



Rapport  
2018:6

# **Evaluering av tjenestestøtte til kommunalt barnevern**

Organisering, implementering og gjennomføring av  
tjenestestøtten – delrapport 1

---

Per Olaf Aamodt, Trude Røsdal, Kjersti Nesje og Even Larsen

**NIFU**



# Evaluering av tjenestestøtte til kommunalt barnevern

Organisering, implementering og gjennomføring av tjenestestøtten – delrapport 1

Per Olaf Aamodt, Trude Røsdal, Kjersti Nesje og Even Larsen

Rapport 2018:6

Rapport 2018:6

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)  
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 20902

Oppdragsgiver Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
Adresse Postboks 2233, 3103 Tønsberg  
Besøksadresse: Stensberggata 27, 0170 Oslo

Fotomontasje Bøk Oslo AS

ISBN 978-82-327-0325-8  
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY-NC 4.0

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)

---

# Forord

Som et svar på kompetanseutfordringene i det kommunale barnevernet har Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) iverksatt et opplæringsprogram – tjenestetøtten - fra og med 2017. Etter oppdrag fra Bufdir gjennomfører NIFU en ekstern evaluering av dette opplæringsprogrammet. Denne første av to delrapporter er basert på intervjuer med de ansvarlige for programmet og deltakere, observasjon på samlingene og dokumentstudier. Rapporten tar for seg organiseringen, implementeringen og gjennomføringen av tjenestetøtten. Den neste delrapporten vil omhandle deltakernes vurderinger av opplæringsens kvalitet og relevans.

Vi ønsker å rette en stor takk til prosesslederne og prosjektkoordinatorene ved våre to klynger – vi ble svært godt tatt imot og tatt vare på under våre besøk på samlingene. Vi vil også gjerne få takke alle de vi fikk intervjuer, både deltakere i tjenestetøtteprogrammet og øvrige informanter. Og vi må også få takke alle andre deltakere i tjenestetøtteprogrammet i de to klyngene for at vi fikk innpass i deres samtaler og diskusjoner underveis.

Trude Røsdal har vært prosjektleder og har skrevet rapporten sammen med Kjersti Nesje, Even Larsen og Per Olaf Aamodt. Vi har mottatt kommentarer til et utkast fra Bufdir og fra Nicoline Frølich og Sveinung Skule.

Oslo, 15. februar 2018

Sveinung Skule  
Direktør

Nicoline Frølich  
Forskningsleder



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Innledning og bakgrunn</b> .....	<b>11</b>
1.1 Bakgrunn.....	11
1.2 Innholdet i tjenestestøtteprogrammet .....	12
1.2.1 Opplegget for tjenestestøtteprogrammet .....	13
1.3 Problemstillinger for evalueringen og evalueringsdesign .....	13
1.4 Metode og datainnsamling .....	14
1.4.1 Casestudier.....	15
1.4.2 Øvrige intervjuer.....	15
1.4.3 Relevante dokumenter .....	15
1.5 Rapportens innhold .....	15
<b>2 Organisering av prosjektet med å utvikle tjenestestøtteprogrammet</b> .....	<b>17</b>
2.1 Organisering .....	17
2.1.1 Kommunikasjonsflyt i utviklingen av tjenestestøtteprogrammet .....	19
2.2 Organisasjon og kommunikasjon i praksis .....	20
2.2.1 Organisering .....	20
2.2.2 Kommunikasjons- og informasjonsflyt .....	21
2.3 Oppsummering.....	23
<b>3 Implementering</b> .....	<b>24</b>
3.1 Prosjektets Implementeringsstruktur.....	24
3.1.1 Rekruttering .....	26
3.1.2 Relevans .....	27
3.1.3 Opplæring .....	28
3.1.4 Veiledning .....	29
3.2 Oppsummering.....	29
<b>4 Gjennomføring av tjenestestøtten</b> .....	<b>31</b>
4.1 Gjennomføring .....	31
4.1.1 Prosessleder .....	31
4.1.2 Prosesslederpermen .....	31
4.2 Gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet i praksis .....	33
4.2.1 Gjennomføringen av samlingene.....	33
4.2.2 Gjennomføringen av programmet mellom samlingene.....	35
4.3 Oppsummering.....	36
<b>5 Avsluttende diskusjon</b> .....	<b>38</b>
5.1 Organisering .....	38
5.2 Implementering .....	39
5.3 Gjennomføring .....	39
5.4 Oppsummering – anbefalinger til det videre arbeidet med tjenestestøtteprogrammet .....	40
<b>Referanser</b> .....	<b>42</b>
<b>Figuroversikt</b> .....	<b>43</b>





# Sammendrag

For å styrke kompetansen i det kommunale barnevernet har Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) iverksatt et tiltak for å utvikle og støtte kompetansen. På oppdrag fra Bufdir gjennomfører NIFU en evaluering av dette programmet. Dette er den første av to rapporter, og den er basert på data hentet gjennom intervjuer og observasjoner.

Programmet for kompetanseutvikling (tjenestestøtten) har som mål å forbedre arbeidsmåten i barnevernstjenestene, ikke bare å øke den enkelte ansattes kompetanse. Bufdir mente derfor at tradisjonelle kurs for enkeltdeltakere ikke var noe godt svar på barnevernets utfordringer, men at kursopplegget burde utformes gjennom samlinger der alle ansatte og ledere i utvalgte tjenester skulle delta. Opplegget skulle være praksisnært, der gruppearbeid med konkrete tema utgjorde hovedtyngden.

Evalueringen viser at organiseringen av utviklingen av tjenestestøtteprogrammet, implementeringen og gjennomføringen av programmet i det store og hele har fungert etter intensjonene. Deltakerne mente at gruppearbeid både innenfor de enkelte tjenestene og i grupper satt sammen på tvers av tjenestene var nyttig og interessant. Derimot uttrykte de gjennomgående at det faglige nivået var for svakt, og at de ikke lærte noe særlig mer enn de hadde gjort i grunnopplæringen. Våre data indikerer at det ikke var fullt samsvar mellom intensjonene med programmet og deltakernes forventninger, noe som kan skyldes mangelfull informasjon til deltakerne i forkant av programmet. Vekslingen mellom plenumssesjoner og ulike former for gruppearbeid ga samlingene et noe hektisk preg, og deltakerne savnet muligheten til å gå mer i dybden når det var tema som engasjerte dem spesielt. Forutsetningen om at deltakerne skulle arbeide på egen hånd mellom samlingene ble i liten grad oppfylt, og én av årsakene til dette var at deltakerne mente at de ikke klarte å kombinere dette arbeidet med løpende arbeidsoppgaver.

De deltakende tjenestene var valgt ut av fylkesmennene etter kriterier gitt av Bufdir. Tjenestene oppfattet deltakelsen som langt på vei pålagt og begrunnet ut fra at de hadde spesielle utfordringer. Dette kan ha bidratt til å svekke deltakernes motivasjon.

## ***Kritikk mot barnevernstjenesten indikerer kompetanseutfordringer***

Barnevernet spiller en viktig rolle i å sikre barn og ungdom en god oppvekst, men har samtidig myndighet til å gripe inn og endre livssituasjonen til barn, unge og deres familier. Barnevernet har komplekse oppgaver og er avhengig av høy tillit i befolkningen. Tilliten utfordres imidlertid av kritikk fra flere hold. Helsetilsynet har i sin tilsynsrapport påpekt alvorlig svikt i håndteringen av grunnleggende oppgaver. Med jevne mellomrom dukker det også opp kritikk i media basert på konkrete saker som omhandler barn i sårbare situasjoner. Dette reiser spørsmålet om barnevernstjenestene har

tilstrekkelig kompetanse til å løse sitt samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte. NIFUs kompetansekartlegging (2017) viste på sin side at *de enkelte ansatte* i store trekk har den kompetansen som kreves, men at mange av de kommunale barnevernstjenestene har få ansatte, og at det er en utfordring med stor gjennomtrekk og dermed vansker med å bygge opp en erfaren stab. Det kan se ut til å være tjenestens *samlede* kompetanse og måten å organisere arbeidet på som representerer den største utfordringen. Dette synes også ligge til grunn for hvordan Bufdir har utformet tjenestestøtten.

Det er med andre ord krevende utfordringer som ligger til grunn for Bufdirs tiltak for å heve kompetansen i barnevernet. Bufdirs vurdering er at utfordringene ikke bare handler om den enkelte medarbeiders kompetanse, men i minst like stor grad hvordan arbeidet er ledet og organisert. På denne bakgrunn, og basert på blant annet innspill fra barnevernsledere, mente Bufdir at et tradisjonelt kursstilbud ikke ville være et godt svar på de utfordringene tjenestene står overfor.

### ***Krevende organisering av prosjektet med å utvikle tjenestestøtten***

Bufdir er ansvarlig for prosjektet og er prosjektets eier, men utviklingen av tjenestestøtten og gjennomføringen av programmet ble delegert til de fire regionale kompetansesentrene for barn og ungdoms psykiske helse (RKBU/RBUP) og Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS sør), med RBUP Sør og Øst som prosjektleder. Fylkesmennene foreslo hvilke kommunale tjenester som skulle delta, og sto også for informasjonen til disse tjenestene.

Tjenestestøtten ble initiert våren 2017, og iverksatt fra oktober samme år i fem fylker. Det var med andre ord en stram tidsplan. Kommunikasjonen til tjenestene via fylkesmennene har ikke fungert optimalt, og kan ha bidratt til at mange deltakere forventet seg et mer tradisjonelt kursopplegg og faglig nivå på linje med videreutdanning. Rask iverksetting er sannsynligvis en viktig grunn til dette. Vi har likevel ikke klart å identifisere noen åpenbare «flaskehals» i kommunikasjonsflyten mellom de involverte aktørene. Våre data indikerer at informasjon har kommet frem dit den skulle og stort sett i tide.

Til tross for at prosjektorganisasjonen er kompleks med flere aktører og at det har vært en stram tidsplan for iverksettingen i 2017, har vi fått tilbakemelding på at organiseringen har vært god, og med profesjonell prosjektledelse i RBUP Øst og Sør.

### ***Implementeringsutfordringer; rekruttering og informasjon***

En forutsetning for at et program som tjenestestøtten skal gi de ønskede effektene er at initiativtaker og deltakere har en omforent oppfatning av kompetansebehovet og hva som skal til for å heve kompetansen. Her har det vært en del svakheter. Tjenestene opplevde ikke at det var helt frivillig å delta eller ikke da de fikk henvendelse fra Fylkesmannen, og kriteriene for utvalget av tjenester var i noen grad at det var tjenester med spesielle problemer med kompetanse, høyt turnover og at frister ble brutt. Selv om fylkesmennene synes å ha nedtonet dette i sin kommunikasjon med kommunene, dannet det seg likevel et inntrykk av at tjenestene skulle delta fordi de ble ansett å ha problemer. Det er ikke gitt at deltakerne nødvendigvis delte oppfatningene av behovet for kompetanseheving, og dette kan ha svekket motivasjonen.

### ***Gjennomføring preget av (for) mange vekslinger mellom ulike aktiviteter***

De faglige temaene som ble vektlagt i tjenestestøtten for 2017 konsentrerte seg om styrket kompetanse i undersøkelse og oppfølging av hjelpetiltak, traumebevisst barnevern, nettverksmobilisering samt ledelse. Deltakerne fra hvert fylke gjennomgikk tre samlinger for lederne og tre felles samlinger for ledere og ansatte, som ble gjennomført over en periode på to – tre måneder. Samlingene besto av en kombinasjon av plenumssesjoner med ulike former for faglige innledninger (disse varierte noe mellom fylkene) og gruppearbeid. Gruppearbeidet ble gjennomført dels innenfor tjenestene og dels på tvers av tjenestene. Samlingene var preget av hurtige vekslinger mellom plenum

og ulike former for gruppearbeider. I noen tilfeller ble gruppearbeidet avsluttet før deltakerne var helt ferdige, og deltakerne opplevde at opplegget til dels var heseblesende.

For hvert av de deltakende fylkene var det engasjert egne prosessledere som ledet arbeidet i samlingene, både med å holde tidsplanen, fordele deltakerne i grupper, lede og inspirere diskusjonen i plenum, og til å holde innledningene. Selv om det var forskjeller i hvordan de ledet arbeidet, var vårt inntrykk fra observasjonene og også fra deltakerne at de var faglig dyktige og organiserte samlingene på en profesjonell måte.

### ***For lavt faglig nivå***

De ansatte var relativt lite aktive i plenum, som i noen grad ble dominert av barnevernslederne, mens det var stor aktivitet i gruppearbeidet. De deltakerne vi intervjuet stile seg positive til gruppearbeidet som ga dem muligheter for å utveksle erfaringer med andre tjenester og innenfor egen tjeneste. På den annen side var det klare tilbakemeldinger fra deltakerne om at det faglige innholdet var på et for lavt nivå, og at de ikke lærte noe særlig ut over det de kunne fra før. En forklaring kan være at deltakerne hadde forventet seg et mer tradisjonelt kursopplegg rettet mot den enkeltes kompetanse, og at det oppsto et avvik mellom Bufdirs intensjoner og deltakernes forventninger.

### ***Evalueringsdesign og metode***

Denne første delrapporten fra evalueringen er ment å gi svar på hvordan tjenestestøtten har vært organisert, implementert og gjennomført. Rapporten bygger på kvalitative data: intervjuer med de ansvarlige for programmet, deltakere og ledere, samt observasjoner av samlinger. I tillegg bygger vi på relevante dokumenter fra prosjekteier og prosjektleder, hvor organisasjonsstruktur, kommunikasjonsflyt og programmets form og innhold er detaljert beskrevet. Av de fem deltakende fylkene ble to valgt ut for å gjennomføre intervjuer og observasjon. En del fylker hadde startet så tidlig at det ikke var mulig å besøke alle samlingene. Det har vært utfordrende å rekruttere informanter blant deltakerne i tjenestestøtteprogrammet i løpet av samlingene. Datagrunnlaget gir likevel et solid grunnlag for evalueringen.



# 1 Innledning og bakgrunn

## 1.1 Bakgrunn

Barnevernet har stor makt til å endre livssituasjonen til barn, unge og deres familier. Tillit i befolkningen er nødvendig for å kunne utføre disse oppgavene. Tilliten er avhengig av at skjønnsutøvelsen er basert på faglighet. Bildet av høy fagligheten utfordres eksempelvis i Helsetilsynets gjennomgang av tjenesten i 2015/2016 som viser alvorlig svikt i barnevernets håndtering av grunnleggende oppgaver<sup>1</sup>.

I forbindelse med at det kommunale barnevernet etter planen skal overta oppgaver fra staten fra og med 2020 (kvalitets- og strukturreformen), er det ytret politisk ønske og vilje om å styrke barnevernsektoren.<sup>2</sup> Det kommunale barnevernet har allerede komplekse oppgaver, der ansatte med høy faglig kompetanse er nødvendig for å kunne ta gode beslutninger. Fremover vil høy kompetanse i barnevernet blir enda viktigere i og med at det er planlagt at den kommunale barneverntjenesten skal overta flere oppgaver.

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) fikk i 2017 bevilget midler fra Barne- og likestillingsdepartementet til å utvikle et opplæringstilbud for barnevernsarbeidere. Programmet var en del av kvalitets- og strukturreformen og skulle bidra til å heve kvaliteten i den enkelte kommunale barnverntjeneste og i den kommunale barnevernstjenesten som helhet, samt til å styrke den enkelte barnevernsarbeiders kompetanse. Formålet med denne rapporten er å beskrive resultatene fra evalueringen av et av tiltakene i reformen – tjenestestøtteprogrammet.

I bestillingen fra Barne-, familie og likestillingsdepartementet lå et ønske om at Bufdir skulle utvikle et tilbud til barnevernstjenester, som tjenestene kunne delta på og gjennomføre i løpet av en relativt kort periode. Bufdir tok utgangspunkt i hvilke områder i barnevernstjenesten man gjennom ulike utredninger, rapporter og forskning har funnet at det er behov for mer kompetanse innenfor, og utviklet et opplæringstilbud rundt undersøkelse- og beslutningsproblematikk, tiltaksarbeid og oppfølging av hjelpetiltak.

---

<sup>1</sup> Helsetilsynet. (2017). Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt Bekymring i skuffen. Hentet fra [https://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/rapporter2017/helsetilsynetrapport1\\_2017.pdf](https://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/rapporter2017/helsetilsynetrapport1_2017.pdf)

<sup>2</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2016). *Høringsnotat Forslag til endring i barnevernloven Kvalitets- og strukturreformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4e004b63024c43c992a36fc4af0771d3/horingsnotat---endringer-i-barnevernloven---kvalitets--og-strukturreform.pdf>

For Bufdir var det av stor betydning å utvikle et tilbud som oppleves som nyttig og hvor man etter hvert skal kunne se en effekt i form av bedre kvalitet i tjenestene.

Det ble tidlig klart at Bufdir hadde behov for ekstern bistand for å kunne utvikle programmet. Derfor ble utvikling og gjennomføring av programmet delegert til de fire regionale kompetansesentrene for barn og unges psykiske helse (RKBU/RBUP) og Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS sør), med RBUP Øst og Sør som prosjektleder. Kompetansesentrene utviklet sammen et utdanningstilbud som ble satt i gang høsten 2017. Tilbudet gikk i første omgang til utvalgte tjenester i landet.

I bestillingen fra Bufdir til kompetansesentrene lå et krav om utvikling av et *enhetlig* tilbud – som innebærer at alle tjenestene som deltar skal motta det samme tilbudet. Videre skulle utdanningstilbudet være praksisnært, gjennomføres innenfor en relativt begrenset tidsramme, virke inn på praksis i barnevernstjenesten og medføre bedre kvalitet på de ulike barnevernstjenestenes arbeid.

RBUPs svar på bestillingen var 'tjenestestøtteprogrammet' i den form det har vært iverksatt høsten 2017. Programmet skal videreføres i 2018 og det er bebudet at det vil bli foretatt endringer – både som følge av en intern evaluering regi av RBUP Øst og Sør og denne eksterne evalueringen.

## 1.2 Innholdet i tjenestestøtteprogrammet

Tjenestestøtteprogrammet skal bidra til at tjenestene settes i bedre stand til å gjøre forbedringer i arbeidet med meldinger, undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak. Programmet består av et fellesprogram for alle ansatte i tjenesten (inkludert ledere) og i tillegg et eget program for lederne. Tjenestestøtteprogrammet tar sikte på å utvikle kompetansen på områdene nevnt over, gjennom deltakernes egne erfaringer, nyere forskning og lokal fagutvikling. Praksisforankring og brukermedvirkning (at brukerne av barnevernet og deres perspektiver synliggjøres i innholdet i programmet) er sentrale elementer i tjenestestøtteprogrammet.

Innholdsmessig består programmet av følgende del-emner:

- **Undersøkellesarbeid.** Skal legge til rette for økt kunnskap og forutsetninger for de ansattes arbeid med undersøkelser og beslutninger. Viktige tema er systematisk informasjonsinnhenting, refleksjon og bearbeiding, med vektlegging av analyse, vurdering og beslutninger.
- **Oppfølging av hjelpetiltak.** Å styrke kvaliteten på barneverntjenestens samarbeid med familien om endringer gjennom hjelpetiltak.
- **Traumebevisst barnevern.** Målsetting med traumebevisst barnevern er at deltakerne har tilegnet seg en grunnleggende traumeforståelse, og har god innsikt i barn og unges ulike uttrykk og behov.
- **Nettverksmobilisering og familieråd.** Å kunne reflektere over hvordan nettverksmobilisering gjennom familieråd kan styrke brukermedvirkning i arbeidet med barn og familier.
- **Lederstøtte.** Gjennom ledelsesstøtten skal den enkelte tjeneste få oversikt over muligheter for å gjøre forbedringer i arbeidet med meldinger, undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak. Barnevernleder skal sitte igjen med en plan for hvordan egen tjeneste helt konkret kan arbeide med kvalitetsutvikling innen disse områdene.

Tjenestestøtten skal dekke hele tjenestens behov, og ikke primært utvikle enkeltmedarbeidernes kompetanse. Derfor deltar alle, også lederne i opplegget. Samlingene består av forelesninger og diskusjoner i plenum og arbeid i grupper. Forelesningene dekker sentrale tema i barnevernsarbeidet relatert til modulene beskrevet over og er basert på forskning, praksiserfaringer og lokal fagutvikling.

### **1.2.1 Opplegget for tjenestestøtteprogrammet**

Tjenestestøtteprogrammet startet opp i 2017. Den første runden ble gjennomført høsten 2017. Basert på funnene fra denne eksterne og også en intern evaluering, skal Bufdir og RBUP Øst og Sør vurdere hvilke eventuelle endringer som skal gjøres frem til neste runde med opplæring i 2018. Enkelte endringer er allerede bestemt, som f.eks. at det vil komme nye prosessledere, som også ansettes på mer permanent basis.

I 2017 ble tjenestestøtten gjennomført med tre samlinger kun for ledere og nøkkelpersoner. En nøkkelperson skal være en ansatt som lederen selv mener kan hjelpe til med å videreformidle erfaringene fra deltakelse på ledersamlingene i tjenestestøtteprogrammet til de øvrige ansatte i den aktuelle tjenesten. Nøkkelpersonen skal også bidra til at programmet forankres blant de ansatte. En av ledersamlingene gikk over en halv dag, mens de to andre varte en hel dag.

Videre har det vært tre felles samlinger for alle ansatte hvor også ledere og nøkkelpersoner deltar. To av fellessamlingene varte to hele dager, mens en av samlingene varte én dag. I denne første runden ble programmet gjennomført i fem fylkesvise klynger. Mellom 5 og 10 tjenester fra det aktuelle fylket var invitert til å delta. De fem fylkene er spredt over hele landet. Tidsperioden for gjennomføringen av programmene varierte noe mellom klyngene, men er innenfor perioden medio oktober 2017 til starten av januar 2018.

Samlingene ble gjennomført i form av plenumssesjoner og gruppearbeid. Gruppearbeidet ble dels gjennomført blant ansatte innenfor de enkelte barnevernstjenestene og dels på tvers av tjenestene som deltok fra samme fylke. Det ble forventet at deltakerne skulle arbeide i forkant av samlingene med spesifikke oppgaver som varierte noe mellom ledere og ansatte. Dette kunne blant annet være refleksjon over kompetansebehov, å forberede en presentasjon og reflektere over konkrete saker, og å gå gjennom egne erfaringer og refleksjoner om rutiner og praksis som kan deles i gruppene.

## **1.3 Problemstillinger for evalueringen og evalueringsdesign**

Bufdir ønsket en ekstern evaluering av følgende punkter knyttet til etableringen av det aktuelle tjenestestøtteprogrammet:

1. Styrker og svakheter ved organiseringen av prosjektet
2. Prosjektets implementeringsstruktur
3. Gjennomføringen av tjenestestøtten.

I tillegg ønsket oppdragsgiver en vurdering av effekten og resultatet av tjenestestøtten, så langt dette ville være mulig å si noe om innenfor oppdragets rammer. Her ønsket oppdragsgiver særlig at evalueringen så på om:

4. Tematikken i tjenestestøtten oppleves som relevant for å dekke opp kompetansemangler i kommunene som har deltatt?
5. Programmet har bidratt til økt kompetanse innenfor undersøkelsesarbeid, oppfølging av hjelpetiltak, traumesensitivitet, familieråd (nettverksmobilisering) og brukermedvirkning i barneverntjenestene som har deltatt?
6. Tjenestestøtten har bidratt til endret praksis etter endt gjennomføring? I så fall, på hvilke områder/hvordan?

*I denne rapporten skal vi belyse organisering av prosjektet samt implementering og gjennomføring av tjenestestøtteprogrammet, altså punktene 1 - 3. Nærmere bestemt undersøker vi: styrker og svakheter ved organiseringen av prosjektet, styrker og svakheter ved måten tjenestestøttetilbudet har blitt*

iverksatt og styrker og svakheter ved gjennomføringen av tjenestestøttetilbudet. De tre siste spørsmålene vil bli adressert i delrapport nr. 2 som planlegges offentliggjort i mai 2018.

For å vurdere styrker og svakheter ved *organiseringen* av prosjektet har vi i hovedsak konsentrert oss om kommunikasjonsflyt og samarbeid mellom de ulike aktørene. Særlig for et prosjekt med såpass stramme tidsrammer vil god kommunikasjonsflyt være avgjørende for organiseringen (se f.eks. Goldhaber 1993; Hargie and Tourish, 2009). Vi har bl.a. lagt vekt på å identifisere «flaskehals» for kommunikasjonsflyten. God kommunikasjonsflyt mellom de ulike aktørene er en viktig forutsetning for en vellykket implementering av opplæringsprogrammet.

Evalueringen av *implementeringsstruktur* og *gjennomføring* kan være vanskelig å skille fra hverandre siden begge spørsmålene omhandler en vurdering av hvordan iverksetting av programmet har vært. Vi vil gi en nærmere forklaring av hvordan vi har forstått forskjellen mellom disse to spørsmålene nedenfor. Vi vil starte med å si noe om hvordan vi forstår implementering i denne rapporten og deretter hvordan vi har evaluert henholdsvis implementeringsstrukturen og gjennomføringen.

Implementering defineres av Fullan (2007, s. 84) som: *the process of putting into practice an idea, program, or set of activities and structures new to the people attempting or expecting to change*. I det siste tiåret har det blitt lagt større vekt på at omsetning fra et program til praksis krever grundig tilrettelegging (Fixsen et al., 2005). En tydelig forståelse av *hva* som skal formidles innebærer at man samtidig har en klar oppfatning av *hvordan* man skal gjøre det på best mulig måte. Dette er blant annet omtalt detaljert i deler av opplæringsmaterialet - prosesslederpermen som er utarbeidet som en støtte for arbeidet til prosesslederne. Her beskrives både innholdet i forelesninger og gruppearbeidet som skal gjennomgås. Hvordan dette skal formidles, beskrives også blant annet hvordan gruppearbeidet skal organiseres, hvor lang tid man skal bruke på de ulike elementene og så videre. Vi vil ta utgangspunkt i dette når vi vurderer spørsmål 3 – Gjennomføring av tjenestestøtten: Styrker og svakheter ved gjennomføringen av tjenestestøttetilbudet.

I tillegg til selve gjennomføringen av tjenestestøtten peker litteraturen på flere forhold som anses som nødvendige for at implementeringen skal optimaliseres. Dette omhandler både prosesser i forkant av selve gjennomføringen av programmet, men også forhold mens programmet pågår. Elementer som er sentralt i den forbindelse er deltakernes forpliktelse til og motivasjon for programmet, at man anser behov for endring og hvorvidt ledelsen legger til rette for og støtter opp under endringen. Prosjektleder RBUP Øst og Sør har i sin prosjektskisse definert flere slike forhold som de mener bør ligge til rette for at implementeringen skal ha høy kvalitet. Dette vil stå sentralt når vi skal se på punkt 2 – prosjektets implementeringsstruktur, og styrker og svakheter ved måten tjenestestøtteprogrammet har blitt iverksatt. Der punkt 3 dreier seg om selve iverksettingen av tjenestestøtten, dreier punkt 2 seg om en vurdering av hvorvidt forholdene – strukturen rundt implementeringen – er lagt til rette.

Med *gjennomføring* (punkt 3) mener vi altså hvordan tjenestestøtten faktisk er *iverksatt*, eller hvordan samlingene er gjennomført i praksis, både plenumssesjoner og gruppearbeid. I vår evaluering av gjennomføringen av programmet har også for- og mellomarbeidet vært inkludert, som altså ikke ble utført i forbindelse med samling, men *mellom* samlingene.

Prosjektets styringsdokumenter (prosjektskisse, beskrivelse av tjenestestøtteprogrammet, prosesslederperm), samt oppdragsgivers behov for at evalueringen skal kunne foreslå forbedringer og endringer som vil øke måloppnåelsen til programmet/tjenestestøtten, har, sammen med vår forståelse av de tre aktuelle problemstillingene, dannet rammen for vår evaluering.

## 1.4 Metode og datainnsamling

Denne delen av evalueringen er basert på kvalitative data, hentet gjennom ikke-deltagende observasjon, 13 intervjuer (gruppeintervjuer og individuelle intervjuer) og relevante dokumenter.



### **1.4.1 Casestudier**

Vi har valgt å gjennomføre datainnsamling i denne evalueringen i hovedsak gjennom casestudier, og vi har i evalueringsperioden fulgt to av fylkene – i prosjektet ble disse kalt for klynger - tett. Vi valgte å betegne disse to klyngene som våre «case». En casestudie innebærer som oftest at man innhenter data/informasjon om det aktuelle fenomenet man undersøker (her: organisering, implementering og gjennomføring av tjenestestøtteprogrammet) ved å bruke flere datainnsamlingsmetoder – i vårt tilfelle gjennom observasjon og intervjuer. Bruk av casestudier har gitt oss anledning til å følge alle involverte parter i en klynge relativt tett i løpet av den perioden tjenestestøtteprogrammet pågikk.

Vi har observert alle samlingene (bortsett fra én ledersamling) ved den ene klyngen (case 1), mens vi ved den andre klyngen (case 2) observert alle samlingene bortsett fra én ledersamling og én fellessamling. Det er viktig å presisere at dette har vært ikke-deltagende observasjon, noe som innebærer at vi ikke har deltatt i noen av de aktiviteter som er blitt gjennomført i samlingene. Vi har heller ikke vurdert kvaliteten på det faglige innholdet i samlingene basert på observasjon av samlinger.

Vi har til sammen gjennomført tre gruppeintervjuer med til sammen 11 deltakere i tjenestestøtteprogrammet, samt at vi har gjennomført intervjuer med til sammen seks ledere som deltok i programmet. Det bør i denne sammenheng nevnes at det har vært til dels svært vanskelig å rekruttere informanter – både blant ansatte og blant ledere. Hva dette skyldes er vi usikre på, men det kan tenkes at tidspunktene vi hadde til disposisjon for å gjennomføre intervjuer gjorde at dette ble utfordrende. Vi gjennomførte intervjuene med deltagerne enten kvelden før samling, på ettermiddagen etter 1. dag av en samling eller på ettermiddagen etter at samlingen var gjennomført. Dette var ikke optimalt for informantene.

Både under observasjon og under intervjuene tok forskerne notater. Notatene ble så gjennomgått og diskutert av evalueringsteamet i fellesskap og så skrevet ut. I tillegg ble det gjort lydopptak av intervjuene. Når det har vært usikkerhet rundt innholdet i notatene, har lydopptakene blitt benyttet. Vi har lagt vekt på at informantene ikke skal kunne identifiseres, derfor har vi heller ikke informert om hvilke fylker som ble valgt ut som caser. Prosjektet er meldt til Personvernombudet.

### **1.4.2 Øvrige intervjuer**

For å bedre vår forståelse av styrker og svakheter ved organiseringen, implementeringen og gjennomføringen av tjenestestøtteprosjektet, har vi også gjennomført intervjuer med øvrige prosjektdeltagere, prosjektets ledelse og kontaktpersoner i Bufdir – til sammen 4 gruppeintervjuer. Samme prosedyre ble fulgt for disse intervjuene, som for intervjuene knyttet til våre caser.

### **1.4.3 Relevante dokumenter**

Evalueringsteamet har fått tilgang til ulike aktuelle dokumenter utarbeidet av prosjekteier Bufdir og prosjektleder RBUP øst sør. Dette er dokumenter som beskriver organisering, kommunikasjonsfelt og programmets innhold og form. I tillegg har vi fått tilgang til den såkalte «prosesslederpermen». Sammen har disse dokumentene dannet «baseline» hvorfra vi har foretatt vår evaluering av organisering, implementering og gjennomføring av tjenestestøtteprogrammet.

Selv om vi hadde utfordringer med å rekruttere informanter blant deltakerne, mener vi at datamaterialet samlet gir et solid grunnlag for evalueringen.

## **1.5 Rapportens innhold**

I kapittel 1 redegjør vi både for tjenestestøtteprogrammet og programmets bakgrunn sammen med bakgrunnen for evalueringen av det. Videre forklarer vi hvordan vi har utført evalueringen og hvordan vi har innhentet relevant informasjon. I kapittel 2 går vi gjennom prosjektorganisasjonens struktur og plan for kommunikasjonsflyt, og hvordan dette er gjennomført i praksis. I kapittel 3 ser vi nærmere på prosjektets implementeringsstruktur, hvordan denne er tenkt og hvordan dette er gjort i praksis. I

kapittel 4 tar vi opp gjennomføringen, dvs. de ulike undervisningsaktivitetene under og mellom samlingene, samt andre faktorer som har hatt betydning for gjennomføringen. I kapittel 5 oppsummerer og diskuterer vi resultatene av evalueringen nærmere og gir også noen anbefalinger for den videre utviklingen av tjenestestøtten.

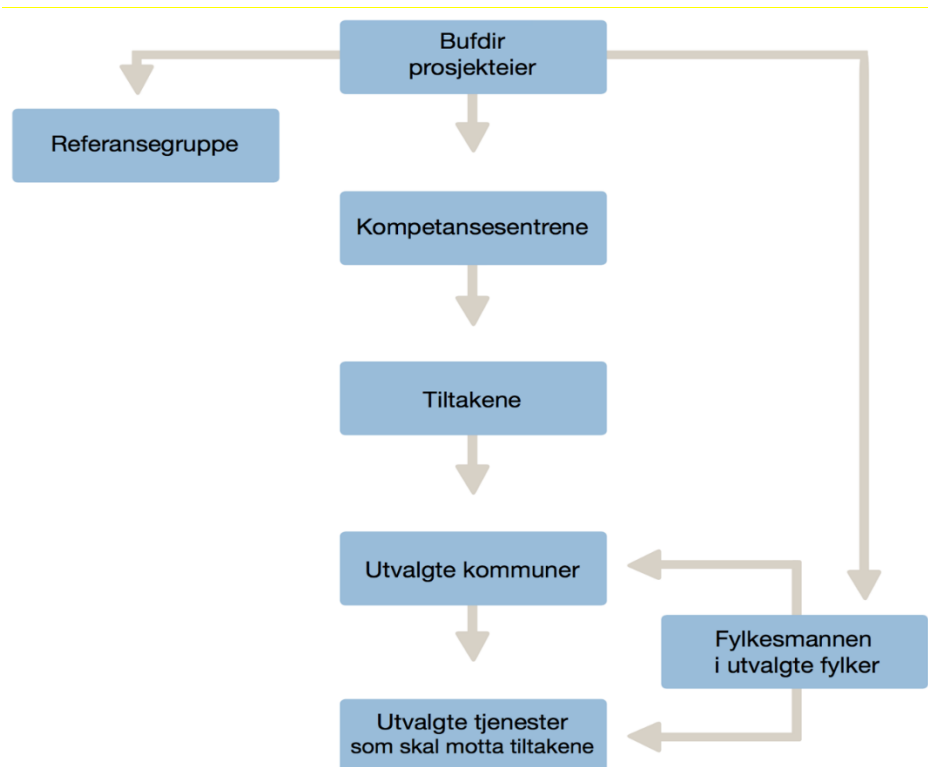
## 2 Organisering av prosjektet med å utvikle tjenestestøtteprogrammet

I dette kapitlet vil vi gå gjennom organiseringen av og kommunikasjonsflyten i, prosjektet som til slutt resulterte i tjenestestøtteprogrammet, slik det har vært tenkt, og slik de ulike aktørene har opplevd dette i praksis. Gjengivelsene av hvordan aktørene har opplevd organiseringen tar i hovedsak utgangspunkt i intervjuer med Bufdir, RBUP Øst og Sør og med *prosesslederne* og *prosjektkoordinatorene* (prosessleder og prosjektkoordinator defineres under) i våre to case, men baserer seg også på observasjon av samlingene og intervjuer med deltagere. Som nevnt så har vi her vært spesielt opptatt av kommunikasjonsflyten mellom aktørene.

### 2.1 Organisering

Bufdir har det overordnede ansvaret for programmet for tjenestestøtte og eier prosjektet. Utviklingen og gjennomføringen av tjenestestøtten er delegert de fire regionale kompetansesentrene for barn og unges psykiske helse (RKBU/RBUP) og Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS sør), med RBUP Øst og Sør som prosjektleder. Sammen utviklet kompetansesentrene tjenestestøtteprogrammet som ble iverksatt og gjennomført høsten 2017.

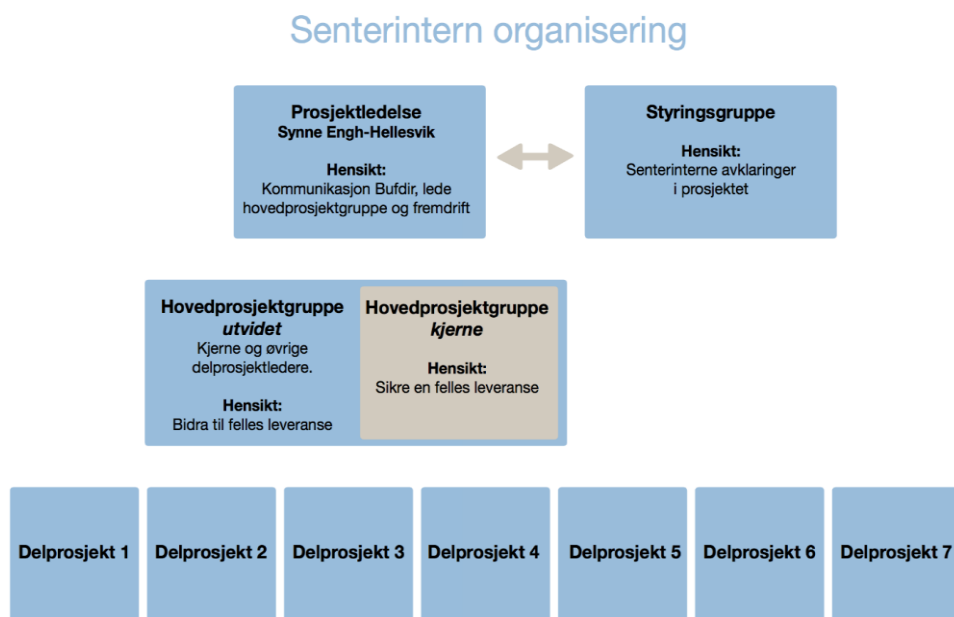
Figur 2.1 viser de ulike aktørene i sammenheng, slik Bufdir illustrerer organiseringen.



**Figur 2.1. Organiseringen av utviklingen av prosjekt Tjenestestøtteprogram, skissert av Bufdir (gjengitt i RBUP Øst og Sørs løsningsforslag)**

Bufdir identifiserte hvilke kompetansebehov programmet burde dekke, og bestemte det overordnede formatet på programmet. Vinteren/våren 2017 laget Bufdir en bestilling som kompetansesentrene svarte på. Den endelige prosjektskissen ble vedtatt i september 2017. Programmet tok form og ble utviklet i løpet våren/sommeren 2017 og fylkesmannen tok, på oppdrag fra Bufdir kontakt med aktuelle kommuner i løpet av sommeren 2017.

Prosjektleder RBUP Øst og Sør har i sitt løsningsforslag til utviklingen av tjenestestøtteprogrammet skissert strukturen for selve prosjektorganisasjonen (figur 2.2 under). I figuren er det tegnet inn 7 delprosjekter. To av disse delprosjektene ble, av ulike årsaker, avsluttet før de ble iverksatt. Delprosjektene representerer ulike deler av selve innholdet i tjenestestøtteprogrammet, og ansvaret for de ulike delprosjektene ble plassert hos de ulike kompetansesentrene.



**Figur 2.2. Organisering skisser av RBUP Øst og Sør (gjengitt i RBUP Øst og Sørs løsningsforslag)**

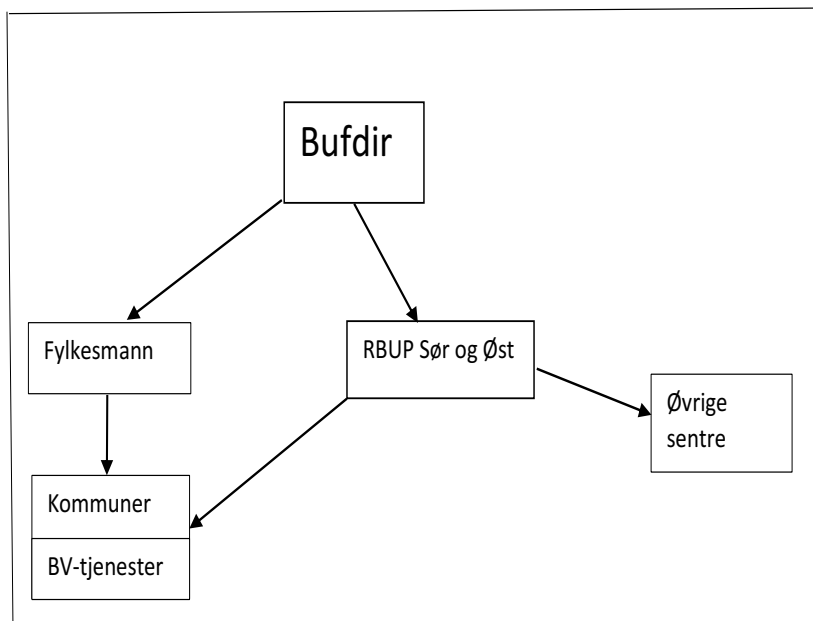
I 2017 ble fem fylker valgt til å delta, og hvert fylke utgjør en klynge med noen utvalgte tjenester. Hvert kompetansesenter har hatt ansvaret for gjennomføringen av programmet i en klynge og det enkelte kompetansesenter har også utpekt to kursledere, som videre vil omtales som prosessledere. Prosesslederne kan være rekruttert internt eller eksternt. Prosesslederne følger sin klynge fra start til mål og leder alle samlingene. Andre fagpersoner har etter behov vært trukket inn i selve gjennomføringen av programmet.

Både figur 2.1 og figur 2.2 gir et tydelig bilde av at det i utviklingen av tjenestestøtteprogrammet har vært, og er, mange involverte aktører som hver seg har viktige roller å ivareta. Prosjektet med å utvikle tjenestestøtteprogrammet har hatt korte tidsrammer å forholde seg til – RBUP Øst og Sør ble på et tidligere tidspunkt informert om at de ville få ansvaret for et større utviklingsprosjekt, men ble formelt kontaktet av BUFDIR våren 2017, med en tydelig bestilling. I oktober 2017 ble de første samlingene avholdt i alle de fem fylkene. Informasjonsflyt og kommunikasjonsflyt blir kanskje særlig viktig under slike forhold og for hvor vellykket et prosjekt av dette format oppleves (se f.eks. Goldhaber 1993; Hargie and Tourish, 2009).

### **2.1.1 Kommunikasjonsflyt i utviklingen av tjenestestøtteprogrammet**

Som grunnlag for god kommunikasjonsflyt i prosjektet utviklet prosjekteier Bufdir en kommunikasjonsplan. I denne planen står det bl.a.:

«Bufdir er prosjekteier og har beslutningsmyndighet og overordnet kommunikasjonsansvar gjennom hele prosjektperioden. Fylkesmannen har en sentral rolle i å identifisere kommuner som ønsker opplæring, og så kommunisere med, og støtte disse. RBUP Øst og Sør har ansvar for å kommunisere og samordne med øvrige kompetansesentre og sikre fremdrift i henhold til plan. RBUP Øst og Sør har videre ansvar for kommunikasjon med ansatte og ledere i kommunale barneverntjenester under selve opplæringsfasen. Kommunikasjonsplanen gjelder fram til et nødvendig antall kommuner er rekruttert og før opplæringen er i gang. Kommunikasjonsbehovene vil da endre seg og det er behov for å justere kommunikasjonsplanen i tråd med dette.»



**Figur 2.3. skjematisk oversikt over kommunikasjonslinjene i Bufdir sin kommunikasjonsplan (NIFU)**

For at kompetansesentrene kan levere et opplæringstilbud av høy kvalitet kreves det god koordinering, struktur og løpende oppfølging. Fylkesmennene er avhengige av et godt informasjonsunderlag og god kommunikasjon med Bufdir for å kunne identifisere og motivere det nødvendige antallet barneverntjenester. Kommunene kan ha ulike forventninger til kompetansesatsingen og ha utfordringer med å frigjøre tid til å delta. Når kommunene er rekruttert, har RBUP Øst Sør ansvaret for å gi de involverte fylkesmennene og kommunene grunnleggende informasjon om opplæringstilbudet.

## 2.2 Organisasjon og kommunikasjon i praksis

I dette avsnittet vil vi ta for oss hvordan de ulike aktørene har opplevd organiseringen av prosjektet med å utvikle tjenestestøtteprogrammet og hvorvidt de har opplevd eventuelle utfordringer i kommunikasjonsflyten i forbindelse med organiseringen.

### 2.2.1 Organisering

Organiseringen av prosjektet har vært kompleks, med mange involverte parter. Samarbeidet mellom kompetansesentrene har til dels vært utfordrende fordi de er ulike. Noen sentre er knyttet til universiteter og med en profil som er preget av dette, mens andre sentre er knyttet til helseregionene og er mer praksisnære. Sentrene har ulik ekspertise, ulik kultur og ulike måter å jobbe på. Bufdir anser kompetansesentrene som viktige aktører for kompetanseutvikling i barnevernstjenesten og ønsker å styrke sentrenes arbeid med dette. Valget av den rollen sentrene har hatt i utviklingen av tjenestestøtten var derfor basert på både kvalitative og strategiske hensyn.

*Prosjekteier: Vi opplever at det var veldig riktig å bruke kompetansesentrene til dette – det lå så mye der, og vi føler at vi har fått aktivisert mye av dette potensialet som ligger i kompetansesentrene og vi ser jo også nå at dette bærer frukter...*

Bufdir ønsket også at tjenestestøtteprogrammet skulle ha en enhetlig profil, men informasjon fra flere av intervjuene tyder på at dette har vært utfordrende å få til når sentrene, som en konsekvens av at de er ulike på mange områder, har hatt ulike ideer om hvilken løsning som best ville besvare Bufdir sin opprinnelige bestilling. Spesielt i oppstartsfasen har det vært krevende å ha rollen som prosjektleder og å få alle involverte parter og personer til å trekke i samme retning. Det ble også opprettet ulike tiltak

for å gjøre koordineringen mellom sentrene for enklere, f.eks. et felles «share-point room», men dette fungerte bare i varierende grad.

Tidsfaktoren har også spilt en viktig rolle, og det har vært mange avklaringer som måtte gjøres og bestemmelser som måtte tas innenfor korte tidsfrister. F.eks. var det svært kort tid fra opplegget for tjenestestøtteprogrammet ble vedtatt i september 2017 til det skulle implementeres og gjennomføres i løpet av oktober, november og desember 2017. Det er også et poeng at nåværende prosjektleder først kom inn i prosjektet i april 2017, og at beslutninger når det gjaldt organiseringen av prosjektet allerede var tatt uten at nåværende prosjektleder hadde mulighet for påvirkning eller endring. Det er imidlertid viktig å presisere at samarbeidet mellom kompetansesentrene (inkludert prosjektledelsen hos RBUP øst sør) har bedret seg betraktelig i løpet av prosjektperioden. Prosesslederne (som stort sett ikke har vært involvert i selve utviklingen av programmet) uttrykte seg også positivt om organiseringen og at deres opplevelser er at prosjektet har vært ledet fra RBUP øst sør på en tilfredsstillende måte.

*Prosessleder B: jeg vil jo si at, rent bortsett fra at noe av det praktiske ikke har vært helt på plass, så har jeg vært helt imponert om kommandolinjene, hvordan prosjektledelsen klarte å koordinere alle de gruppene... jeg har vært kjempeimponert!*

Prosjekteier Bufdir sin opplevelse av hvordan selve utviklingen av tjenestestøtteprogrammet ble organisert er også stort sett positiv, selv om prosjekteier har vært klar over utfordringene med samarbeid mellom kompetansesentre med så ulike profiler. Prosjekteier har imidlertid vært relativt perifer i den konkrete utviklingen av tjenestestøtteprogrammet. Dette har også vært en konsekvens av den stramme tidsrammen. Prosjekteier har savnet å være involvert i utviklingen i større grad.

*Prosjekteier: Vi har blitt invitert av prosjektledelsen til å være med på ting. Skulle kanskje hatt bedre tid til å gjøre det. Vi tror det hadde vært nyttig for oss som prosjekteier å få mer innsikt i hvordan denne prosessen har fungert.*

Bufdir har hatt ansvaret for å velge ut fylker og for å foreslå noen kriterier for valg av tjenester som skulle inviteres til å delta. Bufdir har også hatt ansvaret for kontakten med fylkesmannen. Fylkesmannen har hatt ansvaret for å kontakte aktuelle tjenester, valgt ut etter Bufdir sitt forslag til utvelgelseskriterier, men Fylkesmannen ble likevel oppfordret til å i tillegg bruke skjønn i denne prosessen.

### **2.2.2 Kommunikasjons- og informasjonsflyt**

De stramme tidsrammene til prosjektet gjør kommunikasjonsflyten sårbar. Som nevnt innledningsvis er et vellykket prosjekt i stor grad avhengig av god kommunikasjonsflyt. Bufdirs utarbeidelse av en kommunikasjonsplan for prosjektet, viser at betydningen av god og tydelig kommunikasjon er blitt tatt på alvor helt fra starten. På spørsmål om hvordan prosjektleder RBUP Øst og Sør har forholdt seg til kommunikasjonsplanen, er det imidlertid litt uklart hvorvidt prosjektleder faktisk har mottatt denne. Den konkrete planen har prosjektleder i alle fall ikke forholdt seg til, men det virker likevel som om innholdet i planen har vært kjent og altså tydeliggjort fra prosjekteiers side.

I de mer hektiske periodene av utviklingsprosjektet, var det også et ønske fra prosjektleder om en mer direkte kommunikasjonslinje til beslutningstagerne hos prosjekteier Bufdir. Prosessen med å få tatt beslutninger opplevdes som unødvendig komplisert og langvarig til tider. For øvrig er både prosjekteier og prosjektleder godt fornøyd med kommunikasjonsflyten dem imellom.

*Prosjekteier: Prosjektleder var veldig tydelig veldig tidlig på at kommunikasjonen måtte gå mellom meg og prosjektleder sånn at ikke det ikke ble mange kanaler, så det har vi prøvd å holde på – og det synes jeg i det store og hele har gått veldig bra [...] det at det har vært knapt med tid og at mye skulle gjøres raskt har nok ført til at det kanskje har blitt litt rotete både fra vår og fra deres side i den forstand at vår bestilling kanskje har vært litt uklar, og så har vi kanskje fått noe som vi ikke helt har forstått hva er, slik at vi har måttet gå noen ekstra runder, men det har vært en temmelig dynamisk styring med*

*mange små samtaler og møter for å løse opp i floker og kanskje litt lite dokumentasjon på hva som er skjedd når og det skulle jeg nok ønske at vi hadde hatt mer tid til - i alle fall på vårparten når vi tok disse store beslutningene. Men alt i alt syns jeg den dialogen har vært god og pragmatisk i den situasjonen som vi har vært i...*

## **Bruk av begreper**

En viktig forutsetning for et godt utbytte for deltakerne er hvordan og hva de er blitt informert om målene og opplegget, og i hvilken grad de har kunnet danne seg realistiske forventninger. I henhold til kommunikasjonsplanen skulle de deltakende tjenestene informeres via Fylkesmannen, som altså ikke har vært delaktig i å utforme prosjektet. Bufdir har ønsket en enhetlig profil på tjenestestøtteprogrammet, noe som f.eks. kan innebære at uavhengig av hvem som informerer om programmet, skal mottakeren sitte igjen med det samme inntrykket. Et slikt utfall vil være avhengig av at Bufdir har vært tydelig i sin kommunikasjon med de aktuelle fylkesmenn – både når det gjelder innholdet i programmet og kanskje særlig når det gjelder hva dette programmet faktisk skal være, hva kan den enkelte barnevernsansatte forvente seg av utbytte når han eller hun deltar i dette. I kommunikasjonsplanen er betydningen av at Fylkesmannen har et solid informasjonsunderlag fra Bufdir, når fylkesmannen skal motivere tjenestene til å delta, også fremhevet. Videre i sin kommunikasjonsplan skriver Bufdir at det kan være variasjon i hva kommunene forventer seg av den aktuelle kompetansesatsingen. Det inntrykket vi har fått gjennom våre intervjuer med deltakerne er at noen ikke hadde særlig klare forventninger, mens mange forventet en sterkere faglig tilnærming. Forventningen om et sterkere faglig innhold har for flere deltakere vært knyttet til bruken av *kompetansebegrepet* i tjenestestøtteprogrammet, som man har assosiert med faglig kompetanseheving og helst på individnivå. Vi kommer nærmere tilbake til *innholdet* i tjenestestøtteprogrammet i kapittel fire, men det synes å ha vært en avstand mellom hva Bufdir har ment at tjenestestøtteprogrammet skal være og skal bidra med, og de forventningene en del av deltakerne hadde da de startet på programmet. Dette kan henge sammen med hva slags informasjon som faktisk ble gitt om hva tjenestestøtteprogrammet skulle bidra med og kanskje særlig hvilke begreper som ble brukt.

Ansatt B1: *Kompetanseheving - så tenkte jeg en form for utdanning.*

Ansatt A3: *Forventningene mine var at vi skulle få et kompetanseløft rett og slett og at vi skulle få mere kompetanse enn der vi er...*

En annen viktig årsak til at enkelte opplevde at forventninger ikke ble innfridd har også vært at tjenestenes behov for kompetanseutvikling faktisk varierer, og at det ikke tas høyde for dette i tjenestestøtteprogrammet.

Ansatt A4: *Jeg sitter igjen med en følelse av at disse dagene bærer mer preg av veiledning og refleksjon, enn ny kunnskap...jeg vil heller lære en metode grundig, eller et veiledningsverktøy grundig eller barnesamtale grundig eller et kartleggingsverktøy...jeg er der at jeg trenger det! Og ikke det vi gjør nå.*

Det ble påpekt at tidsfaktoren kan ha spilt en rolle; kommunene ble informert fra fylkesmennene før innholdet i programmet var på plass, og dermed kan det ha blitt et visst avvik mellom det kommunene da fikk vite og den faglige profilen som etter hvert ble utviklet. Dette kan ha en betydning for at noen deltakere forventet noe annet fra programmet enn det som var intendert.

Prosjekteier: *Men det har vært en utfordring at denne ene delen av en ganske stor satsning kom først, med ganske dårlig tid...og vi kunne helt klart tenkt nøyere gjennom begrepsbruk og kommunikasjonsform, og det har vi jo også sett...begrepet tjenestestøtte kom jo ikke inn før etter sommeren etter at det første navnet som ble valgt (Kompetansesatsing – kommunalt barnevern) måtte brukes for hele satsningen og det er jo uheldig.*



## 2.3 Oppsummering

Sett i lys av en kompleks organisasjonsstruktur med mange ulike aktører i tillegg til svært korte tidsfrister for utvikling og igangsetting av tjenestestøtteprogrammet, virker det som om organiseringen av prosjektet og kommunikasjonen internt i prosjektorganisasjonen (prosjektleder, kompetansesentrene, prosessledere og prosjektkoordinatorer) har fungert relativt tilfredsstillende – kanskje etter en noe utfordrende oppstartsfase. Vårt inntrykk er at informasjon har kommet frem dit den var tenkt, og også stort sett i tide.

Kommunikasjonsflyten mellom prosjekteier og prosjektleder har også vært god, og selv om prosjektleder hadde et ønske om kortere og mer direkte kommunikasjonslinjer til beslutningstakerne hos prosjekteier i de mest hektiske periodene av prosjektet, vil vi ikke peke på noen direkte flaskehals i kommunikasjonsflyten mellom disse to aktørene.

I den delen av organiseringen av prosjektet, hvor fylkesmannen også skulle involveres i kommunikasjonsflyten opplever vi imidlertid at det har vært utfordringer. Det kan virke som om deltakerne er blitt forespeilet en noe annen form på tjenestestøtteprogrammet enn hva de opplevde i praksis. Det ble bestemt at fylkesmannen skulle ha ansvaret for, i samarbeid med Bufdir, å opprette førstegangskontakt med og rekruttere aktuelle tjenester og formidle tjenestestøtteprogrammet som sådan. Hvordan formidlingen av tjenestestøtteprogrammet er gjort, og hvorfor det virker å være et gap mellom det som i første omgang ble formidlet og det som deltakerne etter hvert erfarte er ikke helt tydelig. Vi har ikke oversikt over hva den enkelte representant for fylkesmannen i de fem utvalgte fylkene har sagt og gjort. Vi antar likevel at dette gapet har å gjøre med at fylkesmannen ble bedt om å rekruttere tjenester og formidle programmet før formen på programmet og det faktiske innholdet i det, var på plass. Dermed ble programmet formidlet til aktuelle tjenester med utgangspunkt i *foreløpig* informasjon fra Bufdir – informasjon som igjen var basert på informasjon fra prosjektleder RBUP øst sør om programmets *foreløpige* form og innhold. Grunnen til at man anså at det var nødvendig å informere og rekruttere tjenestene før programmet hadde funnet sin faktiske form, antar vi igjen henger sammen med de stramme tidsrammene prosjektet opererte under.

## 3 Implementering

### 3.1 Prosjektets Implementeringsstruktur

Implementeringsstrukturen omhandler de forholdene og faktorene som er avgjørende for en vellykket implementering (Roland, 2015). Implementering er en prosess som tar lang tid og mye av arbeidet som fører til at den er vellykket gjøres før selve gjennomføringen. RBUP trekker frem tre faktorer som anses som viktig i denne sammenheng:

- Hvorvidt en er klar for endring på leder-, organisasjons- og personalnivå. Slik "readiness" er en dimensjon som omfatter mottakerorganisasjonens "problem awareness", lederes aktive søk etter løsninger, organisasjonens forutsetninger for å understøtte endring og personalets motivasjon for læring
- "Fit". At innovasjonen eller programmet oppfattes å være et godt og relevant svar på det opplevde problemet, og utgjør en mengde av krav og aktiviteter som mottakerorganisasjonen kan makte
- At spredner- eller utviklerorganisasjonen tilbyr tilstrekkelig støtte til implementering, generalisering og evaluering av ny praksis.

Dataene som denne rapporten er basert på, er innhentet mens gjennomføringen av programmet fortsatt var i gang. Dette betyr at de faktorene som enten ligger i forkant eller parallelt med gjennomføringen vil omtales i dette kapitlet. I den sammenheng er punkt én spesielt sentralt. Punkt to, som omhandler hvor relevant programmet ble oppfattet å være, og punkt tre, hvorvidt implementeringen har blitt tilstrekkelig støttet, omhandler faktorer som best kan vurderes *etter* selve gjennomføringen. Dette vil omtales i delrapport 2.

I dette kapitlet ser vi nærmere på forhold som legger til rette for implementeringen, mens selve gjennomføringen av programmet omtales i neste kapittel. Det er likevel til tider vanskelig å skille disse fra hverandre, og det kan derfor forekomme noe overlapp mellom de to kapitlene.

Det finnes en rekke faktorer som, hvis tilstede, øker sannsynlighetene for at mottakere av implementeringen er klar for endring. Blase et al. (2012) kaller disse faktorene eller prosessene for *implementeringsdrivere*. Implementeringsdrivere er kjernekomponenter i implementeringsfasen og oppfattes som nødvendig for å implementere en endring, og for at denne endringen skal vare over tid. Implementeringsdriverne deles videre inn i kompetansedriver, ledelsesdrivere og organisasjonsdriver. Under presenterer vi RBUPs definisjon av hvilke drivere som er aktuelle for iverksetting av tjenestestøttetilbudet.

## Kompetansedrivere

**Rekruttering:** Valg av deltakere (kommuner) vektlegger «readiness».

**Tilstrekkelig deltakelse:** alle ansatte og leder deltar på alt (hvilket i praksis betyr at de fleste deltar på det meste).

**Relevans:** For å sikre at opplæringen oppleves relevant og motiverende må opplæring tilpasses tilstrekkelig underveis i samarbeid med deltakere.

**Opplæring:** Må være passe omfattende (nok, men ikke for mye), relevant og motiverende for endring. Den bør gi ny kunnskap og nye perspektiver, være interaktiv, vektlegge ferdighetstrening og kunnskapsoverføring mellom deltakere.

**Veiledning:** I tillegg til egenarbeid bør det legges opp til veiledning (supervisjon) mellom og etter opplæringsbegivenhetene, og fortsatt likemannsveiledning (intervensjon) i etterkant av opplæring.

## Ledelsesdrivere

God kommunikasjon og dialog mellom Direktoratet og utvalgte kommuner før, etter og under gjennomføring.

Forpliktende avtale om deltagelse og nødvendig for/ etterarbeid

Ledelsen i utvalgte kommuner har tilstrekkelig problemforståelse (problem awareness), eller denne kan etableres i samarbeid med Direktoratet.

**Barnevernleder deltar sammen med ansatte**

## Organisasjonsdrivere

Lokale system som understøtter endring (prosess og innhold) og som har tilstrekkelig datakvalitet (effektmåling av egen praksisendring). Her er mye under utarbeidelse.

Fasiliterende administrasjon: Kommunal- og tjenesteadministrasjon må ha, eller tilføres, god nok forståelse for hva tilretteleggingsoppgaven innebærer. Dette gjelder både gjennomføring av opplæring og tilrettelegging for kvalitetsendring.

Intervensjon på systemnivå: Positiv endring av praksis kan være avhengig av at det skjer nødvendige organisasjonsendringer, nødvendige endringer i relasjonene mellom organisasjonens deler, og i relasjonen mellom organisasjonen og omverdenen.

Vi har uthevet de driverne som er relevante når vi vurderer prosjektets implementeringsstruktur og styrker og svakheter ved måten tjenestestøttetilbudet har blitt iverksatt. Enkelte av momentene vil være vanskelig å belyse på nåværende tidspunkt, fordi de er avhengige av data som ikke enda er innhentet. Dette gjelder for eksempel organisasjonsdriverne som helhet. Ledelsesdriveren som omhandler kommunikasjon har blitt omtalt i kapittelet 2. Noen av spørsmålene har vi heller ikke datagrunnlag til å besvare – og går utover det som har vært vårt oppdrag. Dette gjelder f.eks momentet om hvorvidt ledelsen i utvalgte kommuner har tilstrekkelig problemforståelse. Vi vil imidlertid forholdet oss en del til det som RBUP definerer som kompetansedriverer i dette kapittelet. I følge Blase et al. (2012) handler kompetansedriverer om å legge til rette for at personene som mottar programmet både har kompetanse til, og tro på, å kunne implementere programmet slik at det fører til en praksisendring.

### 3.1.1 Rekruttering

En faktor som ofte blir vektlagt for å få til en vellykket implementering omhandler *hvem* som er mottaker av intervensjonen. Å få til endring av atferd, i dette tilfelle hvordan man utfører praksis i barneverntjenesten, ser ut til å være avhengig av at organisasjonen og ansatte ser behovet for endring og har et ønske om å endre seg (Ogden, 2010). Erkjennelse av at det er et *behov* for endring er med på å påvirke *motivasjonen* til å gjøre noe med situasjonen. Dette gjør rekrutteringen av deltakere viktig.

Deltakerne på dette programmet har blitt valgt ut ved at Bufdir har gitt instruksjoner til fylkesmennene om å ta kontakt med de tjenestene de mener passer best på en rekke definerte kriterier. (Vi kommer nærmere inn på hva disse er, under). Kommunikasjonsflyten mellom Bufdir og fylkesmennene er beskrevet i kapittel 2, I dette kapittelet ser vi på rekrutteringsprosessen og fylkesmannen er derfor også relevant her. Årsaken til at fylkesmannen er satt til å gjøre en viktig del av rekrutteringsjobben er at de kjenner kommunene godt, blant annet ved at de har tilsynsmyndighet over tjenestene. De har derfor et grunnlag til å vite hva behovene i de enkelte tjenesten er. Men, fylkesmannens rolle *kan* føre til at tjenestene ikke opplever det som helt frivillig å delta. I et gruppeintervju reflekterer to barnevernslederne rundt akkurat dette:

Leder A1: *Vi fikk spørsmål [fra fylkesmannen] om vi var interessert, så hadde jeg en dialog med kommunalsjefen min [om det]. Delvis synes jeg at vi skulle melde oss på og delvis tenkte jeg at dette ligger som en forventning. Vi er noe forplikta til å respondere positivt.*

Leder A2: *Ja, det er jo litt sånn.*

Leder A1: *Tenkte du også sånn?*

Leder A2: *Ja, jeg gjorde jo det.*

Det fremkommer også i intervjuene med de ansatte at de ikke har opplevd deltakelse på programmet som et valg. Dels kan dette skyldes at barnevernlederne rett og slett bare har informert om at de skal delta. Det har blant annet vært et tydelig signal fra Bufdirs side at alle ansatte skal være med. Dels kan det skyldes en oppfatning av at man ikke kan si nei til et tilbud om kompetanseheving.

Når programmet ikke oppleves som helt frivillig er det spesielt viktig å arbeide med motivasjonen til de ansatte, blant annet ved å appellere til behovet for kompetanseheving i tjenesten. Behovet for programmet har ikke oppstått i et vakuum, men er basert på ulike kilder som tilsier at den kommunale barnevernstjenesten, som helhet, bør forbedre seg. De aller fleste vi intervjuet var også enig om at deres tjeneste hadde et kompetansehevingsbehov. Men behovene varierte og hvorvidt programmet skulle svare til deres spesifikke behov virker å ha vært uklart for de ansatte. Som nevnt i kapittel 2 har dette vært med på å føre til at forventningene har spriket veldig.

Leder A2: *[om programmet] Dette var nok et resultat av tegn i tiden, fokus på barnevernet i media. Tjenestestøtteprogrammet er en måte for myndigheten å gi respons på. Men jeg hadde ikke noen spesielle forventinger, annet en prinsipielt, tilføre oss kompetanse er i seg selv bra, [tjenesten] kan i hvert fall ikke bli dårligere enn hva det er.*

Leder B1: *Jeg forventa jo at det skulle være som en form for en videreutdanning. I politisk miljøer snakkes det jo om hvor viktig det er at alle skal ha mastergrad.*

Det kan være flere grunner til at det har rådet tvil om hva dette programmet svarer på. Et av kriteriene for utvelgelse har handlet om å velge tjenester som primært opplever faglig sårbarhet<sup>3</sup>. En mulig forklaring på at programmet har blitt oppfattet uklart, kan være at fylkesmennene ikke har kommunisert kriteriene, kanskje fordi det kan oppfattes som demoraliserende å bli stemplet som en faglig sårbar

---

<sup>3</sup> I form av fristbrudd, klagesaker, akuttsaker, lav brukerfornøydhed, flere nyutdannede, mangel på kunnskap.

tjeneste. En av barnevernslederne beskriver fylkesmannens orientering om programmet som litt «tilfeldig»:

*Leder A2: Jeg ble oppringt av fylkesmannen [...] han ringe egentlig om noe annet, men apropos liksom, det ble en ledig plass [på tjenestestøtteprogrammet].*

Ingen av de lederne, eller de ansatte vi intervjuet, hadde fått vite noe om hvorfor de var valgt ut. Selv om det kan være gode grunner til å unnlate å nevne dette, kan det i dette tilfelle heller se ut til å bidra med usikkerhet.

En annen faktor som kan ha bidratt til forvirring om hva programmet er, kan komme av at det ikke skal dekke ett, men mange behov. Faglig sårbare tjenester blir definert som tjenester som har fristbrudd, klagesaker, akuttsaker, lav brukerfornøydhet, flere nyutdannede og/eller mangel på kunnskap. En tjeneste som har mange fristbrudd og en som har mange nyutdannede trenger ikke nødvendigvis ha det samme kompetansebehovet. Det at det samme programmet skal dekke kompetansebehovet for alle disse kriteriene er muligens ambisiøst. Dette blir også tematisert og diskutert av en gruppe ansatte:

*Ansatt A1: Refleksjonsspørsmålene [del av mellomarbeidet] vi har hatt skulle kanskje vært stilt i forkant før man laget hele kompetansesatsingen. Vi sitter med så ulik kompetanse og utdanning at det er vanskelig å favne alle.*

*Ansatt A2: Det er vel ikke egentlig forankret så godt nedenifra [blant de ansatte], det er politisk forankret, som ikke nødvendigvis har så veldig mye kontakt med grasrota.*

*Ansatt A3: Ja, har noen egentlig hørt med oss hva vi ønsker?*

*Ansatt A4: Ja, det er akkurat det, og det kunne de ha brukt litt tid på å kartlegge bedre. Hva er det de trenger av kompetanse i barnevernstjenesten [navn på fylke].*

*Ansatt A1: Det er jo flere ansatte, det er vel det de vet at vi sier, så de orker vel ikke høre med oss.*

Deltakernes «readiness» i form av felles problemforståelse og erkjennelse av at det er et behov for endring, vektlegges i litteraturen for at implementeringen skal være vellykket (Eg: Fixsen et al. 2005). Våre data viser at det er en del å gå på når det kommer til å være tydeligere i rekrutteringsprosessene om hvorfor de aktuelle kommunene blir invitert og hva de skal gjennom. Et annet spørsmål å stille seg er hvorvidt programmet evner å dekke til tider så ulike behov som kriteriene legger opp til. Bør man i så fall snevre det inn noe? Dette kan også gjøre det lettere å formidle innholdet programmet. Samtidig har dette programmet vært utarbeidet med stramme tidsrammer og en forståelse av hva programmet faktisk skal være har antakelig kommet sent i prosessen. Situasjonen vil nok være annerledes etter denne første gjennomgang.

### **3.1.2 Relevans**

Tjenestestøtteprogrammet har fulgt et relativt tett innhold som er beskrevet utførlig i prosesslederpermen. Det er likevel lagt til rette for at innholdet kan endres etter innspill fra deltakerne blant annet mellom samlingene. Vi belyser her i hvilken grad opplæringen ser ut til å ha blitt tilpasset underveis for at den skal oppleves som relevant.

Det er tydelig at programmet har blitt endret underveis i løpet, men i hvilken grad dette har vært tilstrekkelig er imidlertid det vesentlige. Gjennom intervjuer med ansatte kommer det frem at en del opplever at det med fordel kunne vært større grad av tilpasning.

*Ansatt A3: Enkelte ganger i løpet av disse dagene så synes jeg vi i salen har vært på vei ett sted så har prosesslederne hatt sitt mandat og sine mål, mens vi har hatt en annen prosess. Jeg har noen ganger følt at vi [deltakerne] har jo egentlig lyst til å snakke om noe annet [enn det som var prosessledernes mål].*

*Ansatt A4: Det virker litt stressende*

*Ansatt A1: Ja, det blir sånn at vi sitter og tenker: Å, det skulle vi ha hørt mer om [...] hadde de to [prosesslederne] fått styre det uten styring ovenfra så tror jeg det kunne blitt veldig bra. for de kan tilpasse seg etter hva vi er opptatt av. Det tenker jeg er helt avgjørende, at de som står der har kompetanse og har jobbet i barnevernet.*

Disse ansatte er av den oppfatning av at prosesslederne kunne ha styrt programmet med færre rammer og heller skreddersydd tilbudet underveis. De opplever at dette er noe prosesslederne er kapable til, fordi de har høy grad av kompetanse og kunnskap. Men en slik tilnærming krever mer enn faglig ferdigheter: Det krever god planlegging og disponering av tid, kunnskap om hvordan man best fremstiller innholdet pedagogisk, lete frem gode, eksemplifiserende kasus - alt dette er krevende å gjøre på stående fot. Det de etterspør her kan likne det man i barneverntjenesten omtaler som ekstern veiledning. Ved ekstern veiledning kan den enkelte tjenesten drøfte konkrete problemstillinger og saker med en fagperson. Det er imidlertid vanskelig å bruke en sånn modell i en så stor gruppe, fordi man kan risikere å forfølge tema som ikke nødvendigvis er relevant for helheten av gruppen. Programmet som tilbys skal håndtere tema på et mer universelt nivå som er matnyttig for flere tjenester. Å legge det opp slik det skisseres over kan like gjerne føre til det motsatte, at enkelte diskusjoner kun oppleves som relevante for et fåtall.

Det prosesslederne imidlertid kunne vurdere for å få informasjon om hvordan å tilrettelegge programmet, er å overvære gruppearbeidet. Gjennom våre observasjoner var det tydelig at diskusjonen i hovedregel fungerte godt, og mye bedre enn i plenumssesjonene, se kapittel 4 for utdyping av dette. I plenumssesjonene, var det ofte de samme få personene som uttalte seg. Observasjon av gruppearbeidet ga derfor mye informasjon om hva som opptok de ansatte og hvilket nivå de var på. I en neste runde av tjenestestøtteprogrammet kunne man derfor vurdert om prosesslederne burde oppfordres til å overvære gruppediskusjonene.

### **3.1.3 Opplæring**

RBUP legger vekt på at opplæringen må være passe omfattende, gi ny kunnskap og nye perspektiver, og gi kunnskapsoverføring mellom deltakere. I det følgende vil vi belyse hvordan dette ser ut til å ha fungert.

Hovedinntrykket fra observasjonene, som også blir bekreftet i en del av intervjuene, er at tempo på kurset var relativt høyt. Det var gjerne flere, ganske omfattende, gruppearbeid på hver samling, med plenumssesjoner imellom. Å organisere en forsamling i flere konstellasjoner er tidkrevende og krever tydelig administrering. Diskusjonen blant de ansatte, som er gjengitt over, viser at de også av flere ble oppfattet som stressende. Det samme inntrykket ser også ut til å gjelde enkelte av prosesslederne;

*Prosessleder B (Om at man må styre tiden): Og det tenker jeg er en styrke i det, fordi man får en progresjon. Jeg kan av og til synes det er litt irriterende hvis jeg er på kurs og så plutselig drar tiden veldig langt ut på noe som ikke skulle [diskuteres]... at det er en tighthet i det synes jeg er en fordel, men jeg synes dette programmet har krevd en for streng tighthet. At det har vært heseblesende: Inn i nytt gruppearbeid igjen, hva var tema nå? Du får ikke dratt deg tilbake og tatt de store linjene, og pusta litt.*

Samtidig er det en annen ansatt som mener at hvert gruppearbeid i seg selv hadde for lang varighet, og at diskusjonen av oppgaven i gruppearbeidet var relativt raskt overstått. Når vi som observatører overvar gruppearbeidene observerte vi ved minst to anledninger, at en av deltakerne (ikke den samme), tok på seg rollen som en slags «djevelens» advokat. Dette skjedde uformelt – det var altså ikke planlagt. Vedkommende var gjerne nysgjerrig på hva de andre tenkte rundt hvorfor de gjør som de gjør i arbeidsprosessen, og stilte kritiske spørsmål til ulike praksiser slik de ble beskrevet av de andre deltakerne i gruppa. Dette førte til å drive gruppediskusjonen videre blant annet ved at de fikk reflektert rundt valg de kanskje vanligvis tar i barnevernssaker, som ikke nødvendigvis er

hensiktsmessig. For å øke sannsynligheten for at dette blir ivaretatt i alle gruppene, kunne en mulighet være at noen fikk tildelt en slik rolle, der de ble bedt om å ha ekstra fokus på redegjørelse.

Det virket imidlertid som de aller fleste var enig i at gruppearbeidet var givende og at det var med på å gi dem nye perspektiver. Selv den personen som opplevde at diskusjonen rundt selve oppgaven relativt raskt døde ut, sa likevel at gruppearbeidet opplevdes hensiktsmessig, fordi diskusjonen da dreide seg om annen tematikk som opptok deltakerne.

Leder B2: (spørsmål om tidsstyring) *Jeg synes mer det er det at vi har for mye tid på oppgavene. Ikke at det blir dødtid, men at du snakker om litt andre ting. Men så er det likevel nyttig det og da.*

Et inntrykk som meldte seg var at gruppearbeidet opplevdes som verdifullt fordi man kunne utveksle erfaringer med andre. Noen ganger førte det til at man fikk noen nye ideer om hvordan man kunne gå frem i en sak, samtidig som mange opplevde at diskusjonen med andre ga dem en bekreftelse på at den jobben man gjør ikke er spesielt dårlig.

*Ansatt A4: Vi har kanskje blitt litt mer sikre på at vi ikke er så i bakevja som et lite kontor i (fylke) likevel. Vi tenker mye likt og gjør mye likt som andre steder i (fylke), det har vært en viktig bekreftelse, tenker jeg.*

*Ansatt A3: For meg har det kanskje vært det viktigste egentlig, å høre at vi tenker ganske likt og gjør ganske likt. Selv om vi er små.*

Gjennom observasjon av gruppearbeidet fremkom det også at de fleste tjenestene i hovedsak løste oppgavene likt, selvsagt med noen variasjoner. Dette kan handle om at gruppeoppgavene i noen grad var lite detaljerte, og at det allmenne eller generelle ved oppgavene førte til en gjennomgang av den mer overordnede saksgangen i en barnevernssak, noe vi opplevde at de fleste var godt orientert om. Det er krevende å lage gruppearbeider som skal treffe nivået på deltakerne, men oppgavene kunne nok vært mer informative og spisset for å reflektere de beslutningsdilemmaene barnevernsansatte står ovenfor i det daglige. I hvert fall hvis formålet er at de skal utfordres på egen praksis, og ikke primært få en bekreftelse på at det de gjør er godt innenfor «normen».

Hvorvidt programmet har gitt deltakerne ny kunnskap er noe vi kommer nærmere inn på i delrapport 2. Vårt hovedinntrykk fra observasjon og intervjuer med deltakere fra de to casene vi har fulgt er at nivået på programmet har opplevdes for grunnleggende, noe som illustreres av to sitat, fra hver av klyngene.

*Ansatt A4: Disse dagene her bærer preg av veiledning og refleksjon, enn ny kunnskap.*

*Leder B2: Jeg har ikke lært noe direkte nytt, men kanskje noen aha-opplevelser, du er faktisk nødt til å tenke annerledes og innarbeidet noen andre måter å arbeide på.*

Hvorvidt denne oppfatningen deles av deltakerne ved de andre klyngene vil vi kunne si noe mer om basert på spørreskjema data som samles inn i forbindelse med delrapport 2.

### **3.1.4 Veiledning**

Det har vært lagt til rette for veiledning i mellom samlingene, men veiledning har kun vært tema i ett gruppeintervju med ledere. Her forteller lederne at de har blitt oppfordret til å ta kontakt med prosesslederne i mellom samlingene, men ikke benyttet seg av tilbudet.

## **3.2 Oppsummering**

Mange av de ansatte og lederne vi snakket med opplevde at deres tjenester hadde et reelt kompetansehevingsbehov. Likevel var det knyttet usikkerhet til hvorvidt tjenestestøtten var innrettet mot deres behov spesielt. Dette speiles blant annet i de forventningene som deltakerne hadde i forkant av programmet. Tydeligere kommunikasjon om programmet og om hvorfor den aktuelle

tjenesten er inkludert kan kanskje bidra til en del oppklaring, og øke tjenestenes «readiness». I tillegg kan man vurdere i hvilken grad det er hensiktsmessig at programmet skal inkludere tjenester med til dels ulike behov i samme «klynge».

Når det kom til opplæringens relevans og omfang så er vårt inntrykk, gjennom intervjuer og observasjoner, at den kan tilpasses noe mer. For vår del ga det å overvære gruppearbeidet oss nyttig informasjon både om hva som opptok deltakerne og også om hvilke kunnskapsmessig eller kompetansemessig nivå deltagerne var på. Med utgangspunkt i slik informasjon kunne man også justere innholdet f.eks. i gruppearbeidet etter deltakernes interesseområder og faktiske behov for kompetanseheving. Det kan derfor vurderes om prosesslederne bør «besøke» gruppene, mens gruppearbeidet pågår i større grad enn de gjorde/hadde anledning til i våre to case. Gruppearbeidet virket å engasjere deltakerne, bl.a. fordi man fikk anledning til å utveksle erfaringer på tvers av tjenester, men det er usikkert hvorvidt gruppearbeidet førte til nye perspektiver for deltakerne eller om deltagerne først og fremst fikk en bekreftelse på at tjenestene løser mange av de arbeidsoppgaver barnevernstjenesten har ganske likt – både i gruppearbeid og i praksis. Basert på dette så skal man kanskje vurdere hva tjenestestøtteprogrammets hovedfunksjon skal være – nyttig erfaringsutveksling eller i større grad kompetanseheving innenfor noen behovsprøvde områder.



## 4 Gjennomføring av tjenestestøtten

Vi skal i dette kapittelet se nærmere på selve gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet. Vi vil først gi en kort beskrivelse av innholdet i programmet og de viktigste undervisningsformene som er valgt, samt beskrive ulike begreper og roller knyttet til gjennomføringen, slik dette er beskrevet av prosjektledelsen. Videre vil vi gi en gjennomgang av hvordan deltagerne og prosesslederne opplevde gjennomføringen av programmet i praksis, også hvordan vi – som observatører opplevde gjennomføringen i praksis. Vi kommer *ikke* til å belyse hvorvidt tjenestestøtteprogrammet, gjennom innhold og gjennomføring, har ført til endring av praksis i de enkelte tjenestene. Dette vil belyses i rapport nr. 2.

Som vi også tidligere har kommentert kan det være vanskelig å skille *gjennomføring* av et tiltak, med *implementering* av et tiltak. Det kan derfor være enkelte overlappende deler i kapittel 3 og kapittel 4.

### 4.1 Gjennomføring

Det er i kompetansesentrenes beskrivelse av tjenestestøtteprogrammet beskrevet hvilke grep man har gjort eller tatt for å gjennomføre programmet slik man har ønsket. I implementeringslitteraturen bruker man gjerne begrepet «intervensjon» om grep som tas for å sannsynliggjøre at man klarer å gjennomføre (eller implementere) en endring. Vi velger likevel i vår rapport å bruke begrepet «gjennomføring».

#### 4.1.1 *Prosessleder*

Hver klynge (fylke/kommunegruppe) har to prosessledere som er utpekt av det kompetansesenteret som har ansvar for gjennomføring av programmet i aktuell klynge. Én av prosesslederne har hovedansvaret for gjennomføringen av programmet og skal lede prosessen fra første ledersamling, gjennom fellesprogram og lederprogram, til programmets avslutning.

Sentrene har i 2017 også utpekt en koordinator med ansvar for den praktiske tilretteleggingen av gjennomføringen av programmet. Dette innebærer bl.a. å skaffe egnede kurslokaler og overnatting for tilreisende tjenester.

#### 4.1.2 *Prosesslederpermen*

For å sikre en mest mulig helhetlig gjennomføring på tvers av klyngene, er det utarbeidet et eget dokument - prosesslederpermen. Prosesslederpermen er også den viktigste støtten for prosessledernes arbeid i gjennomføringen av tjenestestøtten. Det er tenkt av Prosesslederpermen skal kunne revideres underveis i gjennomføringen og den skal også oppdateres før de neste rundene av programmet (f.o.m. 2018). Permen er svært omfattende, over 200 sider, med detaljerte beskrivelse

av de ulike aktivitetene i tjenestestøtteprogrammet. Prosesslederene har likevel muligheter til å gjøre egne tillempninger.

Prosesslederpermen gir en beskrivelse av tjenestestøtteprogrammets bakgrunn og formål, om programmets oppbygning, inndelingen i de ulike samlingene og om for- og mellomarbeid, samt om prosessledernes rolle. Deretter gis det en beskrivelse av lederprogrammet og fellesprogrammet, og dernest detaljerte opplegg for de ulike samlingene som fyller det meste av permen. Permen beskriver både det teoretiske grunnlaget for tjenestestøtteprogrammet, instruksjoner og anbefalinger om de pedagogiske og organisatoriske grepene og henvisninger til power-point presentasjoner, videoer med foredrag og annet fagstoff. Permen gir også separate beskrivelser av både de spesifikke ledersamlingene og fellessamlingene.

Videre gir prosesslederpermen detaljerte instruksjoner til prosesslederene om hva som skal skje i sekvensene på hver samling: hvilket tema som skal behandles, om det er plenum, gruppearbeid, hvordan gruppene skal settes sammen (tjenestevís eller på tvers) og hva som skal presenteres fra gruppene. Prosessleder presenterer foiler med retningslinjer for mellomarbeidet fram til neste samling.

Med andre ord, så legger prosesslederpermen føringene for hvordan tjenestestøtteprogrammet skal gjennomføres, hvilke «grep» som skal tas for at gjennomføringen og det endelige resultatet skal bli mest mulig i tråd med det som er ønsket. De helt sentrale elementene i prosesslederpermen detaljerte beskrivelser av hvordan samlingene skal gjennomføres, og detaljerte beskrivelser av hvilke konkrete grep som skal tas for å få til dette. Videre er det også detaljerte beskrivelser av hva som skal gjøres mellom samlingene, og hvilke grep man har tatt for å få til dette.

### **Gjennomføring av samlingene**

*Plenumsforelesninger:* plenumsforelesningene er et av de sentrale eller viktigste grepene i selve gjennomføringen av den enkelte samling. Begge prosesslederene er engasjert i plenumsforelesningene, men i noe ulik grad. Det er også aktuelt å bruke eksterne forelesere til enkelte temaer som skal gjennomgås. Eksterne forelesere vil enten foreta forelesningen på stedet, eller som en videoforelesning.

*Plenumsdiskusjon:* det ble også lagt opp til en del diskusjon i plenum, kanskje særlig i etterkant av en plenumsforelesning. Prosessleder med hovedansvar hadde også ansvaret for å dra slike plenumsdiskusjoner i gang, men også her kan det variere noe rundt hvem som tar ansvar for å få i gang en diskusjon.

*Gruppearbeid:* gruppearbeid er også en svært sentral del i gjennomføringen av samlingene. Det er i prosesslederpermen lagt tydelige føringer for hvordan gruppearbeidet til enhver tid skal organiseres. Som en hovedregel består gruppene av de enkelte tjenester, hvorpå gruppene også settes sammen på tvers av tjenestene. Gruppearbeidet kan bestå av å diskutere et tenkt «case», en reell sak, hvordan man løser ulike oppgaver i de enkelte tjenester, og gruppearbeidet kan også bestå av rollespill-oppgaver.

### **Gjennomføring av programmet mellom samlingene<sup>4</sup>**

**Nøkkelperson:** Leder for barneverntjenesten identifiserer en nøkkelperson i sin tjeneste. Vedkommende er tenkt å være en ressurs for tjenesten gjennom programmet og deltar i likhet med leder på alle samlinger. Nøkkelpersonen har løpende tilgang på veiledning knyttet til faginnholdet i programmet under gjennomføringen.

---

<sup>4</sup> Teksten under er hentet direkte fra kompetansesentrenes eget dokument som beskriver tjenestestøtteprogrammets form og innhold (sept. 2017).

**Veiledning:** For leder skal prosessleder fungere som en tilgjengelig «sparringspartner» i kvalitetsutvikling og endringsarbeid. Den faglige veiledningen av tjenesten knyttet til fellesprogrammets innhold gis gjennom nøkkelperson, eller representant for tjenesten.

**For- og mellomarbeid:** Forarbeidet er tilgjengelig for *prosessleder* i forberedelse og gjennomføring av samling. Deltakernes refleksjoner brukes i diskusjoner og gruppeøvelser. På denne måten knyttes egen erfaring og praksis sammen med programmets faglige innhold.

**Nettsiden (kommunaltbarnevern.no):** For- og mellomarbeid gjennomføres i nettleser og aktiviteten registreres. Av erfaring øker dette gjennomføring. Nettsiden planlegges brukt til evaluering og er et godt utgangspunkt dersom digitalisering av deler av innhold eller tilleggsinnhold utvikles i fremtiden.

**Nasjonal Ressursportal om barnevernledelse (ntnu.no/barnevernledelse.no):** Ressursportal om barnevernledelse utviklet av RKBU Midt-Norge er ett av prosjektets delprosjekt. Nettportalen integreres i programmet gjennom leders for- og mellomarbeid og ledersamlingene. Målet med Ressursportal om barnevernledelse er å gi ledere i barnevernet tilgang til kunnskap og ressurser de kan bruke i sin hverdag som ledere.

## 4.2 Gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet i praksis

I dette avsnittet skal vi beskrive hvordan gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet har fungert i praksis, basert på observasjon av samlingene og intervjuer med ansatte, ledere, nøkkelpersoner og prosessledere. Vi vil i denne omgang ikke gå inn på vurderinger av om det faglige innholdet oppleves som relevant og nyttig, det vil bli dekket i neste delrapport basert på spørreskjemaundersøkelse blant deltakerne.

### 4.2.1 Gjennomføringen av samlingene

#### Prosesslederrollen

Med et så sammensatt program er det nødvendig å ha en tett ledelse av samlingene, og rollen som prosessleder ble derfor svært viktig. Vi har observert at det har vært krevende å styre framdriften, fordele deltakerne i grupper, bidra til å skape diskusjon i plenum og i tillegg gi faglige innspill og veiledning underveis.

I våre to «case» hadde prosesslederne en noe ulik tilnærming til rollen sin, og disse ulikhetene fikk også en viss betydning for hvordan samlingene forløp. Vi har ikke vurdert hvorvidt den ene tilnærmingen er bedre enn den andre, og sannsynligvis kommer det beste resultatet når prosesslederne kan gjennomføre samlingene, med utgangspunkt i prosesslederpermen, men likevel på en måte som prosessleder selv er komfortabel med.

Det ble laget et sett med kriterier for valg av prosessledere: de burde ha (i alle fall de to prosesslederne til sammen) praksiserfaring fra barnevernstjenesten, prosessledererfaring og faglig kompetanse på tilstrekkelig høyt nivå. I løpet av samlingene skulle man innom en rekke områder, og det er selvfølgelig ikke gitt at prosesslederne har (eller kan ha) like inngående kunnskap om alt de skal forelese om noe som kanskje bidrar til at utbyttet av enkelte av forelesningene blir begrenset for deltakerne sin del. Imidlertid så stilte vi deltakerne spørsmål om hva de tenkte rundt prosesslederrollen og hvor godt denne fungerte i en slik kontekst – jevnt over var deltakerne godt fornøyde både med egne prosessledere og med hvordan rollen som sådan fungerte for å drive programmet fremover.

#### Prosesslederpermen

Prosesslederne uttrykte at prosesslederpermen var et helt uunnværlig hjelpemiddel i arbeidet. Likevel ga prosesslederne uttrykk for at det innenfor tidsrammen de var gitt ikke var mulig å gjennomgå alt fra

prosesslederpermen, de måtte gjøre prioriteringer i forhold hva som skulle utdypes og diskuteres og hva som skulle behandles mer overfladisk.

### **Gjennomføring i plenum**

Samlingene har vært mer preget av prosess enn av vanlig undervisning, og det har heller ikke vært plenumsforelesningene som har tatt størst plass. Samlingene er blitt gjennomført med en veksling mellom sesjoner i plenum og ulike former for gruppearbeid, samt aktiviteter som «summing» og «speed-dating». Forelesningene har i hovedsak blitt utført av en av de to prosessledere, mens det innenfor enkelte temaer har man (i alle fall i våre to «case») hentet inn eksterne forelesere. Dette gjaldt bl.a. Undersøkellesarbeid, informasjonsinnhenting og dokumentasjon, samt bruk av Familieråd og familienettverk. Enkelte forelesninger var videoforelesninger, tatt opp på forhånd og hvor alle klyngene fikk den samme forelesningen. Hvordan deltakerne opplevde relevansen av, og det faglige nivået på innholdet i de ulike plenumsforelesningene varierte og våre to «case» var heller ikke samstemte. Vi opplevde at dette handlet om ulike behov i de ulike klyngene. Vi skal gå nærmere inn på faglig nivå og relevans i rapport nr. 2 – det kan likevel være av interesse å ta med følgende kommentarer vedr. forelesningene fra deltakere etter første og andre fellessamling:

Ansatt B2: *nå var det på forskolenivå - det er så basic som overhode går an!*

Ansatt A3: *Jeg syntes nivået generelt burde høynes betraktelig!*

Ansatt B3: *Det har vært en artig reise disse ukene her, men det skulle kanskje vært litt høyere nivå.*

«Summing» og «speed-dating» har vært aktiviteter som har foregått i plenum (i tillegg til de mer tradisjonelle forelesningene). «Summing» har vært en form for korte refleksjoner/diskusjoner rundt et gitt tema ( gjerne med utgangspunkt i en plenumsforelesning) med en eller flere av de personene man sitter nærmest. «Speed-dating» har vært korte møter mellom deltakerne hvor man f.eks. sier noe om hvilke forventninger man har til det som skal skje i løpet av en samling. Fortrinnsvis bør alle rekke å snakke med alle og for å få til dette står alle deltakerne ute på golvet, gjerne i ring hvor noen av deltakerne danner en indre ring, men hvor de vender ansiktet utover, slik at de ser på resten av deltakerne som danner en ytre ring. Vårt inntrykk gjennom observasjon er at slike øvelser (kanskje særlig «speed-dating») oppleves som noe vanskelige å få i gang, muligens fordi deltakerne opplever det som litt «flaut». Imidlertid var vårt inntrykk at dette ble enklere når deltakerne hadde vært gjennom en første runde med disse aktivitetene.

Vi opplevde at forelesninger, «speed-dating» og «summing» sammen med gruppearbeid gjorde samlingsdagene relativt hektiske. Dette var også tilbakemeldingene både fra prosesslederne (se over) og fra deltakerne.

Ansatt A4: *Det virker litt stressende....*

Ansatt A1: *Ja, det blir sånn at vi sitter og tenker: Å, det skulle vi ha hørt mer om [...]*

En indikator på hvor godt et slikt opplegg fungerer kan være hvor aktive deltakerne er gjennom samlingene og i de ulike aktivitetene. Gjennom observasjon opplevde vi deltakerne som relativt aktive og gjennomgående konstruktive i gruppearbeidene, mens aktivitetsnivået varierte mye mer i plenum. Selv om prosesslederne forsøkte å trekke ut innspill og reaksjoner (dette gjorde de i noe varierende grad, også avhengig av tematikk og ikke minst tid), forble mange deltakere ganske tause. De som tok ordet var ofte ledere. Dette kan ha en sammenheng med at ansatte kanskje forventer at lederne skal påta seg dette ansvaret i plenum, på denne måte kan ledernes tilstedeværelse føre til en viss ansvarsfraskrivelse hos de ansatte. Det må dog presiseres at dette er en problemstilling vi ikke har gått nærmere inn på.

## Gjennomføring av gruppearbeid

Gruppene var dels organisert tjenestevís, dels på tvers av tjenestene. De fleste gruppesesjonene var relativt korte. I noen tilfeller, men ikke alltid, skulle det rapporteres fra gruppene. Vi observerte at bruken av gruppearbeid førte til lite dødtid, men vi opplevde tempoet som tidvis heseblesende. Gruppearbeidet ble også av og til avbrutt før deltakerne var ferdige med diskusjonen. Mangfoldet av ulike gruppeaktiviteter virket tidvis å skape mer forvirring enn entusiasme, og under observasjon opplevde vi at gruppene av og til hadde utfordringer med å forstå innholdet i gruppearbeidet de skulle gjøre. Dette inntrykket fra observasjonene ble understøttet av både deltakere og prosessledere.

*Prosessleder B: Vi har gått lite i gruppene, Jeg hadde mer enn nok med å finne ut hva jeg skulle gjøre neste gang. Zoome inn på neste tema. men det tenker jeg i forhold til den prosesslederrollen at man bør være litt observatorer [i gruppearbeidet] lytte litt og småkommentere for å få en feeling med hvor de er. Det ville jeg nok gjort annerledes i en annen runde.*

Enkelte gruppearbeider tok utgangspunkt i caset om «Anne». Gjennom observasjon opplevde vi at diskusjonene i gruppene rundt «Anne» avtok noe utover i tjenestestøtteprogrammet. Entusiasmen blant deltagerne i sitt første møte med «Anne» var større enn når de møtte henne igjen senere. Deltakernes kritikk til bruken av et konkret case gjennom flere samlinger var i hovedsak at oppgavene var for rutinepreget og for lite utfordrende til å skape konstruktive diskusjoner.

På den ene siden ser både vi og deltakerne nytteverdien av å jobbe i grupper med å utveksle erfaringer og refleksjoner både innenfor og på tvers av tjenestene.

*Ansatt B1: det som skjedde i form av foredrag blir for basalt, men gruppearbeidet, selv om spørsmålene også der var ganske banale, så førte det til en del heftige diskusjoner.*

På den andres siden ser vi også at det er svært utfordrende å lage aktiviteter som både er konkrete og gjennomførbare innenfor den tidsrammen man har, og samtidig ikke er så trivielle at deltakerne oppfatter det som lite givende.

Det er viktig å presisere at vårt inntrykk har gjennomgående vært at gruppearbeidet har vært noe av det som deltakerne har følt har hatt størst nytteverdi. Gruppene vekslet som sagt mellom å være sammensatt av deltakere fra samme tjeneste, og deltakere på tvers av tjenestene. Som deltaker A sier, så har gruppearbeidet bidratt til heftige diskusjoner og videre til nyttig erfaringsutveksling og også læring på tvers av tjenestene. Deltakerne følte det var stor verdi i å høre hvordan andre tjenester løste sine utfordringer, hvorpå man tok nye løsninger med seg tilbake i egen tjeneste og diskuterte dette videre.

*Leder A2: De her gruppearbeidene, det å få lov til å drøfte, ja altså få en hel case også oppleve hvordan andre angriper dette på. Det er jo både lærerikt og spennende, og få delt erfaringer og vi deler jo også kunnskap. Også har vi oppdaget at det er jo en del ting som andre tar som selvfølgeligheter som vi ikke har gjort i det hele tatt, så det er jo lærerikt og det er bra.*

### 4.2.2 Gjennomføringen av programmet mellom samlingene

#### For- og mellomarbeid

Det var forutsatt at deltakerne, både ledere og ansatte, skulle forberede seg mellom samlingene. Konkrete oppgaver ble lagt ut på tjenestestøtteprogrammets nettside (kommunaltbarnevern.no) og her skulle også oppgavene løses og levers inn. Vårt inntrykk er at dette har skjedd i begrenset grad. Manglende tid og anledning i en hektisk arbeidshverdag ble oppgitt som grunn. Også prosessledere og prosjektkoordinatorer har vært innforstått med denne problemstillingen.

*Prosjektkoordinator B: Jeg tror det er en urealistisk forventning [at deltakerne skal gjøre for- og mellomarbeid]. Jeg tror at hvis ikke fylkesmannen går inn og kjøper dem fri så vil ikke det skje. [...] Det*

*er beintøft å være i jobb og familiemenneske, så skal du gjøre noe så må du få tydelig beskjed om det også må du kjøpes fri fra de andre oppgavene. Hvis man skulle lyktes [med å gjøre mellomarbeid] så måtte man sagt at: Imellom samlingene skal dere sitte på arbeidsplassen deres i arbeidstida. Noen andre tar seg av akutt-telefonen og det som skal skje, så jobber dere med dette den dagen. Da måtte man lagt det inn i opplegget, da tror jeg man kunne lyktes.*

At for- og mellomarbeidene i svært liten grad ble gjort, førte også til at dette arbeidet ikke kunne trekkes inn i samlingene slik det opprinnelig var tenkt. Gjennom observasjon opplevde vi også at sesjonene i noen grad led under dette, f.eks. den sesjonen i tredje fellessamling der deltakerne skulle presentere en særlig krevende sak.

At for- og mellomarbeidet heller ikke ble fulgt opp fra starten av kan også ha bidratt til at de få deltakerne som gjennomførte det etter hvert også falt fra.

*Ansatt B4: For min del så reagerte jeg etter første møte med dette forarbeidet, at det ble ikke tatt opp noe. Altså det ble ikke vist til det forarbeidet det ble ikke dratt inn i, det ble ikke en del av det opplegget. Og da tenker jeg at da bruker jeg ikke tid til det til neste samling, for det blir ikke tatt opp allikevel.*

### **Nettressurser**

Et viktig bidrag til gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet har vært opprettelsen av nettportalen kommunaltbarnevern.no. som nevnt så skulle alt av for- og mellomarbeidsoppgaver legges ut der, sammen med alle videforelesninger og andre filmer som skulle brukes i som en del av undervisningen i de enkelte samlingene. Vårt hovedinntrykk gjennom intervjuene er at nettportalen av deltakerne ble brukt i liten grad. Tilbakemeldinger fra deltakerne (i plenum i forbindelse med felles samling nr. 2) var at flere hadde problemer med å få tilgang til nettsiden, få lastet videoer, eller rett og slett finne oppgavene de skulle ha gjort. Vi har ikke ettergått disse tilbakemeldingene nærmere og vi vet dermed ikke hvorvidt dette handlet om reelle tekniske feil ved nettportalen eller om hvorvidt deltakerne ikke hadde god nok kjennskap til nettportalen/hadde fått god nok informasjon om hvordan denne fungerte.

Imidlertid er det ingen tvil om at nettportalen inneholdt viktig og verdifullt materiale:

Prosessleder B: *[om nettressursene og tilleggsmaterialet] Det var det som berga hele gruppa her, for å si det sånn, den filmen som de snakket om og som de har gjentatt flere ganger. Vi fikk gikk helt ut av programmet. de hadde ikke fått jobbet med utviklingsplanen, noen ledere var ikke her. Da hadde jeg sett den filmen, og da jeg så den filmen tenkte jeg at dette var mat for denne gruppa. og den skapte jo så opptur. [på nettsiden] der ligger det viktige materialet og de hadde ikke sett det. De kunne ha sett det, men de hadde ikke sett det.*

### **Nøkkelperson**

Rollen som nøkkelperson ble av flere oppfattet som uklar – og også prosesslederne ga utrykk for at denne rollen og innholdet i denne rollen var underkommunisert. Vi, som observatører brukte også lang tid på å forstå at deltakerne på ledersamlingene ikke bare var barnevernsansatte, men at også «vanlige» ansatte var tilstede på disse samlingene. En av våre informanter var også nøkkelperson, og denne informanten hadde en klar oppfatning av sin rolle som nøkkelperson. Imidlertid bør nok denne rollen synligjøres i mye større grad, også for de andre deltakerne – slik at man får benyttet seg av den ressursen denne rollen skal representere.

## **4.3 Oppsummering**

Det har vært noen utfordringer i gjennomføringen av tjenestestøtteprogrammet. Den delen som i sin helhet kanskje har fungert dårligst er mellomarbeidet. Å prioritere å få til dette i løpet av en hektisk arbeidshverdag ser ut til å være vanskelig for de ansatte. Mellomarbeidet ble også nedjustert i løpet av

kurset nettopp på grunn av manglende utførelse av deltakerne. For å øke gjennomføringen har et forslag fra våre informanter vært at lederne får anledning til å kjøpe fri sine ansatte. Ved en tjeneste ga barnevernleder selv de ansatte beskjed om å gjøre mellomarbeidet på kveldstid og deretter skrive overtid for det. Hvorvidt man skal innføre slike insentiver vil avhenge av hvor essensielt man tenker mellomarbeidet er for å øke utbyttet av programmet.

Gjennomføringen (isolert sett, vi tenker ikke her på opplevd relevans) av de andre elementene, som forelesning og gruppearbeid, har i helhet fungert relativt godt, selv om det også er har vært noen utfordringer. Eksempelvis kunne instruksjoner om hvordan gruppearbeidet skulle organiseres blitt utdelt på papir til hver gruppe. Enkelte ganger ble det brukt unødvendig lang tid i gruppene på for eksempel å «huske» hva prosesslederne hadde sagt om hvor lang tid de skulle bruke på enkelte spørsmål.

Problemer med tilgang til tjenestestøtteprogrammets egen nettside ble også nevnt som en barriere for gjennomføring – særlig i forhold til for- og mellomarbeidet. I tillegg til problemer med tilgangen til nettsidene, opplevde også deltakerne det som vanskelig å finne frem på nettsiden. Vi vil anta at brukergrensesnittet for denne nettsiden gjennomgås og revideres til neste runde av tjenestestøtteprogrammet.

En del av utfordringene i gjennomføringen kan nok tilskrives den stramme tidsrammen for utviklingen og implementeringen av programmet. Det er også viktig å ha in mente at programmet gjennomføres for første gang og at sannsynligheten for at noen «barnesykdommer» vil dukke opp i et slikt ambisiøst prosjekt, er stor. Desto viktigere blir det da å ta tilbakemeldingene fra deltakerne med i neste runde av gjennomføring av tjenestestøtteprogrammet.

## 5 Avsluttende diskusjon

På oppdrag fra Bufdir gjennomfører NIFU en evaluering av tjenestestøtteprogrammet utviklet i forbindelse med kompetansesatsingen i kommunalt barnevern. Denne første delrapporten er basert på data hentet gjennom intervjuer med representanter for deltakere og øvrige aktuelle aktører, samt observasjoner av samlinger i forbindelse med gjennomføringen av programmet.

Det skal også gjennomføres en spørreskjemaundersøkelse blant deltakerne som kan gi et bredere inntrykk og fange opp hva deltakerne mener om programmets relevans og hvorvidt deltakelse på tjenestestøtteprogrammet har ført til endring i praksis. Resultatene fra denne undersøkelsen vil bli beskrevet i delrapport to.

### 5.1 Organisering

Organiseringen av prosjektet med å utvikle tjenestestøtten har vært komplisert, med mange involverte parter. Kompetansesentrene har hatt til dels ulik profil og ulik kultur og samarbeidet mellom sentrene har vært utfordrende – særlig i oppstartsfasen av utviklingsprosjektet. Likevel er tilbakemeldingene fra våre informanter at organiseringen stort sett har fungert etter planen – altså slik prosjektorganisasjonen opprinnelig er beskrevet av prosjektleder RBUP Øst og Sør. Prosjektledelsen i RBUP Øst og Sør har også blitt beskrevet som profesjonell, og en sterk prosjektledelse kan være en grunn til at organisasjonsstrukturen har fungert.

Det gikk kort tid fra prosjektet om tjenestestøtte ble vedtatt før sommeren 2017 til det ble satt i gang i oktober. Dette har gjort organiseringen krevende. Blant annet har dette hatt betydning for kommunikasjonen ut til tjenestene. Fylkesmennene fikk, på oppdrag fra Bufdir, ansvaret for å rekruttere tjenester og for å informere de aktuelle tjenestene om programmet. Dette ble gjort på et tidspunkt da de overordnede målene for og innholdet i programmet ikke var ferdig utviklet. Det er også et viktig poeng i denne sammenheng at Fylkesmannen ikke har vært involvert i utviklingen av programmet og har dermed ikke hatt førstehåndskunnskap om mål og innhold for tjenestestøtteprogrammet. Gjennom våre informanter og også gjennom observasjon av samlingene, har vi erfart at det har vært et avvik mellom enkelte av deltakernes forventninger til hva tjenestestøtteprogrammet skulle bidra med, og det reelle innholdet i programmet. Dette avviket skyldes sannsynligvis at fylkesmannen hadde et for dårlig informasjonsunderlag da denne første gang var i kontakt med tjenestene, noe som vi igjen antar skyldes de stramme tidsrammene. Utover dette forventningsgapet har vi imidlertid ikke klart å identifisere noen umiddelbare og veldig tydelige flaskehalsen i kommunikasjonsflyten i prosjektet. For oss har det sett ut som om informasjon har kommet frem dit den har vært ment å nå, og stort sett i tide.



I prosjektet med å utvikle tjenestestøtteprogrammet anser vi at det i hovedsak har vært tidsaspektet som har vært utfordringen, men at man ved en tydelig prosjektledelse til en viss grad har klart å overkomme denne utfordringen. Tidsaspektet vil selvfølgelig spille en rolle i de fremtidige generasjoner av tjenestestøtteprogrammet, men med erfaringene man nå har med seg fra denne første runden, vil vi anta at både prosjekteier og prosjektleder i større grad kan komme utfordringen med knappe tidsfrister i møte.

## 5.2 Implementering

For at et tiltak som skal bidra til endring (i dette tilfellet endring i form av å heve kompetansen) skal virke etter intensjonen, er det viktig at de som programmet er myntet på erkjenner at det er et reelt behov for denne endringen. Måten de deltakende tjenestene er valgt ut på og hvordan de er informert om programmet kan derfor ha betydning.

Med utgangspunkt i kriterier lagt av Bufdir og eget skjønn, valgte Fylkesmennene (på oppdrag fra Bufdir) ut de deltakende tjenestene. Kriteriene tilsa at dette skulle være små tjenester, med betydelig turnover og høy forekomst av fristbrudd, klagesaker osv. Tjenestene var i noen grad informert om disse kriteriene, men samtidig virker det som om fylkesmennene har vært forsiktige med å betone dette for sterkt. Deltakelsen i tjenestestøtteprogrammet var formelt sett ikke pålagt, men ble likevel ikke oppfattet som *helt* frivillig av de deltakerne vi snakket med. Det er derfor mulig at tjenestens ledere og ansatte ikke nødvendigvis deler oppfatningen av at de har hatt et *behov* for kompetanseutvikling, og at dette kan ha bidratt til å svekke motivasjonen for å delta i tjenestestøtteprogrammet. Dersom man ikke selv ser eller erkjenner et behov for endring så vil det stille høyere krav til hvordan programmet som skal føre til endringen blir presentert. Det er vårt inntrykk at tjenestenes egne oppfatninger av kompetansehevingsbehov i liten grad har vært kartlagt, behov som trolig varierer mye mellom tjenestene. Vi vil anta at implementeringen av programmet har hatt betydning i forhold til selve gjennomføringen og vi vet gjennom litteraturen at et grundig implementeringsarbeid kan bli avgjørende for hvorvidt man oppnår ønsket endring eller ikke. Implementeringen av tjenestestøtteprogrammet lider også av de stramme tidsrammene, og det har rett og slett vært begrenset hvor grundig man har hatt anledning til å være. I rapport nr. 2 vil vi altså komme nærmere inn på hvorvidt deltakerne har endret praksis som følge av tjenestestøtteprogrammet.

## 5.3 Gjennomføring

I gjennomføringen av programmet kommer også de ulike utfordringene i forbindelse med organiseringen og implementeringen til syne. Gjennomføringen viste oss tydelig at det i relativt stor grad har vært et sprik mellom forventningene deltakerne i utgangspunktet hadde til programmet, og det de etter hvert ble presentert for. I den neste runden av tjenestestøtteprogrammet vil det sannsynligvis være nyttig med en grundig forventningsavklaring og en behovsprøving i *forkant* av deltakelse i programmet.

En viktig tilbakemelding til det videre arbeidet med tjenestestøtteprogrammet er at deltakerne jevnt over har vært mer fornøyd med gruppearbeidet som ble gjennomført under samlingene enn de andre delene av undervisningsaktivitetene. Det interessante her har kanskje vært at dette i mindre grad er relatert til selve innholdet gruppeoppgavene men heller til muligheten for å utveksle erfaringer, praksiser og refleksjoner på tvers av tjenester. De som vi har snakket med har nesten uten unntak nevnt denne muligheten som det største pre ved samlingene.

Informantene våre har også satt pris på forelesningene i plenum, men i mye mer varierende grad og hva som har fengst har også speilet den enkeltes eller tjenestens opplevde kompetansebehov.

Deltakerne ga gjennomgående uttrykk for at de syntes det faglige nivået i tjenestestøtteprogrammet var for lavt. Det faglige innholdet i programmet vil vi komme nærmere inn på i rapport nr. 2. Vi mener

likevel at det allerede nå er viktig å reflektere over hvorvidt det faglige nivået faktisk har vært for lavt, eller hvorvidt deltakerne i utgangspunktet har blitt forespeilet noe annet enn hva de fikk servert gjennom programmet og at man her står ovenfor et forventningsgap, som kan tettes ved tydeligere kommunikasjon i rekrutteringen av tjenestene.

Vi har gjennom observasjon av samlingene registrert at gjennomføringen til tider har vært hektisk. Dette har også blitt understøttet av våre informanter. Prosesslederpermen har vært en helt nødvendig støtte for prosesslederne, og prosesslederpermen har også vært nødvendig for å sikre en mest mulig enhetlig gjennomføring på tvers av de fem fylkene/klyngene. Det kan imidlertid tenkes at prosesslederpermen kanskje er for rigid i sin tilnærming til gjennomføringen og også for omfattende.

Det har, i gjennomføringen av programmet, vært lagt opp til at deltakerne også skulle være aktive i perioden mellom samlingene i form av oppgaver og i form av å navigere rundt og bruke nettportalen som ble opprettet i forbindelse med programmet. Med utgangspunkt i informasjonen hentet gjennom våre to case, kan vi konstatere at dette ikke har fungert. Deltakerne har ikke brukt av arbeidstiden sin til å gjøre oppgaver mellom samlingene, og har ikke vært villige til å bruke av fritiden sin til dette. Det bør imidlertid presiseres at lederne nok i noe større grad har følt en større forpliktelse til å gjennomføre sitt mellomarbeid enn hva tilfellet har vært for de ansatte.

## 5.4 Oppsummering – anbefalinger til det videre arbeidet med tjenestestøtteprogrammet

I denne rapporten har vi i liten grad kommet inn på hva som er de faktiske eller endelige *målene* for tjenestestøtteprogrammet (endring i praksis og økt kvalitet i arbeidet som utføres i barnevernstjenestene). Målene for programmet vil danne utgangspunktet for delrapport to. Vi vil likevel i det følgende – basert på våre, deltakernes og de ulike aktørenes erfaringer med organiseringen, implementeringen og gjennomføringen av programmet – gi noen anbefalinger til endringer som vi vil anta kan ha mer eller mindre direkte betydning for den endelige måloppnåelsen.

*En klarere eller tydeligere formidling* til potensielle deltakende tjenester av *hva* tjenestestøtteprogrammet er. Det er også mulig at den første formidlingen ikke skal gå via fylkesmannen, men heller direkte fra prosjektledelsen.

*Rekruttere tjenester* (tjenester som skal delta i samme «klynge») *med mer enhetlige behov*, eventuelt åpne opp for en behovsavklaring mellom tjenestene og prosjektledelsen. Dersom tjenestene som deltar stort sett har de samme behovene, vil det bli enklere å «treffe» alle deltakerne. En behovsavklaring vil sannsynligvis bidra til mer motiverte deltakere som også føler en større forpliktelse til de krav som stilles til dem som deltakere.

Som observatører opplevde vi samlingene som til dels hektiske, og vi fikk de samme tilbakemeldingene fra deltakerne. Det ble sjelden tid til å forfølge emner som deltakerne fattet interesse for. Vi vil anta at sjansen for å nå de endelige målene vil øke dersom man konsentrerer seg rundt færre undervisningsaktiviteter, færre tema og at deltakerne ilar samlingene får *anledning til større grad av fordypning* innenfor de valgte tema.

Gruppearbeidet *var* en av undervisningsformene som det ble satt mest pris på. Imidlertid virket det å være muligheten til å diskutere på tvers av tjenester som appellerte til deltakerne, ikke nødvendigvis innholdet i gruppeoppgavene som ble gitt. Vi opplevde her at caset om «Anne» etter hvert ble for rutinepreget, og at deltakerne i for liten grad ble utfordret når de skulle finne mulige tilnærminger til hvordan denne saken skulle håndteres. Vi registrerte også at gruppene i enkelte tilfeller brukte veldig lang tid på å forstå hva de ulike gruppeoppgavene besto i. Når det gjelder gruppearbeidet vil vår anbefaling være å *konkretisere oppgavene* enda mer, både ved å gjøre dem mer utfordrende og ved å beskrive dem mer i detalj (kanskje på papir) før oppgavene skal gjøres. Dersom antall undervisningsaktiviteter reduseres i løpet av en samlingsdag, vil det sannsynligvis frigjøre tid også for

prosessledere. Da vil disse få anledning til å *følge opp gruppearbeidet mens det pågår*, og det blir f.eks. enklere å få ryddet opp i misforståelser ang. oppgavenes innhold.

Gjennom observasjon av fellessamlingene registrerte vi også at det til tider var vanskelig å engasjere deltakerne i plenum. I hovedsak var det barnevernslederne som responderte på prosessledernes forespørsler. Dette kan være et resultat av at de ansatte ofte vil «lene seg på» sin leder i slike sammenhenger, og at ansatte føler seg mindre forpliktet til å svare på spørsmål eller mene noe om en sak dersom ens leder også er tilstede. Hvorvidt dette faktisk er en realitet vet vi ikke sikkert, men det kan være aktuelt å *vurdere å ha samlinger for de ansatte uten at deres respektive ledere deltar*.

## Referanser

- Blase, K. A., Dyke, M. V., Fixsen, D. L., & Baily, F. W. (2012). Implementation science: key concepts, themes, and evidence for practitioners in educational psychology. In B. Kelly & D. F. Perkins (Eds.), *Handbook of implementation science for psychology in education*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., Friedman, R. M., & Wallace, F. (2005). *Implementation research: A synthesis of the literature*. Tampa, FL: University of Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The national implementation research network. (FMHI Publication #231)
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change* (4th ed.). New York: Teacher College Press.
- Goldhaber, G.M. (1993). *Organizational Communication*, Sixth Edition. Dubuque, Brown & Benchmark Publishers
- Hargie, O and Tourish, D (eds.) (2009). *Auditing Organizational Communication. A Handbook of Research, Theory and Practice*. Routledge Taylor & Francis Group. London and New York.
- Ogden, T. (2010). *Familiebasert behandling av alvorlige atferdsproblemer blant barn og ungdom. Evaluering og implementering av evidensbaserte behandlingsprogrammer i Norge*. (doctor philosophiae (dr. philos.)), Universitetet i Bergen, Bergen.
- Roland, P. (2015). Hva er implementering? In P. Roland & E. Westergård (Eds.), *Implementering : å omsette teorier, aktiviteter og strukturer i praksis* (pp. 19-37). Oslo: Universitetsforl.

## Figuroversikt

Figur 2.1. Organiseringen av utviklingen av prosjekt Tjenestestøttetiltak, skissert av Bufdir (gjengitt i RBUP Øst og Sørs løsningsforslag) .....	18
Figur 2.2. Organisering skisser av RBUP Øst og Sør (gjengitt i RBUP Øst og Sørs løsningsforslag) .....	19
Figur 2.3. skjematisk oversikt over kommunikasjonslinjene i Bufdir sin kommunikasjonsplan (NIFU) .....	20

Nordisk institutt for studier av  
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in  
Innovation, Research and Education

[www.nifu.no](http://www.nifu.no)