riktige spørsmålene til kommunene. Dette er også hovedinntrykket i arbeidet med denne andre statusrapporten.

Veilederne i pulje 2 har hatt fem samlinger i løpet av det første året; først to opplæringssamlinger sommeren 2020, og deretter regelmessige samlinger hvor de diskuterer erfaringer (omtrent én samling i kvartalet). Til forskjell fra pulje 1, har de fleste av fagsamlingene vært digitale. Ifølge veilederne er digitale samlinger mindre egnet enn fysiske samlinger. Det blir vanskeligere å bygge relasjoner dem imellom, utveksle erfaringer og bli trygg på et felles grunnlag for en strukturert og metodisk veiledningsprosess.

Modellene som er presentert på fagsamlingene får gode tilbakemeldinger fra både veiledere og deltakerkommunene. Flere av deltakerkommunene har kommentert at GROW-modellen (en utviklingsorientert arbeidsmodell for problemløsning og måloppnåelse) er svært nyttig og at de bruker denne modellen aktivt i sitt arbeid også i etterkant av tiltaket.

Informasjonen som har fremkommet i pulje 2 tyder på at veilederparene jobber noe forskjellig med modellen ute i de ulike kommunene. Noen veilederpar strukturerer prosessen i veiledningen etter GROW-metoden. Det betyr at veilederne i stor grad bestemmer agendaen for møtene ut i fra hvor i prosessen barneverntjenesten er. Innholdet, altså hva

som konkret drøftes i de ulike fasene, er likevel tilpasset situasjonen i den enkelte tjenesten og kommunen. Andre veilederpar virker å ha en mer situasjonsbestemt tilnærming og kan gjerne hoppe mellom fasene i GROW-modellen. De understreker at de bruker metoder som er tilpasset behovene i den enkelte tjenesten der og da, fremfor å dra teoretiske metoder «over hodet» på tjenesten.

I pulje 2 er det ett veilederpar og en barnevernleder som har uttalt i intervjuer at de kunne ønsket seg en tydeligere struktur for veiledningsprosessen. Med dette menes en tilnærming der det er tydeligere hvilke steg veiledningsprosessen skal igjennom, at det tydeliggjøres hvor i denne prosessen tjenesten befinner seg til enhver tid og hvor veien går videre. Samtidig bør det være rom for å ta et steg tilbake ved behov. Uansett er det opp til deltakerne i kommunen å fylle stegene med innhold (blant annet mål og tiltak), tilpasset barneverntjenestens behov og utfordringer.

Metaveiledning

Senter for ledelse gjennomfører metaveiledning med veilederne. Metaveiledningen gjennomføres etter-spørsebasert, der veilederne kan ta kontakt for å drøfte problemstillinger. I tillegg er det planlagte samlinger med flere veilederpar samtidig.

Som inntrykket var i første statusrapport, vurderer veilederparene betydningen av metaveiledningen noe ulikt. Noen rapporterer at de har fått stort utbytte av veiledningen, mens andre i liten grad har benyttet tilbudet fordi de opplever at de får tilstrekkelig sparring og støtte innad i veilederparet. Noen har opplevd at metaveiledningen ikke tilfører noen annen kompetanse utover den som veilederparet selv besitter.

Et suksesskriterium for metaveiledningen ser ut til å være at metaveilederen har en supplerende kompetanse å tilby. Veilederparet skal selv ha kompetanse på barnevern og ledelse, men det er trolig først og fremst i utfordringer knyttet til veiledningssituasjonen de kan ha behov for en ekstra sparringspartner. Metaveilederen bør først og fremst ha erfaring og kunnskap om veiledningsfaglige problemstillinger. Eksempelvis kan metaveilederen være en svært nyttig sparringspartner i tilfeller hvor det er vanskelig å få til en åpen og ærlig dialog om utfordringene i kommunen, hvor det er (personal)konflikter som er vanskelig å håndtere, eller hvor det av ulike grunner er utfordrende å få deltakerkommunene til å bidra produktivt i prosessen.

Vårt inntrykk for pulje 2 er at flere veilederpar og metaveiledere ser ut til å ha funnet en form på metaveiledningen som fungerer godt. Senter for ledelse og RKBU Midt-Norge uttrykker til oss i skriftlig korrespondanse at de har gode erfaringer med

metaveiledning i grupper. Veilederne gir uttrykk for at mulighetene som ligger i å høre andre veileders erfaringer, og å kunne gå i mer detalj på egne og andres utfordringer, er positivt. Det at de ulike tjenestene har varierte utfordringer gir veilederne et bredere perspektiv på både utfordringer og muligheter. Størrelsen på metaveiledningsgruppene kan varieres, der mindre grupper gir veilederne mulighet til større deltakelse i analyse- og løsningsarbeidet.

RKBU Midt-Norge og Bufdir

I første statusrapport i 2019 anbefalte vi Bufdir å overlate mer av de operative oppgavene og den operative rollen til fagmiljøet ved RKBU Midt-Norge. I 2020 overførte Bufdir ansvaret for å rekruttere og inngå avtaler med veilederne i pulje 2 til RKBU Midt-Norge. I 2021 ble ansvaret for fellessamlingene overført til RKBU Midt-Norge. Vår vurdering er at RKBU Midt-Norge har fått en tydeligere rolle og faglig styring av tiltaket, samtidig som det reduserer noe av behovet for koordinering med Bufdir. Samlet sett virker overføringen av ansvaret for å gjennomføre tiltaket til RKBU Midt-Norge vellykket.

Statsforvalterens rolle

I statusrapporten i 2019 midtveis i pulje 1, kommenterte vi at statsforvalterne var lite involvert i veiledningsperioden etter utvelgelse av kommuner. Dette fordi statsforvalter da ikke har noen direkte rolle, og flere av statsforvalterne som ble intervjuet den gang var usikre på hvilken rolle de skulle ha etter utvelgelsen, og opplevde at de egentlig skulle holde seg unna veiledningen.

I pulje 2 finner vi også at det er store forskjeller med hensyn til hvor mye og hva slags kontakt statsforvaltere har med kommunene og barneverntjenestene i veiledningsperioden. I noen tilfeller har det vært tidlig og god dialog før oppstarten av veiledningsteam, og dialog underveis i veiledningsperioden. I slike tilfeller oppleves statsforvalteren som en sparringspartner og en ressurs kommunen kan henvende seg til, og ikke kun et tilsynsorgan. Våre intervjuer bekrefter at barnevernlederne og administrative ledere som opplever at statsforvalteren fungerer som en støttespiller og drøftingspart, opplever dette utelukkende som positivt. Vår vurdering er derfor at statsforvalterne gjerne bør innta en slik rolle. Dette forutsetter at statsforvalteren har god kjennskap til barneverntjenestene og utviklingsarbeidet som settes i gang.

I andre tilfeller virker det å ha vært begrenset kontakt før oppstarten og lite kontakt underveis. Dette øker risikoen for at kommunen opplever det å bli valgt ut til tiltaket som en reaksjon fra statsforvalteren på svake resultater i rapporteringen om lovpålagte oppgaver.

Da kan veiledningsteam oppleves mer som et tiltak som påtvinges enn et tilbud kommunen kan nyttiggjøre seg av. Samtidig varierer det mellom statsforvalterne hvor mange barneverntjenester de skal følge opp og holde seg orientert om, og hvor mange av disse som vurderes som sårbare tjenester.

Ett av veiledningsteamene reagerte på at en statsforvalter ikke var representert på den første fellessamlingen for alle deltakere i tiltaket. De tok derfor initiativ til et eget møte med statsforvalteren, barnevernledere, administrative og folkevalgte ledere fra «sine» tjenester i regionen. Denne samlingen fungerte godt: Både barnevernledere og administrative ledere kommenterte at den førte til bedre og mer løpende kommunikasjon mellom statsforvalteren og kommunen, og at statsforvalteren i større grad ble en støtte, fremfor bare et eksternt tilsynsorgan.

5.3.3 Kostnader

Vi har innhentet kostnadene for veiledningsteam for årene 2019-2021. I 2019 var kostnadene totalt 6,5 millioner kroner. Av dette var 4,5 millioner kroner midler avsatt til Bufdir og 2 millioner var tildelt til Bufdirs kontrakt med RKBU Midt-Norge. Midlene i 2019 gikk med til bistand til tjenester i pulje 1. Dette gir en ressursinnsats på om lag 500 000 kroner per tjeneste (13 tjenester).

I 2020 var kostnadene 8,5 millioner kroner. 6,65 millioner kroner av dette var øremerket tilskudd til RKBU Midt-Norge, og det resterende beløpet på 1,85 millioner kroner dekket lønn til veiledere i pulje 1.

I 2021 er det satt av 10,5 millioner til tiltaket, alt som øremerkede tilskudd til RKBU Midt-Norge etter at de har overtatt ansvaret for gjennomføringen av tiltaket. Midlene i 2021 har gått til å bistå kun pulje 2. Dette gir en ressursinnsats på om lag 552 000 kroner per tjeneste (totalt 19 tjenester), dersom vi fordeler midlene jevnt. Fordi de fleste samlingene er gjennomført digitalt i stedet for fysisk, har RKBU Midt hatt lavere kostander enn forventet i 2020. Overskuddsmidler er benyttet til å utvikle faglig materiale, som videokurs og presentasjoner, som veiledere og kommuner kan bruke i prosessen.

5.3.4 Organisatoriske drivere og hindre

I arbeidet med veiledningsteam er det ulike organisatoriske drivere og hindre som kan påvirke gjennomføringen av veiledningen. I arbeidet med denne andre statusrapporten har vi i hovedsak fått bekreftet funnene fra første statusrapport. I dette avsnittet oppsummerer vi kort disse:

- Drivere:
 - Statsforvalter forankrer og får forståelse for valg av kommuner til tiltaket

- Veilederes evne til å skape åpen dialog
- Støtte og engasjement fra kommuneledelsen
- Motivasjon og forpliktende deltakelse
- Hindre:
 - Utskifting av personal i sentrale stillinger
 - Ledelses-, samarbeids- og personalproblemer

Statsforvalterens forslag til tjenester

Det at statsforvalteren på forhånd har forankret og fått forståelse for begrunnelsen for hvorfor kommunen ble foreslått valgt ut til tiltaket, og at kommunen er enig i statsforvalterens beskrivelse av utfordringer, er en viktig driver. I slike tilfeller vil veilederne møte en kommune og en barneverntjeneste som er klar over egne utfordringer, og som opplever at statsforvalterens forslag om at de skal delta er fornuftig.

Veilederens rolle

I de aller fleste kommunene ser også veilederne ut til å ha lykket med å ha åpen dialog og sette fokus på de viktigste utfordringene på en god måte. Dette fremstår både som en driver og som ett av suksesskriteriene til tiltaket.

Kommune- og barnevernledelsens rolle

Videre er det viktig at barnevernleder får støtte og engasjement fra kommuneledelsen, og at både kommune- og barnevernledelsen er motiverte og forplikter seg til aktiv deltakelse i tiltaket. Noen kommuner må være forberedt på og villige til å ta vanskelige runder knyttet til organisering av barneverntjenesten og arbeidsfordeling mellom medarbeidere. Det å se mulige konsekvenser av deltakelsen kan være vanskelig for kommunene. Det påligger statsforvalteren før «påmelding», og veiledningsteamet i de første samlingene, å tydeliggjøre dette.

Stabilitet i barnevernet og kommuneledelsen

Utskifting av personal i sentrale stillinger er en faktor som kan være til hinder for, forsinke og svekke veiledningsprosessen. Dette gir mindre utbytte av veiledningen, kompetanse kan forsvinne ut av kommunen og barneverntjenesten, og veiledningen må ofte ta et skritt tilbake eller starte opp på nytt. Dette virker å være mest utfordrende i små barneverntjenester der barnevernleder ikke har en ledergruppe som kan sikre en større grad av kontinuitet.

I noen tjenester har utskifting av nøkkelpersonell ført til at nye motiverte ledere kom inn, og man fikk fortgang i arbeidet. Utskifting av medarbeidere (både i barneverntjenesten, barnevernledelsen og i kommunens administrative ledelse) er derfor i noen tilfeller et hinder for veiledningsprosessen, mens det i

andre tilfeller kan være en forutsetning for å få til en prosess som fører til gode resultater.

Tjenester og kommuner med ledelses-, samarbeids- og personalproblemer

Veiledningsteamene har møtt noen kommuner og tjenester med svak ledelse, store ledelses- og samarbeidsproblemer mellom barneverntjenesten og kommuneledelsen eller store personalkonflikter i barneverntjeneste. Det kan argumenteres for at slike kommuner ikke bør få tilbud om veiledningsteam, fordi situasjonen er for kaotisk til at kommunen kan nyttiggjøre seg av veiledningen. Personalkonflikter er en problemstilling som veilederne i utgangspunkt ikke skal involvere seg i.

I noen tilfeller kan veiledningen ha bidratt til å identifisere at utfordringer ligger i konflikter knyttet til ledere eller enkeltmedarbeidere, og det kan argumenteres for at det er nettopp slike tjenester som trenger veiledningen, fordi de ellers ikke har noe egnet tilbud. Forventningene og målene for veiledningen må da tilpasses til de konkrete utfordringene.

I våre samtaler har vi fanget opp ulike oppfatninger om denne typen problemstillinger blant de involverte aktørene i tiltaket. Vi understreker at dette kun gjelder et fåtall tilfeller:

- I ett tilfelle kom veiledningsteamet til kort. Der var barnevernleder «problemet», og veiledningsteamet oppfattet at de ikke hadde mandat til å gå inn i en personalsak mellom barnevernleder og medarbeiderne. Dette er noe kommunen måtte håndtere utenom veiledningsprosessen.
- I et annet tilfelle fikk barnevernleder støtte fra veiledningsteamet til å stå på for de endringsprosessene som skulle etableres rundt oppgave- og ansvarsfordeling. Enkelte medarbeidere som ikke var motiverte og som motarbeidet endringene, sluttet i sine stillinger.

Blant kommunene som har fått tilbud om veiledningsteam finner vi altså både eksempler med store ledelses- og personalutfordringer som fikk godt utbytte av tiltaket, og andre der utbyttet ble sterkt begrenset av ledelses- og personalkonflikter. Dette bekrefter etter vår vurdering et forslag som vi fremmet i vår første statusrapport:

- Det bør i særskilte tilfeller være mulig å avslutte en oppstartet veiledningsprosess, dersom kommunen og tjenesten underveis viser seg å ha utfordringer som veiledning ikke i tilstrekkelig grad kan bidra til å løse. En eventuell avslutning av tiltaket bør gjøres i samråd med veiledere, kommunen selv, RKBU-Midt Norge, Bufdir og statsforvalter.

I samtaler med RKBU Midt-Norge har vi forstått at de mener at alle tjenester, uansett utfordringene de har, kan ha nytte av veiledning. RKBU Midt-Norge påpeker at tiltaket er svært fleksibelt og at innretning av veiledningen kan tilpasses behovene i den enkelte kommune og barneverntjeneste. Etter vår vurdering kan det likevel være tilfeller der personalproblemer og -konflikter krever en type kompetanse som en ikke kan forutsette at alle veiledere innehar.

I interkommunale tjenester overlates styring og oppfølging av barnevernet ofte til en styringsgruppe, som gjerne består av ordførere eller kommunedirektører i deltakerkommunene. Det kan være svært ulikt engasjement blant medlemmene i en slik styringsgruppe. Ofte har vertskommunen ved både den administrative og folkevalgte ledelsen, tette kontakt med barnevernet og kjenner best til tjenesten og dens utfordringer. Deltakerkommunene kan i noen tilfeller ta en mer tilbaketrukket rolle og «kjøpe tjenesten» uten egeninnsats. Det betyr at barneverntjenesten kan ha lite støtte og forankring i noen av de andre kommunene som deltar i det interkommunale samarbeidet. Dette kan føre til utrygghet og vanskelige konstellasjoner med samarbeidspartnere i deltakerkommunene. Dessuten har samarbeidskommunene ofte ulik organisering og organisatorisk plassering av enheter som er sentrale samarbeidspartnere for barnevernet. Det betyr at barneverntjenesten må etablere ulike kontaktfora og forholde seg til ulike styringslinjer i deltakerkommunene. Dette kan føre til vansker med å forankre utviklingsarbeidet i barnevernet hos samarbeidspartnere i deltakerkommunene.

Vi oppfatter at pulje 2, med flere interkommunale tjenester, legger større vekt på tiltak som sikrer at kommunen er klar for barnevernsreformen enn pulje 1. Det betyr at det er viktigere å sikre at barnevernet er en mer tydelig samarbeidspartner for andre enheter i alle deltakerkommuner som arbeider med barn, ungdom og familier.

Suksesskriterier ved kommuner som har lyktes godt med veiledningsteam

Avslutningsvis oppsummerer vi hvilke suksesskriterier som kjennetegner kommuner som har lyktes godt med implementering av veiledningsteam.

- **Ledere og medarbeidere i barneverntjenesten og administrative ledere er motiverte for endring og utvikling:** Dette danner mye av grunnlaget for at veilederne raskt kan starte med veiledningen, faktisk endringsarbeid og utvikling. I store barneverntjenester bør administrative ledere og barnevernets ledergruppe (barnevernleder og teamledere), og i mindre tjenester fortrinnsvis alle ledere og medarbeidere, være innforstått med formålet, utfordringsbildet og

målene. Dersom kommuneledelsen og barneverntjenesten ikke er motiverte for endring og utvikling, må veiledningsteamet starte med å jobbe med dette, noe som kan være tidkrevende.

- **Personellmessig stabilitet** – både i barnevern- og administrativ ledelse, samt innad i barneverntjenesten: Dette er viktig for å sikre at medarbeiderne er med på endringsarbeidet og veiledningen over tid. Uten stabilitet risikerer veilederne å måtte starte på nytt med nye deltakere underveis i veiledningsperioden. Stabilitet i bemanningen gjør også at deltakere får ta del i og se utviklingen arbeidet gir, og det bidrar til å redusere risikoen for at det legges ned mye veilednings- og endringsarbeid med medarbeidere som deretter forsvinner ut av tjenesten. I noen tilfeller kan det derimot være en forutsetning for fremdrift at ledere og medarbeidere skiftes ut fordi de ikke er villig til å være med på endringsprosesser.
- **Veilederne utfordrer kommunene til å få alle reelle utfordringer på bordet:** Dersom veilederne både kan få frem utfordringene kommunen selv identifiserer og eventuelle andre utfordringer, bidrar dette til å fange opp og forankre det totale utfordringsbildet fra start. Dersom utfordringer ikke er kartlagt og tydeliggjort, er det risiko for at veiledningen ikke retter seg mot områder som krever endringsarbeid, noe som kan påvirke måloppnåelse på andre områder. Det er også viktig å sikre en riktig sortering av utfordringene og målsetningene, for at de riktige utviklings- og endringsmålene og tiltakene skal utformes og iverksettes.
- **Barneverntjenesten og ledere må jobbe med utvikling mellom samlingene:** Sukesskommuner kjennetegnes ved at de jobber strukturert og målrettet mellom samlingene, slik at det ikke kun blir samlingene hvor fokuset på oppgavene er tilstede.
- **Barneverntjenesten har god støtte fra administrativ og politisk ledelse:** Dette inkluderer at administrativ og politisk ledelse har eierskap til sin barneverntjeneste, og ansvarfølelse for at kommunen som helhet skal nå målene for veiledningen og utvikling i barneverntjenesten.

5.4 Effekter

I Tabell 5-3 presenterer vi indikatorområdene og indikatorene for kriteriet effekt, fordelt på bruker-effekter og samfunnseffekter. I dette avsnittet utdyper vi våre funn og vurderinger av bruker- og samfunnseffekter for pulje 1 som har avsluttet veiledningsperioden i 2020. For pulje 2 er det for tidlig å konkludere, men vi peker på noen foreløpige tegn på effekter.

Tabell 5-3: Indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Kompetanseheving i barnevernledelsen og kommuneledelsen	• Bidrar veiledningsteam til å styrke ledelseskompetansen i barnevernledelsen og kommuneledelsen?
	Forankring av barneverntjenesten i kommunens ledelse	• Bidrar veiledningsteam til økt forståelse for barnevernets utfordringer hos kommuneledelsen (administrativ og politisk ledelse)? • Bidrar veiledningsteam til å forankre eierskapet til barneverntjenesten hos kommunens administrative og politiske ledelse, og bedre samarbeidet mellom barnevern- og kommuneledelsen?
	Endringstiltak i arbeidsform/rutiner som er gjennomført	• Bidrar veiledningsteam til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenestene og bidrar til å utvikle praksis? • Bidrar veiledningsteam til å legge til rette for økt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre kommunale instanser?
	Statsforvalterens rolle	• Har statsforvalteren endret tilnærming/nærhet til barnevernarbeidet i kommunen?
Samfunnseffekt	Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	• Andel fristbrudd i undersøkelsessaker • Andel tilsynskrav og kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt
	Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022	• Mer enhetlig praksis i kommunene (mindre variasjon): Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter? • Eventuelle effekter av samarbeid mellom barneverntjenesten og andre kommunale instanser

Note: Vi har oppdatert indikatorområdene under samfunnseffekter slik at de er i samsvar med de reviderte målene for kompetansestrategien. Vi har opprettholdt indikatorene, dels fordi målene for veiledningsteam ikke har endret seg og dels fordi indikatorene også er egnet til å si noe om de reviderte overordnede målene for kompetansestrategien.

5.4.1 Brukereffekter – pulje 1

For flere av kommunene i pulje 1 har veiledningsteam gitt gode og viktige effekter. Tiltaket har bidratt til å styrke barnevernledelsen, forankre tjenestens utfordringer og eierskap hos kommuneledelsen, og medført forbedringer i systemer, rutiner og arbeidsformer som gjør tjenesten bedre rustet til å utføre sine lovpålagte arbeidsoppgaver på en god måte. Samtidig er det også noen kommuner som i liten grad har klart å nyttiggjøre seg av tiltaket, og i disse kommunene virker tiltaket å ha hatt lite eller ingen nevneverdig effekt. Blant kommunene som har deltatt i pulje 1 er det dermed stor variasjon i hvilken nytte tiltaket har hatt. For flere av de kommunene hvor tiltaket har hatt effekt fremstår imidlertid forbedringene som svært store.

I det følgende drøfter vi de ulike effektene av tiltaket nærmere for pulje 1.

En av effektene flere kommuner har opplevd er at veiledningsteam har bidratt til å styrke ledelsen i barneverntjenesten. Veilederne bidrar til endring i

prosesser, systemer og rutiner, og eventuelt også organisering. Dette gjør at barnevernleder settes i stand til å være en leder, og ikke i for stor grad blir en saksbehandler uten tid til å lede. Styrking av ledelsen i barneverntjenesten skjer også gjennom å få på plass interkontrollrutiner, som gjør barnevernleder tryggere i sin rolle. Det er mindre grunnlag for å forvente at veiledningsteam hever ledelseskompetansen i kommuneledelsen, fordi det er barnevernleder og eventuelt andre i barnevernledelsen (for eksempel teamledere) som bruker mest tid på tiltaket og som veiledningen er rettet mot.

Statsforvalterne vi har intervjuet vurderer at det varierer hvilke effekter kommunene oppnår av veiledningsteam. Situasjonen kan endre seg raskt, slik at kommuner som kunne fått utbytte av tiltaket i en periode kan bli svært sårbare, blant annet som følge av utskiftninger i bemanningen i barnevernet. Effekten av tiltaket kan også svekkes eller utebli dersom motivasjonen til å delta ikke er tilstede, eller på grunn av ledelsesutfordringer. Dette gjør at noen tjenester i liten eller mindre grad har lyktes med å styrke

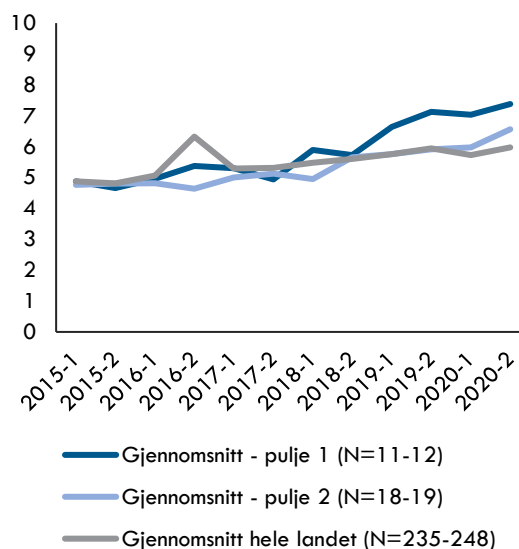
ledelsen i barneverntjenesten og samarbeidet med kommuneledelsen.

Flere kommuner i pulje 1 har opplevd at veiledningsteam har bidratt til å styrke samarbeidet mellom barneverntjenesten og kommuneledelsen, særlig med administrativ ledelse som har brukt mer tid på tiltaket enn politisk ledelse. Dette har bidratt til å skape ansvarsfølelse og eierskap til barneverntjenesten hos kommunens ledelse, og bedre forståelse for barnevernets rolle og utfordringer. I flere kommuner uttrykkes dette gjennom at barnevernleder har blitt bedt om å orientere om tjenesten i formannskap og/eller kommunestyre. I noen tilfeller har også veiledningsteam vært en medvirkende årsak til at man har fått «åpnet opp» barneverntjenesten, både bokstavelig talt ved å åpne tidligere låste dører, og i overført betydning gjennom å åpne dialogen mellom barnevernet og kommuneledelsen. Det er samtidig flere som også trekker frem at dialogmøter har bidratt til å styrke samarbeidet og dialogen mellom barneverntjenesten og kommuneledelsen, slik at det ikke nødvendigvis er veiledningsteam som har ført til dette, og i noen tjenester har det vært begrensede effekter av tiltaket med hensyn til samarbeidet med kommuneledelsen.

Som en del av veiledningen har noen av kommunene i pulje 1 fått bistand fra veilederne til å tydeliggjøre behovet for en styrking av bemanningen i barneverntjenesten overfor kommuneledelsen. Vi har derfor sett på utviklingen i antall besatte stillinger i forhold til barnebefolkningen for pulje 1 sammenlignet med landet som helhet. Figur 5-6 viser at dette forholdstallet har økt mer i pulje 1 enn for landet som helhet, særlig etter andre halvår 2018. Vi kan ikke direkte konkludere med at det er veiledningsteam som har ført til dette, men kommunene i pulje 1 har i gjennomsnitt fått styrket bemanningen i barnevernet utover veiledningsperioden. I to kommuner har det riktignok blitt færre besatte stillinger i forhold til barnebefolkningen fra 2018 til 2020.

Veiledningsteam er også ment å legge til rette for økt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre instanser. Dette kan innebære etablering og/eller styrking av tverrfaglige team innen forebygging og tidlig innsats, bedre samhandling mellom barnevernet og for eksempel skole og barnehage. Dette er en målsetning pulje 1 har jobbet med mot slutten av veiledningsperioden. Selv om flere kommuner er på god vei, har en del fortsatt en vei å gå her.

Figur 5-6: Antall besatte stillinger (fag, merkantil og tiltak) per 1000 barn 0-18 år, 2015-2020



Kilde: Bufdir, kommunenes halvårsrapporteringer 2015-2020. N varierer på tvers av halvår.

Noen av kommunene har som følge av veiledningen fått bistand til å tydeliggjøre hva som er barnevernets ansvar og hvilke problemstillinger som skal håndteres av andre kommunale instanser, herunder hvilke bekymringsmeldinger som skal «kvalifisere» til en undersøkelse fra barneverntjenesten. Flere av kommunene har jobbet med rutiner for meldingsgjennomgang og gjennomføring og kvalitetssikring av undersøkelser i barnevernet.

Data fra kommunenes halvårsrapporteringer til Bufdir viser at pulje 1 i gjennomsnitt hadde flere meldinger i forhold til barnebefolkningen enn landsgjennomsnittet i 2016, med en økning rett før veiledningsprosessen startet. I løpet av veiledningsperioden har kommunene nærmet seg landsgjennomsnittet, før rapporteringen i 2. halvår 2020 igjen viser en økning i denne meldingsraten. Arbeid med rutiner for meldingsgjennomgang som en del av veiledningen kan ha bidratt til utviklingen fra 2018 til første halvår 2020, selv om det er uvisst i hvor stor grad veiledningsteam er årsaken bak denne utviklingen. Det er viktig å være oppmerksom på at kommunene kan ha ulik oppfatning av hva som er en melding, og hva som er henvendelser som ikke kvalifiserer til å være en bekymringsmelding. Det betyr at antall registrerte meldinger i kommunenes halvårsrapportering ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbart mellom kommunene og barneverntjenestene. Likevel kan utviklingen kanskje være en indikasjon på at barneverntjenestene har blitt mer bevisste på å skille hvilke bekymringer som kvalifiserer til å være en melding til barnevernet fra henvendelser som henvises til oppfølging av andre instanser.

Vi har også sett på utviklingen i gjennomsnittlig antall avsluttede undersøkelser i forhold til barnebefolkningen og gjennomsnittlig andel undersøkelser som henlegges. Her finner vi ingen vesentlige forskjeller i utviklingen mellom pulje 1 og landet som helhet.

Barnevernets ansvar og hvilke problemstillinger som skal håndteres av andre instanser, er en vanskelig og nokså glidende grenseovergang. Barnevernet bør/skal involvere seg i forebyggende arbeid, men det er ikke nødvendigvis barnevernet som må ta eierskap i alle saker. Barnevernet bør ha klare terskler for hva som kvalifiserer til en undersøkelse fra barnevernet, og hvilke problemstillinger som må håndteres av helsetjenester, skolene/barnehagene og PPT (læringsvansker og sosial utvikling/mindre atferdsproblemer som ikke kan knyttes til barnets omsorgssituasjon) eller NAV (problemer knyttet til f.eks. betaling for barnehage eller fritidstiltak som er knyttet til foresattes økonomi, ikke deres omsorgsevne). Grenseoppgangen i saker krever at det er god dialog mellom barnevernet og samarbeidspartnerne, der barnevernet også bør kunne bidra med råd og innspill i saker som ikke er definert som en barnevernsak.

Vi har tidligere påpekt at statsforvalterne kan ha en mer aktiv rolle i veiledningsperioden (basert på funn fra første statusmåling av pulje 1). Ved denne statusmålingen fremstår statsforvalterne mer påkoblet tjenestene, både ved oppstart av tiltaket og underveis i oppfølgingen av tjenestene. Tiltaket har dermed trolig også bidratt noe til å øke statsforvalterens kunnskap om kommunene og barneverntjenestene.

5.4.2 Samfunnseffekter – pulje 1

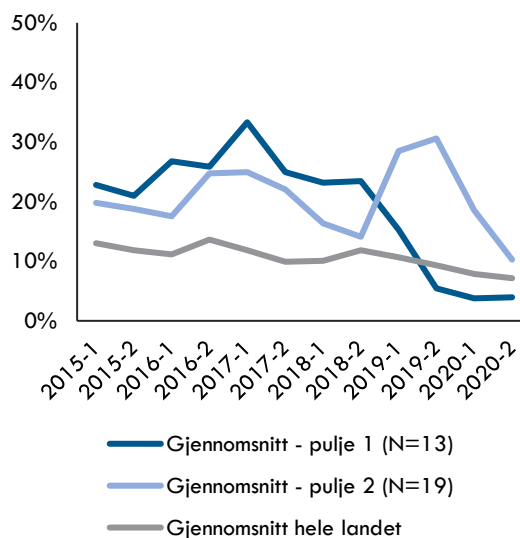
Det er isolert sett vanskelig å vurdere om veiledningsteam som ett enkelt tiltak bidrar til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier. Tiltaket er imidlertid rettet mot de kommunene som er antatt å være mest sårbare for svikt i barneverntjenestens tjenestetilbud. I dette avsnittet ser vi nærmere på om barneverntjenestene har oppnådd bedre resultater på kvalitetsindikatorene i Bufdirs kommunemonitor, som indikatorer på samfunnseffekter.

Andel fristbrudd i undersøkelsessaker

Veiledningsteam har som nevnt omhandlet å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i kommunene, for å oppnå bedre resultater. Fristbrudd og manglende ivaretagelse av lovpålagte oppgaver har vært sentrale utfordringer, som har blitt prioritert tidlig i veiledningen. Et av tiltakene som flere av kommunene i pulje har jobbet med, er å utvikle praksis og rutiner for gjennomføring av undersøkelser (jf. Tabell 5-2).

Figur 5-7 viser gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker i pulje 1, pulje 2 og for landet som helhet i perioden 2015-2020.

Figur 5-7: Gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker



Kilde: Bufdir, kommunenes halvårsrapporteringer 2015-2020.

Note: I pulje 1 hadde én av tjenestene negativ verdi på fristbrudd i undersøkelsessaker i to av halvårsrapporteringene, disse ble satt til «0». Enkelte datapunkter mangler i enkelte halvår. For pulje 1 er N=12-13 og for pulje 2 er N=17-19 på tvers av halvår. For hele landet er N= 225 (enkelte observasjoner mangler).

Frem mot 2017 økte gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker i pulje 1. Dette var trolig medvirkende til at kommunene ble foreslått til å delta på veiledningsteam. I løpet av veiledningsperioden har gjennomsnittet gått ned, og lå i 2020 under gjennomsnittet for landet som helhet.

Utviklingen i Figur 5-7 er interessant. Redusert andel fristbrudd i undersøkelsessaker i pulje 1 er en opplyftende utvikling. I veiledningen arbeidet kommunene med å utvikle og kvalitetssikre rutiner for å unngå lovbrudd. Reduksjon i fristoverskridelser på undersøkelser tyder på at tjenestene har lyktes med arbeidet.

Det er uvisst i hvor stor grad nedgangen i andel fristbrudd kan knyttes direkte til veiledningsteam. Spesielt i små tjenester kan varierende saksmengde og varierende alvorlighetsgrad i undersøkelsessakene føre til at andel fristbrudd varierer fra halvår til halvår. Noen av kommunene i pulje 1 hadde dessuten tatt grep og arbeidet med rutineforbedringer for å redusere en høy andel fristbrudd allerede i forkant av veiledningen. Veiledningen har siden støttet og underbygget dette arbeidet.

Det er videre uvisst hvor stort bidraget fra veiledningsteam er på nedgangen i andel fristbrudd i undersøkelsessaker. Fristbrudd kan avhenge av

saksmengde (kanskje særlig i små tjenester), og variere naturlig over tid. Forbedringen kan også tilskrives at kommunen og barneverntjenesten har tatt andre grep som følge av uforholdsmessige mye lovbrudd. Forbedringer skyldes ikke nødvendigvis veiledningsteam alene.

Pulje 1 startet imidlertid sommeren 2018. Det er særlig etter andre halvår i 2018 at pulje 1 har forbedret seg, og nedgangen har vært raskere enn for landet som helhet, noe som er et tegn på at veiledningsteam har bidratt til forbedringen. Det er nettopp i 2019, både første og andre halvår, vi ville forventet en effekt. I 2020 har pulje 1 holdt et stabilt, lavere nivå på andelen i Figur 5-7, noe som tyder på at de i gjennomsnitt har fått mer varig orden i sakene.

Gitt formålet med og innholdet i veiledningsteam, er vår vurdering at det er grunn til å tro at veiledningsteam har bidratt til utviklingen. Det har nettopp vært et særlig fokus på å få grep om lovpålagte oppgaver og redusere fritsoverskridelser tidlig i veiledningsperioden, og dette er noe flere av kommunene opplever at de har oppnådd av effekt som følge av veiledningen.

Vi ser også at variasjonen mellom kommunene i pulje 1 har gått ned i løpet av veiledningsperioden (ikke vist i Figur 5-7). Dette tilsier at ivaretagelse av frister i undersøkels saker har blitt mer enhetlig på tvers av tjenestene i puljen (mer enhetlig praksis).

Nedgangen i andel fristbrudd i undersøkels saker kan ha sammenheng med at gjennomsnittlig antall besatte stillinger i forhold til barnebefolkningen har økt i pulje 1 (jf. Figur 5-6). Vi finner en relativt sterk omvendt korrelasjon mellom (vekst i) gjennomsnittlig antall besatte stillinger i forhold til barnebefolkning og (nedgang i) gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkels saker i pulje 1 for perioden 2015-2020 (korrelasjonskoeffisient -0,86). Korrelasjonen er sterkere for pulje 1 enn for landet som helhet (korrelasjonskoeffisient -0,30). Vi kan imidlertid ikke direkte koble vekst i antall besatte stillinger i forhold til barnebefolkning til arbeid med undersøkelser ut ifra tilgjengelige data, og korrelasjonen viser ikke nødvendigvis en årsakssammenheng.

Pulje 2 startet veiledningen sommeren 2020, og det er for tidlig å vurdere eventuell effekt ut ifra halvårs-rapporteringene som foreligger. Vi registrer

imidlertid at gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkels saker har gått ned over tid.

Andel tilsynskrav og kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt

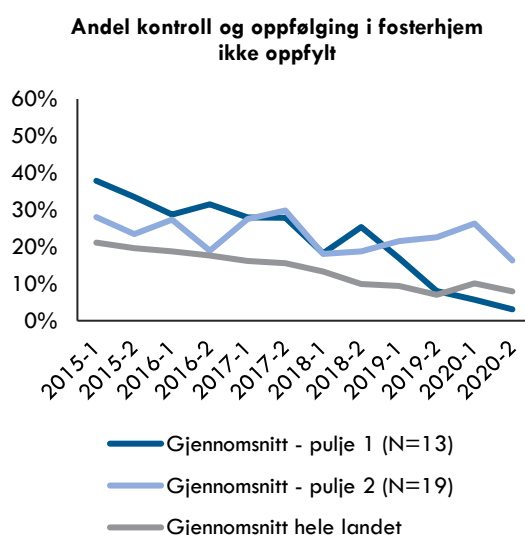
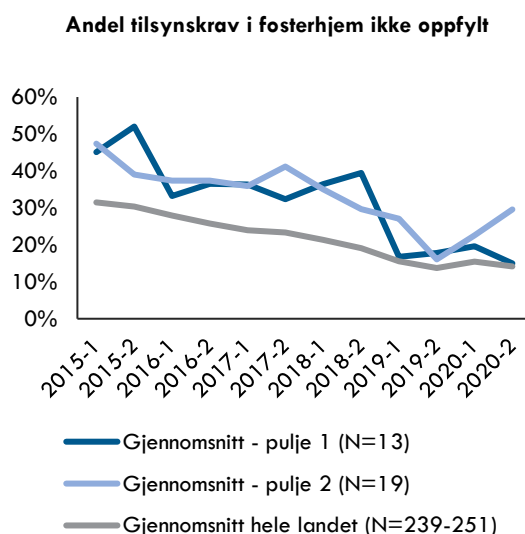
Videre ser vi på to kvalitetsindikatorer på fosterhjemsområdet som indikatorer på bidrag til samfunns-effekter, henholdsvis andelen tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt og andelen kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt.

Figur 5-8 viser at gjennomsnittet for pulje 1 på begge disse andelenes tidligere har ligget betydelig over landsgjennomsnittet, men gått ned i løpet av veiledningsperioden (2018-2020). Gjennomsnittet i puljen har beveget seg ned til landsgjennomsnittet for andelen tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt. Puljen har derimot beveget seg ned til under landsgjennomsnittet på andelen kontroll og oppfølging av fosterhjem som ikke er oppfylt. Resultatene er indikatorer på at barneverntjenestene er mer påkoblet i oppfølging av tiltak på fosterhjemsområdet. Det har også blitt mindre variasjon innad i pulje 1 (ikke vist i Figur 5-8), noe som er et tegn på at det også her er mer enhetlig praksis mellom kommunene.

Noen av tjenester i pulje 1 har beskrevet at øremerking av stillinger til spesielle oppgaver, for eksempel oppfølging av fosterhjem, er et tiltak de har iverksatt som følge av veiledningen (jf. Tabell 5-2). Dette kan ha vært en medvirkende faktor til utviklingen vi ser i Figur 5-6, hvor bemanningen i tjenestene har økt over tid. Vi finner også her sterkere korrelasjoner mellom økt bemanning i forhold til barnebefolkningen og henholdsvis redusert andel tilsynskrav og redusert andel kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt for pulje 1 enn for landet som helhet. En generell styrking av bemanningen kan ha sammenheng med utvikling på kvalitetsindikatorerne på fosterhjemsområdet, men vi kan ikke direkte konkludere med dette med utgangspunkt i de tilgjengelige dataene.

For pulje 2 registrerer vi at gjennomsnittlig andel kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt har gått ned over tid, mens andelen tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt har økt noe fra slutten av 2019 og i 2020.

Figur 5-8: Gjennomsnittlig andel tilsynskrav og andel kontroll og oppfølging i fosterhjem ikke oppfylt



Kilde: Bufdir, kommunenes halvårsrapporteringer 2015-2020. Enkelte datapunkter mangler i enkelte halvår. For pulje 1 er N=12-13, for pulje 2 er N=17-19 på tvers av halvår. For hele landet er N=218-241 på tvers av halvår.

Samlet vurdering av kvalitetsindikatorene

Selv om det er vanskelig å vurdere akkurat hvor stort bidraget fra veiledningsteam er på forbedringene på kvalitetsindikatorene i pulje 1, har det skjedd en forbedring på kvalitetsindikatorene i løpet av veiledningsperioden. Etter endt veiledningsperiode er flere indikatorer på kvalitet løftet, og forskjellen sammenlignet med landsgjennomsnittet er redusert.

Vår vurdering er at det er sannsynlig at veiledningsteam har bidratt til denne utviklingen, og dermed til å heve kvaliteten i noen av de mest sårbare tjenestene ulike steder i landet. Dette er tjenester som har hatt et

særlig behov for et løft. På denne måten har tiltaket bidratt til å utjevne forskjeller og til et mer likeverdig tjenestetilbud uavhengig av geografiske forhold.

Samarbeid med andre tjenester innad i kommunen

Når det gjelder eventuelle effekter av barnevernets samarbeid med andre tjenester innad i kommunen, har vi tidligere omtalt at noen tjenester er på vei, mens andre har en vei å gå. Dette er naturlig siden tjenestene i pulje 1 fokuserte på samarbeid med instanser utenfor barnevernet først i andre halvdel eller mot slutten av veiledningsperioden. Det er derfor for tidlig å konkludere med om det har oppstått effekter av tverrfaglige samarbeid.

I pulje 2 har fokuset på samarbeid med andre instanser kommet tidligere i veiledningsperioden, grunnet ikrafttreddelsen av barnevernsreformen fra 2022 og fokuset dette har hatt i veiledningen, blant annet på fellessamlingene. På denne måten har veiledningen bidratt til å gjøre kommunene klare for reformen.

5.4.3 Foreløpige vurderinger for pulje 2

Det er for tidlig å konkludere om effekter for pulje 2 på nåværende tidspunkt. Vi oppsummerer likevel noen foreløpige vurderinger under.

Veiledningsteam virker å bidra til et fokus på utviklingsarbeid, og kommunene får tilført et utenfra-blikk fra eksterne aktører som viser interesse for barneverntjenesten. Dette er noe som i seg selv kan skape en drivkraft for utvikling i og av tjenesten, fordi kommunen og tjenesten «tvinges» til å reflektere over egen praksis og jobbe med utvikling. Det er ellers fare for at utviklingsarbeid blir nedprioritert i en hektisk hverdag i en tjeneste som er litt nede. Så langt tyder tilbakemeldingene fra pulje 2 på at effekten av veiledningen kan oppsummeres ved at veilederne hjelper tjenesten med:

- Å identifisere og sortere utfordringer
- Vurdere hvordan utfordringene henger sammen
- Prioritere hvilke utfordringer som det haster mest med å ta tak i

Dette er sammenfallende med inntrykket fra pulje 1 på samme tidspunkt i veiledningsperioden.

Det er noe varierende synspunkter på om veiledningsteam bidrar til å koble på kommuneledelsen på øverste nivå (ordfører og kommunedirektør). I noen kommuner har tiltaket helt klart bidratt til å åpne opp samarbeidet med øverste ledelse og hjelpe barneverntjenestene til å oppnå mer forståelse for deres arbeid. I andre kommuner har samarbeidet oppover i linjen i mindre grad vært en utfordring, eller det har blitt løst eller forbedret gjennom dialogmøter

(kanskje fordi kommunen har deltatt på veilednings-team senere enn de i pulje 1).

I pulje 2 er det flere interkommunale tjenester, og enkelte tjenester må forholde seg til komplekse samarbeidskonstellasjoner med samarbeidspartnere i andre tjenester i de ulike kommunene. Vi mener likevel at det i flere av tjenestene er tegn til at administrativ ledelse involveres og blir forpliktet til å følge opp barneverntjenesten.

5.5 Måloppnåelse

I dette avsnittet vurderer vi graden av måloppnåelse for pulje 1, som har avsluttet veiledningsperioden. Pulje 2 er omtrent midtveis i veiledningsperioden, og det er for tidlig å vurdere måloppnåelse for disse tjenestene.

Det er to spesifikke mål for tiltaket 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

Vår vurdering er at veiledningsteam har hatt god måloppnåelse på begge disse målene i pulje 1.

Tiltaket har bidratt til god måloppnåelse av målet om å styrke ledelseskompetansen i barneverntjenestene og kommunene. Dette gjelder særlig med tanke på å styrke ledelsen internt i barneverntjenesten.

Veiledningen bidrar til å definere barnevernleder-rollen, og dermed til å sette barnevernleder i stand til å lede i tilstrekkelig grad, og unngå at tid til ledelse overskygges av tid til saksbehandling eller andre oppgaver. I flere av tjenestene er dette et resultat av at ansvaret for teamledere og medarbeidere/saksbehandlere er blitt tydeliggjort, og at det er etablert rutiner for saksoppfølging, evaluering og rapportering som gir lederne i tjenesten bedre oversikt og mulighet for å iverksette tiltak ved «flaskehalser». Det er imidlertid mer usikkert om ledelseskompetansen forblir, eller om den forvitrer dersom sentrale nøkkelpersoner (barnevernleder, teamledere eller administrative ledere) skiftes ut. Utskifting av barnevernleder i løpet av veiledningsperioden vil alltid være et organisatorisk hinder for tiltaket – samtidig som oppstart av veiledningen med en ny og motivert barnevernleder kan være en fordel for prosessen. Tilsvarende er det risiko for at ledelseskompetanse forsvinner dersom kommunalledere slutter, selv om det her er en noe mindre direkte kobling mellom veiledningsteam og overføring av ledelseskompetanse enn det er for ledelsen av barneverntjenesten.

Veiledningsteam ser også ut til å ha god måloppnåelse på målet om å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten, for

å utvikle praksis og oppnå bedre resultater. Dette er relativt konkrete mål som flere kommuner har oppnådd gjennom tiltaket, som for eksempel å etablere internkontrollsystem, rutiner for avklaring av meldinger og gjennomføring av undersøkelser. Dette har igjen bidratt positivt til å styrke ledelsen internt i barneverntjenesten og til å gjøre barnevernleder tryggere i sin rolle. Som vi også peekte i statusrapporten i 2019, har veilederne bidratt til å prioritere hvilke utviklingsoppgaver som tjenestene skal utføre i en hensiktsmessig rekkefølge, noe som etter vår vurdering har vært en driver for måloppnåelsen.

Gjennom å styrke ledelsen i barneverntjenesten og etablere systemer og rutiner for å håndtere utfordringer, har tiltaket også etter vår vurdering bidratt til å redusere sårbarheten i noen av de antatt mest sårbare barneverntjenestene i landet. Dette danner et grunnlag for at flere tjenester blir mer robuste, noe som igjen bør legge grunnlaget for bedre kvalitet i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier over hele landet (et av hovedmålene for kompetansesatsingen som helhet). Tjenestene arbeider også med å få på plass tverrfaglige samarbeid, som vil kunne gi bedre samhandling med andre tjenester rettet mot barn og unge i kommunene, og forhåpentligvis også gjennom dette bidra til økt måloppnåelse av målene for satsingen som hehet på sikt.

5.6 Relevans

I statusrapporten fra 2019 konkluderte vi med at veiledningsteam er et egnet og relevant tiltak for å møte utfordringene i kommunene der det av ulike årsaker er fare for alvorlig svikt i tjenestetilbudet til barneverntjenesten. Vi vurderte at de to målene for tiltaket er formulert på et relevant, overordnet nivå og treffer utfordringene i kommunene, samt at implementering av veiledningsteam har vært vellykket og relevant. Tiltaket forutsetter at kommunene, sammen med veilederne, konkretiserer utfordringsbildet og operasjonaliserer utviklingsmål. Tiltaket er tilstrekkelig fleksibelt og kan innrettes på en måte som treffer utfordringene i de enkelte kommunene. I arbeidet med denne andre statusrapporten, har disse konklusjonene stått seg.

I tillegg har et par andre faktorer av betydning for tiltakets relevans blitt tydeliggjort:

- Det er viktig at veilederne raskt får en forståelse av både organisatoriske og barnevernfaglige utfordringer. Målgruppen er kommuner med fare for alvorlig svikt i tjenestetilbudet til barnevernet, men ofte er det organisatoriske utfordringer som ligger bak og som må håndteres parallelt og i samband med barnevernfaglige utfordringer. Veilederne må være faglige kompetente innen

barnevern og ledelse, og i stand til å oppfatte utfordringer og problemstillinger raskt. De må også være i stand til å finne en riktig balanse mellom å bygge tillit, tilrettelegge for en åpen dialog og løfte reelle utfordringer slik de og eventuelt andre ser det.

- Veilederne og barnevern lederne gir uttrykk for at opplegget og metodene er relevante. Spesielt fremhever flere av våre informanter GROW-metoden som et godt redskap for å strukturere en prosess som tar utgangspunkt i tjenestens utfordringer, for deretter å definere mål og utforme strategier/tiltak for å nå målene.

5.7 Bærekraft

Bærekraft handler om i hvilken grad effekter av tiltaket vedvarer på lengre sikt, utover den perioden tiltaket pågår. For veiledningsteam handler dette om hvorvidt effektene vedvarer når veilederne har avsluttet veiledningsperioden etter to år.

En forutsetning for at effektene av endrings- og utviklingstiltakene 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. Vår vurdering er at lederne som har deltatt på veiledningsteam har fått tilført kompetanse. Denne kompetansen kan imidlertid forsvinne når de slutter, med mindre man har klart å overføre denne kompetansen til hele organisasjonen. Dette kan eksempelvis gjøres ved å involvere flere medarbeidere enn barnevern leder i noe større grad enn i dag i veiledningsprosessen. I store tjenester bør teamledere involveres, og i mindre tjenester bør man vurdere å involvere alle medarbeidere. Som et minimum bør dette gjøres ved å informere medarbeidere i barneverntjenesten om tiltaket ved oppstart og underveis i veiledningsprosessen. Teamledere og medarbeidere i barnevernet bør ideelt sett være med på å definere utfordringene, men i det minste være orientert om og innforstått med utfordringene som veiledningen tar utgangspunkt i.

Vi må imidlertid forvente at tiltakets bærekraft reduseres av høy turnover blant administrative ledere og medarbeidere i barneverntjenesten. Det avgjørende for tiltakets bærekraft blir da i hvilken grad man klarer å innarbeide resultatene fra veiledningen i form av nye systemer og arbeidsformer på en slik måte at de forblir i tjenesten også når sentralt personell skiftes ut. Foreløpig ser det ut til at man i noen kommuner har lyktes med dette. I disse tilfellene er systemene og rutine integrert i tjenesten etter veiledningsperioden, for eksempel rutiner for interkontroll, rutiner for rapportering oppover til kommuneledelse, organisatoriske grep (for

eksempel spesialistmodell, oppgavefordeling), rutiner for oppfølging og underveisevaluering av under-søkelses- og tiltakssaker, og rutiner for oppfølging av medarbeidere.

Veilederne har vært opptatt av å innta en rådgivende rolle. Det innebærer å støtte og bistå barnevern leder og kommunene, bidra til konstruktive diskusjoner og være en god samtalepartner og rådgiver. Det innebærer derimot ikke en operativ rolle med bistand i saksbehandling. Veilederne skal hjelpe kommunene til å utvikle egen praksis og bidra til endringer det er behov for, men ikke servere løsninger direkte. På denne måten unngår man trolig at veilederne blir unnnværlige, og at kommunen blir avhengig av deres tilstedeværelse etter veiledningsperioden. Dette har trolig bidratt til å sementere resultatene i kommuneledelsen og barnevernet.

Involering fra kommuneledelsen (nærmeste nivå over barnevern leder) i veiledningsprosessen styrker bærekraften ved at disse ledere også tar ansvar for videre utviklingsarbeid, at de forventer at barnevernet fortsetter å utvikle seg og bidrar til å sette dette på agendaen. Videre bidrar det ved at de har en forventning om at samarbeidet med andre tjenester skal fungere. Dersom kommuneledelsen eller politikerne har forstått viktigheten av samarbeid, er de i en posisjon til å drive dette samarbeidet videre. Jo flere i kommunenes organisasjon som har vært involvert og fått innblikk i barnevernets oppgaver og utfordringer, desto mindre personavhengig og mer bærekraftig er resultatene.

På spørsmål om en veiledningsperiode på to år er tilstrekkelig, svarer veilederne at de mener at de i denne perioden kan bidra til å få til endringer og få disse etablert i kommunene. Flere påpeker også at veiledning skal og må være et midlertidig tiltak: Kommunen skal ikke bli avhengig av veilederne, men klare å stå på «egne bein». Da er det viktig at perioden har en tydelig avgrensning. Noen, både blant veilederne og kommunerepresentatene, tar imidlertid forbehold om at en bør kunne åpne for en lengre veiledningsperiode for kommuner der oppstarten og fremdriften har vært utfordrende på grunn av manglende engasjement eller ustabil ledersituasjon.

Enkelte oppfølgingssamlinger eller veiledningssamtaler etter veiledningsperioden kan styrke tiltakets bærekraft. Dette vil gi en mer gradvis nedtrapping av veiledningen. Ett veiledningsteam har kommentert at de har gjennomført dette for «sine» kommuner i pulje 1. Et slikt «ettervern», som en av respondentene beskrev det, bidrar til å sikre at det man har fått til i veiledningsperioden vedlikeholdes, og at kursen i det videre utviklingsarbeidet eventuelt kan justeres.

For pulje 2 er det for tidlig å vurdere bærekraft. Vi registrerer at flere av kommunene har til felles at det å sikre stabilitet i bemanning, redusere sykefravær og i enkelte tilfeller rydde opp i barneverntjenestens økonomi har blitt arbeidet med. Dette er faktorer som skaper bedre forutsetninger for at eventuelle effekter av veiledningsteam skal vedvare etter veiledningsperioden.

5.8 Oppsummering og videre anbefaling

Status for veiledningsteam sommeren 2021, er at pulje 1 har avsluttet veiledningsperioden, mens pulje 2 er omtrent midtveis.

I pulje 1 har veiledningsteam bidratt til å styrke ledelseskompetansen i barnevernledelsen, og til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenestene. Pulje 1 har oppnådd å forbedre resultatene på trafikklysindikatorene. Dette gjelder både bedre håndtering av fristbrudd i undersøkelsessaker, og bedre ivaretagelse av tilsyns krav og kontroll og oppfølging på fosterhjemsområdet. På disse indikatorene har pulje 1 nærmet seg landsgjennomsnittet, eller til og med passert gjennomsnittet (i positiv forstand). Denne utviklingen har funnet sted i det som var antatt å være de mest sårbare kommunene med fare for svikt i tjenestetilbudet til barnevernet, forut for veiledningsperioden. Tiltaket har på denne måten bidratt til å heve kvaliteten ulike steder i landet og utjevne forskjeller.

Pulje 2 er kommet godt i gang, og vårt inntrykk er at statsforvalternes begrunnelser for valg av barneverntjenester og kommunikasjonen med kommunene før oppstart, virker å ha blitt bedre sammenlignet med pulje 1. I pulje 2 virker deltakelsen til administrativ ledelse noe mer regelmessig enn på tilsvarende tidspunkt i pulje 1, selv om rapporteringene ikke er fullstendige og derfor usikre. Pulje 2 virker også å ha et tidligere fokus på samarbeid med andre tjenester utenfor barnevernet enn i pulje 1, noe som er naturlig grunnet ikrafttreddelsen av barnevernsreformen i 2022 og fokuset på å gjøre kommunene klare for reformen. For pulje 2 er det generelt sett for tidlig å konkludere om effekter, men det er risiko for at fremdriften blir forsinket på grunn av koronapandemien. Pandemien har ført til at bruken av digitale møter har økt, både på fellessamlinger og veiledningsmøter. Flere er bekymret for at gjennomføringen vil ta mer tid og at effektene forsinkes på grunn av dette.

Under oppsummerer vi våre noen videre anbefalinger for tiltaket.

Videreføring av det operative ansvaret hos RKBU Midt-Norge

I første statusrapport foreslo vi at Bufdir kunne overlate mer av de operative rollene i tiltaket til RKBU Midt-Norge, for å oppnå en tydeligere rollefordeling, gi RKBU Midt-Norge økt innflytelse over tiltakets innretning og bidra til en mer effektiv gjennomføring. Overføringen er gjennomført, og fremstår som vellykket. Vår anbefaling er at dette videreføres.

Behov for at statsforvalterne gir gode begrunnelser og fungerer som en støttespiller

Vi påpekte også i første statusrapport at det er viktig at veiledningsteam treffer kommuner og barneverntjenester med størst behov. Samtidig er det viktig at kommunene og tjenestene er i stand til å nyttiggjøre seg tiltaket. Vi påpekte at statsforvalterne burde ha klare kriterier for hvilke kommuner som anbefales, og formidle begrunnelsen for prioritering av kommuner til tiltaket i forkant. Denne anbefalingen står seg også etter andre statusrapport. Erfaringene i pulje 1 og så langt i pulje 2 viser at motivasjon og engasjement fra kommunene er avhengig av at de er innforstått med begrunnelsen og ønsker bistand fra veiledningsteam.

I første statusrapport kommenterte vi også at statsforvalterne hadde hatt en relativt tilbaketrukket rolle i pulje 1 frem til midtveis i veiledningsperioden. Vi anbefalte at de burde være tettere på kommunene, i og med at disse er vurdert til å ha særskilte behov. Dette innebar ikke at statsforvaltere aktivt skulle delta i veiledningsprosessen, men at de bør ha kjennskap til utviklingsarbeidet og være en aktiv støttespiller for kommunene. Denne anbefalingen viderefører vi også etter andre statusrapport. I pulje 2 ser vi eksempler på at flere statsforvaltere har opprettet tidlig og god dialog med kommunene, for å forankre en felles forståelse av utfordringene og begrunnelse for deltakelse på tiltaket. Dette oppfattes som positivt fra tjenestenes side.

Åpning for å kunne avslutte eller utsette en veiledningsprosess

Et av de viktigste organisatoriske hindrene for tiltaket er ustabilitet og (personal)konflikter i tjenester, noe veilederne verken har mandat eller mulighet til å håndtere. Dette kan føre til lav motivasjon for å delta på tiltaket. Vår vurdering er at det i svært særskilte tilfeller bør være mulig å avslutte eller utsette veiledningsprosessen dersom kommunen/tjenesten av ulike årsaker er lite egnet for å delta. En eventuell avslutning av tiltaket bør gjøres i samråd med veiledere, kommunen og tjenesten selv, RKBU Midt-Norge, Bufdir og statsforvalter.

RKBU Midt-Norge bør vurdere om det er behov for å legge mer vekt på en tydeligere grunnstruktur i tiltaket på tvers av tjenestene

En av styrkene til veiledningsteam er at det åpner for stor grad av skreddersøm, tilpasset utfordringene i den enkelte kommune og barneverntjeneste. Det betyr at tiltaket ikke har en like tydelig struktur som andre tiltak i kompetansesatsingen (spesielt tjenestestøtteprogrammet). Ulempen er at tiltaket risikerer å bli for fleksibelt og utydelig med hensyn til forventninger, innhold og framdrift i de ulike kommunene og tjenestene.

I pulje 2 har veiledningsprosessen variert noe mer mellom kommunene enn i pulje 1. Noen veilederpar strukturerer prosessen etter GROW-modellen, bestemmer agendaen for møtene og lar kommunene fylle møtene med innhold. Andre veilederpar virker å ha en mer situasjonsbestemt tilnærming og kan gjerne hoppe mellom fasene i GROW-modellen. Dette kan skyldes at oppstarten innebar mer bruk av digitale møter, både i fellessamlinger, opplæring av veiledere og veiledningsmøter. Vår vurdering er at det er viktig at veilederne legger opp til en viss grunnstruktur for stegene i veiledningsprosessen («prosessansvar»), men at det er opp til tjenestene å fylle disse stegene med innhold («innholdsansvar»). Veiledningsprosessen bør trolig være strukturert etter en felles mal i de ulike kommunene, slik at alle kommunene går i gjennom de samme grunnleggende stegene i en viss rekkefølge, men at selve innholdet i stegene og tempoet i fremdriften kan variere etter utfordringene og behovet i tjenestene. Når vi ser at veiledningsprosessen ser ut til å variere noe mer i pulje 2 enn i pulje 1, er vår anbefaling at RKBU Midt-Norge bør vurdere om det bør legges mer vekt på en enda tydeligere grunnstruktur for tiltaket.

Tiltakets varighet og behov for oppfølging eller forlengelse ved behov

Selv om en veiledningsperiode på to år virker å være tilstrekkelig for å oppnå utvikling, kan det være hensiktsmessig å utvide perioden under visse forutsetninger. Det kan bidra til en mer gradvis nedtrapping av veiledningen, og gjøre overgangen lettere. Viktigst er det at kommunene etter eget behov får anledning til å holde noe kontakt og få en oppfølging fra veiledere etter veiledningsperioden.

Veiledere vil tider kunne ha behov for å styre ressursfordelingen mellom tjenestene de veileder mer fleksibelt. Dette for å være mer på i tider det trengs mer i én tjeneste og mindre i en annen, og senere kunne snu om på dette. For et tiltak som er preget av «skreddersøm», kan en fastsatt periode på to år og lik innsats overfor de ulike tjenestene virke uhensiktsmessig. Progresjonen og veiledningsbehovet vil variere mellom kommunene avhengig av bakgrunn, rammebetingelser og uforutsette hendelser underveis (inkl. utskifting i personalet).

Både en mulig forlengelse av tiltakets varighet, mer fleksibel ressursinnsats over veiledningsperioden, og en mulighet for noe kontakt mellom veilederne og kommunene etter avsluttet veiledningsperiode, kan være viktig for å sikre et bedre grunnlag for tiltakets bærekraft.

Metaveiledning i grupper fremstår som nyttig

Vårt inntrykk er at metaveiledning i grupper ser ut til å fungere godt. Dette oppleves som nyttig for veiledere, der de kunne innhente erfaringsutveksling og innspill fra andre veiledere i tillegg til det som kommer fra metaveiledning med ett veilederpar av gangen. Vår anbefaling er derfor at RKBU Midt-Norge bør vurdere om dette skal utnyttes i større grad for den fremtidige gjennomføringen av tiltaket.

Når pandemisituasjonen tillater det, bør fysiske møter tilbake som en del av tiltaket

I pulje 2 har det vært delte erfaringer om bruken av digitale møter, og det er risiko for at dette hindrer fremdrift og utsetter effekter. Våre informanter opplever at digitale fellessamlinger med teoribolker er tunge å følge, og veilederne opplever at digitale opplæringsmøter ikke gir dem samme mulighet til å bygge relasjoner dem imellom og utveksle erfaringer – noe som kan være veldig nyttig og viktig for nye veiledere. Vår vurdering er derfor at digitale møter ikke bør erstatte fysiske møter på lang sikt, men heller vurderes som et supplement (for eksempel for korte oppfølginger mellom veiledningsmøter). Vår anbefaling er at veiledningsteam i hovedsak bør gjennomføres med fysiske møter så fort pandemi-situasjonen tillater det, med både opplæring av veiledere, veiledningsmøter og fellessamlinger, slik det opprinnelig var tiltenkt. Digitale møter kan brukes som et supplement etter nærmere avtale mellom for eksempel barnevernledelsen og veiledere.

6. Læringsnettverk

Gjennom tiltaket læringsnettverk skal barneverntjenester etablere fagfellesskap og samarbeide om utviklingsarbeid for å løse felles utfordringer. Siden forrige statusmåling er tiltaket i større grad rigget for at nettverkene skal jobbe med tiltak som forbereder tjenestene til nytt ansvar og nye oppgaver i den kommende barnevernsreformen. I 2021 er omtrent 90 prosent av landets barneverntjenester involvert i ett eller flere læringsnettverk. Mange nettverk har funnet en god struktur for arbeidet og flere har bidratt til konkrete kvalitetsforbedringer i tjenestene. Læringsnettverk fremstår som et godt egnet tiltak for å drive utviklingsarbeid i tjenestene, og særlig for at tjenestene kan samarbeide om forberedelser til barnevernsreformen.

6.1 Innledning og leseveiledning

Et kommunalt læringsnettverk består av flere kommuner/barneverntjenester som danner fagfellesskap og initierer utviklingsprosjekter. De kommunale læringsnettverkene skal bidra til etablering av fagfellesskap og samarbeid på tvers av kommunegrensene og mellom tjenester.

I denne rapporten analyserer vi læringsnettverk som tiltak, samt utviklingen mellom første og andre statusmåling, slik tiltaket har blitt implementert i 2019-2021. Statusmålingen er basert på informasjonsinnsamling våren 2021. Vi har mottatt en oversikt over utviklingsprosjekter fra statsforvalterne, gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kontaktpersoner i prosjektene og gjennomført intervjuer med syv kontaktpersoner. Disse informasjonskildene beskrives nærmere i kapittel 1.

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle 76 kontaktpersoner for læringsnettverk/prosjekter i landet, basert på oversikter fra statsforvalterne. Vi mottok svar fra 32 kontaktpersoner. Disse er ikke nødvendigvis representative for de resterende prosjektene, og det er sannsynlig at prosjekter med høy aktivitet og/eller positive effekter er overrepresentert i undersøkelsen. Tolkningen av funnene må ta høyde for dette.

Vi har evaluert tiltaket gjennom fem overordnede evalueringskriterier; implementering, effekt,

måloppnåelse, relevans og bærekraft. Kapitlet er strukturert etter disse fem evalueringskriteriene, og er inndelt i følgende underkapitler:

- Kapittel 6.2 gir en kort beskrivelse av tiltaket og oppsummering av funn fra første statusmåling
- Kapittel 6.3 presenterer vurdering av implementering
- Kapittel 6.4 presenterer vurdering av effekter
- Kapittel 6.5 presenterer vurdering av måloppnåelse
- Kapittel 6.6 presenterer vurdering av relevans
- Kapittel 6.7 presenterer vurdering av bærekraft
- I kapittel 6.8 oppsummeres funnene og våre videre anbefalinger for tiltaket

6.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling

6.2.1 Om tiltaket

Læringsnettverk innebærer å organisere samarbeid mellom barneverntjenester rundt utfordringer som er felles for tjenestene. Et læringsnettverk skal bestå av minst to tjenester, og nettverket kan ha ett eller flere utviklingsprosjekter som de jobber med. Det er mulig å ha flere utviklingsprosjekter innenfor hvert nettverk.

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

Målgruppen for kommunale læringsnettverk er kommuneledelse, ledelsen og ansatte i barneverntjenestene i samarbeid med statsforvalteren. Sentrale samarbeidspartnere for nettverkene er KS lokalt og kompetansemiljøer, for eksempel forskningsmiljøer og kunnskaps- og kompetansesentre.

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

Målene for tiltaket er:

- Å bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold
- Styrke kommunenes oppfølging av utsatte barn, ungdom og familier gjennom utvikling av lokale tjenester og tilbud

- Bidra til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene

Tjenestene i nettverkene definerer selv tema for egeninitierte utviklingsprosjekter. På den måten skal tiltakene svare på tjenestenes behov for kompetanse- og kvalitetsutvikling. I tillegg til å arbeide med egeninitierte utviklingsprosjekter, kan nettverkene også etablere utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet.

For å stimulere kommuner til å danne nettverk og definere utviklingsprosjekter, er det etablert to kategorier med stimuleringsmidler som kommuner i nettverk kan søke om midler fra; en for egeninitierte utviklingsprosjekter og en for utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet. Statsforvalteren har ansvar for tildeling av stimuleringsmidler.

6.2.2 Funn fra første statusmåling

Da forrige statusmåling ble levert til Bufdir våren 2019, var læringsnettverkene fortsatt i en oppstarts-fase i de fleste fylkene. For mange aktører var det uklart hva læringsnettverk som tiltak innebar. Det var stor variasjon i gjennomføring og status for læringsnettverkene; mens noen var godt i gang (særlig nettverk som har sprunget ut fra eksisterende samarbeidsarenaer), var andre foreløpig i en oppstarts-fase. Sistnevnte nettverk ble kjennetegnet av manglende ledelse og/eller kapasitet/engasjement til å drive arbeidet fremover.

Informasjonsinnhenting fra forrige statusmåling tydet på at det var særlig to suksesskriterier for vellykkede læringsnettverk: tilstrekkelig kapasitet og forpliktende deltakelse. Dette var utfordrende å få på plass for mindre tjenester.

I statusmålingen fra 2019 oppsummerte vi noen anbefalinger for videre arbeid med læringsnettverk:

- Vi foreslo å tydeliggjøre for de ulike aktørene hva læringsnettverk er og hvilken struktur og innhold nettverket skal ha.
- Vi påpekte at man burde understreke 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 var ikke fulgt opp i alle nettverk.
- Vi anbefalte at det lages en oversikt over hvilke tjenester og medarbeidere som deltar i hvert enkelt nettverk, og at det understrekes at deltakelse bør være forpliktende.
- Vi anbefalte videre at nettverkene burde utarbeide en plan for samarbeidsformer og samhandling, både mellom og på nettverks-samlingene.
- Vi påpekte at det er avgjørende at tjenestene opplever at de jobber med temaer som «treffer» deres behov, og at det burde tydeliggjøres at et utviklingsprosjekt ikke trenger å involvere alle deltakere i nettverket.
- Våren 2019 hadde en rekke nettverk fokus på felles opplæring, men i liten grad fokus på utvikling av lokale tilbud og tjenester. Sistnevnte er imidlertid en av hovedmålsettingene med læringsnettverk som tiltak. Vi anbefalte derfor at nettverkene i større grad burde oppfordres til etablering av utviklingsprosjekter som tar sikte på å utvikle lokale tilbud og tjenester.

6.3 Implementering

I Tabell 6-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt under vurderingen av evalueringskriteriet implementering. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 6-1: Indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	• Antall nettverk og tjenester per nettverk • Antall og sammensetning av deltakere
	Gjennomføring	• Informasjon og kommunikasjon • Organiseringen av nettverkene • Samlinger og fremdrift • Temaer og utviklingsprosjekter i nettverkene • Ivaretagelse av lokale behov • Forankring av beslutninger i nettverket • Samarbeid med kompetansemiljø • Statsforvalterens rolle (f.eks. tildeling av stimuleringsmidler)
	Ressursbruk	• Tildeling og forbruk av stimuleringsmidler
	Organisatoriske drivere og hindre	• Kapasitet, kompetanse og motivasjon i barneverntjenesten, i kommuneledelsen og hos statsforvalteren • Ledelse av nettverket • Geografiske forhold • Suksesskriterier

6.3.1 Rekruttering

Antall nettverk og prosjekter

Skillet mellom læringsnettverk og utviklingsprosjekter praktiseres ulikt i fylkene, slik det også gjorde ved forrige statusmåling i 2019. I noen fylker er det definerte læringsnettverk og ett eller flere underliggende utviklingsprosjekter i hvert nettverk. Enten deltar alle tjenestene i nettverket også i alle de underliggende prosjektene, eller tjenestene i nettverket deltar i ulike prosjekter. I andre fylker er arbeidet organisert i ett nivå, og det er da ikke noe klart skille mellom nettverk og prosjekter. Det er varierende hvorvidt disse omtales som nettverk eller prosjekter.

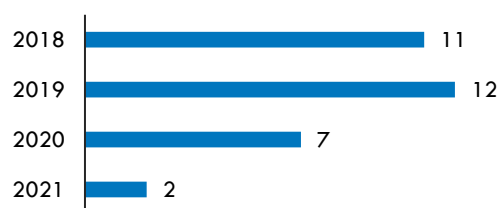
Vi anslår at det i 2020 var om lag 56 læringsnettverk i landet totalt, hvorav noen er nettverk med flere underliggende prosjekter og andre tilsvarer samme enhet som enkeltprosjekter (se Tabell 6-2). Dette er basert på en opptelling av antall nettverk statsforvalterne oppgir i fylket. I resten av dette kapittelet omtales disse generelt som nettverk, i tråd med statsforvalterens omtale av dem.

Det er utviklingsprosjektene som mottar midler og det er derfor også dette nivået det eksisterer en enhetlig oversikt over på tvers av fylkene. I 2020 var det totalt 39 egeninitierte utviklingsprosjekter som ble tildelt stimuleringsmidler og 38 utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet som ble tildelt stimuleringsmidler (se Tabell 6-2). Antall prosjekter som er tildelt

stimuleringsmidler var omtrent uendret fra 2019, mens det har vært en økning i antall prosjekter på fosterhjemsområdet som er tildelt stimuleringsmidler fra 2019. I hovedsak er det de samme prosjektene som ble tildelt midler i 2019 og 2020, men noen prosjekter er nye i 2020 og noen prosjekter fra 2019 er ikke videreført.

De fleste nettverkene som er aktive i dag ble opprettet i 2018 eller 2019 (se Figur 6-1). Det tyder på at disse nettverkene har funnet en struktur for arbeidet som fungerer over tid. Samtidig har det også kommet nye nettverk til i 2020 og 2021. Dette ser først og fremst ut til å reflektere nyoppstartede nettverk av tjenester som tidligere ikke har deltatt i nettverk.

Figur 6-1: Når ble læringsnettverket opprettet?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/prosjekt.

Tabell 6-2: Antall læringsnettverk og utviklingsprosjekter som er tildelt midler, per fylke i 2019 og 2020

	Antall lærings-nettverk 2020*	Antall egeninitierte utviklings-prosjekt 2019	Antall fosterhjems-prosjekt 2019	Antall egeninitierte utviklings-prosjekt 2020	Antall fosterhjems-prosjekt 2020
Agder	1	1	1	1	1
Innlandet	5	6	3	1	4
Nordland	4	3	4	3	5
Møre og Romsdal	2	6	1	6	1
Oslo og Viken	10	4	8	4	7
Rogaland	5	3	2	2	3
Troms og Finnmark	7	3	3	4	2
Trøndelag	5	7	5	7	5
Vestfold og Telemark	5	6	4	6	4
Vestland	12	1	3	5	6
Totalt	56	40	34	39	38

Kilde: spørreskjema til statsforvalterembeter. N=10. *Antall læringsnettverk er estimert på bakgrunn av opplysninger statsforvalterne har rapportert til Bufdir og i spørreskjema til Oslo Economics for 2020. I enkelte fylker ser det ikke ut til å være definert nettverksstruktur, og antall nettverk er da definert som antall aktive prosjekter rapportert i 2020.

Antall tjenester per nettverk

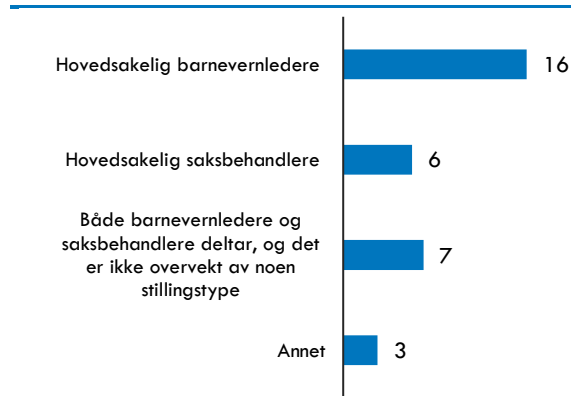
Det er varierende hvor mange tjenester som inngår i samme nettverk. Variasjonen strekker seg fra Agder, hvor det er etablert ett nettverk som dekker alle tjenestene i fylket, til fylker med flere nettverk (Vestland har flest med ti nettverk) og der hvert nettverk består av mellom to og femten tjenester.

Nesten alle barneverntjenester i landet har i 2020 deltatt i minst ett nettverk. På bakgrunn av statsforvalternes rapportering anslår vi at omtrent 90 prosent av barneverntjenestene i landet var involvert i et eksisterende nettverk eller prosjekt innen utgangen av 2020.

Antall og sammensetning av deltakere

Sammenlignet med statusmålingen i 2019 har læringsnettverkene nå fått en tydeligere struktur på hvilke personer som deltar. I de fleste nettverkene er det hovedsakelig barnevernleder som deltar (se Figur 6-2), men det finnes også nettverk som hovedsakelig består av saksbehandlere i barneverntjenesten, eller hvor det er en blanding av både barnevernledere og saksbehandlere. Kommuneledelsen er i liten grad involvert i arbeidet med læringsnettverk. Dette fant vi også i forrige statusmåling fra 2019. Statsforvalterne virker imidlertid å være mer involvert i nettverkene nå enn i 2019 (se mer om statsforvalterens rolle senere i dette delkapittelet).

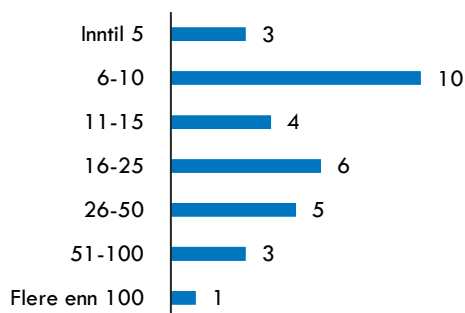
Figur 6-2: Hvordan er sammensetningen av deltakere i deres læringsnettverk?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/prosjekt.

Nettverksarbeidet foregår i hovedsak i felles samlinger. Det er stor variasjon i hvor mange personer som deltar på nettverkssamlingene (se Figur 6-3), som først og fremst kan forklares av variasjonen i antall tjenester som deltar i prosjektene (se over). Et flertall av kontaktpersonene som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at det er mellom seks og ti deltakere på samlingene til læringsnettverk.

Figur 6-3: Omtrent hvor mange deltakere er det på samlingene?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/prosjekt.

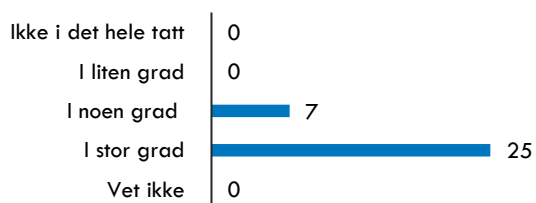
6.3.2 Gjennomføring

Informasjon og kommunikasjon

I forrige statusmåling fra 2019 opplevde aktørene at informasjon og kommunikasjon om læringsnettverk ikke hadde vært tydelig nok, og at det var usikkerhet om hva tiltaket innebærer. Dette kunne skyldes uklar kommunikasjon fra Bufdir eller fra statsforvaltnere. Samtidig var det også tiltenkt at tiltaket skulle være løst definert fra Bufdir sin side for å muliggjøre lokale tilpasninger.

I 2021 oppgir de fleste kontaktpersonene at de opplever å ha fått tilstrekkelig informasjon om læringsnettverk og hensikten med tiltaket (se Figur 6-4). Dette gjenspeiles også i intervjuer med kontaktpersoner, der tilbakemeldingene utelukkende har vært at de har fått tilstrekkelig informasjon. Samtidig er det også enkelte kontaktpersoner som fremdeles opplever at det er utfordrende å finne en hensiktsmessig form på tiltaket, og at styringen fra statsforvalteren kunne vært tydeligere.

Figur 6-4: I hvilken grad opplever du at dere har fått tilstrekkelig informasjon fra statsforvalteren om læringsnettverk og hensikten med tiltaket?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/prosjekt.

Kontaktpersonene for læringsnettverk vi har intervjuet oppfatter at læringsnettverk skal gjøre at de «får til mer» enn de ville gjort alene som tjeneste. Alle våre

informanter oppfattet at læringsnettverk er et reformforberedende arbeid som skal gjøre dem bedre rustet til å samarbeide om felles tjenester etter reformen.

Statsforvalterne oppgir at de har en tydeligere forståelse av hva tiltaket skal være nå, etter at det har virket i noen år. På spørsmål om det er tydeliggjort for aktørene hva et læringsnettverk er, og hvilken struktur og innhold det skal ha, svarer alle statsforvalterne at de er enige eller nokså enige i dette. Flere statsforvaltere opplever imidlertid at det fortsatt er uklart hvilken rolle statsforvalteren bør ha i tiltaket.

I mars 2021 sendte Bufdir ut oppdaterte retningslinjer for læringsnettverk til statsforvalterne. Da vi gjennomførte intervjuer med fire statsforvaltere i mai 2021, spurte vi om hvordan disse nye retningslinjene ble oppfattet. I hovedsak oppfatter disse de nye retningslinjene som gode. De nye retningslinjene innebærer at det er mulig å opprette utviklingsprosjekter som inkluderer flere tjenester innen oppvekstområdet internt i samme kommune, som forberedelse til reformen. Dette oppfattes som positivt hos statsforvalterne. Retningslinjene tilsier imidlertid at det må være et samarbeid med minst én annen kommune. En statsforvalter kommenterer at flere kommuner har etterspurt muligheten for å opprette interne læringsnettverk i kommunen, uten å involvere andre kommuner, og at statsforvalteren tror flere kunne hatt god nytte av dette som forberedelse til reformen.

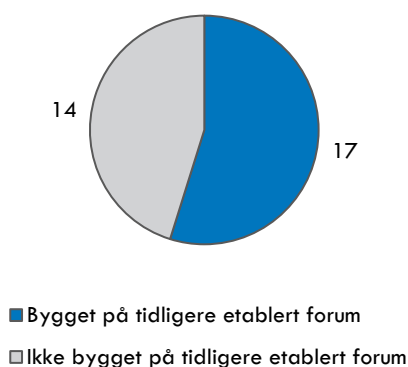
Vår vurdering er at statsforvalterne nå er tydeligere overfor læringsnettverkene enn i starten av tiltaket og at tiltaket nå i større grad enn ved siste statusmåling har funnet en form som fungerer. Kontaktpersonene er i stor grad fornøyde med den informasjonen de får, og flere nettverk har funnet sin egen form, struktur og innhold. Enkelte statsforvaltere opplever imidlertid fortsatt at det er uklart hvilken rolle de skal ha i tiltaket, og etterlyser klarere retningslinjer fra Bufdir om dette. Statsforvalterens rolle i tiltaket drøftes nærmere senere i dette delkapittelet om gjennomføring.

Organiseringen av nettverkene

I forrige statusmåling fant vi at læringsnettverkene ofte overlappet med andre nettverk og samlinger, noe som gjorde det vanskelig å rendyrke arbeidet i nettverkene. Flere brukte de halvårlige barnevernledersamlingene som arena for læringsnettverk, og enkelte var også usikre på om læringsnettverk var det samme som barnevernledersamlingene.

I 2021 oppgir litt over halvparten av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen at nettverket deres bygger på et tidligere etablert forum (se Figur 6-5).

Figur 6-5: Bygger deres læringsnettverk på et tidligere etablert forum (f.eks. barnevernleder-samling)?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/enkeltprosjekter.

En kontaktperson trakk frem i intervju at man er «prisgitt å ha gode venner» for å få noe ut av læringsnettverk, siden nettverkene har blitt dannet på bakgrunn av tidligere bekjenskaper og felles motivasjon. Da kan tjenester som i utgangspunktet kunne trengt et fagfellesskap, falle utenfor. Den aktuelle statsforvalteren tok imidlertid tak i denne problemstillingen, og alle kommunene i fylket har etter hvert blitt med i ett eller flere nettverk.

Vår oppfatning er at læringsnettverkene nå i større grad er adskilt fra barnevernledersamlingene enn de var ved forrige statusmåling, og at kontaktpersonene ikke lenger sammenblander disse foraene. Kontaktpersonene vi har intervjuet trakk frem at det har vært helt essensielt for læringsnettverket at deltakerne, i alle fall lederne, har kjent hverandre fra før, eller at de har brukt mye tid på å bli kjent i starten av arbeidet. Det fremstår som positivt når tidligere bekjenskaper har skapt grunnlag for læringsnettverkene. Da opplever kontaktpersonene å komme raskere i gang med arbeidet, fordi de har kjennskap til hverandres tjenester og etablert tillit seg imellom.

I spørreundersøkelsen oppgir omkring en tredjedel av kontaktpersonene at de deltar i flere læringsnettverk. Dette reflekterer at fylkene har organisert seg ulikt. I noen fylker er det ett eller to læringsnettverk med flere underliggende utviklingsprosjekter for alle eller enkeltkommuner. I disse fylkene er det naturlig at kontaktpersonene kun er med i ett nettverk. I andre fylker er nettverkene satt sammen basert på tema, og har bare ett prosjekt. Da er det nærliggende at kontaktpersonene kan delta i flere nettverk for å være representert i arbeidet med temaer og prosjekter som tjenesten er interessert i.

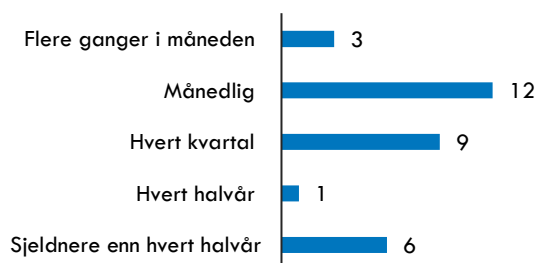
Samlinger og fremdrift

I mange nettverk er fremdriften i 2020 og 2021 redusert på grunn av koronapandemien. Pandemien har medført at barneverntjenestene har måttet prioritere andre oppgaver fremfor nettverksarbeid, og nettverksarbeidet har også blitt hemmet av begrensede muligheter for fysiske samlinger. Flere nettverk har hatt utfordringer med å få kompetansemiljøer til å gjennomføre planlagte kurs og foredrag. De aller fleste nettverkene ser ut til å ha måttet utsette planlagte aktiviteter under pandemien og har dermed fått redusert fremdrift. I mange nettverk ser det ut til å ha vært svært lite aktivitet i 2020.

Av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen oppgir over halvparten at de har hatt færre samlinger enn planlagt i 2020 og hittil i 2021, fordi fysiske samlinger ikke har blitt erstattet med digitale samlinger. Kun én kontaktperson opplyser at deres nettverk har hatt flere samlinger enn opprinnelig planlagt, fordi fysiske samlinger ble erstattet med digitale samlinger som kunne gjennomføres oftere. I intervjuene oppgir flere kontaktpersoner at de har forsøkt en overgang til digitale samlinger, men at disse oppleves som mindre nyttige enn fysiske samlinger og at man derfor i mindre grad kommer videre med utviklingsarbeidet. Statsforvalterne rapporterer også om at mange aktiviteter i læringsnettverkene er utsatt grunnet pandemien, og at det i liten grad har vært en overgang til digitale aktiviteter.

De fleste kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen oppga likevel at de har hatt samlinger hver måned eller hvert kvartal (se Figur 6-6). Dette må trolig tolkes som antall samlinger nettverkene har i en normalsituasjon, i perioder hvor pandemien ikke har begrenset gjennomføring.

Figur 6-6: Hvor ofte har dere hatt samlinger i 2020 og hittil i 2021?

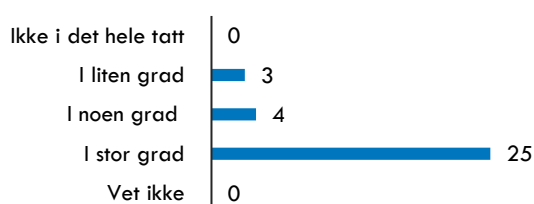


Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/enkeltprosjekter.

I statusmålingen fra 2019 påpekte vi viktigheten av at nettverkene utarbeider en plan for samarbeidsformer og samhandling, både mellom og på nettverksamlingene, for å sikre fremdrift i arbeidet. Blant

kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen i 2021 oppgir nesten alle at de har en konkret plan for samlingene og arbeidet mellom samlingene (se Figur 6-7). Dette inntrykket støttes også i stor grad av statsforvalterne. På spørsmål om nettverkene utarbeider en plan for samlinger og samarbeid mellom samlinger, svarer ni av ti statsforvaltere at de er enige eller nokså enige i påstanden. Det fremstår som svært positivt at flere læringsnettverk ser ut til å ha en plan for arbeidet på og mellom samlinger enn det som var inntrykket vårt i 2019. Dette sørger for kontinuitet i arbeidet.

Figur 6-7: I hvilken grad har dere en konkret plan for samlingene, herunder hva som skal være tema for de ulike samlingene?



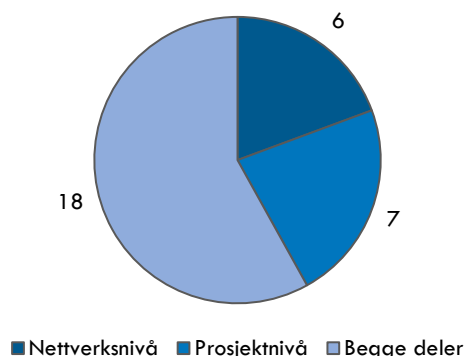
Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Det ser også ut til å være god oppslutning om samlingene. Et stort flertall av kontaktpersonene oppga i spørreundersøkelsen at deltakerne i nettverkene i stor grad deltar på samlingene og at de opplever deltakelse som forpliktende. Dette underbygges i intervjuer, der kontaktpersonene fortalte om en stor ansvarsfølelse hos deltakerne og at læringsnettverk blir prioritert i tjenestene.

Stimuleringsmidlene trekkes frem som en årsak til at deltakerne opplever deltakelse som forpliktende, ettersom midlene fordrer aktivitet. Blant statsforvalterne er det noe mer delte meninger om hvorvidt deltakelse virker forpliktende. Som svar på påstanden «Det er tydelig hvilke tjenester og medarbeidere som deltar i hvert enkelt nettverk, og deltakelse virker forpliktende», svarer fire at de er nokså enig, mens seks er i stor grad enig. Dette tyder på at det er fortsatt kan være en del nettverk hvor deltakerne er lite involvert.

I spørreundersøkelsen har vi videre spurt om samlinger hovedsakelig arrangeres på nettverksnivå eller prosjektnivå (se Figur 6-8). Flertallet av nettverkene oppgir at de har samlinger både på nettverks- og prosjektnivå.

Figur 6-8: Arrangerer dere samlinger hovedsakelig på nettverksnivå eller prosjektnivå?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. Full spørsmålstekst: Arrangerer dere samlinger hovedsakelig på nettverksnivå rundt temaer som tjenestene er opptatt av, eller som samlinger som er knyttet til de konkrete egeninitierte utviklings-/fosterhjemprosjektene som nettverket har satt i gang?

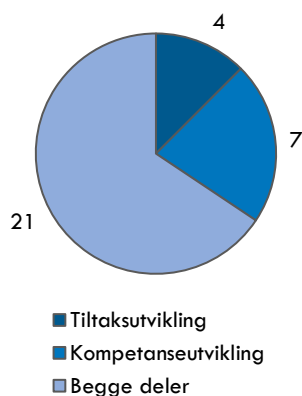
Samlet er vår vurdering at det i 2021 er en tydeligere struktur på nettverk og samlinger enn det som var inntrykket i 2019. Kontaktpersonene oppgir at det er god deltakelse, og at deltakelse oppleves forpliktende. Statsforvalterne har i stor grad det samme inntrykket. Nettverkene forstår hva som er et «nettverk» og hva som er et «prosjekt» varierer, men dette er ikke nødvendigvis til hinder for å skape gode effekter av læringsnettverk som tiltak. Etter hvert som nettverkene har kommet bedre i gang, er vårt inntrykk at de fleste har funnet en form som fungerer. I enkelte nettverk er arbeidet satt på vent under koronapandemien, men vi har inntrykk av at også disse har etablert en struktur som gjør det mulig å ta opp arbeidet der det slapp når pandemien er over.

Temaer og utviklingsprosjekter i nettverkene

I forrige statusmåling så vi at mange nettverk fokuserte på kompetansebygging, samt metoder og verktøy for kvalitetsutvikling. En rekke nettverk drev da med felles opplæring, men i liten grad utvikling av lokale tiltak. Vår vurdering var da at det burde oppfordres til etablering av utviklingsprosjekter med sikte på å styrke oppfølging av utsatte barn, ungdom og familier gjennom utvikling av lokale barneverntiltak.

Ved starten av 2021 er det fremdeles kun et fåtall av læringsnettverkene som hovedsakelig arbeider med tiltaksutvikling, mens et flertall arbeider med tiltaks- og kompetanseutvikling i kombinasjon (se Figur 6-9). Omtrent halvparten av statsforvaltere var i stor grad enig i påstanden om at «læringsnettverkene jobber med utviklingsprosjekter som tar sikte på å utvikle lokale tiltak og tjenester», mens den andre halvparten var nokså enig i denne påstanden.

Figur 6-9: Hva består utviklingsprosjektene i nettverket hovedsakelig av?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

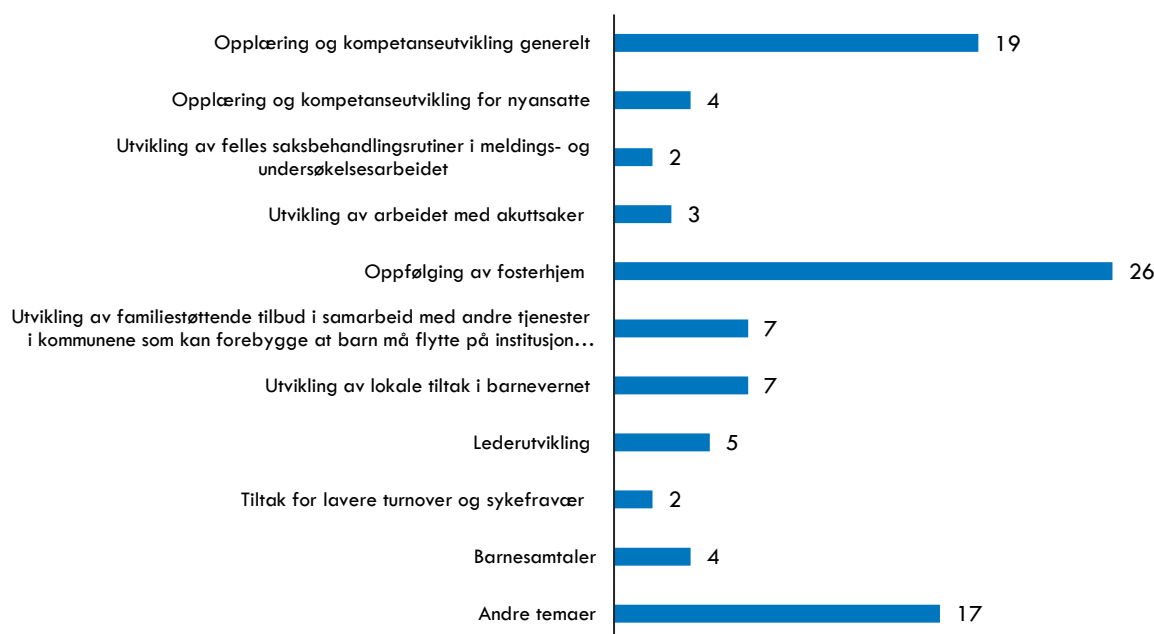
I intervjuer med kontaktpersoner og statsforvaltere har mange pekt på at læringsnettverk brukes som et reformforberedende forum, og mer spesifikt som et forum for å skape nye samarbeidsmønstre om tjenester. Figur 6-10 gir en oversikt over tema nettverkene arbeider med, basert på kontaktpersonenes svar i spørreundersøkelsen. Et stort flertall oppgir at de arbeider med oppfølging av fosterhjem i nettverket, opplæring og kompetanseheving generelt, og andre tema. Sammenlignet med forrige

statusmåling, jobbes det nå mindre med utvikling av arbeid med akuttsaker.

I utvalget av kontaktpersoner til intervju, har vi forsøkt å snakke med kontaktpersoner for nettverk med varierende tematikk. Én av kontaktpersonene vi har intervjuet deltar i et nettverk som arbeider med å danne et felles ressursteam på tvers av kommunene, som skal arbeide med fosterhjem etter reformen. Her består mye av arbeidet i nettverket i å skape felles forankring i kommunene, og i tillegg å etablere et felles fosterhjemsnettverk. Et annet nettverk har jobbet dedikert med et prosjekt for ledelsesutvikling i tre tjenester, et prosjekt som nå er avsluttet. I flere andre nettverk dreier arbeidet seg om diverse kompetansehevingstiltak, som opplæring av nyansatte på tvers av kommunene eller kursvirksomhet. Andre eksempler på prosjekter er ulike former for veiledning og opplæring av fosterhjem, barnesamtaler, familieråd og nettverkskartlegging, og oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse.

Vårt samlede inntrykk er at det per 2021 fortsatt arbeides mye med generell kompetanseheving og opplæring i læringsnettverkene, men at det i økende grad også jobbes med tiltaksutvikling, fosterhjemsarbeid og reformforberedende arbeid. Arbeidet i nettverkene er således i stor grad i tråd med retningslinjene for og formålet med tiltaket.

Figur 6-10: Hvilke temaer har vært sentrale i utviklingsprosjektene til ditt læringsnettverk? (Flere svar mulig)



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Ivaretagelse av lokale behov

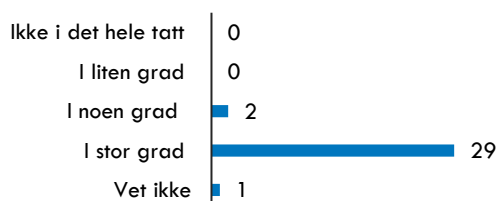
I forrige statusmåling kommenterte vi at læringsnettverk bør settes sammen av kommuner og

barneverntjenester som ønsker å jobbe med samme tema, heller enn en sammensetning basert på andre forhold som geografi eller størrelse. Bakgrunnen for

denne vurderingen var at dette ville sikre at nettverkene jobber med tema som treffer deltakerkommunenes/-tjenestenes lokale behov.

Oversikten over læringsnettverk viser at nettverkene fremdeles i stor grad er satt sammen etter geografisk nærhet. Dette er imidlertid ikke til hinder for at nettverkene tilpasser seg lokale behov. På spørsmål om hvorvidt utviklingsprosjektene er tilpasset lokale behov hos tjenestene, har 90 prosent av kontaktpersonene svart at «i stor grad» (se Figur 6-11). Mange informanter har i intervjuene trukket frem at det har vært viktig for læringsnettverket at særlig barnevernlederne kjente hverandre fra tidligere. Vi oppfatter at ledere i tjenester i nærheten av hverandre oftere har en eksisterende relasjon som de kan bygge videre på. Ofte har også tjenester i nærheten av hverandre utfordringer på de samme områdene. Geografisk nærhet kan derfor også bidra til et velfungerende nettverk.

Figur 6-11: I hvilken grad opplever du at temaene for utviklingsprosjektene er tilpasset de lokale behovene til barneverntjenestene som deltar?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Kontaktpersonene vi har intervjuet trakk frem at læringsnettverk er et spesielt godt tiltak for å ivareta lokale behov. Mange har hatt en grundig prosess i forkant av valgt(e) utviklingsprosjekt for å sørge for at de prioriterer å bruke tid på temaer som tjenestene er opptatt av. Dette vises også ved at temaene for utviklingsprosjektene har endret seg siden oppstarten, fra å handle om akutsaker i mange nettverk til nå å handle om fosterhjemsoppfølging. Dette kan tyde på at læringsnettverkene tilpasser og utvikler prosjektene de arbeider med i samsvar med behovene blant de deltakende tjenestene, og særlig til reformforberedende arbeid. Etableringen av egne midler til fosterhjemsarbeid har gjort vridningen til fosterhemstematikk mulig.

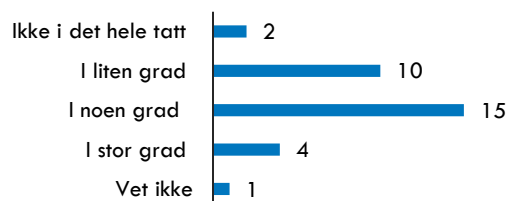
Forankring av beslutninger i nettverket

Retningslinjene for læringsnettverk sier tydelig at beslutninger om utviklingsprosjekter og samarbeid skal forankres i hver enkelt kommune, og at det er deltakernes ansvar å sørge for forankring i egen ledelse. I 2019 var arbeidet i læringsnettverkene likevel i liten grad forankret i kommuneledelsen i de

deltakende barneverntjenestene. Informasjonsinnhenting til denne statusmålingen tyder på at nettverksarbeidet fortsatt er lite forankret i kommuneledelsen.

I spørreundersøkelsen oppgir de fleste kontaktpersonene at beslutninger i nettverket i liten eller noen grad er forankret i kommuneledelsen (se Figur 6-12). I intervjuer forteller kontaktpersonene at det er svært ulikt fra kommune til kommune innad i nettverkene hvorvidt beslutningene forankres eller ikke. I nettverkene med en ansatt prosjektleder, bruker vedkommende ofte mye tid på forankring og koordinering. Samtidig forteller disse at ansettelse av en prosjektleder for nettverket har vært en måte å forankre arbeidet på, siden stillingen har fordret at kommunene forpliktet seg økonomisk. En informant fra et nettverk uten prosjektleder forteller at læringsnettverket deres generelt ikke tar beslutninger som trenger forankring i ledelsen, ettersom de arbeider mest med generell kompetanseheving.

Figur 6-12: I hvilken grad opplever du at beslutninger som tas i nettverket er forankret i kommuneledelsen til barneverntjenestene som deltar?

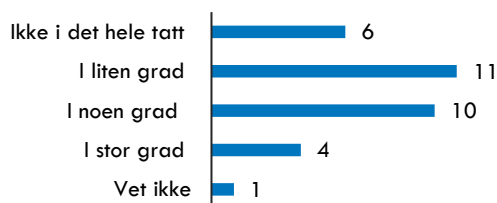


Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Statsforvalterembetene som vi har intervjuet har ulike oppfatninger om forankringen av arbeidet i læringsnettverkene i kommunene. En statsforvalter fortalte at de opplevde nettverkene som lite forankret i kommuneledelsen til deltakende tjenester, og at dette kan begrense de positive effektene av tiltaket. I andre fylker har statsforvalteren selv informert om læringsnettverk, og dette opplevdes som positivt av en kontaktperson for et nettverk vi intervjuet. Her hadde statsforvalteren informert kommundirektørene om læringsnettverket, og det opplevdes som positivt fordi nettverket da ble forankret «både ovenfra og nedenfra».

Bedre forankring av læringsnettverk i kommuneledelsen kunne vært skapt dersom flere læringsnettverk hadde deltakelse fra administrativ ledelse, slik retningslinjene fra Bufdir foreslår. I følge spørreundersøkelsen til kontaktpersoner skjer dette imidlertid i liten grad (se Figur 6-13).

Figur 6-13: I hvilken grad er administrative ledere i kommunene involvert i læringsnettverket?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

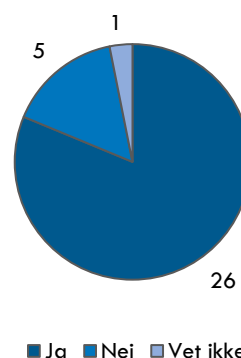
Manglende forankring av beslutninger i læringsnettverket kan være problematisk dersom nettverkene har som mål å forberede kommunene på reformen, for eksempel gjennom å danne fosterhjemsnettverk. Reformen vil fordre samarbeid på tvers av oppvekstfeltet i kommunene, og dermed også en koordinering som barneverntjenestene ikke nødvendigvis kan gjøre på egen hånd, uten involvering og støtte fra kommuneledelsen. Det er derfor vår vurdering at forankring av beslutninger i læringsnettverkene i kommuneledelsen fremdeles bør prioriteres. Kommuneledelsen trenger ikke nødvendigvis involveres i nettverkets daglige arbeid, men bør være informert om hvilke tema nettverket arbeider med og fremdriften i arbeidet.

Samarbeid med kompetansemiljø

Ved forrige statusmåling i 2019 hadde de fleste nettverkene knyttet til seg minst ett kompetansemiljø og samarbeidet fremsto som godt. For både barneverntjenestene og kompetansemiljøene var det noe uklart hvilken funksjon kompetansemiljøene kan og skal ha i læringsnettverkene, og vi vurderte at dette kunne hindre god utnyttelse av kompetansen disse miljøene innehar. I retningslinjene for læringsnettverk fra Bufdir står det at egeninitierte utviklingsprosjekter skal etablere et samarbeid med kunnskapsmiljøer eller Bufetat for å få stimuleringsmidler. Dette er ikke et krav for utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet.

Av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen i 2021 oppgir de fleste at nettverket samarbeider med ett eller flere kompetansemiljøer (se Figur 6-14).

Figur 6-14: Samarbeider læringsnettverket med ett eller flere kompetansemiljøer?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Kontaktpersonene oppgir at de samarbeider med følgende kompetansemiljøer:

- Lokale universiteter og høyskoler
- RKBU
- RVTS
- Bufetat
- RBUP
- Lokale BUP-avdelinger
- Senter for ledelse
- NORCE
- NUBU
- Senter for krisepsykologi
- Alternativ til vold
- Stillasbyggerne ved Ahus
- Fosterhjemsforeningen
- Barnevernvakten

Kontaktpersonene vurderer at samarbeidet med kompetansemiljøene i stor grad fungerer godt. Flere rapporterer at de har knyttet til seg kompetansemiljøer i geografisk nærhet, for eksempel fra det nærmeste universitetet. Kompetansemiljøene bidrar i hovedsak med å gjennomføre kurs og foredrag for nettverkene. I intervjuene har vi også blitt fortalt om ett eksempel hvor kompetansemiljøene har bidratt med mer deltakende støtte inn i nettverksarbeidet. I dette eksempelet har én ressurs fra kompetansemiljøet bidratt med ledelsesstøtte til barnevernledere i nettverket.

Generelt er oppfatningen at kompetansemiljøene har mye kunnskap og at nettverkene får mye ut av samarbeidet. Ingen informanter har trukket frem problemstillingen om at det er vanskelig å vite hva kompetansemiljøene kan bidra med, slik flere gjorde i 2019.

En statsforvalter påpekte i intervju at kontakten med og bruken av kompetansemiljøer har gått ned under koronapandemien, fordi det aktuelle kompetanse-

miljøet ikke mente at opplegget lot seg gjennomføre digitalt. I det aktuelle fylket har de også opplevd at kompetansepersoner tilknyttet nettverkene ikke har møtt opp til avtalte samlinger. Selv om dette sannsynligvis er et unntak, mener vi det er verdt å merke seg dersom kompetansemiljøene ikke ønsker å delta digitalt med læringsnettverkene. Ettersom bruken av digital kommunikasjon har økt markant under pandemien, vil dette etter vår vurdering være en god mulighet for læringsnettverkene å knytte til seg kompetanse som ellers befinner seg på geografisk lang avstand, og som derfor ikke har blitt prioritert tidligere.

Statsforvalterens rolle

Det har vært statsforvalterens rolle å bistå med å etablere og følge opp læringsnettverk, samt å dele ut stimuleringsmidler i tråd med retningslinjene. I 2019 fant vi at de daværende fylkesmennenes rolle i læringsnettverkene varierte betydelig mellom fylkene. Noen drev i stor grad læringsnettverket selv, de kalte inn til samlinger, definerte temaer og inviterte innledere. Andre hadde en mer distansert rolle, der tildeling av stimuleringsmidler var den viktigste oppgaven. Mange var usikre på hvilken rolle de skulle ta i tiltaket.

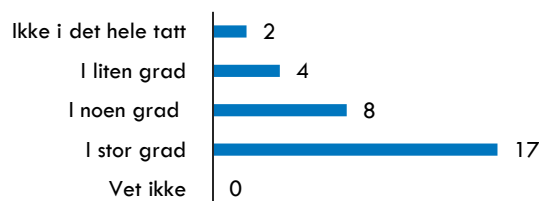
Ved denne statusmålingen ser statsforvalterne i større grad ut til å ha funnet en form for involvering som fungerer. Det handler også om at tiltaket i større grad har funnet sin form lokalt. Statsforvalterne til rettelegger for arbeidet, deler ut stimuleringsmidler og følger opp fremdrift, men det er kommunene selv som må drive frem arbeidet. Flere statsforvaltere oppgir imidlertid at det fortsatt kan være krevende å finne den riktige balansen mellom å være pådriver for arbeidet og samtidig la kommunene selv styre retningen. Dette fremstår som mest utfordrende i oppstartsfasen av nettverkene eller når nettverkene har dårlig fremdrift, slik det mange steder har vært under pandemien. Når nettverkene er oppe og går, kan statsforvalteren ta en mer tilbaketrukket rolle.

Statsforvalterne forteller i intervjuer om ulike tilnærminger til oppstarten av tiltaket. Noen embeter har hatt en systematisk oppstart med tilrettelegging for nye nettverk og samarbeid med barnevernlederne i fylket. Andre forteller at de har strevd mer med å finne en god struktur på arbeidet og hvordan statsforvalterens rolle skulle fungere. Det uttrykkes noe usikkerhet fra enkelte embeter på dette området, særlig om hvor mye føringer statsforvalteren bør legge på temaer og hvor mye oppfølging som kreves.

På spørsmål i spørreundersøkelsen om hvorvidt statsforvalteren har bidratt til å etablere læringsnettverket, svarer flertallet av kontaktpersonene at statsforvalteren i stor grad har

bistått med etableringen, men dette varierer noe mellom nettverkene (se Figur 6-15).

Figur 6-15: I hvilken grad har statsforvalteren bidratt til å etablere nettverket?

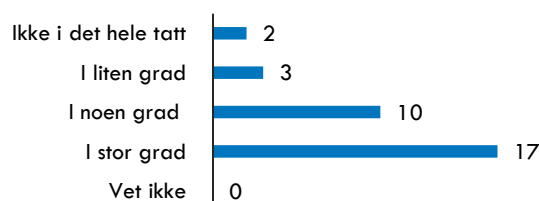


Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Dette bildet bekreftes i intervjuer med kontaktpersoner. En kontaktperson sa at vedkommende trodde det ikke ville vært noe læringsnettverk i det hele tatt hvis det ikke hadde vært for statsforvalterens initiativ. Andre forteller at de selv har tatt initiativ til nettverk, funnet deltakere og utviklingsprosjekter, uten videre involvering fra statsforvalteren. Disse forteller likevel om en opplevelse av god støtte hos statsforvalteren, med tilstrekkelig informasjon og veiledning. Halvparten av kontaktpersonene opplyser at de har hatt deltakelse fra statsforvalteren på samlinger i læringsnettverket.

Når det gjelder statsforvalterens rolle i å opprette- holde fremdrift og engasjement i nettverkets arbeid, er kontaktpersonenes opplevelse ganske tilsvarende deres opplevelse av statsforvalternes rolle i etableringen. Flertallet av kontaktpersonene som svarte på spørreundersøkelsen oppga at statsforvalteren er viktig for å oppretteholde framdrift og engasjement i nettverkets arbeid (se Figur 6-16). En kontaktperson fortalte i intervju at de opplevde saksbehandleren hos statsforvalteren som veldig «på», at personen er med på møter, organiserer og deltar i diskusjonen, og at dette er veldig positivt. Andre forteller at statsforvalteren gir dem frie tøyler til å arbeide slik de ønsker, og at det oppleves som positivt.

Figur 6-16: I hvilken grad er statsforvalteren viktig for å opprettholde framdrift og engasjement i nettverkets arbeid?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

I kartleggingen blant statsforvaltere svarte ni av ti embeter at de hadde en fast kontaktperson som har ansvar for å følge opp læringsnettverket. Halvparten av embetene oppga at de hadde månedlig kontakt med nettverkene, mens den andre halvparten svarte at de hadde halvårlig kontakt med nettverkene.

Vår oppfatning er at de fleste læringsnettverk får den oppfølgingen de trenger fra statsforvalteren. Noen statsforvaltere er mer deltakende i nettverkene enn andre, og dette ser ut til å være tilpasset lokale behov. Statsforvalteren har imidlertid en viktig rolle som pådriver i etableringsfasen og med å følge opp at det er fremdrift i arbeidet underveis. I tilfeller hvor fremdriften uteblir, bør statsforvalteren være en aktiv pådriver for å få nettverksarbeidet opp på et tilfredsstillende nivå. Enkelte statsforvaltere opplever at dette er utfordrende, og etterspør nasjonale arenaer hvor de kan drøfte statsforvalternes rolle i tiltaket. Dette fremstår særlig relevant når tiltaket nå også skal kunne inkludere nettverk med andre tjenester i kommunene og dermed muliggjøre nye type strukturer. Mange kommuner vil trolig ha behov for mer bistand fra statsforvalterne til å etablere slike samarbeid. Det ser dermed ut til å være et behov for

at statsforvalterne får noe mer støtte fra Bufdir i hvordan de skal innrette dette pådriverarbeidet.

6.3.3 Ressursbruk

I 2019 ble det totalt tildelt 10,1 millioner kroner i stimuleringsmidler til egeninitierte utviklingsprosjekter og 20,4 millioner kroner i stimuleringsmidler på fosterhjemområdet (se Tabell 6-3). Tilsvarende tildeling i 2020 var henholdsvis 8,2 og 21,6 millioner kroner (se Tabell 6-4).

I noen fylker har statsforvalteren i utgangspunktet hatt flere midler tilgjengelig, som ikke er tildelt grunnet manglende søknader fra kommunene. I minst ett fylke har det kommet inn flere søknader enn statsforvalteren har hatt tilgjengelige midler for.

Det skal stå i tilskuddsbrevene til nettverkene at midler som deles ut skal brukes opp innen utgangen av påfølgende år. Mange aktiviteter som var planlagt i nettverkene i 2020 har imidlertid blitt utsatt grunnet pandemien. Flere nettverk har søkt statsforvalteren om å overføre midler fra 2020 til 2021, og har fått innvilget dette. Statsforvalternes rapportering viser at dette gjelder minst 15 nettverk, men trolig er det flere.

Tabell 6-3: Tildelte stimuleringsmidler i 2019 per fylke

Fylke	Antall egeninitierte utviklingsprosjekt	Tildelte stimuleringsmidler Egeninitierte (kr)	Antall fosterhjemsprosjekt	Tildelte stimuleringsmidler Fosterhjem (kr)	Totalt antall prosjekter	Sum tildelte midler (kr)
Agder	1	550 000	1	1 150 000	2	2 050 000
Innlandet	6	1 150 000	3	1 080 000	9	2 230 000
Nordland	3	950 000	4	1 572 300	7	2 522 300
Møre og Romsdal	6	650 000	1	1 500 000	7	2 150 000
Oslo og Viken	4	1 719 000	8	3 981 500	12	5 700 500
Rogaland	3	588 000	2	1 113 000	5	1 701 000
Troms og Finnmark	3	1 294 000	3	1 993 944	6	3 287 944
Trøndelag	7	940 000	5	2 960 000	12	3 900 000
Vestfold og Telemark	6	600 000	4	1 200 000	10	1 800 000
Vestland	1	1 670 000	3	3 500 000	4	5 170 000
Hele landet	40	10 111 000	34	20 050 744	74	30 511 744

Kilde: spørreskjema til statsforvalterembeter. N=10.

Tabell 6-4: Tildelte stimuleringsmidler i 2020 per fylke

Fylke	Antall egeninitierte utviklingsprosjekt	Tildelte stimuleringsmidler Egeninitierte (kr)	Antall fosterhjemsprosjekt	Tildelte stimuleringsmidler Fosterhjem (kr)	Totalt antall prosjekter	Sum tildelte midler (kr)
Agder	1	550 000	1	1 575 000	2	2 125 000
Innlandet	1	90 000	4	2 200 000	5	2 290 000
Nordland	3	950 000	5	2 000 000	8	2 950 000
Møre og Romsdal	6	440 000	1	1 400 000	7	1 840 000
Oslo og Viken	4	1 610 000	7	3 500 005	11	5 110 005
Rogaland	2	275 500	3	1 438 500	5	1 438 500
Troms og Finnmark	4	1 267 340	2	2 809 742	6	4 077 082
Trøndelag	7	900 000	5	2 160 000	12	3 060 000
Vestfold og Telemark	6	600 000	4	1 299 200	10	1 899 200
Vestland	5	1 500 000	6	3 200 000	11	4 700 000
Hele landet	39	8 182 840	38	21 582 447	77	29 765 287

Kilde: spørreskjema til statsforvalterembeter. N=10.

For 2021 er det tildelt 9,8 millioner kroner i stimuleringsmidler til egeninitierte utviklingsprosjekter og 22 millioner kroner i stimuleringsmidler på fosterhjemområdet (se Tabell 4-5). Tildelte midler for 2021 er dermed på nivå med tildelte midler i 2020. Med etterslepet av midler som ikke er benyttet i 2020, innebærer dette at aktiviteten i læringsnettverkene er planlagt å øke betraktelig i 2021.

Tabell 6-5: Tildelte stimuleringsmidler for 2021

Fylke	Stimuleringsmidler egeninitierte prosjekter (kr)	Stimuleringsmidler fosterhjemsprosjekter (kr)
Troms og Finnmark	1 150 000	2 600 000
Nordland	850 000	1 800 000
Trøndelag	1 000 000	3 000 000
Møre og Romsdal	600 000	1 250 000
Vestland	1 350 000	2 900 000
Rogaland	650 000	1 350 000
Agder	500 000	1 100 000
Vestfold og Telemark	625 000	1 350 000
Innlandet	1 100 000	2 300 000

Kilde: Bufdir

6.3.4 Organisatoriske drivere og hindre

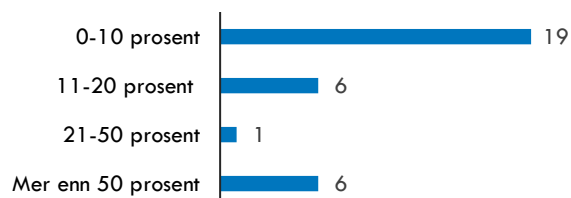
Kapasitet, kompetanse og motivasjon

Ved forrige statusmåling fremsto de fleste aktørene som motiverte for å delta i læringsnettverk, men

kapasitet var et hinder for fremdrift. For å sikre kontinuerlig deltakelse mente vi derfor at læringsnettverkene burde sørge for at arbeidet ikke er for tidkrevende, slik at deltakelsen oppleves som verdifull.

I denne statusmålingen ser vi at de fleste kontaktpersonene bruker opptil ti prosent av arbeidstiden sin på læringsnettverk (se Figur 6-17). Blant de som bruker mer enn 10 prosent er det flest prosjektledere, som har arbeid med læringsnettverket som sin hovedoppgave, men også noen barnevernledere. Både kontaktpersoner og statsforvaltere uttalte i intervjuene at det å ha en egen prosjektleder eller -koordinator, er svært viktig for kapasiteten og fremdriften i nettverkene.

Figur 6-17: Omtrent hvor stor prosentandel av din arbeidstid bruker du per måned (i gjennomsnitt) til arbeidet med læringsnettverk (inkludert arbeidet med prosjekter i nettverket)?



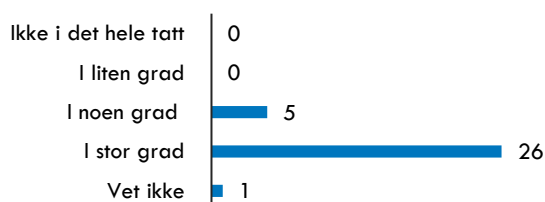
Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Kontaktpersonene oppfatter i stor grad at deltakerne i læringsnettverkene er motiverte for å delta og bidra i arbeidet (Figur 6-18). Dette funnet bekreftes også av kontaktpersoner og statsforvaltere i intervjuer. Samtidig oppgir flere statsforvaltere at tjenestene har utfordringer med å prioritere arbeidet med

læringsnettverk. Dette har delvis sammenheng med koronapandemien, men ser også ut til å være en generell utfordring når tjenestene skal nyttiggjøre seg av flere av kompetansesatsingens tiltak i samme periode.

Vår vurdering er derfor at motivasjonen for deltakelse i læringsnettverkene i mange nettverk er høy, og som følge av bedre struktur og organisering av nettverkene virker kapasitet å være en mindre utfordring nå enn ved oppstarten i 2019. Samtidig ser det også ut til å være mange nettverk som har dårlig fremdrift, delvis grunnet manglende prioritering eller manglende kompetanse til å kunne nyttiggjøre seg tiltaket (se utfordringer knyttet til prosjektlederkompetanse under).

Figur 6-18: I hvilken grad opplever du at deltakerne er motiverte til å delta og bidra i nettverket?



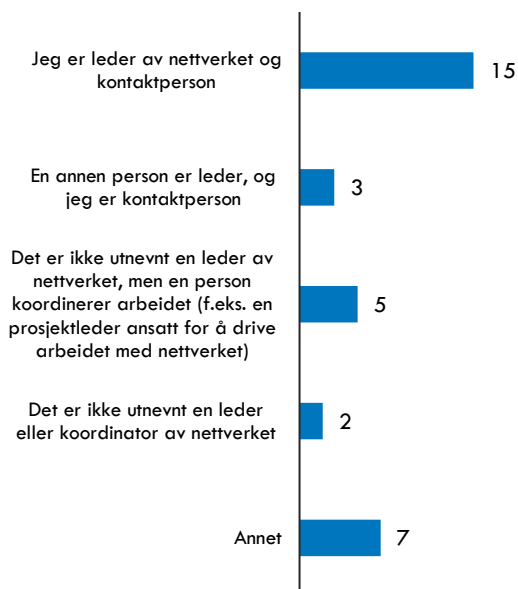
Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Ledelse

I 2019 fremsto ledelsen av nettverkene i mange tilfeller som utydelig, og i noen tilfeller fraværende. Vi mente da at det burde oppfordres til at nettverkene utnevner en leder for nettverket, fortrinnsvis en person fra barneverntjenesten i deltakerkommuner eller en prosjektleder utenfor nettverket.

Det står nå i retningslinjene for læringsnettverk at nettverkene bør utnevne en leder, i tillegg til at det anbefales å danne en styringsgruppe. De fleste kontaktpersonene svarer at deres læringsnettverk har en leder (se Figur 6-19). Blant de som oppgir at nettverket ikke har en leder, sier de fleste likevel at de har en form for prosjektleder eller koordinator.

Figur 6-19: Hvilket av følgende alternativer beskriver best ledelsen av ditt læringsnettverk?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

I intervjuer, både i læringsnettverkene og hos statsforvalterne, trekker flere frem at nettverkene som har ansatt en egen prosjektleder er vellykkede. Dette gjør koordineringen enklere, og bidrar til mer motiverte deltakere, også fordi barnevernledere må bruke mindre av sin kapasitet på koordinering og administrasjon av arbeidet i nettverket. En statsforvalter opplever imidlertid at barnevernlederne mangler kompetanse innen prosjektledelse, og at det hindrer fremdrift. Statsforvalteren har forsøkt å bidra til å utvikle kompetansen på dette området, men opplever at behovet er større enn statsforvalteren kan dekke. De etterspør derfor tiltak fra Bufdir som kan bidra til å heve prosjektlederkompetansen blant barnevernledere.

Etter vår vurdering er det positivt at langt de fleste nettverkene nå har en leder eller koordinator. På dette punktet ser vi en klar forbedring fra forrige statusmåling. Bufdir bør sammen med statsforvalterne vurdere hvorvidt det er behov for spesifikke tiltak som kan løfte prosjektlederkompetansen blant nettverksledere.

Geografiske avstander

I 2019 var store geografiske avstander et hinder for fremdrift i en del læringsnettverk, særlig i fylker med store avstander. Vi så at enkelte nettverk ble etablert på bakgrunn av geografisk nærhet heller enn felles utfordringer og relevante samarbeidsprosjekter, som omtalt over under drøftingen av hvorvidt nettverksarbeidet møter lokale behov.

I 2020 og 2021 har geografiske avstander i mindre grad vært et hinder for gjennomføringen, fordi det under pandemien uansett har vært begrensede muligheter til å gjennomføre fysiske samlinger. En positiv konsekvens av pandemien er at det har blitt lettere for flere læringsnettverk å ha tett kontakt digitalt, på tross av geografiske avstander. Trolig kan økt bruk av digital kommunikasjon være nyttig for læringsnettverkene også fremover, både fordi deltakerne sparer mye tid på reising, men også fordi det kan gjøre terskelen for å danne nettverk på tvers av geografiske forhold lavere.

Suksesskriterier

Oppsummert peker våre informanter, gjennom spørreundersøkelse og intervjuer, på følgende kriterier som bør være til stede for at læringsnettverkene skal fungere godt:

- Å ha et allerede etablert forhold og fellesskap å bygge videre på, eventuelt å bruke mye tid i starten på å bli kjent og etablere tillit
- Å ha en dedikert person/prosjektleder som er ansatt for å drifte og koordinere nettverket, som sørger for kontinuitet og planer
- Stabilitet i ledelsen og deltakelsen i nettverket, slik at gode relasjoner vedvarer
- Grundig arbeid med valg av tema, slik at deltakerne opplever at tema for utviklingsprosjekter er relevante
- Gjensidighet og likeverdighet mellom partene, og at alle bidrar med innsats
- Stimuleringsmidler som muliggjør planlagte prosjekter
- Introduksjon, oppfølging og tydelige forventninger fra statsforvalteren
- Forankring av arbeidet i politisk og administrativ ledelse i kommunen

Mange informanter har fremhevet betydningen av å enten kjenne hverandre fra før eller bruke mye tid på å bli kjent i starten av arbeidet med nettverket. Dette gjør at deltakerne har tillit til hverandre, skaper felles motivasjon og forpliktelse til hverandre, som igjen er viktig for å skape resultater.

Videre har mange trukket frem at det er essensielt med én person som har ansvar for å koordinere nettverket, lage planer og følge opp arbeidet. Flere trekker også frem viktigheten av at planene utarbeides i god tid, og at aktivitetene er knyttet til spesifikke mål for arbeidet. Noen informanter har også bemerket at man burde evaluere arbeidet i nettverket underveis.

Støtte og oppfølging fra statsforvalteren og egen kommuneledelse er viktig for at arbeidet med læringsnettverk skal bli prioritert av tjenestene. Dette kan gi nødvendig tyngde og trygghet til å prioritere tid til læringsnettverk. Videre trekkes stimuleringsmidler, som muliggjør finansiering av utviklingsprosjekter, frem som et viktig kriterium for at læringsnettverk skal være et godt tiltak.

6.4 Effekter

I Tabell 6-6 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i vurderingen av evalueringskriteriet effekt, fordelt på brukereffekter og samfunnseffekter. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 6-6: Indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap	• Har læringsnettverkene ført til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling og/eller etablerer et fagfellesskap på tvers av kommunene?
	Kompetanseøkning	• Har læringsnettverkene bidratt til kompetanseøkning i tjenesten?
	Rutiner og saksbehandling	• Bidrar læringsnettverkene til bedre rutiner og systemer for saksbehandling og oppfølging av saker?
	Tiltaksutvikling	• Bidrar læringsnettverkene til å utvikle lokale barneverntiltak?
	Redusert sårbarhet i små kommuner	• Har læringsnettverk bidratt til å redusere sårbarheten i små kommuner?
	Statsforvalterens kunnskap om tjenestene	• Har statsforvalterne fått bedre oversikt over områder med behov for innsats i kommunene?
Samfunnseffekt	Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	• Bygger utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad enn i 2018 på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker?
	Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022	• 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? • Er det blitt mer enhetlig praksis i kommunene? Geografisk variasjon i de ovennevnte punkter: Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter?

Note: Vi har oppdatert indikatorområdene under samfunnseffekter slik at de er i samsvar med de reviderte målene for kompetansestrategien. Vi har opprettholdt indikatorene, dels fordi målene for læringsnettverk ikke har endret seg og dels fordi indikatorene også er egnet til å si noe om de reviderte overordnede målene for kompetansestrategien.

6.4.1 Brukereffekter

Læringsnettverk har i de fleste tjenestene i landet lyktes med å skape samarbeid og fagfellesskap mellom tjenester. De 90 prosentene av landets barneverntjenester som har deltatt i en eller annen form for læringsnettverk, har ved dette etablert økt samarbeid og fagfellesskap mellom tjenester.

Så er spørsmålet hva disse fagfellesskapene bidrar med av effekter i tjenestene. Vi ser at nettverkene i mange tjenester har bidratt til å utvikle kompetansen blant de ansatte i tjenesten. I mange tjenester har nettverkene også bidratt til å forbedre rutiner og systemer for saksbehandling. I enkelte tjenester har læringsnettverkene også bidratt til utvikling og iverksettelse av lokale tiltak, for eksempel etablering av akuttberedskap eller felles fosterhjemsoppfølging. Nettverkene bidrar dermed til kvalitetsutvikling i tjenestene på de områdene som tjenestene selv opplever at de har behov for å utvikle seg på.

Mange nettverk har imidlertid ikke kommet så langt i gjennomføringen at de har oppnådd effekter utover det å etablere fagfellesskap. Mange nettverk og prosjekter ble etablert i 2019 og hadde lagt en plan for gjennomføring for 2020 som i stor grad ble hindret av koronapandemien, enten fordi aktiviteter ble utsatt eller fordi digital gjennomføring begrenset fremgangen i utviklingsarbeidet. I flere av disse nettverkene er det ikke grunn til å tro at de hittil har oppnådd nevneverdige effekter på kvalitetsutvikling i tjenestene.

I det følgende drøfter vi de ulike effektene av tiltaket nærmere.

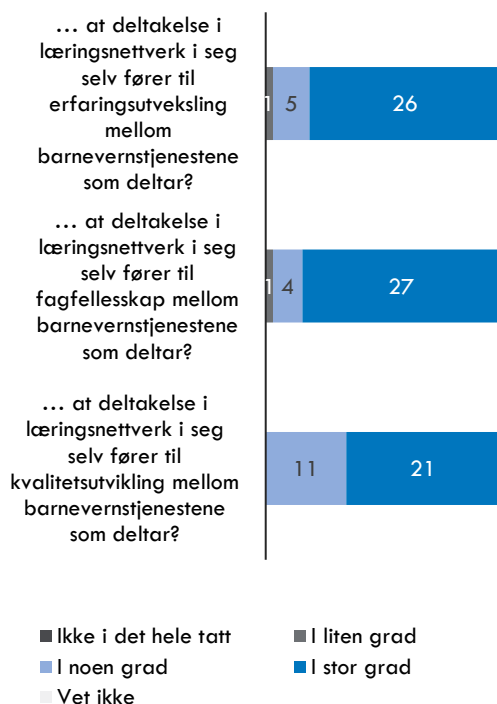
Økt samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap

Læringsnettverkene innebærer samarbeid, erfaringsutveksling og etablering av fagfellesskap i kommunene. Dette trekkes frem av mange informanter som de mest positive effektene av tiltaket. I intervjuer

forteller kontaktpersonene at fellesskapet som skapes gjennom læringsnettverkene i seg selv er veldig viktig. En informant forteller at læringsnettverket har gjort at deltakerne kan ta opp dilemmaer med hverandre, også ved problemstillinger som ikke handler direkte om temaene som læringsnettverket arbeider med. Flere forteller at deltakerne ringer hverandre regelmessig og har nyttig kontakt på en annen måte enn tidligere. En informant fortalte at erfaringsutvekslingen og fellesskapet betyr mer enn selve kursingen som skjer i nettverket. Generelt rapporterer informantene at utveksling av erfaringer og kompetanse skjer i større grad enn før på grunn av læringsnettverk.

Et stort flertall av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen opplever i stor grad at deltakelse i læringsnettverk fører til erfaringsutveksling og fagfellesskap mellom barnevernstjenestene som deltar (se Figur 6-20). Det er noen færre, men fortsatt et flertall, som i stor grad er enig i at nettverksarbeidet også fører til kvalitetsutvikling.

Figur 6-20: I hvilken grad opplever du ... ?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. Kompetanseøkning

Opplevelsene til kontaktpersonene sammenfaller hovedsakelig med det statsforvalterne rapporterer. Alle statsforvalterne opplever at læringsnettverk bidrar til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene, i noen eller stor grad. Ni av ti statsforvaltere opplever også at læringsnettverkene fører til kvalitetsutvikling mellom tjenestene som deltar, i noen eller stor grad.

Måten spørsmålene er stilt på tilsier at disse svarene ikke nødvendigvis kan tolkes som at disse effektene er oppnådd. Det kan også reflektere en oppfatning om at læringsnettverk kan *komme til* å bidra til kvalitetsutvikling i tjenestene.

Vi har tidligere redegjort for at de fleste nettverkene jobber med en kombinasjon av tiltaks- og kompetanseutvikling eller bare kompetanseutvikling. Vi forventer derfor at tjenestene som deltar i disse nettverkene også skal oppleve at kompetansen i tjenesten øker. Svar fra spørreundersøkelsen bekrefter dette. Et stort flertall av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen (27 av 32 kontaktpersoner) svarte også at de opplever at deltakelse i læringsnettverk i stor grad bidrar til kompetanseutvikling.

Flere nettverk jobber spesifikt med kompetanseutvikling. Noen har brukt nettverkene til å bygge opp felles opplæring av nyansatte i tjenestene, med gode resultater. Felles kursing i nettverkene, for eksempel om forvaltningsforståelse og beslutningsprosesser, gir også gode resultater, ifølge kontaktpersonene. Kompetanseutviklingen handler dermed ikke bare om å utvikle kompetansen til den eller de ansatte som deltar aktivt i læringsnettverket, men også om å utvikle kompetansen til hele tjenesten. Fordi nettverkene selv definerer temaene de vil arbeide med, opplever de også at nettverket gir dem kompetanse de har behov for. Flere oppgir også at dette gir varige effekter i deltakertjenestene.

Vår vurdering er at flere nettverk allerede har bidratt til økt kompetanse i tjenestene. Vi forventer at læringsnettverk vil fortsette å gi gode effekter på kompetanseutvikling i de tjenestene som jobber med dette.

Rutiner, saksbehandling og oppfølging

Mange nettverk jobber med problemstillinger som handler om å forbedre rutiner og systemer for tjenestens arbeid, særlig innen fosterhjemsoppfølging. Det er også en del nettverk som jobber med å løfte interne systemer, herunder lederutvikling, utvikling av felles saksbehandlingsrutiner i meldings- og undersøkelsesarbeid, utvikling av arbeidet med akutsaker og gjennomføring av barnesamtaler. Vi forventer at tiltaket vil føre til forbedringer på de områdene nettverkene jobber på.

Et stort flertall av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen er i stor grad eller noen grad enig i at læringsnettverk bidrar til bedre rutiner, systemer for saksbehandling og oppfølging av saker i tjenesten (se Figur 6-21). Det varierer hvor langt nettverkene har kommet i arbeidet, og dermed hvilke effekter som foreløpig er oppnådd.

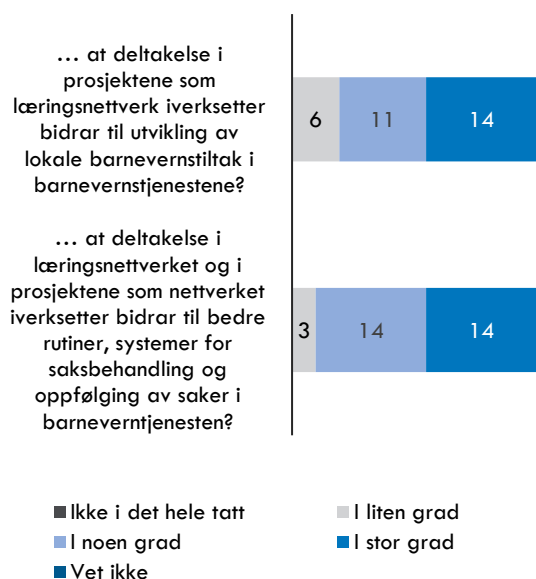
Enkelte nettverk har etablert team som jobber med fosterhjem på tvers av tjenester. I ett nettverk har de etablert et slikt ressursteam, bestående av en psykolog, to fosterhjemsrådgivere og en miljøterapeut, som kommer i tillegg til opprinnelig bemanning. Teamet skal jobbe med barn, ungdom og fosterfamilier for å forebygge behov for nye flyttinger. Teamet skal også jobbe forebyggende for å hindre behov for fosterhjemsplasseringer i utgangspunktet. Ett av formålene er å bidra til like rutiner og arbeidsformer på tvers av tjenestene, samt å unngå konkurranse om fosterforeldre mellom tjenester. I dette tilfellet ser vi at læringsnettverket allerede har medført endringer i arbeidsformene i barneverntjenestene, til tross for at alt enda ikke er helt på plass. Andre nettverk har blitt forsinket grunnet pandemien, og har trolig ikke oppnådd nevneverdige effekter i tjenestene enda. Vi forventer imidlertid at utviklingsarbeidet som planlegges og foregår i mange av nettverkene vil bidra til denne type effekter i tjenestene over tid.

Tiltaksutvikling

Mange bruker læringsnettverk som en arena for å forberede tjenestene på reformen, og utvikling av egne tiltak er ofte en naturlig del av dette arbeidet. Flere har etablert veiledningstjenester til fosterhjem eller andre støttende tjenester på fosterhjemsområdet. Flere nettverk har etablert felles tjenester for akuttberedskap gjennom læringsnettverkens arbeid. Flere nettverk jobber med utvikling av forebyggende, familiestøttende tiltak i samarbeid med andre tjenester i kommunene eller utvikling av andre lokale tiltak. Også på dette området forventer vi at tjenestene oppnår forbedringer på de områdene de jobber med når de får gjennomført de planlagte aktivitetene. Flere nettverk har allerede etablert disse tjenestene, og enkelte nettverk er avsluttet etter at tjenestene er etablert.

Omtrent 80 prosent av kontaktpersonene som har besvart spørreundersøkelsen er i noen eller stor grad enige i at læringsnettverkene bidrar til utvikling av lokale barneverntiltak i tjenestene (se Figur 6-21).

Figur 6-21: I hvilken grad opplever du ... ?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Redusert sårbarhet i små kommuner

En viktig og ønsket effekt av læringsnettverk er at tiltaket skal føre til redusert sårbarhet i små kommuner. Tiltaket er ment å skulle treffe alle landets barneverntjenester, og er dermed ett av tiltakene i kompetansesatsingen som i størst grad kunne tenkes å bidra til å nå dette målet. Vi har i denne statusmålingen anslått at omtrent 90 prosent av landets barneverntjenester var involvert i minst ett læringsnettverk innen utgangen av 2020. Blant de som foreløpig ikke er involvert, er det både små og store kommuner. Tiltaket har likevel nådd mange av de små kommunene.

Tjenester med få ansatte har særlig potensial til å dra nytte av læringsnettverk, fordi de har færre muligheter for å etablere fagfellesskap internt i tjenesten. Vi har sett flere eksempler på at små tjenester har fått til viktige forbedringer i tjenestens arbeid gjennom tiltaket, i samarbeid med andre små tjenester. Gjennom arbeidet i læringsnettverk har små tjenester etablert felles tiltak innen akuttberedskap eller fosterhjemsoppfølging og små tjenester har fått konkrete arbeidsverktøy (rutinebeskrivelser, planer og styringsdokumenter) fra andre tjenester. Også samarbeid om kompetanseutvikling har gitt viktige kompetanseløft i enkelte små tjenester. Alt dette må vi anta har bidratt til å redusere sårbarheten i små kommuner.

At læringsnettverk bidrar til redusert sårbarhet i små kommuner, er særlig viktig sett i lys av kravene som reformen innebærer. Selv om tiltaket virker positivt her, er tilbakemeldingene i intervjuer at de fleste

læringsnettverkene på langt nær er «nok» for å forberede de små tjenestene på reformen.

Statsforvalterens kunnskap om tjenestene

En forventet effekt av læringsnettverk har vært at statsforvalterne skulle få bedre oversikt over områder i tjenestene med behov for innsats. Dette er et punkt der vi ser mindre effekt enn det vi ventet ved første statusmåling, men effekten er likevel positiv. Dette er hovedsakelig fordi statsforvalterne som driver aktiv oppfølging av læringsnettverkene, opplever at de allerede har god oversikt over utfordringsbildet i tjenestene, uavhengig av tiltaket læringsnettverk. Flere av kontaktpersonene vi har intervjuet er fornøyd med oversikten til statsforvalter, og opplever at læringsnettverk støtter opp om dette. Andre peker på at andre tiltak i kompetansesatsingen, for eksempel dialogmøter, er mer egnet til å gi statsforvalteren kunnskap om tjenestene.

6.4.2 Samfunnseffekt

I evalueringen bruker vi kompetansesatsingens overordnede mål om å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier, samt å forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022 som indikatorområder for samfunnseffekt av tiltakene. Vi vurderer spesifikt indikatorene gjengitt i Tabell 6-6.

I hvilken grad tjenestenes arbeid bygger på forskning og systematisert kunnskap

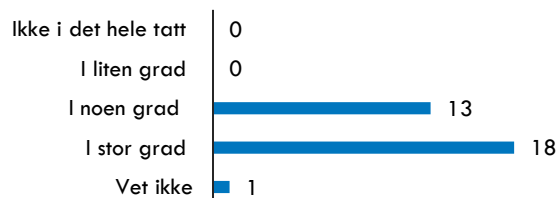
Det er et overordnet mål med kompetansesatsingen at barneverntjenestenes arbeid i større grad skal bygge på forskning og systematisert kunnskap. Læringsnettverk har potensial for å gi effekter på dette området, særlig gjennom samarbeidet med kompetansemiljøene.

De fleste læringsnettverkene har et samarbeid med minst ett kompetansemiljø og rapporterer om gode erfaringer med dette samarbeidet. Effektene av samarbeidet dreier seg i hovedsak om at nettverkene får oppdatert kunnskap og inspirasjon gjennom kurs og foredrag i regi av kompetansemiljøene. Kursene og foredragene omhandler blant annet ulike forskningsbaserte metoder for arbeid med barn, for eksempel COS-P.

Blant kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen oppga nær alle at arbeidet i nettverket i noen eller stor grad bygger på forskning og systematisert kunnskap (se Figur 6-22). Fra intervjuer er vårt inntrykk at det varierer mellom nettverkene hvordan de bygger på forskning og systematisert kunnskap. Mange læringsnettverk har hatt større gjennomgang og brede innspillsrunder for å bestemme hvilke tema de skal jobbe med, og anser dette å være et godt kunnskapsgrunnlag.

Generelt vurderer vi det som positivt at mange av læringsnettverkene har en aktiv holdning til at arbeidet skal være kunnskapsbasert.

Figur 6-22: I hvilken grad bygger utviklingsprosjektene og arbeidet i nettverket ditt på forskning og systematisert kunnskap?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Samarbeid om forebyggende tiltak

Flere nettverk jobber med etablering av familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller fosterhjem. Vi har foreløpig ikke identifisert nettverk som har etablert slike tilbud i fellesskap, men forventer at dette vil oppstå over tid gjennom arbeidet i disse nettverkene.

Hjelp tilpasset den enkeltes behov

Et annet overordnet mål med kompetansesatsingen har vært at barn i større grad skal få hjelp tilpasset den enkeltes behov og økt medvirkning. Enkelte nettverk arbeider med slike problemstillinger, og i disse nettverkene forventer vi at arbeidet vil føre til en forbedring. Det er for eksempel ett prosjekt som skal arbeide med kvalitet i hjelpetiltak, hvor tiltakene inkluderer både kompetanseheving i barneverntjenesten og iverksettelse av evaluering rettet mot barn, ungdom og familier som mottar hjelpetiltak, slik at tjenestene i større grad skal kunne få systematiserte tilbakemeldinger fra brukerne og lære av disse. I dette prosjektet har arbeidet blitt utsatt grunnet pandemien og vi antar derfor at de planlagte effektene foreløpig ikke er oppnådd.

Mer enhetlig praksis

Det er også et overordnet mål med kompetansesatsingen at den skal bidra til mer enhetlig praksis i barneverntjenester over hele landet. På dette området vurderer vi at læringsnettverk allerede har bidratt positivt, gjennom eksemplene på oppnådd kompetanseheving og forbedringer i rutiner og systemer for saksbehandling som vi har vist til under brukereffekter. Samtidig er det mange nettverk som foreløpig ikke har kommet langt nok i gjennomføringen til at de har oppnådd nevneverdige effekter på kvalitetsutvikling i tjenestene, og dermed heller ikke kan sies å ha bidratt til mer enhetlig praksis.

Ved at tjenester samarbeider på tvers om utvikling, legger dette imidlertid i stor grad til rette for at tiltaket kan bidra til mer enhetlig praksis og at kvaliteten i de mest sårbare tjenestene løftes. Foreløpig fremstår imidlertid praksis som svært lite enhetlig i landets barneverntjenester, og tiltaket læringsnettverk i seg selv vil ikke være tilstrekkelig til å oppnå enhetlig praksis i løpet av satsingsperioden.

6.5 Måloppnåelse

Det er tre spesifikke mål for tiltaket læringsnettverk:

- Bidra til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene
- Bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold
- Bidra til utvikling av lokale tjenester og tilbud

Overordnet er vår vurdering at læringsnettverk ligger godt an til å nå disse tre målene.

De fleste barneverntjenestene i landet har opprettet nettverk, som innebærer fagfellesskap på tvers av kommuner. Dette oppleves som en av de viktigste effektene av tiltaket blant de som driver nettverkene. Deltakerne blir kjent og skaper tillit gjennom arbeidet i læringsnettverk, og dette gir positive ringvirkninger både for arbeidet i nettverket og utenfor. Vi vurderer derfor at tiltaket har hatt god måloppnåelse på dette punktet. Siden forrige statusmåling er flere tjenester involvert i nettverk, og vi vurderer derfor at måloppnåelsen på dette punktet er økt siden den gang.

Når det gjelder å bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold, mener vi også at mange læringsnettverk langt på vei har lyktes. Vi erfarer at de fleste nettverkene jobber med prosjekter som er rettet mot lokale behov, og at brede innspillrunder i nettverkene om hva tjenestene har behov for har sørget for dette. Vi vurderer derfor at tiltaket har god måloppnåelse på dette punktet. Dette vurderte vi også i forrige statusmåling. Fordi det nå er flere tjenester som er involvert i nettverk antar vi også at måloppnåelsen på dette området er forbedret siden forrige statusmåling.

På målet om utvikling av lokale tjenester og tilbud vurderte vi ved forrige statusmåling at tiltaket hadde dårlig måloppnåelse. I denne statusmålingen har vi imidlertid sett at flere nettverk jobber med tiltaksutvikling enn det som var tilfelle i 2019. Vi har sett noen eksempler på nettverk der kommunene har etablert veiledning til fosterhjem eller andre støttetjenester til barn, ungdom og familier. Vi har også sett flere eksempler på nettverk som har fått på

plass felles akuttberedskap i tjenestene og nettverk som er i ferd med å etablere forebyggende tjenester. Samlet vurderer vi at tiltaket foreløpig har middels måloppnåelse på dette punktet, som er noe bedre enn ved forrige statusmåling. Siden forrige statusmåling er det flere nettverk som jobber med tiltaksutvikling og flere som også har oppnådd effekter på dette området. Samtidig er det fortsatt et mindretall av nettverkene som jobber med tiltaksutvikling.

6.6 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 samspillet mellom barneverntjenesten og kommunens ledelse.

I statusmålingen i 2019 konkluderte vi med at læringsnettverk, dersom det fungerer etter hensikten, er svært relevant for barneverntjenesten. Likevel fant vi da at tiltaket oppfattes som uklart, og at organiseringen av mange nettverk bar preg av dette. De fleste statsforvalterne (da fylkesmennene) og barneverntjenestene opplevde imidlertid læringsnettverk som et relevant tiltak for å møte utfordringene i barnevernet.

I 2021 er det mindre klarhet i hva tiltaket innebærer. Selv om organiseringen av læringsnettverkene er svært ulik mange steder, har tjenestene i all hovedsak funnet strukturer som passer behovet deres, og som derfor også gjør tiltaket relevant for de enkelte tjenestene. De fleste informantene mener også nå at tiltaket er egnet for å møte utfordringene i barnevernet, gitt at utviklingsprosjektene de velger er relevante for tjenestens egne behov. Innspill til denne statusmålingen tyder på at utviklingsprosjektene i stor grad oppleves å være relevante lokalt.

Vi vurderer imidlertid at tiltaket ikke er like relevant med tanke på å møte utfordringer i samspillet mellom barneverntjenesten og kommunens ledelse, ettersom kommuneledelsen sjeldent er involvert i arbeidet med nettverkene. Nettverkene arbeid bør være forankret i kommunens ledelse, og temaene de arbeider med bør også reflektere kommuneledelsens prioriteringer. Dette gjelder spesielt når nettverkene skal brukes til reformforberedelser. Dette innebærer ikke nødvendigvis at ledelsen aktivt stiller opp i samlinger og drøftinger av utviklingsprosjekter - viktigere er at ledelsen gir en prinsipiell støtte og at tematikken det arbeides med er forankret i ledelsen. Vår vurdering er at nettverksarbeidet mange steder kan bli enda mer relevant dersom kommuneledelsen i større grad kobles på i utviklingsarbeidet.

6.7 Bærekraft

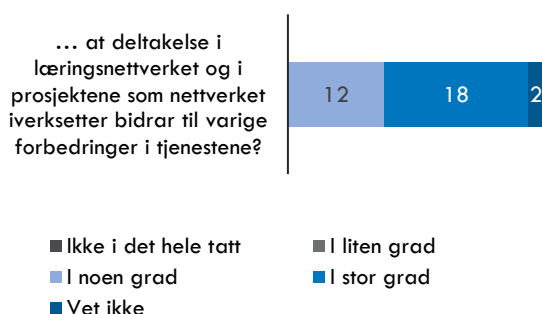
For evalueringskriteriet bærekraft vurderer vi om effektene av tiltaket kan forventes å vedvare over tid, etter at tiltaket og satsingsperioden er avsluttet. Vi undersøker om tiltakene som er gjennomført i forbindelse med læringsnettverk er videreført, og om tiltaket har ført til en varig bedring av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

I utgangspunktet er det fremdeles for tidlig å konkludere på hvorvidt læringsnettverk er et tiltak som kommer til å vedvare over tid, etter at satsingsperioden er avsluttet. Det er imidlertid grunn til å forvente at relasjoner og fagfellesskap som er skapt gjennom læringsnettverk vil videreføres også etter at tiltaket er avsluttet, og at enkelte tjenester vil fortsette å samarbeide om andre prosjekter og tiltak, kanskje i andre former enn de etablerte læringsnettverkene.

Stimuleringsmidler trekkes frem som et viktig suksesskriterium for læringsnettverk. Midler til å gjennomføre prosjektene er avgjørende for at prosjektene skal bli noe av, ettersom de fleste barneverntjenester i utgangspunkt har stramme økonomiske rammer. Flere tjenester er bekymret for at dette blir ytterligere utfordret etter reformen. Etter satsingsperioden er det uvisst om og eventuelt på hvilket nivå stimuleringsmidler til læringsnettverk vil være tilgjengelig. Vi forventer ikke at tjenestene da kommer til å opprettholde utviklingsprosjekter på den samme måten og det samme nivået som i dag.

Gode resultater fra utviklingsprosjektene kan bidra til god bærekraft i tiltaket læringsnettverk. Dersom prosjektene oppnår effekter i form av nye rutiner, nye tiltak, eller samarbeidsformer på tvers av tjenester, er det grunn til å tro at disse effektene også vil vedvare over tid. Nær alle kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen opplever at læringsnettverkene i noen eller stor grad bidrar til varige forbedringer i tjenestene (se Figur 6-23).

Figur 6-23: I hvilken grad opplever du ... ?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Det er positivt at deltakerne i læringsnettverk selv mener at læringsnettverk fører til varige forbedringer.

Ved forrige statusmåling var mange aktører usikre på om kunnskapen tilegnet i læringsnettverk ville bli spredd i tjenestene, men funnene i denne statusmålingen kan tilsa at dette har skjedd i større grad enn forventet. Det er imidlertid verdt å merke seg at kontaktpersonene i vår spørreundersøkelse svarer at deltakerne i læringsnettverk hovedsakelig er barnevernledere. Varige forbedringer etter læringsnettverk fordrer derfor også at resultatene av læringsnettverk og prosjektene etableres i hele tjenesten eller i form av rutiner og systemer, for å unngå at utskiftning av ledere og nøkkelpersoner fører til at resultatene forvitrer.

6.8 Oppsummering og videre anbefaling

Innen våren 2021 har læringsnettverk blitt etablert i omtrent 90 prosent av landets barneverntjenester. Mange nettverk har kommet godt i gang med utviklingsarbeidet og flere steder har nettverkene oppnådd effekter i form av kompetanseutvikling, utvikling av rutiner og systemer for saksbehandling, og opprettelse av lokale barneverntiltak i samarbeid mellom tjenester. Vi har sett flere eksempler på svært vellykkede utviklingsprosjekter som har bidratt til konkrete forbedringer i tjenestene og som vi også forventer at allerede har bidratt til å gi barn, ungdom og familier bedre hjelp.

Samtidig er det også mange nettverk som i liten grad har kommet i gang med utviklingsarbeidet, fordi det har tatt tid å finne en god form på arbeidet og definere tema, og fordi koronapandemien har begrenset fremdriften i de fleste nettverkene. I mange nettverk har det vært mindre aktivitet enn tidligere, og enkelte nettverk har utsatt all aktivitet.

Vi vurderer likevel at læringsnettverk er et tiltak som er godt egnet for å bidra til å løfte kvaliteten i barneverntjenestene og bidra til felles tiltaksutvikling på tvers og tjenester. Sistnevnte er særlig relevant som forberedelse til barnevernsreformen. Tiltaket krever imidlertid mye av tjenestene, og også av statsforvalterne som skal støtte opp under dette arbeidet. Det er risiko for at de sårbare tjenester ikke evner å prioritere denne typen utviklingsarbeid.

Under oppsummerer vi våre anbefalinger for tiltakets videre innretning.

Tillit og gode relasjoner bør være på plass før nettverkene bestemmer tema

En konsistent tilbakemelding fra informantene i arbeidet med denne statusmålingen har vært at samarbeidet og relasjonene som skapes i arbeidet med læringsnettverk er svært viktig for deltakerne. Det er vår oppfatning at mange har fått nye «venner i

felten» gjennom læringsnettverket, og at støtten fra kolleger utenfor egen tjeneste er svært viktig for deltakerne. Dette er positivt i seg selv. Det fører videre til en tillit som gjør det enklere å ta opp vanskelige problemstillinger i fellesskap, og å få støtte til å finne løsninger til barnets beste. Gode relasjoner fører også til ærlighet om hvilke behov tjenestene har, slik at utviklingsprosjektene nettverkene velger, tar utgangspunkt i dette. Nettverkene som bygger på tidligere fora har en særlig fordel når det kommer til disse effektene, fordi deltakerne da gjerne allerede kjenner hverandre. Der nettverkene består av deltakere som ikke har en tidligere relasjon, bør statsforvalteren oppfordre til å bruke tid i starten på å bli kjent. Optimalt bør deltakerne bygge denne tilliten seg i mellom før de definerer hvilke tema de skal jobbe med. I praksis må de imidlertid søke om midler i oppstarten av arbeidet, og søknadene må definere tema for prosjektene. Vi anbefaler at nettverkene er bevisst viktigheten av tillit mellom deltakerne når tema for arbeidet skal defineres og forsøker å legge til rette for å bygge relasjoner på et tidlig stadium i nettverksarbeidet.

Nettverkene bør vurdere bruk av digitale samlinger

Det har vært svært lite bruk av digitale samlinger gjennom pandemien. Mange opplever at samlingene fungerer dårlig digitalt. Samtidig er det enkelte nettverk som har gått over til digital gjennomføring, og hatt gode erfaringer med dette. Vi tror det kan være et utnyttet potensial for økt digital gjennomføring hos mange nettverk, også etter at pandemien er over. Digitale samlinger har noen fordeler og noen ulemper sammenlignet med fysiske samlinger. De gir mindre rom for nettverksbygging og uformell erfaringsutveksling. Samtidig kan de være mer effektive og aktørene sparer mye tid på reising. Når nettverket har etablert hvilke tema de skal arbeide med og har lagt en konkret plan for gjennomføringen, kan en kombinasjon av digitale og fysiske samlinger være ressursbesparende og øke fremdriften. Det er også grunn til å tro at digitale forelesninger og kurs fra kompetansemiljøene vil kunne bidra til å øke bruken av disse, også for tjenester som har lang reisevei til gitte kompetansemiljøer.

Bufdir bør vurdere å bistå statsforvaltere som har utfordringer med fremdrift i nettverkene

Flere statsforvaltere opplever at tiltaket læringsnettverk er utfordrende å implementere og drive frem i kommunene. Det kan være en krevende balanse mellom å være pådriver for aktivitet og å la kommunene selv styre arbeidet. Enkelte kommuner har lite kapasitet til å drive utviklingsarbeid. Samtidig er det andre statsforvaltere som opplever at tiltaket har funnet en god form og at alle tjenestene i fylket deltar på en relativt god måte. Også vedlikeholde listem

Vi mener Bufdir bør vurdere å iverksette konkrete tiltak for å støtte statsforvalterne i sin pådriverrolle ovenfor kommunene med dårlig fremdrift. Det kan etableres egne samlinger eller fora hvor statsforvalterne sammen med Bufdir kan drøfte hvilken rolle de skal ta i dette arbeidet og utveksle erfaringer. Dette gjelder særlig i lys av at tiltaket nå i enda større grad skal rettes inn mot forberedelser til barnevernsreformen, hvor statsforvalterne forventer at det vil være enda større behov for at de tar en pådriverrolle for dette arbeidet i kommunene. Dersom Bufdir i enda større grad bistår statsforvalterne i dette arbeidet, vil det være større muligheter for å oppnå de ønskede effektene av tiltaket i enda flere av landets barneverntjenester.

Nettverkene har behov for prosjektlederkompetanse

En viktig tilbakemelding i denne statusmålingen har vært at det er svært vellykket med en egen prosjektleder som har ansvar for koordinering og fremdrift i prosjektet. Dette er tilbakemeldingen både fra nettverkene og de fleste statsforvalterne. Dette sørger for at man unngår en ekstrabelastning på allerede travle barnevernledere. Det å ha en person med kapasitet til å gjøre jobben gjør at nettverkene gjør fremskritt de ellers ikke ville gjort. Samtidig er det viktig at disse har kompetanse til å lede prosjektarbeidet. Bufdir bør sammen med statsforvalterne vurdere hvorvidt det er behov for spesifikke tiltak for å løfte prosjektlederkompetansen i nettverkene.

Kommuneledelsen bør i større grad involveres i nettverk som skal jobbe med reformforberedelser

Kommuneledelsen er en målgruppe for tiltaket læringsnettverk og for kompetansesatsingen som helhet. Kommuneledelsen blir imidlertid i liten grad involvert i arbeidet med læringsnettverk, verken på samlinger eller som en del av beslutningsprosessene i nettverkene. Her er det noen unntak, men det overordnede inntrykket er at administrativ ledelse er lite inne i tiltaket, og politisk ledelse i enda mindre grad.

Vi vurderer at involvering av kommuneledelsen vil være særlig viktig dersom nettverkene skal arbeide med forberedelse til reformen. Barnevernsreformen vil gi kommunene økt ansvar, spesielt for forebygging og tidlig innsats som involverer alle tjenester som arbeider med barn, ungdom og familier. Dette fordrer en kommuneledelse som er mer involvert enn i dag, også i fora som læringsnettverk.

Det er behov for innsikt i andre nettverk og deres tema for egeninitierte utviklingsprosjekter

Slik tiltaket læringsnettverk er lagt opp i dag, er det i stor grad opp til nettverkene selv å finne ut hvilke behov de har og hvilke tema de kunne tenke seg å arbeide med i utviklingsprosjekter. Det er positivt at tjenestene selv kan definere hva de ønsker å jobbe

med. Mange ønsker seg imidlertid en oversikt over hvilke temaer og metoder som andre læringsnettverk arbeider med, lærer seg og utvikler, slik at de kan få inspirasjon og «slippe å finne opp kruttet på nytt». Vi anbefaler at Bufdir etablerer og distribuerer en slik oversikt, samt finner et system for å oppdatere informasjon etter hvert som læringsnettverkene utvikler seg videre. En slik oversikt burde inneholde informasjon om nettverk, tema for egeninitierte

utviklingsprosjekter og fosterhjemsprosjekter, hvilke konkrete tiltak som gjennomføres og helst også kontaktinformasjon slik at nettverk som jobber med relaterte tema kan opprette kontakt for å utveksle erfaringer. Det vil trolig være særlig nyttig dersom oversikten også kan trekke frem noen gode eksempler på nettverk som har fått til konkrete forbedringer i tjenestene, og hvilke tiltak de har iverksatt for å oppnå dette.

7. Dialogmøter

Dialogmøter innebærer at statsforvalter inviterer kommunens barnevernledelse og politiske og administrative ledelse til å sammen drøfte status, styrker, svakheter og utfordringer i barneverntjenesten. Formålet er å bidra til en felles forståelse for barnevernets arbeid og utfordringer, samt å forankre eierskapet til barnevernet i kommuneledelsen. Ved utgangen av 2020 var det gjennomført dialogmøter med omtrent 85 prosent av barneverntjenestene, siden tiltakets oppstart i 2017. Dialogmøter fremstår fortsatt som et svært nyttig tiltak for å styrke samarbeidet om barneverntjenesten mellom tjenesten, kommunens ledelse og statsforvalteren.

7.1 Innledning og leseveiledning

Som ett av tiltakene i kompetansesatsingen har Bufdir gitt statsforvalterne i oppdrag å gjennomføre dialogmøter med alle kommunale barneverntjenester i perioden 2017-2019. I årene 2020 og 2021 har statsforvalterne fått i oppdrag å gjennomføre dialogmøter med alle tjenester som har behov for det, i henhold til statsforvalterens risikovurdering.

Dette kapitlet utgjør andre statusmåling for tiltaket dialogmøter, og dokumenterer status for tiltaket slik det er gjennomført i 2019 og 2020. Statusmålingen er basert på informasjonsinnsamling våren 2021 (se kapittel 1).

Vi har evaluert tiltaket gjennom fem overordnede evalueringskriterier; implementering, effekt, måloppnåelse, relevans og bærekraft. Kapitlet er strukturert etter disse fem evalueringskriteriene, og er inndelt i følgende underkapitler:

- Kapittel 5.2 gir en kort beskrivelse av tiltaket og oppsummering av funn fra første statusmåling
- Kapittel 5.3 presenterer vurdering av implementering
- Kapittel 5.4 presenterer vurdering av effekter
- Kapittel 5.5 presenterer vurdering av måloppnåelse
- Kapittel 5.6 presenterer vurdering av relevans
- Kapittel 5.7 presenterer vurdering av bærekraft

- I kapittel 5.8 oppsummeres funnene og våre videre anbefalinger for tiltaket

7.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling

7.2.1 Om tiltaket

Dialogmøter innebærer at statsforvalter inviterer kommunens barnevernledelse og politiske og administrative ledelse til sammen å drøfte status, styrker, svakheter og utfordringer i barneverntjenesten. Møtene skal fokusere på muligheter for utvikling og forbedring av barneverntjenesten, og skal bidra til å utvikle samarbeidet mellom barnevernledelsen og kommuneledelsen, både politisk og administrativ ledelse. Møtene er ment å sikre en felles forståelse for barnevernets arbeid og utfordringer, og at eierskapet til barnevernet forankres i kommuneledelsen.

Dialogmøtene har følgende mål:

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

Dialogmøtene gjennomføres i hver kommune, eller i vertskommunen for interkommunale tjenester. I interkommunale tjenester skal administrativ og/eller politisk ledelse fra alle deltakerkommunene inviteres.

Det er utarbeidet en mal for gjennomføring av dialogmøtene, som ble revidert etter erfaringene fra piloteringen i 2017.⁴³ Statsforvalteren planlegger og gjennomfører dialogmøtet sammen med barnevernleder, og sender invitasjon til administrativ og politisk ledelse i kommunen. Dialogmøtet har en tidsramme på to-tre timer.

Et dialogmøte starter gjerne 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, ungdom og familier til utvikling av tjenesten, samt hvordan barneverntjenesten samarbeider med andre tjenester rettet mot barn og unge. Dersom

⁴³ Jf. Bufdir: Modell for kommunale/interkommunale dialogmøter

barnevernleder har særskilte temaer som ønskes diskutert under møtet, kan disse sendes til statsforvalteren i forkant. Temaene som tas opp i dialogmøtene kan med andre ord variere mellom kommuner.

Deretter gjennomgår statsforvalteren som regel oppdaterte utviklingstall og tendenser på bakgrunn av rapportering, gjennomgang av klagesaker, status i systemrevisjoner og eventuelt kommunebarometeret. I denne gjennomgangen gir statsforvalteren sitt inntrykk av hvordan barneverntjenesten fungerer sett opp mot lovkrav og andre forutsetninger. Statsforvalteren kan gjennomgå og invitere til drøfting av særskilte temaer.

Etter statsforvalterens 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 statsforvalteren et referat som ofte inneholder blant annet en kort beskrivelse av hvilke oppfølgingspunkter deltakerne har blitt enige om å følge opp videre i etterkant av dialogmøtet.

7.2.2 Funn fra første statusrapport

Første statusmåling for tiltaket ble levert våren 2019, basert på hvordan tiltaket ble gjennomført i 2017 og 2018. Den gang var vår vurdering at dialogmøter fremstod som et tiltak som var godt egnet til å adressere barnevernets utfordringer. Tiltaket danner grunnlag for dialog og samarbeid mellom barnevernet og kommuneledelsen. De involverte aktørene var i stor grad positive til tiltaket, og de aller fleste opplevde dialogmøtene som relevante og nyttige. Vi vurderte at tiltaket ga gode effekter, med lave kostnader i forhold til gevinstene.

Vi utarbeidet følgende anbefalinger til hvordan tiltaket dialogmøter kunne forbedres ytterligere:

- Det bør tydeliggjøres ytterligere av statsforvalteren 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 vanskelige å håndtere.
- I noen tilfeller bør statsforvaltere og barnevernledere i større grad tørre å fokusere på tjenestens utfordringer for å gi et grunnlag for en åpen og ærlig dialog. På denne måten kan møtet benyttes til å informere kommuneledelsen om reelle utfordringer og diskutere hvordan disse bør håndteres i et samarbeid mellom kommune- og barnevernledelsen.
- Statsforvalterens 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 bør kunne fravikes i tilfeller hvor kommunene/tjenestene er i prosesser for kommunesammenslåing eller andre større organisatoriske endringer, dersom statsforvalteren selv ikke oppfatter det som hensiktsmessig å gjennomføre møtet i gjeldende periode.

Modellen for dialogmøter som ble distribuert til statsforvalteren fremstod som vellykket, og vi så ikke noe grunnlag for å gjøre endringer i denne. Vi så heller ikke behov for at det gjøres endringer i formelle oppdragsspesifikasjoner eller retningslinjer.

7.3 Implementering

I Tabell 7-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet implementering, som danner grunnlag for vår gjennomgang av dialogmøtene som ble gjennomført i 2019 og 2020. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 7-1: Indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	• Antall kommuner/tjenester som det er gjennomført dialogmøter med • Hvordan statsforvalter har prioritert kommuner (rekkefølgen av kommuner og prioriteringskriterier) • Sammensetning av deltakere på møtene
	Gjennomføring	• Informasjon og planlegging i forkant av møtene • Digitale dialogmøter, benyttes det? Hvordan fungerer det? • Bruk av felles modell for dialogmøter, vurdering av nytten • Tema, hvilke tema har dialogmøtene fokusert på? • Oppfølgingspunkter, defineres oppfølgingspunkter og hvem som skal følge opp? Blir de fulgt opp i ettertid? • Møter med interkommunale tjenester, hvordan fungerer de? • Hvordan bør dialogmøtene gjennomføres fremover?
	Organisatoriske drivere og hindre	• Motivasjon og kapasitet • Suksesskriterier
	Kostnader	• Ressursbruk hos statsforvaltere (organisering, forberedelse, reising og gjennomføring) • Kommunenes tidsbruk til planlegging og gjennomføring av møtene

7.3.1 Rekruttering

Antall gjennomførte dialogmøter

I 2019 og 2020 ble det gjennomført henholdsvis 120 og 44 dialogmøter (se Tabell 7-2). I fire av ti (nåværende) fylker hadde statsforvalteren gjennomført minst ett dialogmøte med alle sine tjenester i perioden 2017-2019, i tråd med oppdraget fra Bufdir. I tre fylker ble det gjennomført dialogmøter med de resterende tjenestene i løpet av 2020, mens det i de resterende tre fylkene ikke ble gjennomført dialogmøter med alle tjenestene i løpet 2020.

Vi har spurt de statsforvalterne det gjelder om årsaker til at det ikke ble gjennomført dialogmøter med alle tjenester innen utgangen av 2019. De svarer at hovedårsaken er kapasitetsutfordringer hos statsforvalteren. Særlig enkelte av embetene som var nyetablerte i 2019, har hatt utfordringer med å prioritere dialogmøter i 2019 og 2020. Enkelte statsforvaltere oppgir også at det er utfordrende å få satt av kapasitet til at avdelingsledelsen hos statsforvalteren kan delta.

I 2020 har statsforvalterne fått i oppdrag fra Bufdir å gjennomføre dialogmøter med kommuner etter behovsvurderinger. Det er imidlertid gjennomført langt færre dialogmøter i 2020 enn i årene før, og flere embeter har ikke gjennomført noen dialogmøter i løpet av året. Statsforvalterne oppgir at det ble gjennomført færre dialogmøter enn planlagt i 2020 på grunn av koronapandemien, grunnet restriksjonene for fysiske møter og reising mellom kommuner.

Kapasitetsutfordringer hos kommunene har også i enkelte tilfeller vært en barriere for gjennomføring av dialogmøter. Det kan være utfordrende for kommunene å få satt av tid til deltakelse på et tilstrekkelig høyt politisk og administrativt nivå. Dette gjelder særlig i interkommunale tjenester med mange kommuner, hvor det er mange både fra politisk og administrativ ledelse i kommunene som skal delta. I noen tilfeller har møter som var planlagt i 2019 blitt utsatt til 2020 grunnet uforutsette hendelser i kommunene. Mange møter som har vært planlagt i 2020 har videre blitt utsatt grunnet pandemien.

I perioden 2017-2020 er det gjennomført 249 dialogmøter. Flere statsforvaltere har gjennomført mer enn ett møte med utvalgte barneverntjenester, og det samlede antall tjenester som har hatt minst ett dialogmøte i samme periode er derfor noe lavere. Vi har estimert antall tjenester det er gjennomført minst ett dialogmøte med i hele perioden, basert på rapporteringer fra statsforvalterne om antall gjenstående tjenester ved utgangen av 2020 og samlet antall barneverntjenester i fylket i 2020. Anslagene tilsier at det er gjennomført dialogmøter med 209 tjenester i perioden 2017-2020, som utgjør 85 prosent av 245 barneverntjenester slik de var definert i 2020. Disse estimatene er ikke helt presise, fordi kommunestrukturen og deltakelse i interkommunale barneverntjenester er endret i løpet av årene dialogmøtene ble gjennomført.

Statsforvalterne som ennå ikke har hatt dialogmøter med alle tjenester ved utgangen av 2020 planlegger å gjennomføre møter med de resterende tjenestene i

2021, men det er usikkert om de vil få gjennomført dialogmøter med alle tjenester innen utgangen av 2021.

Tabell 7-2: Antall gjennomførte dialogmøter, antall barneverntjenester og andel tjenester som har hatt minst ett dialogmøte i perioden 2017-2020, etter fylke.

	Antall møter 2017-2018	Antall møter 2019	Antall møter 2020	Antall barnevern- tjenester 2020	Andel tjenester som har hatt minst ett dialogmøte i perioden 2017-2020*
Agder	4	5	0	11	100 %
Innlandet	5	12	2	26	77 %
Møre og Romsdal	11	2	1	15	93 %
Nordland	11	10	10	20	100 %
Oslo og Viken	13	16	3	57	49 %
Rogaland	5	15	0	20	100 %
Troms og Finnmark	7	15	14	31	100 %
Trøndelag	12	11	5	22	100 %
Vestfold og Telemark	7	11	0	16	100 %
Vestland	10	23	9	27	100 %
Totalt	85	120	44	245	85 %

Kilder: Antall møter er hentet fra statsforvalternes rapportering til Oslo Economics, samt statsforvalternes årsrapportering til Bufdir. Antall barneverntjenester er fra Bufdirs statistikk fra kommunenes rapportering for 2020. *Andel tjenester som har hatt minst ett dialogmøte 2017-2020 er estimert på bakgrunn av statsforvalternes rapportering til Oslo Economics og Bufdir. I de embetene som ikke har hatt møter med alle tjenestene kan andelen være noe unøyaktig, fordi vi ikke har detaljert informasjon om hvilke tjenester som ikke har hatt møter. I perioden er det totale antall barneverntjenester i Norge redusert fra 272 i 2018 til 245 i 2020.

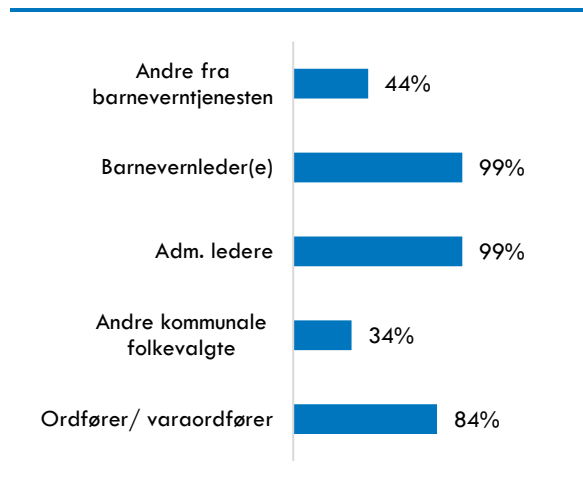
Statsforvalterens prioritering av tjenester

I 2019 og 2020 har de fleste statsforvalterne hatt fokus på å at alle tjenester skulle ha hatt minst en dialogmøte siden oppstarten i 2017. De statsforvalterne som har gjennomført møter med alle sine tjenester, har deretter gjennomført møter etter behov i 2020. Statsforvalterne har da prioritert å gjennomføre møter med særlig sårbare tjenester, eller tjenester hvor det av andre grunner er behov for mer oppfølging.

Deltakelse i de enkelte møtene

Figur 7-1 viser deltagelsen fra ulike roller i kommunene, i møtene som er arrangert i 2019 og 2020. Barnevernleder og administrativ ledelse i kommunen deltar i 99 prosent av møtene. Minst én ordfører eller varaordfører har deltatt i 85 prosent av møtene. I 89 prosent av møtene har enten ordfører, varaordfører eller andre kommunale folkevalgte deltatt. Deltakelsen fra den politiske ledelsen i 2019 og 2020 er dermed omtrent som den var i 2018, hvor ordfører eller varaordfører var representert i 83 prosent av møtene.

Figur 7-1: Andel av rapporterte møter med deltakelse fra gitte roller i kommunene

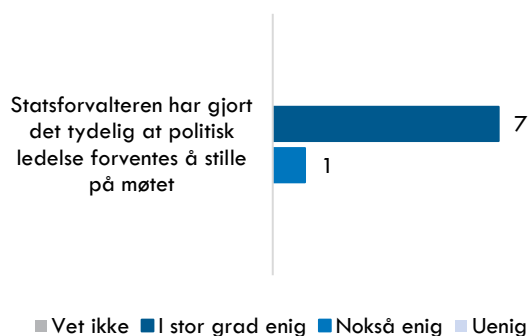


Kilde: Kartleggingsskjema utfyllt av statsforvalterne for møter gjennomført i 2019 og 2020. 9 av 10 embeter har fylt ut kartleggingsskjemaet, og har samlet rapportert om 144 gjennomførte dialogmøter i 2019 og 2020.

I enkelte tilfeller har det vært utfordrende å få kommunenes politiske ledelse til å prioritere møtene i en travel hverdag. Dette ser særlig ut til å ha vært utfordrende under kommunevalgkampen, høsten 2019, selv om statsforvalterne oppgir i vår spørre-

undersøkelse at de er tydelige på at politisk ledelse er forventet å stille på møtet (se Figur 7-2).

Figur 7-2: Statsforvalternes vurdering av påstand om deltakelse fra politisk ledelse på dialogmøtene



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Også i intervjuer med utvalgte statsforvaltere fremkommer det at statsforvalterne oppfatter deltakelse fra øverste politiske ledelse, enten ordfører eller varaordfører, som et suksesskriterium for møtene og at de derfor i innkallingene til møter er tydelige på at disse må stille. Flere møter er blitt utsatt fordi politisk ledelse har måttet prioritere andre oppgaver på det avtalte møtetidspunktet.

7.3.2 Gjennomføring

Informasjon og planlegging i forkant

Statsforvalterne oppgir at de bruker mye tid på planlegging og forberedelser til dialogmøter. Det kan være særlig tidkrevende å lande tidspunkter for møter når det er mange kommuner involvert og mange ordførere og kommunedirektører som skal delta. Mange møter flyttes og skyves på fordi sentrale deltakere må prioritere andre oppgaver på kort varsel.

Barnevernledere vi har intervjuet oppgir at de får god og tilstrekkelig informasjon i forkant av dialogmøtene. Det er tydelig hva agendaen for møtet er, og hvilke forberedelser aktørene skal gjøre.

Digitale møter

Noen statsforvaltere har under pandemien gjennomført dialogmøter digitalt. Disse har svært gode erfaringer med dette, og flere ønsker også å fortsette med digitale møter fremover. Statsforvalternes erfaringer tilsier at digitale møter i mange tilfeller fungerer vel så godt som fysiske møter, og at de digitale møtene også noen ganger blir mer spisset enn fysiske møter. I møter med interkommunale tjenester, med svært mange deltakere, har én statsforvalter erfart at det ble krevende å inkludere alle deltakerne i møtet. Noen deltakere har lettere for å bli passive i

et digitalt møte. Fysisk oppmøte i samme rom kan være mer forpliktende når det er mange aktører.

En annen statsforvalter oppgir at digitale møter stort sett fungerer godt, og at de kommer til å fortsette med dette, men at de vil vurdere fysiske møter med tjenester som har store utfordringer. I slike tilfeller kan det være ekstra viktig å samles fysisk for å tydeliggjøre kommuneledelsens ansvar. Ressursbesparelsen ved at aktørene slipper å reise er svært stor. Statsforvalterne oppgir også at kommunene gir gode tilbakemeldinger på digitale møter. Digitale møter krever imidlertid en tydelig plan og struktur for møtet.

For at digitale møter skal fungere godt bør alle aktørene delta digitalt. Dersom noen deltakere sitter fysisk samlet mens andre er med digitalt, kan det være utfordrende å inkludere alle deltakere på lik linje i møtet. Det kan gjerne bli slik at deltakere som sitter sammen får en diskusjon seg imellom som utelukker eller svekker mulighetene for innspill fra deltakere som er med digitalt.

Bruk av felles modell for dialogmøter

Statsforvalterne tar utgangspunkt i den felles modellen for dialogmøter. De fleste embetene oppgir at de følger denne malen for møtene, men at møtene som er avholdt i 2020 og møtene som planlegges fremover i større grad har fokus på barnevernsreformen. Enkelte embeter har derfor gjennomført dialogmøter hvor de inviterer flere tjenester innen oppvekstområdet i kommunen, i tillegg til barneverntjenesten. Flere statsforvaltere rapporterer om gode erfaringer fra slike oppvekstdialogmøter. Samtidig er det ett embete som peker på blandede erfaringer med å inkludere flere tjenester i møtet. Møtene får da et annet fokus, og man mister den opprinnelige intensjonen med møtene: fokus på barneverntjenesten og samarbeidet mellom barneverntjenesten og kommuneledelsen. Oppvekstdialogmøter kan fungere fint for sitt formål, men er trolig ikke tilstrekkelig som erstatning for de opprinnelige dialogmøtene med kommune- og barnevernledelsen.

Vår vurdering er at det første dialogmøtet i en gitt tjeneste bør holdes til det opprinnelige formatet. Eventuelle andre møter om temaer som spenner bredere enn selve barnevernet eller over flere barneverntjenester, bør komme i tillegg dersom statsforvalter anser det som hensiktsmessig å gjennomføre slike møter. I kommuner hvor statsforvalterne anser barneverntjenesten som særlig sårbar, mener vi det er viktig at den opprinnelige formen for dialogmøter opprettholdes.

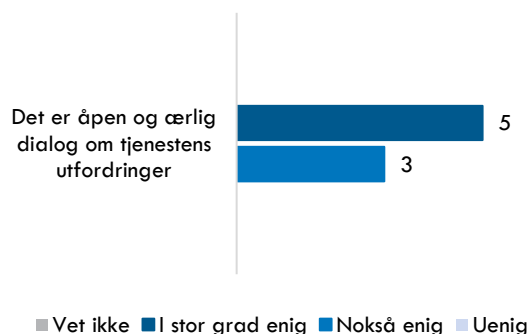
Tema

Temaene som tas opp i dialogmøtene varierer fra gang til gang, avhengig av hvilke utfordringer

kommunene selv tar opp. Til denne statusrapporten har vi ikke innhentet informasjon om hva som har vært tema i de enkelte møtene. Rapporteringen fra statsforvalterne viser likevel at statsforvalterne ofte i møtene som er gjennomført i 2019 og 2020, har benyttet møtene til å informere om den kommende barnevernsreformen og diskutere kommunenes robusthet i forkant av reformen (som nevnt i punktet over), i tillegg til sin generelle gjennomgang av hvordan de ser status i tjenesten. Statsforvalterne har også brukt noen dialogmøter til å informere og rekruttere kommuner til veiledningsteam.

I forrige statusmåling påpekte vi viktigheten av at det etableres en åpen og ærlig dialog om tjenestens utfordringer i møtene. Flere av våre informanter opplevde den gang at man ikke hadde fått til en tilstrekkelig åpen dialog i møtene. Til denne statusmålingen har vi derfor spurt statsforvalterne om hvordan de har opplevd dette i møtene som har vært avholdt i 2019 og 2020. Alle statsforvalterne er nokså enige eller i stor grad enige i at det er en åpen og ærlig dialog om tjenestens utfordringer i møtene (Figur 7-3). Flere statsforvaltere kommenterer imidlertid at dette varierer mye. Det betyr at det har blitt gjennomført en del dialogmøter hvor statsforvalteren ikke oppfatter å ha fått i stand en åpen og ærlig dialog.

Figur 7-3: Statsforvalternes vurdering av påstand om åpen og ærlig dialog om tjenestens utfordringer



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

En administrativ leder i en kommune vi har intervjuet uttalte at dialogmøtene kan være krevende for barnevernleder. Når det er store utfordringer i en tjeneste, og kanskje også uenighet om utfordringene og årsakene mellom barneverntjenesten og kommuneledelsen, kan det være vanskelig for barnevernleder å legge frem tjenestens utfordringer åpent. Denne kommunelederen hadde erfart at dialogen også kunne bli for åpen, ved at barnevernleder i ett tilfelle brukte anledningen til det som ble oppfattet som klaging på ledelsen. For barnevernleder kan det være en ganske

fin balansegang mellom å beskrive utfordringene på en god måte, og samtidig ikke opptre illojalt ovenfor ledelsen.

Denne utfordringen pekte vi også på i vår forrige statusrapport. Når utfordringene er store, kan det være vanskelig å snakke ærlig og åpent om dem på en god måte. Vi har imidlertid ikke oppfattet at det er et utstrakt problem at barnevernleder synes møtene er vanskelige. Både statsforvaltere og barnevernledere vi har intervjuet gir gjennomgående uttrykk for at møtene oppleves som positive for tjenesten. Dersom møtene synliggjør uenigheter eller dårlig samarbeid mellom barneverntjenesten og kommuneledelsen, som aktørene ikke har vært klar over i forkant, er også noe av hensikten oppnådd. En god dialog om vanskelige tema må uansett starte med at aktørene setter seg sammen og drøfter problemstillingene som et felles ansvar.

Oppfølgingspunkter

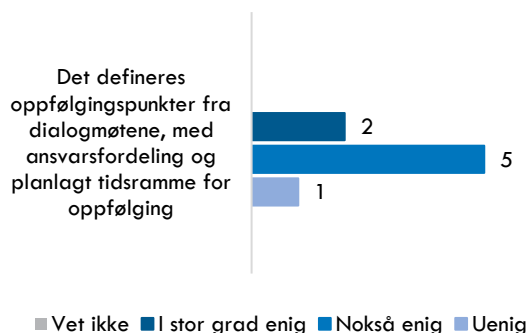
I forrige statusrapport fant vi at det var noe usikkerhet rundt ansvaret for oppfølging i etterkant av møtene, i de tilfellene hvor det i møtene fremkom problemstillinger som det var behov for å følge opp i etterkant. Vi anbefalte at det i slike tilfeller blir avklart i møtet hvordan eventuelle oppfølgingspunktene skal følges opp, hvem som skal gjøre det og innenfor hvilken tidsramme det skal skje.

Til denne statusrapporten har vi bedt statsforvalterne notere noen stikkord om hvilke oppfølgingspunkter som ble avtalt i møtet og hvem som er ansvarlig for oppfølgingen, dersom det ble avtalt oppfølging i etterkant. Statsforvalternes tilbakemeldinger er oppsummert på slutten av dette avsnittet.

Rapporteringen indikerer at det er blitt noe tydeligere hvilke problemstillinger som skal følges opp i etterkant av møtene. I mange møter fremkommer det imidlertid ikke behov for noen spesifikk oppfølging. Møtet skal være en arena for dialog og utveksling av informasjon om status i barnevernet, og det skal ikke nødvendigvis være fokus på konkrete tiltak som skal iverksettes. I de tilfeller hvor det er snakk om konkrete tiltak, tyder rapporteringen fra statsforvalterne på at det i større grad også er definert oppfølgingspunkter i etterkant av møtene og hvem som skal følge opp disse.

I spørreundersøkelsen bekrefter statsforvalterne at det defineres oppfølgingspunkter fra møtene, med ansvarsfordeling og planlagt tidsramme for oppfølging der det er hensiktsmessig (se Figur 7-4). Årsaken til at det kun er et fåtall som svarer at de i stor grad er enig i dette, er trolig at behovet for oppfølging varierer mellom møtene.

Figur 7-4: Statsforvalternes vurdering av påstand om oppfølgingspunkter fra dialogmøtene



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Rapporteringen av oppfølgingspunkter fra enkelte statsforvaltere kan indikere at oppfølgingen tar en form som ligner noe på tilsynsaktivitet. I noen tilfeller består oppfølgingen av konkrete tiltak barneverntjenesten skal gjennomføre og rapportere på til statsforvalter, som å levere plan for retting av avvik og evaluering av arbeid med akuttberedskap eller andre lovpålagte oppgaver. Det reiser spørsmål om det kan være problematisk dersom dialogmøtene blir en integrert del av statsforvalternes tilsynsarbeid. Samtidig er det ingen av våre informanter fra kommunene som har uttalt at dialogmøtene blir for tilsynsorientert, heller ikke i kommunene hvor oppfølgingspunkter av denne typen er definert. Kommunene, både informanter fra barneverntjenester og kommuneadministrasjon, uttaler derimot at de opplever dialogmøtene som en svært positiv utvidelse av statsforvalternes engasjement og et tilskudd til deres tilsynsvirksomhet.

I forrige statusmåling kommenterte noen statsforvaltere at det kunne være problematisk å kombinere rollen som dialogpartner med tilsynsfunksjonen de her, til tross for at statsforvalter også i utgangspunktet har som oppgave å veilede og rådggi kommunene. Til denne statusmålingen er det ingen statsforvaltere som har uttrykt at dette er utfordrende. Statsforvaltere som er spurt direkte om denne problemstillingen, opplever det som uproblematisk at problemstillinger som de konstaterer i forbindelse med sin tilsynsaktivitet også kommer opp og blir tema i dialogmøtene. Dette krever at statsforvalterne er bevisste på og klarer å kombinere sin rolle som myndighet (i tilsynsfunksjonen) og rollen som dialogpartner/veileder (i dialogmøtene). Fra flere statsforvaltere og kommuner/barneverntjenester har vi fått tilbakemeldinger om at det er mulig å ivareta begge rollene på en god måte. Statsforvalteren kan

gi innspill på utfordringer som er konstatert i tilsynsrollen på dialogmøtene, men være tydelig på at dette er råd/veiledning, ikke pålegg overfor tjenesten og kommunen.

Vi har gjennomgått statsforvalternes rapportering av oppfølgingspunkter som er definert i de enkelte dialogmøtene, og klassifisert punktene i overordnede kategorier etter tema:

- Kommunen skal jobbe videre med utvalgte utfordringsområder som er diskutert i møtet (uten nærmere konkretisering av hvordan det skal arbeides videre), herunder med:
 - Bemanning, kompetanse, sykefravær, kulturbygging
 - Internkontroll
 - Utvikle styring
 - ROS
 - Rapporteringsrutiner
 - Organisering av tjenesten, ulike former for interkommunalt samarbeid
 - Barnevernsreformen, tverrfaglig samarbeid, forebygging
 - Brukermedvirkning, tiltaksutvikling, kvalitet i tjenesten, åpenhet i tjenesten
 - Samarbeid med eksterne aktører
 - Politikernes rolle ift barneverntjenesten
 - Bruk av private aktører
- Kommunen skal utarbeide planer for utviklingsarbeid i tjenesten, og i enkelte tilfeller oversende disse til statsforvalter
 - Oversikt over fokusområder
 - Plan for forbedringer på konkrete utfordringsområder
- Kommunen skal oversende rapportering vedr. lovbrudd til statsforvalteren
- Kommunens ledelse og barnevernleder skal avholde felles dialogmøter to ganger årlig
- Statsforvalter skal fremover gi tjenesten særskilt oppfølging etter avtalt plan
- Statsforvalter skal formidle behov til Bufetat
- Statsforvalter skal komme tilbake til kommunen med gitte avklaringer ift. barnevernsreformen

Spesielt om gjennomføring av dialogmøter med interkommunale tjenester

Det er gjennomført minst 48 dialogmøter med interkommunale tjenester i perioden 2019-2020⁴⁴ (av 164 møter totalt i perioden). I de aller fleste møtene stiller representanter fra kommunens ledelse (enten politisk eller administrativt, eller begge) fra alle deltakerkommunene opp på møtet. Statsforvalternes rapportering om deltakelse fra de enkelte møtene viser at det kun var i 8 av 42 rapporterte møter med

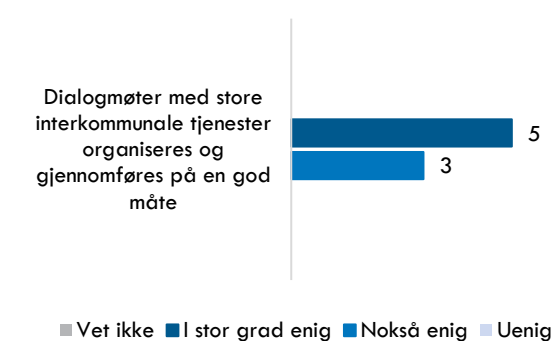
⁴⁴ Vi har fått rapportering fra ni av ti statsforvaltere, for totalt 42 dialogmøter med interkommunale tjenester. I tillegg har vi informasjon om seks møter med interkommunale

tjenester i det siste fylket, som vi ikke har ytterligere informasjon om.

interkommunale tjenester at én eller flere kommuner ikke har vært representert i møtet.

Dialogmøter med interkommunale tjenester gjennomføres på samme måte som andre dialogmøter, og både politisk og administrativ ledelse fra både vertskommunen og hver enkelt deltakerkommune inviteres inn og forventes å delta. I noen tilfeller hvor det er svært mange deltakere har statsforvalterne satt av noe lenger tid til møtet. Fem av åtte statsforvaltere som har svart på spørreundersøkelsen svarer at de i stor grad er enig i at dialogmøter med interkommunale tjenester fungerer godt, mens tre svarer at de er nokså enig (se Figur 7-5).

Figur 7-5: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter i interkommunale tjenester



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Tilbakemeldinger fra intervjuene tyder på at det er noe varierende hvordan dialogmøter med interkommunale tjenester fungerer. De fleste møtene ser ut til å fungere godt, til tross for at det er mange kommuner og dertil mange deltakere. Noen ganger fungerer det mindre godt. Det kan være en utfordring at noen deltakere blir passive, og at det da i for liten grad oppnås en reell dialog mellom aktørene. I dialogmøter med interkommunale tjenester er det ofte behov for å involvere deltakerkommunene, og nytten av møtet avhenger av at disse også blir aktive i dialogen. Ofte er det primært vertskommunen som fører ordet, mens de andre kommunene bruker anledningen til å stille spørsmål eller komme med innspill.

Våre informanter opplever likevel at det er viktig å gjennomføre dialogmøter i samme form, også for interkommunale tjenester med mange deltakere. Både statsforvaltere og barnevernledere vi har snakket med understreker dette. I interkommunale tjenester er det ofte slik at det kun er vertskommunen som har nær kunnskap om barnevernet, mens deltakerkommunene i liten grad er involvert i tjenesten utover rent økonomiske forhold. Dette er problematisk, særlig i forberedelsene til barnevernsreformen, som krever samarbeid mellom barneverntjenesten i verts-

kommunen og andre tjenester i deltakerkommunene. Forberedelse til reformen betinger derfor at også deltakerkommunene tar ansvar for barneverntjenesten og ser på dette som en integrert del av sin egen kommunes tjenestetilbud. Dialogmøtene kan ha en viktig funksjon i å formidle informasjon om tjenesten og den forestående reformen, både til vertskommunene, og særlig til deltakerkommuner dersom de i liten grad er involvert i utgangspunktet. Én statsforvalter oppgir at slike dialogmøter bidrar til å synliggjøre ulik kunnskap hos ledelsen i de ulike kommunene, og at dette i seg selv kan bidra til at kommuneledere får et påtrykk for å holde seg bedre informert.

Statsforvalternes planer for videreføring av dialogmøter

Buudir har gitt statsforvalterne i oppdrag å fortsette å gjennomføre dialogmøter med kommunale barneverntjenester som har behov for det i årene 2020 og 2021. Statsforvaltere skal vurdere hvorvidt tjenestene har behov for dialogmøter etter egen risikovurdering, og legge vekt på kommuner som trenger råd og veiledning om konsekvensene av barnevernsreformen.

Noen statsforvaltere planlegger å gjennomføre jevnlig dialogmøter med alle tjenester i fylkene, for eksempel slik at det avholdes minst ett dialogmøte med alle tjenester i løpet av en toårsperiode. Andre vil kun gjennomføre dialogmøter med tjenester som har særlig behov for det. Dette gjelder kommuner og tjenester som etter statsforvalterens oppfatning er særlig sårbare med utgangspunkt i bl.a. ROS-vurderinger, statsforvalterens tilsyn og klagesaker.

Vår vurdering er at begge disse strategiene fremstår som fornuftige måter å videreføre tiltaket på. I tjenester som ikke har store utfordringer er det ikke nødvendigvis riktig ressursbruk å prioritere regelmessige dialogmøter. Behovsvurdering av møter fremstår da som fornuftig.

7.3.3 Kostnader

Dialogmøter krever ressurser fra statsforvalter og kommunene i form av tidsbruk til organisering, forberedelse og gjennomføring. Statsforvalterne har ansvar for organiseringen av møtet, og skal reise til kommunen når møtet avholdes. Den største kostnaden faller dermed på statsforvalterne. Stortinget bevilger årlig midler til dialogmøter gjennom kompetansesatsingen, og Buudir har tildelt to millioner kroner årlig til statsforvalterne som skal dekke forberedelser og reising i forbindelse med møtene. Midlene er fordelt mellom alle statsforvalterembeter, med en fordelingsnøkkel som tar høyde for antall kommuner og tjenester i fylket, befolkning og reiseavstander.

Vi har bedt statsforvalterne rapportere på midler som er benyttet til gjennomføring av dialogmøter i henholdsvis 2019 og 2020. I hvert av årene 2019 og

2020 rapporterer tre av syv embeter om et underforbruk (kun syv embeter har rapportert på dette). Samlet rapporterer de et underforbruk på 400 000 kroner i 2019 og 350 000 kroner i 2020. Det er grunn til å tro at det samlet sett er brukt mer ressurser til gjennomføring i 2019 enn i 2020, fordi det i 2019 ble gjennomført langt flere møter enn i 2020 og fordi en del av møtene i 2020 ble gjennomført digitalt. Det ser derfor ikke ut til å være fullstendig samsvar mellom rapportert og faktisk ressursbruk.

Statsforvalterne oppgir at de bruker mye tid på organisering og planlegging av møtene, særlig i møter med mange deltakere. Enkelte statsforvaltere har primært lagt opp til digitale møter i 2020, og oppgir at de sparer mye tid til reising på denne måten. I den grad dialogmøtene fremover vil gjennomføres digitalt, vil både statsforvalterne og deltakende kommuner i interkommunale samarbeid spare mye tid på at reising unngås og ressursbruken til møtene vil kunne reduseres.

I tillegg bruker også kommunene tid på planlegging og gjennomføring av møtene. Det at møtet skal gjennomføres i vertskommunen ved interkommunale samarbeid, innebærer tidsbruk til reise også for andre deltakende kommuner utover vertskommunen.

7.3.4 Organisatoriske drivere og hindre

Motivasjon og kapasitet

Statsforvalterne har ansvar for å kalle inn og organisere møtene, og det er dermed særlig statsforvalternes motivasjon og kapasitet til å prioritere dialogmøter som er avgjørende for gjennomføringen.

Rapportering fra statsforvalterne tyder på de i all hovedsak ønsker å prioritere gjennomføring av dialogmøter. De fleste statsforvalterne oppgir at de anser møtene som nyttige, og at de ønsker å prioritere slike møter også i årene fremover. Samtidig viser gjennomføringen i 2020 at en del statsforvaltere har gjennomført få eller ingen møter dette året. Det har trolig først og fremst sammenheng med pandemien, og usikkerhet om mulighetene for gjennomføring av fysiske møter. Overgangen til digitale møter har trolig tatt noe tid. For de statsforvaltere som hadde ferdigstilt oppdraget om å gjennomføre møter med alle sine tjenester, skulle det kun gjennomføres møter etter behov i 2020. Det er dermed mulig at statsforvaltere har vurdert behovet for møter som mindre i 2020, gitt at de relativt nylig har gjennomført dialogmøter med alle tjenester. Samlet fremstår likevel statsforvalternes motivasjon for gjennomføring av dialogmøter som god.

Statsforvalterne rapporterer også at kommunene opplever dialogmøtene som nyttige og at de ofte etterspør møtene. Særlig barnevernledere ser ut til å oppleve dialogmøtene som svært nyttige, og mange

barneverntjenester etterspør dialogmøter. Også kommuneledelsen gir tilbakemeldinger til statsforvalterne om at dialogmøter er nyttig. Dette tyder på at kommunene også er motivert for å prioritere gjennomføring av møtene.

Suksesskriterier

Våre informanter, både blant representanter fra statsforvaltere og barnevernledere, understreker at deltakelse fra øverste politisk og administrativ ledelse i kommunen er det viktigste suksesskriteriet for vellykkede dialogmøter. Økt forståelse og forankring hos kommunal ledelse er et viktig formål for møtene, og for å oppnå dette må både politisk og administrativ ledelse være til stede på møtet.

Flere informanter har også fremhevet at det er en viktig forutsetning for en god og meningsfull dialog at kommunen klarer å peke på tjenestens utfordringer på en god måte. Møtet blir best når barnevernleder selv klarer (og tør) å peke på hva tjenesten lykkes med og hva den strever med. Dette krever gode forberedelser fra barneverntjenesten. Dersom både barneverntjenesten og kommunens ledelse kun formidler informasjon om det som er positivt ved driften, blir møtet mindre nyttig. For å komme videre kreves det at kommunen klarer å peke på egne utfordringer og at det er en dialog om disse i møtet. Dette er særlig viktig i tjenester som har store utfordringer, og hvor det er et særlig behov for at disse blir tatt tak i ikke bare fra barnevernets, men også fra kommuneledelsens side.

Barnevernledere oppgir i intervjuer at det også er et suksesskriterium at alle parter møter forberedt. Det er altså viktig at også de andre aktørene, statsforvalter og kommuneledelsen, forbereder seg i forkant på hva de opplever som utfordringene i tjenesten.

7.4 Effekter

I Tabell 7-3 presenterer vi indikatorene vi har definert som relevante å undersøke under evalueringskriteriet effekt for perioden 2019-2020. I dette delkapittelet presenterer vi funn og vurderinger for hver av disse. Effekter er fordelt på brukereffekter og samfunns-effekter. Effekter som oppstår i tjenestetilbudet omtales som brukereffekter. Samfunns-effekter er definert som effekter som oppstår for brukerne av barneverntjenesten, altså barn, ungdom og familier, og til syvende og sist for samfunnet som helhet. Brukereffektene (bedre innretning av tjenestetilbudet) skal tilrettelegges for samfunns-effektene (bedre hjelp til barn, ungdom og familier).

Tabell 7-3: Indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Kommuneledelsens kjennskap og eierskap til barnevernet i kommunen	• Har dialogmøter ført til bedre forståelse for barnevernets utfordringer og økt eierskap til barnevernet i kommunens administrative og politiske ledelse?
	Samarbeid mellom barnevernet og kommunens ledelse	• Har dialogmøtene ført til bedre samarbeid mellom barneverntjenesten og kommunens administrative og politiske ledelse?
	Statsforvalterens kjennskap til barneverntjenesten	• Har dialogmøter bidratt til at statsforvalteren har fått bedre kjennskap til barneverntjenesten?
	Dialog om reformarbeid og nye oppgaver	• Har reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet blitt diskutert i dialogmøtene?
	Oppfølging av dialogmøtene	• Er oppfølgingspunktene fra dialogmøtene blitt fulgt opp? Eventuelt med hvilke tiltak?
	Andre virkninger	• Andre, eventuelt utilsiktede, virkninger
Samfunnseffekt	Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	• Utrednings- og tiltaksarbeidet bygger i større grad enn i dag på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker
	Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022	• Hjelpen blir bedre tilpasset det enkelte barn, og barns medvirkning tillegges større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid • Barnevernet samarbeider med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller i fosterhjem • Et bedre samarbeid mellom kommuner for å få sterkere fagmiljøer og redusere sårbarheten i små barneverntjenester • Mer enhetlig praksis i kommunene. Geografisk variasjon i de ovennevnte punkter: Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter?

Note: Vi har oppdatert indikatorområdene under samfunnseffekter slik at de er i samsvar med de reviderte målene for kompetansestrategien. Vi har opprettholdt indikatorene, dels fordi målene for dialogmøtene ikke har endret seg og dels fordi indikatorene også er egnet til å si noe om de reviderte overordnede målene for kompetansestrategien.

7.4.1 Brukereffekter

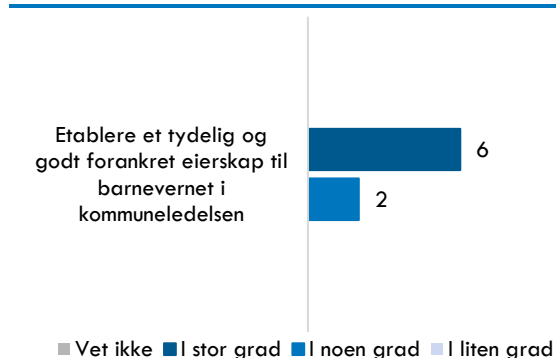
Kommuneledelsens kjennskap og eierskap til barneverntjenesten

Våre informanter blant statsforvaltere og barnevernledere opplever at dialogmøtenes viktigste effekt er bedre kjennskap og eierskap til barnevernet i kommunens politiske og administrative ledelse. Dette er i tråd med funnet fra forrige statusrapport.

Statsforvaltere og barnevernledere oppfatter mange steder at politisk ledelse er noe frakoblet barneverntjenesten. Én statsforvalter oppgir i intervju at de tidligere kunne oppleve at dialogmøtet var det første møtet mellom barnevernet og kommuneledelsen. Møtene bidrar til å sette barnevernet på agendaen i kommunen og at ansvaret for tjenesten løftes opp til politisk og administrativ ledelse i kommunen. Mange barnevernledere opplever at møtene gir en mulighet til å snakke om barnevernet på en positiv og god måte. Dialogmøtene bidrar dermed til å «løfte på sløret» til barneverntjenesten og gir både et forum og et språk til å snakke sammen om status i tjenesten på. Barnevernledere opplever at denne effekten er viktigst for politisk ledelse, som oppfattes som mindre påkoblet barneverntjenesten enn administrativ ledelse.

Seks av åtte statsforvaltere som har svart på spørreundersøkelsen vurderer at dialogmøtene i stor grad bidrar til å etablere et tydelig og forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen, mens to av embetene vurderer at tiltaket i noen grad bidrar til dette (se Figur 7-6). Statsforvalterne opplever dialogmøter som viktigst i tjenester de er bekymret for. Da er det særlig viktig at kommuneledelsen kobles på og tar ansvar for utviklingen.

Figur 7-6: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter bidrar til å etablere og forankre eierskap til barnevernet i kommuneledelsen

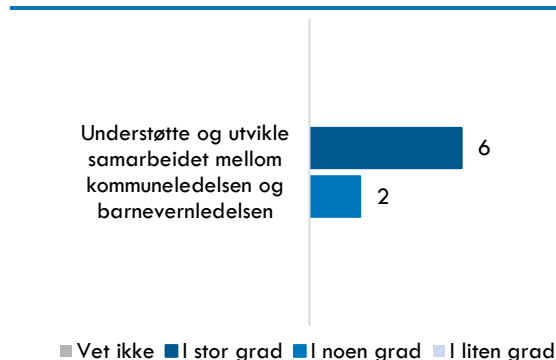


Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Samarbeid mellom barneverntjenesten og kommunens ledelse

Bedre kjennskap og eierskap til barneverntjenesten i kommuneledelsen gir også grunnlag for et bedre samarbeid mellom disse aktørene. Våre informanter uttrykker at bedre samarbeid også er en viktig effekt av møtene. De fleste statsforvaltere som har besvart spørreundersøkelsen vurderer at dialogmøtene i stor grad bidrar til å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen (se Figur 7-7).

Figur 7-7: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter bidrar til å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen



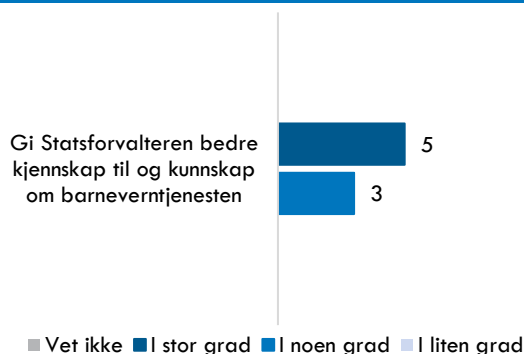
Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Flere barnevernledere vi har intervjuet har opplevd at møtene i seg selv innebærer en viktig arena for samarbeid mellom barneverntjenesten og kommuneledelsen. Samtidig er det usikkert i hvilken grad møtet bidrar til bedre samarbeid også i etterkant av møtet. Dette drøftes nærmere under evalueringskriteriet bærekraft.

Statsforvalternes kunnskap om barneverntjenestene i fylket

Det er også en ønsket effekt at statsforvalterne får bedre kjennskap til barnevernet i fylket. Også her vurderer flesteparten av statsforvaltere som har svart på spørreundersøkelsen at dialogmøtene i stor grad bidrar til å gi statsforvalteren bedre kjennskap til og kunnskap om barneverntjenestene (se Figur 7-8).

Figur 7-8: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter bidrar til å gi embetene bedre kjennskap til og kunnskap om barneverntjenestene



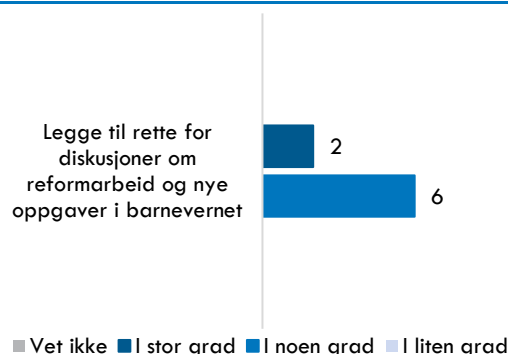
Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Det ser ut til å være en del variasjon i hvor godt statsforvalteren kjenner til utfordringene i den enkelte kommunen. Noen tjenester har de lite kontakt med, og da kjenner de i liten grad til status og utfordringer utover den informasjonen de får fra rapporteringer og tallgrunnlag. Dette gir et lite utfyllende bilde av status i tjenesten. I slike tilfeller kan dialogmøtene gi statsforvalteren viktig kunnskap om tjenesten, og bidra til å skape tillit og trygghet slik at dialogen blir åpen og ærlig. Det er viktig at statsforvalterne har et godt bilde av tjenestene for å kunne bistå dem. I andre tilfeller opplever statsforvalteren at de i utgangspunktet har god oversikt over tjenesten, og at møtene frembringer lite ny kunnskap.

Diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet

Statsforvalterne har benyttet dialogmøtene til å informere om den kommende barnevernsreformen og til å sjekke hvorvidt kommunene er forberedt på reformen. Dette kommer frem i spørreundersøkelse (se Figur 7-9) og intervjuer med statsforvaltere. Denne aktiviteten har trolig tatt seg opp de to siste årene fordi reformen nå er nærstående.

Figur 7-9: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter bidrar til å legge til rette for diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

I forrige statusrapport påpekte vi at referatene fra dialogmøtene tydet på at møtene i liten grad var benyttet til å diskutere reformarbeid og tilpasning til nye oppgaver i barnevernet. I denne statusrapporten har vi ikke bedt statsforvalterne om referater fra gjennomførte møter, og vi har derfor ikke vurdert dette på samme måte. Vår oppfatning basert på informasjonsinnhenting til denne statusrapporten er likevel at møtene som er gjennomført i perioden 2019-2020 i større grad har hatt fokus på reformarbeid, ved at statsforvalterne ofte har tatt opp dette i sin del av møtet. Kommuneledelsen blir dermed minnet på den kommende barnevernsreformen, og statsforvalteren får en dialog om i hvilken grad kommunen er forberedt. Statsforvalterne opplever at dette har vært en viktig effekt av møtene.

Hvilke temaer som kommunen selv tar opp i sin del av møtet skal imidlertid være opp til kommunen selv, og for å nå de andre målene for tiltaket er det viktig at kommunen tar opp de utfordringene de selv opplever som mest presserende, og at det er disse utfordringene som det primært er dialog rundt.

Oppfølging i etterkant

Som kommentert under implementeringen av tiltaket, er det varierende hvorvidt det defineres konkrete oppfølgingspunkter i møtene. Statsforvalterens rapportering på oppfølgingspunkter tyder på at møtene skaper dialog om relevante utfordringer i tjenestene og hvordan kommunen skal jobbe videre med å løse disse utfordringene. Møtene ser dermed ut til å bidra til at det legges en plan for videre arbeid.

Hvorvidt dette arbeidet blir fulgt opp i ettertid, har vi ikke kunnet vurdere. Vi har heller ikke kunnet vurdere hvorvidt dialogen om utfordringene i seg selv bringer arbeidet videre, eller om dialogen i møtene stort sett bekrefter en forståelse som også var der før møtene.

Rapporten fra statsforvalterne gir likevel en indikasjon på at møtene i mange tilfeller bidrar til at det arbeides systematisk med relevante utfordringer i tjenesten, også i etterkant av møtene.

7.4.2 Samfunnseffekter

Vi har definert indikatorområdene for samfunns-effekter som de overordnede målsetningene for kompetansesatsingen:

- Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier
- Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022

I denne sammenheng er dialogmøter et begrenset tiltak, som vi i liten grad kan anta at vil ha direkte betydning for den hjelpen barn får av barnevernet. Samtidig er en velfungerende tjeneste en forutsetning for at tjenesten nettopp skal kunne gi god hjelp til kommunens barn.

Det er ikke grunn til å tro at dialogmøtene i særlig grad har bidratt til at utrednings- og tiltaksarbeidet bygger på forskning og systematisert kunnskap eller at hjelpen blir bedre tilpasset det enkelte barn. Dette ser i liten grad ut til å ha vært tema på dialogmøtene.

Det er større grunn til å tro at dialogmøtene har bidratt til å forberede kommunene på barnvern-reformen. Statsforvalterne har i mange tilfeller benyttet dialogmøtene til å ta opp dette temaet og synliggjøre kommunenes økte ansvar på barnevern-området for kommuneledelsen. Dialogmøter med interkommunale tjenester har gjerne hatt som formål å gi mer kunnskap om barnevernet til deltaker-kommunene, noe som i sin tur kan tenkes å bidra til bedre samarbeid mellom barneverntjenesten og andre kommunale tjenester i deltakerkommunene. Enkelte av dialogmøtene har også vært innrettet med dette som formål, hvor aktører fra ulike kommunale tjenesteområder har vært invitert for å diskutere planene frem mot barnvernereformen. På samme måte som vi fant i første statusrapport, er dialog-møtene i seg selv ikke løsningen på utfordringene i tjenestene, men danner et grunnlag for å håndtere dem. Tiltaket er i så fall kun en brikke i et større puslespill for å få på plass bedre samarbeid mellom tjenestene og bedre forebygging.

På samme måte kan dialogmøtene også til en viss grad tenkes å ha bidratt til mer samarbeid mellom kommuner, ved å skape et forum for dialog mellom kommuner med felles barneverntjeneste. En statsforvalter har gjennomført noen dialogmøter som regionmøter. Ved å samle barnevernledere og kommuneledere fra flere kommuner og tjenester kan dialogmøtene også legge grunnlag for dialog om samarbeid mellom tjenester.

Tiltaket kan også til en viss grad antas å bidra noe å løfte de mest sårbare tjenestene, ved at statsforvalterne ofte har prioritert å holde dialogmøter med de mest sårbare tjenestene. Barneverntjenestene opplever at møtene er nyttige og viktige, og vi kan da anta at de til en viss grad bidrar til å løfte de svakeste.

Tiltaket dialogmøter er i seg selv begrenset, og eventuelle samfunnseffekter på sikt vil avhenge av at økt kunnskap og samarbeid som oppstår i møtet også til syvende og sist bidrar til at tjenesten iverksetter andre grep for å løfte kvaliteten i tjenestetilbudet.

7.5 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 statsforvalteren bedre kjennskap til og kunnskap om barneverntjenesten
- Legge til rette for diskusjoner om reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet

Vår vurdering er at måloppnåelsen er god på de to første punktene om å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen, og etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen. De fleste dialogmøtene ser ut til å bidra positivt på begge disse områdene. Vår vurdering av måloppnåelsen på disse punktene er tilsvarende som i forrige statusrapport om tiltaket dialogmøter.

Også når det gjelder målet om å gi statsforvalteren bedre kjennskap til barneverntjenesten vurderer vi måloppnåelsen som god. Statsforvalterne oppgir at møtene i mange tilfeller gir dem bedre innsikt i hvordan tjenesten fungerer og hva som er de reelle utfordringene i tjenestene, og at denne kunnskapen er nyttig i statsforvalterens arbeid. Så er det også mange møter hvor informasjonen som fremkommer gir lite ny kunnskap for statsforvalteren, enten fordi statsforvalteren kjenner tjenesten godt fra før eller fordi kommunen og tjenesten ikke lykkes med å fokusere på de reelle og vesentlige utfordringene for barnevernet. Det ser likevel ut til at flertallet av møtene gir statsforvalteren ny og nyttig kunnskap om tjenesten. Vår vurdering av måloppnåelsen på dette punktet er også tilsvarende som i forrige statusrapport om tiltaket dialogmøter.

På målet om å legge til rette for diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet, vurderer vi også måloppnåelsen som god. Dette er en endring fra forrige statusrapport, hvor måloppnåelsen på dette

punktet ble vurdert som middels fordi reformarbeid i liten grad var tatt opp i møtene. På grunn av den nærstående barnevernsreformen har imidlertid de fleste statsforvalterne hatt fokus på dette temaet i møtene som er gjennomført i 2019 og 2020. Det er mer usikkert hvorvidt dette har ført til en reell diskusjon i møtet om hvordan kommunen er forberedt på de nye oppgavene. Men ved å ta opp problemstillingen vil det bli mer synlig for alle aktørene i møtet hvordan kommunen ligger an i forberedelsene til reformen, og hvorvidt det er behov for å ta flere grep i dette arbeidet.

7.6 Relevans

De fire målene som er satt for tiltaket dialogmøter, fremstår fortsatt som svært relevante å jobbe for. I intervjuer med statsforvaltere og barnevernledere som er gjennomført til denne statusrapporten bekreftes det at manglende kunnskap, eierskap og involvering hos kommuneledelsen fortsatt er en utfordring for barneverntjenesten i mange kommuner. Barneverntjenesten er en viktig del av det samlede tjenestetilbudet i kommunen, og det er avgjørende at kommuneledelsen tar ansvar for tjenesten og bidrar til å løse tjenestens utfordringer. Tiltaket dialogmøter fremstår derfor fortsatt som svært relevant, særlig i kommuner hvor det er usikkerhet om kommuneledelsen tar tilstrekkelig ansvar for barneverntjenesten eller hvor noen av aktørene av andre årsaker er bekymret for kvaliteten i tjenestetilbudet.

Det er mulig å tenke seg at kommuneledelsen og barneverntjenesten kunne hatt dialogmøter med samme formål også uten at statsforvalteren er involvert. Statsforvalterens deltakelse bidrar imidlertid til å gi møtene status og tyngde. Det at statsforvalteren organiserer møtet, forplikter kommuneledelsen til å stille på tilstrekkelig høyt nivå. Videre bidrar statsforvalteren med å informere om kommende reformer og møtet kan dermed benyttes til å ansvarliggjøre kommuneledelsen. Dette fremstår som særlig relevant i forkant av barnevernsreformen som innføres i 2022.

7.7 Bærekraft

Bærekraften av dialogmøtene handler om hvor lenge effektene av ett enkelt møte varer. Den viktigste effekten av dialogmøter er økt forståelse for barnevernet i kommunens ledelse. Spørsmålet er hvorvidt denne økte forståelsen vedvarer, hvorvidt den gir opphav til et bedre samarbeid mellom tjenesten og ledelsen også i etterkant av møtet og om dette samarbeidet varer. Dette varierer trolig i stor grad mellom kommuner.

I ett av intervjuene tok en representant fra en statsforvalter selv opp spørsmålet om bærekraft.

Vedkommende mente, som de fleste av våre informanter, at dialogmøtene er svært nyttige, ved å koble kommuneledelsen på, informere dem om barnevernets utfordringer og hjelpe dem til å ta større ansvar for tjenesten. Samtidig stilte respondenten spørsmål om dette vedvarte, fordi de i flere tilfeller opplevde at ledelsen i neste møte, året etter, var like frakoblet som tidligere.

Utskiftning i kommuneledelsen vil også bidra til å begrense varigheten av effekter i form av en mer påkoblet ledelse. Dette gjelder særlig i politisk ledelse, som ofte skiftes ut i etterkant av kommunevalg. Dialogmøter som gjennomføres rett før nyvalg har dermed mindre potensial for bærekraftige effekter på dette området.

Det er lite grunn til å tro at ett enkelt dialogmøte gir vedvarende effekter i form av en mer påkoblet ledelse. Dersom dialogmøtene gjennomføres jevnlig, vil kommuneledelsen i større grad tvinges til å forholde seg til barneverntjenesten jevnlig. I kommuner som er særlig sårbare, og der kommuneledelsen i liten grad er påkoblet, kan det derfor være et godt tiltak å gjennomføre dialogmøter regelmessig, for eksempel én gang i året eller oftere dersom utfordringene krever det. Dersom det i dialogmøtene også defineres konkrete planer for oppfølging fra kommuneledelsen, som deretter sjekkes opp i neste dialogmøte, vil det også bidra til å tvinge kommuneledelsen til å ta ansvar også mellom dialogmøtene og dermed styrke bærekraften.

Bærekraften av tiltaket vil også styrkes dersom møtene gir utslag i andre konkrete planer for som i etterkant gir grunnlag for vedvarende bedre drift i tjenesten. Dette krever at det defineres slike oppfølgingspunkter i møtet og at disse punktene blir fulgt opp i etterkant. Som beskrevet over ser det ut til å være et fåtall av møtene som resulterer i slike helt konkrete forbedringer. Møtene ser imidlertid ut til å bidra til at utfordringer synliggjøres, relevante tiltak drøftes og kommunen forplikter seg til et videre arbeid for å løse disse utfordringene. I enkelte tilfeller kan dialogmøtene også være en arena hvor aktørene enes om å iverksette helt konkrete grep, som kan gi grunnlag for mer vedvarende effekter.

7.8 Oppsummering og videre anbefaling

Vår vurdering er at dialogmøter fortsatt fremstår som et svært godt egnet tiltak for å adressere utfordringene i kommunalt barnevern, med lave omkostninger sett i forhold til forventede gevinster. Dialogmøter danner grunnlag for en åpen og tillitsbasert dialog om barneverntjenestens styrker og svakheter, mellom barnevernleder, kommuneledelse

og statsforvalter. Vår informasjonsinnhenting tyder på at aktørene stort sett opplever disse møtene som nyttige og svært relevante. Møtene gir kommuneledelsen bedre kjennskap og eierskap til barneverntjenesten, og legger grunnlag for et bedre samarbeid mellom kommuneledelsen og barneverntjenesten også etter møtet.

Buudir har gitt statsforvalterne i oppdrag å gjennomføre dialogmøter for kommunalt barnevern med alle landets barneverntjenester i perioden 2017-2019. Våre anslag tilsier at det i perioden 2017-2020 er gjennomført dialogmøter med til sammen 209 tjenester, som utgjør 85 prosent av Norges barneverntjenester slik de var definert i 2020. Innen utgangen av 2020 har statsforvalterne fortsatt ikke fullført oppdraget fra Buudir om å gjennomføre møter med alle landets barneverntjenester. For årene 2020 og 2021 har Buudir gitt statsforvalterne i oppdrag å gjennomføre dialogmøter med kommunalt barnevern etter en behovsvurdering. Flere statsforvaltere har imidlertid gjennomført få eller ingen dialogmøter i 2020.

Trolig har koronapandemien i stor grad hindret gjennomføring av møtene. Samtidig er det også en fare for at behovsvurdering gjør at møtene blir nedprioritert til fordel for andre oppgaver. Vår anbefaling er derfor at statsforvalterne opprettholder kapasitet til både å vurdere behov og gjennomføre dialogmøter der de ser at det er behov eller der kommunene etterspør slike møter.

Statsforvalterne får tildelt årlige midler til gjennomføring av dialogmøter, og det er grunn til å stille spørsmål ved hva disse midlene er benyttet til i de embetene hvor det er gjennomført få eller ingen møter i løpet av ett år. Buudir bør vurdere om det sammen med tildelingen av midler til dialogmøter også bør stilles særskilte krav til antall gjennomførte møter i et gitt år. Vi anbefaler at Buudir drøfter spørsmålet om hvordan man kan øke gjennomføring av dialogmøter i sin dialog med statsforvalterne.

Enkelte statsforvaltere planlegger å videreføre dialogmøtene i en noe endret form fremover, hvor flere tjenesteområder innen oppvekstområdet i kommunen inviteres inn i møtet, som et tiltak for å forberede kommunene til den forestående barnevernsreformen. Dette kan være hensiktsmessig for dette formålet, men møtene får da et ganske

annet fokus enn opprinnelig tiltenkt. Vår vurdering er at det første dialogmøtet i en gitt tjeneste bør holdes til det opprinnelige formatet, og at eventuelle andre møter om temaer som spenner bredere enn selve barnevernet bør komme i tillegg. Oppfølgende dialogmøter kan eventuelt avvike fra den opprinnelige modellen dersom statsforvalterne anser det som hensiktsmessig. I kommuner hvor statsforvalterne anser barneverntjenesten som særlig sårbar mener vi likevel at den opprinnelige formen for dialogmøter bør opprettholdes.

I forrige statusrapport utarbeidet vi noen læringspunkter for tiltaket. Vår vurdering er at disse læringspunktene i stor grad er implementert i tiltaket slik det er gjennomført i 2019 og 2020. Enkelte av punktene er imidlertid fortsatt relevante, og vi gjentar derfor også disse anbefalingene til den videre gjennomføringen av dialogmøter:

- Det bør tydeliggjøres at både politisk og administrativ ledelse i alle kommuner forventes å stille på møtet.
- Det er avgjørende at aktørene er forberedt på å legge frem hvordan de ser barneverntjenesten, både hva de lykkes med og hva de sliter med, som grunnlag for en åpen og god dialog.
- I tilfeller hvor møtet avdekker behov for konkrete tiltak for å følge opp utfordringene som er identifisert, bør dette resultere i at det defineres konkrete oppfølgingspunkter og fordeling av ansvar for å følge opp disse. På denne måten kan dialogmøtene gi grunnlag for videre forbedringer i kommunens tjenestetilbud.

I denne statusrapporten har vi også sett at mange har gode erfaringer med digitale dialogmøter. Vi anbefaler derfor at statsforvalterne vurderer økt bruk av digitale dialogmøter, særlig i tilfeller hvor avstanden mellom aktørene er store og man kan spare mye tid på reising ved å gjennomføre møtene digitalt. Også i tilfeller hvor avstandene er relativt små vil ressursbesparelsen ved digitale møter kunne være stor. Erfaringene tilsier at digital gjennomføring i liten grad går ut over nytten. Det kan imidlertid være enkelte tilfeller, dersom utfordringene er særlig store eller det er store uenigheter mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen, hvor fysiske møter fungerer bedre. Statsforvalterne må derfor vurdere dette fra gang til gang.

8. Samlede vurderinger av satsingen ved andre statusmåling

Samlet sett vurderer vi at kompetansesatsingen ligger godt an i gjennomføringen, til tross for noe forsinket fremdrift de siste to årene grunnet koronapandemien. Satsingen har bidratt til flere konkrete, positive effekter i enkelte kommuner. Samtidig er det grunn til å tro at en del kommuner foreløpig har fått lite konkret ut av satsingen, enten fordi de foreløpig i liten grad har deltatt i tiltakene eller fordi de har fått lite ut av deltakelsen. De positive effektene har trolig allerede bidratt til bedre kvalitet på noen områder, men det er fortsatt en vei å gå for at satsingen skal løfte kvaliteten i kommunale barneverntjenester i hele landet.

8.1 Satsingens utløsende behov og relevans

Tiltakene favner bredt og treffer ulike behov

Vi vurderer fortsatt, som i første statusmåling fra oppstarten av strategiperioden, at kompetansestrategien er en ambisiøs, men nødvendig, satsing for å adressere utfordringene i barnevernet. Strategien favner bredt: Dialogmøter forbedrer kommunikasjonen mellom barnevern og kommuneledelse, og involverer statsforvalterne i en rådgivende dialog med kommunene uavhengig av tilsynsaktiviteten. Læringsnettverk bidrar til at barnevernet i kommunene får styrket kontakten med tjenester i andre kommuner, og utvikler det faglige innholdet i barnevernet gjennom felles utviklingsprosjekter. Veiledningsteam retter seg mot kommuner med risiko for alvorlig svikt i tjenestetilbudet, og gir direkte faglig bistand til enkeltkommuner over tid, for å møte kommunenes egendefinerte utviklingsbehov innen ledelse, organisasjonsutvikling og drift. Tjenestestøtteprogrammet bidrar til felles metodeverk og bredt utviklingsarbeid i hele landet. Videreutdanningene gir mulighet for ekstra kompetansetilførsel for enkelte medarbeidere, noe som bidrar til å styrke tjenestene i arbeidet med ulike typer utfordringer.

Tiltakene oppleves ikke som overlappende. Tiltakene supplerer hverandre ved at de utgjør en portefølje av tiltak for å bedre forutsetningene for å gjøre en god jobb. Dette skjer gjennom å styrke kompetansen og strukturer innad og mellom kommuner, og mellom kommuner og statsforvaltere, i tillegg til å tilgjengelig-

gjøre verktøy. Samlet sett treffer disse tiltakene i stor grad kommunes behov.

Det er likevel store kompetansebehov i kommunalt barnevern som satsingen ikke treffer

Samtidig er det enkelte behov som tiltakene ikke treffer. Det er særlig knyttet til kommunenes utfordringer med å rekruttere og beholde kompetent personell. Dette pekte vi også på i første statusmåling.

På en måte kan satsingen sies å møte også denne utfordringen indirekte, gjennom at den tilfører kompetanse til de ansatte og strukturer i barneverntjenestene, og dermed gir dem bedre forutsetninger til å gjøre en god jobb og mestre arbeidshverdagen bedre. Likevel har mange tjenester spesifikke utfordringer når det gjelder å beholde kompetente medarbeidere, lære opp og beholde nyansatte, og flere etterlyser tiltak som er innrettet for å møte denne spesifikke utfordringen. Hvis kompetansesatsingen ikke fører til at lærdom blir institusjonalisert i faste rutiner og systemer i tjenestene, kan høy turnover føre til at ervervet kompetanse forvitrer.

På den annen side er kompetansesatsingen omfattende som den er. Det er mange tiltak, og særlig for små tjenester har det vært utfordrende å navigere og prioritere mellom tiltakene. Vi vurderer derfor at satsingen samlet sett er tilstrekkelig ambisiøs og at tiltakene samlet sett treffer kommunenes behov godt. Noen kommuner har løst behovet for tiltak rettet mot opplæring av nyansatte ved å selv utvikle slike tiltak i fellesskap gjennom læringsnettverkene. Dette fremstår som en god løsning for de kommunene som opplever et særlig presserende behov på dette området. Vi anbefaler at gode erfaringer fra dette arbeidet i de enkelte læringsnettverkene, formidles til andre kommuner som ønsker å iverksette tiltak på området.

Tjenestenes utfordringer knyttet til kompetanse henger også tett sammen med de mer strukturelle utfordringer i kommunene, med mange svært små tjenester. Tjenester med få ansatte vil ikke kunne opparbeide sterke fagmiljøer internt, både fordi de er for få til i praksis å kunne dekke de kompetanseområdene som trengs, men også fordi det er mer utfordrende både å rekruttere og vedlikeholde kompetansen. Små tjenester er også mer sårbare for turnover og sykefravær. Satsingen gjør ikke noe direkte for å bøte på utfordringen med små tjenester, selv om et tiltak som læringsnettverk til en viss grad kan bøte på noen av utfordringene ved å etablere fagmiljøer på tvers av tjenester. Samtidig ser vi at kommunene i løpet av satsingsperioden har konsolidert barneverntjenestene. Det har blitt færre barneverntjenester i Norge totalt, og i den gjennomsnittlige tjenesten er det blitt flere

ansatte. Dette har trolig først og fremst sammenheng med kommunesammenslåinger som har foregått i samme periode. Det kan heller ikke utelukkes at satsingen, ved å sette fokus på kompetansen i kommunalt barnevern, kan ha bidratt til at flere kommuner har sett behov for større enheter og mer robuste fagmiljøer. Færre og større barneverntjenester gjør det lettere for kommunene å nyttiggjøre seg kompetansesatsingen, ved at de i større grad blir i stand til å motta, ivareta og videreutvikle kompetansen som opparbeides gjennom tiltakene. Utviklingen mot færre og større tjenester bygger dermed opp under kompetansesatsingens formål.

Det er et potensial for økt treffsikkerhet innenfor enkelte av tiltakene

Til tross for at tiltakene samlet sett møter kommunenes behov på en god måte, er det likevel et potensial for å forbedre treffsikkerheten innenfor enkelte av tiltakene, sett opp mot behovene som tiltakene er ment å dekke.

Det gjelder særlig videreutdanningene og tjenestetøtteprogrammet: Videreutdanningstiltaket treffer noe skjevt sammenlignet med behovet, fordi søkere som allerede har høy utdanning (master) prioriteres foran søkere med lav utdanning (bachelor eller lavere). Det innebærer at kommuner med en høy andel medarbeidere med forholdsvis lav formell kompetanse – og dermed størst behov for videreutdanning – nedprioriteres. Dette oppleves av mange som en lite hensiktsmessig prioritering av ressurser, som treffer skjevt med tanke på formålet om å løfte de svakeste tjenestene i landet. For at tiltaket skal treffe enda bedre på kommunenes behov, anbefaler vi at kommunenes behov i større grad vektlegges ved opptak til de ulike videreutdanningstilbudene. Vi har derfor foreslått at barnevernledernes anbefaling/innstilling til deltakere i videreutdanningene tillegges mer vekt i opptaket.

Tjenestetøtteprogrammet oppleves også å treffe noe skjevt med tanke på kommunenes behov for faglig innhold i programmet. Kommunene opplever gjennomgående programmet som nyttig, men det er behov for at det faglige innholdet i større grad tilpasses behovene til den enkelte deltakerkommune/klynge.

For de øvrige tiltakene er det allerede tatt grep for å øke treffsikkerheten: Veilederne og barneverntjenestene kommenterer at valget av tjenester som har fått tilbud om veiledningsteam i pulje 2 er mer reflektert enn i pulje 1. Flere statsforvaltere viderefører dialogmøter, men de gjør det nå mer målrettet mot tjenester og kommuner der det er et klart behov for å støtte barnevernet i sin kommunikasjon med politisk og administrativ ledelse. Læringsnettverkene hadde i flere fylker noen oppstartvansker, som vi

kommenterte i første statusmåling, når det gjaldt å definere felles utfordringer og format for samarbeidet. Den andre statusmålingen tyder på at det nå er mer tydelig hvilke utfordringer de ulike nettverkene har definert, og at de har fått en mer velfungerende struktur for arbeidet – dog med forbehold om at mange nettverk har blitt forsinket i fremdriften som følge av koronapandemien og at noen av nettverkene har utfordringer med å finne nøkkelpersoner som fungerer som aktive pådrivere.

8.2 Samlet vurdering av implementeringen av tiltakene

Tiltakene har nådd ut til de fleste kommunene

Alle de fem tiltakene er nå implementert i det kommunale barnevernet. De fleste av landets barneverntjenester har deltatt i minst ett av tiltakene, og mange har deltatt i flere. Omtrent 85 prosent av tjenestene har hatt dialogmøter med kommuneledelsen og statsforvalter, omtrent 90 prosent av tjenestene er involvert i læringsnettverk, 32 tjenester mottar eller har mottatt bistand fra veiledningsteam, 146 tjenester har deltatt i tjenestetøtteprogrammet og 488 medarbeidere har fullført videreutdanning. Det er bare et fåtall av tjenestene som har deltatt både i veiledningsteam og tjenestetøtteprogrammet, men ellers har mange deltatt i en kombinasjon av tiltak siden oppstarten av satsingen.

Bufdir har blitt tydeligere i kommunikasjonen om tiltakene

I første statusmåling påpekte flere av våre informanter at det var noe usikkerhet rundt hva hvert enkelt tiltak skulle være, hvordan tiltakene hang sammen og hvordan de skulle implementeres. Både statsforvaltere og kommuner etterlyste mer informasjon og tydeligere veiledning fra Bufdir om hvordan tiltakene skulle forstås. Dette ser ut til å ha blitt bedre ved andre statusmåling. Ved andre statusmåling oppgir våre informanter, både fra statsforvaltere og kommuner, at de i stor grad er fornøyd med kommunikasjonen fra Bufdir, og at det er tydelig hvordan tiltakene skal brukes. Statsforvaltere vi har intervjuet oppgir at det nå er tydeligere for dem hvilken rolle de har i gjennomføringen av satsingen. Både innholdet i hvert enkelt tiltak og sammenhengen mellom tiltakene er nå mer synlig. Dette henger trolig sammen med at Bufdir og andre involverte aktører har gitt tydeligere informasjon om tiltakene og forventningene til de ulike aktørene, men også at strategiarbeidet har gått seg til underveis ved at aktørene selv har fått erfaringer med tiltakene.

Enkelte av statsforvalterembetene vurderer at ambisjonsnivået i strategien kan føre til et krevende løp for kommunene. Det fordrer at barneverntjenestene har kapasitet til å delta på tiltakene, og

nyttiggjøre seg av dem. Denne kapasiteten er ikke nødvendigvis til stede i alle kommuner, særlig ikke i de mest sårbare tjenestene. Disse kan oppleve at tiltakene konkurrerer om deres tid og kapasitet, og at de har måttet velge mellom tiltak. Andre tjenester har hatt bedre kapasitet til å jobbe med kompetanseutvikling, og de har i større grad kunnet nyttiggjøre seg av flere tiltak.

Statsforvalterne har tatt en tydeligere, veiledende rolle ovenfor kommunene

Ved første statusmåling anbefalte vi at statsforvalterne kunne ta en mer aktiv rolle i kompetansesatsingen, ved å i enda større grad hjelpe kommunene til å prioritere tiltak og støtte dem i gjennomføringen, samt følge opp hvilke effekter kommunene oppnår underveis, og i etterkant, av tiltakene. Ved andre statusmåling vurderer vi at statsforvalterne er blitt mer påkoblet, og at de i større grad tar en aktiv rolle i å støtte opp under kommunenes utviklingsarbeid.

Både barnevernledere og administrative ledere kommenterer at statsforvaltere i flere fylker er et viktig bindeledd som styrker sammenhengen mellom tiltakene. Dette gjelder spesielt etablering og oppfølging av læringsnettverk og gjennomføring av dialogmøter. Flere statsforvaltere benytter dialogmøtene til å snakke om satsingen som helhet og de andre tiltakene.

Enkelte representanter for statsforvaltere vi har intervjuet, opplever også at de er blitt tryggere i sin rolle i kompetansesatsingen og at de forsøker å støtte opp under kommunenes arbeid i satsingen. Dette skyldes trolig til dels tydeligere kommunikasjon og forventninger fra Bufdir, men også at alle aktører etter hvert har blitt kjent med satsingen og de enkelte tiltakene, og da har også statsforvalterne blitt tryggere på sin rolle.

Koronapandemien har begrenset og forsinket noen av tiltakene, men har også bidratt til å utvikle nye arbeidsformer

Koronapandemien har hindret fremdriften i flere av tiltakene og dermed også i satsingen generelt. Gjennomføringen av tjenestetøtteprogrammet er forsinket, for de kullene som hadde oppstart i 2020 og 2021. I tillegg er en del av aktivitetene flyttet til digitale arenaer. Både forsinkelsen og overgang til digitale arenaer ser ut til å ha begrenset læringseffektene i programmet.

Koronapandemien har også redusert fremdriften til læringsnettverkene betraktelig. I flere læringsnettverk har arbeidet stoppet helt opp i pandemiperioden (fra våren 2020 til vår datainnsamling i læringsnettverkene våren 2021). Andre nettverk har opplevd redusert fremdrift på grunn av pandemien. En del nettverk har prøvd ut digitale møter, som for noen har

fungert godt, mens det for andre har fungert dårlig. De nettverkene som har gode erfaringer med digitale møter, oppgir at det er en effektiv måte å holde noe jevnere kontakt innad i nettverkene. Digitale møter fungerer imidlertid best når kontakt og utfordringsbilde er etablert, og som et supplement til fysiske møter.

Veiledningsteam hadde, da vi gjennomførte datainnsamling våren 2021, stort sett opprettholdt fremdriften gjennom koronapandemien, men datainnsamlingen tydet også der på at begrensede muligheter for fysiske møter reduserer utbyttet av tiltaket. Flere informanter var bekymret for at pandemien ville gi behov for utvidet gjennomføringsperiode for enkelte kommuner i andre kull av veiledningsteam.

Når det gjelder videreutdanningene ble det gjort tilpasninger til koronapandemien, i hovedsak ved at samlinger ble gjennomført digitalt. Inntrykket gjennom rapporteringene fra studiestende er at dette i hovedsak har fungert tilfredsstillende. Samtidig blir det vist til at situasjonen har vært krevende, og at mange studenter har opplevd at de har fått en større totalbelastning enn forventet gjennom kombinasjonen av jobb, familie og studier i pandemien. Alle studiene har blitt gjennomført til tross for pandemien.

For dialogmøtene har pandemien dels forsinket gjennomføringen, mens også gitt nyttige erfaringer med digitale møter. Enkelte statsforvaltere har redusert møteaktiviteten på grunn av pandemien, mens andre har opprettholdt gjennomføringen omtrent som planlagt. Noen har i stor grad gått over til digitale dialogmøter og har hatt gode erfaringer med det. Enkelte embeter ønsker å fortsette med digitale møter også fremover.

I to av tiltakene, læringsnettverk og dialogmøter, har altså pandemien bidratt til at noen av aktørene har lært seg og tatt i bruk nye løsninger i tiltaksgjennomføringen, som til en viss grad effektiviserer gjennomføringen. I hovedsak og for strategien samlet sett, har pandemien likevel hindret fremdriften og trolig også gitt redusert effekt av enkelttiltak.

8.3 Foreløpige effekter av satsingen

Per våren 2022 er kompetansesatsingen noe over halvveis i gjennomføringsperioden (2018-2024). De enkelte tiltakene bidrar til effekter hver for seg, og støtter til dels også oppunder effektene av de andre tiltakene. I avsnittene under oppsummerer vi vår vurdering av satsingens samlede effekter, på de mest sentrale områdene, slik de har fremkommet i vår datainnsamling til andre statusmåling.

Kommunene har økt antall stillinger i tjenestene og redusert omfanget av målbare lovbrudd

I kapittel 2 i denne rapporten presenterer vi noen nøkkeltall fra barneverntjenestenes halvårs-rapportering til Bufdir for perioden 2015 til 2020. I sluttevalueringen 2023/24 vil vi oppdatere og utvide analysen av disse nøkkeltallene.

Statusrapporten viser noen interessante funn allerede:

- Antall stillinger i kommunale barneverntjenester, i forhold til barne- og ungdomsbefolkningen, har økt noe fra 2015 til 2020. Dette gjelder både for gjennomsnittet av alle tjenester, og også i de tjenestene som har lavest bemanning i forhold til deres barne- og ungdomsbefolkning.
- Andel fristbrudd i undersøkelsessaker er noe redusert i løpet av perioden. I de fem prosentene av tjenester som hadde høyest andel fristbrudd er reduksjonen betydelig.
- Andelen av barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging er redusert i landet som helhet. Variasjonen mellom de «beste» og de «dårligste» tjenestene er svært stor, men også blant tjenestene med en høy andel fosterhjemsbarn som ikke har fått oppfølging er denne andelen redusert i perioden. Variasjonen mellom de 5 prosent «beste» og de 5 prosent «dårligste» tjenestene er betydelig redusert.
- Enda tydeligere er utviklingen når det gjelder andel tilsynskrav i fosterhjem som ikke er gjennomført: Denne andelen er redusert ganske jevnt fra 1. halvår 2015 til 2. halvår 2020, både i gjennomsnittet for hele landet og blant de 5 prosent av tjenestene som hadde en høy andel ikke-oppfylte tilsynskrav.

Vi kan ikke fastslå at utviklingen i disse nøkkeltallene er en direkte følge av tiltakene i kompetansesatsingen (kausalitet). De tre sistnevnte indikatorene for fristbrudd/manglende oppfylling av lovkrav, er indikatorer som Bufdir i større grad har synliggjort gjennom kommunemonitoren i samme periode, og som også statsforvalterne har fokusert på i sin tilsyns-aktivitet mot kommunene. Det kan altså være andre årsaker til at kommunene har forbedret seg på akkurat disse indikatorene i løpet av denne perioden. Satsningen har imidlertid «truffet» de aller fleste barneverntjenestene/kommunene og satt barnevernet på dagsorden i mange kommuner, og flere av tiltakene har fokusert nettopp på forbedringer innenfor disse indikatorene. Vi mener derfor at det er grunn til å tro at blant annet fokus som ble rettet mot kapasiteten og kvaliteten i barneverntjenestene i dialogmøtene, og valget av kommunene som fikk tilbud om veiledningsteam, har bidratt til å løfte noen av tjenestene i de 5-prosentene som hadde lavest

bemanning og flest fristbrudd/manglende oppfylling av lovkrav om oppfølging og tilsyn i fosterhjem.

Kommunene har fått konkrete verktøy som brukes og oppleves som nyttige

I vår datainnsamling til andre statusmåling oppgir flere kommuner at tiltakene har gitt dem konkrete og nyttige verktøy som de har tatt i bruk i praksis. Dette gjelder særlig tiltakene veiledningsteam og tjenestestøtteprogrammet, hvor alle deltakerkommunene har fått opplæring i spesifikke verktøy som kan benyttes i den daglige driften i barneverntjenestene. Særlig GROW-modellen (benyttes både i veiledningsteam og tjenestestøtteprogrammet) og «trekanten» (benyttes i tjenestestøtteprogrammet), får gode skussmål fra kommunene. Disse verktøyene oppleves som svært nyttige, og mange kommuner har implementert disse verktøyene i sitt daglige virke.

I tillegg har mange medarbeidere fått tilført annen kompetanse om barnevernarbeid, både fra lærings-nettverk, veiledningsteam, tjenestestøtteprogrammet og videreutdanningene, som de oppgir at de bruker og har nytte av i arbeidet. Kompetansen som tilføres gjennom tiltakene tas altså i bruk i tjenestene. Samtidig har vi i gjennomgangen av de enkelte tiltakene også påpekt av det er varierende hvor mye enkelte medarbeidere og tjenester som helhet får ut av tiltakene, og at det trolig er en del tjenester som ikke har lyktes spesielt godt med å tilegne seg ny kompetanse eller ta denne i bruk i arbeidet.

Tiltakene bidrar til nettverk og fagutvikling mellom tjenester

Tiltakene i kompetansesatsingen bidrar til å etablere nettverk og møtepunkter mellom barneverntjenester i ulike kommuner, og til fagutvikling mellom barneverntjenester. Dette gjelder særlig tiltakene læringsnettverk og tjenestestøtteprogrammet, der flere barneverntjenester møtes til fag- og kvalitetsutvikling gjennom drøftinger, erfaringsutveksling og felles utvikling av tiltak. Det gjelder til en viss grad også veiledningsteam og videreutdanningene, som tilrettelegger for møtepunkter på tvers av barneverntjenester. Dette bidrar igjen til bedre samarbeid mellom og innad i tjenester, og til kollegial støtte på tvers av barneverntjenester som følge av etablerte bekjenskaper. Nettverksbyggingen og muligheten til fagutvikling mellom tjenester gjennom tiltakene bidrar til at medarbeidere i tjenestene opplever tilhørighet til et (større) fagmiljø enn tidligere, noe som igjen kan bidra positivt til trivsel på arbeidsplassen og på sikt bidra til å forebygge turnover.

Tiltakene bidrar til å bedre samarbeidet mellom barnevernet og kommuneledelsen

De kommunale barneverntjenestene har i mange kommuner tradisjonelt vært en relativt lukket tjeneste,

med begrenset åpenhet ut mot andre kommunale tjenester og kommuneledelsen. Å skape mer åpenhet mot og involvering av kommuneledelsen, samt bedre samarbeid mellom barnevernet og kommuneledelsen, har derfor vært viktige mål for flere av tiltakene.

Tiltakene i satsingen har samlet sett bidratt til bedre samarbeid mellom barnevernet og kommuneledelsen, og mer involvering av kommuneledelsen, i mange kommuner. Flere av tiltakene fordrer spesifikt deltakelse fra kommuneledelsen i møter eller samlinger, og andre tiltak forutsetter forankring hos kommuneledelsen. Dette har bidratt til at kommuneledelsen i flere kommuner har blitt mer kjent med barneverntjenesten generelt og fått bedre innblikk i tjenestens utfordringer og behov. I enkelte kommuner har vi sett at dette har bidratt til å sette barnevernet «på agendaen», det har synliggjort behovet for at flere aktører i kommunen bidrar i forberedelsene til barnevernsreformen og det har bidratt til konkrete forbedringer, i form av rutiner for samhandling mellom kommuneledelse og barneverntjeneste og enkelte steder i form av økte ressurser til barnevernet.

Samtidig er det fortsatt en vei å gå på dette området. Kommuneledelsen er generelt lite involvert i tiltakene læringsnettverk og tjenestestøtteprogrammet, og i enkelte kommuner som deltar i veiledningsteam. Det ser derfor fortsatt ut til å være et betydelig potensial for å koble kommuneledelsen tettere på barneverntjenesten i mange kommuner. Kompetansesatsingen bør brukes aktivt for å forbedre denne samhandlingen. Det er nødvendig at kommuneledelsen tar et aktivt ansvar for utvikling av barneverntjenestene, både for at kommunene skal kunne utnytte kompetansesatsingen på en god måte og for at kommunene skal kunne iverksette barnevernrefomen på en god måte. Vår vurdering er at mange kommuner trenger å ta aktive grep for å forbedre samhandlingen på dette området.

Tiltakene har bidratt til å bedre samhandlingen mellom kommunene og statsforvaltere

Et av formålene med kompetansesatsingen er å øke statsforvalternes involvering i barneverntjenestene. I første statusmåling, i 2019, vurderte vi at satsingen på det tidspunktet i liten grad hadde gitt statsforvalterne økt kunnskap om barneverntjenestenes utfordringer i kommunene. Flere statsforvaltere var den gang noe usikre på sin rolle i satsingen, og dette gjorde trolig også at deres rolle opp mot kommunene ble noe distansert og utydelig.

I denne statusmålingen, primært basert på datainnsamling i 2021, er vårt inntrykk at statsforvalterne har tatt en tydeligere og mer involverende rolle opp mot kommunene. Satsingen ser dermed i større grad ut til å ha bidratt til bedre samhandling mellom kommunene og statsforvaltere. Flere statsforvaltere har tatt en mer

aktiv rolle i både læringsnettverk og veiledningsteam. De fleste statsforvaltere oppgir også gode erfaringer med bruk av dialogmøter.

Barneverntjenestene gir tilbagemeldinger om at kontakten med statsforvaltere, både i dialogmøter og i satsingen ellers, oppleves som positiv og svært nyttig. Den viktigste effekten av denne samhandlingen er trolig at kommunene får veiledning og støtte i sitt utviklingsarbeid. I tillegg er det grunn til å tro at økt samhandling også gir statsforvalterne mer kunnskap om barneverntjenestene i de enkelte kommunene.

8.4 Foreløpig vurdering av måloppnåelse

Satsingens overordnede mål er oppdatert

Kompetansestrategiens overordnede mål har opprinnelig vært at tiltakene skal bidra til:

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

I løpet av strategiperioden er satsingens overordnede mål tilpasset, for å tydeliggjøre at tiltakene i strategien også skulle bidra til å forberede kommunene på barnevernreformen. Endringen i målformuleringene innebærer ingen endring i retning, verken for kompetansestrategiens overordnede mål eller de tiltaksspesifikke målene, men synliggjør at strategien skal bidra til å forberede kommunene på refomen. De oppdaterte målformuleringene er at tiltakene i satsingen skal bidra til å:

- Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier
- Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022 (heretter omtalt som barnevernsreformen)

Vår vurdering er at de oppdaterte målene er bedre definert enn de opprinnelige målene. Målene er i mindre grad overlappende, og det er tydeligere hva de innebærer. Samtidig gir målformuleringene begrenset mulighet til å måle måloppnåelsen. Målene er ikke kvantifisert. De nye målene er i mindre grad enn de opprinnelige målene egnet til muliggjøre vurderinger av i hvor stor grad målene er nådd. Tilnærmingen i evalueringen er derfor å sannsynliggjøre ved hjelp av de ulike indikatorene hvorvidt kompetansesatsingen kan sies å bidra til målene og i hvilken grad.

De oppdaterte målformuleringene sier ingenting om det er en særskilt hensikt å løfte de mest sårbare tjenestene, slik den opprinnelige målformuleringen med «god kvalitet over hele landet» indikerte. De oppdaterte målene legger dermed ikke opp til utjevning av kvalitetsforskjeller mellom tjenestene, til

tross for at flere av tiltakene er særskilt rettet mot mer sårbare tjenester. Selv om målene ikke reflekterer dette utjevningsaspektet spesifikt, legger vi til grunn at dette fortsatt er ett av flere underliggende formål med satsingen.

Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier

Det kan være ulike oppfatninger om hva ordet «kvalitet» i tjenestetilbudet skal innebære. I kompetansestrategien fra 2017 omtales følgende delmål under målet om økt kvalitet: en felles faglig plattform for barnevernet, mer enhetlig praksis i kommunene, og, bedre samarbeid mellom kommuner, for å få sterkere fagmiljøer og redusere sårbarheten i små kommuner. Også det opprinnelige målet om tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet må antas å ligge under det oppdaterte målet om økt kvalitet. Dette er ment å nås ved at utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad enn i dag bygger på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker, ved at barnevernet samarbeider med andre tjenester og etablerer forebyggende tiltak, ved at hjelpen blir bedre tilpasset det enkelte barn, og, ved at barns medvirkning tillegges større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid.

Satsingen mål om økt kvalitet handler dermed om å benytte barnevernfaglige metoder basert på oppdatert kunnskap, både innad i tjenesten og i tiltakene som tilbys til barn og familier. Noen av hovedgrepene i dette arbeidet er at barn og familier skal tilbys tidligere hjelp (forebygging), hjelpen skal bli bedre tilpasset det enkelte barn, og barna skal i større grad bli hørt (som har sammenheng med delmålet om bedre tilpasning). For å oppnå dette også i små tjenester, legges det opp mer samarbeid på tvers.

Den mest konkrete muligheten å måle kvalitetsutvikling på er å se på de utvalgte kvalitetsindikatorne, som måler omfang av brudd på lovpålagte oppgaver. Som nevnt over har barneverntjenestene nasjonalt hatt en positiv utvikling på disse indikatorne siden oppstarten av kompetansesatsingen. Den positive utviklingen på indikatorne tilsier at det på utvalgte områder har blitt noe økt kvalitet i tilbudet til barn, unge og familier. Det er grunn til å tro at kompetansesatsingen har bidratt til denne kvalitetsforbedringen.

Vår vurdering er at flere av tiltakene har god måloppnåelse på nåværende tidspunkt. Tiltakene har bidratt til bedre verktøy, metoder, rutiner, strukturer, ledelseskompetanse, samhandling og samarbeid, samt fag- og nettverksutvikling, som nevnt over. Dette innebærer at tjenestene i større grad følger etablerte, barnevernfaglige metoder i sitt interne arbeid, som i seg selv vil gi økt kvalitet for barn, unge og familier

som tjenestene retter seg mot. I noen tilfeller har vi også sett at tiltakene har bidratt til utvikling av nye tiltak og bedre tiltak. I flere kommuner har tiltakene ført til bedre samarbeid med andre tjenester innad i kommunene, med fokus på forebygging (se under om forberedelser til barnevernsreformen). Det er grunn til å tro at dette også vil bidra til at barn og familier får tidligere hjelp. Noen av disse effektene, særlig de som går på forbedring av rutiner og arbeidsformer internt i tjenestene og utarbeidelse av konkrete tiltak, gir relativt umiddelbare kvalitetsforbedringer i tilbudet til brukerne. Andre effekter, som økt samhandling med andre tjenester i kommunen, vil ikke automatisk gi et bedre og tidligere tilbud, men det vil være et første steg på veien. Det kan imidlertid ta noe tid før denne typen effekter materialiseres i form av bedre tilbud.

Graden av måloppnåelse vil dermed også påvirkes av stabiliteten i tjenestene, særlig av turnover og sykefravær. I noen tjenester er det såpass store utfordringer knyttet til turnover og sykefravær at tjenestene preges av en situasjon som kan kalles at «drift sluker utvikling». Det er en fare for at positive effekter på arbeidsmetode og samhandling som kan ha kommet ut av satsingen, ikke rekker å manifestere seg i økt kvalitet i tjenestene ut til brukerne før de «slukes» av bemanningsutfordringer.

Forberedelser til barnevernsreformen

Barnevernsreformen stiller større krav til barnevernet. Dette omfatter forebygging i samarbeid med andre instanser, herunder andre kommunale tjenester rettet mot barn og familier, statlige instanser og frivilligheten. Reformen krever også at barnevernet disponerer et bredere spekter av lokale tiltak for å fange opp utsatte barn, unge og familier bedre enn tidligere, slik at flest mulig barn kan få tilpasset hjelp innenfor de ressursene barnevernet og kommunen til enhver tid disponerer.

Flere av tiltakene i satsingen har bidratt til å forberede kommunene på reformen. Statsforvalterne har brukt dialogmøtene til å informere kommunene om reformen og drøfte forberedelser til reformen. Mange læringsnettverk jobber med prosjekter på fosterhjemsområdet, som kan bidra til å forberede kommunene på det økte ansvaret de får på dette området som følge av reformen. I veiledningsteam er det flere av kommunene som har jobbet med reformforberedelser, for eksempel i form av å etablere samhandling med andre oppvekstområder i kommunene.

Vi kan dermed fastslå at satsingen hvertfall til en viss grad har bidratt til å forberede kommunene på reformen. Samtidig er ingen av tiltakene spesifikt rettet inn mot reformforberedelser, og satsingens bidrag til reformforberedelser må antas å utgjøre en liten del av de nødvendige aktivitetene kommunene skal

ha måttet gjennomføre for å være forberedt til reformen.

8.5 Bærekraft

Effektene varighet er begrenset, og det må derfor jobbes løpende med kompetanseutvikling

Satsingens bærekraft handler om hvorvidt de positive effektene av tiltakene vedvarer over tid, og om de kan forventes å vedvare også etter strategiperioden. Vår vurdering ved andre statusmåling er at noen av effektene som har oppstått gjennom satsingen til en viss grad har grunnlag for å kunne vedvare, men at det samtidig er grunn til å tro at mange av effektene vil svekkes over tid.

For at effektene skal vedvare, må læringen som har oppstått hos medarbeidere gjennom tiltakene, institusjonaliseres i tjenestene. Det vil si at læringen må innarbeides i det daglige arbeidet, i form av rutiner og metoder, og læringen må spres innad i tjenestene til andre medarbeidere. I noen av tiltakene er det relativt gode forutsetninger for institusjonalisering av læringen, som i veiledningsteam og tjenestetøtteprogrammet, hvor tiltakene innebærer at kommunene også arbeider med utvikling internt mellom samlingene. Disse tiltakene, og i tillegg læringsnettverkene, har bidratt til konkrete forbedringer, både i form av arbeidsmetoder og tiltak som tilbys brukerne, som vi forventer at vil vedvare i kommunene.

Samtidig er det flere kommuner som etterlyser bedre oppfølging i etterkant av veiledningsteam og gjennomført tjenestetøtteprogram, nettopp for å kunne bidra til at læringen i større grad tas opp i kommunenes daglige arbeid. Det ser dermed ut til å være et potensial for å tilrettelegge for økt bærekraft i disse tiltakene. Også i videreutdanningene er det en utfordring at læringen ikke nødvendigvis formidles til andre i tjenestene, som begrenser omfanget og varigheten av effektene.

Høy turnover i barneverntjenestene er en strukturell utfordring som bidrar til å redusere satsingens bærekraft. Utfordringen med turnover gjør det derfor ekstra avgjørende at læringseffekter institusjonaliseres i tjenestene i form av rutiner og metoder som kan forbli i tjenestene, også når sentrale medarbeidere slutter. Kommuner som har lyktes med å innarbeide bedre systemer og rutiner i barneverntjenesten, kan i større grad forvente vedvarende effekter også dersom sentrale personer skiftes ut.

Kompetanseutvikling må på mange måter likevel sees på som en kontinuerlig prosess. Det vil alltid være en viss utskiftning av medarbeidere, og tilgjengelige metoder og tiltak må fortløpende videreutvikles. En del av det å sikre bærekraft vil derfor være å innarbeide en kultur for løpende tjenesteutvikling, som

må fortsette også etter at et gitt tiltak eller satsingen som helhet er avsluttet.

Satsingen som helhet, og flere av enkelttiltakene, krever mye av kommunene. Det er en risiko for at de mest sårbare tjenestene til enhver tid er de som i mindre grad evner å prioritere utviklingsarbeidet og den løpende innsatsen, fordi de først og fremst må konsentrere seg om å sikre forsvarlig drift, og at både effekten og bærekraften av effekten da blir svakere i disse tjenestene.

Det er enkelte grep som kan gjøres for å forbedre bærekraften av tiltakene

I datainnsamlingen til denne statusmålingen har flere av de involverte kommunene og barneverntjenestene etterspurt bedre oppfølging i etterkant av deltakelse på veiledningsteam og tjenestetøtteprogrammet for å sikre at utviklingsarbeidet ikke stopper opp når tiltaket er avsluttet. Også for videreutdanningene er det påpekt at det er en utfordring at kommunene i liten grad jobber systematisk med å bruke og spre kompetansen i tjenesten etter gjennomført utdanning. I den grad satsingen kan ta grep som kan bidra til at læringen i større grad brukes og beholdes i tjenestene også etter at tiltakene er avsluttet, vil det kunne ha stor betydning for varigheten av effektene.

I veiledningsteam og tjenestetøtteprogrammet anbefaler vi at det bør vurderes om det er mulig å åpne for noe mer oppfølging i etterkant av avsluttet tiltak. Dette gjelder kanskje særlig for kommuner med ustabil og forsinket oppstart og fremdrift i tiltaket veiledningsteam. Samtidig vil en tydelig avgrensning av tiltaksperioden være nødvendig, både av økonomiske årsaker, men også fordi det gir kommunene insentiver til å utnytte tiltaket effektivt i en avgrenset periode. Det er en risiko for at en utflytende tiltaksperiode i noen grad kan fungere som en hvilepute for deltakende kommuner.

Det er også mulig å styrke bærekraften gjennom å se tiltakene i sammenheng. En mulighet er å benytte læringsnettverkene som arena for oppfølging og implementering av kunnskap fra tjenestetøtteprogrammet, for eksempel knyttet til prosesser, utviklingsmetoder og verktøy. Dersom kommunene bruker læringsnettverkene til å følge opp utviklingsarbeid i tjenestetøtteprogrammet, kan de følge opp hverandres arbeid uten å nødvendigvis være avhengig av veiledning eller oppfølging utenfra. Det kan også tenkes at en eventuell oppfølging fra tjenestetøtteprogrammet etter avsluttet program kan effektiviseres dersom oppfølgingen integreres i nettverksarbeidet. Å bruke læringsnettverkene til å følge opp utviklingsarbeidet i tjenestetøtteprogrammet er trolig mest hensiktsmessig dersom klyngene i programmet har samme sammensetning som i læringsnettverkene. Det bør derfor vurderes om

nettverk som fungerer godt kan delta i klynger sammen i tjenestestøtteprogrammet, eller omvendt. Læringsnettverkene kan også være en potensiell arena for formidling og spredning av kompetanse som er opparbeidet gjennom videreutdanningene.

Vi ser også et potensial for at statsforvalterne kan følge opp en del av utviklingsarbeidet i kommunene i etterkant av tiltakene, særlig veiledningsteam og tjenestestøtteprogrammet. Vår vurdering er at det i dialogmøtene bør være et eget punkt som drøfter hvordan kommunene har fulgt opp arbeidet i avsluttede tiltak. I kommuner med særlige behov for oppfølging i etterkant av tiltakene, kan statsforvalteren, eventuelt også kompetansesentrene, tenkes å kunne tilrettelegge for noe veiledning med formål å følge opp påbegynt utviklingsarbeid. Det er behov for å vurdere hvordan kompetansen som er opparbeidet i kompetansesentrene gjennom satsingen, kan utnyttes for å bistå kommunene også i etterkant.

8.6 Oppsummering og anbefalinger for satsingen videre

Samlet sett vurderer vi at satsingen ligger godt an i gjennomføringen, til tross for noe forsinket fremdrift de siste to årene grunnet koronapandemien. Satsingen har bidratt til flere konkrete, positive effekter i enkelte kommuner. Samtidig er det grunn til å tro at en del kommuner foreløpig har fått lite konkret ut av satsingen, enten fordi de i liten grad har deltatt i tiltakene eller fordi de har fått lite ut av deltakelsen. De positive effektene har trolig allerede bidratt til bedre kvalitet på noen områder, men det er fortsatt en vei å gå for at satsingen skal løfte kvaliteten i kommunale barneverntjenester i hele landet. Ved vår datainnsamling våren 2021 fremsto fortsatt mange kommuner også som lite forberedt til barnevernsreformen, som trådte i kraft i januar 2022.

På bakgrunn av en samlet vurdering av kompetansesatsingen ved andre statusmåling, oppsummerer vi i det følgende våre anbefalinger for veien videre.

Fra første til andre statusmåling i evalueringen er vår vurdering av statsforvalternes rolle har blitt tydeligere, og sterkere. **For veien videre er det viktig at statsforvalterne fortsetter å jobbe kontinuerlig for å støtte kommunene, og skape tydelige rammer for tiltakene og barnevernsreformen.** Statsforvalterne spiller en viktig rolle ved å støtte barneverntjenesten i samhandlingen med kommuneledelsen, for å forankre tiltakene og sikre eierskap til tjenesten. I tillegg kan statsforvalterne spille en nøkkelrolle ved å forberede tjenestene på det videre arbeidet med barnevernsreformen og tydeliggjøre forventninger og krav til utviklingsarbeidet som et ledd i å heve kvaliteten.

Statsforvalterne kan gjøre dette gjennom dialogmøter i tjenester med særlige behov for dette, eller gjennom andre former for veiledning og oppfølging av barneverntjenestene direkte.

Kompetansesatsingen har bidratt til å styrke samarbeidet mellom kommuneledelsen og barneverntjenesten i enkelte kommuner. Flere av tiltakene bidrar til dette. Samtidig ser vi fortsatt at tiltakene, særlig tjenestestøtteprogrammet og læringsnettverk, mange steder i liten grad er forankret i kommuneledelsen. Bedre forankring av tiltakene i kommuneledelsen er viktig for å få prioritet og ledelsesstøtte i gjennomføringen. Forankring av tiltakene i kommuneledelsen kan også være en måte å involvere ledelsen i barneverntjenestens arbeid og behov. **Vi anbefaler derfor at kommunene, hvor kommuneledelsen er lite påkoblet satsingen, fremover tar grep for å koble ledelsen tettere på tiltaksgjennomføringen.** Dette må først og fremst skje i kommunene selv, hvor både kommuneledelsen og barneverntjenesten må bidra til samhandling. Andre aktører i tiltaksgjennomføringen, som statsforvaltere, Bufdir og kompetansesentrene, bør også bidra til å tilrettelegge for dette. Det kan blant annet gjøres tydelig for kommuneledelsen hvilket ansvar og hvilken rolle ledelsen har i gjennomføringen, samt veilede barneverntjenestene om hvordan tjenesten selv kan bidra for å koble ledelsen på.

Videre ser vi muligheter for å utnytte synergier på tvers av tiltakene i større grad enn i dag. Det bør være mulig å bruke læringsnettverkene aktivt for å følge opp utviklingsarbeid og kompetanse som er opparbeidet gjennom andre tiltak, særlig tjenestestøtteprogrammet og videreutdanningene, men også potensielt veiledningsteam. For å kunne bruke læringsnettverkene til å følge opp utviklingsarbeid i tjenestestøtteprogrammet, vil det trolig være en fordel om nettverkene helt eller delvis har samme sammensetning som klyngene i tjenestestøtteprogrammet. Klyngene kan i etterkant av programmet vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å opprette læringsnettverk basert på de samme klyngene. Det er også mulig å vurdere sammensetning av klynger i tjenestestøtteprogrammet etter velfungerende nettverksstrukturer. På denne måten kan tjenester som samhandler på tvers utløse flere synergier av samarbeidet.

Det er også et generelt behov for å spre kunnskap om metoder, verktøy og tiltaksutvikling som tjenestene opparbeider seg gjennom satsingen generelt. Læringsnettverkene kan være potensielle arenaer for spre slik kunnskap, både innad i nettverkene, men også på tvers av nettverk. Samtidig bør det vurderes hvorvidt det kan gjøres andre grep nasjonalt for å tilgjengeliggjøre kunnskap som er utviklet gjennom tiltakene, for eksempel når det gjelder lokal tiltaksutvikling. Eksempelvis kan det etableres en oversikt over alle læringsnettverkene,

med beskrivelse av hvordan de er organisert og hva de jobber med, slik at nettverk som jobber med samme problemstilling andre steder i landet kan kontakte hverandre og utvekle erfaringer. Dersom en slik oversikt også kan beskrive noen suksesshistorier for tiltaksutvikling, og suksesskriterier for å få det implementert i praksis, vil det kunne være svært nyttig for andre nettverk. Det kan også være relevant å inkludere andre typer erfaringer fra tiltaksgjennomføringen, som for eksempel om hvordan barneverntjenestene kan sikre at de beholder og får utnyttet den kunnskapen og kompetansen medarbeidere oppnår gjennom videreutdanningene, herunder at de får «institusjonalisert» kunnskapen og kompetansen inn i rutiner og arbeidsprosesser. Vi anbefaler at Bufdir jobber videre med å finne en egnet form for

kunnskapsspredning og erfaringsutveksling mellom barneverntjenester.

Kompetansesentrene kan tenkes å ta en mer aktiv rolle både når det gjelder kunnskapsdeling og videre oppfølging av utviklingsarbeidet i kommunene i etterkant av tiltakene og satsingen som helhet. Gjennom satsingen er det opparbeidet mye og viktig kompetanse i kompetansesentrene, som bør utnyttes videre. **Bufdir bør gjøre en vurdering av hvordan kompetansesentrene best kan benyttes i det fremtidige og løpende arbeidet med kompetanseutvikling i det kommunale barnevernet.** I en slik vurdering bør kommunenes behov for bistand og oppfølging tillegges størst vekt.

osloeconomics

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