



Evaluering av «Barneløftet – Bedre å være barn i Trøndelag – et felles ansvar»

FoU- oppdrag for KS
Mars 2021

«Evaluering av Barneløftet – bedre å være barn i Trøndelag – et felles ansvar»

Mars 2021

Deloitte AS

Dronning Eufemias gate 14

0191 Oslo

Postboks 221

0103 Oslo

www.deloitte.no

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	6
Om evalueringen	6
Sentrale funn ved evalueringen	7
Tjenesteutvikling og kvalitet	7
Lokalt eierskap til barnevernet	8
Lærdommer fra Barneløftet	8
Sentrale lærdommer og overføringsverdi	9
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn	12
1.1.1 Et kommunalt barnevern i endring	12
1.1.2 Om satsingen Barneløftet	12
1.2 Om evalueringen	13
1.3 Data og metode	14
1.3.1 Metodisk tilnærming	14
2 Innretning og organisering av Barneløftet	18
2.1 Bakgrunn for prosjektet	18
2.1.1 Barnevernreformen	20
2.1.2 Barnevernet i Trøndelag	21
2.2 Organisering og styring av prosjektet	27
2.2.1 Aktørbilde og tilgrensende satsinger	28
2.2.2 Sammenslåing av Nord- og Sør-Trøndelag	31
2.3 Mål for Barneløftet	32
2.3.1 Satsingsområder og prioriteringer	33
2.4 Tiltak	36
2.4.1 Opprettelse og utvikling av en kompetansebase	36
2.4.2 Temamøter om barnevern for kommunestyrene	37
2.4.3 Fosterhjemsområdet	37
2.4.4 Innkjøp og anskaffelser	38
3 Tjenesteutvikling og kvalitet	40
3.1 Om kompetansebasen for Innherred og Namdalen	40
3.1.1 Bakgrunn for opprettelsen av kompetansebasen	40
3.1.2 Organiseringen av arbeidet til kompetansebasen	40
3.1.3 Erfaringer med tiltakene i kompetansebasen	42
3.1.4 Barneløftets arbeid på fosterhjemsområdet	43
3.2 Tilgang på tiltak i hele pyramiden	44
3.3 Tilgang på kompetanse og læring	48
3.4 Likeverdige tjenester	52
3.4.1 Kjennskap til kompetansebasen	54

3.4.2	Kriterier for å få bistand fra kompetansebasen	56
3.5	Medvirkning	58
4	Lokalt eierskap til barnevernet	59
4.1	Bakgrunn	59
4.2	Lokal forankring av barnevern	60
4.2.1	Forankring hos politisk ledelse	61
4.2.2	Temamøter for kommunestyret i regi av Barneløftet	63
4.2.3	Forankring i administrativ ledelse	66
4.2.4	Barneløftets bidrag til styrket lokal forankring av barnevernet	68
4.2.5	Samarbeid mellom barnevernet og kommunens øvrige tjenester til barn og unge	71
5	Lærdommer fra Barneløftet: Kan samarbeid bidra til å forberede kommunene til en oppvekstreform?	73
5.1	Innledning	73
5.2	Barneløftet som et reformforberedende prosjekt	74
5.3	Forhold som har påvirket utbyttet av prosjektet	76
5.3.1	Forholdet mellom barnevern og oppvekstsektor	76
5.3.2	Forholdet mellom systemarbeid og tiltaksarbeid	78
5.3.3	Uklart formål og strategi	80
5.4	Sentrale lærdommer og overføringsverdi	82

Figurer

Figur 1 Antall respondenter i spørreundersøkelsene	16
Figur 2 Antall årsverk i interkommunale samarbeid. Kilde: Statsforvalteren i Trøndelag (2020).....	21
Figur 3 Oversikt over regionene i Trøndelag	23
Figur 4 Barn med barnevernstiltak og andel av kommunens utgifter som brukes på barnevern	24
Figur 5 Barnevernstiltak og utgiftsnivå i barnevernet i Namdalen. Kilde: Bufdir	25
Figur 6 Barnevernstiltak og utgiftsnivå i barnevernet i Innherred. Kilde: Bufdir	25
Figur 7 Antall innbyggere og areal (Kilde: SSB).....	26
Figur 8 Andel barn under 17 år. Innherred og Namdalen	26
Figur 9 Barneløftet og andre satsinger på barnevernområdet i Trøndelag	28
Figur 10 Aktører involvert i Barneløftet	31
Figur 11 Omfang av saker og henvendelser til kompetansebasen	37
Figur 13 Generisk tiltakspyramide	44
Figur 13 Opplevd tilgang på tiltak i barneverntjenesten. Ansatte i barneverntjenestene (N=79)	46
Figur 14 Behov fra kompetansebasen. Flere svar mulig. <i>Ansatte i barneverntjenestene i Innherred og Namdalen.</i>	47
Figur 15 Opplevd tilgang på tiltak utenfor barneverntjenesten. Ansatte i barneverntjenesten (N=79).....	48
Figur 16 Kompetanse i barneverntjenestene. Ansatte i barneverntjenestene (N=79)	49
Figur 17 Endring i kompetansen. Ansatte i barneverntjenestene (N=79)	49
Figur 18 Deltakelse på Bufdirs videreutdanninger fordelt på læringsnettverk. Nominelle tall. Kilde: Fylkesmannen i Trøndelag (2020) Tilstandsbilde kommunalt barnevern i Trøndelag.....	50
Figur 19 Kapasitet i barneverntjenestene. Ansatte i barneverntjenestene (N=79)	52
Figur 20 Kjennskap til Barneløftet. Ansatte og ledere i barneverntjenesten.	54
Figur 21 Kompetansebasens bidrag til økt kvalitet. Ansatte i barneverntjenestene (N=41)	55
Figur 22 Barns medvirkning. Ansatte i barneverntjenestene (N=79).....	58
Figur 23. Prioritering av barnevern. Barnevernledere og kommunalsjefer (N=20)	61
Figur 24 Kjennskap til barnevern hos politisk ledelse. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=19)	62
Figur 25 Kjennskap til barnevernet hos administrativ ledelse. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=19)	67
Figur 26 Kunnskap og oppmerksomhet hos politisk ledelse. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=20)	69
Figur 27 Prioritering av barnevern og øvrige tjenester. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=20)	69
Figur 28 Kunnskap, oppmerksomhet og prioritering i administrativ ledelse- Kommunalsjefer og barnevernledere (N=20)	70
Figur 29 Samarbeid mellom barneverntjenesten og øvrige hjelpetjenester. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=19)	72
Figur 30 Modell for tiltak i barnevernet. Kilde: «En gjennomgang av utprøvingen, erfaringene og anbefalingene fra KS-prosjektet Barneløftet». Sluttrapport fra prosjektgruppen i Barneløftet.....	78

Tabeller

Tabell 1 Evalueringens problemstillinger.....	14
Tabell 2 Intervjurespondenter sentrale aktører	15
Tabell 3 Utvalgte kommuner for evalueringen	15
Tabell 4 Intervjurespondenter i utvalgte kommuner	15
Tabell 5 Oversikt over utvalgte indikatorer	22
Tabell 6 Barneløftet og læringsnettverkene	30
Tabell 7 Barneverntjenestene i Namdalen og Innherred	36
Tabell 8 Kjennetegn ved kompetansebasens arbeid	41
Tabell 9 Henvendelser til og tiltak fra kompetansebasen i Barneløftet	53
Tabell 10 Gjennomførte temamøter i kommunene i Trøndelag.....	65

Forord

Evalueringen av prosjektet «Barneløftet – Bedre å være barn i Trøndelag» er gjennomført av Deloitte AS på oppdrag fra KS.

Evalueringen har vært gjennomført i perioden mai 2020 – mars 2021 av Kine Berntsen, Helga Rognstad, Line M. Johansen og Kristina Overn Krohn (prosjektleder).

Rapporten er kvalitetssikret etter Deloitte's interne prosedyrer.

Evalueringsteamet vil takke alle informanter i kommunene i Trøndelag, KS, Statsforvalteren og Bufetat. En spesiell takk til informanter og kontaktpersoner i kommunene hvor det har vært gjennomført dybdeintervjuer, og til foreldre og fosterforeldre som har stilt opp til intervju.

Takk til referansegruppen for evalueringen som har bistått med verdifulle innspill og tilbakemeldinger.

Vi vil også takke prosjektgruppen i Barneløftet for tilrettelegging av datainnsamlingen og god dialog, samt kontaktperson i KS for god dialog og godt samarbeid i forbindelse med evalueringen.

Bergen, 29.03.2021



Birte Bjørkelo

Ansvarlig partner

Deloitte AS

Sammendrag

KS og Statsforvalteren i Trøndelag har de senere årene samarbeidet med kommunene i fylket for å sikre og utvikle kvaliteten i tjenestetilbudet til utsatte barn, unge og familier. Med utgangspunkt i dette ble prosjektet «Barneløftet» etablert i 2019 for å prøve ut tjenstesamarbeid på tvers av barneverntjenester og kommunegrenser. Prosjektet Barneløftet retter seg inn mot å prøve ut arbeidsformer og tiltak som kan forberede kommunene på flere oppgaver og mer ansvar som følger av barnevernreformen som implementeres fra 1.1.2022, og å styrke tidlig innsats og forebygging i kommunene.

Barneløftet har gjennom prosjektperioden prioritert fire tiltak for utprøving av samarbeidsmodeller mellom kommunene: (i) etablering og drift av en kompetansebase for regionene Namdalen og Innherred, (ii) gjennomføring av temamøter for politikere i kommunene, (iii) drift av et nettverk for fosterhjemsressurser som har en ansatt tilknyttet hvert læringsnettverk i Trøndelag, og (iv) utredning av et samarbeid knyttet til innkjøp av barneverntjenester.

Om evalueringen

På oppdrag fra KS har Deloitte gjennomført en evaluering av prosjektet Barneløftet. Oppdraget har vært todelt:

- I. Vurdere resultatene og virkningene av tjenesteutviklingen gjennom Barneløftet for utvikling av kvalitet i tjenestene
- II. Identifisere sentrale lærdommer og overføringsverdi fra satsingen overfor andre kommuner, sektorer og tilgrensede satsinger

Evalueringen har vært organisert rundt tre hovedtemaer med tilhørende problemstillinger. De tre temaene er tjenesteutvikling, lokalt eierskap og lærdommer og overføringsverdi.

Det første hovedtemaet er **tjenesteutvikling og kvalitet**, og knytter seg til den tjenesteutviklingen som har funnet sted innenfor rammene av Barneløftet og på hvilken måte dette har påvirket kommunenes muligheter for å gi rett hjelp til rett tid med hensyn til tilgang på tiltak i tiltakspyramiden, tilgang på kompetanse og læring, medvirkning og likeverdige tjenester.

Det andre hovedtemaet er **lokalt eierskap til barnevernet**, og handler om i hvilken grad Barneløftet har bidratt til å styrke det lokale eierskapet til barnevernet og tjenester til utsatte barn og unge, med særlig vekt på kommunenes administrative og politiske ledelse. Temaet ser også nærmere på sentrale forutsetninger for et sterkt lokalt eierskap til barneverntjenesten og øvrige tjenester til utsatte barn og unge.

Det tredje hovedtemaet er **sentrale lærdommer og overføringsverdi av samarbeidet**, og fokuserer på sentrale forutsetninger for å etablere og opprettholde en velfungerende samarbeidsstruktur mellom kommunene, og for at samarbeidet skal føre til bedre hjelp til utsatte barn og unge i kommunene. Temaet retter seg også mot å identifisere overføringsverdien erfaringene fra Barneløftet har for videre utviklingsarbeid og for andre kommuner.

Som grunnlag for evalueringen er det innhentet et bredt datamateriell. Det er gjennomført til sammen 51 intervjuer med 110 representanter fra KS, Statsforvalteren i Trøndelag, prosjektgruppen, Bufetat Region Midt, kommunedirektørutvalget i Trøndelag, fosterhjemsressursene, og familier som har mottatt bistand fra prosjektgruppen. Evalueringen har også intervjuet ordførere, kommunedirektører, kommunalsjef, enhetsleder, barnevernleder, politikere, teamledere og ansatte i barneverntjenestene og ansatte i øvrige tjenester i utvalgte kommuner. Det ble gjennomført en evalueringskonferanse i forbindelse med siste fase av evalueringen, med 11 deltakere som representerte KS, Statsforvalteren i Trøndelag, faglig referansegruppe og Inntrøndelag barneverntjeneste.

I tillegg er det samlet inn data gjennom spørreundersøkelser som ble sendt til ansatte i barneverntjenestene og ledere med ansvar for barnevern i kommunene. Også relevante dokumenter er gjennomgått og analysert. Dette

inkluderer blant annet prosjektsøknad, rapporter fra forprosjekt og prosjekt, vedtak fra Kommunedirektørutvalget (KDU) i Trøndelag og annen relevant dokumentasjon, samt data fra SSB og Bufdir.

Sentrale funn ved evalueringen

Tjenesteutvikling og kvalitet

En viktig del av prosjektet Barneløftet var opprettelsen av en kompetansebase for de seks barneverntjenestene i regionene Innherred og Namdalen. Tjenestene fikk mulighet til å henvende seg til basen for å be om bistand til hjemmebaserte tiltak som veiledning til foreldre og fosterforeldre, samt oppfølging av foreldre som er blitt fratatt omsorgen for sine barn. Kompetansebasen har i prosjektperioden fra 1.1.2019-31.12.2020 bistått med tiltak i 15 saker.

Tilbakemeldingene fra familiene som ble intervjuet om veiledningen de mottok og ansatte i barneverntjenestene som har benyttet seg av basen er gjennomgående positive. Også de ansatte i barneverntjenestene som har hatt erfaring med å få bistand fra kompetansebasen har i all hovedsak gitt tiltaksarbeidet gode tilbakemeldinger, og har opplevd at tiltakene har dekket et behov i den aktuelle familien og for barneverntjenesten. Samtidig viser evalueringen at barneverntjenestene har hatt blandede erfaringer med kompetansebasen. Mens tjenestene som har fått bistand fra kompetansebasen i hovedsak er fornøyd med denne bistanden, har flere tjenester gitt tydelig uttrykk for en skuffelse knyttet til tilgjengeligheten og tilgangen til tiltak fra basen, og dermed også til tjenestenes utbytte av Barneløftet som sådan.

Når det gjelder **tilgang på tiltak** var utgangspunktet til Barneløftet at kompetansebasen skulle betjene både barnevernet og andre tjenester, altså tiltak innenfor hele den kommunale tiltakspyramiden til utsatte barn og deres familier. Kompetansebasen planla opprinnelig å tilby tiltak i området mellom lavterskeltilbudet i kommunene og barnevernet. Kompetansebasen ble imidlertid organisert slik at den har tilbudt tiltak etter bestilling fra barneverntjenesten, og har i hovedsak bistått i de komplekse sakene i barneverntjenesten. Det er også i disse sakene barneverntjenestene opplever å ha det største behovet for bistand. Samtidig indikerer funnene fra evalueringen at barneverntjenestene opplever at de har tilgang på de tiltakene de trenger, og at det er større mangel på lavterskeltiltak utenfor barneverntjenesten enn innad i barneverntjenesten. Denne utfordringen bidrar til å øke kapasitetspresset på barneverntjenesten ved at flere saker havner der.

Tiltaksnivået som Barneløftet ønsket å jobbe med, i sjiktet mellom lavterskeltilbudene og barnevernstiltak, var basert på kunnskap og egen erfaring knyttet til hva slags tilbud kommunene ofte mangler, og som gjør at barn og familier ikke får hjelpen de trenger til rett tid. Utfordringen med dette har vært at slik Barneløftet har vært organisert, og slik kommunene er organisert, har det ikke vært noen «bestiller» av tiltakene på dette nivået. Vi vurderer derfor at Barneløftet i noen grad tidlig ble offer for de samme problemstillingene som de ønsker å løse – i mangel av en «eier» av tiltaksnivået mellom lavterskeltilbudene og barnevernet, og i mangel av avklaringer om hvilken rolle barnevernet skal spille i kommunenes forebyggende arbeid, har ikke Barneløftet hatt et naturlig mottakspunkt i kommunene for de tiltakene de ønsket å jobbe med.

Noe av hensikten med å bygge opp en felles kompetansebase var å gi kommunene felles **tilgang til en spisskompetanse** som det ikke er hensiktsmessig for hver enkelt kommune å bygge opp alene, og gjennom dette sikre god utnyttelse av spisskompetansen og av ressursene på tvers av kommunegrensene. I spørreundersøkelsen i evalueringen oppgir de ansatte i barneverntjenestene at tilgang til kompetanse som tjenesten selv mangler er noe av det viktigste en kompetansebase kan bidra med. Samtidig gir både ansatte og ledere i barneverntjenestene tydelig uttrykk for at de opplever at tjenestene besitter den kompetansen de har behov for, og at deres behov først og fremst er knyttet til å ha nødvendig kapasitet til å utføre sine oppgaver. Flere av barneverntjenestene gir uttrykk for at de hadde en forventning om at Barneløftet skulle bidra til å avhjelpe denne kapasitetsutfordringen, og uttrykker derfor en skuffelse over utbyttet de har fått av Barneløftet og kompetansebasen. Dette henger særlig sammen med kapasiteten til kompetansebasen og tilgangen til å få bistand fra denne.

Når det gjelder tilgangen på **likeverdige tjenester** viser evalueringen at det er store variasjoner i hvor mye de ulike barneverntjenestene har fått bistand fra kompetansebasen i Barneløftet. Over halvparten av alle sakene Barneløftet har bistått i vært for barneverntjenesten i den samme kommunen som kompetansebasen har vært lokalisert i. Dette er i tillegg er den største tjenesten i området basen har betjent. Det er også store variasjoner både mellom og innad i barneverntjenestene i Innherred og Namdalen knyttet til kunnskap om Barneløftet

kompetansebasen. Evalueringen viser at fremfor å bidra til mer likeverdige tjenester på tvers av kommunene har Barneløftet til en viss grad bidratt til å øke forskjellene, ved å styrke tilbudet i de kommunene som allerede er relativt robuste, mens tilbudet i de mest sårbare kommunene ikke har fått noen endring. Dette er en hovedårsak til at flere av barneverntjenestene uttrykker en skuffelse over utbyttet av Barneløftet.

Evalueringen viser at det opprinnelige satsingsområdet **medvirkning**, ikke har vært et område som prosjektgruppen har jobbet konkret med i prosjektperioden utover i enkeltsakene som kompetansebasen har bistått i. Barneløftet har derfor ikke i seg selv bidratt til en styrking av barns medvirkning i barnevernet i Trøndelag. Evalueringen viser imidlertid at det generelt oppleves å være en tydelig forbedring i graden av barns medvirkning i barnevernet de siste tre årene.

Lokalt eierskap til barnevernet

Barneløftet har hatt et mål om å bidra til et godt og robust eierskap til barnevern lokalt. En sterk lokal forankring og et godt eierskap i kommunene innebærer at politisk og administrativ ledelse har et godt informasjonsgrunnlag og kunnskap om sitt ansvar og handlingsrom når det gjelder barnevern, og at barnevern og arbeidet med barn og unge blir tilstrekkelig prioritert i kommunene. Dette er nødvendig for å sikre kvalitet og utvikling i tjenestene i samsvar med målene i barnevernreformen.

Evalueringen viser at **politisk ledelse** generelt er opptatt og engasjert i barn og unges oppvekstvilkår. Samtidig opplever flere politikere det som utfordrende å vite hva slags informasjon de skal og kan etterspørre, og at det er en krevende balanse mellom å være tett nok på barneverntjenesten uten å være for nære. Politikerne gir uttrykk for at de opplever det som utfordrende å vite hva slags politisk handlingsrom de har overfor barnevernet, og flere trekker frem usikkerhet knyttet til lovverk og taushetsplikt som en årsak til dette.

For å bedre det lokale eierskapet og forankringen til barnevernet har Barneløftet tilbudt **temamøter** til kommunestyrene i Trøndelag. Evalueringen viser at kommunene som har arrangert temamøte har hatt gode erfaringer knyttet til gjennomføringen av møtet, og at Barneløftet og temamøtene har truffet et behov for økt kunnskap blant politikere i kommunene. I flere kommuner er det gitt uttrykk for at temamøtene har satt barnevernet på den politiske agendaen på en måte som ikke har vært gjort tidligere. Flere har også gitt uttrykk for at barnevernleder gjennom temamøtene for første gang har hatt en arena for å presentere tjenestene overfor politisk ledelse. Samtidig viser evalueringen at det i liten grad har vært en oppfølging i etterkant av temamøtene i kommunene. Det gjenstår derfor å se hvilke effekter temamøtene har på fremtidige beslutninger og prioriteringer som berører barnevernet i kommunene.

Lærdommer fra Barneløftet

Evalueringen viser at det er et betydelig behov i kommunene for å øke kunnskapen om, og erkjennelsen av, hvordan reformen vil påvirke kommunene og for å begynne og ruste seg for endringene som kommer om under ett år. Funnene i denne evalueringen underbygger vurderinger vi har gjort i tidligere evalueringer knyttet til barnevernreformen - vi mener det er en betydelig risiko knyttet til implementeringen av barnevernreformen i kommunene når det gjelder kommunenes evne til å ivareta det faglige og økonomiske ansvaret som følger av reformen.

Barneløftet har derfor jobbet mot et viktig mål – å ruste kommunene i Trøndelag for konsekvensene av reformen og for fremtidens barnevern. Evalueringen viser at prosjektet har gjort mye godt arbeid knyttet til tiltaksarbeidet ute i familiene, gruppeveiledning i fosterhjem og temamøtene. Fosterhjemsressursene som er ansatt i læringsnettverkene oppleves som viktig for det videre arbeidet. Temamøtene får gode tilbakemeldinger både på form og innhold.

Gjennom Barneløftet, og gjennom fosterhjemsressursene i læringsnettverkene, har kommunene i Trøndelag forsøkt seg på et samarbeid som går lenger enn tradisjonelle samarbeidsstrukturer mellom kommuner, ved at de har gått sammen om å dele på operative ressurser og konkrete tiltak. Samarbeid er imidlertid ikke et mål i seg selv - det må være tydelig for beslutningstakerne i kommunene at det å prioritere midler og ressurser til et samarbeid gir bedre tjenester og ressursutnyttelse enn å bruke de samme midlene i egen tjeneste.

Selv om de enkeltvise tiltakene har vært gode er det likevel vår vurdering at Barneløftet i begrenset grad har lyktes med å hente ut potensialet og klare å synliggjøre verdien av et slikt samarbeid knyttet til det overordnede målet om å gjøre kommunene i Trøndelag bedre forberedt på barnevernreformen.

Basert på undersøkelsene i evalueringen er vår vurdering er at det er flere forhold som har påvirket utbytte av prosjektet. Prosjektet har vært preget av at det involverer en rekke aktører og interessenter, samtidig som det har strevd med å finne sin rolle og sin plass i landskapet av aktører og tilgrensende satsinger på barnevernområdet i Trøndelag. Evalueringen viser at det har det vært et **forventningsgap** mellom de involverte aktørene om hva som skulle være fokus for arbeidet i prosjektet. Dette omfatter blant annet synet på om prosjektet skulle fokusere på **barnevern eller oppvekstsektoren** som helhet, og om Barneløftet skulle rette seg mot **tiltaksarbeid eller systemarbeid**. Vår vurdering er at prosjektet aldri har klart å lukke dette gapet og sikre en omforent forståelse og enighet blant interessentene i prosjektet om hvilke resultater og gevinster prosjektet egentlig skulle skape, og hvem de skulle skape det for

I tillegg mener vi det er flere forhold knyttet til blant annet styring, forankring, strategi og kommunikasjon som også har bidratt til at prosjektet i begrenset grad har resultert i et klart svar på hva slags samarbeid som vil lønne seg, og hvordan, for å bidra til at flere barn og familier får rett hjelp til rett tid.

Vår vurdering er at intensjonene bak prosjektet har vært gode, og at satsingsområdene som ble definert hver for seg har vært viktige. I praksis manglet imidlertid prosjektplanene som lå til grunn for oppstarten av Barneløftet en tydelig retning, og det har slik vi ser det i liten grad har vært gjort vurderinger av sentrale forutsetninger og risikoer knyttet til å skape størst mulig nytteverdi av prosjektet.

Sentrale lærdommer og overføringsverdi

Vi mener kommunene i Trøndelag, i samarbeid med KS og Statsforvalteren, har gode forutsetninger for å fortsatt tenke innovativt og konstruktivt om utvikling av tjenesteapparatet til barnas beste. En viktig del av evalueringsoppdraget har vært å identifisere lærdommer som det er viktig å ta med seg inn i det videre viktige utviklingsarbeidet på barnevernområdet, både i Trøndelag og i landet for øvrig. Under sammenfattes noen sentrale lærdommer.

- **Samarbeid om tiltak og personell må bygge på etablerte samarbeidsstrukturer mellom parter som har eierskap til resultatene av samarbeidet.** I Trøndelag er det et godt utgangspunkt for å bygge videre på ideene og tankene om etablering av kompetansebasert med utgangspunkt i læringsnettverkene, og med tydelig og aktiv støtte fra Statsforvalteren, KS og barnevernledernetverket. Vi mener disse etablerte strukturene er avgjørende for å kunne sikre de nødvendige diskusjonene og avklaringene knyttet til formålet og omfanget av det operative samarbeidet, og nødvendig forankring og forpliktelse blant nøkkelinteressentene, de som er avgjørende for å realisere gevinstene av samarbeidet, i kommunene. Samtidig viser evalueringen at en sentral lærdom fra Barneløftet er at samarbeid om tiltak og personell er utfordrende. Dette innebærer at etablering av tilsvarende samarbeid andre steder i landet *uten* at allerede eksisterende samarbeidsstrukturer ligger til grunn etter vår vurdering vil være svært krevende.
- **Et samarbeid om tiltak og personell må være basert på en godt fundert argumentasjon som synliggjør at samarbeid gir bedre kvalitet og ressursutnyttelse enn å løse oppgavene alene.** Samarbeid i seg selv er ikke nødvendigvis et gode, og gir ikke automatisk bedre tjenester eller ressursutnyttelse til det beste for alle parter. I et prosjekt som er eksternt finansiert og som ikke koster kommunene og tjenestene noe utover den tiden det tar å benytte seg av tilbudet er det ikke vanskelig å få partene til å delta. Etablering og drift av samarbeid på lengre sikt innebærer imidlertid en langt større kostnad, og mer usikre gevinster, for kommunene. For at den administrative og politiske ledelsen i en kommune skal ha insentiver til å investere i et samarbeid fremfor å bruke de samme ressursene i egne tjenester, må det ligge en overbevisende argumentasjon til grunn som synliggjør og dokumenterer en forventet effekt av samarbeidet både på lang og på kortere sikt. Etter vårt syn har Barneløftet kun i begrenset grad resultert i en slik tydelig argumentasjon for videre retning og utvikling av samarbeidet.
- **Det er nødvendig å sikre tilstrekkelig kunnskap og bevissthet hos beslutningstakerne i kommunene om deres ansvar og om behov på barnevernområdet.** En forutsetning for at beslutningstakerne i kommunene skal la seg overbevise av behovene for og betydningen av samarbeid er at de har tilstrekkelig kunnskap om og erkjennelse av kommunens ansvar for å sikre gode oppvekstvilkår til sine barn, og implikasjonene av dette ansvaret for egen kommune. Dette inkluderer kunnskap om hvilke krav og føringer kommunene har ansvar for å ivareta i tjenestene til denne målgruppen, og tilstrekkelig kunnskap om status i egne tjenester med hensyn til å ivareta dette ansvaret. Barneløftets fokus på å styrke den lokale forankringen av og eierskapet til barnevernet har vært rettet mot nettopp dette behovet. Temamøtene har vært en viktig start for å sette

disse temaene på agendaen i kommunene. I flere kommuner har dette vært første gang barnevernleder har hatt en arena for å møte politikerne for å presentere sine tjenester. Dette vil kunne være et viktig tiltak for å redusere avstanden mellom tjenestene og beslutningstakerne. Samtidig er det avgjørende at kommunene og barneverntjenestene selv følger opp dette arbeidet videre for å sikre tilstrekkelig kunnskap og bevissthet, og gode beslutningsgrunnlag, hos egne beslutningstakere om ansvar, behov og videre utvikling på barnevernområdet.

- **Samarbeid om tiltak og ressurser må bygge på et solid og godt forankret kunnskapsgrunnlag om behovene til de samarbeidende partene, og en plan for hvordan samarbeidet kan bidra til å ivareta disse behovene.** En avgjørende forutsetning for å ivareta de forrige punktene er at planene for et samarbeid bygger på inngående kunnskap om status og behov i de tjenestene og kommunene som inngår i samarbeidet, og en plan for hvordan samarbeidet kan innrettes for å skape verdi for alle parter ut fra disse behovene. Denne behovsvurderingen må ta utgangspunkt i nasjonale krav og føringer om kommunenes ansvar på barnevernområdet.

Erfaringene fra Barneløftet viser at dersom behovene i tjenestene som inngår i samarbeidet er for forskjellige, vil det være svært krevende å sikre at samarbeidet gir verdi for alle parter. Vi mener Barneløftet i noen grad undervurderte betydningen av de store ulikhetene i forutsetningene i de to regionene som fikk tilgang til tiltakene i prosjektet, Innherred og Namdalen. Etter vårt syn henger dette sammen med at prosjektet undervurderte behovet for forventingsstyring i forbindelse med oppstarten av prosjektet knyttet til hva de enkelte tjenestene kunne forvente å få ut av prosjektet. Betydningen av å sikre god forventingsstyring og å synliggjøre forventede gevinster av samarbeidet for de involverte aktørene fremstår derfor som et vesentlig læringspunkt for lignende fremtidige samarbeid.

- **Organisering og styring av et samarbeid om tiltak og personell må understøtte formålet med samarbeidet.** Det er avgjørende at samarbeidet forankres hos de aktørene som ivaretar den daglige driften av det ansvaret og de målene som samarbeidet er rettet mot. Bruken av «oppvekstreform»-begrepet, og ideologien bak Barneløftet, er rettet inn mot å se forbi den tradisjonelle sektortilnærmingen i tjenesteapparatet og de utfordringene det skaper med hensyn til å gi rett hjelp til rett tid til utsatte barn og deres familier. Samtidig må organiseringen av et samarbeid som Barneløftet ta hensyn til konsekvensene av de utfordringene de søker å løse - at tjenesteapparatet i dag fortsatt i stor grad er sektorbasert, der hver enkelt tjeneste først og fremst jobber for å ivareta sine lovpålagte oppgaver og ansvar. Dersom målet med samarbeidet er å tilby tiltak i sjiktet mellom lavterskeltilbudene og barneverntjenesten, kan ikke barnevernlederne være inngangsporten til samarbeidet i kommunene. Det er derfor viktig at det er samsvar mellom hvem som styrer samarbeidet og det formålet samarbeidet skal tjene. Like viktig er det imidlertid at det i kommunene som inngår i samarbeidet er etablert interne strukturer og systemer for å hente ut potensialet i samarbeidet, slik at dette ikke blir personavhengig og sårbart for «flaskehals»-utfordringer knyttet til én rolle eller person.
- **Det må foreligge tydelige og formaliserte føringer knyttet til rammene for det operative samarbeidet.** Erfaringene fra Barneløftet viser betydningen av at det etableres klare føringer for samarbeidet. Dette er nødvendig både for å sikre en effektiv drift, og for å håndtere risikoer knyttet til forventningsstyring blant aktørene. Undersøkelsene i evalueringen viser blant annet at det må foreligge avklaringer knyttet til følgende:

- Hvilke konkrete tiltak samarbeidet skal tilby
- Kriterier for vurdering og tildeling av tiltak
- Finansieringsmodell for samarbeidet
- Rutiner og prosedyrer for samarbeidet, herunder blant annet for henvendelser, planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak, samarbeid mellom tiltaksperson og bestillertjeneste, dokumentasjon og journalføring
- Tydelige rolle- og ansvarsbeskrivelser

Evalueringen viser at det er betydelige risikoer knyttet til flere av disse avklaringene. Særlig gjelder dette risikoen for at samarbeidet, heller enn å bidra til mer likeverdige tjenester på tvers av kommunene, bidrar til å forsterke forskjellene mellom de store og robuste tjenestene, og de små og mer sårbare. Dette gjelder spesielt dersom organiseringen er basert på en vertskommunemodell, der det er naturlig at samarbeidet har tilhold i den største tjenesten. Klare tildelingskriterier som også synliggjør hvordan kommunenes ulike forutsetninger skal ivaretas i vurderingen av henvendelsene er derfor en viktig forutsetning for et velfungerende samarbeid.

- **For at et samarbeidsprosjekt skal få gode forutsetninger for å lykkes, må det gjøres tidlige prioriteringer og avgrensinger av hvilke satsingsområder og mål det skal rettes mot.**

Utgangspunktet for Barneløftet var et ambisiøst prosjekt med en lang rekke satsingsområder som favnet både bredt og «dypt». Erfaringene fra Barneløftet viser at dersom et prosjekt er rettet mot å løse for mange problemer samtidig medfører det risiko for at innsatsen mangler en tydelig retning. Et viktig læringspunkt er derfor betydningen av at det gjøres tydelige og tidligere prioriteringer av innsatsen, og at det etableres klare og tydelige mål for hva prosjektet skal oppnå.

Som det fremgår av punktene over er en viktig erfaring fra Barneløftet at det kreves et grundig arbeid på systemnivå for å sikre god innsikt i behov, løsninger, risikoer og forutsetninger for å lykkes med et samarbeid om personell og ressurser. Både denne evalueringen og våre funn i fra tidligere evalueringer viser at et slik utviklingsarbeid på systemnivå krever at det dedikeres ressurser med klare mandater for dette arbeidet.

Vi mener kommunene i Trøndelag, i samarbeid med KS og Statsforvalteren har gode forutsetninger for å fortsatt tenkte innovativt og konstruktivt om utvikling av tjenesteapparatet til barnas beste. Samarbeidet mellom disse aktørene utgjør etter vår oppfatning en viktig forutsetning for å sette barn og unges oppvekstvilkår på agendaen i kommunene, og kan etter vårt syn være kilde til viktig læring også til kommuner og aktører i andre deler av landet.

1 Innledning

På oppdrag fra KS har Deloitte gjennomført en evaluering av «Barneløftet», et prosjekt som har vært rettet mot å prøve ut tjenestesamarbeid på tvers av barneverntjenester i Trøndelag. I dette kapittelet gjør vi rede for bakgrunnen for evalueringen og vår metodiske tilnærming til evalueringsoppdraget.

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Et kommunalt barnevern i endring

Kommunene har en helt sentral rolle i å sikre trygge og stabile oppvekstvilkår for barn og unge gjennom ansvaret for blant annet barnehage, skole, helsetjeneste og kommunalt barnevern.

Kommunene har i dag ansvaret for førstelinjebarnevernet, mens staten har ansvaret for enkelte spesialiserte oppgaver knyttet til hjelpetiltak i hjemmet, rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem og institusjonsområdet. Barnevernsreformen som trer i kraft fra 01.01.2022 fører imidlertid med seg et økt kommunalt ansvar på barnevernområdet.

Denne nye ansvarsfordelingen innebærer store endringer for kommunene, som vil få et større faglig og økonomisk ansvar for barnevern. Formålet med reformen er at «flere barn skal få rett hjelp til rett tid, samt at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov».¹ Det er også en målsetting at endringene skal bidra til tidlig innsats og forebygging, tilpasset hjelp og effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Det økte finansieringsansvaret skal blant annet gi kommunene økte insentiver til å jobbe forebyggende i og utenfor barnevernet, og å komme tidlig inn med tiltak i familiene som trenger det.²

For å nå målsettingene i reformen vil det kreves et tett samarbeid mellom barnevernet og andre kommunale tjenester, samt en sterk lokal forankring av tjenester til utsatte barn, unge og deres familier i kommunene. For at kommunene skal lykkes i dette arbeidet er tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet og statlig rammestyring viktig. Tidligere erfaringer viser også at forhold knyttet til organisering, styring, kontroll, økonomi, kultur og ledelse utgjør helt sentrale forutsetninger for at kommunene skal kunne ivareta nye oppgaver på en god og forsvarlig måte.³

Målene for prosjektet «Barneløftet» i Trøndelag retter seg mot å ivareta disse utfordringene.

1.1.2 Om satsingen Barneløftet

KS og Statsforvalteren i Trøndelag har de senere årene samarbeidet med kommunene i fylket for å sikre og utvikle kvaliteten i tjenestetilbudet til utsatte barn, unge og familier. Med utgangspunkt i dette ble prosjektet «Barneløftet» etablert for å prøve ut tjenestesamarbeid på tvers av barneverntjenester og kommunegrensene. Prosjektet har vært rettet mot samarbeid både på systemnivå og om konkrete tiltak, og har hatt som overordnet mål at barn, unge og deres familier gjennom systematisk og koordinert samarbeid skal oppleve å få rett hjelp til rett tid.

Prosjektet ble igangsatt i januar 2019 med KS som prosjekteier for Barneløftet, og kommunedirektørutvalget i Trøndelag som styringsgruppe for prosjektet. Arbeidet omfatter alle kommunene i fylket.

¹ Prop. 73 L (2016–2017). s. 30.

² Prop. 73 L (2016–2017). s. 40.

³ Deloitte (2020). Følgeevaluering av forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Sluttrapport.

Prosjektet skal bidra til å gjøre kommunene bedre i stand til å realisere den kommende barnevernreformen. Det er også et mål å få kunnskap om hvorvidt det på tvers av barneverntjenester er mulig å samle og dele kompetanse og samarbeide om tiltak/tjenester, som hver enkelt kommune ikke vil ha mulighet for å bygge opp på egen hånd.

Barneløftet retter seg inn mot å prøve ut arbeidsformer og tiltak som kan forberede kommunene på flere oppgaver og mer ansvar som følge av barnevernreformen, og å styrke tidlig innsats og forebygging, som også krever samarbeid med andre kommunale tjenester. Det ble ved oppstart av prosjektet etablert sju satsingsområder som arbeidet skulle rettes mot, se 2.3.1.

Konkret har prosjektet prioritert fire tiltak for utprøving av samarbeidsmodeller mellom kommunene:

- Etablering og drift av en kompetansebase for regionene Namdalen og Innherred, som barneverntjenestene i disse regionene har kunnet søke om tiltak fra
- Gjennomføring av temamøter for politikere i kommunene
- Drift av et nettverk for fire fosterhjemsressurser som er ansatt i tilknytning til hvert sitt læringsnettverk i Trøndelag
- Utredning av et samarbeid knyttet til innkjøp av barneverntjenester.

I prosjektsøknaden ble det etablert fem mål som skal være oppfylt ved prosjektets slutt:

1. Et godt og robust eierskap til barnevernet lokalt.
2. Det er utviklet en bredde av arbeidsmåter og det inngås avtaler mellom kommunene på videre utnyttelse av tjenestene/tiltakene de besitter.
3. Risikoen for svikt i tjenestene er redusert ved at kommunene er sammen om å dekke behovet for hjelpetiltak.
4. Kommunene i Trøndelag står sterkt rustet i implementeringen av barnevernsreformen.
5. Erfaringene gjort i forsøket underveis og avslutningsvis er delt, og skaper overføringsverdi til andre kommuner og regioner.

Prosjektets bakgrunn, organisering, målsettinger og satsingsområder er nærmere omtalt i kapittel 0.

1.2 Om evalueringen

Deloitte fikk i juni 2020 tildelt oppdrag fra KS om å evaluere arbeidsmåter og tiltak som er igangsatt innenfor samarbeidsstrukturen som er etablert gjennom «Barneløftet», med særlig vekt på hvordan dette bidrar til kvalitet i tjenestene og god utnyttelse av ressurser. Formålet er å vurdere om det er elementer i den typen organisering som prøves ut i Trøndelag som kan danne grunnlag for en fremtidig modell for samarbeid om barneverntjenester. Herunder skal evalueringen vurdere om det finnes en overføringsverdi til andre kommuner, samt identifisere suksesskriterier og barrierer.

Evalueringen belyser dermed tre hovedtema:

1. Hvordan tjenesteutviklingen som følger av Barneløftet, herunder etableringen av felles kompetansebasert på tvers av kommunene, påvirker og understøtter kvaliteten i tjenestene til utsatte barn og unge og deres familier i fylket
2. Hvordan Barneløftet har bidratt til å styrke det lokale eierskapet til barnevernet og tjenester til utsatte barn og unge
3. Identifisere suksesskriterier og barrierer og vurdere hvorvidt samarbeidsstrukturene som er etablert på barnevernsområdet i Trøndelag kan ha overføringsverdi til andre kommuner og andre tjenestoområder

Under gis en oppsummering av hvordan evalueringen tilnærmer seg de tre hovedtemaene.

Tabell 1 Evalueringens problemstillinger

Tema	Problemstillinger
Tjenesteutvikling og kvalitet	<ol style="list-style-type: none">1. I hvilken grad styrker Barneløftet (kompetansebaser) kommunenes muligheter for å gi rett hjelp til rett tid med hensyn til<ol style="list-style-type: none">a. Tilgang på tiltak i hele pyramidenb. Tilgang på kompetanse og læringc. Medvirkningd. Likeverdige tjenester
Lokalt eierskap til barnevernet	<ol style="list-style-type: none">1. I hvilken grad har Barneløftet bidratt til styrket lokalt eierskap til barnevernet og tjenester til utsatte barn og unge, med særlig vekt på kommunenes politiske og administrative ledelse?2. Hva er forutsetninger for et sterkt lokalt eierskap til barneverntjenesten og øvrige tjenester til utsatte barn og unge
Sentrale forutsetninger og overføringsverdi av samarbeidet	<ol style="list-style-type: none">1. Hva er sentrale forutsetninger for å etablere og opprettholde en velfungerende samarbeidsstruktur mellom kommunene?2. Hva er sentrale forutsetninger for at samarbeidet skal føre til bedre hjelp til utsatte barn og unge i kommunene?3. Hvilken overføringsverdi har erfaringene fra Barneløftet til andre kommuner?

1.3 Data og metode

Denne evalueringen bygger på en rekke ulike datakilder, herunder innhentet skriftlig dokumentasjon fra relevante aktører (KS, prosjektgruppen, Statsforvalter, Kommunedirektørutvalget (KDU)) og tilgjengelige kvantitative data, samt intervjuer og spørreundersøkelse blant barneverntjenester og kommuner i Trøndelag.

Under gis en nærmere beskrivelse av datamaterialet og metodevalg som ligger til grunn for evalueringen.

1.3.1 Metodisk tilnærming

Skriftlig dokumentasjon og statistikk

I arbeidet med evalueringen er sentrale dokumenter knyttet til Barneløftet gjennomgått, inkludert blant annet:

- Prosjektsøknad og rapport fra forprosjektet
- Prosjektgruppens interne sluttrapport⁴
- Oversikt over bestillinger og henvendelser fra kompetansebasen
- Oversikt over temamøter
- Dokumentasjon i forbindelse med opprettelse av fosterhjemsnettverk, blant annet søknad, stillingsutlysning, referater mm.
- Dokumentasjon i forbindelse med opprettelse av faglig referansegruppe, blant annet invitasjon, mandat, referater mm.
- Relevante vedtak fra KDU
- Tidsplan og fremdriftsplan

Det er i tillegg benyttet data fra KOSTRA og Bufdirs kommunemonitor.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med sentrale aktører i prosjektet i Trøndelag, herunder KS, Statsforvalter, prosjektgruppen, Bufetat Region Midt, kommunedirektørutvalget i Trøndelag og fosterhjemsressurser.

⁴ Prosjektgruppens sluttrapport er ikke publisert og er dermed et internt notat. Når evalueringen henviser til prosjektets sluttrapport, henvises det til det interne notatet.

Tabell 2 Intervjurespondenter sentrale aktører

Aktør	Intervjurespondenter	Individuell/gruppe
KS	Regiondirektør Trøndelag	Individuell
Statsforvalter i Trøndelag	Seniorrådgiver, avdelingsleder, velferdsdirektør	Fokusgruppe
Prosjektgruppen for Barneløftet	Prosjektkoordinator og prosjektmedarbeidere	Fokusgruppe
Bufetat Region Midt	Enhetsleder og avdelingsleder	Fokusgruppe
Fosterhjemsressurser	Fosterhjemsressursene i Fjellregionen, Kystregionem, Namdalen, Trondheimsregionen og Innherred	Fokusgruppe
Kommunedirektørutvalget	Leder	Individuell
Kommuner m/temamøte	Politikere i Meråker og Tydal kommuner	Fokusgruppe

Deloitte har i tillegg intervjuet fem familier som har fått bistand fra Barneløftet.

Evalueringen har også gjennomført intervjuer i fem utvalgte kommuner, i tillegg til to vertskommuner, i forbindelse med evalueringens dybdeundersøkelse:

Tabell 3 Utvalgte kommuner for evalueringen

Utvalgskommune	Vertskommune	Barneverntjeneste	Region
Levanger kommune		Levanger barneverntjeneste	Innherred
Lierne kommune	Grong kommune	Indre Namdal barneverntjeneste	Namdalen
Nærøysund kommune		Ytre Namdal barneverntjeneste	Namdalen
Overhalla kommune	Namsos kommune	Midtre Namdal barneverntjeneste	Namdalen
Steinkjer kommune		Inntrøndelag barneverntjeneste	Innherred

I de utvalgte kommunene har vi gjennomført intervjuer med ordfører, kommunedirektør, kommunalsjef, enhetsleder, barnevernleder, teamledere og ansatte i barneverntjenesten, samt politikere og ansatte i øvrige hjelpetjenester. Dersom utvalgskommunen var en deltakerkommune i et interkommunalt samarbeid om barnevern, gjennomførte evalueringen også intervjuer med kommunedirektør og kommunalsjef i vertskommunen. Tabellen under angir hvordan vi har gjennomført intervjuene i hver av de fem kommunene:

Tabell 4 Intervjurespondenter i utvalgte kommuner

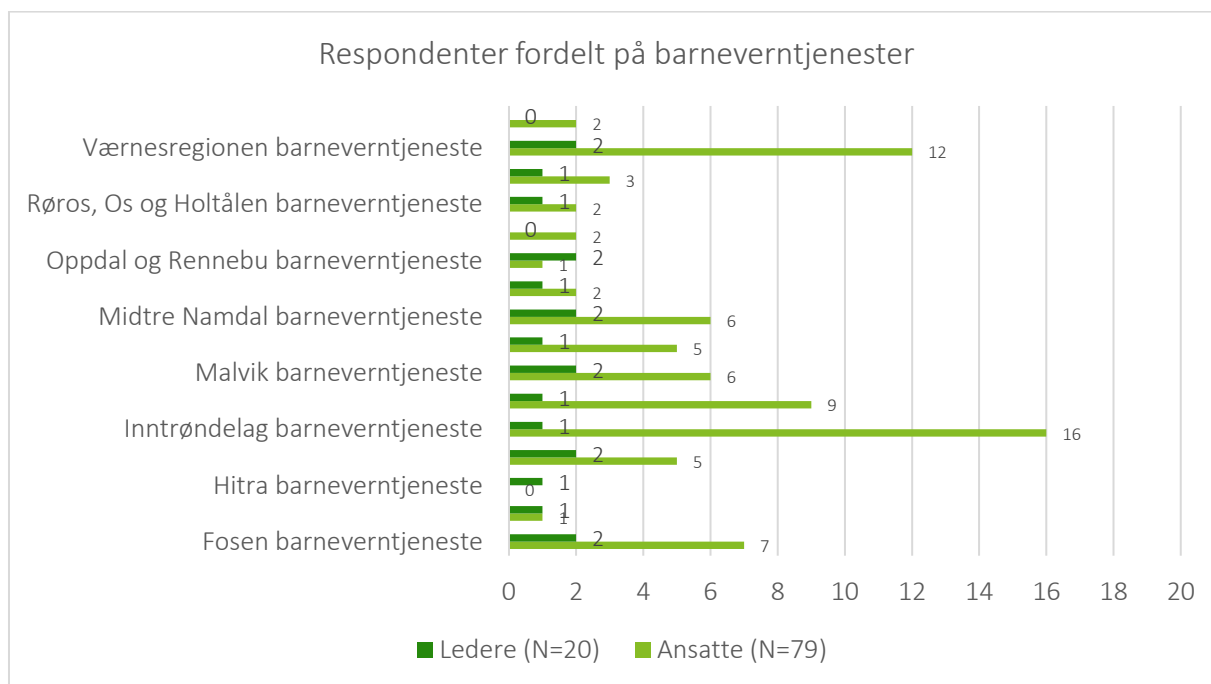
Aktør	Intervjurespondenter	Individuell/gruppe
Kommuneledelse	Ordfører, kommunedirektør	Individuell
Ledelse, oppvekst	Kommunalsjef, enhetsleder, barnevernleder	Individuell
Politikere	Oppvekstutvalg eller lignende	Fokusgruppe
Teamledere i barneverntjenestene	3-4 ansatte	Fokusgruppe
Ansatte i barneverntjenestene	3-4 ansatte	Fokusgruppe
Øvrige tjenester (barnehage, skole, PPT mm.)	3-4 ansatte	Fokusgruppe

Det er gjennomført totalt 51 intervjuer i evalueringen. Alle intervjuene er gjennomført på Teams eller Skype, og flertallet av intervjuene er gjennomført som gruppeintervjuer med 2-4 deltakere.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser. Den ene var rettet mot ansatte i barneverntjenestene, men den andre var rettet mot barnevernledere, enhetsledere og kommunalsjefer i kommunene i Trøndelag. Undersøkelsen til ansatte i barneverntjenestene genererte 79 svar, og undersøkelsen til ledere med ansvar for barnevernet genererte 20 svar. Figur 1 viser fordelingen av antallet respondenter på de ulike barneverntjenestene.

Figur 1 Antall respondenter i spørreundersøkelsene



Svarene viser at 67 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen til ansatte i barneverntjenestene var saksbehandlere eller kontaktpersoner, 16 prosent var teamledere, 9 prosent var tiltakspersoner og 9 prosent oppga «annet». I spørreundersøkelsen til ledere med ansvar for barnevern i kommunene, svarte ni respondenter at de var barnevernledere, åtte var kommunalsjefer, én var enhetsleder og to respondenter oppga «annet». I presentasjonen av resultatene i evalueringen inngår respondenter som svarte «enhetsleder» og «annet» i kategorien «kommunalsjefer».

Prosjektgruppen og oppdragsgiver i KS har gitt verdifulle innspill til utforming av spørreundersøkelsene, og har også testet og gitt tilbakemelding på spørreundersøkelse før utsendelse. Spørreundersøkelsene ble også testet blant personell i barneverntjenestene og kommunene før utsendelse.

For begge spørreundersøkelsene er svarprosenten relativt lav, (26 prosent for ansatte i barneverntjenestene og 34 prosent for ledere med ansvar for barnevern. I forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen ble det gjort flere tiltak for å øke svarprosenten, blant annet gjennom utsending av informasjonsbrev og påminnelser til ledelsen, påminnelse i intervjuer og utsending av systemgenererte påminnelser. Det synes ikke å være klare systematiske forskjeller mellom responsen i kommuner og tjenester som har hatt tilgang til kompetansebasen i Barneløftet og de som ikke har hatt slik tilgang. Basert på undersøkelsene i evalueringen for øvrig ser vi imidlertid noen mulige forklaringer på lav svarprosent. En mulighet er at kjennskapet til prosjektet har vært begrenset, og at mottakerne derfor har opplevd undersøkelsen som mindre relevant for dem å svare på. Arbeidsbelastningen og kapasitetssituasjonen i barneverntjenestene kan også ha hatt betydning for muligheten til å prioritere spørreundersøkelsen blant de ansatte i tjenestene.

I evalueringen er svarene fra spørreundersøkelsen i all hovedsak benyttet for å underbygge, supplere eller nyansere tendenser i det øvrige datamaterialet som er hentet inn.

I spørreundersøkelsen skiller spørsmålene mellom administrativ og politisk ledelse i kommunene. Det er ikke definert nærmere i spørreundersøkelsen hvilke roller som inngår i kommunens administrative ledelse. Det kan derfor være variasjoner i hvem respondentene har lagt til grunn at inngår i kommunens administrative ledelse når de har svart på undersøkelsen. Blant kommunalsjefer og barnevernledere er det rimelig å anta at respondentene på kommunalsjefnivå har regnet seg selv som en del av kommunens administrative ledelse. Det samme kan være tilfelle for enkelte barnevernledere. I intervjuer der det er stilt spørsmål om kommunens administrative ledelse har dette vært rettet mot kommunedirektør og dennes ledergruppe (inkludert kommunalsjefnivå).

Disse faktorene er hensyntatt i analysen av dataene fra spørreundersøkelse og intervju.

Referansegruppe

Evalueringen har hatt en egen referansegruppe bestående av representanter fra oppvekst- og barneverntjenester i Agder, samt satsingen Kompetanseutvikling for barnevernet i Agder (KUBA). Det har vært avholdt to møter med referansegruppen, som også har gitt innspill og tilbakemeldinger på et utkast til rapport.

Evalueringskonferanse

Det ble gjennomført en digital evalueringskonferanse i forbindelse med siste fase av evalueringen. På konferansen presenterte vi noen av våre funn og foreløpige vurderinger, og oppfordret deltakerne til å komme med innspill og betraktninger knyttet til disse. Kommentarer og innspill som ble formidlet på evalueringskonferansen har blitt benyttet for å supplere datagrunnlaget for evalueringen. Til sammen var det 11 deltakere på evalueringskonferansen. Deltakerne representerte prosjektgruppen, Statsforvalteren i Trøndelag, faglig referansegruppe, KS Trøndelag og Inntrøndelag barneverntjeneste.

2 Innretning og organisering av Barneløftet

Barneløftet har vært et reformforberedende prosjekt som skulle bidra til å ruste kommunene i Trøndelag til å overta nye oppgaver og nytt ansvar som følger av barnevernreformen. I dette kapitlet beskriver vi bakgrunnen og konteksten for prosjektet, samt hvordan prosjektet har vært innrettet med hensyn til organisering, mål, satsingsområder og tiltak.

2.1 Bakgrunn for prosjektet

KS og Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) i Trøndelag har de senere årene samarbeidet tett med kommunene i fylket for å sikre og utvikle kvaliteten i tjenestetilbudet til utsatte barn, unge og deres familier.

I september 2015 ble det gjennomført en workshop med barnevernledere og kommunedirektører fra kommunene i tidligere Nord-Trøndelag og representanter fra KS, Statsforvalteren i Nord-Trøndelag (nå Statsforvalteren) og Bufetat. Workshopen resulterte i et forprosjekt som ble vedtatt igangsatt av rådmannsutvalget (nå Kommunedirektørutvalget) i KS Nord-Trøndelag i mai 2016. Av rapporten fra forprosjektet fremgår det at aktørene ønsket å utvikle et systematisert og koordinert samarbeid om kommunale tjenestetiltak for utsatte barn/unge og deres familier i Nord-Trøndelag.

Forprosjektet «Bedre å være barn i Nord-Trøndelag gjennom bredt samarbeid mellom aktuelle tjenester» hadde en tidsramme på 10 måneder. Forprosjektet gjennomførte en kartlegging av eksisterende og ønskede tiltak hos barneverntjenestene i Nord-Trøndelag og resulterte i syv satsingsområder som skulle bidra til å oppfylle de nasjonale kvalitetsmålene for barnevernreformen⁵:

- Ledelse og styring
- Samarbeid med andre tjenester, lavterskeltilbud i kommunene
- Kartlegging, undersøkelse og utredning
- Hjemmebaserte utviklingstiltak
- Familieråd/nettverksarbeid
- Barns medvirkning (Mitt Liv/Forandringsfabrikken)
- Videreutvikling av beredskap i barnevernet

Høsten 2017 ble det søkt om midler fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) til gjennomføring av et prosjekt der det skulle iverksettes tiltak innenfor de sju satsingsområdene.⁶ Av søknaden fremgår det at

Gjennom [prosjektet] vil kommunene prøve ut konkrete tiltak uavhengig av kommunestruktur. Med utgangspunkt i kvalitets- og strukturreformen i barnevernet skal [prosjektet] prøve ut hvilke oppgaver kommunene i samarbeid kan ta ansvar for. Dette vil gi bedre grunnlag for tverrfaglig samarbeid og sterkere insentiver til tidlig innsats. Det er også et mål

Nasjonale kvalitetsmål for barnevernet

1. Barn og familier skal få hjelp som virker
2. Barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester
3. Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse
4. Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet
5. Barnevernets ressurser skal utnyttes godt
6. Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester

(Presentert i Prop. 106 L (2012-2013)
Endringer i barnevernloven)

⁵ Satsingsområdene er nærmere omtalt i kapittel Satsingsområder og prioriteringer 2.3.1

⁶ Prosjektet er i søknaden omtalt som et forsøk

for forsøket at erfaringene skaper overføringsverdi til andre kommuner og regioner.

Prosjektet fikk tittelen «Barneløftet» (også omtalt i dokumentasjonen som «KS-prosjektet») med undertittelen «Bedre å være barn i Trøndelag – et felles ansvar»⁷ og ble igangsatt i januar 2019 med KS som prosjekteier og kommunedirektørutvalget (KDU) i Trøndelag som styringsgruppe.

Statsforvalteren i Trøndelag, som har vært blant initiativtakerne og pådriverne for prosjektet, har vist til at en del av bakteppet for opprettelsen av Barneløftet var alvorlige tilsynssaker som ble avdekket av Statsforvalteren i tidligere Nord-Trøndelag. I november 2014 ble Midtre Namdal samkommune ilagt foretaksstraff på 75 000 kroner som følge av grov uforstand i tjenesten ved behandlingen av en rekke saker i samkommunens barneverntjeneste i tidsrommet fra 9. september 2009 til høsten 2012.⁸ Av Riksadvokatens kjennelse fremgår det at dette, så vidt Riksadvokaten vet, var første gang det ble utferdiget forelegg mot en samkommune/kommune for forsømmelser fra barneverntjenestens side. Videre heter det at «*påtalemyndigheten legger til grunn at andre kommuner vil merke seg denne reaksjonen*».

I intervjuer er det vist til at kjernen i de alvorlige sakene i Nord-Trøndelag var at det lokale eierskapet til barnevernet var mangelfullt. Trøndelag har i tillegg mange små barneverntjenester, til tross for flere interkommunale samarbeid på området. Mangelfullt lokalt eierskap til barnevernet, mangelfull kvalitet i tjenestene og barneverntjenestenes sårbarhet var dermed sentrale faktorer bak opprettelsen av KS-prosjektet, eller Barneløftet.

Også i rapporten fra forprosjektet og i prosjektsøknaden til BLD er det vist til at Nord-Trøndelag, i likhet med andre deler av landet, hadde en situasjon på barnevernområdet som var preget av fristbrudd, turnover og lang tid mellom konklusjon og iverksettelse av tiltak. Det ble beskrevet et behov for å utvikle samarbeid om tiltak mellom barneverntjenestene i Nord-Trøndelag og mellom barneverntjenester og andre offentlige tjenester.

Samtidig sprang selve prosjektet Barneløftet ut av allerede etablerte samarbeidsstrukturer mellom de ulike aktørene på barnevern- og oppvekstområdet i Nord-Trøndelag. Fylket har hatt lang erfaring med interkommunale barneverntjenester og interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet. I 2016 ble det opprettet en felles barnevernsvakt for fylket med egen leder organisert under barnevernleder i Steinkjer.⁹ Nord-Trøndelag hadde et veletablert og aktivt barnevernledernettsverk, og i perioden 2012-2014 gjennomførte alle barnevernlederne i Nord-Trøndelag lederutdanning ved Høgskolen i Trøndelag. Utdanningen ble gjennomført som pilotprosjekter på oppdrag fra og i samarbeid med kommunene i Nord-Trøndelag, KS og Statsforvalteren. Fra 2016 har barnevernlederutdanningen vært et etablert, nasjonalt tilbud ved RKBU Midt-Norge, NTNU.¹⁰

Da landets Fylkesmenn i 2018 fikk i oppdrag å etablere *kommunale læringsnettverk* i fylkene som en del av den nasjonale kompetansestrategien for det kommunale barnevernet, var det med uttalt inspirasjon fra erfaringene med samarbeidsstrukturene som var etablert mellom kommunene i Nord-Trøndelag i samarbeid med Statsforvalteren og KS.¹¹

Flere av aktørene som sto bak initiativet til «Barneløftet» har i intervjuer vist til at Barneløftet, utover å være et konkret prosjektarbeid, også er uttrykk for et verdsett og en ideologi om å skape et godt og trygt barnevern i fylket tuftet på samarbeid på tvers av kommune- og tjenestegrenser. Et implisitt mål for Barneløftet siden de første initiativene i 2015 kan dermed også sies å ha vært å bidra til en kulturendring knyttet til samarbeid på tvers av kommunegrensene og tjenesteområdene i Trøndelag, og gjennom det sikre et sterkere eierskap i kommunene til ansvaret for å gi barn en god oppvekst. Sentralt i dette er en tro på at kommunene, ved å gå sammen, kan utnytte felles kompetanse og ressurser til å løse oppgaver rettet mot utsatte barn og unge i fylket på en måte som sikrer rett hjelp til rett tid. I utlysningsteksten til evalueringsoppdraget av Barneløftet beskrives økt grad av

⁷ Undertittelen ble endret da Nord- og Sør-Trøndelag fra 01.01.2018 ble slått sammen til ett fylke.

⁸ Riksadvokatens kjennelse 26. november 2014

⁹ «Skisse til samarbeidsmodell «Nord-Trøndelag som forsøksfylke». Systematisert og koordinert samarbeid om kommunale barnevernsoppgaver i Nord-Trøndelag. Udatert (mars 2017)

¹⁰ «Kvalitets- og strukturreformen, forsøk i Nord-Trøndelag». Rapport fra forprosjekt, 2017.

¹¹ Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2024. Se nærmere omtale i 2.2.1.

oppgaveløsning gjennom samarbeid også som et mulig motsvar til stadig nye krav og forventninger knyttet til kompetanse i det kommunale barnevernet.

I Barneløftets sluttrapport har prosjektgruppen beskrevet verdisynet bak prosjektet på følgende måte:

Vi mener at Barneløftet er mer enn tittelen på prosjektet. Bak tittelen ligger det en ideologi om at tjenestene må samarbeide, og at det må samarbeides på tvers av kommunegrensene i Trøndelag, for å få til et mer likeverdig tilbud til barn og familier. Vi håper at prosjektet Barneløftet har bidratt til å få utsatte barn og unge og barnevern på dagsorden til politikerne i Trøndelag på en sånn måte at de kan gi noen løfter. Noen løfter om å satse på og videreutvikle tjenestene for barn og unge fremover. Slik at barneverntjenestene og andre tjenester som er viktige i vern av barn og unge får de rammene de trenger for å gi barna i Trøndelag et løft. Et Barneløft! ¹²

2.1.1 Barnevernreformen

Som beskrevet i forrige avsnitt har Barneløftet helt siden forprosjektet vært koblet tett til den forestående barnevernreformen, som iverksettes i 2022. I forprosjektet ble det lagt stor vekt på at utprøvingen av hvilke oppgaver kommunene i samarbeid kunne utføre og ta ansvar for skulle ta utgangspunkt i oppgavene og målene som følger av reformen, og det har vært et mål at Barneløftet skal være en del av det reformforberedende arbeidet i Trøndelag.

Barnevernsreformen har en overordnet målsetting om at «flere barn skal få rett hjelp til rett tid, samt at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov». Reformen har også en målsetting om at endringene skal gi incentiver til tidlig innsats og forebygging, tilpasset hjelp og effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Det økte finansieringsansvaret skal videre gi kommunene økte incentiver til å jobbe forebyggende i og utenfor barnevernet, og å komme tidlig inn med tiltak i familiene som trenger det.

For kommunene innebærer den kommende barnevernreformen følgende:

- Kommunene får ansvar for generell veiledning av fosterhjem, mens Bufetat fortsatt vil ha ansvar for rekruttering av fosterhjem. Kommunene har likevel et særlig ansvar for å søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk.
- Kommunene får fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem.
- Ansvar for både valg og godkjenning av fosterhjem samles hos omsorgskommunen, altså kommunen der barnet bor fra før.
- Kommunene får økte egenandeler ved bruk av spesialiserte hjelpetiltak, spesialiserte fosterhjem, institusjon og akutttiltak fra Bufetat.
- Bufetats tilbud av PMTO¹³ avvikles i takt med at kommunene bygger opp nødvendig kompetanse til å tilby PMTO og tilsvarende hjelpetiltak. Bufetat vil fortsette å tilby PMTO til kommunene med behov for det i en overgangsfase, også etter 2022.
- Det innføres et krav om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret.

Dette innebærer en mindre omfattende endring enn hva det opprinnelig ble lagt opp til i barnevernreformen, og hva forprosjektet for Barneløftet var basert på. Samtidig innebærer reformen fremdeles betydelige endringer for kommunene. Det er i søknaden til BLD fra 2017 om prosjektmidler til Barneløftet beskrevet at

Barneverntjenestene i Nord-Trøndelag har variasjon i antall ansatte og tiltaksportefølje. Mest sårbar blir småkommuner med få ansatte og liten bredde i tiltakskjeden. Det er kostnadskrevenne å bygge spesielle metoder til bruk i relativt lite omfang. Oppgavene innen kommunalt barnevern er av kompleks karakter, og krever spisskompetanse som hver enkelt tjeneste ikke nødvendigvis har tilgjengelig til enhver tid.

¹²Barneløftet (2020). En gjennomgang av utprøvingen, erfaringene og anbefalingene fra KS-prosjektet «Barneløftet – Bedre å være barn i Trøndelag – et felles ansvar». Sluttrapport.

¹³ PMTO (Parent Management Training – Oregon) er et behandlingstilbud til familier med barn som viser tydelige tegn på atferdsvansker (3-12 år)

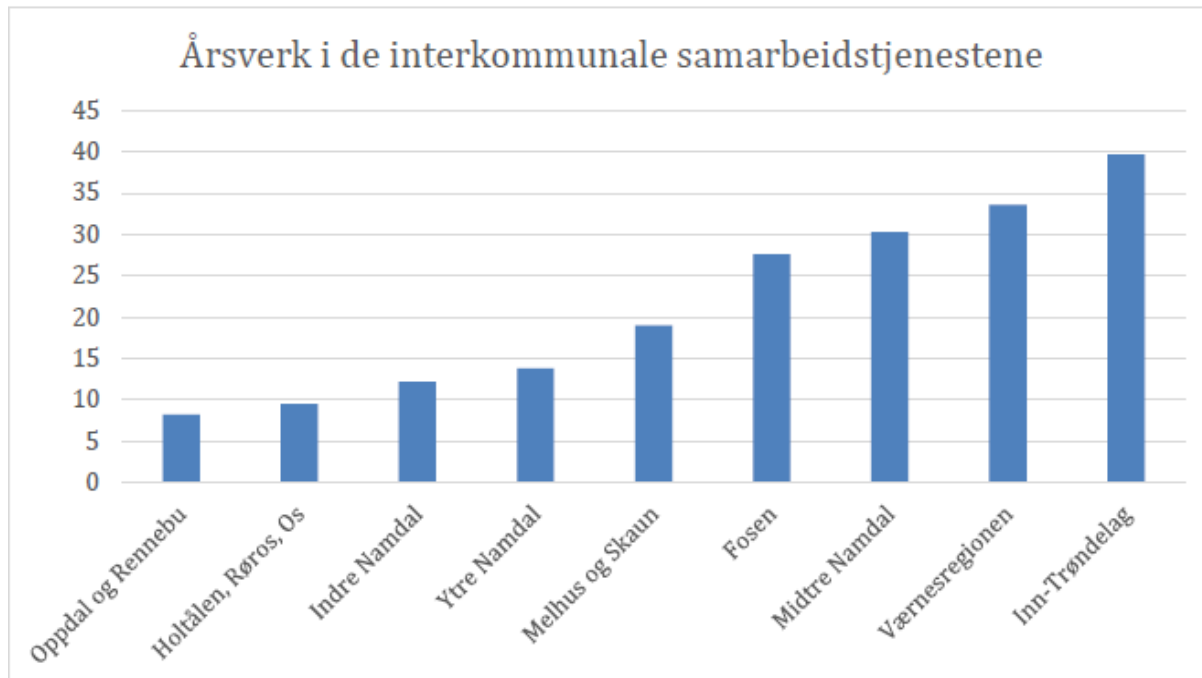
Disse forholdene er av stor betydning også for kommunenes forutsetninger for å implementere barnevernreformen i dens endelige form fra 2022.

På initiativ fra barnevernlederne i Trøndelag har Statsforvalteren og KS ledet an i å ta til orde for å omtale barnevernreformen som en *oppvekstreform* for å tydeliggjøre at dersom kommunene skal nå målene med reformen må hele tjenesteapparatet til barn og unge mobiliseres. Denne begrepsbruken er blant annet rettet mot å unngå en smal og sektorbasert tilnærming til barnevernreformen, og kan sees i sammenheng med etablert kunnskap om utfordringene knyttet til å sikre et helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til utsatte barn og unge. For eksempel har Fafo gjennom rapporten *Trøbbel i grenseflatene* blant annet undersøkt årsaker til samhandlingsutfordringer i kommunene, og hva kommunene mener er viktige faktorer for å oppnå en mer samordnet innsats for utsatte barn og unge.¹⁴ I rapporten pekes det på at det kan være mange årsaker til det som omtales som utfordringer i grenseflatene mellom tjenester, men blant annet kunnskap om andre tjenester og oppmerksomhet om helhetlige behov trekkes frem som forklaringer som nevnes av mange.

2.1.2 Barnevernet i Trøndelag

Trøndelag har 468 702 innbyggere fordelt på 38 kommuner og 22 barneverntjenester.¹⁵ Det er store variasjoner innad i Trøndelag med tanke på kommunistørrelse og innbyggertall. Trøndelagsfylkene har lang erfaring med interkommunalt samarbeid på barnevernområdet. Den første interkommunale barneverntjenesten i Nord-Trøndelag ble opprettet på 1990-tallet mellom kommunene Leka, Vikna og Nærøy. Per i dag er det interkommunale samarbeid mellom barneverntjenester i størsteparten av kommunene i Trøndelag, da 28 av fylkets 38 kommuner (73 prosent) inngår i et interkommunalt samarbeid om barnevern. Det er totalt ni interkommunale tjenester i Trøndelag. Det er store variasjoner i størrelsen på de interkommunale barneverntjenestene. En kartlegging gjennomført av Statsforvalteren i Trøndelag viser at barneverntjenesten i Oppdal og Rennebu er minst med 8,2 årsverk, mens Inn-Trøndelag (Steinkjer og Inderøy) er størst med 39,7 årsverk (Figur 2.)¹⁶

Figur 2 Antall årsverk i interkommunale samarbeid. Kilde: Statsforvalteren i Trøndelag (2020)



¹⁴ Skog Hansen, Inger Lise, Ragnhild Steen Jensen og Tone Fløtten (2020): *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge. Fafo-rapport 2020:02*

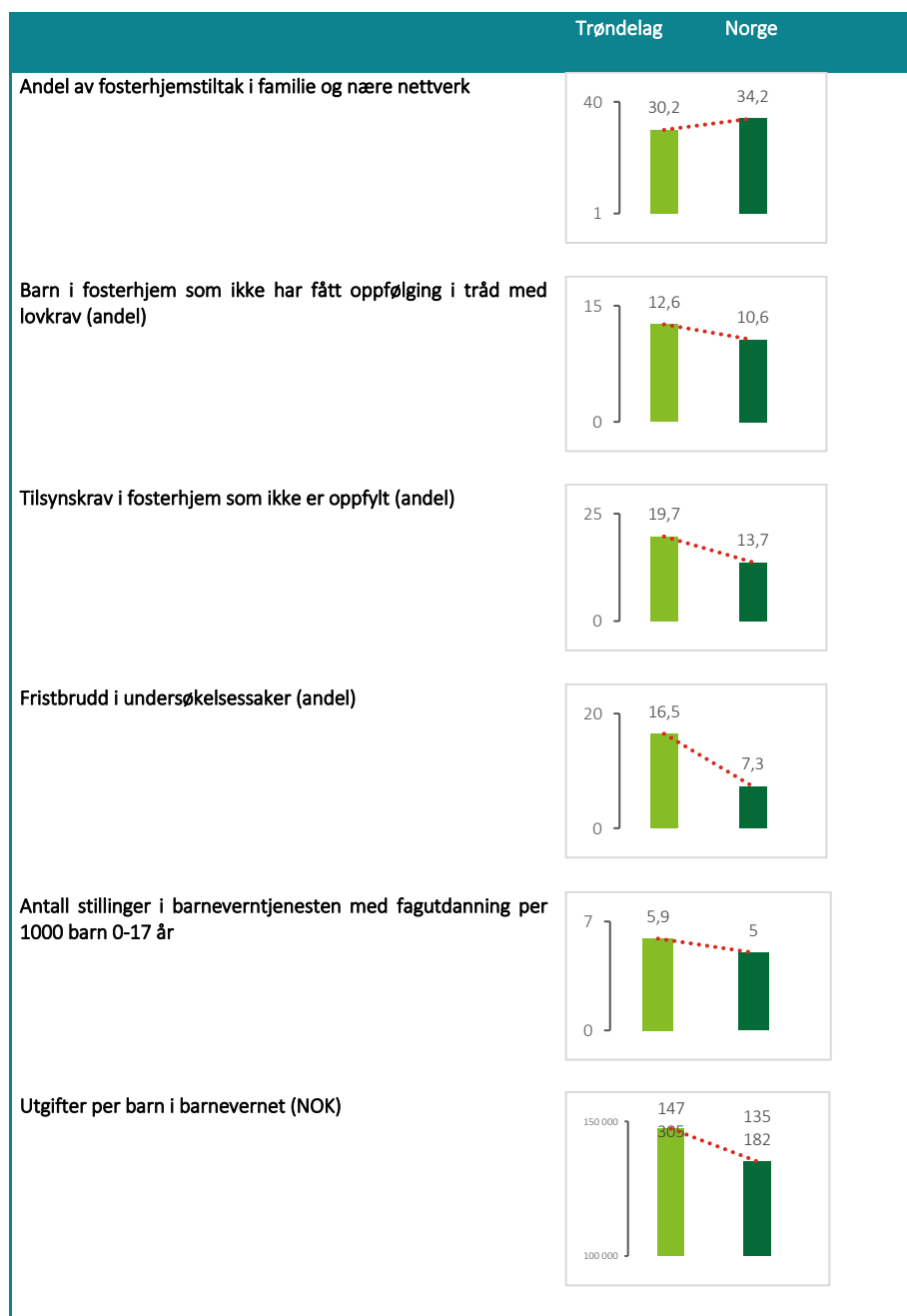
¹⁵ Per 01.01.2020

¹⁶ Tilstandsbilde – Det kommunale barnevernet i Trøndelag, Fylkesmannen i Trøndelag, mars 2020

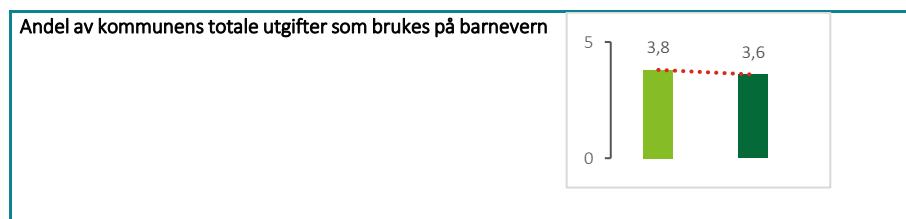
Statsforvalterens kartlegging viser videre at det er totalt 376,35 årsverk i det kommunale barnevernet i Trøndelag, fordelt på 413 ansatte. Seks barneverntjenester har under 10 årsverk, hvor Frøya er minst med 5,5 årsverk. Det er åtte barneverntjenester som har over 20 årsverk, hvor Inntrøndelag barneverntjeneste er størst med 39,7 årsverk.¹⁷

Tabell 5 nedenfor viser utvalgte indikatorer fra Barne-, ungdoms- og familiedirektorats kommunemonitor for barnevern som gir et inntrykk av barnevernet i Trøndelag sammenlignet med landsgjennomsnittet. Tallene viser at Trøndelag samlet sett skiller seg lite fra gjennomsnittet i Norge når det gjelder andel av kommunenes totale utgifter som blir brukt på barnevern. Samtidig har Trøndelag samlet sett høyere kostnader per barn i barnevernet enn landet sett under ett. Videre viser tallene at det er store forskjeller når det gjelder fristbrudd i undersøkelsessaker. På denne indikatoren har Trøndelag tilnærmet dobbelt så høy andel fristbrudd som landsgjennomsnittet.

Tabell 5 Oversikt over utvalgte indikatorer



¹⁷ Tilstandsbilde – Det kommunale barnevernet i Trøndelag, Fylkesmannen i Trøndelag, mars 2020

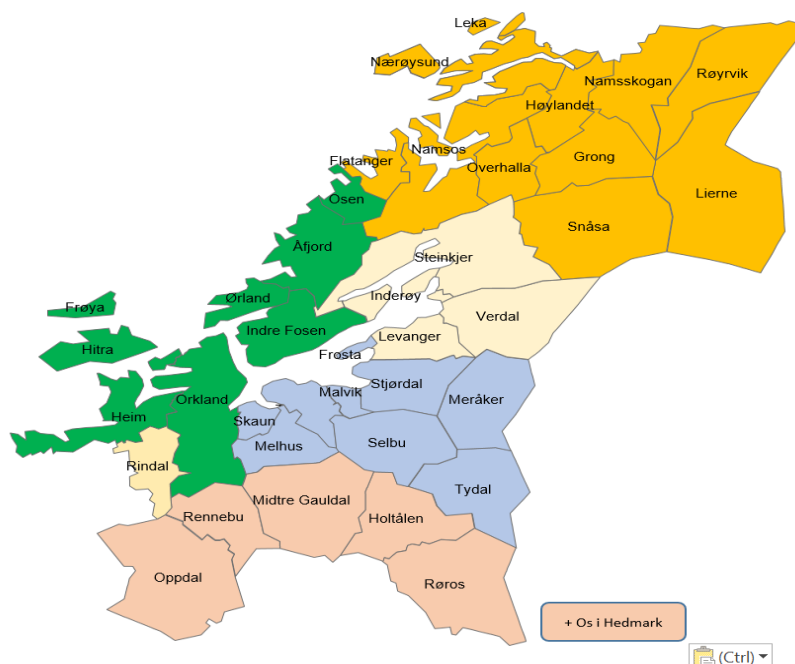


Tallene som oppgis tar ikke høyde for forskjeller mellom kommunene i fylket eller eventuelle svakheter i datakvalitet. Tallene indikerer likevel at Trøndelag samlet sett ligger noe over landsgjennomsnittet på flere av indikatorene som gjelder fosterhjemområdet, herunder andel barn med fosterhjemstiltak i familie og nære nettverk, og lovpålagt oppfølging av fosterhjem. Trøndelag har en høyere andel tilsynskrav som ikke er oppfylt enn gjennomsnittet i landet. Samtidig indikerer tallene at fylket har en større andel stillinger i barneverntjenesten med fagutdanning per 1000 barn fra 0-17 år.

I Trøndelag er det opprettet kommunale læringsnettverk som består av flere kommuner som på tvers av kommunegrensene har dannet fagfellesskap og initierer utviklingsprosjekter for å styrke lokale tjenester og tilbud rettet mot utsatte barn og familier (se også 2.2.1). Læringsnettverkene i Trøndelag er delt inn i fem regioner:

- **Namdalsregionen:** Midtre Namdal (Namsos, Flatanger, Overhalla), Ytre Namdal (Leka og Nærøysund), og Indre Namdal (Grong, Høylandet, Namsskogan, Røyrvik, Lierne, Snåsa)
- **Innherredsregionen:** Inntrøndelag (Steinkjer, Inderøy), Verdal, Levanger
- **Kystregionen:** Fosen (Indre Fosen, Osen, Åfjord, Ørland), Frøya, Hitra, Heim, Orkland
- **Trondheimsregionen:** Værnesregionen (Stjørdal, Meråker, Tydal, Selbu, Frosta), Malvik, Trondheim (bydelene Østbyen, Heimdal, Midtbyen, Lerkendal, samt Omsorgsenheten), Melhus/Skaun
- **Fjellregionen:** Røros/Holtålen/Os, Midtre Gauldal, Oppdal/Rennebu

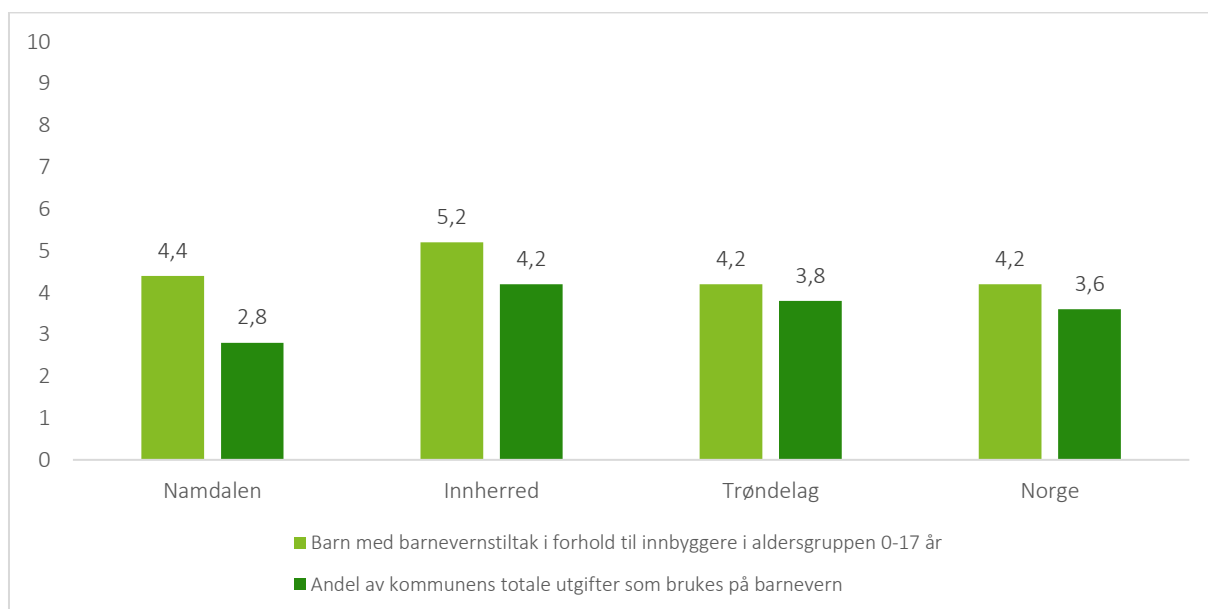
Figur 3 Oversikt over regionene i Trøndelag



Det er store forskjeller mellom kommunene på tvers av og innad i de ulike læringsnettverkene. For å illustrere dette går vi i de neste avsnittene nærmere inn på noen utvalgte nøkkeltall og indikatorer når det gjelder barnevern, geografi og demografi i to av læringsnettverk-regionene, Innherred og Namdalen. Disse to regionene utgjør i hovedsak gamle Nord-Trøndelag. Gjennom en kompetansebase med tilhold i Steinkjer har Barneløftet utført tiltak etter bestilling fra barneverntjenestene i disse to regionene (se 2.4.1.og kapittel 3).

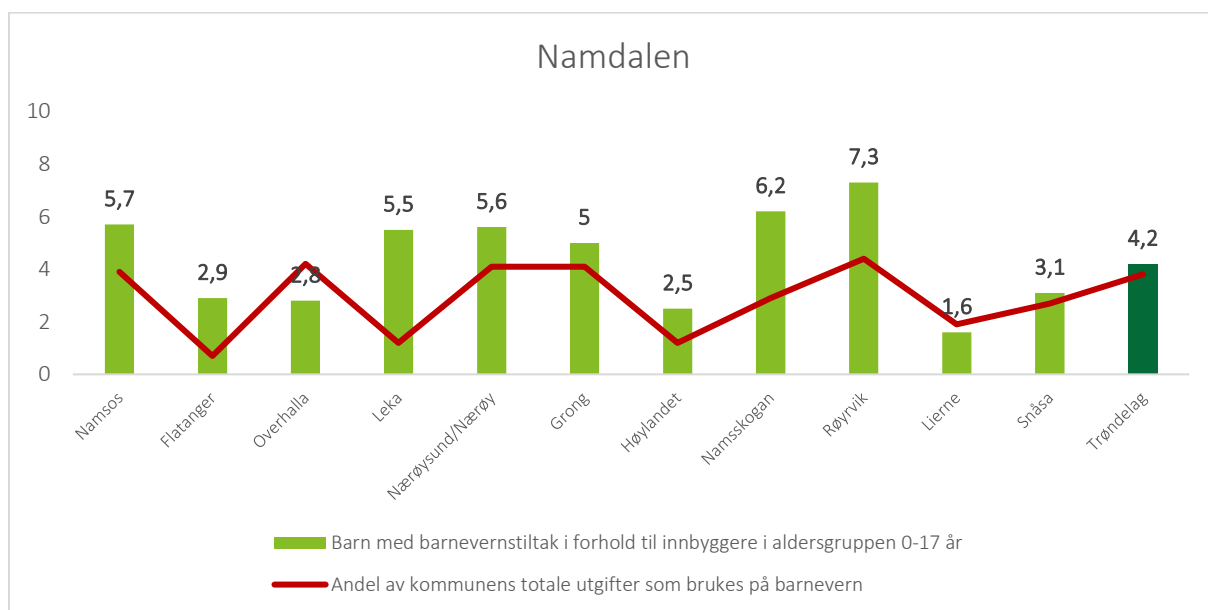
Figur 4 viser gjennomsnittet for hvor mange barn med barnevernstiltak kommunene i de to regionene har i forhold til innbyggere i aldersgruppen 0-17 år (prosent), og andelen av kommunens totale utgifter som brukes på barnevern. Figuren viser at Innherred har en større andel barn med barnevernstiltak, og bruker en større andel av kommunens totale utgifter på barnevern. Begge indikatorene er høyere enn gjennomsnittet for fylket som helhet.

Figur 4 Barn med barnevernstiltak og andel av kommunens utgifter som brukes på barnevern



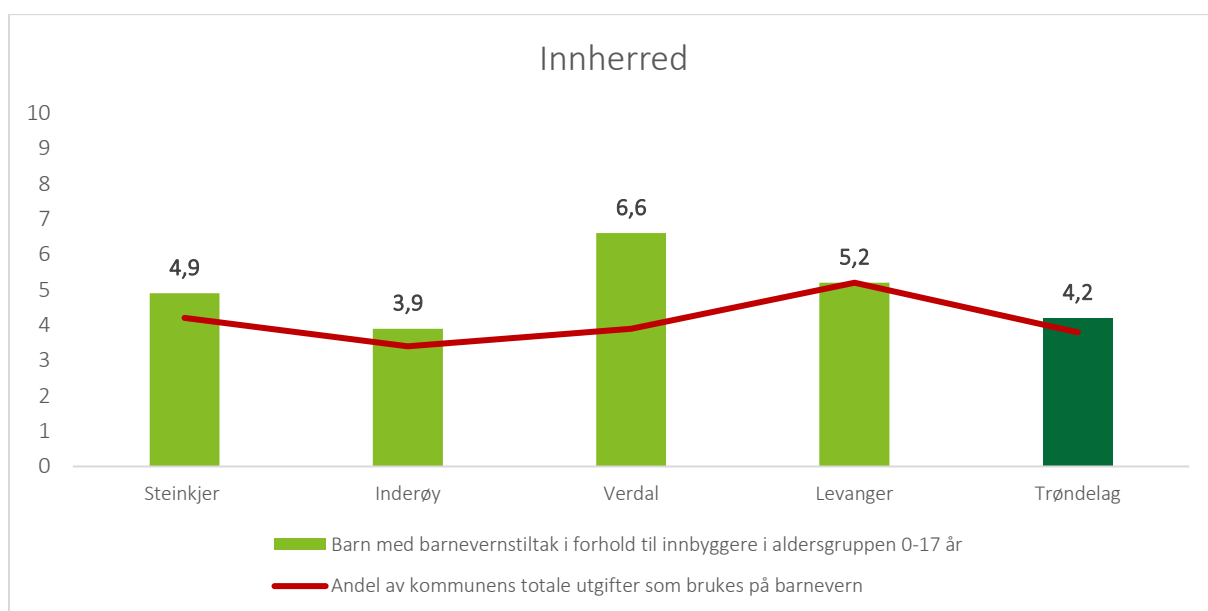
Samtidig viser Figur 5 og Figur 6 at dette bildet er mer sammensatt enn det gjennomsnittet for regionene antyder. Namdalen består av flere kommuner enn Innherred, og Figur 5 viser at det er store variasjoner både når det gjelder antall barn med barnevernstiltak og andelen av kommunens utgifter som brukes på barnevern i kommunene i Namdalen. Eksempelvis bruker Overhalla kommune en like stor andel av budsjettet på barnevern som Nærøysund kommune, selv om Overhalla har en klart lavere andel barn med barneverntiltak.

Figur 5 Barnevernstiltak og utgiftsnivå i barnevernet i Namdalen. Kilde: Bufdir



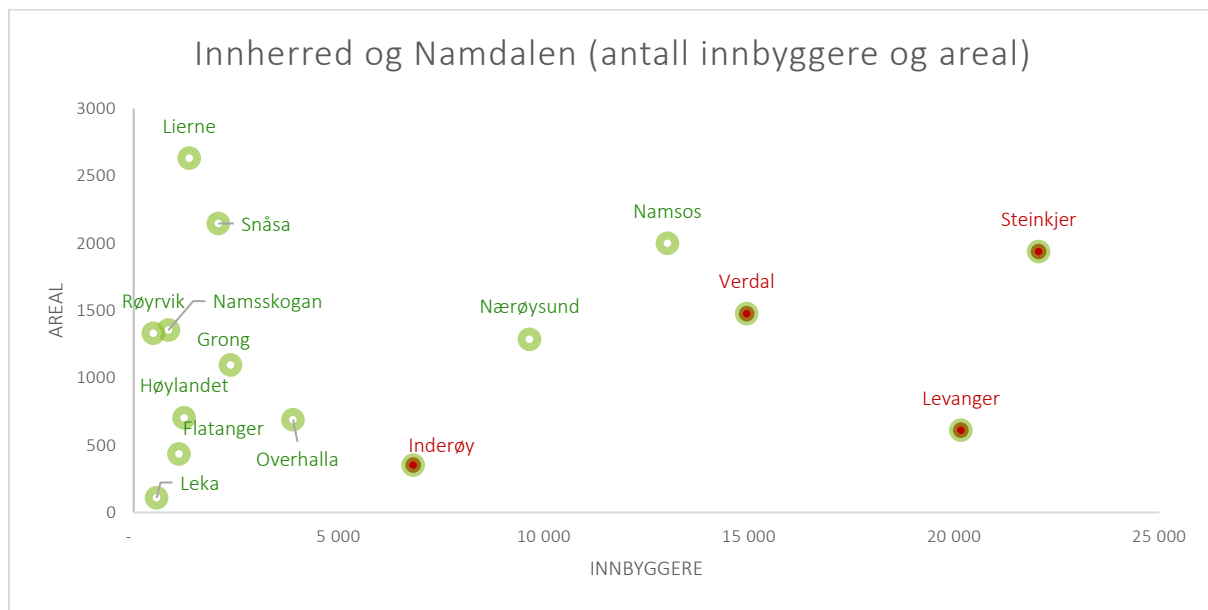
Innherred har færre kommuner enn Namdalen, og Figur 6 viser at det er mindre variasjoner mellom kommunene i denne regionen til tross for et høyere gjennomsnitt for hele regionen. Andel barn med barnevernstiltak varierer noe, men andel utgifter kommunene bruker på barnevern er relativt lik for alle fire kommunene.

Figur 6 Barnevernstiltak og utgiftsnivå i barnevernet i Innherred. Kilde: Bufdir



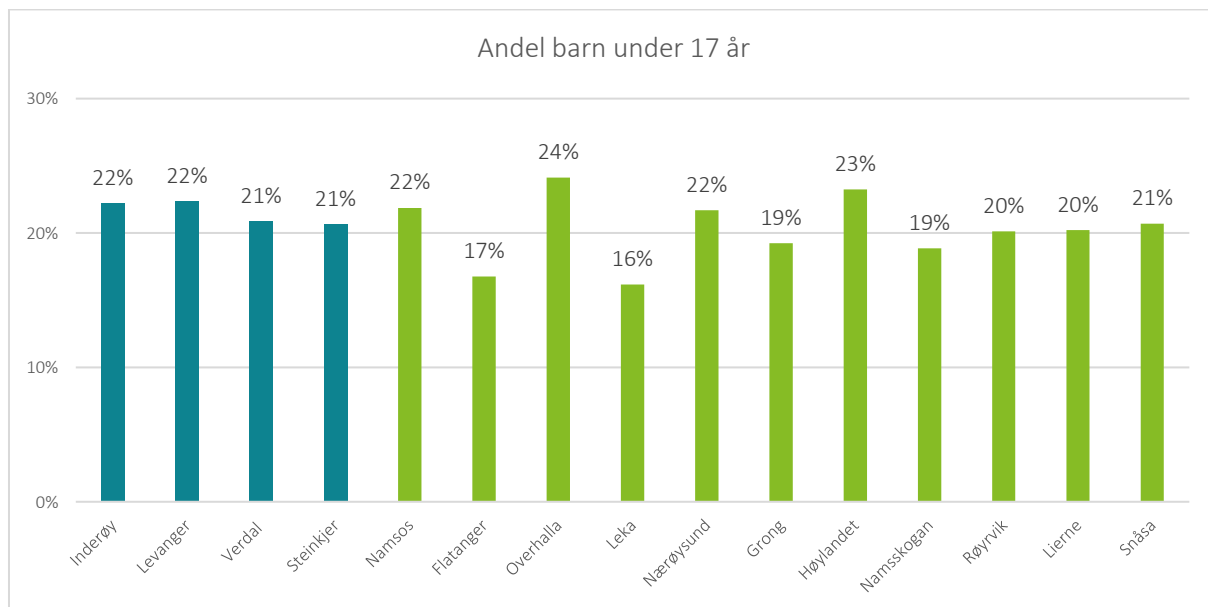
Figur 7 viser at det også er store forskjeller mellom kommunene innad i, og spesielt mellom regionene når det gjelder geografiske og demografiske forhold. Innherred har fire relativt store kommuner både med tanke på areal og innbyggertall, hvorav tre av kommunene har et innbyggertall på 15 000 eller flere. Steinkjer kommune er regionens største med omtrent 22 000 innbyggere fordelt på 2 122 km². Inderøy kommune er den minste, med litt under 7000 innbyggere fordelt på 365 km². I Namdalen er det store variasjoner når det gjelder areal og innbyggertall. Namsos kommune er den største i regionen med 13 000 innbyggere fordelt på 1 998 km², mens Leka kommune er minst med 557 innbyggere og 108 km². De fleste kommunene i Namdalen har under 5000 innbyggere, med store variasjoner i arealstørrelse. Lierne kommune har eksempelvis omtrent 1300 innbyggere og en arealstørrelse på 2 630 km².

Figur 7 Antall innbyggere og areal (Kilde: SSB)



Figur 8 viser at også andel barn under 17 år varierer både i og mellom regionene. Kommunene i Innherred har en relativt lik andel barn på mellom 21-22 prosent. I Namdalen er variasjonene mellom kommunene større, hvor Overhalla kommune har den høyeste andelen barn med 24 prosent og Leka har den minste andelen på 16 prosent.

Figur 8 Andel barn under 17 år. Innherred og Namdalen¹⁸



I kapittel 3.4 går vi nærmere inn på hvordan forskjeller mellom tjenestene har påvirket resultatene av Barneløftet.

¹⁸ Tall fra SSB (2019). Tallene for Nærøysund kommune er slått sammen av tallene fra daværende Nærøy og Vikna kommuner.

2.2 Organisering og styring av prosjektet

Barneløftet som prosjekt hadde sin oppstart 02.01.2019, og hadde opprinnelig en varighet på to år, frem til 31.12.2020. KS i Trøndelag har vært **prosjekteier**, og **kommunedirektørutvalget (KDU)** i Trøndelag har vært **styringsgruppe**. Den daglige driften av prosjektet har vært ivaretatt av en **prosjektgruppe** som består av prosjektkoordinator og to prosjektmedarbeidere som alle har vært i full stilling, og som har vært lokalisert i Fylkets hus i Steinkjer i prosjektperioden. Stillingen til prosjektkoordinator er forlenget i ytterligere ett år, til 01.01.2022, blant annet for å ivareta videre oppfølging av fosterhjemsnettverket.

Alle kommunene i Trøndelag er deltakere i prosjektet, og Steinkjer kommune har formelt arbeidsgiveransvar for prosjektkoordinator og de to prosjektmedarbeiderne.

I tillegg til prosjektgruppen har det vært etablert en **utvidet prosjektgruppe** bestående av en representant fra Steinkjer kommune, KS, Statsforvalter og prosjektgruppen. Den utvidede prosjektgruppen har hatt fire faste møter i året i prosjektperioden. Det er også blitt opprettet en **faglig referansegruppe** som har bestått av representanter med ulike roller innenfor kommunale tjenester, herunder barnevernledere, enhetsledere og kommunalsjefer for tjenester til barn og unge, samt KS og Statsforvalteren. Formålet med referansegruppen har vært å gi prosjektgruppen faglige råd, veiledning og støtte i utførelsen av prosjektet. Prosjektet har hatt tre møter med referansegruppen.

Prosjektet er finansiert av midler fra Barne- og familiedepartementet og skjønnsmidler fra Statsforvalteren i Trøndelag under fellestiltak i 0-24-samarbeidet.¹⁹ Kommunene har dermed ikke hatt noen økonomisk forpliktelse i prosjektet, og har ikke hatt utgifter knyttet til å motta tiltak fra kompetansebasen. En kommunedirektør har i intervju beskrevet at viljen og behovene fra kommunenes side om samarbeid om tiltak og statens vilje til å finansiere «traff hverandre», og at dette var sentralt for oppstarten til prosjektet.

Prosjektet har fulgt en fremdriftsplan som også har vært forankret i KDU gjennom presentasjoner og orienteringer om fremdrift og planer. Det har ikke blitt etablert eller vedtatt noen prosjektplan for prosjektet utover den som fremgår av søknaden til BLD fra 2017.

Barneløftet har vært på agendaen i kommunedirektørutvalget (styringsgruppen for prosjektet) sju ganger i perioden 2018-2020, hvor prosjektet i hovedsak har presentert status for arbeidet og videre planer. KDU har i liten grad inntatt en aktiv styringsrolle for prosjektet, og har i hovedsak tatt prosjektets presentasjoner til orientering. Det har også vært utskiftninger i KDU i løpet av perioden fra initieringen av prosjektet og frem til i dag. Av intervjuene som er gjennomført i evalueringen fremgår det at KDU i liten grad har vært involvert i den faglige styringen og hatt betydning for det praktiske arbeidet i Barneløftet. Forankringen i KDU er likevel trukket frem som vesentlig for å sikre eierskap til problemstillingene og utviklingen knyttet til utsatte barn og unge på administrativt ledernivå i kommunene.

Intervjuede representanter fra KDU gir uttrykk for at prosjektkoordinator har vært aktiv med å informere om gjennomførte tiltak og videre planer, og at prosjektgruppen har vært lydhøre for innspill fra KDU underveis. Det synes samtidig ikke å være eksempler på tilfeller der KDU har hatt innspill som har krevd endringer i prosjektets planer eller innretning.

Tilsvarende fremgår det av dokumentasjonen og intervjuene i prosjektet at KS i Trøndelag som prosjekteier har hatt en relativt lite aktiv rolle i den praktiske gjennomføringen av Barneløftet. Det har vært utskiftninger i løpet av prosjektperioden i hvem som har utøvd denne rollen i KS. Siden sommeren 2020 har rollen vært ivaretatt av regiondirektør i KS i Trøndelag. Prosjektet fremstår derfor som relativt selvstendig. Samtidig er det i enkelte av

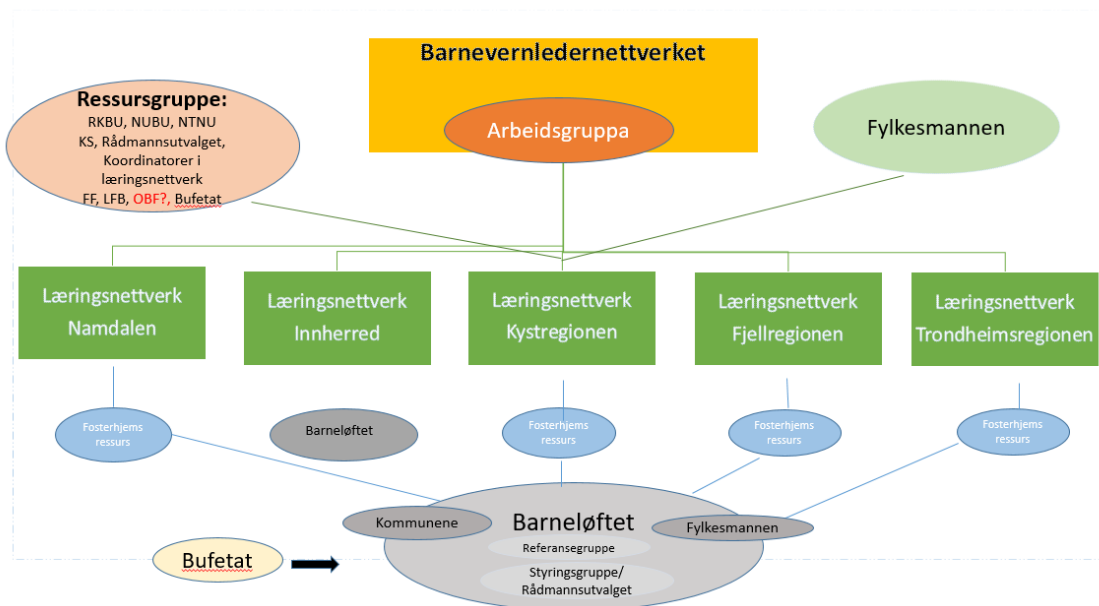
¹⁹ 0–24-samarbeidet er et femårig tverrsektorielt samarbeid som skal bidra til å avdekke felles utfordringer og fremme felles tiltak og strategier for bedre oppfølging av utsatte barn og unge og deres familier. Gjennom ulike tiltak og satsinger er det et formål å bidra til bedre samordning mellom de ulike instanser i kommunene, og økt tverrfaglighet i arbeidet med barn og unge.

intervjuene, særlig fra Statsforvalteren, trukket frem at KS' eierrolle har vært viktig for å sikre prosjektets legitimitet inn i kommunene.

2.2.1 Aktørbilde og tilgrensende satsinger

Barneløftet er tett koblet til, og delvis overlappende med, andre nåværende og historiske samarbeidsstrukturer på barnevernfeltet i Trøndelag. Figur 9 er utarbeidet av prosjektgruppen og viser en oversikt over hvordan Barneløftet forholder seg til øvrige strukturer som er etablert og de ulike aktørene på feltet.

Figur 9 Barneløftet og andre satsinger på barnevernområdet i Trøndelag



I *barnevernledernetverket* sitter barnevernlederne for alle de 22 barneverntjenestene i Trøndelag. Barnevernledernetverket ble i 2018 slått sammen av eksisterende tilsvarende nettverk i hhv. Nord- og Sør-Trøndelag, og møtes fire ganger årlig. Barnevernledernetverket har også etablert en egen arbeidsgruppe. I Trøndelag er barnevernledernetverket styringsgruppe for de kommunale *læringsnettverkene*.

Læringsnettverkene er en sentral del av den nasjonale kompetansestrategien for det kommunale barnevernet (se faktaboks). Et læringsnettverk består av flere kommuner som på tvers av kommunegrensene danner fagfellesskap og initierer utviklingsprosjekter for å styrke lokale tjenester og tilbud rettet mot utsatte barn og familier. Målet med læringsnettverkene er å skape et fagfellesskap og samarbeid om kvalitetsutvikling og lokale tilbud på tvers av barneverntjenestene. Som tidligere beskrevet fikk Statsforvalterne i 2018 i oppdrag fra nasjonale barnevernmyndigheter å etablere kommunale læringsnettverk som en del av den nasjonale kompetansestrategien for barnevernet, etter inspirasjon fra allerede etablerte samarbeid mellom kommunene i Nord-Trøndelag. På bakgrunn av oppdraget til Statsforvalteren ble det etablert fem kommunale læringsnettverk i Trøndelag: Namdalen, Innherred, Kystregionen, Fjellregionen og Trondheimsregionen. Læringsnettverkene har en felles ressursgruppe som blant annet består av barnevernledere (koordinatorene for hvert læringsnettverk), KS, Statsforvalteren, brukerorganisasjoner og fagmiljøer.

Det er opprettet en egen nasjonal tilskuddsordning for læringsnettverkene som forvaltes av Statsforvalteren. Gjennom tilskuddsordningen kan læringsnettverkene søke om stimuleringsmidler til gjennomføring av utviklingsprosjekter. I Trøndelag er det også etablert praksis at fordeling av midlene i tilskuddsordningen for læringsnettverkene drøftes og prioriteres i barnevernledernetverket. Statsforvalterens tildeling skjer på grunnlag av denne prioriteringen.

Én barnevernleder er representert i Barneløftets utvidede styringsgruppe, og en representant fra hvert læringsnettverk har deltatt i den faglige referansegruppen for Barneløftet. Prosjektkoordinator for Barneløftet har vært invitert inn til barnevernledernes samlinger. For øvrig er det kun via *fosterhjemsressursene* (se 2.4.3), som er ansatt i hvert av læringsnettverkene, at Barneløftet, læringsnettverkene og barnevernledernetverket har en formell kobling. Prosjektkoordinator i Barneløftet har driftet et eget nettverk for fosterhjemsressursene for felles erfaringsdeling og læring.

Da læringsnettverkene ble etablert i 2018 var allerede oppstarten av «KS-prosjektet» (som skulle bli Barneløftet) besluttet. De overordnede målene for arbeidet og aktørene som er involvert er i stor grad de samme. Av intervjuene i evalueringen fremgår det at Barneløftet ikke nødvendigvis hadde blitt etablert i den form det ble dersom læringsnettverkene allerede eksisterte ved opprettelsen. Verken Barneløftet eller læringsnettverkene har utarbeidet en beskrivelse av hvordan satsingene forholder seg til hverandre, hvem som ivaretar hvilke mål og oppgaver eller hvordan satsingene kan innrettes på en måte som gir hverandre en merverdi.

Tabell 6 gir en forsøksvis forenklet fremstilling av forskjellen mellom Barneløftet og læringsnettverkene. I utgangspunktet gjenspeiler forskjellene i styringsstrukturene forskjeller i nedslagsfeltet for satsingene. Barneløftet var opprinnelig i større grad rettet mot en bredere del av kommunenes tjenesteapparat, mens læringsnettverkene konkret er knyttet til barneverntjenestene. Som det diskuteres i kapittel 5.3 har imidlertid den brede tjenestetilnærmingen vært en tilbakevendende diskusjon i gjennomføringen av Barneløftet, og i praksis har mye av arbeidet i Barneløftet vært knyttet spesifikt til barneverntjenestene.

Et annet skille kan trekkes mellom at læringsnettverkene i stor grad arbeider med systemrettet utviklingsarbeid, mens Barneløftet i tillegg har vært en utøvende aktør gjennom kompetansebasen. Fosterhjemsressursene som er ansatt i læringsnettverkene samsvarer imidlertid ikke med denne beskrivelsen, da de også utgjør operative ressurser for barneverntjenestene.

Regjeringens *Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018-2023* skal bidra til bedre kvalitet i det kommunale barnevernet og er blant annet viktig for å ruste kommunene til barnevernreformen.

Strategien skal bidra til å nå følgende mål:

1. *Tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet*
2. *God kvalitet i barneverntjenester over hele landet*

Tiltakene i strategien skal øke kommunale barnevernsansattes kompetanse i å utrede barns behov og sette inn riktig hjelp, samt styrke kommunenes muligheter til å bygge opp gode forebyggende tilbud. Strategien skal også fremme samarbeid mellom kommuner for å bygge sterkere fagmiljøer og et bedre tilpasset tiltaksapparat i kommunene. Det er også etablert kommunale læringsnettverk for å styrke kommunenes samarbeid om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale forhold.

Samlet sett innebærer dette at de aktørene som Barneløftet i hovedsak har rettet sine tiltak mot, barneverntjenestene i Trøndelag, ikke har hatt noen formell rolle i prosjektet. I tillegg har barneverntjenestene hatt sine egne, parallelle samarbeidsarenaer og -strukturer med formål om å gjennomføre utviklingsarbeid knyttet til de samme målsettingene som Barneløftet, og som barneverntjenestene har hatt langt større eierskap til enn Barneløftet.

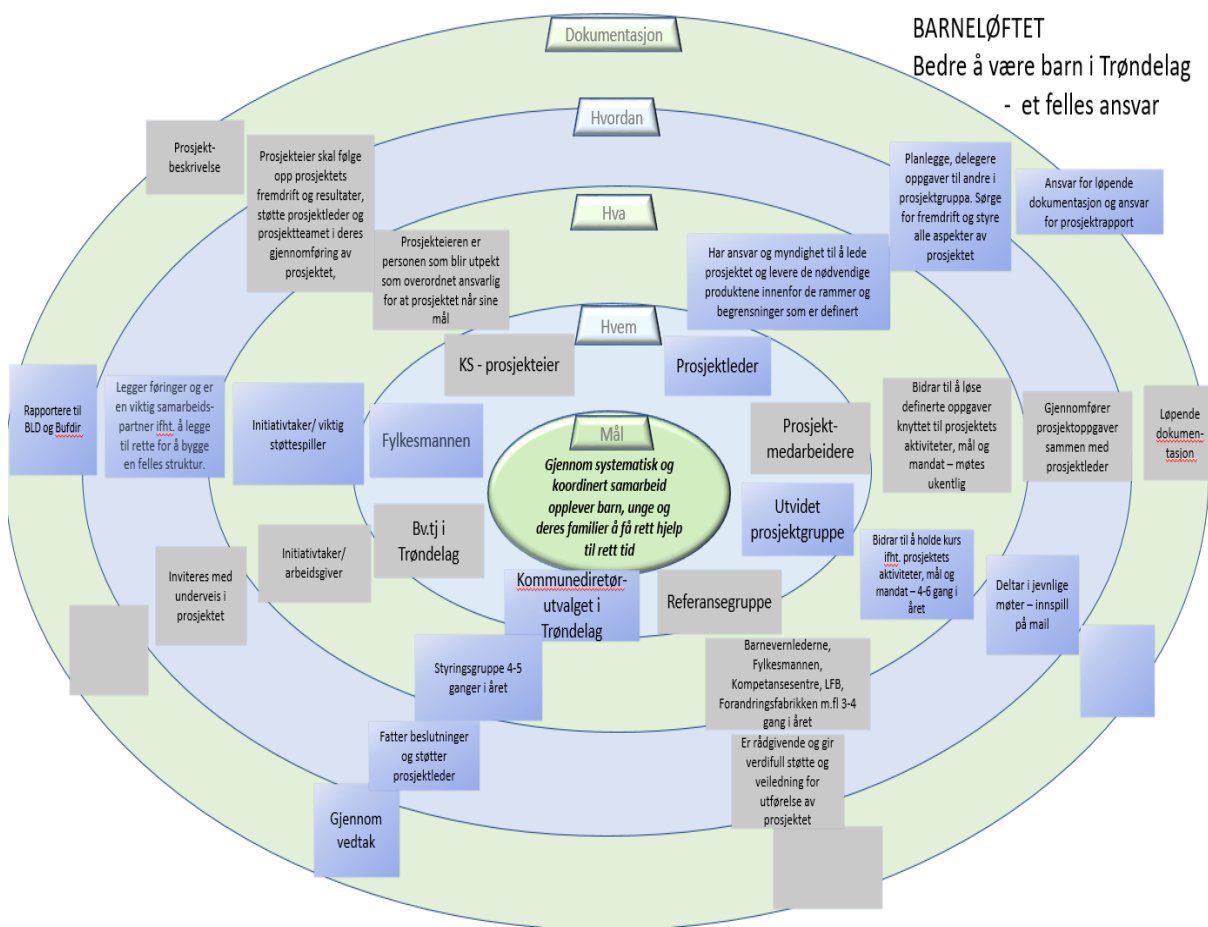
Tabell 6 Barneløftet og læringsnettverkene

	Barneløftet	Læringsnettverkene
Eier/ansvarlig	KS	Statsforvalteren
Styringsgruppe	Kommunedirektørutvalget	Barnevernledernetverket
Finansiering	Barne- og familiedepartementet Skjønnsmidler fra Statsforvalteren, fellestilltak 0-24	Buudir (tilskudd til utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk) – forvaltet av Statsforvalteren
Innsatsområder	Tiltaksarbeid i familier gjennom en felles kompetansebase som barneverntjenestene kan søke om bistand fra Gjennomføring av temamøter for kommunestyrer	Systemrettet kompetanse- og utviklingsarbeid for barneverntjenestene
		Fosterhjemsressurser

Et generelt inntrykk fra undersøkelsene i evalueringen er at barnevernlederne uttrykker et engasjement og eierskap til verdiene bak Barneløftet, med andre ord relatert til det å samarbeide på tvers av geografiske grenser, og til betydningen av samarbeid for å ruste barneverntjenestene bedre til å møte barnevernreformen fra 01.01.2022. Samtidig beskrives selve tiltaksarbeidet i Barneløftet som noe mer perifert i dette arbeidet. For eksempel beskriver én barnevernleder i intervju at det er behov for å ruste opp tiltaksapparatet frem mot barnevernreformen, og at samarbeid med nabokommuner blir viktig i dette arbeidet. Beskrivelsen er helt i samsvar med intensjonene bak Barneløftet. Barnevernlederen beskriver videre at reformen medfører et behov for å utvikle tiltak og tilbud som kommunene ikke har en stor nok portefølje til å håndtere på egenhånd, og at de er avhengig av samarbeid. Barnevernlederen viser til at det er etablert to hovedforum for samarbeid i fylket, nemlig barnevernledernetverket og læringsnettverkene. Den aktuelle barneverntjenesten har i liten grad benyttet seg av kompetansebasen i Barneløftet. Det synes rimelig å forstå dette, i alle fall delvis, dithen at den aktuelle barnevernlederen ikke har oppfattet Barneløftet som et potensielt eller relevant svar på de behovene vedkommende beskriver inn mot barnevernreformen. Denne oppfatningen synes å gjelde flere av barneverntjenestene som er intervjuet i evalueringen.

Figur 10 viser en fremstilling som prosjektgruppen har utarbeidet over styringsstrukturen og aktørene i Barneløftet. Figuren illustrerer det store antallet interessenter og roller inn mot prosjektet. Som nærmere beskrevet i kapittel 5.3 har disse til dels hatt vesentlig ulikt syn på innretningen av prosjektet og forventninger til hva prosjektet skulle oppnå. Undersøkelsene i evalueringen viser at Barneløftet har strevd med å finne sin plass og rolle i dette landskapet. Dette diskuteres også i kapittel 5.

Figur 10 Aktører involvert i Barneløftet



2.2.2 Sammenslåing av Nord- og Sør-Trøndelag

Initiativet og forarbeidet bak Barneløftet, samt de samarbeidsstrukturene som prosjektet bygde på, lå i gamle Nord-Trøndelag. Fra 1. januar 2018 ble Nord- og Sør-Trøndelag samlet til ett fylke. I grunnlagsdokumentasjonen²⁰ for prosjektet er det beskrevet at prosjektet skulle gjennomføres i de kommunene som utgjorde gamle Nord-Trøndelag fylke, men at det skulle legges vekt på å dele erfaringer med kommunene i gamle Sør-Trøndelag, samt generelt å skape overføringsverdi til andre kommuner. Blant annet ble det vist til det felles barnevernleder-nettverket som tidlig ble etablert mellom alle barnevernlederne i nye Trøndelag som en arena for erfaringsdeling.

I senere dokumentasjon og kommunikasjon om Barneløftet omfattes imidlertid hele Trøndelag av prosjektet. Det fremgår ikke klart av undersøkelsene i evalueringen hva som var bakgrunnen for denne endringen, utover at det i et saksfremlegg for KDU vises til at det jobbes med hvordan prosjektbeskrivelsen kan tilpasses bedre til Trøndelag som region. I intervjuene er det vist til at sammenslåingen mellom Nord- og Sør-Trøndelag har vært en kompliserende faktor for prosjektet. Dette knytter seg spesielt til at kommunene i Nord-Trøndelag, gjennom historikken og forarbeidet til prosjektet, hadde et sterkt eierskap til Barneløftet og tankegodset bak, og at det har vært krevende å sikre samme forankring i gamle Sør-Trøndelag. Det er videre vist til at en faktor som har bidratt til dette har vært at de mest konkrete tiltakene i prosjektet, tilgangen til kompetansebasen, har vært forbeholdt barneverntjenestene i gamle Nord-Trøndelag, og at det ikke har vært like klart hva de andre kommunene skal og kan få ut av prosjektet.

²⁰ Omfatter blant annet søknad til BLD om prosjektfinansiering (2017), rapport fra forprosjektet (2017) og saksfremlegg for Rådmannsutvalget (2019)

Samtidig uttrykker enkelte av de intervjuede at Barneløftet trolig har bidratt til å forsterke samarbeidet på tvers av de gamle fylkesgrensene. Temamøtene med politikerne²¹, som har vært tilbudt alle kommunene i fylket, trekkes frem som et viktig tiltak for å bidra til at prosjektet også har noe å bidra med til kommunene som ikke har tilgang til kompetansebasen.

2.3 Mål for Barneløftet

Det overordnede målet for Barneløftet er at barn, unge og deres familier gjennom systematisk og koordinert samarbeid opplever å få rett hjelp til rett tid.²² Fem effektmål har vært lagt til grunn for arbeidet²³:

2. Et godt og robust eierskap til barnevernet lokalt.
3. Det er utviklet en bredde av arbeidsmåter og det inngås avtaler mellom kommunene på videre utnyttelse av tjenestene/tiltakene de besitter.
4. Risikoen for svikt i tjenestene er redusert ved at kommunene er sammen om å dekke behovet for hjelpetiltak.
5. Kommunene i Trøndelag står sterkt rustet i implementeringen av kvalitets- og strukturreformen som trer i kraft fra 01.01.22.
6. Erfaringene gjort i forsøket underveis og avslutningsvis er delt, og skaper overføringsverdi til andre kommuner og regioner.

Ved oppstart av prosjektet i 2019 ble det også lagt frem tre resultatmål for arbeidet:

1. Prøve ut tiltak på tvers av kommunegrensene.
2. Opprette kontakt og samarbeid med andre instanser på tvers innenfor en kommune og på tvers av kommunegrenser.
3. Opprette kompetansebasen i Trøndelag.

I grunnlagsdokumentasjonen for prosjektet er det særlig tre elementer i tilnærmingen til arbeidet som fremheves som sentrale for å nå målene. Det ene er etablering av en eller flere *kompetansebasen* med en samlet fylkesdekkende styring for å se fylket som en helhet (i det som den gang var Nord-Trøndelag). Gjennom kompetansebasene skulle det ytes og gjennomføres konkrete tiltak innenfor satsingsområdene for prosjektet, uavhengig av kommunestruktur.

Det andre er en *utprøving* av samarbeidsformer, arbeidsmodeller og tiltak på tvers av kommuner og på tvers av tjenester som kan forberede kommunene på flere oppgaver og mer ansvar som følge av den kommende barnevernreformen, samt styrking av tidlig innsats og forebygging som krever samarbeid med andre kommunale tjenester. En sentral del av prosjektet var dermed å finne gode og praktiske løsninger på hvordan et tjenestesamarbeid kunne fungere godt for hele det geografiske området, uavhengig av kommune- og barnevernstjenestegrenser.

Det tredje er koblingen til barnevernreformen, og målet om at prosjektet skulle være et *reformforberedende* prosjekt for å gjøre kommunene og barneverntjenestene bedre rigget til å møte barnevernreformen.

I perioden fra planleggingen av Barneløftet startet i 2016 og frem til i dag har barnevernreformen endret både innhold og tidshorison. Reformen, slik den først ble planlagt, inneholdt en betydelig større ansvarsoverføring til kommunene både faglig og økonomisk enn hva som ble tilfellet til slutt, og implementeringen av reformen har blitt utsatt flere ganger. Det er også fremdeles enkelte uavklarte elementer ved reformen, blant annet finansieringsmodellen for kommunene. Av intervjuene i evalueringen fremgår det at dette har hatt konsekvenser for kommunenes kunnskap om, og forberedelser til implementering av reformen (se også kapittel 4). Disse endringene og usikkerhet knyttet til reformens endelige form og tidsperspektiv har også hatt påvirkning på Barneløftet i den forstand at målet som prosjektet skulle ruste kommunene for ikke har vært helt tydelig definert, og har endret seg underveis.

²¹ Se nærmere omtale i 2.4.2

²² KS (2017) Kvalitets- og strukturreformen – forsøk i Trøndelag. Søknad til Barne- og likestillingsdepartementet

²³ Rådmannsutvalget i Trøndelag (2019), *KS Trøndelag RU KS-Prosjektet – Kvalitets- og strukturreformen – forsøk i Trøndelag*. Saksfremlegg 24.01.2019

2.3.1 Satsingsområder og prioriteringer

Gjennom arbeidet med forprosjektet i 2016-2017 ble det gjennomført en kartlegging blant barneverntjenestene i Nord-Trøndelag som samlet identifiserte sju områder som kommunene hadde ønske om å iverksette tiltak på for å bidra til å oppfylle de nasjonale kvalitetsmålene for barnevernet. Det er disse sju områdene som i prosjektbeskrivelsen blir omtalt som satsingsområdene i prosjektet:

- Ledelse og styring
- Samarbeid med andre tjenester, lavterskeltilbud i kommunene
- Kartlegging, undersøkelse og utredning
- Hjemmebaserte utviklingstiltak
- Familieråd/nettverksarbeid
- Barns medvirkning (Mitt Liv/Forandringsfabrikken)
- Videreutvikling av beredskap i barnevernet

Satsingsområdene omtales kort i det følgende, i hovedsak basert på omtalen i grunnlagsdokumentasjonen for Barneløftet:

1. Ledelse og styring

Prosjektet skulle jobbe for å utvikle et felles system som kan bidra til økt eierskap og redusert avstand mellom barneverntjenesten og politisk og administrativ ledelse i kommunene. Aktuelle samarbeidstiltak som ble trukket frem i prosjektsøknaden var:

- Videreutvikling av dialogmøter mellom Statsforvalteren, politisk og administrativ ledelse i kommunene
- Utarbeide felles system for rapportering og informasjon til kommunenes ledelse
- Videreutvikle barnevernledernettsverk og teamledernettsverk i fylket
- Videreutvikle metode for lederstøtte
- Rekruttere og beholde relevant og nødvendig kompetanse i kommunene

2. Samarbeid med andre tjenester, lavterskeltilbud i kommunene

I prosjektsøknaden ble betydningen av tidlig innsats og tett og koordinert tverretattlig samarbeid vektlagt som avgjørende for å sikre rett hjelp til rett tid. Aktuelle samarbeidstiltak som ble presentert på dette området var:

- Utvikle samhandlingsarenaer som kan bidra til økt felles forståelse og kompetanse hos fagansatte i barnehager, skoler, barnevern, helsestasjoner, PP-tjenester, flyktingtjenester og kulturtjenester i kommunene.
- Utvikle gode samarbeidsmodeller i arbeidet med barn, unge og deres familier
- Utvikle gode håndbøker og flytskjema som kan være felles for hele fylket
- Vurdere frivillighetens rolle når det gjelder lavterskeltilbud

3. Kartlegging, undersøkelse og utredning

Kvalitet i arbeidet med å kartlegge, undersøke og utrede beskrives i prosjektsøknaden som avgjørende for at barn, unge og deres familier skal få rett hjelp. Aktuelle samarbeidstiltak som ble trukket frem i prosjektsøknaden var:

- Bygge opp og utvikle felles kompetanse på kartlegging, undersøkelser og utredninger
- Bygge opp felles spisskompetanse på enkeltområder, som enkelttjenester kan benytte i komplekse saker
- Utvikle felles kommunal mal for utredning og godkjenning av fosterforeldre utenom familien
- Utvikle felles kommunal mal for utredning og godkjenning av slektsfosterhjem

4. Hjemmebaserte utviklingstiltak

I prosjektsøknaden ble kvalitativt gode hjemmebaserte tiltak som utvikler og styrker foreldrenes omsorgskompetanse vektlagt som et viktig tiltak for å forebygge at barn og unge flyttes fra sine biologiske foreldre. Søknaden fremhevet at hjemmebaserte tiltak også kan omfatte arbeid i fosterhjem. Aktuelle samarbeidstiltak som ble presentert på dette området var:

- Utvikle hjemmebaserte tiltak, og videreutvikle eksisterende hjemmebaserte tiltak, slik at de dekker hele spekteret av behov hos barn, unge og deres familier

- Vurdere å opprette en tiltaksbank der barneverntjenester kan «kjøpe» tiltak de selv ikke har
- Utvikle tiltak som sikrer nødvendig veiledning til fosterhjem

5. Familieråd-/nettverksarbeid

Prosjektet skulle jobbe med blant annet familieråd for å sikre at alle saker alltid skal ta utgangspunkt i barn og unges familie og nettverk. En viktig del av dette satsingsområdet var å jobbe målrettet og bevisst med holdninger som kan hindre fremdriften i familie- og nettverksfokuset arbeid. Aktuelle samarbeidstiltak som ble fremhevet i prosjektsøknaden var:

- Sikre implementering av familieråd i alle barneverntjenestene
- Utvikle og videreutvikle allerede eksisterende annet nettverksfokuset arbeid i tjenestene

6. Barns medvirkning (Mitt Liv/Forandringsfabrikken)

I prosjektsøknaden ble barn og unges medvirkning i egen sak gjennom samarbeid med kontaktpersonene i barneverntjenesten vektlagt som viktig for å sikre at barn får si sin mening og gi tilbakemelding i alle faser av samarbeidet. Aktuelle samarbeidstiltak som ble trukket frem i prosjektsøknaden var:

- Sikre at barn i barnevernet i Nord-Trøndelag er sikret en mulighet til å si sin mening og gi tilbakemelding til barneverntjenesten
- Sikre at alle tjenestene i Nord-Trøndelag jobber i tråd med arbeidsmåtene anbefalt av Forandringsfabrikken
- Videreutvikle Mitt Liv-forankringen i barneverntjenestene i fylket

7. Videreutvikling av barnevernvakta

I prosjektsøknaden blir barnevernvakta, som dekker alle kommunene i Nord-Trøndelag utenom Værnesregionen barneverntjeneste, trukket frem som sentral i organiseringen av Barneløftet. Aktuelle samarbeidstiltak som ble presentert på dette området var:

- Videreutvikling av barnevernvakta til full beredskap utenom ordinær kontortid (nødvendig når det gjelder rekruttering, utvikling av kompetanse og beholde kompetanse)
- Utvikle system for kompetanseheving til kommuner vedrørende hastearbeid

De sju områdene omfatter altså både et bredt spekter av temaer og tjenester og ulike nivåer av samarbeid. Evalueringen har ikke hatt tilgang til datamaterialet som lå til grunn for valget av disse satsingsområdene, og eksisterende dokumentasjon er ikke utfyllende for å gi full oversikt over eventuelle aktiviteter som ble gjennomført i perioden fra forprosjektet ble vedtatt igangsatt av rådmannsutvalget i mai 2016 til endelig oppstart av Barneløftet i januar 2019. Medlemmene av prosjektgruppen ble ansatt i forbindelse med oppstart i 2019 og var ikke delaktige i gjennomføringen av forprosjektet eller utarbeidelsen av prosjektsøknaden til BLD med tilhørende prosjektplan.

Prosjektgruppen opplyser at de i begrenset grad fikk en innføring i arbeidet som var gjort i forprosjektet da de startet på arbeidet i 2019, og viser videre til at de brukte mye tid i oppstarten av prosjektet på å bryte ned prosjektbeskrivelsen for å forstå hva prosjektet handlet om og hva de skulle jobbe med.

I dette arbeidet vurderte prosjektgruppen tidlig at de sju satsingsområdene favner bredt, og at det ville være for ambisiøst å skulle iverksette og prøve ut tiltak innenfor alle områdene innenfor prosjektperioden på to år og de rammene som ellers var etablert for arbeidet. Prosjektgruppen viser til at de ikke har fått prioritert alle satsingsområdene i like stor grad som de hadde ønsket, men at de prioriterte å komme i gang på noen utvalgte områder.

Barneløftets utvidede prosjektgruppe var med på å legge premissene for at prosjektgruppen skulle ta utgangspunktet i barneverntjenestene, og at henvendelser i kompetansebasen skulle komme fra barnevernet.

Selv om arbeidet i praksis har blitt konsentrert rundt fire konkrete tiltak (se omtale i 2.4) som omfatter to av de sju områdene, har de opprinnelige satsingsområdene og målene for arbeidet blitt opprettholdt i kommunikasjonen til KDU og i ekstern kommunikasjon gjennom hele prosjektperioden.

Bredden i satsingsområdene som ble definert reflekterer et forventningsspenn blant aktørene som har vært involvert i initieringen og forarbeidet til Barneløftet når det gjelder hva prosjektet skulle være og hva det skulle oppnå. Dette knytter seg blant annet til balansen mellom tiltaksarbeid og systemarbeid i prosjektet, samt balansen mellom barneverntjenesten og kommunenes samlede tjenesteapparat rettet mot utsatte barn og unge.

I all grunnlagsdokumentasjon for Barneløftet er det et tydelig premiss at det i prosjektet skal gjennomføres *konkrete tiltak* innenfor de ulike satsingsområdene som ble identifisert. Prosjektet rommet dermed både operativt tiltaksarbeid ute i familiene i fylket (hjemmebaserte utviklingstiltak), og systemrettede tiltak for å etablere arenaer og strukturer for samarbeid mellom kommuner, samt felles metodikk og arbeidsmodeller til bruk på tvers av kommunene og mellom tjenester på ulike tematiske områder.

Prosjektgruppen på tre personer har med dette måttet forholde seg til høye forventninger om hva de kan oppnå av umiddelbare resultater i det operative tiltaksarbeidet i familiene – noe som er en nødvendig faktor for at barneverntjenestene skal oppleve at tiltakene har en verdi. Samtidig har de måttet forholde seg til høye forventninger om å stake ut en strategisk retning for videre samarbeid mellom kommuner og tjenester på barnevernfeltet i Trøndelag – noe som er nødvendig for å sikre kvalitet og forsvarlighet i implementeringen av barnevernreformen.

Av de opprinnelige grunnlagsdokumentene for prosjektet fremgår samarbeidet mellom ulike tjenester i kommunene som en vesentlig del av prosjektet, ved siden av etableringen av en felles kompetansebase. Samarbeidet mellom tjenester og lavterskeltilbud i kommunene har imidlertid i liten grad vært temaer som prosjektet har jobbet konkret med. Av intervjuene fremgår det at det har vært en vedvarende diskusjon i prosjektperioden hvilken rolle lavterskeltilbud og samarbeid mellom tjenester skulle ha i Barneløftet. Også i dette spørsmålet har det vært store forskjeller i forventningene mellom ulike interessenter i prosjektet, der det har vært en oppfatning hos styringsgruppen og de mer overordnede aktørene av at prosjektet er for smalt innrettet mot barnevernet og, på den andre siden, en opplevelse blant barnevernlederne av at prosjektet er for langt unna driften.

Disse forventningskonfliktene og konsekvensene av dem for verdien av Barneløftet er nærmere omtalt senere i rapporten, blant annet i kapittel 5.

2.4 Tiltak

Barneløftet har i prosjektperioden fra 1.1.2019 til 31.12.2020 jobbet med fire tiltak:

1. Opprettelse og utvikling av en kompetansebase
2. Temamøter om barnevern for kommunestyrene
3. Opprettelse og koordinering av fosterhjemsnettverk
4. Samarbeid om innkjøp og anskaffelser

Disse tiltakene beskrives nærmere under.

2.4.1 Opprettelse og utvikling av en kompetansebase

Opprettelsen og videreutviklingen av en kompetansebase har vært Barneløftets viktigste arbeid knyttet til å prøve ut nye arbeidsmåter og tiltak på tvers av kommuner. Kompetansebasen er en tverrkommunal tjeneste for barn og familier som trenger oppfølging og tiltak, der formålet er å samle og dele kompetanse på tvers av kommunene, og å tilby tiltak hver enkelt kommune ikke vil ha mulighet til å tilby på egen hånd.²⁴

De to prosjektmedarbeiderne i Barneløftet har i prosjektperioden vært tiltakspersoner som utgjør en kompetansebase på Innherred. Prosjektmedarbeiderne er utdannet henholdsvis som sosionom og barnevernspedagog. Begge har arbeidserfaring fra barnevern og NAV, og har blant annet kompetanse innen motiverende intervju, traumer og traumatisering og veiledningspedagogikk. En av dem har sertifisering innen COS-I, som familierådskoordinator og som tilsynsfører. Kompetansebasen har vært lokalisert på Steinkjer, og betjent barneverntjenestene i Innherred og Namdalen. Dette inkluderer følgende barneverntjenester og kommuner:

Tabell 7 Barneverntjenestene i Namdalen og Innherred

Region	Barneverntjeneste	Deltakerkommuner (vertskommunen er uthevet)
Namdalen	Ytre Namdal barneverntjeneste	Nærøysund , Leka
	Midtre Namdal barneverntjeneste	Namsos , Overhalla, Flatanger
	Indre Namdal barneverntjeneste	Grong , Høylandet, Namskogan, Lierne, Røyrvik, Snåsa (i Inn-Trøndelag fra 1.1.2021)
Innherred	Inn-Trøndelag barneverntjeneste	Steinkjer , Inderøy
	Levanger barneverntjeneste	
	Verdal barneverntjeneste	

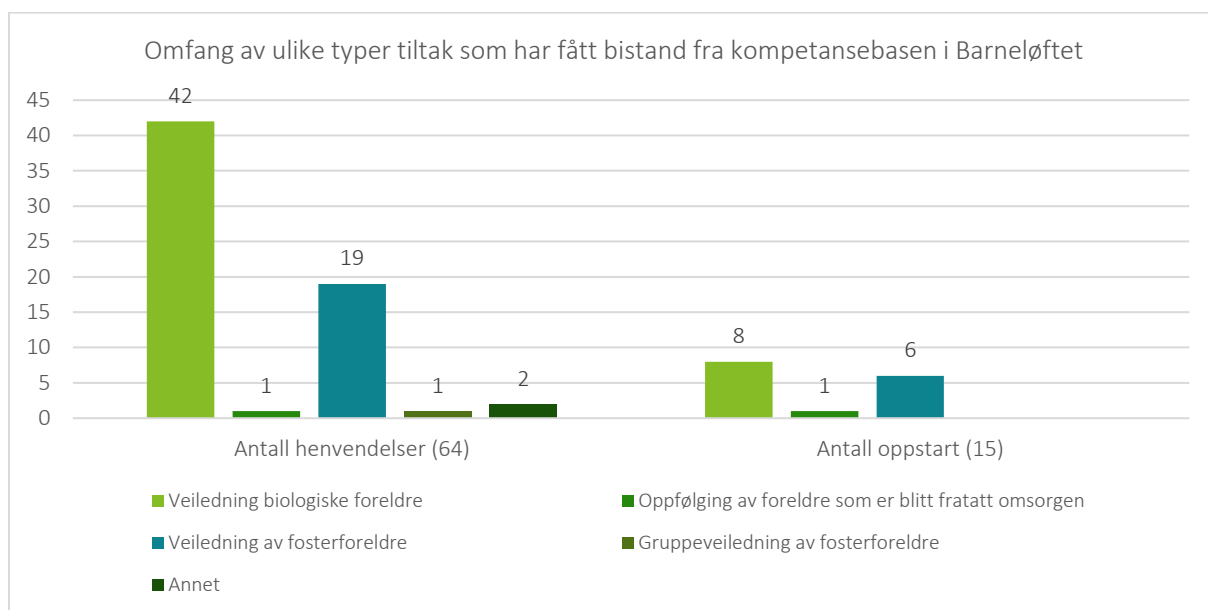
Kompetansebasen har vært i drift siden april 2019. Basen har i hovedsak tilbudt hjemmebaserte hjelpetiltak, som barneverntjenestene har kunnet søke om gjennom et system for henvendelse utviklet av Barneløftet og i samarbeid med barneverntjenesten i Steinkjer.

Siden den ble opprettet har kompetansebasen mottatt 64 henvendelser fra barneverntjenestene, og bistått i totalt 15 saker. Åtte av disse er veiledning (hjelpetiltak) til foreldre, seks saker er veiledning til fosterforeldre og én sak er oppfølging av foreldre som er fratatt omsorgen.

En av prosjektmedarbeiderne har i tillegg holdt gruppeveiledning for fosterforeldre i samarbeid med Bufetat. Åtte fosterhjem har deltatt i dette tilbudet, som har hatt ti samlinger med gruppeveiledning.

²⁴ Barneløftet (2020). En gjennomgang av utprøvingen, erfaringene og anbefalingene fra KS-prosjektet «Barneløftet – Bedre å være barn i Trøndelag – et felles ansvar». Sluttrapport.

Figur 11 Omfang av saker og henvendelser til kompetansebasen²⁵



Kompetansebasens arbeid og erfaringene med kompetansebasen er nærmere beskrevet i kapittel 3.1.

2.4.2 Temamøter om barnevern for kommunestyrene

Barneløftet har tilbudt temamøter om barnevern til kommunestyrene i Trøndelag. Hensikten med temamøtene har vært å bidra til å øke eierskapet og redusere avstanden mellom barneverntjenesten og politisk og administrativ ledelse i kommunene. Bakgrunnen for dette er kommunestyret sitt overordnede ansvar for at kommunen har gode og forsvarlige kommunale tjenester, samtidig som mange kommunestyrerepresentanter har lite erfaring og kunnskap om barnevernet.

Temamøtene ble organisert som tre-timers samlinger etter en mal utarbeidet av Barneløftet og KS Trøndelag, og planlagt og gjennomført i samarbeid med kommunene. Temamøte om barnevern bygger på erfaringer KS har fra lignende temamøter andre steder i landet, i tillegg til erfaring og metodikk fra folkevalgtprogrammet til KS. Totalt er det avholdt temamøter i ni kommuner i Trøndelag siden januar 2020.

Erfaringene med temamøtene beskrives nærmere i kapittel 4.2.2.

2.4.3 Fosterhjemsområdet

Fosterhjemsområdet inngikk ikke spesifikt som et av satsingsområdene til Barneløftet i prosjektsøknaden, men som følge av at oppgavene som vil bli overført fra staten til kommunene i forbindelse med barnevernsreformen i stor grad omhandler oppgaver knyttet til fosterhjemsomsorgen, har fosterhjemsoppfølging vært et av områdene som Barneløftet har prioritert. Med reformen får kommunene ansvar for veiledning av ordinære fosterhjem, samt økt ansvar for å jobbe for rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk. Kommunene vil også få fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem.

På fosterhjemsområdet har Barneløftet jobbet med to tiltak, i tillegg til den individuell veiledning av enkelte fosterhjem gjennom kompetansebasen:

- Etablering og koordinering av et nettverk for *fosterhjemsressursene* som er ansatt i hvert av læringsnettverkene i Trøndelag
- Gruppeveiledning av fosterhjem i samarbeid med fosterhjemstjenesten i Bufetat avdeling Steinkjer

²⁵ Gruppeveiledning i samarbeid med Bufetat inngår ikke i figuren.

Barneløftet etablerte tidlig et samarbeid med fosterhjemstjenesten i Bufetat i Steinkjer som har omfattet begge disse tiltakene.

I Trøndelag har det siden 2019 blitt ansatt fem *fosterhjemsressurser*, en for hvert av læringsnettverkene i Trøndelag, som en del av et forsøk knyttet til å sikre bedre oppfølging av fosterhjem. Stillingene som fosterhjemsressurs er tilknyttet en av kommunene i læringsnettverkene etter vertskommunemodellen. En av prosjektmedarbeiderne i Barneløftet har innehatt stillingen som fosterhjemsressurs på Innherred frem til Barneløftet ble avsluttet 31.12.2020. Fosterhjemsressursene har tidligere arbeidserfaring fra barneverntjenester, hvorav fire er utdannet barnevernspedagoger og én er utdannet sosionom.

Forsøket er finansiert av Barne- og familiedepartementet med 3 millioner kroner. Det var Statsforvalteren i Trøndelag som på vegne av Barneløftet søkte om midler til opprettelse av stillingene. Fosterhjemsressursene har således sitt utspring i Barneløftet, men det er læringsnettverkene som har mottatt midlene til ansettelse av fosterhjemsressursene. I søknaden ble det vist til at fosterhjemsressursene både enkeltvis og samlet skal utgjøre en lavterskel råd- og veiledningstjeneste for fosterhjem, og på forespørsel fra barneverntjenestene i fylket bistå enkeltfosterhjem med behov for forsterket innsats og oppfølging for å forebygge og hindre brudd.

I føringene departementet har gitt legges det til grunn at bevilgningen skal gå til utvikling, etablering og gjennomføring av kommunale veilednings- og oppfølgingstilbud til fosterhjem. Departementet viser også til at «en forutsetning for tildelingen, er at KS og Statsforvalteren i Trøndelag bidrar med å formidle resultater og erfaringer fra forsøket til andre kommuner og fylkesmenn i landet».²⁶

Barneløftet har hatt ansvaret for å etablere og koordinere et nettverk for de fem fosterhjemsressursene. Nettverket har som mål å utvikle felles praksis for oppfølging av fosterhjem, og sikre læring, fleksibel kapasitetsutnyttning og større robusthet i fosterhjemsomsorgen i Trøndelag. Nettverket skal også bidra til å legge et godt grunnlag for implementeringen av barnevernreformen. Nettverket har etablert en visjon om at «barn og unge som bor i fosterhjem i Trøndelag skal oppleve god og stabil omsorg».

Det andre tiltaket Barneløftet har gjennomført på fosterhjemsområdet er et gruppeveiledningstilbud for fosterforeldre. Åtte fosterhjem har deltatt på gruppeveiledningstilbudet som ble gjennomført høsten 2020.

2.4.4 Innkjøp og anskaffelser

Innkjøp og anskaffelser er et prioritert område i Barneløftet og anses som et delprosjekt til Barneløftet. Prosjektet har ikke etablert konkrete tiltak knyttet til dette området. Bakgrunnen for satsingsområdet er at flertallet av kommunene i Trøndelag kjøper én eller flere tjenester til sitt barnevern, og kartlegginger viser at kjøpene i svært liten grad følger krav og føringer for offentlige anskaffelser. Dette er særlig aktuelt knyttet til de oppgaveoverføringene som vil finne sted som en del av den kommende barnevernreformen.

Basert på erfaringene om viktigheten av gode og kompetente anskaffelsesrutiner og miljøer, var det ønskelig å utrede muligheten for å etablere en felles innkjøpsordning for kommunene i Trøndelag. Innkjøpsenheten i Trondheim kommune fikk i oppdrag å utrede en slik ordning. Innkjøpsenheten mottok oppdragsbeskrivelse fra Statsforvalteren 01.06.2019, og sluttrapporten ble levert i juni 2020. Rapporten ble fremlagt for kommunedirektørutvalget 13.10.20, og utvalget vedtok å anbefale kommunene i Trøndelag til å starte arbeidet med å opprette et felles innkjøpssamarbeid på barnevernsområdet. Kommunedirektørutvalget hadde følgende innspill til prosessen videre:

- Trondheim kommune tar hovedansvar for å drive prosessen videre
- Fylkeskommunen er positivt til å bidra, blant annet for å se muligheter for samordning med øvrig innkjøpsarbeid
- Statsforvalteren i Trøndelag bidrar også i prosessen videre og undersøker muligheten for ekstern finansiering av prosjektet
- Barnevernslederne må involveres tett i prosessen videre og komme med forslag om et par representanter som kan bidra med barnevernfaglig kompetanse, gjerne fra en mellomstor og en mindre kommune.

²⁶ Barne- og likestillingsdepartementet. «Svar på søknad om midler til forsøksprosjekt om bedre oppfølging av fosterhjem». Brev til Statsforvalteren i Trøndelag. Datert 11. april 2019.

Formålet med en slik innkjøpsordning er at barneverntjenester i Trøndelag vil kunne profesjonalisere innkjøp både anskaffelsesfaglig og barnevernsfaglig. En slik ordning vil gi de kommunale barneverntjenestene mulighet til å fokusere på å bli gode bestillere av barneverntjenester, og bruke mindre tid på å sette seg inn i anskaffelsesregelverk.

3 Tjenesteutvikling og kvalitet

Det overordnede målet for Barneløftet har vært å gi barn, unge og deres familier rett hjelp til rett tid gjennom koordinert og systematisk samarbeid. Kompetansebasen som har vært etablert for Innherred og Namdalen har vært sentral for å sørge for at prosjektet kan bidra til god hjelp til familier i Trøndelag. I dette kapittelet går vi nærmere inn på hvordan Barneløftet, særlig gjennom kompetansebasen og på fosterhjemsområdet, har bidratt til tjenesteutvikling og kvalitet i barnevernet i fylket.

3.1 Om kompetansebasen for Innherred og Namdalen

3.1.1 Bakgrunn for opprettelsen av kompetansebasen

Barneløftet hadde i oppstarten en målsetting om at hvert av Læringsnettverkene i Trøndelag, etablert i regi av Statsforvalter som en del av kompetansestrategien for barnevernet, skulle ha sin egen kompetansebase. Det var opprinnelig tenkt at ulike kompetansebasen kunne tilby ulike tiltak i løpet av prosjektperioden. I tillegg så prosjektet for seg at tiltak i én base kunne gjøres tilgjengelig for andre baser etter hvert, og at enkelte tiltak ble utviklet og levert fra én base til alle de andre basene.¹

Både i forbindelse med søknad om midler og oppstarten til Barneløftet ble det prioritert å prøve ut kompetansebasen i to regioner i Trøndelag – én base for Namdal og én base for Innherred. Behovet for to baser ble begrunnet med de store geografiske avstandene i Nord-Trøndelag. Det ble skissert et behov for minimum to fagansatte i hver base, i tillegg til en prosjektleder med koordineringsansvar for begge basene.

Som det går frem av kapittel 2.4 ble det opprettet én kompetansebase på Innherred som skulle dekke barneverntjenestene både på Innherred og i Namdalen. Det går frem av intervju med prosjektgruppen at det i oppstarten av kompetansebasen på Innherred var uklart om det også skulle ansettes ytterligere to prosjektmedarbeidere til en Namdals-base. Midlene som var tiltenkt dette ble etter hvert omdisponert til arbeidet med fosterhjemressurser.²⁷ Dermed ble det én felles kompetansebase som skulle dekke både Namdalen og Innherred.

Et sentralt mål med opprettelsen av kompetansebasen var å gjøre seg erfaringer som kan bidra til å identifisere gode former for samarbeid mellom kommunene, og sette samarbeid om barneverntiltak inn i et system. Det var et mål å identifisere samarbeidsformer som kunne fungere uavhengig av kommune- og barneverntjenestegrens, slik at kompetansebasemodellen kan videreføres til flere deler av Trøndelag etter at Barneløftet er avsluttet. Det var også et mål at arbeidet med kompetansebasen skulle bidra til å identifisere hvilke oppgaver og tiltak som kan egne seg innenfor rammene av en kompetansebase, og hvilke oppgaver og tjenester barneverntjenestene og kommune selv bør utføre.

3.1.2 Organiseringen av arbeidet til kompetansebasen

I oppstarten av kompetansebasen jobbet prosjektgruppen mye med å finne gode praktiske løsninger for hvordan en kompetansebase kan fungere.

Gjennom bistand fra vertskommunen Steinkjer ble det opprettet et system for henvendelser fra barneverntjenestene som ønsket bistand fra basen. Det ble også sørget for tilgang til et fagsystem som prosjektmedarbeiderne som utgjorde basen kunne bruke for å dokumentere arbeidet i sakene de jobbet med. Det framgår av intervju med prosjektgruppen at de ønsket å lage et system som gjorde det enkelt å ta kontakt med kompetansebasen. For at terskelen for å ta kontakt skulle være lav for kontaktpersonene i barneverntjenestene,

²⁷ Barneløftet (2020). En gjennomgang av utprøvingen, erfaringene og anbefalingene fra KS-prosjektet «Barneløftet – Bedre å være barn i Trøndelag – et felles ansvar». Sluttrapport.

ble det laget et enkelt skjema for henvendelse som ikke var særlig tidkrevende å fylle ut. Henvendelsene inneholdt derfor relativt få opplysninger, og prosjektmedarbeiderne etablerte som en del av sine rutiner å ringe kontaktpersonen for henvendelsen for å få mer utfyllende opplysninger og beskrivelser av hva henvendelsene handlet om.

I april 2019 ble det sendt ut informasjon til barneverntjenestene i Innherred og Namdalen om mulighet til å henvende seg til kompetansebasen. Lenken til skjema for henvendelser ble lagt på KS sine nettsider, og ble sendt ut til barneverntjenestene på e-post. Rent praktisk ble det lagt opp til en bestiller-utfører-modell der barneverntjenestene kunne bestille tiltak som de ansatte i kompetansebasen skulle utføre.

Basert på informasjon fra forprosjektet, prosjektbeskrivelse, samtaler med læringsnettverkene på Innherred og Namdalen, spørreunde i barnevernledernetverket og erfaringene og kompetansen til prosjektmedarbeiderne, konkluderte prosjektgruppen med at barneverntjenestene gjennom henvendelsene til kompetansebasen kunne be om bistand til:

- Hjemmebaserte tiltak – veiledning til foreldre
- Veiledning til fosterforeldre
- Oppfølging av foreldre som er blitt fratatt omsorg
- Gruppeveiledning til fosterforeldre
- Annet (samtale/drøfting)

I arbeidet sitt har prosjektmedarbeiderne i kompetansebasen lagt vekt på eksisterende fagkunnskap om hjelpetiltak i hjemmet. Prosjektmedarbeiderne har jobbet sammen på alle oppdrag, slik at de alltid har vært to personer i møte med barna og familiene. Dette har vært begrunnet ut fra behovet for kvalitetssikring og for at prosjektmedarbeiderne ikke skal føle seg alene i arbeidet. Prosjektmedarbeiderne har tatt utgangspunkt i familiens og barneverntjenestens beskrivelser av utfordringene, og forsøkt å skreddersy tiltaket slik at det er tilpasset behovet til det enkelte barn og den enkelte familie. Fokus i arbeidet har vært relasjons- og endringsarbeid, oppfølging og koordinering av tjenester.

Tabell 8 Kjennetegn ved kompetansebasens arbeid

Kjennetegn ved kompetansebasens arbeid, sammenlignet med barneverntjenestene

Prosjektgruppen har i sluttrapporten identifisert noen kjennetegn ved tiltakene som kompetansebasen har bistått kommunene med, og som ifølge dem utgjør sentrale forskjeller mellom tiltaksarbeidet i kompetansebasen og tiltaksarbeidet i barneverntjenestene:

- **Egen systematikk:** Prosjektmedarbeiderne har utarbeidet en egen systematikk for tiltaksarbeidet i kompetansebasen, med maler og rutiner for alle faser av arbeidet – fra henvendelse, gjennomføring og til evaluering.
 - **Kartlegging:** Prosjektmedarbeiderne har tatt i bruk kartleggingsverktøy i starten av veiledningsoppdragene, med formål om å bli kjent med familiene, skape trygghet og tillit til prosjektmedarbeiderne.
 - **Skreddersøm:** På bakgrunn av kartlegginger og informasjonsinnhenting i oppstartsfasen har prosjektmedarbeiderne hatt fokus på å utforme individuelt tilpassede tiltak, slik at hjelpen skal tilpasses barna og familien sine behov.
 - **Veiledning i par:** Prosjektmedarbeiderne har alltid jobbet sammen i møte med barna og familiene. Hensikten med å være to som arbeider sammen om veiledningen har vært å kvalitetssikre arbeidet, og å dra nytte av de to personene sine ulike perspektiver på sakene. Å gi veiledning i par blir også trukket frem som noe som reduserer følelsen mange tiltakspersoner har av å være alene i sakene.
- Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid:** Prosjektmedarbeiderne har hatt fokus på å få oversikt over andre tjenester som familiene er i kontakt med, og forsøkt å koordinere det tverrfaglige arbeidet rundt familiene.

Prosjektgruppen har også jobbet med informasjonsarbeid- og utveksling, og å gjøre Barneløftet kjent blant relevante aktører og samarbeidspartnere.

3.1.3 Erfaringer med tiltakene i kompetansebasen

I denne evalueringen er det gjennomført fem intervjuer med familier som har mottatt veiledning fra kompetansebasen. Både biologiske foreldre og fosterforeldre er representert i intervjuene. Familiene er unisont svært positive til veiledningen de har fått fra Barneløftet og uttrykker at veiledningen har vært til stor hjelp og nytte for å håndtere utfordringene de har opplevd knyttet til foreldre- og fosterforeldrerollen og -hverdagen.

Familiene som er intervjuet beskriver både møtet med de to prosjektmedarbeiderne i Barneløftet og innholdet i veiledningen som ble gitt som positiv. Prosjektmedarbeiderne oppleves som trygge, åpne og imøtekommende, med evne til å utvise forståelse for familienes behov og situasjon. Flere av familiene uttrykker at de satte særlig pris på at prosjektmedarbeiderne ikke kom med formaninger eller fasitsvar, men veiledet gjennom å stille spørsmål og ha en utforskende tilnærming.

Enkelte av familiene hadde hatt et krevende forhold til barneverntjenesten, og beskriver det som bra at prosjektmedarbeiderne kom utenfra med et eksternt blikk, uten tilknytning til barneverntjenesten. Det er også eksempler på familier som opplevde en bedret relasjon til barnevernet i etterkant av veiledningen.

Familiene beskriver videre at de gjennom veiledningen har fått gode og nyttige verktøy som hjelper dem i de situasjonene som kan være utfordrende i hverdagen, og at dette har ført til en bedring i situasjonen i hjemmet eller fosterhjemmet. Enkelte av familiene var kjent med metodikken fra før, blant annet trygghets-sirkelen, og opplevde at prosjektmedarbeiderne var trygge og konsistente i sin bruk av dette. Prosjektgruppen har selv vist til at lang og bred erfaring fra barnevern og sosialt arbeid har vært viktig for å kunne oppnå resultater i sakene. De beskriver at «ved å fremstå som et team med en bredde i erfaring og kompetanse, men hvor hver enkelt har sin rolle, føler både barn og foreldre seg trygge nok til å tørre å ta sjansen på å åpne seg om sine bekymringer, utfordringer, savn, sorg og håp.»²⁸

I evalueringen er det gjennomført intervjuer med ansatte i fire av barneverntjenestene i Innherred og Namdalen. I to av disse intervjuene hadde en eller flere av de intervjuede ansatte erfaring med å få bistand fra kompetansebasen. Deloitte har i tillegg fått tilgang til evalueringsskjemaer som er fylt ut av kontaktperson i etterkant av veiledningen i 12 saker.

Tilbakemeldingene fra de ansatte samsvarer i hovedsak med familienes erfaringer. De ansatte opplevde det svært enkelt å henvende seg til kompetansebasen via kontaktskjemaet som ble utarbeidet, og opplevde rask responstid på henvendelsen. Flere beskriver det som positivt at prosjektmedarbeiderne raskt tok kontakt for å drøfte saken og planlegge videre prosess slik at tiltaket kunne komme raskt i gang. Prosjektmedarbeidernes tilgjengelighet og kommunikasjonen underveis beskrives i all hovedsak som positiv. Enkelte har også vist til prosjektmedarbeidernes tilgjengelighet for å drøfte saker, også uten at det har utløst tiltak fra kompetansebasen, som verdifull. I enkelte av barneverntjenestene er det vist til at tiltakene fra Barneløftet har forebygget brudd i fosterhjem eller plassering utenfor hjemmet i konkrete saker.

«De kom ikke med noe svar, men fikk oss til å reflektere selv»

(Mor)

«Det var ingen gale svar på spørsmålene fra veilederne i Barneløftet»

(Mor)

Tilbakemeldinger fra foreldre som har fått hjelp fra kompetansebasen.

²⁸ Barneløftet (2020). En gjennomgang av utprøvingen, erfaringene og anbefalingene fra KS-prosjektet «Barneløftet – Bedre å være barn i Trøndelag – et felles ansvar».

De ansatte trekker frem flere forhold som viktige i vurderingen av å be Barneløftet om bistand. I flere av sakene er det vist til behov for ekstern bistand fordi relasjonen mellom familien og barneverntjenesten ikke fungerer, og/eller fordi barneverntjenesten ikke kommer i posisjon for å veilede. Videre er det i noen tilfeller vist til konkret problematikk eller konkret metodikk som barneverntjenesten ikke selv har hatt kompetanse på. Det er blant annet vist til COS-I, som en av prosjektmedarbeiderne i Barneløftet er sertifisert i, og foreldrekonflikter. Enkelte har vist til manglende kapasitet i tjenesten som hovedårsaken til bistandsbehovet. Av intervjuene som er gjennomført og av Barneløftets oversikt over henvendelser til kompetansebasen fremgår det imidlertid at manglende kapasitet er en langt hyppigere bakgrunn for bistandsbehovet i sakene som *ikke* har fått tiltak.

Disse beskrivelsene samsvarer med prosjektgruppens egen oppsummering i sin sluttrapport, der de deler henvendelsene i tre kategorier - barneverntjenesten har ikke kapasitet, barneverntjenesten kommer ikke i posisjon til å hjelpe familien, og barneverntjenesten har ikke den riktige kompetansen.

I spørreundersøkelsen som Deloitte har gjennomført er det 34 ansatte i barneverntjenestene og ni teamledere fra Innherred og Namdalen som har svart. Sju av disse ansatte har fått bistand fra kompetansebasen, og seks av dem svarer at de opplevde denne bistanden som nyttig. I fritekstsvaret utdyper disse at basen kan ta oppdrag når kommunen selv ikke har kapasitet/kunnskap, og har god og faglig kompetanse som har ført til nyttige endringer. En respondent påpeker at det var positivt med veiledning og oppfølging i familier som var skeptiske til barneverntjenesten. En annen svarer at det ga støtte i mer komplekse saker hvor det var behov for veiledning. En annen respondent svarer at basen hadde en annen kompetanse enn barneverntjenesten hadde, at de hadde bedre tid til oppfølging og at prosjektmedarbeiderne var eksterne.

Noen av de ansatte som har erfaring med bruk av kompetansebasen har vist til at det var noe utydelighet knyttet til rollefordelingen mellom kontaktperson og prosjektmedarbeider i sakene, og hvor tett på kontaktpersonen skulle være mens veiledningen pågikk. I ett intervju er dette, samt mangelfull forventningsavklaring på forhånd, beskrevet som medvirkende til at tjenesten *ikke* opplevde å ha god nytte av tiltaket fra kompetansebasen. I dette tilfellet opplevde tjenesten at veiledningen ikke var like tett på som det var behov for og som de hadde forventet, og at resultatet var at tiltaket i realiteten ikke ga noe mer eller noe annet enn det de selv kunne utføre. Samtidig viser tjenesten til at det handlet om en kompleks sak som det var krevende å kunne oppnå resultater i.

Blant de som har benyttet seg av kompetansebasen er altså erfaringene gjennomgående positive. Med enkelte unntak har de ansatte i barneverntjenestene opplevd at tiltakene har dekket et behov i den aktuelle familien og for barneverntjenesten. Negative erfaringer med kompetansebasen knytter seg derfor i liten grad til resultater og utbytte av tiltaket i de sakene der Barneløftet *har* vært inne, men til tilgangen på tiltakene fra kompetansebasen og de henvendelsene som har fått avslag om bistand. Dette omtales nærmere i 3.4.

3.1.4 Barneløftets arbeid på fosterhjemsområdet

Som beskrevet i kapittel 2.4.3 har Barneløftet hatt ansvar for etablering og drift av et nettverk for fosterhjemssressursene som er ansatt i læringsnettverkene. Oppstarten til fosterhjemmetnettverket ble noe utsatt som følge av koronasituasjonen. Oppstartsamling med fosterhjemssressursene ble avholdt i april 2020. Da var fosterhjemssressurser ansatt i læringsnettverkene for Fjellregionen, Kystregionen og Trondheimsregionen, mens Namdal hadde lyst ut stillingen uten å få kvalifiserte søkere. Namdal fikk sin fosterhjemssressurs på plass i oktober 2020. I Innherred har en av prosjektmedarbeiderne i Barneløftet ivaretatt rollen som fosterhjemssressurs frem til 31.12.2020.

Nettverket har siden oppstarten møttes ca. én gang i måneden. Statsforvalteren, Bufetat og barnevernlederne deltok ved oppstart og kan delta i nettverket ved behov. Det er inngått et samarbeid mellom fosterhjemmetnettverket og fosterhjemtjenesten i Bufetat, slik at nettverket kan dra nytte av deres erfaring og kompetanse, og få til nødvendig kompetanseoverføring før barnevernreformen trer i kraft. Bufetat skal bistå i opplæring og veiledning av fosterhjemssressursene, samt dele kompetanse og erfaringer knyttet til bruken av ulike modeller i arbeidet med opplæring og veiledning av fosterhjem. Fosterhjemssressursene har ønsket bistand fra Bufetat på følgende områder:

- Veiledning til veilederne
- Oppstart av gruppeveiledning
- Trygg Base-kurs

- Innblikk i Pride-opplæringen
- Veilederskolen

Bufetat har skissert en plan for å tilby nettverket kurs, fagdager og veiledning knyttet til disse temaene. På noen kurs og temamøter har det også vært åpent for andre deltakere fra læringsnettverkene, som ledere/teamledere eller andre kontaktpersoner, å delta.

Fosterhjemsressursene i de ulike læringsnettverkene har organisert seg ulikt knyttet til hvordan ressursene skal arbeide med veiledning av fosterhjem, og fosterhjemsressursene forteller i intervju at barneverntjenestene har hatt ulike tolkninger av utlysningsteksten i forbindelse med ansettelsesprosessen. Fosterhjemsressursene i Innherred, Trondheimsregionen, Kystregionen og Fjellregionen bistår barneverntjenestene hovedsakelig med veiledning etter behov. Henvendelsene om bistand til veiledning av fosterhjem går gjennom barnevernleder som fordeler henvendelsene til veilederne i barneverntjenesten og fosterhjemsressursen. Deretter går fosterhjemsressursen i dialog med en kontaktperson i barneverntjenesten, som sender inn et kort skjema om behov. Fosterveileder får resten av informasjonen på telefon, og det utarbeides en tiltaksplan og oppstartsmøte med familien. Fosterhjemsressursen i Namdalen arbeider mer systemrettet blant annet gjennom kartlegging av barnevernets rolle, utfordringer og behov knyttet opp mot den kommende barnevernreformen, og jobber systematisk med å involvere de ansatte i barneverntjenestene for å forstå deres behov. Fosterhjemsressursen har ikke vært inne i individuelle tiltak, og anser sin stilling som en kompetansefunksjon.

Fosterhjemsressursene opplever at den ulike organiseringen har sammenheng med hvor de ulike barneverntjenestene står i prosessen knyttet til forberedelsene til barnevernreformen. Fosterhjemsressursene som jobber direkte med veiledning opplever at de «kun» slukker branner, mens fosterhjemsressursen i Namdalen arbeider mer systematisk for å forberede tjenestene på reformen.

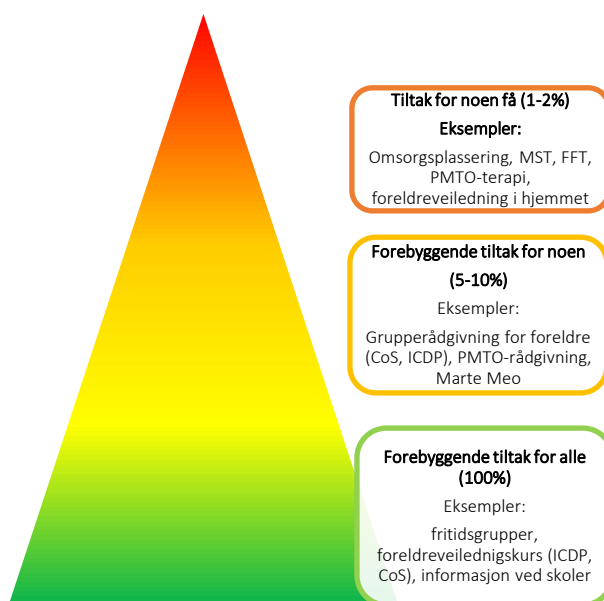
Fosterhjemsressursene ser verdien av at de har en mer fristilt rolle enn kontaktpersonene i barneverntjenestene, og at det dermed kan være med på å gjøre det lettere å komme i posisjon til fosterhjemmene. Dette er i samsvar med erfaringene til kompetansebasen som er beskrevet over. Fosterhjemsressursene opplever at det er et stort behov for veiledning av fosterforeldre som det kan være krevende for ressursene å dekke. En utfordring i arbeidet har blant annet vært de geografiske avstandene i regionene, og fosterhjemsressursene opplever det som utfordrende å få ut informasjon til barneverntjenestene og behandle alle tjenestene likt på tvers av kommunene. Dette er også i samsvar med erfaringer som er gjort i kompetansebasen, og som omtales nærmere i kapittel 3.4.

3.2 Tilgang på tiltak i hele pyramiden

Et godt barnevern forutsetter at det rette tiltaket er tilgjengelig når barn og familier trenger hjelp. Det innebærer at det må finnes et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat som er tilpasset barn og familier med ulike behov.

Kommunenes tilgang på tiltak tilpasset barns ulike behov kan forstås med utgangspunkt i en tiltaks-pyramide (se Figur 12). Ofte benyttes også begrepet «tiltaksvifte» for å beskrive bredden i kommunenes tilgang på tiltak.

For at barn skal få rett hjelp til rett tid i sin kommune, må kommunen ha tilgang til tilstrekkelig antall tiltak på alle nivå for å sikre at det er barnets behov, og ikke hvilket tiltak som er tilgjengelig, som blir lagt til grunn for tilbudet barnet får. Et bredt spekter av tiltak på alle nivå vil også bidra til å sikre at barnet og familien mottar nødvendig hjelp på et så tidlig tidspunkt som mulig når det oppstår problemer eller bekymringer. Dersom kommunen har lagt for stor vekt på tiltak i



Figur 12 Generisk tiltakspyramide

Øvre del av pyramiden, er det risiko for at barnet først får hjelp når det opprinnelige problemet har forverret seg tilstrekkelig til å falle inn under disse tiltakene.

I den opprinnelige prosjektsøknaden for Barneløftet ble det lagt til grunn at kompetansebasen skulle kunne betjene både barnevernet og andre tjenester, det vil si tiltak innenfor hele pyramiden, og at tiltakene derfor kunne utløses både av et barnevernvedtak og gjennom henvendelse fra andre tjenester. Prosjektgruppen viser i sin sluttrapport til at de i oppstarten planla å ha et forebyggende perspektiv, og jobbe med tiltak i området mellom lavterskeltilbudet i kommunene og barnevernet. Kompetansebasen ble imidlertid organisert slik at den har tilbudt tiltak etter bestilling fra barneverntjenesten, som ofte ligger innenfor det gule og røde området i pyramiden.

Prosjektgruppen har i sine beskrivelser av tiltakene benyttet seg av skillet mellom kompenserende og strukturerende hjelpetiltak, der prosjektet har rettet seg mot de strukturerende hjelpetiltakene. Dette er tiltak som rettes mot å skape varig endring i familien, blant annet ved bruk av evidensbaserte metoder og programmer. I sluttrapporten fra Barneløftet skriver prosjektgruppen at

«Erfaringen vi har gjort oss i prosjektperioden er at alle barneverntjenestene har mulighet til å sette inn en rekke kompenserende tiltak, men at det er stor variasjon i hva slags strukturerende endringstiltak den enkelte barneverntjeneste har tilgang til. Det er flere ansatte i barneverntjenestene som har opplæringer og sertifiseringer til å utøve en eller flere av de veiledningsmodellene som kan benyttes i endringsarbeid. Men vi erfarer at dersom en ansatt jobber som kontaktperson med ansvar for saksbehandling i flere familier er det vanskelig å skulle kombinere dette med å drive strukturert veiledning og endringsarbeid.»

Det vises til at ansatte som skal drive systematisk veiledning og endringsarbeid ikke bør ha en kontaktpersonfunksjon i tillegg, og at dette blant annet kan løses gjennom opprettelse av egne veiledningsteam. Av de fem barneverntjenestene som er intervjuet i evalueringen er det tre som har etablert slike veiledningsteam, der personellet i det aktuelle teamet ikke har saksbehandlingsoppgaver. De to resterende tjenestene har egne tiltakskonsulenter eller familieveiledere med en tilsvarende rolle.

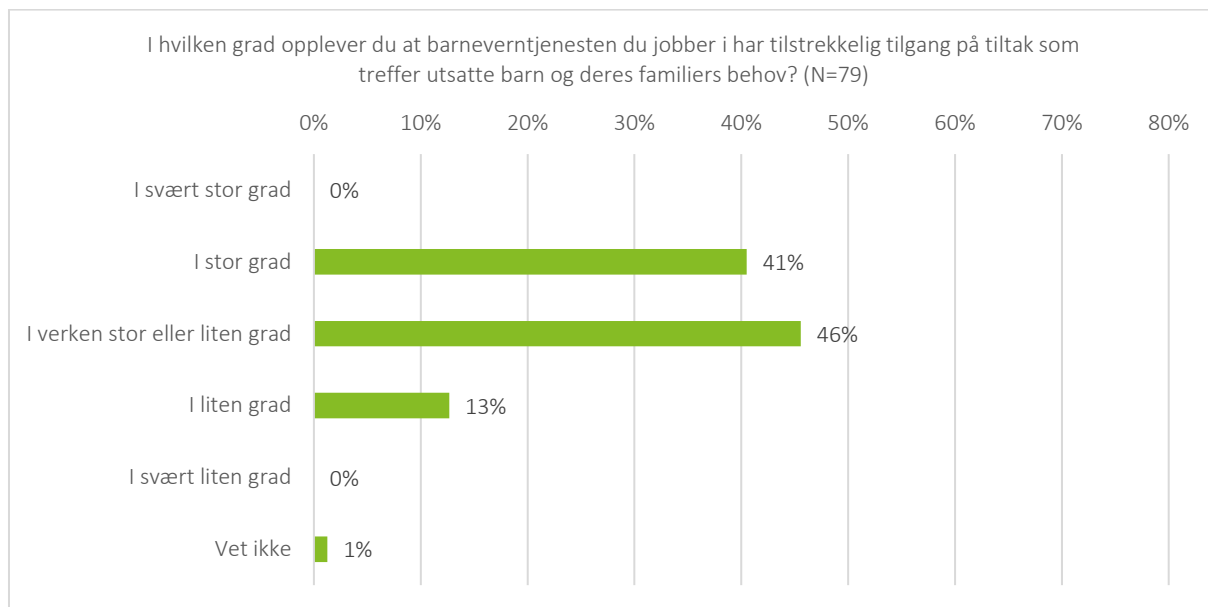
Prosjektgruppen beskriver at de på bakgrunn av antallet henvendelser til Barneløftet vurderer at det er et behov for å bygge ut tiltaksviften i kommunene og utvikle tiltak. Det utdypes ikke ytterligere hvilke typer tiltak dette gjelder.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført blant ansatte i barnevernet oppgir 40 prosent av de 79 respondentene at tjenesten de jobber i stor grad har tilstrekkelig tilgang til tiltak som treffer behovene til utsatte barn og deres familier. 46 prosent svarer nøytralt på spørsmålet, mens 13 prosent (10 respondenter) svarer at de i liten grad har tilstrekkelig tilgang på tiltak.

Av de ansatte som svarte fra barneverntjenestene i Innherred (N=28), svarer 46 prosent at det i stor grad har tilstrekkelig tilgang til tiltak som treffer behovene til utsatte barn og deres familier. Av de ansatte fra barneverntjenestene i Namdalen svarer 31 prosent det samme (N=13). 54 prosent av de ansatte i Namdalen svarer at de i verken stor eller liten grad har tilstrekkelig tilgang til tiltak, mens 29 prosent av de ansatte i Innherred svarer det samme. 21 prosent av de ansatte i Innherred svarer at de i liten grad har tilstrekkelig tilgang til tiltak, og 15 prosent av ansatte i Namdalen svarer det samme.

I spørreundersøkelsen blant barnevernledere og kommunalsjefer (N=20) svarer 30 prosent at barneverntjenestene i stor grad har tilstrekkelig tilgang til tiltak, mens 50 prosent av respondentene svarer at dette i verken stor eller liten grad er tilfelle. 20 prosent svarer at barneverntjenesten i liten grad har tilstrekkelig tilgang til tiltak. Det er hovedsakelig kommunalsjefer eller tilsvarende (fem respondenter) som har svart at barneverntjenesten i stor grad har tilstrekkelig tilgang til tiltak – kun én barnevernleder svarer det samme.

Figur 13 Opplevd tilgang på tiltak i barneverntjenesten. Ansatte i barneverntjenestene (N=79)



43 prosent av de ansatte (34 personer) oppgir at deres tjeneste har fått tilgang til flere tiltak de siste tre årene. Av disse er det imidlertid kun to som oppgir Barneløftet som en årsak til denne bedringen. Begge disse er fra Inntrøndelag barneverntjeneste, som dekker vertskommunene for kompetansebasen (Steinkjer og Inderøy). De øvrige viser blant annet til økt kompetanse og opplæring blant de ansatte i tjenesten, flere veiledere i tjenesten, økt fokus på utvikling og målretting av tiltak og sterkere metodisk fokus i arbeidet.

9 prosent (sju personer) svarer at deres tjeneste har fått færre tiltak de siste tre årene. Disse utdyper blant annet med å vise til mangel på personell, økonomi og tilgang på evidensbaserte metoder som PMTO, COS og FFT. En respondent skriver: «Mangel på personal. Flere komplekse saker. Mange saker per kontaktperson. Ikke like mye tid til å jobbe tiltak. Blir mye brannslukking.» En annen skriver: «Det å være et distriktsbarnevern virke å være en årsak, samt forhold internt i komm. Det å få tilbud om FFT ved oppmøte én gang i uken 1 1/2 time kjøring unna, vil for mange bety at man i realiteten ikke har et tilbud.»

Prosjektgruppen i Barneløftet skriver i sin sluttrapport at mange av henvendelsene de har fått omhandler de såkalte komplekse sakene. Med komplekse saker vises det til barn og familier som har flere hjelpebehov og er i kontakt med flere instanser. Videre beskrives det at erfaringen fra prosjektet er at i mangelen av en bred tiltaksvifte og lite koordinering mellom involverte instanser blir familiens problemer ofte besvart med generelle tiltak i stedet for skreddersydde tiltak.

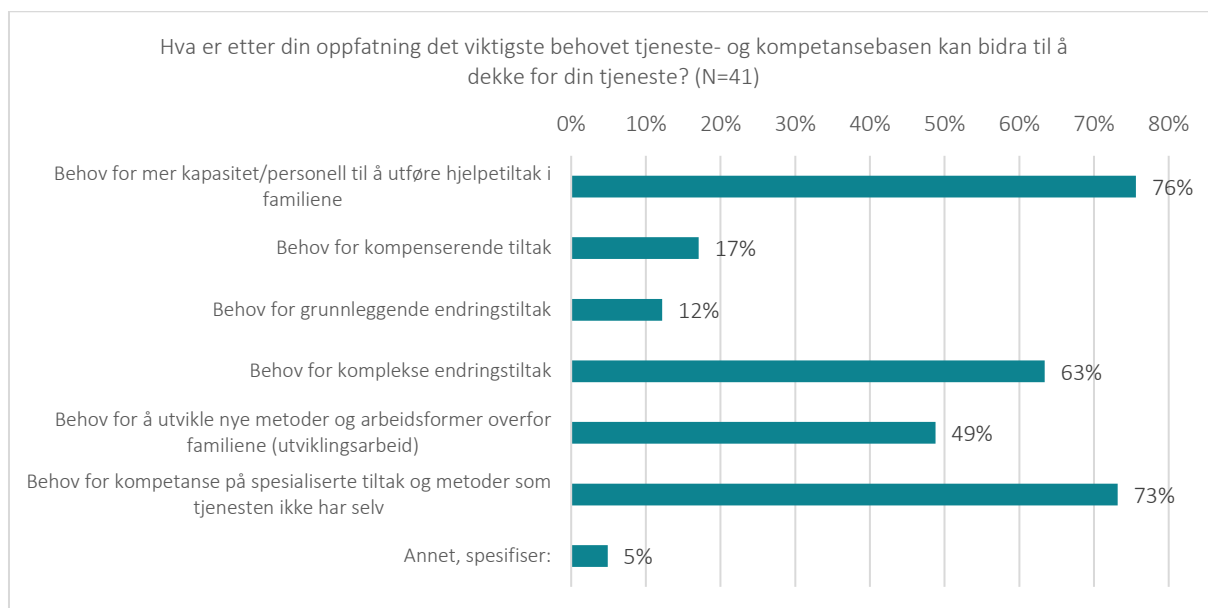
I intervjuene med de ansatte er det også de komplekse sakene, samt saker med høyt konfliktnivå, som trekkes frem som områdene med størst behov for bistand og tiltak. I ett intervju beskrives det at tjenesten som regel får gitt den nødvendige hjelpen med de redskapene og metodene de har, eventuelt supplert av kjøp fra Bufetat eller eksterne. Tiltakene dekker derfor behovet, men det er vist til at dersom tjenesten hadde hatt et større tiltaksrepertoar kunne de kanskje ha gitt bedre hjelp på et tidligere tidspunkt. I et annet intervju er det beskrevet at ved å komme tidligere inn og tettere på med veiledning kan man forhindre brudd i fosterhjem.

De ansatte ble i spørreundersøkelsen spurt om hva som er de viktigste behovene kompetansebasen kan dekke for deres tjeneste (Figur 14). Nesten 75 prosent svarer at de har behov for kompetanse på spesialiserte tiltak og metoder som tjenesten ikke har selv. 63 prosent svarer at en kompetansebase kan bidra til å dekke behovet for komplekse endringstiltak – en klart høyere andel enn de som svarer at tjenesten kan dekke behovet for kompenserende tiltak (17 prosent) eller grunnleggende endringstiltak (12 prosent).²⁹

²⁹ Benevnelsene på tiltakstypene er brukt i samsvar med benevnelsene Barneløftet har benyttet

En litt mindre andel, om lag halvparten av respondentene, svarer at kompetansebasen kan bidra til å dekke et behov for utviklingsarbeid innenfor metoder og arbeidsformer.

Figur 14 Behov fra kompetansebasen. Flere svar mulig. *Ansatte i barneverntjenestene i Innherred og Namdalen.*



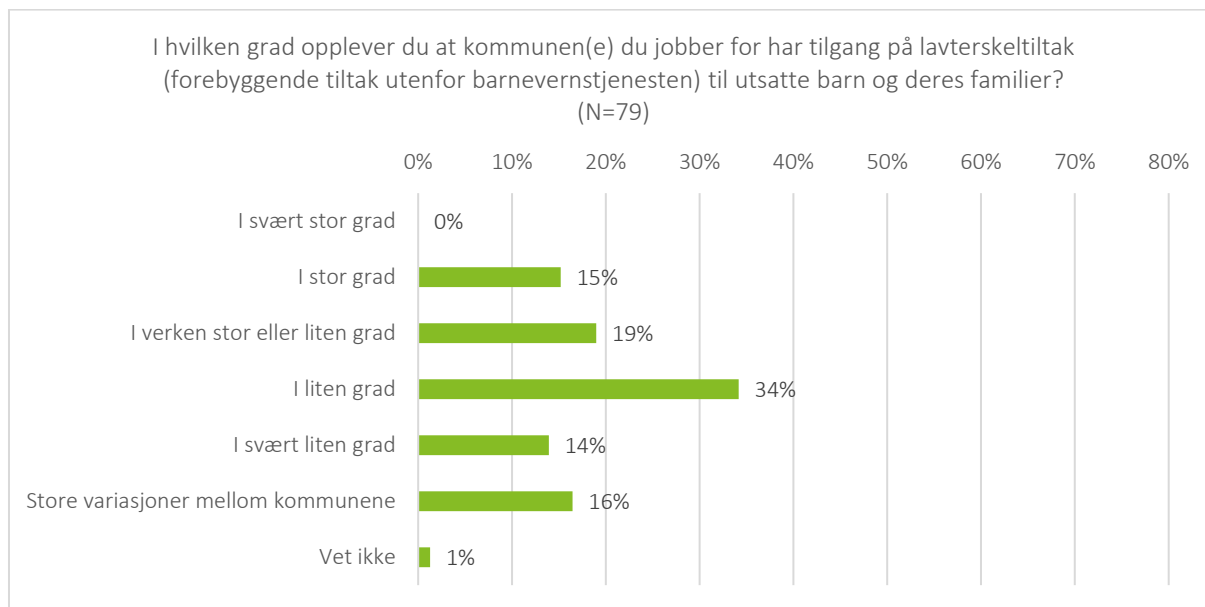
Samtidig som svarene understøtter behovet for bistand til de komplekse sakene som tjenestene ikke nødvendigvis har egen kompetanse på, opplever den største andelen av de ansatte som har svart at kompetansebasen kan bidra til å dekke behovet for *mer kapasitet og personell* til å utføre hjelpetiltak i familiene. Dette behovet i tjenestene og hvordan det har påvirket kommunenes utbytte av kompetansebasen omtales nærmere i 3.3.

De ansatte som i spørreundersøkelsen svarte at de hadde erfaring med bistand fra kompetansebasen ble spurt om i hvilken grad de opplevde at denne har bidratt til økt tilgang på tiltak i deres tjeneste. Da det er et fåtall ansatte som faktisk har hatt denne erfaringen var det kun 10 respondenter som svarte på dette spørsmålet. Fire av disse svarte at Barneløftet i stor grad har bidratt til økt tilgang på tiltak. Tre svarer nøytralt, mens tre svarer i liten eller i svært liten grad.

Som beskrevet innledningsvis er det en generell risiko forbundet med å ha for smal tilgang til tiltak på et nivå i tiltakspyramiden. Dette kan medføre at utfordringene i en familie utvikler seg til det verre før familien får rett hjelp. Rett hjelp til rett tid handler derfor også om de tiltakene som ligger utenfor barnevernets virkeområde, i de andre tjenestene en kommune har overfor barn og unge. Dette forebyggende fokuset har vært viktig for verdisynet i Barneløftet, men av hensyn til rammene for prosjektet ble lavterskeltiltak som ikke er hjemlet i barnevernloven ikke inkludert i kompetansebasens tilbud. Denne prioriteringen er forankret gjennom vedtak i KDU.

Svarene på spørreundersøkelsen indikerer likevel at de ansatte i barnevernet opplever at kommunene har større mangel på tiltak utenfor barneverntjenesten enn i barneverntjenesten, jf. Figur 13 og Figur 15.

Figur 15 Opplevd tilgang på tiltak utenfor barneverntjenesten. Ansatte i barneverntjenesten (N=79)



I flere intervjuer med barneverntjenestene er det vist til at mangelen på lavterskeltiltak utenfor barnevernet medfører at familier ikke får hjelp før de har et barnevernsvedtak. Dette kan både medføre at terskelen for å oppsøke hjelp blir høyere og problemene utvikler seg før de blir tatt tak i, og at barneverntjenesten får en større arbeidsbelastning med saker som kunne ha vært håndtert på et lavere nivå. De ansatte i barneverntjenestene ble i oppfølgingsspørsmål spurt om hvilke lavterskeltilbud de opplever at kommunene mangler, og ga en rekke eksempler på dette. Blant tilbudene og tiltakene som oftest nevnes er foreldreveiledningskurs for alle, miljøterapeuter eller hjemmekonsulenter som kan bistå og avlaste i hjemmet, familieråd og nettverksmøter og HomeStart.³⁰ Det er nettopp dette behovet prosjektgruppen i Barneløftet beskriver at de hadde et ønske om å treffe.

Dette, samt intervjuene som er gjennomført i evalueringen, underbygger kjente utfordringer på oppvekstfeltet og synet som ligger til grunn for at barnevernreformen i Trøndelag – og andre steder i landet – omtales mer konsekvent som en oppvekstreform. I sluttrapporten for Barneløftet beskriver prosjektgruppen dette behovet på følgende måte:

For å få til en vellykket oppvekstreform er det helt avgjørende at det jobbes på tvers av yrkesgrupper og tjenester. Vi må tenke at en god svangerskapsomsorg, et godt tilbud ved helsestasjonene, og gode barnehager og skoler, godt fritidstilbud – det er vern av barn – og det er godt barnevern. Så må vi se til at de tilbudene henger sammen med de oppgavene, tilbudene og tiltakene som barneverntjenestene rår over.

3.3 Tilgang på kompetanse og læring

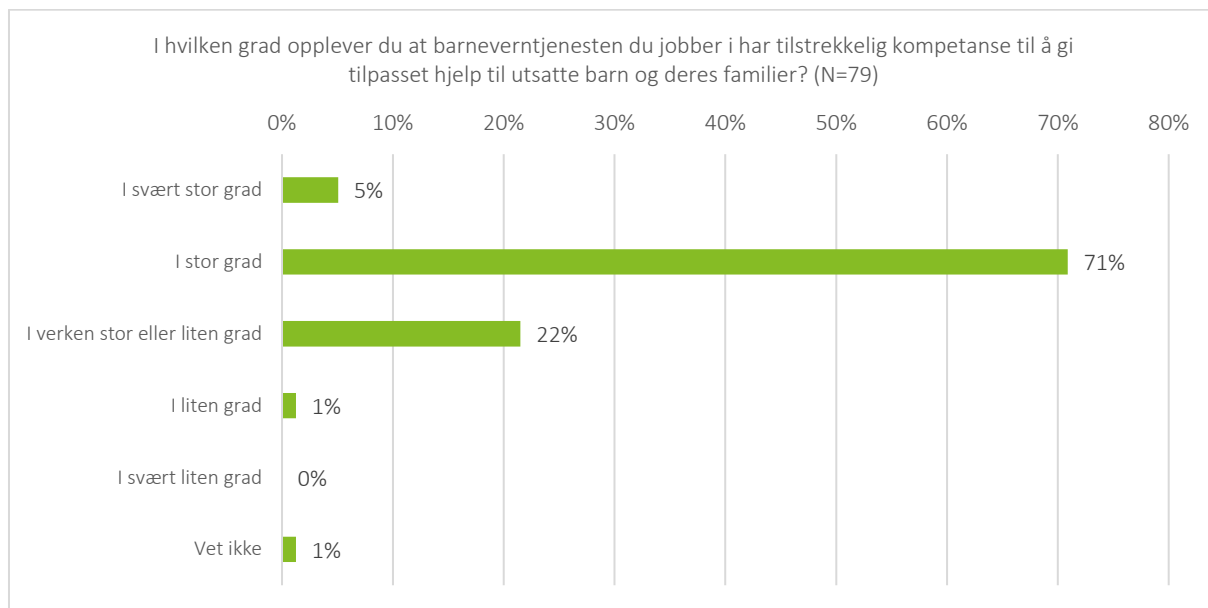
Et viktig utgangspunkt for initieringen av Barneløftet var at mange av barneverntjenestene i daværende Nord-Trøndelag var små, og med stor variasjon i antall ansatte og i tiltaksporteføljen. I prosjektsøknaden for Barneløftet er det vist til at oppgavene innen kommunalt barnevern er av kompleks karakter, og krever spisskompetanse som hver enkelt tjeneste ikke nødvendigvis har tilgjengelig til enhver tid. Noe av hensikten med å bygge opp en felles kompetansebase var derfor å gi kommunene felles tilgang til en spisskompetanse og gjennom dette sikre god utnyttelse av spisskompetansen og av ressursene på tvers av kommunegrensene.

³⁰ Home-Start Familiekontakten (HSF) er et familiestøtteprogram hvor frivillige besøker småbarnsfamilier med minst et barn under skolealder, 2-4 timer i uken

Som vist i Figur 14 oppga et stort flertall av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen at tilgang til kompetanse som tjenesten selv mangler er noe av det viktigste en kompetansebase kan bidra med. Særlig er det i intervjuene vist til at Barneløftets kompetanse innenfor COS-I, det vil si et mer intensivt tiltak for familier som er i moderat til høy risiko.³¹ Samtidig gir både ansatte og ledere i barneverntjenestene tydelig uttrykk for at de opplever at tjenesten selv besitter den kompetansen de har behov for.

I spørreundersøkelsen blant ansatte svarer over 70 prosent at de i stor grad opplever at tjenesten de jobber i har tilstrekkelig kompetanse til å gi tilpasset hjelp til utsatte barn og deres familier (Figur 16). Kun en prosent opplever at tjenesten i liten grad har tilstrekkelig kompetanse. Spørreundersøkelsen blant barnevernledere og kommunalsjefer viser sammenfallende resultat.

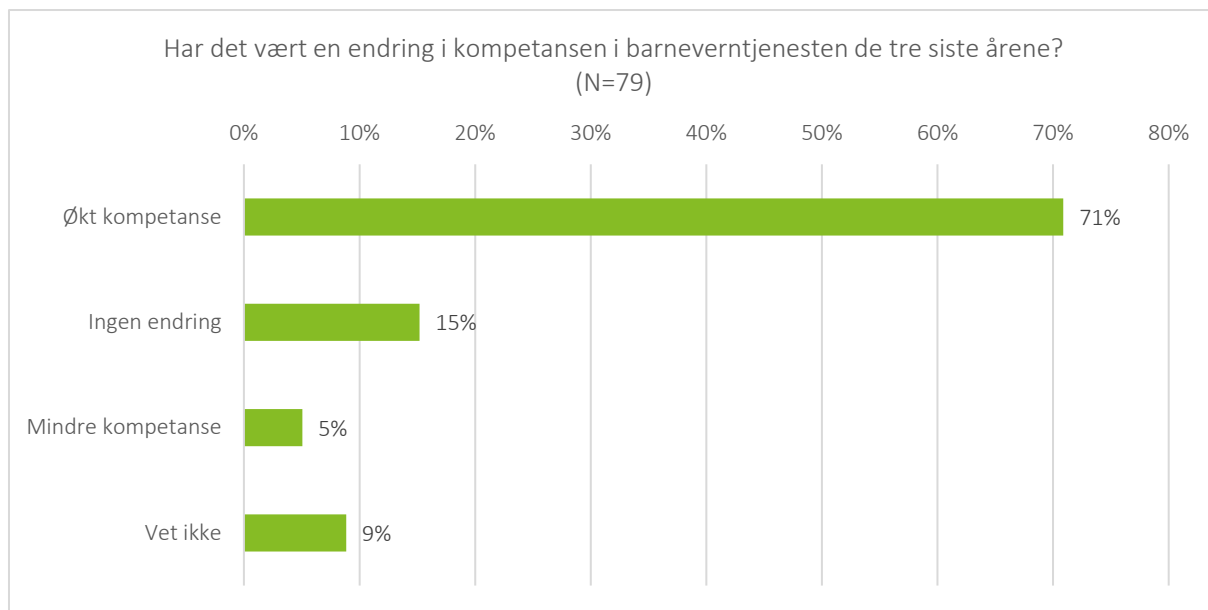
Figur 16 Kompetanse i barneverntjenestene. Ansatte i barneverntjenestene (N=79)



Videre er det et klart flertall, 71 prosent, av de ansatte som opplever at tjenestene har fått økt kompetanse de siste tre årene. Disse har i oppfølgingssvar beskrevet en rekke årsaker til denne utviklingen, særlig trekkes videreutdanning og rekruttering frem som viktige faktorer. Fem prosent (fire respondenter) svarer at tjenesten har fått mindre kompetanse i denne perioden (Figur 17)

Figur 17 Endring i kompetansen. Ansatte i barneverntjenestene (N=79)

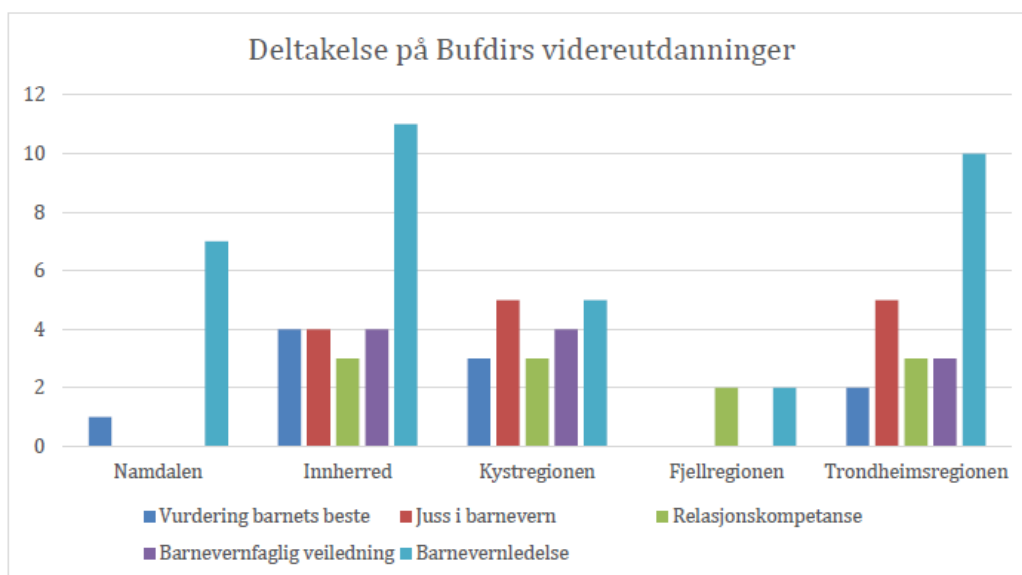
³¹ Les mer om COS-I her: [Home - Tilknytningspsykologene.](#)



Denne utviklingen kan antas å henge i alle fall delvis sammen med den nasjonale kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet som har pågått siden 2018. Et hovedelement i kompetansestrategien er tilbud om videreutdanning for barnevernsansatte i regi av Bufetat.

En kartlegging utført av Statsforvalteren i Trøndelag våren 2020 viser at det er store variasjoner mellom læringsnettverkene i Trøndelag når det gjelder deltakelse på Bufdirs videreutdanningstilbud. Det er også betydelige forskjeller mellom de to læringsnettverkene som har hatt tilgang til kompetansebasen i Barneløftet, nemlig Innherred og Namdalen. Som Figur 18 viser har Namdalen et vesentlig lavere antall ansatte som har deltatt i videreutdanning enn Innherred. Selv om Innherred totalt sett har et større antall årsverk enn Namdalen i barneverntjenestene har Namdalen også relativt sett langt lavere andel deltakelse i Bufdirs videreutdanning enn Innherred.³²

Figur 18 Deltakelse på Bufdirs videreutdanninger fordelt på læringsnettverk. Nominelle tall. Kilde: Fylkesmannen i Trøndelag (2020) Tilstandsbilde kommunalt barnevern i Trøndelag.



³² På bakgrunn av Statsforvalterens kartlegging er det etter våre beregninger av resultatene om lag 11 prosent av de ansatte i Namdalen og 29 prosent av de ansatte i Innherred som har deltatt i videreutdanningene

Den samme kartleggingen viser at ingen av de totalt 62 ansatte i Namdalen har en mastergrad, mens fire ansatte i Innherred har en mastergrad. Videre viser Statsforvalterens kartlegging at Namdalen har en betydelig høyere andel enn Innherred med under ett års ansettelsestid (om lag 20 prosent i Namdalen og under 5 prosent i Innherred), samt noe høyere utskifting av ansatte. Det er også svært store forskjeller på barneverntjenestene når det gjelder sykefravær. Mens en av barneverntjenestene i Namdalen rapporterte et sykefravær på nesten 25 prosent i Statsforvalterens kartlegging, hadde Inn-Trøndelag, den største barneverntjenesten i gamle Nord-Trøndelag, et sykefravær på 3,5 prosent. På bakgrunn av dette vil det være rimelig å anta at det er til dels betydelige forskjeller i kompetanseprofilen og kompetansetilgangen til tjenestene som har hatt tilgang til kompetansebasen.

Barneverntjenestene opplever altså at de har den kompetansen de trenger for å gi rett hjelp til utsatte barn og deres familier i kommunen, men gir tydelig uttrykk for at de opplever å ikke ha nødvendig *kapasitet* til å utføre sine oppgaver. En intervjuet ansatt beskriver dette som at *«vi sitter på bred kompetanse i tjenesten, vi har den kompetansen vi trenger, men vårt behov handler mer om kapasiteten i forhold til mengden og kompleksiteten av saker. Det handler mer om å få litt avlastning»*. Blant ansatte i en annen tjeneste beskrives utfordringen på tilsvarende måte: *«Vi skulle hatt flere hoder og hender til å utføre oppgavene. Kontaktpersonene har svært mange saker, og det ville ha lettet på trykket å få flere folk. Det ville også gjøre det enklere for veilederne å komme tidlig på i sakene. Det er mye snakk om mer kompetanse i kommunalt barnevern, men kompetansen er der. Det som trengs er flere til å gjøre jobben»*.

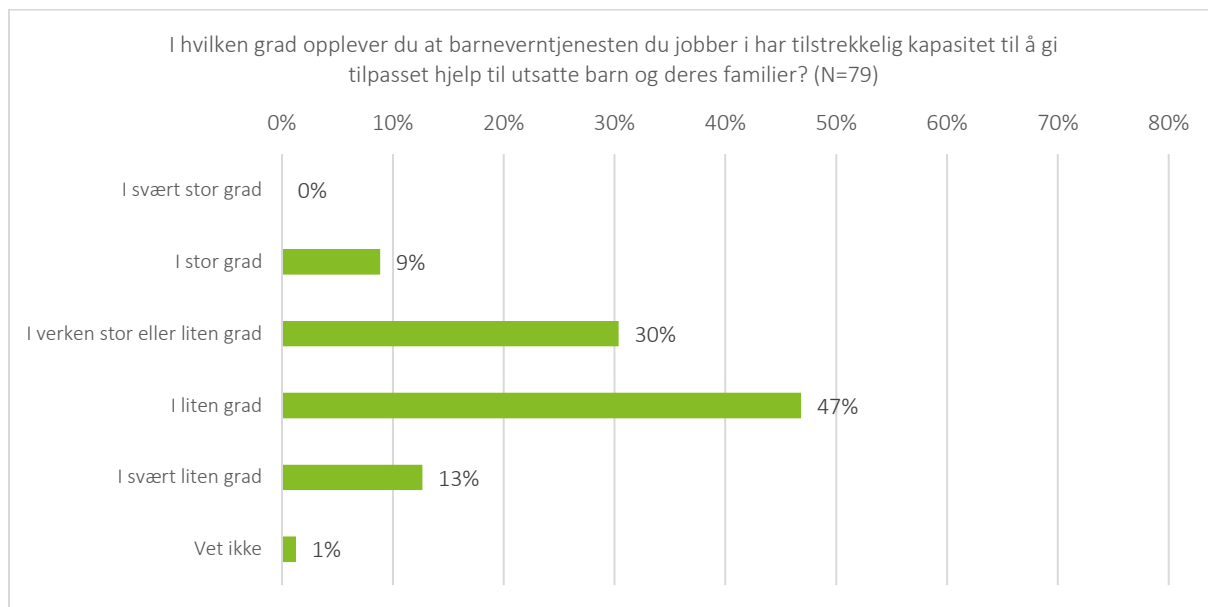
I et tilfelle der en barneverntjeneste ikke opplevde å få det utbyttet de forventet av tiltak fra Barneløftet beskrives det at tjenesten selv hadde kompetansen som trengtes på de metodene som det var behov for i familien, og at behovet var veiledere som var tettere på familien. Den aktuelle barneverntjenesten viser til at Barneløftet ikke innfridde behovet om å være tettere på familien.

Svarene fra spørreundersøkelsen underbygger beskrivelsene fra intervjuene av en opplevd mangel på kapasitet. 60 prosent av de ansatte opplever at barneverntjenesten i liten grad har tilstrekkelig kapasitet til å gi tilpasset hjelp til utsatte barn og deres familier. Kun ni prosent opplever at deres tjeneste i stor grad har tilstrekkelig kapasitet. En tredjedel av de ansatte svarer videre at tjenesten har fått mindre kapasitet de siste tre årene. 19 prosent svarer at tjenesten har fått økt kapasitet, mens de resterende 35 prosentene ikke har hatt noen endring.

Ansatte i Innherred opplever i mindre grad enn ansatte i Namdalen å ha tilstrekkelig kapasitet i tjenesten. Mens totalt 75 prosent av de 28 respondentene i Innherred svarer enten i liten grad eller i svært liten grad på om barneverntjenesten har tilstrekkelig kapasitet, er det 53 prosent av de ansatte i Namdalen som svarer dette.

Blant barnevernlederne og kommunalsjefene er det 85 prosent som svarer nøytralt (verken stor eller liten grad) på spørsmålet om tilstrekkelig kapasitet.

Figur 19 Kapasitet i barneverntjenestene. Ansatte i barneverntjenestene (N=79)



Av de ni ansatte i spørreundersøkelsen som har erfaring med bruk av kompetansebasen er det fire som svarer at kompetansebasen i stor grad har bidratt til økt kapasitet i deres tjeneste. Tre svarer at kompetansebasen i liten grad har bidratt til økt kompetanse. Ingen av de ni svarer at kompetansebasen har bidratt til økt kompetanse i deres tjeneste.

I intervjuene har flere av barneverntjenestene uttrykt en skuffelse over hvilket utbytte de har fått av Barneløftet og kompetansebasen. Dette henger særlig sammen med kapasiteten til kompetansebasen og tilgangen til å få bistand fra denne. Som tidligere beskrevet har prosjektgruppen i Barneløftet lagt stor vekt på at de ikke skal utgjøre en økt driftskapasitet for barneverntjenestene. Veilederne har også prioritert å gå to stykker sammen i sakene som en del av utprøvningsarbeidet, noe som har medført begrensninger i kompetansebasens kapasitet til å ta på seg saker. Dette forventningsgapet mellom barneverntjenestenes opplevde behov og Barneløftets tilbud har blant annet hatt konsekvenser for forankringen av prosjektet i barneverntjenestene. Dette omtales nærmere i kapittel 5.

3.4 Likeverdige tjenester

Blant barneverntjenestene som har hatt tilgang til kompetansebasen er det store forskjeller i størrelse – Inntrøndelag barneverntjeneste er Trøndelags største med om lag 40 årsverk, mens Indre Namdal barneverntjeneste har om lag tolv årsverk.

Det er også store geografiske forskjeller på barneverntjenestene og de områdene de dekker. For eksempel har de tolv årsverkene i Indre Namdal barneverntjeneste frem til 1.1.2021 betjent kommunene Grong, Lierne, Snåsa, Høylandet, Namskogan og Røyrvik.³³ Tilsvarende er Ytre Namdal barneverntjeneste en relativt liten tjeneste som dekker et stort og til dels noe vanskelig tilgjengelig område som blant annet er avhengig av fergetransport.

Et av hovedmålene med opprettelsen av en kompetansebase med samlet fylkesvis styring var å sikre mer likeverdige tjenester på tvers av geografiske grenser i Trøndelag. I prosjektsøknaden for Barneløftet er det beskrevet at man, gjennom etableringen av kompetansebasen vil ha mulighet for å bygge opp en samlet kompetanse og kapasitet hver enkelt kommune ikke vil ha mulighet for på egen hånd, og at gjennom å samarbeide på tvers av barneverntjenester og på tvers av kommunegrenser vil flere ha tilgang på samme tjenester, noe som vil føre til et mer likeverdig tjenestetilbud. Videre fremgår det at «Dette gjelder da i særlig grad mulighetene for å

³³ Fra 1.1.2021 inngår Snåsa kommune i Inntrøndelag barneverntjeneste

bygge opp og tilgjengeliggjøre kvalitative hjelpetiltak uavhengig av hvor det enkelte barn bor». I søknaden er det særlig lagt vekt på at de mest sårbare kommunene er de med få ansatte og liten bredde i tiltakskjeden.

Som beskrevet i 3.12.2.2 var det opprinnelig planlagt en kompetansebase til hver av regionene Namdalen og Innherred. Det var også planlagt med større kapasitet knyttet til kompetansebasene. Blant annet som følge av opprettelsen av læringsnettverkene og fosterhjemsressursene ble dette aldri gjennomført, og i prosjektperioden har det kun vært etablert én felles kompetansebase for Innherred og Namdalen med til sammen to veiledere. Kompetansebasen har derfor totalt dekket et område fra Røyrvik og Leka kommuner i nord til Levanger i sør, med til dels omfattende reiseavstander – fra Steinkjer til Leka tar det 3,5 timer å reise, inkludert ferge.

I løpet av prosjektperioden (01.01.2019-31.12.2020) har kompetansebasen i Barneløftet bistått med tiltak i 15 saker. Som det fremgår av Tabell 9 har åtte av disse sakene har vært fra det som i dag er Inn-Trøndelag barneverntjeneste (tidligere hhv. Steinkjer og Inderøy barneverntjenester). Det vil si at halvparten av alle sakene Barneløftet har bistått i har vært for barneverntjenesten i den samme kommunen som kompetansebasen har vært lokalisert i, og som i tillegg er den klart største barneverntjenesten i det området basen har betjent.

Tabell 9 Henvendelser til og tiltak fra kompetansebasen i Barneløftet

Barneverntjeneste	Antall henvendelser	Antall oppstart
Steinkjer	13	5
Inntrøndelag (Steinkjer og Inderøy fra 01.01.20)	3	0
Ytre Namdal	10	4
Levanger	1	0
Indre Namdal	3	0
Inderøy	9	3
Midtre Namdal	16	1
Verdal	9	2
Totalt	64	15

Prosjektgruppen skriver i sin sluttrapport at de fra starten ønsket å tilby tiltakene til flest mulig kommuner, og at de derfor åpnet for henvendelser fra både Innherred og Namdalen. Gjennom dette ønsket prosjektet også få en oversikt over hva kommunene hadde av tiltak i egne tjenester. Imidlertid erfarte de at de brukte mye tid i bil og at de ikke fikk vært så tett på familiene som de ønsket. Dette medførte at kompetansebasen valgte å jobbe mer i Innherred for å kunne ta flere saker og ha tettere oppfølging av familiene. Prosjektgruppen skriver at «vi har etter hvert fokusert på å være i nærområdene og jobbet med skreddersømmen i familiene».

Det fremgår tydelig av intervjuene at dette har vært en viktig grunn til at flere av kommunene ikke opplever at Barneløftet har gitt en verdi for deres tjeneste. Blant tjenestene som i liten grad har mottatt tiltak fra kompetansebasen gis det uttrykk for en viss skuffelse over at tiltakene har vært lite tilgjengelige for dem. Flere viser til at de hadde en forventning om at Barneløftet skulle kunne gi en merverdi utover det barneverntjenesten kan tilby gjennom å være tettere på familiene, men beskriver at dette ikke har vært mulig med den kapasiteten og beliggenheten som kompetansebasen har hatt. I intervjuene er det også vist til en opplevelse av at den geografiske dimensjonen har vært undervurdert i innretningen av Barneløftet og i vurderingen av enkelthenvendelser til kompetansebasen.

Flere har i intervjuer påpekt risikoen knyttet til at det er de store miljøene som allerede har tilgang på mye ressurser, tiltak og kompetanse internt som får dra mest nytte av tilbudet, mens det i langt mindre grad har vært tilgjengelig for tjenestene som har større behov med tanke på kapasitet, kompetanse og beliggenhet. Det er vist til at dette ikke er en risiko som er unik for Barneløftet, men også andre samarbeid og satsinger på tvers av

kommuner, der de store og sentrale kommunene får den største delen av tilbudet og utkantkommunene må jobbe hardt for å ta del i det. Denne risikoen styrkes ved at småkommunene ofte ikke har ressurser eller kapasitet til å gå inn og styre satsingene selv.

Fremfor å bidra til mer likeverdige tjenester på tvers av kommunene har dermed Barneløftet til en viss grad bidratt til å øke forskjellene, ved å styrke tilbudet i de kommunene som allerede er relativt robuste, mens tilbudet i de mest sårbare kommunene ikke har blitt endret.

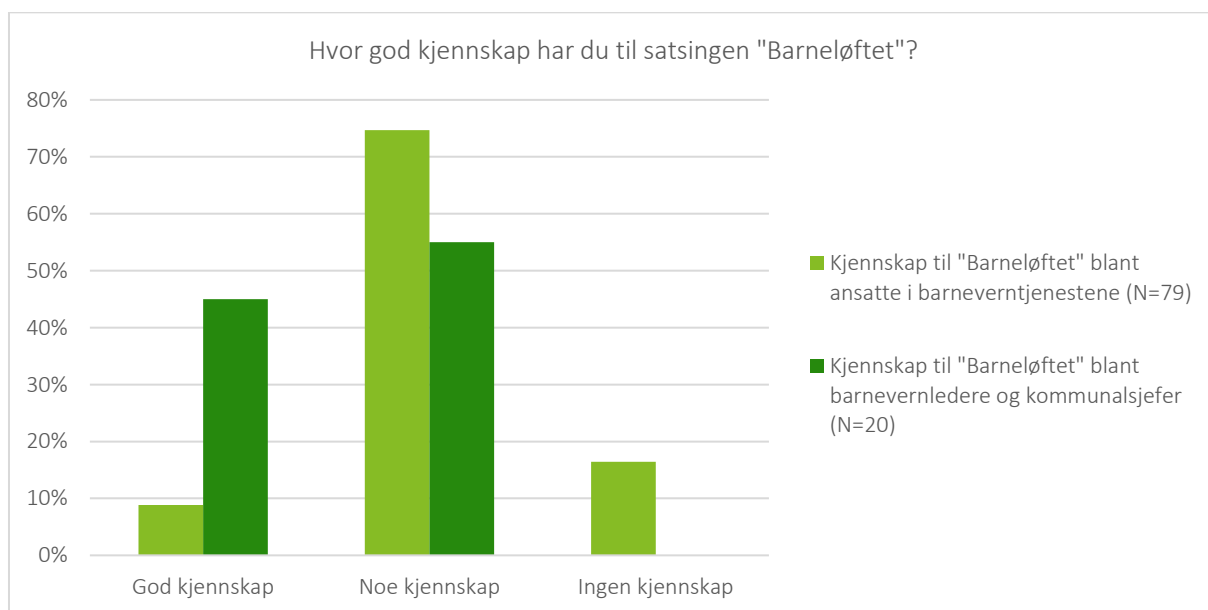
Inntrøndelag har også stått for det største antallet henvendelser til kompetansebasen. Av intervjuene fremgår det at dette dels skyldes større kjennskap til tilbudet i denne tjenesten. Samtidig synes det også tydelig å være en følge av at de tidlig fikk innvilget tiltak, og at henvendelsene fra flere av de andre barneverntjenestene har avtatt som følge av at de har fått flere avslag på sine henvendelser. Manglende kjennskap til kompetansebasen og mangelen på klare kriterier for å få bistand fra Barneløftet er blant de viktigste hindrene for at Barneløftet har kunnet bidra til mer likeverdige tjenester.

3.4.1 Kjennskap til kompetansebasen

Det er en klar tendens i intervjuene at det har vært store variasjoner både mellom og innad i barneverntjenestene i Innherred og Namdalen når det gjelder kjennskap til Barneløftet og til eksistensen av kompetansebasen som har vært lokalisert i Steinkjer. Dette gjelder både blant teamledere og andre ansatte. Flere har vist til at det som skjer av samarbeid på tvers av kommuner er begrenset til ledernivået, og at de ansatte i tjenestene har lite kunnskap om dette. Flere beskriver at kompetansebasen ikke er noe de har forholdt seg til eller hatt kjennskap til. I ett intervju der de ansatte har noe kjennskap til Barneløftet beskrives det at «det oppleves som et prosjekt som ligger over oss, det er ikke så mye som drypper ned på oss som jobber ute i felten. Ledelsen har nok mer innsikt i prosjektet».

Resultatene fra spørreundersøkelsen synes å underbygge dette (Figur 20). Det store flertallet av ansatte oppgir å ha «noe kjennskap» til Barneløftet, mens under ti prosent oppgir å ha god kjennskap til prosjektet. Blant barnevernledere og kommunalsjefer oppgir seks barnevernledere å ha god kjennskap til prosjektet, mens to oppgir å ha noe kjennskap. Blant kommunalsjefene er det ni som svarer at de har noe kjennskap til prosjektet, mens to svarer at de har god kjennskap. er det en langt høyere andel som har god kjennskap til Barneløftet.

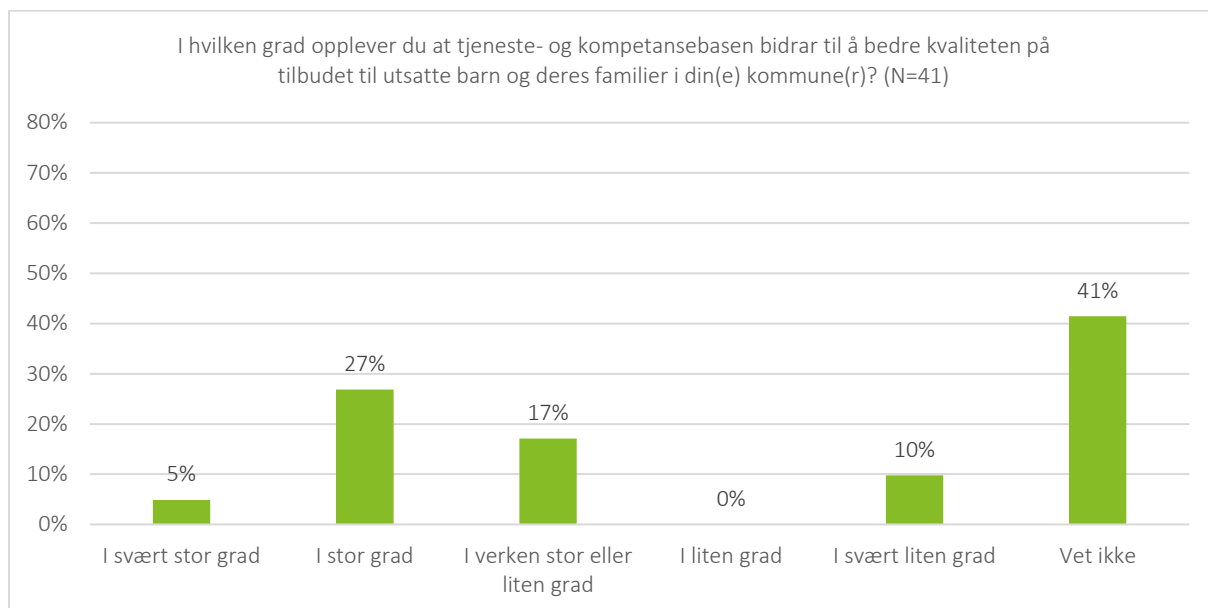
Figur 20 Kjennskap til Barneløftet. Ansatte og ledere i barneverntjenesten.



De ansatte i barneverntjenestene i Innherred og Namdalen fikk spørsmål om i hvilken grad kompetansebasen har bidratt til å bedre kvaliteten på tilbudet til utsatte barn og deres familier. 41 prosent av de 41 ansatte som fikk dette spørsmålet svarer «vet ikke» på spørsmålet. Litt over 30 prosent (12 ansatte) svarer at kompetansebasen i

svært stor eller i stor grad har bidratt til å bedre kvaliteten på tjenestetilbudet. Dette samsvarer med tidligere beskrivelser om de positive erfaringene med bruk av basen blant de som faktisk har fått bistand fra den.

Figur 21 Kompetansebasens bidrag til økt kvalitet. Ansatte i barneverntjenestene (N=41)



Gjennomgående i intervjuene med ansatte beskrives et behov for tiltak, og en hverdag der de ofte leter etter tilgjengelige tiltak for familiene de jobber i. Flere har, etter å ha fått beskrevet hva kompetansebasen er, uttrykt et ønske om å benytte seg av den. De som har noe kjennskap til Barneløftet har gitt uttrykk for at de har behov for god informasjon og tydelighet knyttet til hva tilbudet er og hvordan det kan brukes.

Det er noe varierende mellom barneverntjenestene som har erfaring med bruk av kompetansebasen hvordan henvendelsene til basen har vært koordinert. I hovedsak er det imidlertid i drøfting mellom teamleder og kontaktperson at beslutningen om å sende henvendelse til Barneløftet er tatt.

Teamlederne som er intervjuet gir uttrykk for tilsvarende informasjonsbehov som de øvrige ansatte. Flere har etterlyst større utadrettet virksomhet fra prosjektet for å informere og øke kunnskapen om hva kompetansebasen er og hvordan de som tjeneste kan bruke den. Teamlederne i én barneverntjeneste beskriver at mer informasjon og kjennskap til tilbudet og prosessen ville skapt en bedre forståelse i tjenesten for hvordan tiltaket er tenkt å fungere i praksis og hvilke tjenester de tilbyr – som igjen ville gjort det lettere å faktisk bruke den.

Det er i hovedsak barnevernlederne som har vært mottakere av informasjon og kommunikasjon knyttet til Barneløftet, og som dermed også utgjør en nøkkel til å sikre kunnskap i barneverntjenestene om tilbudet. Også barnevernlederne som har blitt intervjuet etterlyser større utadrettet virksomhet fra prosjektet, og viser til at det hadde vært behov for mer kontinuerlig informasjon – ikke bare i oppstarten. Flere, både på leder- og kontaktpersonnivå i tjenestene gir uttrykk for at man i en hektisk arbeidshverdag har behov for å bli minnet om hvilke tilbud som finnes. I denne sammenheng er det også vist til at det på generelt grunnlag mangler gode oversikter og systemer i og på tvers av kommunene over hvilke tiltak som finnes og er tilgjengelige. Dette kan medføre at det i hver enkelt sak kan være tilfeldig om man kommer på at et gitt tiltak finnes.

På den andre siden gir prosjektgruppen uttrykk for at det har vært krevende å få til gode arenaer for informasjon og kommunikasjon med tjenestene, blant annet som følge av at tjenestene står i en svært hektisk og til dels uforutsigbar hverdag. Det å sikre god kommunikasjon og kunnskap om tilbudet, og med det en forankring inn i tjenestene som skal benytte seg av tilbudet, fremstår derfor som en krevende oppgave i samarbeidet. Det fremstår som en viktig forutsetning for å lykkes at tjenestene selv etablerer en struktur for å ivareta samarbeidet inn i egen organisasjon. I ett av intervjuene viser teamlederne til at et suksesskriterium for å lykkes er at det i hver tjeneste er dedikert personell som har ansvaret for å minne på, snakke om og skape engasjement for kompetansebasen. En barnevernleder beskriver i intervju at for å kunne lykkes med samarbeid på tvers av barneverntjenester må det

være en bevissthet rundt både økonomi og kapasitet til de ulike barnevernlederne. Vedkommende beskriver at på den ene siden er det helt avgjørende at lederne er involvert, mens på den andre siden kan lederne bli involvert i så mye forskjellig at lite faktisk blir gjennomført.

3.4.2 Kriterier for å få bistand fra kompetansebasen

I flere av tjenestene som er intervjuet er det vist til at det ved oppstarten var stor oppmerksomhet og tilstrekkelig kunnskap om Barneløftet og kompetansebasen, men at både interessen og entusiasmen dabbet av etter hvert. Med dette forsvant også bevisstheten om at tilbudet eksisterte. Det fremgår tydelig av intervjuene at hovedgrunnen til denne utviklingen er at tjenestene fikk avslag på de henvendelsene de sendte til kompetansebasen. Flere av barnevernlederne har beskrevet en skuffelse over tilgjengeligheten til tiltakene i kompetansebasen, og flere av barneverntjenestene forklarer at de sluttet å henvende seg til kompetansebasen for tiltak etter at de opplevde flere avslag på henvendelser den første tiden. Det fremgår videre at det ikke var tydelig for tjenestene hvorfor de fikk avslag.

Som beskrevet tidligere i rapporten har kompetansebasen gitt tiltak i 15 saker av i underkant av 70 henvendelser. Prosjektgruppen i Barneløftet har i intervjuer gitt uttrykk for at de opplevde store forventninger om at de skulle komme raskt i gang med det operative tiltaksarbeidet etter prosjektoppstart 1.1.2019. De prioriterte å bruke tid i starten på å sette seg inn i og få oversikt over prosjektet, og å etablere et system for henvendelser til kompetansebasen.

De beskriver at da barneverntjenestene begynte å henvende seg til kompetansebasen for å få bistand i saker, prioriterte de å komme raskt i gang med arbeidet. De valgte derfor å starte med henvendelsene som kom inn først. I et internt notat har prosjektgruppen beskrevet at følgende kriterier ligger til grunn for å ta inn saker til kompetansebasen:

- Foreligge en bestilling
- Forebyggende perspektiv
- Fremme endring, samarbeid og utvikling
- Tjenesten må vise til at den ikke har tilgjengelig en slik ressurs

Prosjektgruppen har ikke benyttet noen verktøy i vurderingene ved inntak av saker, men opplyser at disse har blitt vurdert ut fra kompleksitet, kapasitet, geografi og kompetanse.

Prosjektgruppen beskriver at de har gitt avslag på saker som omhandler ordinære og lovpålagte oppgaver for barneverntjenestene, slik som oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Videre fremgår det av notatet at de valgte å gi avslag på saker som ble sendt til kompetansebasen for å avlaste tjenestens eget personell. Dette begrunnes med at kompetansebasen har ønsket å jobbe i gapet mellom lavterskeltilbudene og barnevernssaker, basert på erfaringer om at det er behov for tiltak i dette området for å forhindre videre problemutvikling. Det har også vært en bevisst prioritering fra prosjektgruppen at prosjektmedarbeiderne i kompetansebasen skulle jobbe sammen i sakene de var inne i, og at dette har vært en viktig del av tiltaksutprøvingen.

Av intervjuene fremgår det imidlertid at det har vært mangelfull kommunikasjon om kriteriene ut til barneverntjenestene som har kunnet henvende seg til kompetansebasen. Som beskrevet tidligere i dette kapitlet er kriteriene heller ikke nødvendigvis i samsvar med det barneverntjenestene selv uttrykker at de har behov for. En barnevernleder beskriver at de har mange barn i kommunen som har behov, men at de opplevde at responsen fra Barneløftet var at de ikke «passet inn» i prosjektet. Flere av barneverntjenestene har gitt uttrykk for at de hadde forventet at kompetansebasen skulle ha kapasitet til å gå inn i et større antall saker.

En annen barnevernleder beskriver at de fikk informasjon om hvilke tilbud de kunne søke om, men at kriteriene for å få tilbudet ikke var tydelige. Lederen viser videre til at prosjektet burde ha brukt mer tid ute i tjenestene for å kartlegge og bli kjent med hva tjenestene faktisk har behov for. Det er også vist til at dette behovet vil variere ut fra barneverntjenestenes geografiske og ressursmessige forutsetninger. Enkelte av barnevernlederne har vist til at Barneløftet har vært opplevd som for langt unna den daglige driften av barneverntjenestene og med dette ikke kommet tett nok på hva som er utfordringene og behovene i tjenestene.

Kompetansebasen har gjennom hele perioden oppfordret barneverntjenestene til å fortsette å sende henvendelser selv om de har fått avslag tidligere slik at de kan kartlegge og synliggjøre behovet i tjenestene. I intervjuene med barneverntjenestene er det imidlertid gitt uttrykk for at det også kreves en innsats for å henvende seg. Så lenge usikkerheten knyttet til om de får innvilget tiltak er så stor, opplever de det som mer ressurseffektivt å dekke behovet selv.

3.5 Medvirkning

Et av satsingsområdene som ble pekt ut for Barneløftet i prosjektsøknaden til BLD var barns medvirkning. Satsingsområdet var knyttet til allerede etablert arbeid med Mitt Liv og Forandringsfabrikken i gamle Nord-Trøndelag.

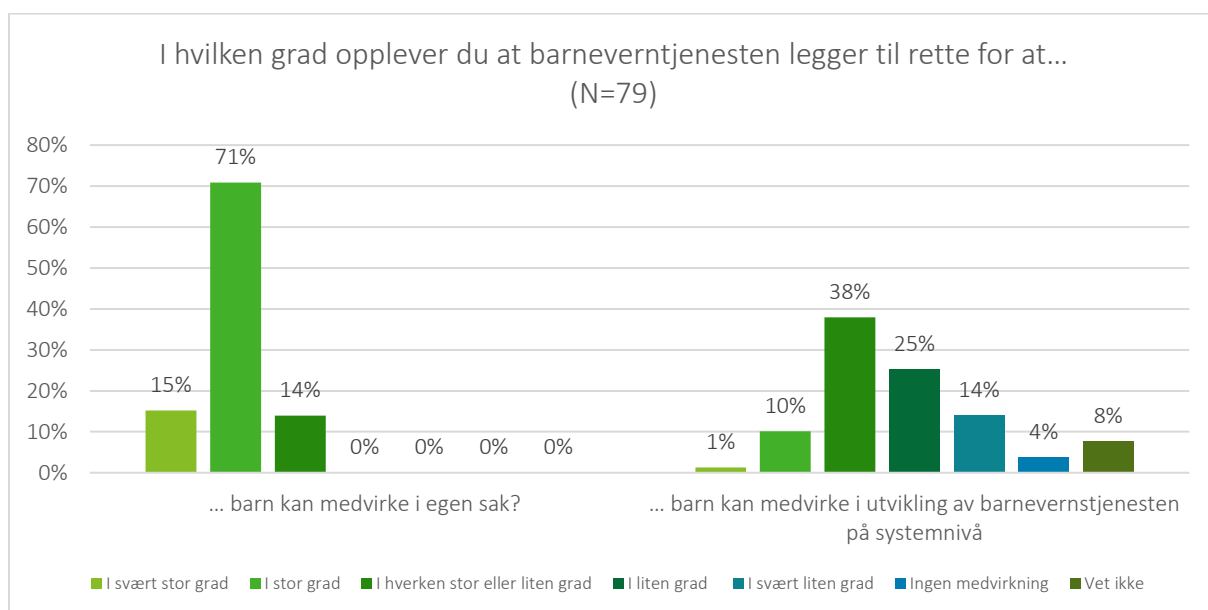
Medvirkning har imidlertid ikke vært et område som prosjektgruppen har jobbet konkret med i prosjektperioden fra 1.1.2019-31.12.2020 utover i enkeltsakene som kompetansebasen har bistått i. Av intervjuene med familier som har mottatt veiledningstiltakene går det frem at prosjektmedarbeiderne møtte barna og i noen tilfeller filmet/observerte samspillet mellom foreldre og barn som en del av veiledningen, men at barna for øvrig som regel ikke var til stede under veiledningen.

Når det gjelder familiens medvirkning har flere av de intervjuede familiene trukket frem at de selv fikk mulighet til å gi innspill til hva de ønsket og hadde behov for veiledning til. Relatert til dette har veilederne i arbeidet med familier vært opptatt av å bli kjent med og kartlegge familiens behov. I intervju og i sluttrapporten fra prosjektet beskriver prosjektgruppen at det ofte har vært behov for å starte med «ryddejobber» og å kartlegge og jobbe med «laget rundt familien» i form av de ulike tjenestene familier er i kontakt med for å sikre at arbeidet som gjøres inn mot familier blir koordinert.

I spørreundersøkelsen ble ansatte i barneverntjenestene spurt generelt om hvordan tjenesten de jobber i legger til rette for medvirkning. Av de 79 respondentene oppga 86 prosent at tjenesten enten i svært stor eller i stor grad legger til rette for at barn kan medvirke i egen sak. 83 prosent av respondentene opplever at barna har fått mer medvirkning i egen sak de siste tre årene.

Samtidig er det få av respondentene som opplever at barneverntjenesten legger til rette for at barn kan medvirke i utvikling av barneverntjenesten på systemnivå. I oppfølgingsspørsmål til dette oppgir de ansatte blant annet at de mangler arenaer, systemer og rutiner og/eller kapasitet for å legge til rette for medvirkning på systemnivå. Undersøkelsen indikerer derfor på at det er en positiv utvikling i tjenestene når det gjelder barns medvirkning i egen sak, men Barneløftet har ikke i seg selv hatt påvirkning på dette. Videre indikerer undersøkelsen at det er et klart potensiale for å jobbe mer systematisk med å involvere barn og unge i utviklingsarbeidet i barneverntjenestene.

Figur 22 Barns medvirkning. Ansatte i barneverntjenestene (N=79)



4 Lokalt eierskap til barnevernet

Barneløftet har hatt et mål om å bidra til et godt og tydelig eierskap til barnevernet lokalt. En slik sterk lokal forankring innebærer blant annet at politisk og administrativ ledelse har et godt informasjonsgrunnlag og kunnskap om sitt ansvar og handlingsrom når det gjelder barnevern, og at barnevern og arbeidet med barn og unge blir tilstrekkelig prioritert i kommunene. Dette er nødvendig for å sikre kvalitet og utvikling i tjenestene i samsvar med målene i barnevernreformen. I dette kapittelet går vi nærmere inn på utfordringer knyttet til lokalt eierskap og forankring i kommunene, og hvordan Barneløftet har jobbet med å motvirke disse.

4.1 Bakgrunn

Barnevernreformen som iverksettes fra 1.1.2022 overfører mer ansvar for barnevernet fra staten til kommunene. Den overordnede målsettingen er at endringene skal gi incentiver til tidlig innsats og forebygging, tilpasset hjelp og effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Det økte finansieringsansvaret skal gi kommunene økte incentiver til å jobbe forebyggende i og utenfor barnevernet, og å komme tidlig inn med tiltak i familiene som trenger det.

For å nå denne målsettingen kreves det en sterk lokal forankring av barneverntjenestene i kommunenes administrative og politiske ledelse, samt et godt samarbeid mellom barnevernet og de øvrige kommunale hjelpetjenestene for å jobbe forebyggende mot barn, unge og deres familier. Tidligere evalueringer Deloitte har gjennomført i forbindelse med økt kommunalt ansvar for barnevern, viser blant annet at forhold knyttet til organisering, styring, kontroll, økonomi, kultur og ledelse utgjør helt sentrale forutsetninger for at kommunene kan ivareta den omstillingen som nye oppgaver og økt ansvar innebærer på en god og forsvarlig måte.

Et av Barneløftets mål er et godt og robust eierskap til barnevernet lokalt, og et av de syv satsingsområdene til prosjektet har vært *ledelse og styring*. I prosjektsøknaden for Barneløftet til Barne- og likestillingsdepartementet (2017) er det under satsingsområdet ledelse og styring beskrevet at prosjektet skulle utvikle et felles system som kunne bidra til økt eierskap og redusert avstand mellom barneverntjenesten, og politisk og administrativ ledelse i kommunene. Målet og satsingsområdet er tett knyttet opp mot kommunenes implementering av den kommende barnevernreformen. Prosjektgruppen i Barneløftet skriver i sin sluttrapport at dersom denne reformen skal lykkes, er det helt avgjørende at kommunenes samlede tjenestetilbud ses i sammenheng, og at det jobbes på tvers av yrkesgrupper og etater i den videre utviklingen av gode tjenester til barn og unge. Et sentralt budskap i prosjektet Barneløftet er derfor at vern av barn er et ansvar alle som arbeider med barn og unge må ta, og som involverer alle tjenestene som er rettet mot barn og unge.³⁴

I prosjektets sluttrapport trekkes ledelse frem som en viktig nøkkel for å lykkes med det nødvendige endringsarbeidet i forbindelse med den kommende reformen i kommunene i Trøndelag. Det understrekes at tydelig lederforankring reduserer risikoen for at satsinger og prioriteringer skal fremstå som fragmenterte for de som skal utføre tjenestene. Det er kommunestyrene som har det overordnede ansvaret for at kommunen har gode og forsvarlige tjenester rettet mot barn og unge, men mange kommunestyrerepresentanter har lite erfaring med og kunnskap om barnevernet.³⁵ Manglende politisk eierskap til barnevernet er frem som en av

³⁴ Barneløftet (2020). En gjennomgang av utprøvingen, erfaringene og anbefalingene fra KS-prosjektet «Barneløftet – Bedre å være barn i Trøndelag – et felles ansvar». Sluttrapport.

³⁵ Barneløftet (2020). En gjennomgang av utprøvingen, erfaringene og anbefalingene fra KS-prosjektet «Barneløftet – Bedre å være barn i Trøndelag – et felles ansvar». Sluttrapport.

hovedårsakene til tidligere alvorlige tilsynssaker på barnevernområdet i gamle Nord-Trøndelag. Statsforvalteren viser i intervju til tilsynssaken i Midtre Namdalen samkommune (se også 2.1) som et eksempel på en kommune som ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om egen tjeneste, og at det var et behov for mer systematisk dialog og kjennskap til kvaliteten i tjenestene. Statsforvalter peker på at den politiske oppmerksomheten ofte ble rettet mot det økonomiske aspektet ved barnevern, og sjelden på kvaliteten i tjenesten. Statsforvalteren trekker dermed frem eierskap til barneverntjenesten hos administrativ og politisk ledelse som et suksesskriterium for å sikre et godt arbeid med utsatte barn og unge.

I forarbeidene til barnevernloven er betydningen av et sterkt politisk eierskap til barnevernet vektlagt. Blant annet er det vist til at Helsetilsynet flere ganger har pekt på at svak styring og ledelse er en betydelig kilde til svikt i det kommunale barnevernet. Det er politikerne som tar beslutninger når det gjelder disse tjenestenes budsjett og handlingsrom.³⁶ Videre refereres det i forarbeidene til Statsforvalteren i Finnmark som har uttalt at det må «synliggjøres at det er kommunen som «eier» barnevernet, og at dette samtidig inngår som en del av det helhetlige hjelpeapparatet for barn og deres familier».³⁷

På bakgrunn av dette har prosjektgruppen i Barneløftet gjennom prosjektperioden ønsket å se på hvordan prosjektet kunne bidra til økt eierskap og redusert avstand mellom barneverntjenesten og politisk og administrativ ledelse i kommunene, slik at kommunene ble mer forberedt på det økte ansvaret for barnevern som den kommende reformen innebærer. I den forbindelse ble kommunene i Trøndelag tilbudt temamøter i regi av Barneløftet og KS, med det formål å sikre forankring og bidra til at kommunestyrene får økt eierskap til barneverntjenesten.

Temamøtene omtales nærmere i kapittel 4.2.2. I de neste delkapitlene gir vi en beskrivelse av observasjoner knyttet til lokalt eierskap og forankring av barnevernet i de kommunene som er intervjuet i forbindelse med evalueringen. Formålet med dette er ikke å gi vurderinger av hvor godt dette er i den enkelte kommunen, men å belyse sentrale forutsetninger og utfordringer knyttet til eierskap og forankring av barnevernet og tjenestene til barn og unge generelt i kommunene. En forståelse av dette er sentralt for å kunne vurdere hvorvidt Barneløftet har bidratt til styrket lokalt eierskap til barnevernet og tjenester til utsatte barn og unge», og for å trekke lærdommer til bruk i det videre arbeidet.

4.2 Lokal forankring av barnevern

En sterk lokal forankring og et godt eierskap i kommunene fordrer at politisk og administrativ ledelse har et godt informasjonsgrunnlag og kunnskap om sitt ansvar og handlingsrom når det gjelder barnevern, og at barnevern og arbeidet med barn og unge blir tilstrekkelig prioritert i kommunene. Dette er nødvendig for å sikre kvalitet og utvikling i tjenestene i samsvar med målene i barnevernreformen.

I intervjuene med utvalgskommunene uttrykkes det tydelig at oppvekstvilkårene til barn og unge er noe politisk og administrativ ledelse er opptatt av. Samtidig er det et generelt inntrykk at barneverntjenestene opplever at de fort kan forsvinne litt i kommuneadministrasjonen.

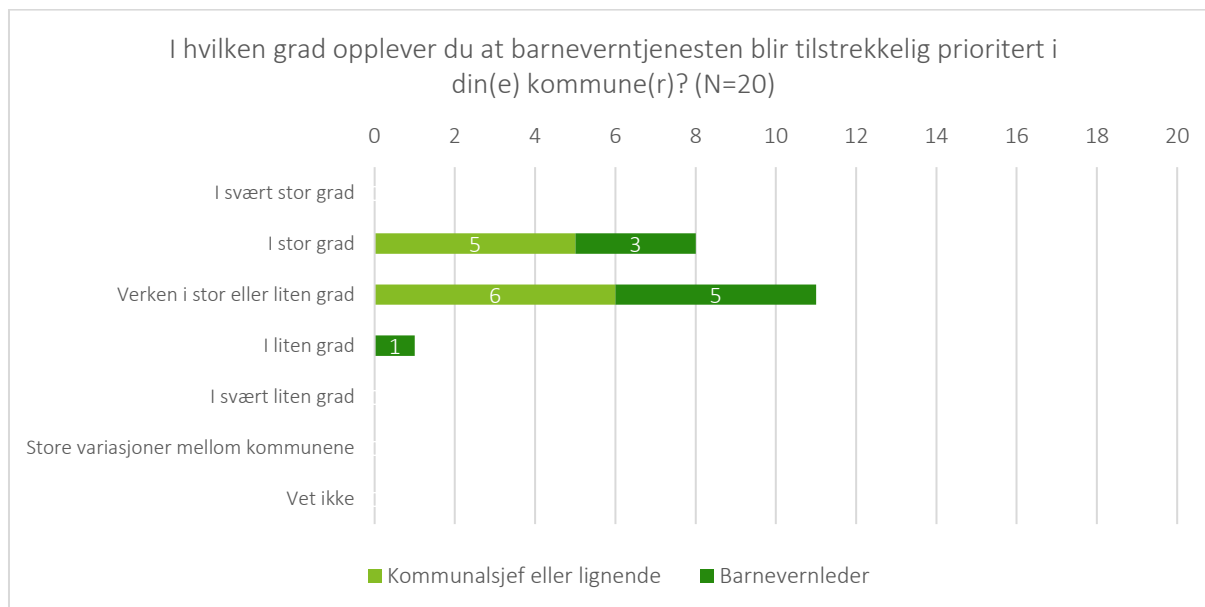
Dette inntrykket underbygges delvis av svarene på spørreundersøkelsen til kommunale ledere med ansvar for barnevern (kommunalsjefer, enhetsledere og barnevernledere)³⁸ (se Figur 23). Samlet viser undersøkelsen at flertallet av respondentene opplever at barneverntjenesten i verken stor eller liten grad blir tilstrekkelig prioritert i sin kommune. Åtte respondenter svarer at de i stor grad opplever at barneverntjenesten blir tilstrekkelig prioritert. Spørreundersøkelsen viser at kommunalsjefer eller lignende er noe mer positive til om barneverntjenesten blir tilstrekkelig prioritert enn barnevernlederne. Én respondenten opplever at barneverntjenesten i liten grad blir viser at det er ulike oppfatninger knyttet til i hvilken grad de opplever at barneverntjenesten blir tilstrekkelig prioritert i kommunene tilstrekkelig prioritert, og begrunner dette med at svarer at det er lite kontakt mellom barnevernet og politisk ledelse. Videre svarer respondenten at det er lite konkret satsing på utsatte barn, til tross for fokus på forebyggende arbeid mot barn og unge.

³⁶ Prop. 73 L (2016-2017). Endringer i barnevernloven.

³⁷ Prop. 73 L (2016-2017). Endringer i barnevernloven.

³⁸ I spørreundersøkelsen skiller spørsmålene mellom administrativ og politisk ledelse. Det er ikke lagt noen føringer for hvordan respondentene skal tolke disse definisjonene, noe som innebærer noe usikkerhet knyttet til om respondentene anser barnevernledere som en del av administrativ ledelse.

Figur 23. Prioritering av barnevern. Barnevernledere og kommunalsjefer (N=20)



I de neste avsnittene ser vi nærmere på hvordan kunnskapen og prioriteringen av barnevernet oppleves i utvalgskommunene evalueringen har intervjuet.

4.2.1 Forankring hos politisk ledelse

Kommunens politiske ledelse har det øverste ansvaret for å sørge for at kommunen har nødvendige forutsetninger for å tilby gode tjenester til sine innbyggere. Gjennom politiske vedtak beslutter politikerne prioriteringer og rammer for tjenestene til kommunens utsatte barn og deres familier.

Forankring av barnevern og øvrige tjenester til utsatte barn og unge hos politisk ledelse er viktig for å sikre en helhetlig tilnærming og prioritering av området. Derfor er det viktig at politisk ledelse har kunnskap og kjennskap til barneverntjenestenes og de øvrige tjenestenes ansvar og behov.

I intervjuene som er gjennomført med politikere i utvalgte kommuner i Trøndelag fremgår det at kommunestyrene får rapportering fra barneverntjenestene én eller to ganger i året, ofte i forbindelse med budsjettbehandling. Rapporteringene inneholder som regel kvantitative indikatorer som eksempelvis antall bekymringsmeldinger og sykefraværstall, samt en oversikt over tjenestenes økonomiske situasjon. Noen av politikerne som ble intervjuet forteller at barneverntjenesten har orientert om driften i formannskapet og i det relevante politiske utvalget, og både politikere og ordførere understreker at de blir orientert av barneverntjenesten dersom politikerne uttrykker behov for dette. Det er en tendens til at politikere som sitter i formannskap eller politiske utvalg opplever å ha mer kunnskap om barnevernet enn kommunestyrerepresentanter.

Det er tydelig at barn og unge, og generelt oppvekstområdet, er noe som opptar mange av politikerne i utvalgskommunene. Flere understreker viktigheten av forebyggende arbeid rettet mot utsatte barn og unge, og opplever at barneverntjenesten har en viktig rolle i dette arbeidet. Samtidig er det en tendens i intervjuene til at politikerne opplever at de har lite kunnskap om barnevernet og ønsker seg mer informasjon fra barneverntjenestene. Det uttrykkes et ønske om mer kunnskap om kvaliteten og kompetansen i tjenestene, hvordan barneverntjenestene jobber og hva slags ressurser tjenestene trenger for å kunne arbeide med utsatte barn, unge og deres familier på en hensiktsmessig måte.

Flere politikere uttrykker imidlertid en usikkerhet knyttet til å vite hva slags informasjon de skal og kan etterspørre, og at det er en krevende balanse mellom å være tett nok på barneverntjenesten uten å være for nære. I mindre kommuner med få innbyggere synes denne problemstillingen å gjøre seg spesielt gjeldende, da barnevernssaker ofte kan bli *for nærme*. Flere av politikerne viser til en risiko, og en frykt, for å komme i konflikt med taushetsplikten. Politikere i deltakerkommunene ikke er kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid om barnevern har vist til at det er en utfordring å være tilstrekkelig tett på koblet barneverntjenesten i

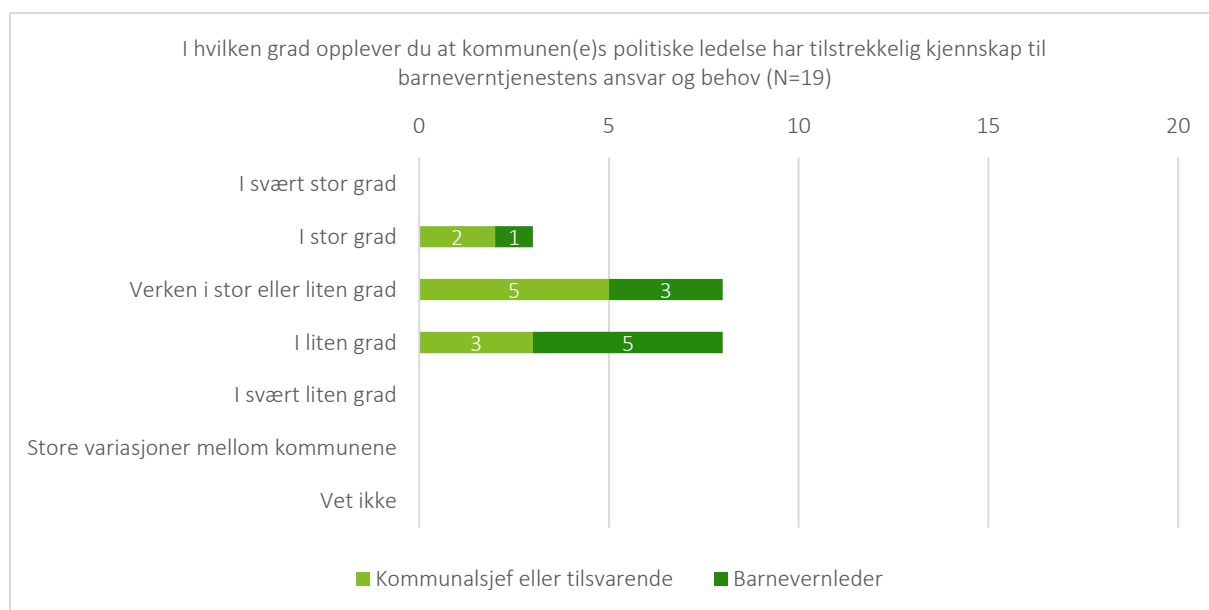
vertskommunen. Det er derfor flere av politikerne som etterlyser mer kunnskap knyttet til hva det politiske handlingsrommet knyttet til barnevernet faktisk er. Noen av politikerne trekker frem at en mulig årsak til den manglende kunnskapen og usikkerheten knyttet til dette kan være at barnevernet tradisjonelt har vært en «lukket» tjeneste. I ett intervju med politikerne ble dette omtalt som at barnevernet er «kommunens hemmelige tjenester». En annen politiker opplever at det er utfordrende å komme i posisjon til å få mer informasjon om hvordan barneverntjenesten jobber på et faglig nivå og hvordan barnevernet samhandler med andre kommunale tjenester.

I intervjuene fremstår det dermed som at kommunene kan oppleve det som utfordrende å definere sin egen rolle som øverste leder for barnevernet. Det kan også tyde på at kommunene har enkelte utfordringer med å integrere barnevernet på en hensiktsmessig måte i den helhetlige innsatsen for barn og unge, noe som kan føre til at barnevernet kan falle litt utenfor dette arbeidet. I ett intervju ble kommunens bruk av begrepet «våre barn» og ikke «barnevernets barn» trukket frem som et eksempel på hvordan kommunen jobber med å se helhetlig på barnevernets arbeid og det øvrige forbyggende arbeidet rettet mot barn og unge.

Flere av de intervjuede lederne og ansatte i barneverntjenestene opplever generelt at politikerne sitter med relativt lite kunnskap om barnevernet og hvordan de arbeider med barn, unge og deres familier. Mange opplever at barnevernet ofte bare kommer på den politiske agendaen i forbindelse med budsjettforhandlinger og enkeltsaker, og at diskusjonene om barnevernet ofte kommer i forbindelse med vedtak om budsjettkutt og nedbemanninger i tjenestene. Få opplever at barnevernet er på den politiske agendaen i et positivt utviklingsperspektiv, eksempelvis i form av hvordan tjenestene kan innrettes best mulig for å gi et godt og helhetlig tjenestetilbud. Samtidig påpeker en barnevernleder at barnevernet har rykte på seg for å være lukket og for å lene seg for mye på taushetsplikten, noe som bidrar til at politikere ikke vet hva slags informasjon de kan etterspørre fra barnevernet.

Spørreundersøkelsen til kommunale ledere med ansvar for barnevern i kommunene bekrefter til en viss grad det som fremkommer i intervjuene, og viser at de få av respondentene opplever at kommunenes politiske ledelse i stor grad har tilstrekkelig kjennskap til barneverntjenestens ansvar og behov (se Figur 24). Dette gjelder særlig for barnevernlederne. Flertallet av kommunalsjefer eller tilsvarende opplever at politisk ledelse verken i stor eller liten grad har kjennskap til barnevernets ansvar og behov, og to kommunalsjefer svarte at dette i liten grad er tilfelle. Fem av åtte barnevernledere opplever at politisk ledelse i liten grad har tilstrekkelig kjennskap til barneverntjenestens ansvar og behov.

Figur 24 Kjennskap til barnevern hos politisk ledelse. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=19)



Flere ansatte i barneverntjenestene påpeker at de opplever at politikerne er opptatt av å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge i kommunene, og at de sårbare barna i større grad kom på den politiske agendaen i forbindelse

med koronapandemien. Flere ansatte i barneverntjenesten opplever det dermed som viktig og nødvendig å vise hvordan de jobber og de positive resultatene rundt arbeidet rettet mot barn og unge. Det er imidlertid en viss usikkerhet også blant barneverntjenestene selv knyttet til hva de kan dele av informasjon uten å bryte taushetsplikten. En teamleder påpeker at også mangel på tid og kapasitet gjør det utfordrende for barneverntjenesten å være tilstrekkelig fremoverlent overfor politikerne.

Av intervjuene fremgår det at flere ordførere og politikere ikke er helt innforstått med hva barnevernreformen vil innebære for kommunen, og mange er usikre på i hvilken grad kommunene har startet med de nødvendige forberedelsene. Flere politikere forteller at de heller ikke i stor grad er blitt informert om reformen. Det blir også påpekt at flere kommuner de siste årene har brukt mye tid på omfattende kommunesammenslåinger og deretter koronapandemien, noe som har tatt mye av oppmerksomheten på bekostning av andre temaer. En av de intervjuede politikerne som kjenner til hva reformen vil innebære for kommunene er bekymret for at kommunene skal få flere oppgaver på barnevernområdet, da politikeren mener at kommunen ikke har ressursene til å gjennomføre de nye oppgavene på en god nok måte.

Intervjuene med politikere og barneverntjenestene i utvalgskommunene viser dermed hvor krevende det er å sikre at politikerne har et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag når de skal ta beslutninger om kvalitet og utvikling av barneverntjenestene og de øvrige hjelpetjenestene til barn og unge i kommunene. Samtidig er en sterk politisk forankring av barnevernet i kommunene en helt sentral forutsetning for å sikre gode og helhetlige tjenester til utsatte barn og unge.

I intervjuene ble politikere, ledere og ansatte i barneverntjenestene bedt om å reflektere rundt viktige forutsetninger for en sterk forankring og eierskap hos politisk ledelse. Flere trekker frem nødvendigheten av å komme til enighet rundt hva som er tilstrekkelig og nødvendig informasjon for politikerne knyttet til barneverntjenestens utfordringer og behov. Det er viktig at denne informasjonen har en god balanse når det gjelder hva slags informasjon som gir et tilstrekkelig tilfredsstillende bilde av utfordringene og behovene til barneverntjenesten uten å bryte taushetsplikten.

I tillegg til informasjonsavklaring, blir også en god rapporterings- og møtестruktur trukket frem som en sentral forutsetning. Det er viktig at det foreligger en struktur for god informasjonsflyt mellom barneverntjenesten og politisk ledelse i form av jevnlig rapportering og orienteringer i kommunestyret, formannskapet og utvalg. Dette bidrar til at barnevernet jevnlig er på den politiske agendaen, noe flere opplever som viktig. I intervju med Statsforvalter blir viktigheten knyttet til det å snakke om barnevern i «fredstid» fremhevet som en viktig forutsetning. Rutiner knyttet til rapportering og orientering kan bidra til å redusere person- og interesseavhengigheten blant politikere, og sørge for at kunnskap om barnevernet ikke reduseres hvert fjerde år. Ved implementering av barnevernreformen vil det innføres et krav om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret.

4.2.2 Temamøter for kommunestyret i regi av Barneløftet

For å bedre det lokale eierskapet og forankringen av barnevernet har Barneløftet tilbudt temamøter til kommunestyrene. Som beskrevet i 4.4.2 var formålet med tiltaket temamøte å sikre forankring og bidra til at kommunestyret skulle få økt eierskap til barneverntjenesten. I sluttrapporten understrekes det at det er kommunestyret, med ordfører i spissen, som har det overordnede ansvaret for at kommunen har gode og forsvarlige tjenester, inkludert barnevern. Prosjektgruppen ønsket at temamøtene skulle bidra til at lokalpolitikere skulle få mer kunnskap om barnevernet og bli mer bevisste sine roller som folkevalgte.

Tilbud om temamøter ble sendt til kommunene i november 2019, og 22 kommuner meldte sin interesse. Første temamøte ble avholdt på Inderøy i januar 2020. Det fremgår av

Tabell 10 hvilke kommuner/regioner som har gjennomført temamøte:

Tabell 10 Gjennomførte temamøter i kommunene i Trøndelag

Kommuner	Gjennomført
Inderøy	30.01.2020
Røros/Holtålen/Os	15.12.2020
Værnesregionen (Stjørdal, Tydal, Selbu, Meråker)	23.09.2020
Frosta (Værnesregionen)	03.11.2020
Malvik	31.08.2020
Levanger	23.09.2020
Steinkjer	12.05.2020
Namsos	26.11.2020
Melhus og Skaun	09.09.2020

Da Covid-19-pandemien inntraff i mars 2020 ble flere planlagte temamøter avlyst og utsatt. Flere temamøter ble i perioden fra 2020 gjennomført digitalt.

Møtene har inneholdt følgende:

- Presentasjon av arbeidet rettet mot barn og unge i den enkelte kommunen, eksempelvis knyttet til tidlig innsats, forebygging og tverrfaglig samarbeid.
- Presentasjonen av roller og ansvar for barnevernet, herunder informasjon om ny kommunelov, den nye barnevernsloven og den kommende barnevernsreformen, og hva dette har å si for kommunene.
- En kort innføring i prosjektet Barneløftet.
- Presentasjon av den enkelte kommunes barneverntjeneste, barnevernets mandat, oppgaver og arbeidsmåter, i tillegg til utfordringer de folkevalgte burde være klar over.
- Gruppediskusjon der de folkevalgte fikk diskutere ønsker og ambisjoner for barnevernet, og hva de som politikere har behov for av informasjon for å utøve god politisk styring og kontroll.

I spørreundersøkelsen som Deloitte gjennomførte, svarte ni av lederne at kommunestyret i deres kommuner hadde hatt temamøte i regi av KS og Barneløftet. Dette inkluderte kommuner/barneverntjenester som ikke har inngått som utvalgskommuner i vår dybdeundersøkelse. Av dem fem (syv med vertskommunene) utvalgskommunene som ble intervjuet i forbindelse med evalueringen, hadde tre av kommunene gjennomført temamøter. I tillegg til intervju med disse utvalgskommunen valgte Deloitte derfor å også gjennomføre intervjuer med politikere fra to andre kommuner som har gjennomført temamøte.

I intervjuene med kommuner som har hatt temamøte er tilbakemeldingene knyttet til gjennomføring av temamøte positive fra barneverntjenestene, administrativ ledelse og politikere. Det trekkes frem at temamøte ga politikere økt kunnskap og større bevissthet rundt barnevernet og arbeidet med utsatte barn og unge. Noen barnevernledere opplevde at politikere ble «vekket» som følge av temamøte, og at det fikk politikere til å reflektere over hva slags barnevern de ønsket å ha i kommunen. Det ble også påpekt at noen barnevernledere hadde opplevd det som utfordrende å bli invitert inn til kommunestyrene for å snakke om barnevernets arbeid, men at temamøtene bidro til å gjøre dette mindre utfordrende. Politikere som deltok i møtene trekker frem at temamøtet opplevdes som nyttig, og at det førte til en økt bevissthet om barnevernet, utsatte barns situasjon og kommunens ansvar.

Til tross for hovedsakelig positiv respons på temamøtene, ble det også påpekt fra en kommune at temamøtene hadde et uforholdsmessig stort fokus på barnevern. Den intervjuede mener at flere aktører og tjenester som arbeider med barn og unge med fordel kunne blitt invitert til å delta og presentere på møtet. Det ble også uttrykt et ønske om at møtet kunne ha fokusert mer på nytenking og strategier for et godt oppvekstområde, og mindre på tilstanden i barneverntjenesten.

Sluttrapporten fra prosjektgruppen i Barneløftet viser til at erfaringene fra de gjennomførte temamøtene i kommunestyret i Trøndelag er at de kan bidra til å legge til rette for videre dialog mellom barnevernet og deres ledere. Rapporten viser til at flere barnevernledere ga tilbakemelding om at temamøte i regi av KS og Barneløftet var første gangen de hadde fått anledning til å snakke i kommunestyret i løpet den tiden de hadde vært ledere for barnevernet. Det fremheves også at det er eksempler på at barnevernleder i etterkant av temamøtet er blitt invitert tilbake til kommunestyret for videre dialog.

Det er en tydelig tendens i intervjuene med politikere, ordførere og barnevernledere i kommunene som har hatt temamøter at møtene ble opplevd som positive og interessante, men at det ikke i stor grad er blitt fulgt opp ytterligere i etterkant. En barnevernleder opplever at det er blitt stilt noen flere spørsmål rundt barnevern og at politikerne er blitt mer bevisste, men at det ikke har vært noen stor endring i interesse for barnevernet i etterkant. En politiker påpeker at det kan være viktig å få på plass flere og jevnlig temamøter om barnevernet for å opprettholde den politiske oppmerksomheten. Prosjektgruppen i Barneløftet opplyser at det i én kommune er innført krav om jevnlig tilstandsrapportering fra Barnevernet allerede fra 2021, før lovkravet om årlig tilstandsrapport trer i kraft, i etterkant av temamøtet.

4.2.3 Forankring i administrativ ledelse

Kommunens administrative ledelse er ansvarlig for at den politiske ledelsen får gode og gjennomarbeidede faglige utredninger som grunnlag for sine beslutninger, og at de vedtatte beslutningene settes ut i livet på en god måte. Det er kommunens øverste ledelse som har det overordnede ansvaret for at barneverntjenesten forvaltes i tråd med gjeldende regelverk og at tjenestene er forsvarlige.³⁹

Intervjuene med kommunedirektører i utvalgskommunene tyder på at det varierer noe i hvilken grad kommunedirektørene er involvert i barnevernområdet. Dette synes imidlertid å ha en viss sammenheng med kommunens størrelse, og om kommunen deltar i et interkommunalt samarbeid om barnevern. Kommunedirektør legger hovedsakelig de overordnede føringene for barnevernet, og det er ansvarlig kommunalsjef for barnevern som involveres mer direkte i barneverntjenestens arbeid.

De fleste kommunalsjefene som ble intervjuet i forbindelse med evalueringen opplever å ha relativt god samhandling med barneverntjenesten. En kommunalsjef forteller at samhandling med barnevernet hovedsakelig skjer gjennom faste møter og mottak av rapporter, og at rapportene omhandler for det meste økonomi, status på antall saker, overholdelse av frister etc. Flere av utvalgskommunene er enten verts- eller deltakerkommuner i et interkommunalt samarbeid, og forteller at de har årlige møter og rapporteringer om barnevernet og andre tjenester på tvers av kommunene. Det er imidlertid enkelte kommunalsjefer som savner faste møter om barnevern i det interkommunale samarbeidet, og ønsker mer dialog mellom kommunene på dette området.

Barneverntjenesten i utvalgskommunene er hovedsakelig organisert under kommunalsjef for oppvekst, sammen med tjenester som barnehage, skole, PPT og helsestasjon. Noen kommunalsjefer forteller at årsaken til denne organiseringen er at administrasjonen og politikerne ønsker å legge bedre til rette for samhandling mellom tjenestene i kommunen, og for å fremme tverrfaglig samarbeid. Det kan imidlertid variere i hvilken grad kommunalsjefene opplever å være involvert i barneverntjenesten. Noen oppgir at de er tilstrekkelig involvert, mens andre opplever at ansvarsområdet til kommunalsjefen på oppvekstområdet kan bli for bredt til at man har inngående kjennskap om barneverntjenesten.

Kommunalsjefene viser generelt til at det er viktig å ha en helhetlig tankegang knyttet til de kommunale tjenestene rettet mot utsatte barn og unge, og flere av de intervjuede kommunene har nylig organisert seg på en måte som skal sørge for mer samhandling mellom tjenestene. Flere trekker frem den kommende reformen som en oppvekstreform, og at det derfor er viktig å fokusere på alle tjenestene rettet mot barn og unge, ikke kun barneverntjenesten. Samtidig er det enkelte av barnevernlederne som trekker frem risikoen for at barnevernet skal involveres i «alt», og at det i praksis vil være en umulig oppgave for barneverntjenesten som allerede har kapasitetsutfordringer med hensyn til å utføre sine lovpålagte oppgaver. Dette illustrerer kjente utfordringer og pågående diskusjoner i mange av landets kommuner knyttet til å definere barnevernets plass i kommunens forebyggende arbeid, og hvorvidt barnevernet først og fremst skal ivareta myndighetsutøvelsen som følger av barnevernloven eller også ha en aktiv rolle i det mer primærforebyggende arbeidet i kommunen.

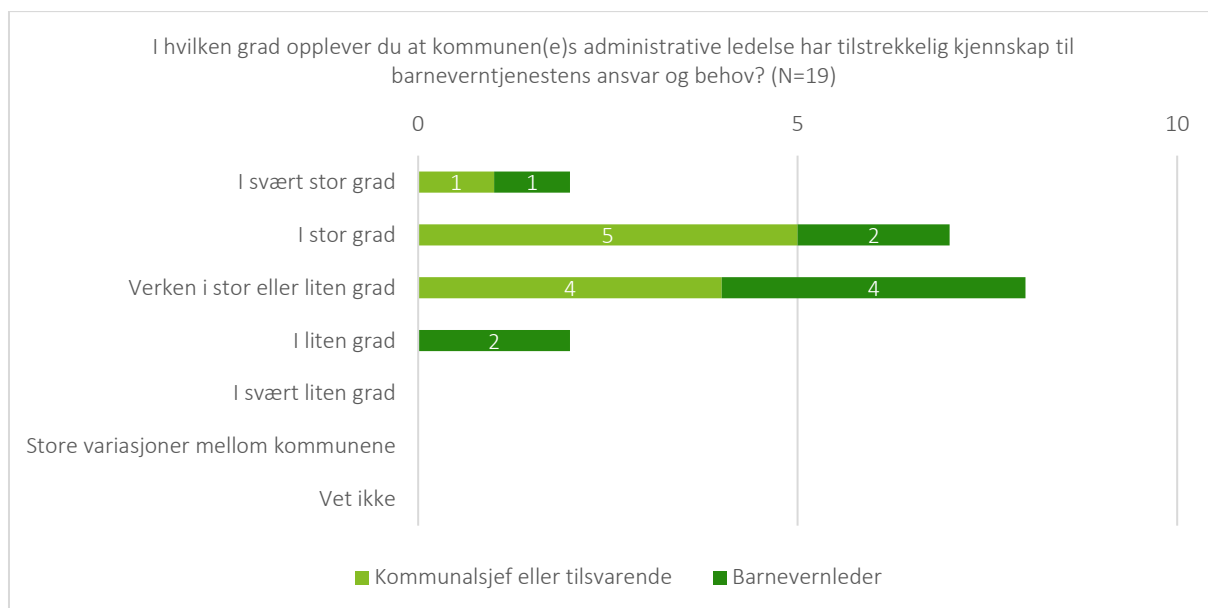
Intervjuene med ledere og ansatte i barneverntjenesten tyder på at flere opplever at kommunens administrative ledelse er blitt mer opptatt tverrfaglig samarbeid. Det er en økende bevissthet rundt utfordringene knyttet til samarbeid og at det foregår mye «silojobbing» i kommunene. Det påpekes at det er et engasjement i kommunene for å bedre oppvekstvilkårene til barn og unge. Samtidig er det i intervjuene beskrevet at det kan være utfordringer knyttet til å sikre samarbeidet mellom tjenestene særlig i de kommunene som inngår i et interkommunalt

³⁹ Prop. 73 L (2016-2017): Endringer i barnevernloven

samarbeid om barneverntjenesten, der de ulike deltakerkommunene kan ha ulik organisering av de øvrige tjenstene.

Spørreundersøkelsen til barnevernledere, kommunalsjefer og andre med ansvar for barnevern i kommunene viser at flere respondenter opplever at administrativ ledelse har tilstrekkelig kjennskap til barneverntjenestens ansvar og behov (se Figur 25). Det er imidlertid flest kommunalsjefer eller tilsvarende som opplever at dette i svært stor eller stor grad er tilfellet. Fire av barnevernlederne som svarte på undersøkelsene opplever at administrativ ledelse i verken stor eller liten grad har tilstrekkelig kjennskap til barnevernets ansvar og behov. To barnevernledere svarer at dette i liten grad er tilfelle.

Figur 25 Kjennskap til barnevernet hos administrativ ledelse. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=19)



Dette samsvarer til en viss grad med intervjuene som er gjennomført i kommunene. I intervjuene er det blant annet vist til risiko for at store organisatoriske avstander kan påvirke hvilken kunnskap den øverste administrative ledelsen har om barneverntjenesten.

«Barnevernlederen er usikker på om politisk og administrativ ledelse har tatt innover seg det maskineriet som må bygges opp i det kommunale barnevernet for å kunne imøtekomme den kommende reformen»

Det er også flere barnevernledere og teamledere som opplever at kommuneledelsen ikke er tilstrekkelig forberedt på det økte ansvaret som den kommende reformen medfører. Dette begrunnes blant annet med at det foregår omorganiseringer og nedskjæringer på barnevernområdet i noen av kommunene, noe som oppleves foruroligende blant de ansatte i barneverntjenesten. En barnevernleder beskriver dette som en usikkerhet knyttet til om politisk og administrativ ledelse har tatt innover seg det maskineriet som må bygges opp i det kommunale barnevernet for å kunne imøtekomme den kommende reformen.

Intervjuene med kommunedirektører og kommunalsjefer tyder det på at det er relativt ulikt hvor mye utvalgs kommunene har startet med forberedelsene til barnevernreformen. Noen kommuner forteller at de har satt ned utvalg som jobber med hvordan kommunene best kan organisere seg for den kommende reformen, men flere forteller at de ikke har en tilstrekkelig oversikt over hva den kommende reformen innebærer for kommunene. Flere henviser til at det hovedsakelig er barneverntjenestene selv som driver med det reformforberedende arbeidet. En kommunedirektør som ble intervjuet påpeker at barnevernreformen er blitt utsatt og endret, og at det derfor ikke har vært helt klart hvordan kommunene skal jobbe med å forberede seg til reformen. Det er spesielt det økonomiske aspektet som er uklart for kommunene.

Noen av kommuner som har startet med forberedelsene understreker at de tar utgangspunkt i at det skal være en oppvekstreform. En kommunalsjef opplever det som en stor utfordring at den kommende reformen tolkes ulikt av

administrativ ledelse og barneverntjenesten. Kommunalsjefen oppfatter reformen som en oppvekstreform som har som formål å styrke systemet som helhet, men at særlig barneverntjenesten oppfatter at det kun er barnevernet som skal rustes opp i forbindelse med reformen. I intervjuene med ansatte i hjelpetjenestene er det en tendens til at de aller fleste har hørt om den kommende reformen, men at få opplever å ha kjennskap til hva reformen faktisk innebærer. Den ulike oppfatningen knyttet til hva reformen innebærer kan bidra til å skape usikkerhet og misforståelser knyttet til hvordan kommunene skal forberede seg på reformen. Som beskrevet i kapittel 5 ser vi at det samme forventningsgapet mellom barnevernet og kommunens administrative ledelse har vært vesentlig også for Barneløftet som prosjekt.

Det er dermed en tendens i intervjuene med administrativ ledelse i kommunene og barneverntjenestene at kommunene i større grad er blitt opptatt av oppvekstområdet, og flere kommuner har organisert seg på en måte som skal øke samarbeidet og samhandlingen på tvers av tjenestene som jobber med barn og unge. Samtidig opplever barneverntjenesten at de fort kan forsvinne litt i de mange ansvarsområdene til den ansvarlige kommunalsjefen. Det kan også tyde på at ulike oppfatninger knyttet til den kommende barnevernreformen er med på å skape en viss grad av misforståelser og usikkerheter knyttet til hvordan kommunene best skal forberede seg.

I intervjuene ble respondentene bedt om å reflektere over hvilke forutsetninger som må være på plass for å sikre en god forankring av barneverntjenesten hos administrativ ledelse. Flere trekker frem viktigheten av at administrativ ledelse sitter med en god forståelse av barneverntjenestens utfordringer og behov, og at kommunens ledelse må være tydelig eier av barnevernet. Det oppleves også som viktig at det er et godt samarbeid mellom avdelingene i kommunen. En kommunalsjef trekker frem kjennskap til hverandres fagområder og arbeidsmetoder som en forutsetning for å utnytte kommunenes ressurser på best mulig måte.

I intervjuene blir også faste rapporteringer og møtepunkter mellom administrativ ledelse og barneverntjenesten trukket frem som en sentral forutsetning for å sikre en god forankring. Det er viktig at administrativ ledelse og barneverntjenesten møtes jevnlig for å sikre god informasjon og informasjonsflyt, slik at administrativ ledelse kan informere politisk ledelse på best mulig måte. Faste rapporteringer og møtepunkter oppleves som desto viktigere for kommuner som inngår i interkommunale samarbeid.

4.2.4 Barneløftets bidrag til styrket lokal forankring av barnevernet

Barneløftets viktigste tiltak for å styrke forankringen av barnevernet i kommunene er temamøtene som er omtalt i 4.2.2. Gjennom at kommunedirektørutvalget har vært styringsgruppe for prosjektet har prosjektgruppen jevnlig orientert kommunedirektørene om prosjektet, og gjennom dette satt vern av barn også på kommunedirektørutvalgets agenda. Prosjektgruppen har i tillegg publisert to kronikker, hvorav en ble publisert i forbindelse med kommunevalget høsten 2019 og den andre ble publisert høsten 2020 hvor prosjektet uttrykte bekymring rundt kommunale budsjettkutt rettet tjenester for barn og unge.⁴⁰

Prosjektgruppen har i tillegg til dette laget en informasjonsfilm som er finansiert gjennom OU-midler og er et produkt av prosjektet. Informasjonsfilmen er et verktøy for formidlingsarbeid og skal brukes i kommende temamøter for kommunestyrer, og i annet arbeid både i KS og Statsforvalterens regi.

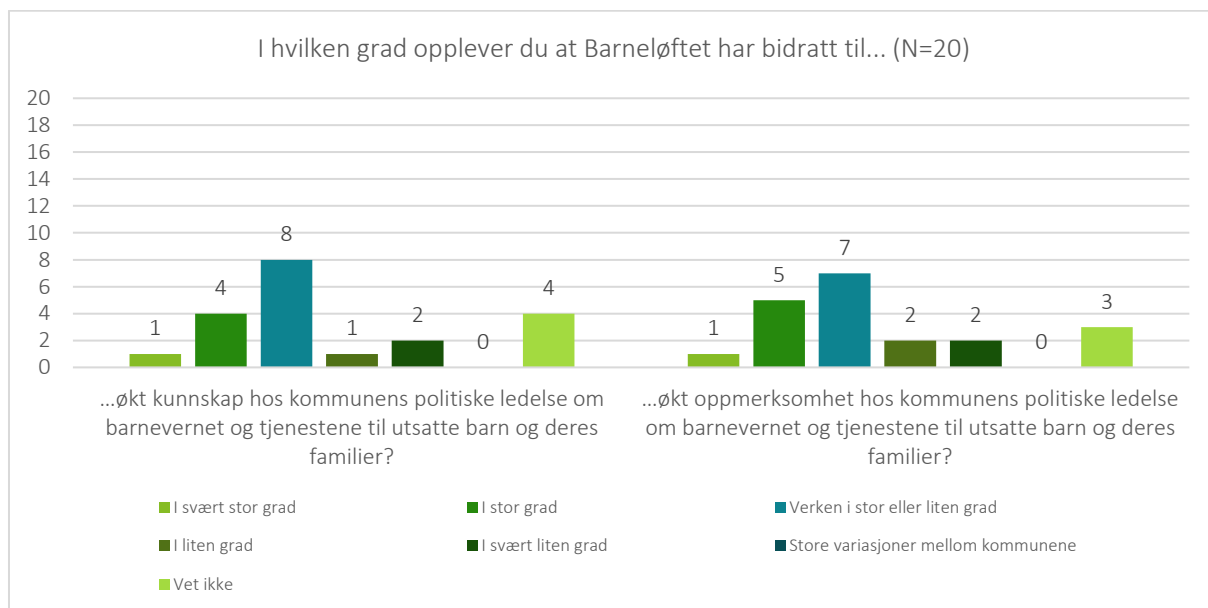
I spørreundersøkelsen som ble sendt til barnevernledere og kommunalsjefer i kommunene ble disse spurt om hvorvidt de opplever at Barneløftet som helhet har bidratt bedre forankring hos politisk og administrativ ledelse. Svarene indikerer at prosjektet har bidratt til *noe* til økt kunnskap og oppmerksomhet hos kommunens **politiske ledelse** om barnevernet og tjenestene til utsatte barn og deres familier (se Figur 26).

Denne opplevelsen varierer noe ut ifra om kommunen har hatt temamøte eller ikke. Respondentene fra kommuner som har hatt temamøte svarer i større grad enn respondenter i kommuner uten temamøte at Barneløftet har bidratt til *økt kunnskap* hos kommunens politiske ledelse. Denne forskjellen gjør seg ytterligere tydelig på spørsmålet om Barneløftet har bidratt til *økt oppmerksomhet* hos kommunens politiske ledelse – seks respondenter fra kommuner som har hatt temamøte svarer at Barneløftet i svært stor eller stor grad har bidratt til økt oppmerksomhet hos politiske ledelse, mens tre respondenter fra kommuner uten temamøte svarer at dette

⁴⁰ Adresseavisen (2019). «[Hei, lokalpolitikere! På tide å prioritere barnevernet](#)»; Fontene (2020). «[Hvis det kuttes i tjenestene til barn og unge, vil det bli vanskeligere å fange opp de som trenger hjelp tidlig nok](#)».

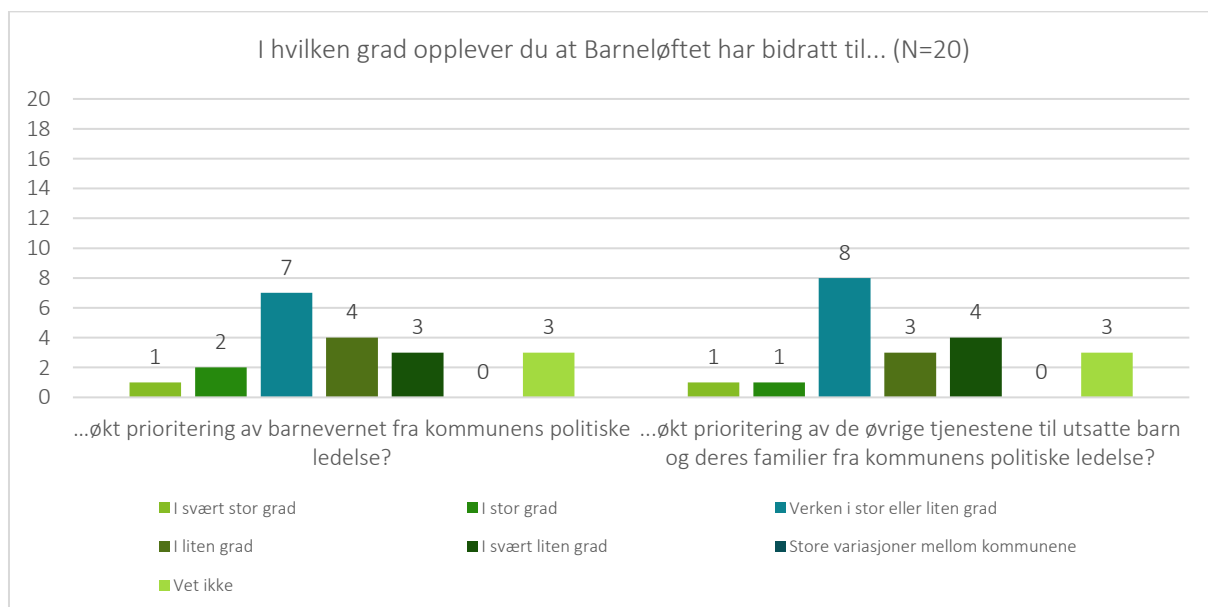
i liten eller svært liten grad er tilfelle. De resterende seks respondentene fra kommuner uten temamøte svarer «vet ikke» eller at Barneløftet i verken stor eller liten grad har bidratt til økt oppmerksomhet hos politisk ledelse.

Figur 26 Kunnskap og oppmerksomhet hos politisk ledelse. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=20)



Denne tendensen er relativt lik for de øvrige spørsmålene knyttet til om Barneløftet har ført til økt prioritering av barnevernet og de øvrige tjenestene rettet mot barn og unge, men svarene antyder at respondentene fra kommuner med temamøte ikke i like stor grad som spørsmålene om kunnskap og oppmerksomhet opplever at Barneløftet har ført til økt prioritering hos kommunens politiske ledelse (se Figur 27). Kun tre respondenter opplever at Barneløftet har bidratt til økt prioritering av barnevernet fra kommunens politiske ledelse.

Figur 27 Prioritering av barnevern og øvrige tjenester. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=20)

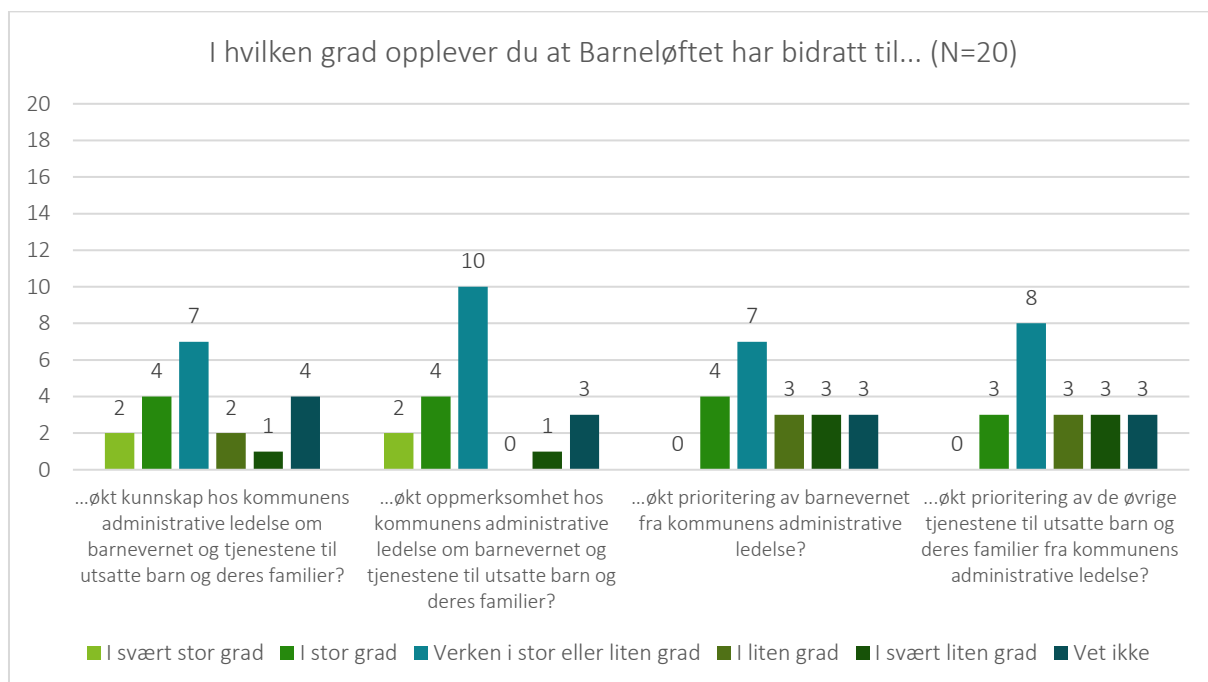


Respondentene som svarte at Barneløftet bidro til økt kunnskap, oppmerksomhet og/eller prioritering av barnevernet og de øvrige hjelpetjenestene hos politiske ledelse, beskrev i oppfølgingssvar at Barneløftet har bidratt til å løfte temaet opp og gjorde politiske ledelse mer oppmerksom på tjenestene og utfordringene. Barneløftet satte også fokus på det forebyggende arbeidet rettet mot den kommende barnevernreformen. Det påpekes også at kunnskap alltid er en forutsetning for å kunne ta riktige valg, og Barneløftet bidro til å sette temaet

på kartet som bidro til at det skapes refleksjoner og at kunnskap økes. Gjennom å sette arbeidet rettet mot utsatte barn og unge på dagsorden og samle politikerne, bidro dette til at politikerne fikk et bedre innblikk i hva som foregår i barnverntjenesten og de øvrige tjenestene.

Barnevernlederne og kommunalsjefene som har svart på spørreundersøkelsen ser ut til å ha relativt sammenfallende opplevelse når det gjelder økt kunnskap, oppmerksomhet og prioritering hos kommunens **administrative ledelse** når det gjelder barnevernet og tjenestene til utsatte barn og deres familier (se Figur 28 **Error! Reference source not found.**). Spørreundersøkelsen definerte ikke «administrativ ledelse» nærmere, og det er rimelig å anta at respondentene på kommunalsjefnivå også har ansett seg selv som en del av denne gruppen. Svarene tilsier at respondentene opplever at Barneløftet i noe større grad har bidratt til økt kunnskap og oppmerksomhet om barnevernet og tjenestene til utsatte barn og unge, enn prioritering av barnevernet og hjelpetjenestene.

Figur 28 Kunnskap, oppmerksomhet og prioritering i administrativ ledelse- Kommunalsjefer og barnevernledere (N=20)



I likhet med tendensen i spørsmålene om politisk ledelse, viser spørreundersøkelsen også at flere respondenter fra kommuner med temamøte opplever at Barneløftet i større grad har bidratt til økt kunnskap, oppmerksomhet og prioritering hos administrativ ledelse enn blant respondenter fra kommuner uten temamøte.

Barnevernlederne og kommunalsjefene som svarte at Barneløftet bidro til økt kunnskap, oppmerksomhet og/eller prioritering av barnevernet og tjenester til utsatte barn og deres familier hos administrativ ledelse svarte at Barneløftet har bidratt til å åpne øynene for at barnevern er mer enn selve barnevernet, og at alle oppvekst-arenaer- og relasjoner har stor betydning. En respondent svarte at Barneløftet har bidratt til at barnevernet har fått styrket sine rammer for å imøtekomme noen av de nye ansvarsområdene som kommer i kjølvannet av barnevernreformen.

Samtidig er det en klar tendens, både i spørsmålene om forankring hos politisk og hos administrativ ledelse, at den nøytrale svarkategorien (i verken stor eller liten grad) har klart flest respondenter, samtidig som andelen som svarer «vet ikke» relativt stor.

Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at Barneløftet, gjennom temamøtene, til en viss grad har bidratt til økt kunnskap og oppmerksomhet om barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge, men at det gjenstår å se konkrete virkninger av dette i form av økt prioritering av disse tjenestene.

4.2.5 Samarbeid mellom barnevernet og kommunens øvrige tjenester til barn og unge

Samarbeidet mellom barneverntjenesten og de øvrige hjelpetjenestene til barn og unge er en sentral faktor for å sikre målene på barnevernområdet om rett hjelp til rett tid. Flere av utvalgskommunene har valgt å omorganisere seg på en måte som skal gjøre det lettere for tjenestene å samarbeide. Blant annet har flere kommuner valgt å samle tjenestene til barn og unge i et felles kommunalområde for oppvekst, slik at én kommunalsjef skal ha ansvaret for de relevante hjelpetjenestene. Noen av kommunene har også hatt et fokus på å implementere samarbeidsmodeller som eksempelvis BTI-modellen (Bedre Tverrfaglig Innsats), og gjennom dette etablert rutiner og veiledere som skal øke det tverrfaglige samarbeidet mellom tjenestene. En kommune har opprettet et eget tverrfaglig familieteam hvorav én ansatt fra barneverntjenesten skal ha deler av stillingen sin, som skal bidra til å sikre god kompetanse i teamet og informasjons- og kompetanseflyt ut til tjenestene. Flere av kommunene har også etablert tverrfaglige drøftingsteam og ressursteam. Det har også vært et generelt fokus på å samordne møtevirksomheten til de ulike tjenestene, slik at møtene har et mer tverrfaglig fokus.

Dette samsvarer med funn i Fafos rapport «Trøbbel i grenseflatene» fra 2020 knyttet til samarbeidsutfordringer mellom tjenestene til barn og unge i kommunene. Rapporten viser at det å legge til rette for mer samordnet innsats for utsatte barn og unge er høyt på den politiske dagsordenen i kommunene ⁴¹. Samtidig viser den at det er gjennomført strukturelle endringer, ikke noen absolutt garanti for at kvaliteten i samarbeidet er tilstrekkelig god-

I intervjuene med ansatte i hjelpetjenestene i utvalgskommunene i evalueringen er det ulike oppfatninger knyttet til hvor godt samarbeidet mellom tjenestene i kommunene fungerer. For eksempel beskriver en ansatt at kommunen snakker mye om samarbeid, men at det fortsatt gjenstår konkrete tiltak for å utøve samarbeidet. Andre ansatte opplever at etableringen av nye samarbeidsformer har bidratt til at samarbeid mellom tjenestene fungerer bedre. Flere ansatte opplever det som positivt at tjenestene til barn og unge er samlet i én oppvekstsektor og mener tverrfaglige møter er en positiv tilnærming til økt samarbeid.

I intervjuene er det imidlertid en tendens til at de øvrige hjelpetjenestene til barn og unge opplever samarbeidet med barneverntjenestene som utfordrende. Flere ansatte beskriver barneverntjenesten som noe utilgjengelige og lukket, og at barneverntjenesten oppleves som lite synlig i samarbeidet rettet mot barn og unge. Flere ansatte skulle ønske at barnevernet var mer delaktige i tverrfaglige møter, men mener noe av grunnen til lite deltakelse kan være mangel på tid og kapasitet i barneverntjenestene. De ansatte i hjelpetjenestene påpeker også at samarbeidet med barneverntjenesten kan variere, og at grad av samarbeid kan være noe personavhengig.

Flere av de intervjuede lederne og ansatte i barneverntjenestene opplever at samarbeidet med hjelpetjenestene generelt fungerer godt, men uttrykker forståelse for at barneverntjenesten kan bli oppfattet som noe utilgjengelig og lukket. Samtidig opplever barnevernet det som utfordrende at de øvrige hjelpetjenestene i kommunen ikke alltid forstår barnevernets mandat, og at det er krevende for tjenesten å prioritere forebyggende arbeid i tillegg til det lovpålagte arbeidet.

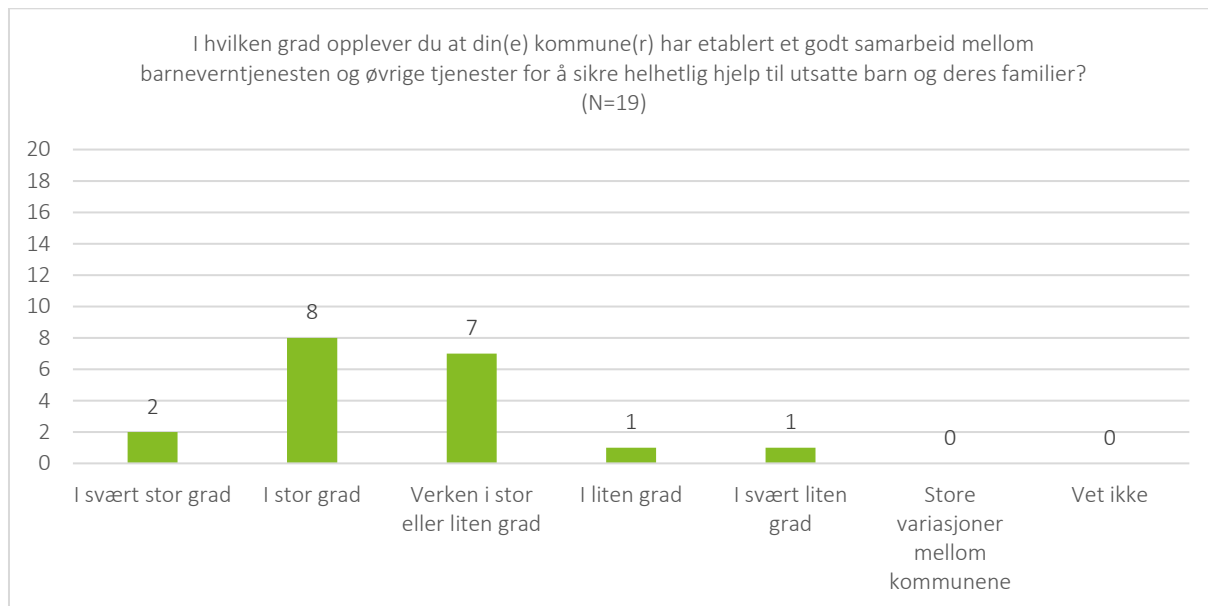
Det oppleves også som utfordrende for barneverntjenesten å finne tid til samarbeid og tverrfaglige møter. En teamleder påpeker blant annet at barnevernet gjerne skulle samarbeidet mer med de øvrige tjenestene, men at dette ofte faller langt ned på prioriteringslisten ettersom det hver dag dukker opp akutte saker som barnevernet må ta seg av. Teamlederen understreker at samarbeid med tjenestene er en uvurderlig mulighet for forebygging, men at dette ofte kan være utfordrende å gjennomføre i praksis.

I intervjuene tyder det på at administrativ ledelse generelt opplever at samarbeidet mellom barneverntjenestene og hjelpetjenestene er blitt bedre de siste årene, men at det fortsatt er mye potensial når det gjelder økt samarbeid mellom tjenestene i kommunene. I spørreundersøkelsen til barnevernledere og kommunalsjefer ble respondentene bedt om å svare på om de opplever at kommunene har etablert et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og øvrige tjenester for å sikre helhetlig hjelp til utsatte barn og deres familier (se Figur 29). Ti respondenter svarer at de i svært stor eller stor grad opplever samarbeidet som godt. Seks av disse respondentene er barnevernledere eller enhetsledere, mens fire av respondentene er kommunalsjefer. Tre barnevernledere/enhetsledere og tre kommunalsjefer svarer at de i verken stor eller liten grad opplever at det er etablert

⁴¹ Skog Hansen, Inger Lise, Ragnhild Steen Jensen og Tone Fløtten (2020): Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge. Fafu-rapport 2020:02

et godt samarbeid, mens én barnevernleder opplever at dette i liten grad er tilfelle og én kommunalsjef opplever at dette i svært liten grad er etablert et godt samarbeid mellom tjenestene.

Figur 29 Samarbeid mellom barneverntjenesten og øvrige hjelpetjenester. Kommunalsjefer og barnevernledere (N=19)



Barnevernlederne, enhetslederne og kommunalsjefene som svarte negativt på spørsmålet om det er etablert et godt samarbeid ble bedt om å utdype hvorfor de opplever at det ikke er tilstrekkelig samarbeid barneverntjenesten og de øvrige tjenestene til barn og unge. En respondent fra en kommune som deltar i et interkommunalt samarbeid om barnevern svarer at samarbeidet mellom barnevernet og de øvrige tjenestene i kommunen er minimal, og at det oppleves som at barnevernet kun ser mulighetene for kommunalt samarbeid med den store kommunen i det interkommunale samarbeidet. En annen respondent svarte at det ikke er etablert gode nok rutiner for samarbeid mellom de som jobber forebyggende barnevern og barneverntjenesten.

Intervjuene og spørreundersøkelsen kan tyde på at det er et fokus på økt samarbeid mellom barneverntjenestene og de øvrige hjelpetjenestene til barn og unge i utvalgs kommunene, men at det fortsatt gjenstår mye arbeid når det gjelder å utøve et godt samarbeid i praksis. I sluttrapporten fra prosjektgruppen i Barneløftet fremheves det at det er relativt lite koordinering mellom tjenestene til barn og unge i kommunene i Trøndelag. Rapporten trekker frem at det foreligger mange gode retningslinjer og veiledere som omhandler samhandling og samarbeid mellom tjenester, men at det mangler en overordnet ansvarsstruktur for samarbeid i kommunene. I intervju med Statsforvalter blir det fremhevet at omtalen av den kommende reformen som en oppvekstreform er begrunnet med behovet for å «løfte» fokuset opp fra barnevern, og ha et bredere perspektiv når det gjelder kommunenes arbeid med barn og unge. Det har vært et behov for økt fokus på at barnevern skal samarbeide mer med andre tjenester i kommunene, noe Statsforvalter opplever som helt sentralt for å lykkes med reformen.

De ansatte i hjelpetjenestene opplever at en viktig forutsetning for bedre samarbeid på tvers av tjenester er at de ansatte i barneverntjenestene og hjelpetjenestene kjenner hverandre og er trygge på hverandre. Dette fordrer at det finnes møtearenaer og samarbeidspunkter som sørger for at de ansatte i tjenestene blir kjent med hverandre. De ansatte i hjelpetjenestene og barneverntjenestene opplever imidlertid at det er nødvendig at administrasjonen oppretter slike faste møte- og samarbeidspunkter, slik at dette ikke blir overlatt til hver enkelt tjeneste. Dette mener de vil føre til økt samarbeid mellom tjenestene, som igjen kan bidra til et bedre tilbud til barn, unge og deres familier i kommunene.

Som det fremgår av kapittel 2.3.1 var samarbeid på tvers av tjenestene i kommunene trukket frem som et sentralt satsingsområde og en viktig forutsetning for arbeidet i Barneløftet. Prosjektet har imidlertid ikke jobbet med tiltak på systemnivå rettet mot samarbeidet mellom tjenester. Dette er en følge av de prioriteringene som ble foretatt

ved oppstart av prosjektet i 2019. I kapittel 3.2 og 5.3.1 diskuteres konsekvensene av dette for erfaringene og resultatene av Barneløftet nærmere.

5 Lærdommer fra Barneløftet: Kan samarbeid bidra til å forberede kommunene til en oppvekstreform?

Barneløftet har hatt et viktig formål – å ruste kommunene for reform på oppvekstområdet. Evalueringen viser at behovet er stort for å starte forberedelsene til implementeringen av barnevernsreformen fra 2022. I dette kapitlet gjennomgår vi noen sentrale funn fra evalueringen og sammenfatter viktige lærdommer for det videre arbeidet med å ivareta målene for Barneløftet – bedre å være barn i Trøndelag.

5.1 Innledning

Barneløftet ble igangsatt som et prosjekt som skulle bidra til å ruste kommunene i Trøndelag til å implementere barnevernsreformen på en måte som sikrer god kvalitet i tjenestene til utsatte barn, unge og deres familier. Prosjektet skulle finne gode svar på hvordan kommunene i Trøndelag kan samarbeide for å oppnå de nasjonale kvalitetsmålene for barnevernet slik at utsatte barn og deres familier får rett hjelp til rett tid uavhengig av hvor de bor.

Da prosjektet Barneløftet først ble initiert var også de nasjonale planene for barnevernsreformen langt mer vidtrekkende enn den endelige reformen har endt opp med å bli. Både innholdet i og tidshorisonten for reformen har endret seg flere ganger underveis. Barneløftet har dermed på mange måter jobbet mot et bevegelig mål.

Kjernen i barnevernsreformen består imidlertid: kommunene må finansiere større deler av tiltakene selv, spesielt de dyreste tiltakene. Det statlige tilbudet om hjelpetiltak i hjemmet bygges gradvis ned. Og kommunene får et større ansvar for å sikre at barna i kommunen som bor i fosterhjem får bo hos noen de kjenner og er trygge på, og at fosterhjemmene får den veiledningen de trenger for å gi barna en god oppvekst.

Dette vil innebære en ytterligere belastning på økonomi og personell på et område der presset på ressursene allerede er stort i mange kommuner. Dersom kommunene skal klare å opprettholde et forsvarlig og godt tilbud til utsatte barn og deres familier krever det at de mobiliserer hele sitt tjeneste- og virkemiddelapparat rettet mot disse målgruppene slik at de får hjelp tidlig. Lykkes ikke kommunene med dette, vil risikoen være stor – både for det enkelte barnet og familien som trenger hjelp, men også for kommunens økonomi.

I Trøndelag, og etter hvert også i andre deler av landet, har sentrale aktører erkjent at prosessen og kommunikasjonen knyttet til barnevernsreformen medfører en risiko for at kommunene ikke ser eller forstår de faglige og økonomiske implikasjonene av endringene som inntreffer fra 1.1.2022. Bruken av begrepet «barnevernsreform» og den endelige innretningen av denne gjør at det er en fare for at reformen oppfattes å ha et relativt smalt nedslagsfelt, der endringen for kommunene først og fremst består i at de selv skal stå for veiledning av fosterhjem – i tillegg til en fremdeles ukjent endring i egenandelssatsene for de dyreste tiltakene i barnevernet. I landskapet av tjenester og ansvar kommunenes politiske og administrative ledelse skal ivareta er ikke dette nødvendigvis en endring som når toppen av listen over temaer som vies prioritet og oppmerksomhet.

Statsforvalteren i Trøndelag har derfor ledet an i å omtale reformen som en *oppvekstreform*, som angår hele kommunen og som fordrer innsats og eierskap i hele linjen og hele bredden av kommunenes tjenester til barn, unge og familier. Blant annet gjennom Barneløftet har også KS støttet opp under denne kommunikasjonen og behovet for en langt bredere inngang til hva barnevernsreformen egentlig er, eller bør være, for kommunene.

I denne evalueringen har vi gjennomført en rekke intervjuer i sju kommuner i Trøndelag. Intervjuene har omfattet ansatte og ledere i barneverntjenestene, men også ansatte i PPT, helsestasjon, skole og barnehage, ordfører, kommunedirektør, kommunalsjefer, enhetsledere og lokalpolitikere. Intervjuene viser at oppvekstreformbegrepet har blitt tatt i bruk i kommunene. Samtidig viser intervjuene et betydelig behov i kommunene for å øke kunnskapen om, og erkjennelsen av, hvordan reformen vil påvirke kommunene og viktigheten av å begynne å ruste seg for endringene som kommer om under et år. Gjennomgående uttrykker ansatte og ledere i kommunene usikkerhet, eller mangel på kjennskap, knyttet til hva reformen innebærer og hvilke konsekvenser det vil ha for kommunen.

I de enkelte barneverntjenestene jobbes det til dels med å planlegge for reformen parallelt med den daglige driften. Flere av kommunene har også gjort endringer i organisering og arbeidsform de senere årene for å legge til rette for bedre sammenheng i tjenesteapparatet til utsatte barn og deres familier. Imidlertid har ingen av kommunene igangsatt et systematisk og strategisk arbeid for å vurdere og planlegge hvordan kommunen som helhet skal innrette seg for å ivareta de endringene som kommer med reformen og målene og forventningene som følger med den. Kommunene vi har intervjuet synes gjennomgående å avvente avklaringer fra statlige myndigheter knyttet til hva reformen faktisk vil innebære av økonomiske konsekvenser.

Det er ingen grunn til å tro at Trøndelag skiller seg fra landet for øvrig på disse områdene. Det som kommer frem i denne evalueringen underbygger vurderinger vi har gjort i tidligere evalueringer knyttet til barnevernreformen⁴² - vi mener det er en betydelig risiko knyttet til implementeringen av barnevernreformen i kommunene når det gjelder kommunenes evne til å ivareta det faglige og økonomiske ansvaret som følger av reformen.

Noe av hovedrisikoen ligger etter vår oppfatning i at dersom kommunene ikke på forhånd har etablert et robust tjenestetilbud som sørger for at familiene får hjelp på et tidlig tidspunkt, vil de umiddelbare økonomiske konsekvensene av det økte finansieringsansvaret kunne dytte kommunene inn i en negativ spiral. Dette vil gjøre det svært mye vanskeligere å vri tiltaksbruken mot det forebyggende arbeidet på et senere tidspunkt. Enkelt saker i barnevernet kan allerede i dag ha stor påvirkning på økonomien i en hel kommune. Fra 1.1.2022 blir de økonomiske konsekvensene av å ikke klare å forebygge dyre tiltak i barnevernet enda større. Dette kan innebære at kommunen får enda mindre handlingsrom til å hjelpe alle de andre barna og familiene som trenger det i kommunen på et tidlig tidspunkt, med den risikoen at problemene forverrer seg og kommunen senere blir stående med enda en kostbar barnevernssak – både i menneskelig og økonomisk forstand.

Evalueringen viser at i kommuner som inngår i et interkommunalt samarbeid om barneverntjenesten er det ekstra krevende å sikre involvering av hele oppvekstsektoren i kommunene i samarbeidet med barneverntjenesten. Dette utgjør etter vår vurdering en særlig risiko i disse kommunene når det gjelder planleggingen og implementeringen av barnevernsreformen. For kommunene som er deltakerkommuner i et interkommunalt samarbeid er det risiko for at barnevernsreformen oppfattes som mindre relevant dersom kommunen forstår den til å kun omhandle barneverntjenestens oppgaver. For den enkelte barneverntjeneste er det en betydelig risiko knyttet til sikre en helhetlig og koordinert tilnærming til reformen i hele oppvekstsektoren i alle kommunene som inngår i samarbeidet.

5.2 Barneløftet som et reformforberedende prosjekt

Barneløftet har derfor jobbet mot et viktig mål – å ruste kommunene i Trøndelag for konsekvensene av reformen og for fremtidens barnevern. Gjennom å etablerere samarbeid om tiltak som det vil være krevende eller lite hensiktsmessig for kommunene å bygge opp hver for seg, har Barneløftet søkt å bidra til et mer likeverdig tjenestetilbud og en bedre utnyttelse av ressurser og kompetanse på tvers av kommunene.

Evalueringen viser at prosjektet har gjort mye godt arbeid. Tiltaksarbeidet ute i familiene får gjennomgående gode tilbakemeldinger, og kontaktpersoner i barneverntjenestene som har fått bistand fra kompetansebasen opplever at hjelpetiltakene har dekket et behov i tjenesten. Gruppeveiledningen til fosterhjem som er gjennomført i samarbeid med Bufetat får gode tilbakemeldinger, og har bidratt til å gi fosterhjemmene et tilbud de ikke har hatt tidligere. Temamøtene i kommunene får også gode tilbakemeldinger, både i innhold og form, og har bidratt til å få kommunens ansvar for vern av barn på agendaen også blant politikerne. Fosterhjemsressursene som er ansatt i læringsnettverkene opplever at fosterhjemsnettverket som Barneløftet har organisert har gitt viktig læring og er

⁴² Deloitte (2020). Følgeevaluering av forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Sluttrapport.

viktig for det videre utviklingsarbeidet. Barneløftet har gjennom nettverket og samarbeidet med Bufetat også bidratt til å skape en arena for kompetanseoverføring fra Bufetat til kommunene på fosterhjemsområdet.

Gjennom Barneløftet, og gjennom fosterhjemsressursene i læringsnettverkene, har kommunene i Trøndelag forsøkt seg på et samarbeid som går lenger enn tradisjonelle samarbeidsstrukturer mellom kommuner, ved at de har gått sammen om å dele på operative ressurser og konkrete tiltak. Barneløftets organisering fremstår som nyskapende ved at det bygger på et tett samarbeid mellom Statsforvalteren, KS og kommunene selv. Denne alliansen fremstår i seg selv som en styrke i Trøndelag. I mange av intervjuene som er gjennomført i evalueringen er pådriverrollen som særlig Statsforvalteren i Trøndelag har hatt knyttet til å sette oppvekstsektoren og utsatte barn og unge på agendaen i kommunene trukket frem som spesielt viktig. Et tett samarbeid med KS og kommunene bidrar til å holde oppe oppmerksomheten om disse temaene i kommunene. Samtidig viser erfaringene fra Barneløftet at når flere aktører skal gå sammen om et konkret samarbeidsprosjekt må formål og ansvar være tydeliggjort.

Vi mener at samarbeid, basert på strategiske og godt underbygde valg og prioriteringer av hvilke tiltak det har mest nytte og verdi for kommunene å samarbeide om, kan være et godt og viktig virkemiddel for å motvirke risikoene som følger med barnevernsreformen. Men samarbeid er ikke et mål i seg selv.

Så lenge kommunene ikke selv står for finansieringen og driften, og dermed i begrenset grad har noe å tape på samarbeidet, er det «lett» å få kommunene til å delta. Men for at kommunene skal være villige til å forplikte seg til et operativt samarbeid som en del av sitt ordinære tjenestetilbud, som de selv har et ansvar for å finansiere og drifte, må samarbeidet gi merverdi – både økonomisk og kvalitetsmessig. Det må være tydelig for beslutningstakerne i kommunene at det å prioritere midler og ressurser til et samarbeid gir bedre tjenester, og bedre ressursutnyttelse, enn å bruke de samme midlene i egen tjeneste.

Det samme gjelder for de enkelte barneverntjenestene. Denne evalueringen viser at flere av barneverntjenestene sluttet å søke om tiltak fra Barneløftet underveis i prosjektperioden. Vår forståelse av dette er at det var uklart for tjenestene hva de ville få ut av å benytte seg av tilbudet, og at dette var medvirkende til at de prioriterte å bruke andre tiltak.

Selv om de enkeltvis tiltakene i Barneløftet har vært gode er det likevel vår vurdering at Barneløftet i begrenset grad har lyktes med å hente ut potensialet og klare å synliggjøre verdien av et slikt samarbeid knyttet til det overordnede målet om å gjøre kommunene i Trøndelag bedre forberedt på barnevernsreformen.

Gjennomgangen i de foregående kapitlene viser noen viktige årsaker til dette:

- Målet prosjektet har jobbet mot, barnevernsreformen, har vært et bevegelig mål preget av usikkerhet knyttet til endelig innretning
- Sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag har gjort det krevende å sikre god forankring av prosjektet i hele Trøndelag, ettersom forarbeidet og eierskapet til prosjektet lå i gamle Nord-Trøndelag
- Det har vært en rekke interessenter og tilgrensede satsinger med overlappende mål, og det har i liten grad blitt tydeliggjort hvordan Barneløftet skal forholde seg til disse. Dette gjelder særlig avgrensningen av og forholdet mellom Barneløftet og læringsnettverkene. Barneløftets plass i dette landskapet har etter vårt syn vært utydelig. En tettere kobling til læringsnettverkene kunne trolig ha påvirket utbyttet av Barneløftet positivt.
- Barneløftet fikk noe mindre ressurser til utviklingen av kompetansebasene enn først planlagt, ettersom midlene ble prioritert til etablering av fosterhjemsressurser i tilknytning til læringsnettverkene
- Det har vært store ulikheter mellom barneverntjenestene når det gjelder hvem som har fått tilgang til tiltakene i kompetansebasen, og kompetansebasen har samlet sett bistått i et begrenset antall saker
- Det har ikke vært etablert og kommunisert klare kriterier for vurdering av henvendelser til og tildeling av tiltak fra kompetansebasen
- Kunnskapen om prosjektet generelt, og eksistensen av kompetansebasen spesielt, har vært varierende ute i kommunene, og prosjektet har hatt utfordringer med å gjøre seg til en integrert del av barneverntjenestenes tiltaksportefølje.

Vår vurdering av måloppnåelsen til prosjektet henger også sammen med at målet var svært ambisiøst, og samtidig ikke tydelig definert. I tillegg mener vi det er flere forhold knyttet til blant annet styring, forankring, strategi og kommunikasjon som også har bidratt til at prosjektet i begrenset grad har resultert i et klart svar på hva slags samarbeid som vil lønne seg, og hvordan, for å bidra til at flere barn og familier får rett hjelp til rett tid.

En gjennomgang av disse faktorene innebærer etter vår mening viktig læring for det videre og svært viktige reformforberedende og kvalitetsutviklende arbeidet på oppvekstfeltet i Trøndelag. I det følgende diskuterer vi derfor noen forhold som har hatt betydning for utbyttet av prosjektet før vi presenterer noen viktige lærdommer for veien videre.

5.3 Forhold som har påvirket utbyttet av prosjektet

Som nevnt tidligere i rapporten har det vært et forventningsgap mellom de involverte aktørene i Barneløftet knyttet til hva som skulle være fokus for arbeidet i prosjektet. Vår vurdering er at prosjektet aldri har klart å lukke dette gapet og sikre en omforent forståelse og enighet blant interessentene i prosjektet om hvilke resultater og gevinster prosjektet egentlig skulle skape, og hvem de skulle skape det for. Prosjektgruppen selv har beskrevet dette på en presis måte som «å stå i en spagat med store forventninger i begge ender, som i praksis har vært «umulig» å innfri» innenfor de rammene prosjektet har hatt.

Konsekvensen av dette er etter vårt syn at prosjektet har manglet nødvendig forankring i barneverntjenestene og nødvendig engasjement hos kommunenes administrative ledelse og i styringsgruppen. Prosjektet har dermed i noe begrenset grad blitt ansett og opplevd som et relevant svar på behovene til kommunene og barneverntjenestene, og har endt opp som en selvstendig enhet «på siden», uten egentlig å finne sin plass i kommunene og uten egentlig å ha noen å svare til.

Dette har gjort det svært krevende for prosjektgruppen å skape nødvendig entusiasme og eierskap til arbeidet hos aktørene. På den andre siden har prosjektet strevd med å synliggjøre verdien av arbeidet de har gjort, og med dette å sørge for å gjøre seg relevante for de ulike interessentene.

Disse utfordringene medfører også risiko for at overføringsverdien av prosjektet blir begrenset, ved at det fremstår noe uklart hvem som har et naturlig eierskap til det videre arbeidet med målene og erfaringene som er gjort i prosjektet.

Forventningsgapet vi har beskrevet er særlig tydelig på to områder: balansen mellom barnevernet og de øvrige delene av oppvekstsektoren, og balansen mellom systemarbeid og tiltaksarbeid. Disse forholdene er nærmere omtalt nedenfor

5.3.1 Forholdet mellom barnevern og oppvekstsektor

Samarbeidet mellom ulike tjenester i kommunene fremgår av de opprinnelige grunnlagsdokumentene for prosjektet som en vesentlig del av prosjektet, ved siden av etableringen av en felles kompetansebase. Blant annet heter det i søknaden om prosjektfinansiering til BLD at:

«For å lykkes med tiltakene vil en vesentlig del av [prosjektet] være:

- *Å etablere en felles kompetansebase mellom barneverntjenester med en samlet regional styring*
- *Å utvikle og sørge for gode samarbeidsmodeller mellom barnevern og andre kommunale og statlige tjenester»⁴³*

Samarbeidet mellom tjenester og lavterskeltilbud i kommunene har imidlertid i liten grad vært temaer som prosjektet har jobbet konkret med, utover at det har inngått som en del av temamøtene som Barneløftet har holdt i kommunestyrene og at prosjektmedarbeiderne har jobbet aktivt med samarbeid med andre tjenester i forbindelse med tiltaksarbeid i enkeltsaker.

Flertallet av kommunedirektørene som er intervjuet i evalueringen har etterlyst større vektlegging av det tverrfaglige og forebyggende arbeidet i kommunene i prosjektet. Kommunedirektørene uttrykker generelt et

⁴³ Deloittes utheving

engasjement for det forebyggende arbeidet i kommunene og behovet for å integrere barneverntjenesten tettere i dette arbeidet. Disse behovene knyttes til målene for barnevernreformen og både faglige og økonomiske insentiver for å redusere behovet for tiltak i barnevernet. Fra flere av kommunedirektørene uttrykkes en oppfatning av at barnevernet ofte i for stor grad er bundet til egne oppgaver og eget ansvar.

Flere av kommunedirektørene har vist til at de opplever at samhandlingsperspektivet i Barneløftet forsvant, og at prosjektet fikk en sterk barnevernsprofil. I enkelte av intervjuene er det også vist til at dette førte til at forankringen og engasjementet i kommunedirektørgruppen ble svakere. Statsforvalteren har i intervju vist til tilsvarende utfordringer.

På den andre siden har barnevernlederne gitt uttrykk for at de helt fra initieringen av prosjektet var opptatt av behovene til *barnevernet*, og at de mente det ville bli for omfattende å inkludere lavterskeltiltak og samarbeid mellom tjenester i målene for prosjektet. Det er videre gitt uttrykk for at avgrensningene som er gjort av prosjektet har vært nødvendige for å få til resultater i prosjektperioden. Barneløftets utvidede prosjektgruppe, hvor representanter fra KS, Statsforvalteren og barnverntjenesten i Steinkjer kommune i tillegg til den faste prosjektgruppen var en viktig premissgiver i denne avgrensningen.

Flere av de intervjuede barnevernlederne har etterlyst mer tiltaksarbeid i prosjektet, og viser til at deres forventning har vært at Barneløftet skulle utgjøre en avlastning for tjenestene basert på behovene i de ulike barneverntjenestene. Barnevernlederne knytter disse behovene særlig til kapasitet i tjenesten og tilgang på tiltak i komplekse saker eller saker der barneverntjenesten selv ikke kommer i posisjon for å hjelpe. Flere av barnevernlederne har også lagt vekt på størrelse og geografiske forutsetninger som vesentlige faktorer i vurderingen av kommunenes behov.

Prosjektgruppen har vist til at de i oppstarten hadde både en plan og forventning om at de gjennom kompetansebasen kunne komme inn i saker på et tidlig tidspunkt og med det også ha en mer forebyggende rolle. Gruppen ønsket å jobbe i gapet mellom lavterskeltilbudene og barnevernssakene, og har vært tydelig på at de skal utgjøre et tilbud som ikke er en del av kommunenes tiltaksportefølje i dag, og *ikke* være en operativ tilleggsressurs for kommunene.

Tiltaksnivået som prosjektgruppen ønsket å jobbe med, i gapet mellom lavterskeltilbudene og barnevernstiltak, var basert på kunnskap og egen erfaring knyttet til hva slags tilbud kommunene ofte mangler, og som gjør at barn og familier ikke får hjelpen de trenger til rett tid. Utfordringen med dette har vært at slik kompetansebasen og prosjektet har vært organisert, og slik kommunene er organisert, har det ikke vært noen «bestiller» av tiltakene på dette nivået. Bestillerrollen i prosjektet har ligget i barneverntjenestene, som til dels har hatt forventninger om at Barneløftet skal dekke et annet behov. Samtidig har kommunedirektørene trolig i større grad forventet at Barneløftet skulle dekke de øvrige hjelpetjenestene gjennom utprøving av modeller for samarbeid mellom tjenestene framfor å tilby konkrete lavterskel-hjelpetiltak.

Man kan derfor si at prosjektet i noen grad tidlig ble offer for de samme problemstillingene som de ønsker å løse – i mangel av en «eier» av tiltaksnivået mellom lavterskeltilbudene og barnevernet, og i mangel av avklaringer om hvilken rolle barnevernet skal spille i kommunenes forebyggende arbeid, har ikke Barneløftet hatt et naturlig mottakspunkt i kommunene for de tiltakene de ønsket å jobbe med. Denne utfordringen har etter vår oppfatning blitt forsterket av at kommunalsjefnivået i kommunene, som kunne ha vært en naturlig samarbeidspartner og premissgiver for prosjektet med hensyn til de målene som prosjektet skulle jobbe for, ikke har hatt noen definert rolle i prosjektet.

I praksis har derfor kompetansebasen i Barneløftet i all hovedsak vært inne i de komplekse barnevernssakene, der de tidlig observerte at barneverntjenestene særlig har behov og der barneverntjenestene selv har opplevd et behov for bistand.

Disse utfordringene som Barneløftet har måttet forholde seg til henger tett sammen med et annet forventningsgap som har vært gjeldende i prosjektet. Dette knytter seg til balansen mellom tiltaksarbeid og systemarbeid i prosjektet.

5.3.2 Forholdet mellom systemarbeid og tiltaksarbeid

I all grunnlagsdokumentasjon for Barneløftet er det et tydelig premiss at det i prosjektet skulle gjennomføres *konkrete tiltak* innenfor de sju satsingsområdene som ble identifisert. Selv om føringene for prosjektet var klare i form av at det skulle gjennomføres konkrete tiltak, er dokumentasjonen noe sprikende når det gjelder hvilket nivå disse tiltakene er beskrevet på.

En generell oppfatning blant flertallet av aktørene på mer overordnet nivå i prosjektet, herunder kommunedirektørene og Statsforvalteren, synes å være at det operative tiltaksarbeidet i prosjektet har fått for stor plass i forhold til tiltakene på systemnivå og det mer strategiske arbeidet inn mot barnevernreformen. Det er vist til at dette har påvirket mulighetene til å hente ut læring knyttet til hvordan *samarbeid*, mellom barneverntjenestene og mellom ulike tjenester i kommunene kan være et virkemiddel for å gi bedre hjelp til utsatte barn og unge i fylket. En kommunedirektør påpeker at det likevel er naturlig at man innenfor en prosjektperiode prioriterer konkrete ting som vil kunne gi resultater fremfor det mer systemrettede arbeidet som det er vanskeligere å måle effektene av.

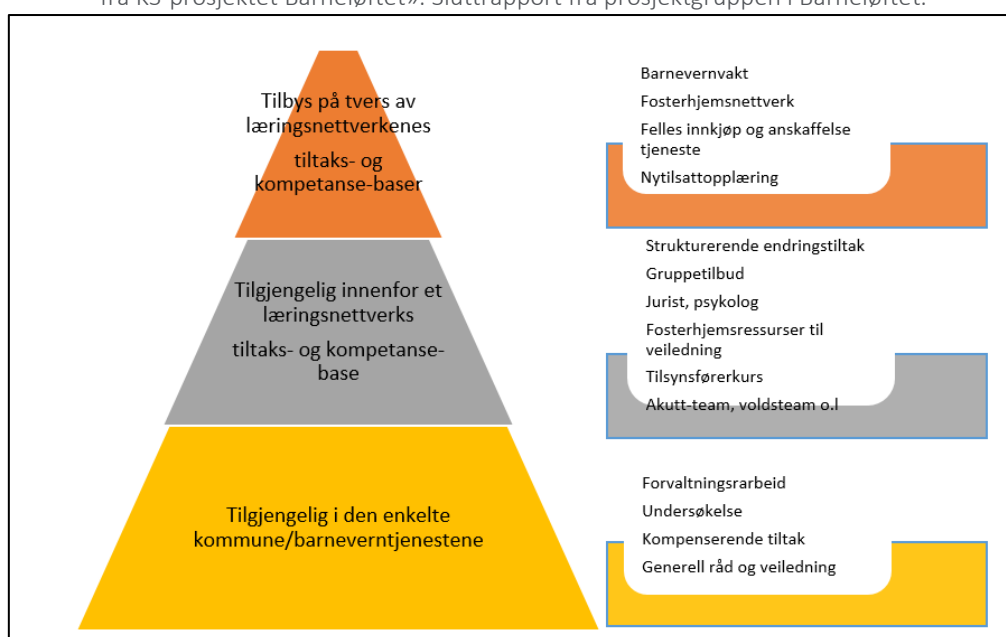
På den andre siden har barnevernlederne etterlyst *mer* av det operative tiltaksarbeidet, og ønsket seg større kapasitet og mer tilgang til tiltak fra kompetansebasen. Barneverntjenestene beskriver at de har hatt høye forventninger til hva kompetansebasen kan bidra til og hva de kan oppnå i tiltaksarbeidet.

Samtidig gir også barnevernlederne og enhetslederne uttrykk for forventninger til Barneløftet som kan forstås som en forventning om klarere strategisk retning på utviklingsarbeidet. Blant annet vises det til forventninger om at prosjektet skulle gå mer i dybden på hva som er behovene og utfordringene i barnevernet i Trøndelag opp mot kravene i barnevernreformen, og blant annet se dette i sammenheng med hva kommunene har av tiltak i dag, samt geografiske og demografiske forhold. På bakgrunn av dette ville man kunne få et bilde av hva kommunene kan og bør samarbeide om for å gjøre seg mindre sårbare.

I kommunikasjonen om prosjektet er det benyttet en pyramide som modell for hvordan samarbeid mellom barneverntjenester kan bidra til en robust tiltaksportefølje i kommunene, som beskriver hva hver enkelt tjeneste selv må ha tilgjengelig, og hva som kan utvikles og samarbeides om i og på tvers av læringsnettverkene.

Basert på undersøkelsene i evalueringen synes det å ha vært en forventning og intensjon om at prosjektet i større grad skulle resultere i at denne pyramiden ble fylt med konkret innhold og med dette gi tydelig retning til utvikling av videre tjenestesamarbeid.

Figur 30 Modell for tiltak i barnevernet. Kilde: «En gjennomgang av utprøvingen, erfaringene og anbefalingene fra KS-prosjektet Barneløftet». Sluttrapport fra prosjektgruppen i Barneløftet.



Videre er det i intervjuene uttrykt en forventning om at prosjektet skulle resultere i en overbygning, eller en modell, for hvordan det videre samarbeidet mellom kommunene kan og bør rigges i praktisk forstand, blant annet med hensyn til organisatorisk tilhørighet, finansiering og implementering. Dette er i samsvar med målene som er beskrevet for prosjektet i grunnlagsdokumentasjonen, der overføringsverdien av arbeidet er tillagt stor vekt.

Prosjektgruppen trekker opp noen av disse linjene i sin sluttrapport fra prosjektet, men gir i liten grad klare anbefalinger eller føringer om en retning for veien og arbeidet videre og hva dette vil kreve. Vi mener dette henger sammen med de beskrevne svakhetene knyttet til eierskapet til prosjektet. Som følge av dette har det slik vi ser det ikke vært tydelig hvem som har ansvaret for å videreføre arbeidet med de målene som Barneløftet har jobbet med – det har ikke vært noen klar plan, klare mandater eller en klar forpliktelse knyttet til å realisere gevinstene av arbeidet. Sluttrapporten er for øvrig skrevet etter prosjektgruppens eget initiativ, uten at det har vært etterspurt fra styringsgruppen eller prosjekteier. Dette underbygger et inntrykk av at de involverte aktørene ikke har hatt en klar plan for hva de har ønsket å få ut av prosjektet, og ikke har hatt et tilstrekkelig eierskap til arbeidet. Sluttrapporten bærer derfor til en viss grad mer preg av å «sette punktum» for et arbeid, heller enn å være et startskudd for videre utvikling. I sluttrapporten sendes ballen videre til læringsnettverkene, men det fremgår ikke klart hvordan «overføringen» av arbeidet med barneløftet over til læringsnettverkene skal ivaretas.

Samtidig mener vi sluttrapporten gir gode innspill til veien videre, ved å ta utgangspunkt i fosterhjemsressursene og læringsnettverkene for det videre arbeidet med å bygge kompetansebasen. Vi mener også at tiltakspyramiden i Figur 30 utgjør et godt utgangspunkt for videre arbeid med å vurdere hvilke tiltak kommunene kan samarbeide om.

Prosjektet selv har vært opptatt av at de ikke skal inngå i driftsarbeid og utgjøre en økt operasjonell kapasitet for barneverntjenestene, og har lagt stor vekt på at de gjennomfører et utviklings- og utprøvningsarbeid med formål om å hente inn erfaringer og kunnskap. Prosjektet har lagt stor vekt på systematikk, metodikk og innhold i tiltakene som ytes i familiene som mottar hjelp fra kompetansebasen. Formålet i prosjektet om å *prøve ut* hvilke tiltak kommunene kan samarbeide om i en kompetansebase har derfor i stor grad blitt knyttet til *tiltaksarbeidet i familiene* og hvilke behov familiene har. I et internt notat skriver prosjektgruppen at «vårt mandat er å teste ut ulike måter å jobbe med tiltaksarbeid». Undertittelen på prosjektgruppens sluttrapport, «Gå heim og prøv!» synes også å gjenspeile dette fokuset. Av undersøkelsene i evalueringen fremgår det at det blant interessentene har vært en forventning om at utprøvningsarbeidet i noe større grad hadde holdt fokus på *samarbeidsaspektet* og retningen videre for dette. Kommunene og øvrige aktører har uttrykt behov for kunnskap om samarbeidet mellom kommunene og hvordan dette kan gi lærdommer som kan synliggjøre når og hvordan det gir merverdi å samarbeide om tjenester og tiltak.

I et av intervjuene er dette beskrevet som at tjenesteytingen har tatt litt for stor plass i forhold til tjenestesamarbeidet, og at dette kan ha medført at engasjementet og relevansen for kommunene, og dermed også overføringsverdien, har blitt noe mindre enn ønskelig.

Vi ser dette som en faktor av vesentlig betydning for utviklingen i og resultatene av Barneløftet. Aktørene synes å ha hatt ulik oppfatning av hva utprøvingen i prosjektet skulle bestå i. Mens prosjektgruppen har knyttet utprøvingen til tiltaksarbeidet i familiene – «prøve ut måter å jobbe med familiene på», oppfatter vi at intensjonen fra de øvrige interessentene i større grad har vært en utprøving av samarbeidet som sådan - «prøve ut måter å samarbeide mellom kommunene på».

Generelt er det en risiko ved prosjekter med en begrenset tidshorisont at det er krevende å sikre *bærekraften* av prosjektet og de resultatene det har oppnådd. For at et prosjekt skal skape eller legge til rette for varige endringer er det nødvendig med endringer på system- og strukturnivå som kan bestå eller leve videre også etter at selve prosjektet er avsluttet. En konsekvens av at Barneløftet i hovedsak har lagt vekt på de konkrete operative tiltakene, herunder kompetansebasen og temamøtene, er at da prosjektet ble avsluttet 31.12.2020, ble også tiltakene avsluttet - uten at det var etablert en klar plan eller retning for det videre arbeidet med målene som Barneløftet skulle ivareta om å etablere samarbeid om tiltak på tvers av kommunene i Trøndelag. Dette er en klar risiko knyttet til kompetansebasen, som er lagt ned fra 31.12.2020 og der prosjektmedarbeiderne har gått til andre jobber, men også for temamøtene i kommunene. Evalueringen viser at selv om temamøtene har vært opplevd som interessante og viktige, er det et fåtall av kommunestyrene som har vurdert hvordan de skal ta temaet med seg i sitt videre arbeid.

Foreløpige erfaringer knyttet til fosterhjemsressursene viser samme risiko: i fire av læringsnettverkene er fosterhjemsressursene kun operative veiledningsressurser, og det er uvisst hvorvidt disse stillingene vil videreføres etter at prosjektperioden for fosterhjemsressursene er utløpt. Fosterhjemsressursene som kun jobber operativt gir uttrykk for at det i det ikke har vært interesse for eller ønske om at de skal jobbe mer systemrettet, og at de skal bruke tiden sin på veiledningsarbeidet. I ett læringsnettverk har fosterhjemsressursen valgt en annen tilnærming gjennom nettopp å prioritere systemarbeidet knyttet til fosterhjemsarbeidet, med det formål å legge bedre til rette for at fosterhjemsansvaret kan ivaretas i tjenesten når stillingen opphører.

Prosjektgruppen har selv beskrevet at det har vært krevende å skulle ivareta både det operative arbeidet og systemarbeidet samtidig innenfor de tids- og personellrammene prosjektet har hatt, og har lagt vekt på at de gjennom de operative tiltakene kan synliggjøre et behov for tiltak ute i kommunene. Etter vårt syn synes det imidlertid å mangle en klar plan for hvordan dette behovet skal synliggjøres, for hvem, og hvordan det skal jobbes videre for å ivareta behovet.

Ved at prosjektkoordinator fortsetter i sin stilling i ett år til er det lagt til rette for at fosterhjemsnettverket kan etablere de strukturene som er nødvendige for å opprettholde arbeidet også etter avslutning av prosjektet. Vi mener det også er naturlig å vurdere hvordan prosjektkoordinators stilling kan brukes til å jobbe videre med å etablere strukturene som er nødvendige for å videreføre arbeidet og intensjonene med Barneløftet. Det er da avgjørende at prosjektkoordinator får et tydelig oppdrag og mandat for å jobbe videre med systemarbeidet, og at det etableres klare mål og føringer, og en tydelig strategi for dette arbeidet - ikke minst er det nødvendig å sikre en tydelighet i hvem som skal eie resultatene av arbeidet. Til syvende og sist må det være kommunene selv som ser verdien av, og har et ønske om, å samarbeide for å bedre kvaliteten på tjenestetilbudet til utsatte barn, unge og deres familier.

Vi ser det som en avgjørende faktor at det videre arbeidet knyttes til noen av strukturene som allerede er godt etablert på oppvekst- og barnevernfeltet i Trøndelag. Her har Trøndelag et svært godt utgangspunkt ved at det allerede finnes veletablerte og varige strukturer som aktørene har et felles eierskap til, og ved at både Statsforvalteren og KS allerede er aktive pådrivere og støttespillere i arbeidet. Læringsnettverkene og barnevernledernetverket er et naturlig utgangspunkt, og det er også etablert et godt grunnlag for å involvere KDU videre.

5.3.3 Uklart formål og strategi

Etter vår vurdering er de utfordringene som er beskrevet over blant annet resultat av at det har vært uklart hva som egentlig var formålet med Barneløftet og hvilke problemer og utfordringer prosjektet egentlig skulle løse. Prosjektsøknaden og «oppdraget» som var utarbeidet på vegne av kommunene var omfattende og lite spisset.

Prosjektgruppen som har jobbet med Barneløftet brukte lang tid på å sette seg inn i og tolke hva prosjektet skulle være og hva det skulle oppnå. Prosjektgruppen valgte å gripe tak i den mest konkrete føringen for prosjektet – at det skulle opprettes en kompetansebase som kommunene kunne søke tiltak fra. I kompetansebasen prioriterte prosjektgruppen å etablere en systematikk rundt arbeidet i familiene, og tilby tiltak som de basert på kunnskap og erfaring så behov for i kommunene. En av grunnene til denne prioriteringen har også vært at prosjektgruppen opplevde en klar forventning om å komme raskt i gang med det operative arbeidet. Som følge av dette har prosjektgruppen prioritert de mest konkrete tiltakene, og har hatt gode erfaringer med disse, men nytteverdien for arbeidet med å videreutvikle samarbeidsmodeller mellom kommunene i fylket har vært begrenset.

Vår vurdering er at intensjonene bak prosjektet har vært gode, og at satsingsområdene som ble definert hver for seg har vært viktige. I praksis manglet imidlertid prosjektplanene som lå til grunn for oppstarten av Barneløftet en tydelig retning, og det har slik vi ser det i liten grad har vært gjort vurderinger av sentrale forutsetninger og risikoer knyttet til å skape størst mulig nytteverdi av prosjektet.

Ressursene som prosjektet har rådd over har ikke gjort det mulig å prioritere alle innsatsområdene i prosjektplanen. Prosjektet fikk også mindre ressurser enn hva som opprinnelig var forespeilet, fordi midlene ble prioritert om til etablering av fosterhjemsressurser tilknyttet læringsnettverkene. Likevel har prosjektet blitt presentert og omtalt utad på samme måte som det er presentert i de opprinnelige prosjektplanene gjennom hele prosjektperioden. Dette medfører at omtalen og presentasjonen av Barneløftet ikke har vært fullt ut i samsvar med hva prosjektet i praksis har vært. Eksempelvis har de opprinnelige målene og satsingsområdene for prosjektet vært opprettholdt i kommunikasjonen gjennom hele prosjektperioden, selv om prosjektet i realiteten har jobbet

med tiltak som treffer et begrenset antall av satsingsområdene. Verken temamøtene, fosterhjemsressursene eller innkjøpssamarbeid er nevnt i prosjektplanen som ligger til grunn for Barneløftet. Et annet eksempel er at prosjektet har jobbet ut fra en modell med fem kompetansebaser i Trøndelag, men i realiteten har utgjort én kompetansebase som har betjent to regioner (Innherrred og Namdalen). Dette har blant annet ressursmessige årsaker, og prosjektet fikk aldri de ressursene som var tiltenkt til opprettelse av flere baser. Kommunikasjonen knyttet til kompetansebasen og dennes nedslagsfelt kan likevel ha bidratt til at forventingene i kommunene ikke har stått i samsvar med ressursene prosjektet i praksis har rådd over – og spesielt ikke under forutsetningen om at de to prosjektmedarbeiderne skulle jobbe sammen i de sakene de var inne i.

Videre er det brukt en rekke ulike begreper for å beskrive hva Barneløftet er - et prosjekt, en satsing, en modell, en struktur, en ideologi. Undersøkelsene i evalueringen indikerer at målgruppene for prosjektet, herunder ansatte og ledere i barneverntjenestene og den administrative og politiske ledelsen i kommunene, opplever at det har vært vanskelig å få tak på hva prosjektet egentlig er. Det er også vår vurdering at det har vært vanskelig å identifisere tydelig hva prosjektet er og hva det skulle resultere i – og, som følge av dette, hvilke formål en evaluering skulle ivareta. Vi har i arbeidet sett det som en viktig del av evalueringsoppdraget å identifisere noen lærdommer som det er viktig å ta med seg inn i det videre viktige utviklingsarbeidet på barnevernområdet, både i Trøndelag og i landet for øvrig. I neste kapittel sammenfattes noen sentrale lærdommer.

5.4 Sentrale lærdommer og overføringsverdi

- **Samarbeid om tiltak og personell må bygge på etablerte samarbeidsstrukturer mellom parter som har eierskap til resultatene av samarbeidet.** I Trøndelag er det et godt utgangspunkt for å bygge videre på ideene og tankene om etablering av kompetansebaser med utgangspunkt i læringsnettverkene, og med tydelig og aktiv støtte fra Statsforvalteren, KS og barnevernledernetverket. Vi mener disse etablerte strukturer er avgjørende for å kunne sikre de nødvendige diskusjonene og avklaringene knyttet til formålet og omfanget av det operative samarbeidet, og nødvendig forankring og forpliktelse blant nøkkelinteressentene, de som er avgjørende for å realisere gevinstene av samarbeidet, i kommunene. Samtidig viser evalueringen at en sentral lærdom fra Barneløftet er at samarbeid om tiltak og personell er utfordrende. Dette innebærer at etablering av tilsvarende samarbeid andre steder i landet *uten* at allerede eksisterende samarbeidsstrukturer ligger til grunn etter vår vurdering vil være svært krevende.
- **Et samarbeid om tiltak og personell må være basert på en godt fundert argumentasjon som synliggjør at samarbeid gir bedre kvalitet og ressursutnyttelse enn å løse oppgavene alene.** Samarbeid i seg selv er ikke nødvendigvis et gode, og gir ikke automatisk bedre tjenester eller ressursutnyttelse til det beste for alle parter. I et prosjekt som er eksternt finansiert og som ikke koster kommunene og tjenestene noe utover den tiden det tar å benytte seg av tilbudet er det ikke vanskelig å få partene til å delta. Etablering og drift av samarbeid på lengre sikt innebærer imidlertid en langt større kostnad, og mer usikre gevinster, for kommunene. For at den administrative og politiske ledelsen i en kommune skal ha insentiver til å investere i et samarbeid fremfor å bruke de samme ressursene i egne tjenester, må det ligge en overbevisende argumentasjon til grunn som synliggjør og dokumenterer en forventet effekt av samarbeidet både på lang og på kortere sikt. Etter vårt syn har Barneløftet kun i begrenset grad resultert i en slik tydelig argumentasjon for videre retning og utvikling av samarbeidet.
- **Det er nødvendig å sikre tilstrekkelig kunnskap og bevissthet hos beslutningstakerne i kommunene om deres ansvar og om behov på barnevernområdet.** En forutsetning for at beslutningstakerne i kommunene skal la seg overbevise av behovene for og betydningen av samarbeid er at de har tilstrekkelig kunnskap om og erkjennelse av kommunens ansvar for å sikre gode oppvekstsvilkår til sine barn, og implikasjonene av dette ansvaret for egen kommune. Dette inkluderer kunnskap om hvilke krav og føringer kommunene har ansvar for å ivareta i tjenestene til denne målgruppen, og tilstrekkelig kunnskap om status i egne tjenester med hensyn til å ivareta dette ansvaret. Barneløftets fokus på å styrke den lokale forankringen av og eierskapet til barnevernet har vært rettet mot nettopp dette behovet. Temamøtene har vært en viktig start for å sette disse temaene på agendaen i kommunene. I flere kommuner har dette vært første gang barnevernleder har hatt en arena for å møte politikerne for å presentere sine tjenester. Dette vil kunne være et viktig tiltak for å redusere avstanden mellom tjenestene og beslutningstakerne. Samtidig er det avgjørende at kommunene og barneverntjenestene selv følger opp dette arbeidet videre for å sikre tilstrekkelig kunnskap og bevissthet, og gode beslutningsgrunnlag, hos egne beslutningstakere om ansvar, behov og videre utvikling på barnevernområdet.
- **Samarbeid om tiltak og ressurser må bygge på et solid og godt forankret kunnskapsgrunnlag om behovene til de samarbeidende partene, og en plan for hvordan samarbeidet kan bidra til å ivareta disse behovene.** En avgjørende forutsetning for å ivareta de forrige punktene er at planene for et samarbeid bygger på inngående kunnskap om status og behov i de tjenestene og kommunene som inngår i samarbeidet, og en plan for hvordan samarbeidet kan innrettes for å skape verdi for alle parter ut fra disse behovene. Denne behovsvurderingen må ta utgangspunkt i nasjonale krav og føringer om kommunenes ansvar på barnevernområdet.

Erfaringene fra Barneløftet viser at dersom behovene i tjenestene som inngår i samarbeidet er for forskjellige, vil det være svært krevende å sikre at samarbeidet gir verdi for alle parter. Vi mener Barneløftet i noen grad undervurderte betydningen av de store ulikhetene i forutsetningene i de to regionene som fikk tilgang til tiltakene i prosjektet, Innherred og Namdalen. Etter vårt syn henger dette sammen med at prosjektet undervurderte behovet for forventingsstyring i forbindelse med oppstarten av prosjektet knyttet til hva de enkelte tjenestene kunne forvente å få ut av prosjektet. Betydningen av å sikre god forventingsstyring og å synliggjøre forventede gevinster av samarbeidet for de involverte aktørene fremstår derfor som et vesentlig læringspunkt for lignende fremtidige samarbeid.

- **Organisering og styring av et samarbeid om tiltak og personell må understøtte formålet med samarbeidet.** Det er avgjørende at samarbeidet forankres hos de aktørene som ivaretar den daglige driften av det ansvaret

og de målene som samarbeidet er rettet mot. Bruken av «oppvekstreform»-begrepet, og ideologien bak Barneløftet, er rettet inn mot å se forbi den tradisjonelle sektortilnærmingen i tjenesteapparatet og de utfordringene det skaper med hensyn til å gi rett hjelp til rett tid til utsatte barn og deres familier. Samtidig må organiseringen av et samarbeid som Barneløftet ta hensyn til konsekvensene av de utfordringene de søker å løse - at tjenesteapparatet i dag fortsatt i stor grad er sektorbasert, der hver enkelt tjeneste først og fremst jobber for å ivareta sine lovpålagte oppgaver og ansvar. Dersom målet med samarbeidet er å tilby tiltak i sjiktet mellom lavterskeltilbudene og barneverntjenesten, kan ikke barnevernlederne være inngangsporten til samarbeidet i kommunene. Det er derfor viktig at det er samsvar mellom hvem som styrer samarbeidet og det formålet samarbeidet skal tjene. Like viktig er det imidlertid at det i kommunene som inngår i samarbeidet er etablert interne strukturer og systemer for å hente ut potensialet i samarbeidet, slik at dette ikke blir personavhengig og sårbart for «flaskehals»-utfordringer knyttet til én rolle eller person.

- **Det må foreligge tydelige og formaliserte føringer knyttet til rammene for det operative samarbeidet.** Erfaringene fra Barneløftet viser betydningen av at det etableres klare føringer for samarbeidet. Dette er nødvendig både for å sikre en effektiv drift, og for å håndtere risikoer knyttet til forventningsstyring blant aktørene. Undersøkelsene i evalueringen viser blant annet at det må foreligge avklaringer knyttet til følgende:
 - Hvilke konkrete tiltak samarbeidet skal tilby
 - Kriterier for vurdering og tildeling av tiltak
 - Finansieringsmodell for samarbeidet
 - Rutiner og prosedyrer for samarbeidet, herunder blant annet for henvendelser, planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak, samarbeid mellom tiltaksperson og bestillertjeneste, dokumentasjon og journalføring
 - Tydelige rolle- og ansvarsbeskrivelser

Evalueringen viser at det er betydelige risikoer knyttet til flere av disse avklaringene. Særlig gjelder dette risikoen for at samarbeidet, heller enn å bidra til mer likeverdige tjenester på tvers av kommunene, bidrar til å forsterke forskjellene mellom de store og robuste tjenestene, og de små og mer sårbare. Dette gjelder spesielt dersom organiseringen er basert på en vertskommunemodell, der det er naturlig at samarbeidet har tilhold i den største tjenesten. Klare tildelingskriterier som også synliggjør hvordan kommunenes ulike forutsetninger skal ivaretas i vurderingen av henvendelsene er derfor en viktig forutsetning for et velfungerende samarbeid.

- **For at et samarbeidsprosjekt skal få gode forutsetninger for å lykkes, må det gjøres tidlige prioriteringer og avgrensinger av hvilke satsingsområder og mål det skal rettes mot.** Utgangspunktet for Barneløftet var et ambisiøst prosjekt med en lang rekke satsingsområder som favnet både bredt og «dypt». Erfaringene fra Barneløftet viser at dersom et prosjekt er rettet mot å løse for mange problemer samtidig medfører det risiko for at innsatsen mangler en tydelig retning. Et viktig læringspunkt er derfor betydningen av at det gjøres tydelige og tidligere prioriteringer av innsatsen, og at det etableres klare og tydelige mål for hva prosjektet skal oppnå.
- **Før det tilføres ytterligere operative ressurser til kompetansebasene er det behov for et systematisk og strategisk planarbeid**

Som det fremgår av punktene over er en viktig erfaring fra Barneløftet at det kreves et grundig arbeid på systemnivå for å sikre god innsikt i behov, løsninger, risikoer og forutsetninger for å lykkes med et samarbeid om personell og ressurser. Både denne evalueringen og våre funn i fra tidligere evalueringer viser at et slik utviklingsarbeid på systemnivå krever at det dedikeres ressurser med klare mandater for dette arbeidet. I det videre arbeidet med målene for Barneløftet ser vi det derfor som hensiktsmessig at det, med utgangspunkt i læringsnettverkene, identifiseres ressurser til å utarbeide gode kunnskapsgrunnlag og planer for hvilke tiltak som ligger i gapet mellom hva kommunene har i dag og de oppgavene de står ansvarlige for fremover, og som kan løses gjennom samarbeid på tvers av kommunene. Vår forståelse er at det var denne oppgaven flere av de involverte aktørene i utgangspunktet forventet at Barneløftet skulle ivareta. Pyramiden som prosjektgruppen har skissert i sin sluttrapport (gjengitt i 5.3.2) er et godt utgangspunkt, men det gjenstår å operasjonalisere og stake ut kursen for det videre arbeidet. Gjennom at rollen som prosjektkoordinator er forlenget frem til 2022 mener vi at aktørene har en gyllen mulighet til å ivareta dette systemarbeidet. Vi ser det som naturlig at det vurderes hvordan rollen til prosjektkoordinator kan brukes strategisk til å fasilitere

arbeidet med å operasjonalisere en modell og en plan for videre utvikling av kompetansebasert som gir en merverdi, kvalitetsmessig og ressursmessig, til tjenestene til utsatte barn og deres familier i Trøndelag.

I dette arbeidet vil vi oppfordre til å tenke alternative løsninger for etablering og drift av samarbeid. Vi mener tanken om å ta utgangspunkt i læringsnettverkene og en vertskommunemodell, som kommunene i Trøndelag har lang erfaring med, fremstår som et naturlig startpunkt. Samtidig fremgår det også av evalueringen at det er en rekke utfordringer knyttet til å etablere og drifte samarbeid på denne måten. I evalueringskonferansen for denne evalueringen ble det trukket frem en idé om å etablere et tiltak med tilhørighet og styring i én kommune, som også åpnes for kjøp fra andre kommuner. Fremfor å etablere en samarbeidsmodell kan det derfor tenkes mer i retning av en *forretningsmodell* for et tiltak. Gjennom en slik løsning kan utfordringer knyttet til å sikre formell forankring i alle deltakende kommuner motvirkes.

Vi mener kommunene i Trøndelag, i samarbeid med KS og Statsforvalteren har gode forutsetninger for å fortsatt tenke innovativt og konstruktivt om utvikling av tjenesteapparatet til barnas beste. Samarbeidet mellom disse aktørene utgjør etter vår oppfatning en viktig forutsetning for å sette barn og unges oppvekstvilkår på agendaen i kommunene, og kan etter vårt syn være kilde til viktig læring også til kommuner og aktører i andre deler av landet.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no to learn more.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 312,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.