



Følgerevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024

Tredje statusmåling og sluttevaluering for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter

Desember 2024

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.

Roland Fürst

Roland Fürst, tidligere Fürst og Høverstad ANS, har spisskompetanse på ledelse, planlegging og økonomistyring i offentlig sektor. Roland 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 2018-2024/2024-1

© Oslo Economics, 11. desember 2024

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. 982 63 985

Foto/illustrasjon:

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
Mandat og metode	4
Veiledningsteam	4
Læringsnettverk	6
Dialogmøter	8
1. Mandat og metode	9
1.1 Innledning og leseveiledning	9
1.2 Kompetansesatsing for det kommunale barnevernet	9
1.3 Evalueringsoppdraget	10
1.4 Data- og informasjonsgrunnlag	11
2. Veiledningsteam	16
2.1 Beskrivelse av tiltaket og funn fra tidligere statusmålinger	16
2.2 Implementering	18
2.3 Effekter	34
2.4 Måloppnåelse	46
2.5 Relevans	47
2.6 Bærekraft	49
2.7 Oppsummerende vurderinger av tiltaket	52
3. Læringsnettverk	54
3.1 Beskrivelse av tiltaket og funn fra tidligere statusmålinger	54
3.2 Implementering	56
3.3 Effekter	66
3.4 Måloppnåelse	73
3.5 Relevans	73
3.6 Bærekraft	75
3.7 Oppsummerende vurderinger av tiltaket	77
4. Dialogmøter	78
4.1 Beskrivelse av tiltaket og funn fra tidligere statusmålinger	78
4.2 Implementering	80
4.3 Effekter	93
4.4 Måloppnåelse	99
4.5 Relevans	99
4.6 Bærekraft	100
4.7 Oppsummerende vurderinger av tiltaket	100

Sammendrag og konklusjoner

Dette er tredje og siste statusmåling av tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter, som er tre av tiltakene i Bufdirs kompetansesatsing for kommunalt barnevern 2018-2024. Nesten alle landets kommuner har deltatt i læringsnettverk gjennom perioden, og alle har hatt dialogmøter minst én gang. Omtrent 20 prosent av landets kommuner har deltatt i veiledningsteam. Alle disse tiltakene har gitt effekter i form av bedre samarbeid mellom kommuneledelse og barnevernstjenester, bedre struktur og ledelse av barnevernstjenester, og økt samarbeid om tiltaksutvikling, rutiner og barnevernfaglig arbeid mellom kommunale barnevernstjenester. Det er imidlertid store forskjeller i hvordan kommunene har klart å nyttiggjøre seg tiltakene og institusjonalisere læringen i tjenestene, for å oppnå økt kvalitet i oppfølgingen av barn og familier. Mange kommuner har fått til noe, mens noen har fått til lite. Hver av de tre tiltakene har likevel bidratt til å heve kvaliteten i tjenestene rettet mot barn, ungdom og familier i sårbare livssituasjoner.

Mandat og metode

På oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) gjennomfører Oslo Economics, Agenda Kaupang og Roland Fürst (tidligere Fürst og Høverstad) en følgeevaluering av fem tiltak som inngår i kompetansestrategien *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*. Kompetansestrategien angir retningen for ønsket kvalitets- og kompetanseutvikling i kommunalt barnevern. Strategien har følgende to hovedmål:

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

Kompetansestrategien skal føre til en felles faglig plattform for barnevernet, mer enhetlig praksis i kommunene, og et bedre samarbeid mellom kommuner for å få sterkere fagmiljøer og mindre sårbarhet i små barnevernstjenester. Følgende fem tiltak i kompetansestrategien inngår i følgeevalueringen: 1) kommunale læringsnettverk, 2) dialogmøter for den enkelte tjenesten (med kommuneledelse, barnevernsledelse og statsforvalter), 3) veiledningsteam (et toårig veiledningstilbud til utvalgte tjenester), 4) nye videreutdanninger i barnevern, og 5) tjenestestøtteprogrammet (et opplæringsprogram for kommunale barnevernstjenester). Denne rapporten er tredje statusmåling og sluttevaluering av tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter.

Rapporten er basert på datainnsamling og vurderinger gjort i to tidligere statusmålinger for tiltakene (i henholdsvis 2019 og 2021), samt ytterligere data innhentet i 2023 og 2024. Vi har i denne siste statusmålingen gjennomført en spørreundersøkelse som våren 2024 ble sendt ut til ledere i alle landets 242 barnevernstjenester, med spørsmål om deres erfaringer med de enkelte tiltakene i kompetansestrategien og kompetansestrategien samlet. 92 barnevernsledere har svart på undersøkelsen (38 prosent). I tillegg har vi i denne siste runden innhentet erfaringer gjennom intervjuer og kartleggingsskjema fra tidligere og nåværende deltakerkommuner i veiledningsteam, deltakerkommuner og samarbeidspartnere i utvalgte læringsnettverk, statsforvaltere, kompetansesentre og andre aktører som har vært involvert i gjennomføringen av tiltakene.

Veiledningsteam

Veiledningsteam er et tilbud til barnevernstjenester og kommuner med fare for svikt i barnevernstjenestens tjenestetilbud. Tiltaket innebærer at to veiledere jobber sammen i et veilederpar for å bistå kommunens administrative ledelse og barnevernsledelse med barnevernfaglig og ledelsesfaglig støtte.

Veilederne bistår med å identifisere utfordringer og behov for endringer, mål for endringsarbeidet, og støtter kommune- og barnevernsledelsen i å utvikle praksis for å oppnå bedre resultater. Formålet er å bidra til kompetanseheving som setter kommuneledelsen og barnevernsleder i stand til å drive utviklingsarbeid og til å takle utfordringer. Veiledningsperioden er på to år, med et langsiktig utviklingsperspektiv utover denne perioden. Veiledningen tar utgangspunkt i utfordringene barnevernsleder og kommuneledelse selv har identifisert, og statsforvalterens beskrivelse av tilstand og vurdering av risiko. For hvert utviklingsområde skal det formuleres egne mål og utarbeides en utviklingsplan.

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

Veiledningsteam har bidratt til styrket lederskap, bedre arbeidsformer og rutiner i barnevernstjenestene, hos mange, men ikke alle deltakerkommunene

De deltakende kommunene setter egne mål for kommunens utviklingsarbeid ved oppstart av tiltaket. Fra satsingsperiodens start i 2018 til avslutningen i 2024 har 51 barnevernstjenester fått bistand fra veiledningsteam (i underkant av 20 prosent av landets barnevernstjenester). Det er i all hovedsak særlig sårbare kommuner som har fått tilbud om, og som har deltatt i tiltaket. De aller fleste informantene blant tjenestene og kommunene som har fått bistand vurderer at veiledningsteam er et tiltak som i svært stor eller stor grad er egnet til for å fange opp og ta tak i de viktigste utfordringene i tjenestene. Ved å tilby veiledning til et utvalg tjenester og kommuner med større utfordringer har tiltaket bidratt til å jevne ut kvalitetsforskjeller mellom tjenester rundt om i landet. I denne tredje statusmålingen og sluttevalueringen vurderer vi at veiledningsteam har vært et godt og egnet tiltak for styrke og utvikle kvaliteten i det kommunale barnevernet.

Den vanligste effekten av veiledningsteam synes å være styrket lederkompetansen hos leder i barnevernstjenesten. Flere informanter fremhever at en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling internt i barnevernet, og spesielt mellom barnevernsleder og teamledere/avdelingsledere, bidrar til å frigjøre tid til ledelse for barnevernslederen. Barnevernsledere som har gitt innspill til evalueringen, rapporterer i hovedsak at det har hatt stor verdi for dem som ledere å få støtte og veiledning fra veiledningsteamet, og at det har styrket deres rolle som barnevernsledere. I mange kommuner har veiledningsteam også bidratt til å styrke rutiner, systemer og arbeidsformer internt i barnevernstjenestene. Barnevernstjenestene som har deltatt i tiltakets første pulje har gjennom veiledningsperioden fått økt bemanning, i form av antall besatte stillinger, og redusert sykefravær, sammenlignet med landsgjennomsnittet. Vi har grunn til å tro at denne økningen til dels kan ha sammenheng med tiltaket.

Kvantitative indikatorer fra kommunenes halvårsrapportering til Bufdir viser at tjenestene som fikk veiledningsteam i pulje 1 og 2 i større grad har oppfylt lovpålagte krav til saksbehandlingens kvalitet gjennom veiledningsperioden. Det fremstår som sannsynlig at dette til dels kan tilskrives effekter av tiltaket, hvor bedre ledelse og rutiner i barnevernstjenestene har gitt utslag i en bedre og mer effektiv saksbehandling. I tiden etter veiledningsperioden kan det synes som at noen av disse effektene er svekket, men kommunene og tjenestene som har mottatt veiledning i de to første puljene ligger fortsatt på et bedre nivå i forhold til landsgjennomsnittet enn før veiledningsperioden.

De fleste tjenestene og kommunene som har fått bistand fra veiledningsteam opplever at tiltaket også har styrket forankringen av barnevernstjenesten i kommunens ledelse og bidratt til at lederne føler eierskap til barnevernet. I tillegg har flere, og særlig mindre, tjenester jobbet med å definere en terskel for hvilke saker som er barnevernets kjerneoppgaver, og hvilke saker som kan henvendes til andre kommunale instanser. Dette har både hatt utspring i et fokus på forberedelser til barnevernreformen, men også fordi mange kommuner har hatt utfordringer med at barnevernstjenesten i for stor grad har gått inn i saker som ligger utenfor barnevernets kjerneoppgave, og som i større grad ligger under ansvarsområdet til andre kommunale tjenester.

Måloppnåelsen i de enkelte kommunene avhenger i stor grad av kommunenes egeninnsats gjennom veiledningsperioden

Veiledningsteam er et fleksibelt tiltak som kan tilpasses utfordringene i den enkelte tjenesten. Et suksesskriterium er at veilederparet klarer å hjelpe kommunene med å sortere og navigere i eget utfordringsbilde, uten å selv levere løsninger på disse utfordringene. Veiledere må stille spørsmål og utfordre tjenestene til å selv komme opp med mulige løsninger. Samtidig må veilederne også klare å se i hvilke situasjoner kommunene trenger mer konkrete råd for hvordan de kan møte sine utfordringer. I intervjuene med barnevernsledere, kommunalsjefer og veiledere har vi hørt om flere kommuner som har hatt behov for en del konkrete råd og bistand til «å få hodet over vann», før de er mottakelige for å selv ta en mer drivende rolle i utviklingsarbeidet.

Veiledernes kompetanse, både innen barneverns- og kommuneledelse og veiledning, er avgjørende for tiltakets måloppnåelse. Kompetansen er viktig for at veilederne har god forståelse for kommunenes og barnevernstjenestenes rammevilkår og utfordringene de møter. Det fremstår som et viktig suksesskriterium at minst en av veilederne i hvert veilederpar har bakgrunn fra barnevernsledelse, og gjerne relativt nylig erfaring fra dette, slik at de også har god forståelse for betydningen av nylige endringer i sektorens rammevilkår. Veiledernes evne til

å etablere et tillitsforhold og skape en konstruktiv dialog i kommunene er også avgjørende for at tiltaket skal fungere godt.

Samtidig er også innsatsen kommunen selv legger ned i arbeidet med veiledningsteam, avgjørende for at kommunen skal oppnå effekter av tiltaket. Det er kommunen selv som skal gjennomføre utviklingsarbeidet og som må ta eierskap til tiltaket. Både barnevernstjenesten og kommuneledelsen må sette av tilstrekkelig tid og ressurser til arbeidet. Et vesentlig suksesskriterium er at kommuneledelsen er involvert i og tar eierskap til veiledningsprosessen, for å sikre tilstrekkelig fokus og fremdrift.

Ved en eventuell videreføring av veiledningsteam bør det være fokus på å opprettholde en felles faglig metodikk i veiledningen, og tilrettelegge for at kompetansen til å drifte tiltaket beholdes og utvikles

Mange av tjenestene som har mottatt bistand fra veiledningsteam har gjennom tiltaket jobbet med rutiner, prosedyrer og internkontroll. Vi vurderer at det i slike utviklingsprosesser er hensiktsmessig at også andre medarbeidere i tjenesten, utover barnevernslederen, er involvert i arbeidet, for å forankre hensikten med og implementering av endringene. Manglende involvering av teamledere og medarbeidere i noen tjenester har ført til at resultatene av veiledningsprosessen i for stor grad er personavhengige – og at de forvitrer ved endringer av barnevernsleder eller administrativ leder. Involvering av flere medarbeidere i tjenestene bidrar til at effektene som oppnås gjennom tiltaket i større grad institusjonaliseres i hele tjenesten og dermed blir mer varige.

I den tredje og pågående puljen av kommuner som gjennomfører tiltaket, er det felles, faglige opplegget rundt veilederne noe nedskalert, sammenlignet med de to første puljene. Vi mener dette gir risiko for at kvaliteten på veiledningen reduseres og at veiledernes praksis blir mer variert. Vi mener derfor det er viktig å opprettholde en felles metodisk tilnærming for veilederne. Dersom veiledningsteam videreføres som tiltak, anbefaler vi at den felles faglige plattformen og oppfølgingen av veilederne styrkes.

Denne siste statusmålingen synliggjør også noen utfordringer i den sentrale driften av tiltaket. Slik tiltaket er driftet, er den faglige kompetansen og erfaringene med å drifte tiltaket i hovedsak sentrert rundt to enkelt-personer i PwC. Det fremstår til dels som sårbart. Dersom veiledningsteam videreføres som tiltak, anbefaler vi at det vurderes endringer som bidrar til at kompetansen i større grad kan spres til flere relevante miljøer, og som kan bidra til å styrke den samlede kompetansen innen kommunalt barnevern og barnevernsledelse i Norge.

Læringsnettverk

Gjennom tiltaket læringsnettverk skal barnevernstjenester etablere fagfellesskap og samarbeide om utviklingsarbeid for å løse felles utfordringer. Formålet med læringsnettverk er å bidra til kvalitetsutvikling i det kommunale barnevernet gjennom drøftinger, erfaringsutveksling og felles utviklingstiltak mellom tjenestene. Læringsnettverkene består av minst to barnevernstjenester, og innebærer organisert samarbeid rundt utfordringer som de involverte tjenestene har til felles. Hvert læringsnettverk skal jobbe med ett eller flere utviklingsprosjekt.

Målgruppen for kommunale læringsnettverk er kommuneledelse, ledelsen og medarbeidere i barnevernstjenestene i samarbeid med statsforvalteren. I tillegg kan læringsnettverkene involvere samarbeidspartnere fra kompetansemiljøer, som for eksempel forskningsmiljøer og kunnskaps- og kompetansesentre. Samarbeidet skal resultere i sterkere fagmiljøer og utvikling av tiltak som er tilpasset behovene til barn, ungdom og familier i barnevernet. Samarbeidet mellom ulike barnevernstjenester kan videre gi bedre muligheter for veiledning og kollegastøtte for de ansatte. Statsforvaltere har en sentral rolle i etablering og oppfølging av nettverkene, og har ansvar for tildeling av tilskuddsmidler.

Det er definert tre mål for læringsnettverkene:

- 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

Læringsnettverk har bidratt til å etablere fagfellesskap på tvers av kommunene og til samarbeid om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov, men ulik organisering påvirker nettverkene effekter og måloppnåelse

Vi anslår at omtrent 95 prosent av landets barnevernstjenester har deltatt i ett eller flere læringsnettverk i løpet av strategiperioden. I perioden 2019-2023 er det delt ut nærmere 400 millioner kroner i stimuleringsmidler til

nettverksarbeidet. Omtrent to tredjedeler av disse midlene har gått til egeninitierte utviklingsprosjekter, og en tredjedel har gått til utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet.

Tiltaket læringsnettverk har en fleksibel innretning, med få føringer om tema for utviklingsarbeidet eller måten utviklingsarbeidet skal organiseres på, slik at tjenestene selv kan definere arbeidet etter lokale behov. Det har både vært en styrke og en svakhet ved tiltaket. Særlig de første årene av strategiperioden, var det en betydelig utfordring at både statsforvalter og barnevernstjenestene i mange tilfeller opplevde tiltaket som uklart. De var usikre på hvordan de skulle innrette og organisere nettverksarbeidet, herunder hvordan nettverkene burde settes sammen, hvordan de burde organisere arbeidet og hvordan de skulle velge tema for utviklingsarbeidet. Nettverkene bar preg av dårlig organisering, manglende struktur og ledelse, og uklarheter om hvilke temaer som var relevante å jobbe med for ulike tjenester innenfor samme nettverk. Etter hvert har både statsforvaltere og barnevernstjenester funnet en mer fungerende form på gjennomføringen. I 2024 er det få barnevernsledere som opplever at det er uklart hva læringsnettverk er, og hva som er hensikten med nettverkene. Nesten samtlige barnevernsledere oppgir i vår spørreundersøkelse at temaene og arbeidet i læringsnettverkene er relevante for utfordringene i tjenestene de representerer. Organiseringen av nettverksarbeidet er likevel svært ulik, som også har påvirket hvilke effekter tjenestene har oppnådd. Forskjeller i størrelse, kapasitet og ressurser mellom tjenestene har gjort det krevende for mange å etablere velfungerende fagfellesskap, selv om mange av utfordringene de står overfor er de samme.

Barnevernsledere er gjennomgående positive til tiltaket og et flertall oppgir at de gjennom tiltaket har fått relevante forbedringer av tjenesten, som gir grunnlag for økt kvalitet i tjenestene til barn og familier. Vår vurdering er at læringsnettverk i stor grad har nådd målene om å etablere fagfellesskap på tvers av kommunene og å bidra til samarbeid om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov. Læringsnettverk har også i noen grad bidratt til utvikling av lokale tjenester og tilbud, men det varierer hvor langt kommunene har kommet i dette arbeidet.

Statsforvalter spiller en sentral rolle i organisering og tilrettelegging av nettverksarbeidet, og rekruttering til og gjennomføring av læringsnettverkene varierer mellom fylkene. Ulik tilnærming fra statsforvalteres side har bidratt til forskjellige forutsetninger for nettverksarbeid i de ulike fylkene. Mange barnevernstjenester har lite erfaring med prosjektledelse av den type læringsnettverk har lagt opp til. Dette gjelder særlig for nettverk bestående av små barnevernstjenester, som har begrenset kapasitet til utviklingsarbeid. Evalueringen viser at tydelig styring fra statsforvalter, og satsing på prosjektledelse, er viktige suksesskriterier for læringsnettverkene, uavhengig av om de består av større eller mindre barnevernstjenester. Etablering av prosjektstøtte og aktiv forvaltning av stimuleringsmidler har hjulpet nettverkene til å komme raskere i gang med nettverksarbeidet, og til å sikre tilgang på finansiering av gode utviklingsprosjekter.

Fagfellesskap etablert gjennom vellykkede læringsnettverk vil trolig videreføres i en eller annen form, også uten stimuleringsmidler, samtidig er videreføring sårbart uten en systematisk tilnærming fra statsforvalternes side

Stimuleringsmidler har vært avgjørende for at barnevernstjenester har kunnet etablere fagfellesskap og samarbeide om kvalitetsutvikling over hele landet, og har bidratt til utvikling av lokale tjenester og tilbud i flere kommuner. Vår vurdering er at flere effekter av læringsnettverkene vil vare etter at strategiperioden er avsluttet, uavhengig av om stimuleringsmidler videreføres eller ikke. Gode relasjoner mellom deltakere i ulike barnevernstjenester, etablerte fagforum og andre kanaler som kan benyttes til samarbeid, sparring og drøfting ved behov, allerede innførte rutiner for saksbehandling og oppfølging, og etablerte fellestjenester er alle eksempler på effekter som ikke avhenger av videre finansiering. Barnevernstjenester som har lyktes godt med etablering av samarbeid, og som har rukket å oppnå en viss modenhet i sine prosjekter, vil i mange tilfeller videreføre fagfellesskapet, om enn i annen form. Samtidig er videreføringen av slike samarbeid sårbart for utskifting av sentrale personer og prioriteringer i tjenestene, og en vellykket videreføring avhenger trolig i stor grad av statsforvalternes rolle som organisator og tilrettelegger. Barnevernstjenestene som av ulike årsaker ikke har funnet en fungerende form for samarbeid innenfor rammene av kommunale læringsnettverk, vil i liten grad ha oppnådd effekter under strategiperioden som kan videreføres. Det er likevel grunn til å tro at alle barnevernstjenester som har deltatt i ett eller flere av de mange læringsnettverkene som har blitt etablert under strategiperioden, har fått kompetanseheving som de tar med seg inn i sitt videre arbeid.

Dialogmøter

Dialogmøter er møter hvor statsforvalter møter barnevernsledelsen og kommuneledelsen i en enkelt kommune, for å diskutere status og utvikling av barnevernstjenesten i kommunen. I interkommunale tjenester skal administrativ og/eller politisk ledelse fra alle deltakerkommunene inviteres, og møtet gjennomføres i vertskommunen.

Møtene skal fokusere på muligheter for utvikling og forbedring av barnevernstjenesten, og skal bidra til å utvikle samarbeidet mellom barnevernsledelsen og kommuneledelsen, både politisk og administrativ ledelse. Møtene har til hensikt å sikre en felles forståelse for barnevernets arbeid og utfordringer og at eierskapet til barnevernet forankres i kommuneledelsen.

Det er definert fire mål for dialogmøter:

- 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 barnevernstjenesten
- Legge til rette for diskusjoner om reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet

Dialogmøter understøtter samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen

Per 2023 har statsforvalterne gjennomført dialogmøter med alle landets barnevernstjenester. Etter å ha gjennomført dialogmøter med alle tjenester har statsforvalterne gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for prioritering av tjenester til videre møter. Statsforvalterne bruker dialogmøtene til å få en oversikt over status og utvikling i tjenestene og til å følge opp tjenester de er bekymret for, som ikke følges opp gjennom andre tilsynsaktiviteter.

Både statsforvaltere og barnevernsledere oppgir gjennomgående positive erfaringer med tiltaket dialogmøter. Dialogmøter danner grunnlag for en åpen og tillitsbasert dialog om barnevernstjenestens styrker og svakheter, mellom barnevernsleder, kommuneledelse og statsforvalter. Tiltaket etablerer en arena for dialog mellom de ulike aktørene, og representerer en mulighet for erfarings- og informasjonsutveksling som trolig ikke ville ha funnet sted i fravær av møtene. På denne måten bidrar møtene til å gi administrativ og politisk ledelse god oversikt over status i sin barnevernstjeneste, og kjennskap til hva som skjer på barnevernområdet generelt – informasjon kommuneledelsen ikke nødvendigvis ville ha fått via andre kanaler.

Samtidig er det begrenset hvor store effekter som kan oppnås gjennom ett enkelt møte. Særlig opplever mange barnevernsledere at møtene ikke gjennomføres hyppig nok til at kommuneledelsen i tilstrekkelig grad blir påkoblet barnevernstjenestens utfordringer. I kommuner hvor kommuneledelsen er lite påkoblet barnevernets utfordringer og det reformforberedende arbeidet, er det trolig behov for mer enn ett enkelt dialogmøte for å bøte på dette. Statsforvalterne forteller også at de opplever en høyere etterspørsel etter dialogmøter fra barnevernsledere, enn de har ressurser til å gjennomføre.

Dialogmøtene fremstår som særlig relevant når det gjelder å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen, samt etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen. Statsforvalterne selv forteller også at de opplever økende etterspørsel etter møtene fra kommunene, som de langt på vei forsøker å etterkomme.

Dialogmøter fremstår som et nyttig tiltak for å sette fokus på barnevernstjenestens utfordringer, både hos kommuneledelsen og statsforvalter

Det fremstår positivt at temaene for dialogmøtene har endret seg underveis i strategiperioden, i takt med endringene på barnevernfeltet. Særlig rundt ikrafttredelsen av barnevernsreformen i 2022 ble møtene brukt til å både forberede kommunene og å følge opp kommunenes arbeid med reformen.

I møtene i 2023 har fokuset i større grad vært på styring, ledelse og eierskap. Dette fremstår som hensiktsmessig, gitt at barnevernstjenesten nå i større grad arbeider med å operasjonalisere reformen. Utviklingen i temaer har bidratt til å sikre tiltakets relevans, og illustrerer at dialogmøter er et fleksibelt tiltak som kan brukes til å adressere ulike behov i barnevernstjenesten.

Vår samlede vurdering er at dialogmøter er et nyttig og relevant tiltak for å støtte utviklingsarbeidet i kommunalt barnevern, også etter at strategiperioden er avsluttet. Det er lite sannsynlig at tiltaket har varige effekter, og det krever derfor møter med en viss regelmessighet dersom effektene skal vare over tid. Samtlige statsforvaltere ønsker å gjennomføre dialogmøter også fremover, men omfanget avhenger av ressurser og prioriteringer.

1. Mandat og metode

Denne rapporten er den siste statusrapporten i følgeevalueringen av tre tiltak i kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018 til 2024. Rapporten dokumenterer funn fra tredje statusmåling og sluttevaluering for tre av tiltakene i strategien; veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter. Rapporten beskriver utviklingen i tiltakene siden forrige statusrapport, i tillegg til å presentere overordnede vurderinger av tiltakenes utvikling og effekter totalt sett gjennom strategiperioden.

1.1 Innledning og leseveiledning

På oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) gjennomfører Oslo Economics, Agenda Kaupang og Roland Fürst (tidligere Fürst og Høverstad) en følgeevaluering av kompetansestrategien «Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024». Denne rapporten er tredje statusmåling og sluttevaluering i følgeevalueringen for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter. Rapporten beskriver utviklingen i og implementeringen av tiltakene siden forrige statusrapport. I tillegg trekker vi mer generelle slutninger om tiltakenes effekter, måloppnåelse, relevans og bærekraft gjennom strategiperioden. Rapportens struktur er lik de foregående statusrapportene, og for hvert tiltak behandles de samme temaene. Dette innebærer at beskrivelser av områder hvor det har vært liten eller ingen utvikling siden forrige rapport, vil likne beskrivelser i de foregående rapportene.

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 1 er en beskrivelse av mandat og metode
- Kapittel 2 dokumenterer funn fra tredjestatusmåling og sluttevaluering for tiltaket veiledningsteam
- Kapittel 3 dokumenterer funn fra tredjestatusmåling og sluttevaluering for tiltaket læringsnettverk
- Kapittel 4 dokumenterer funn fra tredjestatusmåling og sluttevaluering for tiltaket dialogmøter

1.2 Kompetansesatsing for det kommunale barnevernet

For å bidra til økt kompetanse og kvalitet i det kommunale barnevernet, lanserte regjeringen høsten 2017 strategien «Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018 – 2024», heretter kalt kompetansestrategien.¹

Kompetansestrategien skal løfte kompetansen i det kommunale barnevernet og bidra til å ruste kommunene for økt ansvar på barnevernsområdet som følge av barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022. I tillegg skal kompetansestrategien gi støtte til lokalt utviklingsarbeid og økt samarbeid mellom kommuner, bidra til sterkere fagmiljøer og et bedre tilpasset tiltaksapparat i kommunene.

1.2.1 Kompetansestrategiens formål

Kompetansestrategien 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)

For å støtte opp under målene inneholder strategien en rekke tiltak. Tre av tiltakene er gjenstand for denne statusrapporten. Disse tiltakene er:

- **Veiledningsteam:** Toårig veiledning til kommuner med fare for svikt i barnevernets tjenestetilbud.
- **Kommunale læringsnettverk** (læringsnettverk): Nettverk hvor ulike kommuner samarbeider om kvalitetsutvikling, danner fagfellesskap og utvikler lokale tjenestetilbud.

¹ Barne- og likestillingsdepartementet, 2017. *Mer kunnskap - bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2024.*, Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

- **Dialogmøter:** Møter hvor statsforvalter, barnevernsledelsen og kommuneledelsen drøfter status for barnevernstjenesten 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

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

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

Strategien omfatter også universitets- og høyskolesektoren, inkludert kunnskaps- og kompetansesentrene på barnevernsområdet. Buudir 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 ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) Sør. Kompetansestrategien skal bidra til å styrke universitets- og høyskolesektoren og kunnskaps- og kompetansesentrene på barnevernsområdet.

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

1.3 Evalueringsoppdraget

På oppdrag fra Buudir gjennomfører Oslo Economics, Agenda Kaupang og Roland Fürst (tidligere Fürst og Høverstad) en følgeevaluering av de fem utvalgte tiltakene i kompetansestrategien 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 Buudir kan benytte til å forbedre og utvikle tiltakene underveis i strategiperioden (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 kompetansestrategien er tiltenkt å løse?
- **Bærekraft:** Er resultater og effekter vedvarende over tid, og eventuelt hvorfor ikke?

Til hvert evalueringskriterium er det definert evalueringsspørsmål og indikatorer, for hver av de fem tiltakene. Evalueringen følger de samme indikatorene og spørsmålene gjennom alle målingene for å kunne si noe om utviklingen. Vi har gjort noen endringer i indikatorene fra første statusmåling for å tilpasse disse til utviklingen i tiltakenes gjennomføring og behov underveis.

Denne tredje statusmålingen og sluttevalueringen har, i tillegg til å beskrive implementering av tiltakene, spesielt fokus på å måle effekter, måloppnåelse og bærekraft av tiltakene, ved å kartlegge og beskrive kommunenes utbytte også i etterkant av gjennomførte tiltak. Oppdaterte evalueringsspørsmål og indikatorer for hvert enkelt tiltak og evalueringskriterium er presentert i de påfølgende kapitlene for hver av tiltakene.

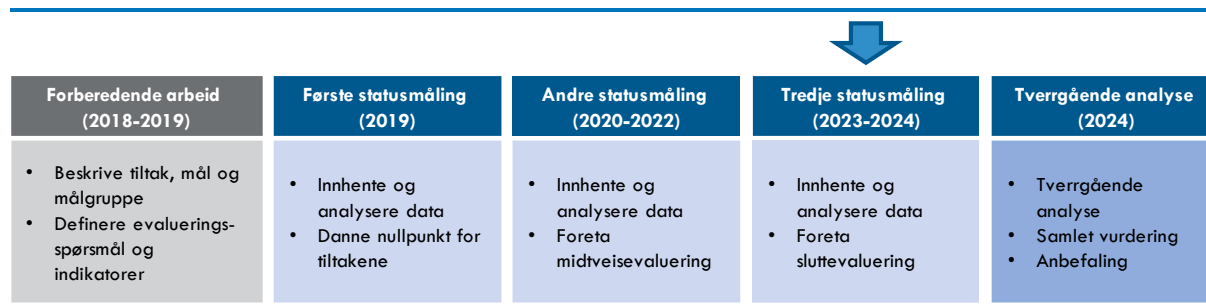
Trinnene i følgeevalueringen

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 sluttevalueringene vurderes opp mot.
- *Andre statusmåling* ble utarbeidet i 2020-2022, og evaluerte tiltakene slik de var gjennomført i 2019-2020.
- *Tredje og siste statusmåling* er utarbeidet i 2023-2024, og evaluerer tiltakene slik de er gjennomført i 2021-2024 og frem til statusrapporten leveres. Dette utgjør sluttevalueringene av hvert tiltak.

I siste halvdel av 2024 gjennomføres en tverrgående analyse, som gir grunnlag for en samlet vurdering av de fem tiltakene som helhet.

Figur 1-1: Trinnene i følgeevalueringen



1.4 Data- og informasjonsgrunnlag

Resultatene og funnene i denne rapporten bygger på en rekke kilder, presentert i Tabell 1-1. Flere av informasjonskildene har blitt benyttet til å dokumentere og evaluere ulike tiltak. I tillegg til informasjon innhentet i forbindelse med arbeid med denne rapporten, har vi også støttet oss på informasjon samlet inn i forbindelse med de to tidligere statusmålingene.

Generell spørreundersøkelse til barnevernsledere

En viktig informasjonskilde i denne avsluttende statusmålingen er en spørreundersøkelse til alle barnevernsledere. Spørreundersøkelsen ble sendt til ledere i alle landets 242 kommunale barnevernstjenester. Formålet med undersøkelsen var å innhente informasjon om tjenestenes deltakelse i ulike tiltak, samt ledernes overordnede vurderinger av tiltaket. I tillegg til å innhente vurderinger knyttet til alle tiltak inneholdt undersøkelsen en ekstra bolk viet til læringsnettverk. Bakgrunnen for dette var kunnskap om at læringsnettverk har blitt implementert på ulike måter lokalt og at erfaringene trolig varierer i stor grad.

Undersøkelsen fikk totalt 92 svar (38 prosent av det totale utvalget). Av disse oppga 87 at tjenesten hadde deltatt i læringsnettverk (94 prosent) i løpet av kompetansesatsingen (2018-2024). 80 respondenter oppga at tjenesten hadde deltatt i dialogmøter (87 prosent), mens 17 oppga å ha fått hjelp av veiledningsteam i samme periode (18 prosent).

For å innhente informasjon om ulike **læringsnettverk** har vi gjennomført en kartlegging av nettverk/prosjekter og temaer rettet mot statsforvaltere. Basert på informasjon fra den innledende kartleggingen utarbeidet vi utvalg av nettverk/prosjekter. I utvalget har vi forsøkt å sikre variasjon i tema, organisering, hvor langt nettverkene/prosjektene vurderes å ha kommet eller hvor gode erfaringene med arbeidet er. I hver case-studie tok vi utgangspunkt i prosjektleder eller annen kontaktperson for nettverket, og inviterte denne til et intervju for å forstå organisering og gjennomføring av nettverksarbeidet. Deretter ba vi om kontaktinformasjon til en annen deltaker, enten fra kommunal barnevernstjeneste eller samarbeidspartner, som vi inviterte til intervju. Totalt gjennomførte vi fem case-studier og ti intervjuer, av disse var åtte intervjuer med representanter for deltakende kommunale barnevernstjenester og to intervjuer med samarbeidspartnere. Informasjonen fra intervjuene ble supplert med informasjon fra intervjuer med representanter for de tre involverte statsforvalterembetene. Tema for intervjuene var arbeid med implementering av nettverk, opplevde effekter og effektene varighet (bærekraft), samt vurdering av tiltakets måloppnåelse og relevans. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt over teams.

Tabell 1-1: Oversikt over hvilke informasjonskilder innhentet til tredje statusmåling, og hvilke av disse som har blitt benyttet inn i evalueringen av de enkelte tiltakene

Informasjonskilde	Dialogmøter	Veiledningsteam	Læringsnettverk
Statsforvaltere			
Kartleggingsskjema til statsforvaltere for å innhente informasjon om embetenes bruk av dialogmøter, samt vurderinger av kompetansestrategien i sin helhet	x	x	x
Statsforvalternes årsrapporter til Bufdir	x	x	x
Intervjuer med statsforvaltere	x	x	x
Kommuner			
Spørreundersøkelse til alle barnevernsledere for å innhente vurderinger av alle tiltak, samt av kompetansestrategien i sin helhet	x	x	x
Kartleggingsskjema om veiledningsteam til barnevernsledere og administrative ledere i kommunene		x	
Intervjuer med barnevernsledere og administrative ledere, primært om veiledningsteam, men også om synspunkter på dialogmøter og læringsnettverk	x	x	x
Casestudie av læringsnettverk	x		x
Andre intervjuer			
Intervjuer med Bufdir	x	x	x
Intervjuer om veiledningsteam med veiledere og driftsaktører		x	
Intervjuer med kompetansesentrene		x	x
Dokumenter og statistikk			
Kommunenes halvårsrapportering		x	
Andre tall SSB/mikrodata/KS		x	

Intervjuer

Som en del av arbeidet med evalueringen har vi også gjennomført intervjuer med involverte aktører. Flere av de gjennomførte intervjuene har omhandlet flere eller alle av de tre tiltakene.

For tiltaket **veiledningsteam** har vi gjennomført intervjuer med et utvalg av barnevernstjenestene som deltok i pulje 2 og 3². Til sammen ble det gjennomført intervjuer med åtte representanter som deltok i pulje 2, herav fire barnevernsledere og fire administrative ledere, og intervjuer med fire representanter som deltok i pulje 3, hvorav to barnevernsledere og to administrative ledere. 6 av disse 12 intervjuene var med ledere som representerte en interkommunal tjeneste. Formålet med intervjuene var å kartlegge informantenes vurderinger og erfaringer med gjennomføringen av veiledningen, barnevernstjenestens eget arbeid under veiledningsprosessen og opplevde resultater av disse prosessene. Intervjuene med deltakere i pulje 2 hadde et særlig fokus på å undersøke hvilke effekter som vedvarte i tjenestene en god stund etter at tiltaket var avsluttet. Disse intervjuene ble gjennomført 3-18 måneder etter at tiltaket var avsluttet.

Vi har også intervjuet fire veiledere, både noen som har fulgt flere puljer (og fortsatt er veiledere i pulje 3) og noen nye i pulje 3. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med andre sentrale aktører, herunder Bufdir, RKBU Midt (om tidligere erfaringer) og ny leverandør PWC (tidligere Senter for ledelse). Også disse intervjuene har hatt

² I løpet av strategiperioden har 52 tjenester fått bistand fra veiledningsteam, fordelt over tre puljer. Pulje 1 gjennomførte i 2018-2020, pulje 2 i 2020-2022/2023, og pulje 3 startet veiledningen i 2022 og avslutter forutsetningsvis i løpet av 2024.

fokus på å innhente aktørenes erfaringer med gjennomføringen og effektene av veiledningen, samt deres vurderinger av suksesskriterier og barrierer for at veiledningen skal bidra til ønskede effekter.

For å innhente informasjon om tiltaket **dialogmøter**, har vi gjennomført intervjuer med fem statsforvalterembeter, hvor vi har fått utdypende innspill og vurderinger. Intervjuene har særlig blitt brukt til å innhente overordnede erfaringer og vurderinger av tiltaket dialogmøter, samt statsforvalternes strategi for videreføring av tiltaket. Videre ble intervjuene også brukt til å belyse statsforvalternes rolle i gjennomføringen av læringsnettverk. I utvalget av informanter har vi valgt ut embeter som har håndtert læringsnettverkene på ulike måter for å belyse variasjon og betydningen av dette. Vi har gjennomført intervjuer med statsforvaltere i Oslo og Viken, Trøndelag, Vestland, Nordland og Troms og Finnmark.

For **læringsnettverk** har vi gjennomført en casestudie basert på intervjuer med deltakere og involverte aktører i fem utvalgte nettverk i Oslo og Viken, Trøndelag og Vestland. Totalt har vi gjennomført vi ni intervjuer i casestudien. Først intervjuet vi leder eller kontaktperson for hvert av nettverkene, for å innhente informasjon om rekruttering, organisering og gjennomføring av nettverksarbeidet, i tillegg til effekter av arbeidet. Deretter intervjuet vi ytterligere én deltaker eller samarbeidspartner i hvert nettverk, for å innhente deres innspill og vurderinger knyttet til gjennomføring og effekter. Ved å kombinere informasjonen fra deltakerne i nettverkene med informasjon fra statsforvaltere (se over), brukte vi disse fem læringsnettverkene som casestudier i analysen av læringsnettverk.

I relevante intervjuer, blant annet i samtaler med barnevernsledere som intervjues i forbindelse med evaluering av veiledningsteam og læringsnettverk, samt enkelte kommuneledere, har vi også inkludert spørsmål om informantenes erfaring med dialogmøter. Vi påpeker at tjenestene som har deltatt i veiledningsteam, har mottatt tiltaket fordi det har blitt vurdert at det er eller kan være fare for svikt i barnevernstjenestens tjenestetilbud. Dette er følgelig tjenester med større utfordringer og utvalget er derfor ikke nødvendigvis representativt for den totale populasjonen av tjenester. I evalueringen av dialogmøter har vi derfor også vektlagt innspill fra barnevernsledere gjennom spørreundersøkelsen, som er besvart av et bredere utvalg tjenester, og intervjuer med barnevernsledere om dialogmøter som er gjennomført i tidligere statusmålinger.

Kartleggingsskjema til statsforvaltere for å innhente informasjon om embetenes bruk av dialogmøter

Som en del av informasjonsinnsamlingen har vi sendt ut et kartleggingsskjema til alle statsforvaltere. Formålet med kartleggingsskjemaet var å få en oppdatert oversikt over gjennomførte dialogmøter siden forrige statusmåling, embetenes planer for gjennomføring av dialogmøter i 2024 og fremover, i tillegg til generelle vurderinger av dialogmøter som tiltak for å utvikle kommunalt barnevern. Videre inneholdt skjemaet også spørsmål med overordnede vurderinger av tiltaket og statsforvalternes strategi for videreføring. Vi mottok svar fra alle ti statsforvalterembeter.

Vi har også mottatt og benyttet statsforvalternes rapporteringer til Bufdir for årene 2021, 2022 og 2023.

Kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsleder og representant for kommuneledelsen for deltakere i veiledningsteam puljene 1 og 2

I forbindelse med sluttevalueringen har vi også sendt ut et kartleggingsskjema rettet mot alle barnevernsledere og administrative ledere for barnevernstjenesten (kommunalsjefer eller kommunedirektører) i tjenestene som har fått bistand av veiledningsteam i puljene 1 og 2 og alle barnevernsledere i pulje 3³ – representanter for til sammen 50 tjenester. I skjemaet ble barnevernslederne bedt om å beskrive og vurdere sin egen involvering i tiltaket, bistanden tjenesten fikk som en del av tiltaket, samt opplevde effekter av tiltaket. Spørsmålene til administrative ledere var noe mindre omfattende enn spørsmålene til barnevernslederne, særlig hva gjaldt barnevernstjenestens egen involvering i tiltaket.

For tjenestene i pulje 1 ble kartleggingsskjemaet sendt ut nærmere tre år etter veiledningsperioden, mens det for pulje 2 har gått mellom ett og et halvt år siden veiledningsperioden ble avsluttet. I og med at skjemaet ble sendt ut et par år etter deltakelse, forekom det for enkelte tjenester at sittende barnevernsleder og/eller administrative ledere ikke hadde direkte erfaring med tiltaket – for eksempel fordi de selv ikke var ansatt i den aktuelle stillingen på tidspunktet for gjennomføringen av tiltaket. Respondentene ble i så fall bedt om å innhente innspill fra andre medarbeidere i tjenesten. Dette kan i noen tilfeller ha medført at svarene på kartleggingen ikke nødvendigvis direkte representerer erfaringene til barnevernsleder eller administrativ leder som var med på

³ Spørreskjema til deltakerne i pulje 3 ble sendt til barnevernslederne, men noen av svarene ble sendt inn fra administrative ledere (kommunalsjefer e.l.).

gjennomføringen av tiltaket, men heller andre ansatte i tjenesten som på ulike måter var involvert i gjennomføringen.

Formålet med kartleggingen blant deltakere i pulje 1 og 2 var å belyse om veiledningsteam oppfattes som et relevant tiltak for å styrke kompetansen i barnevernet, om målene som tjenestene satte seg i veiledningsperioden ble nådd, og om bistanden fra veiledningsteam har hatt varige effekter i tjenestene. Formålet med kartleggingen til deltakerne i pulje 3 var først og fremst å vurdere om det har vært noen endringer i måten tjenestene ble rekruttert på, og i opplegget for og gjennomføring av veiledningen i pulje 3 i forhold til puljene 1 og 2.

Tabell 1-2 viser antall kartleggingsskjema som ble sendt til barnevernsledere og administrative ledere i puljene 1, 2 og 3, antall svar vi mottok og hvilken rolle de som besvarte spørsmålene hadde i veiledningsperioden:

Tabell 1-2: Kartlegging blant barnevernsledere og administrative ledere til tjenester som deltok i veiledningsteam, etter pulje

	Pulje 1 ¹⁾		Pulje 2 ²⁾		Pulje 3 ³⁾	
	Barnevernsledere	Administrative ledere	Barnevernsledere	Administrative ledere	Barnevernsledere	Administrative ledere
Antall skjemaer sendt ut	12	12	18	18	20	0
Antall svar	9	1	9	10	10	3
Svarprosent	75 %	8 %	50 %	56 %	50 %	
Har deltatt i hele perioden	5	1	5	8	6	3
Har kommet inn i løpet av/mot slutten av perioden	2		4	2	4	0
Var ikke direkte involvert i veiledningen	2					

Noter:

- ¹⁾ En av de 13 tjenestene i pulje 1 ble berørt av kommunereformen og slått sammen med en større tjeneste i 2020. Denne tjenesten ble derfor holdt utenfor kartleggingen.
- ²⁾ En barnevernsleder i pulje 2 sendte inn svar som var utformet i samråd med kommunalsjefen.
- ³⁾ Kartleggingsskjemaet ble kun sendt ut til barnevernsledere, men vi har likevel fått svar fra enkelte representanter for administrativ kommuneleder. I en av tjenestene har både barnevernsleder og administrativ kommuneleder svart på kartleggingsskjemaet.

Kilde: Spørreundersøkelse blant barnevernsledere og administrative ledere

Kartleggingsskjemaet til pulje 1 ble sendt ut til 12 barnevernsledere og 12 administrative ledere⁴. Vi mottok svar fra 9 barnevernsledere og én administrativ leder. Svarprosenten fra administrative ledere i pulje 1 er svært lav på tross av purring⁵. Dette kan muligens henge sammen med en høy utskifting av ledere på dette nivået i løpet av eller etter veiledningsperioden, jf. omtale av turnover i sentrale stillinger nedenfor. I gjennomgangen av svarene på kartleggingen slår vi heretter svarene fra den ene kommunalsjefen fra pulje 1 sammen med svarene fra administrative ledere fra pulje 2.

Kartleggingsskjemaet til pulje 2 ble sendt ut til 18 barnevernsledere og 18 administrative ledere. Vi mottok svar fra 9 barnevernsledere og 10 administrative ledere. For 6 tjenester fikk vi svar fra både barnevernsleder og administrativ leder. En av barnevernslederne kommenterer at svarene er utformet i samarbeid med kommunalsjefen. Et hovedinntrykk er at det er ingen eller små avvik mellom svarene fra barnevernslederne og de administrative lederne.

Tabellen viser at de fleste som har besvart våre spørsmål har vært involvert i hele eller deler av veiledningsprosessen i sin tjeneste. Dette gjelder både barnevernslederne og administrative ledere (typisk kommunalsjefer, men også noen rådmenn/kommunedirektører). Svarene i flere av de senere spørsmålene indikerer imidlertid at

⁴ Totalt deltok 13 tjenester i pulje 1 av veiledningsteam. På grunn av store utskiftninger i tjenesten siden deltakelse, som oppga at de ikke hadde grunnlag til å besvare undersøkelsen.

⁵ Det ble sendt ut én purring per epost til alle mottakere som ikke enda hadde besvart undersøkelsen.

oppfølging av veiledningsprosessen kan ha sviktet i tjenester der nøkkelpersoner kom inn sent eller etter at tiltaket ble avsluttet.

Til kommunene og tjenestene i pulje 3 sendte vi ut et kartleggingsskjema til de 20 barnevernstjenestene som er involvert i tiltaket. I alt har vi mottatt 13 svar. For en av tjenestene svarte både barnevernslederen og kommunalsjefen.

Kvantitative data for kvalitetsindikatorer og antall stillinger i tjenestene fra kommunenes halvårsrapportering til Bufdir

Til denne rapporten har vi også innhentet og analysert et utvalgt kvantitative data egnet til å belyse den overordnede utviklingen for norske barnevernstjenester. Formålet med den kvantitative analysen har særlig vært å belyse endringer i kvalitetsindikatorene for tjenester som har deltatt i veiledningsteam. Datagrunnlaget er i all hovedsak hentet fra halvårsrapporteringene til Bufdir, med data fra andre halvår i 2016 til andre halvår i 2023.

Vi har fått data for hver enkelt kommune og for hver enkelt barnevernstjeneste i landet, slik kommunene og barnevernstjenestene (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 barnevernstjenester 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. Vi fremstiller indikatorene på tjenestenivå fordi vi sammenlikner utviklingen for tjenestene som har fått bistand med veiledningsteam med utviklingen nasjonalt. I hver pulje har 13-20 tjenester fått bistand fra veiledningsteam. Gjennomsnittet for puljene er beregnet basert på et relativt lite utvalg, som kan være sensitivt for rapporteringer fra enkeltkommuner.

2. Veiledningsteam

Gjennom tiltaket veiledningsteam får utvalgte barnevernstjenester tett oppfølging av to veiledere over to år. Veilederne skal støtte kommuneledelsen og barnevernsleder i deres utviklingsarbeid, med mål om å styrke ledelseskompetanse og utvikle praksis, arbeidsformer og rutiner i barnevernstjenesten. Tiltaket er forbeholdt kommuner med stort behov. I løpet av strategiperioden har 52 tjenester fått bistand fra veiledningsteam, fordelt over tre puljer. Pulje 1 gjennomførte i 2018-2020, pulje 2 i 2020-2022/2023, og pulje 3 startet veiledningen i 2022 og avslutter forutsetningsvis i løpet av 2024.

Denne statusmålingen og sluttevalueringen av veiledningsteam er i hovedsak basert på informasjonsinnsamling høsten 2023 og våren 2024. I denne perioden har vi gjennomført spørreundersøkelser rettet mot barnevernsledere og kommuneledere som har deltatt i tiltaket i første, andre og tredje pulje, samt intervjuet et utvalg av disse. Vi har også intervjuet et utvalg veiledere og sentrale aktører i PwC og Bufdir, og vi har analysert kvalitetsindikatorer fra kommunenes halvårsrapportering til Bufdir. Vi har også benyttet samt informasjon og vurderinger i tidligere statusmålinger fra 2019 og 2021. Se kapittel 1 for nærmere beskrivelser av datainnsamlingen som er gjennomført i 2023 og 2024. Vi har evaluert veiledningsteam gjennom fem overordnede evalueringskriterier; implementering, effekt, måloppnåelse, relevans og bærekraft. Kapittelet er strukturert etter disse fem evalueringskriteriene.

2.1 Beskrivelse av tiltaket og funn fra tidligere statusmålinger

2.1.1 Innhold

Veiledningsteam er et tilbud til barnevernstjenester og kommuner med fare for svikt i barnevernets tjenestetilbud. Tiltaket innebærer at to veiledere jobber sammen i et veilederpar for å bistå kommunens administrative ledelse og barnevernsledelse med barnevernfaglig og ledelsesfaglig støtte.

Veilederne bistår med å identifisere utfordringer og behov for endringer, mål for endringsarbeidet, og støtter kommune- og barnevernsledelsen i å utvikle praksis for å oppnå bedre resultater. Formålet er å bidra til kompetanseheving som setter kommuneledelsen og barnevernsleder i stand til å drive utviklingsarbeid og til å takle utfordringer som tjenesten står overfor. Veiledningsperioden er på to år, med et langsiktig utviklingsperspektiv utover denne perioden. Veiledningen tar utgangspunkt i utfordringene barnevernsleder og kommuneledelse selv har identifisert, og statsforvalterens beskrivelse av tilstand og vurdering av risiko. For hvert utviklingsområde veiledningen fokuserer på, skal det formuleres egne mål og utarbeides en utviklingsplan.

2.1.2 Mål

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

De deltakende kommunene setter egne mål for kommunens utviklingsarbeid ved oppstart av tiltaket.

2.1.3 Målgruppe

Målgruppen for veiledningsteam er barnevernsledelsen og kommuneledelsen i kommuner, der det av ulike årsaker kan være eller er fare for svikt i tjenestetilbudet. Veiledningsteam er tiltenkt kommuner som over tid har hatt store utfordringer i barnevernstjenesten og/eller har alvorlig svikt i tjenesten.

2.1.4 Gjennomføring og rollefordeling

Statsforvalter har hatt ansvar for å identifisere og invitere relevante kommuner til deltakelse, ved oppstart av hver pulje. Kommuner som har fått tilbud, har selv kunnet velge om de ønsker å delta eller ikke.

Bufdir har hatt det overordnede ansvaret for tiltaket, og har gjennom strategiperioden fått bistand fra ulike aktører til å drifte tiltaket. Til og med 2022 (drift av pulje 1 og pulje 2) ga Bufdir oppdraget med å drifte

tiltaket til Regionalt kompetansesenter for barn og unge i Midt Norge (RKBU Midt). RKBU Midt benyttet i hovedsak to innleide ressurser fra konsultentselskapet «Senter for ledelse» til å drifte tiltaket. Konsulentene fra Senter for ledelse utarbeidet metoden og det faglige opplegget for veiledningsteam i forbindelse med oppstarten av første pulje i 2018, i tett samarbeid med ressurspersoner fra RKBU Midt og Bufdir. I første pulje (2018-2020) hadde Bufdir ansvar for å rekruttere, organisere og lønne veiledere. Dette ansvaret ble overført til RKBU Midt i andre pulje (2020-2022). I 2022 ble oppdraget med å drifte tiltaket overført fra RKBU Midt til PWC, hvor de to konsulentene som tidligere hadde driftet tiltaket i «Senter for ledelse» da jobbet. I den forbindelse overtok Bufdir også ansvaret for å rekruttere, organisere og lønne veiledere.

Bufdir hadde i første pulje ansvar for å arrangere felles samlinger for deltakerkommunene, og fikk hjelp av RKBU Midt/Senter for ledelse til å etablere det faglige innholdet i disse samlingene. I andre pulje ble hele dette ansvaret overført til RKBU Midt. I tredje pulje overtok Bufdir igjen ansvaret for å arrangere fellessamlingene for kommunene, inkludert det faglige opplegget i samlingene. Se kapittel 2.1 for mer informasjon og våre vurderinger av rollefordelingen i driften av tiltaket.

2.1.5 Funn fra første og andre statusmåling

I første statusmåling, som ble levert våren 2019, var pulje 1 omtrent halvveis i gjennomføringen av veiledningsteam. Vår foreløpige vurdering var at tiltaket egnet seg godt til å adressere utfordringer i kommuner med fare for alvorlig svikt i tjenestetilbudet. Samlet sett fremstod tiltaket og implementeringen av tiltaket som vellykket. Enkelte kommuner hadde kommet veldig langt i utviklingsarbeidet, mens det i enkelte kommuner var mer krevende å implementere veiledningsteam.

I statusmålingen fra 2019 oppsummerte vi noen anbefalinger for videre implementering av veiledningsteam;

- I første runde hadde RKBU Midt-Norge det faglige ansvaret for tiltaket mens Bufdir hadde ansvaret for informasjon og kommunikasjon ut til kommunene og for å rekruttere og inngå avtaler med veiledere. Vi foreslo at Bufdir skulle gi kompetansesenteret RKBU Midt et mer helhetlig ansvar for gjennomføringen.
- Vi understrekte viktigheten av at tiltaket treffer de kommunene med størst behov, og at statsforvalterne derfor burde gjøre en grundig vurdering av hvilke tjenester som bør prioriteres, ha tydelige kriterier og kommunisere bakgrunnen for prioriteringen til de utvalgte tjenestene.
- Vi anbefalte at statsforvalterne burde være tettere på med oppfølging og støtte til kommunene som mottar veiledning, også underveis i veiledningsperioden, i og med at disse kommunene er valgt ut fordi de er særlig utsatt for svikt i tjenesten.

I andre statusmåling, som ble levert våren 2022 hadde pulje 1 avsluttet veiledningsperioden, mens pulje 2 var omtrent midtveis. I pulje 1 hadde veiledningsteam bidratt til å styrke ledelseskompetansen i barnevernsledelsen, og til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenestene. Pulje 2 var godt i gang med gjennomføringen. Pulje 2 virket å ha et tydeligere fokus på samarbeid med andre tjenester utenfor barnevernet sammenliknet med pulje 1, noe som var naturlig grunnet ikrafttreddelsen av barnevernreformen i 2022 og fokuset på å gjøre kommunene klare for reformen. For pulje 2 var det generelt sett for tidlig å konkludere om effekter, men det var risiko for at fremdriften ville bli forsinket på grunn av koronapandemien.

Vi oppsummerte følgende anbefalinger for utvikling av tiltaket:

- Vi anbefalte at RKBU Midt-Norge skulle fortsette å ha et helhetlig ansvar for gjennomføringen av veiledningsteam, ettersom det siden sist statusmåling hadde skjedd en vellykket overføring av noen av de operative rollene i tiltaket i fra Bufdir til RKBU Midt-Norge.
- Vi videreførte anbefalingene om at statsforvalterne burde ha klare kriterier for hvilke kommuner som anbefales til tiltaket, og formidle begrunnelsen for prioritering av kommuner til tiltaket i forkant, i tillegg til anbefalingen om at statsforvalterne burde være tettere på med oppfølging og støtte til kommunene som mottar veiledning.
- Vi foreslo at det i svært særskilte tilfeller bør være mulig å avslutte eller utsette veiledningsprosessen dersom kommunen/tjenesten av ulike årsaker er lite egnet til å delta, og at en eventuell avslutning av tiltaket bør gjøres i samråd med veiledere, kommunen og tjenesten selv, RKBU Midt-Norge, Bufdir og statsforvalter.
- Vi anbefalte at RKBU Midt-Norge vektlegger en mer tydelig grunnstruktur i tiltaket på tvers av tjenestene.
- Vi foreslo at 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.

- Vårt inntrykk var at metaveiledning i grupper så ut til å fungere godt, og vi foreslo derfor at RKBU Midt-Norge vurderte om dette skal utnyttes i større grad for den fremtidige gjennomføringen.
- Vi anbefalte at veiledningsteam i hovedsak bør gjennomføres med fysiske møter, men at digitale møter kan brukes som et supplement etter nærmere avtale mellom for eksempel barnevernsledelsen og veiledere.

2.2 Implementering

I Tabell 2-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt under vurderingen av evalueringskriteriet implementering. Vi vurderer rekruttering av tjenester og kommuner til deltakelse i veiledningsteam, gjennomføringen av tiltaket, organisatoriske hindre og drivere for gjennomføringen av tiltaket, og kostnader. I dette kapitlet ser vi på hvordan veiledningsteam ble implementert i pulje 3. Vi supplerer med erfaringer fra puljene 1 og 2 når det gjelder gjennomføring og i drøftingen av organisatoriske drivere og hindre.

Tabell 2-1: Indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering og deltakelse	• Valg av aktører til drift av tiltaket • Antall deltakende kommuner • Prioritering og rekruttering av kommuner • Rekruttering og sammensetning av veilederteam
	Gjennomføring	• Informasjon om tiltaket • Involvering av ansatte i barnevernstjenestene • Involvering av kommuneledelsen • Innholdet i veiledningsprosessen • Utviklingsmål og endrings- og utviklingstiltak • Arbeidet mellom veiledningsmøtene • Fellessamlinger • Tiltakets varighet • Metaveiledning • Statsforvalterens rolle i gjennomføringen
	Ressursbruk	• Utgifter til sentral drift • Lønn og reiseutgifter til veiledere
	Organisatoriske drivere og hindre	• Statsforvalterens forslag til tjenester • Veiledernes rolle • Kommune- og barnevernsledelsens rolle • Tjenester og kommuner med ledelses-, samarbeids- og personalproblemer

2.2.1 Rekruttering og deltakelse

Valg av aktører til drift av tiltaket

Ansvars- og rollefordelingen i den sentrale driften av tiltaket har utviklet seg gjennom strategiperioden. I pulje 1 hadde Bufdir ansvar for informasjon og kommunikasjon ut til kommunene og for å rekruttere og inngå avtaler med veiledere, mens RKBU Midt-Norge hadde ansvar for å tilrettelegge opplegget for og organisere tiltaket. RKBU Midt-Norge engasjerte konsultentselskapet «Senter for ledelse» til å designe selve opplegget for veiledning og fungere som metaveiledere for veilederne. Det faglige opplegget i tiltaket ble i stor grad utarbeidet i samarbeid mellom Senter for ledelse, RKBU Midt og Bufdir. Denne rollefordelingen fremsto som vellykket. I første statusmåling, fra 2019, kommenterte vi også at Senter for ledelse syntes å ha riktig kompetanse for oppdraget, og at involveringen av kompetansesenteret ville være positivt for å videreutvikle deres kompetanse på området og ruste kompetansemiljøet som faglig bidragsyter til langsiktig kompetansebygging i kommunene.

I pulje 2 fikk RKBU-Midt, etter avtale med Bufdir, et større ansvar i tiltaket, både i forbindelse med rekruttering av veiledere, finansiering og gjennomføring av fellessamlinger. Dette var i tråd med våre anbefalinger fra første statusmåling. Hensikten var å samle ansvaret for sentrale beslutninger i driften til RKBU Midt og Senter for ledelse, samt å avlaste Bufdir for den praktiske oppfølging av veiledere. Etter det vi har forstått har denne endringen blitt fordyrende for RKBU Midt, grunnet deres interne retningslinjer for ansettelser. Dette innebar at RKBU Midt fikk kostnader til drift av tiltaket utover midlene de fikk fra Bufdir. Dette fremstår som en medvirkende årsak til at RKBU Midt ikke ønsket å forlenge avtalen med Bufdir for drift av tiltaket i pulje 3. I tillegg hadde RKBU Midt i hovedsak en administrativ rolle i driften av tiltaket, gitt at den faglige delen av driften i stor grad

ble håndtert av Senter for ledelse, noe som gjorde driften mindre relevant for RKBU Midt som et kompetanse-senter, og utenfor deres kjerneoppgaver. I ettertid oppgir ledelsen ved RKBU Midt, i intervju, at det ville vært en fordel om de i større grad hadde klart å involvere egne medarbeidere i den faglige delen av tiltaket, og dermed også utvikle egen kompetanse på området.

I pulje 3 har Bufdir gitt PwC, med de samme metaveilederne som tidligere var involvert fra «Senter for ledelse», i oppdrag å gjennomføre veiledningssamlinger. Bufdir har selv tatt tilbake ansvaret for rekruttering og finansiering av veiledere, gjennomføring av fellessamlinger og refusjon av kommunenes reiseutgifter til fellessamlinger. Metaveilederne oppgir i intervju at de økonomiske rammene for faglig oppfølging av veiledere er blitt redusert i pulje 3, sammenlignet med de tidligere puljene. Det innebærer at metaveiledningen er blitt redusert betraktelig, noe som kan synes å ha svekket kvaliteten i gjennomføringen. Se nærmere omtale av dette i kapittel 2.2.2.

Det er også en utfordring for veiledningsteam at kompetansen til å drifte den faglige delen av tiltaket i stor grad er sentrert til enkeltpersoner i PwC, og at denne kompetansen i liten grad er spredt til flere personer og andre aktører gjennom tiltakets drift. Det ville vært en fordel dersom RKBU Midt, som et kompetansesenter, hadde vært tettere koblet på den faglige delen av driften i de første to puljene, slik at de også hadde utviklet egen kompetanse på tiltaket. Det ville trolig vært en kompetanse som ville vært nyttig også for kompetansesentrenes bidrag inn i andre tiltak i kompetansestrategien. Dersom tiltaket videreføres kan det være hensiktsmessig å finne eller utvikle kompetansen i et kompetansemiljø eller i universitets-/ høyskolesektoren som kan tilfredsstille kravet om både høy (og oppdatert) kompetanse innen barnevernet og barnevernsledelse og lederkompetanse.

Antall deltakende kommuner

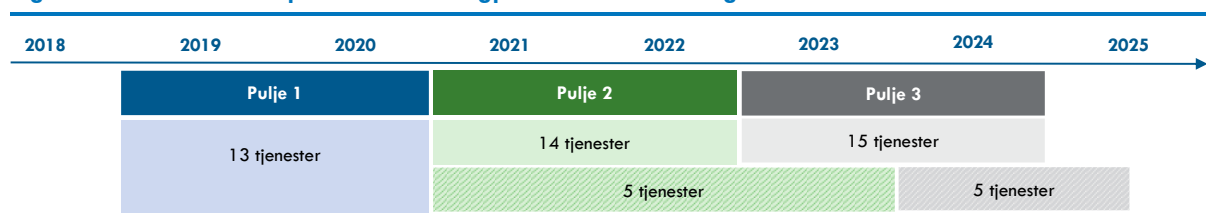
I løpet av strategiperioden har 51 barnevernstjenester deltatt i veiledningsteam, i tre puljer. Figur 2-1 gir en oversikt over antall kommuner og tidspunkt for gjennomføring for hver av de tre puljene. Første pulje av deltakere besto av 13 tjenester, herunder en interkommunal tjeneste, fordelt over fem fylker⁶. Disse tjenestene, som videre omtales som pulje 1, gjennomførte veiledningsperioden fra 2018 til 2020.

Andre pulje besto av 19 nye tjenester, hvorav nærmere halvparten interkommunale, fordelt over ni fylker⁷. Disse tjenestene, som vi omtaler som pulje 2, gjennomførte veiledningsperioden fra 2020 til 2022. På grunn av pandemien fikk flere av tjenestene i pulje 2 utvidet veiledningsperioden med noen veiledningsmøter.

Tredje pulje bestod av 15 tjenester som startet veiledningen høsten 2022 og ytterligere fem tjenester som startet veiledningen våren 2023. Disse omtales som pulje 3, avslutter veiledningsperioden sommeren/høsten 2024. En av disse tjenestene hadde tidligere deltatt i tiltaket i pulje 1.

Alle landets fylker har per nå hatt tjenester som har deltatt i veiledningsteam.

Figur 2-1: Oversikt over tjenester som har gjennomført veiledningsteam



Illustrasjon: Oslo Economics.

Prioritering og rekruttering av barnevernstjenester

Svarene fra barnevernsledere og administrative ledere i pulje 3 indikerer at deltakelsen i større grad enn i de tidligere puljene var et resultat av at kommunene og tjenestene etterspurte bistanden enn i de to første puljene. Ved rekrutteringen av første pulje var flere kommuner skeptiske til deltakelse. De kjente i liten grad til hva tiltaket gikk ut på, og flere var negative til at de hadde blitt plukket ut fordi de var særlig sårbare tjenester. Dette endret seg til pulje 2, da tiltaket var bedre kjent og erfaringene fra deltakertjenestene i hovedsak var gode fra pulje 1. Kommunene som ble invitert til pulje 2 var i hovedsak positive til deltakelse, og opplevde tilbud om veiledningsteam som en god mulighet til å forbedre tjenesten. I pulje 3 rapporterer respondenter fra fire

⁶ Finnmark (nå Troms og Finnmark), Nordland, Sogn og Fjordane (nå Vestlandet), Hedmark (nå Innlandet) og Akershus

⁷ Finnmark (nå Troms og Finnmark), Troms (nå Troms og Finnmark), Nordland, Trøndelag, Hordaland (nå Vestlandet), Møre og Romsdal, Oppland (nå Innlandet), Buskerud og Agder

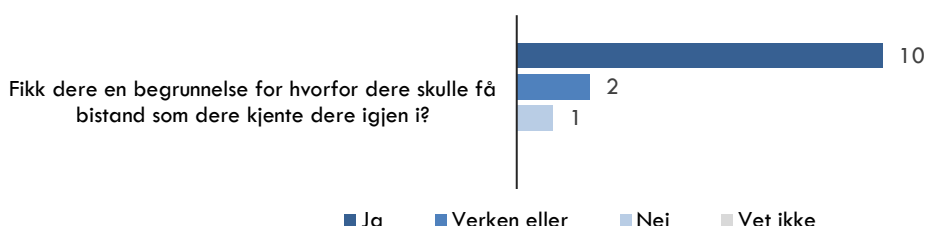
tjenester i svarene på kartleggingsskjema at de selv henvendte seg til statsforvalter og ba om bistand fra veiledningsteam. Vår vurdering basert på kartleggingen blant barnevernsledere og administrative kommuneledere i pulje 3 er at de fleste tjenestene og (verts)kommunene er motiverte for deltakelse i tiltaket.

Intervjuene med barnevernstjenestene og midtveisvurderingene fra pulje 3 tyder på at statsforvalterne i stor grad har vært i kontakt med kommunene før de sendte sin anbefaling til Bufdir om hvilke kommuner som bør prioriteres. Samtlige tjenester oppgir i kartleggingsskjemaet at de har vært i kontakt med statsforvalter i forkant av tiltaket. Flere kommunale respondenter kommenterer at statsforvalteren også deltok på oppstartmøtet med veilederteamet.

I forkant av veiledningsteam formidler statsforvalterne sin vurdering og begrunnelse for hvorfor hver enkelt tjeneste får tilbud om å være med i veiledningsteam. Denne begrunnelsen baserer seg på kjennskap til underliggende problemer, som blant annet kan være knyttet til rutiner, systemer og samarbeid innad i barnevernstjenesten, og mellom barnevernet og kommuneledelsen. Både tjenestene og veilederne får denne begrunnelsen tilsendt i forkant av veiledningen. I tidligere statusmålinger har veiledere påpekt at disse begrunnelsene fra statsforvalter i mange tilfeller har vært svake, noe som har gjort at veiledningen i starten har brukt mye tid på å nøste opp i de reelle årsakene til at kommunen ble valgt.

I vår kartlegging oppgir de fleste respondentene fra pulje 3, både blant barnevernsledere og administrative kommuneledere, at de kjenner seg igjen i begrunnelsen for hvorfor statsforvalteren anbefalte at de skulle få bistand (Figur 2-2). Et klart flertall av respondentene svarer «ja» på spørsmålet om de fikk en gjenkjennbar begrunnelse for hvorfor de fikk bistand. En av respondentene som svarer «verken eller» begrunner dette med at tjenesten selv søkte om veiledningsteam og at begrunnelsen fra statsforvalteren samsvarte med søknaden tjenesten sendte til statsforvalteren.

Figur 2-2: Barnevernsledere og kommuneledernes vurdering av om de fikk en gjenkjennbar begrunnelse for bistandsbehov



Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i pulje 3 (N=13), våren 2024.

Det fremgår av kartleggingen at begrunnelsene fra statsforvalterne i de fleste tilfellene handler om at tjenestene hadde utfordringer med å oppfylle lovkrav. Ellers trekker flere statsforvaltere, representanter for kommuneledelsen og barnevernsledere frem at skifte i ledelsen av barnevernstjenesten og en ustabil bemannings-situasjon lå til grunn for søknaden om veiledningsteam. Noen respondenter blant barnevernslederne og administrativ kommuneledelse trekker også frem at deres bistandsbehov begrunnes med sårbarhet på grunn av tjenestens størrelse.

I pulje 3 har ikke metaveilederne vært involvert i prioriteringen av tjenester, slik de har vært i tidligere puljer. I intervjuene med veilederne og metaveilederne fremgår det at det er noe variasjon i hvor stort behov kommunene som deltok i veiledningsteam reelt sett har hatt for bistand. Flere trekker frem at enkelte kommuner har hatt mindre behov for å få veiledningsteam og at det sikkert er andre tjenester med et større behov for veiledningsteam som ikke fikk tilbud om bistand.

Dette illustreres av en tjeneste, som selv ba om veiledning på grunnlag av at tjenesten helt konkret ønsket bistand til å lage en forebyggende plan⁸. Barnevernslederen i denne tjenesten utdyper i sitt kartleggingsskjema, at tjenesten i utgangspunktet trodde at veiledningsteamet hadde større mulighet til å tilpasse veiledningen både i omgang, hyppighet og tema. For å følge veiledningsteamets opplegg måtte tjenesten bruke mye tid på å jobbe

⁸ Forebyggende plan er et tiltak under barnevernreformen for å forebygge at barn og unge blir utsatt for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer

seg gjennom problemstillinger som barnevernsleder opplevde som unødvendige (tjenesten var «grønn» på trafikklysindikatorene), før de kunne begynne å jobbe med det som tjenesten faktisk ønsket bistand med.

Vår vurdering er at rekrutteringen og prioriteringen av tjenester har fungert godt gjennom i alle tre puljene. Det er i hovedsak særlig sårbare kommuner som har fått tilbud om og som har deltatt i veiledningsteam. Også i pulje 3 har prioriteringen og rekrutteringen av kommuner fungert godt, med unntak av det nevnte tilfellet over. Intervjuene med statsforvaltere, barnevernsledere og administrative ledere indikerer at det har vært en bedre prosess og kommunikasjon mellom statsforvaltere, barnevernstjenester og administrative ledere i kommunene med hensyn til prioritering og rekruttering av tjenester til veiledningsteam i pulje 3 sammenliknet med puljene 1 og 2.

Rekruttering av veiledere og sammensetning av veilederteam

I pulje 1 var elleve veiledere engasjert i veiledningsteam. Hver av disse hadde ansvar for veiledning overfor mellom en og fem tjenester. I og med at antall tjenester som fikk bistand økte, ble fem nye veiledere rekruttert til neste pulje. Hver av de 16 veilederne i pulje 2 fulgte opp mellom en og seks tjenester. Til pulje 3 kom to nye veiledere til for å erstatte veiledere fra pulje 2 som ikke fortsatte. I denne puljen har hver av de 16 veilederne mellom en og fem tjenester. Åtte veiledere var engasjert i alle tre puljene.

Vårt inntrykk er at kommunene i pulje 3 er godt fornøyd med veilederens kompetanse og praktiske erfaring. Veilederne får i overveiende grad et godt skussmål fra barnevernsledere og administrative ledere i vår kartlegging blant barnevernsledere og administrative kommuneledere. Respondentene oppfatter at veilederne har en god forståelse for utfordringene som tjenestene står overfor. Dette er i tråd med funn i tidligere statusmålinger.

Utvidelse og supplering av antall veiledere i puljene 2 og 3 førte til at veilederparene ble satt sammen på nytt. I den grad det har latt seg gjøre har veilederne blitt satt sammen i par der nye veiledere er sammen med veiledere som har vært med i tiltaket fra før, dette for å sikre kompetanseoverføring fra tidligere puljer. Det har vært et siktemål ved oppstart av tiltaket at en av veilederne i paret har god barnevernfaglig kompetanse fra en lederrolle i en barnevernstjeneste, mens den andre har ledelseskompentanse og erfaring innen kommuneledelse. Etter det vi har sett, har dette siktemålet blitt ivarettatt i alle tre puljer.

I intervjuer med barnevernsledere og administrative kommuneledere fremgår det at mange er godt fornøyd med sammensetningen av veilederparet. Flere opplever at veilederne har tatt på seg ulike roller: En som har vært mer utfordrende og stilt krav i veiledningsmøtene, mens den andre har hatt en mer prosessuell, «sammenbyggende» rolle. De fleste oppfatter denne rollefordelingen som utelukkende positiv. Noen få kommenterer likevel at de, både i veiledningsmøtene og i kontakten mellom møtene, har hatt størst utbytte fra én av veilederne.

Flere respondenter fremhever at det er viktig at minst en av veilederne har god og aktuell barnevernfaglig bakgrunn. Barnevernstjenestene har i de siste årene gått gjennom store endringer, og det har skjedd mye på barnevernsfeltet. For å kunne være relevant i forhold til tjenestenes utfordringer bør barnevernserfaringen i veiledningsteamet være så oppdatert som mulig. Kommentaren fra en av våre respondenter kan illustrere dette:

Det avgjørende har vært at veilederne vi har hatt har erfaring fra ledelse på barnevernsfeltet og arbeider selv med utviklingsprosjekter inn mot barnevernet. De er oppdaterte på lovendringer og utvikling på feltet. [...] De inntok to ulike roller hvor den ene utfordret og den andre hentet oss inn.

Kilde: Barnevernsleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

I pulje 2 deltok RKBU Midt-Norge og metaveilederne i utvelgelsen av veiledere, i henhold til vår anbefaling i første statusrapport. I pulje 3 tok Bufdir igjen over ansvaret for å rekruttere veiledere. I intervju med metaveilederne fremgår det at de kom med forslag til Bufdir om hvilke veiledere fra pulje 2 som burde være med inn i pulje 3, men at flere av disse forslagene ikke vant frem. De opplever at lang erfaring i veiledningsteam har blitt vektlagt i stor grad, men at dette kan ha gått på bekostning av endringskraft.

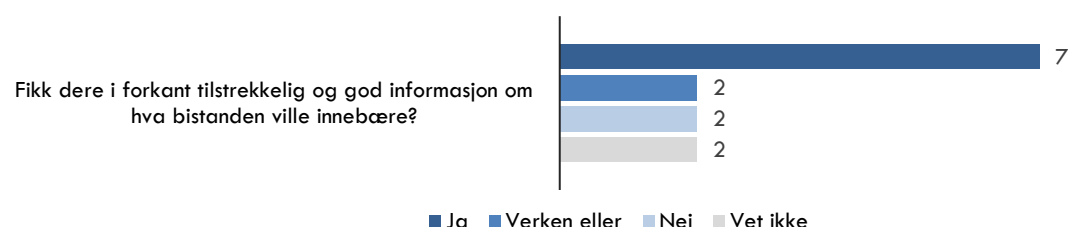
Vårt inntrykk er at kommunene som har fått bistand fra veiledningsteam stort sett er fornøyd med veilederne. Spesielt sammensetningen av veilederteamene ser ut til å ha truffet kommunenes behov godt.

2.2.2 Gjennomføring

Informasjon om tiltaket

I pulje 3 er kommunene stort sett fornøyde med informasjonen i forkant av veiledningsteam, og har primært fått informasjon om tiltaket fra statsforvalterne og Bufdirs hjemmesider. I overkant av halvparten av respondentene blant barnevernsledere og administrative kommuneledere rapporterer i sitt kartleggingsskjema at de fikk tilstrekkelig og god informasjon om hva bistanden innebar i forkant av veiledningsteam (Figur 2-3)

Figur 2-3: Barnevernslederne og kommuneledernes vurdering av om de fikk tilstrekkelig og god informasjon om hva bistanden ville innebære



Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i pulje 3 (N=13), 2024.

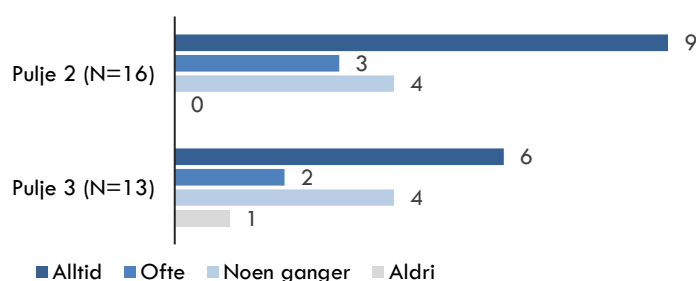
Flere respondenter opplever imidlertid at bistanden var mer omfattende enn de i utgangspunktet så for seg. En barnevernslleder oppgir, for eksempel, at de i kommunen ikke umiddelbart oppfattet hva tilbudet ville kreve av dem og omfanget av tiltaket, selv om tjenesten mottok generell informasjon fra statsforvalter. Flere kommenterer at utskiftninger i nøkkelstillinger (f.eks. barnevernslleder eller kommunalsjef) innebar at personer med lite informasjon kom inn i veiledningen.

Basert på kartleggingsskjema og intervjuene med barnevernsledere og administrative ledere vurderer vi at informasjonen i forkant av veiledningsteam har fungert relativt godt. Dette har bidratt til at de aller fleste tjenestene var forberedt da veiledningen startet. Flere respondenter trekker imidlertid frem at tiltaket oppleves som omfattende, og at dette kan komme overraskende på de involverte.

Involvering av ansatte i barnevernstjenestene

Både i pulje 2 og i pulje 3 er det noe varierende i hvor stor grad andre ansatte fra barnevernstjenesten, utover barnevernsledere, har deltatt i veiledningen. I begge puljene rapporterer et flertall av respondentene at flere medarbeidere fra barnevernstjenesten alltid deltar i tiltaket. Ofte er teamledere i barnevernstjenesten til en viss grad involvert i veiledningen. Om andre medarbeidere er involvert avhenger ofte av hvilke tema det jobbes med. For eksempel kommenterer en barnevernslleder i pulje 3 at alle ansatte i tjenesten deltar i veiledning om interne forhold, som for eksempel internkontroll, prosedyrer og rutiner. I veiledning om barnevernsledelse deltar ofte bare barnevernslleder eller barnevernslleder med teamledere i litt større tjenester.

Figur 2-4: Barnevernslederne og kommuneledernes vurdering av om flere fra barnevernstjenesten utover barnevernslleder deltok i veiledningen (f.eks. teamledere)



Kilde: Sluttvurdering fra tjenestene i pulje 2; Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i pulje 3 (N=13), 2024.

I en rekke intervjuer og besvarelser kommenterer både barnevernsledere og administrative ledere at en viss grad av involvering av andre medarbeidere i barnevernstjenesten er et suksesskriterium for gjennomføringen av

veiledningsteam. Flere informanter opplever at det er nødvendig å involvere andre medarbeidere for å få til endringer i rutiner, måter å jobbe på og kvalitet på saksbehandling. Dette trekkes frem både i tjenester der de ansatte har vært involvert i veiledningsteam og i tjenester der de ansatte ikke har vært involvert. En barnevernslleder i pulje 2 trekker frem at det har vært utslagsgivende for endringsarbeidet i tjenesten at de ansatte i tjenesten har blitt involvert i tiltaket, ettersom dette førte til felles innsats mot tjenestens målbilde.

Involvering av andre medarbeidere i veiledningsteam kan også redusere sårbarhet knyttet til utskifting av personell, og dermed sikre kontinuitet i endringsarbeidet som settes i gang under tiltaket. Et eksempel med en tjeneste fra pulje 2 illustrerer dette. I denne tjenesten deltok barnevernslleder og kommunalsjef i veiledningen, men begge sluttet underveis i veiledningen. Nåværende barnevernslleder var teamleder i tjenesten under veiledningsteam, men var ikke med i veiledningen og vet derfor ikke hva som skjedde under tiltaket. Vedkommende uttaler:

Sett i ettertid, burde nok teamlederne hatt en like stor rolle i veiledningsteamet som barnevernslleder, for å sikre kontinuitet og for å kunne involvere de ansatte i tjenesten. Den positive utviklingen i barnevernstjenesten har kanskje sammenheng med veiledningen som barnevernslleder har fått, men for oss medarbeider er det ikke lett å se denne sammenheng.

Kilde: Barnevernslleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Flere respondenter som tiltrådte i stillingen som barnevernslleder mot slutten av eller etter veiledningsperioden opplever at de i liten grad hadde vært involvert og fått mulighet til å følge opp prosessen som var i gang. Flere respondenter blant barnevernsledere og administrativ kommuneledelse har opplevd at utskifting av nøkkelpersoner i tjenesten og kommunen har ført til at veiledningsprosessen måtte startes på nytt. For eksempel opplevde en ny barnevernslleder at utfordringene og målbildet som tidligere barnevernslleder og kommunalsjef hadde definert sammen med veilederne var en «skivebom».

Manglende involvering av medarbeiderne i tjenesten gir også risiko for at det defineres utfordringer og et målbilde som tjenestens medarbeidere ikke kjenner seg igjen i. Med et slikt utgangspunkt kan det bli vanskelig å utvikle konkrete endringstiltak som medarbeiderne stiller seg bak og vil gjennomføre. Kommentaren fra en barnevernslleder kan illustrere dette:

Dei tilsette i barneverntenesta var ikkje involvert i veiledningsteamet. Dette var heller ikkje målsetninga, men skal ein jobbe med endring av rutiner, måtar å jobbe på, kvalitet i saksbehandlinga etc. bør ein involvere dei som faktisk skal utføre denne endring.

Kilde: Barnevernslleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema utsendt til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Vi understreker at dette ikke gjelder for mange av tjenestene som har fått bistand fra veiledningsteam. I de fleste tilfellene har medarbeidere i større eller mindre grad vært involvert. En barnevernslleder kommenterer:

Det ble jobbet svært godt med å involvere hele tjenesten etter hvert (etter ønske fra ledelsen i barnevernstjenesten). Det ble utslagsgivende for endringsarbeidet hos oss. Viktig å jobbe med ledergruppa, men hos oss var det viktig for hele tjenesten å bli godt kjent med veiledningsteam og hva det innebar for oss.

Kilde: Barnevernslleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema utsendt til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Vår forståelse er at tiltaket ikke setter begrensninger for hvem i tjenestene som kan involveres. Likevel har veiledningsteam i mange kommuner blitt oppfattet som noe som utelukkende adresserer barnevernslleder og administrativt overordnede ledere. Det fremgår i intervjuene at både enkelte statsforvaltere og veiledere har kommunisert dette til kommunene. En barnevernslleder beskriver at de nærmest måtte krangle seg til at hele lederteamet i tjenesten skulle få lov til å delta på veiledningsmøtene. Vår vurdering er at manglende bredde i

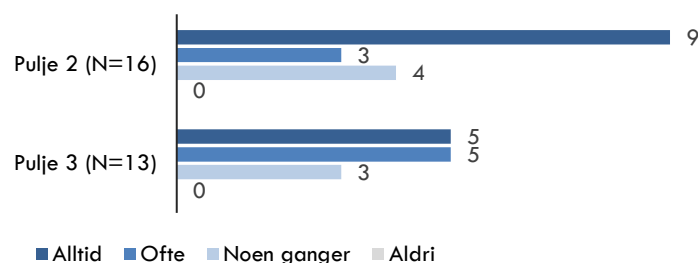
deltakelse i veiledningen fra tjenestenes side kan ha svekket måloppnåelse og effekter av tiltaket og at det er spesielt kritisk for tiltakets bærekraft. Ved utskifting av barnevernsleder eller andre nøkkelpersoner som deltok i veiledningsperioden, er det risiko for at forståelsen og håndteringen av tjenestens utfordringer, mål og endringstiltak som ble definert i veiledningsperioden svekkes eller faller bort.

Involvering av kommuneledelsen

Et klart flertall respondenter fra pulje 2 og 3 oppgir at administrativ kommuneledelse ofte eller alltid deltar på veiledningen. Det er imidlertid noe variasjon i grad av deltakelse fra kommuneledelsen i puljene 2 og 3. I pulje 3 har administrativ kommuneledelse deltatt i noe mindre grad enn i pulje 2. Dette kan ha sammenheng med at mange kommuner i pulje 2 jobbet med temaer knyttet til barnevernreformen som trådte i kraft i 2022.

En respondent blant barnevernslederne i pulje 3 rapporterer at kun barnevernsleder deltar i veiledningsmøtene fra barnevernstjenesten, men at representanter fra politisk og administrativ alltid deltar. Barnevernsleder utdyper med at virksomhetsleder, kommunalsjef, kommunedirektør og ordfører alle har vært med på veiledningsmøtene minst en gang. Denne tjenesten har hovedsakelig jobbet med samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen.

Figur 2-5: Barnevernsledernes og kommuneledernes vurdering av deltakelsen fra den administrative kommuneledelsen i veiledningen



Kilde: Sluttvurdering fra tjenestene i pulje 2; Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i pulje 3 (N=13), 2024.

Deltakelse blant administrativ kommuneledelse trekkes av flere respondenter frem som et suksesskriterium for at veiledningsteam skal fungere i henhold til målene med tiltaket. Noen respondenter opplever at det varierer hvem fra kommuneledelsen som deltar i de ulike møtene, og at det er utfordrende når ikke alle er like påkoblet veiledningen. Kommentaren fra en av våre respondenter illustrerer dette:

Veiledningsteam har rettet seg mot den overordnede ledelsen av barnevernstjenesten. Dette har vært svært viktig for oss da de ansatte i tjenesten har vært svært dyktige, men det har manglet overordnet forankring og styring av tjenesten fra administrativt og politisk nivå. I dag som vi har på plass rutiner og rapportering oppover og nedover i linjen til barnevernstjenesten samt et kommunalt eierskap til barnevernstjenesten, opplever barnevernet større tillit og et bedre handlingsrom for å kunne utføre barnevernfaglige oppgaver i kommune.

Kilde: Barnevernsleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Politisk ledelse i kommunene deltar i mindre grad på veiledningsmøtene. En barnevernsleder kommenterer:

Tror det var svært klokt at varaordfører deltok. Det er fortsatt en skepsis blant folkevalgte om barnevernstjenesten. Tror det er avgjørende at kunnskapsnivået blant folkevalgte økes.

Kilde: Barnevernsleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Flere av de interkommunale tjenestene kommenterer i intervju at veiledningsteam, og forventningene som stilles til kommunene i forbindelse med barnevernreformen, har bidratt til at ledelsen i deltakerkommunene i større grad engasjerer seg. Utover ledelsen i vertskommunen deltar også ledelsen i de andre kommunene i veiledningen i disse tjenestene.

Vi vurderer at deltakelse fra kommuneledelsen er av stor betydning for tiltakets evne til å oppnå ønskede effekter i tjenestene. Kommunene som deltar i veiledningsteam er plukket ut på bakgrunn av særlig sårbare barnevernstjenester, og det er nødvendig at kommuneledelsen er informert om og bidrar inn i arbeidet med å utvikle disse tjenestene. Det fremstår også som viktig at det er en kontinuitet i deltakelsen, også fra kommuneledelsen, for å sikre reell involvering gjennom tiltaket.

Innholdet i veiledningsprosessen

Trinnene i veiledningen går ut på at kommunen selv, med hjelp av veilederne, definerer utfordringer for tjenesten, og deretter målbylde, konkrete utviklingsmål og endringstiltak basert på dette. Vårt inntrykk er at dette opplegget, samt metodene som brukes i prosessen, har fungert bra for de fleste kommunene.

Flere respondenter blant barnevernsledere og administrative kommuneledere trekker frem at det innledningsvis i veiledningsteam ble lagt mye arbeid inn i å definere et målbylde. I pulje 3 kommenterer flere respondenter at de i starten av veiledningsteam brukte lang tid på å bli omforent om utfordringer og et målbylde. Både i pulje 2 og i pulje 3 er enkelte som kommenterer at skifte av barnevernsleder har ført til at utfordringene og målbyldet som opprinnelig ble formulert måtte justeres, for å sikre at den nye barnevernslederen opplevde det som relevant. Mange har også justert målbyldet underveis i veiledningsprosessen, etter hvert som nye utfordringer er blitt definert.

Respondentene fra pulje 1, 2 og 3 trekker frem flere metoder som de har benyttet seg av under veiledningsteam. Disse inkluderer GROW-modellen⁹, SWOT-analyser¹⁰ og Foretaksmodellen¹¹. Særlig GROW-modellen trekkes frem som et nyttig verktøy, som mange av tjenestene har hatt nytte av å implementere. Fra og med pulje 2 ble metodene som veilederne bruker utvidet med introduksjon av Strategihuset¹². Flere av våre respondenter fremhever Strategihuset som et nyttig verktøy, spesielt i forbindelse med arbeidet med barnevernreformen og samarbeidet mellom barnevernstjenesten og kommunen.

10 av 13 respondenter i pulje 3 svarer ubetinget ja på spørsmålet om veiledningsprosessen har klart å ta fatt i de viktigste utfordringene for tjenesten. De resterende oppgir noe ulike årsaker til at tiltaket ikke har klart å adressere de viktigste utfordringene. En barnevernsleder kommenterer at det fortsatt er en utfordring å få kommuneledelsen tilstrekkelig påkoblet barnevernstjenesten. En annen barnevernsleder viser til at bistand fra veiledningsteamet ikke klarer å håndtere den viktigste utfordringen, nemlig sårbarhet i bemanningen i en liten tjeneste.

Det er naturlig at veiledere som møter ulike forutsetninger og konstellasjoner i tjenestene må opptre ulikt. Tilbakemeldinger fra puljene 1 og 2 tyder på at veilederne i hovedsak klarte å tilpasse seg lokale forutsetninger på en klok måte. Selv om «coaching» er selve grunntanken bak opplegget for veiledningsteam, kan det være lite hensiktsmessig å be en tjeneste som er «bakpå» å selv finne ut hva/hvordan problemene skal løses. Vi har fått hørt fra flere tjenester at veilederne i varierende grad har hjulpet barnevernslederne med å formidle helt konkrete verktøy (prosedyrer, møterutiner) som de selv hadde erfaring med. Dette understreker, etter vår vurdering, betydningen av å ha et utvalg veiledere som er bevisst på sin rolle: Veilederne skal i utgangspunktet stille spørsmål til og utfordre tjenestene til å finne løsningen på sine utfordringer, men i noen tilfeller kan det være

⁹ GROW-modellen er et rammeverk som består av fire steg for å definere og å oppnå egendefinerte mål. Disse er (1) å definere mål, (2) å vurdere status for å nå definerte mål, (3) å diskutere muligheter for å nå definerte mål og (4) å diskutere hvordan skape forpliktelse til å nå mål.

¹⁰ SWOT-analyser står for styrker, svakheter, muligheter og trusler, og brukes for å kartlegge organisasjonens styrker og svakheter, samt å identifisere eventuelle problemer og muligheter som kan påvirke utvikling.

¹¹ Foretaksmodellen er et analyseverktøy som går ut på beskriver interessenter, prosesser, ledelse og atferd i en organisasjon – og forholdet mellom disse subsystemene – som skal gi lederen et verktøy for å manøvrere mellom de ulike kravene som stilles til lederen.

¹² Strategihuset er en metode som skal hjelpe barnevernsledelsen med å systematisere arbeidet med strategi. Metoden går ut på å definere strategiske fokusområder som sikrer måloppnåelse i forhold til egendefinerte mål. Verktøyet bidrar til å sikre felles mål, strategier og tiltak for flere instanser som er involvert i arbeidet mot barn/ungdom og barnefamilier. Verktøyet benyttes for å sikre et felles ståsted, mål og tiltak for flere instanser som er involvert i arbeidet med barn og familier i en kommune.

hensiktsmessig at veilederne også bidrar mer konkret med anbefalinger og råd om hvordan utfordringene kan takles. Kommentaren fra en av våre respondenter illustrerer dette:

Veilederne var godt forberedt til møtene. De hadde lest seg opp om tjenesten, og de spurte oss mye om deres oppfatning var i samsvar med vår opplevelse. De var veldig lydhøre og imøtekommande med å forstå våre utfordringer og opplevelser. De hjalp oss med å forstå bruk av maler for å kunne drive tjenesten best mulig. De hadde fokus på det vi hadde behov for å få veiledning om.

Kilde: Barnevernsleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernslidere og administrative ledere, 2023.

Våre respondenter blant barnevernslidere og administrative kommuneledere fremhever at veiledernes kompetanse og tilnærming, og deres forståelse av utfordringene i den enkelte tjenesten, har vært en viktig driver og et suksesskriterium for tiltaket.

Flere barnevernslidere trekker også frem at det er en stor trygghet i å ha muligheten til å kunne kontakte veileder når de ønsker bistand. Flere veiledere har stilt seg tilgjengelig for tjenestene og kommunene både i veiledningsperioden og i tiden etter. En av respondentene opplever at denne tryggheten styrker barnevernslider i sin lederrolle.

På den annen side er det også enkelte respondenter blant kommunene som har opplevd at det har vært utfordrende å forstå deler av innholdet i veiledningen. For eksempel forteller en barnevernslider i pulje 2 at tjenesten, særlig i starten, slet med kommunikasjonen med veilederne. Vedkommende opplever at barnevernstjenesten allerede var i en utviklingsprosess da veiledningsteam startet, men at veilederne stanset denne og dro dem med inn i en annen prosess.

Vår vurdering er at det faglige opplegget og innholdet i veiledningsprosessen samlet sett er svært godt egnet til å hjelpe kommunene med utfordringene de står i. Veiledernes kompetanse og erfaring er avgjørende for at de skal kunne tilpasse sin rolle til kommunenes behov, på en god måte. Det faglige opplegget og metodikken som er utarbeidet for tiltaket ser ut til å ha fungert godt. Tiltaket synes også i stor grad å ha lyktes med å rekruttere, lære opp og følge opp veiledere slik at de har fått tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre veiledningen på en god måte.

Utviklingsmål og endringstiltak

I våre tidligere statusrapporter har vi gruppert utviklingsmålene og endringstiltakene som tjenestene i puljene 1 og 2 arbeidet med i følgende grupper:

1. Sikre ivaretagelse av lovpålagte oppgaver og arbeide i tråd med faste prosedyrer
2. Bedre organisering, ledelse og organisasjonskultur, med fokus på hhv.:
 - Intern organisering og ledelse i barnevernet
 - Samhandling og samarbeid med administrativ og folkevalgt ledelse i kommunene
3. Faglig utvikling, kvalitet i tiltak og tjenester, med fokus på hhv.:
 - Faglig utvikling, kompetanseutvikling og utvikling av tiltak i barnevernstjenesten
 - Tverrfaglig/tverretattlig samarbeid med fokus på barnevernsreformen

I pulje 1 så vi et tydelig mønster der tjenestene startet med å håndtere utfordringer knyttet til lovbrudd, intern organisering og samarbeid mellom barnevernet og kommuneledelsen, før de i år 2 med veiledningsteam i større grad fokuserte på barnevernets plass i kommuneorganisasjonen og, i tråd med oppvekstreformens krav, på samarbeid og rolleavklaring med andre enheter som arbeider mot utsatte barn og familier. Som en av barnevernsliderne i pulje 1 formulerte det:

Vi må først få orden i eget hus, før vi på troverdig vis kan gå i dialog med våre samarbeidspartnere.

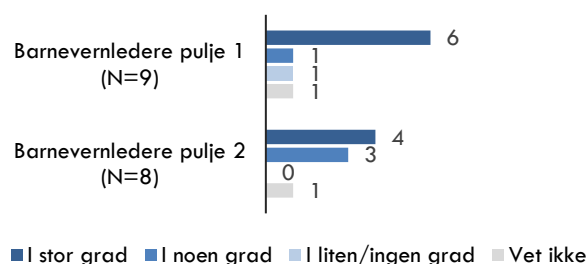
Kilde: Barnevernslider i pulje 1.

Ved andre statusmåling var pulje 2 omtrent halvveis i veiledningsprosessen. Vår kartlegging fant at flest tjenester fokuserte på mål knyttet til å sikre oppfyllelse av lovpålagte krav, men i mange tjenester var det også knyttet mål til intern organisering og ledelse, og samarbeid med kommuneledelsen. Tjenestene i pulje 2 stod midt i iverksettelsen av ny barnevernlov og barnevernreform. I en stor andel av tjenestene var derfor de valgte målene knyttet til implementering av reformen gjennom styrket samarbeid og avklaring av ansvarsforhold mot andre kommunale instanser. Flere tjenester jobbet med å sette terskler for hvilke saker barnevernet skal involvere seg i, ettersom mange opplevde at barnevernstjenesten i mange tilfeller involverte seg i saker utenfor kjerneoppgavene og at tiltak fra barnevernstjenesten ikke nødvendigvis ble avsluttet når målene for tiltakene var oppnådd. I flere av disse tjenestene har arbeidet med veiledningsteam ført til at enkelte oppgaver ble tatt ut av barnevernstjenesten og overført til andre instanser som arbeider med barn og barnefamilier.

Også i pulje 3 er de fleste opptatt av å jobbe med tydelige strukturer og ansvarsfordeling internt i barnevernstjenesten, internkontroll og rutiner. Vi ser likevel at kommunene i pulje 3, i større grad enn i de tidligere puljene, jobber med bredere utfordringer helt fra starten. Flere nevner at Strategihuset gir en mulighet til å se og tydeliggjøre (det vil til dels også si å avgrense) barnevernets rolle og samarbeid med andre kommunale tjenester.

I kartleggingskjema til barnevernsledere og kommuneledere i pulje 1 og 2 har vi også spurt om tjenestene i arbeidet med veiledningsteamet klarte å ta tak i og jobbe målrettet med de viktigste utfordringene (se Figur 2-6). De fleste svarer at tjenesten i forbindelse med veiledningen klarte å ta tak i og jobbe med det som de anser som tjenestens viktigste utfordringer. Arbeid med interne rutiner og prosesser, internkontroll, redusere fristbrudd, arbeidsmiljø og satsning på å få til en stabil medarbeidergruppe er blant temaene som ble nevnt. Også i pulje 3 svarer de aller fleste respondentene at de i veiledningsprosessen har tatt fatt i de viktigste utfordringene i barnevernstjenesten. Mange uttaler at de er kommet godt i gang med å bedre samarbeid med og forankring i kommuneledelsen og formalisering av rutiner og internkontroll. Noen kommenterer at de ser en forbedring i kvalitetsindikatorene.

Figur 2-6: Barnevernsledernes vurdering av i hvilken grad de har klart å ta tak i de viktigste utfordringene



Kilde: Kartleggingskjema sendt ut til barnevernsledere og kommuneledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i puljene 1 og 2, 2023.

Vår vurdering basert på kartleggingskjemaet og intervjuene er at kommunene som deltar i veiledningsteam i stor grad har jobbet med utfordringer og tiltak som er relevante for tjenestenes behov, og som gir godt grunnlag for å kunne oppnå ønskede effekter gjennom tiltaket.

Arbeidet mellom veiledningsmøter

Basert på vår gjennomgang av sluttvurderinger er vårt inntrykk at tjenestene i pulje 2 hadde varierende grad av kontakt med veilederne mellom veiledningsmøtene. For noen var kontakten begrenset til en kontakt i forkant av hvert veiledningsmøte, mens andre hadde kontakt flere ganger i måneden for å luften problemstillinger og få innspill til endringsarbeidet mellom veiledningsmøtene.

Også i pulje 3 hadde alle tjenestene som vi har tilgang til midtveisevalueringer fra, jevnlig kontakt med veilederne mellom veiledningsmøtene. Mellom samlingene er det først og fremst barnevernsleder som arbeider med utviklingsarbeidet. Men også administrative ledere i kommunene og medarbeidere i tjenesten er i de fleste kommunene i pulje 3 i stor grad engasjert i utviklingsarbeidet. Politisk ledelse er i de fleste kommunene i noen grad engasjert.

For at kommunene skal oppnå effekter av tiltaket er det avgjørende at de setter av tilstrekkelig med tid og ressurser til å jobbe med utviklingsarbeidet også mellom veiledningsmøtene. Det er vår vurdering at kommunene som har deltatt i hovedsak har prioritert dette arbeidet i tilstrekkelig grad.

Fellessamlinger

Underveis i veiledningsperioden inviterer Bufdir kommuneledelsen, barnevernsleder og veilederne i kommunene som deltar til totalt tre fellessamlinger, der kommunene får informasjon om modeller og metoder som benyttes i veiledningsprosessen. Disse er:

- Oppstartssamling
- Midtveissamling
- Avsluttende samling

Det har variert hvilken aktør som har hatt ansvar for å arrangere fellessamlinger. I pulje 1 hadde Bufdir ansvaret for å arrangere samlingene, mens RKBU Midt/Senter for ledelse bisto med det faglige innholdet. I pulje 2 fikk RKBU Midt-Norge ansvar både for teknisk gjennomføring og faglig innhold. I pulje 3 har Bufdir igjen ansvar for samlingene og står også for de faglige innleggene.

Flere av respondentene i pulje 3 kommenterer at erfaringsutveksling med andre tjenester og kommuner er et særlig positivt element i samlingene. Respondentene trekker frem verdien av å kunne bruke andres erfaringer inn i sin egen situasjon, og at det er positivt å oppleve at man ikke er alene om å møte utfordringer. En barnevernsleder uttrykker at utfordringene som drøftes i veiledningsprosessen kan føles overveldende. Da var det godt «å treffe andre som sliter minst like mye som vi gjør – da var det ikke bare oss som var mislykkede».

Det er noe mer variasjon i hvordan respondentene opplever at faglige innspill og temaer har fungert. Noen respondenter rapporterer at de faglige temaene og innslagene har vært gode. Særlig opplegg rettet mot barnevernsledelse trekkes frem som positivt. Andre respondenter gir uttrykk for at noen av de faglige innleggene opplevdes som overlappende med opplæring i metoder som de allerede hadde fått i sine møter med veilederne.

Samlet sett synes fellessamlingene å ha fungert relativt godt. Det er nyttig for kommunene å møte andre kommuner med liknende utfordringer, og å dele sine erfaringer og å lære av andres. Det kan imidlertid synes som at det faglige innholdet på samlingene ikke nødvendigvis gjenspeiler kommunenes behov. Samtidig er det vanskelig å rigge et faglig opplegg som skal treffe behov hos deltakere fra ulike tjenester, hvor det varierer om de har vært med på veiledningsmøter fra før av. Noe av hensikten med det faglige opplegget på fellessamlingene er også å gjenta grunnleggende metoder og skape en felles tilhørighet til tiltaket innad i kommunen og på tvers av kommuner. Til dette formålet fremstår fellessamlingene å ha fungert godt.

Veiledersamlinger og metaveiledning

I de to første puljene var metaveiledningen og opplæring av veilederne betydelig mer intensiv enn i pulje 3. I første pulje ble det gjennomført åtte felles samlinger for veilederne, i regi av RKBU Midt/Senter for ledelse. To av disse samlingene ble gjennomført før veiledningsprosessen med kommunene startet opp, og de resterende ble gjennomført underveis i veiledningsprosessen. I disse samlingene ble veilederne opplært i felles metodikk for tiltaket, og samlingene ble brukt til å drøfte utfordringer veilederne sto i underveis i gjennomføringen. Flertallet av veilederne opplevde disse samlingene som svært nyttige. I tillegg til disse felles samlingene fikk alle veilederparene tilbud om metaveiledning, fra ressurser med særlig kompetanse på veiledning og ledelse. Dette innebar at veilederparet fikk en definert metaveileder, som de kunne kontakte og drøfte utfordringer med, etter eget behov. Det varierte i hvilken grad veilederne benyttet seg av metaveiledningen. Enkelte opplevde at fellessamlingene og drøftingen innad i veilederparet var tilstrekkelig, mens andre opplevde det som nyttig å kunne trekke på en ekstern ressurs i krevende situasjoner. Verdien av metaveiledningen så også ut til å avhenge av den enkelte metaveileders kompetanse.

I pulje 3 er ressursene både til felles veiledningssamlinger og metaveiledning redusert. Det legges mer vekt på kollegaveiledning. Veilederne er satt sammen i grupper og kollegaveiledningen gjennomføres innad i disse gruppene. Siden veilederne befinner seg spredt rundt om i landet, foregår ofte kollegaveiledningen over Teams. Noen veiledere oppgir i intervju at de kunne fått mer ut av denne om den ble gjennomført som fysiske samlinger. Hoveddelen av opplæringen av nye veiledere i pulje 3 har vært ved at de settes sammen med veiledere som har vært med i puljen før. Vi har forstått at denne endringen knytter seg til at Bufdirs økonomiske rammer for tiltaket krevde en reduksjon av ressursene som kunne brukes til metaveiledning.

Flere veiledere kommenterer at færre felles samlinger og mindre metaveiledning fører til at tiltaket blir mer fragmentert og at gjennomføringen av veiledningen blir mer variert. Det gjelder både innholdet i de ulike trinnene i veiledningsprosessen og metodebruk. På den ene siden kan det gjøre tiltaket mer fleksibelt, ved at veilederne kan tilpasse opplegg og innhold i prosessen til situasjonen og utfordringene i den enkelte tjenesten. På den annen side fører det til at det kan utvikle seg ulike veiledningsprofiler og -praksiser som gjør at den felles overbygningen som tiltaket har i dag svekkes.

Vårt inntrykk basert på intervjuer med veilederne er at kollegaveiledningen skjer på veiledernes eget initiativ. Omfanget av kollegaveiledning og hva veilederne får ut av kollegaveiledningen varierer derfor. Flere peker på at kollegaveiledningen kan avhenge av at minst én i gruppen sørger for å sette opp møter og passer på at gruppen gjør det den skal i møtene. Ordningen med kollegaveiledning fremstår derfor til dels som person-avhengig. Basert på intervjuene med veilederne har vi også inntrykk av at kvaliteten på kollegaveiledningen er noe dårligere enn metaveiledningen. Flere veiledere forteller i intervju at kollegaveiledning kan være «for snill», i den forstand at veilederne ofte kan kvie seg for å utfordre hverandre på samme måte som en ekstern metaveileder vil gjøre. Flere informanter opplever at kollegaveiledningen ofte dreier seg om erfaringsutveksling mellom veilederne, heller enn faktisk veiledning.

Selv om tiltaket ikke lenger har samme struktur, benytter flere av veilederne seg fortsatt av kompetansen og erfaringen til metaveilederne. En veileder forteller i intervju at enkelte fortsatt har kontakt med en av metaveilederne, og at de tar kontakt med vedkommende dersom de står fast eller har behov for å drøfte noe relatert til veiledningen. Veilederen fremhever at metaveilederen har vært tilgjengelig når veilederne har tatt kontakt, og at dette har vært nyttig.

Vi vurderer at det er viktig å opprettholde en felles metodisk tilnærming for veiledningsteam. Nedskaleringen av fellessamlinger for veiledere og metaveiledning kan ha bidratt til å redusere kvaliteten i tiltaket. Begrenset opplæring av nye veiledere og lite felles diskusjoner om fremgangsmåte og metode, begrenser muligheten til å løfte kvaliteten i tiltaket, og det er større risiko for varierende metodikk. Både veiledere og metaveiledere har oppgitt i intervjuer at veiledningspraksisen har blitt mer variert, i retning av mer «privatpraktiserende veiledning». Samtidig har vi ikke fått tilbakemeldinger fra deltakerkommunene i pulje 3 som tyder på redusert kvalitet i veiledningen. Vi mener likevel at det ligger en betydelig risiko i å nedskalere aktivitetene som bygger opp under en felles tilnærming til kvalitet og metodebruk hos veiledere. Veiledernes faglige tilnærming utgjør den viktigste komponenten i tiltaket, og er avgjørende for at kommunen skal kunne oppnå ønskede effekter. Det er i utgangspunktet relativt sårbart å basere tiltaket på to enkeltpersoners kompetanse, og vi vurderer derfor at det er avgjørende at veilederne også får støtte i gjennomføringen fra sentralt hold. Dette særlig gitt at kommunene som deltar i tiltaket er særlig sårbare, og veilederne i enkelte tilfeller står i svært krevende situasjoner hvor de skal håndtere personkonflikter og omfattende utfordringer i tjenestene. Dersom det ikke sikres et felles opplegg, felles metoder og en ekstern oppfølging av veilederne er det fare for at veiledningen sklir ut, og at praksis blir mer tilfeldig og med varierende metodiske tilnærminger.

Tiltakets varighet

Veiledningsteam har i utgangspunktet en varighet på to år. I pulje 2 fikk fem av tjenestene forlenget veiledningsperioden med opptil ett år ekstra, i hovedsak fordi oppstarten under koronapandemien førte til forsinkelser i gjennomføringen.

I pulje 3 har 12 av de 15 tjenestene som startet veiledningsprosessen sommeren 2022 søkt om og fått utvidet veiledningen til høsten 2024. I de fleste tilfellene er utvidelsen begrunnet med prosesser som har forsinket fremdriften i veiledningsprosessen, som utskifting blant sentrale deltakere i veiledningsprosessen og omorganiseringer i kommunen som berører barnevernstjenesten. I over halvparten av tjenestene som besvarte vår spørreundersøkelse (7 av 13), er barnevernsleder skiftet ut etter oppstart av veiledningen. Behovet for å konsolidere det som er oppnådd i veiledningen i en ny lederkonstellasjon fremheves i flere av søknadene. I andre tilfeller har vakanser og lederskifter ført til at en prosess er på gang, men fortsatt trenger bistand til implementering. Dette gjelder bl.a. implementering av Strategihuset (felles mål og strategier for flere kommunale instanser som arbeider mot barn og barnefamilier) eller utarbeidelse av forebyggende plan.

Flere av våre respondenter understreker at det er viktig at tiltaket har en avgrenset varighet, for å sikre kontinuitet og gjennomføringskraft i en avgrenset periode. Mange kommuner ønsker seg imidlertid mulighet for noe oppfølging fra veilederne også etter at tiltaket er avsluttet, f.eks. et halvt eller ett år, etter veiledningsperioden. Dette for å sikre at resultatene som ble oppnådd i veiledningsperioden opprettholdes, evaluere utviklingen etter veiledningsperioden og for å bidra til at trykket på utviklingsarbeid i barnevernstjenesten og

kommuneledelsen holdes oppe. Tiltaket har ikke lagt opp til denne typen oppfølging i etterkant, men flere barnevernsledere i puljene 1 og 2 oppgir at de fortsatt har noe kontakt med veilederne de hadde i tiltaket. Kontakten som er opprettet gjennom tiltaket fremstår som svært verdifull for deltakerkommunene i ettertid.

Det er bare én av tjenestene vi har hatt kontakt med som eksplisitt uttrykker at de ikke var interessert i noen oppfølging i etterkant av veiledningen. Etter det vi har forstått har oppstarten av veiledningen i denne tjenesten vært vanskelig, og prosessen ble opplevd som strevsom. Barnevernsleder opplevde at veilederne ikke forstod og anerkjente at barnevernet allerede var i en god utvikling. I ettertid erkjenner likevel barnevernsleder at prosessen har vært nyttig og at de har fått verktøy som de nå kan bruke i tjenestetøtteprogrammet.

Vår vurdering er at avgrensningen av varigheten på to år fungerer godt. Det er viktig at tiltaket er avgrenset i tid, slik at kommunen kan lage en konkret plan for gjennomføring og avsette tilstrekkelig ressurser i en avgrenset tidsperiode. I utgangspunktet synes to år å være tilstrekkelig for å sikre en god prosess og resultater. Vi mener likevel at det fremstår hensiktsmessig å åpne for forlengelse i enkelte tilfeller, dersom tjenesten er godt i gang med og motivert for utvikling, men der eksempelvis utskifting i nøkkelstillinger gjør det nødvendig med lenger tid. Dette bør likevel være unntakstilfeller, for å sikre at kommunene avsetter tilstrekkelige ressurser til gjennomføring i den opprinnelig avsatte toårsperioden. Flere kommuner etterspør en form for «ettervern», med mulighet for noe oppfølging fra veilederne i etterkant av tiltaket. Dette kan trolig være nyttig for kommunene, men vil ha en kostnad i form av administrasjon og lønnsutbetalinger til veilederne, som i så fall må hensyntas. Dagens løsning hvor kommunene i stedet kan ta mer uformell kontakt med veiledere i etterkant, gjennom kontakten de har etablert i tiltaket, kan fremstå mer hensiktsmessig.

Statsforvaltners rolle

I første statusmåling fant vi at statsforvalterne i liten grad var involvert i gjennomføringen av veiledningsteam. Vi anbefalte da at statsforvalterne burde være tettere på med oppfølging og støtte til kommunene som mottar veiledning, også underveis i veiledningsperioden, i og med at disse kommunene er valgt ut fordi de er særlig utsatt for svikt i tjenesten.

Kartleggingsskjemaet blant barnevernsledere og administrative ledere i pulje 2 og 3 viser at kommunene har hatt kontakt med statsforvalterne i forkant av påmelding til tiltaket, i tillegg til at de fikk en god og gjenkjennelig begrunnelse for hvorfor de fikk tilbud om bistand. Statsforvaltere har også i ulik grad deltatt på oppstartmøtene mellom kommunene og veiledere. I sluttvurderingene fra pulje 2 oppgir 9 av 16 respondenter at de har opplevd kontakten med og oppfølgingen fra sin statsforvalter i veiledningsperioden som tilstrekkelig. Seks respondenter opplever at oppfølgingen ikke var tilstrekkelig.

Intervjuer med representanter for statsforvaltere tyder på at embetene definerer sin rolle i oppfølging av tjenestene som får bistand fra veiledningsteam nokså ulikt. Noen har deltatt på møter med tjenestene, felles-samlinger og har aktivt tatt kontakt med kommunene for å følge med i veiledningsprosessen. Noen har også invitert veiledere inn på dialogmøter med tjenestene og kommunene i sine embeter. Andre virker å være usikre på hva slags oppfølging overfor tjenester som får bistand fra veiledningsteam som forventes av dem. Disse embetene forventer at kommunene selv tar kontakt når de har behov og mener at det kan bli utydelig når statsforvalteren med sin tilsyns- og kontrollfunksjon aktivt søker informasjon om veiledningen og utviklingsarbeidet i tjenestene. En statsforvalter viser til kapasitetsutfordringer som vanskeliggjør mer aktiv oppfølging av barnevernstjenestene.

Vår vurdering er at statsforvalter bør ta en aktiv rolle i oppfølgingen av kommuner som deltar i veiledningsteam. Statsforvalter bør holde seg informert om hvilke utfordringer som er avdekket gjennom arbeidet, hvilke mål kommunen setter seg og hvilke tiltak som iverksettes. Dette gir statsforvalteren bedre kjennskap til årsakene til sårbarheten i disse kommunene og bedre mulighet til å følge opp utviklingsarbeidet også i etterkant av tiltaket.

2.2.3 Ressursbruk

Bufdirs utgifter til tiltaket har økt i perioden, fra 6,5 millioner kroner i 2019 til 12,3 millioner kroner i 2023. Vi har ikke hatt tilgang på en fullstendig oversikt over fordeling av utgiftene i alle årene. I Tabell 2-2 gjengir vi tallene som vi har fått fra Bufdir:

Tabell 2-2: Bufdirs utgifter til veiledningsteam

År	Samlede utgifter (mill. kroner)	Herav:
2019	6,5	- 4,5 mill. kroner til Bufdir (inkl. lønn veiledere) - 2,0 mill. kroner til avtale med RKBU Midt-Norge
2020	8,5	- 6,65 mill. kroner til avtale med RKBU Midt-Norge - 1,85 mill. kroner til Bufdir (siste del av lønn til veiledere i pulje 1)
2021	10,5	- 10,5 mill. kroner til avtale med RKBU Midt-Norge
2022	10,0	- En del til avslutning av avtalen med RKBU Midt-Norge i første halvår - Resten til Bufdir som overtok ansvaret for gjennomføring av tiltaket
2023	12,3 ¹⁾	- 7,1 mill. kroner honorar til veiledere - 2,5 mill. kroner til reisekostnader - 0,5 mill. kroner til fagsamling for veiledere - 1,2 mill. kroner til stilling i Bufdir - 0,5 mill. kroner til kjøp av faglig støtte/metaveiledning fra PwC - 0,5 mill. kroner til fellessamling for kommunene/tjenestene

Kilde: Bufdir

Note: ¹⁾ Bufdir opplyser at det i tillegg til disse utgiftene i enkelte år er gitt midler til statsforvalterne for at de kunne støtte opp om tiltaket i forbindelse med rekruttering og oppfølging etter avsluttet veiledning. I 2023 ble det gitt 300.000 kroner til statsforvaltere til dette formålet.

Fra 2020 til midtveis i 2022 var utgiftene til tiltaket i hovedsak knyttet til Bufdirs avtale med RKBU Midt-Norge som hadde ansvar for å dekke utgiftene til veiledere, faglig bistand/metaveiledning og fellessamlinger. Etter avslutning av avtalen med RKBU Midt-Norge forvalter Bufdir alle midler til de ulike formålene direkte. Tallene for 2023 gir derfor en mer detaljert oversikt over fordeling av utgiftene mellom ulike formål.

Utviklingen som er illustrert i tabellen tydeliggjør likevel at utgiftene til honorering av veiledere har økt. 7,1 millioner kroner er brukt til dette i 2023. Dette er 1,4 millioner kroner mer enn det som RKBU Midt-Norge og Bufdir samlet brukte til alle formål i 2020. I tillegg til at utgiftene til veilederne har økt, inkluderer Bufdirs oversikt fra 2022 utgifter til en stilling i direktoratet som har ansvar for formålene som tidligere ble ivaretatt av RKBU Midt-Norge.¹³ Flere respondenter har kommentert at kjøp av faglig støtte fra PwC i 2023 og 2024 innebærer en betydelig reduksjon av metaveilederens rammer til metaveiledning. Dette kan svekke at tiltaket har en felles tilnærming eller «identitet», noe som er kommentert tidligere.

I midtveisevalueringen vår regnet vi med en ressursinnsats på om lag 500 000 kroner per tjeneste i 2019 (pulje 1). I 2021 var det bare virksomhet i pulje 2. For dette året tilsvarer utgiftene en innsats på 552 000 kroner per tjeneste. I 2023 innebærer utgiftene på 13,5 millioner kroner fordelt jevnt på de 20 tjenestene i pulje 3 en utgift på 615 000 kroner per tjeneste.

2.2.4 Organisatoriske drivere og hindre

I arbeidet med veiledningsteam er det ulike organisatoriske drivere og hindre som kan påvirke gjennomføringen av veiledningen. I informasjonsinnhenting til den tredje og siste statusmålingen har vi i hovedsak fått bekreftet funnene fra første og andre statusrapport om drivere og hindre for gjennomføring av veiledningsteam. Vi oppsummerer her de viktigste drivere og hindre for at veiledningsteam skal tilrettelegge for ønskede effekter i kommunene.

Veilederens rammer

Veilederne må ha tilstrekkelige rammer og kapasitet til å gjennomføre regelmessige veiledningsmøter med kommunene og også kunne støtte kommunens arbeid mellom veiledningsmøtene, ved behov. Veilederne må også få nødvendig opplæring i tiltakets metode og få støtte til å sparre med andre, kompetente veiledere dersom det oppstår utfordrende situasjoner i veiledningsprosessen.

¹³ Denne stillingen var i deler av 2022 vakant og førte sammen med lavere reise- og konferanseutgifter til et mindreforbruk på 0,5 millioner kroner.

Veiledernes kompetanse og evne til å skape dialog

Veiledernes kompetanse er avgjørende for hvordan tiltaket virker i kommunene. Det er viktig at veilederne har god forståelse for kommunenes og barnevernstjenestenes rammevilkår og utfordringene de møter. Det fremstår som et viktig suksesskriterium at minst en av veilederne i hvert par har bakgrunn fra barnevernsledelse, og gjerne relativt nylig erfaring fra dette, slik at de også har god forståelse for betydningen av nylige endringer i sektorens rammevilkår. Veiledernes veiledningskompetanse er også avgjørende. Tiltaket fordrer veiledere som evner å bygge et tillitsforhold og skape dialog.

En veiledning som støtter kommunen, uten å levere fasiten

Veilederne skal hjelpe kommunene til å sortere og navigere i eget utfordringsbilde, men skal ikke selv levere løsningene på kommunens utfordringer. Veiledere må stille spørsmål og utfordre tjenestene til å selv komme opp med mulige løsninger. Samtidig må veilederne også klare å se i hvilke situasjoner kommunene trenger mer konkrete råd for hvordan de kan møte sine utfordringer. Vårt inntrykk er at flere kommuner som har deltatt i veiledningsteam har hatt behov for en del konkrete råd og bistand til «å få hodet over vann», før de er klare til selv å ta en mer drivende rolle i utviklingsarbeidet. For at veiledningsteam skal ruste kommunene til å selv drive eget utviklingsarbeid også i etterkant av tiltaket, er det imidlertid avgjørende at kommunene gjennom tiltaket får erfaring i å drifte utviklingsarbeid og finne løsninger selv, basert på egne behov. Dette fordrer at veilederne både har inngående kjennskap til ledelse av barnevernstjenester og kommuneledelse, og relevante metoder for drift av tjenestene, og at de i tillegg har gode veilederegenskaper og forståelse for sin egen rolle.

Støtte og engasjement fra kommuneledelsen

Engasjement og forpliktelse fra kommuneledelsens side er en viktig driver og suksessfaktor for en vellykket veiledningsprosess. Mange tjenester og kommuner som har fått bistand fra veiledningsteam har også jobbet med å få på plass et bedre samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen som en del av arbeidet med veiledningsteam. For å oppnå effekter med dette er det avgjørende at kommuneledelsen er koblet på. Også i arbeid som i større grad omhandler interne utfordringer i barnevernstjenesten, er det imidlertid en viktig forutsetning at kommuneledelsen er involvert. Flere av disse utfordringene har skjæringspunkter på tvers av kommunens tjenester, og kommuneledelsen kan bidra til å identifisere relevante løsninger. Gitt at veiledningsteam er rettet mot særlig sårbare kommuner, er det også viktig at kommuneledelsen tar eierskap til utfordringsarbeidet i tjenestene.

Utskifting av personale i sentrale stillinger

Det er en kjent problematikk at det både i barnevernstjenestene og i den administrative ledelsen er forholdsvis høy turnover i landets kommuner. Høy turnover svekker trolig kommunenes mulighet til å følge opp og videreføre utviklingsarbeidet underveis og i etterkant av veiledningsperioden. Utskifting blant personell som er sentrale i arbeidet med veiledningsteam i kommunene kan føre til at endringsarbeidet som tjenesten har startet i tiltaket stopper opp. I samtlige puljer har tjenestene i større eller mindre grad hatt utskifting i en eller flere stillinger som var sentrale i veiledningsperioden (se Tabell 2-3).

Tabell 2-3: Barnevernsledernes og kommuneledernes vurdering av om det har vært utskifting i stillinger som var sentrale i perioden de arbeidet sammen med veiledningsteamet

	Pulje 1 (N=9)			Pulje 2 (N=14)			Pulje 3 (N=14)		
	Ja	Nei	Vet ikke	Ja	Nei	Vet ikke	Ja	Nei	Vet ikke
Barnevernsleder	3	6	0	7	7	0	8	5	0
Nøkkelpersonell i tjenesten	4	5	0	8	6	0	3	10	0
Kommunalsjef/ sektorleder	4	5	0	7	7	0	5	8	0
Kommunedirektør	6	3	0	4	9	1	2	11	0

Kilde: Kartleggingsskjema fra Oslo Economics til barnevernsledere og kommuneledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i puljene 1, 2 og 3, 2023.

Vårt inntrykk basert på kartleggingsskjema og intervjuer er at utskifting av barnevernsleder er av størst betydning for kontinuiteten i utviklingsarbeidet. Flere respondenter kommenterer i kartleggingsskjemaet at det er viktig at barnevernsleder holder tak i utviklingsarbeidet, særlig når det er utskifting i andre stillinger som er

sentrale i veiledningsteam, slik som sektorledere og kommunedirektører. Dette bekreftes av en kommunalsjef som kommenterer:

Det har påvirket oss at vi har hatt flere utskiftninger av kommunedirektør, men det har vært viktig at det ikke har vært skifte i barnevernstjenesten slik at noen «holder» i prosjektet og sikrer kontinuitet.

Kilde: Kommunalsjef fra pulje 2 i kartleggingsskjema utsendt til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Selv om personellendringer har hatt betydning for oppfølging av utviklingsarbeidet, kommenterer de fleste barnevernsledere og administrative ledere at dette ikke har hindret arbeidet i stor grad. Veiledningsteamet opplevdes som en god støtte for «å holde fokus» og flere administrative ledere berømmer barnevernsleder og tjenesten for at de har evnet å holde tak utviklingsprosessen som ble startet gjennom tiltaket, også etter at veiledningsteamet trakk seg ut.

Selv om fornyelse av personell kan være utfordrende for kontinuitet, kan det også i enkelte tilfeller representere et potensiale. To tjenester rapporterer at fornyelse i sentrale stillinger har gjort det mulig å rekruttere kompetente nøkkelpersoner som har styrket tjenestens mulighet for utvikling mot målene i veiledningsprosessen.

Flere respondenter i pulje 2 kommenterer at endringer (og dels omorganiseringer) i kommuneledelsen har gjort at forankring av veiledningsprosessen i kommunens ledelse i hvert fall midlertidig har blitt svekket og måtte gjenetableres. Også endringer i barnevernets ledergruppe kan ha medført at det tok lenger tid å opprettholde framdrift og fokus på veiledningsprosessen. To barnevernsledere kommenterer at endringene har ført til forsinkelser i prosessen. En beskriver at vedkommende ikke fikk god nok forståelse for veiledningsprosessen og metodene som ble brukt i veiledningen. Vi legger merke til at endringene har hatt størst betydning i tjenester der medarbeidere i tjenesten, utover barnevernsleder, i mindre grad har deltatt i veiledningsprosessen.

Det er vår vurdering at endringer i posisjoner som er sentrale i veiledningsprosessen gjør at resultatene av veiledningsprosessen er sårbare, med mindre målene for utviklingsarbeidet er forankret i tjenesten og tiltakene er institusjonalisert. Vi drøfter dette mer utførlig i kapittel 2.7 om tiltakets bærekraft.

Interne konflikter hindrer utviklingsarbeid

Veiledningsteamene har i samtlige tre puljer møtt noen tjenester med store samarbeidsproblemer eller personalkonflikter hos sentrale aktører i barnevernsledelsen og/eller kommuneledelsen. Dette er krevende situasjoner å stå i, både for de involverte ressursene i kommunen og for veilederne. I disse tilfellene har det vært spesielt utfordrende å få etablert en fungerende dialog, og ofte er det uenigheter mellom de sentrale aktørene om kommunens utfordringer og relevante tiltak. I mange av disse tilfellene kan det synes som at tiltaket i liten grad har hatt positive virkninger for kommunen. Erfaringen fra disse tilfellene er at veilederne i utgangspunktet signaliserte at de ikke ville gå inn i personalsaker, men at dette etter hvert tvang seg fram. Vi har sett eksempler på at veilederne gjennom å gå inn i disse utfordringene har bidratt til å rydde opp i konfliktbildet og ført til organisatoriske endringer som gjør tjenesten bedre rustet til å drive utviklingsarbeid på sikt. Flere av disse kommunene har ikke oppnådd tilsvarende effekter som andre kommuner, i form av bedre systemer og rutiner i driften av tjenesten, men tiltaket kan likevel ha bidratt til å rydde unna grunnleggende utfordringer i ledelsen, som kommunen ikke selv nødvendigvis hadde klart å håndtere alene.

I andre statusrapport argumenterte vi for at kommuner som står i omfattende personalkonflikter ikke nødvendigvis bør få tilbud om veiledningsteam, fordi det er utfordrende for kommunene å nyttiggjøre seg av veiledningen i slike tilfeller. I denne tredje statusmålingen og sluttevalueringen av tiltaket vil vi nansere dette. I tilfeller med store personalkonflikter kan ekstern bistand være særlig nyttig. Det kan ha betydning å få hjelp fra noen som i større grad kan se situasjonen utenfra, og som kan opptre som en nøytral støttespiller. I slike tilfeller er det særlig avgjørende at veilederne har denne kompetansen. Veilederne erfaring fra kommuneledelse og barnevernsledelse tilsier at de også har erfaring fra håndtering av personalsaker og konflikter, og at de med sin veilederkompetanse bør kunne fungere som gode støttespillere i et internt arbeid med konflikthåndtering. Vår vurdering er derfor at personalkonflikter ikke nødvendigvis bør utelukke kommuner fra deltakelse i veiledningsteam, men at rekruttering av kommuner gjøres basert på en helhetsvurdering av sårbarheten i barnevernstjenesten.

Digitale veiledningsmøter

Flere deltakere i pulje 2 kommenterer at gjennomføring av veiledningen under koronapandemien innebar at det ble gjennomført flere digitale veiledningsmøter og samlinger enn planlagt. Noen påpeker at dette førte til forsinkelser, spesielt i oppstarten, og at det har tatt lengre tid enn nødvendig å bli kjent med veilederne og å bli omforent om utfordringer og målbildet. Noen tjenester i puljen fikk av denne grunnen forlenget veiledningsperioden. Likevel er hovedinntrykket at veiledningsprosessene i all hovedsak er gjennomført som planlagt. I pulje 3 er det ingen tjenester som rapporterer om at de har gjennomført digitale møter.

Vår vurdering er at veiledningen i hovedsak får best effekt når den gjennomføres i fysiske møter. Gjennom veiledningsprosessen skal kommunen og veilederne sammen dykke ned i grunnleggende utfordringer for tjenesten. Ofte er dette krevende prosesser, i mange tilfeller kan det være uenigheter internt i kommunen om hvor skoen egentlig trykker. For at denne prosessen skal fungere godt er veilederne avhengig av å bli kjent med representantene fra kommunen og etablere et tillitsforhold. Fysiske møter fremstår nødvendig for å tilrettelegge for dette.

2.3 Effekter

I dette delkapitlet vurderer vi effekter av veiledningsteam for puljene 1 og 2 som har avsluttet veiledningsperioden, i hovedsak basert på data innsamlet i 2023 og 2024, rettet mot å forstå mer langsiktige effekter i de to første puljene. For pulje 3 er det for tidlig å konkludere, men vi peker på noen foreløpige indikasjoner på effekter. I

Tabell 2-4 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i vurderingen av evalueringskriteriet effekt, fordelt på brukereffekter og samfunnseffekter. Med brukereffekter mener vi effekter innad i barnevernstjenestene og i deres arbeid, mens samfunnseffekter innebærer effekter for kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 2-4: Indikatorer for evalueringskriteriet effekt

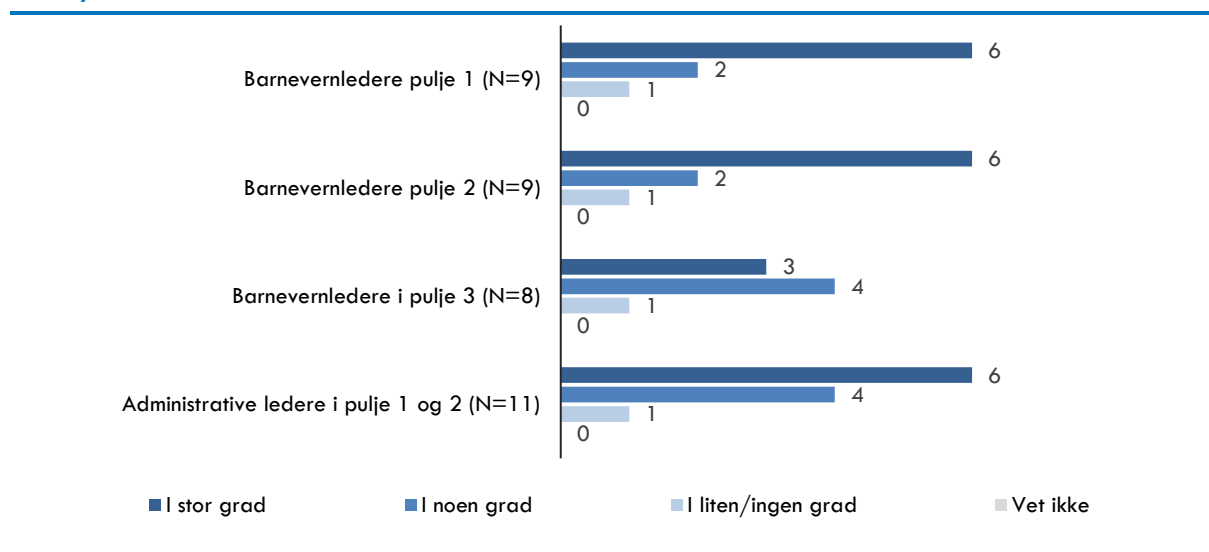
Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Effekter innad i barnevernstjenestene	• Styrking av lederkompetansen i barnevernstjenesten og kommuneledelsen • Samarbeid med og forankring av barnevernstjenesten i kommunens ledelse • Få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten • Antall besatte stillinger i barnevernstjenesten • Sykefravær • Statsforvalternes kjennskap til barnevernstjenestenes utfordringer
Samfunnseffekt	Effekter for kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	• Samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale instanser • Andel fristbrudd ved gjennomgåelse av meldinger • Andel fristbrudd i undersøkelsessaker • Andel tilsynskrav og kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt • Andel barn med hjelpetiltak som ikke har tiltaksplan • Andel barn med hjelpetiltak som ikke har fått tiltaksplan evaluert

2.3.1 Brukereffekter

Styrking av lederkompetansen

Våre informanter blant barnevernslederne og administrative kommuneledere opplever stort sett at veiledningsteam har bidratt til å styrke ledelsen i barnevernet (Figur 2-7). I pulje 1 og 2 oppgir to tredjedeler av respondentene blant barnevernsledere at veiledningsteam i stor grad har bidratt til å styrke ledelsen i barnevernet. Sammenliknet med respondentene fra pulje 1 og 2 opplever respondentene fra pulje 3 at tiltaket i mindre grad har bidratt til å styrke ledelsen; kun tre av åtte oppgir at veiledningsteam i stor grad har bidratt til dette. Dette kan skyldes at pulje 3 ikke er ferdig med veiledningsteam, og at respondentene opplever at det er for tidlig å si noe om effekten. Kommentarene i kartleggingsskjema kan indikere at dette er tilfelle hos flere.

Figur 2-7: Barnevernslederne og kommuneledelsens vurdering av i hvilken grad veiledningsteam har bidratt til å styrke ledelsen i barnevernet



Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere og kommuneledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i puljene 1 og 2, 2023; Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024.

Flere respondenter trekker frem at en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling internt i barnevernet, og spesielt mellom barnevernsleder og teamledere/avdelingsledere, bidrar til å frigjøre tid til ledelse for barnevernslederen. For eksempel utdyper en med følgende:

Hele lederteamet i barnevernstjenesten deltok i veiledningen. Dette styrket arbeidet i form av felles forståelse og eierskap til behov og endringsarbeid. (...) Vi som lederteam ble styrket i forhold til rolleavklaring og myndighetsfordeling. Dette gjorde at teamlederne ble tryggere ledere med bedre oversikt over eget ansvar og team.

Kilde: Barnevernsleder fra pulje 1 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Andre respondenter kommenterer at prosessen med veiledningsteamet har ført til at barnevernstjenesten nå har bedre struktur, både på organisering, møter, rapportering og planarbeid.

Særlig tjenester med nylig tiltrådte barnevernsledere fremhever at tiltaket har bidratt til å styrke ledelsen i barnevernet. I kartleggingsskjemaene rapporterer flere respondenter at det har hatt stor verdi for nye barnevernsledere å få støtte og veiledning fra veiledningsteamet. En barnevernsleder forteller, for eksempel, i intervju at hun kom inn som ny barnevernsleder i en tjeneste med store utfordringer, blant annet knyttet til barnevernets omdømme i kommunen. Barnevernslederen opplever å ha fått mye ut av å ha veilederne med på laget og å få støtte og motivasjon i endringsprosessene. I andre tjenester har strukturen til veiledningsteam også blitt benyttet for å lære opp nye barnevernsledere med mindre erfaring. For eksempel forteller en respondent blant kommuneledere i intervju at kommunens barnevernstjeneste fikk en ny barnevernsleder omtrent midtveis i veiledningsteam, og at veiledningsteam ble benyttet for å lære opp den nye barnevernsleder og å støtte opp om og trygge den nye barnevernslederen i jobben.

Også statsforvaltere kommenterer i intervju at utvikling av lederkompetansen til barnevernsledere trolig er den viktigste effekten av veiledningsteam. En representant fra statsforvalter stiller imidlertid spørsmål om denne effekten kunne vært oppnådd på en enklere måte enn ved omfattende og langvarig bistand fra et veiledningsteam.

Det er mindre grunnlag for å forvente at veiledningsteam hever ledelseskompetansen i kommuneledelsen, fordi det er barnevernsleder og eventuelt andre i barnevernsledelsen som bruker mest tid på tiltaket og som veiledningen er rettet mot. I enkelte tilfeller har imidlertid kommuneledelsen vært særlig involvert i tiltaket. Et eksempel på dette er en tjeneste i pulje 3 som var i en periode med særlig stor utskifting av barnevernsledere under perioden med veiledningsteam. I intervju forteller en representant for administrativ kommuneledelse at

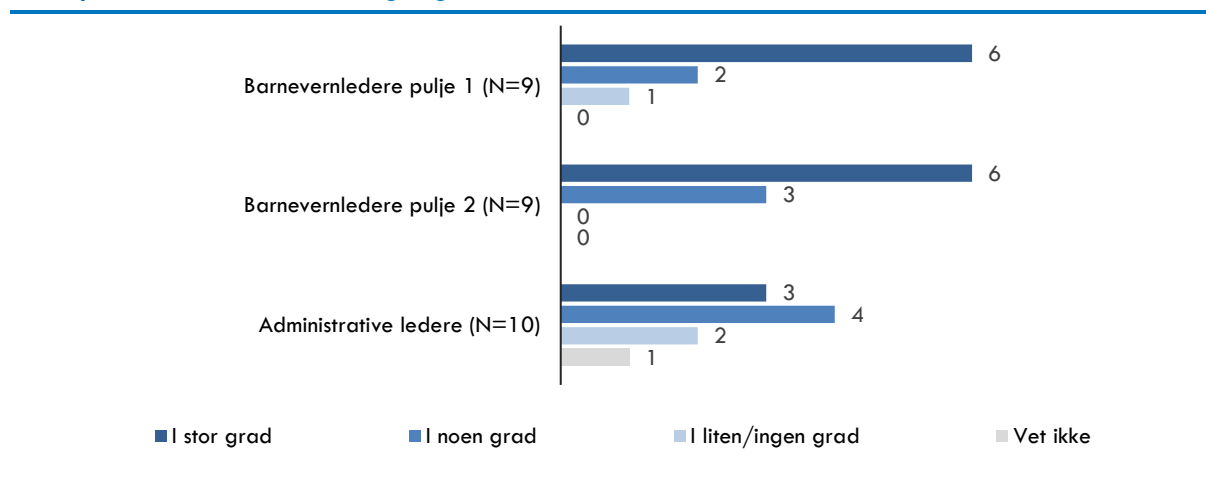
kommuneledelsen endte opp med å måtte holde i veiledningsprosessen, som tidvis handlet om «å holde skuta på rett kurs». Informanten opplevde at veiledningsteam bidro med å åpne opp døren til barnevernstjenesten for kommuneledelsen, som ga en enhetsleder verktøy til å forstå hvordan lede barnevernsleder.

Vår vurdering er at veiledningsteam i stor grad har bidratt til å styrke barnevernsledelsens lederkompetanse. Tiltaket har i mindre grad bidratt til å styrke lederkompetansen i kommuneledelsen.

Bedre samarbeid med og forankring av barnevernstjenesten i kommunens ledelse

Barnevernslederne opplever stort sett at veiledningsteam har bidratt til å styrke samarbeidet mellom barnevernstjenesten og kommunens ledelse. En stor overvekt av respondentene fra pulje 1 og 2 svarer at veiledningsteamet har bidratt til å styrke barnevernets forankring i og samarbeid med kommunens ledelse. Sammenliknet med barnevernslederne opplever de administrative lederne i mindre grad at veiledningsteam har bidratt til å styrke barnevernets forankring i og samarbeid med kommunens ledelse.

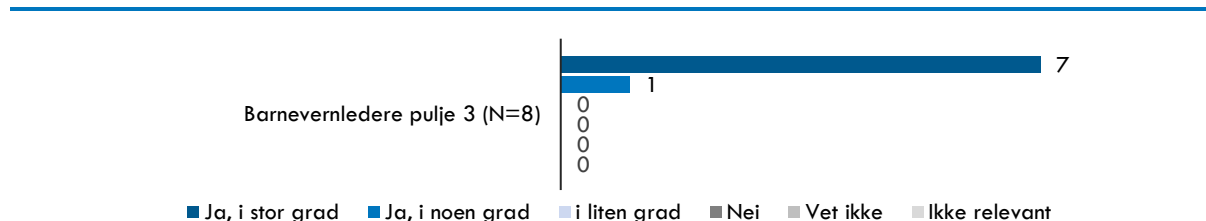
Figur 2-8: Barnevernslederne og kommuneledelsens vurdering av i hvilken grad veiledningsteam har bidratt til å styrke barnevernets forankring i og samarbeid med kommunens ledelse



Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere og kommuneledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i puljene 1 og 2, 2023.

Barnevernslederne i pulje 3 som har svart på spørreundersøkelsen til alle landets barnevernsledere oppgir at veiledningsteam i stor grad har bidratt til økt samarbeid med og kjennskap til barnevernstjenesten i kommunen.

Figur 2-9: Barnevernsledernes vurdering av i hvilken grad veiledningsteam har bidratt til økt samarbeid med og kjennskap til barnevernstjenesten i kommunens ledelse



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=8

I kommentarene til dette spørsmålet og i intervjuene kommer det frem at forventningen om og den faktiske deltakelsen fra administrative ledere (kommunalsjefer og kommunedirektører) i veiledningsprosessen har ført til at lederne har bedre kjennskap til barnevernet og dets utfordringer i flere av kommunene. En respondent uttrykker dette på følgende måte:

Veiledningsteam bidro til å etablere tettere kontakt mellom barnevernstjenesten og politisk/ administrativ ledelse i kommunene. Dette var egnet til å bidra til større bevissthet hos kommuneledelsen rundt arbeidet vi gjør.

Kilde: Barnevernsleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Samarbeidet i forbindelse med veiledningen har ført til at barnevernet oppleves som mer åpent og det nyter økt tillit hos kommuneledelsen. Noen kommenterer også at samarbeidet i forbindelse med veiledningen har bidratt til at barnevernet har mer tillit til administrative og folkevalgte ledere i kommunen. En barnevernsleder fra pulje 1 som hadde svært store utfordringer kommenterer:

Jeg opplever at barnevernsleder har støtte og tillit hos administrativ og politisk ledelse. Det kommenteres ofte at tjenesten er blitt mer åpen og tilliten til barnevernstjenesten er økt i lokalsamfunnet.

Kilde: Barnevernsleder fra pulje 1 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

En respondent fremhever at deltakelse av ordføreren i veiledningssamlingene har vært spesielt positiv, mens andre savnet en slik deltakelse. Flere viser til at kravet om en årlig tilstandsrapport fra barnevernet til folkevalgte organer, uavhengig av veiledningsteam, har bidratt til økt forståelse for barnevernet.

I flere tjenester har veiledningsteam ført til at det er etablert faste, jevnlig møter mellom barnevernsleder og kommunalsjef og/eller kommunedirektør. I noen tilfeller deltar barnevernsleder jevnlig i møter med folkevalgte også utenom den årlige tilstandsrapporten. I et intervju illustrerer en barnevernsleder dette:

Barnevernstjenesten omtales ikke lenger som dem, men som «vi». Prosjekter som barnevernsleder initierte i forbindelse med veiledningsteam beskrives av kommunedirektøren og ordføreren som «vi gjør...»

Kilde: Intervju med barnevernsleder fra pulje 2.

Vi må understreke at tilbakemeldingene fra mange barnevernsledere og kommunale ledere tyder på at det hadde vært et tillitsfullt forhold mellom barnevernstjenesten og kommunens ledelse allerede før veiledningsperioden. Likevel har vi i alle puljene funnet eksempler der barnevernstjenesten enten hadde dårlig omdømme i kommunens ledelse og hvor barnevernsleder mente at kommunens ledelse ikke hadde forståelse for hvilke utfordringer barnevernet står overfor hver dag.

Forankring og eierskap til barnevernet i kommunenes ledelse er spesielt en utfordring for interkommunale barnevernstjenester. Disse har hatt noe ulik erfaring. Noen tjenester kommenterer at ikke bare ledelsen i vertskommunen, men også ledere i deltakerkommuner ble involvert underveis, mens andre opplever at forankringen i deltakerkommunenes ledelse fortsatt er svak. I intervjuene kommenterer flere at en tydelig forventning om at administrative ledere fra alle deltakerkommuner engasjeres i veiledningen har bidratt til bedre forankret eierskap til barnevernet. Sammenfall i tid mellom veiledningen og ny barnevernlov og oppvekstreform fremheves som en faktor som i flere tjenester har bidratt til å engasjere kommuneledelsen, sikre eierskap og åpne for bedre samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester.

Spesielt i pulje 2 var mye av arbeidet i veiledningsperioden rettet mot å forberede barnevernreformen. Dette arbeidet involverte administrative ledere og andre instanser som arbeider mot barn og barnefamilier i kommunene. I flere svar og intervjuer med interkommunale tjenester¹⁴ fremheves at kommunikasjonen og samarbeidet med ledelsen i deltakerkommunene er bedret. En barnevernsleder i en interkommunal tjeneste i pulje 2 trekker frem at strukturen med veiledningsteam bidro til at tjenesten fikk god kontakt med kommuneledelsen i alle samarbeidskommunene. Barnevernslederen utdypet i intervju at veilederne var med på å ta initiativ om hvordan de i det interkommunale samarbeidet skulle jobbe sammen mot barnevernsreformen, som trådte i kraft i slutten av deres veiledningsperiode.

Respondentene trekker frem at veiledningsteam har bidratt til at ledere i alle eierkommuner, ikke bare i vertskommunen, i større grad enn tidligere er opptatt av og involvert i barnevernet. En barnevernsleder forteller at barnevernet før veiledningsperioden var en «satellitt» med lite samarbeid med andre kommunale tjenester, både

¹⁴ Halvparten av de 12 intervjuene med barnevernsledere og administrative ledere i kommunene representerte en interkommunal tjeneste.

i verts- og i deltakerkommunene. Barnevernslederen forteller at kommunene etter veiledningsteam forsto deres ansvar. Likevel er det flere ledere for interkommunale barnevernstjenester som fortsatt opplever at ledelsen i deltakerkommuner utenom vertskommunen har for svakt eierskap til tjenesten.

I flere av tjenestene som tidligere opplevde dårlig omdømme ble det fremhevet fra både barnevernsleder og administrativ leder at barnevernet ble oppfattet som en «hemmelig tjeneste». Med henvisning til sin taushetsplikt kunne tjenesten avskjære å svare på spørsmål fra kommuneledelsen. Dette kan ligge bak opplevd mistenksomhet og mistillit. Mange av våre respondenter fremhever at kommuneledelsens engasjement i veiledningsprosessen har bidratt til å bygge tillit. Oppmøte og synlighet av barnevernsleder og presentasjon av en årlig statusrapport bidro ytterligere til å redusere mistillit og øke ledelsens eierskap til barnevernstjenesten. Dette i mange tilfeller samtidig som tjenesten kunne vise fram bedre resultater når det gjelder økonomi og kvalitet. I slike tilfeller kan veiledningsteamets fokus på «barnevernsliders resultater» ha vært nyttig. Men å gjøre barnevernstjenesten synlig, ved deltakelse i ledermøter og i folkevalgte organer, er kanskje like viktig.

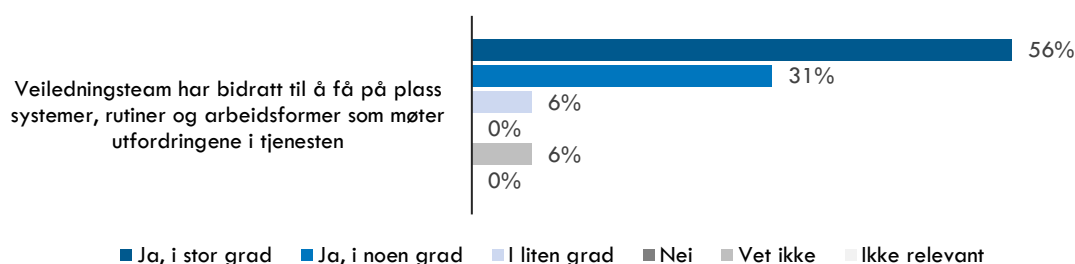
Manglende tillit fra barnevernstjenesten opp mot sin kommunale ledelse kan i noen tilfeller være et resultat av manglende tillit og eierskap fra ledelsens side. Først og fremst er det antakelig en følge av at barnevernstjenesten ikke selv oppfattet seg som en del av en samlet kommuneorganisasjon. Vi har snakket med barnevernslidere som opplever at barnevernstjenesten får rammer fra kommunen tredd over seg, uten at avsenderen hadde noe forståelse for hvordan de lovfestede kravene og kommunens økonomiske rammer skulle harmonere. Engasjement fra kommuneledelsen i veiledningsprosessen innebærer at ledelsen gjør seg kjent med barnevernets utfordringer, noe som kan bidra til at også barnevernet oppfatter seg selv om del av det kommunale fellesskapet.

Vår vurdering er at veiledningsteam generelt har hatt en positiv effekt på barnevernets omdømme i kommunen og status i kommunens organisasjon. Tiltaket har bidratt til en tettere tilknytning mellom kommuneledelsen og barnevernstjenesten, basert på bedre kjennskap til og forankring av tjenesten i kommuneledelsen og styrket samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen.

Få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten

De fleste tjenestene som har mottatt veiledning hadde fokus på å sikre at lovpålagte krav innfris. De har arbeidet med internkontroll, rutiner og oppfølging av medarbeidere. I den nasjonale spørreundersøkelsen til barnevernslidere ble respondenter fra tjenester som har fått veiledningsteam spurt om i hvilken grad veiledningsteam har bidratt til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten. Flertallet av respondentene oppga at tiltaket i stor grad eller i noen grad har bidratt til dette (se Figur 2-10).

Figur 2-10: Barnevernslidernes vurdering av påstand om at veiledningsteam har bidratt til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernslidere fra Oslo Economics, 2024. N=16

Flere av statsforvalterne som vi har intervjuet er mer forbeholdne i sin vurdering av hvilke effekter veiledningsteam har hatt på dette punktet i deltakerkommunene. Noen kommenterer at de anbefalte tjenester etter en ROS-analyse, men at de ikke kan se at tjenestene i veiledningsperioden arbeidet tilstrekkelig målrettet med endringer som reduserer svikt i saksbehandlingen.

Vår vurdering er at veiledningsteam i relativt stor grad har bidratt til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten. Dette er delvis begrunnet i tilbakemeldinger fra våre informanter i kommunene, både gjennom intervjuer, kartleggings skjemaer og spørreundersøkelsen til barnevernslidere, som gjennomgående opplever at tiltaket har bidratt positivt også på dette området. Samtidig ser vi også, som omtalt

i dette og neste delkapittel, at deltakerkommunene samlet sett har hatt en positiv utvikling på kvalitetsindikatorer som måler omgang av lovbrudd i saksbehandlingen (se kapittel 2.3.2), og til dels også (for pulje 1) når det gjelder utvikling i antall besatte stillinger og sykefravær i tjenestene (se påfølgende omtale i kapittel 2.3.1). Det virker trolig at noe av dette kan tilskrives tiltaket veiledningsteam, og at dette er effekter som har oppstått nettopp gjennom bedre systemer, rutiner og arbeidsformer i tjenestene.

Antall besatte stillinger i barnevernstjenesten

Gjennom et intensivt fokus på barnevernstjenesten fra kommuneledelsen, og et felles arbeid med å utvikle tjenesten, kan veiledningsteam ha bidratt til å identifisere behov for og tilførsel av flere stillinger i tjenestene. Flere av våre respondenter fra deltakerkommunene kommenterer at større forståelse for barnevernstjenestens utfordringer har gitt utslag i at tjenesten er styrket med nye stillinger, f.eks. en øremerket tiltaks-/fosterhjemsstilling eller nye teamlederstillinger. En kommunalsjef kommenterer:

Vi avsatte flere ressurser til ledelse og fikk god anledning til å diskutere og reflektere over organiseringen av tjenesten. Tjenesten leverer svært gode tjenester i dag, har ingen lovbrudd og utgiftene til kjøp av tjenester har gått betydelig ned.

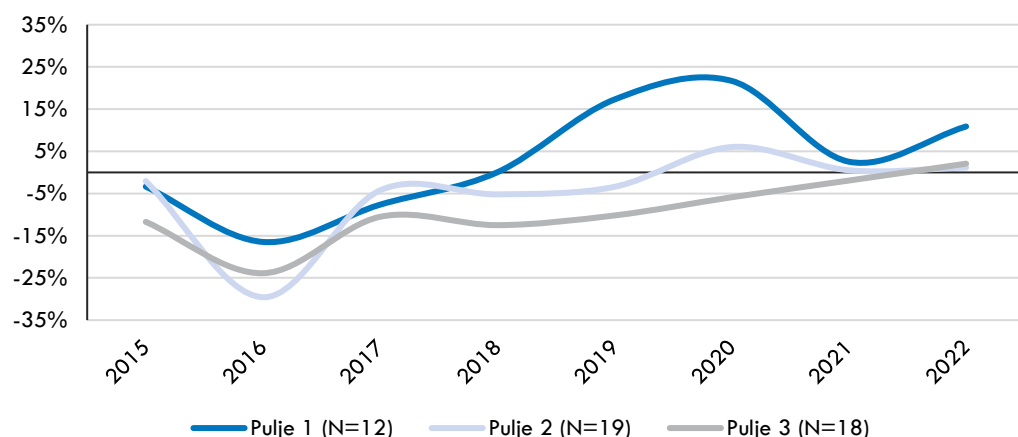
Kilde: Kommunalleder i kartleggingsskjema utsendt til barnevernsledere og administrative kommunalledere, 2023.

Figur 2-11 viser utviklingen i antall besatte stillinger per 1.000 innbyggere 0-18 år i gjennomsnitt for tjenestene i puljene 1, 2 og 3 mot landsgjennomsnittet, i perioden fra 2015 til 2022. På grunn av endringer i datagrunnlaget for antall besatte stillinger i den kommunale barnevernstjenesten i 2020 har vi indeksert utviklingen i tjenestene som har mottatt bistand fra veiledningsteam mot landsgjennomsnitt for det enkelte året.

I hele landet har antall stillinger i det kommunale barnevernet økt med 25,5 prosent i perioden fra 2015 til 2022. Tjenestene i pulje 1 hadde en tydelig økning i bemanning i forhold til landsgjennomsnittet i veiledningsperioden (2018-2020). Dette kan være en indikasjon på at veiledningsteamet har bidratt til flere stillinger, for eksempel ved at kommuneledelsen har fått bedre forståelse for og kjennskap til barnevernets utfordringer. Samtidig er det et betydelig fall i bemanningen sett i forhold til landsgjennomsnittet i årene etter veiledningen.

Tjenestene i pulje 2 har hatt en utvikling som i stor grad er i tråd med landsgjennomsnittet i perioden de fikk veiledning (2020-2022). For pulje 3 har vi ikke data på bemanningen etter at veiledningen startet i 2022. Figuren viser samtidig at tjenestene som har deltatt i veiledningsteam samlet har hatt en større økning i bemanning sett i forhold til barnebefolkning i perioden 2016-2022, sammenlignet med landsgjennomsnittet. I alle tre puljene hadde barnevernstjenestene en lavere bemanning enn landsgjennomsnittet i årene fra 2015 til 2017, og ligger omtrent på eller noe over landsgjennomsnittet i 2022. Denne utviklingen må antas å være drevet av andre faktorer enn veiledningsteam, og kan tyde på at bemanningsøkningen særlig har truffet de mest sårbare tjenestene.

Figur 2-11: Utvikling i antall besatte stillinger per 1.000 innb. 0-18 år, 2015 – 2022, gjennomsnitt for puljene 1-3, indeksert i forhold til landsgjennomsnitt for hvert av årene (= 0)



Kilde: Bufdir, fra 2015-2020 data fra barnevernstjenestenes halvårsrapportering, for 2021 og 2022 data som Bufdir henter fra SSB

Redusert sykefravær

Inntrykket er at veiledningsteam har hatt gode effekter på barnevernledelsen i de tjenestene som fikk bistand fra veiledningsteam. Norske studier finner sammenhenger mellom barnevernsledelse og sykefravær, ved at tilfredshet med barnevernsledelsen blant de ansatte i barnevernstjenesten virker som en viktig faktor som bidrar til stabilitet i arbeidsstyrken over tid¹⁵. Denne sammenhengen har blitt undersøkt av Skregeligid som estimerer effekten av veiledningsteam på sykefravær blant ansatte i det kommunale barnevernet¹⁶. Studien benytter seg av diverse økonometriske metoder for å lage en kontrollgruppe som består av tjenester som likner på tjenestene i pulje 1, basert på kjennetegn ved tjenestene. Analysene i studien finner at veiledningsteam har en gunstig effekt på gjennomsnittlig sykefravær i kommunene i pulje 1, men med noe usikkerhet rundt omfanget av den estimerte effekten. Figur 2-12 (neste side) viser utviklingen i gjennomsnittlig sykefravær for tjenestene som fikk bistand av veiledningsteam i pulje 1 (heltrukken linje) og utviklingen i gjennomsnittlig sykefravær for tjenestene i kontrollgruppen (stiplet linje).

Flere informanter blant barnevernstjenestene opplever at veiledningsteam har bidratt til et bedre arbeidsmiljø i barnevernstjenestene, særlig ved å veilede barnevernsleder i overordnet ledelse. For eksempel trekker en kommuneleder frem at barnevernstjenesten, som før veiledningsteam slet med dårlig arbeidsmiljø og høyt sykefravær, følgende:

Vår tjeneste er i dag en god tjeneste; vi har lavt sykefravær, og vi har ansatte som er faglig kompetente. Ansatte som var gått over i andre stillinger, var sykemeldt eller på tur til å slutte, er her i dag.

Kilde: Administrativ kommuneleder i pulje 1 i kartleggingsskjema utsendt til barnevernsledere og administrative kommuneledere, 2023.

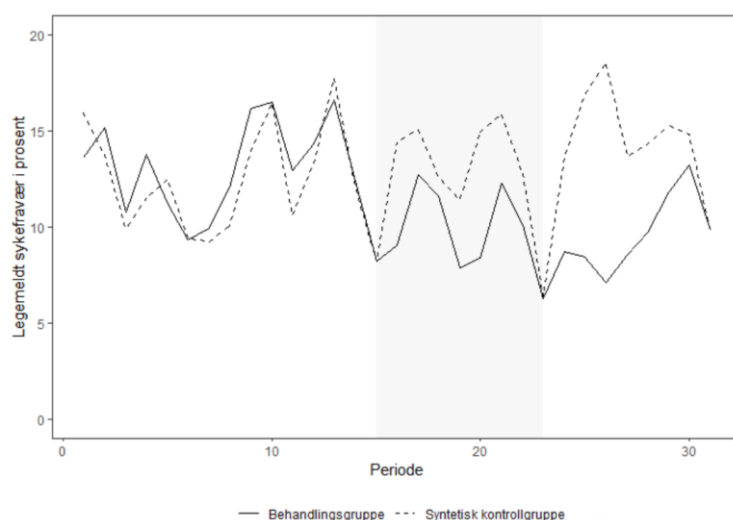
Også barnevernsledere forteller i intervjuer at de opplever at tiltaket har bidratt til å gjøre tjenesten mer robust, at driften er forbedret og at dette har bidratt til bedre forutsetninger for å beholde ansatte i tjenesten.

Vår vurdering er at veiledningsteam trolig har bidratt til å redusere sykefraværet i tjenestene, og redusert risiko for turnover, gjennom å styrke lederkompetansen og organiseringen av tjenesten, og dermed gjøre arbeidshverdagen bedre for de ansatte i tjenesten. Det er imidlertid usikkert hvor varig en slik effekt kan tenkes å være, og det er indikasjoner på at effekten til dels forsvinner over tid, når tiltaket er avsluttet.

¹⁵ Skjeggstad, Slettebø, & Sørensen, 2022. Er det sammenhenger mellom barnevernledelse, sykefravær og turnover blant fagansatte i barnevernet. Norges Barnevern. Vol. 99. Nr. 4, 242-258.

¹⁶ Skregeligid, 2023. Har kompetansesatsingen i det kommunale barnevernet bidratt til lavere sykefravær? En studie av sykefravær blant ansatte i kommunalt barnevern 2015-2022. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.

Figur 2-12: Gjennomsnittlig utvikling i sykefravær for kommunene som fikk bistand fra veiledningsteam i pulje 1 sammenliknet med gjennomsnittlig utvikling for sykefravær i kontrollgruppen



Kilde: Skregelid (2023).

Begrenset effekt på statsforvalterens kjennskap til kommunenes utfordringer

I informasjonsinnhenting knyttet til andre statusmåling fant vi at det er stor variasjon i hvor mye og hva slags kontakt statsforvalterne har med kommunene og tjenestene som får bistand fra veiledningsteam i sitt embete. I noen tilfeller har det vært tidlig og god dialog før oppstarten av veiledningsteam, og dialog underveis i veiledningsperioden. I andre tilfeller virker det å ha vært begrenset kontakt før oppstarten og lite kontakt underveis. Vårt inntrykk fra datainnsamlingen til denne siste statusmålingen er at statsforvalterne i noe større grad har hatt kontakt med tjenestene i forkant av veiledningsteam, men at det varierer mellom embedene i hvilken grad de følger opp veiledningen underveis. Samtlige tjenester i pulje 3 hadde kontakt med statsforvalter i forkant av veiledningsteam, og flere kommuner rapporterer at statsforvalteren deltok på oppstartmøtet med veilederteamet og kommunen. Samlet sett synes det likevel som at statsforvaltere i liten grad er involvert i veiledningen og dermed i liten grad har kjennskap til hvilke utfordringer som defineres og hvilke tiltak som gjennomføres. Vi vurderer derfor at veiledningsteam samlet sett i liten grad har hatt noen effekt på statsforvalternes kjennskap til barnevernstjenestenes utfordringer og relevante tiltak som gjennomføres i kommunene.

2.3.2 Samfunnseffekter

Økt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale instanser

Flere barnevernstjenester, og særlig små kommunale tjenester, har gjennom veiledningsprosessen jobbet med å øke samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale instanser. Dette har både hatt utspring i et fokus på forberedelser til barnevernreformen, men også fordi mange kommuner har hatt utfordringer med at barnevernstjenesten i for stor grad har gått inn i saker som ligger utenfor barnevernets kjerneoppgave, og som i større grad ligger under ansvarsområdet til andre kommunale tjenester. Flere respondenter forteller i intervju at de i veiledningsteam har jobbet med å sette riktig terskel for hvilke saker barnevernstjenesten skal ta på seg, og hvilke oppgaver som skal henvises videre til andre kommunale instanser. Fra intervjuer med veiledere trekkes det frem at de i disse kommunene har jobbet med å heve kompetansen på hvilke oppgaver som inngår i kjernebarnevernet. For eksempel trekker flere respondenter frem at flere saker avsluttes tidligere i barnevernet og at en del flere saker har blitt overført til NAV eller andre helse- og omsorgstjenester.

En av våre respondenter blant administrativ kommuneledelse er virksomhetsleder i Familietjenesten, som deltok i veiledningsteam sammen med en ny barnevernsleder. Virksomhetslederen forteller i intervju at veiledningsteam har hjulpet barnevernet med å rydde opp i hva som er deres kjerneoppgaver og å begrense seg til å jobbe med disse.

Vi vurderer at bistand fra veiledningsteam har bidratt til et bedre samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester i mange kommuner, og særlig gjennom å innarbeide rutiner for at andre kommunale tjenester håndterer saker som ligger utenfor barnevernets oppgaver. Gjennom dette har barnevernstjenesten fått frigjort ressurser til å fokusere på en hensiktsmessig saksbehandling innenfor barnevernets kjerneoppgaver.

Kvalitetsindikatorer

For å vurdere samfunnseffektene av veiledningsteam, har vi videre sett på kvantitative indikatorer som beskriver graden av oppfyllelse av barnevernslovens krav til barnevernstjenestene. Disse inkluderer:

1. Andel fristbrudd ved gjennomgåelse av meldinger
2. Andel fristbrudd i undersøkelsessaker
3. Andel tilsynskrav og kontroll- og oppfølgingsbesøk i fosterhjem som ikke er oppfylt
4. Andel barn med hjelpetiltak som ikke har tiltaksplan
5. Andel barn med hjelpetiltak som ikke har fått tiltaksplan evaluert

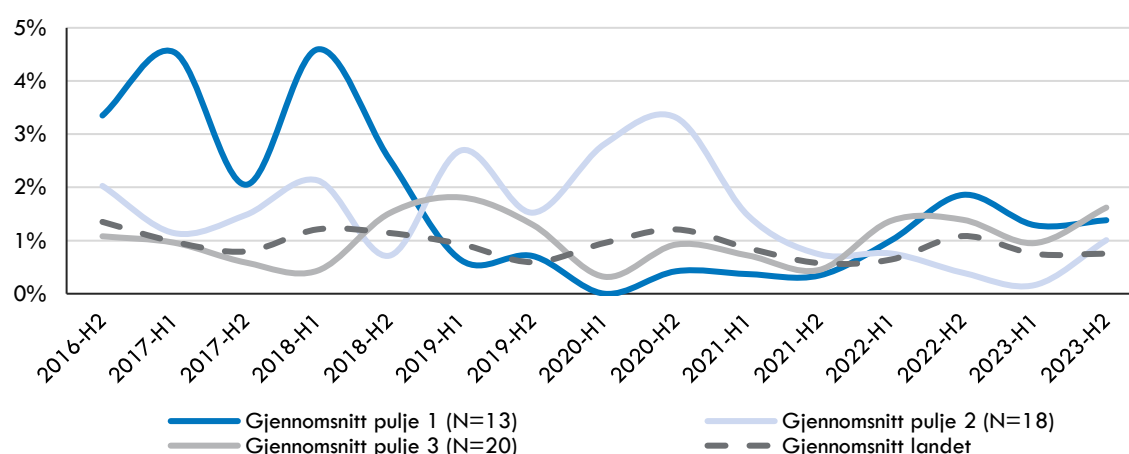
Nedenfor analyserer vi utviklingen for gjennomsnittet av tjenestene i pulje 1 og 2 som har avsluttet veiledningsperioden og gjennomsnittet for tjenestene i pulje 3 opp mot utviklingen på landsbasis på disse indikatorene, basert på data fra barnevernstjenestenes halvårsrapportering til Bufdir.

1. Andel fristbrudd ved gjennomgåelse av meldinger

Mange kommuner og tjenester har jobbet med 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.

I henhold til barnevernsloven § 4-2 første ledd skal barnevernstjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser eller om de skal henlegges. Figur 2-13 viser utviklingen i gjennomsnittlig andel fristbrudd ved gjennomgåelse av meldinger i puljene 1, 2, 3 og for landet som helhet i perioden 2016-2023.

Figur 2-13: Utvikling i andel fristbrudd ved gjennomgåelse av meldinger fra 2. halvår 2016 til 2. halvår 2023 (gjennomsnitt for puljene 1- 3 og landsgjennomsnitt)



Kilde: Bufdir, barnevernstjenestenes halvårsrapportering

Note: I pulje 1 er en tjeneste tatt ut på grunn av åpenbare feilrapporteringer

Andel brudd på fristen for meldingsgjennomgang viser en positiv utvikling for tjenestene som deltok i pulje 1. Tjenestene i denne puljen hadde før veiledningen startet høsten 2018 en betydelig høyere andel meldinger som ikke ble gjennomgått innen en uke enn landsgjennomsnittet. I løpet av veiledningsperioden ble denne andelen redusert til under landsgjennomsnittet. Nivået har tatt seg noe opp igjen etter avsluttet veiledning og lå i 2022 og 2023 noe over landet for øvrig, dog fortsatt betydelig lavere enn før veiledningsprosessen. Tjenestene i pulje 2 viste en høy andel fristbrudd for meldingsgjennomgangen i 2020, rett før de startet veiledningsperioden. I veiledningsperioden ble andelen betydelig redusert. Den lå i 2. halvår 2022 og 1. halvår 2023 lavere enn landsgjennomsnittet, før den økte igjen i 2. halvår 2023.

Tjenestene i pulje 3 som startet veiledningsperioden høsten 2022/våren 2023 hadde i deler av perioden lavere andel fristbrudd for gjennomgang av meldinger enn landsgjennomsnittet. I 2022 og 2023 viser de imidlertid flere fristbrudd enn landet for øvrig.

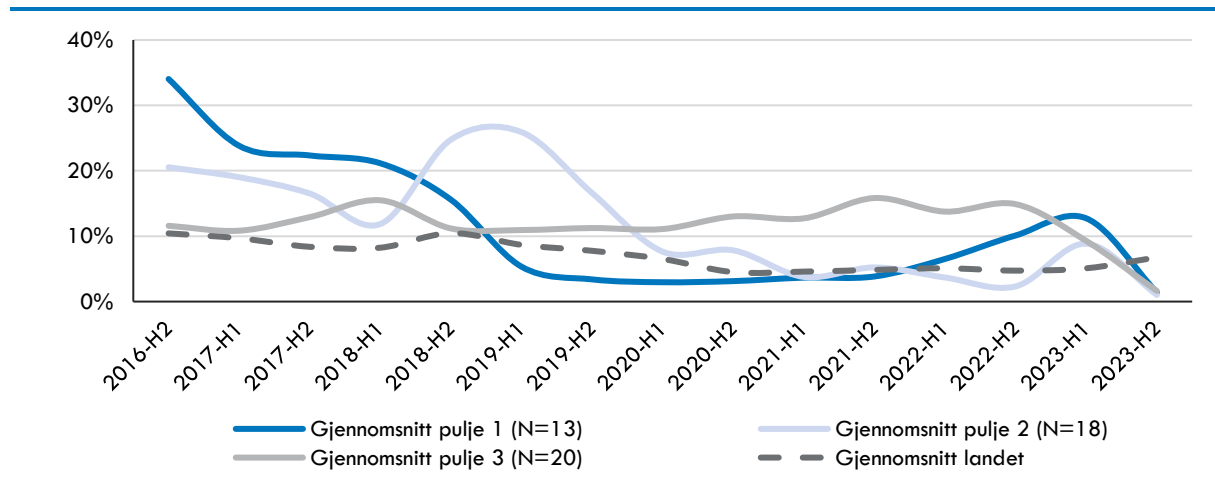
2. Andel fristbrudd i undersøkelsessaker

I henhold til barnevernsloven § 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. Figur 2-14 viser utviklingen i gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker i pulje 1, 2, 3 og for landet som helhet i perioden 2016-2023.

Også når det gjelder undersøkelser som ikke gjennomføres innen tre (i særlige tilfeller seks) måneder viste tjenestene i pulje 1 en svært høy andel før de startet arbeidet med veiledningsteam. I løpet av veiledningsperioden reduserte de denne andelen til lavere enn landsgjennomsnittet fra 2. halvår 2019 til 1. halvår 2022. Senere økte andelen fristbrudd for undersøkelser igjen. Pulje 2 viser noe av den samme utviklingen som pulje 1. Fra et nivå betydelig over landet for øvrig før veiledningsperioden, klarte de å redusere andel fristbrudd til et nivå litt under landsgjennomsnittet i veiledningsperioden. Også her ser vi en økning helt på slutten av perioden vi har fått data for.

Tjenestene i pulje 3 viste en høy andel fristbrudd for gjennomføring av undersøkelser i årene fram til de startet sin veiledningsperiode. Fra 2. halvår 2022 til 2. halvår 2023 er fristbruddene betydelig redusert.

Figur 2-14: Utvikling i andel fristbrudd i undersøkelsessaker fra 2. halvår 2016 til 2. halvår 2023 (gjennomsnitt for puljene 1-3 og landsgjennomsnitt)



Kilde: Bufdir, barnevernstjenestenes halvårsrapportering

Note: I pulje 1 er en tjeneste tatt ut på grunn av åpenbare feilrapporteringer

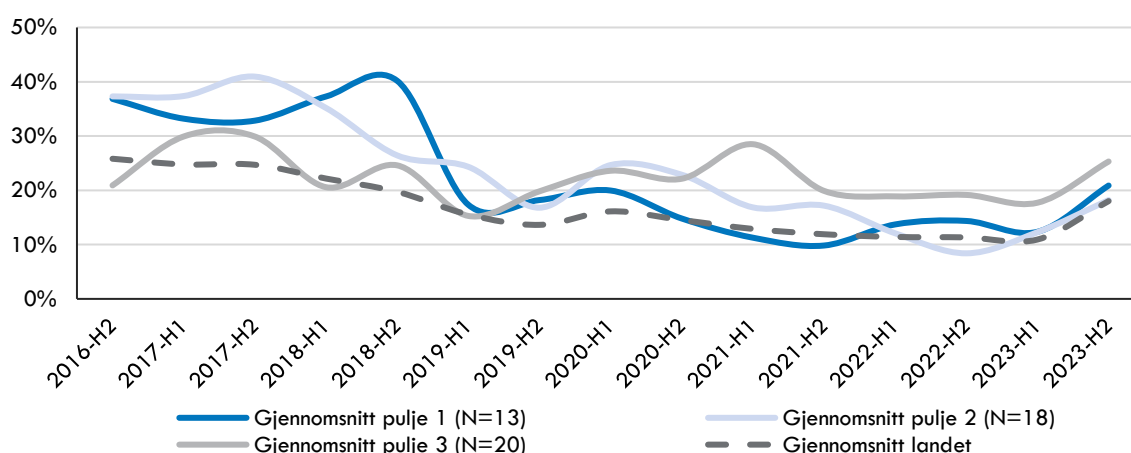
3. Andel tilsynskrav og kontroll- og oppfølgingsbesøk i fosterhjem som ikke er oppfylt

Fosterhjems kommunen, kommunen der fosterhjemmet er, har ansvar for å gjennomføre fire (i spesielle tilfeller to) tilsynsbesøk i fosterhjemmene årlig.

Det er et 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. Figur 2-15 viser andel fosterhjem med barn som har bodd i hjemmet i mer enn ett år der tilsynskravet ikke er oppfylt.

Puljene 1 og 2 hadde en betydelig høyere andel fosterhjem der tilsynskravet ikke var oppfylt før de startet sin veiledningsperiode. Gjennomsnittlig klarte tjenestene i disse puljene å redusere andel ikke oppfylte tilsynskrav i veiledningsperioden, og de ligger også etter avsluttet veiledning omtrent på snittet for hele landet. Både i hele landet og i alle tre puljene som fikk bistand fra veiledningsteam har andel av fosterhjemmene som ikke fikk tilsyn i tråd med lovkravene økt i 2. halvår 2023. Tjenesten i pulje 3 viser den høyeste andelen fra 1. halvår 2021 til 2. halvår 2023.

Figur 2-15: Utvikling i andel tilsynskrav i fosterhjem ikke oppfylt fra 2. halvår 2016 til 2. halvår 2023 (gjennomsnitt for puljene 1-3 og landsgjennomsnitt)

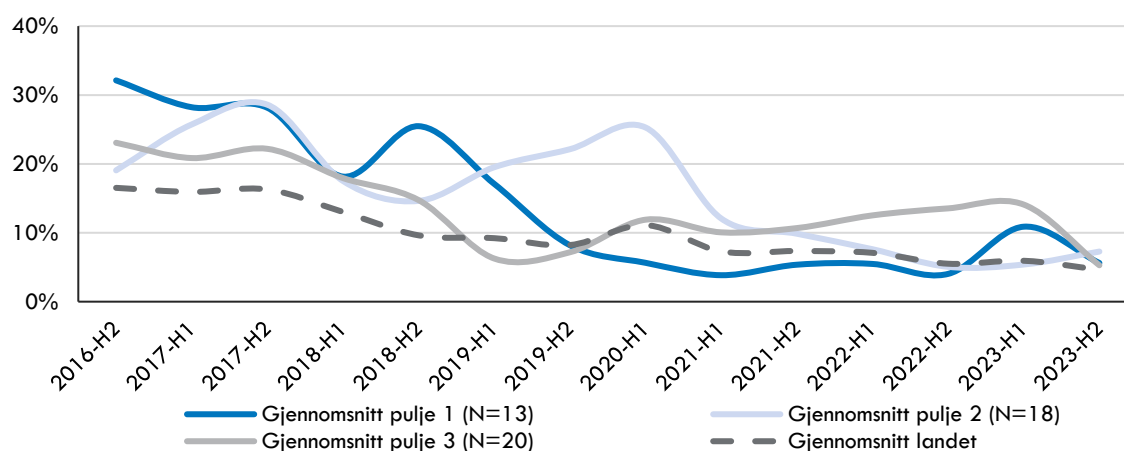


Kilde: Bufdir, barnevernstjenestenes halvårsrapportering

Note: I pulje 1 er en tjeneste tatt ut på grunn av åpenbare feilrapporteringer

Omsorgskommunen, barnevernstjenesten i kommunen som har fattet vedtaket om omsorgsovertakelse, skal gjennomføre fire kontroll- og oppfølgingsbesøk i fosterhjemmene (to besøk i tilfeller der omsorgssituasjonen i fosterhjemmet vurderes som god og barnet har vært i hjemmet over to år). Figur 2-16 viser andel barn som har vært i fosterhjem i mer enn et år som ikke har fått det forutsatte antall besøk.

Figur 2-16: Utvikling i andel kontroll og oppfølging i fosterhjem ikke oppfylt fra 2. halvår 2016 til 2. halvår 2023 (gjennomsnitt for puljene 1-3 og landsgjennomsnitt)



Kilde: Bufdir, barnevernstjenestenes halvårsrapportering

Note: I pulje 1 er en tjeneste tatt ut på grunn av åpenbare feilrapporteringer

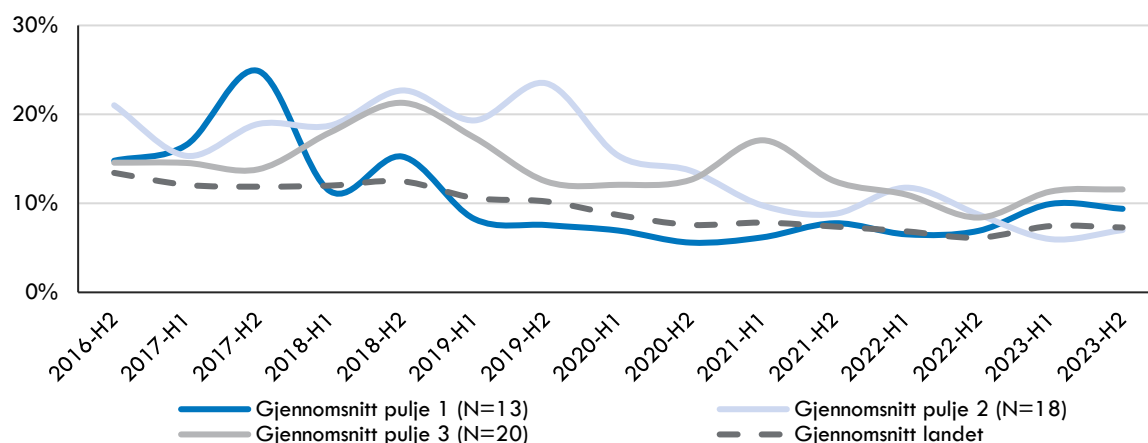
Tjenestene i pulje 1 hadde før veiledningsperioden en høy andel barn som ikke fikk kontroll- og oppfølgingsbesøk i tråd med forutsetningene. I løpet av veiledningsperioden ble denne andelen redusert til under landsgjennomsnittet. Først i 2023 viser disse tjenestene igjen en noe høyere andel enn i landet for øvrig. Noe av den samme utviklingen viser tjenestene i pulje 2. Fra en høy andel i 2019 og 2020 ble andel barn som ikke fikk det pålagte antall kontroll- og oppfølgingsbesøk redusert betydelig i veiledningsperioden 2021 og 2022 og lå fra 2. halvår 2022 omtrent på landsgjennomsnittet. Tjenestene i pulje 3 hadde i perioden før veiledningen startet en høy andel fosterhjem som ikke fikk kontroll- og oppfølgingsbesøk i tråd med lovkravene. I 2. halvår 2023 ble denne andelen betydelig redusert og tjenestene lå omtrent på landsgjennomsnittet.

4. Andel barn med hjelpetiltak som ikke har tiltaksplan

I henhold til barnevernsloven § 4-5 skal barnevernstjenestene, når hjelpetiltak iverksettes, utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Planen skal tydeliggjøre hva som er barnets særlige behov og hvordan disse skal imøtekommes. Tiltaksplanen er et selvstendig dokument som skal foreligge samtidig med vedtaket. Dersom

barnevernstjenesten ikke har utarbeidet en tiltaksplan når hjelpetiltak iverksettes er det brudd på lovkrav. Barn med hjelpetiltak skal ha en tiltaksplan. Figur 2-17 viser utviklingen i andelen barn med hjelpetiltak som ikke har en slik plan.

Figur 2-17: Utvikling i andel barn med hjelpetiltak som ikke har tiltaksplan fra 2. halvår 2016 til 2. halvår 2023 (gjennomsnitt for puljene 1-3 og landsgjennomsnitt)



Kilde: Bufdir, barnevernstjenestenes halvårsrapportering

Note: I pulje 1 er en tjeneste tatt ut på grunn av åpenbare feilrapporteringer

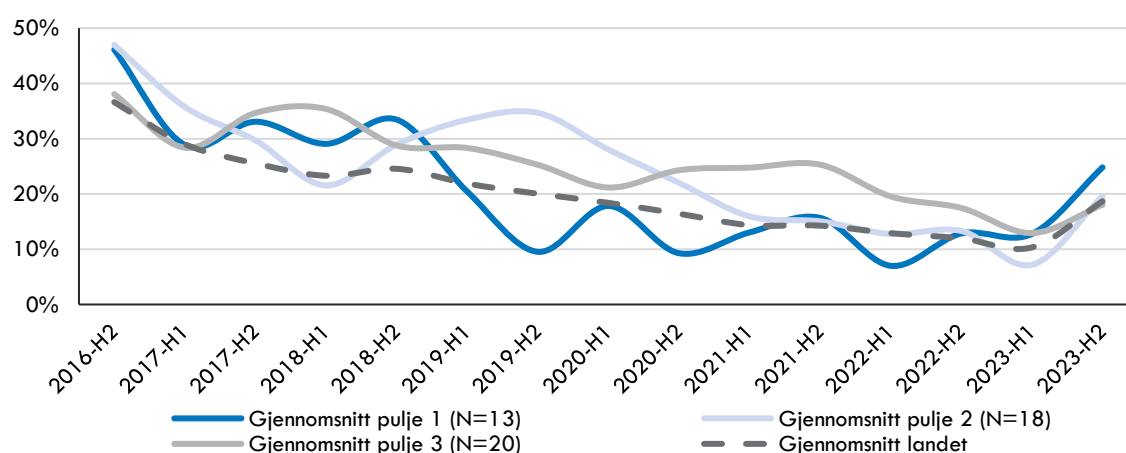
Tjenestene i pulje 1 viste store svingninger i andel barn med hjelpetiltak som ikke har en tiltaksplan før de startet veiledningsperioden. I veiledningsperioden ble denne andelen redusert og lå i 2019 og 2020 under landsgjennomsnittet. Etter veiledningsperioden har tjenestene i denne puljen stort sett fulgt landet for øvrig. Gjennomsnittet for pulje 2 har i alle år ligget høyere enn gjennomsnittet for hele landet, men nærmet seg landsgjennomsnittet for andel barn som manglet tiltaksplan i veiledningsperioden. Tjenestene i pulje 3 hadde en lavere andel enn landet for øvrig i 2023.

5. Andel barn med hjelpetiltak som ikke har fått tiltaksplan evaluert

I henhold til barnevernsloven § 4-5 skal barnevernstjenestene evaluere tiltaksplanen jevnlig. Hvert barn skal kun ha én tiltaksplan, som betyr at samtidige tiltak og tiltak som kommer på et senere tidspunkt må innarbeides i planen. Dette er en evaluering av tiltaksplanen.

Figur 2-18 viser utvikling i andel barn med slike sammenhengende hjelpetiltak som ikke har fått evaluert tiltaksplanen.

Figur 2-18: Utvikling i andel barn med sammenhengende hjelpetiltak i 3 måneder eller mer som ikke har fått evaluert tiltaksplan fra 2. halvår 2016 til 2. halvår 2023 (gjennomsnitt for puljene 1-3 og landsgjennomsnitt)



Kilde: Bufdir, barnevernstjenestenes halvårsrapportering

Note: I pulje 1 er en tjeneste tatt ut på grunn av åpenbare feilrapporteringer

Andelen av barna som har en tiltaksplan som ikke har blitt evaluert ble redusert betydelig i hele landet fra 2016 til 2023, dog med en økning i 2. halvår 2023. Tjenestene som har fått bistand fra veiledningsteam har gjennomsnittlig fulgt denne utviklingen. I pulje 1 ble andelen barn som ikke fikk tiltaksplanen evaluert redusert til et nivå lavere enn landsgjennomsnitt i veiledningsperioden og har fram til 1. halvår 2023 ligget på eller noe lavere enn landsgjennomsnittet. 2. halvår 2023 viser imidlertid en betydelig økning, noe som er felles for tjenestene i alle tre puljer og for landsgjennomsnittet. Også tjenestene i pulje 2 viser en betydelig reduksjon, fra et nivå betydelig høyere enn landsgjennomsnittet i 2019/20, før veiledningsperioden, til et nivå omtrent på eller litt under landet fra 2. halvår 2020 til 1. halvår 2023.

Tjenestene i pulje 3 har i store deler av perioden 2016 til 2023 hatt en andel barn med ikke-evaluert tiltaksplan noe over landsgjennomsnittet. I 2023 viser disse tjenestene imidlertid et nivå omtrent på landsgjennomsnittet.

Samlet vurdering av kvalitetsindikatorene

Gjennomgangen over viser at tjenestene som har fått bistand av veiledningsteam i puljene 1 og 2 gjennom veiledningsperioden i større grad har oppfylt lovpålagte krav til tjenestenes kvalitet. Det fremstår som sannsynlig at dette til dels kan tilskrives effekter av tiltaket, hvor bedre ledelse og rutiner i barnevernstjenestene har gitt utslag i en bedre og mer effektiv saksbehandling. I tiden etter veiledningsperioden kan det synes som at noen av disse effektene er svekket. Kommunene og tjenestene som har mottatt veiledning i de to første puljene ligger imidlertid fortsatt på et bedre nivå i forhold til landsgjennomsnittet enn før veiledningsperioden. Vurderingen understøttes av uttalelser i intervjuer med barnevernsledere. Mange kommenterer at fokus på rutiner og internkontroll har ført til at de oppfatter å ha bedre kontroll når det gjelder å sikre at kravene til tjenesten blir oppfylt. Flere kommenterer også at bistand fra veiledningsteamet har ført til fokus på «kjernebarnevernet». I noen tilfeller innebærer det at barnevernstjenesten har kunnet overføre saker og oppgaver som ikke kan defineres under barnevernsloven til andre hjelpeinstanser slik som NAV, helsetjenester eller utdanning/PPT.

Gjennomgang av kvalitetsindikatorene illustrerer at sammensetning av tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam har endret seg noe i de tre puljene. På de fleste indikatorene viste tjenestene i pulje 1 at de hadde en til dels betydelig høyere andel frist- og lovbrudd enn landsgjennomsnittet før veiledningsperioden. Også tjenestene i pulje 2 hadde på flere av indikatorene en høyere andel lov- og fristbrudd enn landet, men lå likevel noe bedre an enn tjenestene i pulje 1. Pulje 3 lå før veiledningen på flere indikatorer nærmere landsgjennomsnittet enn puljene 1 og 2.

Representantene for en statsforvalter uttalte at de i sin oppfølging av tjenestene bare så en forbedring i kvalitetsindikatorene for en av tjenestene som hadde fått bistand fra veiledningsteam, mens de observerte ingen forbedring i flere andre tjenester. Det er vår vurdering at dette i tilfelle må ha vært tjenester som representerer et unntak fra utviklingen i de to første puljene av tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam.

Det er vår samlede vurdering at veiledningsteam synes å ha hatt en stor positiv effekt på kvaliteten i tjenestene til barn og familier som får oppfølging fra barnevernstjenestene i de deltakende kommunene. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad disse effektene er varige.

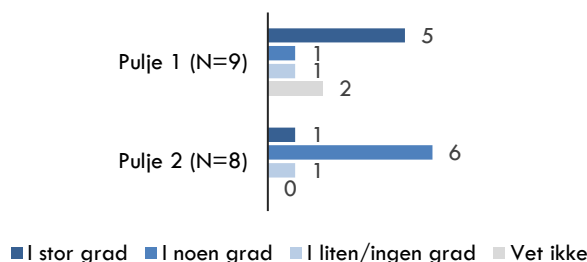
2.4 Måloppnåelse

I arbeidet med veiledningsteam setter den enkelte kommune konkrete mål for arbeidet. Tiltaket har også overordnet mål, som gjelder generelt på tvers av kommuner. I dette kapittelet vurderer vi begge disse nivåene for måloppnåelse.

Kommunenes måloppnåelse

Alle tjenestene definerer konkrete mål som de arbeider mot i veiledningsprosessen. I kartleggingsskjemaet som ble sendt ut til deltakerkommuner i pulje 1 og 2 i 2023, spurte vi i hvilken grad kommunen har nådd målene som ble satt for utviklingsarbeidet i veiledningsperioden. Svarene er vist i Figur 2-19. De fleste barnevernslederne svarer at de har oppnådd målene i stor eller i noen grad. Barnevernsledere i pulje 2 oppgir noe svakere måloppnåelse enn i pulje 1, men flere kommenterer at «de er på vei» mot måloppnåelse. Dette kan muligens være knyttet til at mange i pulje 1 satset på overskuelige mål, typisk unngå lov- og fristbrudd, mens målene for mange tjenester og kommuner i pulje 2 i større grad var knyttet til langsiktige, strukturelle utfordringer knyttet til tverretattlig samarbeid og forebygging.

Figur 2-19: Barnevernsledernes vurdering av i hvilken grad de har klart å nå målene som de satte i veiledningsperioden



Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere og kommuneledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i puljene 1 og 2, høsten 2023.

I intervjuer med barnevernsledere og administrative ledere bekreftes bredden og mangfoldet i utviklingsmålene. Nye og faste rutiner, tydelig ansvarsfordeling, møtестruktur både i tjenesten og med kommuneledelsen, og en tydeligere prioritering av barnevernets kjerneoppgaver er mål som er satt og nådd, som går igjen.

Basert på disse tilbakemeldingene, og generelle erfaringer fra deltakerkommuner, veiledere og andre aktører som har vært involvert i arbeidet med veiledningsteam, vurderer vi at kommunene i noen grad har nådd målene som de har satt seg i arbeidet med veiledningsteam.

Generell måloppnåelse for tiltaket veiledningsteam

Det er to spesifikke mål for tiltaket veiledningsteam:

- Styrke ledelseskompentansen i kommunen, med styrking av barnevernsledelsen og økt engasjement for barnevernet i kommunens politiske og administrative ledelse
- Få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten for å utvikle praksis og oppnå bedre resultater

Vår vurdering er at måloppnåelsen for det første målet er meget god. Veiledningsteam har i stor grad bidratt til å styrke lederkompetansen i barnevernstjenesten. Dette fremstår som den tydeligste effekten av tiltaket, og en effekt som er oppnådd i de fleste deltakerkommunene. Veiledningsteam har også bidratt til å styrke barnevernets posisjon internt i kommunene. Tiltaket har bidratt til en tettere tilknytning mellom kommuneledelsen og barnevernstjenesten, basert på bedre kjennskap til og forankring av tjenesten i kommuneledelsen og styrket samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen.

Vår vurdering er at måloppnåelsen for det andre målet er god. Vi vurderer at tiltaket i relativt stor grad har bidratt til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten. Dette er delvis begrunnet i tilbakemeldinger fra våre informanter i kommunene, som gjennomgående opplever at tiltaket har bidratt positivt til å etablere arbeidsformer som møter tjenestenes utfordringer. Tiltaket ser særlig ut til å ha bidratt til å etablere rutiner for hvilke saker barnevernstjenesten skal engasjere seg i, og hvilke saker som er utenfor barnevernets mandat. Dette bidrar til mer fokusert og effektiv drift. Tiltaket har også bidratt til innføring av systemer for internkontroll og en bedre fordeling av ressurser til ledelse og saksbehandling. Mye av dette er også resultater av en styrket lederkompetanse i tjenestene. Samtidig ser vi også at deltakerkommunene samlet sett har hatt en positiv utvikling på kvalitetsindikatorer som måler omgang av lovbrudd i saksbehandlingen, og til dels også når det gjelder utvikling i antall besatte stillinger og sykefravær i tjenestene. Det virker trolig at noe av dette kan tilskrives tiltaket veiledningsteam, og at dette er effekter som har oppstått nettopp gjennom bedre systemer, rutiner og arbeidsformer i tjenestene.

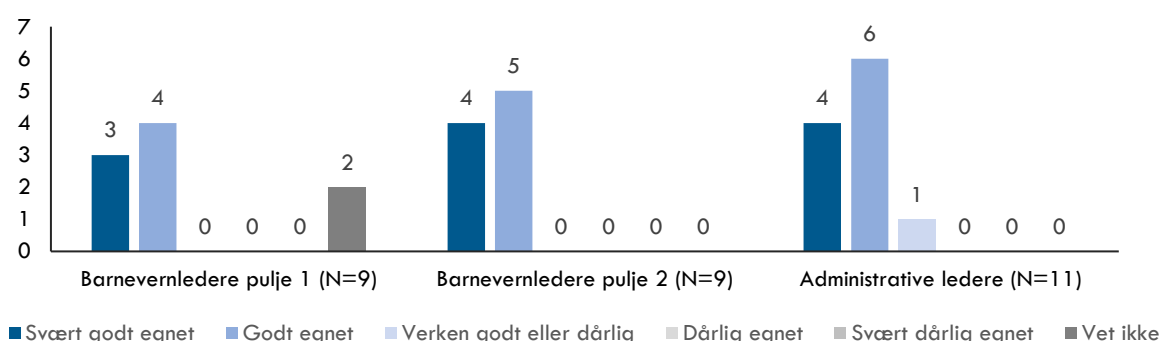
2.5 Relevans

I de tidligere statusrapportene konkluderte vi med at veiledningsteam er et egnet og relevant tiltak for å møte utfordringene i tjenester der det av ulike årsaker er fare for alvorlig svikt i tjenestetilbudet til barnevernstjenesten. Vi vurderte at de to målene for tiltaket er formulert på et relevant, overordnet nivå og treffer utfordringene i tjenestene, samt at implementering av veiledningsteam har vært vellykket og relevant. Tiltaket forutsetter at ledere i tjenestene og kommunene, sammen med veilederne, konkretiserer utfordringsbildet

og operasjonaliserer utviklingsmål. Tiltaket er også tilstrekkelig fleksibelt og kan innrettes på en måte som treffer utfordringene i de enkelte kommunene.

I arbeidet med denne tredje statusrapporten, står disse konklusjonene seg. De fleste av våre informanter anser veiledningsteam som et svært godt eller godt egnet tiltak for å fange opp utfordringene i barnevernstjenesten (se Figur 2-20). Tiltaket oppfattes som relevant fra både barnevernslederne og de administrative ledere, også lengre tid etter at tjenestene har avsluttet veiledningsperioden.

Figur 2-20: Barnevernslederne og kommuneledelsens vurdering i etterkant av hvor godt egnet arbeidet med veiledningsteam har vært for å fange opp og jobbe med utfordringene i barnevernstjenesten



Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere og kommuneledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i puljene 1 og 2, høsten 2023.

Både i kommentarene til dette spørsmålet og i intervjuene fremhever de fleste i ulike ordelag at en praksisnær tilnærming og opplegget for veiledningsteamets arbeid har vært nyttig for tjenestene. Barnevernslederne og de administrative lederne for tjenestene opplevde at veilederne evnet å sette seg inn i og gjøre veiledningen relevant for utfordringene som tjenestene stod ovenfor. Kommentaren fra en barnevernsleder illustrerer dette:

Veiledningsteam ble nyttig for oss på grunn av praksisnær tilnærming, og godt strategisk arbeid, over tid. Både analyse, problemstillinger, målbilder og metoder ble opplevd veldig nyttig av barnevernstjenesten.

Kilde: Barnevernsleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Det at tiltaket forutsetter at administrative ledere er koblet til prosessene har vært viktig for å sikre støtte til utviklingsarbeidet i kommunens ledelse. Kommentaren fra en barnevernsleder illustrerer dette:

Vi nådde våre mål om å skape et bevisst eierforhold hos kommuneledelse/politikere i stor grad. Vi fikk ryddet i eget hus og forbedret vår leveranse på målbare krav vesentlig.

Kilde: Barnevernsleder fra pulje 2 i kartleggingsskjema sendt ut til barnevernsledere og administrative ledere, 2023.

Andre respondenter vurderer at tiltaket er mindre relevant. En administrativ leder fra pulje 2 svarer at veiledningsteam verken er godt eller dårlig egnet for å fange opp og jobbe med utfordringene i barnevernstjenesten. De to barnevernslederne i pulje 1 som svarer «vet ikke» har vært lite eller ikke involvert i samarbeidet med veiledningsteamet.

Det at veiledningsteam oppfattes som et relevant tilbud for barnevernstjenesten understrekes også av at de fleste barnevernsledere og administrative ledere i intervjuene mener at tilbudet om veiledningsteam bør videreføres. Flere kommenterer at tilbudet bør være rettet mot og være tilgjengelig for nye barnevernsledere som overtar en tjeneste som er preget av en ustabil personalgruppe og som sliter med å oppfylle sine lovpålagte oppgaver.

I pulje 3 svarer 12 av 13 respondenter at de (så langt) helt eller delvis har fått det utbytte av veiledningen som de forventet. Den siste uttaler at forventningene er delvis innfridd. Også i pulje 3 mener våre respondenter at tilbud om bistand fra veiledningsteam bør fortsette. 17 av 20 tjenester i pulje 3 har søkt om og fått forlenget

veiledningsperioden. Dette tyder på at de anser tiltaket som relevant i forhold til utfordringene som barnevernstjenesten står overfor. En barnevernsleder kommenterer at tilbudet bør øremerkes tjenester som rapporterer rødt på trafikklysindikatorene, mens en annen mener at tilbudet skulle stå åpent for alle nye barnevernsledere for å trygge de i sin lederrolle og for å forplikte kommuneledelsen.

Vår vurdering er at veiledningsteam er et svært relevant tiltak for å jobbe med utfordringene i særlig sårbare barnevernstjenester. Innretningen med tett og individuell oppfølging av den enkelte kommune, fundert på en felles og enhetlig veiledningsmetodikk, gir et godt grunnlag for å møte tjenestenes utfordringer og behov. Tiltaket har en varighet og et omfang som gjør det mulig å jobbe målrettet over tid, som gir grunnlag for å løfte de mest sårbare tjenestene opp et nivå, både når det gjelder ledelse og arbeidsformer i barnevernstjenesten. Dette fremstår som et svært relevant tiltak for å møte tjenestenes utfordringer på disse områdene.

2.6 Bærekraft

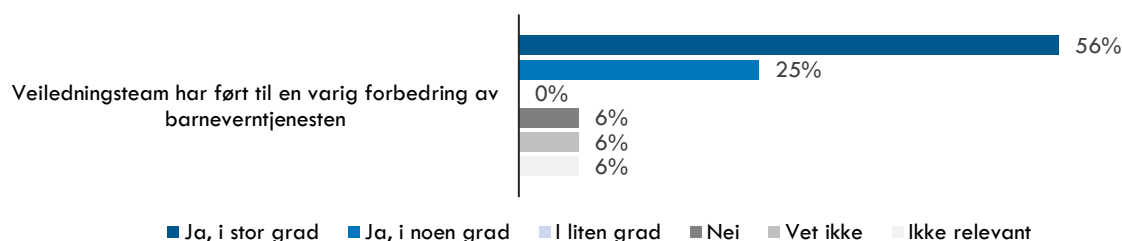
Et viktig spørsmål for sluttevalueringen er i hvor stor grad de positive effektene som er skissert ovenfor er videreført etter avsluttet veiledning.

Varigheten av effektene

I den nasjonale spørreundersøkelsen ble barnevernsledere i tjenester som fikk veiledningsteam spurt om i hvor stor grad veiledningsteam har ført til en varig forbedring av tjenesten. Et flertall av barnevernslederne oppgir at veiledningsteam i stor grad har ført til en varig forbedring av barnevernstjenesten (Figur 2-21). Barnevernslederne og kommuneledere som i vårt kartleggings skjema oppga at veiledningsteamet har bidratt i stor eller noen grad til å styrke barnevernsledelsen i veiledningsperioden, har også i hovedsak oppgitt at denne effekten har vedvart også etter at tiltaket er avsluttet (se Figur 2-22). I intervjuer med barnevernsledere er det flere som viser til at arbeidet med veiledningsteam har gjort at de er tryggere i sin lederrolle og at de har etablert rutiner som gjør at de kan følge opp og lede tjenesten på en mer systematisk måte enn tidligere. Mange har etablert og forankret nye rutiner, arbeidet med internkontroll, bruker statistikk (trafikklysindikatorer) og etablert fellesmøter for alle medarbeidere med en klar agenda. Dette er tiltak som bidrar til at resultatene som er oppnådd kan vedlikeholdes – og bidrar til bærekraften.

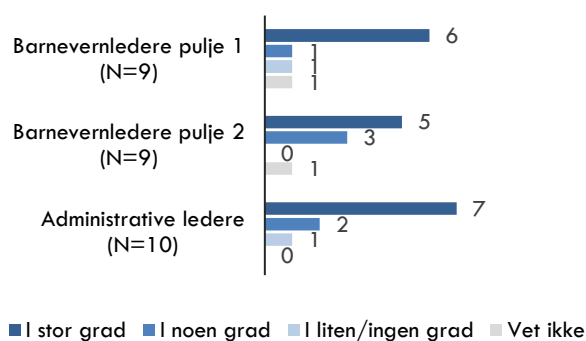
Et overveiende flertall av barnevernsledere og kommuneledere har i kartleggings skjemaet også oppgitt at samarbeidet med og forankringen i kommunens ledelse har blitt styrket i veiledningsperioden. De fleste oppgir at også denne effekten har vedvart etter avsluttet veiledning (se Figur 2-23).

Figur 2-21: Barnevernsledernes vurdering av påstand om at veiledningsteam har ført til en varig forbedring av barnevernstjenesten



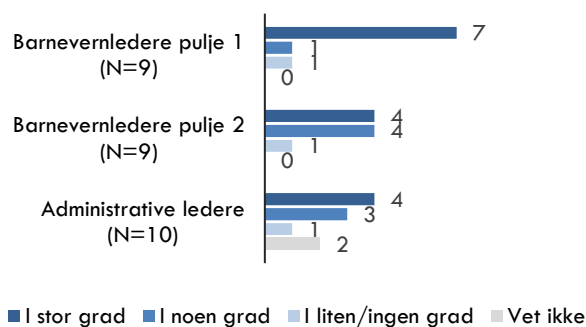
Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=16.

Figur 2-22: Hvis barnevernsledelsen er blitt styrket, i hvilken grad har dette vedvart?



Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere og kommuneledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i puljene 1 og 2, høsten 2023.

Figur 2-23: Hvis barnevernets forankring i og samarbeid med kommunens ledelse er blitt styrket, i hvilken grad har dette vedvart?

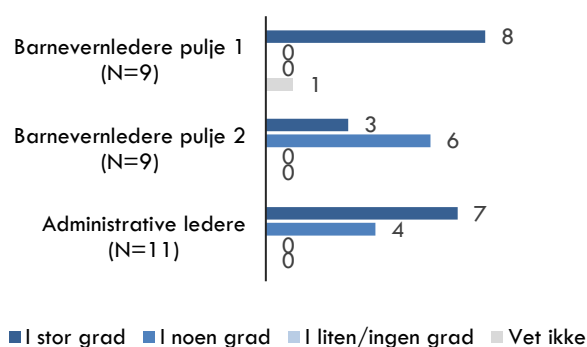


Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere og kommuneledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i puljene 1 og 2, høsten 2023.

Vedlikehold av tiltak og fortsatt utviklingsarbeid

En indikasjon på bærekraften i veiledningsteamets bistand er i hvor stor grad tjenestene har klart å vedlikeholde tiltakene som ble iverksatt i veiledningsperioden (se Figur 2-24). I pulje 1 svarer alle bortsett fra en barnevernsleder at de i stor grad har klart å vedlikeholde tiltakene som ble iverksatt i veiledningsperioden. Tiltakene spenner over et vidt spekter, fra internkontroll, utvikling av rutiner, stillingsbeskrivelser, ansvarsfordeling til styrking av ledelse og videre arbeid med målbildet. I pulje 2 svarer både barnevernslederne og de administrative ledere at tiltakene er vedlikeholdt etter veiledningsperioden i stor eller i noen grad. Vi legger merke til at flere barnevernsledere svarer ganske selvkritisk. De kommenterer at de fortsatt er på vei til å implementere tiltakene, men at de ikke helt er i mål. Også i pulje 2 nevnes en lang rekke tiltak som spenner fra intern organisering, rutiner og prosedyrer, til internkontroll og kvalitetsutvikling. Flere nevner at fristbrudd/lovbrudd nå er historie. I pulje 2 er det imidlertid en type tiltak som blir nevnt av flere enn i pulje 1: Flere i denne puljen kommenterer at de arbeider med å sikre at barnevernet tar tak i de «riktige» sakene og arbeider bedre sammen med andre tjenester for å sikre rett hjelp til barn og familier.

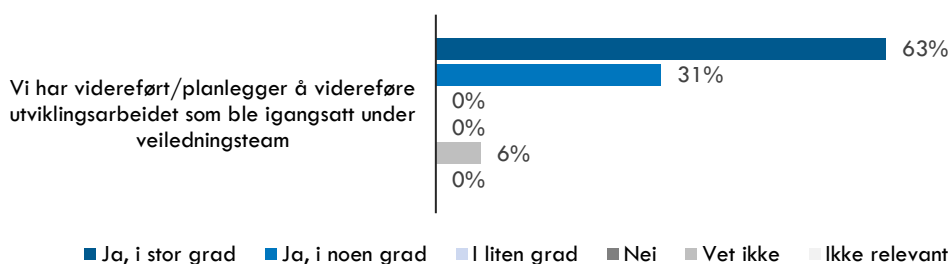
Figur 2-24: Har dere klart å vedlikeholde de tiltakene som dere iverksatte i veiledningsperioden?



Kilde: Kartleggingsskjema sendt ut fra Oslo Economics til barnevernsledere og kommuneledere i tjenester som fikk bistand fra veiledningsteam i puljene 1 og 2, høsten 2023.

En annen indikasjon for bærekraften er hvorvidt tjenestene har fortsatt et målrettet utviklingsarbeid etter veiledningsperioden er avsluttet (se Figur 2-25). Syv av ni barnevernsledere i pulje 1 oppgir at de har satt seg nye mål etter at målene i veiledningsperioden ble nådd. 7 av 8 barnevernslederne i pulje 2 opplyser at de har satt nye mål for utvikling av barnevernstjenesten etter at veiledningsperioden ble avsluttet. For mange er det en videreføring og konkretisering av mål fra veiledningsperioden, mens enkelte har satt seg helt nye mål. En av disse gjør det i sammenheng med tjenestestøtteprogrammet.

Figur 2-25: Barnevernsledernes vurdering av om kommunen har videreført utviklingsarbeidet som ble igangsatt under veiledningsteam



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=16

Samlede vurderinger av bærekraft

Det er en god «attest» for tiltaket at både barnevernsledere og administrative ledere i kommunene gir uttrykk for at ledelsen i barnevernstjenesten og barnevernets forankring i og samarbeid med kommunens ledelse er varig styrket. Kommentarer i kartleggingsskjemaet og intervjuer med barnevernsledere og kommuneledere tyder imidlertid at veiledningsprosessen ikke har ført til varige resultater i alle tjenester og kommuner. Vi har sett at tjenestene som har fått veiledning i puljene 1 og 2 viser en betydelig forbedring på mange kvalitetsindikatorer i veiledningsperioden, men at effekten svekkes noe etter avsluttet veiledning.

Bærekraft forutsetter at tiltak gjøres uavhengig av enkeltpersoner, at endringene institusjonaliseres. Institusjonalisering kan være enkel for noen typer tiltak. Det kan eksempelvis være avtale om faste møter, nedskrevne rutiner og prosedyrer og krav til rapportering. Andre utfordringer som ble tatt opp i mange tjenester i forbindelse med veiledningsprosessen gjelder organisasjonskulturen. Organisasjonskulturen har betydning for etterlevelse og praktisering av rutiner, prosedyrer, innhold og form i møtene m.m. Kulturen kan ikke sementeres ved skriftliggjøring, den er avhengig av forankring blant medarbeiderne i tjenesten. Dersom veiledningen og utviklingsarbeidet som gjøres gjennom tiltaket skal bidra til varige forbedringer i organisasjonskulturen, fordrer det at flere er involvert i arbeidet. I den grad dette gjelder samarbeidet mellom barnevernsledelsen og kommuneledelsen, fordrer varige effekter at flere aktører i både barnevernsledelsen og kommuneledelsen er involvert i arbeidet. I den grad dette gjelder interne forhold i barnevernstjenesten, som utviklingsarbeidet i

veiledningsteam også i stor grad har gjort, fordrer varige effekter at også flere av de ansatte i tjenesten involveres i arbeidet.

Samlet vurderer vi at bærekraften av veiledningsteam er begrenset. Vi ser tegn til at enkelte effekter opprettholdes i årene etter at tiltaket er avsluttet, og at tjenestene som har deltatt får en varig forbedring. Dette gjelder særlig forbedringer i rutiner, systemer og interne arbeidsformer. Samtidig ser vi også tegn til at de positive effektene i form av bedre saksbehandling og kvalitet i tjenestene, reduseres over tid. Effekter i form av styrket barnevernsledelse må i enda større grad forventes å være knyttet til enkeltpersoner i barnevernsledelsen, og vil i mindre grad vedvare ved utskiftninger i barnevernsledelsen.

2.7 Oppsummerende vurderinger av tiltaket

I denne tredje statusmålingen og sluttevalueringen vurderer vi at veiledningsteam har vært et godt og egnet tiltak for styrke og utvikle kvaliteten i det kommunale barnevernet. Siden satsingsperioden startet i 2018 til avslutningen i 2024 har 51 barnevernstjenester fått bistand fra veiledningsteam. Det er i all hovedsak særlig sårbare kommuner som har fått tilbud om og som har deltatt i tiltaket. De aller fleste informantene blant tjenestene og kommunene som har fått bistand oppfatter at veiledningsteam er et tiltak som i svært stor eller stor grad er egnet til å fange opp og ta tak i de viktigste utfordringene i tjenestene. Ved å tilby veiledning til et utvalg tjenester og kommuner med større utfordringer har tiltaket bidratt til å jevne ut kvalitetsforskjeller mellom tjenester rundt om i landet.

Den vanligste effekten av veiledningsteam synes å være styrket lederkompetansen hos leder i barneverns-tjenesten. Flere informanter blant barnevernslederne og kommunelederne fremhever at en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling internt i barnevernet, og spesielt mellom barnevernsleder og teamledere/avdelingsledere, bidrar til å frigjøre tid til ledelse for barnevernslederen. Barnevernsledere som har gitt innspill til evalueringen gjennom kartleggingsskjemaer og intervjuer rapporterer i hovedsak at det har hatt stor verdi for dem som ledere å få støtte og veiledning fra veiledningsteamet, og at det har styrket deres rolle som barnevernsledere. I mange kommuner har veiledningsteam også bidratt til å styrke rutiner, systemer og arbeidsformer internt i barneverns-tjenestene. Barnevernstjenestene som har deltatt i tiltakets første pulje har gjennom veiledningsperioden fått økt bemanning, i form av antall besatte stillinger, og redusert sykefravær, sammenlignet med landsgjennomsnittet, som trolig har sammenheng med tiltaket.

Kvantitative indikatorer fra kommunenes halvårsrapportering til Bufdir viser at tjenestene som fikk veilednings-team i pulje 1 og 2 gjennom veiledningsperioden i større grad har oppfylt lovpålagte krav til saksbehandlingens kvalitet. Det fremstår som sannsynlig at dette til dels kan tilskrives effekter av tiltaket, hvor bedre ledelse og rutiner i barnevernstjenestene har gitt utslag i en bedre og mer effektiv saksbehandling. I tiden etter veilednings-perioden kan det synes som at noen av disse effektene er svekket, men kommunene og tjenestene som har mottatt veiledning i de to første puljene ligger imidlertid fortsatt på et bedre nivå i forhold til landsgjennomsnittet enn før veiledningsperioden.

De fleste tjenester og kommuner som har fått bistand fra veiledningsteam opplever at tiltaket også har styrket forankringen av barnevernstjenesten i kommunens ledelse og bidratt til at lederne føler eierskap til barnevernet. I tillegg har flere, og særlig mindre, tjenester jobbet med å definere en terskel for hvilke saker som er barnevernets kjerneoppgaver, og hvilke saker som kan henvises og overføres til andre kommunale instanser. Dette har både hatt utspring i et fokus på forberedelser til barnevernreformen, men også fordi mange kommuner har hatt utfordringer med at barnevernstjenesten i for stor grad har gått inn i saker som ligger utenfor barnevernets kjerneoppgave, og som i større grad ligger under ansvarsområdet til andre kommunale tjenester.

Veiledningsteam er et fleksibelt tiltak som kan tilpasses utfordringene i den enkelte tjenesten. Et suksesskriterium er at veilederparet klarer å hjelpe kommunene med å sortere og navigere i eget utfordringsbilde, uten å selv levere løsninger på disse utfordringene. Veiledere må stille spørsmål og utfordre tjenestene til å selv komme opp med mulige løsninger. Samtidig må veilederne også klare å se i hvilke situasjoner kommunene trenger mer konkrete råd for hvordan de kan møte sine utfordringer. Vårt inntrykk er at flere kommuner som har deltatt i veiledningsteam har hatt behov for en del konkrete råd og bistand til «å få hodet over vann», før de er mottakelige for å selv ta en mer drivende rolle i utviklingsarbeidet.

Veilederne kompetanse, både innen barneverns- og kommuneledelse og veiledning, er avgjørende for tiltakets effekter. Det er viktig at veilederne har god forståelse for kommunenes og barnevernstjenestenes rammevilkår og utfordringene de møter. Det fremstår som et viktig suksesskriterium at minst en av veilederne i hvert veilederpar har bakgrunn fra barnevernsledelse, og gjerne relativt nylig erfaring fra dette, slik at de også har god

forståelse for betydningen av nylige endringer i sektorens rammevilkår. Veiledernes evne til å etablere et tillitsforhold og skape en konstruktiv dialog i kommunene er også avgjørende for at tiltaket skal fungere godt.

Samtidig er også innsatsen kommunen selv legger ned i arbeidet med veiledningsteam, avgjørende for kommunen skal oppnå effekter av tiltaket. Det er kommunen selv som skal gjennomføre utviklingsarbeidet og som må ta eierskap til tiltaket. Både barnevernstjenesten og kommuneledelsen må sette av tilstrekkelig tid og ressurser til arbeidet. Det fremstår særlig som et viktig suksesskriterium at kommuneledelsen er involvert i og tar eierskap til veiledningsprosessen, for å sikre tilstrekkelig fokus og fremdrift.

Mange av tjenestene som har mottatt bistand fra veiledningsteam har gjennom tiltaket jobbet med rutiner, prosedyrer og internkontroll. Vi vurderer at i slike utviklingsprosesser er hensiktsmessig at også andre medarbeidere i tjenesten, utover barnevernsledelsen, er involvert i arbeidet, for å forankre hvorfor endringene implementeres. Manglende involvering av teamledere og medarbeidere i noen tjenester har ført til at resultatene av veiledningsprosessen i for stor grad er personavhengige – og at de forvitrer ved endringer av barnevernsleder eller administrativ leder. Involvering av flere medarbeidere i tjenestene bidrar til at effektene som oppnås gjennom tiltaket i større grad institusjonaliseres i hele tjenesten og dermed blir mer varige.

I den tredje og pågående puljen av kommuner som gjennomfører tiltaket, er det felles, faglige opplegget rundt veilederne noe nedskalert, sammenlignet med de to første puljene. Vi mener dette gir risiko for at kvaliteten på veiledningen reduseres og at veiledernes praksis blir mer variert. Det er viktig å opprettholde en felles metodisk tilnærming for veilederne. Dersom veiledningsteam videreføres som tiltak, anbefaler vi at den felles faglige plattformen og oppfølgingen av veilederne styrkes.

Denne siste statusmålingen synliggjør også noen utfordringer i den sentrale driften av tiltaket. Slik tiltaket er blitt driftet, er den faglige kompetansen og erfaringene med å drifte tiltaket i hovedsak sentrert rundt to enkeltpersoner i PwC. Det fremstår som sårbart. Dersom veiledningsteam videreføres som tiltak, anbefaler vi at det vurderes endringer som bidrar til at kompetansen i større grad kan spres til flere relevante miljøer, og som kan bidra til å styrke den samlede kompetansen innen kommunalt barnevern og barnevernsledelse i Norge.

3. Læringsnettverk

Gjennom tiltaket læringsnettverk skal barnevernstjenester etablere fagfellesskap og samarbeide om utviklingsarbeid for å løse felles utfordringer. De aller fleste barnevernstjenester har deltatt i ett eller flere læringsnettverk i løpet av strategiperioden. Noen statsforvaltere har tatt en tydelig rolle i organisering og tilrettelegging av nettverksarbeidet, mens andre har hatt en mer tilbaketrukket rolle. Det er derfor stor variasjon i rekruttering til, og gjennomføring av læringsnettverkene på tvers av statsforvalterembeter.

Et kommunalt læringsnettverk består av flere barnevernstjenester som danner fagfellesskap og initierer utviklingsprosjekter. De kommunale læringsnettverkene skal bidra til etablering av samarbeid på tvers av kommunegrensene og mellom tjenester. De første læringsnettverkene ble etablert i 2018, og stadig flere har blitt etablert gjennom strategiperioden. Nesten alle barnevernstjenester har deltatt i ett eller flere læringsnettverk.

Mange av nettverkene har drevet aktivt utviklingsarbeid helt siden oppstarten, mens andre har vært aktive i kortere perioder. Noen nettverk kom aldri ordentlig i gang med utviklingsarbeidet på grunn av utfordringer knyttet til ledelse, forankring, finansiering eller annet. Statsforvaltere har rapportert om totalt 60 læringsnettverk under strategiperioden.

Denne tredje statusmålingen og sluttevalueringen er i hovedsak basert på rapportering fra og intervjuer med statsforvaltere, casestudier basert på intervjuer med involverte barnevernstjenester og støttespillere i fem utvalgte læringsnettverk, og en bred spørreundersøkelse rettet mot barnevernsledere våren 2024. I tillegg har vi benyttet informasjon som har fremkommet i første og andre statusmåling om læringsnettverk, fra henholdsvis 2019 og 2021. Vi har evaluert læringsnettverkene gjennom fem overordnede evalueringskriterier; implementering, effekt, måloppnåelse, relevans og bærekraft. Kapittelet er strukturert etter disse fem evalueringskriteriene.

3.1 Beskrivelse av tiltaket og funn fra tidligere statusmålinger

3.1.1 Om tiltaket

Formålet med kommunale læringsnettverk er å bidra til kvalitetsutvikling i det kommunale barnevernet gjennom drøftinger, erfaringsutveksling og felles utviklingstiltak mellom tjenestene. Læringsnettverkene består av minst to barnevernstjenester, og innebærer organisert samarbeid rundt utfordringer som de involverte tjenestene har til felles. Hvert læringsnettverk skal jobbe med ett eller flere utviklingsprosjekt.

Målgruppen for kommunale læringsnettverk er kommuneledelse, ledelsen og medarbeidere i barnevernstjenestene i samarbeid med statsforvalteren. I tillegg skal læringsnettverkene involvere samarbeidspartnere fra kompetansemiljøer, som for eksempel forskningsmiljøer og kunnskaps- og kompetansesentre. Samarbeidet skal resultere i sterkere fagmiljøer og utvikling av hjelpetilbud som er godt tilpasset behovene til barn, ungdom og familier i barnevernet. Samarbeidet mellom ulike barnevernstjenester skal videre gi bedre muligheter for veiledning og kollegastøtte for de ansatte. Statsforvaltere har en sentral rolle i etablering og oppfølging av nettverkene, og har ansvar for tildeling av tilskuddsmidler.

3.1.2 Mål med tiltaket

Det er definert tre mål for læringsnettverkene:

- 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

3.1.3 Gjennomføring

Barnevernstjenestene i læringsnettverkene skal utvikle en overordnet plan for kompetanse- og kvalitetsutvikling i nettverket, og sette i gang utviklingsprosjekter med utgangspunkt i lokale behov og forhold. Bufdir har utarbeidet retningslinjer for nettverksarbeidet og gitt føringer for tildeling av tilskuddsmidler til utviklingsprosjektene. I tillegg til egeninitierte utviklingsprosjekter, med utgangspunkt i tematikk som tjenestene definerer selv, ble læringsnettverkene fra 2019 utvidet til å også jobbe med oppfølging og veiledning av fosterhjem. Det er etablert to kategorier med stimuleringsmidler som kommuner i nettverk kan søke om midler fra; en for egeninitierte utviklingsprosjekter og en for utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet. Fra 2021 ble det også åpnet for at barnevernstjenestene kan invitere andre tjenester på kommunenes oppvekstområde med i læringsnettverkene, for å stimulere kommunene til å ta et helhetlig ansvar, og legge til rette for samarbeid mellom tjenester.

3.1.4 Funn fra første og andre statusmåling

I første statusmåling som ble levert våren 2019, var mange av læringsnettverkene fortsatt i en oppstartsfase. Mange aktører var usikre på hva læringsnettverk som tiltak innebar, og det var stor variasjon i status for implementering og gjennomføring. Fellesnevner for flere av nettverkene som var kommet godt i gang var at disse var sprunget ut av eksisterende samarbeidsarenaer, mens fellesnevner for mange av de øvrige nettverkene var manglende ledelse og/eller kapasitet eller engasjement til å drive arbeidet fremover. To suksesskriterier ble trukket frem for vellykkede læringsnettverk; tilstrekkelig kapasitet og forpliktende deltakelse. Dette var utfordrende å få på plass for mindre barnevernstjenester.

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 barnevernstjenesten. 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 nettverkssamlingene.
- 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.

I andre statusmåling som ble levert høsten 2021, var læringsnettverk etablert i omtrent nitti prosent av landets barnevernstjenester. Mange nettverk var kommet godt i gang med utviklingsarbeidet, og flere steder hadde nettverkene oppnådd effekter i form av kompetanseutvikling, utvikling av rutiner og systemer for saksbehandling, og opprettelse av lokale barneverntiltak i samarbeid mellom tjenester. Vi så flere eksempler på svært vellykkede utviklingsprosjekter som har bidratt til konkrete forbedringer i tjenestene, og som vi også forventer allerede har bidratt til å gi barn, ungdom og familier bedre hjelp. Samtidig var det også mange nettverk som i liten grad hadde kommet i gang med utviklingsarbeidet, fordi det tok tid å finne en god form på arbeidet og definere temaer, og fordi pandemien begrenset fremdrift i de fleste nettverkene. I mange nettverk ble aktiviteten redusert, og i enkelte nettverk ble all aktivitet utsatt. Vurderingen i andre statusmåling var likevel at læringsnettverk som tiltak er godt egnet for å bidra til å løfte kvaliteten i barnevernstjenestene og til felles tiltaksutvikling på tvers av tjenester. Sistnevnte var særlig relevant som forberedelse til barnevernsreformen. Tiltaket krever mye av tjenestene, og av statsforvalterne som skal støtte opp under arbeidet. Det ble vurdert at det er en risiko for at sårbare tjenester ikke evner å prioritere denne typen utviklingsarbeid.

Også i den andre statusmålingen ble det oppsummert noen anbefalinger for tiltakets videre innretning:

- Vi anbefalte å få på plass tillit og gode relasjoner før nettverkene bestemmer tema. Dette på bakgrunn av en gjentagende tilbakemelding om relevansen av godt samarbeid.

- Til tross for utfordringer knyttet til bruken av digitale samlinger, hadde nettverkene som gikk over til digital gjennomføring gode erfaringer med dette. Vi foreslo derfor for nettverkene å bruke digitale samlinger.
- Videre anbefalte vi at Bufdir burde bistå statsforvaltere i deres pådriverrolle, da flere statsforvaltere opplevde utfordringer knyttet til implementering og fremdrift av læringsnettverkene.
- Vi påpekte et behov for prosjektlederkompetanse, ettersom en gjentakende tilbakemelding var at en egen prosjektleder avlastet arbeidet for barnevernsledere og sikret god koordinering og fremdrift i prosjektet.
- Vi anbefalte videre at kommuneledelsen i større grad burde involveres i de nettverkene som skal jobbe med reformforberedelser, da de er en av målgruppene for tiltaket og kompetansestrategien som helhet.
- Avslutningsvis understreket vi behovet for innsikt i andre nettverk sine temaer, tiltak og metoder for prosjekter slik at man kan få inspirasjon av andre.

3.2 Implementering

I Figur 3-1 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. Merk at vi i forrige statusmåling viet stor plass til implementering, fordi mange av læringsnettverkene fortsatt var i oppstartsfasen og det i stor grad var for tidlig å gjøre vurderinger knyttet til de øvrige evalueringsområdene. I tredje og siste måling har vi valgt å være noe mindre detaljerte i beskrivelsen av faktisk gjennomføring, og mer detaljerte i vurderinger av effekter, måloppnåelse, relevans og bærekraft.

Figur 3-1: Indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	• Antall læringsnettverk og utviklingsprosjekter • Antall barnevernstjenester som deltar i læringsnettverk
	Gjennomføring	• Informasjon og kommunikasjon • Organisering av nettverkene, og statsforvalters rolle • Temaer og utviklingsprosjekter i nettverkene • Samarbeid med kompetansemiljøer
	Ressursbruk	• Tildeling og forbruk av stimuleringsmidler
	Organisatoriske drivere og hindre	• Ledelse av nettverket • Styring og fasilitering fra statsforvalter • Motivasjon og kapasitet i barnevernstjenestene • Tilgang på finansiering

3.2.1 Rekruttering

Antall læringsnettverk og utviklingsprosjekter

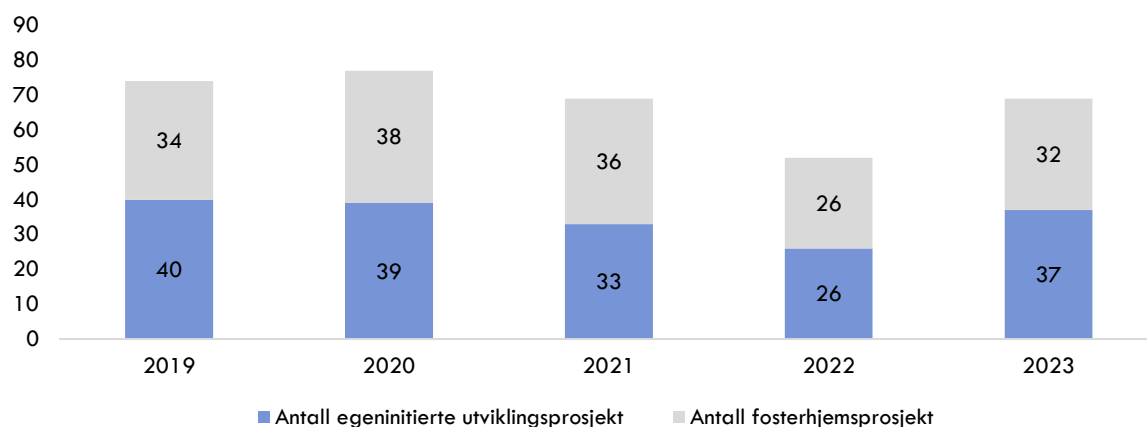
Tildeling av stimuleringsmidler er grunnlaget for utviklingsarbeid i læringsnettverkene. Vi har derfor tatt utgangspunkt i læringsnettverk som har fått tildelt stimuleringsmidler, i opptellingen av totalt antall nettverk. I 2023 ble det tildelt stimuleringsmidler til 40 læringsnettverk, fordelt på samtlige fylker. Mange av disse læringsnettverkene mottok også stimuleringsmidler i 2021 og 2022. Fra statsforvalterrapportering for 2021, 2022 og 2023 har vi gjennom opptelling kommet frem til at totalt 58 læringsnettverk har fått tildelt stimuleringsmidler til ett eller flere utviklingsprosjekter i løpet av disse tre årene.

Strukturen rundt nettverksarbeidet, og særlig skillet mellom læringsnettverk og utviklingsprosjekter, varierer mellom fylkene. De fleste fylkene har definerte læringsnettverk med ett eller flere underliggende utviklingsprosjekter i hvert nettverk. Læringsnettverk Vestland skiller seg ut ved at alle barnevernstjenestene deltar i ett stort nettverk, som har underliggende utviklingsprosjekter bestående av deltakere fra et utvalg barnevernstjenester i nettverket. Hvert av utviklingsprosjektene i Vestland tilsvarer langt på vei et eget læringsnettverk. Dersom vi definerer utviklingsprosjektene i Vestland, øker antall læringsnettverk som har mottatt stimuleringsmidler i 2023 til 54. Dette er omtrent på samme nivå som vårt anslag på 56 læringsnettverk i 2020, fra forrige statusmåling. I perioden 2021-2023 har totalt 73 ulike læringsnettverk, inkludert utviklingsprosjekter i Vestland, fått tildelt stimuleringsmidler. Det har derfor vært en økning i totalt antall læringsnettverk siden 2020, til tross for at ikke alle læringsnettverkene har fått tildelt stimuleringsmidler hvert år.

På samme måte som for læringsnettverk teller vi utviklingsprosjekt basert på hvilke som har mottatt stimuleringsmidler. I 2023 var det totalt 69 utviklingsprosjekter som fikk tildelt stimuleringsmidler (se Figur 3-2 og Tabell

3-1). Antallet utviklingsprosjekter var på samme nivå som 2021 (69), men betraktelig lavere i 2022 (52). I 2019 og 2020 var imidlertid antallet noe høyere; totalt 74 utviklingsprosjekter fikk tildelt stimuleringsmidler i 2019 og 77 utviklingsprosjekter fikk tildelt stimuleringsmidler i 2020. I gjennomsnitt er det omtrent like mange egeninitierte utviklingsprosjekter som prosjekter på fosterhjemsområdet som har fått tildelt stimuleringsmidler.

Figur 3-2: Antall utviklingsprosjekter som har fått tildelt stimuleringsprosjekter, per kalenderår



Tabell 3-1: Antall utviklingsprosjekter som er tildelt stimuleringsmidler, per fylke i 2021-2023

	Antall egeninitierte utviklingsprosjekt 2023	Antall fosterhjemsprosjekt 2023	Antall egeninitierte utviklingsprosjekt 2022	Antall fosterhjemsprosjekt 2022	Antall egeninitierte utviklingsprosjekt 2021	Antall fosterhjemsprosjekt 2021
Agder	2	3	2	3	1	5
Innlandet	4	2	2	5	3	3
Nordland			2	2	2	2
Møre og Romsdal	2	1	2	1	3	1
Oslo og Viken	7	6	1	1	1	1
Rogaland	3	1	1	1	2	3
Troms og Finnmark	3	3	3	3	6	6
Trøndelag	5	5	4	1	3	4
Vestfold og Telemark	3	4	3	4	6	4
Vestland	8	7	6	5	6	7
Totalt	37	32	26	26	33	36

Kilde: Rapportering fra statsforvaltere 2021, 2022 og 2023.

Antall barnevernstjenester som deltar i læringsnettverk, og sammensetning av deltakere

I forrige statusmåling anslo vi at 90 prosent av alle barnevernstjenester i landet i 2020 deltok, eller hadde deltatt, i minst ett læringsnettverk. Siden dette har flere læringsnettverk blitt etablert. Av statsforvalter-rapporteringen for 2021, 2022 og 2023 ser det ut til at de aller fleste barnevernstjenester deltar i læringsnettverk. Blant barnevernsledere i spørreundersøkelsen i 2024 oppga 94 prosent at de har deltatt i ett eller flere læringsnettverk i strategiperioden. På bakgrunn av dette anslår vi at om lag 95 prosent av alle barnevernstjenestene i landet har deltatt i ett eller flere læringsnettverk i løpet av strategiperioden.

I likhet med forrige statusmåling, er det varierende hvor mange tjenester som inngår i samme nettverk. Mange barnevernstjenester deltar i flere læringsnettverk. Forskjell i antall og sammensetning av barnevernstjenester i

læringsnettverkene gjenspeiler at statsforvaltere har hatt en ulik tilnærming til rekruttering av nettverkene. Omtrent halvparten av alle læringsnettverk består av fem, seks eller sju barnevernstjenester. I flere av statsforvalterembetene er samtlige barnevernstjenester delt inn i ett stort læringsnettverk, eventuelt i tillegg til inndeling i mindre nettverk. Eksempler på dette er Vestland og Agder. I motsatt ende av skalaen er det i embetene Vestfold og Telemark og Innlandet etablert flere læringsnettverk som består av to eller tre barnevernstjenester.

I forrige statusmåling fant vi at det i hovedsak var barnevernsledere som deltok i læringsnettverkene. I informasjonsinnhentingen i 2024 oppga omtrent to av tre barnevernsledere som deltok i spørreundersøkelsen at de selv deltok i læringsnettverket, mens én av tre oppga at andre medarbeidere i barnevernstjenesten deltok. Oppslutningen om spørreundersøkelsen (38 prosent) er ikke stor nok til at svarene tegner et representativt bilde for alle barnevernstjenester, men resultatene kan tyde på at barnevernsledere i noe mindre grad deltar i læringsnettverk nå enn tidligere i strategiperioden. En mulig årsak kan være at ledere har hatt en større rolle i etablering av nettverket, for så å trekke seg ut og overlate driften til andre medarbeidere. En annen årsak kan være at anbefalingen om å definere en leder for nettverkene, som kom etter første statusmåling, har bidratt til at barnevernsledere, som allerede har mye ansvar internt i tjenestene og begrenset med kapasitet til å drive fagfellesskap og samarbeid på tvers av tjenester, har valgt å fordele ansvar til fagutviklingsansvarlige og andre medarbeidere med særlig innsikt i nettverksarbeidet.

3.2.2 Gjennomføring

Informasjon og kommunikasjon

Kommunikasjon og informasjon om læringsnettverkene har blitt bedre gjennom kompetansestrategiperioden. I første statusmåling var det mange som opplevde at informasjon og kommunikasjon om læringsnettverk ikke hadde vært tydelig nok, og at det var usikkerhet om hva læringsnettverkene skulle være. I andre statusmåling oppga de fleste kontaktpersonene for læringsnettverk å ha fått tilstrekkelig informasjon om læringsnettverk og hensikten med tiltaket. I spørreundersøkelsen våren 2024 oppga ni av ti barnevernsledere at de enten i stor grad (51 prosent) eller i noen grad (39 prosent) var enige i at det er tydelig hva læringsnettverkene er, og hva som er hensikten med nettverkene. Noen barnevernsledere trekker likevel fram ulike forventninger til læringsnettverk blant deltakere, og at ikke alle er kjent med hva deltakelse krever i form av egeninnsats.

Læringsnettverk er en god måte å spre kunnskap og lære av hverandre på. En av få måter som faktisk fører til ny kunnskap som tas i bruk i tjenesten. Når det er sagt så er det lite kunnskap om hva læringsnettverk er og hva det betyr for tjenesten i form av egeninnsats og ansvar for resultat av nettverket. Dette formidles ikke godt nok og har i flere av våre nettverk vært grobunn for misnøye fra kommuner.

Barnevernsleder i spørreundersøkelse, fritekstsvaret på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med læringsnettverk?»

Det har vært gjort noen endringer i retningslinjene for læringsnettverkene underveis. Fra 2021 er det ikke lenger et krav, men en anbefaling at kommuneledelsen fra deltakende kommuner er representert i styringsgruppen for nettverket. Videre er det fra 2021 ikke lenger et krav, men en anbefaling om at det etableres kontakt med et nasjonalt eller regionalt kunnskapsmiljø på barnevernfeltet. Noen få barnevernsledere har trukket frem at disse endringene har skapt usikkerhet rundt hva som er gjeldende retningslinjer.

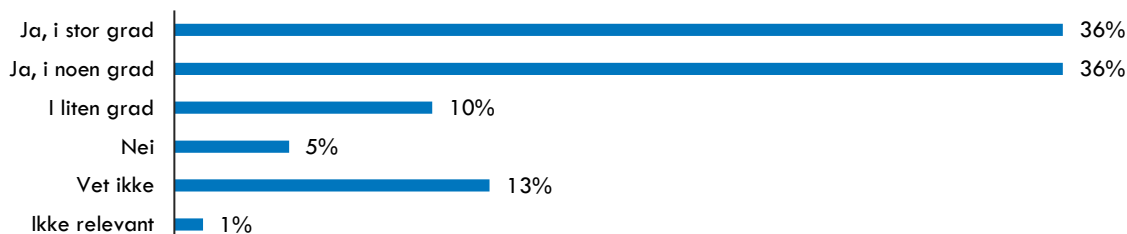
Organisering av nettverkene, og statsforvalters rolle

Læringsnettverkene er organisert som samarbeid mellom to eller flere barnevernstjenester, og samarbeidspartnere i form av kompetansemiljøer eller øvrige faglige samarbeidspartnere. Nettverksarbeidet organiseres i ulike utviklingsprosjekter. Noen av nettverkene har hatt ett eller noen få utviklingsprosjekter som alle deltakerne er involvert i, mens andre har hatt flere prosjekter med ulike temaer fordelt mellom grupper av deltakere i læringsnettverket.

Det er statsforvalters rolle å bistå med å etablere og følge opp læringsnettverk, samt å dele ut stimuleringsmidler i tråd med retningslinjene. Det har vært stor variasjon i statsforvalters rolle i læringsnettverkene helt fra oppstarten av strategiperioden. Forskjellene kommer blant annet til syne i organisering av det enkelte læringsnettverk, tilbud om prosjektstøtte til de ulike utviklingsprosjektene og samarbeid mellom ulike læringsnettverk innad i samme statsforvalterembete. Barnevernsledere som deltok i spørreundersøkelsen, spriker i sin vurdering av hvorvidt statsforvalter har gjort en god jobb med å tilrettelegge for fremdrift og relevans i nettverksarbeidet.

Om lag syv av ti opplever at statsforvalter i stor grad (36 prosent) eller noen grad (36 prosent) gjør en god jobb med dette, mens tre av ti vurderer at dette enten stemmer i liten grad (10 prosent), ikke i det hele tatt (5 prosent) eller at de ikke vet (13 prosent) (se Figur 3-3).

Figur 3-3: Barnevernslederes vurdering av påstanden om at statsforvalter gjør en god jobb med å tilrettelegge for fremdrift og relevans i nettverksarbeidet



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

For å synliggjøre bredden i organisering av nettverkene, og statsforvalterens rolle, har vi sett nærmere på fem utvalgte case i Oslo og Viken, Vestland og Trøndelag. Disse beskrives i tekstbokser på de neste sidene.

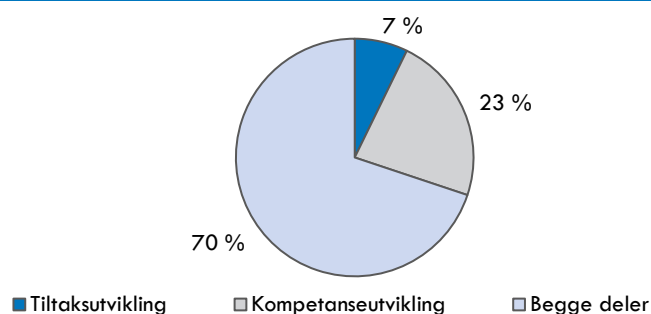
Temaer og utviklingsprosjekter i nettverkene

Overordnet kan utviklingsarbeidet i læringsnettverket deles inn i to kategorier: tiltaksutvikling og kompetanseutvikling. Gjennom hele strategiperioden har vi observert at mange nettverk hovedsakelig har fokusert på kompetansebygging, samt metoder og verktøy for kvalitetsutvikling. Andelen som drev med tiltaksutvikling har vært langt lavere, men har økt siden første statusmåling. I spørreundersøkelsen i 2024 svarte syv av ti barnevernsledere (70 prosent) at nettverksarbeidet de har deltatt i omhandler både tiltaksutvikling og kompetanseutvikling (se Figur 3-4). Om lag en av fire (23 prosent) oppga at nettverksarbeidet hovedsakelig omhandlet kompetanseutvikling, mens en liten andel (7 prosent) oppga tiltaksutvikling som hovedtema. Disse svarene fordeler seg omtrent likt som svarene fra kontaktpersoner for læringsnettverk i andre statusmåling.

Resultatene bekreftes av barnevernslederes svar på hvilke temaer som har vært sentrale i utviklingsprosjektene i læringsnettverkene (se Figur 3-5). Omtrent to av tre oppga opplæring og kompetanseutvikling generelt (67 prosent) som et sentralt tema, kun slått av oppfølging av fosterhjem (82 prosent). Merk at mange av læringsnettverkene jobber med en rekke temaer, og at den høye andelen som oppgir at de jobber med fosterhjemsoppfølging reflekterer at det er vanlig å ha minst ett utviklingsprosjekt knyttet til fosterhjemsarbeid, og ikke at 82 prosent av arbeidet i nettverkene omhandler fosterhjemsarbeid. Deretter følger lederutvikling (41 prosent) og utvikling av lokale tiltak i barnevernet (37 prosent). Det at én av tre oppga utvikling av lokale tiltak som et sentralt tema tyder på at det har vært en økning i nettverksarbeid rundt tiltaksutvikling siden forrige statusmåling. Nettverksarbeid knyttet til lederutvikling virker også å ha økt i omfang siden forrige statusmåling.

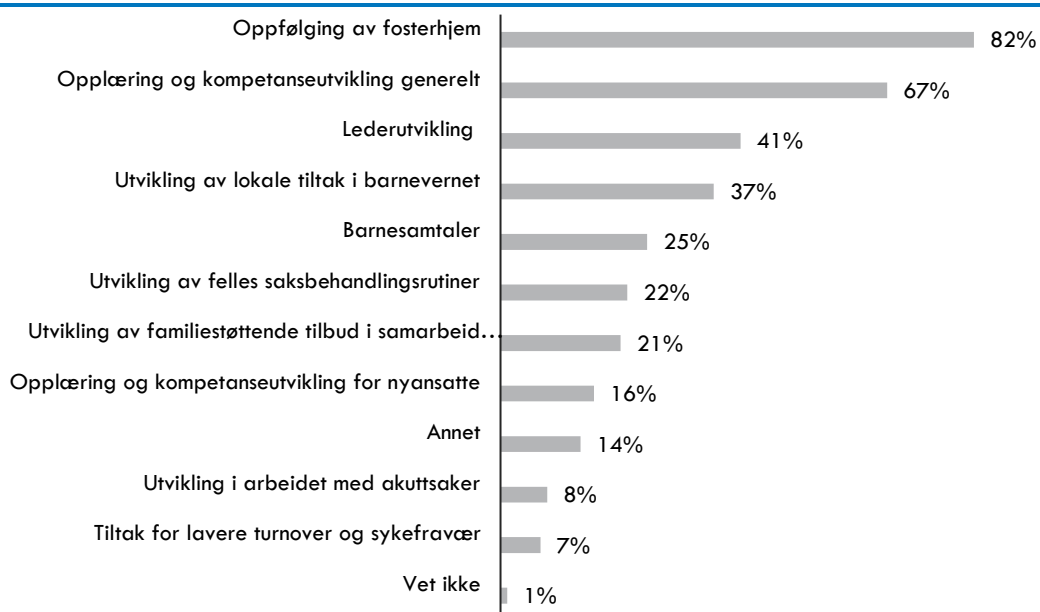
Vår samlede vurdering er at det i 2024 fortsatt arbeides mye med generell kompetanseheving og opplæring i læringsnettverkene, og at strategien på oppfølging av fosterhjem videreføres. Overordnet gjennom perioden har det vært en økning i arbeid med tiltaksutvikling, som er et sentralt mål for læringsnettverkene arbeid. Dette er i tråd med anbefalinger fra tidligere statusmåling. Av læringsnettverk som har vært aktive siden oppstarten av strategiperioden kan det se ut til at det tar tid før et fagfellesskap modnes tilstrekkelig til å jobbe med tiltaksutvikling og eventuelt implementering av tiltakene. Statsforvalterrapporteringen viser flere eksempler på utviklingsprosjekter som har startet med kompetanseheving innenfor et område, og deretter fortsatt med modellutvikling og pilotering av modeller. Ledere og deltakere vi har snakket med i læringsnettverk i Oslo og Viken (case 1) og Vestland (case 4 og 5), som alle har jobbet aktivt med tiltaksutvikling, bekrefter at det har tatt lang tid og mye innsats fra deltakernes side å komme dit de har kommet. For mange læringsnettverk som er startet de senere årene, er det derfor grunn til å tro at arbeid med tiltaksutvikling er noe som vil komme med tiden, dersom de fortsetter med et målrettet samarbeid. Det er videre interessant å se økningen i arbeid knyttet til lederutvikling i nettverkene.

Figur 3-4: Tema for nettverksarbeid



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Figur 3-5: Hvilke temaer har vært sentrale i utviklingsprosjektene til ditt læringsnettverk?



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Samarbeid med kompetansemiljø

I forrige statusmåling fant vi at de fleste nettverkene samarbeidet med ett eller flere kompetansemiljøer. På dette tidspunktet var det et krav i retningslinjene fra Bufdir at egeninitierte utviklingsprosjekter skulle etablere et samarbeid med kunnskapsmiljøer eller Bufetat for å få stimuleringsmidler. Det samme var ikke krav for utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet. I 2021 omgjorde Bufdir dette kravet til en anbefaling. Av rapportering fra statsforvalterne i 2021-2023 ser det likevel ut til at de aller fleste aktive læringsnettverkene har samarbeid med flere kompetansemiljøer.

Ulikheter i rapportering gjør det vanskelig å få en fullstendig oversikt over alle samarbeidspartnere de ulike nettverkene har, men vi har gjort et forsøk på å telle opp hvor mange nettverk som samarbeider med ulike aktører (Tabell 3-2). De vanligste samarbeidspartnere er Bufetat, ulike universiteter og høyskoler og RKBU. Deretter følger NUBU, RVTS og KS. Noen få samarbeider med RBU, Korus, familievernkontorer og barnehuset.

Tabell 3-2: Samarbeidspartnere til læringsnettverk

Samarbeidspartnere	Antall nettverk som samarbeider
Bufetat	20
Universiteter og høyskoler	17
RKBU	16
NUBU	10
RVTS	9
KS	9
RBUP	3
Korus	2
Familievernkontor	2
Barnehuset	2

Kilde: Rapportering fra statsforvaltere

Fra flere av casene vet vi at velfungerende samarbeid med kompetansemiljøer har vært sentralt for å få til godt arbeid med tiltaksutvikling. I et av casene trekker representanter fra både barnevernstjenester og Bufetat frem gjensidig forankring og forståelse for den andres rolle som avgjørende for at svært godt samarbeid. Samtidig er det ikke alle læringsnettverk som har fått til et reelt samarbeid. Flere statsforvaltere forteller at det har vært utfordrende å få kompetansesentrene med på et samarbeid, og at nettverkene har tatt initiativ til kontakt uten at det har resultert i et samarbeid. En barnevernsleder i spørreundersøkelsen forteller at ambisjonen hos kompetansesentre ikke nødvendigvis sammenfaller med kommunens behov, og at dette kan være en utfordring. I case 2 har samarbeidspartnere ved den regionale høyskolen i praksis ledet nettverksarbeidet, til tross for at dette ikke var intensjonen fra start. Læringsnettverk som har fått til et godt samarbeid, understreker betydningen av forankring i forkant og tydelige beskrivelser av rollefordeling.

Forankring i forkant [...] Vi har vært nøyaktig på beskrivelser. Må ikke bare ligge i våre hoder og hjerter. Mye kan strande på at det blir avhengig av enkeltpersoner.

Samarbeidspartner i læringsnettverk, i intervju

Vår vurdering er at læringsnettverkene i stor grad har lyktes med å etablere avtaler om samarbeid med kompetansemiljøer, men at ikke alle nettverkene har fått til et velfungerende samarbeid.

3.2.3 Ressursbruk

Ressursbruken til læringsnettverk omfatter tidsbruk hos alle involverte aktører, både hos statsforvalter, i barnevernstjenester, hos kompetansesentre og andre samarbeidspartnere, hos Bufetat og hos Bufdir. Statsforvalter har årlig fått tildelt stimuleringsmidler til læringsnettverk. Stimuleringsmidlene har videre blitt tildelt utviklingsprosjekter og fosterhjemsprosjekter i læringsnettverkene, slik at barnevernstjenestene som deltar i enkeltprosjekter har blitt kompensert for noe av ressursbruken til nettverksarbeid. Kompetansesentrene har i årlige tilskuddsbrev fra Bufdir fått i mandat å delta i samarbeidet, innenfor tildelte ressurser. Også Bufetat har hatt i oppdrag å støtte læringsnettverkene.

Statsforvalterne har fått tildelt årlige midler til en prosjektstilling i forbindelse med kompetansesatsingen. Fra og med 2021 har statsforvaltere også fått tildelt midler til pådriverarbeid med å rekruttere fosterhjem i familie og nære nettverk. I rapportering fra statsforvaltere ser vi at tildelte midler til disse stillingene i ulik grad er blitt benyttet til å støtte og følge opp arbeid i læringsnettverk. Totalt har tildelte midler til prosjektstillinger og pådriverarbeid utgjort omtrent 9,5 millioner kroner (prosjektstilling) og 6 millioner kroner (pådriverarbeid) hvert år.

Stimuleringsmidler til kommunale læringsnettverk bevilges over statsbudsjettet, og forvaltes av statsforvaltere som gis belastningsfullmakt. Det er statsforvalter som mottar søknader om tilskuddsmidler fra prosjektene, og som prioriterer og fordeler midler innenfor fylkesvise rammer tildelt av Bufdir. Midlene kan brukes til å dekke

kostnader til stillinger i en prosjektperiode eller oppfølging fra eksterne kompetansemiljøer. Stimuleringsmidlene er ettårige tilskudd og skal rapporteres til statsforvalter hvert år.

Som indikator for ressursbruk til læringsnettverk, bruker vi tildelte stimuleringsmidler til statsforvalter, selv om dette trolig ikke fullt ut reflekterer den samlede ressursbruken til nettverksarbeid. Ikke alle læringsnettverk har fått tildelt årlige stimuleringsmidler, og tildelte stimuleringsmidler bør derfor forstås som et nedre estimat på samlet ressursbruk i kommunale barnevernstjenester og hos samarbeidspartnere. I tillegg kommer ressursbruk hos statsforvalter, som utgjør en andel av tildelte midler til prosjektstilling og pådriverarbeid med å rekruttere fosterhjem.

I løpet av strategiperioden, fra 2019 til og med 2023, er det samlet delt ut 156 millioner kroner i stimuleringsmidler til nettverkene. Stimuleringsmidler til læringsnettverk har ligget rundt, eller litt i overkant av 30 millioner kroner hvert år (Figur 3-6). Gjennom hele strategiperioden har om lag to tredeler av stimuleringsmidlene gått til utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet, mens om lag en tredel har gått til egeninitierte utviklingsprosjekter.

Stimuleringsmidlene er nokså ulikt fordelt mellom statsforvalterembetene (Figur 3-7). Oslo og Viken har mottatt 19 prosent av de samlede stimuleringsmidlene i perioden, etterfulgt av Vestland (15 prosent), Trøndelag (12 prosent) og Troms og Finnmark (12 prosent) (se Figur 3-7). I den andre enden av skalaen er Rogaland (6 prosent), Møre og Romsdal (6 prosent), Vestfold og Telemark (6 prosent) og Agder (6 prosent).

Noen statsforvaltere har hatt flere midler tilgjengelig enn hva som er tildelt, grunnet manglende søknader fra barnevernstjenestene. Andre statsforvaltere har fått tilbakebetalt midler av læringsnettverk som ikke har gjennomført planlagte utviklingsprosjekter. Samtidig er det statsforvaltere som har mottatt flere søknader enn hva det finnes tilgjengelige midler for.

Nesten to av tre barnevernsledere i spørreundersøkelsen er i enten stor grad (23 prosent) eller noen grad (40 prosent) enige i at mottatte tilskudd til læringsnettverk er tilstrekkelige for deres behov. Det kan tolkes som at flertallet av tjenestene opplever at midlene i noen eller stor grad dekker de faktiske kostnadene i tjenestene, men at det også er en del tjenester hvor midlene ikke oppleves å dekke de fulle kostnadene. Vi har grunn til å tro at de fleste barnevernstjenestene også legger ned en betydelig egeninnsats inn i nettverksarbeidet, som ikke er økonomisk kompensert gjennom tilskuddsmidlene.

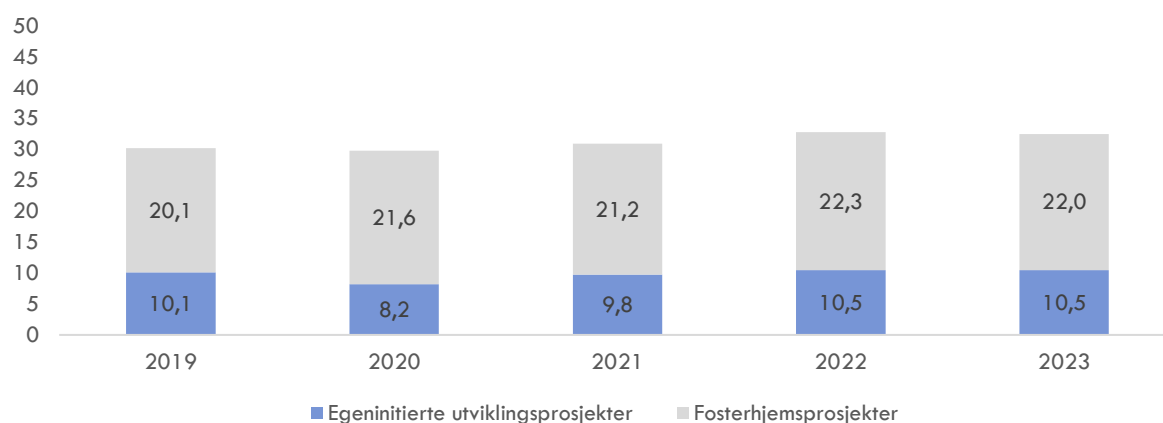
Læringsnettverk i Vestland

I Vestland er alle barnevernstjenestene samlet i ett felles læringsnettverk, som møtes flere ganger i året. Nettverket består av ledere og ressurspersoner fra de ulike barnevernstjenestene, representanter fra aktuelle kompetansemiljø, brukerorganisasjoner med interesse for barnevern, KS, Bufetat og statsforvalter. Statsforvalter har tatt en tydelig rolle i organisering og gjennomføring av nettverket, og har tatt ansvar for rekruttering av barnevernstjenester til ulike prosjektgrupper. Det er etablert en styringsgruppe og ressursgruppe for nettverket, i tillegg til at kompetansemiljøene tilbyr ulike prosjektstøttetilbud. Gjennom faste fellessamlinger for alle prosjektgruppene har deltakerne blitt enige om hvilke søknader om stimuleringsmidler som skal prioriteres.

Case 3 er et utviklingsprosjekt som består av medarbeidere i fem barnevernstjenester i Vestland. Siden oppstarten i 2018 har prosjektet utviklet og revidert en modell for saksbehandling i undersøkelser av bekymringsmeldinger som omhandler omfattende konflikt i familier, med formål om å øke kvaliteten i slike saker og bidra til likere tjenester og praksis på tvers av tjenester. Modellen er gjennomgått og kvalitetssikret av samarbeidspartner ved en kunnskapsinstitusjon. Utviklingsprosjektet har fått tildelt stimuleringsmidler gjennom hele strategiperioden, og i flere av de deltakende tjenestene er modellen nå blitt innført. I tillegg til implementering i barnevernstjenestene har modellen fått oppmerksomhet blant annet gjennom undervisning ved høyskole, som tema for masteroppgave og gjennom erfaringsutveksling med utviklingsprosjektet med lignende tematikk utenfor Vestland.

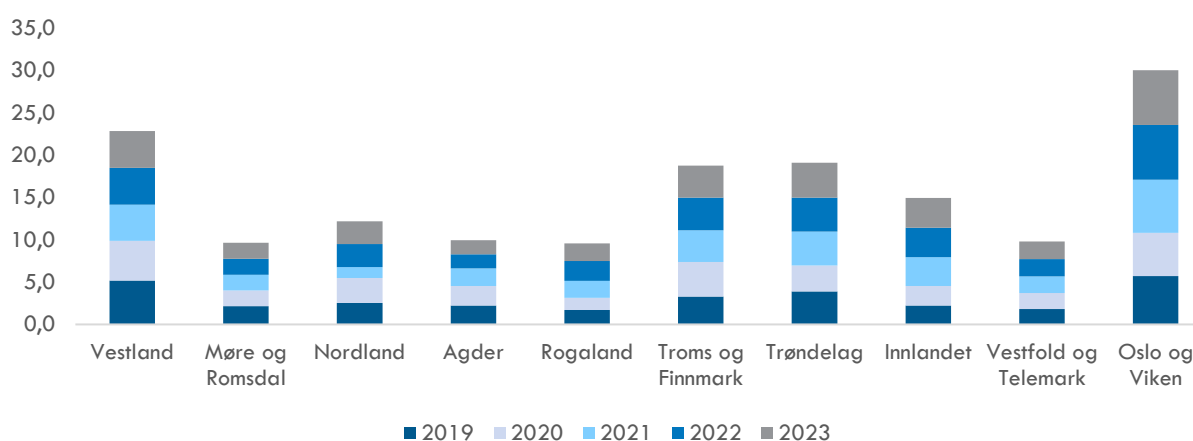
Case 4 er et utviklingsprosjekt som består av medarbeidere i to barnevernstjenester i Vestland, i samarbeid med statsforvalter og Bufetat. Prosjektet har utviklet en modell for rekruttering og opplæring av nøytrale fosterhjem i nærmiljøet, når det ikke finnes alternativer i relasjonelt nettverk. Modellen tar utgangspunkt i gjeldende ansvarsfordeling mellom stat og kommune, og baserer seg på et forpliktende samarbeid mellom Bufetat og kommunen. Prosjektet søkte først midler som ble brukt til å sikre prosjektledelse og forprosjekt, deretter en større tildeling til videre prosjektering og pilotprosjekt. Videre er det et mål om å gi tilbud om utrulling av modellen også i øvrige barnevernstjenester.

Figur 3-6: Tildelte tilskuddsmidler til utviklingsprosjekter i læringsnettverkene, per kalenderår (mill. kr)



Kilde: Basert på rapportering om fra statsforvaltere om læringsnettverk og tildeling av stimuleringsmidler til utviklingsprosjekter.

Figur 3-7: Tildelte stimuleringsmidler etter statsforvalterembete, per kalenderår. Summen av egeninitierte utviklingsprosjekt og fosterhjemsprosjekt (mill. kr)



Kilde: Basert på rapportering om fra statsforvaltere om læringsnettverk og tildeling av stimuleringsmidler til utviklingsprosjekter.

Læringsnettverk i Trøndelag

Trøndelag har fem læringsnettverk som er inndelt geografisk. Statsforvalter har hatt en aktiv rolle i rekruttering og etablering av struktur rundt nettverkene, og også fulgt nettverkene tett under strategiperioden. Alle barnevernslederne i fylket har gått sammen i et barnevernsledernettsverk, som opptrer som en styringsgruppe for de fem læringsnettverkene. Som følge av ønske om flat struktur har det ikke vært en definert leder av nettverkene, men en av lederne i de deltakende tjenestene har hatt et koordinerende ansvar. Det har vært arrangert jevnlig fellessamlinger for alle læringsnettverkene, der deltakerne har diskutert utvalgte temaer og blitt enige om hvordan potten med midler skal fordeles mellom søknader fra ulike nettverk.

Case 5 er et nettverk som består av noen små og noen større barnevernstjenester. Alle tjenestene er lokalisert innenfor samme region i Trøndelag. Nettverket har hatt faste samlinger med ulike temaer, blant annet ledelse, fosterhjem og minoriteter. Nettverket deler på en felles fosterhjemssressurs, som får tildelt saker fra tjenestene etter en fordelingsnøkkel basert på størrelsen på tjenestene. Det er etablert en gruppe der alle som jobber med foreldreveiledning i de ulike tjenestene er involvert. I 2023 fikk nettverket midler til to utviklingsprosjekter, ett egeninitiert og ett på fosterhjemsområdet. De egeninitierte midlene ble brukt til opplæring av medarbeidere i foreldreveiledningsprogrammet PYC, sammen med ansatte ved helsestasjonen og flere andre kommunale tjenester. Midlene til fosterhjemsarbeid ble brukt til implementering av systematisk oppfølging av barn, foreldre og fosterfamilie det første året etter plassering i fosterhjem.

Tabell 3-3: Tildelte stimuleringsmidler i 2021-2023 per fylke.

Fylke	Totalt antall utviklingsprosjekter 2021	Sum tildelte midler 2021 (kr)	Totalt antall utviklingsprosjekter 2022	Sum tildelte midler 2022 (kr)	Totalt antall utviklingsprosjekter 2023	Sum tildelte midler 2023 (kr)
Agder	6	2 100 000	5	1 650 000	5	1 650 000
Innlandet	6	3 400 000	7	3 500 000	6	3 500 000
Møre og Romsdal	4	1 850 000	3	1 900 000	3	1 900 000
Nordland	4	1 300 000	4	2 700 000	0	2 700 000
Oslo og Viken	2	6 275 000	2	6 450 000	13	6 450 000
Rogaland	5	2 000 000	2	2 350 000	4	2 050 000
Troms og Finnmark	12	3 750 000	6	3 850 000	6	3 750 000
Trøndelag	7	4 000 000	5	4 000 000	10	4 100 000
Vestfold og Telemark	10	1 975 000	7	2 050 000	7	2 050 000
Vestland	13	4 250 000	11	4 350 000	15	4 350 000
Hele landet	69	30 900 000	52	32 800 000	69	32 500 000

3.2.4 Organisatoriske drivere og hindre

I tidligere statusmålinger har våre informanter, gjennom spørreundersøkelse og intervjuer, pekt på en rekke kriterier som bør være til stede for at læringsnettverkene skal fungere godt. Disse er knyttet til ledelse og forankring både av nettverk og av utviklingsprosjekter, oppfølging fra statsforvalter og finansiering. Det som er kommet tydeligere frem i denne siste statusmålingen er at arbeid rundt organisering og forankring av nettverket fra start, både fra statsforvalter og deltakende barnevernstjenesters side, er av sentral betydning ikke bare i etableringen av nettverket, men også i gjennomføring av utviklingsprosjekter i det videre nettverksarbeidet. Under beskriver vi betydningen av ledelse, styring og fasilitering fra statsforvalter, motivasjon og kapasitet i tjenestene og tilgang på finansiering for en vellykket implementering av læringsnettverkene.

Ledelse av læringsnettverk

Ledelsen av nettverkene og utviklingsprosjekter har vært en utfordring helt fra oppstarten i 2019. I den første statusmålingen fremsto ledelsen i mange nettverk som utydelig, og i noen tilfeller fraværende. I etterkant av dette ble det tatt inn i retningslinjene for læringsnettverk at det burde utnevnes en leder, i tillegg til at det ble anbefalt å danne en styringsgruppe. I andre statusmåling svarte de fleste kontaktpersonene som deltok i spørreundersøkelsen at de hadde en leder, eller eventuelt en koordinator. I spørreundersøkelsen og i intervjuer med både statsforvaltere, barnevernsledere og samarbeidspartnere gjennomført i 2024, trekkes fortsatt prosjektledelse og lederkompetanse fram som en forutsetning for at nettverket skal fungere.

Flere av casene vi har undersøkt har prioritert prosjektledelse i sine utviklingsprosjekter, og trekker dette frem som et sentralt suksesskriterium. Case 1 har inndelt sitt nettverksarbeid i definerte forum, som alle ledes av en valgt prosjektleder. Case 3 og 4 prioriterte prosjektledelse ved tildeling av stimuleringsmidler, og investerte på den måten i eierskap av og fremdrift i prosjektene. Case 5 har, i likhet med øvrige nettverk i Trøndelag, valgt å ha en flat struktur uten prosjektleder, men har hatt en koordinator som fasiliterer arbeidet og er involvert i arbeidsgruppe og ressursgruppe. I spørreundersøkelsen oppga flere barnevernsledere manglende ledelse, både av nettverket som helhet og underliggende prosjekter, som en viktig årsak til at arbeid stagnerer. Nå, som i tidligere statusmålinger, trekker både statsforvaltere og barnevernsledere frem at prosjektleder ikke nødvendigvis besitter tilstrekkelig prosjektlederkompetanse og at dette kan være til hinder for fremdrift.

Vår vurdering er at det er positivt at flere læringsnettverk har satset på prosjektledelse og lyktes med dette. Det er imidlertid ikke gitt at prosjektledere, som i mange tilfeller er barnevernsledere eller fagutviklingsansvarlige i barnevernstjenesten, har tilstrekkelig prosjektlederkompetanse. Siden forrige statusmåling virker det som både statsforvaltere og deltakere i læringsnettverkene har økt oppmerksomhet rundt behovet for nettopp prosjektlederkompetanse, og at dette prioriteres i større grad enn tidligere. Økt satsing på prosjektledelse de

siste årene stemmer godt overens med økning i nettverksarbeid knyttet til lederutvikling (se Figur 3-5). Prosjektledelse, og prosjektlederkompetanse, virker å være en viktig driver for læringsnettverk som har fått til et godt arbeid, og motsatt, et hinder for dem som ikke har fått det til.

Styring og fasilitering fra statsforvalter

Statsforvalters rolle som fasilitator og støttespiller rundt læringsnettverkene vurderes å være en forutsetning for et vellykket nettverksarbeid. Statsforvalter spiller en viktig rolle ikke bare i etableringen av det enkelte nettverket, men også i opprettelse av struktur og ramme rundt nettverkene både organisatorisk og finansielt. Rapportering, intervjuer og spørreundersøkelser viser at det er store forskjeller i utøvelse av statsforvalterrollen. Fellesnevner for mange av de aktive læringsnettverkene med utviklingsprosjekter som gang etter gang har fått tildelt stimuleringsmidler, er at de er organisert under en statsforvalter som har tatt en aktiv rolle i både etablering og videreutvikling av læringsnettverket. Statsforvalterne i Vestland og Trøndelag er gode eksempler på dette. De har på ulik måte tatt tydelig styring og tilrettelagt for prosjektstøtte og oppfølging for det samlede nettverksarbeidet i statsforvalterembetet, blant annet gjennom jevnlig fellessamlinger flere ganger i året.

Flere deltakere i læringsnettverk som ikke er så fornøyde med tiltaket etterspør mer styring fra statsforvalter.

Svært variabelt og jevnt over ikke så gode erfaringer. Tungrodd arbeid og ofte litt tilfeldig hva man ender opp med. Savner overordnet styring og mer fasilitering - det oppleves blytungt å skulle dra dette såpass mye selv i en tid hvor man ute i kommunene allerede strever for å holde hodet over vannet med alt nytt og alle krav.

Barnevernsleder i spørreundersøkelse, fritekstsvår på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med læringsnettverk?»

Vår vurdering er at tidlig forankring fra statsforvalter i forkant av etablering av nettverkene, gjennom etablering av prosjektstøtte, rekruttering og fordeling av deltakere til ulike nettverk og praksis for fordeling av stimuleringsmidler, har vært et suksesskriterium for flere læringsnettverk. Godt arbeid med organisering, tydelig rollefordeling og tilstedeværelse fra statsforvaltere har gitt godt grunnlag for læringsnettverkene og deres utvikling av prosjekter. Videre har tydelige kriterier for søknad og tildeling av stimuleringsmidler fungert forsterkende for læringsnettverk som allerede er godt i gang, og som har utviklet prosjekter med gode forutsetninger for å få tildelt finansiering.

Motivasjon og kapasitet i barnevernstjenestene

Motivasjonen for å delta i læringsnettverk har vært høy gjennom hele strategiperioden. Av svarene fra barnevernsledere i spørreundersøkelsen fra 2024, fremgår det at motivasjonen for deltakelse i læringsnettverk fortsatt er høy generelt sett (se Figur 3-8). Et hinder for nettverksarbeidet er imidlertid at flere barnevernstjenester opplever å ikke ha kapasitet til å prioritere deltakelse. Gjennom hele strategiperioden har det vært en utfordring at mange tjenester i liten grad har hatt kapasitet til å prioritere læringsnettverk i en hverdag med begrensede ressurser og fokus på drift av tjenesten. Denne utfordringen kan både knyttes til manglende ressurser i form av tid hos sentrale ansatte i tjenesten, men også i form av kompetanse til å gjennomføre utviklingsarbeid. Underveis i strategiperioden har både statsforvaltere og enkelte kompetansemiljøer tatt grep for å tilføre tjenestene mer generell støtte i oppstart og gjennomføring av prosjektene, herunder prosjektlederstøtte, som trolig har bidratt til å øke kapasiteten til gjennomføring i tjenestene. Det er vår vurdering at dette har styrket gjennomføringsevnen i tjenestene. Samtidig fremstår manglende kapasitet og kompetanse til utviklingsarbeid i tjenestene, fortsatt som en betydelig barriere for fremdrift i læringsnettverkene.

Figur 3-8: Barnevernslederes vurdering av påstanden om at deltakerne i læringsnettverket, både fra egen tjeneste og fra andre tjenester i nettverket, virker motiverte til å delta og bidra i nettverket



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Læringsnettverk drives av barnevernstjenestene selv og det skorter på kapasitet for å kunne ha god nok nytte av disse

Barnevernsleder i spørreundersøkelse, fritekstsvaret på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med læringsnettverk?»

Utfordringen med manglende kapasitet til å delta i nettverksarbeidet gjelder særlig mindre tjenester med få ansatte som ikke har egne stillinger til fagutvikling, og tjenester som har mottatt flere kompetansestrategitiltak i samme periode. I læringsnettverk bestående av tjenester av ulik størrelse og med ulik kapasitet til fagutvikling, kan det være vanskelig å få til et velfungerende fagfellesskap. I slike tilfeller er det en risiko for at de større kommunene bistår med kompetanseoverføring til de mindre, uten å selv få like mye utbytte av nettverket. Alternativt kan det være en risiko for at de mindre tjenestene ikke har mulighet til å delta på lik linje med de større, og ikke får nyttiggjort seg av resultatene nettverksarbeidet gir. Både i tidligere statusmålinger og nå i 2024 har deltakere trukket frem at det er en fordel å samarbeide med tjenester som ligner hverandre, dersom alle skal kunne dra nytte av fagfellesskapet. Case 2, som består utelukkende av små tjenester, er et eksempel på at sparring og samarbeid mellom tjenester med lignende utfordringer bidrar til å øke kompetanse og utvikle felles systemer og maler på tvers av tjenestene.

Vår vurdering er at kapasitet i særlig mindre barnevernstjenester setter begrensninger for deltakelse i læringsnettverk, til tross for at nettopp disse tjenestene kan ha særlig stort utbytte av å være med. Det er vanskeligere å finne en fungerende form for fagfellesskap mellom tjenester med tydelige forskjeller i størrelse og kapasitet, som alle vil kunne dra nytte av. Dersom formålet med fagfellesskapet er å utvikle rutiner og systemer for likere praksis, eller å utvikle felles tjenester, vil dette enkelt kunne gjøres mellom tjenester med lignende kapasitet for fagutvikling. Eventuelt vil mindre tjenester kunne dra nytte av å lære av større tjenester og deres praksis, men da potensielt på bekostning av de større tjenestenes utbytte av fagfellesskapet.

Tilgang på finansiering

I intervjuer med både statsforvaltere, barnevernsledere og andre deltakere i læringsnettverk har det kommet frem at det tar tid å få til nettverksarbeid i læringsnettverkene. Blant barnevernsledere i spørreundersøkelsen er det flere som etterspør økt forutsigbarhet i langsiktig finansiering, for å kunne satse på etablering av nettverksarbeid over tid. Barnevernsledere trekker frem at kortsiktig finansiering blant annet er til hinder for rolle- og ansvarsfordeling innad i nettverket, og at det ikke investeres tilstrekkelig tid til implementering.

Og det er vanskelig å lage en langsiktig plan der vi også kan bruke tiden på implementering. Slik som det oppleves nå, utvikler vi mye, men vi har ikke råd til å investere tid i implementering av frykt for å ikke få nye midler.

Barnevernsleder i spørreundersøkelse, fritekstsvaret på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med læringsnettverk?»

Manglende forutsigbarhet i finansiering på lang sikt er en felles utfordring for stimuleringsmidler eller andre tilskuddsmidler som deles ut for ett år av gangen. Statsforvalters prioritering av midler i kompetansesatsingen, utover stimuleringsmidlene, har vært avgjørende for å få på plass prosjektstøtte rundt flere av læringsnettverkene. Denne prosjektstøtten har vært viktig for å utarbeide gode søknader og komme i gang med nettverksarbeidet. Vårt inntrykk er at de nettverkene som har lyktes i å jobbe godt med søknader om midler og prioritert ledelse i utviklingsprosjektene, også har blitt tildelt stimuleringsmidler år etter år. Samtidig virker det åpenbart at usikkerhet rundt finansiering er til hinder for planlegging på lang sikt, særlig for prosjekter som er helt i oppstartfasen.

3.3 Effekter

I Tabell 3-4 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i vurderingen av evalueringskriteriet effekt, fordelt på brukereffekter og samfunnseffekter. Med brukereffekter mener vi effekter innad i barnevernstjenestene og i deres arbeid, mens samfunnseffekter innebærer effekter for kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 3-4: Indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
----------------------	-----------------	-----------

Brukereffekt	Effekter innad i barnevernstjenestene	• Samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap • Kompetanseøkning • Rutiner, saksbehandling og oppfølging • Tiltaksutvikling • Redusert sårbarhet i små kommuner • Statsforvalternes kunnskap om tjenestene
Samfunnseffekt	Effekter for kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	• Har læringsnettverkene bidratt til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier? • Har læringsnettverkene bidratt til å forberede og hjelpe kommunene i overgangen til barnevernsreformen?

3.3.1 Brukereffekter

Brukereffektene av læringsnettverket er effekter oppnådd innad i de kommunale barnevernstjenestene. I det følgende drøfter vi effektene av tiltaket totalt sett, med utgangspunkt i den samlede informasjonsinnhenting gjennom hele strategiperioden.

Samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap

Læringsnettverkene har i stor grad lyktes i å skape samarbeid og fagfellesskap mellom barnevernstjenester. Vi anslår at 95 prosent av alle barnevernstjenestene i landet har deltatt i ett eller flere læringsnettverk i løpet av strategiperioden. Opprettelse av og deltakelse i nettverk er i seg selv etablering av samarbeid og fagfellesskap, gjennom felles møtepunkter, utvikling av prosjekter og fordeling av ansvar og roller.

Synergieffekter - summen av oss er mer enn en. Dette er vår viktigste effekt. Det at vi sammen har fått til dette er mer enn det en og en tjeneste kunne fått til. Vi har fått nye bekjente og kort vei inn i et fagmiljø. [...] Til tross for ulike kommuner har vi jobbet for lik praksis.

Deltaker i læringsnettverk, i intervju

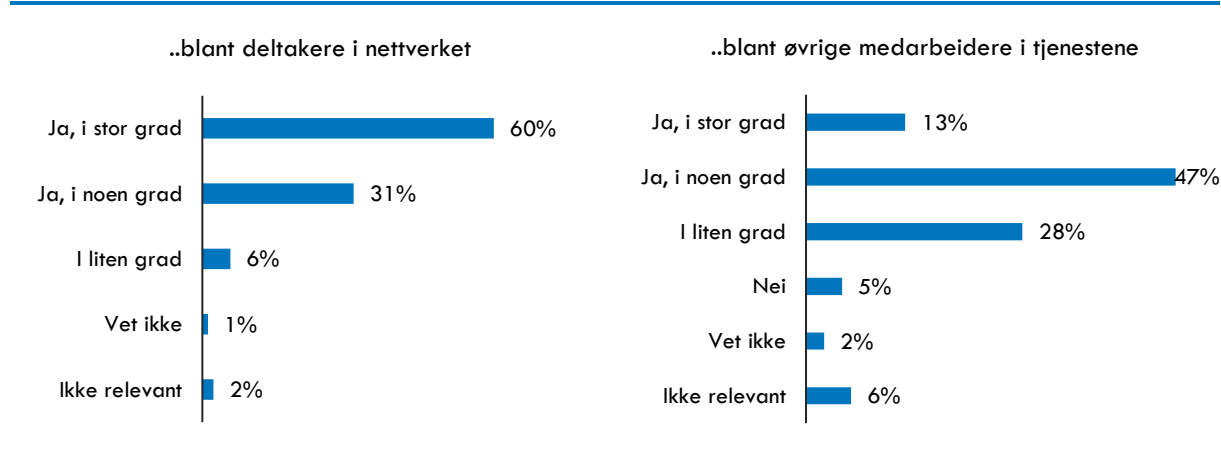
I årene siden kompetansestrategien startet i 2018, har samarbeid om kvalitetsutvikling og fagfellesskap økt jevnt og trutt. Ifølge rapportering fra statsforvaltere er det etablert mer enn ti nye læringsnettverk hvert år. Disse læringsnettverkene samarbeider om oppfølging av fosterhjem, opplæring og kompetanseutvikling, lederutvikling, utvikling av lokale tiltak og kvalitetsutvikling på en rekke andre områder. Hvert år i perioden, med unntak av 2022, er det tildelt stimuleringsmidler til mer enn 70 utviklingsprosjekter. Vår vurdering er at læringsnettverk har hatt en stor, positiv effekt på samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap.

Kompetanseøkning

Opplæring og kompetanseutvikling er et sentralt tema i mange av læringsnettverkene (se Figur 3-5). Mange av læringsnettverkene har arrangert kursdager og kursrekker, og gjennomført kompetansehevende tiltak. Innenfor fosterhjemsarbeid er det flere som satset på økt veiledningskompetanse til kontaktpersoner, blant annet gjennom sertifisering i Parent Management Training-Oregon (PMTO) og opplæring i gruppeveiledning for fosterforeldre (TBO-F) og oppfølging og veiledning av foreldre (WMCI, TINK). Flere læringsnettverk har fått opplæring i modellene Trygg base og Circle of Security. I tillegg kommer kompetanseøkning som følge av samarbeid med kompetansemiljøer, og erfaringsutveksling og samarbeid på tvers av tjenestene innad i læringsnettverket. En deltaker vi har intervjuet sier at det viktigste med læringsnettverket har vært å sette i stand egen kompetanse, og at deltakelse tilfører faglig trygghet og styrke til å mene noe om det som rører seg i barnevernstjenesten.

Det er stor enighet blant barnevernsledere om at læringsnettverk har bidratt til kompetanseheving i deltakende barnevernstjenester. Omtrent ni av ti av lederne som deltok i spørreundersøkelsen var i stor grad (60 prosent) eller noen grad (31 prosent) enige i at læringsnettverk har bidratt til kompetanseheving blant dem som har deltatt i nettverksarbeidet, mens seks av ti i stor grad (13 prosent) eller noen grad (47 prosent) var enige i at nettverket har bidratt til kompetanseheving også blant øvrige medarbeidere i tjenesten (se Figur 3-9).

Figur 3-9: Barnevernslederes vurdering av påstanden om at læringsnettverk har bidratt til kompetanseheving



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Vår vurdering er at læringsnettverk har hatt en stor, positiv effekt på kompetanseøkning blant medarbeidere i barnevernstjenesten som har deltatt i nettverkene, og en middels positiv effekt på kompetanseøkning blant øvrige medarbeidere i tjenestene.

Rutiner, saksbehandling og oppfølging

Mange av læringsnettverkene har jobbet med utvikling av felles rutiner og systemer for arbeid på tvers av tjenestene. I case 5, og i de øvrige læringsnettverkene i Trøndelag, er det etablert en felles fosterhjemssressurs som tjenestene fordeler saker til. En deltaker i nettverket forteller at tjenestene hjelper hverandre når det er sykemeldinger og lignende. Flere læringsnettverk har utviklet felles maler for undersøkelsesarbeid.

Nesten syv av ti barnevernsledere i spørreundersøkelsen var i stor grad (26 prosent) eller i noen grad (43 prosent) enige i at læringsnettverk har bidratt til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten (se Figur 3-10). Dette tyder på at nettverksarbeid innenfor områder som oppfølging av fosterhjem, lederutvikling og utvikling av felles saksbehandlingsrutiner har hatt effekt på tjenestens rutiner, saksbehandling og oppfølging i mange barnevernstjenester.

Figur 3-10: Barnevernslederes vurdering av påstanden om at læringsnettverk har bidratt til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Læringsnettverket er en viktig arena for deling av erfaringer og støtte i arbeidet med ledelse av barnevern. Det er komplekst og utfordrende. Denne jobben hadde vært mye mer ensom hvis vi ikke hadde læringsnettverket med månedlige møter på tvers. Vi har etablert grupper for utarbeidelse av rutiner og for å få struktur på kravet om veiledning. Vi har etablert barnevernsvakt, fosterhjemssressurs, omsorgspakke og familie- og nettverkstiltak på tvers av læringsnettverket.

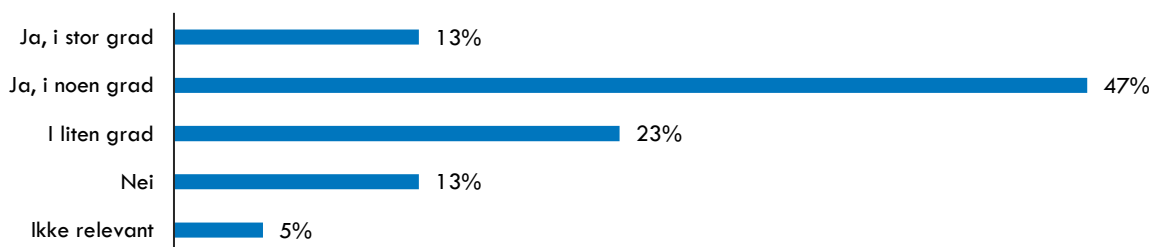
Barnevernsleder i spørreundersøkelse, fritekstsvar på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med læringsnettverk?»

Vår vurdering er at læringsnettverk har hatt middels/positiv effekt på etablering av rutiner, saksbehandling og oppfølging. Ganske mange nettverk har jobbet systematisk med utvikling av dette, med gode resultater. På fosterhjemsområdet har flere nettverk hatt god nytte av opprettelse av en felles fosterhjelpsressurs, finansiert gjennom midler til pådriverarbeid med å rekruttere fosterhjem i familie og nære nettverk. Omtrent like mange har ikke fått til dette, som følge av ulike behov mellom deltakende tjenester eller at fagfellesskapet av andre årsaker ikke har fungert så godt. Det er grunn til å tro at flere læringsnettverk ikke har kommet langt nok i sine utviklingsprosjekter til å ta i bruk nye løsninger, men at de har påbegynt arbeid om systemer og rutiner.

Tiltaksutvikling

Arbeid med tiltaksutvikling varierer mellom læringsnettverkene. Mer enn én av tre barnevernsledere oppga i spørreundersøkelsen at utvikling av lokale tiltak i barnevernet var et sentralt tema for nettverksarbeidet (se Figur 3-5), og i flere av casene vi har sett på har nettverksarbeidet bestått i utvikling av tiltak. På den andre siden er det mange av læringsnettverkene som i hovedsak jobber med kompetansebygging. Totalt oppga seks av ti barnevernsledere at de i stor grad (13 prosent) eller noen grad (47 prosent) var enige i at læringsnettverk har bidratt til å utvikle lokale tiltak og tjenester til barn og familier (se Figur 3-11).

Figur 3-11: Barnevernslederens vurdering av påstanden om at læringsnettverk har bidratt til å utvikle lokale tiltak og tjenester til barn og familier



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Samtidig som at antallet læringsnettverk som jobber med tiltaksutvikling har økt gjennom perioden, er det fortsatt fire av ti som i liten grad, eller ikke i det hele tatt, jobber med tiltaksutvikling. Arbeid med tiltaksutvikling er et sentralt mål for kompetanestrategien, og det er satt av egne stimuleringsmidler til egeninitierte utviklingsprosjekter. At ikke flere læringsnettverk jobber med tiltaksutvikling, kan virke oppsiktsvekkende. I case 1 ble det trukket fram at nettverksarbeid er en modningsprosess, og at implementering av prosjekter tar tid. Blant barnevernsledere som oppga at tiltaksutvikling er et sentralt tema, er det en overvekt av representanter fra læringsnettverk etablert i 2018, 2019 og 2020. Dette kan tyde på at en del av læringsnettverkene som er etablert senere i kompetanestrategiperioden først har tatt tak i andre temaer, og at tiltaksutvikling er noe som kommer når fagfellesskapet er modnet mer.

Vår vurdering er at læringsnettverk har hatt en middels effekt på tiltaksutvikling totalt sett, og en stor effekt i enkelte fylker. Det ser ut til at arbeid med tiltaksutvikling forutsetter en viss modning av læringsnettverket, og at mange nyetablerte nettverk starter med samarbeid på andre områder. Det er derfor grunn til å tro at flere av læringsnettverkene som ble etablert de siste årene og som foreløpig ikke har jobbet med tiltaksutvikling, vil kunne styre samarbeidet i retning av tiltaksutvikling etter hvert dersom nettverksarbeidet fortsetter.

[Læringsnettverket] har for vår kommune vært avgjørende for god tjenesteutvikling, tiltaksutvikling og nærmere lik praksis [...] Det er iverksatt og er under utvikling flere svært gode tiltak, analyser, felles manual for arbeid i høykonfliktsaker [...] Dette skaper trygghet for betydningen av fokus på utviklingsarbeid i tjenesten og ikke bare drift - som det lett kan bli.

Barnevernsleder i spørreundersøkelse, fritekstsvar på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med læringsnettverk?»

Redusert sårbarhet i små kommuner

Et av de opprinnelige målene med kompetansestrategien var å redusere sårbarhet i små kommuner. Fordi læringsnettverk er ment å treffe alle landets barnevernstjenester, er det ett av tiltakene som i størst grad kan tenkes å bidra til å nå dette målet. Selv om de fleste små barnevernstjenestene deltar, eller har deltatt i læringsnettverk, er det imidlertid ikke gitt at deltakelsen fører til redusert sårbarhet.

Mindre kommuner har delte erfaringer med deltakelse i læringsnettverk. På den ene siden kan barnevernstjenester ha stor nytte av å delta i læringsnettverk, fordi de har færre muligheter for å etablere fagfellesskap internt i tjenesten. Gjennom arbeidet i læringsnettverk har vi i tidligere statusmålinger beskrevet at små tjenester har etablert felles tiltak innen akuttberedskap eller fosterhjemsoppfølging og fått konkrete arbeidsverktøy (rutinebeskrivelser, planer og styringsdokumenter) fra andre tjenester. I case 2 har vi intervjuet deltakere som opplevde at fagfellesskapet på tvers har bidratt til viktig erfaringsutveksling og faglige diskusjoner i små barnevernstjenester. Andre små barnevernstjenester har fått et kompetanseløft av å delta i læringsnettverk med større og mer spesialiserte barnevernstjenester.

Vi opplever at læringsnettverk har vært et positivt bidrag til kommunen vår. Vi er en liten kommune og samarbeider i dag bra med andre små kommuner i distriktet vårt. Vi møtes i læringsnettverk, drøfter og utveksler erfaringer.

Barnevernsleder i spørreundersøkelse

På den andre siden har mindre barnevernstjenester i noen tilfeller ikke fått til å delta i læringsnettverkene, fordi det krever mer kapasitet enn hva de vurderer er forsvarlig å sette av til slikt arbeid. Mange av de mindre barnevernstjenestene har mottatt flere tiltak under strategiperioden, og noen ganger har disse pågått samtidig. I tillegg kommer forberedelser til barnevernsreformen og utfordringer knyttet til høy turnover blant medarbeidere.

Vi er en liten barnevernstjeneste og har ikke utviklingsressurser i kraft av ansatte som kan drive dette. [...] Barnevernstjenesten opplever mange reformer for tiden, og ingen ressurser til å gjennomføre. Vi opplever at primæroppgavene må legges til side for å kunne gjennomføre de forskjellige reformene. Dette er en stor utfordring.

Barnevernsleder i spørreundersøkelse

Vår vurdering er at læringsnettverk har hatt en liten til middels positiv effekt på redusert sårbarhet i små kommuner samlet sett. Noen nettverk som er bygget opp rundt strategisk samarbeid om små kommuner, har hatt en større effekt for deltakende barnevernstjenester. I andre nettverk har mindre tjenester ikke kunnet delta på like vilkår som de større, og heller ikke nyttiggjort seg fullt ut av fagfellesskapet. I noen tilfeller har mindre tjenester trukket seg ut av læringsnettverket fordi de ikke har fått til å prioritere deltakelse over andre oppgaver.

Statsforvalterens kunnskap om tjenestene

På samme måte som at statsforvaltere har hatt ulik grad av eierskap til og involvering i læringsnettverkene, virker deres kunnskap om tjenestene i varierende grad å ha økt gjennom nettverksarbeidet. En forventet effekt av læringsnettverk har vært at statsforvalterne skulle få bedre oversikt over områder i tjenestene med behov for innsats. I forrige statusmåling vurderte vi at effekten på statsforvalters innsats var mindre enn forventet, kanskje fordi statsforvaltere som driver aktiv oppfølging av læringsnettverkene allerede langt på vei har en god oversikt over utfordringsbildet. I den grad aktive statsforvaltere også er like involvert i øvrige tiltak i kompetansestrategien, vil effekten på statsforvalters kunnskap om tjenestene være et resultat av den samlede innsatsen. Rapportering om aktiviteten i læringsnettverkene, samt tildeling av stimuleringsmidler, er likevel oppgaver som gir statsforvalterne en oversikt over hva som foregår av nettverksarbeid og hvilke aktører som er involvert.

Vår vurdering er at læringsnettverk har hatt en varierende effekt på statsforvalterens kunnskap om tjenestene, og at det er andre tiltak i kompetansestrategien som har vært viktigere for å få bedre oversikt over områder i tjenestene med behov for innsats.

3.3.2 Samfunnseffekt

Med tiltakets samfunnseffekter mener vi effekter for kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier. I det følgende drøfter vi effektene av tiltaket totalt sett, med utgangspunkt i den samlede informasjonsinnhenting gjennom hele strategiperioden.

Økt kvalitet i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier

Det er et overordnet mål med kompetansesatsingen at barnevernstjenestenes arbeid i større grad skal bygge på forskning og systematisert kunnskap. Samarbeid med kompetansemiljøer, som tidligere var et krav og etter 2021 er en anbefaling til læringsnettverkene, er ment å bidra til dette. De fleste læringsnettverkene har et samarbeid med minst ett kompetansemiljø, men ikke alle samarbeid fungerer like godt. Noen nettverk har involvert forskere eller kompetansemiljøer som sparringspartnere i utvikling av modeller og tiltak, mens andre deltar på kurs og foredrag i regi av kompetansemiljøene.

Et annet overordnet mål med kompetansesatsingen har vært at barn i større grad skal få hjelp tilpasset den enkeltes behov og økt medvirkning. Alt nettverksarbeid, fra det som omhandler rutiner og strukturer innad i barnevernstjenesten til utvikling av tiltak og tjenester, er ment å bidra til at barn får best mulig hjelp. Uavhengig av hvilket ledd i barnevernstjenesten et konkret prosjekt retter seg mot, vil generell kompetanseheving eller implementering av nye tiltak kunne bidra til at barn og unge i barnevernet i større grad får den hjelpen de har behov for. Case 2 har jobbet kunnskapsbasert og systematisk med å sikre økt medvirkning for barn, unge og foreldre, blant annet gjennom innføring av brukerundersøkelser.

Vi har fått et helt annet forhold til medvirkning og brukerundersøkelser, hvordan vi skal bruke informasjonen vi får.

Deltaker i læringsnettverk, i intervju

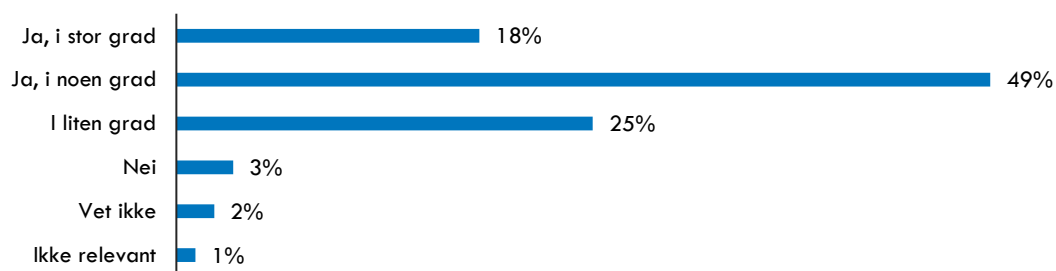
I forrige statusmåling ble læringsnettverket vurdert til å ha bidratt positivt til mer enhetlig praksis gjennom kompetanseheving og forbedringer i rutiner og systemer for saksbehandling. Mange representanter uttrykte at de ikke hadde kommet langt nok i gjennomføringen til å se nevneverdige effekter, men trakk frem at samarbeid på tvers av tjenester var en avgjørende forutsetning for å oppnå mer enhetlig praksis. I denne tredje runden med informasjonsinnhenting har mer enhetlig praksis også kommet opp i forbindelse med kompetanseheving og forbedringer i rutiner og systemer for saksbehandling, og særlig i fagfellesskap med mindre barnevernstjenester som ikke har egne fagutviklingsressurser. Deltakere vi har snakket med i case 1 og case 5 forteller at tjenestene i læringsnettverket har fått mer lik praksis.

Det er å være tett på andre tjenester gjør at man ser hvordan andre gjør ting. Vi velger beste praksis, tar med inn i tjenestene igjen. [...] Det er mye utviklingsblikk på beste praksis, som gjør at vi forhåpentligvis møter barn og unge på en bedre måte.

Deltaker i læringsnettverk, i intervju

Samlet oppga to av tre barnevernsledere i spørreundersøkelsen at de i stor (18 prosent) eller noen grad (49 prosent) er enig i at læringsnettverkene har bidratt til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier (se Figur 3-12).

Figur 3-12: Barnevernslederes vurdering av påstanden om at læringsnettverk har bidratt til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

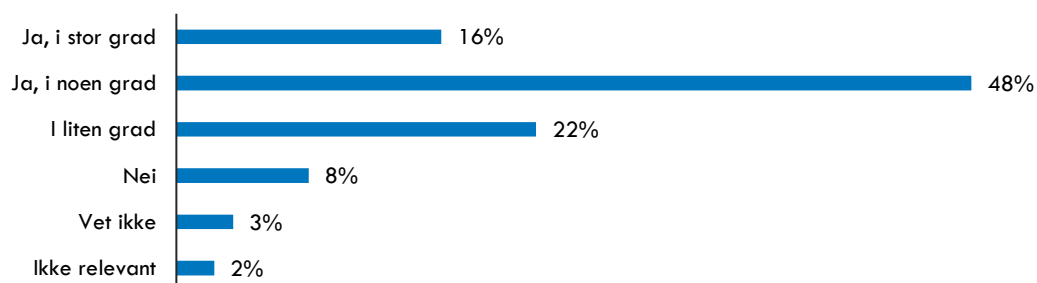
Vår vurdering er at læringsnettverk har bidratt til å øke kvaliteten i mange kommuners tilbud til barn, ungdom og familier gjennom brukereffekter som forbedrede rutiner, saksbehandling og oppfølging i tjenestene og redusert sårbarhet i små kommuner. Bidraget varierer likevel mellom nettverk og barnevernstjenester. Totalt vurderer vi at læringsnettverk har hatt en middels positiv effekt på kvaliteten i kommunens tilbud, som følge av økt samarbeid med kompetansemiljøer, hjelp som i større grad er tilpasset den enkeltes behov, økt medvirkning og mer enhetlig praksis på tvers av tjenestene. Effekten er størst i de kommunene der barnevernstjenestene har jobbet med tiltaksutvikling og implementering av tjenester tilpasset lokale behov og forhold. Samtidig vurderer vi at nettverksarbeid som i hovedsak omhandler kompetansebygging også indirekte bidrar til økt kvalitet i kommunenes tilbud på lengre sikt.

Bidrag til å forberede og hjelpe kommunene i overgangen til barnevernssreformen

Fra og med 2021 har barnevernstjenester kunnet involvere andre tjenester på kommunenes oppvekstområde i sine læringsnettverk, for å styrke kommunenes forebyggende arbeid og øke mulighetene for å lykkes med barnevernssreformen. Gjennom statsforvalterrapportering fremgår det at enkelte læringsnettverk har involvert helsestasjon, helsetjenester, barnehage og skole, blant annet gjennom tverrfaglige samarbeid. Eksempler er prosjekt som tar sikte på å forberede det lokale hjelpeapparatet på å gi et helhetlig og likeverdig tjenestetilbud til sårbare barn, etablering av ressursteam med psykolog, familieterapeuter og fosterhjemskonsulenter, og felles opplæring i foreldreveiledningsprogrammet Parenting Young Children (PYC) på tvers av flere kommunale tjenester.

Omtrent to av tre barnevernsledere oppga i spørreundersøkelsen at de i stor grad (16 prosent) eller noen grad (48 prosent) var enige i at læringsnettverk har bidratt til å forberede kommunene på reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet (se Figur 3-13). Disse er i hovedsak de samme som dem som vurderer at læringsnettverk har bidratt til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier.

Figur 3-13: Barnevernslederes vurdering av påstanden om at læringsnettverk har bidratt til å forberede kommunene på reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet etter 2022



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Vår vurdering er at læringsnettverk har hatt en middels positiv effekt på kommunenes forberedelser til reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet etter 2022. Eksplisitt er det få av våre informanter som nevner forberedelse til barnevernssreformen som et uttalt mål for nettverksarbeidet. Samtidig er flere av de sentrale

temaene i nettverksarbeidet sammenfallende med målene for barnevernsreformen, som satsing på tidlig innsats og forebyggende arbeid. Flere av indikatorene på økt kvalitet i kommunenes tjenester til barn, unge og familier er også i tråd med målene for barnevernsreformen, som bedre tilpasset hjelp til barn og familiers behov. Det er derfor ikke overraskende at mange barnevernsledere har samme vurdering av læringsnettverkets effekt på økt kvalitet i barnevernstjenesten og bidrag til forberedelse av barnevernsreformen.

3.4 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

Litt forenklet kan vi si at det første punktet omhandler etablering av velfungerende nettverk. Det andre punktet omhandler aktiviteter i gjennomføring av nettverksarbeidet og resultater av samarbeidet innad i, og på tvers av hver enkelt deltakende barnevernstjeneste. Det tredje punktet omhandler effekten av samarbeidet, i form av bedre tjenester til barn, unge og familier som mottar hjelp fra barnevernet. Punktene bygger på hverandre, ved at oppnåelse av ett mål er en forutsetning for måloppnåelse på det neste.

Vår vurdering er at måloppnåelsen for de to første punktene, bidrag til etablering av fagfellesskap og kommuners samarbeid om kvalitetsutvikling, er god. I forrige statusmåling konkluderte vi at måloppnåelsen var økt siden første statusmåling, og at læringsnettverk lå godt an til å nå disse målene. De aller fleste barnevernstjenestene hadde allerede etablert fagfellesskap på tvers av kommunene, og langt på vei lyktes i å skape samarbeid om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold. I den tredje og siste statusmålingen i 2024 finner vi at nettverksarbeidet har modnet i mange av læringsnettverkene som allerede var i gang ved forrige måling, i tillegg til at en rekke nye nettverk har kommet til. Innenfor fagfellesskapene har barnevernstjenestene videreutviklet samarbeidet om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i temaer som oppleves relevante for deltakerne i nettverket, gjennom etablering av forum for ulike fagområder, erfaringsutveksling eller utvikling av modeller. Ikke alle læringsnettverkene har fått til et like godt samarbeid. De aller fleste barnevernslederne forteller likevel at læringsnettverket har bidratt til å øke kvaliteten i kommunens tilbud, og at de ønsker å fortsette nettverksarbeidet i tiden som kommer.

Vi vurderer at læringsnettverkene fortsatt har middels måloppnåelse på det tredje punktet, bidra til utvikling av lokale tjenester og tilbud. Denne ble vurdert til middels også i forrige statusmåling. Det er stadig flere læringsnettverk som jobber med tiltaksutvikling, blant annet i Vestland og Oslo og Viken der prosjektledere har samlet erfaringer og evaluert utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet. Samtidig er det nesten to av tre barnevernsledere som ikke oppgir tiltaksutvikling som sentralt tema i nettverksarbeidet. Selv om det er grunn til å tro at kompetansehevingen som foregår gjennom nettverksarbeidet vil lede til at barnevernstjenestene gir bedre og mer tilpasset hjelp til barn og familier, vet vi at mange mindre tjenester i liten grad har ressurser og kapasitet til å jobbe med tiltaksutvikling internt. Sammenliknet med de to øvrige målene, vurderes derfor måloppnåelsen noe lavere på bidrag til utvikling av lokale tjenester og tilbud.

3.5 Relevans

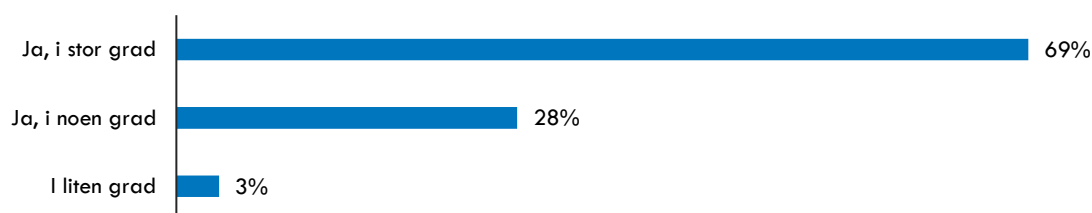
For evalueringskriteriet relevans, vurderer vi om målene med tiltaket er relevante for å møte utfordringene i barnevernet. I statusmålingen i 2019 konkluderte vi med at læringsnettverk, dersom det fungerer etter hensikten, er svært relevant for barnevernstjenesten. Tiltaket er rettet mot å skape arenaer for faglig utvikling på tvers av tjenester, og er egnet til å løfte kvaliteten i tjenestene og bidra til likere praksis på tvers av tjenester. Tiltaket har en fleksibel innretning, med få føringer om tema for utviklingsarbeidet eller måten utviklingsarbeidet skal organiseres på, slik at tjenestene selv kan definere arbeidet etter lokale behov. Det øker den potensielle relevansen av tiltaket. Samtidig påpekte vi allerede ved første statusmåling i 2019 at denne fleksibiliteten også gjør det krevende for tjenestene å nyttiggjøre seg tiltaket. Tiltaket ble oppfattet som uklart, og i mange tilfeller var både statsforvaltere og barnevernstjenestene usikre på hvordan de skulle organisere arbeidet. De første årene bar mange nettverk preg av dårlig organisering, manglende struktur og ledelse, og uklarheter om hvilke temaer som var relevante å jobbe med for ulike tjenester innenfor samme nettverk.

I 2021 var det mindre uklarhet i hva tiltaket innebar. Selv om organiseringen av læringsnettverkene var svært ulik mange steder, hadde tjenestene i all hovedsak funnet strukturer som passet behovene deres og gjort tiltaket

relevant for de enkelte tjenestene. De fleste informantene mente også at tiltaket er egnet for å møte utfordringene i barnevernet, gitt at utviklingsprosjektene de velger er relevante for tjenestens egne behov. Innspill til statusmålingen tydet på at utviklingsprosjektene i stor grad opplevdes å være relevante lokalt. Vår vurdering var at nettverksarbeidet mange steder kunne vært enda mer relevant dersom kommuneledelsen i større grad ble koblet på utviklingsarbeidet.

I 2024 er det få barnevernsledere som opplever at det er uklart hva læringsnettverk er, og hva som er hensikten med nettverkene. Nesten samtlige barnevernsledere i spørreundersøkelsen var enige i at temaene og arbeidet i læringsnettverkene er relevante for utfordringene i tjenestene de representerer (se Figur 3-14). Fordi de fleste nettverkene selv har jobbet grundig med utvalgelse av temaer og innretning av samarbeid, er det ikke overraskende at relevansen vurderes som god av deltakere i nettverkene.

Figur 3-14: Barnevernslederes vurdering av påstanden om at temaene og arbeidet i nettverket er relevant for utfordringene i vår tjeneste



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Vi har erfart dette som en berikelse og som en viktig måte å få drevet frem kompetanseutvikling på i vår tjeneste. Vi har fått delt erfaringer og kommet nærmere i erfaringsutveksling/utviklingsarbeid med andre tjenester. Det vi har fått har vært svært nyttig og vi har i stor grad fått være med på å velge retning på fagpåfyllet vi har trengt.

Barnevernsleder i spørreundersøkelse

Vår vurdering, basert på et ganske samstemt utvalg barnevernsledere, er at læringsnettverk er relevant for å møte barnevernfaglige utfordringer. Bredden i temaene som utviklingsprosjektene tar for seg, og forskjeller i rekruttering og organisering blant læringsnettverk som vurderes som velfungerende av deltakere, tyder på at tiltakets fleksibilitet i utforming og gjennomføring gjør at det reelt sett formes etter deltakernes behov. Tilbakemeldinger fra flere ledere som opplever at læringsnettverket ikke har fungert godt, har i liten grad handlet om at tiltaket i seg selv ikke har vært relevant. Dette har i stedet handlet om manglende styring og ledelse, eller kapasitetsutfordringer. Det ser ut til at tiltaket har blitt mer relevant underveis, både ved at det er gjort sentrale tilpasninger av retningslinjer og anbefalinger blant annet knyttet til prosjektledelse, men særlig ved at både statsforvaltere og barnevernstjenester etter hvert har funnet en form på organiseringen og gjennomføringen som fungerer. Samtidig er det viktig å ta med seg at aktiv deltakelse i læringsnettverk er ressurskrevende for barnevernstjenestene, og at dette er en utfordring innenfor begrensede rammer til utviklingsarbeid. Ønsket om nettverksarbeid initiert på bakkenivå for å sikre tilpasning til lokale behov, må veies opp mot kommunenes kompetanse og ressurser til å drive prosjektledelse. Statsforvalterne som har lyktes i å skape en rigg rundt de kommunale barnevernstjenestene, har bidratt til å gjøre læringsnettverkene mer relevante for kommunenes behov. I fylker hvor statsforvaltere i liten grad har tilbudt læringsnettverkene prosjektstøtte og oppfølging, har det krevd mer av tjenestene for å kunne nyttiggjøre seg tiltaket, og det kan dermed også synes som at tiltaket har blitt mindre relevant.

Vi ser potensialet som ligger i nettverksarbeidet, men erfarer likevel at det kan være vanskelig å prioritere arbeidet med det i ønsket grad. Dette på grunn av travel hverdag for barnevernsledere og de som er aktive i nettverket. Til tross for motivasjon for å delta erfarer vi at enkelte unnlater å møte eller er uforberedt. Likevel viktig å fortsette dette arbeidet da det, potensielt, er mye å hente på denne type samarbeid. Videre har det også bidratt til viktig kompetanseheving hos barnevernstjenestens ansatte.

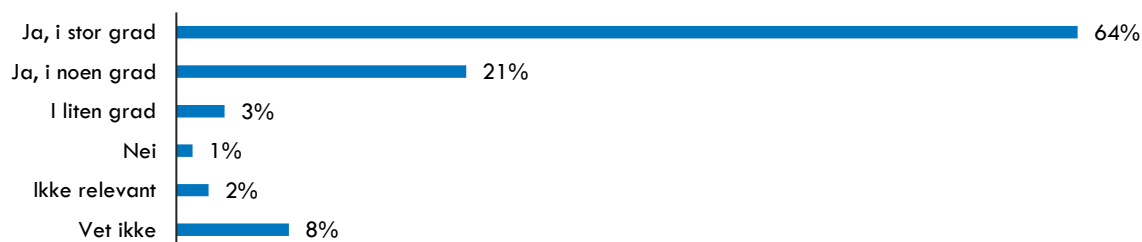
Barnevernsleder i spørreundersøkelse, fritekstsvar på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med læringsnettverk?»

3.6 Bærekraft

For evalueringskriteriet bærekraft vurderer vi om effektene av læringsnettverket kan forventes å vedvare over tid, etter at strategiperioden er avsluttet. Dersom nettverkene og fagfellesskapet videreføres i en eller annen form, vil dette i seg selv være en vedvarende effekt. Spørsmålet er hva som skjer ved bortfall av tilskuddsmidler, og i hvilken grad nettverksarbeidet opprettholdes. Uavhengig av om nettverksarbeidet videreføres eller ikke, vil vi også vurdere om læringsnettverk i den form det har vært implementert under strategiperioden har ført til en varig bedring av barnevernstjenesten.

Mer enn åtte av ti barnevernsledere i spørreundersøkelsen oppga at de i stor grad (64 prosent) eller noen grad (21 prosent) er enige i at de ønsker å fortsette nettverksarbeidet i tiden som kommer (se Figur 3-15). I intervjuer har flere barnevernsledere fortalt at de ønsker å bygge videre på samarbeidet som er etablert gjennom nettverkene, men at formen på samarbeidet i stor grad avhenger av finansiering. På samme måte som tilgang på stimuleringsmidler utover inneværende år har vært en utfordring for langsiktig planlegging av utviklingsprosjekter underveis i satsingsperioden, er det nå vanskelig for nettverkene å planlegge videreføring av nettverksarbeidet etter strategiperioden uten å vite om muligheten for stimuleringsmidler eller andre tilskuddsmidler vil videreføres.

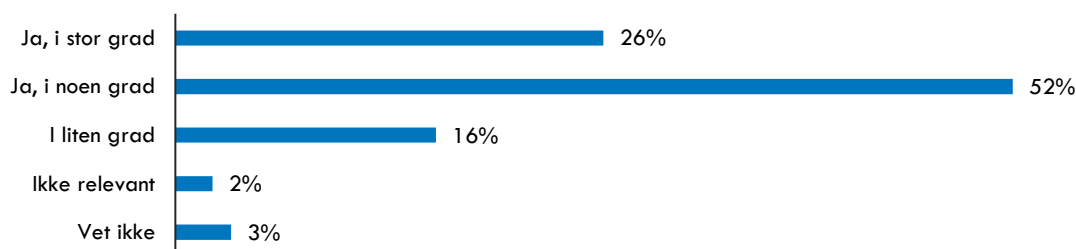
Figur 3-15: Barnevernslederens vurdering av påstanden om at vi ønsker å fortsette nettverksarbeidet i tiden fremover



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Uavhengig av videreføring av tilskuddsmidler er nesten åtte av ti barnevernsledere i stor grad (26 prosent) eller noen grad (52 prosent) enige i at nettverksarbeidet har bidratt til en varig forbedring av barnevernstjenesten (Figur 3-16).

Figur 3-16: Barnevernslederes vurdering av påstanden om at nettverksarbeidet har ført til en varig forbedring av barnevernstjenesten



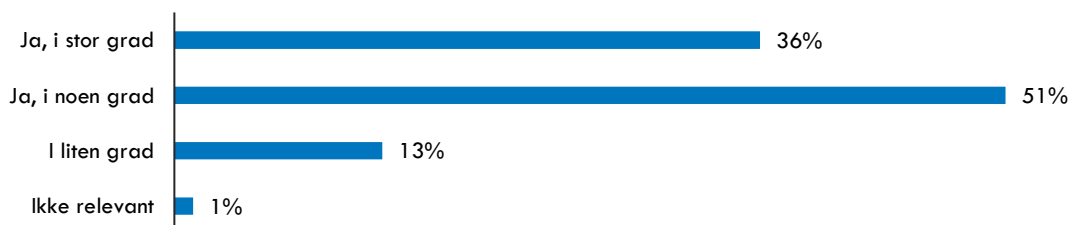
Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

Ved bortfall av tilskuddsmidler vil videreføring av fagfellesskap konkurrere med andre metoder for fag- og tiltaksutvikling. Prioritering av samarbeid med deltakere i læringsnettverket, i en eller annen form, forutsetter at dette vurderes å være minst like nyttig og kostnadseffektivt, sammenliknet med andre alternativer. Det er dermed grunn til å tro at fagfellesskapene som har fungert godt under strategiperioden, har størst sannsynlighet for å videreføres.

For å vurdere hvorvidt effekter av læringsnettverk kan forventes å vare over tid, er det nyttig å skille mellom ulike typer av effekter. Effekter i form av kompetanseheving for den enkelte deltaker i nettverket kan forventes å vare så lenge de blir værende i barnevernstjenesten, og det er ikke alltid så lenge, gitt høy turnover i tjenestene. En forutsetning for at kompetansehevingen skal vare over lenger tid, er derfor spredning av kompetansen innad i barnevernstjenesten. Mer enn tre av fire barnevernsledere vurderer at innsikten fra nettverksarbeidet i stor (36 prosent) eller noen grad (51 prosent) spres og nyttiggjøres i hele tjenesten (se Figur 3-17). På den måten blir fruktene av nettverksarbeidet mindre sårbare for utskiftning av personell i barnevernstjenestene på lengre sikt. Effekter i form av endrede rutiner, saksbehandling og oppfølging, som for eksempel endringer i maler, skriv og prosedyrer, er enklere å innføre systemisk og vil derfor enklere kunne vedvare dersom de først er innført. Effekter i form av tiltaksutvikling avhenger blant annet hvor langt utviklingsarbeidet er kommet, og hvor ressurskrevende det er å videreføre arbeidet. I læringsnettverket i Vestland har en prosjektgruppe etablert «Gullprosjektet», som beskriver tiltak og vurderer prosjektmodenhet på ulike utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet. På den måten har læringsnettverket sikret resultatene av tiltaksutviklingen er tilgjengelig også etter avsluttet satsingsperiode, uavhengig av hva som skjer med læringsnettverket videre.

Vår vurdering er at flere effekter av læringsnettverkene vil vare etter at strategiperioden er avsluttet, uavhengig av om tilskuddsmidler videreføres eller ikke. Gode relasjoner mellom deltakere i ulike barnevernstjenester, etablerte fagforum og andre kanaler som kan benyttes til samarbeid, sparring og drøfting ved behov, allerede innførte rutiner for saksbehandling og oppfølging, og etablerte fellestjenester er alle eksempler på effekter som ikke avhenger av videre finansiering.

Figur 3-17: Barnevernslederes vurdering av påstanden om at innsikten fra nettverksarbeidet spres og nyttiggjøres i hele tjenesten



Kilde: Spørreundersøkelse til barnevernsledere gjennomført våren 2024. N=87

3.7 Oppsummerende vurderinger av tiltaket

Vår vurdering er at læringsnettverk i stor grad har nådd målene om å etablere fagfellesskap på tvers av kommunene og å bidra til samarbeid om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov. Vi anslår at 95 prosent av kommunale barnevernstjenester har etablert fagfellesskap med andre tjenester gjennom tiltaket læringsnettverk, i samarbeid med statsforvalter og kompetansemiljøer. Barnevernsledere er gjennomgående positive til tiltaket og et flertall oppgir at de gjennom tiltaket har fått relevante forbedringer av tjenesten, som gir grunnlag for økt kvalitet i tjenestene til barn og familier. Læringsnettverk har også i noen grad bidratt til utvikling av lokale tjenester og tilbud, men det varierer hvor langt kommunene har kommet i dette arbeidet.

Det har vært en sentral forutsetning at tiltaket skulle være fleksibelt, slik at utviklingsarbeidet kunne tilpasses lokale behov og forhold. Tiltaket har dermed i praksis blitt organisert og gjennomført på svært ulike måter, noe som har påvirket hvilke effekter de ulike tjenestene har oppnådd. Forskjeller i størrelse, kapasitet og ressurser mellom tjenestene har gjort det krevende for flere læringsnettverk å etablere velfungerende fagfellesskap, selv om mange av utfordringene de står overfor er de samme. Ulik tilnærming fra statsforvalteres side har bidratt til forskjellige forutsetninger for nettverksarbeid i de ulike fylker. Mange barnevernstjenester har lite erfaring med prosjektledelse av den type læringsnettverk har lagt opp til. Dette gjelder særlig for nettverk bestående av små barnevernstjenester, som har begrenset kapasitet til utviklingsarbeid. Til tross for at det har vært en ønsket effekt av læringsnettverk å redusere sårbarhet nettopp i disse tjenestene, kan det synes som at det særlig blant disse har vært varierende måloppnåelse gjennom tiltaket.

Evalueringen viser at tydelig styring fra statsforvalter og satsing på prosjektledelse er viktige suksesskriterier for læringsnettverkene, uavhengig av om de består av større eller mindre barnevernstjenester. En slik satsing har vært mulig fra statsforvalteres side gjennom å prioritere tildelte midler gjennom kompetansestrategiperioden til læringsnettverkene. Etablering av prosjektstøtte og aktiv forvaltning av stimuleringsmidler har hjulpet nettverkene til å komme raskere i gang med nettverksarbeidet, og til å sikre tilgang på finansiering av gode utviklingsprosjekter. Ønsket om nettverksarbeid initiert på bakkenivå for å sikre tilpasning til lokale behov, må veies opp mot kommunenes kompetanse og ressurser til å drive prosjektledelse. Statsforvalterne som har lyktes i å skape en rigg rundt de kommunale barnevernstjenestene, har bidratt til å gjøre læringsnettverkene mer relevante for kommunenes behov og frigjort tid slik at deltakerne får mulighet til å jobbe med kvalitetsutvikling på sine fagområder. I fylker hvor statsforvaltere i liten grad har tilbudt læringsnettverkene prosjektstøtte og oppfølging, har det krevd mer av tjenestene for å kunne nyttiggjøre seg tiltaket, og det kan dermed også synes som at tiltaket har hatt mindre effekt i disse fylkene.

Stimuleringsmidler har vært avgjørende for at barnevernstjenester har kunnet etablere fagfellesskap og samarbeide om kvalitetsutvikling over hele landet, og bidratt til utvikling av lokale tjenester og tilbud i flere kommuner. Vår vurdering er at flere effekter av læringsnettverkene vil vare etter at strategiperioden er avsluttet, uavhengig av om stimuleringsmidler videreføres eller ikke. Gode relasjoner mellom deltakere i ulike barnevernstjenester, etablerte fagforum og andre kanaler som kan benyttes til samarbeid, sparring og drøfting ved behov, allerede innførte rutiner for saksbehandling og oppfølging og etablerte fellestjenester er alle eksempler på effekter som ikke avhenger av videre finansiering. Flere pågående forum og prosjekter som er etablert gjennom nettverksarbeidet vil prioriteres i videre utviklingsarbeid blant de deltakende tjenestene. Barnevernstjenester som har lyktes godt med etablering av samarbeid, og som har rukket å oppnå en viss modenhet i sine prosjekter, vil i mange tilfeller videreføre fagfellesskapet, om enn i annen form. Samtidig er videreføringen av slike samarbeid sårbart for utskifting av sentrale personer og prioriteringer i tjenestene, og en vellykket videreføring avhenger trolig i stor grad av statsforvalternes rolle som organisator og tilrettelegger. Barnevernstjenestene som av ulike årsaker ikke har funnet en fungerende form for samarbeid, vil i liten grad ha oppnådd effekter under strategiperioden som kan videreføres. Det er likevel grunn til å tro at alle barnevernstjenester som har deltatt i ett eller flere av de mange læringsnettverkene som har blitt etablert under strategiperioden, har fått kompetanseheving som de tar med seg inn i sitt videre arbeid.

4. Dialogmøter

Dialogmøter innebærer at statsforvalter inviterer kommunens barnevernsledelse og politiske og administrative ledelse til å sammen drøfte status, styrker, svakheter og utfordringer i barnevernstjenesten. Formålet er å bidra til en felles forståelse for barnevernets arbeid og utfordringer, samt å forankre eierskapet til barnevernet i kommuneledelsen. Per 2023 er det gjennomført dialogmøter med alle tjenester i landet. Etter å ha gjennomført dialogmøter med alle tjenester har statsforvalterne gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for prioritering av tjenester til videre møter.

Denne tredje statusmålingen og sluttevalueringen av dialogmøter er i hovedsak basert på informasjonsinnhenting gjennomført våren 2024, herunder rapporter fra statsforvaltere, intervjuer med statsforvaltere, en bred spørreundersøkelse rettet mot barnevernsledere og intervjuer med barnevernsledere og kommuneledere. I tillegg har vi benyttet informasjon som har fremkommet i første og andre statusmåling om dialogmøter, fra henholdsvis 2019 og 2021. Vi har evaluert dialogmøtene gjennom fem overordnede evalueringskriterier; implementering, effekt, måloppnåelse, relevans og bærekraft. Kapittelet er strukturert etter disse fem evalueringskriteriene.

4.1 Beskrivelse av tiltaket og funn fra tidligere statusmålinger

4.1.1 Om tiltaket

Dialogmøter er møter hvor statsforvalter møter barnevernsledelsen og kommuneledelsen i en enkelt kommune, for å diskutere status og utvikling av barnevernstjenesten i kommunen. I interkommunale tjenester skal administrativ og/eller politisk ledelse fra alle deltakerkommunene inviteres, og møtet gjennomføres i vertskommunen.

Møtene skal fokusere på muligheter for utvikling og forbedring av barnevernstjenesten, og skal bidra til å utvikle samarbeidet mellom barnevernsledelsen 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.

4.1.2 Mål

Dialogmøtene har følgende mål:

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

4.1.3 Gjennomføring

Det er utarbeidet en mal for gjennomføring av dialogmøtene, som ble revidert etter erfaringene fra piloteringen i 2017.¹⁷ Statsforvalteren planlegger og gjennomfører dialogmøtet sammen med barnevernsleder, og sender invitasjon til administrativ og politisk ledelse i kommunen.

Et dialogmøte har en tidsramme på to-tre timer. Møtet starter gjerne med at barnevernstjenesten får anledning til å presentere status for tjenesten. Dette inkluderer en gjennomgang av barnevernstjenestens styrker, svakheter, utfordringer og sårbarheter. Barnevernsleder presenter gjerne også hvordan barnevernstjenesten benytter erfaringer fra barn, ungdom og familier til utvikling av tjenesten, samt hvordan barnevernstjenesten samarbeider med andre tjenester rettet mot barn og unge. Dersom barnevernsleder 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 barnevernstjenesten fungerer sett opp mot lovkrav og

¹⁷ Jf. Bufdir: Modell for kommunale/interkommunale dialogmøter

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 barnevernstjeneste og hvordan de planlegger å følge opp i fremtiden. I etterkant av møtet skriver statsforvalteren et referat som ofte blant annet inneholder en kort beskrivelse av hvilke oppfølgingspunkter deltakerne har blitt enige om å følge opp i etterkant av dialogmøtet.

Statsforvalterembetene fikk i oppdrag fra Bufdir å gjennomføre dialogmøter med alle landets barnevernstjenester innen utgangen av 2019. Deretter skulle dialogmøter gjennomføres med kommuner etter behovs- og risikovurderinger.

4.1.4 Funn fra tidligere statusmålinger

Første statusmåling for tiltaket ble levert høsten 2019, basert på hvordan tiltaket ble gjennomført i 2017 og 2018. Andre statusmåling ble levert i 2022, og dokumenterte status for tiltaket slik det ble gjennomført i 2019 og 2020.

Første statusmåling indikerte at dialogmøter er et svært nyttig tiltak for å styrke samarbeidet om barnevernstjenesten mellom tjenesten, kommunens ledelse og statsforvalteren. De involverte aktørene fremsto i stor grad som positive til tiltaket, og de aller fleste opplevde dialogmøter som relevante for å adressere barnevernets utfordringer. Det ble som en del av statusmålingen utarbeidet en rekke anbefalinger til hvordan tiltaket kunne videreutvikles og forbedres, herunder:

- Det bør tydeliggjøres av statsforvalter at politisk ledelse forventes å stille på møtene.
- Det bør vurderes en mer hensiktsmessig organisering av møter med store interkommunale tjenester.
- I noen tilfeller bør statsforvaltere og barnevernsledere 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 barnevernsledelsen.
- 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.

Selve modellen for dialogmøter som ble distribuert til statsforvalteren fremsto som vellykket, og det ble ikke foreslått å gjøre noen endringer i denne. Statusmålingen avdekket heller ikke noe behov for å gjøre endringer i formelle oppdragsspesifikasjoner eller retningslinjer.

Vurderingen etter andre statusmåling, som ble levert våren 2022, var at dialogmøter fortsatt fremsto som et godt egnet tiltak. Tiltaket skaper en åpen og tillitsbasert dialog om barnevernstjenestens styrker og svakheter, mellom barnevernsleder, kommuneledelse og statsforvalter. Møtene gir kommuneledelsen bedre kjennskap og eierskap til barnevernstjenesten, og legger grunnlag for et bedre samarbeid mellom kommuneledelsen og barnevernstjenesten etter møtet. Statusmålingen avdekket også at ovennevnte læringspunkter i stor grad var blitt implementert i tiltaket slik det ble gjennomført i 2019 og 2020.

Innen utgangen av 2020 hadde statsforvalterne fortsatt ikke fullført oppdraget fra Bufdir om å gjennomføre møter med alle landets barnevernstjenester. Dette kan delvis forklares av at koronapandemien i stor grad hindret gjennomføring av møtene i 2020. Samtidig avdekket også statusmålingen at det er en fare for at behovsvurdering gjør at møtene nedprioriteres til fordel for andre oppgaver. På bakgrunn av dette anbefalte vi at:

- Statsforvalterne opprettholder kapasitet til både å vurdere behov og gjennomføre dialogmøter der de ser at det er behov, eller kommunene etterspør slike møter.
- Bufdir, i dialog med statsforvalterne, drøfter hvordan man kan øke gjennomføringen av dialogmøter.
- Det første dialogmøtet i en gitt tjeneste bør avholdes etter malen for gjennomføring av dialogmøter. Oppfølgende dialogmøter kan eventuelt avvike fra den opprinnelige modellen dersom statsforvalteren anser det som hensiktsmessig. I kommuner hvor statsforvalterne anser barnevernstjenesten som særlig sårbar bør imidlertid den opprinnelige formen for dialogmøter opprettholdes.
- 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.

Videre ble det vurdert at enkelte av læringspunktene fra første statusmåling fortsatt var relevante for 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 barnevernstjenesten, 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 konkret tiltak for å følge opp utfordringene som er identifisert, bør dette resultere i at det defineres konkrete oppfølgingspunkter og at ansvar for å følge opp disse fordeles. På denne måten kan dialogmøtene gi grunnlag for videre forbedringer i kommunens tjenestetilbud.

4.2 Implementering

I Tabell 4-1 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 2021, 2022 og 2023. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 4-1: Indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	• Antall gjennomførte dialogmøter • Statsforvalterens prioritering av tjenester • Deltakelse i de enkelte 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?
	Ressursbruk	• Ressursbruk hos statsforvaltere (organisering, forberedelse, reising og gjennomføring) • Kommunenes tidsbruk til planlegging og gjennomføring av møtene
	Organisatoriske drivere og hindre	• Motivasjon og kapasitet • Forberedelser • Møteledelse og oppfølging • Deltakelse fra kommuneledelse

4.2.1 Rekruttering

Antall gjennomførte dialogmøter

Siden 2017 er det gjennomført 447 dialogmøter. I 2021, 2022 og 2023 ble det gjennomført henholdsvis 64, 66 og 68 dialogmøter (se Tabell 4-2). Per 2023 rapporterer alle statsforvaltere at de har hatt minst ett dialogmøte med alle tjenester i sitt embete, og mange tjenester har deltatt på mer enn ett dialogmøte i løpet av strategiperioden.

Innen 2020 hadde fire av ti statsforvaltere gjennomført minst ett dialogmøte med alle sine tjenester, i tråd med oppdraget fra Bufdir. I tre embeter ble det gjennomført dialogmøter med de resterende tjenestene i løpet av 2020, i to embeter i løpet av 2021 og i ett i løpet av 2022. Per 2023 rapporterer alle statsforvalterne til Bufdir at de har gjennomført minst ett dialogmøte med alle sine tjenester.

Etter å ha gjennomført dialogmøter med alle tjenester, har statsforvalterne fått føring om å prioritere å ha dialogmøter med tjenester basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering. Inntrykket fra kartleggingen er at noen statsforvaltere i all hovedsak ønsker å bruke møtene til få oversikt over status og utvikling i alle tjenester i embetet, mens andre i større grad ønsker å bruke møtene til å følge opp tjenester som vurderes som særlig

sårbare. Særlig embetene med mange tjenester ser seg nødt til å prioritere hvilke tjenester de skal ha dialogmøter med.

I 2020 ble det gjennomført langt færre dialogmøter enn i 2019, og flere embeter gjennomførte ingen. I forrige statusmåling oppga statsforvalterne at dette skyldes koronapandemien, med restriksjoner for fysiske møter og reising mellom kommuner, i tillegg til kapasitetsutfordringer hos kommunene. Fra og med 2021 har aktiviteten med dialogmøter tatt seg opp igjen, men i et mindre omfang sammenliknet med i 2019. Fra intervjuer med statsforvalterne fremkommer det at enkelte embeter har gjennomført færre møter enn planlagt i 2021, 2022 og 2023. Dette forklares blant annet med vakanser, sykdom og andre omstendigheter hos statsforvalteren. For enkelte har dette også ført til mangelfull dokumentasjon av de dialogmøtene som er gjennomført i perioden.

Tabell 4-2). Per 2023 rapporterer alle statsforvaltere at de har hatt minst ett dialogmøte med alle tjenester i sitt embete, og mange tjenester har deltatt på mer enn ett dialogmøte i løpet av strategiperioden.

Innen 2020 hadde fire av ti statsforvaltere gjennomført minst ett dialogmøte med alle sine tjenester, i tråd med oppdraget fra Bufdir. I tre embeter ble det gjennomført dialogmøter med de resterende tjenestene i løpet av 2020, i to embeter i løpet av 2021 og i ett i løpet av 2022. Per 2023 rapporterer alle statsforvalterne til Bufdir at de har gjennomført minst ett dialogmøte med alle sine tjenester.

Etter å ha gjennomført dialogmøter med alle tjenester, har statsforvalterne fått føring om å prioritere å ha dialogmøter med tjenester basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering. Inntrykket fra kartleggingen er at noen statsforvaltere i all hovedsak ønsker å bruke møtene til få oversikt over status og utvikling i alle tjenester i embetet, mens andre i større grad ønsker å bruke møtene til å følge opp tjenester som vurderes som særlig sårbare. Særlig embetene med mange tjenester ser seg nødt til å prioritere hvilke tjenester de skal ha dialogmøter med.

I 2020 ble det gjennomført langt færre dialogmøter enn i 2019, og flere embeter gjennomførte ingen. I forrige statusmåling oppga statsforvalterne at dette skyldes koronapandemien, med restriksjoner for fysiske møter og reising mellom kommuner, i tillegg til kapasitetsutfordringer hos kommunene. Fra og med 2021 har aktiviteten med dialogmøter tatt seg opp igjen, men i et mindre omfang sammenliknet med i 2019. Fra intervjuer med statsforvalterne fremkommer det at enkelte embeter har gjennomført færre møter enn planlagt i 2021, 2022 og 2023. Dette forklares blant annet med vakanser, sykdom og andre omstendigheter hos statsforvalteren. For enkelte har dette også ført til mangelfull dokumentasjon av de dialogmøtene som er gjennomført i perioden.

Tabell 4-2: Antall gjennomførte dialogmøter i perioden 2017-2023, etter embete

	Antall møter 2017-2018	Antall møter 2019	Antall møter 2020	Antall møter 2021	Antall møter 2022	Antall møter 2023
Agder	4	5	0	1	4	4
Innlandet	5	12	2	0*	13	11
Møre og Romsdal	11	2	1	3	5	5
Nordland	11	10	10	1	2	8
Oslo og Viken	13	16	3	13	9	20
Rogaland	5	15	0	8	9	4
Troms og Finnmark	7	15	14	16	5	10
Trøndelag	12	11	5	15**	9	1
Vestfold og Telemark	7	11	0	3	5	3
Vestland	10	23	9	2	5	2
Totalt	85	120	44	64	66	68

*Selv om det ikke ble gjennomført dialogmøter i ordinær forstand, samlet statsforvalteren nesten samtlige kommuner i embetet i regionsmøter.

**10 dialogmøter med en av tjenestene, hvor det var alvorlig og omfattende svikt i tjenesteutøvelsen.

Kilde: Statsforvalternes rapportering til Bufdir.

Statsforvalterens prioritering av tjenester

Statsforvalterne har prioritert å gjennomføre dialogmøter med tjenester som de vurderer som særlig sårbare, eller tjenester hvor statsforvalter av andre grunner vurderer at det er behov for ekstra oppfølging. Utover dette

prioriterer de fleste statsforvalterne å ha dialogmøter med tjenester som det er lenge siden de har vært i kontakt med eller som de vet lite om.

Selv om statsforvalterne har prioritert å gjennomføre dialogmøter med tjenester som vurderes som sårbare, har de aller fleste statsforvalterne valgt å ikke ha dialogmøter med tjenester som allerede mottar annen omfattende oppfølging. For eksempel rapporterer en statsforvalter om at de har prioritert å ha dialogmøter med tjenester «med noen bekymringer eller usikkerhet, men ikke av en slik alvorlighetsgrad at de følges opp gjennom større tilsynsaktiviteter». Videre er de opptatt av å se på det totale presset for tjenestene, i og med at det ikke er ønskelig at kommunene skal å være i for mange prosesser på en gang.

Vårt inntrykk er at statsforvalterne bruker dialogmøtene til å få en oversikt over status og utvikling i tjenestene i sitt embete og til å følge opp tjenester som de er bekymret for, men ikke i så stor grad at de følges opp gjennom andre tilsynsaktiviteter. Dette kan tyde på at statsforvalterne bruker dialogmøtene forebyggende for disse tjenestene.

Det fremgår av kartleggingen at statsforvalterne har gjennomført risiko- og sårbarhetsvurderingen på grunnlag av tilgjengelig statistikk, rapporteringer, klagesaksbehandling, tilsyn og systemrevisjoner, i tillegg til annen informasjon de har fått i kontakt med tjenestene. Statsforvalterne rapporterer at de har prioritert å gjennomføre dialogmøter med tjenester som de vurderer at har økt risiko for svikt i tjenesten, for eksempel som følge av at lovkrav ikke overholdes, lovbrudd i tilsyn eller andre risikofaktorer. For eksempel oppgir en statsforvalter følgende:

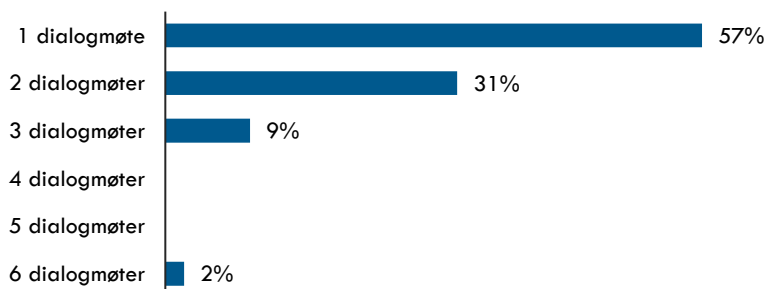
Vi har vektlagt ulike ting når vi har bestemt hvem vi gjennomfører dialogmøter med, som for eksempel stor ustabilitet i ledelse og bemanning, kommuner som over tid strever med å rette opp i lovbrudd, kommuner som vi er urolig for om leverer forsvarlige tjenester på ett eller flere område, kommuner vi er usikre på om har forberedt seg godt nok på barnevernreformen, tjenester vi har lite kontakt med og som det er lenge siden sist vi har vært på dialogmøte med.

Statsforvalter i årsrapport til Bufdir 2022.

Andre faktorer som statsforvalterne trekker frem at vektlegges i vurderingen er endringer i barneverns- og kommuneledelsen, høyt sykefravær og høy turnover. Noen statsforvaltere prioriterer også å ha dialogmøter med interkommunale tjenester, både nye interkommunale samarbeid og nylig oppløste interkommunale samarbeid. I tillegg trekker statsforvalterne frem at de vektlegger tjenester som kom særlig negativt ut økonomisk etter barnevernsreformens ikrafttredelse i 2022.

Basert på resultater fra spørreundersøkelsen fremstår det som om et flertall av barnevernstjenestene kun har deltatt på ett dialogmøte i løpet av strategiperioden – av barnevernslederne som har deltatt, og som vet hvilke år de har deltatt, oppgir over halvparten at de har deltatt i dialogmøter i kun ett av årene i løpet av strategiperioden (Figur 4-1). Vi vet ikke om barnevernstjenestene har deltatt i flere dialogmøter i løpet av ett år, men basert på statsforvalternes årlige rapporteringer til Bufdir er inntrykket at det kun unntaksvis skjer at tjenester har mer enn ett dialogmøte i løpet av ett år.

Figur 4-1: Antall møter barnevernstjenesten har gjennomført ila strategiperioden



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=60. Vi har filtrert ut de som oppgir «har deltatt, men vet ikke hvilke år», «har ikke deltatt» og «vet ikke om vi har deltatt»

Omtrent en tredjedel av barnevernslederne som har deltatt i dialogmøter, og som vet hvilke år de har deltatt, har deltatt i dialogmøter i to av årene i perioden 2018-2024. I underkant av halvparten av disse oppgir at det gikk mer enn to år mellom møtene, mens resten oppgir at det gikk mindre tid mellom møtene. En barnevernslider rapporterer om at tjenesten har deltatt i dialogmøter hvert år mellom 2019 og 2024.

Statsforvalterne opplever stadig økende etterspørsel etter dialogmøter fra kommunenes side, som de forsøker å imøtekomme. Flere statsforvaltere rapporterer at de har prioritert kommuner som av ulike grunner etterspør dialogmøter. For eksempel har en statsforvalter hatt dialogmøte med en tjeneste basert på at barnevernslider selv ga uttrykk for manglende forankring av barnevernet i kommuneledelsen.

Etterspørsel etter dialogmøter fra kommunene synliggjøres også i intervjuer med barnevernslidere og kommunelidere i forbindelse med veiledningsteam. Flere uttrykker at de ønsker at statsforvalteren følger opp med dialogmøter også dersom barnevernstjenesten har en positiv utvikling siden sist dialogmøte. For eksempel forteller en administrativ leder at kommunen tidligere har blitt invitert til dialogmøte basert på at barnevernstjenesten skåret rødt på en del indikatorer. Da statsforvalter ikke lenger var bekymret for tjenesten, vurderte statsforvalter at kommunen ikke lenger hadde behov for dialogmøter, selv om det var ønskelig fra kommunens side å ha et nytt dialogmøte for å følge opp den gode utviklingen.

Deltakelse i de enkelte møtene

Formatet til dialogmøtene tilsier at kommunens overordnede ledelse, både politisk og administrativ, skal delta på møtene, i tillegg til barnevernslidelsen og statsforvalteren. Det er også åpent for bredere deltagelse. Fra kartleggingen finner vi at det varierer fra embete til embete, men også innad i embetene, hvem som deltar på dialogmøtene. Statsforvalterne trekker frem at det gjøres en konkret vurdering i forkant av hvert enkelt møte hvem det er relevant å invitere til dialogmøtene basert på hvilke temaer som skal diskuteres.

De aller fleste statsforvalterne har erfart at deltagelsen fra kommunenes side er bredere enn det formatet til dialogmøtene tilsier. Det synes å være særlig vanlig at representanter fra kommuneledelsen også inkluderer ledere med ansvar for oppvekstfeltet. En statsforvalter oppgir at de har hatt særlig fokus på å inkludere ledere fra oppvekstfeltet de siste årene fordi barnevernnsreformen har hatt en større plass i dialogmøtene. Dette synes også å være tilfellet for flere andre embeter. Et annet statsforvalterembete rapporterer blant annet følgende:

«I invitasjoner som ble benyttet i 2021, oppfordret vi kommunen til å inkludere ledere på oppvekstfeltet til å delta i dialogmøtene, dette på grunn av den nærstående barnevernnsreformen.»

Statsforvalter i kartleggingsskjema om dialogmøter på spørsmålet «Er noen av disse møtene gjennomført med bredere deltagelse enn formatet tilsier (statsforvalter, kommuneledelse og barnevernstjenesten)? For eksempel møter hvor også andre kommunale tjenester er invitert inn (oppvekstmøter) og/eller møter hvor flere barnevernstjenester deltar sammen (regionmøter). Oppgi eventuelt hvilke andre deltakere som har vært med og hvor mange møter dette gjelder (samlet for perioden 2021-2023)».

Flere av statsforvalterne opplyser at det også hender at rådgivere i kommunen deltar på møtene, avhengig av hvilke temaer statsforvalteren ønsker å drøfte. For eksempel har forebyggende plan vært et viktig tema på dialogmøtene i 2023, og i den forbindelse har noen kommuner stilt med ansatte med plankompetanse. Fra kommunenes politiske ledelse deltar ofte ordfører, og i noen tilfeller ledere for politisk utvalg. I tillegg rapporterer en av statsforvalterne, som har jobbet med digitale verktøy innenfor Opptappingsplanen for vold og overgrep, at de også har hatt med andre aktører i møtene, som Kripos og politiet.

Noen av statsforvalterne opplever bredere deltagelse fra barnevernstjenestens side, og dette gjelder særlig de større barnevernstjenestene. I dialogmøter med disse tjenestene har også nestledere og teamledere fra barnevernet deltatt, i tillegg til barnevernslider. I noen embeter har tjenestene som mottar veiledningsteam tatt med veiledere på dialogmøtene. En statsforvalter forteller at deltagelse fra veilederne oppleves som veldig nyttig og at de derfor pleier å oppfordre kommuner som har mottatt veiledning til å invitere disse med på møtene.

Fra statsforvalters side rapporteres det at velferdsdirektører, avdelingsdirektører, fagsjefer og rådgivere som regel deltar i dialogmøtene. I noen embeter har også statsforvalteren selv deltatt, og dette gjelder særlig i dialogmøter med tjenester hvor statsforvalteren vurderer at det er høy risiko for svikt i tjenestetilbudet. Det trekkes frem at dette er særlig nyttig, ettersom dette erfaringsmessig mobiliserer og engasjerer det politiske nivået i kommunen.

I 2021 har ett av embetene hatt møter der flere barnevernstjenester deltar sammen i såkalte regionmøter. Statsforvalteren rapporterer at det er bred representasjon fra administrativ og politisk kommuneledelse fra samtlige kommuner på slike regionmøter. Barnevernslleder, eventuell nestleder og øvrige fra velferdstjenestene deltar også, avhengig av hvilke temaer kommunene ønsker å belyse. Embetet oppgir i sin årsrapport til Bufdir at de ønsker en mer utvidet modell for dialogmøter, slik at statsforvalteren kan samle flere tjenesteledere for å ha felles dialog om forebygging, planer og koordinerte tjenester. Videre ønsker de en mer tverrfaglig dialog med kommunen.

Formålet med regionmøtene i 2021 var å nå ut til flest mulig kommuner med informasjon og dialog om barnevernsreformen. På møtene ble det først holdt en innledning fra statsforvalteren med informasjon om barnevernsreformen, før det ble holdt faglige innlegg om økonomiske konsekvenser av reformen og om barnevernet og samhandling. Deretter ble det åpnet for spørsmål og dialog. Også i 2022 holdt statsforvalteren regionmøter, parallelt med dialogmøter med kommunene i embetet.

4.2.2 Gjennomføring

Det er statsforvalteren som har ansvaret for planleggingen og gjennomføringen av dialogmøter. Dialogmøter gjennomføres i hver enkelt kommune eller i vertskommunen dersom flere kommuner inngår i interkommunale samarbeid.

Informasjon og planlegging i forkant

I henhold til modellen for dialogmøter planlegger statsforvalter gjennomføringen av dialogmøter sammen med barnevernslederne, og utarbeider en plan for møtene det kommende året. Deretter sender statsforvalterne ut et invitasjonsbrev til kommuneledelsen. Våre informanter blant kommuneledelsen trekker frem at invitasjonsbrevet ofte inneholder punkter som statsforvalteren ønsker tilbakemeldinger på fra kommunen, som kommuneledelsen og barnevernsledelsen forbereder seg på å legge frem på møtet.

Flere av statsforvalterne trekker frem gode forberedelser som et suksesskriterium for at dialogmøtene fungerer i henhold til målene. En statsforvalter rapporterer at gode forberedelser fra statsforvalterens side handler om å sette seg inn i den generelle situasjonen til den aktuelle kommunen, barnevernstjenestens tilstandsrapport, risiko-informasjon og statistikk. I tillegg utarbeider og tilpasser statsforvalteren presentasjonsmaterieell og risiko-vurdering til den enkelte kommunen i forkant av møtet. Statsforvalteren beskriver sine rutiner i forkant av dialogmøtene:

Et godt invitasjonsbrev der det fremgår bakgrunn, formål, forberedelser og praktisk gjennomføring av møtet. Invitasjonsbrevet vårt tilpasses det aktuelle møtet/kommunen/barnevernstjenesten, for eksempel i tilfeller der det er snakk om interkommunale samarbeid med flere deltakende kommuner. Invitasjonsbrevet adresseres til kommunedirektør, og barnevernslleder informeres parallelt om at invitasjonen er sendt.

Statsforvalter i kartleggings skjema om dialogmøter på spørsmålet «Hva er suksesskriterier for å sikre at dialogmøter fungerer i henhold til målene?».

Videre oppgis det at kontaktpersonen hos statsforvalteren er tilgjengelig for spørsmål og avklaringer i forkant av møtet, blant annet for å besvare spørsmål knyttet til forberedelser eller praktiske forhold.

Modell for dialogmøter og tema

Gjennom intervjuer med statsforvalterne fremgår det at de fleste statsforvalterne tar utgangspunkt i malen for dialogmøter som er utarbeidet av Bufdir. Statsforvalterne opplever at det er fint å ha felles metodikk og felles rammer for dialogmøtene, men at det er viktig at formatet kan utvikles og tilpasses basert på erfaringer fra tidligere møter. Informantene våre trekker frem at det har skjedd mye fra første dialogmøte til dagens dialogmøter, og at statsforvalterne gjennom erfaring har fått en trygghet i hva som er viktig.

Informanter blant barnevernsledere som har gjennomført mer enn ett dialogmøte med statsforvalter opplever også at det har vært en utvikling i hvordan senere dialogmøter har blitt gjennomført sammenliknet med tidligere dialogmøter. Dette understøttes også av informasjon fra statsforvalterne. En statsforvalter oppsummerer med at dialogmøter i starten av kompetansesatsingen hadde som formål å forsterke eierskapet til barnevernet i

kommunene. Videre har barnevernsreformen vært et viktig tema i 2021 og 2022, mens det i 2023 oppleves et større behov for å snakke om barnevern, og hva som er barnevernets kjerneoppgaver.

I 2021 og 2022 har informasjon og dialog rundt barnevernsreformen vært tema i dialogmøtene, der kommunenes forberedelser til reformen stod særlig sentralt i 2021 og samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommunen etter reformens ikrafttredelse stod særlig sentralt i 2022. Våre informanter blant statsforvalterne rapporterer at kommunenes arbeid med tidlig innsats og forebygging, samt ansvar for å ha en plan for kommunenes forebyggende arbeid har vært viktige temaer. Vårt inntrykk er at dialogmøtene har fungert som en arena for å drøfte arbeidet med forberedelser til barnevernsreformen med den enkelte kommune og å få kommuneledelsen mer på banen når det gjelder barnevern. For eksempel la en av statsforvalterne opp møtene i 2021 slik at kommunene først presenterte «status på arbeidet med reformen, hvilke utfordringer barnevernsreformen representerer for kommunen, samt hvilke forventninger de har til statsforvalteren i dette arbeidet». Endringer på barnevernfeltet, som «endringer i barnevernsloven og ny barnevernslov fra og med 2023, nye bestemmelser i velferdslovgivningen om samarbeid og samordning og oppfølging av høyesterettsdommer på barnevernfeltet» har også vært tema i møtene.

Noen embeter har imidlertid brukt andre arenaer enn dialogmøter for å informere om barnevernsreformen, særlig i 2021. En statsforvalter valgte da å gjennomføre dialogmøter i et mindre omfang, ettersom de gjennomførte andre aktiviteter ovenfor kommunene med fokus på blant annet reformen. En valgte heller å gjennomføre regionmøter med alle tjenestene der tema særlig var «knyttet opp til plan for forebyggende arbeid, økonomiske utfordringer og bruk av skjønnsmidler, internkontroll, samt samarbeid mellom kommunalt og statlig barnevern».

Statsforvaltere rapporterer at fokus på styring, ledelse og eierskap har vært et viktig tema i dialogmøtene som ble gjennomført i 2023. Statsforvalterne har vært opptatt av hvordan barnevernsledelsen og kommuneledelsen samhandler, og har etterspurt kompetanse og ledererfaring på dialogmøter. En av statsforvalterne oppgir at de i møtene har bedt kommuneledelsen redegjøre for hvordan de følger opp barnevernstjenestene og at de har presisert kommuneledelsens ansvar i forbindelse med barnevernsloven, forebyggende plan, krav om tilstandsrapportering til kommunestyret og samarbeid og samordning av tjenester for barn og unge. For mindre tjenester fremstår det som at flere statsforvaltere er opptatt av å diskutere hvordan barnevernsleder kan frigjøres fra saksarbeid, for å sikre at barnevernsleder får tid til å være leder. En statsforvalter rapporterer for eksempel følgende:

Det er også sentralt å snakke om samarbeid mellom barneverntenesta og dei øvrige tenestene på barn og unge feltet. Korleis kommuneleiinga legg til rette for at barnevernleiar skal ha høve til å utøve si leiarrolle er eit sentralt tema, mange barnevernleiarar seier at dei nyttar mykje av sin arbeidskapasitet på sakshandsaming, dette utfordrar ofte moglegheita til å drive med rettleiing, utviklings- og forbetringsarbeid i tenesta.

Statsforvalter i årsrapport til Bufdir 2023.

I dialogmøter med barnevernstjenester som er del av et interkommunalt samarbeid fremstår det også som om enkelte statsforvaltere har brukt møtene til å legge til rette for en dialog mellom de ulike deltakende kommunene, i tillegg til å legge til rette for bedre samarbeid på tvers av kommuner. En barnevernsleder for en interkommunal tjeneste beskriver sin erfaring på følgende måte:

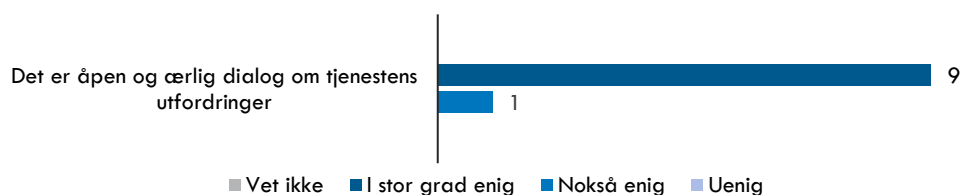
Vi har hatt 2 dialogmøter hos oss, og jeg opplever siste dialogmøte som noe helt annet enn dialogmøte nr. 1. Dialogmøte nr. 1 var kun et rent infomøte fra oss i barnevernet der deltakerkommunene var passive tilhørere. I det møtet opplevde jeg også SF som relativ tilbaketrukket, selv om de presenterte endel tall basert på siste år. I dialogmøte nr. 2 måtte hver av våre 6 kommuner selv presentere og besvare spørsmål tilsendt fra statsforvalter. SF tok der en aktiv rolle, og var svært påkoblet og engasjert under hele møtet. Dette var veldig bra!

Barnevernsleder i fritekstsvaret på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med dialogmøter?»

Selve dialogen

Et viktig utgangspunkt for at dialogmøtene skal ha ønskede effekter er en åpen og ærlig dialog. Ved andre statusmåling var alle statsforvalterne nokså, eller i stor grad, enige i at det var en åpen og ærlig dialog om tjenestenes utfordringer i møtene, mens flere kommenterte at dette varierte fra møte til møte. Ved tredje og siste statusmåling fremstår det som at statsforvalterne i større grad opplever at de har fått til en åpen og ærlig dialog om tjenestenes utfordringer (Figur 4-2). Flere rapporterer om at barnevernsledere selv har tatt kontakt og bedt statsforvalter om å invitere til dialogmøte. Dette gjelder særlig tjenester som opplever å være i krevende situasjoner og som ser på dialogmøter som en god arena for å diskutere disse utfordringene. Videre opplever statsforvalterne at barnevernstjenestene bidrar med gode og nyanserte beskrivelser av sine styrker og utfordringer.

Figur 4-2: Statsforvalterens vurdering av påstand om åpen og ærlig dialog om tjenestenes utfordringer



Kilde: Kartleggingsskjema til Statsforvaltere, sendt ut fra Oslo Economics, 2024. N=10

Et av statsforvalterembetene er særlig opptatt av statsforvalteres rolle i møtet. I intervju understrekes det at statsforvalteren har en dialogrolle i møtet, heller enn en tilsynsrolle, som de har i andre aktiviteter mot tjenestene. Videre ønsker statsforvalteren å oppfattes av kommunene som interessert, støttende og samtidig tydelig i sin informasjon, råd og veiledning.

Enkelte statsforvaltere opplever at det kan være utfordrende å få til en god dialog med tjenester som, etter statsforvalterens formening, har store utfordringer. Dette synes blant annet å handle om ulike virkelighetsoppfatninger. Grunnlaget for en åpen og ærlig dialog er at det etableres en felles forståelse av tjenestens utfordringer som bakteppe. For eksempel rapporterer en av statsforvalterne følgende:

Vi opplever stort sett kommunene som åpne og ærlige, også om utfordringer og sårbare områder. For noen kommuner der vi er alvorlig bekymret for ledelsen av barnevernstjenesten, er det ikke alltid samsvar mellom vår bekymring for tjenesten og hva barnevernsledelsen formidler om egne utfordringer og hvordan dette følges opp.

Statsforvalter i kartleggingsskjema om dialogmøter på spørsmål om å vurdere følgende påstand: «Det er åpen og ærlig dialog om tjenestenes utfordringer».

Våre informanter i barnevernstjenestene fremstår som stort sett fornøyde med dialogen med statsforvalter. Enkelte informanter trekker imidlertid frem at de savner mer forståelse fra statsforvalteren, og at de opplever at det kan være en lang avstand mellom statsforvalterens forventninger til barnevernstjenestene og realiteten i barnevernstjenesten. Særlig små tjenester kan oppleve det som utfordrende å drive med utviklingsarbeid i en hverdag som preges av knappe ressurser og store saksmengder. For eksempel trekker en barnevernsleder frem at det oppleves som utfordrende å holde seg oppdatert på alt som rører seg på barnevernfeltet i en hverdag hvor barnevernsleder fungerer som både leder og saksbehandler.

Til tross for at de fleste statsforvalterne opplever at de gjør en grundig jobb i forkant av møtene, er tilbakemeldingene fra barnevernstjenestene mer blandet. Enkelte kommuner opplever at statsforvalter forholder seg til utdaterte tall i dialogmøtene. En administrativ leder forteller at kommunen opplevde statsforvalteren som godt forberedt, men vektla tidligere status der tjenesten hadde skåret dårligere. Da kommunen presenterte nåværende status for tjenesten, opplevde kommunen at statsforvalteren ikke helt klarte å justere seg.

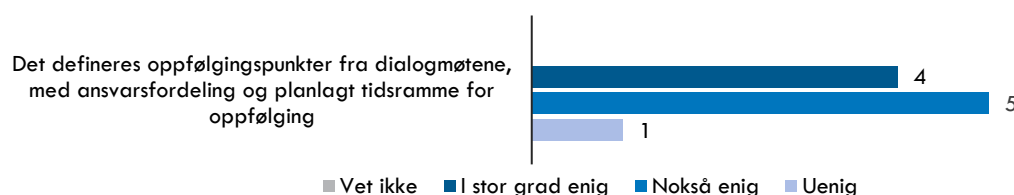
Oppfølging i etterkant av møtene

I første statusrapport fant vi at det er variasjon i om det ble definert oppfølgingspunkter etter dialogmøtene, og at statsforvalterne opplevde noe usikkerhet rundt hvem som var ansvarlig for å følge opp i de tilfeller der det

fremkom punkter som burde følges opp i etterkant. I andre statusrapport fant vi at dette ansvaret hadde blitt noe tydeligere, men at det i mange av dialogmøtene ikke fremkom behov for noen spesifikk oppfølging. Vi fant at i de tilfeller der det var snakk om konkrete tiltak ble det i større grad definert oppfølgingspunkter og hvem som skulle følge opp disse i etterkant.

Datagrunnlaget for denne siste statusmålingen tilsier at det fortsatt er variasjon på tvers av statsforvalter-embetene når det gjelder å definere og følge opp konkrete oppfølgingspunkter fra dialogmøtene – kun i underkant av halvparten av statsforvalterne rapporterer at de i stor grad er enig i at det defineres oppfølgingspunkter fra dialogmøtene (Figur 4-3). Fra disse rapporteres det at det er viktig å formulere klare oppfølgingspunkter, der administrativ og politisk ledelse og barnevernsledelse kjenner seg igjen og opplever at de kan bidra fra sitt ståsted.

Figur 4-3: Statsforvalterens vurdering av påstand om oppfølgingspunkter fra dialogmøtene



Kilde: Kartleggingsskjema til Statsforvaltere, sendt ut fra Oslo Economics, 2024. N=10

En av statsforvalterne som oppgir at de i stor grad definerer oppfølgingspunktet, forteller at de referatfører dialogmøtene på en slik måte at oppfølgingspunktene som oftest fremgår av oppsummeringen av hva kommunen selv tar opp når det gjelder styrker og utviklingsområder. Statsforvalteren erfarer at dette er en egnet måte å sikre at kommunen selv tar ansvar og eierskap til egen oppfølging videre etter møtene. Statsforvalteren oppgir videre at de sjeldent definerer oppfølgingspunkter som har en frist for gjennomføring.

Halvparten av statsforvalterne er nokså enige i at det defineres oppfølgingspunkter fra dialogmøtene med ansvarsfordeling og planlagt tidsramme for oppfølging. Manglende bruk av oppfølgingspunkter forklares blant annet med at behovet for oppfølging varierer på tvers av tjenestene. Statsforvalterne opplever at det er stor variasjon, og at det noen ganger defineres klare oppfølgingspunkter, både for statsforvalter og kommunen, mens det andre ganger defineres få eller ingen oppfølgingspunkter.

Kun ett statsforvalterembete oppgir å være uenig i påstanden om at det defineres oppfølgingspunkter fra dialogmøtene. Statsforvalteren utdyper med at informasjonen og drøftingene fra møtene tas med videre som grunnlag for statsforvalterens videre oppfølging og prioritering av andre forbedringstiltak, og at konkrete oppfølgingspunkter derfor oppleves som overflødige.

Spesielt om gjennomføring av dialogmøter med interkommunale tjenester

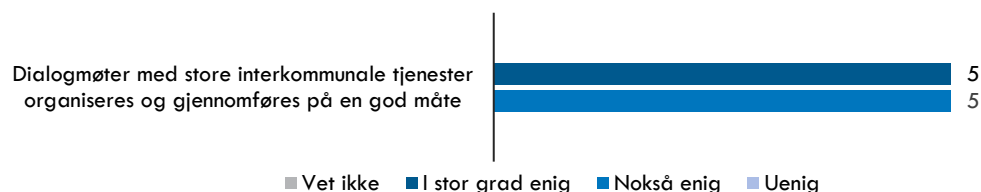
Dialogmøter med interkommunale tjenester gjennomføres på samme måte som dialogmøter med kommunale barnevernstjenester. Dette innebærer at politisk og administrativ ledelse fra vertskommunen og hver enkelt samarbeidskommune inviteres inn i møtet, og forventes å stille opp. Flere av statsforvalterne rapporterer i kartleggingsskjemaene om at slike møter krever mer tid på forberedelser fra statsforvalters side, og det kreves særlig en ekstra innsats for å få administrativ og politisk ledelse fra samarbeidskommunene til å møte opp.

I vår kartlegging blant statsforvalterne finner vi at den ene halvparten av statsforvalterne i stor grad er enig i at dialogmøter med store interkommunale tjenester organiseres og gjennomføres på en god måte (Figur 4-4). Disse rapporterer at de opplever det som nyttig å gjennomføre dialogmøter med interkommunale tjenester, og at de erfarer at samarbeidskommunene deltar aktivt i diskusjonen rundt arbeid med forebygging og tidlig innsats på tvers av velferdsområdene. Et av statsforvalterembetene svarer at de prioriterer å gjennomføre dialogmøter med nyoppstartede interkommunale samarbeid for å få en oversikt over hvordan utviklingen av en ny tjeneste påvirker andre oppgaver i barnevernstjenesten. Slike møter oppleves som nyttige for å få opplyst status for den nye tjenesten fra barnevernsledelsen og kommuneledelsen i vertskommunen og samarbeidskommunene.

Den andre halvparten av statsforvalterne er nokså enig i at dialogmøter med store interkommunale tjenester organiseres og gjennomføres på en god måte. Dette skyldes at embetene har varierende erfaringer med

dialogmøter med interkommunale samarbeid. For eksempel svarer et av statsforvalterembetene i sitt kartleggingsskjema at de noen ganger har opplevd møtene som svært konstruktive, mens andre ganger har opplevd at det har vært for mange deltakere på møtene. Dette kan i verste fall gå ut over dialogen.

Figur 4-4: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter i interkommunale tjenester



Kilde: Kartleggingsskjema til Statsforvaltere, sendt ut fra Oslo Economics, 2024. N=10

Flere av statsforvalterne som er nokså enig i at dialogmøter med store interkommunale samarbeid fungerer, opplever at det kan være krevende å oppnå en god dialog i møter med mange deltakere. Videre rapporterer enkelte av statsforvalterne i kartleggingsskjemaet at de jobber med dialogmøter med interkommunale samarbeid, og at de skal ta med seg de positive erfaringene i videre gjennomføring av dialogmøter. En annen statsforvalter forteller at det må gjøres en innsats fra statsforvalterens side for å sikre at samarbeidskommunene også kommer til orde i disse møtene.

I likhet med statsforvalterne opplever enkelte barnevernsledere mindre interesse fra politisk og administrativ ledelse i samarbeidskommuner for å delta på dialogmøter. Gjennom intervjuer med barnevernsledere og spørreundersøkelsen fremkommer det at også barnevernsledere har varierende erfaringer, og at flere opplever at det er vanskelig å få med seg politikerne på dialogmøtene. Noen barnevernsledere for interkommunale samarbeid beskriver i fritekstsvar at de opplever noen samarbeidskommuner som mindre forpliktete til samarbeidet, som gjør at det krever mye innsats fra barnevernsliders side å få samarbeidskommunene til å forberede seg til dialogmøtet. Barnevernslideren oppgir følgende:

Jeg må nok likevel si at grunnen til at deltakerkommunene faktisk gjennomførte presentasjonen var fordi jeg som barnevernsleder "hang" på dem, og sendte ut påminnelsesmail, hadde spørsmålene og fristen oppe som tema i min referansegruppe ol. Jeg har etterlyst mer påtrykk, engasjement og initiativ fra SF helt siden barnevernsreformen ble varslet i sin nåværende form. Jeg som barnevernsleder har behov for at de "over meg" henger på kommunene og tydeliggjør forventninger.

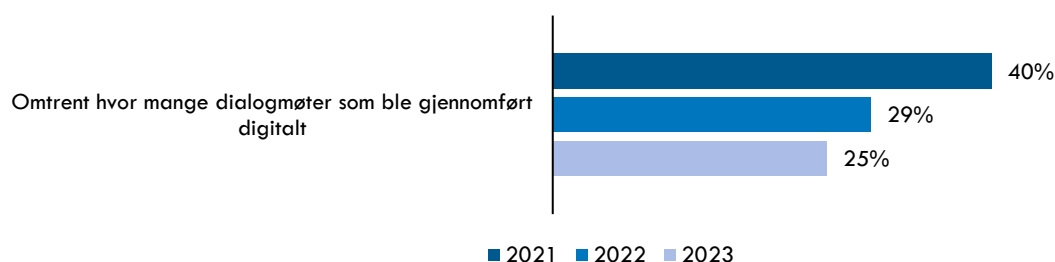
Barnevernsleder i fritekstsvar på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med dialogmøter?»

Det fremstår imidlertid som at barnevernsreformen kan ha hatt en positiv effekt på samarbeidet mellom kommuner i interkommunale tjenester. En barnevernsleder forteller i intervju at interessen for deltakelse på dialogmøter fra samarbeidskommunene har tatt seg opp de siste årene. Denne tjenesten har hatt to dialogmøter med statsforvalteren i strategiperioden. Ifølge barnevernslideren møtte fem fra kommunen opp ved første dialogmøte, mens for et planlagt dialogmøte i 2024 har 25 fra kommunen planlagt å delta.

Digitale møter

Bruken av digitale møter varierer på tvers av statsforvalterembetene. Under pandemien ble dialogmøtene i utstrakt grad gjennomført digitalt, men bruken av digitale møter har avtatt noe i de senere årene. I perioden 2021-2023 er andelen dialogmøter som ble avholdt digitalt redusert fra 40 prosent til 25 prosent (Figur 4-5). Statsforvalterne varierer i om de gjennomfører flere eller færre dialogmøter i perioden; to embeter som gjennomførte digitale møter i 2021 har gjennomført alle møtene fysisk i årene senere, mens ett embete som avholdt alle dialogmøtene fysisk i 2021 har gjennomført alle digitalt i 2023. To embeter har avholdt alle dialogmøtene digitalt.

Figur 4-5: Andel dialogmøter som ble gjennomført digitalt i perioden 2021-2023



Kilde: Kartleggingsskjema til statsforvaltere, sendt ut fra Oslo Economics, 2024. N=9. Estimater er usikkert, da statsforvalterne rapporterer på ulike måter.

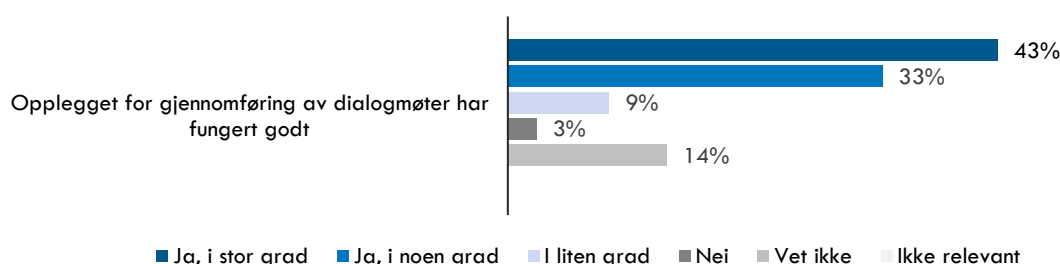
Fra vår kartlegging blant statsforvalterne fremgår det at lange reiseveier er den viktigste grunnen til at statsforvalterne fortsatt velger å gjennomføre dialogmøter digitalt. De som kun har gjennomført digitale dialogmøter utdyper i intervju at statsforvalteren ikke kan forsvare å sette av en hel dag til å gjennomføre et møte som varer i to timer. Videre opplever statsforvalteren at dette også gjenspeiler ønsket til kommunene i embetet – særlig interkommunale tjenester, med lange reiseveier mellom kommunene og vertskommunen.

Noen informanter, både blant statsforvalterne og barnevernsledere, opplever at såkalte «hybridmøter», der enkelte har deltatt digitalt mens flere sitter sammen i møterom, fungerer mindre godt. Dette gjelder særlig i forbindelse med dialogmøter med store interkommunale samarbeid, med mange møtedeltakere. En barnevernsleder for en større interkommunal tjeneste oppgir i fritekstsvaret på spørreundersøkelsen at barnevernstjenesten har hatt ett dialogmøte, der ledelsen i en av samarbeidskommunene stilte på Teams. Barnevernslederen opplevde dette som uheldig for dialogen, spesielt ettersom denne kommunen var bakpå når det gjaldt barnevernsreformen.

Overordnet om gjennomføringen

I spørreundersøkelsen utsendt til barnevernsledere ble respondentene spurt om hvordan de vurderer at opplegget for dialogmøtene har fungert. Tre fjerdedeler av barnevernslederne som svarte på undersøkelsen vurderer at opplegget har fungert godt, hvorav over halvparten av disse vurderer at opplegget i stor grad har fungert godt (Figur 4-6). Av respondentene som oppgir «vet ikke» utdyper flere barnevernsledere i fritekstsvaret at dette skyldes at barnevernsleder tiltrådte i stillingen etter at tjenesten hadde hatt dialogmøte, eller at barnevernsleder hadde vikar på dialogmøte.

Figur 4-6: Barnevernsledernes vurdering av påstand om opplegget for dialogmøter har fungert godt



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=80

I forrige statusrapport skrev vi at det er mulig å tenke seg at kommuneledelsen og barnevernstjenesten kunne hatt dialogmøter med samme formål også uten at statsforvalteren er involvert. I fritekstsvaret oppgir en av barnevernslederne at de har gjort nettopp dette:

Vi har gjennomført ett dialogmøte i samarbeid med statsforvalter. I tillegg har vi brukt samme modell og gjennomført ett dialogmøte i 2021, uten statsforvalters medvirkning eller deltakelse. Dette fordi vi ikke erfarte at deres deltakelse i 2019 hadde noen

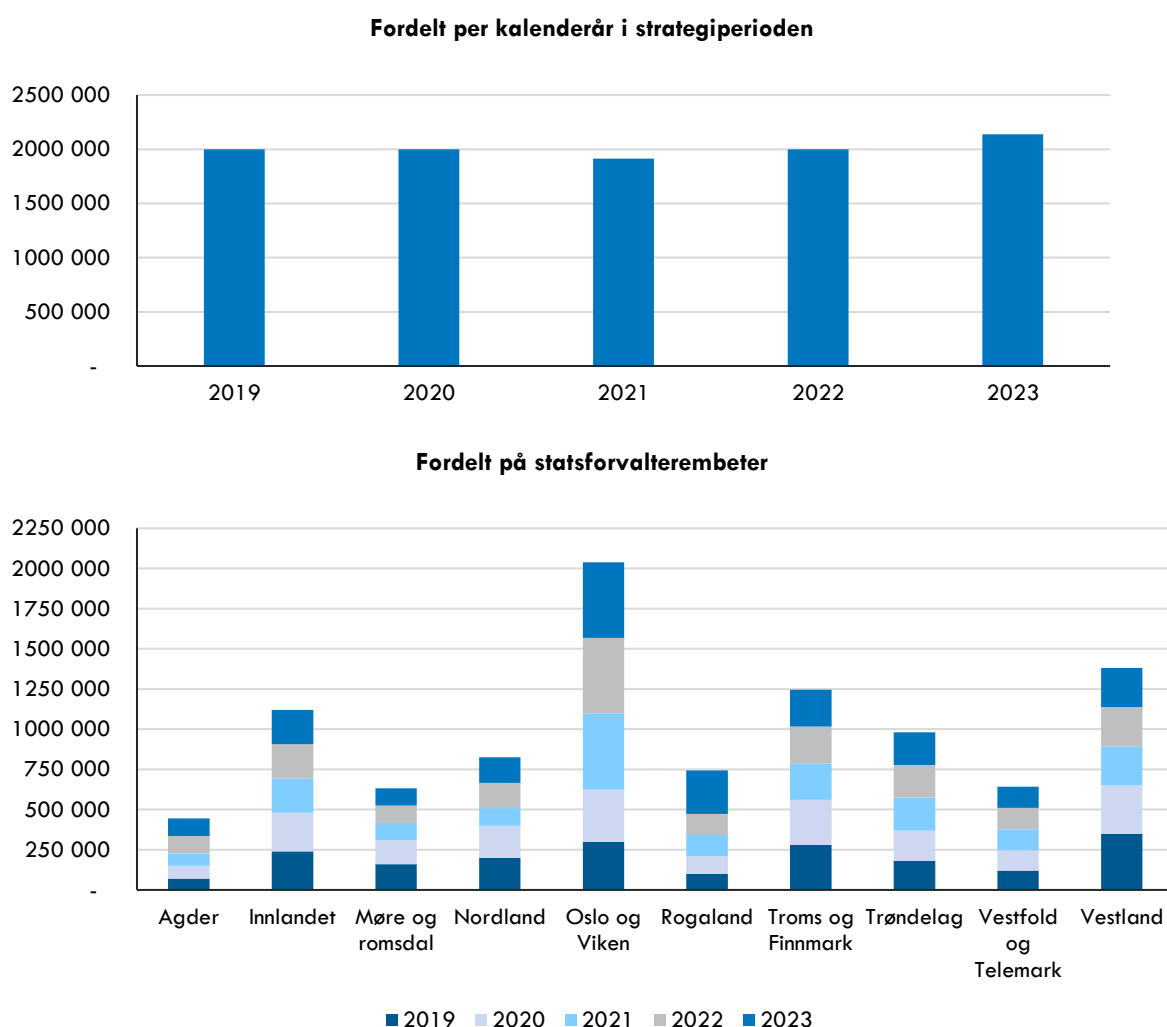
betydning for møtets kvalitet eller innhold. Dialogmøte som modell er en god modell, og nyttig for oss som stor interkommunal barnevernstjeneste.

Barnevernslleder i spørreundersøkelse, fritekstsvar på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med dialogmøter?»

4.2.3 Ressursbruk

Dialogmøter krever ressurser fra statsforvalter og kommunene i form av tidsbruk til organisering, forberedelse og gjennomføring. Statsforvalterne har ansvar for organiseringen av møtet, og den største kostnaden faller dermed på statsforvalterne. I perioden 2018-2024 har Stortinget bevilget årlige midler til dialogmøter gjennom kompetansestrategien som dekker forberedelser og reising i forbindelse med møtene. Hvert år har det totalt blitt bevilget om lag to millioner kroner til dialogmøter (Figur 4-7). Midlene er fordelt mellom alle statsforvalterembeter, med en fordelingsnøkkel som tar høyde for antall kommuner og tjenester i embetet, befolkning og reiseavstander.

Figur 4-7: Midler bevilget statsforvalterembetene til organisering og gjennomføring av dialogmøter



Kilde: Statsforvalternes årsrapportering til Bufdir.

Statsforvalterne oppgir i kartleggings skjemaene at de bruker mye tid på organisering og planlegging av møtene, særlig møter med mange deltakere. Statsforvalterne kommenterer, i intervjuer, årsrapporter og kartleggings skjemaer, at dialogmøter oppleves som et nyttig tiltak, men at det også krever mye ressurser fra

statsforvalternes side. Gjennomføringen av møter må derfor prioriteres opp mot andre aktiviteter hos statsforvalteren.

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 deltakende kommuner. Enkelte statsforvaltere har primært lagt opp til digitale møter av hensyn til ressursbruken. 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 statsforvalternes årsrapporter til Bufdir rapporterer embetene om midler brukt på gjennomføring av dialogmøter. I 2021 og 2022 rapporterer halvparten av de ti embetene om underforbruk. Samlet er dette underforbruket på henholdsvis 156 000 kroner og 359 000 kroner i 2021 og 2022. I 2022 er det grunn til å anta at det høye underforbruket delvis skyldes rapporteringsfeil, da ett av embetene rapporterer et forbruk på 0 kroner på gjennomføring av dialogmøter. I 2023 rapporterte kun ett embete om underforbruk og dette var på 9 000 kroner.

4.2.4 Organisatoriske drivere og hindre

På spørsmål om hva som er suksesskriterier for å sikre at dialogmøtene fungerer i henhold til målene er det variasjon i hva statsforvalterne trekker frem. Suksesskriteriene er blant annet knyttet til statsforvalternes egen motivasjon og kapasitet til å gjennomføre dialogmøter, møteforberedelser- og gjennomføring, samt deltakelse fra politisk og administrativ ledelse i kommunen.

Gode forberedelser

Flere statsforvaltere vektlegger gode forberedelser som et suksesskriterium for at dialogmøtene skal fungere i henhold til målene. Det innebærer at statsforvalterne stiller godt forberedt til møtene, både når det gjelder temaer som skal presenteres og diskuteres, og når det gjelder kjennskap til den aktuelle kommunen, som for eksempel generell kommunekunnskap og kjennskap til barnevernstjenestens tilstandsrapport, risikoinformasjon og statistikk. Blant annet anses det som nyttig at statsforvalteren formidler sine vurderinger av barnevernstjenesten før møtet, slik at kommunen er forberedt på tema og diskusjon.

God informasjon i forkant gir også tjenesten mulighet til å forberede seg. Utformingen av invitasjonsbrevet er derfor viktig. Av brevet bør det fremgå hva som er bakgrunnen for, og formålet med, møtet, og det bør også inneholde informasjon om nødvendige forberedelser og plan for praktisk gjennomføring av møtet. En av statsforvalterne rapporterer at det er positivt når kommunene har hatt god dialog i forkant, særlig når kommune- og direktører i interkommunale tjenester har snakket sammen. Det kan derfor være nyttig at statsforvalteren i invitasjonsbrevet oppfordrer deltakende aktører til å etablere kontakt i forkant av møtet.

Videre fremstår det som viktig at det åpnes opp for dialog og informasjonsutveksling mellom statsforvalteren og andre deltakere i forkant av møtet. En av statsforvalterne oppgir i sitt kartleggingsskjema at det av invitasjonsbrevet bør utnevnes en kontaktperson hos statsforvalteren som er tilgjengelig for spørsmål og avklaringer i forkant av møtet, blant annet for å besvare spørsmål knyttet til forberedelser eller praktiske forhold.

Vår vurdering er at gode forberedelser er viktig for å sikre et godt utbytte av møtene. Tydelig kommunikasjon fra statsforvalteren i forkant av møtene, både når det gjelder tema for møtet og forventninger knyttet til deltakernes forberedelser, men også statsforvalterens egen gjennomgang av relevant informasjon i forkant, sikrer at møtene i størst mulig grad kan benyttes til å diskutere saker av relevans for tjenesten.

God møteledelse og oppfølging

I kartleggingen blant statsforvalterne understrekes viktigheten av at gjennomføringen av møtene oppleves som profesjonell, med tanke på innledning og introduksjon, presentasjon av formål, bakgrunn og roller, bruk av egnet informasjonsmaterieil og tilrettelegging for dialog og samspill mellom alle deltakerne gjennom møtet.

Flere statsforvaltere trekker frem dialogen i seg selv som et suksesskriterium for at møtene skal fungere i henhold til målene. Det er derfor viktig å sikre en god struktur på møtene, som legger til rette for at alle deltakere kommer til ordet, men samtidig sikrer at diskusjonen holder seg til tema.

En av statsforvalterne opplever stedlige dialogmøter som avgjørende for å lykkes med gode felles drøftinger og åpen dialog, og trekker frem at «temaer som forankring av barnevernet i kommuneledelsen, styrker og utfordringer i barnevernstjenesten, samarbeid mellom tjenester på oppvekstfeltet og gjennomføring av

oppvekstreform») kan oppleves som kompliserte og krever en stedlig møteform for å lykkes med positiv og god dynamikk mellom alle involverte.

Vårt inntrykk er at det varierer i hvor stor grad statsforvalteren tilpasser presentasjonsmateriellet for hvert dialogmøte. Noen opplever at det er nyttig å bruke en felles mal for presentasjon, mens andre opplever at presentasjonsmateriellet i større grad bør utarbeides og tilpasses den enkelte kommune og tjeneste. Noen statsforvaltere opplever at dialogen blir bedre ved å unngå rene presentasjoner av tjenester, og vektlegger heller dialog rundt gitte tema.

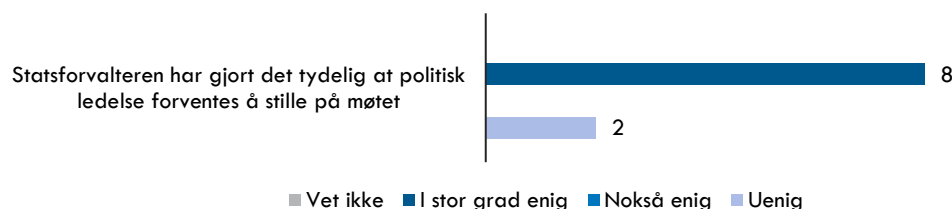
Vår vurdering er at god møteledelse er avgjørende for å lykkes med dialogmøtene i henhold til målene. God møteledelse legger også til rette for god og åpen dialog mellom de ulike deltakerne, noe som fremstår avgjørende for at møtene skal bli en arena for diskusjon knyttet til barnevernstjenestens reelle behov og utfordringer.

Deltakelse fra politisk og administrativ kommuneledelse

Tidligere statusmålinger har avdekket at deltakelse fra ledelsen i kommunen er et viktig suksesskriterium for vellykkede dialogmøter, og dette fremstår fortsatt som viktig. Målene med dialogmøter handler blant annet om økt forankring av barnevernstjenesten i kommuneledelsen og økt samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen. For å få i gang en god dialog rundt dette er deltakelse fra både politisk og administrativ kommuneledelse avgjørende. Spesielt det politiske nivået trekkes frem som viktig, blant annet for å etablere en forståelse av hvilken plass det politiske nivået har på barnevernfeltet.

For å sikre deltakelse fra ledelsen i kommunen har det i tidligere statusmålinger blitt anbefalt at statsforvalteren bør tydeliggjøre at det er forventet at politisk ledelse stiller på dialogmøtene. I vår kartlegging blant statsforvalterne rapporterer de fleste at de har gjort det tydelig at politisk ledelse forventes å stille på møtet (Figur 4-8). Selv om to embeter oppgir at de ikke har tydeliggjort dette, viser kartleggingen at politisk ledelse likevel stiller på dialogmøtene. En av statsforvalterne rapporterer at de ikke har tydeliggjort at politisk ledelse skal stille, men at politisk ledelse inkluderes som målgruppe for møtet. Statsforvalteren utdyper med at de opplever at det er opp til kommunen å avgjøre hvem som faktisk stiller.

Figur 4-8: Statsforvalterens vurdering av påstand om deltakelse fra politisk ledelse på dialogmøtene



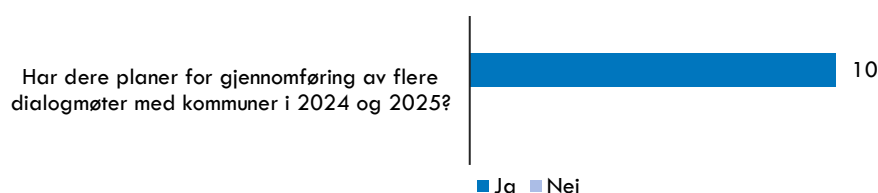
Kilde: Kartleggingsskjema til Statsforvaltere, sendt ut fra Oslo Economics, 2024. N=10

Vår vurdering er at deltakelse fra politisk- og administrativ ledelse fortsatt er et viktig suksesskriterium og at det også i fremtidige dialogmøter bør tydeliggjøres at disse aktørene er forventet å stille på dialogmøtene.

Motivasjon og kapasitet

I tidligere statusmeldinger har det blitt beskrevet at statsforvalternes egen motivasjon og kapasitet til å prioritere møtene har vært avgjørende for gjennomføringen av dialogmøter. Vår kartlegging blant statsforvalterne tyder på at de i all hovedsak ønsker å prioritere gjennomføring av dialogmøter, også etter at strategiperioden er over (Figur 4-9). Likevel rapporterer noen av disse at gjennomføringen vil avhenge av kapasitet. For eksempel rapporterer en statsforvalter at embetet per i dag ikke har kapasitet til å utvikle tiltaket videre, og at det er et spørsmål om de i det hele tatt har kapasitet til å gjennomføre dialogmøter i 2024.

Figur 4-9: Statsforvalternes vurdering av om embetet planlegger å gjennomføre dialogmøter i 2024 og 2025



Kilde: Kartleggingsskjema til statsforvaltere, sendt ut fra Oslo Economics, 2024. N=10

På spørsmål om hvilke kriterier statsforvalterne vil legge til grunn for prioritering av tjenester til videre dialogmøter oppgir de fleste at de vil gjennomføre en risiko- og sårbarhetsvurdering, med samme kriterier som de har brukt i 2021-2023. Enkelte embeter oppgir imidlertid at de til en viss grad vil prioritere annerledes. En statsforvalter oppgir blant annet at antall møter, samt hvilke kommuner som velges ut til å delta på møtene, vil avhenge og sees i sammenheng med annen aktivitet og kontakt med kommunene, blant annet informasjon statsforvalteren mottar gjennom henvendelser og rapportering. Et annet embete oppgir at de vil prioritere å gjennomføre dialogmøter med interkommunale tjenester, da embetet vil få flere nye interkommunale samarbeid fremover. En tredje statsforvalter oppgir at de ønsker å prioritere å gjennomføre møter med tjenester som de ikke nødvendigvis er så bekymret for, men som de har lite kontakt gjennom annen aktivitet og/eller lite informasjon om.

Vår vurdering er at statsforvalternes egen motivasjon og kapasitet fortsatt er avgjørende for gjennomføringen av møtene, men også for å sikre at utbyttet av møtene er i henhold til målene for tiltaket. Statsforvalterens motivasjon synes blant annet å være avgjørende for å sikre gode forberedelser i forkant av møtet, men også tilstrekkelig oppfølging i etterkant, som vil kunne være avgjørende for å sikre vedvarende effekter av tiltaket.

4.3 Effekter

I Tabell 4-3 presenterer vi indikatorene vi har definert som relevante å undersøke under evalueringskriteriet effekt for perioden 2021-2023. I dette delkapittelet presenterer vi funn og vurderinger for hver av disse. Effekter er fordelt på brukereffekter og samfunnseffekter. Effekter som oppstår i tjenestetilbudet omtales som brukereffekter. Samfunnseffekter er definert som effekter som oppstår for brukerne av barnevernstjenesten, altså barn, ungdom og familier, og samfunnet som helhet. Brukereffektene (bedre innretning av tjenestetilbudet) skal tilrettelegge for samfunnseffektene (bedre hjelp til barn, ungdom og familier).

Tabell 4-3: Indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evaluerings-kriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Effekter innad i barnevernstjenestene	- Kommunens eierskap til barnevernet - Samarbeid mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen - Statsforvalterembetenes kjennskap til og kunnskap om barnevernstjenesten
Samfunnseffekt	Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	Har dialogmøter bidratt til å forberede og hjelpe kommunene i overgangen til barnevernsreformen?

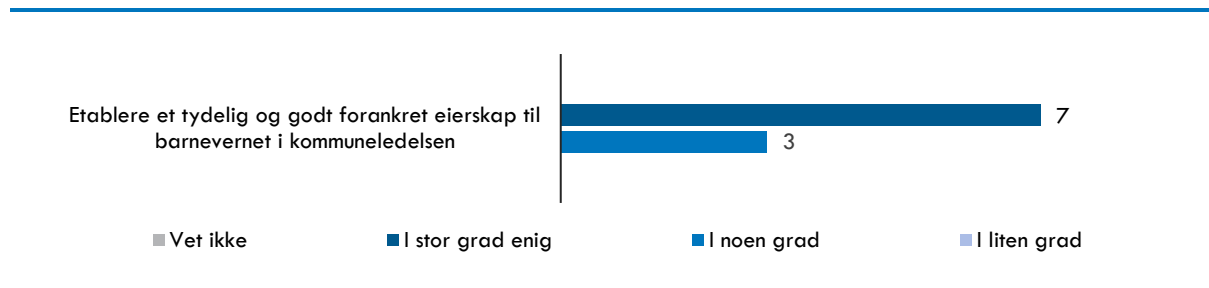
4.3.1 Brukereffekter

I det følgende drøfter vi effektene av tiltaket dialogmøter, med utgangspunkt i resultatene av informasjonsinnhenting gjennomført som en del av denne siste statusmålingen.

Styrking av kommunenes eierskap til barnevernet

Dialogmøtene skal bidra til å etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen, og syv av ti statsforvaltere oppgir i kartleggingsskjema at de vurderer at dialogmøtene bidrar til dette (Figur 4-10).

Figur 4-10: Statsforvalterens vurdering av påstand om at dialogmøter bidrar til å etablere og forankre eierskap til barnevernet i kommuneledelsen



Kilde: Kartleggingsskjema til Statsforvaltere, sendt ut fra Oslo Economics, 2024. N=10

Det har historisk vært en utfordring at politisk ledelse i kommunen oppleves som frakoblet barnevernstjenesten. Denne og tidligere statusmålinger har avdekket at dialogmøtene etablerer en arena for informasjonsutveksling og diskusjon knyttet til tjenestens utfordringer. Møtene bidrar i mange tilfeller til å gi administrativ og politisk ledelse god oversikt over status i sin barnevernstjeneste, og kjennskap til hva som skjer på barnevernområdet generelt – informasjon kommuneledelsen ikke nødvendigvis får via andre kanaler. På denne måten bidrar dialogmøtene til å sette barnevernet på agendaen i kommunen. En statsforvalter oppgir blant annet at møteformen gir kommuneledelsen ro til å lytte og lære, men også gir rom for spørsmål og dialog om krevende og komplekse problemstillinger i barnevernets arbeid.

Enkelte statsforvaltere stiller imidlertid spørsmål ved hvordan kommunen velger å bruke kunnskapen de tilegner seg i det videre arbeidet med oppfølgingen av barnevernstjenesten. Det trekkes blant annet frem at:

Kunnskap bidrar til å tydeliggjøre ansvaret, men det er nok ulikt hvordan eierskapet utøves i det daglige.

Statsforvalter i kartleggingsskjema, på spørsmål om i hvilken grad dialogmøter bidrar til å nå målet om å «Etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen»

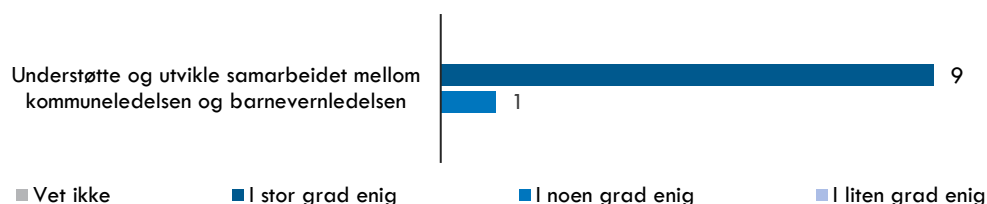
Også barnevernsledere trekker frem i fritekstsvaret i spørreundersøkelsen at de opplever at dialogmøtene representerer en viktig arena for å koble kommuneledelsen tettere på arbeidet i barnevernstjenesten, men enkelte stiller seg kritiske til om møtene bidrar til noen varige endringer i hvordan kommuneledelsen arbeider med, eller forholder seg til, tjenesten. En informant oppgir blant annet at de opplevde selve møtet som positivt, men at det ikke bidro til noen reelle endringer innad i kommunen.

Vi vurderer at dialogmøter bidrar til å styrke kommuneledelsens eierskap til barnevernet, men at denne effekten i liten grad er varig. For å oppnå varige endringer i kommuneledelsens eierskap kreves det trolig regelmessige møter eller oppfølging fra statsforvalteren i en eller annen form. Hvor ofte statsforvalteren ideelt sett bør gjennomføre dialogmøter i hver enkelt barnevernstjeneste vil trolig til dels avhenge av tjenestens behov. Dette diskuteres nærmere i kapittel 4.6.

Bedre samarbeid mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen

Bedre kjennskap til barnevernstjenesten i kommuneledelsen medfører i mange tilfeller også et bedre samarbeid mellom de ulike aktørene. Ni av ti statsforvaltere vurderer at dialogmøtene i stor grad bidrar til å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen (Figur 4-11). En statsforvalter utdyper at det ofte, som en del av møtene, gjøres konkrete avtaler om videre samarbeid mellom kommuneledelse og barnevernstjenesten. Dette kan blant annet innebære avtaler om orientering fra barnevernet i politisk utvalg eller i kommunestyret, konkret videreutvikling av tilstandsrapporteringen, prosesser for arbeid med forebyggende plan etc.

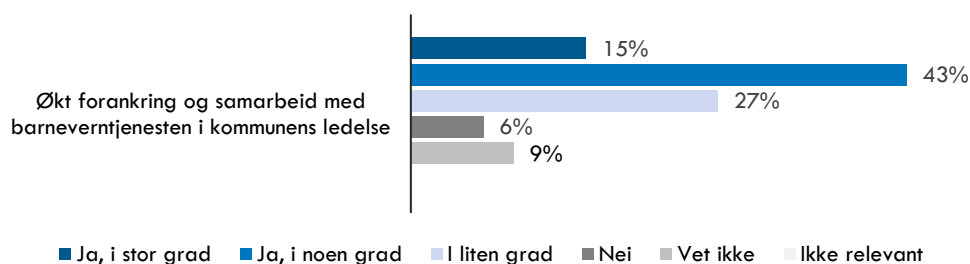
Figur 4-11: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter bidrar til å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen



Kilde: Kartleggingsskjema til statsforvaltere på spørsmål om i hvilken grad dialogmøter bidrar til å nå målet om å «understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen», 2024. N=10

Også en stor andel (58 prosent) av barnevernslederne som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at de opplever at dialogmøtene bidrar til økt forankring og samarbeid (Figur 4-12). Fra fritekstsvar fremgår det at barnevernsledere er fornøyde med at dialogmøter bidrar til å «tvinge» politisk og administrativ ledelse til å rette fokus mot barnevern. En barnevernsleder forteller i intervju at tjenesten opplevde møtet som oppløftende, og at dialogmøtene er en arena for barnevernsledelsen å bli sett av kommuneledelsen. Dette understøttes også av en statsforvalter, som oppgir at møtene bidrar til å etablere en felles forståelse for hvilke utviklings- og endringsprosesser som er nødvendige for å lykkes med samarbeid og samordning på oppvekstfeltet. Møtene bidrar blant annet til å oppklare om forhold som samarbeidsbestemmelsene, taushetsplikt, vilkår for meldeplikt, bestemmelser som samtykke, sammenhenger mellom tiltaksutvikling og kommuneøkonomi og lignende.

Figur 4-12: Barnevernsledernes vurdering av påstand om dialogmøter har bidratt til økt forankring og samarbeid med barnevernstjenesten i kommuneledelsen



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=79

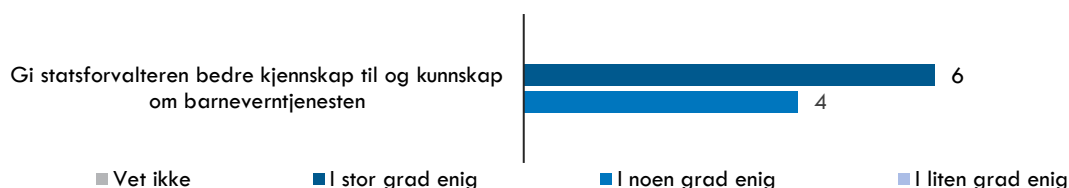
Det påpekes imidlertid fra flere at dialogmøtene avholdes for sjeldent til å ha en varig effekt, også på dette området, og flere kommuner etterlyser at møtene bør avholdes mer systematisk, for eksempel hvert år eller annethvert år.

Vi vurderer at dialogmøtene bidrar til økt samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen, men at det, på samme måte som for punktet om forankring over, trolig er relativt kortvarige effekter.

Statsforvalterembetenes kjennskap til og kunnskap om barnevernstjenesten

Et av formålene med dialogmøter er å gi statsforvalterne bedre kjennskap til barnevernstjenestene i embetet. Vår avsluttende kartlegging tilsier at dette i stor grad er tilfellet – seks av ti statsforvaltere er i stor grad enige i at dialogmøtene bidrar til å gi statsforvalteren bedre kjennskap til, og kunnskap om, barnevernstjenestene, mens fire av ti i noen grad er enige i påstanden (Figur 4-13).

Figur 4-13: Statsforvalternes vurdering av påstand om at dialogmøter bidrar til å gi embetene bedre kjennskap til og kunnskap om barnevernstjenestene

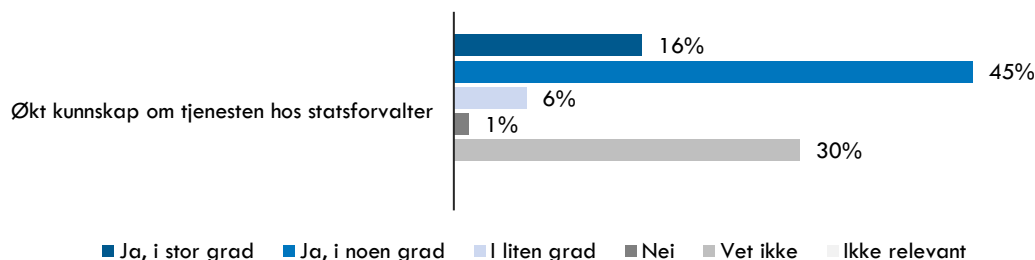


Kilde: Kartleggingsskjema til statsforvaltere, sendt ut fra Oslo Economics, 2024. N=10

Informasjonen statsforvalteren får gjennom dialog med barnevernstjenestene i møtene oppleves av flere som et viktig supplement til den kjennskapen statsforvalteren får gjennom andre aktiviteter, som tilsyn, rapportering og andre kontaktpunkter. Dette begrunnes blant annet med at dialogmøtene gir rom for å stille spørsmål som de ellers ikke har anledning til, i tillegg til at møtene ofte gir utfyllende informasjon om samarbeidet mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen. Møtene bidrar også til at statsforvalter kommer tettere på kommuneledelsen, som de har få andre treffpunkter med.

Også barnevernslederne opplever at dialogmøter har hatt en positiv effekt på statsforvalters kjennskap til barnevernstjenesten – seks av ti barnevernsledere som har svart på spørreundersøkelsen vurderer at dialogmøtene i stor grad eller i noen grad har bidratt til økt kunnskap om tjenesten hos statsforvalter (Figur 4-14). Det trekkes blant annet frem at dialogmøtene gir tjenesten en mulighet til å presentere seg for statsforvalteren og bidrar til å legge til rette for en dialog om tjenestens utviklingsmuligheter.

Figur 4-14: Barnevernsledernes vurdering av påstand om at dialogmøter har bidratt til økt kunnskap om tjenesten hos statsforvalter



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=80

Vår vurdering er at dialogmøtene i stor grad bidrar til å øke statsforvalters kjennskap til den enkelte kommune og barnevernstjeneste.

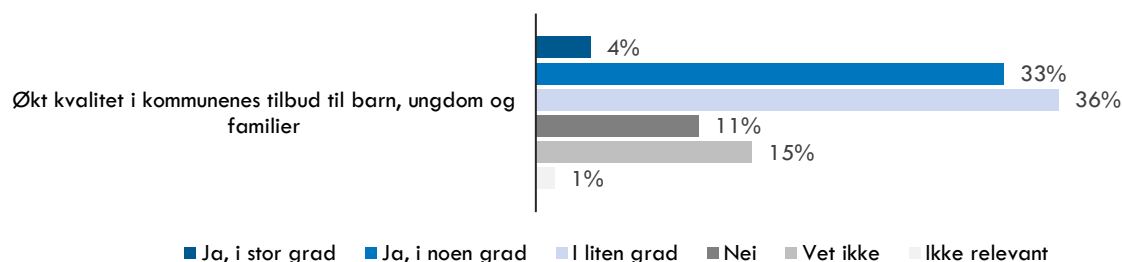
4.3.2 Samfunnseffekter

Samfunnseffekter av dialogmøtene innebærer effekter for kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier. I det følgende drøfter vi de samlede samfunnseffektene av tiltaket, basert på gjennomføringen i hele strategiperioden.

Har dialogmøter bidratt til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier?

Det er et overordnet mål at dialogmøtene skal bidra til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier. Resultatene fra spørreundersøkelsen til barnevernsledere tilsier også at barnevernsledere til en viss grad opplever at dette er tilfellet – 37 prosent av respondentene er i stor eller noen grad enige i påstanden om at dialogmøter bidrar til økt kvalitet i kommunens tilbud til barn, ungdom og familier, mens 47 prosent oppgir at de ikke eller i liten grad opplever at det er tilfellet.

Figur 4-15: Barnevernsledernes vurdering av påstand om at dialogmøter har bidratt til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=80

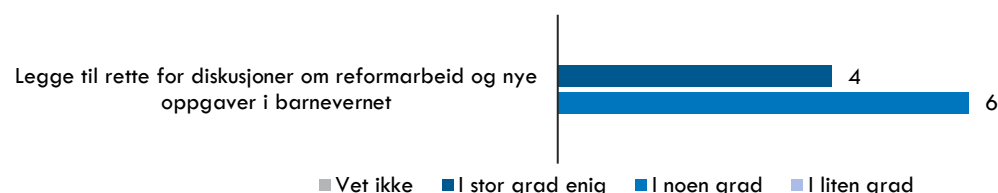
Vår samlede vurdering er at det er lite som tyder på at dialogmøter har noen direkte betydning for den hjelpen barn får av barnevernet. Tiltaket har lite konkret innvirkning på utrednings- og tiltaksarbeidet i barnevernet, eller på andre aktiviteter som direkte påvirker den hjelpen barn får av barnevernet. Vi vurderer det imidlertid dithen at dialogmøtene blant annet bidrar til et bedre samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommunens ledelse, i tillegg til å hjelpe kommunene i arbeidet med å følge opp barnevernsreformen. Dialogmøtene kan på denne bidra til at tjenestenes samarbeid med og forankring i kommuneledelsen og øvrige kommunale tjenester bedres, som vil gi bedre forutsetninger for å drifte barnevernstjenestene på en god måte. En velfungerende tjeneste er en forutsetning for at barnevernet nettopp skal kunne gi god hjelp til barn i kommunene.

Har dialogmøter bidratt til å forberede og hjelpe kommunene i overgangen til barnevernsreformen?

Et av formålene med dialogmøtene har vært å kartlegge hvorvidt kommunene er forberedt på barnevernsreformen som trådte i kraft i 2022, blant annet gjennom å tilrettelegge for diskusjoner og drøftinger knyttet til reformarbeid og tilpasning til nye oppgaver. Samtlige statsforvaltere er enige i at dialogmøtene har bidratt til å legge til rette for diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet (Figur 4-16). Dialogmøtene har, særlig i årene forut for innføringen (2020-2021) blitt benyttet som en arena for å drøfte kommunens forberedelser til reformen, og å tydeliggjøre kommuneledelsens ansvar for dette. Møtene har dermed bidratt til å sette fokus på reformforberedelser i kommuneledelsen. Møtene har også blitt brukt til å oppnå økt innsikt og en felles forståelse av barnevernsreformens intensjon, i kommuneledelsen og hos barnevernstjenesten, samt hvordan reformen i praksis skal realiseres i kommunen. Møtene har dermed bidratt til at også statsforvalteren har bedre kjennskap til status og utfordringer med dette arbeidet.

I intervjuer oppgir statsforvaltere at dette fokuset har bidratt til at kommunene som har hatt møter i denne perioden har blitt bedre informert om reformen, men at mange kommuner likevel fremsto dårlig forberedt da reformen ble innført i januar 2022.

Figur 4-16: Statsforvalternes vurdering av påstand om at dialogmøter bidrar til å legge til rette for diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet



Kilde: Kartleggingsskjema til statsforvaltere, sendt ut fra Oslo Economics, 2024. N=10

Etter innføringen av reformen i januar 2022, har møtene i mindre grad hatt fokus på reformforberedelser. Noen av møtene har hatt fokus på kommunens arbeid med å implementere reformen, men fokus synes generelt å ha blitt løftet til mer generelle utfordringer barnevernstjenestene står i, i tråd med dialogmøtenes opprinnelige tiltenkte mal.

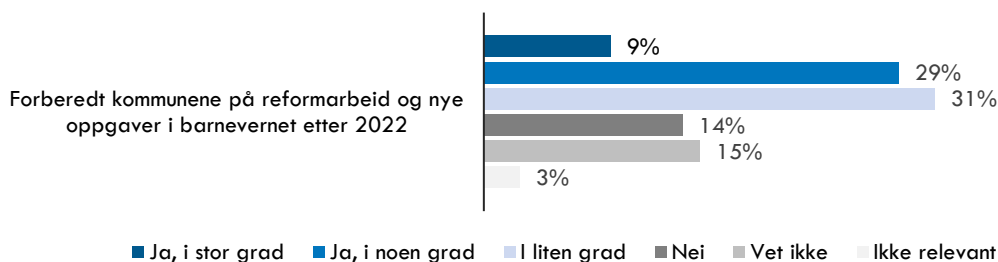
Reformarbeidet tok nok enda større plass i dialogmøtene i 2022, mens i 2023 har det vært tiltakende oppmerksomhet på forebyggende plan (en del av reformen, men ikke kun det), kompetanseheving, utfordringer den enkelte kommunen står i og bistandsplikt.

Statsforvalter i kartleggingsskjema, på spørsmål om i hvilken grad dialogmøter bidrar til å nå målet om å «Legge til rette for diskusjoner om reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet»

Sammenliknet med statsforvalterne er barnevernslederne i mindre grad enige i at dialogmøtene har bidratt til å forberede kommunene på reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet. 38 prosent av barnevernsledere oppgir i spørreundersøkelsen at de i stor eller noen grad opplever at dialogmøter har bidratt til å forberede kommunene på reformarbeidet, mens 45 prosent oppgir at dette kun har skjedd i liten eller ingen grad (Figur 4-17).

Disse resultatene kan trolig delvis forklares av at en del av barnevernslederne som har besvart undersøkelsen kun har hatt dialogmøte tidlig i kompetansestrategien, før reformen var på agendaen i møtene. Fra fritekstsvarene påpekes det av flere at de har gjennomført dialogmøter for flere år siden, før arbeidet med reformen var i gang. Av de totalt 93 tjenestene som har besvart undersøkelsen oppgir om lag 15 prosent at de kun har gjennomført ett dialogmøte og at dette møtet fant sted før 2021. Fra første statusmåling vet vi at reformarbeid i liten grad var tema for møtene som ble gjennomført i 2018 og 2019, mens andre statusmåling avdekket at møtene som ble gjennomført i perioden 2019 til 2020 i større grad hadde fokus på dette. Dersom møtene ble gjennomført før kommunen selv hadde startet opp reformarbeidet, kan dette forklare hvorfor kommunene i liten grad opplever at møtene har vært bidragsytende når det gjelder å forberede dem på dette arbeidet.

Figur 4-17: Barnevernsledernes vurdering av påstand om dialogmøter har bidratt til å forberede kommunene på reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet etter 2022



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=80

Det er større grunn til å tro at dialogmøtene som har blitt gjennomført de senere årene har bidratt til å forberede kommunene på barnevernsreformen. Statsforvalterne har, særlig i 2021 og 2022, benyttet dialogmøtene til å ta opp dette temaet og synliggjøre kommunenes økte ansvar på barnevernområdet for kommuneledelsen. Samtidig er det trolig begrenset hva ett enkelt møte kan bidra med i denne sammenhengen. Dialogmøtenes begrensede effekter trekkes frem hos barnevernsledere, både i intervjuer og spørreundersøkelse. I kommuner hvor kommuneledelsen er lite påkoblet barnevernets utfordringer og det reformforberedende arbeidet, er det trolig behov for mer enn ett enkelt dialogmøte for å bøte på dette. Et innspill fra en av barnevernslederne som har besvart spørreundersøkelsen understøtter dette:

Min erfaring er at dialogmøte ikke har noen premiss som er tilstrekkelig førende for kommuneledelsen. Kommuneledelsen har fremdeles liten forståelse for sitt ansvar for barnevernsreformen og drift av barnevernstjenesten. Det er fremdeles svært lite støtte eller interesse for barnevernstjenestens utfordring og hva det har å si for kommunens barnepopulasjon.

Barnevernsleder i fritekstsvaret på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med dialogmøter?»

Vår vurdering er at dialogmøtene har bidratt til å forberede kommunene på reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet, men at effekten trolig har vært størst for kommunene som har deltatt på dialogmøter i årene 2021 og 2022.

4.4 Måloppnåelse

Målene med dialogmøter er å:

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

Vår vurdering er at dialogmøtene spiller en viktig rolle når det gjelder å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen, samt etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen. Dialogmøtene etablerer en arena for dialog mellom kommuneledelsen og barnevernstjenesten, og representerer en mulighet for erfarings- og informasjonsutveksling som trolig ikke ville ha funnet sted i fravær av møtene. Totalt sett vurderer vi derfor måloppnåelse som god på disse to første punktene.

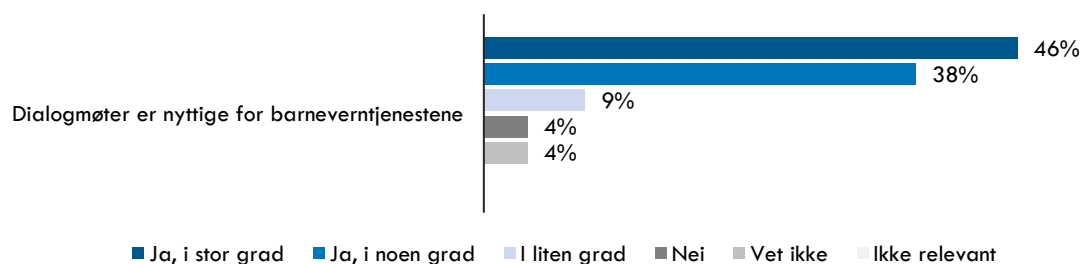
Når det gjelder målet om å gi statsforvalteren bedre kjennskap til barnevernstjenesten vurderer vi også måloppnåelsen som god. Stort sett opplever statsforvalterne at dialogmøtene bidrar med å gi dem økt kjennskap til barnevernstjenestene. Flere trekker frem at de stort sett opplever at de har god informasjon om barnevernstjenesten fra før av, men at møtet blant annet er nyttige for å innhente utfyllende informasjon om samarbeidet mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen. Noen trekker også frem at dialogmøtene bidrar til å la statsforvalteren komme tettere på kommuneledelsen, og gir innsikt i hvordan de forholder seg til barnevern.

På målet om å legge til rette for diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet, vurderer vi måloppnåelsen som god. Informanter blant statsforvalterne og barnevernslederne oppgir at reformarbeidet tok stor plass i dialogmøtene i 2021 og 2022, og det fremstår som om møtene har vært viktige for å legge til rette for diskusjoner knyttet til barnevernsreformen. Konkrete diskusjoner knyttet til reformarbeid har tatt mindre plass i møtene i 2023. Disse møtene har i større grad fokusert på styring, ledelse og eierskap. Dette fremstår også som hensiktsmessig, gitt at barnevernstjenesten nå i større grad arbeider med å operasjonalisere reformen.

4.5 Relevans

Samtlige statsforvaltere oppfatter at kommuneledelsen og barnevernstjenestene opplever dialogmøter som et meningsfylt og hensiktsmessig tiltak, og flere statsforvaltere oppgir at de har opplevd økt etterspørsel etter dialogmøter i perioden 2021-2023. I spørreundersøkelsen til barnevernsledere svarer også et klart flertall av respondentene at dialogmøter er nyttige for barnevernstjenestene (Figur 4-18). En av statsforvalterne rapporterer i sitt kartleggingsskjema at tilbakemeldingen fra alle, og kanskje særlig barnevernsledelsen, er at dialogmøtene er nyttige og bidrar til de ønskede effektene i form av tettere kontakt mellom barnevernsledelsen og kommuneledelsen, og økt eierskap fra kommuneledelsen til egen barnevernstjeneste.

Figur 4-18: Barnevernsledernes vurdering av påstand om dialogmøter er nyttige for barnevernstjenestene



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til alle barnevernsledere fra Oslo Economics, 2024. N=80

Videre fremhever statsforvalterne at dialogmøtene gir gjensidig læring og økt fremdrift for kvalitetssikring og arbeid med barnevernsreformen, samt bidrar til styrket samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommunen. For statsforvalterne er det særlig nyttig å møte administrativ ledelse i kommunene, og få et innblikk i engasjementet hos kommuneledelsen.

Det har vært gode møter der vi har snakket om arbeidet og utviklingen av tjenesten. Det har vært fint å få tilbakemeldinger fra statsforvalteren, der både barnevernstjenesten og kommuneledelsen hører det samme.

Barnevernsleder i spørreundersøkelse, fritekstsvar på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med dialogmøter?»

Samlet sett vurderer vi at tiltaket dialogmøter i stor grad er relevant for å adressere utfordringene knyttet til manglende eierskap til og samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen, samt for å styrke statsforvalternes kjennskap til og rådgivende funksjon ovenfor barnevernstjenestene. Fra våre intervjuer med statsforvaltere, barnevernsledere bekreftes det at manglende kunnskap, eierskap og involvering hos administrativ og politisk kommuneledelse fortsatt er en utfordring for tjenester i flere kommuner. Barnevernstjenesten er en viktig del av det samlede tjenestetilbudet i kommunen, og det er avgjørende at kommuneledelsen tar ansvar for barnevernstjenesten og bidrar til å løse tjenestens utfordringer. Tiltaket dialogmøter fremstår derfor fortsatt som relevant, særlig i kommuner hvor det er usikkerhet knyttet til om kommuneledelsen tar tilstrekkelig ansvar for barnevernstjenesten, eller hvor noen av aktørene av andre årsaker er bekymret for kvaliteten i tjenestetilbudet.

Det fremstår som positivt at temaene for dialogmøtene har endret seg underveis i strategiperioden, i takt med endringene på barnevernsfeltet. Møtene har både blitt brukt til å forberede kommunene på barnevernsreformen, og til å bistå barnevernstjenesten i arbeidet med å operasjonalisere reformen. Dette har bidratt til å sikre tiltakets relevans, og illustrerer at dialogmøter er et fleksibelt tiltak som kan brukes til å adressere ulike behov i barnevernstjenesten.

4.6 Bærekraft

Bærekraften av dialogmøtene handler om hvor lenge effektene av tiltaket er forventet å vare, etter at møtene er gjennomført. Som tidligere nevnt er en av de viktigste effektene at dialogmøter synes å bidra til økt forankring og samarbeid med barnevernstjenesten i kommuneledelsen. Det er imidlertid lite som tilsier at disse effektene vil vedvare over tid, dersom ikke dialogmøtene gjennomføres jevnlig. Flere kommuner oppgir i fritekstsvar at de er positive til tiltaket, men at de anser det som lite sannsynlig at ett enkelt møte vil bidra til noen reell endring. For eksempel oppgir en barnevernsleder følgende:

Dialogmøtet var veldig bra. Men skjer for sjelden til at det gir en varig og systematisk effekt. At politikere og kommunal ledelse har deltatt på dette møtet en gang i løpet av sin periode gir en viktig innsikt og et grunnlag, men burde vært avholdt årlig.

Barnevernsleder i spørreundersøkelse, fritekstsvar på spørsmålet «Ønsker du å si noe mer om din erfaring med dialogmøter?»

Med mindre statsforvalterne fortsetter å gjennomføre dialogmøtene jevnlig, anser vi det som lite sannsynlig at tiltaket vil medføre noen vedvarende effekt i form av en mer påkoblet kommuneledelse og følgelig også i et bedre samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen. Bærekraften av tiltaket vil trolig videre kunne styrkes dersom møtene også resulterer i konkrete planer for oppfølging fra, og videre samarbeid med, kommuneledelsen, som videre følges opp av statsforvalteren i etterkant.

4.7 Oppsummerende vurderinger av tiltaket

Denne tredje statusmålingen og sluttevalueringen viser at dialogmøter oppleves som et relevant og nyttig tiltak for å adressere sentrale utfordringer i barnevernet. Siden 2017 er det gjennomført 447 dialogmøter, og i 2021, 2022 og 2023 ble det gjennomført henholdsvis 64, 66 og 68 slike møter. Per 2023 rapporterer alle statsforvaltere at de har hatt minst ett dialogmøte med alle tjenester i sitt embete i løpet av strategiperioden, og mange tjenester har deltatt på mer enn ett dialogmøte i perioden.

Etter å ha gjennomført minst ett dialogmøte med hver av tjenestene i sitt embete, har statsforvalterne fått føringer fra Bufdir om å prioritere å gjennomføre dialogmøter med tjenester etter en risiko- og sårbarhetsvurdering. Selv om statsforvalterne har prioritert å gjennomføre dialogmøter med tjenester som vurderes som sårbare, har de aller fleste statsforvalterne valgt å ikke ha dialogmøter med tjenester som allerede mottar annen omfattende oppfølging. Statsforvalterne bruker i all hovedsak dialogmøtene til å få oversikt over status og utvikling i tjenestene, og til å følge opp tjenester som de er bekymret for, som ikke følges opp gjennom andre tilsynsaktiviteter. Dialogmøtene brukes altså i større grad som forebyggende aktivitet for disse tjenestene.

Både statsforvaltere og barnevernsledere oppgir gjennomgående positive erfaringer med tiltaket dialogmøter. Dialogmøter øker kjennskapen til barnevernstjenesten, både hos statsforvalter og kommuneledelse, og understøtte samarbeidet mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen. Dialogmøter danner grunnlag for en åpen og tillitsbasert dialog om barnevernstjenestens styrker og svakheter, mellom barnevernsleder, kommuneledelse og statsforvalter. På denne måten bidrar møtene til å gi administrativ og politisk ledelse god oversikt over status i sin barnevernstjeneste, og kjennskap til hva som skjer på barnevernområdet generelt – informasjon kommuneledelsen ikke nødvendigvis ville ha fått via andre kanaler. Dialogmøtene har også spilt en rolle i å sette søkelys på barnevernsreformen i enkelte kommuner, blant de som har hatt dialogmøter i forkant av reformen i 2022.

Aktørene opplever stort sett møtene som nyttige og relevante. Samtidig er det begrenset hvor store effekter som kan oppnås gjennom ett enkelt møte. Dette trekkes særlig frem fra barnevernsledere, som opplever at møtene ikke gjennomføres hyppig nok til at kommuneledelsen i tilstrekkelig grad blir påkoblet barnevernstjenestens utfordringer. I kommuner hvor kommuneledelsen er lite påkoblet barnevernets utfordringer og det reformforberedende arbeidet, er det trolig behov for mer enn ett enkelt dialogmøte for å bøte på dette. Statsforvalterne forteller også at de opplever økende etterspørsel etter møtene fra barnevernsledere.

Det fremstår som positivt at temaene for dialogmøtene har endret seg underveis i strategiperioden, i takt med endringene på barnevernfeltet. Møtene har både blitt brukt til å forberede kommunene på barnevernsreformen, og til å bistå barnevernstjenesten i arbeidet med å operasjonalisere reformen. Dette har bidratt til å sikre tiltakets relevans, og illustrerer at dialogmøter er et fleksibelt tiltak som kan brukes til å adressere ulike behov i barnevernstjenesten.

Gode forberedelser og god møteledelse fremstår som avgjørende for at møtene skal fungere i henhold til målene. Videre bidrar god møteledelse til å legge til rette for god dialog og godt samspill mellom de ulike deltakerne i møtene. Tidligere statusmålinger har også avdekket at deltakelse fra ledelsen i kommunen er et viktig suksesskriterium for vellykkede dialogmøter. Deltakelse fra disse rollene i kommunen fremstår fortsatt som avgjørende for å etablere en dialog om hvordan barnevernstjenesten og kommuneledelsen kan få til et godt samarbeid.

Vår samlede vurdering er at dialogmøter er et nyttig tiltak, som vil kunne være nyttig for det kommunale barnevernet også etter at strategiperioden er avsluttet. Vi vurderer at det er lite sannsynlig at de oppnådde effektene vil vedvare i fravær av tiltaket, med mindre statsforvalteren fortsetter å gjennomføre dialogmøter jevnlig. Samtlige statsforvaltere rapporterer at de ønsker å fortsette å gjennomføre dialogmøter i 2024-2025. Flere av dem har ikke avklart i hvor stor grad, ettersom det avhenger av kapasitet.

Hvor ofte statsforvalteren ideelt sett bør gjennomføre dialogmøter i hver enkelt barnevernstjeneste vil trolig til dels avhenge av tjenestens behov. I kommuner hvor samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen fungerer godt, er det trolig mindre behov for hyppige møter. Flere informanter fra barnevernstjenestene uttrykker et ønske om at møtene skal gjennomføres hyppigere enn i dag, for eksempel årlig eller annethvert år. Dette begrunnes blant annet med at møtene i dag avholdes for sjeldent til å ha en effekt.

Årlige møter fremstår som vanskelig å realisere i praksis, særlig i enkelte embeter. Det kan likevel være aktuelt å se for seg at embetene, for eksempel basert på risiko og sårbarhetsvurderinger, velger ut enkelte tjenester for hyppigere møter. For tjenester som det vurderes at har mindre behov, kan møtene gjennomføres med en lavere frekvens.

Malen for dialogmøter fremstår fortsatt som et nyttig verktøy for gjennomføring av møtene. Ved en eventuell videreføring vil det imidlertid også være viktig at statsforvalteren kan utvikle og tilpasse formatet basert på erfaringer fra tidligere møter, og etter behovet til hver enkelt barnevernstjeneste.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vikta
0118 Oslo