

Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024

*Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter
11. august 2021*

Oslo Economics

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

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

Agenda Kaupang

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

Fürst og Høverstad

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

Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024

OE-rapport 2021-39

© Oslo Economics, 11. august 2021

Kontaktperson:

Marit Svensgaard / Partner

msu@osloeconomics.no, Tel. 982 63 985

Innhold

Sammendrag	5
1. Midtveisevurderingens innhold og metode	8
1.1 Behovet for økt kompetanse i det kommunale barnevernet	8
1.2 Kompetansesatsing for det kommunale barnevernet	8
1.3 Evalueringsoppdraget	9
1.4 Data- og informasjonsgrunnlag	10
2. Kvantitative indikatorer for norsk barnevern	14
2.1 Om nøkkeltallene	14
2.2 Saksmengde i barnevernet	14
2.3 Antall stillinger	16
2.4 Kvalitetsindikatorer	16
3. Veiledningsteam	19
3.1 Innledning og leseveiledning	19
3.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling	19
3.3 Implementering	20
3.4 Effekter	32
3.5 Måloppnåelse	38
3.6 Relevans	38
3.7 Bærekraft	39
3.8 Oppsummering og videre anbefaling	40
4. Læringsnettverk	42
4.1 Innledning og leseveiledning	42
4.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling	42
4.3 Implementering	43
4.4 Effekter	56
4.5 Måloppnåelse	61
4.6 Relevans	61
4.7 Bærekraft	62
4.8 Oppsummering og videre anbefaling	62
5. Dialogmøter	65
5.1 Innledning og leseveiledning	65
5.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling	65
5.3 Implementering	66
5.4 Effekter	73
5.5 Måloppnåelse	77
5.6 Relevans	77

5.7 Bærekraft	77
5.8 Oppsummering og videre anbefaling	78
6. Referanser	80

Sammendrag

Denne rapporten dokumenter andre statusmåling for tiltakene dialogmøter, læringsnettverk og veiledningsteam, som inngår i Bufdirs kompetansesatsing for kommunalt barnevern i perioden 2018-2024. Våren 2021 fremstår alle de tre tiltakene som godt implementert mange steder i landet. Tiltakene har gitt effekter i form av økt samarbeid mellom kommuneledelse og barnevernstjenester, bedre struktur og ledelse av barnevernstjenester, og økt samarbeid om tiltaksutvikling, rutiner og barnevernfaglig arbeid mellom kommunale barnevernstjenester. I mange kommuner har dette gitt konkrete effekter i form av en mer velfungerende barnevernstjeneste, og det er god grunn til å tro at dette har bidratt til bedre tjenester til sårbare barn, ungdom og familier. Statusmålingen synliggjør imidlertid også at det er stor variasjon i hvordan tiltakene virker lokalt. En del kommuner ser foreløpig ut til å ha fått lite nytte av tiltakene.

Kompetansestrategien for det kommunale barnevernet og følgeevalueringen

På oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) gjennomfører Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad en følgeevaluering av fem tiltak som inngår i kompetansesatsingen «Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansesatsing for det kommunale barnevernet 2018 – 2024». Kompetansesatsingen angir retningen for ønsket kvalitets- og kompetanseutvikling i kommunalt barnevern. Satsingen har følgende to hovedmål: 1) Økt kvalitet i kommunens tilbud til barn, ungdom og familier, og 2) Forberede kommunene på barnevernloven som trer i kraft 1. januar 2022.

Følgende fem tiltak inngår i evalueringen;

- Nye videreutdanninger i barnevern
- Tjenestestøtteprogrammet (opplæringsprogram for kommunale barnevernstjenester)
- Dialogmøter for kommunale barnevernstjenester (med statsforvalter, kommuneledelse og barnevernledelse)
- Kommunale læringsnettverk
- Veiledningsteam (to-årig veiledningstilbud til utvalgte tjenester)

Denne rapporten utgjør andre statusmåling i følgeevalueringen for tiltakene dialogmøter, læringsnettverk og veiledningsteam. Rapporten dokumenterer status for disse tiltakene slik de har vært gjennomført i årene 2019 og 2020, og gir anbefalinger for videreføring av disse tiltakene. Første statusmåling for disse tre tiltakene presenterte status for tiltakene slik de var gjennomført i 2017 og 2018, og ble levert våren 2019. Andre statusmåling for videreutdanningene ble levert høsten 2020, mens andre statusmåling for tjenestestøtteprogrammet leveres høsten 2021.

Statusmålingen er basert på intervjuer med kommunale barnevernledere, administrative ledere i kommuner, statsforvaltere og andre involverte aktører; spørreundersøkelse og rapportering fra statsforvaltere; og spørreundersøkelse med kontaktpersoner for de kommunale læringsnettverkene. Vi har også analysert statistikk fra kommunenes halvårsrapportering til Bufdir og gjennomgått annen relevant dokumentasjon om tiltakene. Hoveddelen av datainnsamlingen er gjennomført våren 2021.

Kvantitative indikatorer for utvikling i kommunalt barnevern

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

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

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

Veiledningsteam

Tiltaket veiledningsteam innebærer at utvalgte kommuner med fare for svikt i barnevernstjenestens tjenestetilbud får tett oppfølging av to veiledere i to år. Målet er å styrke ledelseskompetansen i barnevern- og kommuneledelsen, og etablere systemer og rutiner som bidrar til å utvikle praksis og bedre resultater. Første pulje besto av 13 kommuner i fem fylker, som gjennomførte veiledningsperioden fra 2018 til 2020. I pulje 2 deltar 19 barnevernstjenester på veiledningsteam, som til sammen dekker 42 kommuner. Pulje 2 hadde oppstart i 2020, og er omtrent midtveis i veiledningsperioden våren 2021.

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

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

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

Læringsnettverk

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

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

I denne statusmålingen ser vi at mange nettverk har funnet en bedre struktur for prosjektarbeidet enn ved forrige statusmåling. Det er fortsatt mange nettverk som jobber med generell opplæring og kompetanseutvikling i

tjenestene, og et mindretall som jobber med tjeneste- og tiltaksutvikling. Kompetanseutvikling fremstår trolig som mer håndterbart for mange tjenester. Vi ser imidlertid at flere nettverk som jobbet med kompetanseutvikling i oppstarten, nå har gått videre til å jobbe med tjeneste- og tiltaksutvikling. Nettverkene har særlig jobbet med tjenesteutvikling på fosterhjemområdet, men også på andre områder, som etablering av akuttberedskap og forebyggende tiltak på tvers av tjenester. Vi har sett flere eksempler på svært vellykkede utviklingsprosjekter som har bidratt til konkrete forbedringer i tjenestene og som det er grunn til å tro at har bidratt til å gi barn, ungdom og familier bedre hjelp.

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

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

Dialogmøter

Bufdir har gitt statsforvalterne i oppdrag å gjennomføre dialogmøter for kommunalt barnevern med alle landets barnevernstjenester i perioden 2017-2019 og deretter med utvalgte tjenester etter behov i påfølgende år. Våre anslag tilsier at det i perioden 2017-2020 er gjennomført dialogmøter med til sammen 209 tjenester, som utgjør 85 prosent av Norges barnevernstjenester slik de var definert i 2020. Innen utgangen av 2020 har statsforvalterne dermed fortsatt ikke fullført oppdraget fra Bufdir om å gjennomføre møter med alle landets barnevernstjenester. Flere statsforvaltere har gjennomført få eller ingen dialogmøter i 2020. Trolig har koronapandemien i stor grad hindret gjennomføring av møtene. Samtidig er det også en fare for at behovsvurdering bidrar til at møtene blir nedprioritert til fordel for andre oppgaver.

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

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

1. Midtveisevalueringens innhold og metode

Denne rapporten er andre delrapport i følgeevalueringen av fem tiltak i kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024. Rapporten presenterer andre statusmåling og midtveisevaluering av tre av tiltakene i startegien; veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter. Midtveisevalueringen av de to siste tiltakene, videreutdanningstilbudet og tjenestestøtteprogrammet, foreligger i egne delrapporter.¹

1.1 Behovet for økt kompetanse i det kommunale barnevernet

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

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

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

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

1.2 Kompetansesatsing for det kommunale barnevernet

For å bidra til økt kompetanse og kvalitet i det kommunale barnevernet, lanserte regjeringen høsten 2017 satsingen «Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet

¹ Andre statusmåling for videreutdanningene ble ferdigstilt høsten 2020. For tjenestestøtteprogrammet skal andre statusmåling etter planen ferdigstilles høsten 2021.

2018 – 2024» (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017).

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

1.2.1 Mål og tiltak i satsingen

Kompetansesatsingen har to hovedmål:

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

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

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

1. Seks videreutdanninger innen barnevern:

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

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

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

4. **Kommunale læringsnettverk (læringsnettverk):** Nettverk hvor ulike kommuner samarbeider om

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

kvalitetsutvikling, danner fagfellesskap og utvikler lokale tjenestetilbud.

5. **Dialogmøter:** Møter hvor statsforvalter, barnevernledelsen 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

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

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

Satsingen omfatter også universitets- og høyskolesektoren, inkludert kunnskaps- og kompetansesentrene på barnevernsområdet. Bufdir gir tilskudd til fem kompetansesentre som bistår i utvikling og gjennomføring av tjenestestøtteprogrammet, veiledningsteam og læringsnettverk. Dette er de fire regionale kompetansesentrene for barn og unges psykiske helse (RKBU/RBUP) og regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) Sør. Kompetansesatsingen 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 barnevernleder og andre medarbeidere, men i noen av tiltakene også mot kommuneledelsen (politisk og administrativ ledelse).

1.2.3 Økonomi

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

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

befolkningstall, antall kommuner/bydeler, antall barnevernstjenester og antall ansatte i barnevernstjenestene.

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

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

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

1.3 Evalueringsoppdraget

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

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

- **Implementering:** På hvilken måte er tiltaket gjennomført? Hva er drivere og hindre for implementeringen?
- **Effekt:** Hva er resultatet av tiltaket, og hvilken effekt har det for målgruppen(e)?
- **Måloppnåelse:** Samsvarer resultatene og effektene med målene for tiltaket?
- **Relevans:** Er tiltaket relevant for å løse problemene som tiltaket og kompetansesatsingen er tiltenkt å løse?
- **Bærekraft:** Er resultater og effekter vedvarende over tid, og eventuelt hvorfor ikke?

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

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

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

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

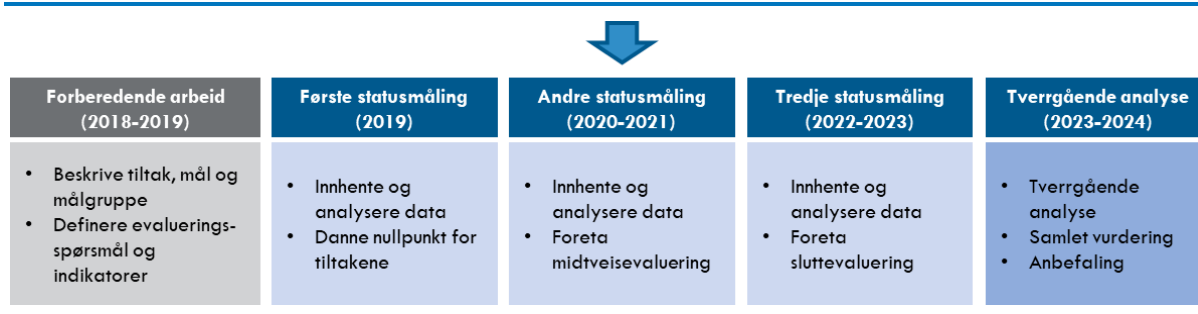
Figur 1-1 viser trinnene i følgeevalueringen. Etter en innledende fase med forberedende arbeid i 2019, er evalueringen delt inn i tre statusmålinger for tiltakene:

- *Første statusmåling* ble utarbeidet i 2019, og evaluerte tiltakene slik de var gjennomført i 2017 og 2018. Denne statusmålingen etablerte et nullpunkt (referansepunkt), som midtveis- og slutt-evalueringene vurderes opp mot.

- *Andre statusmåling* (denne rapporten) er utarbeidet i 2020-2021, og evaluerer tiltakene slik de er gjennomført i 2019-2020.
- *Tredje og siste statusmåling* skal utarbeides i 2022-2023, og evaluerer tiltakene slik de er gjennomført i 2021-2022 og frem til statusrapporten leveres. Denne vil utgjøre slutt-evalueringene av hvert tiltak.

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

Figur 1-1: Trinnene i følgeevalueringen



Denne rapporten dokumenterer resultater og funn fra andre statusmåling for tiltakene dialogmøter, læringsnettverk og veiledningsteam. Andre statusmåling for videreutdanningstilbudet er utarbeidet høsten 2020, og andre statusmåling for tjenestestøtteprogrammet utarbeides høsten 2021.

1.4 Data- og informasjonsgrunnlag

Resultatene og funnene i denne rapporten bygger på følgende kilder:

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

I tillegg har vi deltatt som observatør på deler av Bufdirs digitale stormøte om kompetansesatsingen med

sentrale aktører, vinteren 2021; Bufdirs avslutningssamling for veiledere i veiledningsteams første pulje, våren 2020; og RKBU Midts midtveissamling for kommuner i veiledningsteams andre pulje, våren 2021.

1.4.1 Dokumentstudier

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

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

Tabell 1-1 gir en oversikt over sentrale tiltaksspesifikke dokumenter som inngår som informasjonsgrunnlag for tiltakene læringsnettverk og veiledningsteam.

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

Tiltak	Sentrale dokumenter
Læringsnettverk	<ul style="list-style-type: none"> Retningslinjer for læringsnettverk 2020, fra Bufdir Retningslinjer for stimuleringsmidler til læringsnettverk 2020, fra Bufdir Rammer og føringer for kommunale læringsnettverk mars 2021, fra Bufdir Retningslinjer til statsforvalter - Forvaltning av tilskudd til utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk mars 2021, fra Bufdir
Veiledningsteam	<ul style="list-style-type: none"> Kommunenes sluttrapporteringer til Bufdir for pulje 1 (2018-2020) Veiledernes sluttrapporteringer til Bufdir for pulje 1 (2018-2020) Oversikt over tjenester/kommuner til pulje 2 for veiledningsteam 2020-2022, med statsforvalternes begrunnelser/kommentarer Kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir for pulje 2 av tiltaket (2020-2022) Spørreundersøkelse rettet mot veiledere i pulje 1 mai/juni 2020 (easyfact-undersøkelse), fra Bufdir Spørreundersøkelse rettet mot veiledere i pulje 2 februar 2021, gjennomført av RKBU Midt-Norge, utarbeidet i samarbeid med Oslo Economics

1.4.2 Intervjuer

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

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

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

	Dialogmøter	Læringsnettverk	Veiledningsteam	Videreutdanninger	Tjenestestøtteprogrammet
Statsforvaltere (4)	x	x	x	x	x
Barnevernstjenester veiledningsteam (8)*	x		x	x	x
Administrativ ledelse veiledningsteam (7)	x		x		x
Veiledere veiledningsteam (8 par)			x		
Kontaktpersoner/ledere av læringsnettverk (6)	x	x	x	x	x
RKBU Midt-Norge (1)			x		

*5 barnevernstjenester fra pulje 1 (2020) og 3 barnevernstjenester fra pulje 2 (2021)

Vi har intervjuet fire statsforvalterembeter i forbindelse med midtveisevalueringen. I disse intervjuene har vi diskutert utvalgte sider ved alle fem tiltakene som evalueringen omhandler, samt kompetansesatsingen som helhet. I denne rapporten presenteres funnene som omhandler de tre tiltakene som omtales i denne rapporten. Funn som omhandler kompetansesatsingen som helhet vil presenteres sammen med

andre statusmåling for tjenestestøtteprogrammet, som leveres høsten 2021.

For tiltaket veiledningsteam har vi gjennomført case-studier av totalt åtte barnevernstjenester som har mottatt tiltaket. Fem av disse tilhører pulje 1 og tre tilhører pulje 2. I hvert case har vi intervjuet veilederpar, barnevernledere eller annen lederrepresentant, og representant for administrativ ledelse i

(verts)kommunen. I caseintervjuene med kommune-representanter (både barnevernledere og kommuneledere) ble også tiltakene dialogmøter, læringsnettverk, tjenestestøtteprogrammet og videreutdanningstilbudet diskutert i den grad representantene hadde forutsetninger for dette og innspill om tiltakene, samt kompetansesatsingen som helhet.

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

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

1.4.3 Kartlegginger og spørreundersøkelser

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

- En kartlegging og spørreundersøkelse om dialogmøter, rettet mot statsforvaltere
- En kartlegging og spørreundersøkelse om kommunale læringsnettverk, rettet mot statsforvaltere
- En spørreundersøkelse om kommunale læringsnettverk, rettet mot kontaktpersoner for nettverkene/prosjektene

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

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

I kartleggingen av læringsnettverk ble statsforvalterne bedt om å fylle ut opplysninger om prosjekter i læringsnettverk som var i drift i løpet av 2019 eller

2020, herunder tema og kontaktpersoner til hvert prosjekt. Spørreundersøkelsen om læringsnettverk inneholdt spørsmål om gjennomføring og effekt av tiltaket. Kartleggingen inkluderte:

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

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

Deretter gjennomførte vi en spørreundersøkelse rettet mot kontaktpersoner for læringsnettverk som ble oppgitt i kartleggingen til statsforvalterne. Denne undersøkelsen ble sendt ut til alle 76 kontaktpersoner som statsforvalterne har oppgitt.

Spørreundersøkelsen hadde 40 spørsmål, fordelt på følgende tema:

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

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

1.4.4 Kvantitative data

Til denne rapporten har vi også innhentet og analysert utvalgte kvantitative data som gir indikatorer for overordnet utvikling for norske barnevernstjenester. Formålet med den kvantitative analysen er både å belyse overordnet utvikling i barnevernet, samt å

undersøke spesifikke endringer i tjenester som deltar i enkelte tiltak, f.eks. veiledningsteam.

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

Vi har fått data for hver enkelt kommune og for hver enkelt 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. I tilfeller hvor kommuner er oppdelt, er alle historiske tall lagt til den største kommunen. Den samme fremgangsmåten er benyttet for kommuner som samarbeider om barnevernstjenesten. Disse tilpasningene er gjennomført av Bufdir.

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

2. Kvantitative indikatorer for norsk barnevern

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

2.1 Om nøkkeltallene

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

Nøkkeltall for saksmengde i barnevernet inkluderer:

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

Nøkkeltall for kvalitetsindikatorer inkluderer:

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

Nøkkeltall for organisatoriske forhold inkluderer:

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

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

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

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

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

2.2 Saksmengde i barnevernet

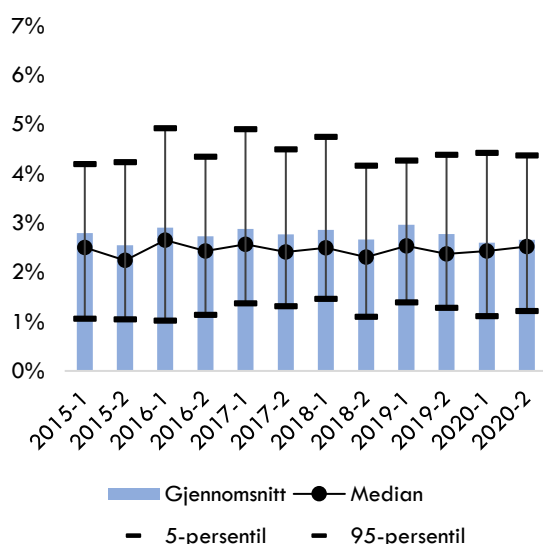
Meldinger

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

Tallene for antall meldinger i 2020 er usikre fordi Bufdir endret rapporteringspraksis for meldinger fra

og med første halvår 2020. Det er trolig noe varierende rapporteringspraksis for første og andre halvår 2020, ettersom enkelte tjenester rapporterte etter gammel praksis.

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

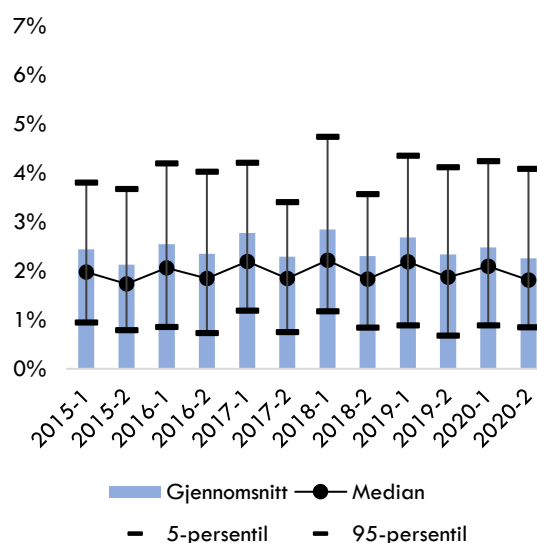


Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=230-240 på tvers av halvår.

Undersøkelser

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

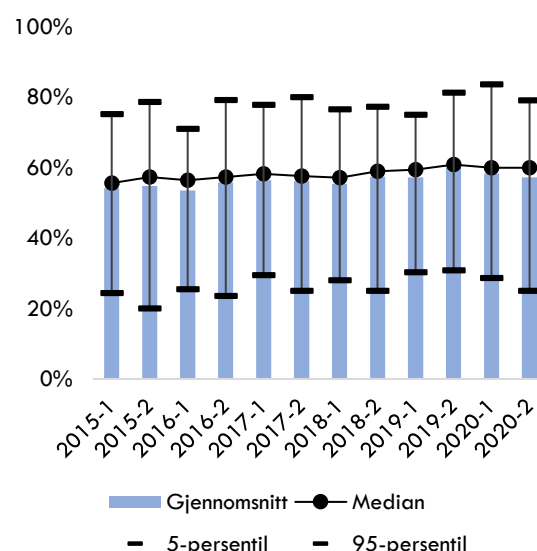
Figur 2-2: Andel avsluttede undersøkelser i forhold til antall innbyggere 0-18 år, per halvår 2015-2020



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

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

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

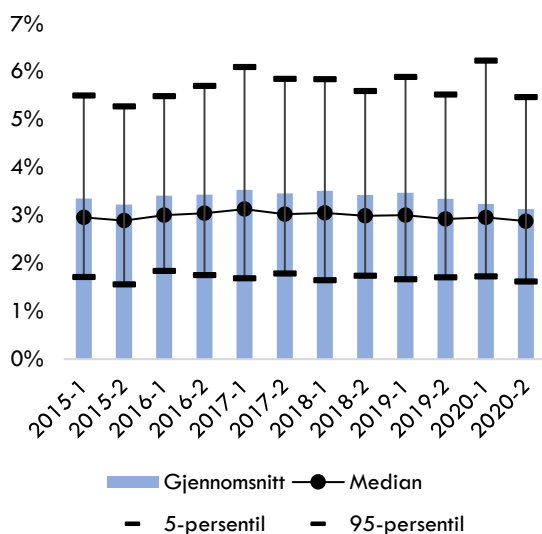


Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=237-240 på tvers av halvår.

Tiltak

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

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

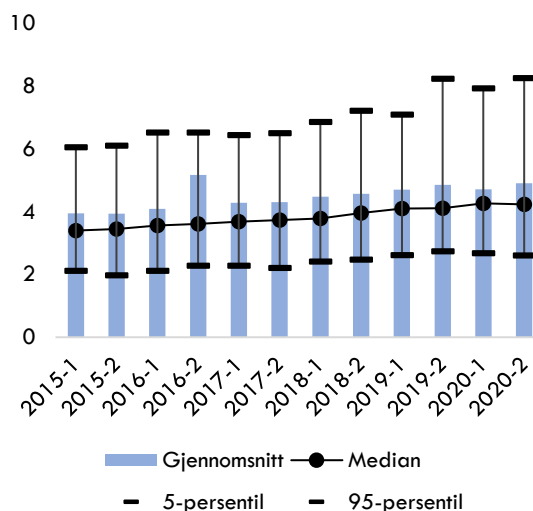


Kilde: Bufdir, Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=230-240 på tvers av halvår.

2.3 Antall stillinger

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

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



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

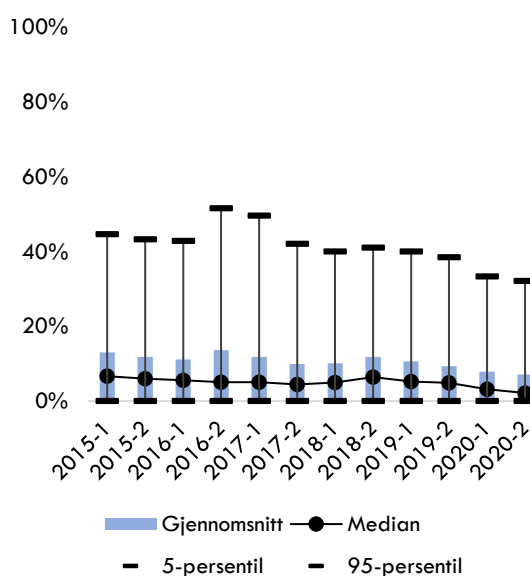
2.4 Kvalitetsindikatorer

Fristbrudd i undersøkelsessaker

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

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

Figur 2-6: Andel fristbrudd i undersøkelsessaker



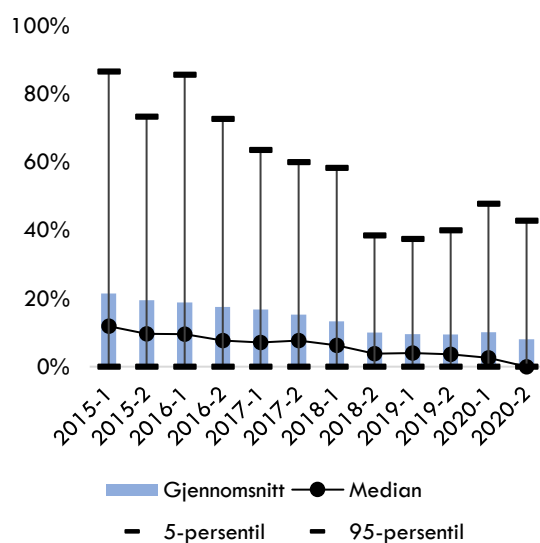
Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=225 på tvers av halvår.

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

Andelen barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging og kontroll i tråd med lovkrav omfatter andelen barn som ikke har fått fire (eventuelt to i særlige tilfeller der barnet har bodd i samme fosterhjem i mer enn to år) oppfølgingsbesøk fra den kommunale barnevernstjenesten, blant barn under 18 år som har bodd i fosterhjem i over ett år og som kommunen har oppfølgings- og kontrollansvar for. Indikatoren må ikke forveksles med tilsyn i fosterhjem. Barn som er under barnevernstjenestens omsorg og bor i fosterhjem har krav på oppfølging fra barnevernstjenesten for å sikre at de får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det er omsorgskommunen (der barnet bor fra før), og ikke fosterhjemskommunen (det fosterhjemmet ligger), som har ansvaret for oppfølgingen av fosterhjemmet.

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

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



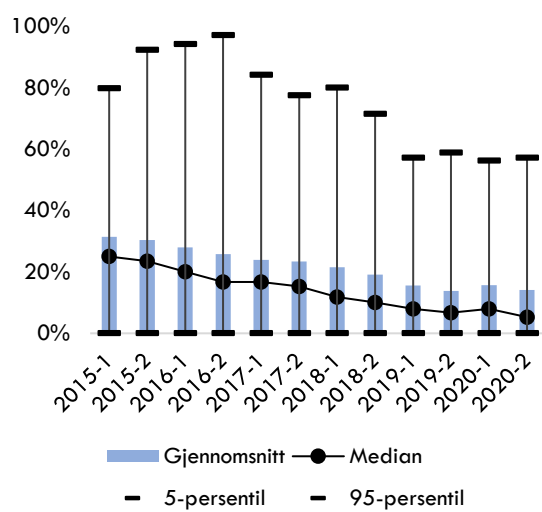
Kilde: Bufdir. Analyse Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. N=212-235 på tvers av halvår.

Andel tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt

Andel tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt omfatter andelen barn som ikke har fått fire (eventuelt to i spesielle tilfeller) tilsynsbesøk fra fosterhjemskommunen i løpet av et år. Indikatoren viser ikke hvor mange tilsynsbesøk som er gjennomført. Det vil være brudd på lovkravet både dersom det ikke er gjennomført tilsyn overhodet siste år, men også dersom det er gjennomført tre tilsyn siste år og det fjerde tilsynet er planlagt uken etter rapporteringstidspunktet.

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

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



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

3. Veiledningsteam

Gjennom tiltaket veiledningsteam får utvalgte kommuner tett oppfølging av to veiledere over to år. Veilederne skal støtte kommuneledelsen og barnevernleder i deres utviklingsarbeid, med mål om å styrke ledelseskompetanse og utvikle praksis, arbeidsformer og rutiner i barnevernstjenesten. Tiltaket er omfattende og forbeholdes kommuner med stort behov. Etter veiledningsperioden i pulje 1 og midtveis i pulje 2, er kommunene godt fornøyd med tiltaket. Veiledningen ser ut til å bidra til ønskede effekter og måloppnåelse i flere av kommunene, mens effekten har vært liten eller fraværende i enkeltkommuner.

3.1 Innledning og leserveiledning

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

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

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

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

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

3.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling

3.2.1 Om tiltaket

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

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

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

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

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

3.2.2 Funn fra første statusmåling

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

mål og utviklingsarbeidet i den enkelte kommune og barnevernstjeneste.

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

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

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

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

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

3.3 Implementering

I vurderingen av implementering ser vi nærmere på rekrutteringen av kommuner til deltakelse på veiledningsteam, gjennomføringen av tiltaket, organisatoriske hindre og drivere for gjennomføringen, og kostnader. Tabell 3-1 viser indikatorene for implementering.

Tabell 3-1: Indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	<ul style="list-style-type: none"> • Prioritering og rekruttering av kommuner • Rekruttering og sammensetning av veilederteam
	Gjennomføring	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjon og kommunikasjon fra Bufdir • Fellessamlinger • Deltakelse og tidsbruk på veiledningsmøter • Opplegget for veiledningsmøtene og bruk av digitale møter • Kontakt mellom samlinger • Utviklingsmål og endrings- og utviklingstiltak • Tiltakets varighet • Fagsamlinger for veiledere og metoder i veiledningen • Metaveiledning • RKBU Midt-Norge og Bufdir sine roller i gjennomføringen • Statsforvalterens rolle i gjennomføringen
	Kostnader	<ul style="list-style-type: none"> • Kostnader for Bufdir • Midler til RKBU Midt-Norge og til godtgjørelse til veiledere
	Organisatoriske drivere og hindre	<ul style="list-style-type: none"> • Statsforvalterens forslag til tjenester • Veiledernes rolle • Kommune- og barnevernledelsens rolle • Tjenester og kommuner med ledelses-, samarbeids- og personalproblemer

3.3.1 Rekruttering

Prioritering og rekruttering av kommuner

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

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

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

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

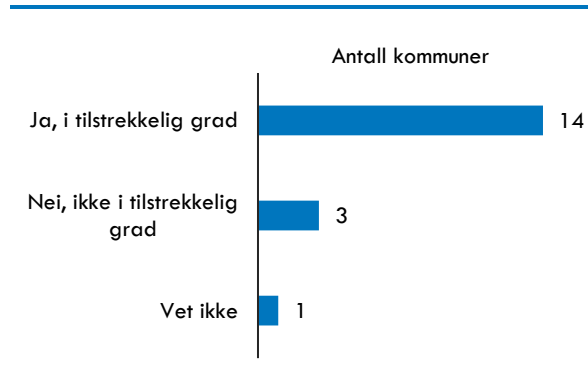
For pulje 2 har vi fått tilgang til veilederparenes svar på en spørreundersøkelse gjennomført av RKBU Midt-Norge, utført i samarbeid med oss. Veilederpar fra 18 av 19 tjenester i puljen har svart på denne undersøkelsen. Undersøkelsen omhandlet hva som skjedde fra oppstart til utgang av 2020.

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

Vi har i tillegg fått tilgang til kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir våren 2021. Figur 3-1 viser at de aller fleste kommunene (målt som antall barnevernstjenester) mener de har hatt tilstrekkelig kontakt med statsforvalteren om

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

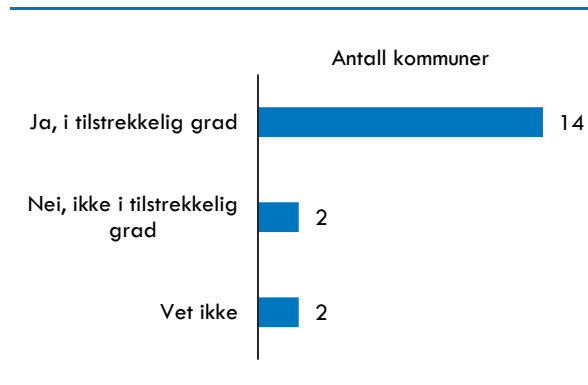
Figur 3-1: Har dere hatt kontakt med statsforvalter om veiledningsteam før dere fikk invitasjon til å delta på tiltaket? (Pulje 2, N=18)



Kilde: kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir, pulje 2

De aller fleste kommunene i pulje 2 svarer også at de mener statsforvalteren har formidlet begrunnelsen for at kommunen er tilbudt veiledning i tilstrekkelig grad, selv om det også her er enkelte kommuner som mener at dette ikke er tilfelle (se Figur 3-2).

Figur 3-2: Har statsforvalteren formidlet begrunnelsen for at kommunen er tilbudt veiledning? (Pulje 2, N=18)



Kilde: kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir, pulje 2

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

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

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

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

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

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

- Vi mener fortsatt at statsforvalteren bør kartlegge utfordringene i kommunene i forkant av utvelgelsen, og at kommunene som velges ut bør motta en begrunnelse for valget, som også beskriver hvilke utfordringer statsforvalteren mener at kommunen bør jobbe med. Helst bør kommunikasjonen mellom statsforvalter, kommune- og barnevernledelsen føre til at kommune- og barnevernledelsen er motivert for tiltaket i forkant.

- Når statsforvalterne utarbeider forslag til kommuner som kan ha nytte av tiltaket, bør blant annet stabilitet i kommuneledelse og barnevernstjenesten vurderes. Spesielt i små og sårbare kommuner kan utskifting av sentrale medarbeidere (f.eks. barnevernleder, kommunalsjef eller kommunedirektør) gjøre at veiledningsprosessen må startes på nytt igjen. Dette kan føre til at utbyttet av veiledningen etter to år blir begrenset. Vi har imidlertid også sett eksempler der nye, motiverte og engasjerte ledere i barnevernet og kommuneledelsen har kommet inn underveis og evnet å nyttiggjøre seg av veiledningen på en svært god måte.

Rekruttering av veiledere og sammensetning av veilederteam

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

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

3.3.2 Gjennomføring

Informasjon og kommunikasjon fra Bufdir

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

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

Fellessamlinger

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

- Oppstartssamling
- Midtveissamling
- Avsluttende samling

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

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

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

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

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

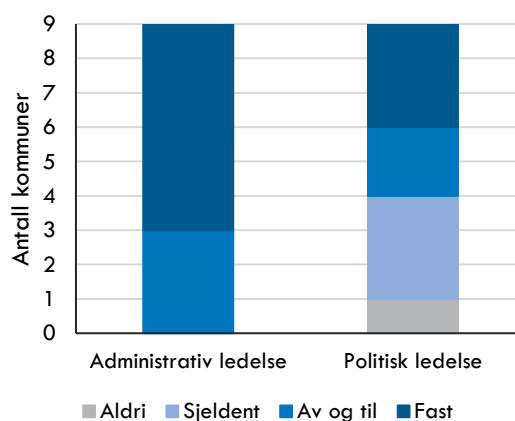
Deltakelse og tidsbruk på veiledningsmøter i pulje 1

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

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

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

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



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

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

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

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

Deltakelse og tidsbruk på veiledningsmøter i pulje 2

For pulje 2 justerte vi noe på informasjonen som ble innhentet i forbindelse med kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir våren 2021. Vi har fått tilgang til midtveisrapporteringen fra pulje 2. I Figur 3-4 og Figur 3-5 har vi vist noen funn. Antall som har svart på spørsmålene er markert med «N». Antallet varierer, da ikke alle kommuner har fylt ut svar på alle spørsmålene.

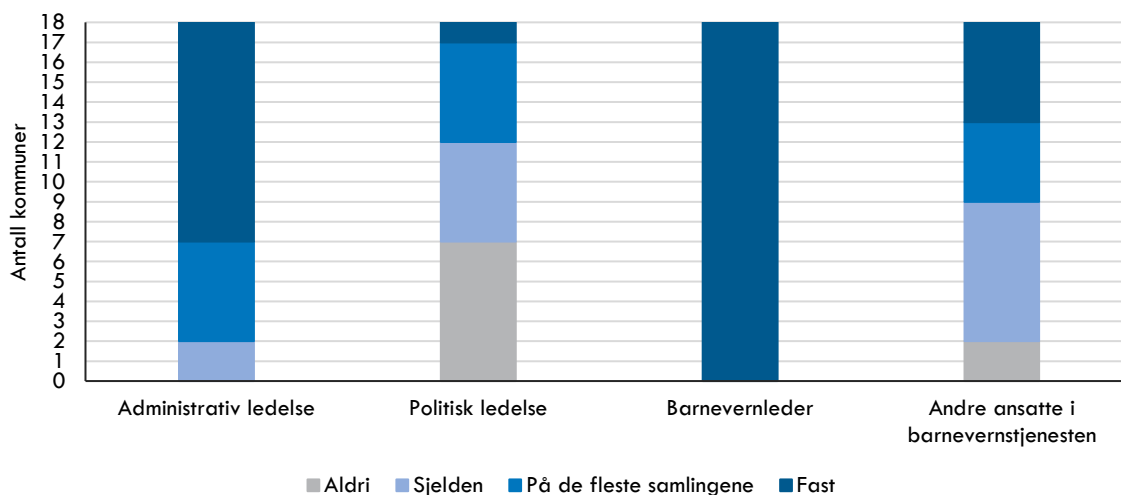
De fleste kommunene i pulje 2 gjennomførte tre eller fire veiledningsmøter i 2020. Noen gjennomførte to

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

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

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

Figur 3-4: Ulike gruppers deltakelse på veiledningsmøter (Pulje 2, N=18)

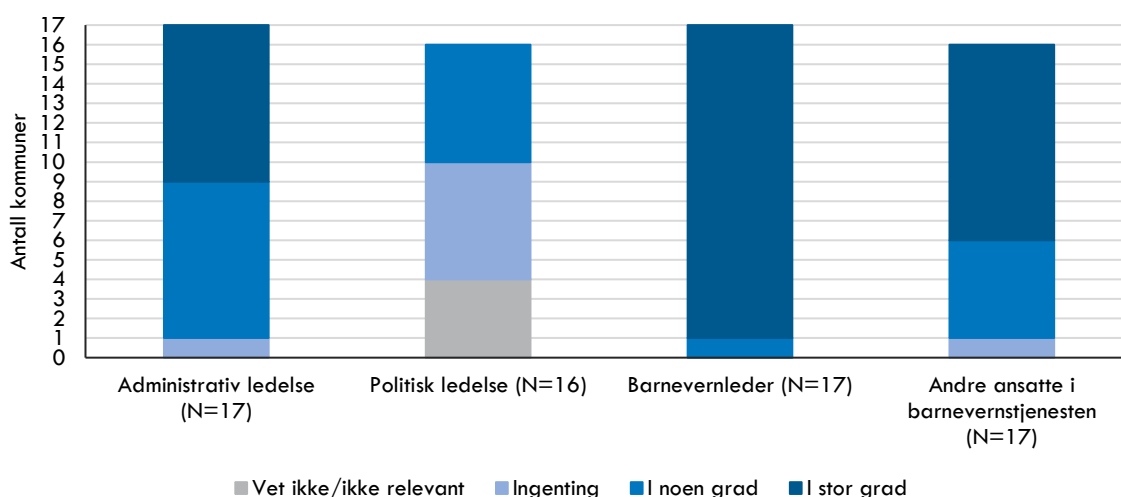


Kilde: Kommunenes midtveisrapporteringer til Bufdir, pulje 2

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

I stedet spurte vi om i hvilken grad de ulike deltakerne har jobbet med utviklingsarbeidet mellom veiledningsmøtene (se Figur 3-5).

Figur 3-5: I hvilken grad deltakerne har jobbet med utviklingsarbeid mellom veiledningsmøtene? (Pulje 2)



Kilde: Tjenestenes midtveisrapporteringer til Bufdir, pulje 2.

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

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

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

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

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

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

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

Opplegget for veiledningsmøtene og bruk av digitale møter

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

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

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

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

Kontakt mellom veiledningsmøter

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

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

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

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

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

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

Utviklingsmål og endrings- og utviklingstiltak

Pulje 1

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

I Tabell 3-2 har vi systematisert eksempler på mål og tiltak fra sluttvurderingene i pulje 1. Målene kan på et overordnet nivå kategoriseres i fire temaer:

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

Tabell 3-2: Eksempler på mål og tiltak for veiledningsperioden fra pulje 1

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

Kilde: Kommunenes sluttvurderinger til Bufdir, pulje 1

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

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

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

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

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

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

Pulje 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tiltakets varighet

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

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

Fagsamlinger og metoder i veiledningen

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

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

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

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

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

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

Metaveiledning

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

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

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

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

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

RKBU Midt-Norge og Bufdir

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

Statsforvalterens rolle

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

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

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

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

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

3.3.3 Kostnader

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

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

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

3.3.4 Organisatoriske drivere og hindre

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

- Drivere:
 - Statsforvalter forankrer og får forståelse for valg av kommuner til tiltaket
 - Veileders evne til å skape åpen dialog

- Støtte og engasjement fra kommuneledelsen
- Motivasjon og forpliktende deltakelse
- Hindre:
 - Utskifting av personal i sentrale stillinger
 - Ledelses-, samarbeids- og personalproblemer

Statsforvalterens forslag til tjenester

Det at statsforvalteren på forhånd har forankret og fått forståelse for begrunnelsen for hvorfor kommunen ble foreslått valgt ut til tiltaket, og at kommunen er enig i statsforvalterens beskrivelse av utfordringer, er en viktig driver. I slike tilfeller vil veilederne møte en kommune og en barnevernstjeneste som er klar over egne utfordringer, og som opplever at statsforvalterens forslag om at de skal delta er fornuftig.

Veilederens rolle

I de aller fleste kommunene ser også veilederne ut til å ha lykket med å ha åpen dialog og sette fokus på de viktigste utfordringene på en god måte. Dette fremstår både som en driver og som ett av suksesskriteriene til tiltaket.

Kommune- og barnevernledelsens rolle

Videre er det viktig at barnevernleder får støtte og engasjement fra kommuneledelsen, og at både kommune- og barnevernledelsen er motiverte og forplikter seg til aktiv deltakelse i tiltaket. Noen kommuner må være forberedt på og villige til å ta vanskelige runder knyttet til organisering av barnevernstjenesten og arbeidsfordeling mellom medarbeidere. Det å se mulige konsekvenser av deltakelsen kan være vanskelig for kommunene. Det påligger statsforvalteren før «påmelding», og veiledningsteamet i de første samlingene, å tydeliggjøre dette.

Stabilitet i barnevernet og kommuneledelsen

Utskifting av personal i sentrale stillinger er en faktor som kan være til hinder for, forsinke og svekke veiledningsprosessen. Dette gir mindre utbytte av veiledningen, kompetanse kan forsvinne ut av kommunen og barnevernstjenesten, og veiledningen må ofte ta et skritt tilbake eller starte opp på nytt. Dette virker å være mest utfordrende i små barnevernstjenester der barnevernleder ikke har en ledergruppe som kan sikre en større grad av kontinuitet.

I noen tjenester har utskifting av nøkkelpersonell ført til at nye motiverte ledere kom inn, og man fikk fortløpende i arbeidet. Utskifting av medarbeidere (både i barnevernstjenesten, barnevernledelsen og i kommunens administrative ledelse) er derfor i noen tilfeller et hinder for veiledningsprosessen, mens det i andre tilfeller kan være en forutsetning for å få til en prosess som fører til gode resultater.

Tjenester og kommuner med ledelses-, samarbeids- og personalproblemer

Veiledningsteamene har møtt noen kommuner og tjenester med svak ledelse, store ledelses- og samarbeidsproblemer mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen eller store personalkonflikter i barnevernstjeneste. Det kan argumenteres for at slike kommuner ikke bør få tilbud om veiledningsteam, fordi situasjonen er for kaotisk til at kommunen kan nyttiggjøre seg av veiledningen. Personalkonflikter er en problemstilling som veilederne i utgangspunkt ikke skal involvere seg i.

I noen tilfeller kan veiledningen ha bidratt til å identifisere at utfordringer ligger i konflikter knyttet til ledere eller enkeltmedarbeidere, og det kan argumenteres for at det er nettopp slike tjenester som trenger veiledningen, fordi de ellers ikke har noe egnet tilbud. Forventningene og målene for veiledningen må da tilpasses til de konkrete utfordringene.

I våre samtaler har vi fanget opp ulike oppfatninger om denne typen problemstillinger blant de involverte aktørene i tiltaket. Vi understreker at dette kun gjelder et fåtall tilfeller:

- I ett tilfelle kom veiledningsteamet til kort. Der var barnevernleder «(problemet)», og veiledningsteamet oppfattet at de ikke hadde mandat til å gå inn i en personalsak mellom barnevernleder og medarbeiderne. Dette er noe kommunen måtte håndtere utenom veiledningsprosessen.
- I et annet tilfelle fikk barnevernleder støtte fra veiledningsteamet til å stå på for de endringsprosessene som skulle etableres rundt oppgave- og ansvarsfordeling. Enkelte medarbeidere som ikke var motiverte og som motarbeidet endringene, sluttet i sine stillinger.

Blant kommunene som har fått tilbud om veiledningsteam finner vi altså både eksempler med store ledelses- og personalutfordringer som fikk godt utbytte av tiltaket, og andre der utbyttet ble sterkt begrenset av ledelses- og personalkonflikter. Dette bekrefter etter vår vurdering et forslag som vi fremmet i vår første statusrapport:

- Det bør i særskilte tilfeller være mulig å avslutte en oppstartet veiledningsprosess, dersom kommunen og tjenesten underveis viser seg å ha utfordringer som veiledning ikke i tilstrekkelig grad kan bidra til å løse. En eventuell avslutning av tiltaket bør gjøres i samråd med veilederne, kommunen selv, RKBU-Midt Norge, Bufdir og statsforvalter.

I samtaler med RKBU Midt-Norge har vi forstått at de mener at alle tjenester, uansett utfordringene de har,

kan ha nytte av veiledning. RKBU Midt-Norge påpeker at tiltaket er svært fleksibelt og at innretning av veiledningen kan tilpasses behovene i den enkelte kommune og barnevernstjeneste. Etter vår vurdering kan det likevel være tilfeller der personalproblemer og -konflikter krever en type kompetanse som en ikke kan forutsette at alle veiledere innehar.

I interkommunale tjenester overlates styring og oppfølging av barnevernet ofte til en styringsgruppe, som gjerne består av ordførere eller kommunedirektører i deltakerkommunene. Det kan være svært ulikt engasjement blant medlemmene i en slik styringsgruppe. Ofte har vertskommunen ved både den administrative og folkevalgte ledelsen, tette kontakt med barnevernet og kjenner best til tjenesten og dens utfordringer. Deltakerkommunene kan i noen tilfeller ta en mer tilbaketrukket rolle og «kjøpe tjenesten» uten egeninnsats. Det betyr at barnevernstjenesten kan ha lite støtte og forankring i noen av de andre kommunene som deltar i det interkommunale samarbeidet. Dette kan føre til utrygghet og vanskelige konstellasjoner med samarbeidspartnere i deltakerkommunene. Dessuten har samarbeidskommunene ofte ulik organisering og organisatorisk plassering av enheter som er sentrale samarbeidspartnere for barnevernet. Det betyr at barnevernstjenesten må etablere ulike kontaktfora og forholde seg til ulike styringslinjer i deltakerkommunene. Dette kan føre til vansker med å forankre utviklingsarbeidet i barnevernet hos samarbeidspartnere i deltakerkommunene.

Vi oppfatter at pulje 2, med flere interkommunale tjenester, legger større vekt på tiltak som sikrer at kommunen er klar for barnevernsreformen enn pulje 1. Det betyr at det er viktigere å sikre at barnevernet er en mer tydelig samarbeidspartner for andre enheter i alle deltakerkommuner som arbeider med barn, ungdom og familier.

Suksesskriterier ved kommuner som har lyktes godt med veiledningsteam

Avslutningsvis oppsummerer vi hvilke suksesskriterier som kjennetegner kommuner som har lyktes godt med implementering av veiledningsteam.

1. **Ledere og medarbeidere i barnevernstjenesten og administrative ledere er motiverte for endring og utvikling:** Dette danner mye av grunnlaget for at veilederne raskt kan starte med veiledningen, faktisk endringsarbeid og utvikling. I store barnevernstjenester bør administrative ledere og barnevernets ledergruppe (barnevernleder og teamledere), og i mindre tjenester fortrinnsvis alle ledere og medarbeidere, være innforstått med formålet, utfordringsbildet og målene. Dersom

kommuneledelsen og barnevernstjenesten ikke er motiverte for endring og utvikling, må veiledningsteamet starte med å jobbe med dette, noe som kan være tidkrevende.

2. **Personneltmessig stabilitet** – både i barnevern- og administrativ ledelse, samt innad i barnevernstjenesten: Dette er viktig for å sikre at medarbeiderne er med på endringsarbeidet og veiledningen over tid. Uten stabilitet risikerer veilederne å måtte starte på nytt med nye deltakere underveis i veiledningsperioden. Stabilitet i bemanningen gjør også at deltakere får ta del i og se utviklingen arbeidet gir, og det bidrar til å redusere risikoen for at det legges ned mye veilednings- og endringsarbeid med medarbeidere som deretter forsvinner ut av tjenesten. I noen tilfeller kan det derimot være en forutsetning for fremdrift at ledere og medarbeidere skiftes ut fordi de ikke er villig til å være med på endringsprosesser.
3. **Veilederne utfordrer kommunene til å få alle reelle utfordringer på bordet:** Dersom veilederne både kan få frem utfordringene kommunen selv identifiserer og eventuelle andre utfordringer, bidrar dette til å fange opp og forankre det totale utfordringsbildet fra start. Dersom utfordringer ikke er kartlagt og tydeliggjort, er det risiko for at veiledningen ikke retter seg mot områder som krever endringsarbeid, noe som kan påvirke måloppnåelse på andre områder. Det er også viktig å sikre en riktig sortering av utfordringene og målsetningene, for at de riktige utviklings- og endringsmålene og tiltakene skal utformes og iverksettes.
4. **Barnevernstjenesten og ledere må jobbe med utvikling mellom samlingene:** Suksesskommuner kjennetegnes ved at de jobber strukturert og målrettet mellom samlingene, slik at det ikke kun blir samlingene hvor fokuset på oppgavene er tilstede.
5. **Barnevernstjenesten har god støtte fra administrativ og politisk ledelse:** Dette inkluderer at administrativ og politisk ledelse har eierskap til sin barnevernstjeneste, og ansvarfølelse for at kommunen som helhet skal nå målene for veiledningen og utvikling i barnevernstjenesten.

3.4 Effekter

I Tabell 3-3 presenterer vi indikatorområdene og indikatorene for kriteriet effekt, fordelt på bruker-effekter og samfunns-effekter. I dette avsnittet utdyper vi våre funn og vurderinger av bruker- og samfunns-effekter for pulje 1 som har avsluttet veiledningsperioden i 2020. For pulje 2 er det for tidlig å konkludere, men vi peker på noen foreløpige tegn på effekter.

Tabell 3-3: Indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Kompetanseheving i barnevernledelsen og kommuneledelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Bidrar veiledningsteam til å styrke ledelseskompetansen i barnevernledelsen og kommuneledelsen?
	Forankring av barnevernstjenesten i kommunens ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Bidrar veiledningsteam til økt forståelse for barnevernets utfordringer hos kommuneledelsen (administrativ og politisk ledelse)? • Bidrar veiledningsteam til å forankre eierskapet til barnevernstjenesten hos kommunens administrative og politiske ledelse, og bedre samarbeidet mellom barnevern- og kommuneledelsen?
	Endringstiltak i arbeidsform/rutiner som er gjennomført	<ul style="list-style-type: none"> • Bidrar veiledningsteam til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenestene og bidrar til å utvikle praksis? • Bidrar veiledningsteam til å legge til rette for økt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale instanser?
	Statsforvalterens rolle	<ul style="list-style-type: none"> • Har statsforvalteren endret tilnærming/nærhet til barnevernarbeidet i kommunen?
Samfunnseffekt	Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	<ul style="list-style-type: none"> • Andel fristbrudd i undersøkelsessaker • Andel tilsynskrav og kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt
	Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Mer enhetlig praksis i kommunene (mindre variasjon): Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter? • Eventuelle effekter av samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale instanser

3.4.1 Brukereffekter – pulje 1

For flere av kommunene i pulje 1 har veiledningsteam gitt gode og viktige effekter. Tiltaket har bidratt til å styrke barnevernledelsen, forankre tjenestens utfordringer og eierskap hos kommuneledelsen, og medført forbedringer i systemer, rutiner og arbeidsformer som gjør tjenesten bedre rustet til å utføre sine lovpålagte arbeidsoppgaver på en god måte. Samtidig er det også noen kommuner som i liten grad har klart å nyttiggjøre seg av tiltaket, og i disse kommunene virker tiltaket å ha hatt lite eller ingen nevneverdig effekt. Blant kommunene som har deltatt i pulje 1 er det dermed stor variasjon i hvilken nytte tiltaket har hatt. For flere av de kommunene hvor tiltaket har hatt effekt fremstår imidlertid forbedringene som svært store.

I det følgende drøfter vi de ulike effektene av tiltaket nærmere for pulje 1.

En av effektene flere kommuner har opplevd er at veiledningsteam har bidratt til å styrke ledelsen i barnevernstjenesten. Veilederne bidrar til endring i prosesser, systemer og rutiner, og eventuelt også organisering. Dette gjør at barnevernleder settes i

stand til å være en leder, og ikke i for stor grad blir en saksbehandler uten tid til å lede. Styrking av ledelsen i barnevernstjenesten skjer også gjennom å få på plass interkontrollrutiner, som gjør barnevernleder tryggere i sin rolle. Det er mindre grunnlag for å forvente at veiledningsteam hever ledelseskompetansen i kommuneledelsen, fordi det er barnevernleder og eventuelt andre i barnevernledelsen (for eksempel teamledere) som bruker mest tid på tiltaket og som veiledningen er rettet mot.

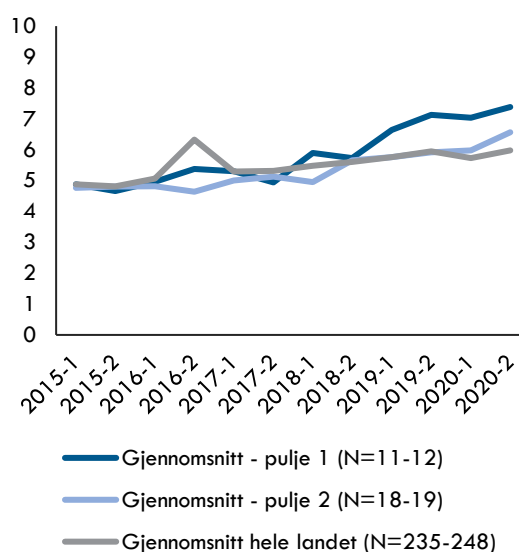
Statsforvalterne vi har intervjuet vurderer at det varierer hvilke effekter kommunene oppnår av veiledningsteam. Situasjonen kan endre seg raskt, slik at kommuner som kunne fått utbytte av tiltaket i en periode kan bli svært sårbare, blant annet som følge av utskiftninger i bemanningen i barnevernet. Effekten av tiltaket kan også svekkes eller utebli dersom motivasjonen til å delta ikke er tilstede, eller på grunn av ledelsesutfordringer. Dette gjør at noen tjenester i liten eller mindre grad har lyktes med å styrke ledelsen i barnevernstjenesten og samarbeidet med kommuneledelsen.

Flere kommuner i pulje 1 har opplevd at veiledningsteam har bidratt til å styrke samarbeidet mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen, særlig med administrativ ledelse som har brukt mer tid på tiltaket enn politisk ledelse. Dette har bidratt til å skape ansvarsfølelse og eierskap til barnevernstjenesten hos kommunens ledelse, og bedre forståelse for barnevernets rolle og utfordringer. I flere kommuner uttrykkes dette gjennom at barnevernleder har blitt bedt om å orientere om tjenesten i formannskap og/eller kommunestyre. I noen tilfeller har også veiledningsteam vært en medvirkende årsak til at man har fått «åpnet opp» barnevernstjenesten, både bokstavelig talt ved å åpne tidligere låste dører, og i overført betydning gjennom å åpne dialogen mellom barnevernet og kommuneledelsen. Det er samtidig flere som også trekker frem at dialogmøter har bidratt til å styrke samarbeidet og dialogen mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen, slik at det ikke nødvendigvis er veiledningsteam som har ført til dette, og i noen tjenester har det vært begrensede effekter av tiltaket med hensyn til samarbeidet med kommuneledelsen.

Som en del av veiledningen har noen av kommunene i pulje 1 fått bistand fra veilederne til å tydeliggjøre behovet for en styrking av bemanningen i barnevernstjenesten overfor kommuneledelsen. Vi har derfor sett på utviklingen i antall besatte stillinger i forhold til barnebefolkningen for pulje 1 sammenlignet med landet som helhet. Figur 3-6 viser at dette forholdstallet har økt mer i pulje 1 enn for landet som helhet, særlig etter andre halvår 2018. Vi kan ikke direkte konkludere med at det er veiledningsteam som har ført til dette, men kommunene i pulje 1 har i gjennomsnitt fått styrket bemanningen i barnevernet utover veiledningsperioden. I to kommuner har det riktignok blitt færre besatte stillinger i forhold til barnebefolkningen fra 2018 til 2020.

Veiledningsteam er også ment å legge til rette for økt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre instanser. Dette kan innebære etablering og/eller styrking av tverrfaglige team innen forebygging og tidlig innsats, bedre samhandling mellom barnevernet og for eksempel skole og barnehage. Dette er en målsetning pulje 1 har jobbet med mot slutten av veiledningsperioden. Selv om flere kommuner er på god vei, har en del fortsatt en vei å gå her.

Figur 3-6: Antall besatte stillinger (fag, merkantil og tiltak) per 1000 barn 0-18 år, 2015-2020



Kilde: Kilde: Bufdir, kommunenes halvårsrapporteringer 2015-2020. N varierer på tvers av halvår.

Noen av kommunene har som følge av veiledningen fått bistand til å tydeliggjøre hva som er barnevernets ansvar og hvilke problemstillinger som skal håndteres av andre kommunale instanser, herunder hvilke bekymringsmeldinger som skal «kvalifisere» til en undersøkelse fra barnevernstjenesten. Flere av kommunene har jobbet med rutiner for meldingsgjennomgang og gjennomføring og kvalitetssikring av undersøkelser i barnevernet.

Data fra kommunenes halvårsrapporteringer til Bufdir viser at pulje 1 i gjennomsnitt hadde flere meldinger i forhold til barnebefolkningen enn landsgjennomsnittet i 2016, med en økning rett før veiledningsprosessen startet. I løpet av veiledningsperioden har kommunene nærmet seg landsgjennomsnittet, før rapporteringen i 2. halvår 2020 igjen viser en økning i denne meldingsraten. Arbeid med rutiner for meldingsgjennomgang som en del av veiledningen kan ha bidratt til utviklingen fra 2018 til første halvår 2020, selv om det er uvisst i hvor stor grad veiledningsteam er årsaken bak denne utviklingen. Det er viktig å være oppmerksom på at kommunene kan ha ulik oppfatning av hva som er en melding, og hva som er henvendelser som ikke kvalifiserer til å være en bekymringsmelding. Det betyr at antall registrerte meldinger i kommunenes halvårsrapportering ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbart mellom kommunene og barnevernstjenestene. Likevel kan utviklingen kanskje være en indikasjon på at barnevernstjenestene har blitt mer bevisste på å skille hvilke bekymringer som kvalifiserer til å være en melding til barnevernet fra henvendelser som henvises til oppfølging av andre instanser.

Vi har også sett på utviklingen i gjennomsnittlig antall avsluttede undersøkelser i forhold til barnebefolkningen og gjennomsnittlig andel undersøkelser som henlegges. Her finner vi ingen vesentlige forskjeller i utviklingen mellom pulje 1 og landet som helhet.

Barnevernets ansvar og hvilke problemstillinger som skal håndteres av andre instanser, er en vanskelig og nokså glidende grenseovergang. Barnevernet bør/skal involvere seg i forebyggende arbeid, men det er ikke nødvendigvis barnevernet som må ta eierskap i alle saker. Barnevernet bør ha klare terskler for hva som kvalifiserer til en undersøkelse fra barnevernet, og hvilke problemstillinger som må håndteres av helsetjenester, skolene/barnehagene og PPT (læringsvansker og sosial utvikling/mindre adferdsproblemer som ikke kan knyttes til barnets omsorgssituasjon) eller NAV (problemer knyttet til f.eks. betaling for barnehage eller fritidstiltak som er knyttet til foresattes økonomi, ikke deres omsorgsevne). Grenseoppgangen i saker krever at det er god dialog mellom barnevernet og samarbeidspartnerne, der barnevernet også bør kunne bidra med råd og innspill i saker som ikke er definert som en barnevernssak.

Vi har tidligere påpekt at statsforvalterne kan ha en mer aktiv rolle i veiledningsperioden (basert på funn fra første statusmåling av pulje 1). Ved denne statusmålingen fremstår statsforvalterne mer påkoblet tjenestene, både ved oppstart av tiltaket og underveis i oppfølgingen av tjenestene. Tiltaket har dermed trolig også bidratt noe til å øke statsforvalterens kunnskap om kommunene og barnevernstjenestene.

3.4.2 Samfunnseffekter – pulje 1

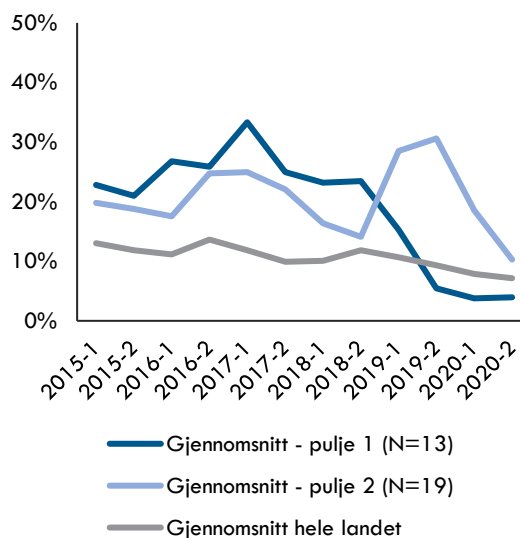
Det er isolert sett vanskelig å vurdere om veiledningsteam som ett enkelt tiltak bidrar til å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier. Tiltaket er imidlertid rettet mot de kommunene som er antatt å være mest sårbare for svikt i barnevernstjenestens tjenestetilbud. I dette avsnittet ser vi nærmere på om barnevernstjenestene har oppnådd bedre resultater på kvalitetsindikatorene i Bufdirs kommunemonitor, som indikatorer på samfunnseffekter.

Andel fristbrudd i undersøkelsessaker

Veiledningsteam har som nevnt omhandlet å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i kommunene, for å oppnå bedre resultater. Fristbrudd og manglende ivaretagelse av lovpålagte oppgaver har vært sentrale utfordringer, som har blitt prioritert tidlig i veiledningen. Et av tiltakene som flere av kommunene i pulje har jobbet med, er å utvikle praksis og rutiner for gjennomføring av undersøkelser (jf. Tabell 3-2).

Figur 3-7 viser gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker i pulje 1, pulje 2 og for landet som helhet i perioden 2015-2020.

Figur 3-7: Gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker



Kilde: Bufdir, kommunenes halvårsrapporteringer 2015-2020.
Note: I pulje 1 hadde én av tjenestene negativ verdi på fristbrudd i undersøkelsessaker i to av halvårsrapporteringene, disse ble satt til «0». Enkelte datapunkter mangler i enkelte halvår. For pulje 1 er N=12-13 og for pulje 2 er N=17-19 på tvers av halvår. For hele landet er N= 225 (enkelte observasjoner mangler).

Frem mot 2017 økte gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsessaker i pulje 1. Dette var trolig medvirkende til at kommunene ble foreslått til å delta på veiledningsteam. I løpet av veiledningsperioden har gjennomsnittet gått ned, og lå i 2020 under gjennomsnittet for landet som helhet.

Utviklingen i Figur 3-7 er interessant. Redusert andel fristbrudd i undersøkelsessaker i pulje 1 er en opplyftende utvikling. I veiledningen arbeidet kommunene med å utvikle og kvalitetssikre rutiner for å unngå lovbrudd. Reduksjon i fristoverskridelser på undersøkelser tyder på at tjenestene har lyktes med arbeidet.

Det er uvisst i hvor stor grad nedgangen i andel fristbrudd kan knyttes direkte til veiledningsteam. Spesielt i små tjenester kan varierende saksmengde og varierende alvorlighetsgrad i undersøkelsessakene føre til at andel fristbrudd varierer fra halvår til halvår. Noen av kommunene i pulje 1 hadde dessuten tatt grep og arbeidet med rutineforbedringer for å redusere en høy andel fristbrudd allerede i forkant av veiledningen. Veiledningen har siden støttet og underbygget dette arbeidet.

Det er videre uvisst hvor stort bidraget fra veiledningsteam er på nedgangen i andel fristbrudd i undersøkelsessaker. Fristbrudd kan avhenge av

saksmengde (kanskje særlig i små tjenester), og variere naturlig over tid. Forbedringen kan også tilskrives at kommunen og barnevernstjenesten har tatt andre grep som følge av uforholdsmessige mye lovbrudd. Forbedringer skyldes ikke nødvendigvis veiledningsteam alene.

Pulje 1 startet imidlertid sommeren 2018. Det er særlig etter andre halvår i 2018 at pulje 1 har forbedret seg, og nedgangen har vært raskere enn for landet som helhet, noe som er et tegn på at veiledningsteam har bidratt til forbedringen. Det er nettopp i 2019, både første og andre halvår, vi ville forventet en effekt. I 2020 har pulje 1 holdt et stabilt, lavere nivå på andelen i Figur 3-7, noe som tyder på at de i gjennomsnitt har fått mer varig orden i sakene.

Gitt formålet med og innholdet i veiledningsteam, er vår vurdering at det er grunn til å tro at veiledningsteam har bidratt til utviklingen. Det har nettopp vært et særlig fokus på å få grep om lovpålagte oppgaver og redusere fritsoverskridelser tidlig i veiledningsperioden, og dette er noe flere av kommunene opplever at de har oppnådd av effekt som følge av veiledningen.

Vi ser også at variasjonen mellom kommunene i pulje 1 har gått ned i løpet av veiledningsperioden (ikke vist i Figur 3-7). Dette tilsier at ivaretagelse av frister i undersøkelsaker har blitt mer enhetlig på tvers av tjenestene i puljen (mer enhetlig praksis).

Nedgangen i andel fristbrudd i undersøkelsaker kan ha sammenheng med at gjennomsnittlig antall besatte stillinger i forhold til barnebefolkningen har økt i pulje 1 (jf. Figur 3-6). Vi finner en relativt sterk omvendt korrelasjon mellom (vekst i) gjennomsnittlig antall besatte stillinger i forhold til barnebefolkning og (nedgang i) gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsaker i pulje 1 for perioden 2015-2020 (korrelasjonskoeffisient $-0,86$). Korrelasjonen er sterkere for pulje 1 enn for landet som helhet (korrelasjonskoeffisient $-0,30$). Vi kan imidlertid ikke direkte koble vekst i antall besatte stillinger i forhold til barnebefolkning til arbeid med undersøkelser ut ifra tilgjengelige data, og korrelasjonen viser ikke nødvendigvis en årsakssammenheng.

Pulje 2 startet veiledningen sommeren 2020, og det er for tidlig å vurdere eventuell effekt ut ifra halvårsrapporteringene som foreligger. Vi registrer

imidlertid at gjennomsnittlig andel fristbrudd i undersøkelsaker har gått ned over tid.

Andel tilsynskrav og kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt

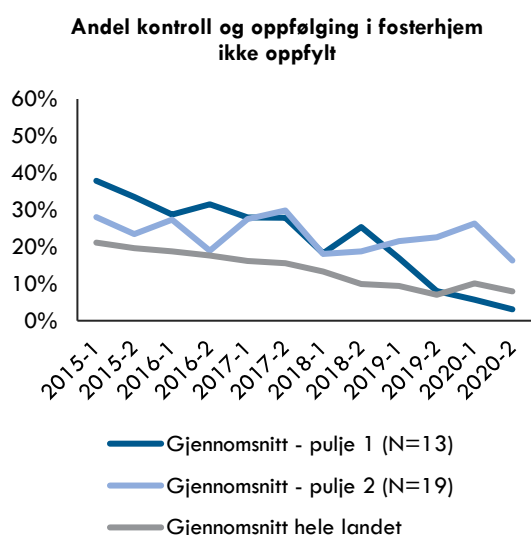
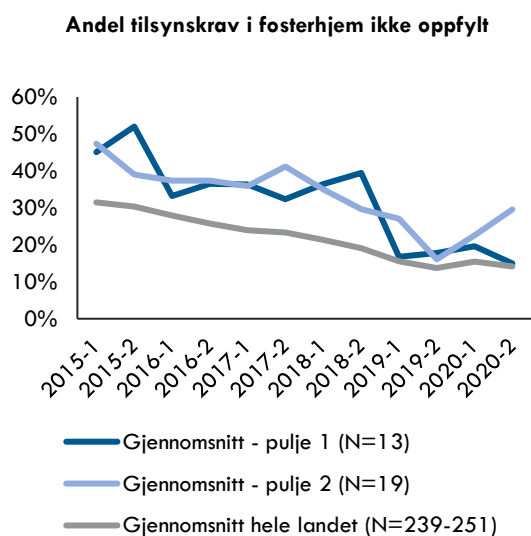
Videre ser vi på to kvalitetsindikatorer på fosterhjemsområdet som indikatorer på bidrag til samfunns effekter, henholdsvis andelen tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt og andelen kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt.

Figur 3-8 viser at gjennomsnittet for pulje 1 på begge disse andelenes tidligere har ligget betydelig over landsgjennomsnittet, men gått ned i løpet av veiledningsperioden (2018-2020). Gjennomsnittet i puljen har beveget seg ned til landsgjennomsnittet for andelen tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt. Puljen har derimot beveget seg ned til under landsgjennomsnittet på andelen kontroll og oppfølging av fosterhjem som ikke er oppfylt. Resultatene er indikatorer på at barnevernstjenestene er mer påkoblet i oppfølging av tiltak på fosterhjemsområdet. Det har også blitt mindre variasjon innad i pulje 1 (ikke vist i Figur 3-8), noe som er et tegn på at det også her er mer enhetlig praksis mellom kommunene.

Noen av tjenester i pulje 1 har beskrevet at øremerking av stillinger til spesielle oppgaver, for eksempel oppfølging av fosterhjem, er et tiltak de har iverksatt som følge av veiledningen (jf. Tabell 3-2). Dette kan ha vært en medvirkende faktor til utviklingen vi ser i Figur 3-6, hvor bemanningen i tjenestene har økt over tid. Vi finner også her sterkere korrelasjoner mellom økt bemanning i forhold til barnebefolkningen og henholdsvis redusert andel tilsynskrav og redusert andel kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt for pulje 1 enn for landet som helhet. En generell styrking av bemanningen kan ha sammenheng med utvikling på kvalitetsindikatorerne på fosterhjemsområdet, men vi kan ikke direkte konkludere med dette med utgangspunkt i de tilgjengelige dataene.

For pulje 2 registrerer vi at gjennomsnittlig andel kontroll og oppfølging i fosterhjem som ikke er oppfylt har gått ned over tid, mens andelen tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt har økt noe fra slutten av 2019 og i 2020.

Figur 3-8: Gjennomsnittlig andel tilsynskrav og andel kontroll og oppfølging i fosterhjem ikke oppfylt



Kilde: Bufdir, kommunenes halvårsrapporteringer 2015-2020. Enkelte datapunkter mangler i enkelte halvår. For pulje 1 er N=12-13, for pulje 2 er N=17-19 på tvers av halvår. For hele landet er N=218-241 på tvers av halvår.

Samlet vurdering av kvalitetsindikatorene

Selv om det er vanskelig å vurdere akkurat hvor stort bidraget fra veiledningsteam er på forbedringene på kvalitetsindikatorene i pulje 1, har det skjedd en forbedring på kvalitetsindikatorene i løpet av veiledningsperioden. Etter endt veiledningsperiode er flere indikatorer på kvalitet løftet, og forskjellen sammenlignet med landsgjennomsnittet er redusert.

Vår vurdering er at det er sannsynlig at veiledningsteam har bidratt til denne utviklingen, og dermed til å heve kvaliteten i noen av de mest sårbare tjenestene ulike steder i landet. Dette er tjenester som har hatt et

særlig behov for et løft. På denne måten har tiltaket bidratt til å utjevne forskjeller og til et mer likeverdig tjenestetilbud uavhengig av geografiske forhold.

Samarbeid med andre tjenester innad i kommunen

Når det gjelder eventuelle effekter av barnevernets samarbeid med andre tjenester innad i kommunen, har vi tidligere omtalt at noen tjenester er på vei, mens andre har en vei å gå. Dette er naturlig siden tjenestene i pulje 1 fokuserte på samarbeid med instanser utenfor barnevernet først i andre halvdel eller mot slutten av veiledningsperioden. Det er derfor for tidlig å konkludere med om det har oppstått effekter av tverrfaglige samarbeid.

I pulje 2 har fokuset på samarbeid med andre instanser kommet tidligere i veiledningsperioden, grunnet ikrafttreddelsen av barnevernsreformen fra 2022 og fokuset dette har hatt i veiledningen, blant annet på fellessamlingene. På denne måten har veiledningen bidratt til å gjøre kommunene klare for reformen.

3.4.3 Foreløpige vurderinger for pulje 2

Det er for tidlig å konkludere om effekter for pulje 2 på nåværende tidspunkt. Vi oppsummerer likevel noen foreløpige vurderinger under.

Veiledningsteam virker å bidra til et fokus på utviklingsarbeid, og kommunene får tilført et utenfra-blikk fra eksterne aktører som viser interesse for barnevernstjenesten. Dette er noe som i seg selv kan skape en drivkraft for utvikling i og av tjenesten, fordi kommunen og tjenesten «tvinges» til å reflektere over egen praksis og jobbe med utvikling. Det er ellers fare for at utviklingsarbeid blir nedprioritert i en hektisk hverdag i en tjeneste som er litt nede. Så langt tyder tilbakemeldingene fra pulje 2 på at effekten av veiledningen kan oppsummeres ved at veilederne hjelper tjenesten med:

- Å identifisere og sortere utfordringer
- Vurdere hvordan utfordringene henger sammen
- Prioritere hvilke utfordringer som det haster mest med å ta tak i

Dette er sammenfallende med inntrykket fra pulje 1 på samme tidspunkt i veiledningsperioden.

Det er noe varierende synspunkter på om veiledningsteam bidrar til å koble på kommuneledelsen på øverste nivå (ordfører og kommunedirektør). I noen kommuner har tiltaket helt klart bidratt til å åpne opp samarbeidet med øverste ledelse og hjelpe barnevernstjenestene til å oppnå mer forståelse for deres arbeid. I andre kommuner har samarbeidet oppover i linjen i mindre grad vært en utfordring, eller det har blitt løst eller forbedret gjennom dialogmøter

(kanskje fordi kommunen har deltatt på veilednings-team senere enn de i pulje 1).

I pulje 2 er det flere interkommunale tjenester, og enkelte tjenester må forholde seg til komplekse samarbeidskonstellasjoner med samarbeidspartnere i andre tjenester i de ulike kommunene. Vi mener likevel at det i flere av tjenestene er tegn til at administrativ ledelse involveres og blir forpliktet til å følge opp barnevernstjenesten.

3.5 Måloppnåelse

I dette avsnittet vurderer vi graden av måloppnåelse for pulje 1, som har avsluttet veiledningsperioden. Pulje 2 er omtrent midtveis i veiledningsperioden, og det er for tidlig å vurdere måloppnåelse for disse tjenestene.

Det er to spesifikke mål for tiltaket veiledningsteam:

- Styrke ledelseskompetansen i kommunen
- Få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten for å utvikle praksis og oppnå bedre resultater

Vår vurdering er at veiledningsteam har hatt god måloppnåelse på begge disse målene i pulje 1.

Tiltaket har bidratt til god måloppnåelse av målet om å styrke ledelseskompetansen i barnevernstjenestene og kommunene. Dette gjelder særlig med tanke på å styrke ledelsen internt i barnevernstjenesten.

Veiledningen bidrar til å definere barnevernlederrollen, og dermed til å sette barnevernleder i stand til å lede i tilstrekkelig grad, og unngå at tid til ledelse overskygges av tid til saksbehandling eller andre oppgaver. I flere av tjenestene er dette et resultat av at ansvaret for teamledere og medarbeidere/saksbehandlere er blitt tydeliggjort, og at det er etablert rutiner for saksoppfølging, evaluering og rapportering som gir lederne i tjenesten bedre oversikt og mulighet for å iverksette tiltak ved «flaskehalser». Det er imidlertid mer usikkert om ledelseskompetansen forblir, eller om den forvirrer dersom sentrale nøkkelpersoner (barnevernleder, teamledere eller administrative ledere) skiftes ut. Utskifting av barnevernleder i løpet av veiledningsperioden vil alltid være et organisatorisk hinder for tiltaket – samtidig som oppstart av veiledningen med en ny og motivert barnevernleder kan være en fordel for prosessen. Tilsvarende er det risiko for at ledelseskompetanse forsvinner dersom kommunalledere slutter, selv om det her er en noe mindre direkte kobling mellom veiledningsteam og overføring av ledelseskompetanse enn det er for ledelsen av barnevernstjenesten.

Veiledningsteam ser også ut til å ha god måloppnåelse på målet om å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenesten, for

å utvikle praksis og oppnå bedre resultater. Dette er relativt konkrete mål som flere kommuner har oppnådd gjennom tiltaket, som for eksempel å etablere internkontrollsystem, rutiner for avklaring av meldinger og gjennomføring av undersøkelser. Dette har igjen bidratt positivt til å styrke ledelsen internt i barnevernstjenesten og til å gjøre barnevernleder tryggere i sin rolle. Som vi også pekte i statusrapporten i 2019, har veilederne bidratt til å prioritere hvilke utviklingsoppgaver som tjenestene skal utføre i en hensiktsmessig rekkefølge, noe som etter vår vurdering har vært en driver for måloppnåelsen.

Gjennom å styrke ledelsen i barnevernstjenesten og etablere systemer og rutiner for å håndtere utfordringer, har tiltaket også etter vår vurdering bidratt til å redusere sårbarheten i noen av de antatt mest sårbare barnevernstjenestene i landet. Dette danner et grunnlag for at flere tjenester blir mer robuste, noe som igjen bør legge grunnlaget for bedre kvalitet i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier over hele landet (et av hovedmålene for kompetansesatsingen som helhet). Tjenestene arbeider også med å få på plass tverrfaglige samarbeid, som vil kunne gi bedre samhandling med andre tjenester rettet mot barn og unge i kommunene, og forhåpentligvis også gjennom dette bidra til økt måloppnåelse av målene for satsingen som hehet på sikt.

3.6 Relevans

I statusrapporten fra 2019 konkluderte vi med at veiledningsteam er et egnet og relevant tiltak for å møte utfordringene i kommunene der det av ulike årsaker er fare for alvorlig svikt i tjenestetilbudet til barnevernstjenesten. Vi vurderte at de to målene for tiltaket er formulert på et relevant, overordnet nivå og treffer utfordringene i kommunene, samt at implementering av veiledningsteam har vært vellykket og relevant. Tiltaket forutsetter at kommunene, sammen med veilederne, konkretiserer utfordringsbildet og operasjonaliserer utviklingsmål. Tiltaket er tilstrekkelig fleksibelt og kan innrettes på en måte som treffer utfordringene i de enkelte kommunene. I arbeidet med denne andre statusrapporten, har disse konklusjonene stått seg.

I tillegg har et par andre faktorer av betydning for tiltakets relevans blitt tydeliggjort:

- Det er viktig at veilederne raskt får en forståelse av både organisatoriske og barnevernfaglige utfordringer. Målgruppen er kommuner med fare for alvorlig svikt i tjenestetilbudet til barnevernet, men ofte er det organisatoriske utfordringer som ligger bak og som må håndteres parallelt og i samband med barnevernfaglige utfordringer. Veilederne må være faglige kompetente innen

barnevern og ledelse, og i stand til å oppfatte utfordringer og problemstillinger raskt. De må også være i stand til å finne en riktig balanse mellom å bygge tillit, tilrettelegge for en åpen dialog og løfte reelle utfordringer slik de og eventuelt andre ser det.

- Veilederne og barnevernlederne gir uttrykk for at opplegget og metodene er relevante. Spesielt fremhever flere av våre informanter GROW-metoden som et godt redskap for å strukturere en prosess som tar utgangspunkt i tjenestens utfordringer, for deretter å definere mål og utforme strategier/tiltak for å nå målene.

3.7 Bærekraft

Bærekraft handler om i hvilken grad effekter av tiltaket vedvarer på lengre sikt, utover den perioden tiltaket pågår. For veiledningsteam handler dette om hvorvidt effektene vedvarer når veilederne har avsluttet veiledningsperioden etter to år.

En forutsetning for at effektene av endrings- og utviklingstiltakene opprettholdes, er at tiltakene gjøres personuavhengige. Det betyr at de må nedfelle seg i rutiner, arbeidsformer og kultur som ikke er avhengig av de konkrete lederne som har deltatt i veiledningsperioden. Vår vurdering er at lederne som har deltatt på veiledningsteam har fått tilført kompetanse. Denne kompetansen kan imidlertid forsvinne når de slutter, med mindre man har klart å overføre denne kompetansen til hele organisasjonen. Dette kan eksempelvis gjøres ved å involvere flere medarbeidere enn barnevernleder i noe større grad enn i dag i veiledningsprosessen. I store tjenester bør teamledere involveres, og i mindre tjenester bør man vurdere å involvere alle medarbeidere. Som et minimum bør dette gjøres ved å informere medarbeidere i barnevernstjenesten om tiltaket ved oppstart og underveis i veiledningsprosessen. Teamledere og medarbeidere i barnevernet bør ideelt sett være med på å definere utfordringene, men i det minste være orientert om og innforstått med utfordringene som veiledningen tar utgangspunkt i.

Vi må imidlertid forvente at tiltakets bærekraft reduseres av høy turnover blant administrative ledere og medarbeidere i barnevernstjenesten. Det avgjørende for tiltakets bærekraft blir da i hvilken grad man klarer å innarbeide resultatene fra veiledningen i form av nye systemer og arbeidsformer på en slik måte at de forblir i tjenesten også når sentralt personell skiftes ut. Foreløpig ser det ut til at man i noen kommuner har lyktes med dette. I disse tilfellene er systemene og rutine integrert i tjenesten etter veiledningsperioden, for eksempel rutiner for interkontroll, rutiner for rapportering oppover til kommuneledelse, organisatoriske grep (for

eksempel spesialistmodell, oppgavefordeling), rutiner for oppfølging og underveisevaluering av under-søkelses- og tiltakssaker, og rutiner for oppfølging av medarbeidere.

Veilederne har vært opptatt av å innta en rådgivende rolle. Det innebærer å støtte og bistå barnevernleder og kommunene, bidra til konstruktive diskusjoner og være en god samtalepartner og rådgiver. Det innebærer derimot ikke en operativ rolle med bistand i saksbehandling. Veilederne skal hjelpe kommunene til å utvikle egen praksis og bidra til endringer det er behov for, men ikke servere løsninger direkte. På denne måten unngår man trolig at veilederne blir unnnværlige, og at kommunen blir avhengig av deres tilstedeværelse etter veiledningsperioden. Dette har trolig bidratt til å sementere resultatene i kommuneledelsen og barnevernet.

Involering fra kommuneledelsen (nærmeste nivå over barnevernleder) i veiledningsprosessen styrker bærekraften ved at disse ledere også tar ansvar for videre utviklingsarbeid, at de forventer at barnevernet fortsetter å utvikle seg og bidrar til å sette dette på agendaen. Videre bidrar det ved at de har en forventning om at samarbeidet med andre tjenester skal fungere. Dersom kommuneledelsen eller politikerne har forstått viktigheten av samarbeid, er de i en posisjon til å drive dette samarbeidet videre. Jo flere i kommunenes organisasjon som har vært involvert og fått innblikk i barnevernets oppgaver og utfordringer, desto mindre personavhengig og mer bærekraftig er resultatene.

På spørsmål om en veiledningsperiode på to år er tilstrekkelig, svarer veilederne at de mener at de i denne perioden kan bidra til å få til endringer og få disse etablert i kommunene. Flere påpeker også at veiledning skal og må være et midlertidig tiltak: Kommunen skal ikke bli avhengig av veilederne, men klare å stå på «egne bein». Da er det viktig at perioden har en tydelig avgrensning. Noen, både blant veilederne og kommunerepresentatene, tar imidlertid forbehold om at en bør kunne åpne for en lengre veiledningsperiode for kommuner der oppstarten og fremdriften har vært utfordrende på grunn av manglende engasjement eller ustabil ledersituasjon.

Enkelte oppfølgingsamlinger eller veiledningssamtaler etter veiledningsperioden kan styrke tiltakets bærekraft. Dette vil gi en mer gradvis nedtrapping av veiledningen. Ett veiledningsteam har kommentert at de har gjennomført dette for «sine» kommuner i pulje 1. Et slikt «ettervern», som en av respondentene beskrev det, bidrar til å sikre at det man har fått til i veiledningsperioden vedlikeholdes, og at kursen i det videre utviklingsarbeidet eventuelt kan justeres.

For pulje 2 er det for tidlig å vurdere bærekraft. Vi registrerer at flere av kommunene har til felles at det å sikre stabilitet i bemanning, redusere sykefravær og i enkelte tilfeller rydde opp i barnevernstjenestens økonomi har blitt arbeidet med. Dette er faktorer som skaper bedre forutsetninger for at eventuelle effekter av veiledningsteam skal vedvare etter veiledningsperioden.

3.8 Oppsummering og videre anbefaling

Status for veiledningsteam sommeren 2021, er at pulje 1 har avsluttet veiledningsperioden, mens pulje 2 er omtrent midtveis.

I pulje 1 har veiledningsteam bidratt til å styrke ledelseskompetansen i barnevernledelsen, og til å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter utfordringene i tjenestene. Pulje 1 har oppnådd å forbedre resultatene på trafikklysindikatorerne. Dette gjelder både bedre håndtering av fristbrudd i undersøkelsessaker, og bedre ivaretagelse av tilsynskrav og kontroll og oppfølging på fosterhjemsområdet. På disse indikatorerne har pulje 1 nærmet seg landsgjennomsnittet, eller til og med passert gjennomsnittet (i positiv forstand). Denne utviklingen har funnet sted i det som var antatt å være de mest sårbare kommunene med fare for svikt i tjenestetilbudet til barnevernet, forut for veiledningsperioden. Tiltaket har på denne måten bidratt til å heve kvaliteten ulike steder i landet og utjevne forskjeller.

Pulje 2 er kommet godt i gang, og vårt inntrykk er at statsforvalternes begrunnelser for valg av barnevernstjenester og kommunikasjonen med kommunene før oppstart, virker å ha blitt bedre sammenlignet med pulje 1. I pulje 2 virker deltakelsen til administrativ ledelse noe mer regelmessig enn på tilsvarende tidspunkt i pulje 1, selv om rapporteringene ikke er fullstendige og derfor usikre. Pulje 2 virker også å ha et tidligere fokus på samarbeid med andre tjenester utenfor barnevernet enn i pulje 1, noe som er naturlig grunnet ikrafttreddelsen av barnevernsreformen i 2022 og fokuset på å gjøre kommunene klare for reformen. For pulje 2 er det generelt sett for tidlig å konkludere om effekter, men det er risiko for at fremdriften blir forsinket fremdrift på grunn av koronapandemien. Pandemien har ført til at bruken av digitale møter har økt, både på fellessamlinger og veiledningsmøter. Flere er bekymret for at gjennomføringen vil ta mer tid og at effektene forsinkes på grunn av dette.

Under oppsummerer vi våre noen videre anbefalinger for tiltaket.

Videreføring av det operative ansvaret hos RKBU Midt-Norge

I første statusrapport foreslo vi at Bufdir kunne overlate mer av de operative rollene i tiltaket til RKBU Midt-Norge, for å oppnå en tydeligere rollefordeling, gi RKBU Midt-Norge økt innflytelse over tiltakets innretning og bidra til en mer effektiv gjennomføring. Overføringen er gjennomført, og fremstår som vellykket. Vår anbefaling er at dette videreføres.

Behov for at statsforvalterne gir gode begrunnelser og fungerer som en støttespiller

Vi påpekte også i første statusrapport at det er viktig at veiledningsteam treffer kommuner og barnevernstjenester med størst behov. Samtidig er det viktig at kommunene og tjenestene er i stand til å nyttiggjøre seg tiltaket. Vi påpekte at statsforvalterne burde ha klare kriterier for hvilke kommuner som anbefales, og formidle begrunnelsen for prioritering av kommuner til tiltaket i forkant. Denne anbefalingen står seg også etter andre statusrapport. Erfaringene i pulje 1 og så langt i pulje 2 viser at motivasjon og engasjement fra kommunene er avhengig av at de er innforstått med begrunnelsen og ønsker bistand fra veiledningsteam.

I første statusrapport kommenterte vi også at statsforvalterne hadde hatt en relativt tilbaketrukket rolle i pulje 1 frem til midtveis i veiledningsperioden. Vi anbefalte at de burde være tettere på kommunene, i og med at disse er vurdert til å ha særskilte behov. Dette innebar ikke at statsforvaltere aktivt skulle delta i veiledningsprosessen, men at de bør ha kjennskap til utviklingsarbeidet og være en aktiv støttespiller for kommunene. Denne anbefalingen viderefører vi også etter andre statusrapport. I pulje 2 ser vi eksempler på at flere statsforvaltere har opprettet tidlig og god dialog med kommunene, for å forankre en felles forståelse av utfordringene og begrunnelse for deltakelse på tiltaket. Dette oppfattes som positivt fra tjenestenes side.

Åpning for å kunne avslutte eller utsette en veiledningsprosess

Et av de viktigste organisatoriske hindrene for tiltaket er ustabilitet og (personal)konflikter i tjenester, noe veilederne verken har mandat eller mulighet til å håndtere. Dette kan føre til lav motivasjon for å delta på tiltaket. Vår vurdering er at det i svært særskilte tilfeller bør være mulig å avslutte eller utsette veiledningsprosessen dersom kommunen/tjenesten av ulike årsaker er lite egnet for å delta. En eventuell avslutning av tiltaket bør gjøres i samråd med veiledere, kommunen og tjenesten selv, RKBU Midt-Norge, Bufdir og statsforvalter.

RKBU Midt-Norge bør vurdere om det er behov for å legge mer vekt på en tydeligere grunnstruktur i tiltaket på tvers av tjenestene

En av styrkene til veiledningsteam er at det åpner for stor grad av skreddersøm, tilpasset utfordringene i den enkelte kommune og barnevernstjeneste. Det betyr at tiltaket ikke har en like tydelig struktur som andre tiltak i kompetansesatsingen (spesielt Tjenestestøtteprogrammet). Ulempen er at tiltaket risikerer å bli for fleksibelt og utydelig med hensyn til forventninger, innhold og framdrift i de ulike kommunene og tjenestene.

I pulje 2 har veiledningsprosessen variert noe mer mellom kommunene enn i pulje 1. Noen veilederpar strukturerer prosessen etter GROW-modellen, bestemmer agendaen for møtene og lar kommunene fylle møtene med innhold. Andre veilederpar virker å ha en mer situasjonsbestemt tilnærming og kan gjerne hoppe mellom fasene i GROW-modellen. Dette kan skyldes at oppstarten innebar mer bruk av digitale møter, både i fellessamlinger, opplæring av veiledere og veiledningsmøter. Vår vurdering er at det er viktig at veilederne legger opp til en viss grunnstruktur for stegene i veiledningsprosessen («prosessansvar»), men at det er opp til tjenestene å fylle disse stegene med innhold («innholdsansvar»). Veiledningsprosessen bør trolig være strukturert etter en felles mal i de ulike kommunene, slik at alle kommunene går i gjennom de samme grunnleggende stegene i en viss rekkefølge, men at selve innholdet i stegene og tempoet i fremdriften kan variere etter utfordringene og behovet i tjenestene. Når vi ser at veiledningsprosessen ser ut til å variere noe mer i pulje 2 enn i pulje 1, er vår anbefaling at RKBU Midt-Norge bør vurdere om det bør legges mer vekt på en enda tydeligere grunnstruktur for tiltaket.

Tiltakets varighet og behov for oppfølging eller forlengelse ved behov

Selv om en veiledningsperiode på to år virker å være tilstrekkelig for å oppnå utvikling, kan det være hensiktsmessig å utvide perioden under visse forutsetninger. Det kan bidra til en mer gradvis nedtrapping av veiledningen, og gjøre overgangen lettere. Viktigst er det at kommunene etter eget behov får anledning til å holde noe kontakt og få en oppfølging fra veiledere etter veiledningsperioden.

Veiledere vil tider kunne ha behov for å styre ressursfordelingen mellom tjenestene de veileder mer fleksibelt. Dette for å være mer på i tider det trengs mer i én tjeneste og mindre i en annen, og senere kunne snu om på dette. For et tiltak som er preget av «skreddersøm», kan en fastsatt periode på to år og lik innsats overfor de ulike tjenestene virke uhensiktsmessig. Progresjonen og veiledningsbehovet vil variere mellom kommunene avhengig av bakgrunn, rammebetingelser og uforutsette hendelser underveis (inkl. utskiftning i personalet).

Både en mulig forlengelse av tiltakets varighet, mer fleksibel ressursinnsats over veiledningsperioden, og en mulighet for noe kontakt mellom veilederne og kommunene etter avsluttet veiledningsperiode, kan være viktig for å sikre et bedre grunnlag for tiltakets bærekraft.

Metaveiledning i grupper fremstår som nyttig

Vårt inntrykk er at metaveiledning i grupper ser ut til å fungere godt. Dette oppleves som nyttig for veiledere, der de kunne innhente erfaringsutveksling og innspill fra andre veiledere i tillegg til det som kommer fra metaveiledning med ett veilederpar av gangen. Vår anbefaling er derfor at RKBU Midt-Norge bør vurdere om dette skal utnyttes i større grad for den fremtidige gjennomføringen av tiltaket.

Når pandemisituasjonen tillater det, bør fysiske møter tilbake som en del av tiltaket

I pulje 2 har det vært delte erfaringer om bruken av digitale møter, og det er risiko for at dette hindrer fremdrift og utsetter effekter. Våre informanter opplever at digitale fellessamlinger med teoribolker er tunge å følge, og veilederne opplever at digitale opplæringsmøter ikke gir dem samme mulighet til å bygge relasjoner dem imellom og utveksle erfaringer – noe som kan være veldig nyttig og viktig for nye veiledere. Vår vurdering er derfor at digitale møter ikke bør erstatte fysiske møter på lang sikt, men heller vurderes som et supplement (for eksempel for korte oppfølginger mellom veiledningsmøter). Vår anbefaling er at veiledningsteam i hovedsak bør gjennomføres med fysiske møter så fort pandemi-situasjonen tillater det, med både opplæring av veiledere, veiledningsmøter og fellessamlinger, slik det opprinnelig var tiltenkt. Digitale møter kan brukes som et supplement etter nærmere avtale mellom for eksempel barnevernledelsen og veiledere.

4. Læringsnettverk

Gjennom tiltaket læringsnettverk skal barnevernstjenester etablere fagfellesskap og samarbeide om utviklingsarbeid for å løse felles utfordringer. Siden forrige statusmåling er tiltaket i større grad rigget for at nettverkene skal jobbe med tiltak som forbereder tjenestene til nytt ansvar og nye oppgaver i den kommende barnevernsreformen. I 2021 er omtrent 90 prosent av landets barnevernstjenester involvert i ett eller flere læringsnettverk. Mange nettverk har funnet en god struktur for arbeidet og flere har bidratt til konkrete kvalitetsforbedringer i tjenestene. Læringsnettverk fremstår som et godt egnet tiltak for å drive utviklingsarbeid i tjenestene, og særlig for at tjenestene kan samarbeide om forberedelser til barnevernsreformen.

4.1 Innledning og leseveiledning

Et kommunalt læringsnettverk består av flere kommuner/barnevernstjenester som danner fagfellesskap og initierer utviklingsprosjekter. De kommunale læringsnettverkene skal bidra til etablering av fagfellesskap og samarbeid på tvers av kommunegrensene og mellom tjenester.

I denne rapporten analyserer vi læringsnettverk som tiltak, samt utviklingen mellom første og andre statusmåling, slik tiltaket har blitt implementert i 2019-2021. Statusmålingen er basert på informasjonsinnsamling våren 2021. Vi har mottatt en oversikt over utviklingsprosjekter fra statsforvalterne, gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kontaktpersoner i prosjektene og gjennomført intervjuer med syv kontaktpersoner. Disse informasjonskildene beskrives nærmere i kapittel 1.

Spørreundersøkelsen ble sendt til alle 76 kontaktpersoner for læringsnettverk/prosjekter i landet, basert på oversikter fra statsforvalterne. Vi mottok svar fra 32 kontaktpersoner. Disse er ikke nødvendigvis representative for de resterende prosjektene, og det er sannsynlig at prosjekter med høy aktivitet og/eller positive effekter er overrepresentert i undersøkelsen. Tolkningen av funnene må ta høyde for dette.

Vi har evaluert tiltaket gjennom fem overordnede evalueringskriterier; implementering, effekt,

måloppnåelse, relevans og bærekraft. Kapittelet er strukturert etter disse fem evalueringskriteriene, og er inndelt i følgende underkapitler:

- Kapittel 4.2 gir en kort beskrivelse av tiltaket og oppsummering av funn fra første statusmåling
- Kapittel 4.3 presenterer vurdering av implementering
- Kapittel 4.4 presenterer vurdering av effekter
- Kapittel 4.5 presenterer vurdering av måloppnåelse
- Kapittel 4.6 presenterer vurdering av relevans
- Kapittel 4.7 presenterer vurdering av bærekraft
- I kapittel 4.8 oppsummeres funnene og våre videre anbefalinger for tiltaket

4.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling

4.2.1 Om tiltaket

Læringsnettverk innebærer å organisere samarbeid mellom barnevernstjenester rundt utfordringer som er felles for tjenestene. Et læringsnettverk skal bestå av minst to tjenester, og nettverket kan ha ett eller flere utviklingsprosjekter som de jobber med. Det er mulig å ha flere utviklingsprosjekter innenfor hvert nettverk.

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

Målgruppen for kommunale læringsnettverk er kommuneledelse, ledelsen og ansatte i barnevernstjenestene i samarbeid med statsforvalteren. Sentrale samarbeidspartnere for nettverkene er KS lokalt og kompetansemiljøer, for eksempel forskningsmiljøer og kunnskaps- og kompetansesentre.

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

Målene for tiltaket er:

- Å bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold
- Styrke kommunenes oppfølging av utsatte barn, ungdom og familier gjennom utvikling av lokale tjenester og tilbud

- Bidra til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene

Tjenestene i nettverkene definerer selv tema for egeninitierte utviklingsprosjekter. På den måten skal tiltakene svare på tjenestenes behov for kompetanse- og kvalitetsutvikling. I tillegg til å arbeide med egeninitierte utviklingsprosjekter, kan nettverkene også etablere utviklingsprosjekter på fosterhjemområdet.

For å stimulere kommuner til å danne nettverk og definere utviklingsprosjekter, er det etablert to kategorier med stimuleringsmidler som kommuner i nettverk kan søke om midler fra; en for egeniterte utviklingsprosjekter og en for utviklingsprosjekter på fosterhjemområdet. Statsforvalteren har ansvar for tildeling av stimuleringsmidler.

4.2.2 Funn fra første statusmåling

Da forrige statusmåling ble levert til Bufdir våren 2019, var læringsnettverkene fortsatt i en oppstartsfase i de fleste fylkene. For mange aktører var det uklart hva læringsnettverk som tiltak innebar. Det var stor variasjon i gjennomføring og status for læringsnettverkene; mens noen var godt i gang (særlig nettverk som har sprunget ut fra eksisterende samarbeidsarenaer), var andre foreløpig i en oppstartsfase. Sistnevnte nettverk ble kjennetegnet av manglende ledelse og/eller kapasitet/engasjement til å drive arbeidet fremover.

Informasjonsinnhenting fra forrige statusmåling tydet på at det var særlig to suksesskriterier for vellykkede læringsnettverk: tilstrekkelig kapasitet og forpliktende deltakelse. Dette var utfordrende å få på plass for mindre tjenester.

I statusmålingen fra 2019 oppsummerte vi noen anbefalinger for videre arbeid med læringsnettverk:

- Vi foreslo å tydeliggjøre for de ulike aktørene hva læringsnettverk er og hvilken struktur og innhold nettverket skal ha.
- Vi påpekte at man burde understreke at nettverket skal utnevne en leder for nettverket, fortrinnsvis en person fra 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 nettverks-samlingene.
- Vi påpekte at det er avgjørende at tjenestene opplever at de jobber med temaer som «(treffer)» deres behov, og at det burde tydeliggjøres at et utviklingsprosjekt ikke trenger å involvere alle deltakere i nettverket.
- Våren 2019 hadde en rekke nettverk fokus på felles opplæring, men i liten grad fokus på utvikling av lokale tilbud og tjenester. Sistnevnte er imidlertid en av hovedmålsettingene med læringsnettverk som tiltak. Vi anbefalte derfor at nettverkene i større grad burde oppfordres til etablering av utviklingsprosjekter som tar sikte på å utvikle lokale tilbud og tjenester.

4.3 Implementering

I Tabell 4-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt under vurderingen av evalueringskriteriet implementering. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 4-1: Indikatorer for evalueringskriteriet implementering

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

4.3.1 Rekruttering

Antall nettverk og prosjekter

Skillet mellom læringsnettverk og utviklingsprosjekter praktiseres ulikt i fylkene, slik det også gjorde ved forrige statusmåling i 2019. I noen fylker er det definerte læringsnettverk og ett eller flere underliggende utviklingsprosjekter i hvert nettverk. Enten deltar alle tjenestene i nettverket også i alle de underliggende prosjektene, eller tjenestene i nettverket deltar i ulike prosjekter. I andre fylker er arbeidet organisert i ett nivå, og det er da ikke noe klart skille mellom nettverk og prosjekter. Det er varierende hvorvidt disse omtales som nettverk eller prosjekter.

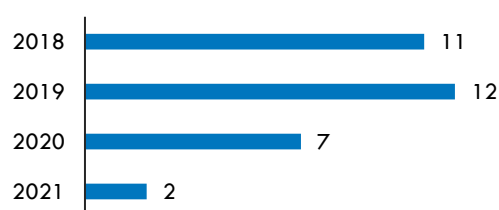
Vi anslår at det i 2020 var om lag 56 læringsnettverk i landet totalt, hvorav noen er nettverk med flere underliggende prosjekter og andre tilsvarer samme enhet som enkeltprosjekter (se Tabell 4-2). Dette er basert på en opptelling av antall nettverk statsforvalterne oppgir i fylket. I resten av dette kapitlet omtales disse generelt som nettverk, i tråd med statsforvalterens omtale av dem.

Det er utviklingsprosjektene som mottar midler og det er derfor også dette nivået det eksisterer en enhetlig oversikt over på tvers av fylkene. I 2020 var det totalt 39 egeninitierte utviklingsprosjekter som ble tildelt stimuleringsmidler og 38 utviklingsprosjekter på fosterhjemområdet som ble tildelt stimuleringsmidler (se Tabell 4-2). Antall prosjekter som er tildelt

stimuleringsmidler var omtrent uendret fra 2019, mens det har vært en økning i antall prosjekter på fosterhjemområdet som er tildelt stimuleringsmidler fra 2019. I hovedsak er det de samme prosjektene som ble tildelt midler i 2019 og 2020, men noen prosjekter er nye i 2020 og noen prosjekter fra 2019 er ikke videreført.

De fleste nettverkene som er aktive i dag ble opprettet i 2018 eller 2019 (se Figur 4-1). Det tyder på at disse nettverkene har funnet en struktur for arbeidet som fungerer over tid. Samtidig har det også kommet nye nettverk til i 2020 og 2021. Dette ser først og fremst ut til å reflektere nyoppstartede nettverk av tjenester som tidligere ikke har deltatt i nettverk.

Figur 4-1: Når ble læringsnettverket opprettet?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. **NB:** For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/prosjekt.

Tabell 4-2: Antall læringsnettverk og utviklingsprosjekter som er tildelt midler, per fylke i 2019 og 2020

	Antall læringsnettverk 2020*	Antall egeninitierte utviklingsprosjekt 2019	Antall fosterhjemprosjekt 2019	Antall egeninitierte utviklingsprosjekt 2020	Antall fosterhjemprosjekt 2020
Agder	1	1	1	1	1
Innlandet	5	6	3	1	4
Nordland	4	3	4	3	5
Møre og Romsdal	2	6	1	6	1
Oslo og Viken	10	4	8	4	7
Rogaland	5	3	2	2	3
Troms og Finnmark	7	3	3	4	2
Trøndelag	5	7	5	7	5
Vestfold og Telemark	5	6	4	6	4
Vestland	12	1	3	5	6
Totalt	56	40	34	39	38

Kilde: spørreskjema til statsforvalterembeter. N=10. *Antall læringsnettverk er estimert på bakgrunn av opplysninger statsforvalterne har rapportert til Bufdir og i spørreskjema til Oslo Economics for 2020. I enkelte fylker ser det ikke ut til å være definert nettverksstruktur, og antall nettverk er da definert som antall aktive prosjekter rapportert i 2020.

Antall tjenester per nettverk

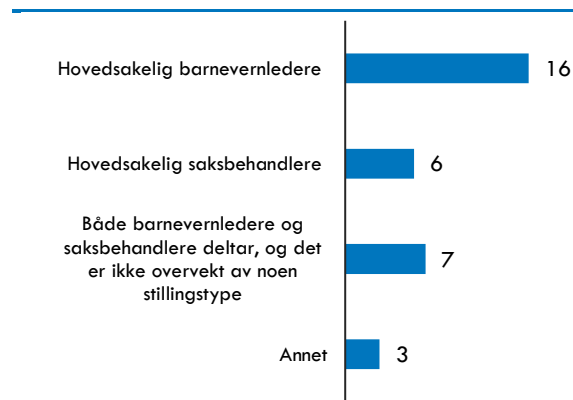
Det er varierende hvor mange tjenester som inngår i samme nettverk. Variasjonen strekker seg fra Agder, hvor det er etablert ett nettverk som dekker alle tjenestene i fylket, til fylker med flere nettverk (Vestland har flest med ti nettverk) og der hvert nettverk består av mellom to og femten tjenester.

Nesten alle barnevernstjenester i landet har i 2020 deltatt i minst ett nettverk. På bakgrunn av statsforvalternes rapportering anslår vi at omtrent 90 prosent av barnevernstjenestene i landet var involvert i et eksisterende nettverk eller prosjekt innen utgangen av 2020.

Antall og sammensetning av deltakere

Sammenlignet med statusmålingen i 2019 har læringsnettverkene nå fått en tydeligere struktur på hvilke personer som deltar. I de fleste nettverkene er det hovedsakelig barnevernleder som deltar (se Figur 4-2), men det finnes også nettverk som hovedsakelig består av saksbehandlere i barnevernstjenesten, eller hvor det er en blanding av både barnevernledere og saksbehandlere. Kommuneledelsen er i liten grad involvert i arbeidet med læringsnettverk. Dette fant vi også i forrige statusmåling fra 2019. Statsforvalterne virker imidlertid å være mer involvert i nettverkene nå enn i 2019 (se mer om statsforvalterens rolle senere i dette delkapitlet).

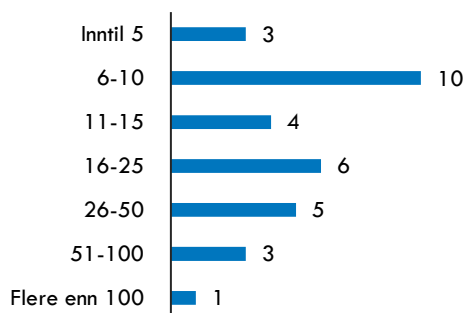
Figur 4-2: Hvordan er sammensetningen av deltakere i deres læringsnettverk?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/prosjekt.

Nettverksarbeidet foregår i hovedsak i felles samlinger. Det er stor variasjon i hvor mange personer som deltar på nettverkssamlingene (se Figur 4-3), som først og fremst kan forklares av variasjonen i antall tjenester som deltar i prosjektene (se over). Et flertall av kontaktpersonene som har besvart spørreundersøkelsen oppgir at det er mellom seks og ti deltakere på samlingene til læringsnettverk.

Figur 4-3: Omtrent hvor mange deltakere er det på samlingene?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/prosjekt.

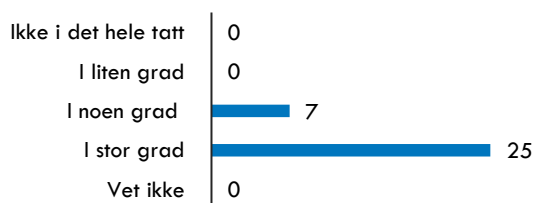
4.3.2 Gjennomføring

Informasjon og kommunikasjon

I forrige statusmåling fra 2019 opplevde aktørene at informasjon og kommunikasjon om læringsnettverk ikke hadde vært tydelig nok, og at det var usikkerhet om hva tiltaket innebærer. Dette kunne skyldes uklar kommunikasjon fra Bufdir eller fra statsforvaltnere. Samtidig var det også tiltenkt at tiltaket skulle være løst definert fra Bufdir sin side for å muliggjøre lokale tilpasninger.

I 2021 oppgir de fleste kontaktpersonene at de opplever å ha fått tilstrekkelig informasjon om læringsnettverk og hensikten med tiltaket (se Figur 4-4). Dette gjenspeiles også i intervjuer med kontaktpersoner, der tilbakemeldingene utelukkende har vært at de har fått tilstrekkelig informasjon. Samtidig er det også enkelte kontaktpersoner som fremdeles opplever at det er utfordrende å finne en hensiktsmessig form på tiltaket, og at styringen fra statsforvalteren kunne vært tydeligere.

Figur 4-4: I hvilken grad opplever du at dere har fått tilstrekkelig informasjon fra statsforvalteren om læringsnettverk og hensikten med tiltaket?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/prosjekt.

Kontaktpersonene for læringsnettverk vi har intervjuet oppfatter at læringsnettverk skal gjøre at de «får til mer» enn de ville gjort alene som tjeneste. Alle våre

informanter oppfattet at læringsnettverk er et reformforberedende arbeid som skal gjøre dem bedre rustet til å samarbeide om felles tjenester etter reformen.

Statsforvalterne oppgir at de har en tydeligere forståelse av hva tiltaket skal være nå, etter at det har virket i noen år. På spørsmål om det er tydeliggjort for aktørene hva et læringsnettverk er, og hvilken struktur og innhold det skal ha, svarer alle statsforvalterne at de er enige eller nokså enige i dette. Flere statsforvaltere opplever imidlertid at det fortsatt er uklart hvilken rolle statsforvalteren bør ha i tiltaket.

I mars 2021 sendte Bufdir ut oppdaterte retningslinjer for læringsnettverk til statsforvalterne. Da vi gjennomførte intervjuer med fire statsforvaltere i mai 2021, spurte vi om hvordan disse nye retningslinjene ble oppfattet. I hovedsak oppfatter disse de nye retningslinjene som gode. De nye retningslinjene innebærer at det er mulig å opprette utviklingsprosjekter som inkluderer flere tjenester innen oppvekstområdet internt i samme kommune, som forberedelse til reformen. Dette oppfattes som positivt hos statsforvalterne. Retningslinjene tilsier imidlertid at det må være et samarbeid med minst én annen kommune. Én statsforvalter kommenterer at flere kommuner har etterspurt muligheten for å opprette interne læringsnettverk i kommunen, uten å involvere andre kommuner, og at statsforvalteren tror flere kunne hatt god nytte av dette som forberedelse til reformen.

Vår vurdering er at statsforvalterne nå er tydeligere overfor læringsnettverkene enn i starten av tiltaket og at tiltaket nå i større grad enn ved siste statusmåling har funnet en form som fungerer. Kontaktpersonene er i stor grad fornøyde med den informasjonen de får, og flere nettverk har funnet sin egen form, struktur og innhold. Enkelte statsforvaltere opplever imidlertid fortsatt at det er uklart hvilken rolle de skal ha i tiltaket, og etterlyser klarere retningslinjer fra Bufdir om dette. Statsforvalterens rolle i tiltaket drøftes nærmere senere i dette delkapittelet om gjennomføring.

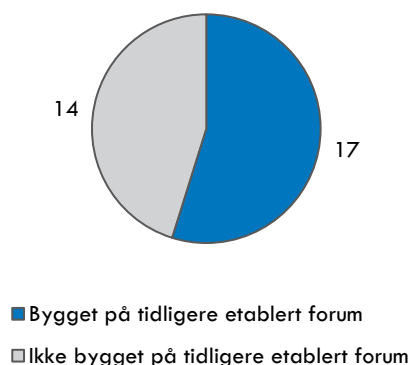
Organiseringen av nettverkene

I forrige statusmåling fant vi at læringsnettverkene ofte overlappet med andre nettverk og samlinger, noe som gjorde det vanskelig å rendyrke arbeidet i nettverkene. Flere brukte de halvårlige barnevernledersamlingene som arena for læringsnettverk, og enkelte var også usikre på om læringsnettverk var det samme som barnevernledersamlingene.

I 2021 oppgir litt over halvparten av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen at

nettverket deres bygger på et tidligere etablert forum (se Figur 4-5).

Figur 4-5: Bygger deres læringsnettverk på et tidligere etablert forum (f.eks. barnevernleder-samling)?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/enkeltprosjekter.

Én kontaktperson trakk frem i intervju at man er «prisgitt å ha gode venner» for å få noe ut av læringsnettverk, siden nettverkene har blitt dannet på bakgrunn av tidligere bekjenskaper og felles motivasjon. Da kan tjenester som i utgangspunktet kunne trengt et fagfellesskap, falle utenfor. Den aktuelle statsforvalteren tok imidlertid tak i denne problemstillingen, og alle kommunene i fylket har etter hvert blitt med i ett eller flere nettverk.

Vår oppfatning er at læringsnettverkene nå i større grad er adskilt fra barnevernledersamlingene enn de var ved forrige statusmåling, og at kontaktpersonene ikke lenger sammenblander disse forane. Kontaktpersonene vi har intervjuet trakk frem at det har vært helt essensielt for læringsnettverket at deltakerne, i alle fall lederne, har kjent hverandre fra før, eller at de har brukt mye tid på å bli kjent i starten av arbeidet. Det fremstår som positivt når tidligere bekjenskaper har skapt grunnlag for læringsnettverkene. Da opplever kontaktpersonene å komme raskere i gang med arbeidet, fordi de har kjennskap til hverandres tjenester og etablert tillit seg imellom.

I spørreundersøkelsen oppgir omkring en tredjedel av kontaktpersonene at de deltar i flere læringsnettverk. Dette reflekterer at fylkene har organisert seg ulikt. I noen fylker er det ett eller to læringsnettverk med flere underliggende utviklingsprosjekter for alle eller enkeltkommuner. I disse fylkene er det naturlig at kontaktpersonene kun er med i ett nettverk. I andre fylker er nettverkene satt sammen basert på tema, og har bare ett prosjekt. Da er det nærliggende at kontaktpersonene kan delta i flere nettverk for å

være representert i arbeidet med temaer og prosjekter som tjenesten er interessert i.

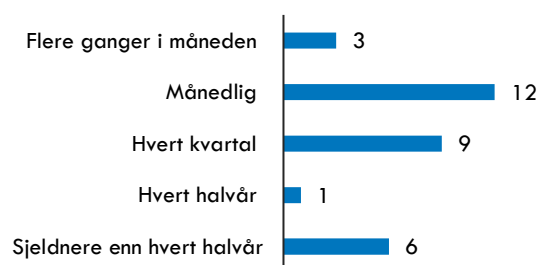
Samlinger og fremdrift

I mange nettverk er fremdriften i 2020 og 2021 redusert på grunn av koronapandemien. Pandemien har medført at barnevernstjenestene har måttet prioritere andre oppgaver fremfor nettverksarbeid, og nettverksarbeidet har også blitt hemmet av begrensede muligheter for fysiske samlinger. Flere nettverk har hatt utfordringer med å få kompetansemiljøer til å gjennomføre planlagte kurs og foredrag. De aller fleste nettverkene ser ut til å ha måttet utsette planlagte aktiviteter under pandemien og har dermed fått redusert fremdrift. I mange nettverk ser det ut til å ha vært svært lite aktivitet i 2020.

Av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen oppgir over halvparten at de har hatt færre samlinger enn planlagt i 2020 og hittil i 2021, fordi fysiske samlinger ikke har blitt erstattet med digitale samlinger. Kun én kontaktperson opplyser at deres nettverk har hatt flere samlinger enn opprinnelig planlagt, fordi fysiske samlinger ble erstattet med digitale samlinger som kunne gjennomføres oftere. I intervjuene oppgir flere kontaktpersoner at de har forsøkt en overgang til digitale samlinger, men at disse oppleves som mindre nyttige enn fysiske samlinger og at man derfor i mindre grad kommer videre med utviklingsarbeidet. Statsforvalterne rapporterer også om at mange aktiviteter i læringsnettverkene er utsatt grunnet pandemien, og at det i liten grad har vært en overgang til digitale aktiviteter.

De fleste kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen oppga likevel at de har hatt samlinger hver måned eller hvert kvartal (se Figur 4-6). Dette må trolig tolkes som antall samlinger nettverkene har i en normalsituasjon, i perioder hvor pandemien ikke har begrenset gjennomføring.

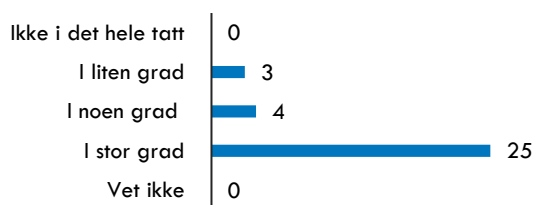
Figur 4-6: Hvor ofte har dere hatt samlinger i 2020 og hittil i 2021?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. NB: For tre nettverk har to kontaktpersoner svart på vegne av samme nettverk/enkeltprosjekter.

I statusmålingen fra 2019 påpekte vi viktigheten av at nettverkene utarbeider en plan for samarbeidsformer og samhandling, både mellom og på nettverks-samlingene, for å sikre fremdrift i arbeidet. Blant kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen i 2021 oppgir nesten alle at de har en konkret plan for samlingene og arbeidet mellom samlingene (se Figur 4-7). Dette inntrykket støttes også i stor grad av statsforvalterne. På spørsmål om nettverkene utarbeider en plan for samlinger og samarbeid mellom samlinger, svarer ni av ti statsforvaltere at de er enige eller nokså enige i påstanden. Det fremstår som svært positivt at flere læringsnettverk ser ut til å ha en plan for arbeidet på og mellom samlinger enn det som var inntrykket vårt i 2019. Dette sørger for kontinuitet i arbeidet.

Figur 4-7: I hvilken grad har dere en konkret plan for samlingene, herunder hva som skal være tema for de ulike samlingene?



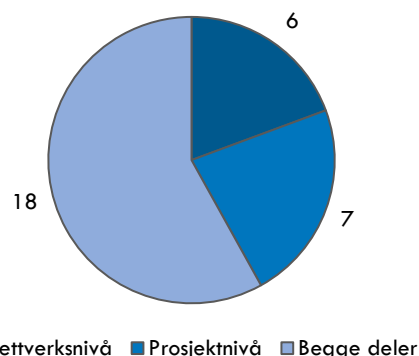
Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Det ser også ut til å være god oppslutning om samlingene. Et stort flertall av kontaktpersonene oppga i spørreundersøkelsen at deltakerne i nettverkene i stor grad deltar på samlingene og at de opplever deltakelse som forpliktende. Dette underbygges i intervjuer, der kontaktpersonene fortalte om en stor ansvarsfølelse hos deltakerne og at læringsnettverk blir prioritert i tjenestene.

Stimuleringsmidlene trekkes frem som en årsak til at deltakerne opplever deltakelse som forpliktende, ettersom midlene fordrer aktivitet. Blant statsforvalterne er det noe mer delte meninger om hvorvidt deltakelse virker forpliktende. Som svar på påstanden «Det er tydelig hvilke tjenester og medarbeidere som deltar i hvert enkelt nettverk, og deltakelse virker forpliktende», svarer fire at de er nokså enig, mens seks er i stor grad enig. Dette tyder på at det er fortsatt kan være en del nettverk hvor deltakerne er lite involvert.

I spørreundersøkelsen har vi videre spurt om samlinger hovedsakelig arrangeres på nettverksnivå eller prosjektnivå (se Figur 4-8). Flertallet av nettverkene oppgir at de har samlinger både på nettverks- og prosjektnivå.

Figur 4-8: Arrangerer dere samlinger hovedsakelig på nettverksnivå eller prosjektnivå?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. Full spørsmålstekst: Arrangerer dere samlinger hovedsakelig på nettverksnivå rundt temaer som tjenestene er opptatt av, eller som samlinger som er knyttet til de konkrete egeninitierte utviklings-/fosterhjemprosjektene som nettverket har satt i gang?

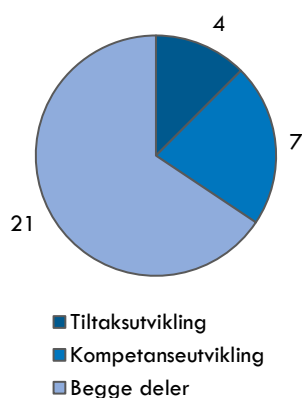
Samlet er vår vurdering at det i 2021 er en tydeligere struktur på nettverk og samlinger enn det som var inntrykket i 2019. Kontaktpersonene oppgir at det er god deltakelse, og at deltakelse oppleves forpliktende. Statsforvalterne har i stor grad det samme inntrykket. Nettverkene forstår hva som er et «nettverk» og hva som er et «prosjekt» varierer, men dette er ikke nødvendigvis til hinder for å skape gode effekter av læringsnettverk som tiltak. Etter hvert som nettverkene har kommet bedre i gang, er vårt inntrykk at de fleste har funnet en form som fungerer. I enkelte nettverk er arbeidet satt på vent under koronapandemien, men vi har inntrykk av at også disse har etablert en struktur som gjør det mulig å ta opp arbeidet der det slapp når pandemien er over.

Temaer og utviklingsprosjekter i nettverkene

I forrige statusmåling så vi at mange nettverk fokuserte på kompetansebygging, samt metoder og verktøy for kvalitetsutvikling. En rekke nettverk drev da med felles opplæring, men i liten grad utvikling av lokale tiltak. Vår vurdering var da at det burde oppfordres til etablering av utviklingsprosjekter med sikte på å styrke oppfølging av utsatte barn, ungdom og familier gjennom utvikling av lokale barnevernstiltak.

Ved starten av 2021 er det fremdeles kun et fåtall av læringsnettverkene som hovedsakelig arbeider med tiltaksutvikling, mens et flertall arbeider med tiltaks- og kompetanseutvikling i kombinasjon (se Figur 4-9). Omtrent halvparten av statsforvalterne var i stor grad enig i påstanden om at «læringsnettverkene jobber med utviklingsprosjekter som tar sikte på å utvikle lokale tiltak og tjenester», mens den andre halvparten var nokså enig i denne påstanden.

Figur 4-9: Hva består utviklingsprosjektene i nettverket hovedsakelig av?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

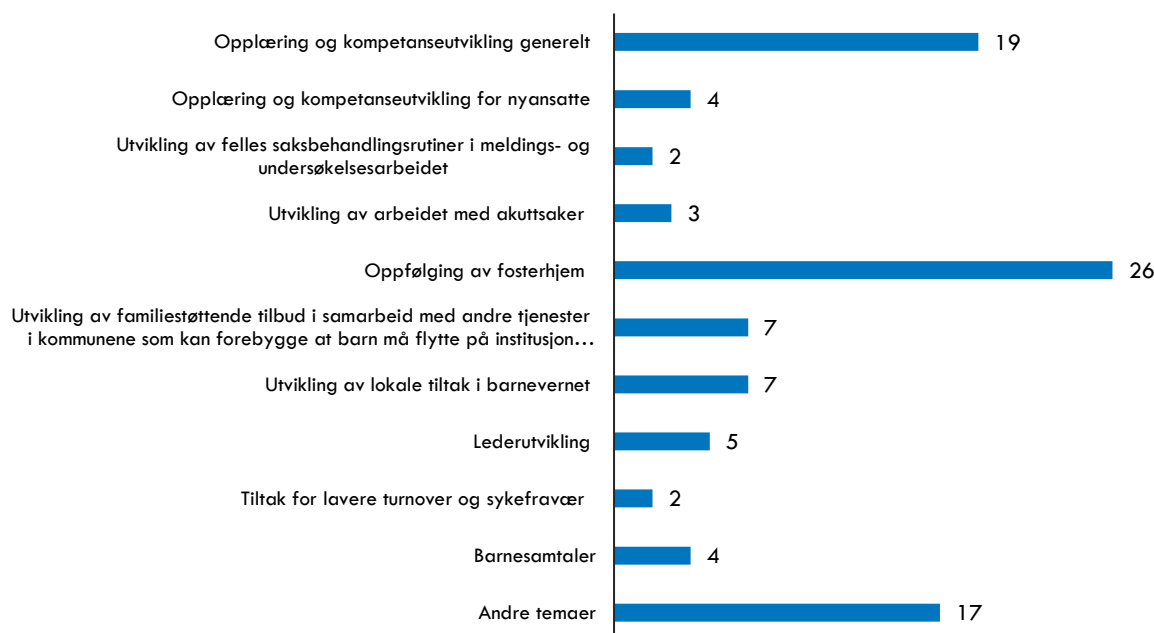
I intervjuer med kontaktpersoner og statsforvaltere har mange pekt på at læringsnettverk brukes som et reformforberedende forum, og mer spesifikt som et forum for å skape nye samarbeidsmønstre om tjenester. Figur 4-10 gir en oversikt over tema nettverkene arbeider med, basert på kontaktpersonenes svar i spørreundersøkelsen. Et stort flertall oppgir at de arbeider med oppfølging av fosterhjem i nettverket, opplæring og kompetanseheving generelt, og andre tema.

Sammenlignet med forrige statusmåling, jobbes det nå mindre med utvikling av arbeid med akuttsaker.

I utvalget av kontaktpersoner til intervju, har vi forsøkt å snakke med kontaktpersoner for nettverk med varierende tematikk. Én av kontaktpersonene vi har intervjuet deltar i et nettverk som arbeider med å danne et felles ressursteam på tvers av kommunene, som skal arbeide med fosterhjem etter reformen. Her består mye av arbeidet i nettverket i å skape felles forankring i kommunene, og i tillegg å etablere et felles fosterhjemsnettverk. Et annet nettverk har jobbet dedikert med et prosjekt for ledelsesutvikling i tre tjenester, et prosjekt som nå er avsluttet. I flere andre nettverk dreier arbeidet seg om diverse kompetansehevingstiltak, som opplæring av nyansatte på tvers av kommunene eller kursvirksomhet. Andre eksempler på prosjekter er ulike former for veiledning og opplæring av fosterhjem, barnesamtaler, familieråd og nettverkskartlegging, og oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse.

Vårt samlede inntrykk er at det per 2021 fortsatt arbeides mye med generell kompetanseheving og opplæring i læringsnettverkene, men at det i økende grad også jobbes med tiltaksutvikling, fosterhjemarbeid og reformforberedende arbeid. Arbeidet i nettverkene er således i stor grad i tråd med retningslinjene for og formålet med tiltaket.

Figur 4-10: Hvilke temaer har vært sentrale i utviklingsprosjektene til ditt læringsnettverk? (Flere svar mulig)



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

IVARETAKELSE AV LOKALE BEHOV

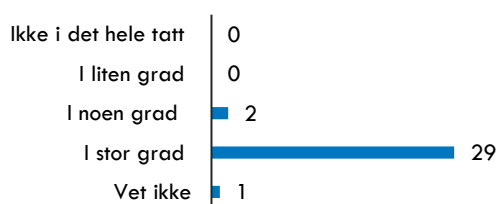
I forrige statusmåling kommenterte vi at læringsnettverk bør settes sammen av kommuner og barnevernstjenester som ønsker å jobbe med samme

tema, heller enn en sammensetning basert på andre forhold som geografi eller størrelse. Bakgrunnen for denne vurderingen var at dette ville sikre at nett-

verkene jobber med tema som treffer deltaker-kommunenes/-tjenestenes lokale behov.

Oversikten over læringsnettverk viser at nettverkene fremdeles i stor grad er satt sammen etter geografisk nærhet. Dette er imidlertid ikke til hinder for at nettverkene tilpasser seg lokale behov. På spørsmål om hvorvidt utviklingsprosjektene er tilpasset lokale behov hos tjenestene, har 90 prosent av kontaktpersonene svart at «i stor grad» (se Figur 4-11). Mange informanter har i intervjuene trukket frem at det har vært viktig for læringsnettverket at særlig barnevernlederne kjente hverandre fra tidligere. Vi oppfatter at ledere i tjenester i nærheten av hverandre oftere har en eksisterende relasjon som de kan bygge videre på. Ofte har også tjenester i nærheten av hverandre utfordringer på de samme områdene. Geografisk nærhet kan derfor også bidra til et velfungerende nettverk.

Figur 4-11: I hvilken grad opplever du at temaene for utviklingsprosjektene er tilpasset de lokale behovene til barnevernstjenestene som deltar?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Kontaktpersonene vi har intervjuet trakk frem at læringsnettverk er et spesielt godt tiltak for å ivareta lokale behov. Mange har hatt en grundig prosess i forkant av valgt(e) utviklingsprosjekt for å sørge for at de prioriterer å bruke tid på temaer som tjenestene er opptatt av. Dette vises også ved at temaene for utviklingsprosjektene har endret seg siden oppstarten, fra å handle om akuttsaker i mange nettverk til nå å handle om fosterhjemsoppfølging. Dette kan tyde på at læringsnettverkene tilpasser og utvikler prosjektene de arbeider med i samsvar med behovene blant de deltakende tjenestene, og særlig til reformforberedende arbeid. Etableringen av egne midler til fosterhjemsarbeid har gjort vridningen til fosterhjemstematikk mulig.

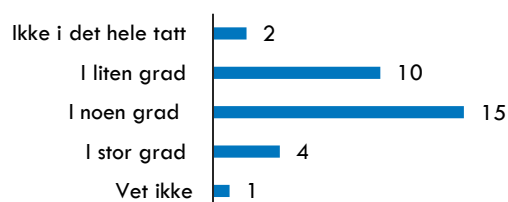
Forankring av beslutninger i nettverket

Retningslinjene for læringsnettverk sier tydelig at beslutninger om utviklingsprosjekter og samarbeid skal forankres i hver enkelt kommune, og at det er deltakernes ansvar å sørge for forankring i egen ledelse. I 2019 var arbeidet i læringsnettverkene likevel i liten grad forankret i kommuneledelsen i de deltakende barnevernstjenestene. Informasjons-

innhenting til denne statusmålingen tyder på at nettverksarbeidet fortsatt er lite forankret i kommuneledelsen.

I spørreundersøkelsen oppgir de fleste kontaktpersonene at beslutninger i nettverket i liten eller noen grad er forankret i kommuneledelsen (se Figur 4-12). I intervjuer forteller kontaktpersonene at det er svært ulikt fra kommune til kommune innad i nettverkene hvorvidt beslutningene forankres eller ikke. I nettverkene med en ansatt prosjektleder, bruker vedkommende ofte mye tid på forankring og koordinering. Samtidig forteller disse at ansettelse av en prosjektleder for nettverket har vært en måte å forankre arbeidet på, siden stillingen har fordret at kommunene forpliktet seg økonomisk. En informant fra et nettverk uten prosjektleder forteller at læringsnettverket deres generelt ikke tar beslutninger som trenger forankring i ledelsen, ettersom de arbeider mest med generell kompetanseheving.

Figur 4-12: I hvilken grad opplever du at beslutninger som tas i nettverket er forankret i kommuneledelsen til barnevernstjenestene som deltar?

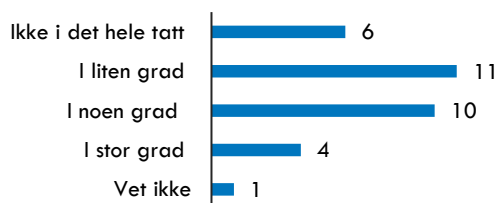


Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Statsforvalterembetene som vi har intervjuet har ulike oppfatninger om forankringen av arbeidet i læringsnettverkene i kommunene. En statsforvalter fortalte at de opplevde nettverkene som lite forankret i kommuneledelsen til deltakende tjenester, og at dette kan begrense de positive effektene av tiltaket. I andre fylker har statsforvalteren selv informert om læringsnettverk, og dette opplevdes som positivt av en kontaktperson for et nettverk vi intervjuet. Her hadde statsforvalteren informert kommunedirektørene om læringsnettverket, og det opplevdes som positivt fordi nettverket da ble forankret («både ovenfra og nedenfra»).

Bedre forankring av læringsnettverk i kommuneledelsen kunne vært skapt dersom flere læringsnettverk hadde deltakelse fra administrativ ledelse, slik retningslinjene fra Bufdir foreslår. I følge spørreundersøkelsen til kontaktpersoner skjer dette imidlertid i liten grad (se Figur 4-13).

Figur 4-13: I hvilken grad er administrative ledere i kommunene involvert i læringsnettverket?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

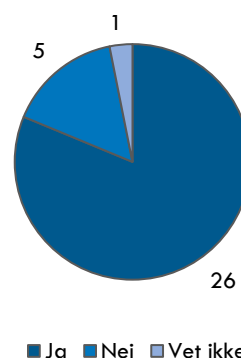
Manglende forankring av beslutninger i læringsnettverket kan være problematisk dersom nettverkene har som mål å forberede kommunene på reformen, for eksempel gjennom å danne fosterhjemsnettverk. Reformen vil fordele samarbeid på tvers av oppvekstfeltet i kommunene, og dermed også en koordinering som barnevernstjenestene ikke nødvendigvis kan gjøre på egen hånd, uten involvering og støtte fra kommuneledelsen. Det er derfor vår vurdering at forankring av beslutninger i læringsnettverkene i kommuneledelsen fremdeles bør prioriteres. Kommuneledelsen trenger ikke nødvendigvis involveres i nettverkets daglige arbeid, men bør være informert om hvilke tema nettverket arbeider med og fremdriften i arbeidet.

Samarbeid med kompetansemiljø

Ved forrige statusmåling i 2019 hadde de fleste nettverkene knyttet til seg minst ett kompetansemiljø og samarbeidet fremsto som godt. For både barnevernstjenestene og kompetansemiljøene var det noe uklart hvilken funksjon kompetansemiljøene kan og skal ha i læringsnettverkene, og vi vurderte at dette kunne hindre god utnyttelse av kompetansen disse miljøene innehar. I retningslinjene for læringsnettverk fra Bufdir står det at egeninitierte utviklingsprosjekter skal etablere et samarbeid med kunnskapsmiljøer eller Bufetat for å få stimuleringsmidler. Dette er ikke et krav for utviklingsprosjekter på fosterhjemsområdet.

Av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen i 2021 oppgir de fleste at nettverket samarbeider med ett eller flere kompetansemiljøer (se Figur 4-14).

Figur 4-14: Samarbeider læringsnettverket med ett eller flere kompetansemiljøer?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Kontaktpersonene oppgir at de samarbeider med følgende kompetansemiljøer:

- Lokale universiteter og høyskoler
- RKBU
- RVTS
- Bufetat
- RBUP
- Lokale BUP-avdelinger
- Senter for ledelse
- NORCE
- NUBU
- Senter for krisepsykologi
- Alternativ til vold
- Stillasbyggerne ved Ahus
- Fosterhjemsforeningen
- Barnevernvakten

Kontaktpersonene vurderer at samarbeidet med kompetansemiljøene i stor grad fungerer godt. Flere rapporterer at de har knyttet til seg kompetansemiljøer i geografisk nærhet, for eksempel fra det nærmeste universitetet. Kompetansemiljøene bidrar i hovedsak med å gjennomføre kurs og foredrag for nettverkene. I intervjuene har vi også blitt fortalt om ett eksempel hvor kompetansemiljøene har bidratt med mer deltakende støtte inn i nettverksarbeidet. I dette eksempelet har én ressurs fra kompetansemiljøet bidratt med ledelsesstøtte til barnevernledere i nettverket.

Generelt er oppfatningen at kompetansemiljøene har mye kunnskap og at nettverkene får mye ut av samarbeidet. Ingen informanter har trukket frem problemstillingen om at det er vanskelig å vite hva kompetansemiljøene kan bidra med, slik flere gjorde i 2019.

En statsforvalter påpekte i intervju at kontakten med og bruken av kompetansemiljøer har gått ned under koronapandemien, fordi det aktuelle kompetanse-

miljøet ikke mente at opplegget lot seg gjennomføre digitalt. I det aktuelle fylket har de også opplevd at kompetansepersoner tilknyttet nettverkene ikke har møtt opp til avtalte samlinger. Selv om dette sannsynligvis er et unntak, mener vi det er verdt å merke seg dersom kompetansemiljøene ikke ønsker å delta digitalt med læringsnettverkene. Ettersom bruken av digital kommunikasjon har økt markant under pandemien, vil dette etter vår vurdering være en god mulighet for læringsnettverkene å knytte til seg kompetanse som ellers befinner seg på geografisk lang avstand, og som derfor ikke har blitt prioritert tidligere.

Statsforvalterens rolle

Det har vært statsforvalterens rolle å bistå med å etablere og følge opp læringsnettverk, samt å dele ut stimuleringsmidler i tråd med retningslinjene. I 2019 fant vi at de daværende fylkesmennenes rolle i læringsnettverkene varierte betydelig mellom fylkene. Noen drev i stor grad læringsnettverket selv, de kalte inn til samlinger, definerte temaer og inviterte innledere. Andre hadde en mer distansert rolle, der tildeling av stimuleringsmidler var den viktigste oppgaven. Mange var usikre på hvilken rolle de skulle ta i tiltaket.

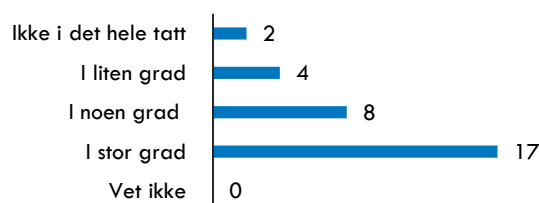
Ved denne statusmålingen ser statsforvalterne i større grad ut til å ha funnet en form for involvering som fungerer. Det handler også om at tiltaket i større grad har funnet sin form lokalt. Statsforvalterne til rettelegger for arbeidet, deler ut stimuleringsmidler og følger opp fremdrift, men det er kommunene selv som må drive frem arbeidet. Flere statsforvaltere oppgir imidlertid at det fortsatt kan være krevende å finne den riktige balansen mellom å være pådriver for arbeidet og samtidig la kommunene selv styre retningen. Dette fremtår som mest utfordrende i oppstartsfasen av nettverkene eller når nettverkene har dårlig fremdrift, slik det mange steder har vært under pandemien. Når nettverkene er oppe og går, kan statsforvalteren ta en mer tilbaketrukket rolle.

Statsforvalterne forteller i intervjuer om ulike tilnærminger til oppstarten av tiltaket. Noen embeter har hatt en systematisk oppstart med tilrettelegging for nye nettverk og samarbeid med barnevernlederne i fylket. Andre forteller at de har strevd mer med å finne en god struktur på arbeidet og hvordan statsforvalterens rolle skulle fungere. Det uttrykkes noe usikkerhet fra enkelte embeter på dette området, særlig om hvor mye føringer statsforvalteren bør legge på temaer og hvor mye oppfølging som kreves.

På spørsmål i spørreundersøkelsen om hvorvidt statsforvalteren har bidratt til å etablere læringsnettverket, svarer flertallet av kontaktpersonene at statsforvalteren i stor grad har

bistått med etableringen, men dette varierer noe mellom nettverkene (se Figur 4-15).

Figur 4-15: I hvilken grad har statsforvalteren bidratt til å etablere nettverket?

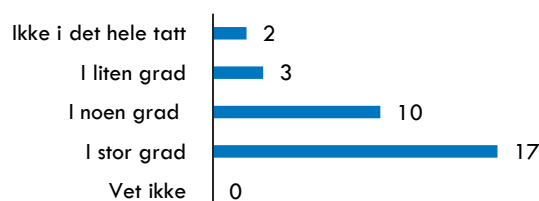


Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Dette bildet bekreftes i intervjuer med kontaktpersoner. En kontaktperson sa at vedkommende trodde det ikke ville vært noe læringsnettverk i det hele tatt hvis det ikke hadde vært for statsforvalterens initiativ. Andre forteller at de selv har tatt initiativ til nettverk, funnet deltakere og utviklingsprosjekter, uten videre involvering fra statsforvalteren. Disse forteller likevel om en opplevelse av god støtte hos statsforvalteren, med tilstrekkelig informasjon og veiledning. Halvparten av kontaktpersonene opplyser at de har hatt deltakelse fra statsforvalteren på samlinger i læringsnettverket.

Når det gjelder statsforvalterens rolle i å opprettholde fremdrift og engasjement i nettverkets arbeid, er kontaktpersonenes opplevelse ganske tilsvarende deres opplevelse av statsforvalterens rolle i etableringen. Flertallet av kontaktpersonene som svarte på spørreundersøkelsen oppga at statsforvalteren er viktig for å opprettholde framdrift og engasjement i nettverkets arbeid (se Figur 4-16). En kontaktperson fortalte i intervju at de opplevde saksbehandleren hos statsforvalteren som veldig «på», at personen er med på møter, organiserer og deltar i diskusjonen, og at dette er veldig positivt. Andre forteller at statsforvalteren gir dem frie tøyler til å arbeide slik de ønsker, og at det oppleves som positivt.

Figur 4-16: I hvilken grad er statsforvalteren viktig for å opprettholde framdrift og engasjement i nettverkets arbeid?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

I kartleggingen blant statsforvaltere svarte ni av ti embeter at de hadde en fast kontaktperson som har ansvar for å følge opp læringsnettverket. Halvparten av embetene oppga at de hadde månedlig kontakt med nettverkene, mens den andre halvparten svarte at de hadde halvårlig kontakt med nettverkene.

Vår oppfatning er at de fleste læringsnettverk får den oppfølgingen de trenger fra statsforvalteren. Noen statsforvaltere er mer deltakende i nettverkene enn andre, og dette ser ut til å være tilpasset lokale behov. Statsforvalteren har imidlertid en viktig rolle som pådriver i etableringsfasen og med å følge opp at det er fremdrift i arbeidet underveis. I tilfeller hvor fremdriften uteblir, bør statsforvalteren være en aktiv pådriver for å få nettverksarbeidet opp på et tilfredsstillende nivå. Enkelte statsforvaltere opplever at dette er utfordrende, og etterspør nasjonale arenaer hvor de kan drøfte statsforvalternes rolle i tiltaket. Dette fremstår særlig relevant når tiltaket nå også skal kunne inkludere nettverk med andre tjenester i kommunene og dermed muliggjøre nye type strukturer. Mange kommuner vil trolig ha behov for mer bistand fra statsforvalterne til å etablere slike samarbeid. Det ser dermed ut til å være et behov for

at statsforvalterne får noe mer støtte fra Bufdir i hvordan de skal innrette dette pådriverarbeidet.

4.3.3 Ressursbruk

I 2019 ble det totalt tildelt 10,1 millioner kroner i stimuleringsmidler til egeninitierte utviklingsprosjekter og 20,4 millioner kroner i stimuleringsmidler på fosterhjemområdet (se Tabell 4-3). Tilsvarende tildeling i 2020 var henholdsvis 8,2 og 21,6 millioner kroner (se Tabell 4-4).

I noen fylker har statsforvalteren i utgangspunktet hatt flere midler tilgjengelig, som ikke er tildelt grunnet manglende søknader fra kommunene. I minst ett fylke har det kommet inn flere søknader enn statsforvalteren har hatt tilgjengelige midler for.

Det skal stå i tilskuddsbrevene til nettverkene at midler som deles ut skal brukes opp innen utgangen av påfølgende år. Mange aktiviteter som var planlagt i nettverkene i 2020 har imidlertid blitt utsatt grunnet pandemien. Flere nettverk har søkt statsforvalteren om å overføre midler fra 2020 til 2021, og har fått innvilget dette. Statsforvalternes rapportering viser at dette gjelder minst 15 nettverk, men trolig er det flere.

Tabell 4-3: Tildelte stimuleringsmidler i 2019 per fylke

Fylke	Antall egeninitierte utviklingsprosjekt	Tildelte stimuleringsmidler Egeninitierte (kr)	Antall fosterhjemprosjekt	Tildelte stimuleringsmidler Fosterhjem (kr)	Totalt antall prosjekter	Sum tildelte midler (kr)
Agder	1	550 000	1	1 150 000	2	2 050 000
Innlandet	6	1 150 000	3	1 080 000	9	2 230 000
Nordland	3	950 000	4	1 572 300	7	2 522 300
Møre og Romsdal	6	650 000	1	1 500 000	7	2 150 000
Oslo og Viken	4	1 719 000	8	3 981 500	12	5 700 500
Rogaland	3	588 000	2	1 113 000	5	1 701 000
Troms og Finnmark	3	1 294 000	3	1 993 944	6	3 287 944
Trøndelag	7	940 000	5	2 960 000	12	3 900 000
Vestfold og Telemark	6	600 000	4	1 200 000	10	1 800 000
Vestland	1	1 670 000	3	3 500 000	4	5 170 000
Hele landet	40	10 111 000	34	20 050 744	74	30 511 744

Kilde: spørreskjema til statsforvalterembeter. N=10.

Tabell 4-4: Tildelte stimuleringsmidler i 2020 per fylke

Fylke	Antall egeninitierte utviklingsprosjekt	Tildelte stimuleringsmidler Egeninitierte (kr)	Antall fosterhjemsprosjekt	Tildelte stimuleringsmidler Fosterhjem (kr)	Totalt antall prosjekter	Sum tildelte midler (kr)
Agder	1	550 000	1	1 575 000	2	2 125 000
Innlandet	1	90 000	4	2 200 000	5	2 290 000
Nordland	3	950 000	5	2 000 000	8	2 950 000
Møre og Romsdal	6	440 000	1	1 400 000	7	1 840 000
Oslo og Viken	4	1 610 000	7	3 500 005	11	5 110 005
Rogaland	2	275 500	3	1 438 500	5	1 438 500
Troms og Finnmark	4	1 267 340	2	2 809 742	6	4 077 082
Trøndelag	7	900 000	5	2 160 000	12	3 060 000
Vestfold og Telemark	6	600 000	4	1 299 200	10	1 899 200
Vestland	5	1 500 000	6	3 200 000	11	4 700 000
Hele landet	39	8 182 840	38	21 582 447	77	29 765 287

Kilde: spørreskjema til statsforvaltere. N=10.

For 2021 er det tildelt 9,8 millioner kroner i stimuleringsmidler til egeninitierte utviklingsprosjekter og 22 millioner kroner i stimuleringsmidler på fosterhjemområdet (se Tabell 4-5). Tildelte midler for 2021 er dermed på nivå med tildelte midler i 2020. Med etterslepet av midler som ikke er benyttet i 2020, innebærer dette at aktiviteten i læringsnettverkene er planlagt å øke betraktelig i 2021.

Tabell 4-5: Tildelte stimuleringsmidler for 2021

Fylke	Stimuleringsmidler egeninitierte prosjekter (kr)	Stimuleringsmidler fosterhjemsprosjekter (kr)
Troms og Finnmark	1 150 000	2 600 000
Nordland	850 000	1 800 000
Trøndelag	1 000 000	3 000 000
Møre og Romsdal	600 000	1 250 000
Vestland	1 350 000	2 900 000
Rogaland	650 000	1 350 000
Agder	500 000	1 100 000
Vestfold og Telemark	625 000	1 350 000
Innlandet	1 100 000	2 300 000

Kilde: Bufdir

4.3.4 Organisatoriske drivere og hindre

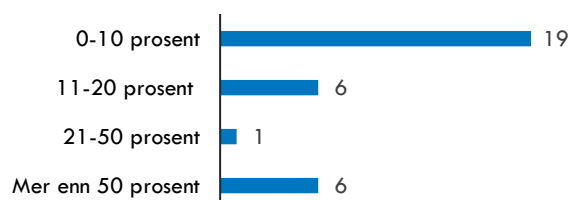
Kapasitet, kompetanse og motivasjon

Ved forrige statusmåling fremsto de fleste aktørene som motiverte for å delta i læringsnettverk, men

kapasitet var et hinder for fremdrift. For å sikre kontinuerlig deltakelse mente vi derfor at læringsnettverkene burde sørge for at arbeidet ikke er for tidkrevende, slik at deltakelsen oppleves som verdifull.

I denne statusmålingen ser vi at de fleste kontaktpersonene bruker opptil ti prosent av arbeidstiden sin på læringsnettverk (se Figur 4-17). Blant de som bruker mer enn 10 prosent er det flest prosjektledere, som har arbeid med læringsnettverket som sin hovedoppgave, men også noen barnevernledere. Både kontaktpersoner og statsforvaltere uttalte i intervjuene at det å ha en egen prosjektleder eller -koordinator, er svært viktig for kapasiteten og fremdriften i nettverkene.

Figur 4-17: Omtrent hvor stor prosentandel av din arbeidstid bruker du per måned (i gjennomsnitt) til arbeidet med læringsnettverk (inkludert arbeidet med prosjekter i nettverket)?



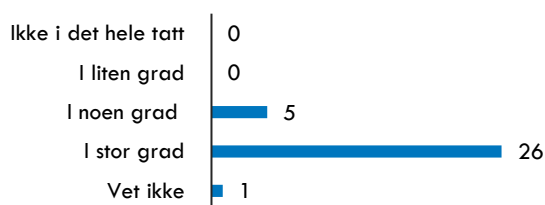
Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Kontaktpersonene oppfatter i stor grad at deltakerne i læringsnettverkene er motiverte for å delta og bidra i arbeidet (Figur 4-18). Dette funnet bekreftes også av kontaktpersoner og statsforvaltere i intervjuer. Samtidig oppgir flere statsforvaltere at tjenestene har utfordringer med å prioritere arbeidet med

læringsnettverk. Dette har delvis sammenheng med koronapandemien, men ser også ut til å være en generell utfordring når tjenestene skal nyttiggjøre seg av flere av kompetansesatsingens tiltak i samme periode.

Vår vurdering er derfor at motivasjonen for deltakelse i læringsnettverkene i mange nettverk er høy, og som følge av bedre struktur og organisering av nettverkene virker kapasitet å være en mindre utfordring nå enn ved oppstarten i 2019. Samtidig ser det også ut til å være mange nettverk som har dårlig fremdrift, delvis grunnet manglende prioritering eller manglende kompetanse til å kunne nyttiggjøre seg tiltaket (se utfordringer knyttet til prosjektlederkompetanse under).

Figur 4-18: I hvilken grad opplever du at deltakerne er motiverte til å delta og bidra i nettverket?



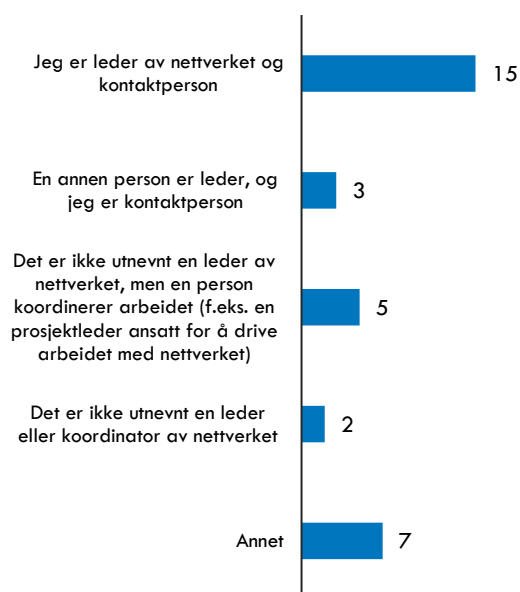
Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Ledelse

I 2019 fremsto ledelsen av nettverkene i mange tilfeller som utydelig, og i noen tilfeller fraværende. Vi mente da at det burde oppfordres til at nettverkene utnevner en leder for nettverket, fortrinnsvis en person fra barnevernstjenesten i deltakerkommuner eller en prosjektleder utenfor nettverket.

Det står nå i retningslinjene for læringsnettverk at nettverkene bør utnevne en leder, i tillegg til at det anbefales å danne en styringsgruppe. De fleste kontaktpersonene svarer at deres læringsnettverk har en leder (se Figur 4-19). Blant de som oppgir at nettverket ikke har en leder, sier de fleste likevel at de har en form for prosjektleder eller koordinator.

Figur 4-19: Hvilket av følgende alternativer beskriver best ledelsen av ditt læringsnettverk?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

I intervjuer, både i læringsnettverkene og hos statsforvalterne, trekker flere frem at nettverkene som har ansatt en egen prosjektleder er vellykkede. Dette gjør koordineringen enklere, og bidrar til mer motiverte deltakere, også fordi barnevernledere må bruke mindre av sin kapasitet på koordinering og administrasjon av arbeidet i nettverket. Én statsforvalter opplever imidlertid at barnevernlederne mangler kompetanse innen prosjektledelse, og at det hindrer fremdrift. Statsforvalteren har forsøkt å bidra til å utvikle kompetansen på dette området, men opplever at behovet er større enn statsforvalteren kan dekke. De etterspør derfor tiltak fra Bufdir som kan bidra til å heve prosjektlederkompetansen blant barnevernledere.

Etter vår vurdering er det positivt at langt de fleste nettverkene nå har en leder eller koordinator. På dette punktet ser vi en klar forbedring fra forrige statusmåling. Bufdir bør sammen med statsforvalterne vurdere hvorvidt det er behov for spesifikke tiltak som kan løfte prosjektlederkompetansen blant nettverksledere.

Geografiske avstander

I 2019 var store geografiske avstander et hinder for fremdrift i en del læringsnettverk, særlig i fylker med store avstander. Vi så at enkelte nettverk ble etablert på bakgrunn av geografisk nærhet heller enn felles utfordringer og relevante samarbeidsprosjekter, som omtalt over under drøftingen av hvorvidt nettverksarbeidet møter lokale behov.

I 2020 og 2021 har geografiske avstander i mindre grad vært et hinder for gjennomføringen, fordi det under pandemien uansett har vært begrensede muligheter til å gjennomføre fysiske samlinger. En positiv konsekvens av pandemien er at det har blitt lettere for flere læringsnettverk å ha tett kontakt digitalt, på tross av geografiske avstander. Trolig kan økt bruk av digital kommunikasjon være nyttig for læringsnettverkene også fremover, både fordi deltakerne sparer mye tid på reising, men også fordi det kan gjøre terskelen for å danne nettverk på tvers av geografiske forhold lavere.

Suksesskriterier

Oppsummert peker våre informanter, gjennom spørreundersøkelse og intervjuer, på følgende kriterier som bør være til stede for at læringsnettverkene skal fungere godt:

- Å ha et allerede etablert forhold og fellesskap å bygge videre på, eventuelt å bruke mye tid i starten på å bli kjent og etablere tillit
- Å ha en dedikert person/prosjektleder som er ansatt for å drifte og koordinere nettverket, som sørger for kontinuitet og planer
- Stabilitet i ledelsen og deltakelsen i nettverket, slik at gode relasjoner vedvarer
- Grundig arbeid med valg av tema, slik at deltakerne opplever at tema for utviklingsprosjekter er relevante
- Gjensidighet og likeverdighet mellom partene, og at alle bidrar med innsats
- Stimuleringsmidler som muliggjør planlagte prosjekter
- Introduksjon, oppfølging og tydelige forventninger fra statsforvalteren
- Forankring av arbeidet i politisk og administrativ ledelse i kommunen

Mange informanter har fremhevet betydningen av å enten kjenne hverandre fra før eller bruke mye tid på å bli kjent i starten av arbeidet med nettverket. Dette gjør at deltakerne har tillit til hverandre, skaper felles motivasjon og forpliktelse til hverandre, som igjen er viktig for å skape resultater.

Videre har mange trukket frem at det er essensielt med én person som har ansvar for å koordinere nettverket, lage planer og følge opp arbeidet. Flere trekker også frem viktigheten av at planene utarbeides i god tid, og at aktivitetene er knyttet til spesifikke mål for arbeidet. Noen informanter har også bemerket at man burde evaluere arbeidet i nettverket underveis.

Støtte og oppfølging fra statsforvalteren og egen kommuneledelse er viktig for at arbeidet med læringsnettverk skal bli prioritert av tjenestene. Dette kan gi nødvendig tyngde og trygghet til å prioritere tid til læringsnettverk. Videre trekkes stimuleringsmidler, som muliggjør finansiering av utviklingsprosjekter, frem som et viktig kriterium for at læringsnettverk skal være et godt tiltak.

4.4 Effekter

I Tabell 4-6 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i vurderingen av evalueringskriteriet effekt, fordelt på brukereffekter og samfunns effekter. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 4-6: Indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap	<ul style="list-style-type: none"> • Har læringsnettverkene ført til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling og/eller etablerer et fagfellesskap på tvers av kommunene?
	Kompetanseøkning	<ul style="list-style-type: none"> • Har læringsnettverkene bidratt til kompetanseøkning i tjenesten?
	Rutiner og saksbehandling	<ul style="list-style-type: none"> • Bidrar læringsnettverkene til bedre rutiner og systemer for saksbehandling og oppfølging av saker?
	Tiltaksutvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Bidrar læringsnettverkene til å utvikle lokale barneverntiltak?
	Redusert sårbarhet i små kommuner	<ul style="list-style-type: none"> • Har læringsnettverk bidratt til å redusere sårbarheten i små kommuner?
	Statsforvalterens kunnskap om tjenestene	<ul style="list-style-type: none"> • Har statsforvalterne fått bedre oversikt over områder med behov for innsats i kommunene?
Samfunnseffekt	Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	<ul style="list-style-type: none"> • Bygger utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad enn i 2018 på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker?
	Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Samarbeider barnevernet med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller i fosterhjem? • Er hjelpen bedre tilpasset det enkelte barn, og tillegges barns medvirkning større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid? • Er det blitt mer enhetlig praksis i kommunene? Geografisk variasjon i de ovennevnte punkter: Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter?

4.4.1 Brukereffekter

Læringsnettverk har i de fleste tjenestene i landet lyktes med å skape samarbeid og fagfellesskap mellom tjenester. De 90 prosentene av landets barnevernstjenester som har deltatt i en eller annen form for læringsnettverk, har ved dette etablert økt samarbeid og fagfellesskap mellom tjenester.

Så er spørsmålet hva disse fagfellesskapene bidrar med av effekter i tjenestene. Vi ser at nettverkene i mange tjenester har bidratt til å utvikle kompetansen blant de ansatte i tjenesten. I mange tjenester har nettverkene også bidratt til å forbedre rutiner og systemer for saksbehandling. I enkelte tjenester har læringsnettverkene også bidratt til utvikling og iverksettelse av lokale tiltak, for eksempel etablering av akuttberedskap eller felles fosterhjemsoppfølging. Nettverkene bidrar dermed til kvalitetsutvikling i tjenestene på de områdene som tjenestene selv opplever at de har behov for å utvikle seg på.

Mange nettverk har imidlertid ikke kommet så langt i gjennomføringen at de har oppnådd effekter utover

det å etablere fagfellesskap. Mange nettverk og prosjekter ble etablert i 2019 og hadde lagt en plan for gjennomføring for 2020 som i stor grad ble hindret av koronapandemien, enten fordi aktiviteter ble utsatt eller fordi digital gjennomføring begrenset fremgangen i utviklingsarbeidet. I flere av disse nettverkene er det ikke grunn til å tro at de hittil har oppnådd nevneverdige effekter på kvalitetsutvikling i tjenestene.

I det følgende drøfter vi de ulike effektene av tiltaket nærmere.

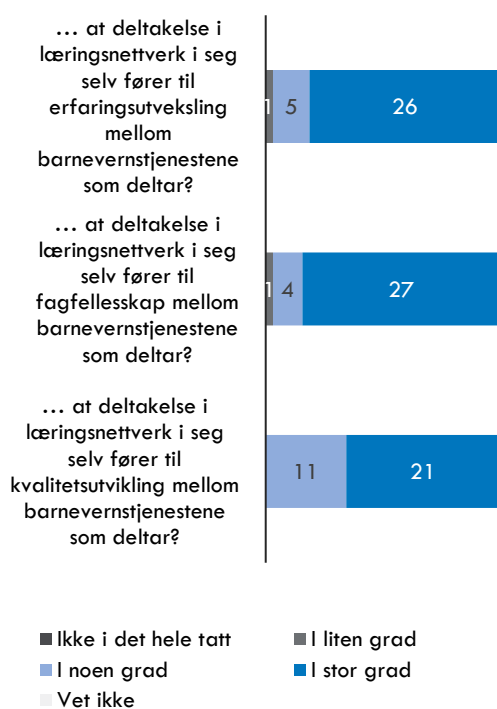
Økt samarbeid om kvalitetsutvikling og etablering av fagfellesskap

Læringsnettverkene innebærer samarbeid, erfaringsutveksling og etablering av fagfellesskap i kommunene. Dette trekkes frem av mange informanter som de mest positive effektene av tiltaket. I intervjuer forteller kontaktpersonene at fellesskapet som skapes gjennom læringsnettverkene i seg selv er veldig viktig. En informant forteller at læringsnettverket har gjort at deltakerne kan ta opp dilemmaer med hverandre,

også ved problemstillinger som ikke handler direkte om temaene som læringsnettverket arbeider med. Flere forteller at deltakerne ringer hverandre regelmessig og har nyttig kontakt på en annen måte enn tidligere. En informant fortalte at erfaringsutvekslingen og fellesskapet betyr mer enn selve kursingen som skjer i nettverket. Generelt rapporterer informantene at utveksling av erfaringer og kompetanse skjer i større grad enn før på grunn av læringsnettverk.

Et stort flertall av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen opplever i stor grad at deltakelse i læringsnettverk fører til erfaringsutveksling og fagfellesskap mellom barnevernstjenestene som deltar (se Figur 4-20). Det er noen færre, men fortsatt et flertall, som i stor grad er enig i at nettverksarbeidet også fører til kvalitetsutvikling.

Figur 4-20: I hvilken grad opplever du ... ?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32. Kompetanseøkning

Opplevelsene til kontaktpersonene sammenfaller hovedsakelig med det statsforvalterne rapporterer. Alle statsforvalterne opplever at læringsnettverk bidrar til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene, i noen eller stor grad. Ni av ti statsforvaltere opplever også at læringsnettverkene fører til kvalitetsutvikling mellom tjenestene som deltar, i noen eller stor grad.

Måten spørsmålene er stilt på tilsier at disse svarene ikke nødvendigvis kan tolkes som at disse effektene er

oppnådd. Det kan også reflektere en oppfatning om at læringsnettverk kan *komme til å* bidra til kvalitetsutvikling i tjenestene.

Vi har tidligere redegjort for at de fleste nettverkene jobber med en kombinasjon av tiltaks- og kompetanseutvikling eller bare kompetanseutvikling. Vi forventer derfor at tjenestene som deltar i disse nettverkene også skal oppleve at kompetansen i tjenesten øker. Svar fra spørreundersøkelsen bekrefter dette. Et stort flertall av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen (27 av 32 kontaktpersoner) svarte også at de opplever at deltakelse i læringsnettverk i stor grad bidrar til kompetanseutvikling.

Flere nettverk jobber spesifikt med kompetanseutvikling. Noen har brukt nettverkene til å bygge opp felles opplæring av nyansatte i tjenestene, med gode resultater. Felles kursing i nettverkene, for eksempel om forvaltningsforståelse og beslutningsprosesser, gir også gode resultater, ifølge kontaktpersonene. Kompetanseutviklingen handler dermed ikke bare om å utvikle kompetansen til den eller de ansatte som deltar aktivt i læringsnettverket, men også om å utvikle kompetansen til hele tjenesten. Fordi nettverkene selv definerer temaene de vil arbeide med, opplever de også at nettverket gir dem kompetanse de har behov for. Flere oppgir også at dette gir varige effekter i deltakertjenestene.

Vår vurdering er at flere nettverk allerede har bidratt til økt kompetanse i tjenestene. Vi forventer at læringsnettverk vil fortsette å gi gode effekter på kompetanseutvikling i de tjenestene som jobber med dette.

Rutiner, saksbehandling og oppfølging

Mange nettverk jobber med problemstillinger som handler om å forbedre rutiner og systemer for tjenestens arbeid, særlig innen fosterhjemoppfølging. Det er også en del nettverk som jobber med å løfte interne systemer, herunder lederutvikling, utvikling av felles saksbehandlingsrutiner i meldings- og undersøkelsesarbeid, utvikling av arbeidet med akuttsaker og gjennomføring av barnesamtaler. Vi forventer at tiltaket vil føre til forbedringer på de områdene nettverkene jobber på.

Et stort flertall av kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen er i stor grad eller noen grad enig i at læringsnettverk bidrar til bedre rutiner, systemer for saksbehandling og oppfølging av saker i tjenesten (se Figur 4-21). Det varierer hvor langt nettverkene har kommet i arbeidet, og dermed hvilke effekter som foreløpig er oppnådd.

Enkelte nettverk har etablert team som jobber med fosterhjem på tvers av tjenester. I ett nettverk har de

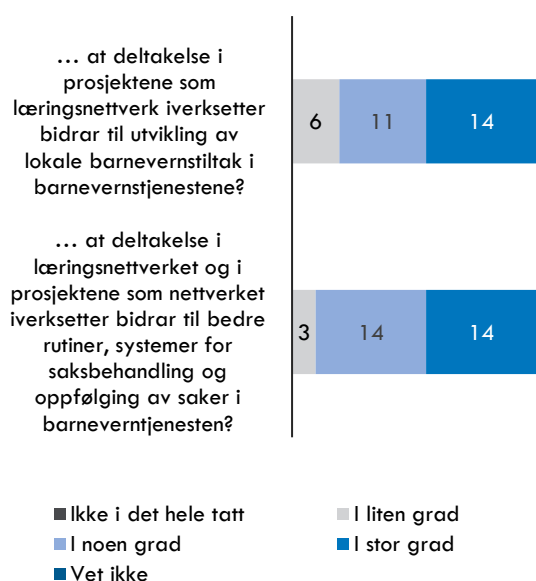
etablert et slikt ressursteam, bestående av en psykolog, to fosterhjemsrådgivere og en miljøterapeut, som kommer i tillegg til opprinnelig bemanning. Teamet skal jobbe med barn, ungdom og fosterfamilier for å forebygge behov for nye flyttinger. Teamet skal også jobbe forebyggende for å hindre behov for fosterhjemsplasseringer i utgangspunktet. Ett av formålene er å bidra til like rutiner og arbeidsformer på tvers av tjenestene, samt å unngå konkurranse om fosterforeldre mellom tjenester. I dette tilfellet ser vi at læringsnettverket allerede har medført endringer i arbeidsformene i barnevernstjenestene, til tross for at alt enda ikke er helt på plass. Andre nettverk har blitt forsinket grunnet pandemien, og har trolig ikke oppnådd nevneverdige effekter i tjenestene enda. Vi forventer imidlertid at utviklingsarbeidet som planlegges og foregår i mange av nettverkene vil bidra til denne type effekter i tjenestene over tid.

Tiltaksutvikling

Mange bruker læringsnettverk som en arena for å forberede tjenestene på reformen, og utvikling av egne tiltak er ofte en naturlig del av dette arbeidet. Flere har etablert veiledningstjenester til fosterhjem eller andre støttende tjenester på fosterhjemsområdet. Flere nettverk har etablert felles tjenester for akuttberedskap gjennom læringsnettverkens arbeid. Flere nettverk jobber med utvikling av forebyggende, familiestøttende tiltak i samarbeid med andre tjenester i kommunene eller utvikling av andre lokale tiltak. Også på dette området forventer vi at tjenestene oppnår forbedringer på de områdene de jobber med når de får gjennomført de planlagte aktivitetene. Flere nettverk har allerede etablert disse tjenestene, og enkelte nettverk er avsluttet etter at tjenestene er etablert.

Omtrent 80 prosent av kontaktpersonene som har besvart spørreundersøkelsen er i noen eller stor grad enige i at læringsnettverkene bidrar til utvikling av lokale barneverntiltak i tjenestene (se Figur 4-21).

Figur 4-21: I hvilken grad opplever du ... ?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Redusert sårbarhet i små kommuner

En viktig og ønsket effekt av læringsnettverk er at tiltaket skal føre til redusert sårbarhet i små kommuner. Tiltaket er ment å skulle treffe alle landets barnevernstjenester, og er dermed ett av titakene i kompetansesatsingen som i størst grad kunne tenkes å bidra til å nå dette målet. Vi har i denne statusmålingen anslått at omtrent 90 prosent av landets barnevernstjenester var involvert i minst ett læringsnettverk innen utgangen av 2020. Blant de som foreløpig ikke er involvert, er det både små og store kommuner. Tiltaket har likevel nådd mange av de små kommunene.

Tjenester med få ansatte har særlig potensial til å dra nytte av læringsnettverk, fordi de har færre muligheter for å etablere fagfellesskap internt i tjenesten. Vi har sett flere eksempler på at små tjenester har fått til viktige forbedringer i tjenestens arbeid gjennom tiltaket, i samarbeid med andre små tjenester. Gjennom arbeidet i læringsnettverk har små tjenester etablert felles tiltak innen akuttberedskap eller fosterhjemsoppfølging og små tjenester har fått konkrete arbeidsverktøy (rutinebeskrivelser, planer og styringsdokumenter) fra andre tjenester. Også samarbeid om kompetanseutvikling har gitt viktige kompetanseløft i enkelte små tjenester. Alt dette må vi anta har bidratt til å redusere sårbarheten i små kommuner.

At læringsnettverk bidrar til redusert sårbarhet i små kommuner, er særlig viktig sett i lys av kravene som reformen innebærer. Selv om tiltaket virker positivt her, er tilbakemeldingene i intervjuer at de fleste

læringsnettverkene på langt nær er «nok» for å forberede de små tjenestene på reformen.

Statsforvalterens kunnskap om tjenestene

En forventet effekt av læringsnettverk har vært at statsforvalterne skulle få bedre oversikt over områder i tjenestene med behov for innsats. Dette er et punkt der vi ser mindre effekt enn det vi ventet ved første statusmåling, men effekten er likevel positiv. Dette er hovedsakelig fordi statsforvalterne som driver aktiv oppfølging av læringsnettverkene, opplever at de allerede har god oversikt over utfordringsbildet i tjenestene, uavhengig av tiltaket læringsnettverk. Flere av kontaktpersonene vi har intervjuet er fornøyd med oversikten til statsforvalter, og opplever at læringsnettverk støtter opp om dette. Andre peker på at andre tiltak i kompetansesatsingen, for eksempel dialogmøter, er mer egnet til å gi statsforvalteren kunnskap om tjenestene.

4.4.2 Samfunnseffekt

I evalueringen bruker vi kompetansesatsingens overordnede mål om å øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier, samt å forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022 som indikatorområder for samfunnseffekt av tiltakene. Vi vurderer spesifikt indikatorene gjengitt i Tabell 4-6.

I hvilken grad tjenestenes arbeid bygger på forskning og systematisert kunnskap

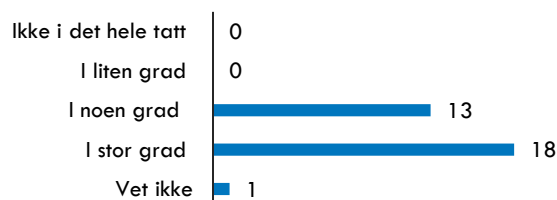
Det er et overordnet mål med kompetansesatsingen at barnevernstjenestenes arbeid i større grad skal bygge på forskning og systematisert kunnskap. Læringsnettverk har potensial for å gi effekter på dette området, særlig gjennom samarbeidet med kompetansemiljøene.

De fleste læringsnettverkene har et samarbeid med minst ett kompetansemiljø og rapporterer om gode erfaringer med dette samarbeidet. Effektene av samarbeidet dreier seg i hovedsak om at nettverkene får oppdatert kunnskap og inspirasjon gjennom kurs og foredrag i regi av kompetansemiljøene. Kursene og foredragene omhandler blant annet ulike forskningsbaserte metoder for arbeid med barn, for eksempel COS-P.

Blant kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen oppga nær alle at arbeidet i nettverket i noen eller stor grad bygger på forskning og systematisert kunnskap (se Figur 4-22). Fra intervjuer er vårt inntrykk at det varierer mellom nettverkene hvordan de bygger på forskning og systematisert kunnskap. Mange læringsnettverk har hatt større gjennomgang og brede innspillsrunder for å bestemme hvilke tema de skal jobbe med, og anser dette å være et godt kunnskapsgrunnlag.

Generelt vurderer vi det som positivt at mange av læringsnettverkene har en aktiv holdning til at arbeidet skal være kunnskapsbasert.

Figur 4-22: I hvilken grad bygger utviklingsprosjektene og arbeidet i nettverket ditt på forskning og systematisert kunnskap?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Samarbeid om forebyggende tiltak

Flere nettverk jobber med etablering av familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller fosterhjem. Vi har foreløpig ikke identifisert nettverk som har etablert slike tilbud i fellesskap, men forventer at dette vil oppstå over tid gjennom arbeidet i disse nettverkene.

Hjelp tilpasset den enkeltes behov

Et annet overordnet mål med kompetansesatsingen har vært at barn i større grad skal få hjelp tilpasset den enkeltes behov og økt medvirkning. Enkelte nettverk arbeider med slike problemstillinger, og i disse nettverkene forventer vi at arbeidet vil føre til en forbedring. Det er for eksempel ett prosjekt som skal arbeide med kvalitet i hjelpetiltak, hvor tiltakene inkluderer både kompetanseheving i barnevernstjenesten og iverksettelse av evaluering rettet mot barn, ungdom og familier som mottar hjelpetiltak, slik at tjenestene i større grad skal kunne få systematiserte tilbakemeldinger fra brukerne og lære av disse. I dette prosjektet har arbeidet blitt utsatt grunnet pandemien og vi antar derfor at de planlagte effektene foreløpig ikke er oppnådd.

Mer enhetlig praksis

Det er også et overordnet mål med kompetansesatsingen at den skal bidra til mer enhetlig praksis i barnevernstjenester over hele landet. På dette området vurderer vi at læringsnettverk allerede har bidratt positivt, gjennom eksemplene på oppnådd kompetanseheving og forbedringer i rutiner og systemer for saksbehandling som vi har vist til under brukereffekter. Samtidig er det mange nettverk som foreløpig ikke har kommet langt nok i gjennomføringen til at de har oppnådd nevneverdige effekter på kvalitetsutvikling i tjenestene, og dermed heller ikke kan sies å ha bidratt til mer enhetlig praksis.

Ved at tjenester samarbeider på tvers om utvikling, legger dette imidlertid i stor grad til rette for at tiltaket kan bidra til mer enhetlig praksis og at kvaliteten i de mest sårbare tjenestene løftes. Foreløpig fremstår imidlertid praksis som svært lite enhetlig i landets barnevernstjenester, og tiltaket læringsnettverk i seg selv vil ikke være tilstrekkelig til å oppnå enhetlig praksis i løpet av satsingsperioden.

4.5 Måloppnåelse

Det er tre spesifikke mål for tiltaket læringsnettverk:

- Bidra til etablering av fagfellesskap på tvers av kommunene
- Bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold
- Bidra til utvikling av lokale tjenester og tilbud

Overordnet er vår vurdering at læringsnettverk ligger godt an til å nå disse tre målene.

De fleste barnevernstjenestene i landet har opprettet nettverk, som innebærer fagfellesskap på tvers av kommuner. Dette oppleves som en av de viktigste effektene av tiltaket blant de som driver nettverkene. Deltakerne blir kjent og skaper tillit gjennom arbeidet i læringsnettverk, og dette gir positive ringvirkninger både for arbeidet i nettverket og utenfor. Vi vurderer derfor at tiltaket har hatt god måloppnåelse på dette punktet. Siden forrige statusmåling er flere tjenester involvert i nettverk, og vi vurderer derfor at måloppnåelsen på dette punktet er økt siden den gang.

Når det gjelder å bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov og forhold, mener vi også at mange læringsnettverk langt på vei har lyktes. Vi erfarer at de fleste nettverkene jobber med prosjekter som er rettet mot lokale behov, og at brede innspillrunder i nettverkene om hva tjenestene har behov for har sørget for dette. Vi vurderer derfor at tiltaket har god måloppnåelse på dette punktet. Dette vurderte vi også i forrige statusmåling. Fordi det nå er flere tjenester som er involvert i nettverk antar vi også at måloppnåelsen på dette området er forbedret siden forrige statusmåling.

På målet om utvikling av lokale tjenester og tilbud vurderte vi ved forrige statusmåling at tiltaket hadde dårlig måloppnåelse. I denne statusmålingen har vi imidlertid sett at flere nettverk jobber med tiltaksutvikling enn det som var tilfelle i 2019. Vi har sett noen eksempler på nettverk der kommunene har etablert veiledning til fosterhjem eller andre støttetjenester til barn, ungdom og familier. Vi har også sett flere eksempler på nettverk som har fått på

plass felles akuttberedskap i tjenestene og nettverk som er i ferd med å etablere forebyggende tjenester. Samlet vurderer vi at tiltaket foreløpig har middels måloppnåelse på dette punktet, som er noe bedre enn ved forrige statusmåling. Siden forrige statusmåling er det flere nettverk som jobber med tiltaksutvikling og flere som også har oppnådd effekter på dette området. Samtidig er det fortsatt et mindretall av nettverkene som jobber med tiltaksutvikling.

4.6 Relevans

For evalueringskriteriet relevans, vurderer vi om målene med tiltaket er relevante for å møte utfordringene i barnevernet, både når det gjelder barnevernfaglige utfordringer og utfordringer i samspillet mellom barnevernstjenesten og kommunens ledelse.

I statusmålingen i 2019 konkluderte vi med at læringsnettverk, dersom det fungerer etter hensikten, er svært relevant for barnevernstjenesten. Likevel fant vi da at tiltaket oppfattes som uklart, og at organiseringen av mange nettverk bar preg av dette. De fleste statsforvalterne (da fylkesmennene) og barnevernstjenestene opplevde imidlertid læringsnettverk som et relevant tiltak for å møte utfordringene i barnevernet.

I 2021 er det mindre klarhet i hva tiltaket innebærer. Selv om organiseringen av læringsnettverkene er svært ulik mange steder, har tjenestene i all hovedsak funnet strukturer som passer behovet deres, og som derfor også gjør tiltaket relevant for de enkelte tjenestene. De fleste informantene mener også nå at tiltaket er egnet for å møte utfordringene i barnevernet, gitt at utviklingsprosjektene de velger er relevante for tjenestens egne behov. Innspill til denne statusmålingen tyder på at utviklingsprosjektene i stor grad oppleves å være relevante lokalt.

Vi vurderer imidlertid at tiltaket ikke er like relevant med tanke på å møte utfordringer i samspillet mellom barnevernstjenesten og kommunens ledelse, ettersom kommuneledelsen sjeldent er involvert i arbeidet med nettverkene. Nettverkene arbeid bør være forankret i kommunens ledelse, og temaene de arbeider med bør også reflektere kommuneledelsens prioriteringer. Dette gjelder spesielt når nettverkene skal brukes til reformforberedelser. Dette innebærer ikke nødvendigvis at ledelsen aktivt stiller opp i samlinger og drøftinger av utviklingsprosjekter - viktigere er at ledelsen gir en prinsipiell støtte og at tematikken det arbeides med er forankret i ledelsen. Vår vurdering er at nettverksarbeidet mange steder kan bli enda mer relevant dersom kommuneledelsen i større grad kobles på i utviklingsarbeidet.

4.7 Bærekraft

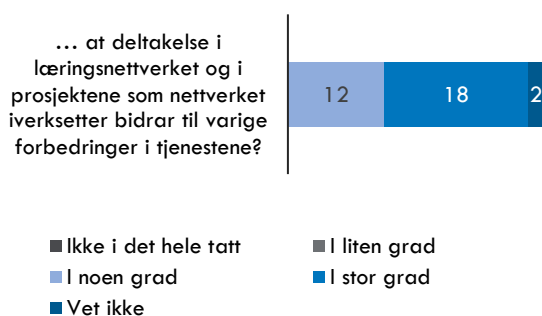
For evalueringskriteriet bærekraft vurderer vi om effektene av tiltaket kan forventes å vedvare over tid, etter at tiltaket og satsingsperioden er avsluttet. Vi undersøker om tiltakene som er gjennomført i forbindelse med læringsnettverk er videreført, og om tiltaket har ført til en varig bedring av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

I utgangspunktet er det fremdeles for tidlig å konkludere på hvorvidt læringsnettverk er et tiltak som kommer til å vedvare over tid, etter at satsingsperioden er avsluttet. Det er imidlertid grunn til å forvente at relasjoner og fagfellesskap som er skapt gjennom læringsnettverk vil videreføres også etter at tiltaket er avsluttet, og at enkelte tjenester vil fortsette å samarbeide om andre prosjekter og tiltak, kanskje i andre former enn de etablerte læringsnettverkene.

Stimuleringsmidler trekkes frem som et viktig suksesskriterium for læringsnettverk. Midler til å gjennomføre prosjektene er avgjørende for at prosjektene skal bli noe av, ettersom de fleste barnevernstjenester i utgangspunkt har stramme økonomiske rammer. Flere tjenester er bekymret for at dette blir ytterligere utfordret etter reformen. Etter satsingsperioden er det uvisst om og eventuelt på hvilket nivå stimuleringsmidler til læringsnettverk vil være tilgjengelig. Vi forventer ikke at tjenestene da kommer til å opprettholde utviklingsprosjekter på den samme måten og det samme nivået som i dag.

Gode resultater fra utviklingsprosjektene kan bidra til god bærekraft i tiltaket læringsnettverk. Dersom prosjektene oppnår effekter i form av nye rutiner, nye tiltak, eller samarbeidsformer på tvers av tjenester, er det grunn til å tro at disse effektene også vil vedvare over tid. Nær alle kontaktpersonene som har svart på spørreundersøkelsen opplever at læringsnettverkene i noen eller stor grad bidrar til varige forbedringer i tjenestene (se Figur 4-23).

Figur 4-23: I hvilken grad opplever du ... ?



Kilde: spørreundersøkelse til kontaktpersoner for læringsnettverk. N=32.

Det er positivt at deltakerne i læringsnettverk selv mener at læringsnettverk fører til varige forbedringer.

Ved forrige statusmåling var mange aktører usikre på om kunnskapen tilegnet i læringsnettverk ville bli spredt i tjenestene, men funnene i denne statusmålingen kan tilsa at dette har skjedd i større grad enn forventet. Det er imidlertid verdt å merke seg at kontaktpersonene i vår spørreundersøkelse svarer at deltakerne i læringsnettverk hovedsakelig er barnevernledere. Varige forbedringer etter læringsnettverk fordrer derfor også at resultatene av læringsnettverk og prosjektene etableres i hele tjenesten eller i form av rutiner og systemer, for å unngå at utskiftning av ledere og nøkkelpersoner fører til at resultatene forvitrer.

4.8 Oppsummering og videre anbefaling

Innen våren 2021 har læringsnettverk blitt etablert i omtrent 90 prosent av landets barnevernstjenester. Mange nettverk har kommet godt i gang med utviklingsarbeidet og flere steder har nettverkene oppnådd effekter i form av kompetanseutvikling, utvikling av rutiner og systemer for saksbehandling, og opprettelse av lokale barneverntiltak i samarbeid mellom tjenester. Vi har sett flere eksempler på svært vellykkede utviklingsprosjekter som har bidratt til konkrete forbedringer i tjenestene og som vi også forventer at allerede har bidratt til å gi barn, ungdom og familier bedre hjelp.

Samtidig er det også mange nettverk som i liten grad har kommet i gang med utviklingsarbeidet, fordi det har tatt tid å finne en god form på arbeidet og definere tema, og fordi koronapandemien har begrenset fremdriften i de fleste nettverkene. I mange nettverk har det vært mindre aktivitet enn tidligere, og enkelte nettverk har utsatt all aktivitet.

Vi vurderer likevel at læringsnettverk er et tiltak som er godt egnet for å bidra til å løfte kvaliteten i barnevernstjenestene og bidra til felles tiltaksutvikling på tvers og tjenester. Sistnevnte er særlig relevant som forberedelse til barnevernsreformen. Tiltaket krever imidlertid mye av tjenestene, og også av statsforvalterne som skal støtte opp under dette arbeidet. Det er risiko for at de sårbare tjenester ikke evner å prioritere denne typen utviklingsarbeid.

Under oppsummerer vi våre anbefalinger for tiltakets videre innretning.

Tillit og gode relasjoner bør være på plass før nettverkene bestemmer tema

En konsistent tilbakemelding fra informantene i arbeidet med denne statusmålingen har vært at samarbeidet og relasjonene som skapes i arbeidet med læringsnettverk er svært viktig for deltakerne. Det er vår oppfatning at mange har fått nye «venner i

felten» gjennom læringsnettverket, og at støtten fra kolleger utenfor egen tjeneste er svært viktig for deltakerne. Dette er positivt i seg selv. Det fører videre til en tillit som gjør det enklere å ta opp vanskelige problemstillinger i fellesskap, og å få støtte til å finne løsninger til barnets beste. Gode relasjoner fører også til ærlighet om hvilke behov tjenestene har, slik at utviklingsprosjektene nettverkene velger, tar utgangspunkt i dette. Nettverkene som bygger på tidligere fora har en særlig fordel når det kommer til disse effektene, fordi deltakerne da gjerne allerede kjenner hverandre. Der nettverkene består av deltakere som ikke har en tidligere relasjon, bør statsforvalteren oppfordre til å bruke tid i starten på å bli kjent. Optimalt bør deltakerne bygge denne tilliten seg i mellom før de definerer hvilke tema de skal jobbe med. I praksis må de imidlertid søke om midler i oppstarten av arbeidet, og søknadene må definere tema for prosjektene. Vi anbefaler at nettverkene er bevisst viktigheten av tillit mellom deltakerne når tema for arbeidet skal defineres og forsøker å legge til rette for å bygge relasjoner på et tidlig stadium i nettverksarbeidet.

Nettverkene bør vurdere bruk av digitale samlinger

Det har vært svært lite bruk av digitale samlinger gjennom pandemien. Mange opplever at samlingene fungerer dårlig digitalt. Samtidig er det enkelte nettverk som har gått over til digital gjennomføring, og hatt gode erfaringer med dette. Vi tror det kan være et utnyttet potensial for økt digital gjennomføring hos mange nettverk, også etter at pandemien er over. Digitale samlinger har noen fordeler og noen ulemper sammenlignet med fysiske samlinger. De gir mindre rom for nettverksbygging og uformell erfaringsutveksling. Samtidig kan de være mer effektive og aktørene sparer mye tid på reising. Når nettverket har etablert hvilke tema de skal arbeide med og har lagt en konkret plan for gjennomføringen, kan en kombinasjon av digitale og fysiske samlinger være ressursbesparende og øke fremdriften. Det er også grunn til å tro at digitale forelesninger og kurs fra kompetansemiljøene vil kunne bidra til å øke bruken av disse, også for tjenester som har lang reisevei til gitte kompetansemiljøer.

Bufdir bør vurdere å bistå statsforvaltere som har utfordringer med fremdrift i nettverkene

Flere statsforvaltere opplever at tiltaket læringsnettverk er utfordrende å implementere og drive frem i kommunene. Det kan være en krevende balanse mellom å være pådriver for aktivitet og å la kommunene selv styre arbeidet. Enkelte kommuner har lite kapasitet til å drive utviklingsarbeid. Samtidig er det andre statsforvaltere som opplever at tiltaket har funnet en god form og at alle tjenestene i fylket deltar på en relativt god måte.

Vi mener Bufdir bør vurdere å iverksette konkrete tiltak for å støtte statsforvalterne i sin pådriverrolle ovenfor kommunene med dårlig fremdrift. Det kan etableres egne samlinger eller fora hvor statsforvalterne sammen med Bufdir kan drøfte hvilken rolle de skal ta i dette arbeidet og utveksle erfaringer. Dette gjelder særlig i lys av at tiltaket nå i enda større grad skal rettes inn mot forberedelser til barnevernsreformen, hvor statsforvalterne forventer at det vil være enda større behov for at de tar en pådriverrolle for dette arbeidet i kommunene. Dersom Bufdir i enda større grad bistår statsforvalterne i dette arbeidet, vil det være større muligheter for å oppnå de ønskede effektene av tiltaket i enda flere av landets barnevernstjenester.

Nettverkene har behov for prosjektlederkompetanse

En viktig tilbakemelding i denne statusmålingen har vært at det er svært vellykket med en egen prosjektleder som har ansvar for koordinering og fremdrift i prosjektet. Dette er tilbakemeldingen både fra nettverkene og de fleste statsforvalterne. Dette sørger for at man unngår en ekstrabelasting på allerede travle barnevernledere. Det å ha en person med kapasitet til å gjøre jobben gjør at nettverkene gjør fremskritt de ellers ikke ville gjort. Samtidig er det viktig at disse har kompetanse til å lede prosjektarbeidet. Bufdir bør sammen med statsforvalterne vurdere hvorvidt det er behov for spesifikke tiltak for å løfte prosjektlederkompetansen i nettverkene.

Kommuneledelsen bør i større grad involveres i nettverk som skal jobbe med reformforberedelser

Kommuneledelsen er en målgruppe for tiltaket læringsnettverk og for kompetansesatsingen som helhet. Kommuneledelsen blir imidlertid i liten grad involvert i arbeidet med læringsnettverk, verken på samlinger eller som en del av beslutningsprosessene i nettverkene. Her er det noen unntak, men det overordnede inntrykket er at administrativ ledelse er lite inne i tiltaket, og politisk ledelse i enda mindre grad.

Vi vurderer at involvering av kommuneledelsen vil være særlig viktig dersom nettverkene skal arbeide med forberedelse til reformen. Barnevernsreformen vil gi kommunene økt ansvar, spesielt for forebygging og tidlig innsats som involverer alle tjenester som arbeider med barn, ungdom og familier. Dette fordrer en kommuneledelse som er mer involvert enn i dag, også i fora som læringsnettverk.

Det er behov for innsikt i andre nettverk og deres tema for egeninitierte utviklingsprosjekter

Slik tiltaket læringsnettverk er lagt opp i dag, er det i stor grad opp til nettverkene selv å finne ut hvilke behov de har og hvilke tema de kunne tenke seg å arbeide med i utviklingsprosjekter. Det er positivt at

tjenestene selv kan definere hva de ønsker å jobbe med. Mange ønsker seg imidlertid en oversikt over hvilke temaer og metoder som andre læringsnettverk arbeider med, lærer seg og utvikler, slik at de kan få inspirasjon og «slippe å finne opp kruttet på nytt». Vi anbefaler at Bufdir etablerer og distribuerer en slik oversikt. En slik oversikt burde inneholde informasjon om nettverk, tema for egeninitierte utviklingsprosjekter

og fosterhjemprosjekter, hvilke konkrete tiltak som gjennomføres og helst også kontaktinformasjon slik at nettverk som jobber med relaterte tema kan opprette kontakt for å utveksle erfaringer. Det vil trolig være særlig nyttig dersom oversikten også kan trekke frem noen gode eksempler på nettverk som har fått til konkrete forbedringer i tjenestene, og hvilke tiltak de har iverksatt for å oppnå dette.

5. Dialogmøter

Dialogmøter innebærer at statsforvalter inviterer kommunens barnevernledelse 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. Ved utgangen av 2020 var det gjennomført dialogmøter med omtrent 85 prosent av barnevernstjenestene, siden tiltakets oppstart i 2017. Dialogmøter fremstår fortsatt som et svært nyttig tiltak for å styrke samarbeidet om barnevernstjenesten mellom tjenesten, kommunens ledelse og statsforvalteren.

5.1 Innledning og leseveiledning

Som ett av tiltakene i kompetansesatsingen har Bufdir gitt statsforvalterne i oppdrag å gjennomføre dialogmøter med alle kommunale barnevernstjenester i perioden 2017-2019. I årene 2020 og 2021 har statsforvalterne fått i oppdrag å gjennomføre dialogmøter med alle tjenester som har behov for det, i henhold til statsforvalterens risikovurdering.

Dette kapitlet utgjør andre statusmåling for tiltaket dialogmøter, og dokumenterer status for tiltaket slik det er gjennomført i 2019 og 2020. Statusmålingen er basert på informasjonsinnsamling våren 2021 (se kapittel 1).

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

- Kapittel 5.2 gir en kort beskrivelse av tiltaket og oppsummering av funn fra første statusmåling
- Kapittel 5.3 presenterer vurdering av implementering
- Kapittel 5.4 presenterer vurdering av effekter
- Kapittel 5.5 presenterer vurdering av måloppnåelse
- Kapittel 5.6 presenterer vurdering av relevans
- Kapittel 5.7 presenterer vurdering av bærekraft

⁴ Jf. Bufdir: Modell for kommunale/interkommunale dialogmøter

- I kapittel 5.8 oppsummeres funnene og våre videre anbefalinger for tiltaket

5.2 Beskrivelse av tiltaket og funn fra første statusmåling

5.2.1 Om tiltaket

Dialogmøter innebærer at statsforvalter inviterer kommunens barnevernledelse og politiske og administrative ledelse til sammen å drøfte status, styrker, svakheter og utfordringer i barnevernstjenesten. Møtene skal fokusere på muligheter for utvikling og forbedring av barnevernstjenesten, og skal bidra til å utvikle samarbeidet mellom barnevernledelsen og kommuneledelsen, både politisk og administrativ ledelse. Møtene er ment å sikre en felles forståelse for barnevernets arbeid og utfordringer, og at eierskapet til barnevernet forankres i kommuneledelsen.

Dialogmøtene har følgende mål:

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

Dialogmøtene gjennomføres i hver kommune, eller i vertskommunen for interkommunale tjenester. I interkommunale tjenester skal administrativ og/eller politisk ledelse fra alle deltakerkommunene inviteres.

Det er utarbeidet en mal for gjennomføring av dialogmøtene, som ble revidert etter erfaringene fra piloteringen i 2017.⁴ Statsforvalteren planlegger og gjennomfører dialogmøtet sammen med barnevernleder, og sender invitasjon til administrativ og politisk ledelse i kommunen. Dialogmøtet har en tidsramme på to-tre timer.

Et dialogmøte starter gjerne med at barnevernstjenesten får anledning til å presentere status for tjenesten. Dette inkluderer en gjennomgang av barnevernstjenestens styrker, svakheter, utfordringer og sårbarheter. Barnevernleder 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

barnevernleder har særskilte temaer som ønskes diskutert under møtet, kan disse sendes til statsforvalteren i forkant. Temaene som tas opp i dialogmøtene kan med andre ord variere mellom kommuner.

Deretter gjennomgår statsforvalteren som regel oppdaterte utviklingstall og tendenser på bakgrunn av rapportering, gjennomgang av klagesaker, status i systemrevisjoner og eventuelt kommunebarometeret. I denne gjennomgangen gir statsforvalteren sitt inntrykk av hvordan barnevernstjenesten fungerer sett opp mot lovkrav og andre forutsetninger. Statsforvalteren kan gjennomgå og invitere til drøfting av særskilte temaer.

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

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

5.2.2 Funn fra første statusrapport

Første statusmåling for tiltaket ble levert våren 2019, basert på hvordan tiltaket ble gjennomført i 2017 og 2018. Den gang var vår vurdering at dialogmøter fremstod som et tiltak som var godt egnet til å adressere barnevernets utfordringer. Tiltaket danner grunnlag for dialog og samarbeid mellom barnevernet og kommuneledelsen. De involverte aktørene var i stor grad positive til tiltaket, og de aller fleste opplevde dialogmøtene som relevante og nyttige. Vi vurderte at tiltaket ga gode effekter, med lave kostnader i forhold til gevinstene.

Vi utarbeidet følgende anbefalinger til hvordan tiltaket dialogmøter kunne forbedres ytterligere:

- Det bør tydeliggjøres ytterligere av statsforvalteren at politisk ledelse forventes å stille på møtet.
- Det bør vurderes en mer hensiktsmessig organisering av møter med store interkommunale tjenester. Møter med mange eierkommuner blir lett vanskelige å håndtere.
- I noen tilfeller bør statsforvaltere og barnevernledere i større grad tørre å fokusere på tjenestens utfordringer for å gi et grunnlag for en åpen og ærlig dialog. På denne måten kan møtet benyttes til å informere kommuneledelsen om reelle utfordringer og diskutere hvordan disse bør håndteres i et samarbeid mellom kommune- og barnevernledelsen.
- Statsforvalterens oppsummeringer bør fokusere på tydelige og konkrete oppfølgingspunkter for hvordan barnevernets utfordringer skal håndteres. Det bør utarbeides en tydeligere og mer systematisk plan for hvordan oppfølgingspunktene fra dialogmøtene følges opp, hvordan ansvarsfordelingen ser ut og innenfor hvilken tidsramme det skal skje.
- Kravet til gjennomføring av dialogmøter med alle tjenester bør kunne fravikes i tilfeller hvor kommunene/tjenestene er i prosesser for kommunesammenslåing eller andre større organisatoriske endringer, dersom statsforvalteren selv ikke oppfatter det som hensiktsmessig å gjennomføre møtet i gjeldende periode.

Modellen for dialogmøter som ble distribuert til statsforvalteren fremstod som vellykket, og vi så ikke noe grunnlag for å gjøre endringer i denne. Vi så heller ikke behov for at det gjøres endringer i formelle oppdragsspesifikasjoner eller retningslinjer.

5.3 Implementering

I Tabell 5-1 presenterer vi de ulike indikatorområdene og tilhørende indikatorer vi har undersøkt i forbindelse med vurderingen av evalueringskriteriet implementering, som danner grunnlag for vår gjennomgang av dialogmøtene som ble gjennomført i 2019 og 2020. Våre funn og vurderinger for de ulike indikatorene presenteres i det følgende.

Tabell 5-1: Indikatorer for evalueringskriteriet implementering

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Implementering	Rekruttering	<ul style="list-style-type: none"> • Antall kommuner/tjenester som det er gjennomført dialogmøter med • Hvordan statsforvalter har prioritert kommuner (rekkefølgen av kommuner og prioriteringskriterier) • Sammensetning av deltakere på møtene
	Gjennomføring	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjon og planlegging i forkant av møtene • Digitale dialogmøter, benyttes det? Hvordan fungerer det? • Bruk av felles modell for dialogmøter, vurdering av nytten • Tema, hvilke tema har dialogmøtene fokusert på? • Oppfølgingspunkter, defineres oppfølgingspunkter og hvem som skal følge opp? Blir de fulgt opp i ettertid? • Møter med interkommunale tjenester, hvordan fungerer de? • Hvordan bør dialogmøtene gjennomføres fremover?
	Organisatoriske drivere og hindre	<ul style="list-style-type: none"> • Motivasjon og kapasitet • Suksesskriterier
	Kostnader	<ul style="list-style-type: none"> • Ressursbruk hos statsforvaltere (organisering, forberedelse, reising og gjennomføring) • Kommunenes tidsbruk til planlegging og gjennomføring av møtene

5.3.1 Rekruttering

Antall gjennomførte dialogmøter

I 2019 og 2020 ble det gjennomført henholdsvis 120 og 44 dialogmøter (se Tabell 5-2). I fire av ti (nåværende) fylker hadde statsforvalteren gjennomført minst ett dialogmøte med alle sine tjenester i perioden 2017-2019, i tråd med oppdraget fra Bufdir. I tre fylker ble det gjennomført dialogmøter med de resterende tjenestene i løpet av 2020, mens det i de resterende tre fylkene ikke ble gjennomført dialogmøter med alle tjenestene i løpet 2020.

Vi har spurt de statsforvalterne det gjelder om årsaker til at det ikke ble gjennomført dialogmøter med alle tjenester innen utgangen av 2019. De svarer at hovedårsaken er kapasitetsutfordringer hos statsforvalteren. Særlig enkelte av embetene som var nyetablerte i 2019, har hatt utfordringer med å prioritere dialogmøter i 2019 og 2020. Enkelte statsforvaltere oppgir også at det er utfordrende å få satt av kapasitet til at avdelingsledelsen hos statsforvalteren kan delta.

I 2020 har statsforvalterne fått i oppdrag fra Bufdir å gjennomføre dialogmøter med kommuner etter behovsvurderinger. Det er imidlertid gjennomført langt færre dialogmøter i 2020 enn i årene før, og flere embeter har ikke gjennomført noen dialogmøter i løpet av året. Statsforvalterne oppgir at det ble gjennomført færre dialogmøter enn planlagt i 2020 på grunn av koronapandemien, grunnet restriksjonene for fysiske møter og reising mellom kommuner.

Kapasitetsutfordringer hos kommunene har også i enkelte tilfeller vært en barriere for gjennomføring av dialogmøter. Det kan være utfordrende for kommunene å få satt av tid til deltakelse på et tilstrekkelig høyt politisk og administrativt nivå. Dette gjelder særlig i interkommunale tjenester med mange kommuner, hvor det er mange både fra politisk og administrativ ledelse i kommunene som skal delta. I noen tilfeller har møter som var planlagt i 2019 blitt utsatt til 2020 grunnet uforutsette hendelser i kommunene. Mange møter som har vært planlagt i 2020 har videre blitt utsatt grunnet pandemien.

I perioden 2017-2020 er det gjennomført 249 dialogmøter. Flere statsforvaltere har gjennomført mer enn ett møte med utvalgte barnevernstjenester, og det samlede antall tjenester som har hatt minst ett dialogmøte i samme periode er derfor noe lavere. Vi har estimert antall tjenester det er gjennomført minst ett dialogmøte med i hele perioden, basert på rapporteringer fra statsforvalterne om antall gjestående tjenester ved utgangen av 2020 og samlet antall barnevernstjenester i fylket i 2020. Anslagene tilsier at det er gjennomført dialogmøter med 209 tjenester i perioden 2017-2020, som utgjør 85 prosent av 245 barnevernstjenester slik de var definert i 2020. Disse estimatene er ikke helt presise, fordi kommunestrukturen og deltakelse i interkommunale barnevernstjenester er endret i løpet av årene dialogmøtene ble gjennomført.

Statsforvalterne som ennå ikke har hatt dialogmøter med alle tjenester ved utgangen av 2020 planlegger å gjennomføre møter med de resterende tjenestene i

2021, men det er usikkert om de vil få gjennomført dialogmøter med alle tjenester innen utgangen av 2021.

Tabell 5-2: Antall gjennomførte dialogmøter, antall barnevernstjenester og andel tjenester som har hatt minst ett dialogmøte i perioden 2017-2020, etter fylke.

	Antall møter 2017-2018	Antall møter 2019	Antall møter 2020	Antall barnevern- tjenester 2020	Andel tjenester som har hatt minst ett dialogmøte i perioden 2017-2020*
Agder	4	5	0	11	100 %
Innlandet	5	12	2	26	77 %
Møre og Romsdal	11	2	1	15	93 %
Nordland	11	10	10	20	100 %
Oslo og Viken	13	16	3	57	49 %
Rogaland	5	15	0	20	100 %
Troms og Finnmark	7	15	14	31	100 %
Trøndelag	12	11	5	22	100 %
Vestfold og Telemark	7	11	0	16	100 %
Vestland	10	23	9	27	100 %
Totalt	85	120	44	245	85 %

Kilder: Antall møter er hentet fra statsforvalternes rapportering til Oslo Economics, samt statsforvalternes årsrapportering til Bufdir. Antall barnevernstjenester er fra Bufdirs statistikk fra kommunenes rapportering for 2020. *Andel tjenester som har hatt minst ett dialogmøte 2017-2020 er estimert på bakgrunn av statsforvalternes rapportering til Oslo Economics og Bufdir. I de embetene som ikke har hatt møter med alle tjenestene kan andelen være noe unøyaktig, fordi vi ikke har detaljert informasjon om hvilke tjenester som ikke har hatt møter. I perioden er det totale antall barnevernstjenester i Norge redusert fra 272 i 2018 til 245 i 2020.

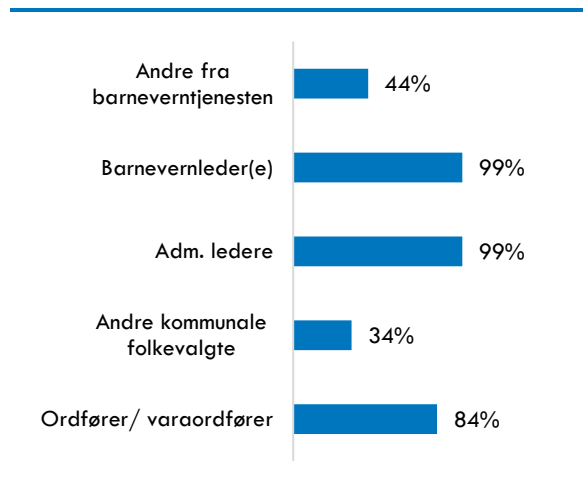
Statsforvalterens prioritering av tjenester

I 2019 og 2020 har de fleste statsforvalterne hatt fokus på å at alle tjenester skulle ha hatt minst en dialogmøte siden oppstarten i 2017. De statsforvalterne som har gjennomført møter med alle sine tjenester, har deretter gjennomført møter etter behov i 2020. Statsforvalterne har da prioritert å gjennomføre møter med særlig sårbare tjenester, eller tjenester hvor det av andre grunner er behov for mer oppfølging.

Deltakelse i de enkelte møtene

Figur 5-1 viser deltakelsen fra ulike roller i kommunene, i møtene som er arrangert i 2019 og 2020. Barnevernleder og administrativ ledelse i kommunen deltar i 99 prosent av møtene. Minst én ordfører eller varaordfører har deltatt i 85 prosent av møtene. I 89 prosent av møtene har enten ordfører, varaordfører eller andre kommunale folkevalgte deltatt. Deltakelsen fra den politiske ledelsen i 2019 og 2020 er dermed omtrent som den var i 2018, hvor ordfører eller varaordfører var representert i 83 prosent av møtene.

Figur 5-1: Andel av rapporterte møter med deltakelse fra gitte roller i kommunene

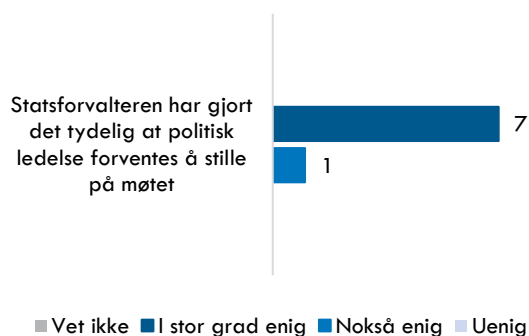


Kilde: Kartleggingsskjema utfyllt av statsforvalterne for møter gjennomført i 2019 og 2020. 9 av 10 embeter har fylt ut kartleggingsskjemaet, og har samlet rapportert om 144 gjennomførte dialogmøter i 2019 og 2020.

I enkelte tilfeller har det vært utfordrende å få kommunenes politiske ledelse til å prioritere møtene i en travel hverdag. Dette ser særlig ut til å ha vært utfordrende under kommunevalgkampen, høsten 2019, selv om statsforvalterne oppgir i vår spørre-

undersøkelse at de er tydelige på at politisk ledelse er forventet å stille på møtet (se Figur 5-2).

Figur 5-2: Statsforvalternes vurdering av påstand om deltakelse fra politisk ledelse på dialogmøtene



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Også i intervjuer med utvalgte statsforvaltere fremkommer det at statsforvalterne oppfatter deltakelse fra øverste politiske ledelse, enten ordfører eller varaordførere, som et suksesskriterium for møtene og at de derfor i innkallingene til møter er tydelige på at disse må stille. Flere møter er blitt utsatt fordi politisk ledelse har måttet prioritere andre oppgaver på det avtalte møtetidspunktet.

5.3.2 Gjennomføring

Informasjon og planlegging i forkant

Statsforvalterne oppgir at de bruker mye tid på planlegging og forberedelser til dialogmøter. Det kan være særlig tidkrevende å lande tidspunkter for møter når det er mange kommuner involvert og mange ordførere og kommunedirektører som skal delta. Mange møter flyttes og skyves på fordi sentrale deltakere må prioritere andre oppgaver på kort varsel.

Barnevernledere vi har intervjuet oppgir at de får god og tilstrekkelig informasjon i forkant av dialogmøtene. Det er tydelig hva agendaen for møtet er, og hvilke forberedelser aktørene skal gjøre.

Digitale møter

Noen statsforvaltere har under pandemien gjennomført dialogmøter digitalt. Disse har svært gode erfaringer med dette, og flere ønsker også å fortsette med digitale møter fremover. Statsforvalternes erfaringer tilsier at digitale møter i mange tilfeller fungerer vel så godt som fysiske møter, og at de digitale møtene også noen ganger blir mer spisset enn fysiske møter. I møter med interkommunale tjenester, med svært mange deltakere, har én statsforvalter erfart at det ble krevende å inkludere alle deltakerne i møtet. Noen deltakere har lettere for å bli passive i

et digitalt møte. Fysisk oppmøte i samme rom kan være mer forpliktende når det er mange aktører.

En annen statsforvalter oppgir at digitale møter stort sett fungerer godt, og at de kommer til å fortsette med dette, men at de vil vurdere fysiske møter med tjenester som har store utfordringer. I slike tilfeller kan det være ekstra viktig å samles fysisk for å tydeliggjøre kommuneledelsens ansvar. Ressursbesparelsen ved at aktørene slipper å reise er svært stor. Statsforvalterne oppgir også at kommunene gir gode tilbakemeldinger på digitale møter. Digitale møter krever imidlertid en tydelig plan og struktur for møtet.

For at digitale møter skal fungere godt bør alle aktørene delta digitalt. Dersom noen deltakere sitter fysisk samlet mens andre er med digitalt, kan det være utfordrende å inkludere alle deltakere på lik linje i møtet. Det kan gjerne bli slik at deltakere som sitter sammen får en diskusjon seg imellom som utelukker eller svekker mulighetene for innspill fra deltakere som er med digitalt.

Bruk av felles modell for dialogmøter

Statsforvalterne tar utgangspunkt i den felles modellen for dialogmøter. De fleste embetene oppgir at de følger denne malen for møtene, men at møtene som er avholdt i 2020 og møtene som planlegges fremover i større grad har fokus på barnevernsreformen. Enkelte embeter har derfor gjennomført dialogmøter hvor de inviterer flere tjenester innen oppvekstområdet i kommunen, i tillegg til barnevernstjenesten. Flere statsforvaltere rapporterer om gode erfaringer fra slike oppvekstdialogmøter. Samtidig er det ett embete som peker på blandede erfaringer med å inkludere flere tjenester i møtet. Møtene får da et annet fokus, og man mister den opprinnelige intensjonen med møtene: fokus på barnevernstjenesten og samarbeidet mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen. Oppvekstdialogmøter kan fungere fint for sitt formål, men er trolig ikke tilstrekkelig som erstatning for de opprinnelige dialogmøtene med kommune- og barnevernledelsen.

Vår vurdering er at det første dialogmøtet i en gitt tjeneste bør holdes til det opprinnelige formatet. Eventuelle andre møter om temaer som spenner bredere enn selve barnevernet eller over flere barnevernstjenester, bør komme i tillegg dersom statsforvalter anser det som hensiktsmessig å gjennomføre slike møter. I kommuner hvor statsforvalterne anser barnevernstjenesten som særlig sårbar, mener vi det er viktig at den opprinnelige formen for dialogmøter opprettholdes.

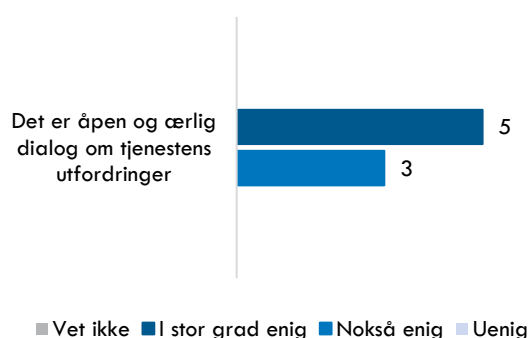
Tema

Temaene som tas opp i dialogmøtene varierer fra gang til gang, avhengig av hvilke utfordringer kommunene selv tar opp. Til denne statusrapporten

har vi ikke innhentet informasjon om hva som har vært tema i de enkelte møtene. Rapporteringen fra statsforvalterne viser likevel at statsforvalterne ofte i møtene som er gjennomført i 2019 og 2020, har benyttet møtene til å informere om den kommende barnevernsreformen og diskutere kommunenes robusthet i forkant av reformen (som nevnt i punktet over), i tillegg til sin generelle gjennomgang av hvordan de ser status i tjenesten. Statsforvalterne har også brukt noen dialogmøter til å informere og rekruttere kommuner til veiledningsteam.

I forrige statusmåling påpekte vi viktigheten av at det etableres en åpen og ærlig dialog om tjenestens utfordringer i møtene. Flere av våre informanter opplevde den gang at man ikke hadde fått til en tilstrekkelig åpen dialog i møtene. Til denne statusmålingen har vi derfor spurt statsforvalterne om hvordan de har opplevd dette i møtene som har vært avholdt i 2019 og 2020. Alle statsforvalterne er nokså enige eller i stor grad enige i at det er en åpen og ærlig dialog om tjenestenes utfordringer i møtene (Figur 5-3). Flere statsforvaltere kommenterer imidlertid at dette varierer mye. Det betyr at det har blitt gjennomført en del dialogmøter hvor statsforvalteren ikke oppfatter å ha fått i stand en åpen og ærlig dialog.

Figur 5-3: Statsforvalternes vurdering av påstand om åpen og ærlig dialog om tjenestenes utfordringer



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Én administrativ leder i en kommune vi har intervjuet uttalte at dialogmøtene kan være krevende for barnevernleder. Når det er store utfordringer i en tjeneste, og kanskje også uenighet om utfordringene og årsakene mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen, kan det være vanskelig for barnevernleder å legge frem tjenestens utfordringer åpent. Denne kommunelederen hadde erfart at dialogen også kunne bli for åpen, ved at barnevernleder i ett tilfelle brukte anledningen til det som ble oppfattet som klaging på ledelsen. For barnevernleder kan det være en ganske fin balansegang mellom å beskrive utfordringene på

en god måte, og samtidig ikke opptre illojalt ovenfor ledelsen.

Denne utfordringen pekte vi også på i vår forrige statusrapport. Når utfordringene er store, kan det være vanskelig å snakke ærlig og åpent om dem på en god måte. Vi har imidlertid ikke oppfattet at det er et utstrakt problem at barnevernleder synes møtene er vanskelige. Både statsforvaltere og barnevernledere vi har intervjuet gir gjennomgående uttrykk for at møtene oppleves som positive for tjenesten. Dersom møtene synliggjør uenigheter eller dårlig samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen, som aktørene ikke har vært klar over i forkant, er også noe av hensikten oppnådd. En god dialog om vanskelige tema må uansett starte med at aktørene setter seg sammen og drøfter problemstillingene som et felles ansvar.

Oppfølgingspunkter

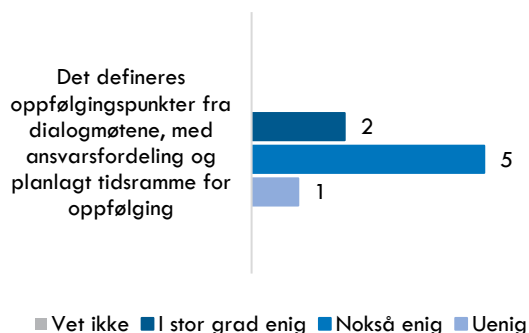
I forrige statusrapport fant vi at det var noe usikkerhet rundt ansvaret for oppfølging i etterkant av møtene, i de tilfellene hvor det i møtene fremkom problemstillinger som det var behov for å følge opp i etterkant. Vi anbefalte at det i slike tilfeller blir avklart i møtet hvordan eventuelle oppfølgingspunktene skal følges opp, hvem som skal gjøre det og innenfor hvilken tidsramme det skal skje.

Til denne statusrapporten har vi bedt statsforvalterne notere noen stikkord om hvilke oppfølgingspunkter som ble avtalt i møtet og hvem som er ansvarlig for oppfølgingen, dersom det ble avtalt oppfølging i etterkant. Statsforvalternes tilbakemeldinger er oppsummert på slutten av dette avsnittet.

Rapporteringen indikerer at det er blitt noe tydeligere hvilke problemstillinger som skal følges opp i etterkant av møtene. I mange møter fremkommer det imidlertid ikke behov for noen spesifikk oppfølging. Møtet skal være en arena for dialog og utveksling av informasjon om status i barnevernet, og det skal ikke nødvendigvis være fokus på konkrete tiltak som skal iverksettes. I de tilfeller hvor det er snakk om konkrete tiltak, tyder rapporteringen fra statsforvalterne på at det i større grad også er definert oppfølgingspunkter i etterkant av møtene og hvem som skal følge opp disse.

I spørreundersøkelsen bekrefter statsforvalterne at det defineres oppfølgingspunkter fra møtene, med ansvarsfordeling og planlagt tidsramme for oppfølging der det er hensiktsmessig (se Figur 5-4). Årsaken til at det kun er et fåtall som svarer at de i stor grad er enig i dette, er trolig at behovet for oppfølging varierer mellom møtene.

Figur 5-4: Statsforvalternes vurdering av påstand om oppfølgingspunkter fra dialogmøtene



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Rapporteringen av oppfølgingspunkter fra enkelte statsforvaltere kan indikere at oppfølgingen tar en form som ligner noe på tilsynsaktivitet. I noen tilfeller består oppfølgingen av konkrete tiltak barnevernstjenesten skal gjennomføre og rapportere på til statsforvalter, som å levere plan for retting av avvik og evaluering av arbeid med akuttberedskap eller andre lovpålagte oppgaver. Det reiser spørsmål om det kan være problematisk dersom dialogmøtene blir en integrert del av statsforvalternes tilsynsarbeid. Samtidig er det ingen av våre informanter fra kommunene som har uttalt at dialogmøtene blir for tilsynsorientert, heller ikke i kommunene hvor oppfølgingspunkter av denne typen er definert. Kommunene, både informanter fra barnevernstjenester og kommuneadministrasjon, uttaler derimot at de opplever dialogmøtene som en svært positiv utvidelse av statsforvalternes engasjement og et tilskudd til deres tilsynsvirksomhet.

I forrige statusmåling kommenterte noen statsforvaltere at det kunne være problematisk å kombinere rollen som dialogpartner med tilsynsfunksjonen de her, til tross for at statsforvalter også i utgangspunktet har som oppgave å veilede og rådgje kommunene. Til denne statusmålingen er det ingen statsforvaltere som har uttrykt at dette er utfordrende. Statsforvaltere som er spurt direkte om denne problemstillingen, opplever det som uproblematisk at problemstillinger som de konstaterer i forbindelse med sin tilsynsaktivitet også kommer opp og blir tema i dialogmøtene. Dette krever at statsforvalterne er bevisste på og klarer å kombinere sin rolle som myndighet (i tilsynsfunksjonen) og rollen som dialogpartner/veileder (i dialogmøtene). Fra flere statsforvaltere og kommuner/barnevernstjenester har vi fått tilbakemeldinger om at det er mulig å ivareta begge rollene på en god måte. Statsforvalteren kan

⁵ Vi har fått rapportering fra ni av ti statsforvaltere, for totalt 42 dialogmøter med interkommunale tjenester. I tillegg har vi informasjon om seks møter med interkommunale

gi innspill på utfordringer som er konstatert i tilsynsrollen på dialogmøtene, men være tydelig på at dette er råd/veiledning, ikke pålegg overfor tjenesten og kommunen.

Vi har gjennomgått statsforvalternes rapportering av oppfølgingspunkter som er definert i de enkelte dialogmøtene, og klassifisert punktene i overordnede kategorier etter tema:

- Kommunen skal jobbe videre med utvalgte utfordringsområder som er diskutert i møtet (uten nærmere konkretisering av hvordan det skal arbeides videre), herunder med:
 - Bemanning, kompetanse, sykefravær, kulturbygging
 - Internkontroll
 - Utvikle styring
 - ROS
 - Rapporteringsrutiner
 - Organisering av tjenesten, ulike former for interkommunalt samarbeid
 - Barnevernsreformen, tverrfaglig samarbeid, forebygging
 - Brukermedvirkning, tiltaksutvikling, kvalitet i tjenesten, åpenhet i tjenesten
 - Samarbeid med eksterne aktører
 - Politikernes rolle ift barnevernstjenesten
 - Bruk av private aktører
- Kommunen skal utarbeide planer for utviklingsarbeid i tjenesten, og i enkelte tilfeller oversende disse til statsforvalter
 - Oversikt over fokusområder
 - Plan for forbedringer på konkrete utfordringsområder
- Kommunen skal oversende rapportering vedr. lovbrudd til statsforvalteren
- Kommunens ledelse og barnevernleder skal avholde felles dialogmøter to ganger årlig
- Statsforvalter skal fremover gi tjenesten særskilt oppfølging etter avtalt plan
- Statsforvalter skal formidle behov til Bufetat
- Statsforvalter skal komme tilbake til kommunen med gitte avklaringer ift. barnevernsreformen

Spesielt om gjennomføring av dialogmøter med interkommunale tjenester

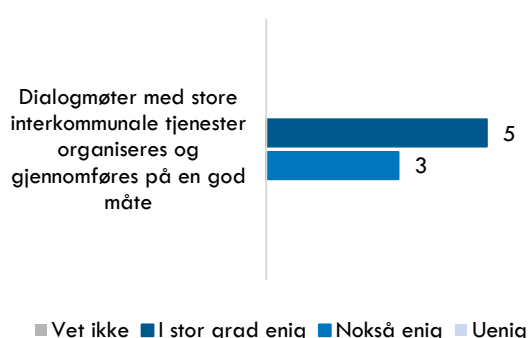
Det er gjennomført minst 48 dialogmøter med interkommunale tjenester i perioden 2019-2020⁵ (av 164 møter totalt i perioden). I de aller fleste møtene stiller representanter fra kommunens ledelse (enten politisk eller administrativt, eller begge) fra alle deltakerkommunene opp på møtet. Statsforvalternes rapportering om deltakelse fra de enkelte møtene viser at det kun var i 8 av 42 rapporterte møter med

tjenester i det siste fylket, som vi ikke har ytterligere informasjon om.

interkommunale tjenester at én eller flere kommuner ikke har vært representert i møtet.

Dialogmøter med interkommunale tjenester gjennomføres på samme måte som andre dialogmøter, og både politisk og administrativ ledelse fra både vertskommunen og hver enkelt deltakerkommune inviteres inn og forventes å delta. I noen tilfeller hvor det er svært mange deltakere har statsforvalterne satt av noe lenger tid til møtet. Fem av åtte statsforvaltere som har svart på spørreundersøkelsen svarer at de i stor grad er enig i at dialogmøter med interkommunale tjenester fungerer godt, mens tre svarer at de er nokså enig (se Figur 5-5).

Figur 5-5: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter i interkommunale tjenester



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Tilbakemeldinger fra intervjuene tyder på at det er noe varierende hvordan dialogmøter med interkommunale tjenester fungerer. De fleste møtene ser ut til å fungere godt, til tross for at det er mange kommuner og dertil mange deltakere. Noen ganger fungerer det mindre godt. Det kan være en utfordring at noen deltakere blir passive, og at det da i for liten grad oppnås en reell dialog mellom aktørene. I dialogmøter med interkommunale tjenester er det ofte behov for å involvere deltakerkommunene, og nytten av møtet avhenger av at disse også blir aktive i dialogen. Ofte er det primært vertskommunen som fører ordet, mens de andre kommunene bruker anledningen til å stille spørsmål eller komme med innspill.

Våre informanter opplever likevel at det er viktig å gjennomføre dialogmøter i samme form, også for interkommunale tjenester med mange deltakere. Både statsforvaltere og barnevernledere vi har snakket med understreker dette. I interkommunale tjenester er det ofte slik at det kun er vertskommunen som har nær kunnskap om barnevernet, mens deltakerkommunene i liten grad er involvert i tjenesten utover rent økonomiske forhold. Dette er problematisk, særlig i forberedelsene til barnevernsreformen, som krever samarbeid mellom barnevernstjenesten i verts-

kommunen og andre tjenester i deltakerkommunene. Forberedelse til reformen betinger derfor at også deltakerkommunene tar ansvar for barnevernstjenesten og ser på dette som en integrert del av sin egen kommunes tjenestetilbud. Dialogmøtene kan ha en viktig funksjon i å formidle informasjon om tjenesten og den forestående reformen, både til vertskommunene, og særlig til deltakerkommuner dersom de i liten grad er involvert i utgangspunktet. En statsforvalter oppgir at slike dialogmøter bidrar til å synliggjøre ulik kunnskap hos ledelsen i de ulike kommunene, og at dette i seg selv kan bidra til at kommuneledere får et påtrykk for å holde seg bedre informert.

Statsforvalternes planer for videreføring av dialogmøter

Buudir har gitt statsforvalterne i oppdrag å fortsette å gjennomføre dialogmøter med kommunale barnevernstjenester som har behov for det i årene 2020 og 2021. Statsforvaltere skal vurdere hvorvidt tjenestene har behov for dialogmøter etter egen risikovurdering, og legge vekt på kommuner som trenger råd og veiledning om konsekvensene av barnevernsreformen.

Noen statsforvaltere planlegger å gjennomføre jevnlig dialogmøter med alle tjenester i fylkene, for eksempel slik at det avholdes minst ett dialogmøte med alle tjenester i løpet av en toårsperiode. Andre vil kun gjennomføre dialogmøter med tjenester som har særlig behov for det. Dette gjelder kommuner og tjenester som etter statsforvalterens oppfatning er særlig sårbare med utgangspunkt i bl.a. ROS-vurderinger, statsforvalterens tilsyn og klagesaker.

Vår vurdering er at begge disse strategiene fremstår som fornuftige måter å videreføre tiltaket på. I tjenester som ikke har store utfordringer er det ikke nødvendigvis riktig ressursbruk å prioritere regelmessige dialogmøter. Behovsvurdering av møter fremstår da som fornuftig.

5.3.3 Kostnader

Dialogmøter krever ressurser fra statsforvalter og kommunene i form av tidsbruk til organisering, forberedelse og gjennomføring. Statsforvalterne har ansvar for organiseringen av møtet, og skal reise til kommunen når møtet avholdes. Den største kostnaden faller dermed på statsforvalterne. Stortinget bevilger årlig midler til dialogmøter gjennom kompetansesatsingen, og Buudir har tildelt to millioner kroner årlig til statsforvalterne som skal dekke forberedelser og reising i forbindelse med møtene. Midlene er fordelt mellom alle statsforvalterembeter, med en fordelingsnøkkel som tar høyde for antall kommuner og tjenester i fylket, befolkning og reiseavstander.

Vi har bedt statsforvalterne rapportere på midler som er benyttet til gjennomføring av dialogmøter i henholdsvis 2019 og 2020. I hvert av årene 2019 og 2020 rapporterer tre av syv embeter om et underforbruk (kun syv embeter har rapportert på dette). Samlet rapporterer de et underforbruk på 400 000 kroner i 2019 og 350 000 kroner i 2020. Det er grunn til å tro at det samlet sett er brukt mer ressurser til gjennomføring i 2019 enn i 2020, fordi det i 2019 ble gjennomført langt flere møter enn i 2020 og fordi en del av møtene i 2020 ble gjennomført digitalt. Det ser derfor ikke ut til å være fullstendig samsvar mellom rapportert og faktisk ressursbruk.

Statsforvalterne oppgir at de bruker mye tid på organisering og planlegging av møtene, særlig i møter med mange deltakere. Enkelte statsforvaltere har primært lagt opp til digitale møter i 2020, og oppgir at de sparer mye tid til reising på denne måten. I den grad dialogmøtene fremover vil gjennomføres digitalt, vil både statsforvalterne og deltakende kommuner i interkommunale samarbeid spare mye tid på at reising unngås og ressursbruken til møtene vil kunne reduseres.

I tillegg bruker også kommunene tid på planlegging og gjennomføring av møtene. Det at møtet skal gjennomføres i vertskommunen ved interkommunale samarbeid, innebærer tidsbruk til reise også for andre deltakende kommuner utover vertskommunen.

5.3.4 Organisatoriske drivere og hindre

Motivasjon og kapasitet

Statsforvalterne har ansvar for å kalle inn og organisere møtene, og det er dermed særlig statsforvalternes motivasjon og kapasitet til å prioritere dialogmøter som er avgjørende for gjennomføringen.

Rapportering fra statsforvalterne tyder på de i all hovedsak ønsker å prioritere gjennomføring av dialogmøter. De fleste statsforvalterne oppgir at de anser møtene som nyttige, og at de ønsker å prioritere slike møter også i årene fremover. Samtidig viser gjennomføringen i 2020 at en del statsforvaltere har gjennomført få eller ingen møter dette året. Det har trolig først og fremst sammenheng med pandemien, og usikkerhet om mulighetene for gjennomføring av fysiske møter. Overgangen til digitale møter har trolig tatt noe tid. For de statsforvaltere som hadde ferdigstilt oppdraget om å gjennomføre møter med alle sine tjenester, skulle det kun gjennomføres møter etter behov i 2020. Det er dermed mulig at statsforvaltere har vurdert behovet for møter som mindre i 2020, gitt at de relativt nylig har gjennomført dialogmøter med alle tjenester. Samlet fremstår likevel statsforvalternes motivasjon for gjennomføring av dialogmøter som god.

Statsforvalterne rapporterer også at kommunene opplever dialogmøtene som nyttige og at de ofte etterspør møtene. Særlig barnevernledere ser ut til å oppleve dialogmøtene som svært nyttige, og mange barnevernstjenester etterspør dialogmøter. Også kommuneledelsen gir tilbakemeldinger til statsforvalterne om at dialogmøter er nyttig. Dette tyder på at kommunene også er motivert for å prioritere gjennomføring av møtene.

Suksesskriterier

Våre informanter, både blant representanter fra statsforvaltere og barnevernsledere, understreker at deltakelse fra øverste politisk og administrativ ledelse i kommunen er det viktigste suksesskriteriet for vellykkede dialogmøter. Økt forståelse og forankring hos kommunal ledelse er et viktig formål for møtene, og for å oppnå dette må både politisk og administrativ ledelse være til stede på møtet.

Fleire informanter har også fremhevet at det er en viktig forutsetning for en god og meningsfull dialog at kommunen klarer å peke på tjenestens utfordringer på en god måte. Møtet blir best når barnevernleder selv klarer (og tør) å peke på hva tjenesten lykkes med og hva den strever med. Dette krever gode forberedelser fra barnevernstjenesten. Dersom både barnevernstjenesten og kommunens ledelse kun formidler informasjon om det som er positivt ved driften, blir møtet mindre nyttig. For å komme videre kreves det at kommunen klarer å peke på egne utfordringer og at det er en dialog om disse i møtet. Dette er særlig viktig i tjenester som har store utfordringer, og hvor det er et særlig behov for at disse blir tatt tak i ikke bare fra barnevernets, men også fra kommuneledelsens side.

Barnevernledere oppgir i intervjuer at det også er et suksesskriterium at alle parter møter forberedt. Det er altså viktig at også de andre aktørene, statsforvalter og kommuneledelsen, forbereder seg i forkant på hva de opplever som utfordringene i tjenesten.

5.4 Effekter

I Tabell 5-3 presenterer vi indikatorene vi har definert som relevante å undersøke under evalueringskriteriet effekt for perioden 2019-2020. I dette delkapitlet presenterer vi funn og vurderinger for hver av disse. Effekter er fordelt på brukereffekter og samfunns-effekter. Effekter som oppstår i tjenestetilbudet omtales som brukereffekter. Samfunns-effekter er definert som effekter som oppstår for brukerne av barnevernstjenesten, altså barn, ungdom og familier, og til syvende og sist for samfunnet som helhet. Brukereffektene (bedre innretning av tjenestetilbudet) skal tilrettelegge for samfunns-effektene (bedre hjelp til barn, ungdom og familier).

Tabell 5-3: Indikatorer for evalueringskriteriet effekt

Evalueringskriterium	Indikatorområde	Indikator
Brukereffekt	Kommuneledelsens kjennskap og eierskap til barnevernet i kommunen	<ul style="list-style-type: none"> • Har dialogmøter ført til bedre forståelse for barnevernets utfordringer og økt eierskap til barnevernet i kommunens administrative og politiske ledelse?
	Samarbeid mellom barnevernet og kommunens ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Har dialogmøtene ført til bedre samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommunens administrative og politiske ledelse?
	Statsforvalterens kjennskap til barnevernstjenesten	<ul style="list-style-type: none"> • Har dialogmøter bidratt til at statsforvalteren har fått bedre kjennskap til barnevernstjenesten?
	Dialog om reformarbeid og nye oppgaver	<ul style="list-style-type: none"> • Har reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet blitt diskutert i dialogmøtene?
	Oppfølging av dialogmøtene	<ul style="list-style-type: none"> • Er oppfølgingspunktene fra dialogmøtene blitt fulgt opp? Eventuelt med hvilke tiltak?
	Andre virkninger	<ul style="list-style-type: none"> • Andre, eventuelt utilsiktede, virkninger
Samfunnseffekt	Øke kvaliteten i kommunenes tilbud til barn, ungdom og familier	<ul style="list-style-type: none"> • Utrednings- og tiltaksarbeidet bygger i større grad enn i dag på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker • Hjelpen blir bedre tilpasset det enkelte barn, og barns medvirkning tillegges større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid • Barnevernet samarbeider med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller i fosterhjem • Et bedre samarbeid mellom kommuner for å få sterkere fagmiljøer og redusere sårbarheten i små barnevernstjenester • Mer enhetlig praksis i kommunene. Geografisk variasjon i de ovennevnte punkter: Har de kommunene som trengte det mest fått effekter/mest effekter?
	Forberede kommunene på reformen som trer i kraft i 2022	

5.4.1 Brukereffekter

Kommuneledelsens kjennskap og eierskap til barnevernstjenesten

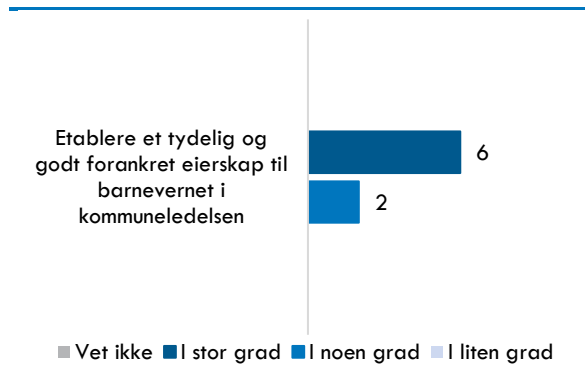
Våre informanter blant statsforvaltere og barnevernledere opplever at dialogmøtenes viktigste effekt er bedre kjennskap og eierskap til barnevernet i kommunens politiske og administrative ledelse. Dette er i tråd med funnet fra forrige statusrapport.

Statsforvaltere og barnevernledere oppfatter mange steder at politisk ledelse er noe frakoblet barnevernstjenesten. Én statsforvalter oppgir i intervju at de tidligere kunne oppleve at dialogmøtet var det første møtet mellom barnevernet og kommuneledelsen. Møtene bidrar til å sette barnevernet på agendaen i kommunen og at ansvaret for tjenesten løftes opp til politisk og administrativ ledelse i kommunen. Mange barnevernledere opplever at møtene gir en mulighet til å snakke om barnevernet på en positiv og god måte. Dialogmøtene bidrar dermed til å «løfte på sløret» til barnevernstjenesten og gir både et forum

og et språk til å snakke sammen om status i tjenesten på. Barnevernledere opplever at denne effekten er viktigst for politisk ledelse, som oppfattes som mindre påkoblet barnevernstjenesten enn administrativ ledelse.

Seks av åtte statsforvaltere som har svart på spørreundersøkelsen vurderer at dialogmøtene i stor grad bidrar til å etablere et tydelig og forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen, mens to av embetene vurderer at tiltaket i noen grad bidrar til dette (se Figur 5-6). Statsforvalterne opplever dialogmøter som viktigst i tjenester de er bekymret for. Da er det særlig viktig at kommuneledelsen kobles på og tar ansvar for utviklingen.

Figur 5-6: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter bidrar til å etablere og forankre eierskap til barnevernet i kommuneledelsen

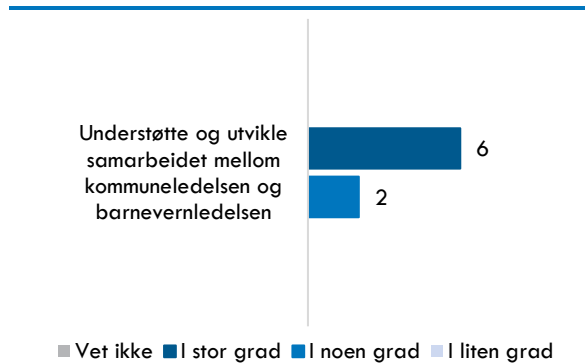


Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommunens ledelse

Bedre kjennskap og eierskap til barnevernstjenesten i kommuneledelsen gir også grunnlag for et bedre samarbeid mellom disse aktørene. Våre informanter uttrykker at bedre samarbeid også er en viktig effekt av møtene. De fleste statsforvaltere som har besvart spørreundersøkelsen vurderer at dialogmøtene i stor grad bidrar til å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen (se Figur 5-7).

Figur 5-7: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter bidrar til å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen



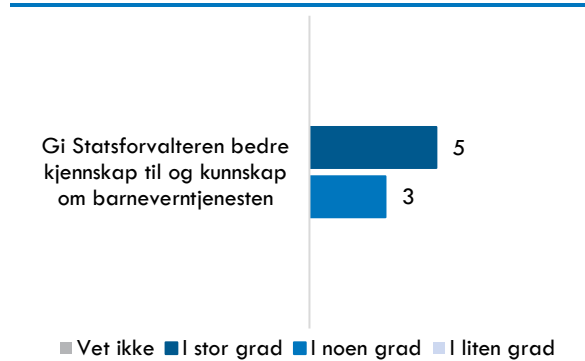
Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Flere barnevernledere vi har intervjuet har opplevd at møtene i seg selv innebærer en viktig arena for samarbeid mellom barnevernstjenesten og kommuneledelsen. Samtidig er det usikkert i hvilken grad møtet bidrar til bedre samarbeid også i etterkant av møtet. Dette drøftes nærmere under evalueringskriteriet bærekraft.

Statsforvalterens kunnskap om barnevernstjenestene i fylket

Det er også en ønsket effekt at statsforvalterne får bedre kjennskap til barnevernet i fylket. Også her vurderer flesteparten av statsforvaltere som har svart på spørreundersøkelsen at dialogmøtene i stor grad bidrar til å gi statsforvalteren bedre kjennskap til og kunnskap om barnevernstjenestene (se Figur 5-8).

Figur 5-8: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter bidrar til å gi embetene bedre kjennskap til og kunnskap om barnevernstjenestene



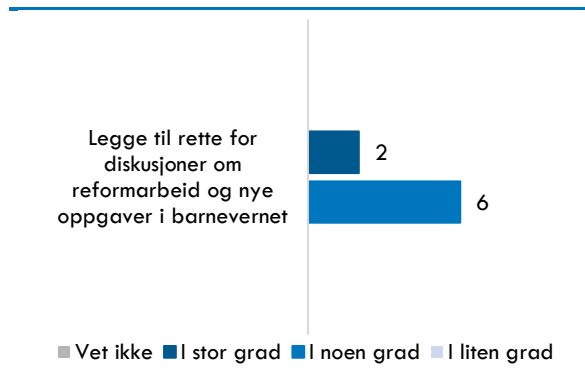
Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

Det ser ut til å være en del variasjon i hvor godt statsforvalteren kjenner til utfordringene i den enkelte kommunen. Noen tjenester har de lite kontakt med, og da kjenner de i liten grad til status og utfordringer utover den informasjonen de får fra rapporteringer og tallgrunnlag. Dette gir et lite utfyllende bilde av status i tjenesten. I slike tilfeller kan dialogmøtene gi statsforvalteren viktig kunnskap om tjenesten, og bidra til å skape tillit og trygghet slik at dialogen blir åpen og ærlig. Det er viktig at statsforvalterne har et godt bilde av tjenestene for å kunne bistå dem. I andre tilfeller opplever statsforvalteren at de i utgangspunktet har god oversikt over tjenesten, og at møtene frembringer lite ny kunnskap.

Diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet

Statsforvalterne har benyttet dialogmøtene til å informere om den kommende barnevernsreformen og til å sjekke hvorvidt kommunene er forberedt på reformen. Dette kommer frem i spørreundersøkelse (se Figur 5-9) og intervjuer med statsforvaltere. Denne aktiviteten har trolig tatt seg opp de to siste årene fordi reformen nå er nærstående.

Figur 5-9: Statsforvalternes vurdering av påstand om dialogmøter bidrar til å legge til rette for diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet



Kilde: Spørreundersøkelse til statsforvaltere, fra Oslo Economics, januar 2021.

I forrige statusrapport påpekte vi at referatene fra dialogmøtene tydet på at møtene i liten grad var benyttet til å diskutere reformarbeid og tilpasning til nye oppgaver i barnevernet. I denne statusrapporten har vi ikke bedt statsforvalterne om referater fra gjennomførte møter, og vi har derfor ikke vurdert dette på samme måte. Vår oppfatning basert på informasjonsinnhenting til denne statusrapporten er likevel at møtene som er gjennomført i perioden 2019-2020 i større grad har hatt fokus på reformarbeid, ved at statsforvalterne ofte har tatt opp dette i sin del av møtet. Kommuneledelsen blir dermed minnet på den kommende barnevernsreformen, og statsforvalteren får en dialog om i hvilken grad kommunen er forberedt. Statsforvalterne opplever at dette har vært en viktig effekt av møtene.

Hvilke temaer som kommunen selv tar opp i sin del av møtet skal imidlertid være opp til kommunen selv, og for å nå de andre målene for tiltaket er det viktig at kommunen tar opp de utfordringene de selv opplever som mest presserende, og at det er disse utfordringene som det primært er dialog rundt.

Oppfølging i etterkant

Som kommentert under implementeringen av tiltaket, er det varierende hvorvidt det defineres konkrete oppfølgingspunkter i møtene. Statsforvalterens rapportering på oppfølgingspunkter tyder på at møtene skaper dialog om relevante utfordringer i tjenestene og hvordan kommunen skal jobbe videre med å løse disse utfordringene. Møtene ser dermed ut til å bidra til at det legges en plan for videre arbeid.

Hvorvidt dette arbeidet blir fulgt opp i ettertid, har vi ikke kunnet vurdere. Vi har heller ikke kunnet vurdere hvorvidt dialogen om utfordringene i seg selv bringer arbeidet videre, eller om dialogen i møtene stort sett bekrefter en forståelse som også var der før møtene.

Rapporten fra statsforvalterne gir likevel en indikasjon på at møtene i mange tilfeller bidrar til at det arbeides systematisk med relevante utfordringer i tjenesten, også i etterkant av møtene.

5.4.2 Samfunnseffekter

Vi har definert indikatorområdene for samfunns-effekter som de overordnede målsetningene for kompetansesatsingen:

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

I denne sammenheng er dialogmøter et begrenset tiltak, som vi i liten grad kan anta at vil ha direkte betydning for den hjelpen barn får av barnevernet. Samtidig er en velfungerende tjeneste en forutsetning for at tjenesten nettopp skal kunne gi god hjelp til kommunens barn.

Det er ikke grunn til å tro at dialogmøtene i særlig grad har bidratt til at utrednings- og tiltaksarbeidet bygger på forskning og systemisert kunnskap eller at hjelpen blir bedre tilpasset det enkelte barn. Dette ser i liten grad ut til å ha vært tema på dialogmøtene.

Det er større grunn til å tro at dialogmøtene har bidratt til å forberede kommunene på barnreversreformen. Statsforvalterne har i mange tilfeller benyttet dialogmøtene til å ta opp dette temaet og synliggjøre kommunenes økte ansvar på barnevernområdet for kommuneledelsen. Dialogmøter med interkommunale tjenester har gjerne hatt som formål å gi mer kunnskap om barnevernet til deltakerkommunene, noe som i sin tur kan tenkes å bidra til bedre samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre kommunale tjenester i deltakerkommunene. Enkelte av dialogmøtene har også vært innrettet med dette som formål, hvor aktører fra ulike kommunale tjenesteområder har vært invitert for å diskutere planene frem mot barnevernsreformen. På samme måte som vi fant i første statusrapport, er dialogmøtene i seg selv ikke løsningen på utfordringene i tjenestene, men danner et grunnlag for å håndtere dem. Tiltaket er i så fall kun en brikke i et større puslespill for å få på plass bedre samarbeid mellom tjenestene og bedre forebygging.

På samme måte kan dialogmøtene også til en viss grad tenkes å ha bidratt til mer samarbeid mellom kommuner, ved å skape et forum for dialog mellom kommuner med felles barnevernstjeneste. En statsforvalter har gjennomført noen dialogmøter som regionmøter. Ved å samle barnevernledere og kommuneledere fra flere kommuner og tjenester kan dialogmøtene også legge grunnlag for dialog om samarbeid mellom tjenester.

Tiltaket kan også til en viss grad antas å bidra noe å løfte de mest sårbare tjenestene, ved at statsforvalterne ofte har prioritert å holde dialogmøter med de mest sårbare tjenestene. Barnevernstjenestene opplever at møtene er nyttige og viktige, og vi kan da anta ta de til en viss grad bidrar til å løfte de svakeste.

Tiltaket dialogmøter er i seg selv begrenset, og eventuelle samfunnseffekter på sikt vil avhenge av at økt kunnskap og samarbeid som oppstår i møtet også til syvende og sist bidrar til at tjenesten iverksetter andre grep for å løfte kvaliteten i tjenestetilbudet.

5.5 Måloppnåelse

Målene med dialogmøter er å:

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

Vår vurdering er at måloppnåelsen er god på de to første punktene om å understøtte og utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen, og etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet i kommuneledelsen. De fleste dialogmøtene ser ut til å bidra positivt på begge disse områdene. Vår vurdering av måloppnåelsen på disse punktene er tilsvarende som i forrige statusrapport om tiltaket dialogmøter.

Også når det gjelder målet om å gi statsforvalteren bedre kjennskap til barnevernstjenesten vurderer vi måloppnåelsen som god. Statsforvalterne oppgir at møtene i mange tilfeller gir dem bedre innsikt i hvordan tjenesten fungerer og hva som er de reelle utfordringene i tjenestene, og at denne kunnskapen er nyttig i statsforvalterens arbeid. Så er det også mange møter hvor informasjonen som fremkommer gir lite ny kunnskap for statsforvalteren, enten fordi statsforvalteren kjenner tjenesten godt fra før eller fordi kommunen og tjenesten ikke lykkes med å fokusere på de reelle og vesentlige utfordringene for barnevernet. Det ser likevel ut til at flertallet av møtene gir statsforvalteren ny og nyttig kunnskap om tjenesten. Vår vurdering av måloppnåelsen på dette punktet er også tilsvarende som i forrige statusrapport om tiltaket dialogmøter.

På målet om å legge til rette for diskusjon av reformarbeid og nye oppgaver i barnevernet, vurderer vi også måloppnåelsen som god. Dette er en endring fra forrige statusrapport, hvor måloppnåelsen på dette

punktet ble vurdert som middels fordi reformarbeid i liten grad var tatt opp i møtene. På grunn av den nærstående barnevernsreformen har imidlertid de fleste statsforvalterne hatt fokus på dette temaet i møtene som er gjennomført i 2019 og 2020. Det er mer usikkert hvorvidt dette har ført til en reell diskusjon i møtet om hvordan kommunen er forberedt på de nye oppgavene. Men ved å ta opp problemstillingen vil det bli mer synlig for alle aktørene i møtet hvordan kommunen ligger an i forberedelsene til reformen, og hvorvidt det er behov for å ta flere grep i dette arbeidet.

5.6 Relevans

De fire målene som er satt for tiltaket dialogmøter, fremstår fortsatt som svært relevante å jobbe for. I intervjuer med statsforvaltere og barnevernledere som er gjennomført til denne statusrapporten bekreftes det at manglende kunnskap, eierskap og involvering hos kommuneledelsen fortsatt er en utfordring for barnevernstjenesten i mange kommuner. Barnevernstjenesten er en viktig del av det samlede tjenestetilbudet i kommunen, og det er avgjørende at kommuneledelsen tar ansvar for tjenesten og bidrar til å løse tjenestens utfordringer. Tiltaket dialogmøter fremstår derfor fortsatt som svært relevant, særlig i kommuner hvor det er usikkerhet om kommuneledelsen tar tilstrekkelig ansvar for barnevernstjenesten eller hvor noen av aktørene av andre årsaker er bekymret for kvaliteten i tjenestetilbudet.

Det er mulig å tenke seg at kommuneledelsen og barnevernstjenesten kunne hatt dialogmøter med samme formål også uten at statsforvalteren er involvert. Statsforvalterens deltakelse bidrar imidlertid til å gi møtene status og tyngde. Det at statsforvalteren organiserer møtet, forplikter kommuneledelsen til å stille på tilstrekkelig høyt nivå. Videre bidrar statsforvalteren med å informere om kommende reformer og møtet kan dermed benyttes til å ansvarliggjøre kommuneledelsen. Dette fremstår som særlig relevant i forkant av barnevernsreformen som innføres i 2022.

5.7 Bærekraft

Bærekraften av dialogmøtene handler om hvor lenge effektene av ett enkelt møte varer. Den viktigste effekten av dialogmøter er økt forståelse for barnevernet i kommunens ledelse. Spørsmålet er hvorvidt denne økte forståelsen vedvarer, hvorvidt den gir opphav til et bedre samarbeid mellom tjenesten og ledelsen også i etterkant av møtet og om dette samarbeidet varer. Dette varierer trolig i stor grad mellom kommuner.

I ett av intervjuene tok en representant fra en statsforvalter selv opp spørsmålet om bærekraft.

Vedkommende mente, som de fleste av våre informanter, at dialogmøtene er svært nyttige, ved å koble kommuneledelsen på, informere dem om barnevernets utfordringer og hjelpe dem til å ta større ansvar for tjenesten. Samtidig stilte respondenten spørsmål om dette vedvarte, fordi de i flere tilfeller opplevde at ledelsen i neste møte, året etter, var like frakoblet som tidligere.

Utskiftning i kommuneledelsen vil også bidra til å begrense varigheten av effekter i form av en mer påkoblet ledelse. Dette gjelder særlig i politisk ledelse, som ofte skiftes ut i etterkant av kommunvalg. Dialogmøter som gjennomføres rett før nyvalg har dermed mindre potensial for bærekraftige effekter på dette området.

Det er lite grunn til å tro at ett enkelt dialogmøte gir vedvarende effekter i form av en mer påkoblet ledelse. Dersom dialogmøtene gjennomføres jevnlig, vil kommuneledelsen i større grad tvinges til å forholde seg til barnevernstjenesten jevnlig. I kommuner som er særlig sårbare, og der kommuneledelsen i liten grad er påkoblet, kan det derfor være et godt tiltak å gjennomføre dialogmøter regelmessig, for eksempel én gang i året eller oftere dersom utfordringene krever det. Dersom det i dialogmøtene også defineres konkrete planer for oppfølging fra kommuneledelsen, som deretter sjekkes opp i neste dialogmøte, vil det også bidra til å tvinge kommuneledelsen til å ta ansvar også mellom dialogmøtene og dermed styrke bærekraften.

Bærekraften av tiltaket vil også styrkes dersom møtene gir utslag i andre konkrete planer for som i etterkant gir grunnlag for vedvarende bedre drift i tjenesten. Dette krever at det defineres slike oppfølgingspunkter i møtet og at disse punktene blir fulgt opp i etterkant. Som beskrevet over ser det ut til å være et fåtall av møtene som resulterer i slike helt konkrete forbedringer. Møtene ser imidlertid ut til å bidra til at utfordringer synliggjøres, relevante tiltak drøftes og kommunen forplikter seg til et videre arbeid for å løse disse utfordringene. I enkelte tilfeller kan dialogmøtene også være en arena hvor aktørene enes om å iverksette helt konkrete grep, som kan gi grunnlag for mer vedvarende effekter.

5.8 Oppsummering og videre anbefaling

Vår vurdering er at dialogmøter fortsatt fremstår som et svært godt egnet tiltak for å adressere utfordringene i kommunalt barnevern, med lave omkostninger sett i forhold til forventede gevinster. Dialogmøter danner grunnlag for en åpen og tillitsbasert dialog om barnevernstjenestens styrker og svakheter, mellom barnevernleder, kommuneledelse

og statsforvalter. Vår informasjonsinnhenting tyder på at aktørene stort sett opplever disse møtene som nyttige og svært relevante. Møtene gir kommuneledelsen bedre kjennskap og eierskap til barnevernstjenesten, og legger grunnlag for et bedre samarbeid mellom kommuneledelsen og barnevernstjenesten også etter møtet.

Buudir har gitt statsforvalterne i oppdrag å gjennomføre dialogmøter for kommunalt barnevern med alle landets barnevernstjenester i perioden 2017-2019. Våre anslag tilsier at det i perioden 2017-2020 er gjennomført dialogmøter med til sammen 209 tjenester, som utgjør 85 prosent av Norges barnevernstjenester slik de var definert i 2020. Innen utgangen av 2020 har statsforvalterne fortsatt ikke fullført oppdraget fra Buudir om å gjennomføre møter med alle landets barnevernstjenester. For årene 2020 og 2021 har Buudir gitt statsforvalterne i oppdrag å gjennomføre dialogmøter med kommunalt barnevern etter en behovsvurdering. Flere statsforvaltere har imidlertid gjennomført få eller ingen dialogmøter i 2020.

Trolig har koronapandemien i stor grad hindret gjennomføring av møtene. Samtidig er det også en fare for at behovsvurdering gjør at møtene blir nedprioritert til fordel for andre oppgaver. Vår anbefaling er derfor at statsforvalterne opprettholder kapasitet til både å vurdere behov og gjennomføre dialogmøter der de ser at det er behov eller der kommunene etterspør slike møter.

Statsforvalterne får tildelt årlige midler til gjennomføring av dialogmøter, og det er grunn til å stille spørsmål om hva disse midlene er benyttet til i de embetene hvor det er gjennomført få eller ingen møter i løpet av ett år. Buudir bør vurdere om det sammen med tildelingen av midler til dialogmøter også bør stilles særskilte krav til antall gjennomførte møter i et gitt år. Vi anbefaler at Buudir drøfter spørsmålet om hvordan man kan øke gjennomføring av dialogmøter i sin dialog med statsforvalterne.

Enkelte statsforvaltere planlegger å videreføre dialogmøtene i en noe endret form fremover, hvor flere tjenesteområder innen oppvekstområdet i kommunen inviteres inn i møtet, som et tiltak for å forberede kommunene til den forestående barnevernsreformen. Dette kan være hensiktsmessig for dette formålet, men møtene får da et ganske annet fokus enn opprinnelig tiltenkt. Vår vurdering er at det første dialogmøtet i en gitt tjeneste bør holdes til det opprinnelige formatet, og at eventuelle andre møter om temaer som spenner bredere enn selve barnevernet bør komme i tillegg. Oppfølgende dialogmøter kan eventuelt avvike fra den opprinnelige modellen dersom statsforvalterne anser det som hensiktsmessig. I kommuner hvor stats-

forvalterne anser barnevernstjenesten som særlig sårbar mener vi likevel at den opprinnelige formen for dialogmøter bør opprettholdes.

I forrige statusrapport utarbeidet vi noen læringspunkter for tiltaket. Vår vurdering er at disse læringspunktene i stor grad er implementert i tiltaket slik det er gjennomført i 2019 og 2020. Enkelte av punktene er imidlertid fortsatt relevante, og vi gjentar derfor også disse anbefalingene til den videre gjennomføringen av dialogmøter:

- Det bør tydeliggjøres at både politisk og administrativ ledelse i alle kommuner forventes å stille på møtet.
- Det er avgjørende at aktørene er forberedt på å legge frem hvordan de ser 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 konkrete tiltak for å følge opp utfordringene som er

identifisert, bør dette resultere i at det defineres konkrete oppfølgingspunkter og fordeling av ansvar for å følge opp disse. På denne måten kan dialogmøtene gi grunnlag for videre forbedringer i kommunens tjenestetilbud.

I denne statusrapporten har vi også sett at mange har gode erfaringer med digitale dialogmøter. Vi anbefaler derfor at statsforvalterne vurderer økt bruk av digitale dialogmøter, særlig i tilfeller hvor avstanden mellom aktørene er store og man kan spare mye tid på reising ved å gjennomføre møtene digitalt. Også i tilfeller hvor avstandene er relativt små vil ressursbesparelsen ved digitale møter kunne være stor. Erfaringene tilsier at digital gjennomføring i liten grad går ut over nytten. Det kan imidlertid være enkelte tilfeller, dersom utfordringene er særlig store eller det er store uenigheter mellom kommuneledelsen og barnevernledelsen, hvor fysiske møter fungerer bedre. Statsforvalterne må derfor vurdere dette fra gang til gang.

6. Referanser

Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap - bedre barnevern. Kompetansesatsing for det kommunale barnevernet 2018-2024*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

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

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo