

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Sølvi Mogseth

Masteroppgave

Effektiviseringsnettverk – effektiv styring eller regelrett sløsing?

Efficiency networking – efficient governance or outright inefficient use of resources?

Master of Public Administration

2021

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Figurliste.....	6
I. Innledning.....	7
A. Hvorfor sette KS sine Effektiviseringsnettverk på agendaen?	7
B. Problemstilling.....	9
C. Kommunesektorens organisasjon og effektiviseringsnettverkene	10
D. Utvalgte kommuner, og referansekommuner	16
E. Avgrensninger	20
F. Disponering av oppgaven.....	21
II. Teoretisk rammeverk.....	22
A. Samfunnsøkonomisk analyse	22
B. New Public Management (NPM), målstyring og forvaltningsrevisjon.....	24
C. Organisasjonsledelse; ledelse og økonomistyring i det offentlige	31
D. Oppsummering av teoretisk rammeverk.....	33
III. Metode.....	35
A. Redegjørelse for problemstilling	35
1. Sentrale komponenter i problemstillingen	35
2. Klar/uklar	35
3. Beskrivende eller forklarende problemstilling.....	36
4. Utvalg.....	36
5. Kriterier til problemstilling	36
6. Nøkkeltbegreper i problemstillingen.....	37
B. Valg av metode – og metodenes styrke og svakheter.....	39
1. Litteraturstudie	40
2. Kvantitativ studie	41
3. Mangel på kvalitativ studie	43
C. Forskningens uavhengighet og etiske refleksjoner.....	43
D. Forskningsdesign/gjennomføring	45
E. Kildekritikk.....	48
IV. Kommunenes utvikling før, ved og etter deltakelse i nettverket.....	49
A. Før deltakelse/oppsummering av funn i kommunenes egne undersøkelser	49
1. Barnevern	49
2. Interkommunale barnevernsamarbeid.....	61
3. ROBEK	67

B.	Resultater frem til og med 2019	72
1.	Barnevern	72
2.	Interkommunale barnevernssamarbeid	81
3.	ROBEK	81
C.	Kostnader ved deltakelse	85
D.	Forvaltningsrevisjoner deltakerkommuner frem til og med 2019	89
1.	Barnevern	90
2.	Økonomi	90
E.	Lovendringer og reformer:	95
1.	Barnevernsreformen og endring i barnevernloven.....	95
2.	Ny kommunelov og Riksrevisjonens rapport på gjeldsnivået i kommunene.....	96
F.	Tidligere offentlige rapporter eller utredelser i forhold til effektiviseringsnettverk, barnevernet eller ROBEK	98
1.	Opplevd effekt av deltakelse i effektiviseringsnettverkene 2009-2013 (Rambøll) 98	
2.	Resultater og tiltak i kommunenettverk for fornyelse og effektivisering (Asplan Viak) 99	
3.	Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler.....	100
4.	Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK (Econ Pöyry)	101
5.	ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut? (Senter for økonomisk forskning, 2018).....	102
G.	Oppsummering av kapittel 4.....	103
V.	Drøfting	105
A.	Kostnadsvirkningsanalyse av deltakelse	105
B.	Funn i KOSTRA, mot andre evalueringer av nettverkene	110
C.	Forvaltningsrevisjon kan erstatte KS sine effektiviseringsnettverk?.....	113
VI.	Konklusjon – kan man konkludere?	115
VII.	Bibliografi	118
VIII.	Vedlegg.....	122

Forord

Denne masteroppgaven er min avslutning på studiet «Master i offentlig ledelse og styring/Master of Public Administration», ved Høgskolen i Innlandet.

Jeg begynte i kommunesektoren i 2014, og jobber nå med kommuneøkonomi hos Statsforvalteren i Agder. Min interesse for offentlig forvaltning og lokaldemokrati ble vekket da jeg startet i kommunesektoren og ble større etter at jeg begynte på Master i Public Administration ved Høgskolen i Innlandet. Jeg har stor interesse av offentlig ressursbruk og det jeg opplever som manglende fokus på langsiktig bærekraft, både økonomisk og når det gjelder tjenestekvalitet, i kommunene, og det var derfor viktig for meg å formulere en problemstilling som omfavnet dette.

I oppgaven har jeg sett på Effektiviseringsnettverkene som Kommunenes Sentralforbund arrangerer, av og til i samarbeid med andre aktører slik som Statsforvalterne (tidl. Fylkesmannen) ved ROBEK-nettverkene. Målet med oppgaven var å se på om det er langtidseffekter ved deltakelse i slike nettverk, eller om det er ufornuftig bruk av ressurser for kommunene. Mange av kommunene som har deltatt i slike nettverk har nå blitt en del av en ny, større kommune – har kunnskapen blitt med videre, eller har den forsvunnet i sammenslåingen? Jeg tror at nettverkene er for kostbare til å kunne forsvare hypotesen om at kunnskapen sitter igjen i menneskene og ikke er videreført inn i organisasjonen, slik at den ikke blir uavhengig av om de menneskelige ressursene fortsatt er i kommunen.

Jeg vil takke tidligere og nåværende arbeidsgiver for muligheten til å gjennomføre denne masteren. Jeg vil også takke familien og venner som har vært gode støttespillere gjennom hele prosessen som har gjort dette mulig. Og jeg vil rette et ønske til kommunesektoren om å gjøre innsyn i kommunenes dokumenter lettere ved å bruke en form for e-innsynsportal, slik de statlige etatene har.

Uten kommunene, KS, Statsforvaltere og departementer, så hadde ikke denne oppgaven vært mulig å gjennomføre. Jeg retter også en takk til min veileder Mona Strand, for uvurderlig hjelp underveis.

Kolbjørnsvik, mai 2021

Sølvi Mogseth

Sammendrag

Effektiviseringsnettverkene startet opp som ett pilotprosjekt i 2001, og omfavner nå 13 nettverk, med rundt 180 kommuner i året som deltar i de ulike nettverkene. Målet er å bidra til å bedre kvaliteten på tjenestene, øke kompetansen, bedre beslutningsgrunnlaget og målstyring og øke brukerfokus. Riksrevisjonens rapporter om det kommunale barnevernet og om gjeldsbelastning i norske kommuner, sammen med flere forvaltningsrevisjoner, viser manglende kvalitet og mangelfulle beslutningsgrunnlag i kommunene.

Kvalitative rapporter som har undersøkt effektiviseringsnettverkene tidligere, viser at den følte nytteverdien av deltakelse er positiv, spesielt for deltakere i ROBEK-nettverkene, men at nytteverdien også avhenger av eksterne faktorer slik som om det er borgerlig eller venstreorientert kommunestyre, er det et fragmentert eller ikke? Denne oppgaven har derfor sett på tallmaterialet som ligger i KOSTRA, og sammenstilt disse med eksisterende litteratur på området, i en kombinert litteraturstudie og kostnadsvirkningsanalyse.

Resultatene av KOSTRA-analysen var tydeligere forskjeller mellom referanse- og deltakerkommunene på barnevern enn for ROBEK-kommunene. Det ser ut til at kommuner har nytte av deltakelse i barnevernsnettverk, og at forvaltningsrevisjon ikke fullt ut kan kompensere for den økte kompetanse og bedring av barnevernsledelse deltakelse medfører i kommunene, men at beslutningsgrunnlaget for politikerne ikke blir styrket i vesentlig grad. Og at det fortsatt er vanskeligere å ansvarliggjøre politikere og administrasjon i kommuner med interkommunal barnevernstjeneste, hvis kommunen ikke er vertskommune.

Mens det for ROBEK-kommunene er litt motsatt; hadde kommunene brukt og handlet etter anbefalingene fra forvaltningsrevisjonene tidligere, hadde de muligens ikke havnet i ROBEK i det hele tatt. Men ansatte som deltar i ROBEK-nettverk er mer positive til nytten av slike nettverk, enn de som har deltatt i andre nettverk. Vurderingen er likevel, etter gjennomgang av null-alternativet, effektiviseringsnettverk og alternative med forvaltningsrevisjon, at ROBEK-kommuner kan ha like stor, eller større nytte av et bedret samarbeid med revisjonen, med lavere intervall mellom forvaltningsrevisjonene på økonomistyring, og stresstesting av gjeldsnivået. Kombinert med føringene i ny kommunelov, vil det mest sannsynlig bidra til en økt handlefrihet og bærekraft i kommunenes økonomi.

Figurliste

Figur 1 Antall kommuner i ROBEK	13
Figur 2 - Deltakerkommuner	16
Figur 3 Referansekommuner	17
Figur 4 - Oversikt samfunnsøkonomiske analyser	23
Figur 5 - Doktrinekomponentene i NPM	24
Figur 6 - Effektkjedemodell for forvaltningsrevisjon	29
Figur 7 - Pris for deltaking	47
Figur 8 - Tjenesteanalyse Gjerdrum kommune	53
Figur 9 - Tjenesteanalyse Bærum kommune	55
Figur 10 - Tjenesteanalyse Rauma kommune	56
Figur 11 - Tjenesteanalyse Nannestad kommune	58
Figur 12 - Tjenesteanalyse Klepp kommune	59
Figur 13 - Tjenesteanalyse Ullensaker kommune	61
Figur 14 - Tjenesteanalyse Sunnhordland interkommunale barnevernstjeneste	63
Figur 15 - Tjenesteanalyse Audnedal/Hægebostad interkommunale barnevernstjeneste	64
Figur 16 - Tjenesteanalyse Lister barnevern	66
Figur 17 - Lister barnevern, oversikt over barn med meldinger – KOSTRA-tabell 04907	66
Figur 18 - Deltakerkommuners indikatorer året før innmelding i ROBEK	69
Figur 19 - Referansekommunenenes indikatorer året før innmelding i ROBEK	70
Figur 20 - Deltakerkommuner - gjeldsnivå og driftsresultat sammenstilt	71
Figur 21 - deltakerkommuner - gjeldsnivå og disposisjonsfond, sammenstilt	72
Figur 22 - Brukerundersøkelser i kommunene 2015-2019	73
Figur 23 - Andelen netto driftsutgifter per funksjon - referansekommuner 2019	74
Figur 24 - Andelen netto driftsutgifter per funksjon - deltakerkommuner 2019	75
Figur 25 - Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år	76
Figur 26 - Gjennomsnittlig antall barn per årsverk i perioden 2015-2019	77
Figur 27 - Brutto driftsutgifter f252 per barn med undersøking eller tiltak	78
Figur 28 - Brutto driftsutgifter f251 per barn med undersøking	79
Figur 29 - Brutto driftsutgifter f244 per barn med undersøking	79
Figur 30 - Andelen barn med barnevernstiltak 0-17 år i prosent - fordelt på tiltak	80
Figur 31- Andelen barn med melding eller undersøkelse i forhold til innbyggere 0-17 år i %	80
Figur 32 - Netto driftsresultat 2015-2019	82
Figur 33 - Disposisjonsfond 2015-2019	83
Figur 34 - Netto lånegjeld 2015-2019	84
Figur 35 - Netto renteeksponering 2015-2019	85
Figur 36 - Tabell over utgifter til deltakelse barnevernsnettverk	87
Figur 37 - utgifter til deltakelse i ROBEK-nettverk	89
Figur 38 - Svake/sterke vurderinger i deltakerkommunenenes budsjett- og økonomiplan 2019-2022	95
Figur 39 - Oversikt over endringer i ny kommunelov	97
Figur 40 - Nytttematrise for barnevern	105
Figur 41 - Nytttematrise for ROBEK	107

I. Innledning

A. Hvorfor sette KS sine Effektiviseringsnettverk på agendaen?

Kommunene må omstilles for å møte eksisterende og fremtidige krav til tjenesteleveranse innenfor trangere budsjetter og med store krav til effektivisering. Kommunereformen skal bøte på noe av dette, men det er fortsatt hele fylker der ingen kommuner ble slått sammen i denne runden med sammenslåinger.

Kommunesektorens Organisasjon, tidl. Kommunenes Sentralforbund (KS) arrangerer hvert år effektiviseringsnettverk innenfor flere ulike kommunale tjenestekområder. Disse «Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering» startet opp i 2001 mellom KS, daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og daværende Kommunal- og regionaldepartementet. Mange kommuner deltar i ett eller flere av KS effektiviseringsnettverk (eks. effektiviseringsnettverk for Internkontroll, Klimatilpasning, Barnevern, Helse & omsorg, ROBEK/Økonomisk styring), KS selv anslår dette til 180 kommuner i året – og en stor del av kommunene, om ikke alle, har deltatt i ett eller flere nettverk de siste 20 årene (KS, 2021).

KS anbefaler at kommunen deltar med mellom 3-6 medarbeidere til mellom 4-6 samlinger. Kommunene betaler én sum for deltakelsen basert på innbyggertall, i tillegg betaler de reise og kost/losji selv.

- Men er deltakelse i disse nettverkene en bidragsyter til mer effektiv styring og bruk av kommunale ressurser, eller er det regelrett sløsing?
- Får kommunene langsiktige og varige effekter av å delta på disse nettverkene. Bli kunnskapen som læres i nettverkene i kommunen, eller sitter de hos den enkelte deltaker?

KS opplyser, på sine nettsider, at effektiviseringsnettverk har følgende formål (KS, 2021):

- God sammenheng mellom ressursbruk og kvalitet
- Bedre beslutningsgrunnlag og tydelige mål
- Økt brukerfokus i tjenesteutvikling
- Styrket grunnlag for politiske prioriteringer

I 2005 ble regjeringen ved daværende Barne- og Familiedepartementet enige med KS, gjennom konsultasjonsordningen, om å samarbeide mer systematisk med videreutvikling av det kommunale barnevernet. «Partene er enige om at familien er den viktigste rammen om barns oppvekst og at foreldrene har hovedansvaret for sine barn. Barnevernet skal i tråd med barnevernlovens formål sikre at utsatte barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og yte forebyggende innsats som kan bidra til trygge oppvekstvilkår, hindre problemutvikling og unødige omsorgsovertakelser. Hensynet til barnets beste skal være avgjørende i valg av tiltak». (Barne- og familiedepartementet, 2021)

Effektiviseringsnettverk for ROBEK-kommuner kom betydelig senere enn det for barnevernet, det ble startet opp et pilotprosjekt for et fåtall Nordlands-kommuner i 2010 som alle var på ROBEK-listen, dette som et tiltak for å få kommunene ut av ROBEK. I Riksrevisjonens undersøkelse om kommunalt låneopptak og gjeldsbelastning fra 2015 er hovedfunnene at (Riksrevisjonen, 2021):

- *Hver sjettede kommune hadde i 2013 en kombinasjon av høy gjeld og lite økonomisk handlingsrom.*
- *Det er risiko for at antall kommuner med en lite bærekraftig gjeldsbelastning vil øke.*
- *Kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får lite informasjon om gjeldsbelastningen i de sentrale styringsdokumentene.*
- *Fylkesmannens veiledning og kontroll bidrar i begrenset grad til at kommunenes gjeldsbelastning blir økonomisk bærekraftig.*
- *Kommunal og moderniseringsdepartementets virkemiddelbruk er i liten grad innrettet mot å følge opp kommuner som kan utvikle en lite bærekraftig gjeldsbelastning.*

Denne rapporten er et av bakgrunnsdokumentene for den nye kommunelovens økte fokus på bærekraft i økonomistyringen.

Fra 2015-2019 kom det ekstraordinære skatteinntekter til kommunene som gjorde at de fleste hadde gode resultater, men i 2019 var disse redusert noe. Siden 2020 har det blitt vanskeligere å få budsjettet i balanse, utgiftene øker uproporsjonalt med inntektene til kommunene, spesielt i sektor Helse og omsorg, og det settes begrensninger på kommunenes inntektpotensial på

f.eks. eiendomsskatt ved at promillesatsen har blitt nedjustert (Pedersen, 2018) (Lekve, Redusert eiendomsskatt slår direkte inn, 2020) (Lekve, 2019). Samtidig som staten også har fokus, i kommuneproposisjonen, på at kommunenes handlingsrom kan økes hvis de effektiviserer på lik linje med statens ABE-reform¹ på 0,5% per år, noe som Produktivitetskomisjonen anbefalte i utredningen «Ved et vendepunkt: fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi» (Produktivitetskomisjonen, 2016).

Dette skjedde samtidig som ny kommunelov ble satt i kraft i 2019/2020 (hoveddelen 01.01.2020, men det som gjaldt valg osv. var gjeldende fra 01.07.2019 slik at de kunne gjelde for kommunevalget 2019-2023). I ny kommunelov så er langsiktighet og bærekraftig økonomisk styring, samt internkontroll styrket som parameter. Kommunelovens § 1-1. skriver «*Lovens formål: ... Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021)

Kommunene må effektivisere betydelig i årene fremover uten at det går på bekostning av kvaliteten på tjenesteleveransene, og enkelte kommuner har allerede startet denne jobben. I Nordland og Oslo/Viken samarbeider KS og Statsforvalterne (tidl. Fylkesmennene) om å ha effektiviseringsnettverk innenfor styring og ledelse for å hjelpe kommuner som har kommet i ROBEK eller hindre kommuner å havne i der. Statsforvalteren i Agder har mottatt fem søknader de tre siste årene om ekstra skjønnsmidler eller prosjektskjønnsmidler til omstillingsprosjekter som gjelder å effektivisere kommunen som fremtidig tjenesteleverandør.

Kommunene må omstilles – er effektiviseringsnettverk nøkkelen?

B. Problemstilling

Når det gjelder ROBEK-nettverket så er dette kommuner som først har havnet i ROBEK og deretter blitt invitert til å delta i nettverket, mens for effektiviseringsnettverket for

¹ ABE-reformen står for Avbyråkratisering- og effektivitetsreformen. Den tar sikte på å redusere å effektiviser og avbyråkratisere statlige organisasjoner med 0,5% av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet hvert år (Finansdepartementet, 2021)

barnevernstjenesten så er det kommunene som aktivt må velge å delta i nettverket. Videre vil man forsøke å identifisere om nettverksdeltakelsen har vært kostnadseffektivt for tjenesten:

I forhold til utredningen og bruk av kommuner som har deltatt så er det kommuner i forskjellige KOSTRA-grupper slik at prosjektet vil ha en verdi fordi det er analyser av ulike typer kommuner, i tillegg til at det skal sammenlignes med kommuner som ikke har deltatt på nettverk i regi av KS. Men begrensningen er jo at det i større kommuner er et større fagmiljø, som ikke er like utsatt som de små fagmiljøene, i de små kommunene. Samtidig ser man jo at det er de små, ikke sentrale kommune som vil slite meste i forhold til bærekraft i fremtiden da mobilitetsmønstre viser en større tiltrekning til byene.

Problemet er effektiviseringskravene som eksisterer og som vil komme på bakgrunn av demografiendringer, lavere aldersbæreevne i de fleste kommunene i Norge, lavere inntekter og uproporsjonalt, økende utgifter i kommunesektoren. En deltakelse i et Effektiviseringsnettverk er ressurskrevende for deltakerkommunene, men ingen som har sett på annet enn den opplevde effekten av deltakelse på effektiviseringsnettverkene over tid, slik som rapportene til Asplan Viak eller Rambøll, og ikke om det kan sees målbare effekter av deltakelse (Asplan Viak, 2006) og vedlegg 12. Hva er det Effektiviseringsnettverkene bidrar med, som ikke kan gjøres ved oppfølging etter en forvaltningsrevisjon?

Formålet med oppgaven er å forsøke å få svar på om deltakelsen på nettverket bidrar til langsiktige endringer i tjenesten, i etterkant for kommunene. Problemstillingen blir derfor:

Effektiviseringsnettverk – effektiv styring eller regelrett sløsing?

C. Kommunesektorens organisasjon og effektiviseringsnettverkene

KS sin historie går tilbake til etableringen av Norges Byforbund i 1903 og Norges Herredsforbund i 1923. Disse forbundene slo seg sammen i 1977, og er blitt til det som i dag heter Kommunesektorens organisasjon, eller KS. Alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS, og KS formidler kommunenes synspunkter inn til regjeringen i det som kalles konsultasjonsordningen. Konsultasjonsordningen er regelmessige møter mellom KS og regjeringen, og inneholder også lovmedvirkning, kostnadsberegning og samarbeidsavtaler.

Effektiviseringsnettverkene kom i stand via konsultasjonsordningen, som et samarbeid om utvikling av kommunesektoren mellom KS, daværende Kommunal- og

regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet. Nettverkene skal være en *«faktabasert læringsarena som skal bidra til fornyelse og effektivisering av kommunale tjenester»* fra sammenstillingsnotatet til Nannestad kommune, vedlegg 1, side 3.

Effektiviseringsnettverkene ble startet opp i 2002, mens avtale om utvikling av barnevernet, altså samarbeid mellom KS og regjeringen om Effektiviseringsnettverk for barnevernstjenesten ble startet i 2005. Det første pilotprosjektet for ROBEK-kommuner først kom i gang i 2011.

Nettverkene skal være *«en arena for analyse av egen virksomhet, sammenligning med andre kommuner og erfaringsdeling»*, (KS, 2021). I tillegg bidrar nettverkene til at KS sitter med god informasjon om de kommunale tjenestene, og gjennom sitt interessepolitiske arbeid, bringer KS videre denne styringsinformasjonen til statlige myndigheter, dette bidrar til at kommunal kvalitets- og tjenesteutvikling blir løftet opp til nasjonalt nivå.

Viktige oppgaver i alle KS sine effektiviseringsnettverk er å innføre styringsindikatorer på kvalitet og resultatnivå. Nettverkene i KS har følgende formål: *«god sammenheng mellom ressursbruk og kvalitet; bedre beslutningsgrunnlag og tydelige mål; økt brukerfokus i tjenesteutvikling; styrket grunnlag for politiske prioriteringer»* (KS, 2021). KS mener at innsikt gir grunnlag for endring - men må den innsikten gis via kostbare eksterne, betalte analyser og konsulenter, eller kan oppdateringen likeså gis i etterkant av planlagte, nøye utvalgte forvaltningsrevisjoner?

Effektiviseringsnettverk for barnevernstjenesten:

Bakgrunnen for oppstarten av Effektiviseringsnettverk for barnevernstjenesten var en økning i antall barn og unge med barnevernstiltak, dermed en vekst i kostnader på kommunalt og statlig nivå innenfor barnevern. Etableringen av Bufetat, med overflytting av det fylkeskommunale barnevernet til å bli et statlig barnevern krevde omstilling, samtidig som man opplevd de tidligste effektiviseringsnettverkene til KS som vellykkede arbeidsmåter som KS og regjeringen, ved daværende Barne- og Familiedepartementet ville prøve ut på andre områder. Og ikke minst så hadde Riksrevisjonen avdekket mangler både i det statlige og kommunale barnevernet allerede før 2005 (Barne- og familiedepartementet, 2021).

Året etter at KS og regjeringen inngikk avtale om videreutvikling av barnevernet, ga daværende Barne- og Familiedepartementet ut «Rutinehåndbok for barnevernstjenesten i kommunene» (Barne- og likestillingsdepartementet, 2021). Men selv med Effektiviseringsnettverkene på plass i flere år, sammen med rutinehåndboken siden 2006, så kom Riksrevisjonen, i 2011, med en ny nedslående vurdering av den kommunale barnevernstjenesten. Hovedfunnene i undersøkelsen om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler var (Riksrevisjonen, 2021):

- *«Mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, blir ikke fanget opp tidlig*
- *Oppfølgingen av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem er ikke god nok*
- *Tilbudet av hjelpetiltak er ikke tilstrekkelig*
- *Det mangler kunnskap om bruk og virkninger av hjelpetiltak»*

ROBEK-nettverk/Effektiviseringsnettverk for økonomisk styring

Dette prosjektet ble pilotert i 2011, og videreført i etterkant. ROBEK-nettverket er for kommuner som har kommet på ROBEK-listen, dvs. register om betinget godkjenning og kontroll. Dette er kommuner som må ha godkjenning fra KMD ved Statsforvalteren (tidl. Fylkesmannen) for å kunne foreta gyldig vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Kriteriene for å komme på ROBEK-listen er noe endret i ny kommunelov § 28-1(gyldig fra 01.01.2020) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021):

«Departementet skal føre et register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) over alle kommuner og fylkeskommuner hvor minst ett av følgende forhold har inntruffet:

- a) Driftsbudsjettet er vedtatt med et merforbruk.*
- b) Driftsdelen i økonomiplanen er vedtatt med et merforbruk.*
- c) Driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to år etter at det oppsto.*
- d) Balanseregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.*

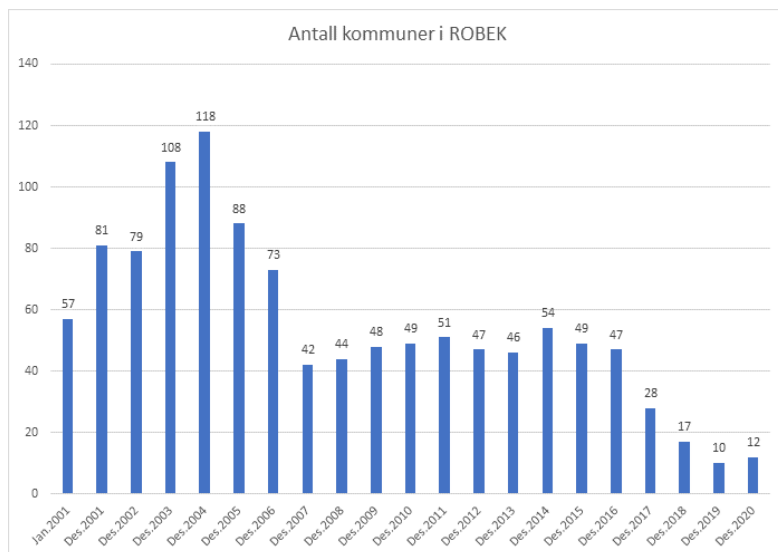
e) Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.

f) Årsregnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at årsregnskapet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.

g) Departementet har fattet et vedtak etter inndelingslova § 16 a.

Hvis det åpenbart ikke er behov for å kontrollere kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett og låneopptak, kan departementet bestemme at kommunen eller fylkeskommunen likevel ikke skal føres inn i ROBEK-registeret.»

Antallet kommuner som er på ROBEK-listen har gått betraktelig ned siden årtusensskiftet, fra 57 i 2001, opp til det høyeste antallet på 118 i 2004, og ned til dagens 12 kommuner (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2021):



Figur 1 Antall kommuner i ROBEK

Nedgangen av ROBEK-kommuner de siste 5-6 årene skyldes i stor grad den ekstraordinære skatteinngangen som kom i fra 2015, i forbindelse med skattereformen på utbytte som ble innført i 2016. Med innføringen av ny kommunelov 01.01.2020, ble det forventet at andelen ROBEK-kommuner ville stige noe, men foreløpig har økningen kun vært på 2 kommuner i 2020. Den nye kommuneloven har styrket kommunestyrenes ansvar for god

økonomiforvaltning. Kommunelovens §14-1 Grunnleggende krav til økonomiforvaltningen sier følgende (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021):

«Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivare tatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.»

Målet med kommunenes deltakelse i ROBEK-nettverket er å «gjenskape økonomisk handlefrihet, komme ut av eller unngå ROBEK-lista, styre etter resultat og kvalitet» (KS, 2021).

Riksrevisjonens hovedfunn i undersøkelsen om kommunalt låneopptak og gjeldsstyring fra 2014-2015, nevnt i første del av innledningen, var en underkommunisering i budsjettokumentene og årsberetningene, av alvorlighetsgraden av gjeldsbyrden for de kommunene som hadde høyest gjeldskommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dette bidro til at Riksrevisjonen spesifikt ba om at man «vurderer om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig» (Riksrevisjonen, 2021). Denne formuleringen er noe av bakgrunnen for bærekraftig langsiktighet, og at kommuneloven har tatt inn i seg at man skal beskrive utviklingen i økonomi, gjeld og andre langsiktige forpliktelser i budsjett- og økonomiplandokumentene, men også i årsberetningen. Kommunen skal ikke bare vise hvordan kommunen har utviklet seg, men hvordan den vil utvikle seg videre med hensyn til budsjettforslag og økonomiplanperioden.

Denne er meget sammenfallende med ECON rapporten fra 2006 (Econ Analyse, 2021) som viser at ROBEK-kommunene hadde dårligere kvalitet på budsjettarbeid og budsjettoppfølging, det vil si at økonomistyringen var dårligere før innmelding i ROBEK enn ved/etter utmelding. I tillegg viste ECON-rapporten at rådmannen var en nøkkelperson, sammen med medvirkende politikere for å få kommunene ut av ROBEK, både politisk og

administrativ ledelse var viktig i situasjonen kommunen var i. Som Halden sier i sine dokumenter som deltaker i ROBEK-nettverk, se vedlegg 2, side 5.

«Ledelse i kommunal sektor er å:

- *Skape forståelse for oppdraget; ansvaret for helhetlig utvikling av lokalsamfunn og velferdstjenester*
- *Skape forståelse og aksept for folkevalgtes oppgave og demokratiske prosesser*
- *Akseptere ansvar og myndighet som følger av lederrollen*
- *Bidra til at medarbeiderne har kunnskap om brukere, innbyggere partnere; deres ressurser, forventninger og krav til medvirkning*
- *Utvikle dialogarenaer for samhandling*
- *Involvere og legge til rette for medvirkning og utløse medarbeidernes kunnskap, kreativitet og engasjement»*

D. Utvalgte kommuner, og referansekommuner

Figur 2 - Deltakerkommuner²

Utvalgskommuner (deltatt i nettverk i løpet av de siste 10 årene)	ROBEK	Barnevern	KOSTRA-gr. Pr 2018	KS ressursbruksmodell i 2015 kr/per innbygger ift. landsnivå (Okr) på barnevern. Positiv er mer-/negativ er mindreforbruk.	Økonomisk handlefrihet (KS skala) i 2019
Røros	x		11	-	
Halden	x		13	-	
Andøy	x		11	-	
Bjugn	x		2	-	
Stranda	x		2	-	
Hadsel	x		4		
Øksnes	x		4		
Bø i Vesterålen	x		5		
Målselv	x		7		
Karlsøy	x		4		
Marker kommune	x		4		
Ørsta kommune	x		7		
Nedre Eiker	x		9		
Bærum		x	13	-502	
Klepp		x	7	0	
Ullensaker		x	13	-230	
Gjerdrum		x	7	0	
Nannestad		x	7	693	
Rauma kommune		x	7	0	
Lister barnevern		x	-		
Audnedal/Hægebostad		x	-		
Sunnhordland barnevern		x	-		

I tabellene ovenfor og nedenfor er utvalget av kommuner som har deltatt i Effektiviseringsnettverk for enten barnevernstjenesten eller ROBEK, samt referansekommuner. Flere av kommunene som ble kontaktet har ikke besvart henvendelsen, men når det gjelder kommunene som har deltatt i ROBEK-nettverket vil ikke det ha innvirkning på studien, da kun årstall for deltakelse i nettverket og innmelding i ROBEK spiller en rolle for å vurdere tilstanden til kommunene, og dette er i alle tilfellene lett tilgjengelig. Vurderingen i forhold til kommuner som har deltatt i barnevernsnettverket, var at tjenesteanalysen som ble gjennomført som sluttrapport, har noe betydning for denne studien –

² Grønt vil si at kommunen har større grad av økonomisk handlingsrom i minimum to av tre kriterier på netto lånegjeld, netto driftsresultat og disposisjonsfond, eller har større økonomisk handlingsrom på ett kriterie, og moderat på de andre to. Gult vil si at kommunen har moderat økonomisk handlingsrom på alle tre kriteriene, eller begrenset økonomisk handlingsrom i minst ett av kriteriene og moderat økonomisk handlingsrom i minst ett annet delkriterie. Rødt vil si at kommunen har begrenset økonomisk handlingsrom på alle delkriteriene (KS, 2021). Forklaringen gjelder også for Figur 3 Referansekommuner moderat på de andre to. Gult vil si at kommunen har moderat økonomisk handlingsrom på alle tre kriteriene, eller begrenset økonomisk handlingsrom i minst ett av kriteriene og moderat økonomisk handlingsrom i minst ett annet delkriterie. Rødt vil si at kommunen har begrenset økonomisk handlingsrom på alle delkriteriene (KS, 2021). Forklaringen gjelder også for Figur 3 Referansekommuner

dermed består utvalget kun av kommuner som har besvart henvendelsen ang. tjenesteanalyse eller hvor tjenesteanalysen har vært tilgjengelig på internett.

Et svært lite antall kommuner, hadde informasjon ang. tjenesteanalysene, økonomirapportene eller om deltakelsen i effektiviseringsnettverkene lett tilgjengelig på sine nettsider, og det var ikke mange kommuner som besvarte mine henvendelser om nettverkene heller, spesielt ikke innenfor barnevernstjenestene.

Figur 3 Referansekommuner

Referansekommuner	ROBEK	Barnevern	KOSTRA-gr. Pr 2018	KS ressursbruksmodell i 2015 kr/per innbygger ift. landsnivå (Okr) på barnevern. Positiv er mer-/negativ er mindreforbruk.	Økonomisk handlefrihet (KS skala) i 2019
Lillesand	x		11		
Fredrikstad	x		13		
Birkenes	x		2		
Vanylven	x		2		
Ulstein	x		11		
Høyanger	x		4		
Selbu	x		4		
Leka	x		5		
Øyer	x		7		
Kviteseid	x		4		
Hjelmeland	x		4		
Midtre-Gauldal	x		7		
Grimstad	x		9		
Drammen	x	x	13	222	
Søgne		x	7	-279	
Orkdal		x	7	-370	
Nesodden		x	7	195	
Eigersund		x	7	615	
Region Kristiansand		x	-		
Hardanger barnevern		x	-		
Rørros, Os og Holtålen barnevern		x	-		

For eksempel tok jeg kontakt med nye Sandefjord kommune for å be om tjenesteanalysen for gamle Andebu kommune, siden jeg selv var en av deltakerne fra kommunen på nettverk og visste at det ble lagt frem en tjenesteanalyse til politisk behandling. Men barnevernstjenesten i nye Sandefjord kommune klarte ikke å finne frem til tjenesteanalysen som ble ferdigstilt for kun 6 år tilbake i tid i sine nåværende eller gamle arkiver, og rapporten er heller ikke tilgjengelig på nettet. Da kan man stille spørsmålet om effekten av nettverksarbeidet har blitt med inn i ny, sammenslått organisasjon.

Både referansekommunene og utvalgskommunene er blitt oppført med KS sin «økonomiske handlefrihets» fargeskala. Den indikerer om økonomien til kommunen er av en slik art at det gir handlingsrom for kommunen. Det er flere av deltakerkommunene som har lav handlefrihet, enn av referansekommunene, unntatt er kommuner som deltar i interkommunale barnevernstjenester. (KS, 2021)

Hovedregelen er at kommunene med lite økonomisk handlingsrom kjennetegnes ved at de har:

- *korrigert netto lånegjeld på over 75 prosent av inntektene*
- *netto driftsresultat etter avsetning til bundne fond på under 1 prosent av inntektene*
- *disposisjonsfond hensyntatt regnskapsmessig mer-/mindreforbruk på under 5 prosent av inntektene* (KS, 2021)

KS viser til at svekkelse i netto driftsresultat og økt gjeldsnivå de siste årene har svekket kommunenes økonomiske handlefrihet, selv om skatteinntekten har vært ekstraordinær.

Det er også tatt med 3 interkommunale barnevernssamarbeid både i utvalgskommunene og i referansegruppen. Dette er for å se på hvordan deltakerkommunene som deltar i interkommunale samarbeid kan bruke tjenesteanalysene som kommer ut av deltakelse i effektiviseringsnettverk til effektiv styring av barnevernstjenestene. Har deltakerkommunene mulighet for styring, eller er det vertskommunen som i realiteten er styrende?

Nordlandsforskning gjennomførte i 2014 en undersøkelse av de interkommunale samarbeidene, på oppdrag fra Bufdir. Da undersøkelsen ble gjennomført hadde 202 kommuner interkommunale barnevernssamarbeid, til sammen 63 samarbeid hvor 2 eller flere kommuner har felles barnevernstjeneste. Statsforvalterne, tidl. Fylkesmanns-embetene, var de som rapporterte antall kommuner og antall samarbeid til Nordlandsforskning. Ett enkelt søk på Bufdir gir ikke svar på hvor mange samarbeid som eksisterer i dag, denne kunnskapen ligger nok fortsatt kun hos de enkelte Statsforvalterne, det som er samlet i KOSTRA er hvorvidt kommunen deltar i ett samarbeid. Rapporten nevner ganske mange fordeler og ulemper sett fra rådmann og barnevernsleders sider, men i tillegg får man de tidligere fylkesmanns-embetenes og fylkesnemndene for barnevernssaker oppfattelse av de interkommunale barnevernssamarbeidene. (Nordlandsforskning, 2021)

Ulemper:

- betydelig økte utgifter til tjenesten etter sammenslåing; som kan ha sammenheng med økt antall meldinger som er positivt
- manglende samhandling med andre tjenester i kommunen; skole, barnehage, PPT osv. rapporterer også om manglende kommunikasjon, manglende deltakelse i forebyggende arbeid og lite tilgjengelig barnevernstjeneste.
- geografisk avstand i negativ forstand i forhold til økt reisetid, som krever økte ressurser
- svekket samhørighet mellom kommunenes enheter
- ulike prioriteringer mellom kommunene som deltar i samarbeidet, i tillegg til at det blir økt rapporteringskrav når det skal rapporteres til hver enkelt kommune

Fordeler

- økt antall bekymringsmeldinger; økt avstand kan gi økt anonymitet for melder, og derfor enklere å sende bekymringsmeldinger
- økt avstand i positiv forstand gjør at de ansatte har avstand til sakene/personene, som gjør det lettere å gripe inn.
- rettsikkerheten styrkes ved at flere får, om enn følt, tilgang til en tjeneste de ikke tidligere har benyttet seg pga. distanse.

Selv om samarbeidskommunene har satt bort barnevernstjenesten til en vertskommune, så er de likevel ansvarlige for tjenesteleveransen for barnevernstjenesten til sin kommune.

Vertskommunenes barnevernsledere og kommunedirektører/rådmenn er overveiende mer positivt innstilt til barnevernstjenesten på alle områder, enn samarbeidskommunenes ledelse og administrasjon. 20 % av rådmenn i samarbeidskommunene og 40 % av barnevernslederne mener at tilgjengeligheten til tjenesten ikke er lik i alle kommunene i det interkommunale samarbeidet; det vil jo si at ikke alle får den rettsikkerheten de har krav på. 40 % av barnevernslederne mener at reisetid i arbeidet går utover det barnevernsmessige arbeidet.

Rådmennene fra både samarbeid- og vertskommunene er vesentlig uenig med barnevernslederne om at barnevernstjenesten deltar nok i tverrfaglige samarbeid innad i den enkelte kommune. Og ca. 40 % av rådmennene i samarbeidskommunene gir uttrykk for at de har lite kontroll på utgiftene til barnevernstjenesten, og 25 % oppgir også at de føler de får for lite informasjon om barnevernstjenesten, dermed er det en opplevelse at barnevernstjenesten blir en «stat i staten», da økonomi ikke skal være en vurderingsfaktor når det gjelder innføring av barnevernstiltak, selv om det kan påvirke kommunens økonomi vesentlig.

Studien viser også at Statsforvalterne (tidl. Fylkesmanns-embetene) også deler bekymringen om manglende kommunikasjon og samhandling mellom den interkommunale barnevernstjenesten, samarbeidskommunene og andre tjenester i kommunen. Men den viser også ingen entydig sammenheng mellom størrelse på fagmiljø og kvaliteten. Uavhengig av størrelse og organisering av barnevernstjenester (alene eller i interkommunalt samarbeid) så vurderer både rådmenn, Statsforvaltere og ledere for fylkesnemndene, at barnevernstjenestene leverer «en kvalitativt god tjeneste og har tilstrekkelig kompetanse til å utføre lovpålagte oppgaver». Både Statsforvalterne og fylkesnemndenes representanter i undersøkelsen trekker frem god barnevernsledelse som vel så viktig som fagmiljø for å levere kvalitet i tjenesten.

Effektiviseringsnettverk for barnevern er rettet mer mot ledelsen av barnevernet, når det gjelder å styrke analysekompetansen innad i kommunen, enn for å heve kompetansen til de ansatte i barnevernstjenesten.

E. Avgrensninger

I oppgaven vil det ikke bli lagt vekt på brukernes eller medarbeidernes oppfattelse av tjenesten som leveres. I tjenesteanalysen som er sluttproduktet etter kommunenes deltakelse i effektiviseringsnettverk på barnevernsområdet, gjennomføres det både medarbeider- og brukerundersøkelser. Dette er ikke mulig å gjennomføre i forbindelse med denne oppgaven, da det ville ha krevd at det gjennomføres både hos tidligere deltakerkommuner, og referansekommunene. Oppgaven tar derfor kun utgangspunkt i offentlig tilgjengelige tall både for barnevern og ROBEK, dvs. tilgjengelig i KOSTRA. Kommunene har plikt til å levere informasjon til KOSTRA, ihht. Kommunelovens §16-1, og det forutsettes at kommunene har levert korrekt informasjon, selv om Statsforvalternes årlige gjennomgang av KOSTRA, på

eiendomsforvaltningsområdet viser at det er feilrapporteringer jfr. Statsforvaltnernes årsrapporter punkt 3.1.1.12 (Regjeringen, 2021).

Alle kommunene som deltar i interkommunale samarbeid innenfor barnevernstjenesten blir behandlet hver for seg i denne studien, dermed kan man også kanskje se om det er én av kommunene som blir forfordelt av ressursene som er i den interkommunale barnevernstjenesten. Ved at det interkommunale samarbeidene presenterer samlede tall for deltakerkommunene, har ikke administrasjon eller politikerne noen mulighet til å skille kommunene, slik at de får se tall for «sin» kommune. Hva skjer med det kommunale selvstyret på barnevernsområdet i slike tilfeller? Når det gjelder ROBEK-kommunene så kan det være at kommuner har interkommunalt samarbeid på økonomiområdet, selv om det er svært sjelden, men siden økonomien, sammen med politisk og administrativ ledelse i en kommune uansett er adskilt, vil ikke dette påvirke studien i noe omfang.

F. Disponering av oppgaven

Oppgaven blir gjennomført slik at man først presenterer det teoretiske og metodiske rammeverket i kapittel 2 og 3. I kapittel 4 a og b vil de empiriske funnene bli gjennomgått, mens dokumentanalyse om forvaltningsrevisjoner, styringsdokument og rapporter allerede produsert ang. effektiviseringsnettverkene vil bli omhandlet i kapittel 4 c og d. Drøfting og konklusjon blir lagt til kapittel 5 og 6.

II. Teoretisk rammeverk

A. Samfunnsøkonomisk analyse

Ett av målene med denne masteroppgaven er å se på om det er nytteverdi for kommunen i å delta i nettverkene, som er større enn kostnaden ved å delta. Hoved hypotesen er at kost/nytteverdien til kommunen er lavere enn kompetansen som sitter igjen i den enkelte medarbeider. En mulig deduksjon kan være at det ikke er lik nytteverdi ved deltakelse i ett barnevernsnettverk som i ett ROBEK-nettverk. For å undersøke dette må det brukes en samfunnsøkonomisk analyse for å undersøke de positive og negative konsekvensene av deltakelse. For oppgavens problemstilling vil dette være en kostnadsvirkningsanalyse, i stedet for en kost/nytte-analyse, dette er nærmere beskrevet i kapittel 3

Samfunnsøkonomiske analyser er lønnsomhetsanalyser for prosjekter der man tar med alle positive og negative konsekvenser prosjektet har, og forsøker å tallfeste disse for deretter å se disse opp mot hverandre i forhold til om de positive konsekvensene oppveier de negative. Men er den negative konsekvensen av deltakelse i nettverk, at kompetansen som tilegnes i nettverket blir hos deltakerne, og ikke sitter igjen i organisasjonen i deltakerkommunene? Og er effektiviseringsnettverkene rigget slik at de har en effekt på lang sikt?

Hvordan kan man måle effekten av deltakelse i nettverk og nytteverdien av disse? Det er vanskeligere å måle både positive og negative effektene av deltakelse i tall, derfor vil det bli benyttet et kostnadsvirkningsanalyse. Der vil nytteverdien bli beskrevet og ikke tallfestet, mens kostnadene fortsatt er tallfestet. Under vises en tabell over forskjellene på de tre ulike måtene å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse på (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021):

Figur 4 - Oversikt samfunnsøkonomiske analyser

SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER			
Analysetyper	Prissatte virkninger		Ikke-prissatte virkninger
	Vurdering av kostnadsvirkninger	Vurdering av Nyttevirkninger	Vurdering av nytte- og kostnadsvirkninger
Nytte-kostnadsanalyse	Kroneverdier	Kroneverdier	Kvalitativt
Kostnads-effektivitetsanalyse	Kroneverdier	Anta lik nytte	Kvalitativt
Kostnadsvirknings-analyse	Kroneverdier	Fysiske enheter	Kvalitativt

Disse nettverkene er forskjellige, med ulik innvirkning av toppledelse i kommunen og politiske prosesser. Barnevernsnettverket er en mer lukket prosess, som involverer ledere i barnevernstjenesten, økonomiavdelingen og toppledelsen i sektoren barnevern er plassert i, slik som Helse, Omsorg og Velferd eller Skole. Mens ROBEK-nettverket krever mye større involvering av kommunens toppledelse, og politiske prosesser. Siden Statsforvalteren blir involvert når kommunen havner i ROBEK, så er det også automatikk i at politikerne involveres. Dermed blir det mye større prosesser, ofte årelange, som gjør at utgiften ved å delta i ROBEK-nettverk er høyere enn den enkle deltakelsen i barnevernsnettverk, hvor kostnaden dreier seg mer om selve deltakelsen på eksterne møter i KS, enn interne møter i organisasjonen. Vil det da vise seg, at fordi ROBEK-nettverkene involverer så mange flere i kommunen, at påvirkningen av deltakelse er større og mer vidtrekkende og mer effektive? Og at kompetansen som man sitter igjen med i større grad sitter i organisasjonen, enn ved deltakelse i barnevernsnettverkene?

Positive konsekvenser av ROBEK-nettverk er å komme seg ut av ROBEK, og bedre kommunens økonomiske handlingsrom, samt å gi bedre grunnlag for politiske beslutninger.

Positive konsekvenser av å delta i Barnevernsnettverk kan være:

- Bedre tjenester
- Lavere kostnader

- Vridning fra å være ett «plasseringsbarnevern» som kommer for sent inn med tiltak, til å bli ett barnevern som bidrar til å styrke foreldreferdigheter og reduserer behovet for plasseringer
- Økt kundetilfredshet

B. [New Public Management \(NPM\), målstyring og forvaltningsrevisjon](#)

I boken Organisasjonsteori for Offentlig sektor, side 31 (Christensen, Lægread, Roness, & Røvik, 2009) står det:” *For å forstå hvordan organisasjoner i offentlig sektor fungerer i praksis, må vi trekke veksler på både et instrumentelt perspektiv, som inkluderer en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant, og på institusjonelle perspektiver, som fokuserer på både kultur og myter*”.

NPM kan sies å være organiseringen og styringen av offentlig sektor basert på markedsmessige prinsipper, som er tilpasset den enkelte organisasjon. Fremveksten av NPM kom på 1990-tallet hvor det hierarkiske byråkratiet ble erstattet av en flatere organisasjonsstruktur med fokus på kvalitet, effektivitet – etableringen av en konkurransekultur hvor benchmarking er viktig. Christopher Hoods artikkel «A Public Management for All Seasons» (Hood, 1991), beskrev NPM som et samlebegrep for flere moderniseringsreformer og reformidéer som hadde fått gjennomslag siden 1970-tallet i mange OECD land. Disse ble nå, for første gang, samlet under én paraplybetegnelse. I artikkelen benevner Hood syv doktrinekomponenter som kjennetegner NPM:

Figur 5 - Doktrinekomponentene i NPM

Doktrine	Hva menes?
Hands-on professional management in the public sector	Sterke ledere som leder offentlig sektor på bakgrunn av tilpassede, markedsmessige prinsipper, maktkonsentrasjon hos ledelsen. Flere ledere med fullmakter for virksomhetenes enheter, istedenfor én hierarkisk leder i én samlet enhet.
Explicit standards and measures of performance	Klare målsettinger og måling av ytelse/ressursutnyttelse. Bruk av resultatmål (benchmarking – måling opp mot beste-praksis) som måler ressursutnyttelsen eller kvaliteten på

	tjenesten opp mot andre. F.eks. normer/regler og innsamling av data i KOSTRA, i tillegg til innføring av LEAN ³ og BEON ⁴ i offentlig sektor
Greater emphasis on <i>output control</i>	Sette søkelyset på resultater og måloppnåelse, mer enn prosedyrer. Selv om fremveksten av fokus på internkontroll og forvaltningsrevisjon, kommer litt i motsetning til denne doktrinen.
Shift to <i>disaggregation</i> of units in the public sector	Økt oppsplitting av store virksomheter, i mer markedsmessige konsernstrukturer.
Shift to greater <i>competition</i> in public sector	Større konkurranse i offentlig sektor – private aktører hentes inn, og større bruk av kontraktuelle forhandlinger. Slik som pålagt anbudsutsetting ihht. regler om offentlig anbud, med tilhørende kontrollorgan (KOFA), for som mål å redusere kostnaden ved å initiere til konkurranse mellom tilbydere.
Stress on private sector styles of management practice	Søkelys på styringspraksis fra privat næringsliv i forhold til HR, med organisasjonsdesign inspirert herfra også. I tillegg til økt fokus på utadrettet kommunikasjon. Kontroll på virksomhetens image.
Stress on greater <i>discipline</i> and <i>parsimony</i> in resource use	Større fokus på budsjettkontroll, og å øke kvaliteten innenfor samme økonomiske ressurs.

Kritikerne av NPM, er ikke ensartede – dette er jo også fordi NPM er en samlebetegnelse for mange reformdoktriner/ideer. For mange representerer NPM en elitestyring, en ovenfra og ned styring av en ledelse støttet opp av et følt stadig større byråkrati, mens for andre oppleves

³ LEAN = slank og smidig organisering av virksomheter eller prosesser.

⁴ BEON = Beste Effektive Omsorgs Nivå – effektivitetsnivå for omsorgssektoren, kom etter LEON (laveste effektive omsorgs nivå), introdusert i St.melding 9 (1974-75) **Ugyldig kilde er angitt.**

NPM som noe som etablerer orden i en hierarkisk, og lukket organisasjon. Christopher Hood, i ovennevnte artikkel, har definert fire kritikkpunkter i forhold til innføring og praktiseringen av NPM i offentlig sektor:

1. NPM har ikke endret noe, annet enn ordbruken ledere i offentlig sektor bruker i kommunikasjon, både internt og eksternt – i en «same shit, different wrapping», kritikk.
2. Påstanden om at NPM har skadet offentlig sektor, da det ikke har klart hovedmålet: som var lavere kostnader på tjenestene levert. For mange representerer NPM en elitestyring, en ovenfra og ned styring av en ledelse støttet opp av et følt stadig større byråkrati, mens for andre oppleves NPM som noe som etablerer orden i en hierarkisk, og lukket organisasjon (McAuley, Duberley, & Johnson, 2007)
3. Dette kritikkpunktet dreier seg om at NPM kun har fremmet egeninteresser hos en ledelseselite, og ikke har bidratt til bedring av offentlig sektors tjenesteleveranse (billigere og bedre tjenester til «kundene»).
4. Kritikken mot påstanden om at NPM er universell – dvs. at den kan tilpasses enhver offentlig virksomhet og «problem» og at den er politisk nøytral i sin form. Hvordan kan man ha effektivitet koblet til rettferdighet når man styrer etter benchmarking, og har en «hands-on» ledelse? I Hoods artikkel trekkes dette frem som en av grunnen til hvorfor det er så få kvinnelige toppledere i offentlig sektor. I tillegg til at oppstykkningen bidrar til manglende transparens i tjenesten. Et eksempel på dette er jo Vys svar til en bruker som etterlyste flere sovevogner: *«Jernbanedirektoratet har det overordnede ansvaret for jernbanetilbudet. De bestiller togkapasitet hos Norske tog AS som igjen kjøper lokomotiv og vogner av togprodusenter. Togavganger bestiller Jernbanedirektoratet i dag hos Vy som deretter bestiller avgangstider hos Bane Nor og leier tog av Norske tog. (...) Vi leier i dag alle sovevognene Norske tog har»* (Johansen, 2019)

Hvis vi ser på doktrinekomponentene “Explicit standards and measures of performance”, sammen med “Stress on greater discipline and parsimony in resource use” og vurderer fordeler og ulemper med å ta disse i bruk.

Både budsjettdisiplin og bruk av resultatmål har økt de siste årene. Dette er styrket i ny kommunelov, f.eks. i §14.4 Økonomiplan og årsbudsjett «Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.» Og i §14-7 a og c: «

- a) *forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid*

- c) *virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen eller innbyggerne» (KMD, 2019)*

Fordelen med mål – og resultatstyring, samt benchmarking og budsjettdisiplin er åpenbare, man får målt sin virksomhet opp mot andre virksomheter, både økonomisk og kvalitetsmessig. Og man hindrer unødig bruk av offentlig midler, samtidig som man er tro mot kommunestyrets vedtak, ved å holde budsjettet. Disse to doktrinene, kan sammen være svært gode, hvis fokuset er på budsjettdisiplin og kvantitative resultatmål. Men får resultatmålene for stort fokus i forhold til budsjettdisiplin, eller kan budsjettdisiplin få for stort fokus i forhold til resultatmål, hvis de settes som kvalitetsindikatorer? Politikerne er også svært opptatt av å måle seg mot kommunene, ikke nødvendigvis innenfor KOSTRA-gruppen, en gruppe av sammenlignbare kommuner, men gjerne med nabokommunene, noe som kan gjøre at effektiviteten forsvinner i kommunestyrevedtak – ved at sammenligningsgrunnlaget som politikerne tvinger frem hos administrasjonen, ved å velge nabokommunen, blir feilaktig i forhold til kommunen.

Den økte bruken av samarbeid og interkommunale selskaper i kommunen bidrar også til manglende transparens og styring – og hvordan kan da kommunene klare å sette riktige resultatmål for sin tjeneste som da er sammensatt med en annen tjeneste. Mange av IKS-kontraktene spesifiserer at det er kun kontrollutvalget i vertskommunen er kontrollutvalg for den interkommunale tjenesten, og dette er helt i tråd med kommunelovens §20-9 (Kommunal-

og moderniseringsdepartementet, 2021). Dermed overføres makten fra det enkelte kommunestyre og kontrollutvalg, til en annen kommune – og makten over å nå resultatmål som settes, samt budsjettdisiplin er ikke lenger avhengig av kommunen selv. Og kommunen kan heller ikke ettergå det.

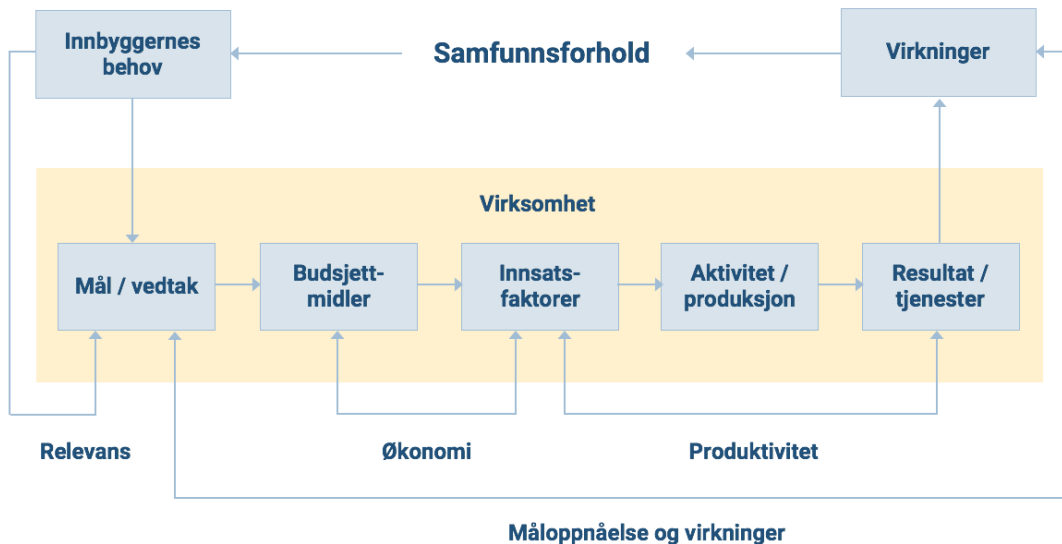
Det er også først de seneste årene det har kommet kvalitetsindikatorer i KOSTRA, og det mangler fortsatt mange. F.eks. er kommunene særs opptatt av FNs bærekraftsmål, men SSB har først i høst publisert indikatorer på dette på et aggregert nivå for Norge – det fins fortsatt få eller ingen indikatorer på disaggregert nivå (slik som for kommunene) på dette. Hvordan kan da kommunene måle seg opp mot bærekraftsmålene, som de fleste, om ikke alle har vedtatt? I tillegg er kompetansen på kvalitetsindikatorer i KOSTRA i kommunene lav; KS sier jo de har ca. 180 kommuner inne i sine effektiviseringsnettverk hvert år (KS, 2021). Nettverkene ble startet opp i begynnelsen av 2000-tallet og blir bare flere og flere, og omhandler hvordan effektivisere tjenesten, altså bedre kvaliteten av tjenesten, ved bruk av samme eller færre økonomiske midler. Altså må medarbeiderne arbeide annerledes, kanskje raskere – og dette kan komme i konflikt med både budsjettdisiplin, resultatmål og kvalitetsindikatorer.

NPMs påvirkning på offentlig sektor har vært markant de siste tiårene, og med det fremveksten av kontrollmekanismer, deriblant egenkontroll og revisjon. Det brukes mange ressurser, både nasjonalt og internasjonalt, forvaltningsrevisjon, selv om forskningen viser tvetydighet i forhold til nytteverdien av denne typen revisjon som forbedringsverktøy. Er det verdt ressursbruken?

Fremveksten av NPM de siste 30-40 årene, hvor byråkratiet ble erstattet av en flatere organisasjonsstruktur basert på markedsmessige prinsipper, med fokus på kvalitet, effektivitet, har bidratt til etableringen av en konkurransekultur hvor etterprøvbarehet og benchmarking er viktig. Den økonomiske nedturen etter på begynnelsen av 2000-tallet, førte til kutt og innstramminger, samtidig som samfunnet krever bedre og større offentlige tjenester. Fokuset har økt betraktelig på å levere riktig tjeneste, til riktig pris og raskest mulig, «public sectors efficiency and effectiveness» (Bouckaert & Pollitt, 2011). Dermed har markedet for forvaltningsrevisjon eller performance audit i offentlig sektor økt betraktelig både i Norge, og i resten av verden de siste 10-15 årene. Forvaltningsrevisjon kan sees på som «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger»

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021), av vedtak fattet av en politisk myndighet, som kommunen eller Stortinget. Norges kommunerevisorforbund illustrerer hva som ligger i begrepene med følgende effektkjedemodell for kommunen (Norges kommunerevisorforbund, 2021):

Figur 6 - Effektkjedemodell for forvaltningsrevisjon



Med det økte fokuset på forvaltningsrevisjon som middel for å kontrollere bruken av offentlige ressurser, er det en fremvekst av lover, regler og standarder på området. I Norge er revisjon nedfelt i Grunnlovens §75k helt siden 1814: «*Det tilkommer Stortinget [...] å utnevne fem revisorer som årlig skal gjennomse statens regnskaper og bekjentgjøre ekstrakter av dem ved trykken; regnskapene skal tilstilles disse revisorer innen seks måneder etter utgangen av det år som Stortingets bevilgninger er gitt for; samt å treffe bestemmelser angående ordningen av desisjonsmyndigheten overfor statens regnskapsbetjenter*» (Riksrevisjonen, 2021). I tillegg er forvaltningsrevisjon også tatt inn i Kommunelovens §23 og §24 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

I Norge så baserer Riksrevisjonen og Norges Kommunerevisorforbunds sine standarder og veiledere på internasjonale prinsipper og standarder, hvor man forholder seg til International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA), i tillegg til de gjeldende lovene på området og god revisjonsskikk (Norges kommunerevisorforbund, 2021) (Riksrevisjonen, 2021).

Riksrevisjonen i Norge sier blant annet følgende: «*Vårt arbeid sikrer åpenhet om statens pengebruk og bidrar til at statlige virksomheter følger lover, forskrifter og retningslinjer. Åpenhet er viktig for å bygge tillit mellom deg som innbygger og offentlige myndigheter, en tillit som er avgjørende for at demokratiet skal fungere.*» (Riksrevisjonen, 2021)

I sammenheng med økningen av forvaltningsrevisjon, så er denne typen revisjon også blitt gjenstand for mer forskning, på resultatet av revisjonen og endringen i praksis hos den reviderte. Forskningen som eksisterer viser stor uenighet om virkningen, hvor flere tar til orde for at virkningen er liten, eller til og med negativ. Enkelte forskere mener at man risikerer at forvaltningsrevisjon blir en obligatorisk øvelse for å berolige omgivelsene, istedenfor et nyttig verktøy for læring (Power, 1997). En riksrevisjon er et av de viktigste kontrollmekanismene et land kan ha – og i henhold til forvaltningsrevisjonens egne standarder så er hovedoppgaven kontroll av den reviderte, i tillegg til å bidra til forbedring hos den reviderte organisasjonen (Lonsdale & Bechberger, 2011). Kontrollmekanismer, slik som forvaltningsrevisjon, kan virke mot sin hensikt, da det er viktig at kontrollsubjektet føler nytteverdi av forvaltningsrevisjonen, for å gjennomføre tiltak for forbedring (Furubo, 2011) (Møllering, 2006). Mens andre forskere mener at tilliten som skapes i etterkant av en forvaltningsrevisjon reduserer transaksjonskostnadene, og øker effektiviteten.

Studier på implementering av endringer i etterkant av gjennomførte forvaltningsrevisjoner er gjort på norsk, estisk, fransk og dansk Riksrevisjon (Supreme Audit Institutions) i de siste 10 årene. Funnene viser at der hvor de reviderte fant rapportene av høy kvalitet og hadde høy tillit til landets riksrevisjon (Danmark og Norge) (Justesen & Skærbek, 2010) (Reichborn-Kjennerud, Political Accountability and Performance audit: The case of the Auditor General in Norway, 2013) så var de reviderte offentlige foretakene mer tilbøyelige til å finne revisjonens funn nyttige for implementering av endringer (Reichborn-Kjennerud, 2013) Mens det i landene (Estland og Frankrike), hvor tilliten til det nasjonale institusjonene for offentlig revisjon ikke var høy, så fant heller ikke de reviderte institusjonene forvaltningsrevisjonen nyttig, det var mer en show-off, slik som Power beskrev i The Audit Society; en obligatorisk øvelse (Power, 1997) (Morin, 2016) (Raudla, Taro, Agu, & Douglas, 2015).

Dermed ser man en forskjell på mottakelsen av forvaltningsrevisjonene og forslagene til forbedring de kommer med, ut ifra tilliten som eksisterer i samfunnet til offentlig myndigheter. Jo høyere tillit som allerede eksisterer til myndighetene, jfr. i de nordiske

landene, jo større sannsynlighet for at de finner rapportene nyttige og at endringer blir gjennomført. I tillegg ser man en forskjell i forhold til det juridiske rammeverket som legger til rette for forvaltningsrevisjon, der hvor dette er på plass viser politikerne en vilje og dermed legger de også til rette for å tilføre området ressurser. Man ser også at land som er mer ytelse-drevet, slik som de anglo-amerikanske og nordiske landene, der har forvaltningsrevisjonene større muligheter for påvirkning da det går på den revidertes handlinger og oppfølging i etterkant av revisjonene. Mens i de fleste sentral-europeiske land, er de mer opptatt av kostnadsindikatorer, enn ytelses- eller kvalitetsindikatorer, og dermed blir nytteverdien av en forvaltningsrevisjon lavere enn den kunne ha vært (Torres, Yetano, & Pina, 2016).

Forvaltningsrevisjon bidrar til en forbedring så lenge at det juridiske rammeverket er til stede og fokuset er ikke kun på kostnadsindikatorer I tillegg til at de reviderte organisasjonene, samt samfunnet, har tillit til de som gjennomfører forvaltningsrevisjonene og tillit til at kvaliteten på rapporten er god. Denne tilliten henger sammen med tilliten til det øvrige myndighetsapparatet i landene.

C. Organisasjonsledelse; ledelse og økonomistyring i det offentlige

Definisjonen av en organisasjon er «*et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realiserer bestemte mål*» (Etzioni, 1964). Alle kommuner har en organisasjonsstruktur som horisontalt er funksjonsinndelt, denne organisasjonsstrukturen påvirker adferden til organisasjonen ved at den gir retningslinjer nedover i organisasjonen, den produserer koordinert, stabil og regulær adferd; organisasjonen som enhet produserer likt, selv om ulike personer er på jobb, og denne adferden bidrar til å realisere organisasjonens mål.

Ulempen med en slik organisasjonsstruktur er at alle funksjonene vil trekke i ulike retninger, og man må hele tiden inngå kompromiss mellom de ulike kravene, det blir en silotenkning i organisasjonen og de ulike fagmiljøene «konkurrerer» om ressursallokasjonene.

Men de kan bidra til strømlinjeforming av tjenesteleveranse, en effektiv organisasjon som har mulighet til å snu seg rundt ved hurtig endring – ett målrealiserende instrument.

Kompleksiteten i organisasjonsstrukturen er økende med antall ledernivå, enheter og fysiske lokasjoner. I tillegg kommer en sentralisering av beslutningsmyndighet, i tillegg til en økt formalisering av regler, prosedyrer og retningslinjer – internkontrollsystemet til kommunene.

I offentlig forvaltning så kan man i hovedsak skille mellom fire overordnede styringsteknikker innenfor målstyring, som ikke gjensidig utelukker hverandre (Østre, 2007):

- Budsjetststyring
 - o Detaljbudsjettering – det folkevalgte organ vedtar budsjett ned på minste nivå, gir folkevalgte god kjennskap til organisasjonene, men er veldig arbeidskrevende for organisasjonen og tilnærmet umulig å gjennomføre når organisasjonen når en viss størrelse
 - o Rammebudsjettering – de folkevalgte vedtar overordnet budsjetttramme til hvert virksomhetsområde, og bevilgningsmyndighet delegeres da videre til virksomhetsleder innenfor budsjettrammen.
- Regelstyring og profesjonsstyring: delegering av beslutningsmyndighet fra folkevalgte til offentlig ansatte i forvaltningen (altså i kommuneadministrasjonen). Forskjellen mellom disse to delegasjonsmåtene er at ved regelstyring, så blir beslutningene tatt på bakgrunn av lover og forskrifter, for å sikre likebehandling. Mens det ved profesjonsstyring er faglige krav og vurderinger, mer skjønnsmessige vurderinger, innenfor profesjonen som er styrende. I de fleste kommunene har de folkevalgte gitt fullmaktslovgivning til kommuneadministrasjonen, og de har dermed delegert betydelig makt og myndighet til denne administrasjonen i og med at disse da har fullmakt til å utarbeide de forskrifter, regler, retningslinjer og prosedyrer som er gjeldende. Uansett så er det ikke mulig med fullstendig regelstyring i de offentlige etatene, så en viss profesjonsstyring vil det alltid være. I forhold til nettverkene, så er jo Barnevern den eneste «enheten» i kommunene hvor barnevernsleder har større myndighet til å fatte vedtak enn det kommunens øverste administrative leder har. En kommunedirektør kan ikke overstyre barnevernets akuttvedtak, men har adgang til å overprøve barnevernsleder i enkeltsaker.
- Resultatstyring: Østre (Østre, 2007) nevner tre betydningsfulle forhold for tilstedeværelsen av resultatstyring i norsk, offentlig sektor: Omfanget av forvaltningsvirksomhetene, dvs. forvaltningsvirksomhetene er så store og komplekse nå, at man må ha en viss mål- og resultatstyring for å ha oversikt over organisasjonen. Tilstedeværelse av en logikk og planleggingstankegang, gjør at forvaltningen tar hensyn til erfaringer gjort tidligere og tar dette inn i sin framtidsplanlegging. I tillegg kommer rett og slett fagfolkens ønske, særlig etter inntoget av statsvitere og

samfunnsøkonomer i forvaltningen, om ledelsesstrategier for å ha kunnskap om ressursallokasjonene har effekt og/eller er tilstrekkelig. Nedenfor er nevnt to strategier for resultatstyring i offentlig sektor.

- Komparative analyser (også benevnt benchmarking): for at kommunene skal kunne fastsette mål eller vurdere resultatene sine, så kan det nyttig å måle seg mot indikatorer satt av andre, for eksempel av KS eller av Teknisk beregningsutvalg (TBU). Komparativ analyse kan også bli gjort i forhold til andre kommuner, helst innenfor samme KOSTRA-gruppe, men i flere kommuner liker politikerne å sammenligne seg med nabokommunene, selv om kommunene er svært forskjellig fra deres egen.
- Balansert målstyring: Østre gir en meget kortfattet og enkel forklaring på hva balansert målstyring er: *«betegner at man legger et helhetssyn til grunn for virksomhetene, der det må foretas en avveining mellom hensynet til tjenestemottakere, offentlige ansatt, økonomiske forhold osv.»* (Østre, 2007) Balansert målstyring hensyntar både økonomien, profesjonsperspektivet, i tillegg til brukernes/innbyggernes og de folkevalgtes oppfatning av tjenesten. Kommunene får dermed et helhetsperspektiv på organisasjonene, og dette er ikke noe nytt og ligger til grunn for alle norske kommuners styring allerede, selv om man i det siste har satt mer fokus på brukere/innbygger opplevelse og mening i tanken om Kommune 3.0⁵

D. Oppsummering av teoretisk rammeverk

Samfunnsøkonomisk analyse vil være et viktig middel for gjennomføringen av denne undersøkelsen. Det vil være en kostnadsvirkningsanalyse som vil være best egnet for å belyse

⁵ «Kommunene opplever at forventningene til dem som tjenesteyter øker, samtidig som de økonomiske rammene blir strammere. Behovet for å ta i bruk ny teknologi og digitalisering blir sett på som viktig i denne sammenheng, men enda tydeligere er behovet for å møte innbyggerne på en annen måte. Kommune 3.0, smartkommune og samskapingkommunen er begrep som brukes for å beskrive den nye kommunen. Dette defineres som en metode hvor ansatte, politikere, innbyggere og næringsliv sammen finner ut hvordan et behov eller en utfordring skal løses. Det er fokus på mestring i alle livets faser og ansvarliggjøring av egne innbyggere» (Asplan Viak, 2021).

problemstillingen, da det vil være vanskelig å tallfeste alle nyttevirkningene av deltakelse, men enkelt å tallfeste kostnadene.

NPM, resultatstyring og målstyring er blitt viktige elementer i norsk, offentlig forvaltning de siste 20 år, med fremveksten av større organisasjoner både vertikalt, med flere ledernivåer og horisontalt, med flere enheter. Større organisasjoner har sammen med NPM og reformbølgen, samt fremveksten av krav til resultatstyring fra fagfolkene for å kunne ha oversikten over disse større virksomhetene. De fleste norske kommuner driver allerede med balansert målstyring, med fokus på det helhetlige bildet av kommunen, selv om kommunen ikke er bevisst det selv og har satt det i system og kontekst.

Med fremveksten av reformer, krav til måloppnåelse så har også disiplinen Forvaltningsrevisjon fått økt fokus. Tidligere var fokuset kun på regnskapsrevisjon, men forvaltningsrevisjon har nå nådd samme omfang som regnskapsrevisjonen i kommunene. Forvaltningsrevisjon ser på om kommunene følger de lover, retningslinjer og forskrifter de er pliktige til å følge, samt sikrer åpenhet som ressursbruken. Kravene til forvaltningsrevisjon øker, og det skal, ved begynnelsen av hver kommunestyreperiode, nå utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon for 4-års perioden jfr. Kommunelovens §23-3 (KMD, 2019).

III. Metode

A. Redegjørelse for problemstilling

1. Sentrale komponenter i problemstillingen

- (1) Hva? Effekten av deltakelse i KS sine effektiviseringsnettverk
- (2) Hvem? Enheten som ønskes undersøkt er kommuner som har deltatt i nettverk, og se disse opp mot referansekommuner innenfor samme KOSTRA-gruppe.
- (3) Hvor? Avgrensning av undersøkelsen i rom – dvs. KS Effektiviseringsnettverk for barnevern og ROBEK
- (4) Når? Avgrensning av undersøkelsen av problemstillingen i tid. Oppgaven tar kun for seg perioden mellom deltakelsessår, og 2019. Selv om det eksisterer ureviderte KOSTRA-tall for 2020, vil både korona-pandemien og kommunesammenslåingen kunne påvirke resultatene på en slik måte at de ikke lenger er pålitelige og troverdige.

Denne oppgaven har følgende problemstilling:

Effektiviseringsnettverk - effektiv styring eller regelrett sløsing?

Problemstillingen er noe retorisk, og dermed må jeg konkretisere problemstillingen slik at den blir klar og retorisk:

- Er kostnadene forbundet med deltakelse i effektiviseringsnettverket større enn nytteverdien av deltakelse, sett opp mot referansekommunene?
- Kan forvaltningsrevisjon som lærende metode, erstatte deltakelse i Effektiviseringsnettverk?
- Hvordan kan man se virkningen av deltakelse i effektiviseringsnettverk hos interkommunale barnevernssamarbeid?

2. Klar/uklar

Problemstillingen min er verken klar eller uklar, klarhet og uklarhet er ikke dikotomiske i forhold til hverandre, slik at enhver problemstilling har elementer av klarhet og uklarhet i seg. Problemstillingen min lar seg hypotetisere, noe som er betegnende på en «klar» problemstilling. (Jacobsen, 2015). Men kan også sies å være uklar da hoved hypotesen er mer

retorisk og utforskende, den er upresis i sin definering. Med definering av underspørsmål, så blir problemstillingen klarere og enklere å forholde seg til, og det er mulig å identifisere konkrete variabler. Men jeg ser at det kan bli utfordrende å konkludere, i hvert fall å generalisere om deltakelse er effektiv styring eller sløsing med offentlige midler.

3. Beskrivende eller forklarende problemstilling

Problemstillingen i denne masteroppgaven er forklarende, kausal, årsaksforklaring, i motsetning til en problemstilling som er beskrivende, som i hovedsak er tidsavgrenset. (Jacobsen, 2015). Problemstillingen ønsker å forklare sammenhengen mellom deltakelse i nettverket og tallmaterialet kommunene selv rapporterer til KOSTRA hvert år. I prinsippet så skal da deltakelse i nettverk, bidra til at vi kan se signifikante forskjeller i KOSTRA-data for kommuner som har deltatt, i forhold til referansekommunene.

4. Utvalg

Utvalget i undersøkelsen representerer noen kommuner som har deltatt i effektiviseringsnettverkene, for barnevern og ROBEK, med en referansegruppe plukket ut i forhold til om de er i samme KOSTRA-gruppe som deltakerkommuner. Man kan diskutere om utvalget er representativt for deltakere i effektiviseringsnettverk, da såpass få av kommunene som ble forespurt faktisk svarte på henvendelsen, og KS hadde ingen lister over deltakende kommuner. De interkommunale barnevernssamarbeidene er plukket fra KS egen nettside, og referansesamarbeidene er vilkårlig trukket, men jeg ønsket å ha med Norges største interkommunale barnevernssamarbeid – som er samarbeidet i Kristiansands-regionen. Men jeg har tatt med alle kommuner som har besvart mine henvendelser, og ikke valgt å ekskludere noen, og jeg har inkludert noen kommuner jeg har funnet ut har deltatt, selv om de ikke har besvart de direkte henvendelsene.

5. Kriterier til problemstilling

Min problemstilling er slik at kunnskapen om effektiviseringsnettverkens virkning er kumulativ. Dalland beskriver i boken Metode og oppgaveskriving at en problemstilling bør være spennende, enkel og fruktbar (Dalland, 2017).

- Spennende: problemstillingen Effektiv styring eller regelrett sløsing er interessant i form av bruken av offentlige midler, til uverifiserte kurs og kompetansehevingstiltak.

Ingen har forsket på bruken av effektiviseringsnettverk, men det er skrevet flere bestillings-rapporter om emnet.

- Enkel: problemstillingen er kompleks, det er mange nettverk, men det er skalert ned til to typer nettverk, og er ytterligere skalert ned i forhold til variablene som faktisk undersøkes i oppgaven. Oppgaven håper jeg kan gi litt innsikt, i en liten del av ett stort tema i kommune-Norge: kravet om effektivisering; bedre eller lik kvalitet for mindre eller lik utgi forhold til
- Fruktbar: Oppgaven har en lett tilgjengelig empiri, som kan gi ny kumulativ kunnskap innenfor emnet, både når det gjelder forvaltningsrevisjonens rolle, og bruk av midler på uverifiserte kompetansehevingstiltak

6. Nøkkelbegreper i problemstillingen

En begrepsavklaring av problemstillingen er nødvendig, det gjør at man konseptualiserer problemstillingen slik at det er lettere forståelig. I denne problemstillingen er det fire nøkkelbegreper som gjør seg gjeldende:

- Effektivisering: Effektivitet som sosioøkonomisk begrep vil si å øke verdiskapningen, uten at ressursbruken øker med samme faktor. Sli at effektivisering er det ofte det å øke verdiskapningen, innenfor samme budsjett som du har, eller slik som ABE-reformen i det offentlige; osthøvelkutt på 0,5% hvert år, fordi man anser at det er uutnyttet ressurser for å ha samme eller høyere verdiskapning. Kommunen og staten står foran tøffe valg videre, skatteinntektene holder ikke tritt med de økte offentlige utgiftene, og kravet om effektivisering er stort, og har vart lenge.
- Nettverk: Markedet danner nettverk fordi vi mennesker er solidarisk knyttet sammen. Durkheim lanserte allerede i 1894, i sin bok «Les règles de la méthode sociologique» teorien om at mennesker bindes sammen av en kollektiv bevissthet (Durkheim, 1894). Denne bevisstheten fører til at det er to måter samfunnet henger sammen på; den mekaniske, basert på likhet mellom menneskene og den organiske, basert på bevisstheten om at man trenger hverandres ulikheter, altså arbeidsdeling, for å få samfunnet til å fungere. Nettverk kan klassifiseres på to måter; etter hovedaktivitet eller etter nivå. Nettverk etter nivå er typer som: interpersonale nettverk, intergruppe nettverk eller interorganisasjonale nettverk. Mens handelsnettverk,

rådgivningsnettverk, samarbeidsnettverk og vennskapsnettverk er nettverk basert på hovedaktivitet.

Slike nettverk kan være positive, i de fleste tilfeller så er relasjoner mellom aktører positive fordi eksistensen av både svake og sterke relasjoner bidrar til informasjonsflyt mellom aktører, til forskjell fra ikke-eksisterende relasjoner.

"People resist change and are uncomfortable with uncertainty. Strong ties constitute a base of trust that can reduce resistance and provide comfort in the face of uncertainty. This it will be argued that change is not facilitated by weak ties, but rather by a particular type of strong tie." (Krackhardt, 1992).

KS sine Effektiviseringsnettverk er et rådgivningsnettverk, hvor kommunene er solidarisk knyttet sammen, og hvor kommunene kan hjelpe hverandre til å bli bedre. Kommunene er knyttet sammen i forhold til sin forbindelse med KS, slik at selv om kommunene ikke kjenner hverandre så har de, ifølge. Mark Granovetters «the strength of weak ties»-teori, et svakt bånd til hverandre. (Granovetter, 1973)

- Sløsing: I forhold til effektivisering så er sløsing av offentlig midler det motsatte av det man ønsker, likevel ser man gang på gang det samfunnsnormen vil betegne som sløsing eller ukontrollert bruk av offentlige midler: stupetårnet på Hamar, den nye glassheisen i Arendal. Fra Store Norske Leksikon (Store Norske Leksikon, 2021): *«Effektiv ressursutnyttelse, tilstand hvor det ikke er mulig å øke produksjonen av ett gode uten at produksjonen av minst ett annet gode blir redusert. Det betyr at det ikke finnes ledige ressurser og man har eliminert sløsing. I tillegg er det heller ikke mulig å øke nytten eller velferden til noen konsumenter uten at nytten eller velferden til andre konsumenter blir redusert. Effektiv ressursutnyttelse innebærer med andre ord Pareto-optimalitet både i produksjonen og i konsumet. I det offentliges styring av økonomien er effektiv ressursutnyttelse en av mange målsettinger.»*
- Styring: i dette tilfellet vil styring både være økonomistyring, men også mål- og resultatstyring, i kommunene. Alle kommuner skal ha et økonomireglement, ihht. Kommuneloven §14-2. Kommunene i Norge styres i stor grad etter NPM, og delegering av ressursansvar er svært koblet til mål- og resultatstyring. Økonomistyring

kan defineres som «*ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål*» (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009). Mål- og resultatstyring vil være «*systematisk arbeid rettet mot virksomhetenes mål. Målene skal defineres, og det skal utarbeides konkrete handlingsplaner for å realisere målene.*» (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009). For å kunne jobbe med målstyring i offentlig sektor, så må man være enige om situasjonsstatus, og hva som skal til for å oppnå det man, i fellesskap, ønsker å oppnå. Det er også viktig å ansvarliggjøre ledelse og ansatte i måloppnåelsen. Å effektivisere en organisasjon, som kommunen, kan være en tungrodd affære, i normale tider – under pandemien, så har det vist seg at i krisetider klarer man å raskt snu seg rundt, men da på bekostning av noe annet. For å kunne gjennomføre effektivisering, både når det gjelder ROBEK og barnevern, så krever det at alle er om bord om målet: bedre barnevernstjeneste, få kommunene ut av ROBEK. Og hvis ikke ansatte, ledelse/kommunenes administrasjon og politikerne jobber i fellesskap med dette, vil ikke effektiviseringen være langvarig. Nettverksteori kommer godt med her – hvis ikke relasjonen mellom aktørene er sterke, så vil ikke endringen vare over tid – det krever tillit mellom aktørene for å gjennomføre en effektivisering i kommunal sektor.

B. Valg av metode – og metodenes styrke og svakheter

Valg av metode handler om hvordan data samles inn og undersøkes. Fra innhentet informasjon kan man dedusere om man må hente inn tallmateriale, eller om problemstillingen kan besvares tekstlig. Målet med mitt valg av metode er at den skal utvide og komplettere eksisterende kunnskap om effektiviseringsnettverkene og deres virkninger. Valget på kvantitativ studie er også begrunnet i at andre rapporter om effektiviseringsnettverkene er kvalitative studier, som beskriver deltakerkommunenes følte nytte. Problemstillingen er presis, og kan vise sammenhengen mellom de ulike variablene. Vanskeligheten blir å lese konteksten rundt kommunene, derfor er litteraturstudiet en viktig metode som vil lede til rikere datafangst og forståelse for konteksten de kvantitative dataene oppstår i.

Masteroppgaven om KS sine effektiviseringsnettverk, og langtidsnyttene av disse blir gjennomført som en blanding av litteraturstudie og komparativ kvantitativ studie.

Det å velge bort kvalitativ metode helt vil representere en svakhet ved metodevalget, som beskrives under punkt 4.c, men en fortolkningsbasert tilnærming som søker å forklare mekanismer og prosesser, vil ikke passe til en problemstilling som ønsker å undersøke årsak

og virkning av deltakelse i effektiviseringsnettverk – her vil den kvalitative metoden med bruk av indikatorer være bedre i så måte (Tjora, 2017)

Oppgaven vil både ha en teoretisk og empirisk tilnærming, da empirisk data vil bli brukt som forklaringsvariabel sammen med teorien når det gjelder å styrke eller svekke hoved hypotesen i oppgaven.

Relevant data innenfor litteraturstudien kommer fra forskningslitteratur innenfor NPM, organisasjonsledelse, samt forvaltningsrevisjon og gjennomgang av flere rapporter og analyser på kommunalt og statlig nivå. Når det gjelder empirisk data, så er dette hentet fra kommunenes tjenesteanalyser og egeninnhentet empiri fra KOSTRA.

Styrken med en metodetriangulering med litteraturstudie og komparativ kvantitativ studie er at man får belyst en sak fra flere sider. Hvis man, i denne oppgaven, skulle begrenset seg til kun en kvantitativ studie, så ville ikke det være nok til å se om organisasjonen i seg selv, har tatt opp i seg læringen ved å delta på et effektiviseringsnettverk. Har man derimot brukt kun litteraturstudie, så hadde det vært svært begrensende på oppgaven, da ingen av kommunene har gjennomført nye tjenesteanalyser eller gjennomganger av en slik omfang som deltakelsen i nettverket. I oppgaven så komplementerer disse to metodene hverandre for å kunne vurdere hoved hypotesen best mulig, og fra flest mulige vinkler.

1. Litteraturstudie

En litteraturstudie er «en omfattende studie og tolkning av litteratur som omhandler ett bestemt emne» (Aveyard, 2014). En litteraturstudie er i utgangspunktet en kostnadseffektiv metode for forskning, da mye av forskningslitteraturen er tilgjengelig digitalt. Og i forhold til denne oppgaven var mye av det teoretiske rammeverket lett tilgjengelig digitalt, men det var svært vanskelig å få tak i den spesifikke litteraturen som gikk på kommunenes deltakelser i nettverkene, KS sitt samarbeid med departementene på gjennomføringen av nettverkene, kostnadsbildet av deltakelse i nettverkene er ikke-eksisterende og jeg kan ikke finne disse vurdert overhodet, verken i eksterne rapporter, eller saksdokumenter fra noen parter, etter 2011/2012 som jeg fikk innsyn.

Litteraturstudiet i denne oppgaven er gjennomført som en tilnærmet tradisjonell litteraturstudie, hvor hovedhensikten var å samle inn mest mulig data for å kunne se det store

bildet i forhold til problemstillingen. Det har bidratt til at jeg har fulgt flere stier, som ikke var åpenlyse, ved starten av søkingen etter litteratur, og har funnet veien til både spørsmålet om forvaltningsrevisjon kan erstatte effektiviseringsnettverk, og muligheten for å kunne ettergå at effektiviseringsnettverk for barnevernstjenesten har langtidsvirkninger for interkommunale barnevernstjenester.

Den viktigste søkemotoren som er brukt er einnsyn.no, lovdata.no, ks.no og google.no, samt manuelle søk i kommunenes arkivsystem, samt direkte forespørsler til kommunene.

Hovedsøkeord har vært:

- Effektiviseringsnettverk
- Effektiviseringsnettverk (and) barnevern
- ROBEK (and) nettverk
- Økonomistyring (and) nettverk
- Barnevern (and) forvaltningsrevisjon
- Økonomi (and) forvaltningsrevisjon
- KS (and) nettverk

En av svakhetene ved litteraturstudiet er at ikke all informasjon er tilgjengelig for å hentes ut til tredjepart til bruk i forskning. En annen utfordring er at det er massive mengder informasjon som skal gjennomgås og man skal trekke ut den relevante litteraturen i et mylder av kilder tilgjengelig og man kan da være tilbøyelig til kun å lese abstraktene, for så å plukke litteratur som passer til problemstillingen, for deretter å ikke se på eller hensynta motstridende argumenter. Andre svakheter ved denne metoden er at man kun forholder seg til sekundærdata, som ikke alltid passer til egen vinkling (NTNU, 2018).

2. Kvantitativ studie

En kvantitativ studie benytter seg av tallmateriale for å undersøke problemstillingen. En komparativ kvantitativ studie sammenligner både i tid og rom, kommunene blir sammenlignet med referansekommuner, i forhold til utviklingen over tid – fra deltakertidspunkt, til og med 2019. Svakheten ved en kvantitativ studie alene er at den kan bli generaliserende, og at det ikke klarer å ta innover seg konteksten rundt tallene.

Kost/nytte-analyse eller kostnadsvirkningsanalyse

Utgangspunktet mitt når det gjelder å undersøke nytten av deltakelse i KS sine effektiviseringsnettverk var å skulle gjennomføre en kost/nytte-analyse.

Samfunnsøkonomiske analyser, som en nytte/kostanalyse er en del av, brukes for lite av i både stat og kommunene (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021)

Den statlige veilederen og rundskrivet gir bare plikt til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser, hvis investeringskostnaden overstiger 1 mrd. kroner, eller 0,3 mrd. kroner for digitaliseringsprosjekter.

I offentlige organisasjoner er det vanskelig å drive med lønnsomhetsstyring slik som det gjøres, i hovedsak, i næringslivet. Dermed kan en nytte/kostanalyse være et bedre utgangspunkt for å måle verdiskapingen i offentlig sektor. Alle aspekter i en nytte/kostanalyse vil ikke være mulig å tallfeste, men kan vise mesteparten av effekten av ett offentlig tiltak, som å delta i ett effektiviseringsnettverk. (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009).

Men etter å ha lest den statlige veilederen til samfunnsøkonomisk analyse, og rundskrivet, har valget falt på å gjennomføre en kostnadsvirkningsanalyse istedenfor (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021).

I en kostnadsvirkningsanalyse så beskrives nyttevirkingene, istedenfor å tallfestes som i en kost/nytte-analyse. Man kan beregne kostnadene ved deltakelse i effektiviseringsnettverkene, og dette er relativt enkelt mulig gjennomførbart, men analyserer nytteverdiene på en ikke-tallfestet eller skalert måte, noe som er verdifullt i forhold til problemstillingen og datamaterialet, da nytteverdien av deltakelse i barnevernsnettverk er vanskelig kvantifiserbare selv om man kan verdsette barns sikkerhet kan settes til 2 ganger verdien av et statistisk liv, dvs. 2 x30 mill. 2012-kroner, så er det ekstremt vanskelig å verdsette tapet hos personer som har vært eller er i barnevernets omsorg (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021).

Mens for ROBEK-nettverket er det enklere å beregne og skalere den økonomiske situasjonen og dermed krone-beregne nytteverdien, så er det mange faktorer som spiller inn på denne

nytteverdien, og dermed ikke ønskelig å verdsette nyttesiden i kroner, men beskrive disse og trekke ut verdifull informasjon i forhold til deltakelsen i nettverkene.

3. Mangel på kvalitativ studie

Oppgaven inneholder ingen kvalitativ studie, dette ble vurdert, men funnet for tidkrevende å gjennomføre. Svakheter ved å ikke gjennomføre en kvalitativ studie sammen med litteratur- og kvalitativ studie, er:

- Fjerner deler av sammenligningsgrunnlaget, hvis vi ser på indikatorene for brukeropplevelse og medarbeidernes opplevelse av tjenesten, dette gjelder både for barnevern og ROBEK-nettverkene.
- Reduserer muligheten for at deltakere i nettverkene får fortelle sin subjektive oppfatning av deltakelsen. Dette kan redusere muligheten for å konkludere om kunnskapen opparbeidet seg ved nettverksdeltakelse har spredd seg ut i organisasjonene eller blitt hos de enkeltpersonene som deltok.

C. Forskningens uavhengighet og etiske refleksjoner

Som forsker skal man bestrebe seg på å være nøytral – man må ha refleksjoner rundt sine vurderinger av forskningen. Man må se på både personlig og epistemologisk refleksivitet.

Hvorfor valgte jeg å forske på denne problemstillingen? Etter å selv ha deltatt i et effektiviseringsnettverk for barnevernstjenesten på vegne av en kommune, for deretter å oppleve at 3 av 4 deltakere fra min kommune sluttet i kommunen i løpet av 2 år etter deltakelse, så ønsket jeg å se på om det var langtidseffekter for kommunene, ikke deltakerne, da min subjektive opplevelse var at kommunen ikke satt igjen med kunnskap i organisasjonen, men deltakerne hadde oppnådd ekstremt god kunnskap om emnet.

Likevel mener jeg at min integritet og påliteligheten til oppgaven ikke er påvirket av mitt tidligere arbeidsforhold da jeg sluttet i kommunen 2 måneder etter oppstart av mastergraden i 2015.

Mitt nåværende arbeidsforhold er hos Statsforvalteren i Agder, og flere av Statsforvalterne har samarbeidet med KS i forhold til ROBEK-nettverkene, men ikke Statsforvalteren i Agder.

Derimot er det interessant for min arbeidsgiver å se om ROBEK-nettverkskommuner og kommuner som har deltatt i barnevernsnettverk gjør det bedre på lang sikt enn kommuner som ikke deltar, for å vurdere å inngå ytterligere samarbeid med KS. Min bakgrunn fra kommunen og min interesse for å bidra til en bedre kommuneøkonomi, og kvalitet i tjenesteleveranser er hovedbakgrunnen for å sette dette på dagsorden. Jeg ønsker å bidra til at kommuner ikke bruker ressurser unødvendig.

Jeg anser dermed som at hovedhypotesen min for oppgaven satt ut ifra ett nøytralt utgangspunkt, selv om utvalgte nettverk; barnevern og ROBEK, ikke kan kategoriseres som nøytrale, da dette er nettverk jeg selv har deltatt i, og jeg selv arbeider med å hindre kommuner å havne i ROBEK, og hjelpe de ut av ROBEK, når de først har havnet der. Og jeg som forsker må i tillegg være meget bevisst på nøytraliteten da jeg har og har hatt så nær kontakt med både KS og kommunene, og må dermed ha stort fokus på presisering av avgrensningene jeg gjør i oppgaven.

Når det gjelder epistemologisk refleksjon mener jeg gir seg gjeldende i hele oppgaven; jeg forklare hvorfor KOSTRA-tall for 2020 ikke brukes, hvorfor kvalitativ metode er valgt bort. Kombinasjonen av litteraturstudie og kvantitativ metode, gjør at flere etiske hensyn bortfaller, noe som letter arbeidet. Men det krever at jeg har tillit til at de organisasjonene, personene eller institusjonene som gjennomførte undersøkelsene og rapportene jeg referer til i oppgaven, gjennomførte disse på en slik måte at de ivaretok de etiske aspektene om informert samtykke og privatliv.

Hovedkomponentene i kravet om informert samtykke kan deles i 4: kompetanse, frivillighet, fullstendig informasjon og informasjonsforståelse. Jeg forutsetter at det i bruker- og medarbeiderundersøkelser forelå en frivillig deltakelse fra respondentene, og at respondentene fikk tilstrekkelig informasjon om hensikten med undersøkelsene, i tillegg til at de hadde kompetanse til å forstå informasjonen og evnen til å ta informerte valg om deltakelse.

I de kvantitative undersøkelsene så bruker jeg kun data hentet fra KOSTRA⁶ og når det gjelder innhenting av data fra KOSTRA, så publiserer ikke KOSTRA data hvis antallet kommunene rapporterer inn er under 3, slik at privatlivet blir respektert i så måte. På samme

⁶ KOSTRA-tabeller som er brukt i beregninger, og ikke navngitt eller tatt direkte inn i oppgaven er: 12280, 12279, 04947, 06398, 04948, 04946, 06425, 12143.

måte må jeg anta at kommunene sammen med KS, i sine bruker- og medarbeiderundersøkelser, har ivaretatt de etiske aspektene av samfunnsvitenskapelige undersøkelser.

Kravet til privatliv omfatter tre elementer:

- Følsomhetene i innsamlet informasjon
- Privat informasjon
- Identifiseringsmulighet på bakgrunn av innsamlet informasjon

Data innhentet fra KOSTRA og i tjenesteanalysene ivaretar disse etiske aspektene i forhold til privatlivet til respondentene. Verken i KOSTRA eller tjenesteanalysene er det mulig å identifisere respondenter, selv om informasjonen samlet inn på barnevernsområdet i brukerundersøkelsen kan kategoriseres som privat (Jacobsen, 2015).

Uansett så må jeg tilstrebe korrekt gjengivelse av litteratur og data, oversettelser fra andre språk, og korrekt databehandling av uttrekk fra KOSTRA. Deriblant riktig bruk av referanseteknikk, dette er integrert i Word og at kilder er tilgjengelige for leserne. Med bruken av innsynsbegjæring for å få ut tilgjengelig informasjon, så blir det med denne oppgaven en stor mengde vedlegg – da disse ikke er lett tilgjengelige for lesers vurdering digitalt.

D. Forskningsdesign/gjennomføring

Masterstudiet i Offentlig styring og ledelse har hatt sterkt fokus på organisasjonsledelse, økonomi, reformer og statsvitenskap, og en god del av pensumlitteraturen til oppgaven er hentet fra studiets pensum. I tillegg har jeg dratt nytte av flere av semesteroppgavene og tidligere hjemmeeksamener jeg har skrevet under studiet, spesielt innenfor NPM og forvaltningsrevisjon.

Det er brukt mye tid på å innhente informasjon fra kommunene, departementer og Statsforvalterne, det er en tidkrevende prosess å be om innsyn i dokumenter i sakene. Spesielt i kommunene, som ikke har digitalisert innsynsbegjæring, slik som de statlige etatene har. Etter å ha sendt mail til hver enkelt kommune, var det flere tilfeller der kommunene ikke har klart å hente ut relevant informasjon, og mange kommuner som rett og slett ikke svarte, noe som er brudd på forvaltningsloven §13-d som omhandler saksopplysninger til bruk i forskning

og § 18, som omhandler innsyn. I innhenting av dokumenter, har det fra departementenes side blitt gitt avslag på innsyn i dokumenter som gjelder KS og effektiviseringsnettverkene. Manglende og sene svar fra enkeltkommuner, og avslag på innsyn har gjort forskningen vanskeligere og mer tidkrevende, og kan ha påvirkning på oppgavens konklusjon, da det kan mangle relevant informasjon – spesielt savnes regnskapsrapport over effektiviseringsnettverkene som jeg kun har fått tilgjengelig frem til 2012. Dette var viktig informasjon i forhold til overføringen av midler fra departement til KS for gjennomføring av disse nettverkene.

Når det gjelder det teoretiske rammeverket, har det vært ønskelig å ha med originaltekst og primærkilder, og de fleste av referansene er digitale. Når det gjelder kildebruk fra innsynsbegjæringene hos kommunene og de statlige etatene, eller informasjon fra KS så er de som er brukt i oppgaven lagt ved som vedlegg. Da veldig mye ikke er digitalt tilgjengelig, spesielt når det gjelder barnevern, er det flere vedlegg med denne oppgaven, inkl. flere av kommunenes tjenesteanalyser på barnevern. Derimot har det vært svært vanskelig å få ut informasjon fra kommunene om deltakelse i ROBEK nettverket, deriblant politisk involvering – og det var bare noen få kommuner som svarte ut denne forespørselen, men siden styringsdokumenter og empirisk data for dette området, altså økonomi, er noenlunde lett tilgjengelig digitalt, har ikke dette vært et problem, selv om man gjerne skulle ha større innsyn i den politiske involveringen i deltakerkommunene.

Spesifikt om kostnadsvirkningsanalysen:

I forhold til beregningen av kommunens kostnader for barnevernsnettverket, så har jeg tatt utgangspunkt i en invitasjon fra 2016 om deltakelse i effektiviseringsnettverk for barnevernstjenester med prisliste over deltakelse, og antall samlinger. For å beregne kostnaden for kommunen, har jeg forutsatt 4 deltakere, flere kommuner har flere deltakere, og noen få har færre deltakere.

Derimot er det svært vanskelig å få oversikt over antall timer hver enkelt kommune bruker til dette, da det varierer sterkt. Kommunene skal ha flere politiske saker til behandling angående effektiviseringsnettverkene; både i forkant av deltakelse, og ved presentasjon av tjenesteanalysen, i tillegg til å gjennomføre både bruker- og medarbeiderundersøkelser, og utarbeidelse av tjenesteanalysen (som ligger på 20-30 sider for kommunene).

Tjenesteanalysen kan sammenlignes med en masteroppgave på 20-30 sider, hvor mye av datainnsamlingen er gjort og bearbeidet av KS, utenom undersøkelsene kommunen selv må gjøre. De fleste kommunene abonnerer på bedrekommune.no, som gir tilgang til brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser – som letter arbeidet noe, men har også en abonnementskostnad. Universitet for Miljø og Biovitenskap, nå en del av Norges miljø- og biovitenskapelige Universitet, har beregnet omfanget av en 30 poengs masteroppgave til 6 måneder. Flere universiteter beregner at en 30 poengs oppgave tilsvarer ca. 60 sider. Forutsetter derfor at kommunene bruker tilsvarende på arbeidet med deltakelse i effektiviseringsnettverk, dvs. 2,5 måneder, i tillegg til samlinger. Det trekkes ikke fra noe, selv om dataanalysen gjøres i stor grad av KS. Dette fordi merarbeid med deltakelse i politiske behandlinger, og forarbeid til politiske behandlinger, samt at flere arbeider med tjenesteanalysen.

For ROBEK-kommuner så har KS beregnet dette for 2014, som vist i tabellen under, fra tidligere Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, se vedlegg 3. Men kommunene her mottok også ett tilskudd som dekker hele deltakersummen hvis kommunen deltar og fullfører. Da ikke alle Statsforvaltere samarbeider med KS om effektiviseringsnettverk eller dekker hele/deler av kostnaden, forutsettes det i denne oppgaven at tilskudd ikke utbetales, og at kommunen må dekke kostnadene selv.

Figur 7 - Pris for deltaking

Når det gjeld pris for deltaking, ser de av tabellen nedanfor korleis KS bereknar dette for vårt fylke. Deltakeravgifta er utrekna frå tal innbyggjarar. Kost/reise og oppholdsutgifter er berekna utifrå deltaking med ca. 5 personar pr. kommune.

	Tal innb.	Deltakeravgift kommune	Ca. kost/reise/opphold møter	Prosjektleiing	Sum
1416 Høyanger	4 222	40 000	200 000	150 000	390 000
1417 Vik	2 731	40 000	200 000	150 000	390 000
1422 Lærdal	2 174	40 000	200 000	150 000	390 000
1424 Årdal	5 521	43 000	200 000	150 000	393 000
1428 Askvoll	3 018	40 000	200 000	150 000	390 000
1438 Bremanger	3 945	40 000	200 000	150 000	390 000
1441 Selje	2 789	40 000	200 000	150 000	390 000

Kostnaden av tidsbruken, settes ikke bare til faktisk brukt tid til effektiviseringsnettverkene, men også til tapt verdiskaping målt i lønnskostnader. Kostnaden ved deltakelse må også

inkludere tap av tid som kunne ha blitt brukt innad i tjenesten (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021).

Nytteverdien analyseres både for ROBEK-nettverk og for barnevernsnettverket, ut ifra KOSTRA-indikatorer. For ROBEK vil dette være lavere gjeldsgrad, rentebærende gjeld, netto driftsresultat og økt avsetning til disposisjonsfond, sammenstilt med TBUs indikatorer på makronivå for god økonomiforvaltning i kommunene. For barnevernstjenesten, vil dette være like eller reduserte netto driftsutgifter per barn 0-17 år, sammenstilt med enhetskostnadens andel av funksjon 244, 251 og 252, i tillegg til kvalitetsindikatorer.

E. Kildekritikk

All informasjon knyttet til litterærstudiet som gjelder tjenesteanalyser, deltakelse i nettverk og departementenes samarbeid med KS i forhold til effektiviseringsnettverkene, er det benyttet primærkilder, dvs. KS, kommunene eller departementene selv. Innsyn i Statsforvalterne viste seg lite informative, og kun brukt til å finne ut av hvilke kommuner som kan ha vært med i ROBEK-nettverkene, og invitasjoner sendt til kommunene. Når det gjelder forskningsartikler, bøker og lignende, som det refereres til i oppgaven, så har jeg alltid prøvd å søke opp primærkilden hvis det er en sekundærkilde. Informasjon er mer pålitelig hvis man undersøker primærkilden (Jacobsen, 2015).

I tillegg har jeg brukt TONE-prinsippet for å vurdere digitale kilder (artikler, rapporter og lignende). Er kildene troverdige, objektive, nøytrale og egnet til å undersøke problemstillingen min? Disse kriteriene er egnet for å finne valide og reliable kilder (NTNUbibliotek, 2017).

IV. Kommunenes utvikling før, ved og etter deltakelse i nettverket

A. Før deltakelse/oppsummering av funn i kommunenes egne undersøkelser

1. Barnevern

Kommunens barneverntjeneste skal utføres i tråd med Lov om barnevernstjenester (barnevernloven). Lovens formål er at: *«Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår»*. (Barne- og familiedepartementet, 2021)

Barnevernstjenesten skal sikre at alle barn og unge, under 18 år i Norge, får en trygg og god oppvekst, i tillegg til at de skal sikre ettervern får unge opp til 23 år, hvis disse ønsker dette. I forhold til tjenesteprofilene og kommunenes tjenesteanalyser fremheves §3 i barnevernloven som omhandler barnevernstjenestens generelle oppdrag, og §6-9 barnevernets behandlingsfrister. I kapittel 3 omhandles kommunens ansvar om tidlig intervensjon, samarbeid med andre etater og barn og unges medvirkning (Barne- og familiedepartementet, 2021):

«§ 3-1. Barneverntjenestens forebyggende virksomhet.

Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

§ 3-2. Samarbeid med andre deler av forvaltningen.

Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse

oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

§ 3-2 a. Plikt til å utarbeide individuell plan

Barneverntjenesten skal utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og det foreligger samtykke. Barneverntjenesten skal samarbeide om planen med andre instanser barnet mottar tiltak fra.»

Mens i kapittel 4-2 og 6-9, sjeler vi til kommunens behandlingsfrister, som også konstituerer lovbrudd hvis de ikke blir overholdt. Fristene er som følger:

- Melding skal behandles innen 7 dager
- Undersøkelse skal være ferdig behandlet innen 3 måneder, dvs. at barnevernstjenesten må ha henlagt eller fattet vedtak om tiltak
- I særlige tilfeller kan undersøkelsen ha en behandlingstid på inntil 6 måneder

Kommunene skal sende kvartalsvise rapporter på dette, ved å sende kopi av fristskjema utarbeidet av Barne- og familiedepartementet, til Statsforvalterne, jfr. forskrift om Forskrift om fylkesmannens adgang til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av fristene i barnevernloven § 6-9 (Barne- og familiedepartementet, 2021).

I forbindelse med kommunenes deltakelse i effektiviseringsnettverk for barnevernstjenesten så skal kommunene produsere sin egen «Tjenesteanalyse» - det er et dokument som beskriver tjenesten ut ifra mange parametere: befolkning og befolkningsprofil, levekår, samt tjenestens egen visjon og framtidsutsikter. Tjenesteanalysen inneholder både en ressursanalyse og en kvalitetsanalyse og medarbeidernes kompetanse og tilfredshet.

Ressursanalysen, også kalt tjenesteprofilen, består av en gjennomgang av indikatorer for produktivitet, dekningsgrader, prioritering og ressursinnsats. Mens kvalitetsanalysen tar for seg objektive kvalitetsindikatorer (som kom i KOSTRA først i 2013), og det gjennomføres en brukerundersøkelse for kommunenes tjenestemottakere på barnevernsområdet.

Tjenesteanalysen munner til slutt ut i et kapittel om oppfølging og forbedringstiltak. Nesten ingen av kommunen som sendte tjenesteanalysen, la ved den politiske behandlingen eller

oppfølging av tjenesteanalysen, kun Sunnhordland interkommunale barnevern. Flere kommuner sendte kun sammenstillingsnotatet som inneholder bakgrunnsinformasjonen om kommunen produsert av KS, selv om jeg i mine henvendelser ba om «*innsyn i alle dokumenter kommunen har som gjelder deltakelsen i effektiviseringsnettverk for barnevern*». Mistanken er at kommunene ikke har vært flinke til å dokumentere sin deltakelse i effektiviseringsnettverk i sine arkivsystemer, og/eller at svært mange sammenslåtte kommuner har problemer med å få tak i arkiverte dokumenter fra de tidligere kommunene. Dette kan være svært negativt for innbyggernes rettsikkerhet, og forskeres tilgang til arkivert materiale i kommunene.

På de neste sidene vil vi se på hovedbildet til ressursanalysen, tjenesteprofilen, for hver av utvalgskommunene. Figurene viser utvalgte indikatorer som gir et bilde av prioritering av barnevernet, dekningsgrader og enhetskostnader for barneverntjenesten i utvalgskommunen. Tallene er indekset og ses mot landssnitt. Dette hovedbildet viser indikatorer for alle områdene i tjenesteanalysen i samme bildet:

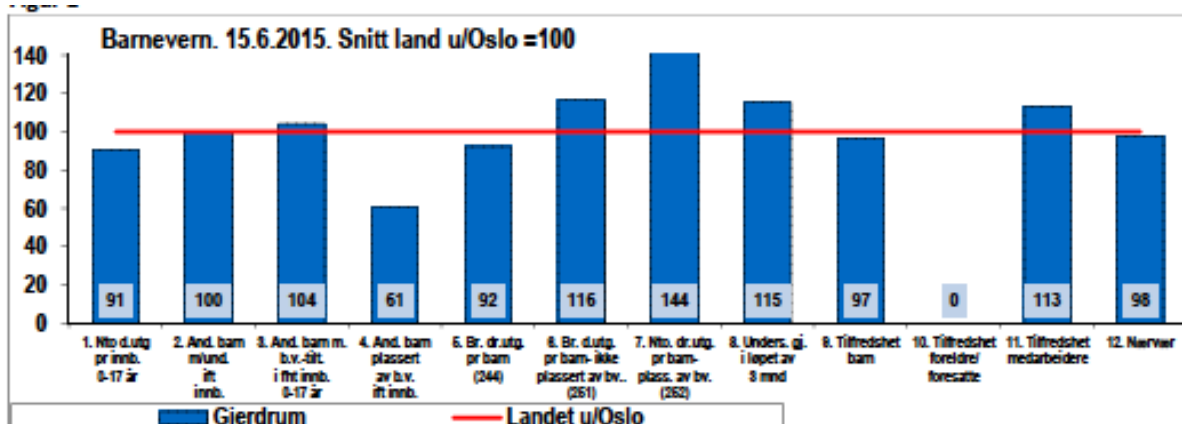
- Prioritet:
 - Indikatoren for prioritet er Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år. Denne indikatoren sier noe om hvor mye penger som brukes på aldersgruppen som faller innenfor barnevernets kjerneområde.
 - Andelen netto driftsutgifter per funksjon av totale netto driftsutgifter. Denne viser hvordan barnevernstjenesten bruker midlene de har til rådighet. Forenklet så vil en barnevernstjeneste med en høyere andel utgifter på omsorgstiltak, og en lav andel brukt til hjelpetiltak, være en tjeneste som kommer for sent inn til å gi forebyggende tiltak; og man kan begynne å tenke benevnelsen «plasseringsbarnevern». Enkelte norske kommuner har jo hatt netto driftsutgifter på funksjon 252 Omsorgstiltak som har vært over 80% av totale netto driftsutgiftene for barnevernstjenesten, slik som Hvaler kommune – som har ligget over lengre tid mellom 80 og 90 %.
- Dekningsgrad: For dekningsgrader er det flere indikatorer.
 - Andel barn med melding i forhold til innbyggere 0-17 år; forteller om hvor mange meldinger barnevernstjenesten mottar det året, i forhold til hvor mange barn i barnevernets «målgruppe» på barn under 18 år

- Andel barn med undersøkelser i forhold til innbyggere 0-17 år; forteller om hvor mange undersøkelser barnevernstjenesten gjennomfører det året, i forhold til hvor mange barn i barnevernets «målgruppe» på barn under 18 år
- Andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-17 år; forteller om hvor mange barn som har barneverntiltak det året, i forhold til hvor mange barn i barnevernets «målgruppe» på barn under 18 år
- Andel barn ikke plassert (funksjon 251): av de barna som har barnevernstiltak, så forteller denne indikatoren om hvor stor andel av disse som har tiltak i hjemmet
- Andel barn plassert av barnevernet (funksjon 252): av de barna som har barnevernstiltak, så forteller denne indikatoren om hvor stor andel av disse som er blitt plassert i tiltak utenfor hjemmet; altså i fosterhjem eller på institusjon.
- Enhetskostnader:
 - Brutto driftsutgifter funksjon 244 pr barn; hvor mye brukes i gjennomsnitt per barn (med undersøkelse eller tiltak) til administrasjon og saksbehandling i tjenesten
 - Brutto driftsutgifter funksjon 251 pr barn; hvor mye brukes i gjennomsnitt per barn med tiltak, til tiltak i hjemmet
 - Brutto driftsutgifter funksjon 252 pr barn; hvor mye brukes i gjennomsnitt per plasserte barn
- Kvalitet:
 - Andel meldinger behandlet innen 7 dager; lovkrav om behandling av meldinger innen 7 dager jfr. lov om barnevernstjenester §4.2 (Barne- og familiedepartementet, 2021)
 - Undersøkelser i løpet av 3 måneder; lovkrav om gjennomføring av undersøkelser innen 3 måneder, kommunene kan søke om utsatt frist jfr. lov om barnevernstjenester §4-3 og §6-9. (Barne- og familiedepartementet, 2021)
 - Antall barn i løpet av året/per 31.12
- Medarbeidere
 - Melding per fagstilling
 - Tilfredshet medarbeidere
 - Nærvær

Det sees store forskjeller i kommunenes tjenesteanalyse, i forhold til hvor dyptgående, men også rapportering- og metodekompetanse som er i tjenesten, noe som sikkert kan trekkes videre inn i tjenestens evne til å bidra med kvalitativ god rapportering inn i kommunens overordnede styringsdokumenter, og dermed informasjon til kommunens øverste administrasjon og folkevalgte organer. I tillegg så har indikatorene KS bruker forandret seg noe over tid.

Gjerdrum (vedlegg 4): Vi starter med Gjerdrum kommune. De deltok i KS sine effektiviseringsnettverk i 2014/2015, og tjenesteanalysen ble laget i 2015. Kommunenes barnevernstjeneste har som målsetning å ha en forebyggende profil, med lav terskel for undersøkelse og tidlig intervensjon. Tjenesten skal ha fokus på barn og unges medvirkning, samt at tjenesten skal være tilgjengelig. De har også som mål å ha «*gode, kostnadseffektive tjenester som møter behovsprofilen*», og å overholde lovpålagte frister. Kommunen ønsker å dreie tjenestene fra å være ett plasseringsbarnevern, til en tjeneste som har fokus på nettverksarbeid og tiltak i hjemmet. Barnevernstjenesten i Gjerdrum er flinke til å ha et formalisert og strukturert samarbeid med andre kommunale tjenester rettet mot barn og unge.

Figur 8 - Tjenesteanalyse Gjerdrum kommune



Tjenesteprofilen til kommunen viser at de har lav terskel for å undersøke meldinger, og den lave andelen barn som er plassert av barnevernet i forhold til innbyggere viser kommunens fokus på tiltak i hjemmet, med egne tiltakskonsulenter. For en liten kommune som Gjerdrum viser enkeltsaker seg å kunne gi store utslag på utgiftsnivået, men utgiftsnivået som gjelder plasserte barn burde vært lavere, da kommunene har hatt manglende rutiner på å kreve

refusjon fra staten på dette området. Kommunen har svært lav andel barn med tiltaksplan, kun 73,3 %, mens lovkravet er at alle barn skal ha tiltaksplan. Tiltaksplan er også et middel i forhold til barn og unges medvirkning i barnevernstiltaket, kommunen ønsker å ha fokus på dette området. Kommunen har også svært lav andel stillinger med fagutdanning, ifølge deres egen tjenesteanalyse, men de ansatte har høyere tilfredshet enn landsgjennomsnittet. KS ressursbruksmodell for 2015, som viser om kommunen bruker mer eller mindre enn beregnet ressursbruk i rammetildeling fra staten, så ligger kommunen akkurat på landsnivået. Dvs. at de bruker akkurat det staten forutsetter, ut ifra kommunens behovsprofil, at de skal bruke på barnevernsområdet.

Bærum: Bærum kommune har, som Nannestad, kun sendt over sammenstillingsnotatet. En av kommunene som deltok sammen med Bærum som sendte med hele Excel-filen med alle kommunenes tjenesteprofiler mottatt fra KS, så denne er brukt her og lagt med som vedlegg 5 i pdf. Det er derfor ikke tilgjengelig dokumentasjon på at kommunen sin organiseringen av tjenesten, dermed fins det ikke beskrivelse av mål og strategier, eller forbedringstiltak i etterkant av deltakelse i effektiviseringsnettverk.

Bærum kommune har svært lave netto driftsutgifter til tjenesten, enn hva landsgjennomsnittet har. Sammenstilt med KS ressursbruksmodell for 2015, så viser det at kommunen bruker langt mindre på barnevernstjenester enn behovsprofilen skulle tilsi.

I tillegg har de en lav andel med barn med undersøkelser og som har barnevernstiltak i forhold til landsbasis, når vi ser på tjenesteprofilen. I sammenstillingsnotatet er også andel barn meldinger på bare 2,2 %, noe som er nesten 50 % lavere enn landsgjennomsnittet u/Oslo på 4,1 %. Andelen barn med meldinger og barn med undersøkelser, samt barn med tiltak ligger på rundt 2,2-2,4%, men bare 76,6 % av meldinger går til undersøkelser.

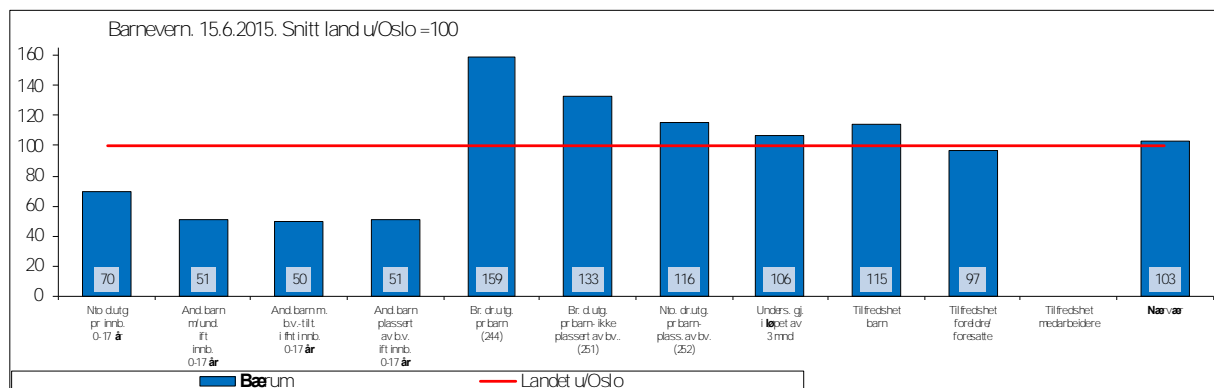
Sammenstillingsnotatet viser at kommunen har svært lav andel barn med meldinger i aldersgruppen 0-5 år, 1,9% i 2014, på landsbasis ligger dette tallet på 3,9 % i 2014. Dette tyder på at det er høy terskel for barnehager og helsestasjon til å sende bekymringsmeldinger til barnevernet.

Når tiltak settes i gang så koster disse tiltakene mye mer enn tiltak på landsbasis gjør, dette tyder på at tiltakene er kostbare, og kanskje kommer for sent?

Kommunen har høyere tilfredshet blant barn og foreldre enn landsgjennomsnittet, og de behandler 99 % av alle bekymringsmeldinger innen 7 dager, og har bare 13,1 % av undersøkelsene som tar over 3 måneder. I tillegg har 83,9% av alle barn med tiltak, tiltaksplan, noe som er ca. 5 prosentpoeng høyere enn landssnittet.

Det kan se ut som barnevernet er lavt prioritert i kommunen, særlig når man ser tjenesteprofilen og KS ressursbruksmodell i sammenheng. I tillegg virker det som om det er en høy terskel for å sende bekymringsmeldinger, og en høy terskel for å sette i gang undersøkelser. Spørsmålet som stiller seg da er egentlig hvor godt samarbeider Bærums barnevernstjeneste med de andre enhetene i kommunen om forebyggende arbeid for barn og unge, og tidlig innsats for barn i risiko?

Figur 9 - Tjenesteanalyse Bærum kommune

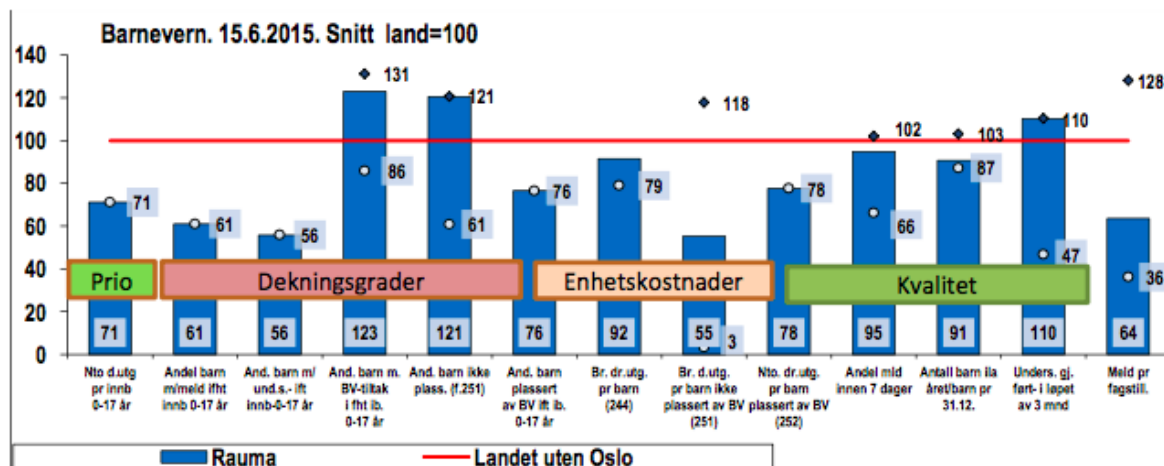


Rauma (Rauma kommune, 2021): Kommunen hadde en lang prosess på deltakelse i effektiviseringsnettverket. Prosessen startet allerede i 2013, og de deltok i perioden 2014/2015. Kommunen har hatt store utfordringer over år i forhold til fristbrudd, og lovkrav når det gjelder tiltaksplaner. Kommunen har definert målgruppen som barn og unge 0-23 år, som har risiko for skeivutvikling begrunnet i vanskelige familieforhold. Kommunen mener de har stort fokus på tverrfaglig arbeid og samarbeider tett med de andre tjenestene knyttet til barn og unge i kommunene. Det overordnede målet for kommunens arbeid for barn og unge er tidlig innsats, familier skal få hjelp til selvhjelp og bruk av forsknings- og kunnskapsbaserte tiltak. Barnevernets egne mål er:

«De barna som trenger hjelp etter barnevernloven, får forsvarlig hjelp til rett tid.»

- Delmål 1: Barneverntjenesten skal ha ei organisering, kompetanse og et tverrfaglig samarbeid som bidrar til å ivareta barnas rettssikkerhet.
- Delmål 2: Barn og foreldre som er i kontakt med barneverntjenesten i Rauma skal oppleve brukermedvirkning, at tiltak er målretta og blir evaluert systematisk.
- Delmål 3: Utvikle barneverntjenesten til det beste for våre brukere på lengre sikt.
- Delmål 4: Barn i familier med rusproblemer og/eller psykiske vansker skal få tilbud om hjelp og støtte.
- Delmål 5: Barneverntjenesten skal ha en internkontroll som sikrer at oppgavene blir utført i samsvar med de lovkravene som gjelder.»

Figur 10 - Tjenesteanalyse Rauma kommune



Rauma kommune bruker langt mindre på barnevernstjenester enn landsgjennomsnittet, og andelen barn med meldinger og undersøkelser er langt lavere enn landsgjennomsnittet. Dette kan tyde på at terskelen for å melde saker til barnevernet er høy, selv om kommunen sier at de har ett godt tverrfaglig samarbeid med andre kommunale tjenester som jobber mot barn og unge.

Andelen barn med undersøkelser er også lavt i forhold til på landsbasis, men ligger nesten på samme nivå som andelen barn med meldinger, noe som kan tyde på at svært få meldinger ikke fører til undersøkelse. Trenden på landsbasis er at denne andelen var økende, mens den i Raumas tilfelle gikk ned. Selv om andelen barn med undersøkelser var lav, så har en høy andel barn i målgruppen barnevernstiltak, langt over landsgjennomsnittet, noe som viser at de meldingene som kommer inn er reelle bekymringsmeldinger som krever tiltak. Selv om disse

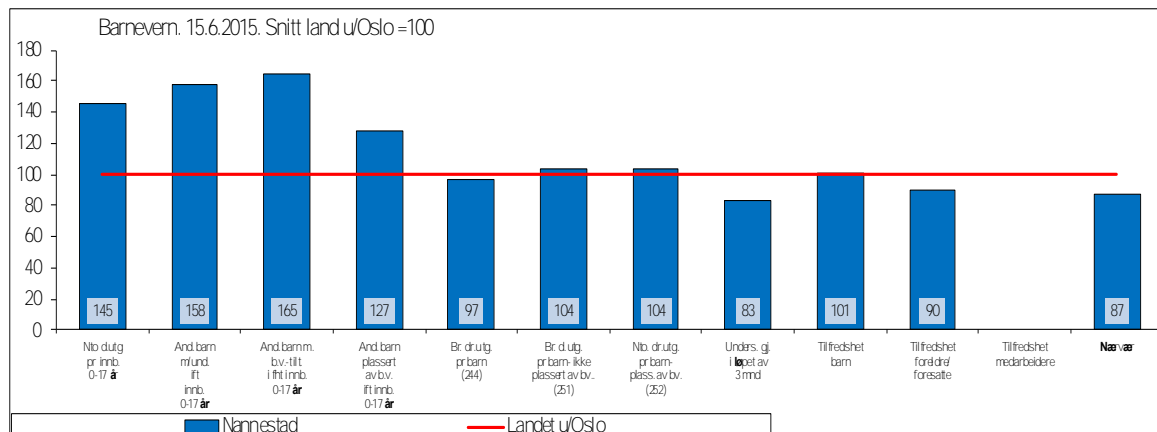
tiltakene, i all hovedsak er kostnadseffektive tiltak i hjemmet med fokus på å forebygge plasseringer.

Kommunen gjennomfører 86 % av undersøkelsene innen 3 måneder, noe som er en markant økning fra 2012, da dette kun var 33 %. Kommunen har økt antall stillinger med tilnærmet 50 % fra 2012 til 2014. Kommunen drifter barnevernstjenesten svært kostnadseffektivt, men stiller seg spørsmålet om de har en for høy terskel for omsorgsovertakelser, når andelen barn med barnevernstiltak er så høy i forhold til andelen barn med meldinger og undersøkelser. I tillegg har kommunen bedrevet konsekvent underbudsjettering av barnevernsområdet, noe som kan påvirke ansattes følelse av mulighet til å sette inn kostnadskrevenne tiltak, som omsorgsplasseringer. Kommunen uthever 3 områder de ønsker å jobbe med forbedringer på etter deltakelse i effektiviseringsnettverket:

- Tidlig innsats til rett tid
- Faglig kompetanse
- Organisering av tjenesten

Nannestad (vedlegg 5): Kommunen deltok i nettverk i 2014/2015, men ferdigstilte aldri sin tjenesteanalyse på grunn av kapasitetsproblemer og sykemeldinger, så kommunens har kun sendt over sitt sammenstillingsnotat som dekker bakgrunnen for tjenesteprofilen. Derimot var det en av kommunene som deltok sammen med Nannestad som sendte med hele Excel-filen med alle kommunenes tjenesteprofiler mottatt fra KS, og Nannestad kommunes tjenesteprofil er hentet derifra. Jeg har valgt å ta med Nannestad kommune selv om denne kommunen aldri fikk ferdigstilt sin tjenesteanalyse, fordi de deltok på nettverkssamlinger og betalte for dette. De har også skiftet barnevernsleder siden deltakelse. Kommunen er interessant i forhold til at de har deltatt i nettverk, men uten politisk behandling av tjenesteanalyse og med leder som ikke har deltatt med kommunen i nettverk. Hva kan vi lese ut av Nannestads barnevernstjeneste ut ifra KOSTRA-tallene for 2014, sammenstilt med landsgjennomsnittet og bakgrunnsinformasjonen fra sammenstillingsnotatet?

Figur 11 - Tjenesteanalyse Nannestad kommune



Kommunen ligger langt over gjennomsnittet på netto driftsutgifter til barnevernstjenesten i forhold til landsgjennomsnittet og kommunen bruker langt mer på barnevernet, i KS ressursbruksmodell for 2015, skulle tilsi. Enten så er det et uttrykk for prioritering på barnevern av de folkevalgte, eller så er det ikke samsvar med behovsprofil til kommunen og faktisk behov. Kommunen har langt høyere andel barn med undersøkelser og tiltak enn landsgjennomsnittet, og langt høyere andel barn som er plasserte. Tiltakene de setter i gang koster på landsgjennomsnittet per barn, men siden andelen barn som mottar tiltak er høyt, har kommunen store utgifter til barnevernsområdet. Hvis man går litt dypere inn i kommunens sammenstillingsnotat så er viser det seg at kommunen:

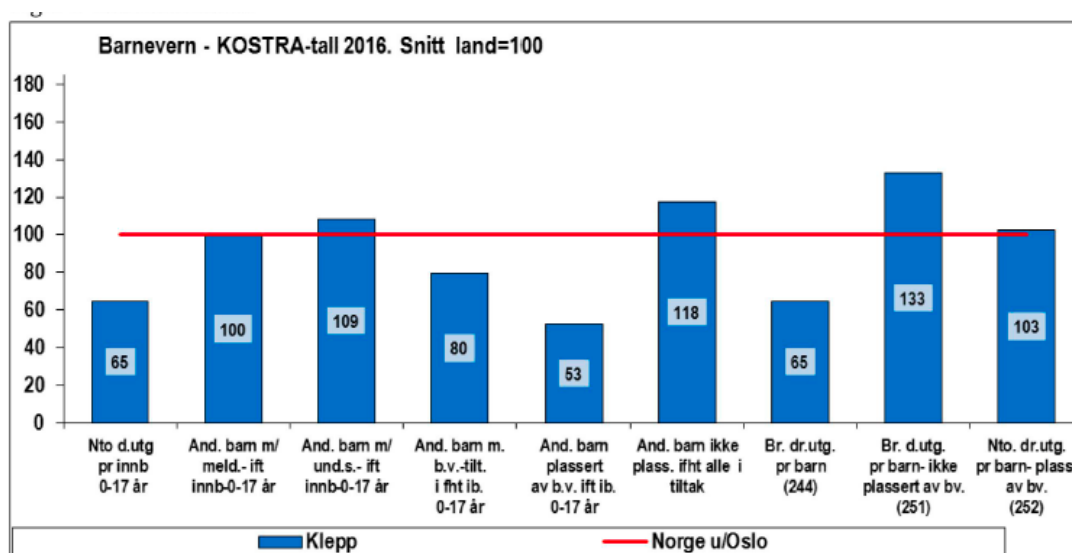
- 100 % av alle bekymringsmeldinger ble behandlet i løpet av lovkravet på 7 dager, landsgjennomsnittet u/Oslo lå på 98 %.
- Andel barn med tiltaksplan var på 98,8 % mot landssnittet u/Oslo var på 78,8 %.
- Nesten 30 % av undersøkelsene tar over 3 måneder, som er lovkravet, mot 17,3 % i landssnitt u/Oslo.
- Nannestad kommune undersøker 89,7 % av alle meldinger.
- I 2013 hadde kommunen over dobbelt så stor andel barn med bekymringsmeldinger i forhold til barn i alderen 0-17 år som landsgjennomsnittet. Dette hadde sunket til 5,2 % av barna i aldersgruppen i 2014, mot 4,1 % på landsbasis u/Oslo.

Det kan se ut som at kommunen, i 2014, var under svært stort press med mange meldinger og en stor andel barn med tiltak i forhold til det behovsprofilen skulle tilsi. Både KS ressursbruksmodell og tjenesteprofilen viser merkostnader til barnevernstjenesten, det kan se

ut som dette ikke er en bevisst prioritering fra de folkevalgtes side, men et reelt behov som ikke gjenspeiles i kommunens behovsprofil.

Klepp (vedlegg 6): Klepp kommunes tjenesteanalyse var en av de beste Grundig og godt gjennomført, med mye informasjon allerede i sammendraget. Kommunen deltok i effektiviseringsnettverk for barnevernstjenester i 2016/2017. Kommunens egen visjon er «Barna vår framtid», og deres hovedmål for tjenesten er å ha tidlig innsats for barn og unge, spesielt de som står i fare for å utvikle vansker. Kommunen sier selv at de bruker mindre ressurser på barnevernet enn sammenlignbare kommuner, og tjenesteprofilen viser lave netto driftsutgifter per innbygger i aldersgruppen, sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Figur 12 - Tjenesteanalyse Klepp kommune



Mens øvrige barnevernstjenester hadde en økning av både brutto og netto driftsutgifter, fra 2012-2014, så har Klepp hatt en nedgang samtidig som antall meldinger har økt. Kommunen ligger på landssnittet for meldinger og tilnærmet på landssnittet for undersøkelser, men kommunen har høyere terskel for tiltak da de ligger langt under landssnittet på barn barnevernstiltak i forhold til aldersgruppen.

Kommunen fokuserer likevel på tidlig innsats, og har lav andel barn plassert av barnevernet i forhold til landsnittet, og høyere andel barn som ikke er plassert, men får tiltak i hjemmet. Disse tiltakene i hjemmet er svært utgiftskrevende og noe av grunnen til dette er at kommunen ikke har hatt tiltak i egen regi, men har kjøpt tjenester fra eksterne. Fra 2016/2017 har

kommunene inngått i ett interkommunalt tiltakssamarbeid med kommunene Time og Hå i Rogaland.

Kommunen mener selv de behandler meldinger og undersøkelser, innenfor tilfredsstillende tidshorisont sett opp imot lovkravene, og ligger rett under landsgjennomsnittet for meldinger gjennomgått på 7 dager. Men hvis vi ser på undersøkelser gjennomført i løpet av 3 måneder, viser bildet noe annet. Kommunen behandlet, i 2015, kun 3/4 av undersøkelsene i løpet av 3 måneder, noe som er langt under landsgjennomsnittet. Kommunen mener også at en lav grunnbemanning har ført til lovbrudd i forhold til arbeid med tiltaksplaner, og da også barns medvirkning. Lav grunnbemanning kan også være grunnen til at undersøkelser har tatt så lang tid, i tillegg til at de har en lav andel stillinger med fagutdanning.

Kommunen har få etablerte samarbeidsstrukturer med andre kommunale tjenester, og de deltar i svært liten grad i forebyggende arbeid med de andre sektorene.

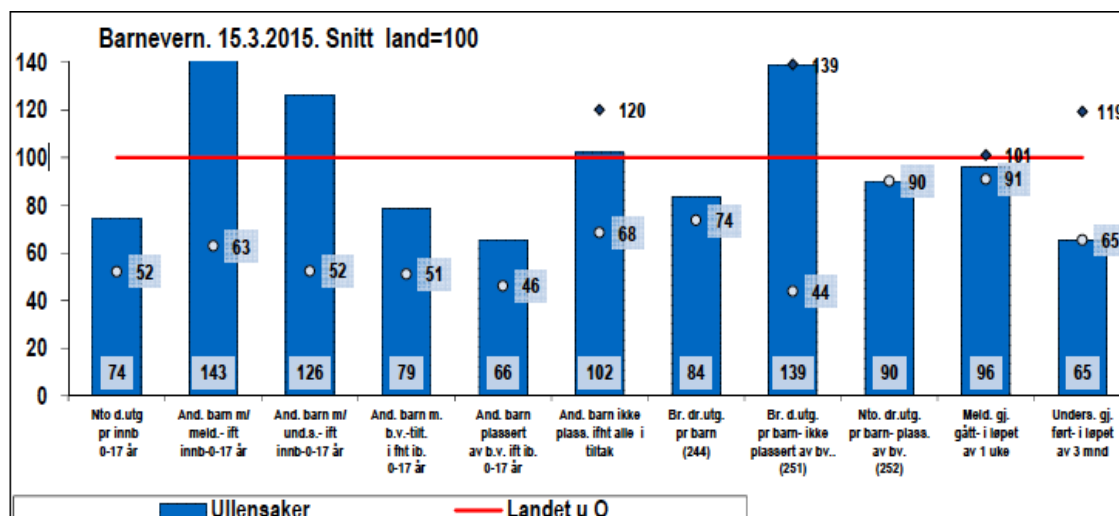
Medarbeiderundersøkelsen tilbake i 2015 etterlyser overordnet ledelse av tjenestene, i tillegg til tydelighet i forhold til mål og retning for tjenesten. Hvis vi tenker tilbake til undersøkelsen om de interkommunale barnevernstjenestene, gjennomført av Nordlandsforskning, så var det ikke størrelsen på fagmiljøene som både Statsforvalterne og lederne for Fylkesnemndene så på som årsak til gode barnevernstjenester; det var god barnevernsledelse. Overordnet viser analysen en tjeneste presset på ressurser, med brudd på flere lovkrav.

Ullensaker (Ullensaker kommune, 2021): Ullensaker var med i barnevernsnettverk i 2014/2015. Tjenesteanalysen sier at kommunen har tidlig innsats som mål, samtidig som de har få bekymringsmeldinger fra barnehagesektoren og helsestasjon. I tillegg har de få etablerte samarbeidsstrukturer med andre kommunale tjenester rettet mot barn og unge.

Kommunen har ett høyt antall bekymringsmeldinger, og 73 % av disse går til undersøkelse. Ullensaker mener at det er økende behov for barnevernstjenester og at de har lav terskel for å sette i gang undersøkelser, men de har høyere terskel for å vedta igangsettelse av tiltak.

Kommunen huser også Norges hovedflyplass, Gardermoen, og er den barnevernstjenesten som har ansvaret for barn og unges velferd der, for eksempel ved berusede omsorgspersoner, kidnapping over landegrenser, tvangsutsatte barn osv. Likevel viser KS ressursbruksmodell i 2015, at kommunen har mindreforbruk i tjenesten, sett i forhold til behovsprofilen som statens rammetilskudd til kommunene har beregnet.

Figur 13 - Tjenesteanalyse Ullensaker kommune



Kommunen har ikke tiltak i egen regi, og kjøper dette eksternt – dette kan være en medvirkende årsak til at kommunen ligger langt over landsgjennomsnittet på brutto driftsutgifter per barn som ikke er plassert av barnevernet, selv om andelen barn som har tiltak i hjemmet ligger på landsgjennomsnittet. Kommunen har fokus på å forebygge plasseringer og å sette inn tiltak tidlig for å hjelpe familier som har utfordringer, likevel ligger de ikke over landssnittet på andelen barn som har hjelpetiltak i hjemmet.

Strategien for barnevernstjenesten i Ullensaker er:

- *Ha fokus på kvalitet, effektivitet og kostnadsbevissthet*
- *Sikre effekt av tverrfaglig samarbeid og økt satsing på forebyggende tiltak*
- *Etablere realistiske rammer i forhold til de lovpålagte tjenestene*

Oppsummert så kan man si at barnevernet i kommunen har lav prioritet, samsvarende med KS sin ressursbruksmodell, og at de ligger lavt i forhold til landssnittet på gjennomføring av undersøkelser under 3 måneder, selv om de behandlingstiden på meldinger ligger under, men nært landssnittet.

2. Interkommunale barnevernsamarbeid

Det ble valgt ut tre interkommunale barnevernssamarbeid til denne undersøkelsen, to er tjenesteanalysen funnet på KS sine nettsider, Lister barnevern og Audnedal/Hægebostad. Fra 2020 er disse to samarbeidene blitt slått sammen, og heter fortsatt Lister barnevern. I tillegg er

det Sunnhordland interkommunale barnevernstjeneste som består av Bømlo, Fitjar og Stord kommuner. Under vil vi oppsummere disse tre samarbeidene sine tjenesteanalyser slik som er gjort med andre, enkeltstående deltakerkommuner. De interkommunale tjenesteanalysene er gjort per samarbeidskommune, i tillegg til felles tjenesteanalyse.

Sunnhordland interkommunale barnevernstjeneste (vedlegg 7): Kommunene Stord, Bømlo og Fitjar er sammen om Sunnhordland interkommunale barnevernstjeneste.

Tjenesteanalysen oppsummerer hver enkelt kommune, i tillegg til samlet for tjenesten i forhold til Norge u/Oslo. Stord kommune er vertskommune i samarbeidet.

Den interkommunale barnevernstjenesten har en målsetning om tidlig innsats, både når det gjelder i barnets liv, men også at hjelpen skal gis når problemet oppstår. Tjenesten har et ønske om å sikre helhetlig, koordinert innsats fra alle samarbeidende kommunale tjenester rettet mot barn og unge, jfr. modellen Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI-modellen)⁷ og alle tre kommunene i samarbeidet følger denne modellen. Tjenesten har som også som målsetning:

- *«Tenesta skal sikre at barn som treng det får nødvendig hjelp til rett tid (jf. LOB §1-1)*
 - o *Prioritere innsats i høve dei minste barna*
 - o *Alltid gjennomføre samtale med barna i undersøkingar og som ledd i evaluering av tiltak for å legge til rette for medverknad*
- *Sikre barn rett hjelp til rett tid*
 - o *Alltid søke alternativ til hasteplasseringar*
 - o *Foreslå Familieråd der dette er ein tenleg metode*
- *Dersom det er forsvarleg skal alle barn over 12 år få bu heime sjølv om omsorgsvilkåra kan vera mangelfulle. Tenesta skal her gå inn med kompensering*

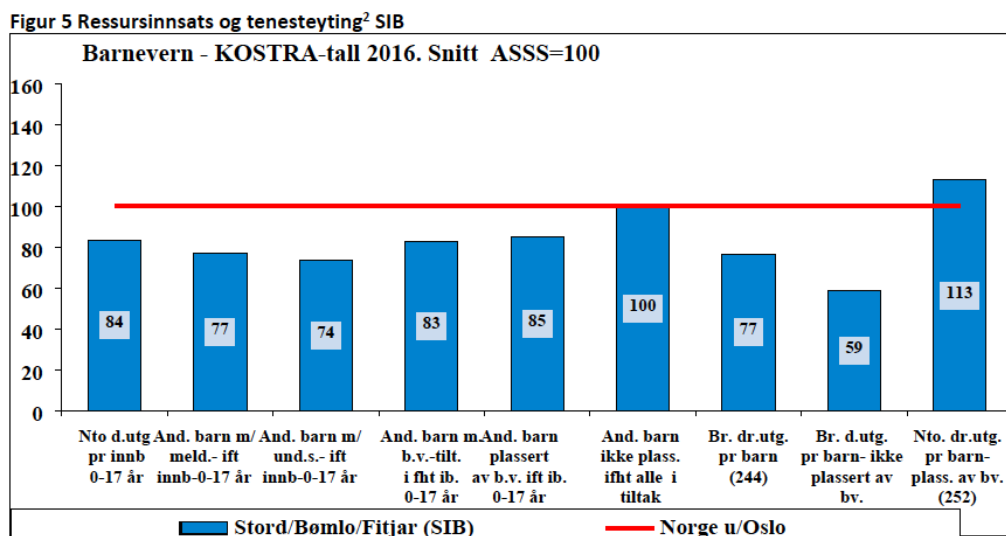
⁷ BTI-modellen (Bedre Tverrfaglig Innsats): «BTI er en modell for samhandling, som skal sikre at profesjonelle yrkesutøvere og enheter samarbeider om utsatte barn og unge». «Selv modellen er en tilpasning av en dansk modell og inneholder tre elementer: 1) stafettlogg (et dokument som skal følge barn og unge som får ekstra innsatser, ev. deres foreldre/foresatte), 2) stafettholder (en koordinator) og 3) handlingsveileder, som beskriver og samordner/ diskuterer felles handling for enheter som blir involvert». «Modellen er uavhengig av koordineringsverktøy som individuell plan eller ansvarsgrupper og den kan brukes i tillegg til slike verktøy. Det vil si at BTI er en modell som er nivåoverskridende, den kan benyttes på både individ og systemnivå.» (Norsk institutt for by- og regionforskning, 2018)

tiltak i tillegg til endringstiltak for å sikre at omsorgssituasjonen til barnet er «godt nok».

- Vidareutvikle tenestetilbodet knytt til familierettleiing - målsetjing, å styrke foreldrekompetansen
- Bruke BTI (Betre tverrfagleg innsats) som modell i høve samhandling og samarbeid med familiar og andre kommunale tenesteområde/hjelpetenester»

Kommunen viser til at de har registrert kraftig økning i antall bekymringsmeldinger, og likevel så ligger både tjenesten som helhet og alle de tre kommunene under landsgjennomsnittet på antall meldinger. I forhold til netto driftsutgifter per innbygger i aldersgruppen 0-17 år så ligger tjenesten i sin helhet under landsgjennomsnittet, men Fitjar ligger svært lavt. Dette kan skyldes fordelingsnøkkelen til utgifter i barnevernstjenesten som ikke er beskrevet.

Figur 14 - Tjenesteanalyse Sunnhordland interkommunale barnevernstjeneste



Etter tilsyn fra Statsforvalteren har samarbeidet gjennomført en forvaltningsrevisjon av Deloitte, som påpekte flere avvik som nå er rettet, men også stilte spørsmål om tjenesten er godt nok bemannet.

Ut ifra tjenesteanalysen så er det ut til at barnevernet er lavt prioritert i disse tre kommunene, men det er også interne forskjeller mellom samarbeidskommunene. De ligger jevnt over lavere enn landsgjennomsnittet på alle indikatorer utenom andel barn med hjelpetiltak i

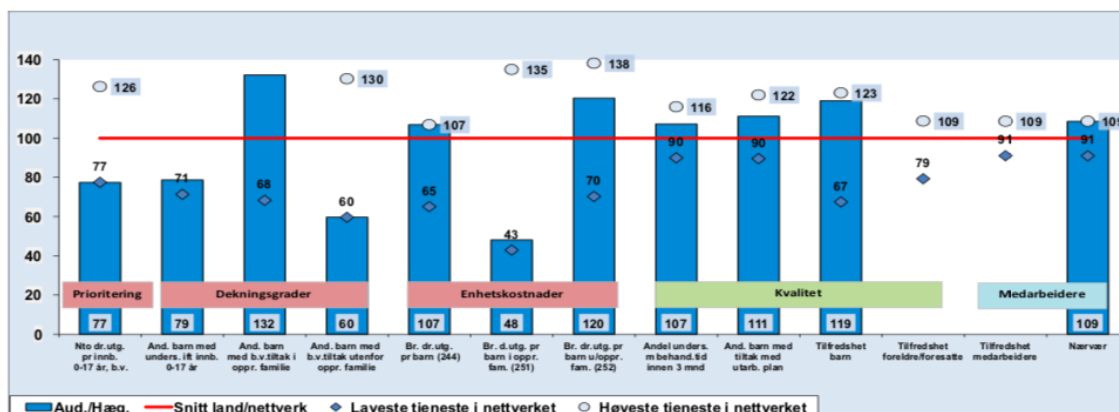
hjemmet i forhold til alle i tiltak, og nettoutgiften til omsorgsplasseringer per barn. Når fokuset til det interkommunale barnevernssamarbeidet skal være tidlig innsats, så ser det ut til at det er en høy terskel for å melde til barnevernet i alle kommunene, men for Fitjar, som ikke er vertskommune og heller ikke har egen Barne- og familietjeneste, kan den geografiske distansen til barnevernet spille inn? De har også forskjell i behandlingstid mellom kommunene, og i andel barn som har tiltaksplan.

Samarbeidet har i liten grad reflektert over grunnen til forskjellene mellom kommunene. Men de ser behovet for å vri ressursbruken over til tidlig innsats og tiltak i hjemmet for å forebygge kostbare omsorgsovertakelser.

Audnedal/Hægebostad (Audnedal/Hægebostad kommuner, 2021): Dette samarbeidet deltok i effektiviseringsnettverk i 2012/2013 og bestod av kommunene Audnedal og Hægebostad. Hægebostad og Audnedal ble avsluttet i 2018 da Hægebostad kommune gikk inn i Lister barnevern, og Audnedal gikk inn i Lister barnevern ved sammenslåingen med Lyngdal kommune i 2020. Audnedal kommune hadde da eget barnevern fra 2018 til 2020. Dette er ett av de minste samarbeidene som var i Norge, samlet befolkning for de to kommunene i på ca. 3400 personer i 2012. Vertskommune var Hægebostad. Målet for tjenesten er å identifisere og avdekke omsorgssvikt på et tidlig stadium.

Barnevernet, i de to kommunene er prioritert lavt, i forhold til at de har en høy andel personer i barnevernets målgruppe. Kommunene har likevel under landssnittet i andel barn med undersøkelser, men ligger høyt i forhold til andel barn med tiltak i hjemmet og lavere enn snittet når det gjelder omsorgsovertakelser.

Figur 15 - Tjenesteanalyse Audnedal/Hægebostad interkommunale barnevernstjeneste



Samarbeidet selv nevner at mangelen på operativt politi i disse to kommunene kan være en medvirkende årsak til at de får færre meldinger enn størrelsen på målgruppen skulle tilsi. Barnevernstjenesten mener at de har et godt og tett samarbeid med andre kommunale tjenester rettet mot barn og unge, og deltar jevnlig i tverrfaglige møteplasser. Men det lave andelen av barn med meldinger tyder på at terskelen i kommunene for å melde er høy.

Samarbeidet ligger høyere enn landsnittet på tilfredshet, nærvær, behandlingstid og tiltaksplaner. Det har lavt sykefravær, men ansatte bruker mye reisetid fordi de skal dekke et stort geografisk areal. Foreldre er mer tilfredse enn barna, og barnevernstjenesten ser behovet for å sette søkelys på barn og unges medvirkning.

Barnevernstjenesten utelukker heller ikke at de setter inn rimeligere tiltak i hjemmet i for stor grad, og at terskelen for omsorgsovertakelser er stor. Tjenesten drifter de fleste tiltak i hjemmet selv, og har en kostnadseffektiv tjeneste her, men opplever at omsorgsovertakelser er kostbare fordi de ofte må sette inn forsterkede tiltak.

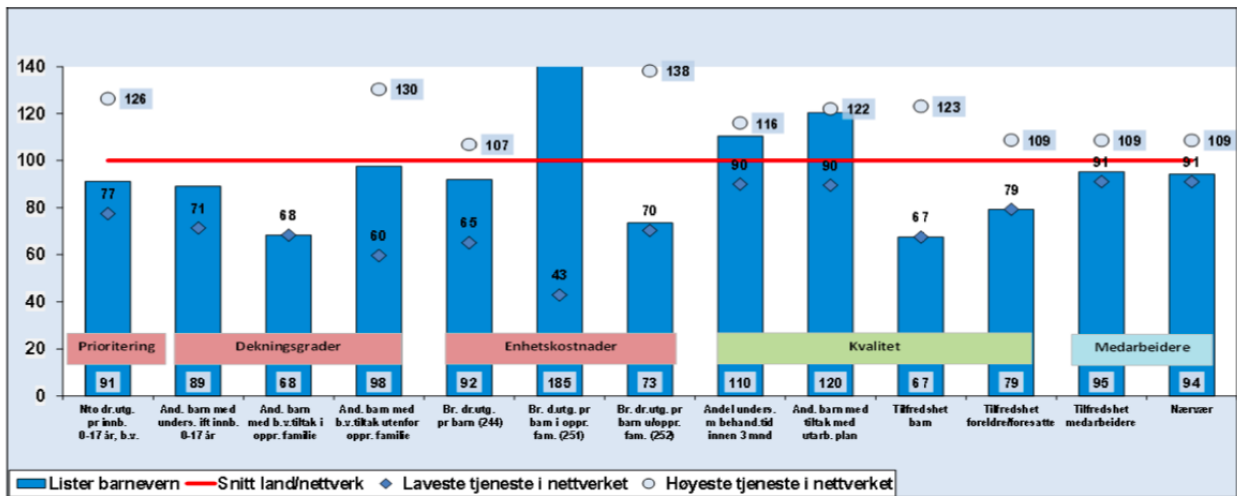
Barnevernssamarbeidet har ikke, i noen del av tjenesteanalysen, reflektert over forskjeller innad i de to kommunene.

Lister interkommunale barnevern (Lister interkommunale barnevern, 2021): Dette samarbeidet deltok i effektiviseringsnettverk i 2012/2013, og bestod av kommunene Farsund, Sirdal, Flekkefjord, Lyngdal og Kvinesdal. Vertskommunen er Farsund kommune.

Det interkommunale barnevernssamarbeidets mål er å avdekke og identifisere omsorgssvikt på et tidlig nivå, slik at de kan sette inn minst mulig inngripende tiltak. Barnevernstjenesten er ikke høyt prioritert i dette interkommunale samarbeidet, og de ligger under landsgjennomsnittet på de fleste områder, utenom utgifter til tiltak i hjemmet og andel barn med tiltaksplaner og andelen undersøkelser med behandlingstid på under 3 måneder. Tjenesten har høy terskel for å ta inn saker, men mener at samarbeidskommunene har gode familiesentre som gir tiltak ikke definert som barnevernstiltak, og at dette kan være en av grunnene til at de ligger lavt på antall undersøkelser.

Samarbeidet har nedprioritert brukermedvirkning og resultatene fra brukerundersøkelsen viser at brukerne er middels fornøyde, og i tjenesteanalysen stilles det spørsmål om de har klart å fange opp alle barn som trenger hjelp i tilstrekkelig grad.

Figur 16 - Tjenesteanalyse Lister barnevern



Det er til dels store forskjeller mellom kommunene, som samarbeidet ikke reflekterer over i tjenesteanalysen. For eksempel så er andelen barn med undersøkelser i aldersgruppen 0-17 år i Sirdal på 4,7 %, mens andelen i Flekkefjord bare er på 2,4 %. Utgiftene til tiltak mellom kommunene er også ganske forskjellig, her ligger Sirdal skyhøyt over alle i forhold til kostnader per plasserte barn, mens Farsund kommune har markant høyere utgifter til hjelpetiltak i hjemmet.

Figur 17 - Lister barnevern, oversikt over barn med meldinger – KOSTRA-tabell 04907

Barn med melding i forhold til antall innbyggere 0-17 år				
	2013	2014	2015	2016
EAKUO Landet uten Oslo	4,1	4,1	4,3	4,6
1003 Farsund (-2019)	4,4	3,0	3,6	4,6
1004 Flekkefjord (-2019)	3,7	3,3	2,4	3,1
1032 Lyngdal (-2019)	4,3	3,6	4,0	3,8
1037 Kvinesdal (-2019)	3,9	2,6	3,8	4,5
1046 Sirdal (1960-2019)	1,9	2,3	1,9	2,1

I denne tabellen viser det at Sirdal kommune har svært lav andel meldinger i forhold til antall innbyggere 0-17 år. Og minimum tre av 5 kommuner ligger under landsgjennomsnittet når det gjelder andel meldinger i forhold til aldergruppen.

Spørsmålet som man stiller seg, men som tjenesteanalysen ikke besvarer eller reflekterer over er om barnevernstjenesten jobber enhetlig i alle kommuner, og om de klarer å jobbe med forebyggende hjelpetiltak i alle kommunene? Sikrer den interkommunale barnevernstjenesten likebehandling og rettsikkerheten til innbyggerne i alle de fem samarbeidskommunene?

Samtidig som Lister barnevern deltok i effektiviseringsnettverket, ble det, i 2013, utarbeidet en rapport fra Telemarksforskning om dette barnevernet på grunn av at det skulle evalueres etter 4 år. Denne er på 76 sider, mot tjenesteanalysens 15 sider, og er betraktelig grundigere enn samarbeidets egen tjenesteanalyse og kan i større grad svare ut spørsmålene man stiller seg etter å ha leste kun tjenesteanalysen (Telemarksforskning, 2021).

3. ROBEK

Når det gjelder ROBEK-kommunene så er effektiviseringsnettverket lagt opp på en annen måte, og kommunene produserer ikke en tjenesteanalyse på det nivået som gjøres i effektiviseringsnettverket for barnevernstjenester. Fokuset i ROBEK-nettverkene er hvordan man skal komme seg ut av ROBEK, samt hvordan kommunene skal hindre at det skjer igjen ved å styrke ledelse og styring av kommunene, samt økt fokus på bedre styringsdokumenter og -indikatorer.

Dermed blir grunnlaget for å vurdere før- og etterbildet av kommunene annerledes. Det er derfor tatt utgangspunkt i KOSTRA-statistikk på områdene, og der det er mulig funnet eller beregnet fire hoved-indikatorer i prosent av brutto driftsinntekter. Indikatorer for målstyring på kommuneøkonomien bør ikke være tallfestede, statiske indikatorer, men ta høyde for både økning og reduksjon i kommunenes inntekter. Rammefaktorene for kommunen endres konstant, og man bør dermed ikke ha konstante indikatorer.

- **Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter:** Netto driftsresultat er driftsinntekter, fratrukket driftsutgifter, renter, avdrag, avsetninger og investeringer. Teknisk beregningsutvalg anbefaler at alle kommuner, inkl. Oslo bør ha netto driftsresultat på makronivå på 1,75 % av brutto driftsinntekter, Statsforvalterne anbefaler det samme. KS mener at en kommune som har et netto driftsresultat på

under 1 % av brutto driftsinntekter, er kjennetegn på en kommune med dårlig økonomisk handlingsrom. Før 2015 så var ikke denne indikatoren beregnet i KOSTRA, det er dermed tatt netto driftsresultat i kr/sum driftsinntekter. Sum driftsinntekter-sum driftsutgifter er satt opp i SSBs tidligere tabeller som at disse gir brutto driftsresultat, det er dermed forutsatt at «Sum driftsinntekter» tilsvarer «Brutto driftsinntekter». Denne definisjonen av Brutto driftsinntekter, blir brukt på de andre indikatorene under også.

- **Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter:** Disposisjonsfond er enkelt sagt, kommunens sparebøsse. Dette er ubundne reserver som er avsatt til mulig bruk senere. Statsforvalterne anbefaler at disposisjonsfondet er på 5-10% av kommunenes brutto driftsinntekter. KS anser at en kommune med disposisjonsfond på under 5%, hensyntatt regnskapets mer-eller mindreforbruk, har tegn på lite økonomisk handlingsrom. Før 2015 så var ikke denne indikatoren beregnet i KOSTRA, det er dermed tatt disposisjonsfond i kr/sum driftsinntekter for å beregne denne.
- **Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter:** Netto lånegjeld er kommunens langsiktige gjeld, fratrukket pensjonsforpliktelser, utlån og ubrukte lånemidler. Både Statsforvalterne og KS anser at en netto lånegjeld, på over 75 % av brutto driftsinntekter er ugunstig for kommunenes økonomiske handlingsrom. Før 2015 så var ikke denne indikatoren beregnet i KOSTRA, det er dermed tatt Langsiktig gjeld minus pensjonsforpliktelser, ubrukte lånemidler og utlån i kr, delt på sum driftsinntekter for å beregne denne.
- **Netto renteeksponering % av brutto driftsinntekter:** Denne viser hvor mye av kommunenes gjeld som er utsatt for svingninger i rentemarkedet, ved at gjeld som finansieres av selvkostområdene er trukket ut, i tillegg til rentebærende likviditet. Dess høyere denne indikatoren er, dess større utslag på driftsbudsjettet har rentesvingninger, men indikatoren har ikke tatt hensyn til rentebindinger. Det er ingen føringer fra KS eller Statsforvalteren på denne indikatoren.

Tabellene under inneholder tre av disse fire indikatorene året før innmelding i ROBEK for både deltaker- og referansekommunene, indikator for rentebærende gjeld vil vi komme tilbake til når vi analyserer kommunenes tall fra 2015-2019.

I tillegg inneholder tabellen når kommunene ble meldt inn- og ut av ROBEK de siste 20 årene, og hvor mange perioder, samt antall år i registeret de siste 20 årene.

Figur 18 - Deltakerkommuners indikatorer året før innmelding i ROBEK

ROBEK	Perioder i Robek siste 20 år	Deltakelse i nettverk	Antall år i Robek siden 2001	Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter *	Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter*	Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter *
Deltakerkommuner						
Røros	2014-2017	2015-2016	3,06	-3,6 %	0,1 %	77,9 %
Halden	2001-2002 2012-2019	2013-2014	8,82	-8,1 %	0,3 %	87,0 %
Andøy	2009-2013	2011-2012	3,97	-3,1 %	0,0 %	41,9 %
Bjugn	2008-2009 2014-2018	2015-2016	4,96	0,7 %	0,8 %	117,8 %
Stranda	2001-2005 2011-2019	2011-2012	12,43	-3,3 %	2,6 %	218,2 %
Hadsel	2003-2010	2011-2013	6,24	**	**	**
Øksnes	2008-2013	2011-2014	4,96	-3,3 %	1,6 %	73,9 %
Bø i Vesterålen	2011-2015	2011-2015	4,59	2,0 %	-0,4 %	92,8 %
Målselv	2004-2011	2011-2016	7,16	-0,9 %	0,1 %	123,0 %
Karlsøy	2002-2003 2010-2013	2011-2017	4,35	1,8 %	-2,4 %	89,1 %
Marker	2002-2003 2015-2016	2015-2016	2	-2,3 %	0,2 %	52,2 %
Ørsta	2004-2005 2009-2015	2012-2013	6,96	-5,6 %	3,0 %	100,9 %
Nedre Eiker	2003-2005 2010-2012 2014-2019	2015-2016	8,51	-1,0 %	0,1 %	80,4 %
*Året før innmelding siste gang i ROBEK						
**Det finnes ikke tallgrunnlag i Kostras tabell 04948 og 04946 (1999-2008) før i 2003						
***Tallgrunnlag mangler i Kostra fordi de enten ikke er kommet inn i databasen eller er for usikre til å publiseres.						

Begge gruppene, både deltaker- og referansekommunene, har blitt innmeldt 21 ganger i løpet av de siste 20 årene. Men deltakerkommunene har gjennomsnittlig være-tid i ROBEK-registeret på 6 år, over dobbelt så lang tid som gjennomsnittstiden referansekommunene er meldt inn i registeret, 2,8 år.

Ved utvelgelse av både deltakerkommuner og referansekommuner ble ingen indikatorer sjekket, ei heller hvor mange innmeldinger eller antall år kommunene hadde vært på ROBEK, kun at kommunene hadde vært registrert i ROBEK i løpet av de siste 20 årene, og at de var i samme KOSTRA-gruppe med hverandre. Det er ikke tatt med referansekommuner som er fra andre KOSTRA-grupper enn deltakerkommunene er i.

Figur 19 - Referansekommunenes indikatorer året før innmelding i ROBEK

ROBEK	Perioder i Robek siste 20 år	Deltakelse i nettverk	Antall år i Robek siden 2001	Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter *	Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter*	Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter *	
Referansekommuner							
Lillesand	2003-2005		1,91	**	**	**	
Fredrikstad	2002-2007		5,42	**	**	**	
Birkenes	2016-2017		1,02	1,8 %	1,3 %	103,5 %	
Vanylven	2001-2004 2012-2013		4,01	0,9 %	0,0 %	52,0 %	
Ulstein	2001-2001 2004-2005		2,01	2,7 %	***	51,4 %	
Høyanger	2003-2004 2006-2008 2014-2015		4,05	-0,1 %	-1,3 %	86,6 %	
Selbu	2003-2006		3,03	**	**	**	
Leka	2005-2007 2008-2009		3,25	-0,70 %	10,00 %	61,20 %	
Øyer	2001-2001 2006-2007		1,26	0,1 %	0,7 %	56,6 %	
Kviteseid	2004-2007 2021-		3,45	-0,6 %	***	77,0 %	
Midte-Gauldal	2004-2004		2,48	2,70 %	0,50 %	71,90 %	
Grimstad	2009-2012		2,8	-4,5 %	3,1 %	71,7 %	
Arendal	2001-2002		1,35	**	**	**	
Hjelmeland	2015-2018		2,97	-1,1 %	1,7 %	70,4 %	
*Året før innmelding siste gang i ROBEK							
**Det finnes ikke tallgrunnlag i Kostras tabell 04948 og 04946 (1999-2008) før i 2003							
***Tallgrunnlag mangler i Kostra fordi de enten ikke er kommet inn i databasen eller er for usikre til å publiseres.							

Det er vesentlig flere av referansekommunene, enn for deltakerkommunene, som ble innmeldt tidlig på 2000-tallet, og det er dermed mer mangelfull data på disse.

Deltakerkommunene:

- Gjennomsnittlig netto lånegjeld: 96,3 %
- Gjennomsnittlig netto driftsresultat: -2,2 %
- Gjennomsnittlig disposisjonsfond: 0,5 %

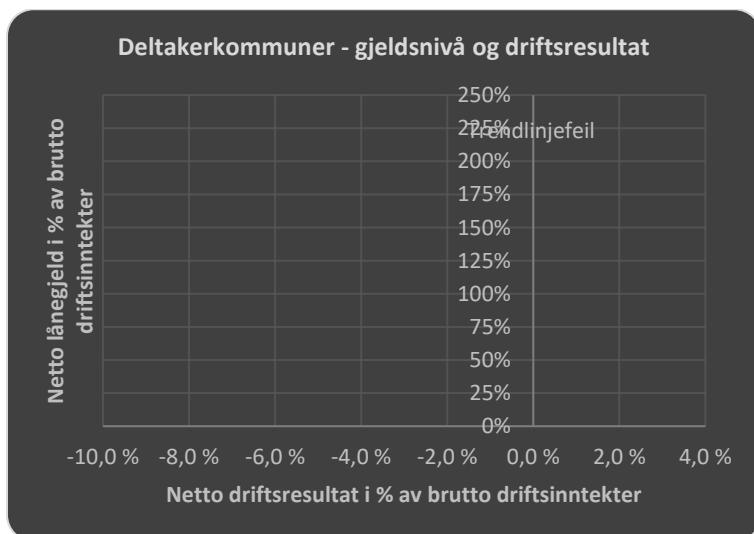
Referansekommunene:

- Gjennomsnittlig netto lånegjeld: 70,2 %
- Gjennomsnittlig netto driftsresultat: 0,1%

- Gjennomsnittlig disposisjonsfond: 2%, hvorav Høyanger kommune har negativt disposisjonsfond.

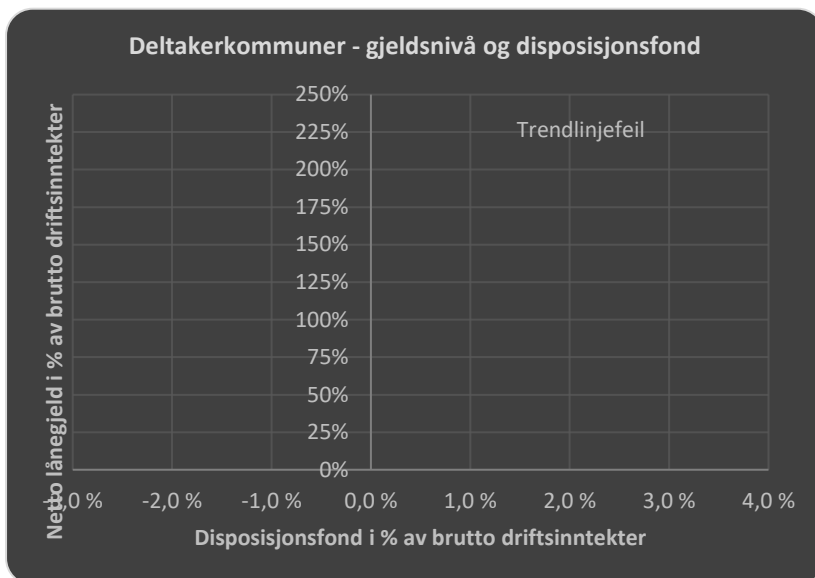
Deltakerkommunene har gjennomsnittlig dårligere økonomisk handlingsrom enn referansekommunene før innmelding i ROBEK-registeret, ved siste gangs innmelding. Felles for alle kommunene, uavhengig av om de har vært deltaker på effektiviseringsnettverk eller ikke, er at de har lavere indikatorer for netto driftsresultat og disposisjonsfond enn anbefalingene fra både TBU, Statsforvalterne og KS, men referansekommunene har gjennomsnittlig lavere gjeldsgrad enn det deltakerkommunene har, og de holder seg også under de nasjonale måltallene for gjeld, på makronivå. Hvis vi ser på punktdiagrammet under, så ser vi at ingen av deltakerkommunene har kombinasjonen gjeldsgrad under 75%, og netto driftsresultat over anbefalingene fra Teknisk beregningsutvalg på 1,75%. De fleste kommunene har negative netto driftsresultat, i kombinasjon med gjeld lik eller over 75%.

Figur 20 - Deltakerkommuner - gjeldsnivå og driftsresultat sammenstilt



Kommunene har høy gjeld, dårlige resultater og marginale reserver. Kun én av kommunene, Leka, hadde disposisjonsfond over anbefalt nivå. 4 kommuner hadde netto driftsresultat over anbefalt nivå, og 15 kommuner hadde resultat under KS definisjon på under 1%, så har kommunen lite økonomisk handlingsrom. I tillegg er det kun 3 deltakerkommuner, mot 7 av referansekommunene som har netto lånegjeld under 75% av brutto driftsinntekter.

Figur 21 - deltakerkommuner - gjeldsnivå og disposisjonsfond, sammenstilt



Diagrammet over viser at de fleste kommunene har positive disposisjonsfond, mens to kommuner er registrert i KOSTRA med negative disposisjonsfond året før innmelding i ROBEK. Ingen av deltakerkommunene har disposisjonsfond som er over minimumsanbefalingen på 5%, og de fleste har kombinasjonen høy gjeld og lave reserver.

Kommuner som har kombinasjonen høy gjeld, lave eller negative driftsresultat, i kombinasjon med lave reserver, er mer utsatt for at rentehevinger vil påvirke driften og tjenesteproduksjonen ved rentehevinger. Disse kommunene opererer innenfor et svært begrenset økonomisk handlingsrom.

B. Resultater frem til og med 2019

1. Barnevern

I tillegg til indikatorene under 4a(i), så er det andre gode indikatorer for å måle kommunenes barnevernstjeneste, deriblant «Delen netto driftsutgifter» til funksjon 244, 251 og 252. Disse tre indikatorene sier noe om forebygging og plassering, samt kostnadsbruken til saksbehandling i tjenesten. Enkelt sagt kan man si at hvis et barnevern har andel netto driftsutgifter på funksjon 252 som er svært høye, så er det et «plasseringsbarnevern». De kan ha for få ressurser til å gjennomføre/forfølge alle meldinger eller for liten tillit i samfunnet til at de mottar meldinger, slik at de ikke rekker å komme inn med tiltak i hjemmet før situasjonen er blitt så alvorlig for barnet at det må plasseres i fosterhjem eller institusjon. Kanskje har kommunene heller ikke rutine for å gjennomgå fosterhjemsgodtgjørelser eller

utgifter til tiltak etter at barn er blitt plassert, slik at utgiftene holdes unødvendig høye over tid.

Selv om denne studien ikke kan gjennomføre en brukerundersøkelse, så har KOSTRA system for rapportering av om kommunene har benyttet brukerundersøkelse i løpet av de siste årene. Under ser dere en oversikt over rapportert bruk av brukerundersøkelser til deltakerkommunene og referansekommunene fra 2015 til 2019:

Figur 22 - Brukerundersøkelser i kommunene 2015-2019

Tabell 12115: Organisering - Har barnnevernstenesta nytta brukarundersøkingar siste år? (ja=1, nei=0)

	2015	2016	2017	2018	2019	Antall
0216 Nesodden (-2019)	0	0	0	0	0	0
0219 Bærum (-2019)	1	0	0	0	0	1
0234 Gjerdrum (-2019)	1	0	0	0	0	1
0235 Ullensaker (-2019)	1	0	1	0	0	2
0238 Nannestad (-2019)	1	0	0	0	0	1
0441 Os (Hedmark) (-2019)	0	0	0	1	0	1
0602 Drammen (-2019)	0	0	0	0	0	0
0906 Arendal (-2019)	0	0	0	0	0	0
0926 Lillesand (-2019)	0	0	1	1	0	2
0928 Birkenes (-2019)	0	0	1	1	0	2
1001 Kristiansand (-2019)	1	0	1	1	0	3
1017 Songdalen (-2019)	0	0	1	1	0	2
1018 Søgne (-2019)	0	0	1	1	0	2
1027 Audnedal (-2019)	0	0	0	1	0	1
1034 Hægebostad (-2019)	0	0	0	1	0	1
1101 Eigersund	0	0	0	0	1	1
1120 Klepp	0	0	1	1	0	2
1219 Bømlo (-2019)	0	1	0	0	0	1
1221 Stord (-2019)	0	1	0	0	0	1
1222 Fitjar (-2019)	0	1	0	0	0	1
1003 Farsund (-2019)	0	0	0	1	0	1
1004 Flekkefjord (-2019)	0	0	0	1	0	1
1032 Lyngdal (-2019)	0	0	0	1	0	1
1037 Kvinesdal (-2019)	0	0	0	1	0	1
1046 Sirdal (-2019)	0	0	0	1	0	1
1231 Ullensvang (-2019)	0	0	0	0	0	0
1232 Eidfjord (-2019)	0	0	0	.	0	0
1233 Ulvik (-2019)	0	0	0	0	0	0
5024 Orkdal (2018-2019)	1	1	0	0	0	2
5025 Røros	0	0	0	1	0	1
5026 Holtålen	0	0	0	1	0	1

Kun én av kommunene som har deltatt i effektiviseringsnettverk har ikke rapportert om gjennomført brukerundersøkelse i perioden 2015-2019, mot 5 av referansekommunene. Men

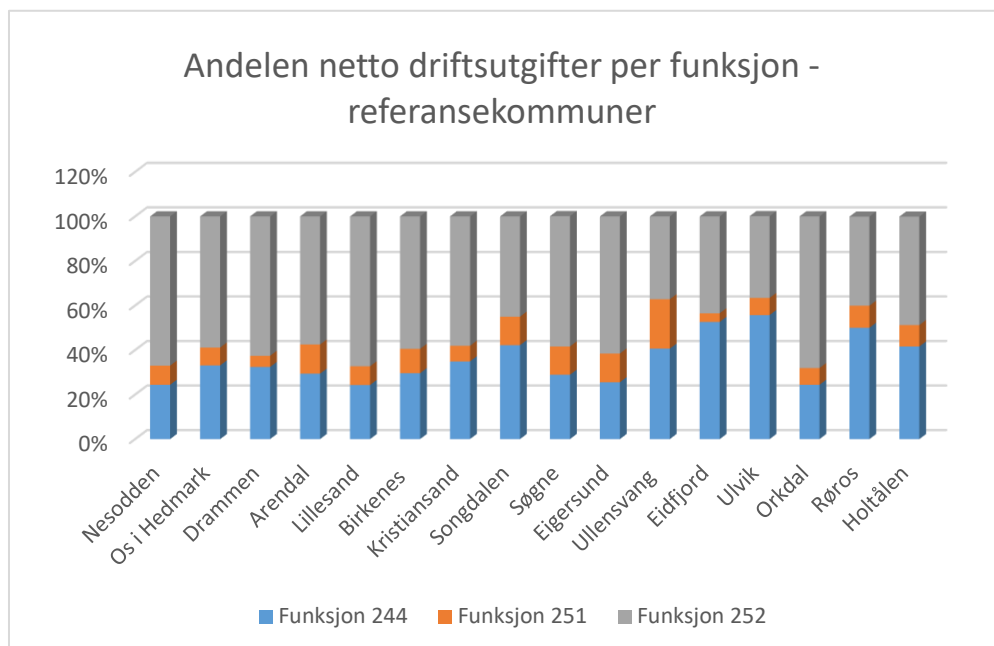
kun 2 av deltakerkommunene har gjennomført mer enn én brukerundersøkelse i løpet av disse 5 årene. Alle kommunene har derimot innført internkontroll i sine barnevernstjenester.

På de neste sidene vil indikatorene gjennomgås for perioden 2015-2019, for å se på om det er markante forskjeller mellom deltakerkommuner, referansekommunene og landsgjennomsnittet u/Oslo. Indikatorene vil bli, i hovedsak, presentert som gjennomsnitt for kommunegruppene.

Prioritetsindikatorene:

Andelen netto driftsutgifter per funksjon viser hvordan totalregnskapet til barnevernstjenesten er fordelt i forhold til hvilke områder som er kostnadsdrivende for kommunen. Alle kommunene bruker minst andel av utgiftene til hjelpetiltak i hjemmet; dette er rimelige løsninger og kan være effektive for å hindre plasseringer, noe som er utgiftsdrivende.

Figur 23 - Andelen netto driftsutgifter per funksjon - referansekommuner 2019

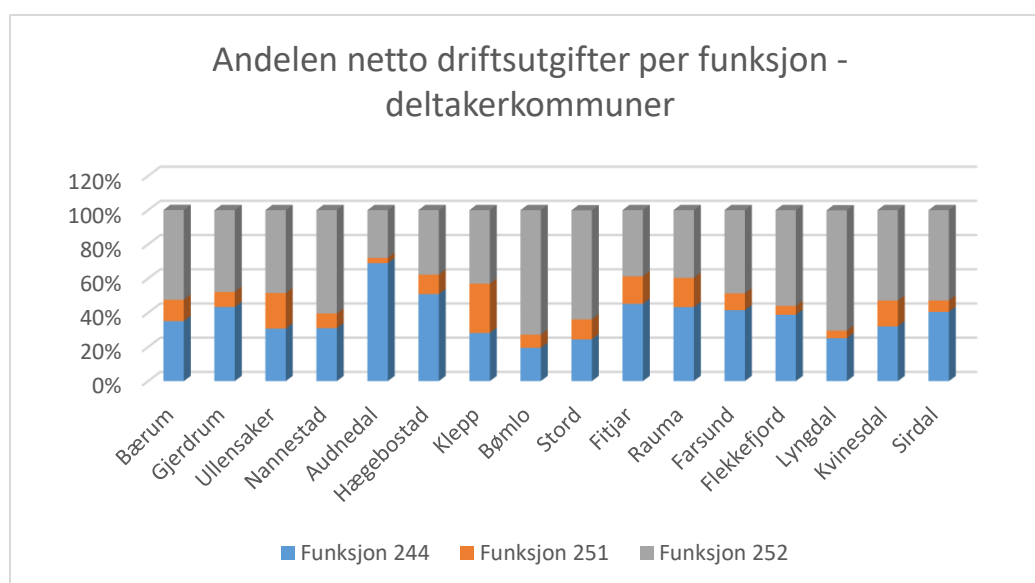


Referansekommunene ligger noe over deltakerkommunene på andelen som går til plassering, på 53,5%, mot deltakerkommunenes 50,8%. Både referansekommunene og deltakerkommunene ligger under landssnittet på 56,8%. Referansekommunene og

deltakerkommunene kan ikke sies å være «plasseringsbarnevern», i forhold til den lave andelen som blir brukt til omsorgstiltak.

Når det gjelder andelen som går til hjelpetiltak, så ligger både deltaker- og referansekommunene tilnærmet likt, på landssnittet som er 12%. Referansekommunene ligger 2 prosentpoeng under, mens deltakerkommunene ligger 0,3 prosentpoeng under landssnittet. Det er stor forskjell innad blant kommunene, for eksempel så ligger Klepp kommune, som har deltatt i nettverk, på 28,8 % i 2019.

Figur 24 - Andelen netto driftsutgifter per funksjon - deltakerkommuner 2019

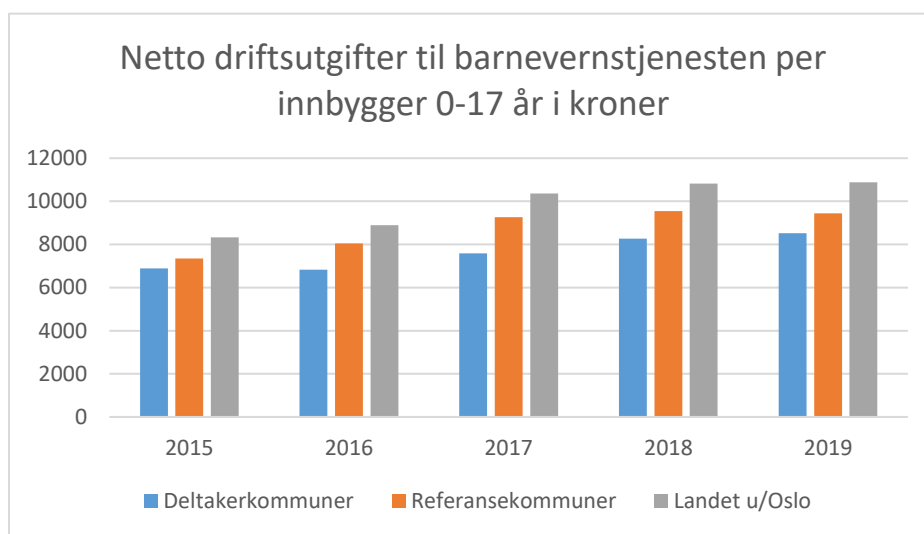


Når det gjelder andelen som går til administrasjon og saksbehandling, så ligger både referansekommunene og deltakerkommunene høyere enn landssnittet på 31,2%. Med deltakerkommunene på 37,4% og referansekommunene på 35,6%. Det er kommuner som ligger opp i 50-70% andel av netto driftsutgifter til administrasjon og saksbehandling, disse kommunene fører sannsynligvis utgifter til funksjon 251 og 252 på funksjon 244, og burde ta en gjennomgang av sin KOSTRA-rapportering.

Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger i hovedmålgruppen til barnevernet, 0-17 år, sier noe om hvor prioritert barnevernet er. Ved gjennomgangen av tjenesteanalysene til deltakerkommunene så var det en stor andel som viste at barnevernet var lavt prioritert i disse kommunene. Dette sees også over femårsperioden fra 2015-2019 også. Selv om alle, både deltaker- og referansekommuner, samt landssnittet øker, så ligger deltakerkommunene

vesentlig under både landssnittet og referansekommunene. Landssnittet har økt med 31 % i perioden, mens referansekommunene har økt med 28 % - deltakerkommunene derimot har kun hatt en økning på 24 %. Noe av den reduserte økningen kan ha sammenheng med at de klarer å holde utgiftene på plasseringer betydelig lavere enn referansekommunene og landssnittet. Men mye kan tyde på at barnevernet fortsatt ikke blir prioritert høyt i disse kommunene, og i lys av undersøkelsen gjort av Rambøll i forhold til effekten av deltakelse på kommunestyrets styringsgrunnlag, kan dette være samsvarende når det gjelder prioritering.

Figur 25 - Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år



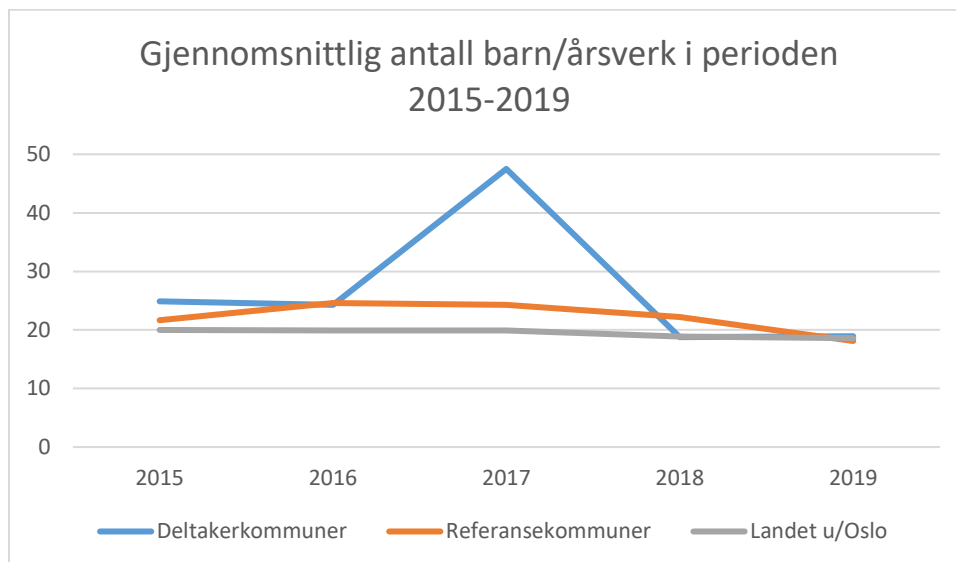
Kvalitetsindikatorene:

Undersøkelser gjennomført innen 3 måneder: For referansekommunene så har de økt andelen undersøkelser med behandlingstid på under 3 måneder fra 80% til 90%, i gjennomsnitt. Mens deltakerkommunene hadde 84% av undersøkelsene behandlet innen tidsfristen i 2015, så var gjennomsnittet på 89 i 2019, så deltakerkommunene har hatt en svakere vekst. Men begge grupper ligger høyere enn landet u/Oslo på 88%.

Meldinger gjennomgått i løpet av 7 dager: Både referansekommunene og deltakerkommunene ligger høyere enn landssnittet i gjennomsnitt, men to av referansekommunene og én av deltakerkommunene ligger lavere enn landssnittet. Landssnittet er på 99,1% av alle meldinger blir behandlet i løpet av 7 dager. Én kommune, som deltar i et barnevernssamarbeid, har markant lavere andel meldinger som er gjennomgått innen 7 dager, enn kommunene i samme samarbeid, forskjellen er på 7 prosentpoeng mot

begge de to andre kommunene. Dette gjenspeiler tjenesteanalysene på barnevernssamarbeid seg, i forhold til at det var ingen av samarbeidene som reflekterte særlig over de interne forskjellene mellom kommunene, de ble kun konstatert.

Figur 26 - Gjennomsnittlig antall barn per årsverk i perioden 2015-2019



Gjennomsnittlig antall barn per årsverk: Det er jevnt over en reduksjon i antall barn/årsverk i perioden 2015-2019. Hvis man ser på reduksjonen fra 2015 til 2019 så er det en 17 % reduksjon for referansekommunene, og 7% for landet u/Oslo, mens for deltakerkommunene så er nedgangen på hele 24%. Hoppet for deltakerkommunene, i 2017, ser ut til å være en feilrapportering fra Lister barnevern, som ikke er blitt korrigert i KOSTRA innen fristene for korrigering.

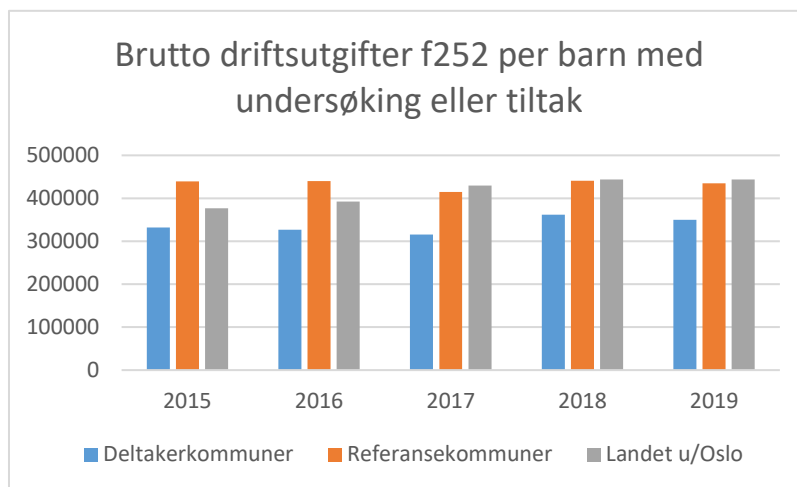
Enhetskostnader:

Enhetskostnadene viser hvor kostbare tiltakene er per barn, før statlig refusjon. Når det gjelder brutto driftsutgifter på funksjon 252 så gjelder dette utgifter til omsorgstiltak, eller plasseringer. Denne utgiften har til nå vært gjenstand for refusjon fra staten, men fra og med ny barnevernlov så vil denne utgiften bli helt eller delvis overført til kommunene, via rammetilskuddet.

I diagrammet under startet deltakerkommunene med vesentlig lavere utgifter til omsorgstiltak per barn, enn det både landssnittet ligger på og det referansekommunene ligger på. Landssnittet øker utgiftene per barn med 18% i perioden. Mens referansekommunene reduserer med 1%, og klarer å være stabile, men på et høyt nivå. Deltakerkommunene klarer

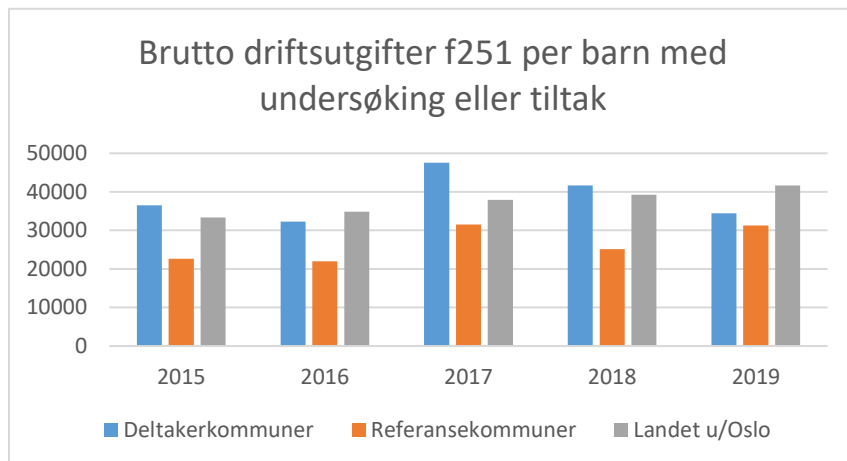
også å holde utgiftene per barn noenlunde stabile gjennom fem-årsperioden, med bare en 5 % økning i perioden. Men siden deltakerkommunene startet på så mye lavere nivå enn referansekommunene og landssnittet, så ligger de fortsatt rundt 85-100.000 lavere per barn når det gjelder utgiften til omsorgstiltak. Det kan være at deltakerkommunene, i gjennomsnitt, står bedre rustet til å ta over finansieringsansvaret for omsorgstiltakene bedre enn referansekommunene når ny barnevernslov trer i kraft.

Figur 27 - Brutto driftsutgifter f252 per barn med undersøking eller tiltak



Når det gjelder utgiftene til funksjon 251, så gjelder dette hjelpetiltak, altså tiltak som gjøres for barnet og familien i hjemmet. I 2015 ligger referansekommunene vesentlig under på utgifter til hjelpetiltak, men de øker derimot med 38 % fra 2015 til 2019. Deltakerkommunene derimot lå høyere enn både landsgjennomsnittet og referansekommunene, og har hatt en nedgang på 6 % fra 2015 til 2019. Det kan se ut som de har mistet fokus på tidlig innsats, og hjelpetiltak, i forhold til både referansekommunene og landssnittet, som øker med 25 %. En annen årsak kan også være at de har klart og vridd hjelpetiltakene over til andre instanser i kommunen; som ungdomsteam, helsestasjon osv., som dermed fører til nedgang i KOSTRA.

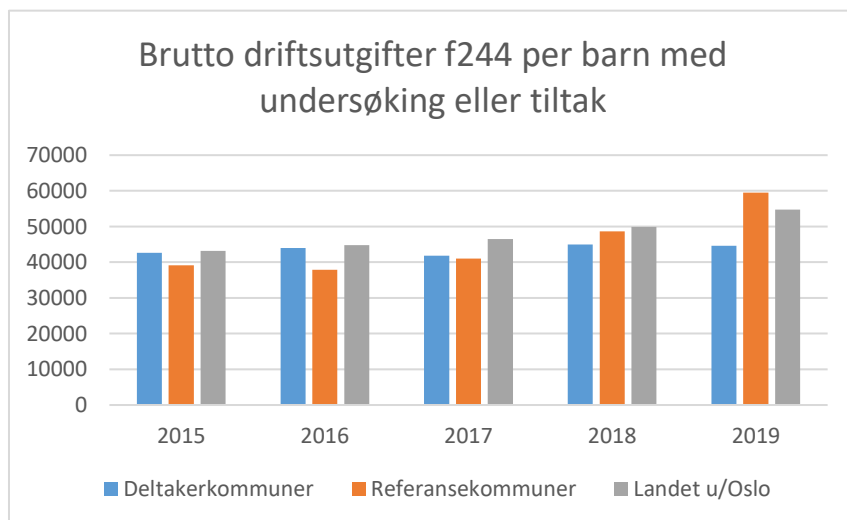
Figur 28 - Brutto driftsutgifter f251 per barn med undersøking



Når det gjelder brutto driftsutgifter til funksjon 244, som gjelder administrasjon og saksbehandling i barnevernstjenesten, så har egentlig alle tre gruppene ligget stabile frem til 2018, da økte utgiftene til funksjon 244 både for landet og for referansegruppen, mens deltakerkommunene i gjennomsnitt fortsatt holdt seg stabile. Økningen var henholdsvis 52% fra 2015 til 2019 for referansekommunene, og 25% for landsnittet, derimot så var økningen på lave 5 % for deltakerkommunene.

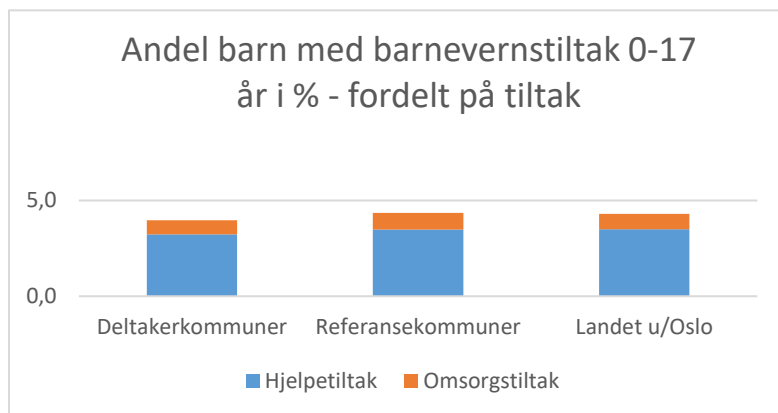
Når man ser på brutto driftsutgifter per barn over ett, så ser det ut til at deltakerkommunene er mer stabile over hele fem-årsperioden, enn det referansekommunene er, med noe variasjon på hjelpetiltak i 2017.

Figur 29 - Brutto driftsutgifter f244 per barn med undersøking



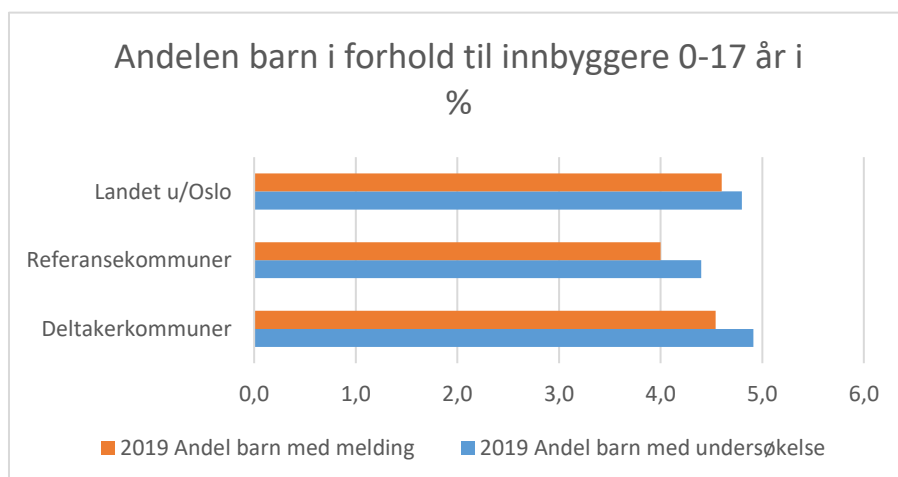
Dekningsgrader:

Figur 30 - Andelen barn med barnevernstiltak 0-17 år i prosent - fordelt på tiltak



I lys av at deltakerkommunene ligger lavere på nesten alle utgifts-indikatorer er det interessant å legge merke til at de også ligger lavest når det gjelder andel barn på tiltak, selv om de ligger høyest når det gjelder andel barn med undersøkelser. Det er nesten ett prosentpoeng lavere andel som mottar tiltak, i forhold til andelen barn med undersøkelse i deltakerkommunene, mens det i referansekommunene er tilnærmet lik andel barn med tiltak som barn med undersøkelser. Det kan være at deltakerkommunene henlegger oftere, eller henviser lettere til andre instanser innad i kommunene enn referansekommunene. Og det kan virke som de meldingene og undersøkelsene hos referansekommunene, er reelle bekymringsmeldinger som krever tiltak. Det kan være at referansekommunene får for få meldinger og undersøkelser, det kan den lave andelen i forhold til landsgjennomsnittet tyde på.

Figur 31- Andelen barn med melding eller undersøkelse i forhold til innbyggere 0-17 år i %



Fra 2015 til 2019 ser vi en reduksjon på 0,1 prosentpoeng hos referansekommunene når det gjelder andel barn med meldinger og undersøkelser i alderen 0-17 år. Mens for deltakerkommunene så er det en vesentlig økning i andelen barn med meldinger og undersøkelser. Undersøkelser øker med 0,9 prosentpoeng, og meldinger med 0,6 prosentpoeng. Mens det i landet for øvrig er en økning på hhv. 0,4 og 0,3 prosentpoeng. Dette kan være en bi-effekt av at barnevernet har gjort omorganiseringer, og har blitt mer synlig for andre instanser i kommunen; kanskje har tilliten til barnevernstjenesten også økt i etterkant av deltakelse?

2. Interkommunale barnevernssamarbeid

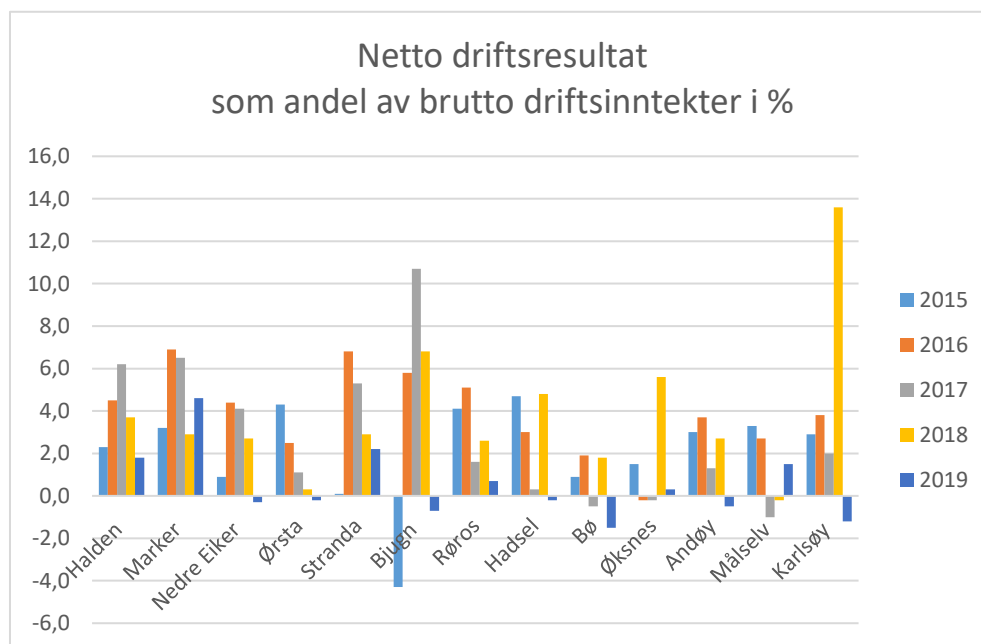
Problemet som umiddelbart oppstår ved disse barnevernssamarbeidene og deltakelse, er hvordan kan man måle effekten for hver enkelt kommune? Mange slike interkommunale barnevernssamarbeid har vart lenge, mange har vart i langt over 10 år. Hvordan vet samarbeidskommunene at interkommunalt barnevern er bedre enn å ha sitt eget barnevern?

Hvis vi ser isolert sett på dataene som gjelder de interkommunale samarbeidene, så sees det store forskjeller mellom enkeltkommunene i samarbeidet – selv på andel meldinger som gjennomgås innen fristen på 7 dager. Og ikke minst utgiften til de enkelte funksjonene. Ut ifra funnene så kan det se ut som kommunene kan ha noen utfordringer med å levere helhetlige tjenester til alle kommunene, også utfordringer med å rapportere riktig på den enkelte kommune i KOSTRA.

3. ROBEK

For å se på om deltakelse i nettverk har hatt positiv påvirkning på kommunenes videre økonomi er tall for 2015-2019 sammenlignet for deltakerkommuner og referansekommuner innenfor KOSTRA-tallene på netto driftsresultat, netto lånegjeld, netto renteesponering og disposisjonsfond. Alle indikatorene er i prosent av brutto driftsinntekter. Diagrammer for referansekommunene ligger i vedlegg 8.

Figur 32 - Netto driftsresultat 2015-2019



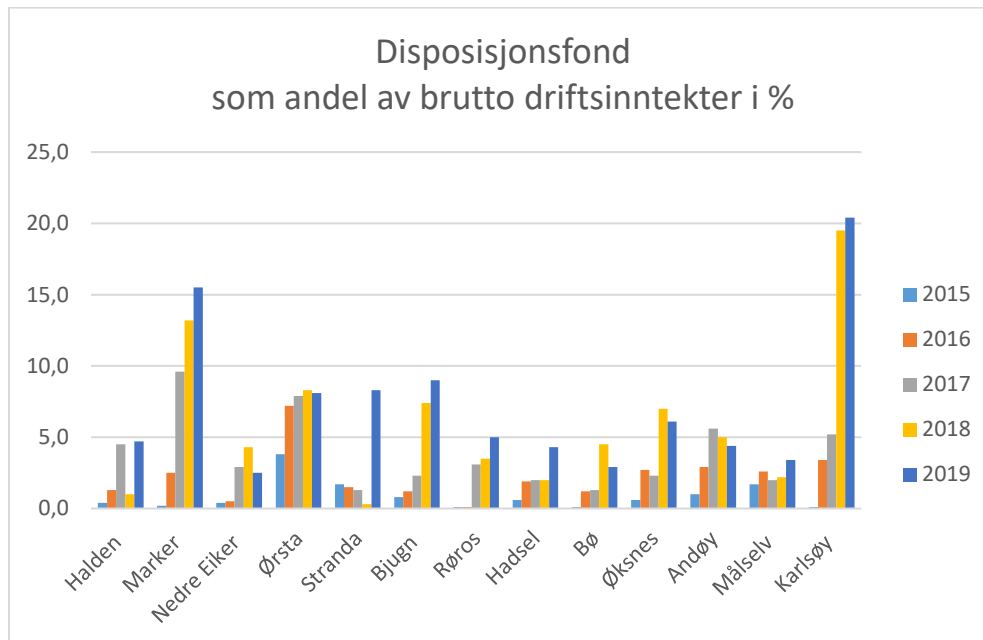
Diagrammet over viser at gjennomsnittlig netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter er 2,6 % i femårsperioden fra 2015-2019 for deltakerkommunene. Det er betraktelig høyere enn gjennomsnittlig driftsresultat siste driftsår før innmelding i ROBEK, på -2,2%. Men for 2019 er dette kun 0,5%. I årene 2015-2018 var det store ekstraordinær skatteinngang til kommunene, som ikke var medregnet i rammetilskuddene, og dermed ikke budsjettene til kommunene. Denne ekstraordinære skatteinngangen var betraktelig redusert i 2019. I tillegg kommer innføring av ulike normkrav, om lærertetthet og bemanningsnormen i barnehage, som ikke har vært fullfinansiert. Også økt krav til minsteavdrag på investeringer kan ha hatt negativ effekt på kommunenes driftsresultat hvis de ikke budsjetterte med dette tidligere.

Gjennomsnittlig driftsresultat for referansekommunene i % av brutto driftsinntekter er på 2,3 % i femårsperioden, 0,3 prosentpoeng lavere enn for kommuner som har deltatt i nettverk, men vesentlig høyere enn gjennomsnittet kommunene hadde før innmelding i ROBEK. For 2019 er gjennomsnittet et negativt netto driftsresultat på -0,3%, 0,8 prosentpoeng lavere enn for kommunene som har deltatt i nettverk.

Både referansekommunene og deltakerkommunene har økt sine gjennomsnittlige driftsresultat over 5 årsperioden, men referansekommunene ser ut til å være dårligere stilt enn deltakerkommunene. Deltakerkommunene har hatt en økning fra innmelding til 2019, på 2,7

prosentpoeng, mens referansekommunene har redusert sine driftsresultat i forhold til brutto driftsinntekter med 0,4 prosentpoeng, fra innmelding i ROBEK, og til 2019.

Figur 33 - Disposisjonsfond 2015-2019



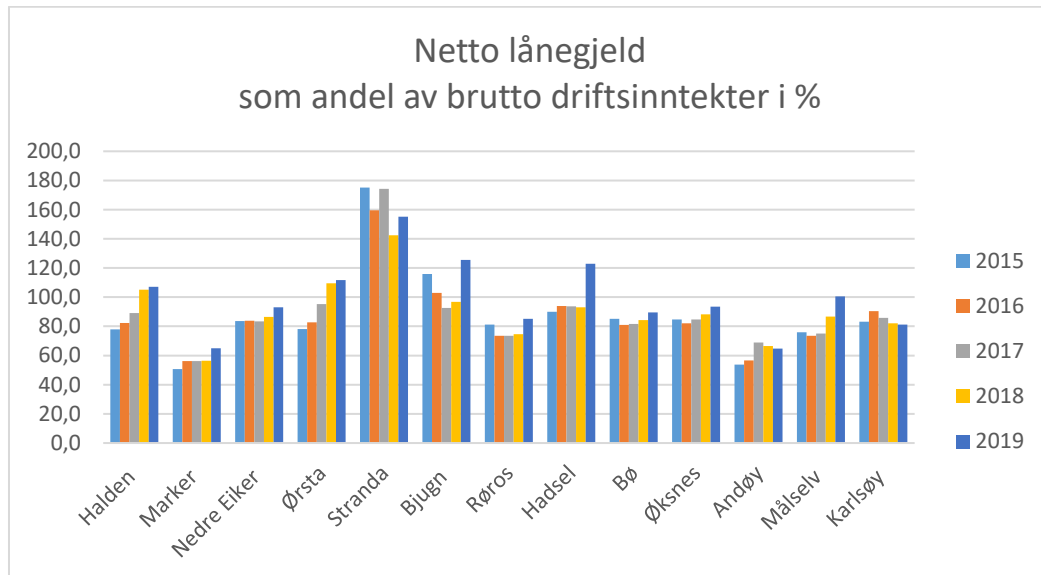
Alle kommunene har økt sine disp. fond siden 2015, uavhengig om de har deltatt eller ikke i effektiviseringsnettverk. Et fåtall av disse har hatt nedadgående trend de siste årene.

For deltakerkommunene så er gjennomsnittlig disposisjonsfond som andel av brutto driftsinntekt, for femårs-perioden, 4,1%, mens gjennomsnittet for 2019 er 7,3 %, begge disse er vesentlig høyere enn gjennomsnittet ved innmelding på 0,5% for deltakerkommunene. Men fortsatt er det 7 av 13 kommuner som har ett disposisjonsfond som er lavere enn anbefalt minimumsnivå på 5%.

For referansekommunene så er gjennomsnittet i femårsperioden på 6,1 %, mot 2 % ved innmelding. Leka kommunes disposisjonsfond på rundt 30% i 2018 og 2019, slår særdeles positivt ut på statistikken for disse kommunene. Gjennomsnittet i 2019 er på 9,2 %, og kun 3 av 14 kommuner har lavere disposisjonsfond enn minimumsanbefalingene.

Det ser ut til at selv om referansekommunene har lavere gjennomsnittlig netto driftsresultat i perioden, så er de noe bedre til å sette av penger i reserve, på disposisjonsfond. De har marginalt høyere prosentpoengs økning fra før innmelding i ROBEK, og til 2019.

Figur 34 - Netto lånegjeld 2015-2019

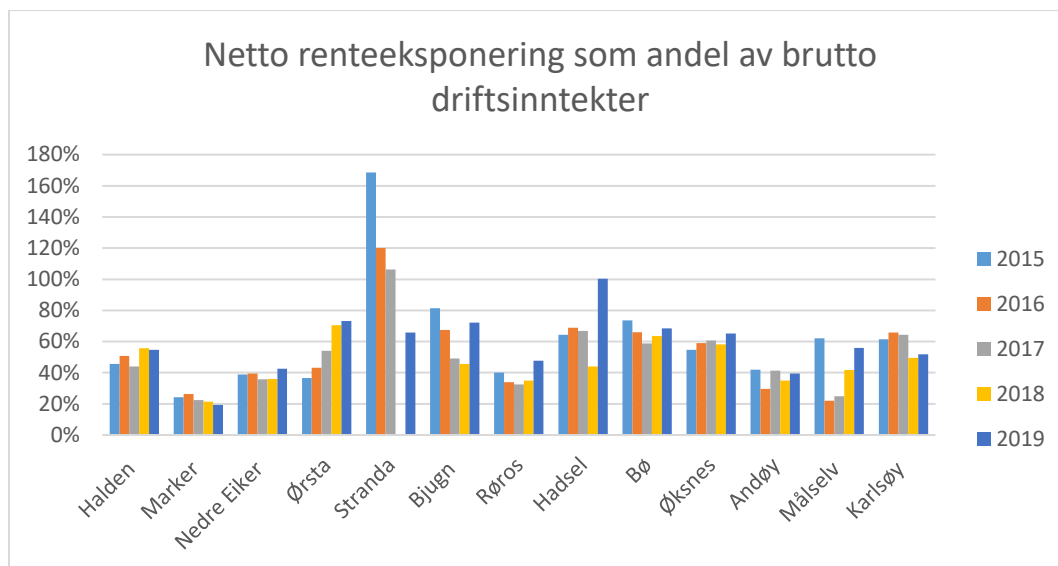


Lånegjelda har økt for de fleste deltakerkommunene, kun 2 kommuner har redusert gjelda fra 2015. Gjennomsnittlig lånegjeld over 5 årsperioden er 90,4% for disse kommunene og for 2019 er den 99,6 % av brutto driftsinntekter. Ved innmelding i ROBEK, var gjennomsnittlig netto lånegjeld på 96,3 %, dermed har kommunene redusert sin andel av netto lånegjeld mot brutto driftsinntekter i femårsperioden, men gjelda er likevel økende mot slutten av perioden.

For referansekommunene så er gjennomsnittlig netto lånegjeld i femårsperioden på 90,6%, det er en markant økning fra gjeldsnivået før innmelding i ROBEK, på 70,2%, og det er en vesentlig høyere økning enn for kommunene som har deltatt i nettverk, og de ligger nå på nivå med deltakerkommunene. Men gjennomsnittet for 2019 er 92,4 %, noe som er 7,2 prosentpoeng lavere enn for deltakerkommunene i 2019. Ulstein slår veldig ut på statistikken for referansekommunene, med en netto lånegjeld som er nestene dobbelt så stor som kommunens brutto driftsutgifter.

Referansekommunene har hatt en vesentlig økning i netto lånegjeld siden innmelding i ROBEK, og frem til 2019, men de ligger fortsatt noe lavere i 2019 enn for deltakerkommunene.

Figur 35 - Netto renteeksponering 2015-2019



Gjennomsnitt netto renteeksponert gjeld er 54% for deltakerkommunene over denne fem års perioden fra 2015-2019, og den er 58 % for 2019. For referansekommunene så er gjennomsnittet på 49,8 i fem-årsperioden, 53% for 2019. Det ser ut til at deltakerkommunene er mer eksponert for rentejusteringer enn det referansekommunene er, rentehevinger kan da påvirke disse kommunene i større grad enn for referansekommunene. Riksrevisjonen nevner i sin rapport om gjeldsbelastning at den renteeksponerte gjelden, på makronivå i 2006, var på kun 9 % av inntektene til kommunene.

C. Kostnader ved deltakelse

Reiser: Kommunene som deltar i nettverk kommer fra hele landet, dermed brukes det i denne studien den gjennomsnittlige kostnad ved tjenestereiser som beregnet ut ifra gjennomsnittlig kostnad totalt yrkesreise innenlands i 2019/gjennomsnittlig antall yrkesreiser innenlands i 2019.

Forbruk (20,6 mrd. Kroner)/Antall (3,62 mill. reiser) = Gjennomsnittlig kostnad yrkesreise innenlands: 5.690 kr/reise (Statistisk sentralbyrå, 2021)

Barnevern: Når det gjelder effektiviseringsnettverkene for barnevernstjenester ber om deltakelse fra kommunalsjef, barnevernleder, nøkkelpersonell fra økonomi (forutsetter controller/rådgiver-stilling) og mellomledere i tjenesten, så brukes gjennomsnittlig timelønn fra disse stillingene.

Gjennomsnittlig månedslønn ekskludert tillegg er i 2020 (KS, 2021)

- Rådgiver: 52.385 kr
- Leder (forutsetter dette for mellomleder): 53.620 kr
- Kommunalsjef: 76.218 kr
- Virksomhetsleder (forutsetter dette for barnevernleder): 61.379

Hvis vi forutsetter at disse jobber like mye med dette arbeidet så er den gjennomsnittlige månedslønna på kr. 60.901, -, prisjustert til 2019 tilsvarer dette kr. 60.141, -.

Egenandelsmatrisen er tatt fra KS invitasjon til deltakelse i 2016, prisjustert til 2019, se vedlegg 9.

Kostnader

Kommunen betaler en pris for deltakelse i nettverket basert på innbyggertall. Pris eks mva.

Opp til 5 000 innbyggere	kr 11 000
5 001 – 7 500 innbyggere	kr 13 500
7 501 – 10 000 innbyggere	kr 20 500
10 001 – 15 000 innbyggere	kr 26 500
15 001 – 20 000 innbyggere	kr 34 000
20 001 – 30 000 innbyggere	kr 40 000
30 001 – 40 000 innbyggere	kr 45 000
40 001 innbyggere og mer	kr 52 500

I tillegg betaler kommunene egne reiseutgifter, og må dekke oppholdsutgifter på samlinger. Kost/losji pr person vil være ca kr 2 800,- pr. todagerssamling.

Ved betaling av lisens kan kommunene benytte bruker- og medarbeiderundersøkelsene som tilbys av Kommune- forlaget (www.bedrekommune.no). Også kommuner som bruker andre måleverktøy kan delta i nettverket.

Andre forutsetninger for beregningene:

- gjennomsnittlig reisekostnad innenlands kr. 5960/reise jfr. SSBs statistikk for innenlandsreiser jobb
- 4 deltakere per kommune med innbyggertall under 30.000 og 5 for kommuner med innbyggertall fra og med 30.000
- alternativ kostnad settes til summen av lønnskostnad samlinger og lønnskostnad tjenesteanalyse
- 5 samlinger

- mange kommuner ble kjent med bruker- og medarbeiderundersøkelsens-verktøyet 10faktor.no og bedrekommune.no i slike nettverk. Bodø kommune sine beregninger for 2021 er på 110.000,- i anslag for kostnad til bedrekommune.no, som også inkluderer 10faktor. Kostnaden utelukkes i beregningene da den nå er uavhengig av deltakelse i nettverk, de fleste kommuner bruker denne KS-løsningen, og kostnaden per innbygger er ikke stor. opplæringskostnader i 10faktor.no/bedrekommune.no er dermed heller ikke medtatt. Kostnad for slik opplæring jfr. Ålesund kommune i Doffin ble estimert til å koste 1,5 mill.kr. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021)
- forutsetter overnatting/full kost og losji på alle
- pensjons- og forsikringskostnader beregnes til 30 % av lønnskostnadene.
- beregnes prisjustert til 2019.

Dette gir en total kostnad på deltakelse for disse kommunene på 8 mill. kroner.

Gjennomsnittlig er kostnaden for disse 16 kommunene kr. 1.000.000,- for deltakelse i nettverk.

Figur 36 - Tabell over utgifter til deltakelse barnevernsnettverk

Effektiviseringsnettverk for barnevernstjenester	Antall innbyggere 2019	Lønns-kostnad tjeneste-analyse	Lønns-kostnad samlinger	Alternativ kostnad	Reisekostnad samlinger	Kost/losji-samlinger	Betaling til KS etter innbyggertall	Totale kostnader per kommune
Bærum	126 841	244 000	186 000	430 000	149 000	75 000	56 000	1 140 000
Klepp	19 354	195 000	149 000	344 000	119 000	60 000	36 500	903 500
Ullensaker	38 234	244 000	186 000	430 000	149 000	75 000	48 000	1 132 000
Gjerdrum	6 823	195 000	149 000	344 000	119 000	60 000	14 500	881 500
Nannestad	13 682	195 000	149 000	344 000	119 000	60 000	28 500	895 500
Rauma	7 487	195 000	149 000	344 000	119 000	60 000	14 500	881 500
Lister	35 247	244 000	186 000	430 000	149 000	75 000	48 000	1 132 000
Audnedal/Hægebostad	3 463	195 000	149 000	344 000	119 000	60 000	12 000	879 000
Sunnhordland	33 860	244 000	186 000	430 000	149 000	75 000	48 000	1 132 000
Total	284 991	1 951 000	1 489 000	3 440 000	1 191 000	600 000	306 000	8 977 000

De fleste kostnadene ved deltakelse kan tallfestes for den enkelte kommune, men i tillegg til de kommunale kostnadene har de ulike fagdepartementene betalt KS for gjennomføring av Effektiviseringsnettverk. KS mottok i 2013, 2,3 mill. kroner for gjennomføring av kun barnevernsnettverk, de hadde søkt om 3,5 mill. kr., se vedlegg 10. Dette bidraget fra staten skulle dekke 8 nettverk, med til sammen 110 kommuner. I forhold til den beregnede gjennomsnittskostnaden for kommunene så tilsvarer dette 110 mill. kr for de deltakende kommunene i kostnader.

ROBEK:

Gjennomsnittlig månedslønn for én rådmann, 3 kommunalsjefer og én rådgiver, månedslønn u/tillegg i 2020 (KS, 2021):

- Rådgiver: 52.385 kr
- Kommunalsjef: 76.218 kr
- Rådmann (øverste adm. leder): 94.777

Dette gir en gjennomsnittlig lønnskostnad på 75.163,2 kroner/måned, justert til 2019-tall er dette kr 74.225, -. Utgiften til deltakelse i kommunene når det gjelder arbeid gjennomført på den enkelte sektor, samt utgiften til ett heldags kommunemøte med KS, med kommunestyret, kommunalsjefer, stab, tillitsvalgte, hovedverneombud og alle virksomhetsledere er svært stor per kommune, og kommer i tillegg til kostnadene i oppsatt skjema. Det er kun hensyntatt ett gjennomsnitt med 10 arbeidsmøter à 1 dag, inkl. for- og etterarbeid, fordelt på 5-10 ansatte basert på størrelsen; ordfører, representant fra kommunestyret, rådmann, økonomisjef og hovedtillitsvalgt er minimumsnivået. For eksempel så hadde Røros kommune hadde et utvalg bestående av ordfører, rådmann, økonomisjef, hovedtillitsvalgt, 3 kommunalsjefer og kvalitetsrådgiver.

Egenandelsmatrisen er tatt fra KS invitasjon til deltakelse i 2015, prisjustert til 2019, se vedlegg 11.

Kostnader

Kommunene betaler en pris for deltakelse i nettverket basert på innbyggertall. Prisen inkluderer 5 samlinger og 1 kommunebesøk.

Priser

0 - 4999 innbyggere	40 000
5000 - 7500 innbyggere	43 000
7500 - 9999 innbyggere	52 000
10000 - 19999 innbyggere	70 000
20000 innbyggere og over	77 000

I tillegg betaler kommunene egne reise- og oppholdsutgifter på samlingene.

Deltakeravgiften settes til det samme som i invitasjon sendt ut i 2014, men gjaldt 2015, deretter prisjustert til 2019 i beregningene.

Andre forutsetninger:

- 5 personer per kommune
- ut ifra beregnet kostnad reise SSB, så ser det ut til at reise/oppholds/møter/kost ikke er medregnet lønn deltakere.
- deltakergruppe settes til rådmann, økonomisjef, rådgiver, to kommunalsjefsstillinger når det gjelder gjennomføring av lønnsberegningene
- gjennomsnittlig lønn til «egeninnsats» er den samme som for deltakergruppen
- forutsetter 2 dagers samlinger
- forutsetter 5 samlinger jfr. invitasjon/mail fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag til Røros kommune.
- Beregnet prisjustert til 2019, utenom for reisekostnad som er relativ lik SSBs reisestatistikk.
- pensjons- og forsikringskostnader settes til ca. 30 % av lønnskostnadene.

Figur 37 - utgifter til deltakelse i ROBEK-nettverk

	Innbyggertall 2019	Prosjektledelse	Kost/reise/ opphold/mø ter	Alternativ kostnad	Lønn samlinger	Lønn arbeid "hjemme"/egen- innsats eks. Prosjektleder	Deltakeravg. til KS	Total
Røros	5 610	166 000	220 000	764 000	230 000	368 000	48 000	1 796 000
Halden	31 177	299 000	200 000	988 000	230 000	459 000	85 000	2 261 000
Andøy	4 771	166 000	200 000	764 000	230 000	368 000	44 000	1 772 000
Bjugn	4 904	166 000	220 000	764 000	230 000	368 000	44 000	1 792 000
Stranda	4 565	166 000	200 000	764 000	230 000	368 000	44 000	1 772 000
Hadsel	8 091	166 000	200 000	764 000	230 000	368 000	58 000	1 786 000
Øksnes	4 449	166 000	200 000	764 000	230 000	368 000	44 000	1 772 000
Bø i Vesterålen	2 616	166 000	200 000	626 000	230 000	230 000	44 000	1 496 000
Karlsøy	2 252	166 000	200 000	626 000	230 000	230 000	44 000	1 496 000
Marker	3 592	166 000	200 000	626 000	230 000	230 000	44 000	1 496 000
Ørsta	10 857	199 000	200 000	888 000	230 000	459 000	58 000	2 034 000
Nedre Eiker	24 963	266 000	200 000	955 000	230 000	459 000	85 000	2 195 000
Total	107 847	2 258 000	2 440 000	9 293 000	2 760 000	4 275 000	642 000	21 668 000

Utgiften til deltakelse i nettverk er i gjennomsnitt på 1,8 mill. kroner for disse 12 kommunene, som i 2019 huset kun 0,11 mill. innbyggere. Dette inkluderer da ikke de store kommunemøtene alle kommunene burde holde, eller arbeid innad i sektorene.

D. Forvaltningsrevisjoner deltakerkommuner frem til og med 2019

Nettsiden forvaltningsrevisjon.no (Norges Kommunerevisorforbund, 2021) gir tilgang til de fleste forvaltningsrevisjoner de siste 10-15 årene i databasen. Den er utviklet av

Riksrevisjonen, men «eies» av Norges Kommunerevisorforbund. Forvaltningsrevisjon er en systematisk gjennomgang av den aktuelle tjenesten eller området, bestilt at kommunens kontrollutvalg.

1. Barnevern

For nesten alle kommunene som deltok i nettverk for barnevernstjenester fant jeg forvaltningsrevisjoner, det var kun Klepp kommune som ikke har noe digitalt. Når det gjaldt de interkommunale barnevernssamarbeidene så fant jeg kun én, for Sunnhordland i 2008, før Fitjar var en del av samarbeidet. For de andre to samarbeidene, fant jeg ingen. Kun to av forvaltningsrevisjonene er under 5 år gamle, Rauma og Nannestads.

Flere interkommunale samarbeid har kontraktsfestet at det kun kan gjennomføres forvaltningsrevisjon på barnevernsområdet hvis vertskommunene er enig, dette reduserer Kontrollutvalgets bestemmelsesrett i forhold til forvaltningsrevisjoner og kan bidra til politisk og administrativ ansvarsfraskrivelse i samarbeidskommunene. Ny Barnevernlov pålegger barnevernstjenesten å rapportere årlig til de enkelte kommunestyrene, for å øke kommunestyrets ansvarlighet i forhold til tjenesten.

Oppsummert så viser de forvaltningsrevisjonene som går på hele barnevernstjenesten, og ikke kun enkeltområder, at kommunene jevnt over slet med en internkontroll som er på plass, men som er mangelfull i forhold til internkontrollforskriften. Kommunene opplever at det er tidvis høyt sykefravær, vakanser og turnover som gir en økt risiko for mangler, lovbrudd og lavere kvalitet. Kommunene har jevnt over redusert antall fristoversittelser, men bør ha søkelys på regelmessig gjennomgang av tiltaksplaner og fosterhjemsavtaler, i tillegg til å videreutvikle rutiner for å sikre enhetlig praksis i tjenestene.

2. Økonomi

Når det gjaldt forvaltningsrevisjon for økonomi og økonomisk styring, så fant jeg forvaltningsrevisjoner for 5 av 13 kommuner, de fleste av disse dateres nesten 10 år tilbake i tid eller tidligere.

Hovedfunnene i forvaltningsrevisjonene på økonomisk styring blant disse ROBEK-kommunene viser generelt:

- Manglende realisme i budsjettene
- Ikke tilfredsstillende økonomirapportering gjennom året, mangelfulle rutiner for økonomistyring og kvalitetsstyring
- Økonomireglement som bør ajourføres
- Manglende målstyring/benchmarking
- Gjentakende budsjettoverskridelser uten påfølgende tiltak

Kun én av forvaltningsrevisjonene kom med konkrete, tallfestede mål for kommunens netto driftsresultat i sine anbefalinger, for at kommunen skulle kunne opparbeide seg tilfredsstillende reserver til å tåle svingninger. Flere av forvaltningsrevisjonene mente også at kommunene ikke etterlevde lovkrav i forhold til vedtak om tiltak, og at praksisen kunne være i strid med kommunelovens generasjonsprinsipp⁸, og mål om bærekraftig økonomi.

Under finner dere gjennomgangen av Budsjett- og styringsdokumenter for 2019 for deltakerkommunene, med definering av svake eller sterke argumenter jfr. Riksrevisjonens rapport om kommunenes gjeldsbelastning (Riksrevisjonen, 2021). Det er tatt utgangspunkt i deltakerkommunenes budsjett- og økonomiplan for 2019-2022.

⁸ Generasjonsprinsippet også kalt det finansielle ansvarsprinsipp, i kommuneloven sier at dagens brukere skal betale det tjenesten koster og ikke skyve kostnadene over på fremtidige generasjoner. Det er et bærende prinsipp i forhold til de fleste utgifter i kommunen; slik som selvkost, men også investeringer.

Deltakerkommuner

	Svak vurdering	Bedre vurdering
Halden	<p>Halden kommunes budsjett- og økonomiplan gir lite informasjon om utviklingen av gjeld, netto driftsresultat eller disposisjonsfond. Benchmarking på disse områdene fins ikke. Bedre vurdering har kommunen når det gjelder den rentebærende gjelden, men vurderingene er fortsatt svært generelle og settes ikke i perspektiv for leseren.</p>	
Marker	<p>Kommunens budsjett- og økonomiplan har mangelfull beskrivelse av hvordan gjeldsnivået som øker, vil påvirke driftsbudsjettet i økonomiplanperioden. Når det gjelder disposisjonsfond og netto driftsresultat så har kommunen satt måltall/ambisjoner for kommunen som samsvarer akkurat med budsjetteringene, samtidig som de sier at nivået er kanskje for høyt i forhold til kommunens økonomiske situasjon. Budsjettdokumentet er veldig opptatt av utviklingen samlet for Østfold-kommunene, og kommenterer i mindre grad kommunens selvstendige utvikling. Kommunen beskriver disposisjonsfondet og måltall for dette, men ikke tiltak for å opprettholde dette over tid.</p>	
Nedre Eiker	<p>Kommunen kommenterer utviklingen i netto driftsresultat og relaterer den til fellesnemda for nye Drammen kommune sin anbefaling, og at kommunen ikke når opp til denne. Kommunen vurderer ikke netto driftsresultat i økonomiplanperioden, mye på grunn av sammenslåingsprosessen. Kommunen</p>	<p>Kommunen har en god beskrivelse av kommunens gjeldsbyrde, og at investeringsplanen viser økt lånegjeld som kommunen ikke har evne til å betjene. Den viser også risikoen på driftsbudsjettet hvis kommunens lånerente øker.</p>

	kommer ikke med tiltak i forhold til sine nevnte utfordringer.	
Ørsta	Finner ikke fullt budsjettdokument på kommunens nettside	
Stranda	Kommunen kommenterer mye når det gjelder lån, siden kommunen har en av de høyeste gjeldsgradene i Norge, og en stor andel er flytende. Kommunen vurderer og tallfester ikke særlig hvordan denne lånegraden vil påvirke driftsbudsjettet i økonomiplanperioden, ei heller ved en renteøkning. Kommunen budsjetterer med avsetning kun i 2022 til disposisjonsfond, og budsjett i balanse, dvs. at kommunen går i null. Kommunen kommenterer ikke netto driftsresultat eller disposisjonsfond mot noe måltall.	
Bjugn	Finner ikke fullt budsjettdokument på kommunens nettside	
Røros	Kommunen budsjett- og økonomiplan har mangelfulle beskrivelser av utviklingen i netto driftsresultat og disposisjonsfond, samt utviklingen i netto lånegjeld. Utviklingen av lånegjeld kommenteres kun med lånegjeld per innbygger over tid, og den kunne med fordel ha vist netto lånegjeld, som det fins anbefalte makrotall på, og også rentebærende gjeld.	Kommunen har god vurdering av hvordan gjeldsnivået vil påvirke kommuneøkonomien, og at investeringer som gjøres må bidra til å effektivisere tjenestene og ressursbruken.
Hadsel	Finner ikke fullt budsjettdokument på kommunens nettside	
Bø	Kommunen viser utvikling i netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter fra tidligere år, samt i hele økonomiplanperioden. Kommunen viser utviklingen i disposisjonsfond, mot det kortsiktige lånet de har tatt opp for å bedre likviditeten.	Kommunen har svært gode vurderinger når det gjelder netto lånegjeld, og beskriver den i hele økonomiplanperioden, og hvordan den påvirker driftsbudsjettet.

	Kommunen viser til endringene, men kommer ikke med tiltak.	
Øksnes	<p>Kommunen skriver dette ang. disposisjonsfond: "Med styrkingen av disposisjonsfondet på 14 mill. vil fondet utgjøre 3,8 % av driftsinntektene ved utgangen av 2018. Med foreslått bruk ca. 4,8 mill. kr. i 2019, vil andelen reduseres noe.", fondet var tilnærmet tomt før styrkingen. En reduksjon på over 1/3 av vurderer kommunen som at fondet reduseres "noe", dette er en betydelig nedgang i fondet, og gjør at kommunen kommer lengre unna sitt måltall på 7%.</p> <p>Kommunen kommenterer ikke utviklingen av lånegjelda på en slik måte at man kan forstå påvirkningen lånegjelda har på driften. Ei heller, utviklingen i netto driftsresultat</p>	
Andøy	Kommunen budsjett- og økonomiplan har mangelfulle beskrivelser av utviklingen i netto driftsresultat og disposisjonsfond i økonomiplanperioden. Kommunen viser utviklingen i netto driftsresultat, men beskriver ikke om det er en planlagt og ønsket utvikling, eller om netto driftsresultat burde ha vært bedre og hvilke tiltak som burde vært gjennomført for å bedre den økonomiske handlefriheten.	Kommunen beskriver utviklingen i netto lånegjeld godt, og beskriver hva som skjer og hvor mye det koster hvis renten går opp. Det fremmes også mulig tiltak med rentebinding for å sikre kommunen bedre i forhold til renteheving.
Målselv	Selv om kommunen gjør gode vurderinger knyttet til risikoen, så viser de ikke særlig godt eller intuitivt utviklingen av lånegjelden for eksempel ved bruk av KOSTRA-tall eller sammenligninger. Dette gjelder også for netto driftsresultat og disposisjonsfond.	Kommunen gjør gode vurderinger i forhold til risikoen av budsjettet, og vurderer lånegjelden, disposisjonsfond og netto driftsresultat i forhold til om kommunene har økonomisk handlingsrom. Rådmannen vurderer at det er stor risiko for merforbruk og sterkt begrensede muligheter for å dekke opp for ett evt. merforbruk.

Karlsøy		Kommunen beskriver veldig godt utviklingen av lånegjelda, og hvordan dette vil påvirke driften i økonomiplanperioden, med økende del som må brukes til renter og avdrag. Kommunen viser og gir gode vurderinger på utviklingen av disposisjonsfondet i økonomiplanperioden. Kommunen gir også gode vurderinger på hva som skjer når det budsjetteres over tid med negative netto driftsresultat som det gjøres her.
----------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Figur 38 - Svake/sterke vurderinger i deltakerkommunenes budsjett- og økonomiplan 2019-2022

Riksrevisjonens rapport, og flere andre rapporter har påpekt at relevante styringsdokumenter mangler gode nok beskrivelse av situasjonen og utviklingen over tid. Ny kommunelov har lovfestet plikten til å utarbeide 4-årige økonomiplaner, både for drift og investering. Men etter gjennomgang av deltakerkommunenes budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022, så vurderer jeg det slik at det er fortsatt mangler i relevant styringsinformasjon som gis i dokumentene.

E. Lovendringer og reformer:

De siste årene har det allerede blitt gjennomført noen store endringer i barnevernsloven, i tillegg til at forslag til ny barnevernlov er lagt frem for Stortinget i Prop. 133 L (2020–2021) - Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven (Barne- og familiedepartementet, 2021), samtidig som barnevernreformen er på trappene med overføring av ansvar fra Bufdir til kommunene. I tillegg ble ny kommunelov vedtatt og iverksatt i sin helhet fra 01.01.2020. Oppsummert under er de største endringene dette vil medføre eller har allerede medført for kommunene.

1. Barnevernsreformen og endring i barnevernloven

Barnevernsloven har allerede nå blitt en rettighetslov; det betyr at barnevernet har ikke lenger bare en plikt til å hjelpe barn, men barn har en rettighet til å få tiltak når vilkår for dette er oppfylt. I tillegg er barnas rett til medvirkning styrket. Endringene som trer i kraft 01.01.2022 medfører at kommunene får økt ansvar for å finansiere barnevernstiltak, både med fullt ansvar for vanlige fosterhjem, og økt kommunal egenandel for statlige barnevernstiltak. Dette skal være insentiver for at kommunene skal prioriterer forebyggende tilbud. I tillegg vil

kommunene få ansvaret for oppfølging og veiledning for ordinære fosterhjem, og må bygge opp denne kompetansen selv, da det ikke er overføringer av stillinger og kompetanse fra Bufetat til kommunene, men kun økt finansiering i kommunene.

Kommunene vil bli kompensert på makronivå i rammetilskuddet, med utgangspunkt i inntektssystemets kostnadsnøkkel for barnevern, slik at kommuner som per dags dato har flere barnevernsplasseringer enn det kostnadsnøkkel skulle tilsi, vil ikke fullt ut bli kompensert i reformen, dette vil særlig påvirke kommuner som allerede er økonomisk sårbare.

Endringene i barnevernsreformen og barnevernloven tar sikte på å pålegge ved lov det kommunene har prøvd å gjøre siden oppstarten av effektiviseringsnettverkene – å endre fokus til forebygging og tidlig innsats for barn i risiko. Loven trer fullt i kraft 17 år etter oppstarten av effektiviseringsnettverk for barnevernstjenester. Hvis nettverkene hadde hatt varig effekt, ville vel ikke lovendringen medføre så store endringer i kommunene som det legges opp til? (Barne- og familiedepartementet, 2021) (Bufdir, 2021)

2. Ny kommunelov og Riksrevisjonens rapport på gjeldsnivået i kommunene

Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning oppdaget en underkommunisering, i kommunenes styringsdokument, av alvorlighetsgraden av gjeldsbyrden for de kommunene som hadde høyest gjeld. Dette bidro til at Riksrevisjonen spesifikt ba om at man «*vurderer om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig*» (Riksrevisjonen, 2021). Denne formuleringen er noe av bakgrunnen for bærekraftig langsiktighet, og at kommuneloven har tatt inn i seg at man skal beskrive utviklingen i økonomi, gjeld og andre langsiktige forpliktelser i budsjett- og økonomiplandokumentene, men også i årsberetningen. Kommunen skal ikke bare vise hvordan kommunen har utviklet seg, men hvordan den vil utvikle seg videre med hensyn til budsjettforslag og økonomiplanperioden.

Figur 39 - Oversikt over endringer i ny kommunelov



Endringene i de sentrale bestemmelsene for budsjett- og økonomiplan i den nye kommuneloven hadde stor innvirkning på arbeidet med budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023. Mange kommuner hadde en lang vei å gå for å komme seg opp til å tilfredsstille kravene i ny kommunelov, mens enkelte kommuner allerede er der og kunne bare fortsette som normalt. Fortsatt strever noen kommuner med å tilfredsstille kommunelovens krav til tabeller og finansielle måltall.

Størst arbeid hadde kommuner som ikke brukte de siste årene før ny kommunelov på å tilpasse seg til økt krav til minimumsavdrag, samtidig som endringer obligatoriske oversikter i økonomiplanene tredde i kraft. Mange kommuner hadde og har fortsatt manglende beskrivelser, samt vurderinger, i forhold til utviklingen i økonomi, gjeld og andre forpliktelser. I disse kommunene var det nødvendig med krevende salderingseffekter kombinert med endring i tankesett i forhold til budsjett- og planarbeidet. De ulike endringene i de sentrale bestemmelsene hadde ulike implikasjoner for kommunene: faglige, salderingsmessige, strukturelle, prosessmessige.

Den nye kommuneloven lovfestet kravet om økonomireglement, de fleste kommuner hadde allerede dette på plass, men de måtte vurdere behovet for å oppdatere økonomi-, finans og evt. investeringsreglementet. I forbindelse med finansreglementet ble gjeldende rapporteringsplikt og en ny tiltaksplikt ved avvik fra finansreglementet, lovfestet.

F. Tidligere offentlige rapporter eller utredelser i forhold til effektiviseringsnettverk, barnevernet eller ROBEK

1. Opplevd effekt av deltakelse i effektiviseringsnettverkene 2009-2013 (Rambøll)

I 2014 skrev Rambøll, se vedlegg 12, en rapport ang. opplevd effekt av deltakelse i effektiviseringsnettverkene 2009-2013. Hovedmålsettingen av undersøkelsen var å undersøke effektene deltakelse hadde på utviklingsarbeidet i kommunene og hvordan kommunen selv vurderte nytten og resultatene av deltakelse. Undersøkelsen så på endring av arbeidsmåter og innretting av tjenesteleveransen i etterkant av deltakelse, om styrings- og oppfølgingsverktøyene har blitt bedre, bedre brukeropplevelse og ressursutnyttelse og om det kommunale utviklingsarbeidet er systematisert og styrket.

Funnene viser at kommunene stort sett oppfatter det som nyttig å ha deltatt i nettverket, men at det varierer mellom hvilken type nettverk de har deltatt i.

- Nær 80 % av respondentene svarer at deltakelsen har ført til «konkrete endringer i utforming, innhold eller ressursbruk» i noen, stor eller svært stor grad.
- Og rundt 90 % mener at deltakelsen har gitt «bedre grunnlag for styring og oppfølging» i noen, stor eller svært stor grad.
- 85% mener «deltakelsen har styrket kommunenes systematiske utviklingsarbeid»

For alle disse punktene så ligger hovedvekten på at deltakelse har «i noen grad» bidratt til endringer. Mange respondenter mener at det er vanskelig å skille ut effektene av deltakelse i nettverkene, da det i mange sammenhenger skjer som en del av allerede pågående endringsprosesser i kommunene eller at deltakelsen var flere år før undersøkelsen, og det er kontinuerlig endring i kommunene. Overraskende ved lesing av rapporten er at hele 39% av respondentene mener at de folkevalgte har i liten eller svært liten grad fått ett bedre beslutningsgrunnlag etter kommunens deltakelse i effektiviseringsnettverk. Og at rundt 30 % mener at brukermedvirkning og brukerdialog i svært liten eller liten grad blitt bedre etter deltakelse. Når det gjelder deltakelse i barnevernsnettverk så mener 72% at de folkevalgte i liten eller svært liten grad har fått bedre beslutningsgrunnlag etter deltakelse.

Undersøkelsen viser at respondentene som har avsluttet sin deltakelse i 2014, samme år som undersøkelsen ble gjennomført vurderer deltakelsen som mer positiv enn det respondentene

som deltok tidligere. Deltakere i ROBEK-nettverk vurderer overall deltakelse mer positiv enn de fleste andre deltakere, mens de som har deltatt i Barnevernnettverk er mer på gjennomsnittet av respondentene.

Når det gjelder ansattes evne til å forstå og vurdere egen tjeneste, noe som er en del av min hypotese om at det er den deltakende ansatte som får økt kompetansen og ikke tjenesten, så vurderer tilnærmet 90 % at de ansatte som deltok i nettverket har økt sin kompetanse i noen, stor eller svært stor grad. Mens 30 % vurderer at ansatte som ikke deltok, har fått økt sin kompetanse i svært lite eller liten grad, og nesten ingen respondenter svarer at de har fått økt sin kompetanse i svært stor grad. Dette tyder på at kompetansen ikke blir overført mellom deltakende ansatte og øvrige ansatte, noe som kan ha sammenheng med hvilke ansatte som får lov til å delta og som KS anbefaler deltar. Det området hvor kommunene svarer at de har hatt mest nytte av deltakelse er sammenligning med andre, og vurdering av egen tjeneste over tid.

Kun 16 % av respondentene svarer at de har gjennomført tjenesteanalyse etter deltakelse i nettverket, selv om 72 % sier de gjennomført som del av nettverket, dette inkluderer analysene som ble gjort for ROBEK-nettverket, som er noe annerledes enn tjenesteområdenes analyser.

Undersøkelsen kommer frem til at det at kommunene setter av mye tid til oppfølgingsarbeid mellom samlingene er et viktig suksesskriterium for god effekt av deltakelse, dette kan være et paradoks i forhold til at nettverkene *«ikke skal komme i tillegg eller på siden av arbeid kommunene allerede bedriver, men snarere være en integrert del av kommunenes virke»*. I tillegg trekker de frem forankring i kommunens ledelse, og forankring på riktig nivå i kommunen med bevissthet rundt deltakerutvelgelse. Og ikke minst at det gjøres tilgjengelig nok ressurser til å gjennomføre deltakelsen, spesielt å sette av nok tid og ha riktig kompetanse blant de ansatte som deltar.

2. Resultater og tiltak i kommunenettverk for fornyelse og effektivisering (Asplan Viak)

Asplan Viaks evalueringsarbeid pågikk i 2005-2006, og gjaldt kun områdene skole og pleie og omsorg. (Asplan Viak, 2006). Som rapporten skrevet av Rambøll i 2014, så viser denne at kommunene har svært ulik nytte av å delta i nettverksarbeid.

Oppsummert så mener rapporten at jo mindre nettverkene er, altså færre kommuner som deltar i det enkelte nettverk, og mer ulike kommunene er, jo bedre nytte har kommunene av deltakelsen. Kommunestørrelse, og at kommunene kjenner hverandre fra før spiller ingen rolle for effekten av deltakelse, ei heller, prosjektorganiseringen innad i kommunen. I tillegg er det positivt med forankring både politisk og på ledernivå i kommunen, og at medarbeidere blir ansvarliggjort og tar dette ansvaret bidrar til økt nytteverdi for kommunens deltakelse.

Kommuneøkonomi og partipolitisk styring av kommunen har også innvirkning. Kommuner med større økonomisk handlingsrom har bedre nytte av nettverkene, da de kan sette av større ressurser til deltakelsen, mens borgerlig styrte kommuner har minst nytte av deltakelse. Forfatterne trekker linjer til NPM og at fremveksten av målstyring, burde favorisere kommuner som har borgerlig styre i forhold til nytte av effektiviseringsnettverkene, men faktum var at de borgerlig styrte kommunene i mindre grad brukte nettverksdeltakelsen til agendasetting enn de venstreorienterte kommunene.

Undersøkelsen viser også at nytteverdien av deltakelse heller ikke blir redusert av skifte av rådmann eller politisk styre i deltakerkommunene. Denne rapporten, sammenstilt med Rambølls rapport viser at kommunenes og deltakende ansattes opplevelse av å være med i et effektiviseringsnettverk er i stor grad positive, men at effekten av nettverksdeltakelse er avhengig av mange faktorer, og er best nyttiggjørende hvis det er en del av en langsiktig plan for endring, med nok ressurser tilknyttet arbeidet.

3. Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler

Riksrevisjonen leverte i 2012 en rapport hvor de målet var å vurdere om kommunene ga barn som har behov for det nødvendig hjelpetiltak, og å vurdere bruken av statlige virkemidler som hjelp til kommunene (Riksrevisjonen, 2021). Kommunene hadde over mange år hatt problemer med å oppfylle lovkravene, og antall barn på tiltak hadde vokst i perioden 2007-2011. Hovedfunnene i rapporten:

- Mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, blir ikke fanget opp tidlig
- Oppfølgingen av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem er ikke god nok
- Tilbudet av hjelpetiltak er ikke tilstrekkelig
- Det mangler kunnskap om bruk og virkninger av hjelpetiltak

Riksrevisjonen var bekymret for at barnevernet henla saker som burde vært fulgt opp, i tillegg til at det var få meldinger som gjaldt små barn. Riksrevisjonen mente at svakhetene kan skyldes kapasitetsproblemer, utilstrekkelig barnevernsledelsen, mangelfulle rutiner eller dårlig internkontroll.

Når det gjaldt oppfølging av barn med hjelpetiltak og i fosterhjem, så Riksrevisjonen at det var en økning i barn med tiltaks- og omsorgsplaner, men at disse ofte var mangelfulle i forhold til måloppnåelse ved hjelpetiltaket, og vurdering over tid av virkningen av tiltaket.

I 2012 var det fortsatt dårlig KOSTRA-statistikk på barnevernsområdet, og kvalitetsindikatorer kom ikke inn før fra 2013. Dermed kunne man tidligere ikke se hvilken type tiltak kommunene satt inn, om det var endringstiltak eller kompenserende tiltak⁹. Det manglet forskning på hjelpetiltak, og departementet fikk ikke ut relevant styringsinformasjon for å vurdere tiltaksbruken i kommunene. Riksrevisjonen kom med fire anbefalinger til Barne- og familie-departementet i rapporten, mange av disse er nå også tatt inn i barnevernsreformen og i ny barnevernlov.

1. Hvordan de kommunale barnevernstjenestenes arbeid med meldinger og undersøkelser kan styrkes for å sikre at tjenestene fanger opp barn tidlig?
2. Sikre barnevernstjenestenes oppfølging av igangsatte tiltak
3. Styrke barnevernstjenestenes muligheter til å sette inn endringstiltak
4. Hvordan kan Bufdir bli en bedre støttespiller, faglig sett, for kommunene?

Allerede før rapporten kom hadde det blitt satt fokus på det kommunale barnevernet, med øremerkede tilskudd til nye stillinger. Og i etterkant av rapporten har dette blitt styrket ytterligere.

4. Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEK (Econ Pöyry)

Rapporten fra Econ Pöyry ble utarbeidet på oppdrag fra daværende Fylkesmannen i Nordland da de ville se på hvorfor så mange Nordlandskommuner havnet i ROBEK (Econ Pöyry, 2010). Hovedkonklusjonen i rapporten fra Econ Pöyry er at kommunene var i en svært krevende økonomisk situasjon grunnet lav befolkningsvekst og andelen av befolkningen som

⁹ Endringstiltak er tiltak som settes inn for å bidra til å justere årsakene til behovet for hjelp, mens kompenserende tiltak er tiltak som støtter eller avlaster familien (for eksempel kommunen betaler barnehage).

er mer utgiftsdrivende ble da stigende, uforholdsmessig i forhold til skatteinntang og rammetilskudd. Men kommunene havnet ikke på ROBEK grunnet dette, men på grunn av politikernes manglende vilje og kompetanse til å innse situasjonen. Hvorfor reagerte ikke politikerne tidligere?

- Politikernes hadde lav kompetanse på kommunal økonomiforvaltning, og dermed manglet de forståelse for situasjonen og kompetanse om hvilke tiltak som burde vært satt i gang. De følte avmakt og fraskrev seg ansvar, flere rettighetsbaserte tjenester gjorde at det kommunale selvstyret når det gjaldt fordeling ble innskrenket.
- Manglende langsiktig planlegging, dårlig beslutningsgrunnlag i relevant styringsdokumenter som budsjetter og årsrapporter og svak budsjett disiplin
- Partipolitikk og valgflesk har medført manglende samarbeid over de politiske skillelinjene, og manglende vilje til å budsjettere realistisk og langsiktig.
- Politisk unnfalighet har stått i veien for å skape helhetlige, bærekraftige løsninger.

I «An Economic theory of Political Action in a Democracy» (Downs, 1957), la Anthony Downs frem hypotesen om at politikere velger å bli politikere på bakgrunn av private motiver, og ikke fordi de har en altruistisk mening med å bli valgt. De søker å bli valgt, på bakgrunn av et ønske om makt, penger eller anseelse, og at den sosiale funksjonen ved posisjonen kun er et bi-produkt av personens egeninteresse.

Dette kan medføre at politikerne ikke gjennomfører upopulære beslutninger, som hindrer kommunen å komme på ROBEK, fordi beslutningen vil være negativ for egeninteressen til politikerne.

Rapporten nevner også 3 fellestrekk for hvordan kommunene skal komme seg ut av ROBEK igjen. Det må skapes en felles situasjonsforståelse både hos politikerne og i administrasjonen, administrasjonen må lede og vise vei, og politikerne må legge til side partipolitikk og samarbeide på tvers for å få til gode, langsiktige og bærekraftige løsninger.

5. ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut? (Senter for økonomisk forskning, 2018)

Rapporten er finansiert av Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, og formålet med rapporten var å se på hvorfor kommunene som er kommet på ROBEK-listen strever med å

komme i økonomisk balanse og bli meldt ut igjen, og hvordan hindre ny innmelding. Som tidligere er nevnt, så er det flere av både referanse- og deltakerkommunene, som har vært på ROBEK-listen flere ganger.

Funnene i denne rapporten samsvarer godt med Econ Pöyrys rapport om hvorfor kommuner i Vesterålen er oppført i ROBEK i forhold til befolkningsendringer, nødvendigheten om å droppe de partipolitiske skillelinjene for å samles om en felles forståelse og at administrasjonen og politikerne har gjensidig tillit og står sammen. Men de trekker også frem at politisk fragmentering i kommunestyrene, både partipolitisk, men også i kommuner med to eller flere «sentrum», øker sannsynligheten for innmelding og lengden på innmeldingen. For å hindre tilbakefall og ny innmelding i ROBEK, trekker case-kommunene frem realitetsorienteringen fra de nåværende Statsforvalterne, som en positiv bidragsyter til å legitimere nødvendige endringer. I tillegg til økt bruk av sammenligninger med andre kommuner, målstyring av tjenestene på en annen måte enn tidligere. Kommunene nevner også kompetanseheving, bedre rutinger og endring av den interne kulturen, slik at de ansatte har kunnskapen og kulturen til å hindre manglende budsjett disiplin og uforutsette utgifts-overraskelser.

Når det gjelder tiltak som bør gjøres for å gjenfinne økonomisk balanse, og øke det økonomiske handlingsrommet sier rapporten: *«På generelt grunnlag kan dette oppsummeres til organisatoriske grep, kultur og bedret kompetanse og rapportering»*. De kommunene som bruker lang tid på å bli meldt ut, trekker frem manglende vilje til å gjennomføre upopulære endringer, både når det gjelder utgiftsreducerende og inntektshevende tiltak, samt manglende ressurskapasitet til gjennomføring av endringsprosesser.

G. Oppsummering av kapittel 4

Funnene i KOSTRA er ikke entydige, man kan ikke trekke bastante slutninger ut ifra disse, ei heller fra de ulike rapportene og forvaltningsrevisjonene. Men man kan se at de fleste kommunene på ROBEK, hadde fått forvarsler fra revisjonen i forkant av innmelding, og at hovedfunnene i forvaltningsrevisjonene er ganske overførbare mellom ROBEK-kommunene.

Derimot virker det som om deltakende kommuner generelt har hatt lavere utgiftsøkning de siste årene enn referansekommunene, uavhengig av om kommunen har deltatt i ROBEEK eller barnevernsnettverk, og at de er noe mer stabile enn referansekommunene.

Funn i Riksrevisjonens rapport om barnevern, samsvarer godt med forvaltningsrevisjonene på området. Barnevern er et komplekst område, hvor det over tid har vært stort fokus på nasjonalt, og det er vanskelig å skille ut hva som ville ha vært effekten av å ikke delta, i forhold til å delta på effektiviseringsnettverkene, men vi ser små ulikheter likevel. Det ser ut til at nettverkskommuner har lavere utgifter til tjenesten, samtidig som de mottar flere meldinger og gjennomfører flere undersøkelser enn referansekommunene. De kan ha blitt flinkere til å skape tillit til barnevernet i samfunnet, og i egen organisasjon, i tillegg til økt fokus på hjelpetiltak og samarbeid med andre tjenester når det gjelder tidlig innsats og gjennomføring av tiltak på lavere nivå enn barnevernstjenesten.

V. Drøfting

A. Kostnadsvirkningsanalyse av deltakelse

Nyttematrise for barnevern:

Figur 40 - Nyttematrise for barnevern

	Nullalternativ	Effektiviseringsnettverk	Forvaltningsrevisjon
Beskrivelse av tiltak	Fortsetter som før, ingen endring	Endring i organisasjon, rutiner, analysekompetanse ved å delta på flere samlinger, gjennomføre tjenesteanalyse og arbeid mellom samlinger	Reduserte intervaller mellom forvaltningsrevisjonene på overordnet nivå på tjenesteområdene; økonomisk styring og barnevern
Verdien av			
Økt kvalitet på tjenesten	Barnevern: Det har uansett vært stort fokus på å bedre kvaliteten i barnevernstjenestene, og staten har øremerkede tilskudd til flere stillinger i barnevernet over år, i tillegg til å utarbeide gode rådgivermiljø hos Bufetat/Bufdir og også en del maler/rutiner fra sentralt hold. Kvaliteten på tjenesten ville økt med null-alternativet også, da fokus på overholdelse av lovkrav ift. fristoversittelser og manglende planer uansett har hatt nasjonalt fokus.	Barnevern: Alle deltakende kommuner hadde bedret sine kvalitetsindikatorer. Overraskende nok så hadde referansekommunene bedret sine mer enn det deltakerkommunene hadde. Verdien er positiv, men det kan ikke utelukkes at det overordnede fokuset nasjonalt på barnevern ville ha medført det samme resultatet.	Barnevern: De fleste forvaltningsrevisjonene på barnevernsområdet var nøyere enn kommunenes egen tjenesteanalyse, og belyste mange av "faremomentene" ved barnevernstjenesten. Men særskilt for de interkommunale samarbeidene, så stilte ikke forvaltningsrevisjonene spørsmål om forskjeller mellom de ulike kommunene.
Økt kvalitet på styringsdokumenter og bedre beslutningsgrunnlag	Barnevern: kvaliteten på styringsdokumentene og beslutningsgrunnlag ville ikke hatt noen verdi i null-alternativet, da en evt. endring skjer først i 2022, ved innføring av obligatorisk årlig rapport til kommunestyret om ståa i barnevernstjenesten.	Barnevern: I undersøkelsen til Rambøll om opplevd økt kvalitet på beslutningsgrunnlaget når det gjaldt barnevern, mente en stor andel av respondentene at deltakelse i nettverket bare i svært liten, liten eller noen grad har bedret kvaliteten på dette.	Barnevern: Tilnærmet ingen av forvaltningsrevisjonene gjennomgår rapporteringsrutinene eller kvaliteten på styringsdokumenter og beslutningsgrunnlag. For at forvaltningsrevisjonene skal ha nytteverdi her, må de endres i stor grad. Derimot så har forvaltningsrevisjonene såpass stor tillit ute i kommunene til at de kan påvirke hvis de tar opp problemstillingen.
Økt produktivitet/ redusert tidsbruk	Barnevern: Null-alternativet vil ikke medføre særlig økt produktivitet/ redusert tidsbruk, muligens også negativ verdi da antall barn per ansatte er blitt redusert i perioden på landsbasis, mye pga. tilførselen av øremerkede stillinger.	Barnevern: Selve deltakelsen i nettverket kan ikke si å ha økt produktiviteten, den var tidkrevende og mange kommuner hadde ikke sett for seg hvor tidkrevende oppfølgingen mellom samlinger var. Økt produktivitet har aldri vært målet i barnevernet, og	Barnevern: En forvaltningsrevisjon er tidsbesparende ift. deltakelse i nettverk, men er annerledes ift. å øke den selvstendige analysekompetansen og vridningen av tjenester. Verdien er liten ift. produktivitet og tidsbruk.

		hadde ikke fokus under effektiviseringsnettverket.	
Ringvirkninger til kommune-organisasjonen som helhet	Barnevern - ingen endringer i barnevernet, vil heller ikke gi endringer i kommuneorganisasjonen som helhet. Derimot så vil mest sannsynlig endring i organiseringen av barnevernstjenesten til barnevernssamarbeid medføre ringvirkninger i organisasjonen, utover kun barnevernet. Denne endringen trenger ikke å være positiv; flere meldinger, flere tiltak, men kan være negativ; lengre distanse til samarbeidende tjenester, mindre tilgjengelighet og ansvarsfraskrivelse fra ledelse og politikere i kommuner som har "satt bort" barnevernstjenesten.	Barnevern: Deltakerkommuner har økt andel barn med meldinger og undersøkelser betraktelig mer enn referansekommunene. I tillegg så er andelen som mottar tiltak ift. andelen med undersøkelser tilnærmet likt hos referansekommunene. Det tyder på at deltakerkommunene har klart å oppnå større tillit slik at de mottar flere meldinger, og setter i gang flere undersøkelser fra personer eller andre tjenesteytere i kommunene. Det ser også ut til at deltakerkommunene i større grad har stabilisert driftsutgiftene til tjenesten.	Barnevern: Forvaltningsrevisjon har vanligvis liten ringvirkning utenfor sektor-området. Dette gjelder særlig når det er et underordnet nivå i organisasjonen.
Risikoreduksjon	Barnevern: Overordnet på nasjonalt nivå så har jo risikoreduksjon vært tema, fokuset på tidlig innsats og bedre kompetanse hos de ansatte bidrar til å redusere risikoen for både barn og ansatte i tjenesten. Dette er uavhengig av deltakelse i nettverk, og har en positiv verdi som null-alternativet ville ha tilført kommunen.	Barnevern: Nettverket har ikke direkte fokus på risikoreducerende tiltak. Men fokus på å analysere hva, og hvordan situasjonen til kommunen er, og dermed er kanskje deltakerkommuner i større grad klar over situasjonen i egen kommune. Deltakelsen styrker også analysekompetansen og målstyringen til deltakerkommunene.	Barnevern: Forvaltningsrevisjonenes hovedfunn når det gjaldt barnevern gikk p manglende rutiner, risiko ved høyt sykefravær og internkontroll som ikke oppfylte lovkrav. På dette området har forvaltningsrevisjonens konklusjoner stor verdi, og stor påvirkningskraft for endring.
Tidlig innsats; både ift. ROBEK og ift. barn	Barnevern: Her er det også verdøkning i null-alternativet, da det har vært nasjonalt fokus på tidlig innsats for barn i risiko, og utforming av den nasjonale BTI-modellen. Derimot så inneholder ikke null-alternativet økt analysekompetanse på hvordan måle at kommunene faktisk driver med tidlig innsats	Barnevern: Fokuset på effektiviseringsnettverket er å effektivisere tjenestene. Det vil også si å være klar over hvor mye som brukes på plasseringer og hvor mye som brukes på hjelpetiltak. Deltakerkommunene ligger over referansekommunene ift. hvor stor andel av barnevernsetilgiftene som går til hjelpetiltak, men har hatt en nedgang de siste årene. Dette kan være fordi barnevernstjenesten i større grad henviser til andre forebyggende tiltak på lavere nivå,	Barnevern: Forvaltningsrevisjonen har i liten grad hatt fokus på hvordan utgiftene har blitt brukt, og om de er i tråd med overordnede målsettinger om tidlig innsats. Økt analysekompetanse hos revisjonen kan bidra til verdi på dette området, men per dags dato så har revisjonen lite verdi ift. til tidlig innsats for barn i risiko. Men økt samarbeid med Statsforvalterne ift. å legge plan for forvaltningsrevisjoner kan bidra til å sette fokus på barnevernstjenester man er bekymret for.

		og har økt fokuset på tidlig innsats etter deltakelse i nettverket.	
Økt kompetanse blant ansatte	Barnevern: Null-alternativet for barnevern inneholder verdi av økt kompetanse blant de ansatte, over hele linjen - da det har vært nasjonalt fokus på å styrke barnevernstjenesten ved å øke kompetansen hos de ansatte; for eksempel veiledningskompetanse, opplæring i ulike metoder som PMTO og Kvello-metoden uavhengig om deltakelse i nettverket.	Barnevern: I undersøkelsen til Rambøll var det en klar økning i følt kompetanse for personer som hadde deltatt i nettverket. Derimot så mente mange i barnevernet at denne kompetanse ikke i særlig stor grad ble overført til ansatte som ikke hadde deltatt. Verdien i økt kompetanse gjaldt mest for deltakerne selv.	Barnevern: Det samme er gjeldende for barnevern, som for ROBEK: Tilliten til forvaltningsrevisjon i Norge er stor, dette samsvarer med den generelle tilliten til det offentlige i Norge. Og man opplever kvaliteten på forvaltningsrevisjonen som gode, og dermed gir det gode muligheter for at de er lærende for de ansatte.

Nyttematrise for ROBEK:

Figur 41 - Nyttematrise for ROBEK

	Nullalternativ	Effektiviseringsnettverk	Forvaltningsrevisjon
Beskrivelse av tiltak	Fortsetter som før, ingen endring	Endring i organisasjon, rutiner, analysekompetanse ved å delta på flere samlinger, gjennomføre tjenesteanalyse og arbeid mellom samlinger	Reduserte intervaller mellom forvaltningsrevisjonene på overordnet nivå på tjenesteområdene; økonomisk styring og barnevern
Verdien av			
Økt kvalitet på tjenesten	ROBEK: Kommunene vil ikke endre seg før tvunget ved ny kommunelov. Verdien av null-alternativet er lav, og nullalternativet vil mest sannsynlig forlenge tiden på ROB EK, og øke sannsynligheten for at kommunen kommer inn på ROB EK igjen	ROBEK: Overordnet så ser det ut til at deltakelse i nettverk har gitt kommunene noe bedre styringsinformasjon. Rapporter som går på kvaliteten på tjenesten viser en følt økning i kvalitet på rapporter, og bedre budsjett disiplin. Deltakerkommunene har også overall høyere gjennomsnittlig økning i netto driftsresultat og lavere økning i gjeldsgrad enn referansekommunene.	ROBEK: De gjennomgåtte forvaltningsrevisjonene på økonomistyringsområdet viser til flere generelle mangler, som hvis anbefalingene hadde blitt fulgt, kunne ha forhindret innmelding i ROB EK. Derimot så var det svært få direkte råd om netto driftsresultat, gjeldsgrad eller disposisjonsfond i rapportene. Verdien på kvalitetsøkning er liten i nåværende form.

Økt kvalitet på styringsdokumenter og bedre beslutningsgrunnlag	ROBEK: kvaliteten på styringsdokumentene ville ikke økt før ny kommunelov tredde i kraft. Lovhjemmelen som skal styrke styringsdokumenter og beslutningsgrunnlag ligger der.	ROBEK: Ifølge Rambølls undersøkelse så er økonomistyring det området hvor det oppleves størst økning i kvaliteten på styringsdokumentene. Etter gjennomgang av årsbudsjettene for 2019 og økonomiplanene, så er det kun én kommune som har overall gode vurderinger i dokumentene. Styringsdokumentene er vesentlig bedret fra før ROBEK, og verdien av nettverkets fokus på benchmarking trekkes frem som stor i Rambølls undersøkelse	ROBEK: Forvaltningsrevisjonene var svært tydelige i sine hovedfunn når det gjaldt mangler i styringsdokumenter og beslutningsgrunnlag. Flere mente at kommunene kanskje brøt kommuneloven ift. styringsdokumentene, og realisme i budsjetteringen. Forvaltningsrevisjonene har stor verdi, hvis anbefalingene blir fulgt når det gjelder økt kvalitet på styringsdokumentene.
Økt produktivitet/ redusert tidsbruk	ROBEK: Med økende bruk av IKT og bedre programvare innenfor alle områder av økonomistyringen, så vil produktiviteten øke ved redusert tidsbruk på de enkelte rapporteringsoppgavene og regnskaps- og økonomioppgavene. Dette burde kunne frigjøre tid til generelle controller-oppgaver, som kunne hjulpet ROBEK-kommunene uavhengig av deltakelse.	ROBEK: Selve deltakelsen i nettverket kan ikke si å ha økt produktiviteten, den var tidkrevende og mange kommuner hadde ikke sett for seg hvor tidkrevende oppfølgingen mellom samlinger var. Økt produktivitet og redusert tidsbruk, kan ha kommet på et senere tidspunkt ved at tidsbruken ved analyser og rapporter kan ha blitt vesentlig redusert	ROBEK: Forvaltningsrevisjonen kan ha verdi her, ved å påpeke evt. til manglende rutiner slik at andre ansatte lett kan steppe inn ved sykefravær og lignende. Forvaltningsrevisjon vil også være tidkrevende for en organisasjon, men i betydelig mindre grad enn kommunens selvstendige arbeid.
Ringvirkninger til kommuneorganisasjonen som helhet	ROBEK: null-alternativet med ingen endring, vil mest sannsynlig ha en negativ virkning på kommuneorganisasjonen som helhet. Kommuner i ROBEK, som ikke gjennomfører endring vil stå i en krevende situasjon lengre, og vil mangle ansvarliggjøringen av ansatte som er nødvendig for å løfte kommunen ut.	ROBEK: Deltakelse i ROBEK-nettverket hadde positive ringvirkninger utover i organisasjonen, ift. økt rapporteringskompetanse i alle sektorer, i tillegg til økt fokus på målstyring og kvalitetsindikatorer.	ROBEK: Forvaltningsrevisjon har vanligvis liten ringvirkning utenfor sektor-området. Men når det gjelder økonomistyring så griper dette inn i alle områder i kommunen. Forvaltningsrevisjonen blir derimot ofte kun behandlet på overordnet nivå, og har dermed liten verdi som endringsaktør utover egen sektor.
Risikoreduksjon	ROBEK: Risikoen vil vedvare i null-alternativet. Flere undersøkelser viser at så snart kommunene er ute av ROBEK igjen reduserer de for eksempel eiendomsskatt og lignende, og reduserer dermed inntekspotensialet og potensialet for å bygge reserver reduseres. I tillegg er risikoen fortsatt stor for at dette skjer igjen uten endring i rutiner, kultur o.l.	ROBEK: deltakelse i nettverket kan ha redusert risikoen for ytterligere gjeldsøkning som hadde påvirket driftsbudsjettet, men selve innmeldingen i ROBEK burde hatt den effekten. I forhold til å redusere renterisikoen, så har deltakerkommunene høyere gjennomsnittlig renteeksponert gjeld enn det referansekommunene har.	ROBEK: Kun én av forvaltningsrevisjonene på økonomiområdet gjennomførte stress-test på kommunens gjeldsnivå. Men hovedfunnene gikk i stor grad på manglende tiltak ved budsjettoverskridelser, og mangelfulle styringsdokumenter som i seg selv er risikoreducerende hvis anbefalingene blir fulgt. Verdien er stor, men forutsetter at det blir fulgt opp.

Tidlig innsats; både ift. ROBEK og ift. barn	ROBEK: Null-alternativet har ingen tidlig innsats i seg, ingen endring i beslutningsgrunnlag, prioriteringer, langsiktighet - vil også si ingen mulighet for å sette inn tiltak tidlig nok.	ROBEK: verdien for tidlig innsats når det gjelder ROBEK-nettverk er null. Kommunene må være innmeldt i ROBEK for å delta, og da kan man si at det ikke er noen tidlig innsats. Men deltakelsen kan gjøre at kommunene, ved ett senere tidspunkt, har større kompetanse til å forhindre innmelding i ROBEK. Det var ingen forskjell mellom antall innmeldinger blant referanse- eller deltakerkommunene	ROBEK: Når det gjelder tidlig innsats ift. ROBEK-kommuner så er den mulige verdien av forvaltningsrevisjoner på økonomistyringen stor. Denne type forvaltningsrevisjon er krevende, men burde vært gjennomført oftere, og rapportene burde vært tydeligere. Hadde revisjonen vært inne tidligere, med overordnet analyse av den økonomiske situasjonen, så er nok sannsynligheten vært stor på å forhindre innmeldinger
Økt kompetanse blant ansatte	ROBEK: Kommunene er pliktig til å holde seg oppdatert på lovkrav og regelverk, men har samtidig press på å redusere kostnadene til "administrative" oppgaver i kommunen, slik som økonomi. Kompetansehevingstiltak ved null-alternativet vil være svært dependent på arbeidsmengde fordelt på antall ansatte, og leders subjektive vurdering av nødvendigheten med kompetanseheving.	ROBEK: deltakerne i ROBEK-nettverket meldte om økt kompetanse etter å ha deltatt på nettverket, og denne kompetanse ble i stor grad overført til andre ansatte også, da det var nødvendig å øke kompetansen i alle sektorer for å få økt kvaliteten på styringsdokumenter og rapportering, samt budsjett disiplin.	ROBEK: Tilliten til forvaltningsrevisjon i Norge er stor, dette samsvarer med den generelle tilliten til det offentlige i Norge. Og man opplever kvaliteten på forvaltningsrevisjonen som gode, og dermed gir det gode muligheter for at de er lærende for de ansatte.

Samlet sett så kan det se ut som nytteverdien ved å øke frekvensen på forvaltningsrevisjoner innenfor områdene barnevern og økonomistyring (ROBEK-kommunene), og å øke kvaliteten på rapportene, og dermed læringspotensialet, kan ha tilnærmet effekt som å delta i nettverk. Fordelen med forvaltningsrevisjoner især på økonomiområdet, er at det er det eneste alternativet som kan gi tidlig innsats og forhindre innmelding i ROBEK.

Når det gjelder barnevernsområdet, så er forvaltningsrevisjon som bidrag til endring mindre, det samme gjelder effektiviseringsnettverk. Som mange av respondentene i Rambølls undersøkelse nevnte, så er det vanskelig å skille effekten av deltakelse i effektiviseringsnettverket fra det andre utviklingsarbeidet som har pågått, det har vært et stort fokus nasjonalt på kompetanseheving og kvalitetsheving av den kommunale barnevernstjenesten de siste 10 årene.

Kostnadene er også store, 1 million i gjennomsnitt for deltakere i barnevernsnettverk og 1,8 millioner for deltakere i ROBEK-nettverkene. Det kan ha vært rimeligere å satse på bedre og høyere frekvens av forvaltningsrevisjoner på området, det kan være samme resultat har blitt oppnådd.

B. Funn i KOSTRA, mot andre evalueringer av nettverkene

- Er kostnadene forbundet med deltakelse i effektiviseringsnettverket større enn nytteverdien av deltakelse, sett opp mot referansekommunene?

Ut ifra funn i KOSTRA, så har det når det gjelder barnevern blitt satt et større fokus på dette nasjonalt, og det er vanskelig å skille ut nytteverdien av deltakelse sett opp mot referansekommunene. Det kan se ut som om deltakerkommunene samlet sett har en større stabilitet, på ett lavere utgiftsnivå enn referansekommunene. En mulig grunn kan være at deltakelsen i effektiviseringsnettverket har økt kommunenes fokus på benchmarking og at de setter inn tiltak på lavere nivå, for eksempel barnehage, helsestasjon, ungdomsteam og lignende, i stede for å sette inn barnevernets hjelpetiltak. Når det gjelder deltakere i ROBEK-nettverk, så ser det ut til at de har vært mer moderate i sin gjeldsvekst, mye hjulpet av den statlige kontrollen på låneopptak som er en del av ROBEK, og fått samlet «i bønn» slik at endringsprosessen har gått lettere. Begge kommunegruppene har likevel fått dårligere resultater og høyere gjeldsvekst de siste årene, men samtidig økt nivået noe på reservene.

Overraskende nok så viste én undersøkelse at, selv om effektiviseringsnettverk kan defineres som en del av endringsarbeid som er knyttet opp mot NPM, så var resultatene til kommunene ikke samsvarende med partipolitiske skillelinjer. Borgerlige partier, som har frontet NPM for offentlig sektor, hadde i mindre grad nytte av effektiviseringsnettverk som fokuserer på endringer helt i tråd med NPM:

- Disiplin og sparsommelighet når det gjelder ressursbruk
- Resultatkontroll
- Målsetninger/benchmarking av ytelse
- Fokus på sterkt lederskap, maktkonsentrasjon hos enhetenes ledere

Det har vært et økt fokus på å levere riktig tjeneste, til riktig pris og raskest mulig, «public sectors efficiency and effectiveness» (Bouckaert & Pollitt, 2011). Og det kan være enklere for kommuner som har deltatt i nettverk å gjøre en slik omstilling, og ved å øke intern kompetanse på analyse, så kan kommunene lettere drive effektiv kostnadsreduksjon. I forhold til nettverk på barnevernstjenester, ser det ut til at deltakende kommuner lettere finner det optimale kostnadsnivået på tjenestene, og holder disse over tid, uavhengig av endringer i antall meldinger og undersøkelser. De kan stå bedre rustet i forbindelse med

barnevernsreformen, fordi de har opparbeidet seg en overordnet analysekompetanse for å justere tjenesten ift. nasjonale endringer. Når det gjelder kommunenes bruk av KOSTRA, så kan man kalle det en yardstick competition jfr. Andrei Schleifers “A theory of yardstick competition” fra 1985 (Schleifer, 1985). Yardstick competition vil si å sammenligne komparative firma med hverandre for å hindre problemet med ineffektiv kostnadsreduksjon blant firma som opererer i et regulert marked eller som regulert monopol. Dette kan overføres til kommunene, som får en sum penger basert på inntekts- og skattesystemet i Norge, og skal levere tjenester til innbyggerne i kommunen. Kommunene har ingen automatiske insentiver for kostnadsreduksjon da jo mer penger de bruker på tjenester til innbyggerne, jo bedre opplever innbyggerne det er å bo i den kommunen. Dilemmaet er da hvordan effektivisere kommunene, i lys av en forventning om at samlet sum til overføring til kommunene vil være mindre enn tidligere, når kommunene har ingen insentiver til kostnadsreduksjon, og hvordan sette overføringen til hver enkelt kommune? Hvis man da bruker yardstick competition (målestokk-konkurrans) og sammenligner komparative kommuner og deler de inn i grupper, slik som de som er innenfor KOSTRA-gruppene, så kan man få kommunene til å sammenlignes mot hverandre og kommunene vil da velge et sosialt effektivt nivå på kostnadsreduksjonen, også fordi staten da vil fordele summen ut ifra forventet nivå på tjenester, jfr. kostnadsnøkler for fordeling.

Både deltakere fra ROBEK-nettverk og barnevernsnettverk opplevde det som positivt og kompetansehevende å delta i nettverk, men deltakerne i barnevernsnettverk har større vanskeligheter med å skille ut verdien av deltakelse i nettverk, i forhold til andre, nasjonale fokusområder innenfor barnevern.

Men kostnadene isolert sett er store, rundt 1 mill. kr per kommune for deltakelse i barnevernsnettverk og 1,8 mill. kr per kommune for ROBEK-nettverk. Hvis vi ser veldig enkelt på barnevernstjenesten, så har de gjennomsnittlige brutto utgifter til omsorgstiltak per barn med undersøking eller tiltak som er i størrelsesorden 85-100.000 lavere enn det referansekommunene har; det skal dermed ikke mer enn 10-12 omsorgsplasseringer til før ressursbruken er «tjent inn». I tillegg har deltakelsen i nettverket flere positive verdier hvis vi ser på matrisen i kapittel 4; økt andel barn med meldinger og undersøkelser hos deltakerkommunene, vesentlig forskjell fra referansekommunene. Det kan være at deltakelsen i nettverket har satt i gang prosesser som har bedret tilliten i samfunnet og med andre samarbeidspartnere (barnehage, skole og helsestasjon). I tillegg har de, uten tvil, økt

analysekompetansen hos barnevernsledelse, og andre deltakere i nettverket. Slik som tidligere beskrevet i Nordlandsforsknings undersøkelse om de interkommunale barnevernene, så teller god barnevernledelse mer enn større fagmiljø, for å levere en god tjeneste (Nordlandsforskning, 2021).

Når det gjelder ROBEK-kommunene så er det vanskeligere å se en umiddelbar, og enkel nytteverdi av deltakelse i nettverk. Undersøkelsen til Asplan Viak viser at kommuner der nettverkene var heterogene, lærte mer av hverandre enn i nettverk der kommunene er mer homogene (Asplan Viak, 2006). Alle kommunene i nettverket er meldt inn i nettverket, flere av kommunene i samme nettverk er relativt like; for eksempel så ble Nordlandskommunene samlet i ett og samme nettverk.

Selve deltakelsen var tidkrevende, og det krevde mye av hele organisasjonen å gjennomføre det som skulle til for å komme ut av ROBEK. Verdien av tidlig innsats ved deltakelse i nettverk er jo ikke-eksisterende, da de allerede har havnet på listen. Deltakerkommunene har fortsatt en vei å gå når det gjelder styringsinformasjon i budsjett- og økonomiplan, men de har nå fått drahjelp av ny kommunelov slik som alle andre kommuner også har. De har likevel klart å bedre resultatene mer enn referansekommunene i disse fem gode årene med ekstraordinær skatteinntang fra 2015-2019, selv om de ikke har klart, i gjennomsnitt, å sette av mer til disposisjonsfond.

- Hvordan kan man se virkningen av deltakelse i effektiviseringsnettverk hos interkommunale barnevernssamarbeid?

Trenden for de interkommunale samarbeidene er det samme som for de andre barnevernstjenestene dvs. at de samarbeidene som har deltatt i nettverk har gjennomsnittlig lavere utgifter enn samarbeid som ikke har deltatt i nettverk.

Derimot så brukes ikke tjenesteanalysen til å reflektere over forskjeller mellom kommuner. Det fantes til dels store avvik når det gjaldt indikatorene innenfor alle samarbeidene, ingen av disse blir problematisert eller relatert til eksisterende forskning om interkommunale samarbeid. Mest sannsynlig går barnevernssamarbeidene glipp av verdifull refleksjon over hvorvidt barnevernstjenesten gir like tjenester til alle innbyggerne i de ulike kommunene, dette gjelder uavhengig av om de deltar i nettverk eller ikke.

C. Forvaltningsrevisjon kan erstatte KS sine effektiviseringsnettverk?

- Kan forvaltningsrevisjon som lærende metode, erstatte deltakelse i Effektiviseringsnettverk?

Når det gjelder ROBEK-kommuner så ser det ut til at forvaltningsrevisjon kan erstatte deltakelse i effektiviseringsnettverk som metode. Tilliten i det norske samfunnet til både Riksrevisjonen og forvaltningsrevisjonene, om de er private eller eid av kommunene, er stor, fordi tilliten til det offentlige apparatet også er stor. Funn i undersøkelser viser at der hvor de reviderte fant rapportene av høy kvalitet og hadde høy tillit til landets riksrevisjon (Justesen & Skærbek, 2010) (Reichborn-Kjennerud, Political Accountability and Performance audit: The case of the Auditor General in Norway, 2013) så var de reviderte offentlige foretakene mer tilbøyelige til å finne revisjonens funn nyttige for implementering av endringer (Reichborn-Kjennerud, 2013).

I de forvaltningsrevisjonene som ble gjennomgått på området så var jo hovedfunnene ganske generelle for alle deltakerkommunene, og de stemmer overens med Riksrevisjonens undersøkelse om gjeldsnivået, samt Econ Pöyry og Senter for økonomisk forskning sine funn:

- Manglende langsiktighet og bærekraft i planleggingen
- Dårlig beslutningsgrunnlag i relevante styringsdokument
- Svak budsjett disiplin
- Partipolitiske skiller både mellom og innad i partier, valgflesk og politisk unnfalighet

Forvaltningsrevisjon er et av de viktigste kontrollmekanismene vi har i Norge for å sikre åpenhet om ressursbruk, og regeletterlevelse i den offentlige forvaltningen. Denne åpenheten bidrar til at tilliten til offentlige aktører, som er nødvendig for å sikre demokratiet, er stor.

Forvaltningsrevisjonen kan være lærende og bidra til tidlig innsats i kommunen, hvis de anbefalingene som revisjonen kommer med blir etterlevd. Selve revisjonen bør også endres noe for å være mer tydelig på hva som skal til for å bedre situasjonen, og den bør gjennomføres med større hyppighet. Vanskeligheten med forvaltningsrevisjon som metode for å forhindre lavt økonomisk handlingsrom og innmelding i ROBEK, mot deltakelse i effektiviseringsnettverk, er at kommunens administrasjon må få med seg politikerne på vanskelige endringsprosesser FØR kommunene er med i ROBEK, og politikerne er nødt til

det. Teorien om at politikerne motiveres av egeninteresser som makt, anseelse og penger, og ikke er altruistiske i sitt ønske om å bekle posisjoner i kommunestyret, finner ett ekkokammer her. Veldig få politikere ønsker å gå i bresjen for radikale endringer i sine kommuner, og tenker mer på hvordan de skal bli valgt til den neste 4-årsperioden (Downs, 1957).

Forvaltningsrevisjon som lærende arena på det overordnede barnevernsfeltet er vanskeligere å se nytteverdien av. Revisjonene som er gjennomført på området peker på manglende regeletterlevelse, og lovbrudd, samt risikovurderinger i forhold til tjenesten når det gjelder rutiner og ressursbruk.

Når det gjaldt de interkommunale samarbeidene, så ble de målt opp mot hverandre, og det ble ikke brukt benchmarking jfr. yardstick-competition teorien, og kommunene er ikke nødvendigvis sammenlignbare selv om de er nabokommuner og deltar i samme samarbeid. Men kommunene fikk ikke særlig mer nytte av tjenesteanalysen de utarbeidet i effektiviseringsnettverket til dette; heller ikke der ble kommunene sammenlignet med sammenlignbare kommuner hver for seg, kun samlet som barnevernstjeneste.

VI. Konklusjon – kan man konkludere?

Min hovedmotivasjon for å skrive oppgaven var at jeg følte nytten av å delta i nettverk for barnevernstjenester kun var økt kompetanse hos meg selv. Dermed spissformulerte jeg problemstillingen Effektiviseringsnettverk - Effektiv styring eller regelrett sløsing?

Etter å ha formulert tre underspørsmål om forvaltningsrevisjon kan erstatte nettverk, om man kan se virkning på interkommunale barnevernssamarbeid og om kostnadene er større enn nytteverdiene av deltakelse i nettverkene, sett opp mot referansekommunene – så er vel konklusjonen at det varierer med nettverket kommunene deltar i.

Når det gjelder Effektiviseringsnettverk for barnevernstjenester så ser det ut til at de gjennomsnittlig har lavere brutto driftskostnader per barn med undersøkelse eller tiltak, enn referansekommunene, og at disse er mer stabile over tid. Det kan tyde på at den økte kompetansen som gis til hovedsakelig barnevernleder, men også enhetsledere, kommunalsjef og økonomiavdelingen, bidrar til reduserte kostnader og en vridning av tjenester mot tidlig innsats. Deltakerkommunene mottar også en høyere andel meldinger som fører til undersøkelser, enn referansekommunene, noe som kan bety at arbeidet med nettverket har ført til en endring i kommunen, som gir økt tillit til barnevernet. Forvaltningsrevisjonen kan ikke her erstatte effektiviseringsnettverkene i så måte, og det ser ut til at nytteverdien av deltakelse og varigheten av nytten er stor, i forhold til kostnadene ved deltakelse. Det er likevel noen forbedringspunkter når det gjelder effektiviseringsnettverk for barnevernstjenester:

- De interkommunale samarbeidene; her blir kommunene innad i samarbeidet enten bare behandlet som én kommune, eller kun sammenlignet med hverandre. Kommunene blir ikke målt ift. yardstick competition, og den enkelte kommune får ikke sett hvordan de ligger an i forhold til sammenlignbare kommuner i sin egen KOSTRA-gruppe.
- En stor andel tidligere deltakere svarer at deltakelse i nettverk i svært liten, liten eller bare noen grad gir bedring i beslutningsgrunnlag og styringsdokumenter for barnevernstjenesten. Når det gjelder de interkommunale samarbeidene er dette allerede bekymringsfullt da både administrasjon og politikere, ikke i samme grad føler ansvar for sin barnevernstjeneste, da den er «satt ut» til vertskommunene. Ny barnevernslov, med pliktig årlig rapport, vil i noe grad bedre dette – men det

forutsetter at kommunene har kompetanse på riktige sammenligninger, og at ikke hele tjenesten blir sett samlet.

Når det gjelder om man kan se virkning av deltakelse i interkommunale samarbeid, så følger disse trenden med å ligge lavere og være mer stabile enn referansekommunene, men det er store forskjeller innad i de interkommunale samarbeidene som i liten grad blir problematisert eller reflektert over – dette kan være et forbedringspunkt i nettverksarbeidet.

ROBEK-deltakerne har ett annet utgangspunkt; de har allerede kommet i en situasjon hvor endring er nødvendig, fordi det ikke er tatt nødvendige grep tidligere. ROBEK-kommuner, uavhengig av om de er deltakerkommuner eller referansekommuner, har i forkant av innmelding kjennetrekke som er generelle: Styringsdokumentene har vært mangelfulle, med dårlig beslutningsgrunnlag. Det har vært lite langsiktighet og bærekraft i planleggingen, kombinert med svak budsjettdisiplin. Og politisk unnfalighet når det gjelder å gjennomføre upopulære endringer, kombinert med ønsket om å «vinne» plass i kommunestyret, som har gjort det lett å gi lovnader om å ikke legge ned en skole, øke budsjettet til den tjenesten osv.

Ser man da skiller mellom kommuner som har deltatt i nettverk, og kommuner som ikke har deltatt i nettverk? Svake forskjeller er det; gjeldsveksten, beregnet i netto lånegjeld, har vært betraktelig høyere hos referansekommunene enn hos deltakerkommunene fra innmeldingstidspunkt og til 2019, i tillegg så har deltakerkommunene økt med flere prosentpoeng sitt netto driftsresultat enn det referansekommunene har. Derimot så har deltakerkommunene hatt lavere vekst i disposisjonsfond, og har en høyere netto renteksponering enn det referansekommunene har. Men den rapporterte nytten fra deltakerne i ROBEK-nettverket var stor, den største blant nettverkene – og det trekkes frem bedring av styringsdokumentene som ett av områdene som har blitt bedret etter deltakelse.

Men kan forvaltningsrevisjon erstatte effektiviseringsnettverk, og i tillegg for en rimeligere kostnad? Mest sannsynlig! Effektiviseringsnettverket kommer ikke i spill før ETTER kommunene er innmeldt i ROBEK, mens forvaltningsrevisjoner på økonomistyring allerede i forkant rapporterer om mangler ved økonomistyringen, med tilhørende anbefalinger for å forhindre at kommunene havner i ROBEK, de har muligheten til å bidra til tidlig innsats.

Revisjonene har kompetansen til å hjelpe kommunen med økonomistyringen, men avhengig av at kommunestyret bestemmer seg for å endre kurs for å faktisk kunne hjelpe.

Administrasjonen og kommunestyret er avhengig av gjensidig tillit, og at kommunestyret maktet å ta mulige upopulære valg, politikerne må være altruistiske, og ikke styres av egeninteressen av å vinne valg, men interessen av at kommunen skal ha en langsiktig og bærekraftig økonomi, som overholder kommunelovens formål.

Konklusjonen er at det er ut til at kommuner har nytte av deltakelse i barnevernsnettverk, og at forvaltningsrevisjon ikke fullt ut kan kompensere for den økte kompetanse og bedring av barnevernsledelse deltakelse medfører i kommunene. Mens det for ROBEK-kommunene er motsatt; hadde kommunene brukt og handlet etter anbefalingene fra forvaltningsrevisjonene tidligere, hadde de muligens ikke havnet i ROBEK i det hele tatt. Men ansatte som deltar i ROBEK-nettverk er mer positive til nytten av slike nettverk, enn de som har deltatt i andre nettverk. Utgiftene til deltakelse i ROBEK-nettverk er høye, og kunne finansiert minimum 2 årsverk i ett år.

VII. Bibliografi

- Asplan Viak. (2006). *Resultater og tiltak i kommunenettverk for fornyelse og effektivisering*. Sandvika/Oslo: Asplan Viak/KS.
- Asplan Viak. (2021, 04 02). *KS*. Hentet fra ks.no:
<https://www.ks.no/contentassets/9b46a6940db54fae865da7dcd06fb7ec/rapport-fou-prosjekt-184011.pdf>
- Audnedal/Hægebostad kommuner. (2021, 02 02). *KS*. Hentet fra ks.no:
https://www.ks.no/contentassets/d9fb7ccd36f74b7aee22d4851b34d01/14-775-tjenesteanalyse-for-barneverntjenesten-i-audnedal_hagebostad.docx-382866_1_0.pdf
- Aveyard, H. (2014). *Doing a Literature Review in Health and Social Care. A Practical Guide*. London: Open University Press.
- Barne- og familiedepartementet. (2021, 05 01). *Lovdata*. Hentet fra lovdata.no:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=barnevern>
- Barne- og familiedepartementet. (2021, 05 10). *Regjeringen*. Hentet fra regjeringen.no:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/brv/2005/0005/ddd/pdfv/255919-ks_avtale-signert.pdf
- Barne- og familiedepartementet. (2021, 04 28). *Regjeringen*. Hentet fra regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2021, 03 16). *Regjeringen*. Hentet fra regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bld/bro/2006/0007/ddd/pdfv/284439-q-1101.pdf>
- Bouckaert, G., & Pollitt, C. (2011). *Public Management Reform: A comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Webarian State*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bufdir. (2021, 04 28). *Bufdir*. Hentet fra bufdir.no: <https://bufdir.no/barnevernsreformen>
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. (2009). *Økonomistyring i det offentlige 4 utg.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021, 05 06). *DFØ*. Hentet fra dfo.no:
<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021, 03 03). *DFØ*. Hentet fra dfo.no:
<https://dfo.no/fagomrader/utredning/samfunnsokonomisk-analyse/verdien-av-et-statistisk-liv-vsl>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021, 02 12). *Evalueringsportalen*. Hentet fra evalueringsportalen.no: <https://evalueringsportalen.no/artikkel/rapport-om-bruken-av-samfunnsokonomiske-analyser-i-statlig-forvaltning>
- Direktoratet for forvaltnings og økonomistyring. (2021, 04 30). *Database for offentlig innkjøp*. Hentet fra doffin.no: <https://doffin.no/Notice/Details/2020-355637>
- Downs, A. (1957, 04). An Economic theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, ss. 135-150. Hentet fra <http://docenti.luiss.it/egidi/files/2012/02/Downs-Political-Action.pdf>
- Durkheim, E. (1894). *Les règles de la méthode sociologique* (16. utg.). Quebec: LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES. Hentet fra

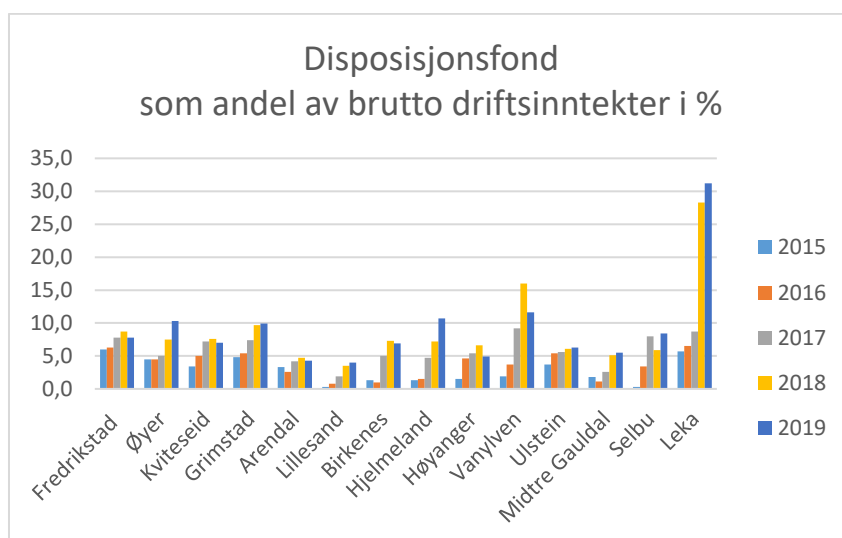
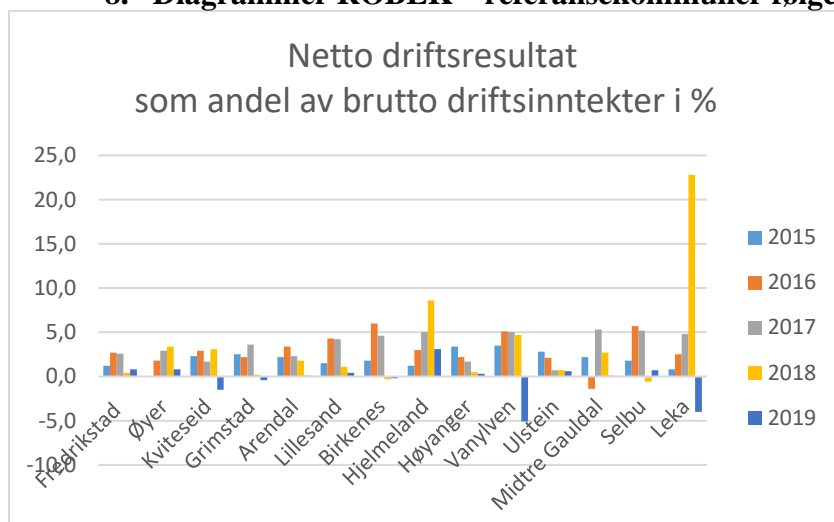
- http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/regles_methode/durkheim_regles_methode.pdf
- Econ Analyse. (2021, 03 25). *KS*. Hentet fra *KS.no*:
<https://www.ks.no/contentassets/145b9cdb3bb84f73bd52150277352479/rapport.pdf>
- Econ Pöyry. (2010). *Hvorfor er kommuner i Vesterålen oppført i ROBEEK*. Oslo: Econ Pöyry/Fylkesmannen i Nordland. Hentet fra <https://docplayer.me/1299806-Hvorfor-er-kommuner-i-vesteralen-oppfort-i-robek-utarbeidet-for-fylkesmannen-i-nordland-r-2010-078.html>
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Hentet fra
https://biblsrc.btk.ppke.hu/Szociologia/08EtzioniAmitai_Modern_Organizations.pdf
- Finansdepartementet. (2021, 05 10). *Regjeringen*. Hentet fra *regjeringen.no*:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20192020/id2671985/sec8>
- Furubo, J. (2011). Performance auditing: audit or misnomer? I J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling, *Performance Auditing: Contributions to Accountability in Democratic Government* (ss. 22-50). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Granovetter, M. (1973, 05). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, ss. 1360-1380.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons*. Hentet fra *semanticsscholar.org*:
<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>
- International Organization of Supreme Audit Institutions. (2021, 03 22). *intosai.org*. Hentet fra International Organization of Supreme Audit Institutions:
<https://www.intosai.org/about-us/overview>
- Jacobsen, D. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm.
- Johansen, R. V. (2019, 05 04). *Aftenposten*. Hentet fra *Aftenposten.no*:
<https://www.aftenposten.no/norge/i/pLGoOV/hun-etterlyste-flere-sovevogner-paa-vy-togene-svaret-hun-fikk-tok-av>
- Justesen, L., & Skærbek, P. (2010). Performance Auditing and the narrating of a new auditee identity. *Financial Accountability and Management*, ss. 325-343.
- KMD. (2019). *lovdata*. Hentet fra *lovdata.no*: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021, 05 10). *Regjeringen*. Hentet fra *regjeringen.no*: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021, 03 17). *Lovdata.no*. Hentet fra *Lovdata.no/Kommuneloven*: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_7#KAPITTEL_7
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. (2021, 04 12). *Regjeringen*. Hentet fra *Regjeringen.no*: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/robek-2001-2015/id415536/>
- Krackhardt, D. (1992). The Strength of Strong Ties: The importance of philos in organizations. *Networks and Organizations: Structure, form and Action*.
- KS. (2021, 03 16). *docplayer.me*. Hentet fra *docplayer*: <https://docplayer.me/26642480-Innledning-jens-einar-johansen-seniorradgiver.html>
- KS. (2021, 01 20). *KS*. Hentet fra *KS.no*: <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/kvalitetsutvikling/hva-er-effektiviseringsnettverkene/>

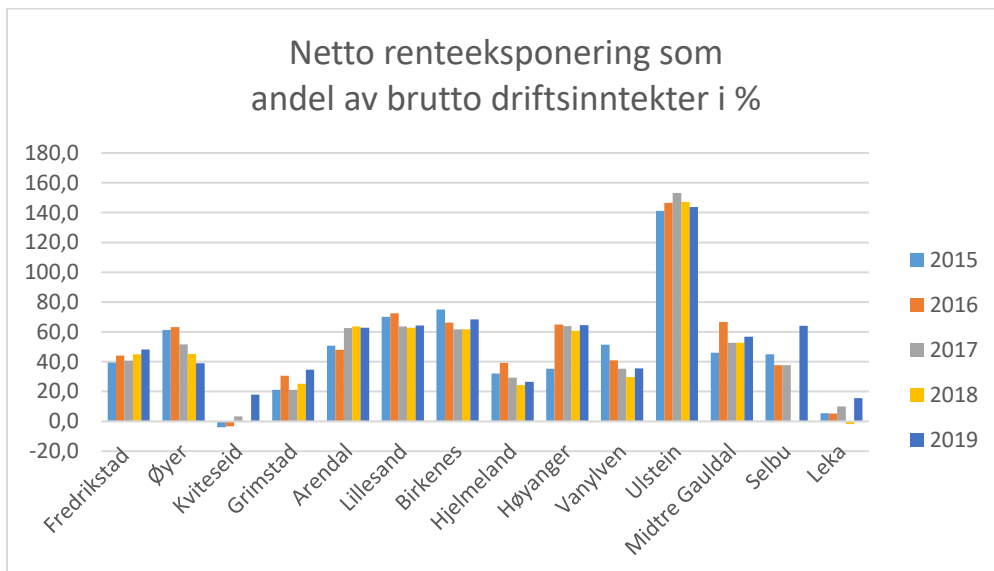
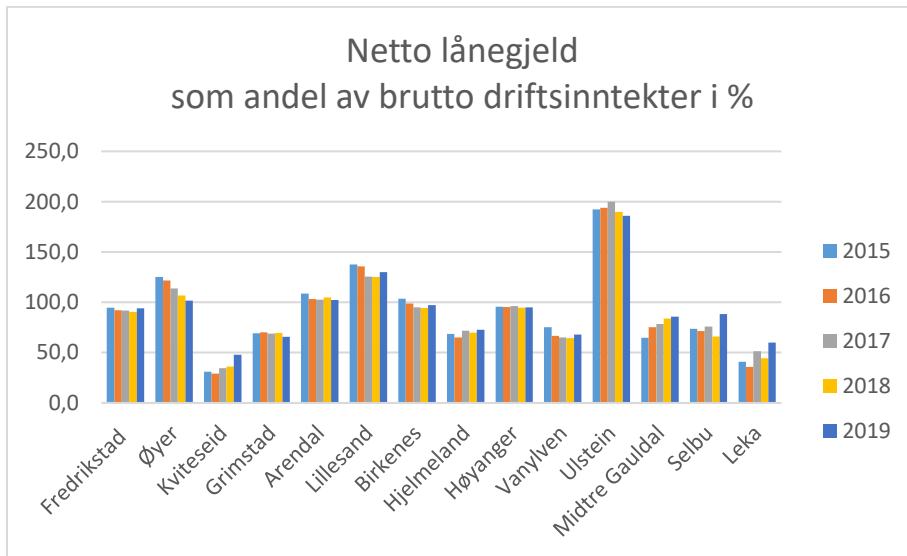
- KS. (2021, 05 06). *KS*. Hentet fra ks.no:
<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/kompetanse-og-verktoy/utviklingsnettverk/hva-er-utviklingsnettverk/>
- KS. (2021, 03 15). *KS*. Hentet fra ks.no: <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/okt-lanegjeld-og-svekket-okonomiske-handlingsrom-i-kommunene-i-2019/>
- KS. (2021, 05 08). *KS*. Hentet fra ks.no:
<https://www.ks.no/contentassets/6bc4210b6dc847a9a05dee7b70b9968b/Grunnlonn-manedsfortjeneste-tillegg-stillinger-og-arsverk-Tabell-7a-Per-stillingskode-Kvinner-og-menn.pdf>
- KS. (2021, 05 11). *KS*. Hentet fra ks.no:
<https://www.ks.no/contentassets/280e7ce0a7df4a78bb9b48fe9f4c3767/Netto-gjeldsbelastning-endelige-Kostratall-2019.pdf>
- KS. (2021, 03 16). *Statsforvalteren i Nordland*. Hentet fra statsforvalteren.no:
<https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-nordland/dokument-fmno/kommunalstyring-dok/kommuneokonomi/erfaringer-robek-nettverket-nr-2-johansen.pdf>
- Lekve, M. (2019). Det har vært krevende budsjettarbeid. *Kommunal Rapport*. Hentet fra <https://www.kommunal-rapport.no/oekonomi/det-har-vaert-krevende-budsjettarbeid/15881/>
- Lekve, M. (2020). Redusert eiendomsskatt slår direkte inn. *Kommunal Rapport*. Hentet fra <https://www.kommunal-rapport.no/oekonomi/reduisert-eiendomsskatt-slar-direkte-inn/93150/>
- Lister interkommunale barnevern. (2021, 02 02). *KS*. Hentet fra ks.no:
https://www.ks.no/contentassets/d9fb7ccd36f74b7aace22d4851b34d01/14-775-tjenesteanalyse-for-lister-barnevern.doc-382863_1_0.pdf
- Lonsdale, J., & Bechberger, E. (2011). Learning in an accountability setting. I J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling, *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, (ss. 268-288). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- McAuley, J., Duberley, J., & Johnson, P. (2007). *Organization Theory - Challenges & Perspectives*. England: FT Prentice Hall.
- Morin, D. (2016, 01 05). Democratic Accountability During Performance Audits Under Pressure: A Recipe for Institutional Hypocrisy. *Financial Accountability & Management*, 32(1), ss. 104-124.
- Møllering, G. (2006). *Trust: reason, routine, reflexivity*. Amsterdam: Elsevier.
- Nordlandsforskning. (2021, 04 12). *Nordlandsforskning*. Hentet fra nordlandsforskning.no:
https://www.nordlandsforskning.no/sites/default/files/files/Rapport_1_2015.pdf
- Norges Kommunerevisorforbund. (2021, 05 03). *NKRF rapportøk*. Hentet fra Forvaltningsrevisjon.no: <https://forvaltningsrevisjon.no/>
- Norges kommunerevisorforbund. (2021, 03 22). *nkrf.no*. Hentet fra Norges kommunerevisorforbund: <https://www.nkrf.no/kort-om-revisjon-og-kontroll-av-kommunal-virksomhet/forvaltningsrevisjon>
- Norsk institutt for by- og regionforskning. (2018). *Bedre Tverrfaglig Innsats - Spørreundersøkelse til Helsedirektoratets samarbeidskommuner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NTNU (Regissør). (2018). *Litteraturstudie som metode* [Film]. Hentet fra <https://www.youtube.com/watch?v=KF3PtpaDsm8>
- NTNUbibliotek (Regissør). (2017). *Kildekritikk av artikler: T-O-N-E prinsippet* [Film]. Hentet fra <https://www.youtube.com/watch?v=rs5PFX5SIHc>
- Pedersen, O. (2018). Et levelig kommunebudsjett. *Kommunal Rapport*. Hentet fra <https://www.kommunal-rapport.no/kommentar/et-levelig-kommunebudsjett/111225/>

- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Produktivitetskommissjonen. (2016). *NOU 2016:3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/64bcb23719654abea6bf47c56d89bad5/no/pdfs/nou201620160003000dddpdfs.pdf>
- Raudla, R., Taro, K., Agu, C., & Douglas, J. W. (2015). The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia. *Public Organization Review*, ss. 1-17.
- Rauma kommune. (2021, 01 28). *docplayer*. Hentet fra docplayer.me: <https://docplayer.me/18714977-Tjenesteanalyse-for-barneverntjenesten.html>
- Regjeringen. (2021, 05 06). *Regjeringen*. Hentet fra styringsportalen.fylksemannen.no: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2020/arsrapporter/>
- Reichborn-Kjennerud, K. (2013). Political Accountability and Performance audit: The case of the Auditor General in Norway. *Public Administration*, ss. 680-695.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2013). Resistance to Control - Norwegian Ministries' and Agencies' Reactions to Performance Audit. *Public Organization Review*, ss. 17-32.
- Riksrevisjonen. (2021, 03 19). *Riksrevisjonen*. Hentet fra Riksrevisjonen.no: <https://riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2014-2015/kommuneneslaaneopptakoggjeldsbelastning.pdf>
- Riksrevisjonen. (2021, 02 16). *Riksrevisjonen*. Hentet fra riksrevisjonen.no: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2011-2012/dokumentbase_3_15_2011_2012.pdf
- Riksrevisjonen. (2021, 03 20). *riksrevisjonen.no*. Hentet fra Riksrevisjonen: <https://www.riksrevisjonen.no/om-riksrevisjonen/samfunnsoppdraget/>
- Schleifer, A. (1985, Autumn). A theory of yardstick competition. *Rand Journal of Economics*, ss. 319-327. Hentet fra https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/theory_yardstick_comp.pdf
- Senter for økonomisk forskning. (2018). *ROBEK - kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?* Trondheim: Senter for økonomisk forskning/KMD.
- Statistisk sentralbyrå. (2021, 04 12). *SSB*. Hentet fra ssb.no: <https://www.ssb.no/reise>
- Store Norske Leksikon. (2021, 04 03). *Store Norske leksikon*. Hentet fra snl.no: https://snl.no/effektiv_ressursutnyttelse
- Telemarksforskning. (2021, 03). *Evaluering av Lister barnevern*. Bø i Telemark: Telemarksforskning. Hentet fra telemarksforskning.no: <https://www.telemarksforsking.no/publikasjoner/evaluering-av-lister-barnevern/2388/>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Trondheim: Gyldendal akademisk.
- Torres, L., Yetano, A., & Pina, V. (2016). Are Performance Audits Useful? A Comparison of EU practices. *Administration and Society*, ss. 1-32.
- Ullensaker kommune. (2021, 02 02). *KS*. Hentet fra ks.no: <https://www.ks.no/contentassets/c8b849915c504566abb2f508ae7f64ed/tjenesteanalyse-barnevern---hoveddokument-3.pdf>
- Østre, S. (2007). *Resultatstyring i Offentlig forvaltning - Mål og resultatstyring: muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet*. Elverum: Høgskolen Hedmark.

VIII. Vedlegg

1. Nannestad kommunes sammenstillingsnotat s. 124-148
2. ROBEK-dag i Halden 10 sept. 2013 s. 149-154
3. Kostnader til deltakelse i nettverk fra tidl. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane s. 155
4. Gjerdrum kommune - tjenesteanalyse s. 156-183
5. Bærum og Nannestad kommune tjenesteprofiler s. 184-231
6. Klepp kommune - tjenesteanalyse s. 232-253
7. Sunnhordland interkommunale barnevern - tjenesteanalyse s.254-282
8. Diagrammer ROBEK – referansekommuner følger under:



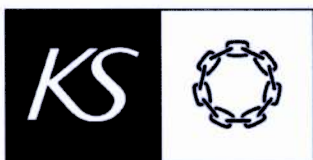


9. Invitasjon fra KS til å delta i barnevern-nettverk s. 283-285

10. Søknadsbrev KS til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om midler til å holde Effektiviseringsnettverk for barnevern s. 286-289

11. Invitasjon fra KS til ROBEK-nettverk s. 290-292

12. Rambølls rapport s.293-324



Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering

KS Effektiviseringsnettverk

Sammenstillingsnotat

Nøkkeltall for tjenesteyting og ressursbruk, helse- og omsorgstjenester i kommunene

Råde	Ullensaker
Ski	Eidsvoll
Bærum	Nannestad
Nittedal	Andebu
Gjerdrum	Os i Hordaland

Innhold

1. Innledning	3
1.1 Leseveiledning	3
1.2 KS Effektiviseringsnettverk	3
1.3 Tilnærming og problemstillinger	4
1.4 Datagrunnlag	4
2. Nøkkeltall	5
2.1 Behov	5
2.2 Ressursbruk og prioritering	10
2.3 Dekningsgrader	12
2.4 Produktivitet	19
2.5 Utdypende indikatorer	23
3. Vedlegg	25
3.1 Begreper	25

Utarbeidet av Siv Iren Storbekk og Astrid Nesland
KS Effektiviseringsnettverk, april 2015

Figurliste

Figur 1 Nettverkskommuner og kommunegrupper	5
Figur 2 Nettverkskommuner, innbyggertall	6
Figur 3: Andel innbyggere 0-17 år	6
Figur 4: Andel innbyggere 0-22 år	6
Figur 5 Andel innbyggere 0-18 år, %	7
Figur 6 Andel skilte og separerte 16-66 år, %	7
Figur 7 Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden, %	8
Figur 8 Frafall i videregående opplæring	8
Figur 9 Andel barn som lever i lavinntektshusholdninger, %	9
Figur 10 Andel innvandrerbefolkning, %	9
Figur 11 Netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år	10
Figur 12 Netto driftsutgifter til barnevernet pr barn i barnevernet	10
Figur 13: Andel netto driftsutgifter fordelt på funksjon	11
Figur 14: Stillinger med fagutdanning pr 1000 barn 0-17 år	11
Figur 15 Andel barn med melding i forhold til innbyggere 0-17 år, %	12
Figur 16: Andel barn med undersøkelser i forhold til innbyggere, %	13
Figur 17: Andel barn med tiltak i forhold til innbyggere, %	13
Figur 18: Andel barn 0-5 år med melding i forhold til innbyggere 0-5 år, %	14
Figur 19: Andel barn 6-12 år med melding i forhold til innbyggere 6-12 år, %	14
Figur 20: Andel barn 13-17 år med melding ifht innbyggere 13-17 år, %	14
Figur 21: Antall meldinger pr barn med melding, 2014-tall	15
Figur 22: Andel meldinger som går til undersøkelse	15
Figur 23 Andel undersøkelser som førte til tiltak	16
Figur 24 Årsak til henleggelse av undersøkelser	16
Figur 25: Andel barn med tiltak plassert/ikke plassert	17
Figur 26: Antall tiltak pr barn	17
Figur 27: Type tiltak fordelt pr kommune, % av alle tiltak	18
Figur 28: Brutto driftsutgifter pr barn med undersøkelse eller tiltak f. 244	19
Figur 29: Brutto driftsutgifter pr barn med tiltak f. 251	20
Figur 30: Netto driftsutgifter pr barn med tiltak f. 252	20
Figur 31: Antall barn med undersøkelse eller tiltak pr årsverk	21
Figur 32: Andel meldinger behandlet innen 7 dager	21
Figur 33: Behandlingstid undersøkelser	22
Figur 34: Behandlingstid undersøkelser over tre måneder	22
Figur 35: Omløpshastighet, barn med tiltak	23
Figur 36: Fordeling av stillinger på funksjoner	23
Figur 37: Andel barn med tiltaksplan	24
Figur 38: Andel barn med omsorgsplan	24

1. Innledning

1.1 Leseveiledning

Notatet viser kommunenes ressursbruk og tjenesteyting til barneverntjenester. Noen figurer viser tidsserier for årene 2012-2014 eller 2013-2014, mens andre viser kun tall for 2014. Alle tallene er hentet fra KOSTRA 15.3.2015.

Målgruppen er de personene som kommunen har meldt på som deltakere på samling i KS Effektiviseringsnettverk, dvs ledere og rådgivere innenfor tjenesten og økonomi.

Hensikten med notatet er å gi deltakerne mulighet til forberedelse før nettverkssamling, og som dokumentasjon på temaer vi arbeider med på samling.

KOSTRA har et stort datagrunnlag for analyser, og i notatet ønsker vi å vise hvor mye informasjon som ligger her. Det er ikke vår hensikt at kommunene skal bruke alle disse indikatorene i sitt videre arbeid med tjenesteanalyse og dialog med samarbeidspartnere og politisk/administrativ ledelse, men innsikt og kunnskap om disse vil være nyttig for å kunne gjøre gode valg om hvilke indikatorer som kan benyttes for å belyse den enkelte kommunes utfordringer eller satsningsområder. Selv om notatet er omfattende og saksfeltet komplekst, så håper vi at informasjonen som gis på hvert tema for seg er klargjørende og nyttig.

Barnevern og barneverntjenester er på mange måter en komplisert tjeneste, og kommuner har ulike terskler for når man tilbyr tjenester, og hvilke tjenester man har eller kan tilby. Det er likeledes ulikt hvordan de ulike hjelpetjenestene for barn og unge fungerer i kommunene, og dette kan gi seg utslag i hvem som yter de ulike tjenestene. Dette er valg, eller praksis, som kan påvirke prioriteringen, dekningsgrader og enhetskostnader.

Det er KS sitt mål at deltakelse i Effektiviseringsnettverk bidrar til bedre kommunale tjenester, og vi ønsker kommunene lykke til i arbeidet!

1.2 KS Effektiviseringsnettverk

KS Effektiviseringsnettverk er en faktabasert læringsarena som skal bidra til fornyelse og effektivisering av kommunenes tjenester.

Tema og innhold skal være tilpasset kommunens særtrekk og utfordringer. Vi skal gi relevant og faktabasert styringsinformasjon - som skal ha verdi for beslutninger og tjenesteutvikling.

Gjennom analyser og drøftinger skal deltakerne øke sin egen og kommunens kompetanse, og kunne nyttiggjøre seg nøkkeltall.

KS Effektiviseringsnettverk bidrar også til nasjonal styringsinformasjon om kvalitetsarbeid og tjenesteutvikling i kommunene. Gjennom KS sitt interessepolitiske arbeid, bringer vi kunnskap og erfaring til statlige myndigheter.

Effektiviseringsnettverkene ble etablert i 2002, på initiativ av KS og flere departementer¹, og årlig deltar 150 – 200 kommuner i våre nettverk.

KS tilbyr Effektiviseringsnettverk innenfor mange tjenester og områder. Vanligvis gjennomføres nettverkene med fire – fem samlinger og en varighet på ca ett år. KS Effektiviseringsnettverk arbeider for forbedring og utvikling. KS tilrettelegger for at kommunene som deltar utarbeider en egen Tjenesteanalyse, med vurdering av kvalitet, ressursbruk og resultateffektivitet i tjenesten, og med konklusjoner på prioriterte forbedringsområder og tiltak/endringer som skal følges opp.

¹ Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet

1.3 Tilnærming og problemstillinger

Statistisk Sentralbyrå (SSB) samler kommunenes rapportering i en database, KOSTRA². I SSB sin database for kommunal og fylkeskommunal virksomhet systematiseres dataene i tre typer indikatorer og nøkkeltall:

- ✓ Kommunenes prioritering av de tilgjengelige ressursene
- ✓ Dekningsgrader for de aktuelle tjenester
- ✓ Indikatorer for produktivitet

KOSTRA gir oss muligheter til å se på tre dimensjoner ved tjenestene:

1. Prioriterer vi de riktige målgruppene?
2. Tilbyr vi tjenester til de brukere som har behov for dem?
3. Produserer vi tjenestene på en produktiv (kostnadseffektiv) måte?

For å sikre at målsettingen med nettverksarbeidet – læring og utvikling – nås, må drøftingene ikke bare ha fokusere på å forstå og forklare. variasjoner. Like viktig er det å se på hva nøkkeltallene betyr for den enkelte kommune – og om det er «noe å hente» på å endre praksis.

1.4 Datagrunnlag

Grunnlaget for de fleste figurer og sammenstillinger er KOSTRA 15.3.2015, nivå 2 og 3. Alle data er for 2014, med mindre noe annet er oppgitt.

1.4.1 KOSTRA-funksjoner

Når kommunene rapporterer sine regnskapsdata til SSB skal utgifter og inntekter henføres til (grupperes i) faste definerte funksjoner. På denne måten blir tall sammenliknbare mellom kommuner og over tid. Eksempelvis skal kommunens utgifter til tilsynsførere i fosterhjem rapporteres på Funksjon 252 uavhengig av hvordan kommunen har organisert denne tjenesten. Med slik kategorisering ønsker man å gjøre KOSTRA-rapporteringen organisasjonsnøytral.

I barnevernnettverket arbeider vi med disse KOSTRA-funksjonene³:

- 244 Barnevernstjeneste
- 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert
- 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert

Hvert år utgis ny veileder⁴ med oversikt over KOSTRA-funksjonene, justeringer av navn på funksjoner og/eller presisering av innholdet, dvs inndeling og avgrensning mellom ulike funksjoner. Det er viktig at kommunene årlig kvalitetssikrer at internregnskapet og regnskapsføringen samsvarer med KMD sin veileder.

1.4.2 Kommunegrupper og gjennomsnittstall

SSB har gruppert alle landets kommuner etter folkemengde, bundne kostnader pr innbygger og frie disponible inntekter pr innbygger⁵. Vær oppmerksom på at 2014-publiseringen av Kostra også inneholdt ny inndeling i kommunegrupper.

² KOfmune STat RApportering

³ For detaljer om hva som inngår i de ulike funksjonene, se KMD sin veileder til Regnskapsrapporteringen

⁴ Veiledere for de ulike regnskapsårene finnes her:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/kostra/regnskapsrapporteringen.html?id=551573>

⁵ Mer om kommunegrupperinger finnes her: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/attachment/169293?ts=144f35d9768>

Figur 1 Nettverkskommuner og kommune grupper

Kommune	Gruppe	Kjennetegn
0135 Råde	Gruppe 7	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter
0234 Gjerdrum	Gruppe 7	
0238 Nannestad	Gruppe 7	
1243 Os (Hordaland)	Gruppe 8	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter
0719 Andebu	Gruppe 10	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter
0213 Ski	Gruppe 13	Store kommuner utenom de fire største byene
0219 Bærum	Gruppe 13	
0233 Nittedal	Gruppe 13	
0235 Ullensaker	Gruppe 13	
0237 Eidsvoll	Gruppe 13	

Som referansenivå (sammenlikningstall/gjennomsnitt) i figurene som er hentet fra KOSTRA brukes gjennomsnitt for alle kommuner unntatt Oslo (AKUO). Fordi en del tall for landet samlet ennå ikke er klare, så har SSB utarbeidet estimat, og i figurene vil derfor en del figurer ha søyler for EAKUO - dvs estimat alle kommuner unntatt Oslo.

2. Nøkkeltall

2.1 Behov

Når en sammenlikner kommuner ved bruk av økonomi- og tjenstedata er det viktig å ta hensyn til at utgiftsbehovet kan være forskjellig. Variasjoner i kommunenes folkemengde og inntekts- og utgiftsnivå har betydning for ressursbruk og tjenestestruktur på ulike tjenesteområder. Når resultater tolkes bør man ta hensyn til slike "ufrivillige" forskjeller. Imidlertid er det ikke nødvendigvis slik at forskjeller i kommunens forutsetninger betyr noe for effektiv ressursbruk og god tjenesteyting på det enkelte tjenestested.

Befolkningens behov for tjenester er et viktig grunnlag for hvilke og hvor mye tjenester som skal tilbys, og bør derfor ha betydning for kommunens prioritering. Det er imidlertid ikke enkelt å måle behov, eller å dokumentere kommunens "samlede" behov på en slik måte at det kan ha direkte nytte når vedtak om prioriteringer, utgiftsnivå og kapasitet skal gjøres.

Det finnes heller ingen indikator som direkte viser behov for barneverntjenester, men behov for tjenester er blant annet knyttet til levekår og folkehelse slik som andel skilte/separerte, sosialhjelp, uføretrygd, andel innvandrere, lav utdanning mv.

Enkelte levekårsutfordringer opptrer samtidig og virker gjensidig forsterkende, og det er ikke alltid mulig å isolere årsak og virkning, eller å kontrollere for utenforliggende variable. Det er eksempelvis vanskelig å tallfeste årsaksforhold og påvirkningsstyrke for familiebakgrunn, arbeidsledighet, rus, økonomi, helse, utdanningsnivå.

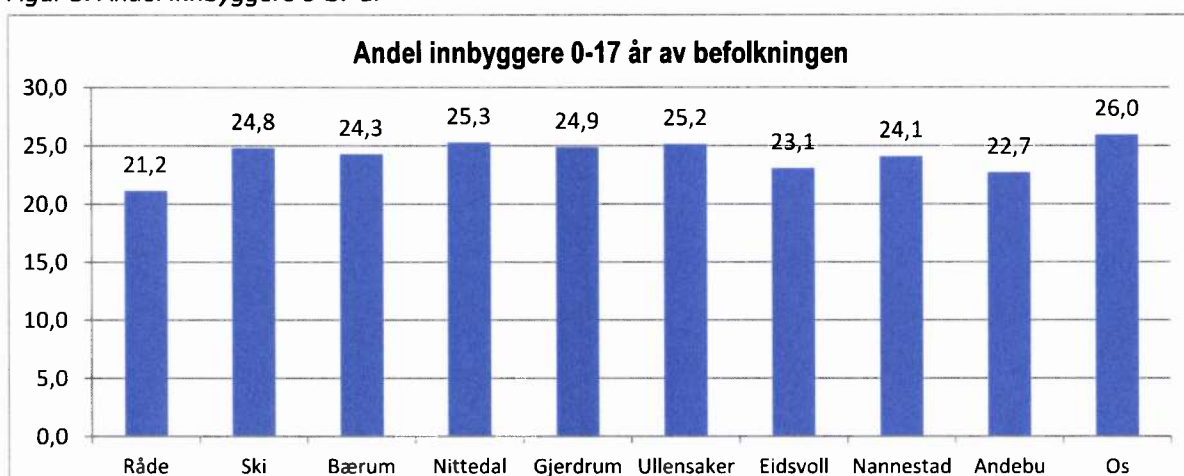
Det finnes ingen objektive indikasjoner som "legitimerer" eller gir et entydig bilde av hva som er riktig tjenestenivå sett i forhold til befolkningens behov.

2.1.1 Befolkning, antall og alder

Figur 2 Nettverkskommuner, innbyggertall

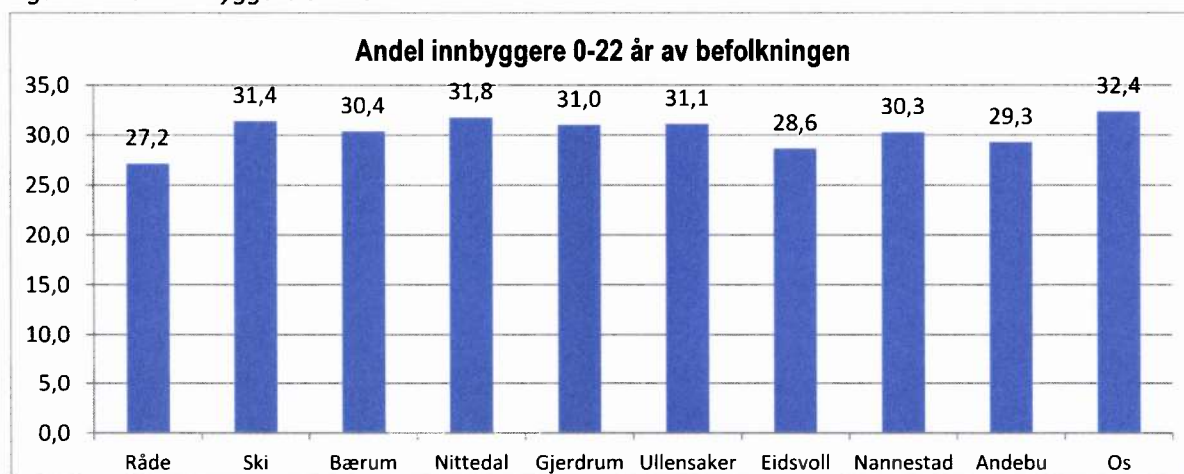
Kommune	Innbyggere 1.1.2014	Kommune	Innbyggere 1.1.2014
0135 Råde	7 206	0235 Ullensaker	31 743
0213 Ski	29 775	0237 Eidsvoll	22 142
0219 Bærum	120 685	0238 Nannestad	11 505
0233 Nittedal	22 706	0719 Andebu	5 546
0234 Gjerdrum	6 264	1243 Os (Hord.)	18 142

Figur 3: Andel innbyggere 0-17 år



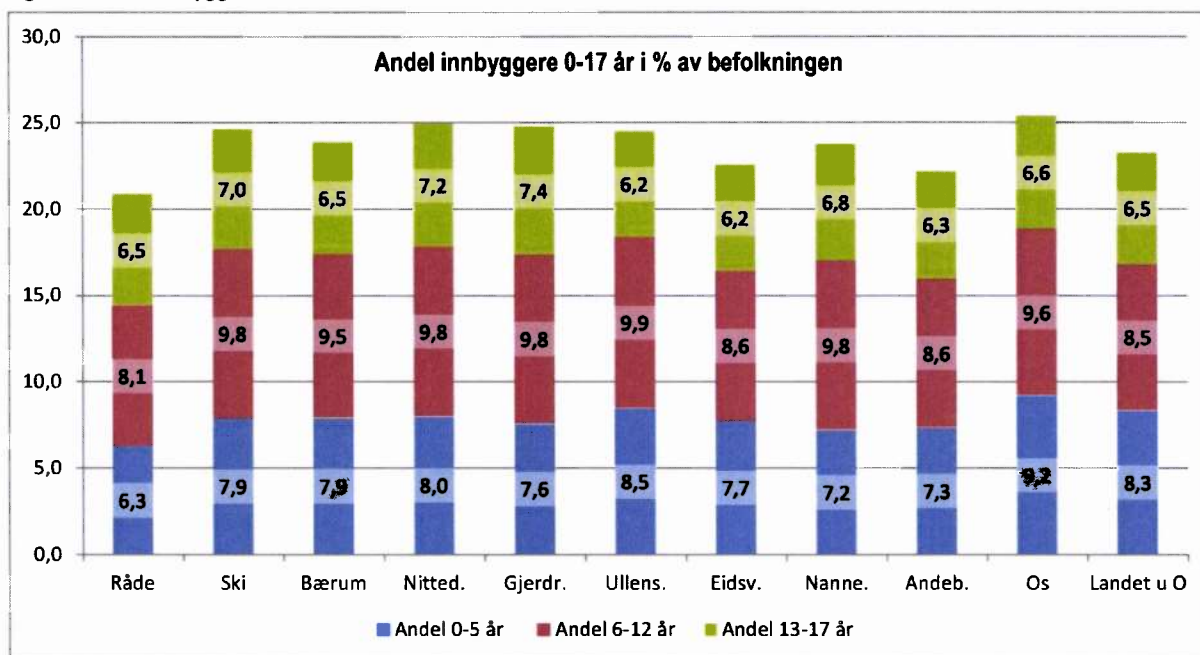
Figuren viser at Os, Nittedal og Ullensaker har høyest andel innbyggere 0-18 år. Lavest andel har Råde og Andebu.

Figur 4: Andel innbyggere 0-22 år



Når vi utvider aldersgruppen til 22 år er bildet ganske likt, noen mindre forskjeller mellom kommunene.

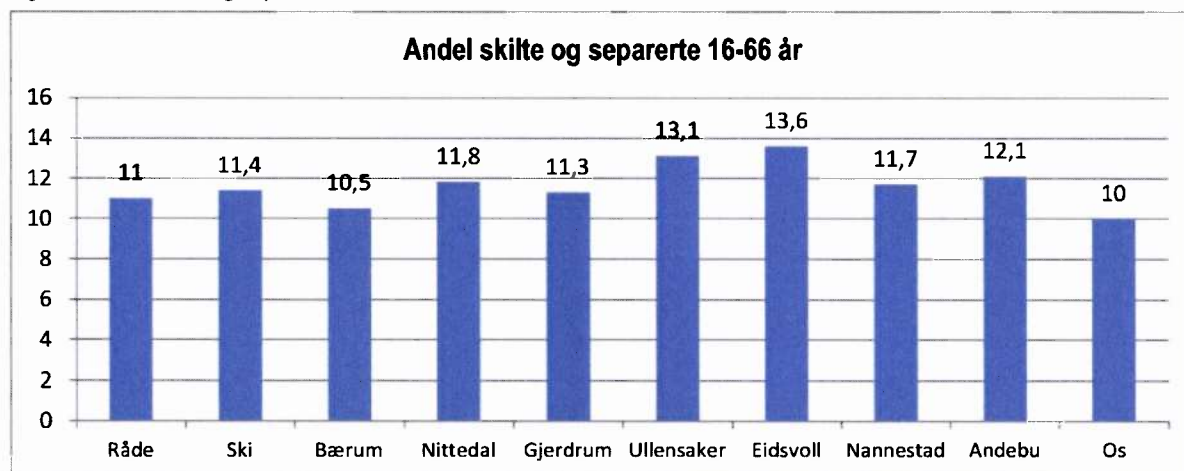
Figur 5 Andel innbyggere 0-18 år, %



Figuren viser fordelingen av innbyggere 0-17 år (Figur 3) i tre aldersgrupper. Her ser vi at Os og Ullensaker har de høyeste andelen av barn i aldersgruppen 0-5 år, og ligger også over landssnitt. Råde har en lav andel barn i denne aldersgruppen. Alle nettverkskommunene unntatt Råde har en høyere andel barn i aldersgruppen 6-12 år enn landssnittet. Gjerdrum og Nittedal har høyest andel ungdom (aldersgruppen 13-17 år).

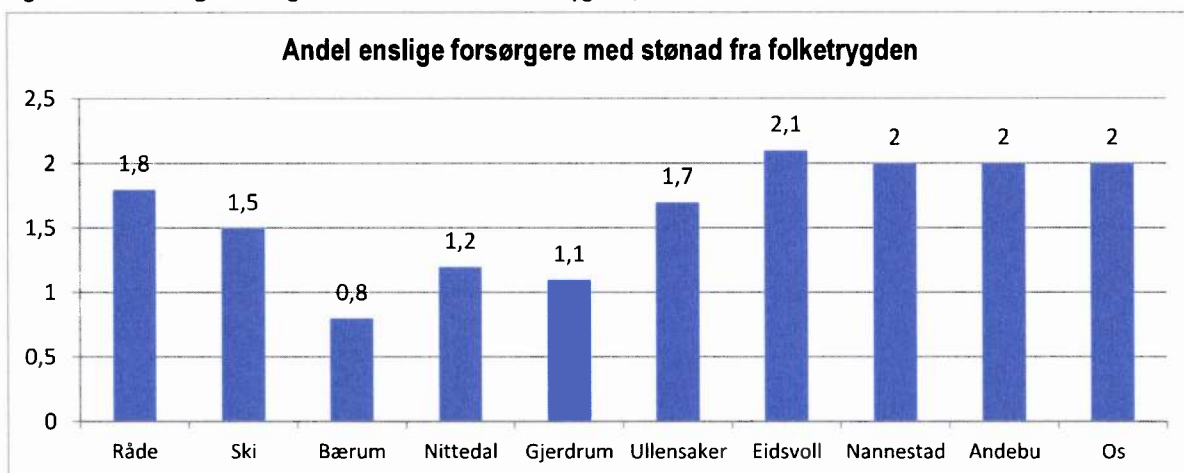
2.1.2 Befolkning, folkehelseindikatorer

Figur 6 Andel skilte og separerte 16-66 år, %



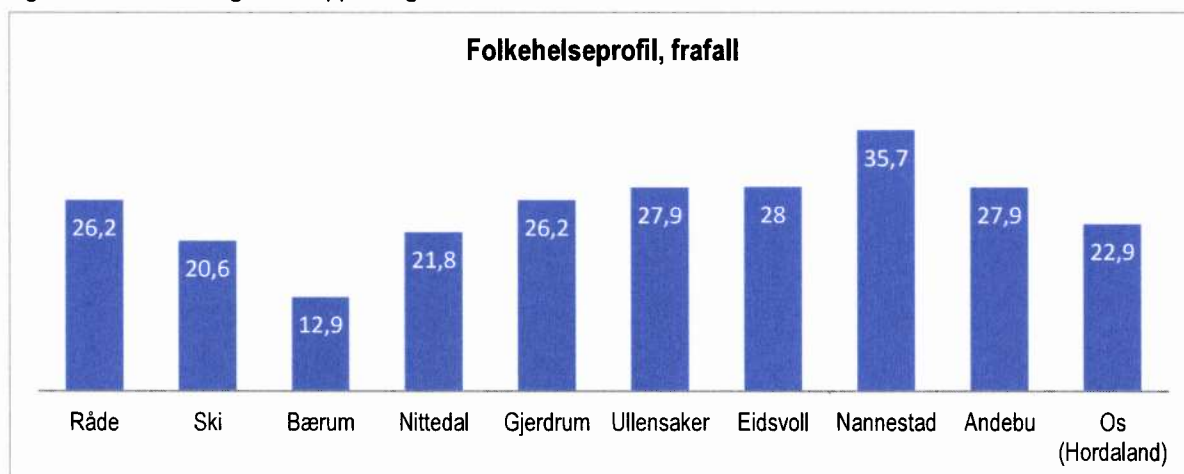
Eidsvoll og Ullensaker har høyest andel av befolkningen som er skilt eller separert. Bærum og Os har lavest andel.

Figur 7 Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden, %



Figuren viser hvor stor av andelen kvinner i aldersgruppa 16-66 år som er enslige forsørgere og mottar stønad fra folketrygden.

Eidsvoll ligger høyest på denne indikatoren, mens Bærum ligger lavest.

Figur 8 Frafall i videregående opplæring⁶

Figuren viser årlig gjennomsnittlig frafall i perioden 2011-2013. Den viser andel personer som startet på videregående opplæring, men som sluttet underveis eller ikke fikk bestått etter 5 år. Det betyr at elevene ikke har fått studiekompetanse eller yrkeskompetanse (inkludert læretid) i løpet av denne tiden.

En skal være forsiktig med å konkludere hvilke konsekvenser frafall har for de personer som ikke fullfører videregående opplæring.

Når man studerer grupper i samfunnet, finner man systematiske forskjeller i helse. Jo høyere utdanning og inntekt en gruppe har, jo høyere andel av gruppens «medlemmer» vil ha god helse (Huisman, 2005⁷; Helsedirektoratet, 2005⁸). Dette kalles sosiale helseforskjeller eller sosial ulikhet i helse.

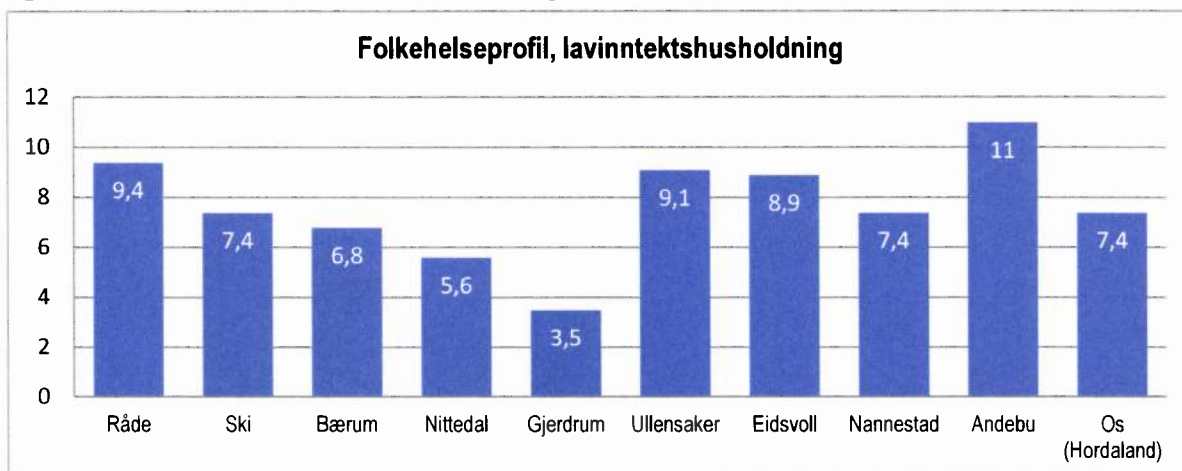
⁶ Kilde: SSB Folkehelseprofil 2014

⁷ Huisman M, Bopp M, Borgan JK, Borrell C, Costa G, Deboosere P, Gadeyne S, Glickman M, Marinacci C, Minder C, Regidor E, Valkonen T, Mackenbach JP. Educational inequalities in cause-specific mortality in middle-aged and older men and women in eight western European populations. Lancet 2005; 365: 493-500.

⁸ Helsedirektoratet. Gradientutfordringen. Sosial- og helsedirektoratets handlingsplan mot sosiale ulikheter i helse. Rapport1/2005. ISBN-nr. 82-8081-060-9.

Nannestad har høyest frafall i perioden, mens Bærum har lavest frafall.

Figur 9 Andel barn som lever i lavinntektshusholdninger, %⁹

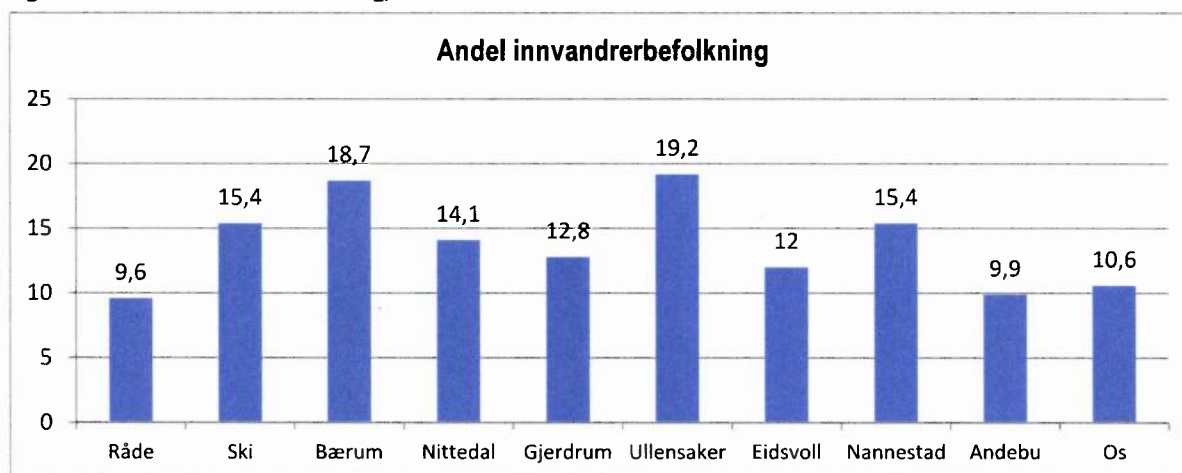


Andel personer i aldersgruppen 0 - 17 år som bor i husholdninger med inntekt lavere enn 60 % av nasjonal medianinntekt i 2012. EU-skalaen¹⁰ er benyttet for å sammenlikne ulike husholdningstyper.

En skal være forsiktig med å konkludere hvilke konsekvenser det har for personer som bor i lavinntektshusholdninger. Dette vet vi i dag for lite om. Denne indikatoren kan imidlertid bidra til å gi et mer nyansert bilde av egen befolkning og da spesielt opp mot andre indikatorer fra folkehelseprofilen. Forskning har imidlertid påvist sammenheng mellom økonomiske forhold og helsetilstand. I familier med lav sosioøkonomisk status er det en høyere andel barn og unge som vurderer helse si som dårlig sammenlignet med barn og unge i familier med høyere sosioøkonomisk status (Elstad, 2012¹¹).

Andebu ligger høyest på denne indikatoren, mens Gjerdrum ligger lavest.

Figur 10 Andel innvandrerbefolkning, %



⁹ Kilde: SSB/Folkehelseprofilen 2014

¹⁰ EU-skala er en ekvivalensskala som benyttes for å kunne sammenligne husholdninger av forskjellig størrelse og sammensetning. Ulike ekvivalensskalaer vektlegger stordriftsfordeler ulikt. EU-skalaen er mye brukt, og i følge den skalaen må en husholdning på to voksne ha 1,5 ganger inntekten til en enslig for å ha samme økonomiske levekår. Barn øker forbruksvektene med 0,3 slik at en husholdning på to voksne og to barn må ha en inntekt som er (1 + 0,5 + 0,3 + 0,3) ganger så stor som en enslig for å ha det like bra økonomisk i følge EU skalaen.

¹¹ Elstad JI, Pedersen AW. Fører dårlig familieøkonomi til flere subjektive helseplager blant ungdom? Tidsskrift for velferdsforskning, 2012; 15: 78-92.

Figuren viser andel innvandrerbefolkning i % av hele kommunens befolkning. Ullensaker har høyest andel, mens Råde og Andebu ligger lavest.

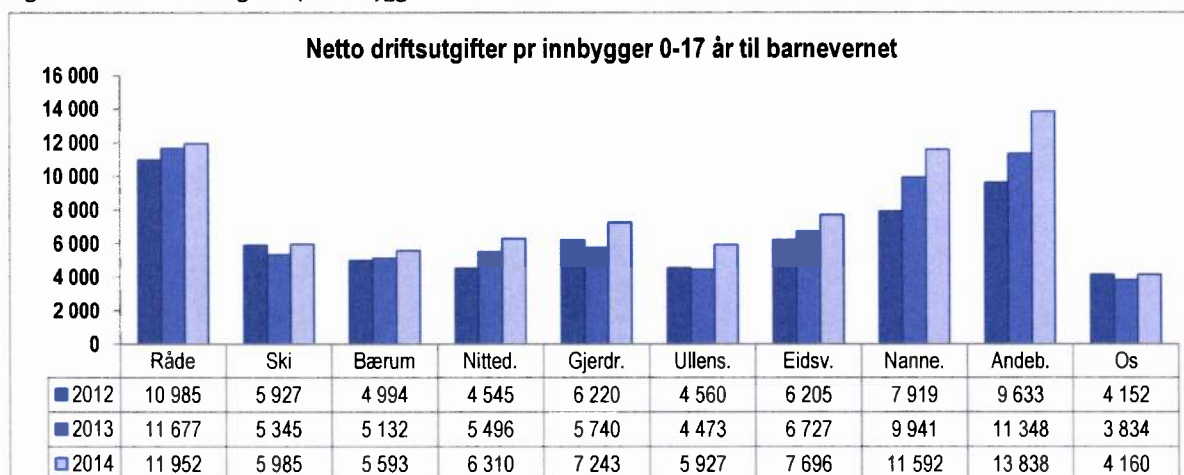
2.2 Ressursbruk og prioritering

Ressursbruks- og prioriteringsindikatorer beregnes ved å fordele utgifter til en tjeneste på antall innbyggere som er i målgruppen for tjenesten.

En ressurs-/prioriteringsindikator forteller ikke noe om hvem eller hvor mange som mottar tjenester, eller hvor mye hver bruker mottar. Det er bare et gjennomsnittstall for kostnader pr innbygger (i målgruppa).

Primær målgruppe for barneverntjenester er barn og unge 0 – 17 år, selv om vi vet at stadig større andel av mottakerne av barneverntjenester er ungdom over 18 år som får ettervern. Det finnes ingen presise indikatorer for å sammenlikne eller vurdere kommunenes ressursinnsats til barnevern. Nedenfor følger indikatorer som gir et godt utgangspunkt for diskusjon og vurdering.

Figur 11 Netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år

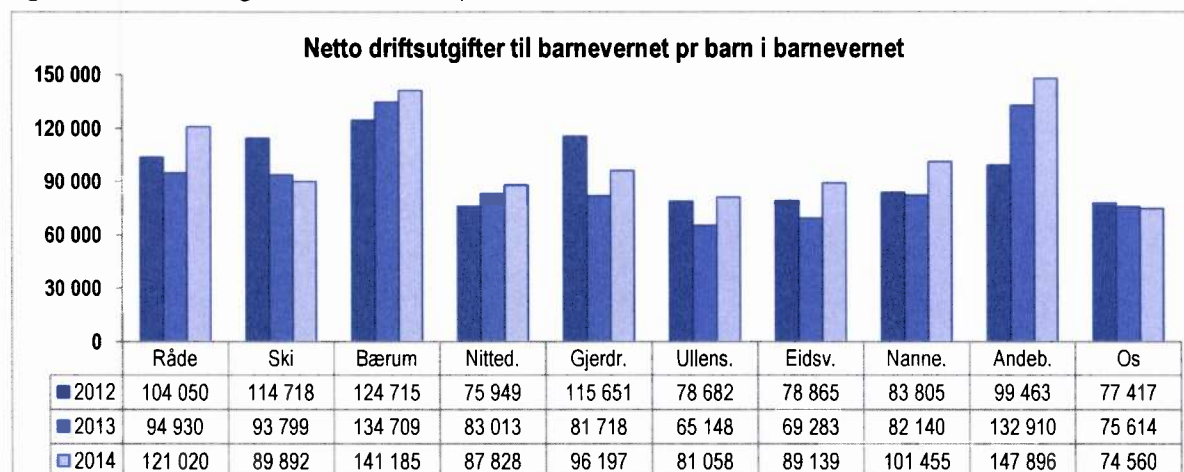


Figuren viser netto driftsutgifter til barneverntjenesten for funksjonene 244, 251 og 251.

Barneverntjenestens primærmålgruppe er innbyggere 0-17 år og dette brukes derfor som nevner. Tallene er i løpende priser, dvs. ikke korrigert for lønns- og prisvekst.

Alle kommuner hadde en økning fra 2013 til 2014.

Figur 12 Netto driftsutgifter til barnevernet pr barn i barnevernet

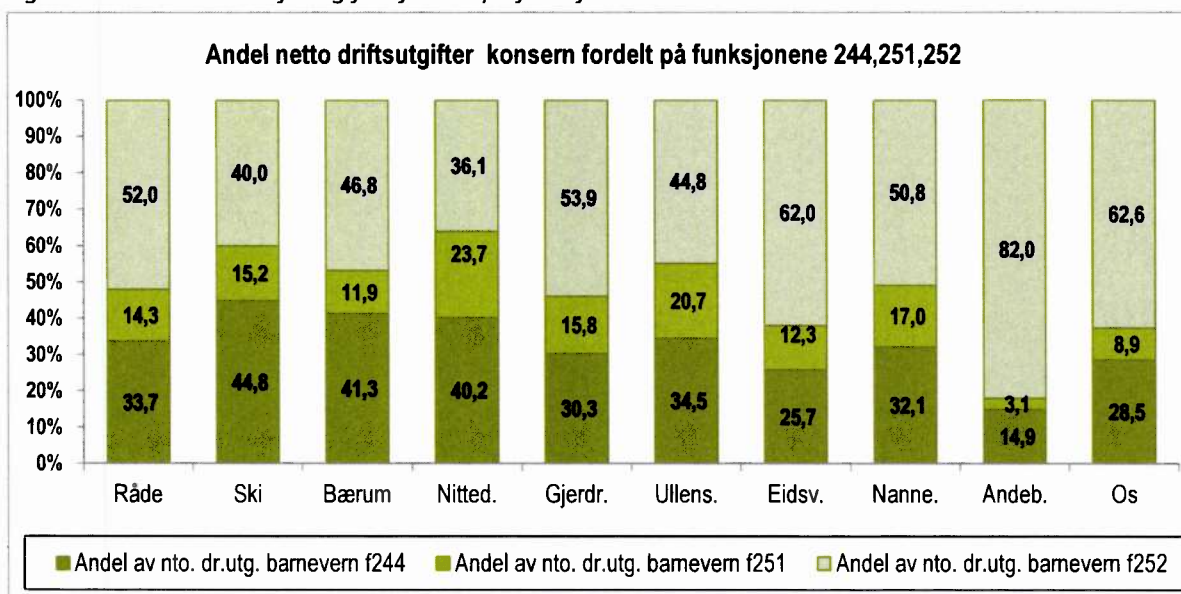


Figuren viser alle kommunens utgifter til barneverntjenester, fordelt på antall barn med undersøkelse eller tiltak i løpet av året.

Ved illustrasjon av kommunenes prioritering av barneverntjenester brukes *netto* driftsutgifter, fordi dette tallet synliggjør kommunens utgifter – etter at refusjoner, egenbetalinger og tilskudd er trukket fra.

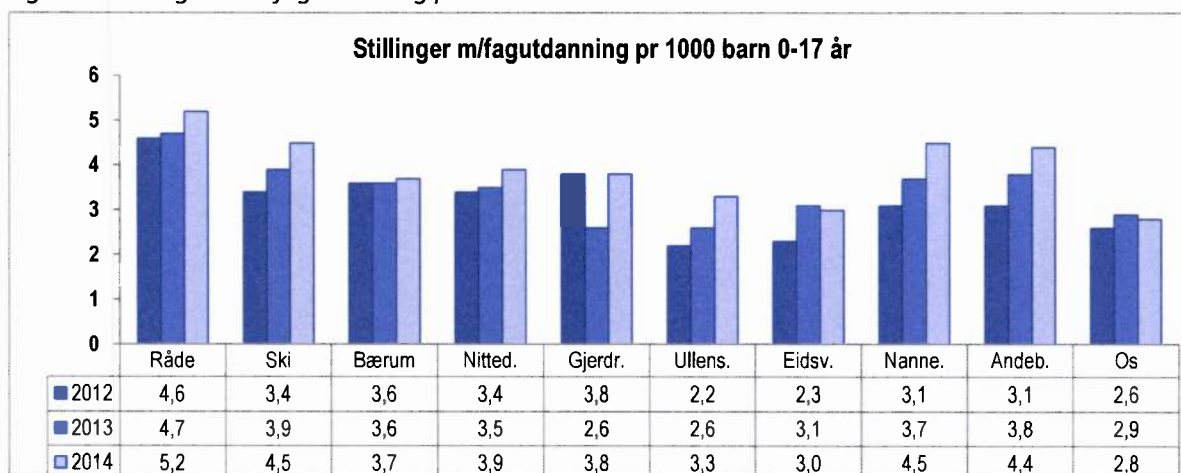
Bærum og Andebu er kommuner som synes å prioritere barneverntjenester høyt, mens Os ligger lavest av nettverkskommunene.

Figur 13: Andel netto driftsutgifter fordelt på funksjon



Figuren viser kommunens netto driftsutgifter fordelt på de tre barnevernfunksjonene. Vi ser at for de fleste kommunene er det utgiftene til funksjon 252 som utgjør den største andelen, for Eidsvoll og Os er det over 60 %. Variasjonen er størst på andel av netto driftsutgifter som går til tiltak for barn som ikke er plassert (f 251), her varierer det fra 3,1% i Andebu til 23,7% i Nittedal.

Figur 14: Stillinger med fagutdanning pr 1000 barn 0-17 år



2.3 Dekningsgrader

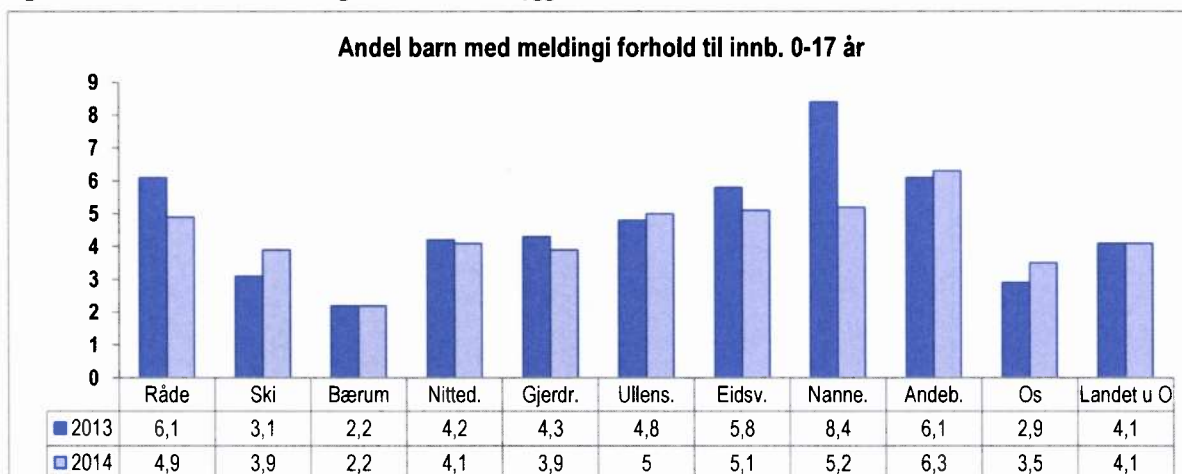
I denne delen skal vi se på dekningsgrader og sammensetning av tilbudet. Dekningsgrad viser hvor stor andel av målgruppen (%) som mottar tjenester, og beregnes ved å ta antall brukere av tjenesten og dele på antall personer i målgruppa.

Indikatorer for dekningsgrader viser *ikke* hvor mye hver bruker mottar av tjenester – kun hvor stor andel av befolkningen som er registrerte mottakere.

Med de nye Kostradataene som ble publisert mars 2015, har vi store mengder data som kan vise oss både dekningsgrader og hvordan tjenestene jobber i de ulike fasene av en barnevernsak. Vi velger å vise tre figurer først som sier noe om dekningsgrad/bruk av tjenestene i meldingsfase, undersøkelsesfase, tiltaksfase. Deretter går vi igjennom hver enkelt fase og viser ulike typer figurer basert på det materialet som finnes i Kostra.

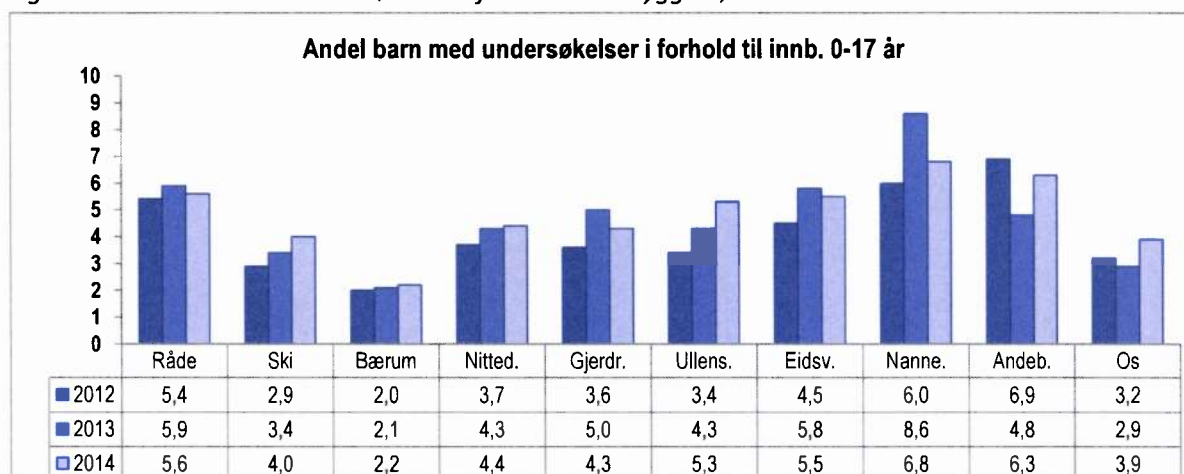
Figur 13 og 14 viser hvor stor andel barn som har blitt meldt til barneverntjenesten og hvor stor andel barn hvor det er iverksatt undersøkelse. I begge tilfeller er andelen regnet ut fra antall innbyggere i primærmålgruppen 0-17 år. Vi ser at i 2014 hadde Andebu størst andel meldinger, mens Bærum lå lavest. Andebu hadde også en høy andel barn med undersøkelser, men Nannestad lå høyere. Dette må bety at Andebu henlegger en høyere andel meldinger enn Nannestad, dette kan vi se nærmere på i figur Figur 22: Andel meldinger som går til undersøkelse.

Figur 15 Andel barn med melding i forhold til innbyggere 0-17 år, %



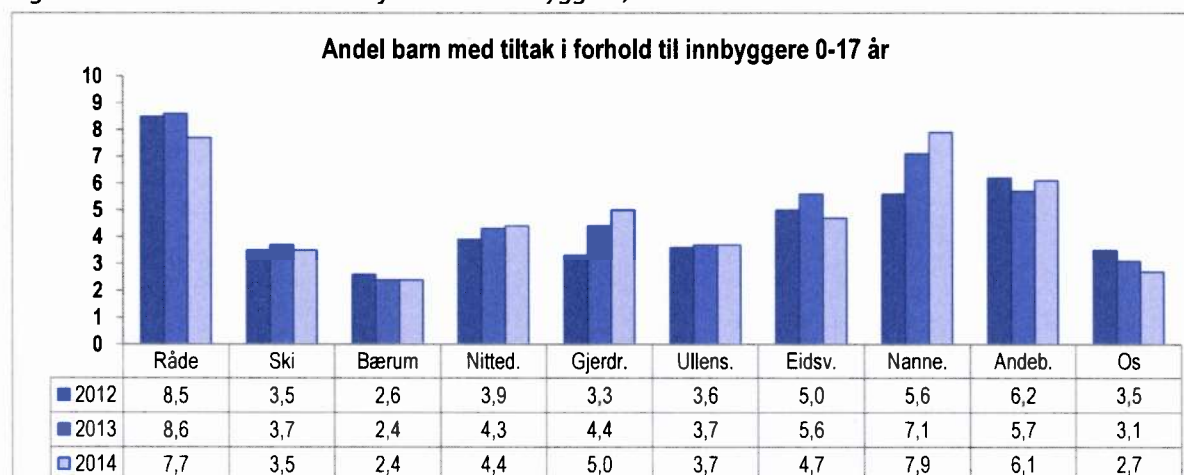
Figuren viser andel av innbyggerne i alderen 0-17 år hvor barneverntjenesten mottok melding. Figuren kan være et utgangspunkt for å drøfte samarbeid med øvrige tjenester og terskler for tjenester, gjerne sammenholdt med behov for tjenester (demografi, sosioøkonomiske forhold). Andel barn med melding kan også være et uttrykk for behov for barneverntjenester i kommunen.

Figur 16: Andel barn med undersøkelser i forhold til innbyggere, %



Figuren viser andel av innbyggerne i alderen 0-17 år hvor barneverntjenesten iverksatte undersøkelse. Fra og med rapporteringsåret 2013 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun en undersøkelse per barn innhentet og publisert. Vi ser at Nannestad og Andebu har høyeste andel barn med undersøkelse og Bærum har den laveste.

Figur 17: Andel barn med tiltak i forhold til innbyggere, %



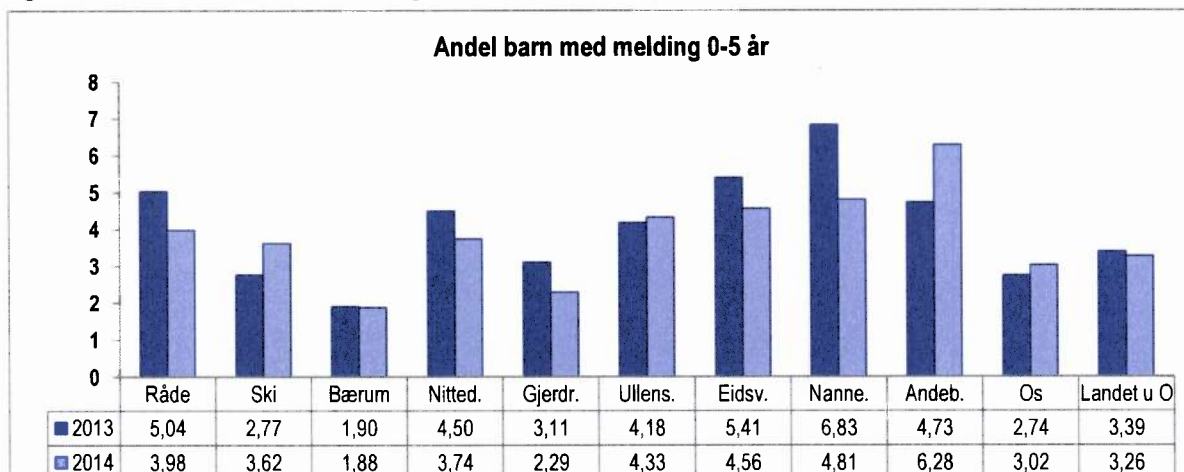
Figuren viser andel barn med tiltak i løpet av året i forhold til innbyggere 0-17 år. Vi ser at Nannestad og Råde har høyeste andel barn i tiltak. Gjerdrum og Nannestad har hatt en jevn økning i antall barn i tiltak siste treårsperiode. Os har en jevn nedgang siste treårsperiode, mens både Råde og Eidsvoll har en tydelig reduksjon fra 2013 til 2014.

Økning i andel barn med undersøkelser og/eller tiltak kan være positivt hvis det er et uttrykk for at barnevernet i større grad fanger opp et reelt behov. På den annen side kan økningen være et uttrykk for at stadig flere barn blir utsatt for omsorgssvikt og trenger hjelp fra barnevernet.

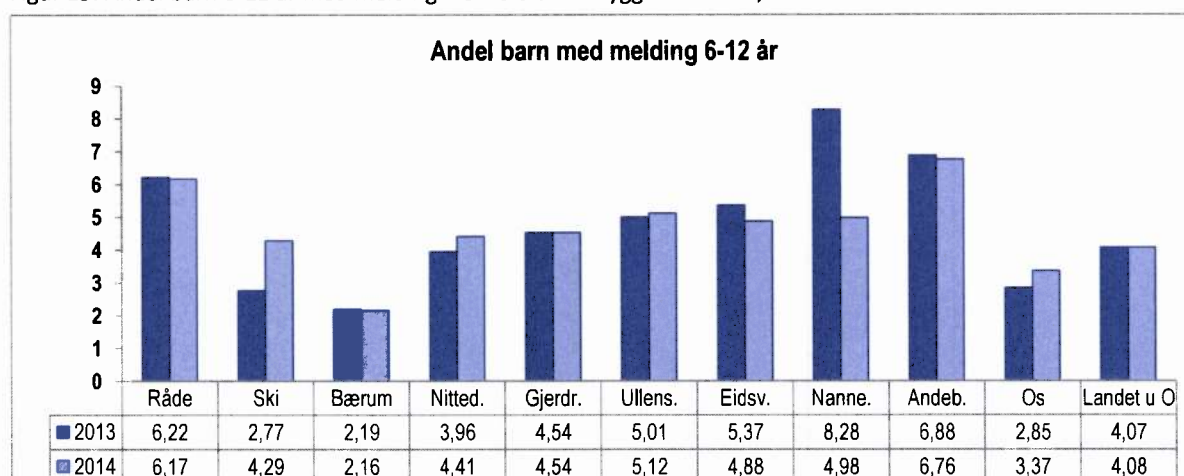
2.3.1 Meldinger

De neste tre figurene viser andel barn med melding fordelt på alder.

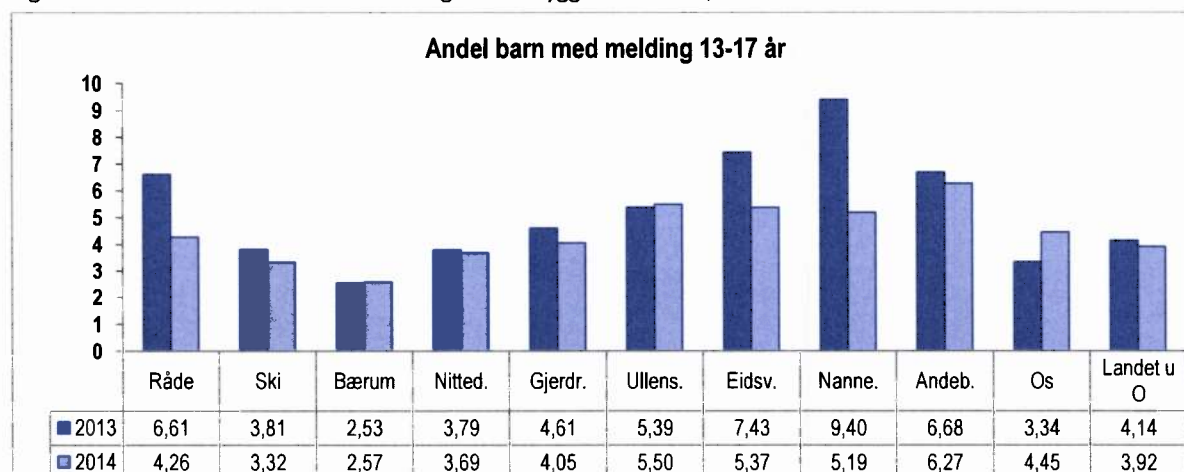
Figur 18: Andel barn 0-5 år med melding i forhold til innbyggere 0-5 år, %



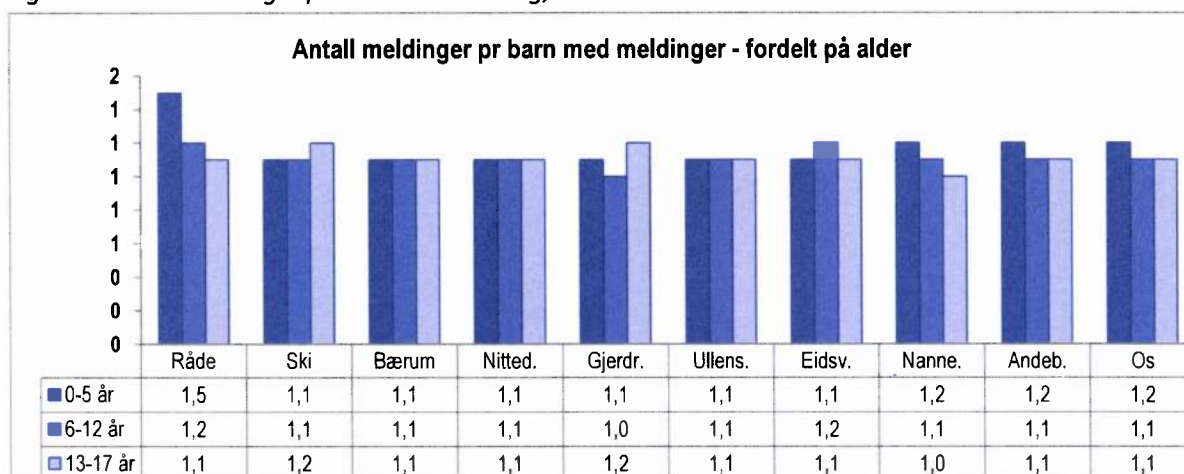
Figur 19: Andel barn 6-12 år med melding i forhold til innbyggere 6-12 år, %



Figur 20: Andel barn 13-17 år med melding ifht innbyggere 13-17 år, %

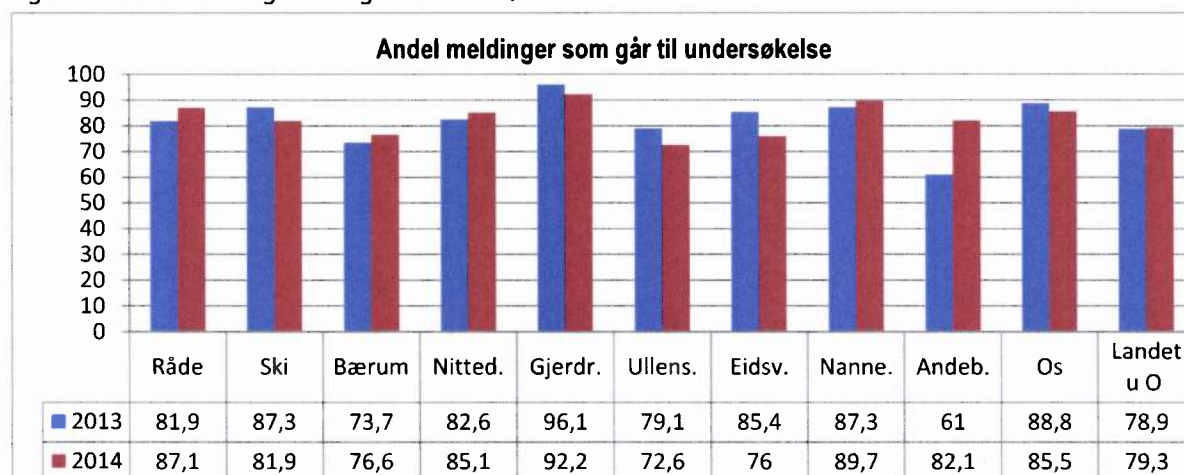


Figur 21: Antall meldinger pr barn med melding, 2014-tall



Figuren viser antall meldinger pr barn i løpet av året.

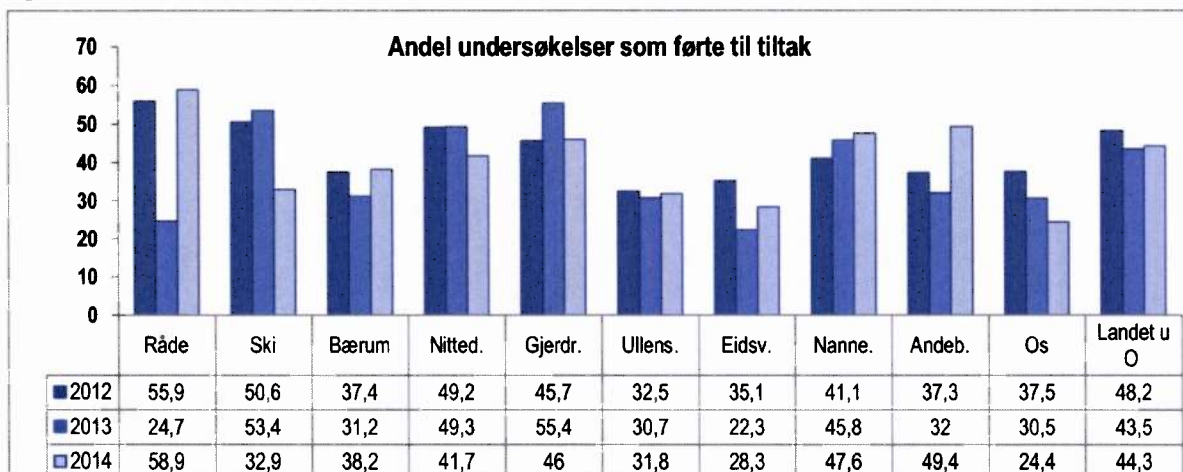
Figur 22: Andel meldinger som går til undersøkelse



Figuren viser hvor stor andel av meldingene som går til undersøkelse. Vi ser at det er relativt stor forskjell mellom kommunene. I Bærum undersøkes 3 av 4 meldinger, mens i Nannestad undersøkes 9 av 10. Denne figuren bør ses sammen med Figur 16: Andel barn med undersøkelser i forhold til innbyggere, %.

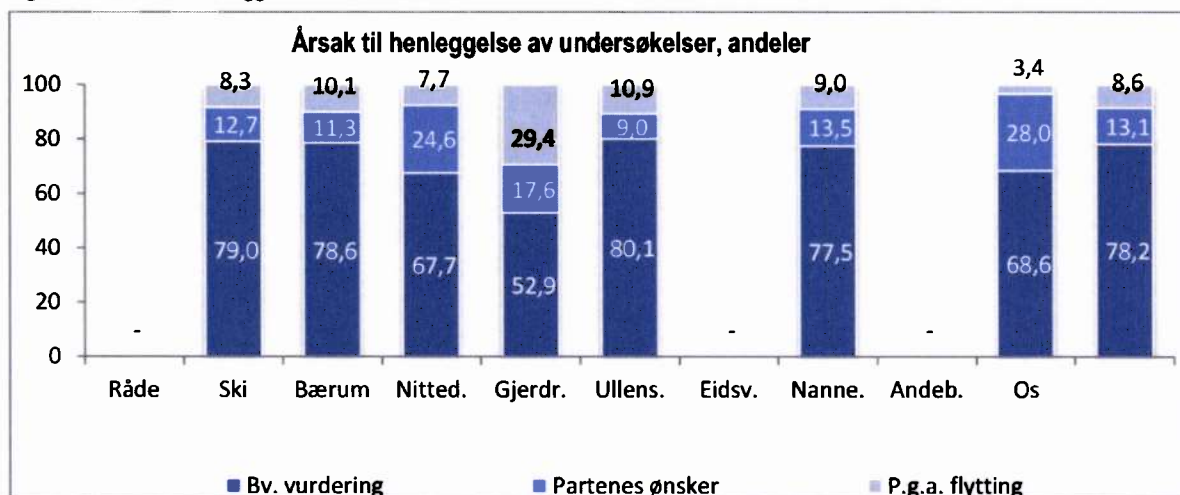
2.3.2 Undersøkelse

Figur 23 Andel undersøkelser som førte til tiltak



Figur 23 viser hvor stor andel av undersøkelsene som førte til tiltak. Her ser vi også store forskjeller mellom kommunene. Råde kommune har den høyeste andelen med undersøkelser som fører til tiltak i 2014 (58,9%), mens i Os fører kun 24,4 % - altså 1 av 4 undersøkelser – til tiltak. Landsnittet er 44,3 %. Denne indikatoren er interessant å se nærmere på, da vi vet at undersøkelser er ressurskrevende.

Figur 24 Årsak til henleggelse av undersøkelser



Hva så med de undersøkelsene som ble henlagt? I årets Kostrapublisering får vi data på dette. Figuren viser tre kategorier av henleggelse:

- Bv. vurdering: Undersøkelsen er henlagt etter at barneverntjenesten har vurdert at vilkår for å sette inn tiltak ikke er oppfylt, evt hvis tjenesten har gitt avslag på søknader.
- Partenes ønsker: Undersøkelsen er henlagt. Barneverntjenesten vurderte at vilkår for å sette inn tiltak etter § 4-4 er tilstede, men henlegges da foreldre/barnet ikke samtykker til tiltak.
- P.g.a flytting: Undersøkelsen er henlagt som følge av at familien/barnet flytter til en annen kommune.

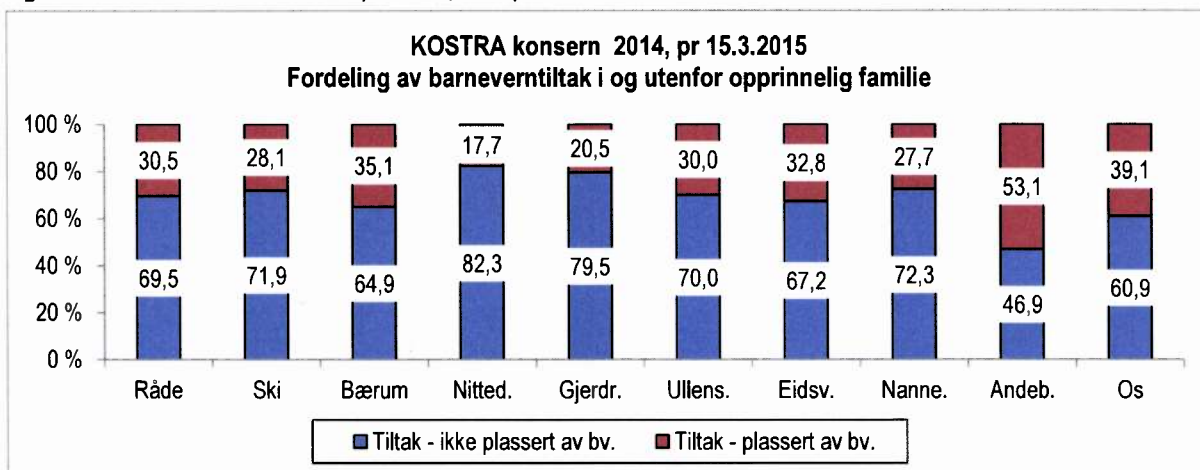
Gjerdrum skiller seg ut med en stor andel undersøkelser henlagt pga flytting. Her må vi være oppmerksomme på at for en kommune med få undersøkelser, kan én barnerik familie gjøre store utslag. Disse tallene gir oss interessant informasjon. Os kommune skilte seg ut i Figur 23 med en lav andel undersøkelser som fører til tiltak, men her ser vi at nær 1/3 av undersøkelsene som ble henlagt vurderte

tjenesten at vilkårene for hjelpetiltak var tilstede. Nittedal har også en høy andel barn hvor årsaken til henleggelse er at foreldre og/eller barn ikke samtykker til tiltak.

2.3.3 Tiltak

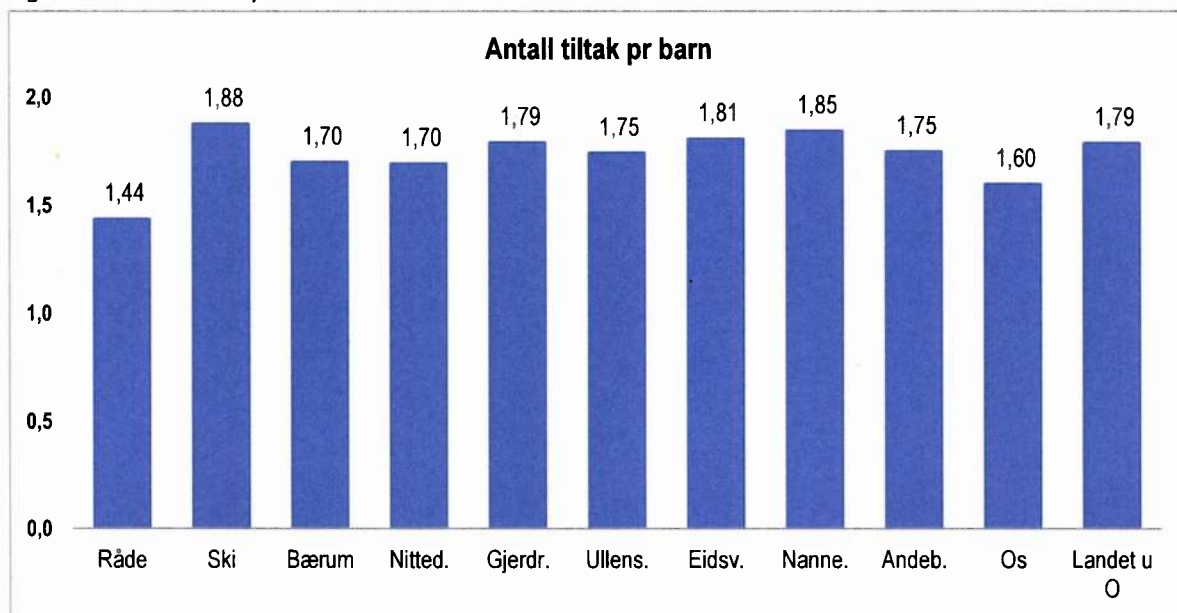
Vi så i Figur 17: Andel barn med tiltak i forhold til innbyggere, %andel barn med barneverntiltak den enkelte kommune har. I det følgende skal vi gå nærmere inn i disse tallene.

Figur 25: Andel barn med tiltak plassert/ikke plassert



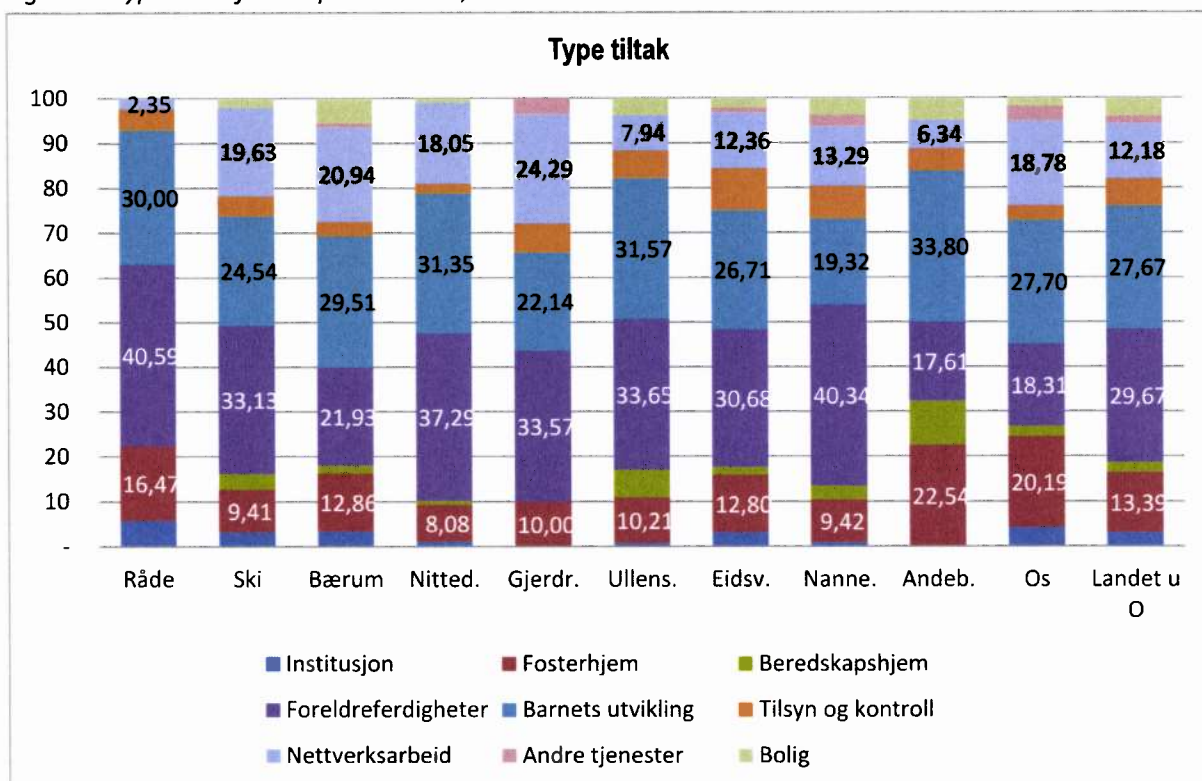
Denne figuren viser fordelingen av barna på tiltak, de som er plassert av barnevernet (f 252) og de som ikke er plassert (f 251). Andebu er den eneste kommunen som har plassert over halvparten av barna de har tiltak på, men Os har også en høy andel barn som er plassert. Lavest andel plasserte barn har Nittedal og Gjerdrum.

Figur 26: Antall tiltak pr barn



Denne figuren viser hvor mange tiltak hvert barn har i snitt. Her er alle barn tatt med, både barn med og uten plassering.

Figur 27: Type tiltak fordelt pr kommune, % av alle tiltak



Denne figuren viser fordelingen av typer tiltak innenfor hver kommune. Husk at hvert barn kan ha flere tiltak, jf Figur 26. Kategoriene av tiltak er hentet fra Kostraskjema 15. Landsnittet angir to store kategorier av tiltak; «Foreldreferdigheter» og «Barnets utvikling». Kategorien «Foreldreferdigheter» inneholder tiltak som skal styrke foreldreferdighetene, slik som: MST, PMTO, sentre for foreldre og barn, råd og veiledning, hjemmekonsulent osv. Kategorien «Barnets utvikling» inneholder tiltak slik som; SFO, fritidsaktiviteter, økonomisk hjelp, besøks hjem, støttekontakter, samtalegrupper osv. De fleste kommunene følger landssnittet og har «Foreldreferdigheter» som største tiltakskategori. Dette gjelder ikke Bærum, Andebu og Os som har «Barnets utvikling» som største tiltakskategori. Noen kommuner har også store andeler barn med tiltak Fosterhjem, slik som Andebu og Os. Gjerdrum og Bærum har en høy andel barn med tiltak i kategorien «Nettverksarbeid» (slik som nettverksmøter, individuell plan, ansvarsgruppe, familieråd) I tabellen nedenfor fremkommer de samme opplysningene som i figuren ovenfor.

	Råde	Ski	Bærum	Nitted.	Gjerdr.	Ullens.	Eidsv.	Nanne.	Andeb.	Os
Institusjon	5,88	3,27	3,46	1,19		0,76	3,09	0,97		4,23
Fosterhjem	16,47	9,41	12,86	8,08	10,00	10,21	12,80	9,42	22,54	20,19
Beredskapshjem		3,48	1,65	0,95	-	6,05	1,77	3,14	9,86	2,35
Foreldreferdigheter	40,59	33,13	21,93	37,29	33,57	33,65	30,68	40,34	17,61	18,31
Barnets utvikling	30,00	24,54	29,51	31,35	22,14	31,57	26,71	19,32	33,80	27,70
Tilsyn og kontroll	4,71	4,50	3,13	2,14	6,43	6,05	9,27	7,25	4,93	3,29
Nettverksarbeid	2,35	19,63	20,94	18,05	24,29	7,94	12,36	13,29	6,34	18,78
Andre tjenester	-	-	0,91	-	3,57	-	1,10	2,42	-	3,29
Bolig	-	2,04	5,61	0,95	-	3,78	2,21	3,86	4,93	1,88

2.4 Produktivitet

Begrepet produktivitet er en beskrivelse av hvor mye vi klarer å produsere for en gitt innsats av ressurser. Produktivitet måles ved å dele kroner som er brukt på antall produserte enheter, eller ved å dele på antall brukere.

Innenfor barnevern leveres tjenester (ikke strømlinjeformede produkter), og vi kan ikke måle produktivitet direkte. Vi kan imidlertid si at Kostra gir oss *indikasjoner* på produktivitet, ved at vi beregner gjennomsnittlig kostnad pr tjeneste. Vi omtaler dette gjerne som **enhetskostnad**, som f.eks utgift pr bruker.

Produktivitet i helse- og omsorgstjenester beregnes ved å se på **ressursinnsats pr bruker**. Dette synliggjøres gjennom utgift pr bruker eller årsverk pr bruker.

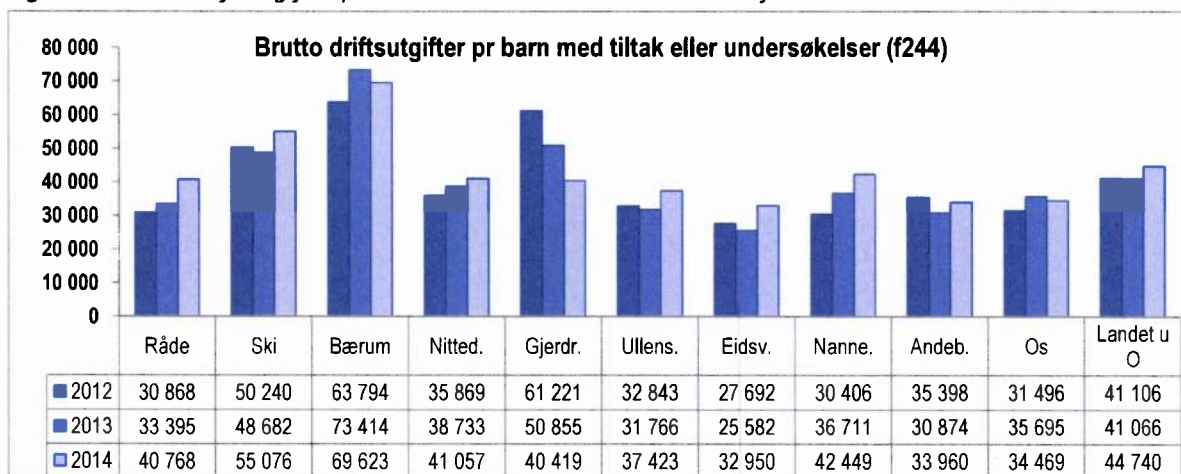
Kommunenes samlede utgifter fremkommer som et produkt av hvor mange som mottar tjenester og hvor mye tjenester hver enkelt får. Ved analyse av barneverntjenester må derfor indikatorer for enhetskostnad ses i sammenheng med dekningsgrader, men også i forhold til hvilke tjenester kommunen tilbyr. Det er stor forskjell på hvor mye ulike tiltak i barnevernet koster. Dette gir Kostra oss begrenset innsikt i, så der må vi få hjelp, f.eks med å komplettere bildet med data fra fagsystemet og kunnskap fra de som arbeider med tjenesten.

Det kan være mange andre grunner til ulikheter i enhetskostnader, f.eks kapasitetsutnyttelse, smådriftsulemper, bemanningsfaktor, utdannings- og lønnsforskjeller og reiseavstander.

Personalet er den viktigste ressursen i barnevernet, og kompetansenivå, kontinuitet og sykefravær har betydning for både produktivitet og kvalitet. Kommunen sin organisering og det enkelte tjenestested sin styring av aktiviteten vil også ha betydning for hvor mye tjenester som blir levert (produsert og tilbudt) til brukerne.

Produktivitet/enhetskostnad sier ikke noe om **kvaliteten** på det som leveres, eller brukerens **opplevelse**. Nettopp fordi produktivitet kun er et "teknisk" begrep så er det helt avgjørende at man også tar inn kvalitetsdimensjonen når man skal vurdere kommunale tjenester. Dette er imidlertid ikke noen del av dette notatet, men vil være viktige elementer i kvalitetsmålinger og en samlet vurdering av tjenestens resultateffektivitet.

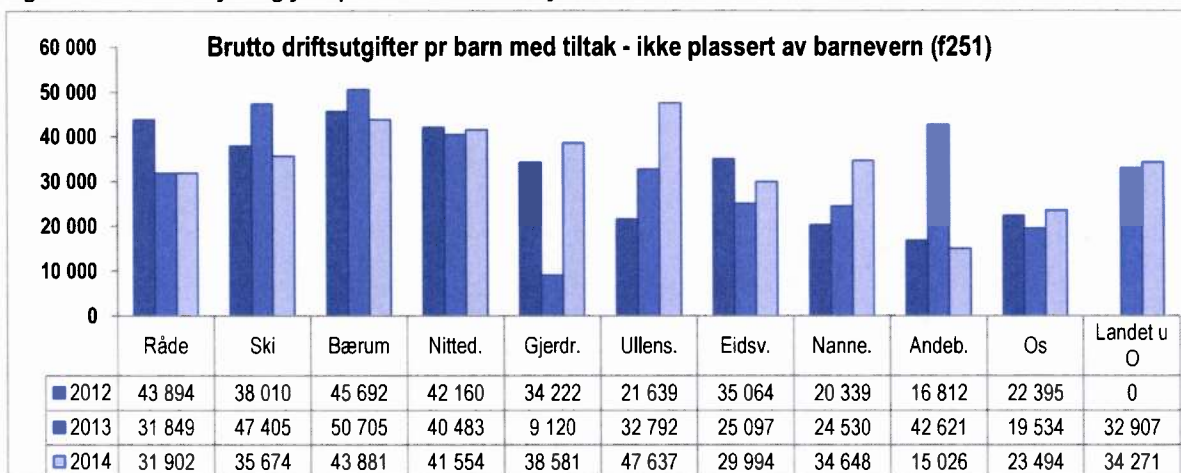
Figur 28: Brutto driftsutgifter pr barn med undersøkelse eller tiltak f. 244



Figuren viser brutto driftsutgifter til funksjon 244 pr barn med tiltak eller undersøkelse i løpet av året. Funksjon 244 inneholder f.eks utgiftene til ansatte i barneverntjenesten, barnevernvakt, sakkyndig bistand og advokat. En forklaring på økning i utgifter på denne funksjonen kan være regjeringens satsing på barnevern de siste årene (øremerkede midler til stillinger via fylkesmennene). Gjerdrum ser vi at har

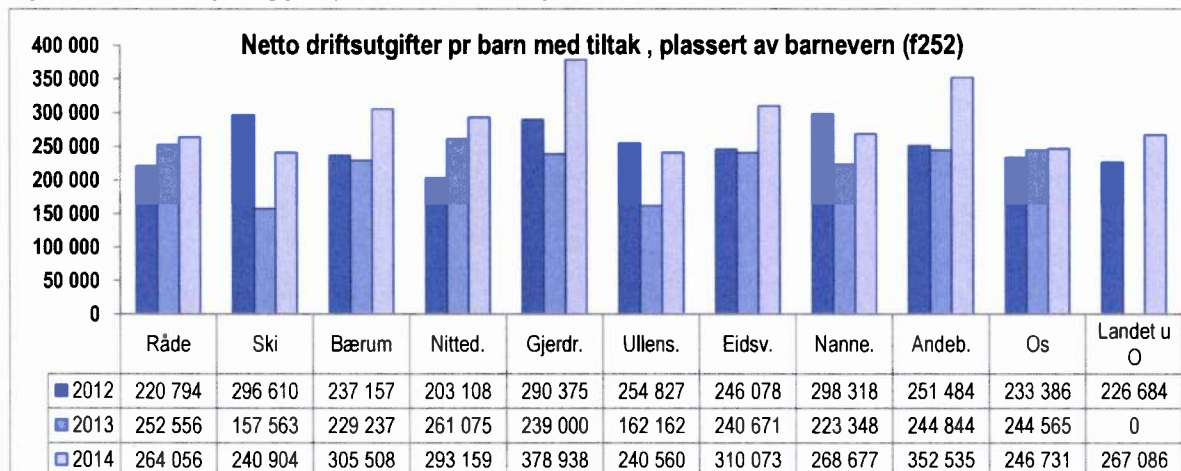
en motsatt utvikling. Hva kan dette skyldes? Ski og Bærum ligger høyere enn landssnittet, de øvrige kommunene ligger under landssnitt.

Figur 29: Brutto driftsutgifter pr barn med tiltak f. 251



Figuren viser brutto driftsutgifter pr barn med tiltak som ikke er plassert. (F. 251) Et tiltak spenner fra ansvarsgruppe og råd/veiledning til hjemmebaserte tiltak, PMTO og FFT. «Drivere» på denne indikatoren er antall tiltak, kostnad pr tiltak og antall barn. Hva slags hjelpetiltak kommunen setter inn kan gjøre store utslag på enhetskostnadene. Omfattende tiltak for å hindre institusjonsplassering i en eller to familier kan gi kommunen høye brutto driftsutgifter pr barn. Mange kommuner har de siste årene bygget opp egne tiltaksavdelinger, tiltaksteam eller familiesenter for selv å kunne produsere det barneverntjenesten trenger av hjelpetiltak og på denne måten unngå kjøp av hjelpetiltak fra private leverandører. En slik satsing kan også øke enhetskostnaden pr barn, spesielt dersom utnyttelsesgraden er lav.

Figur 30: Netto driftsutgifter pr barn med tiltak f. 252



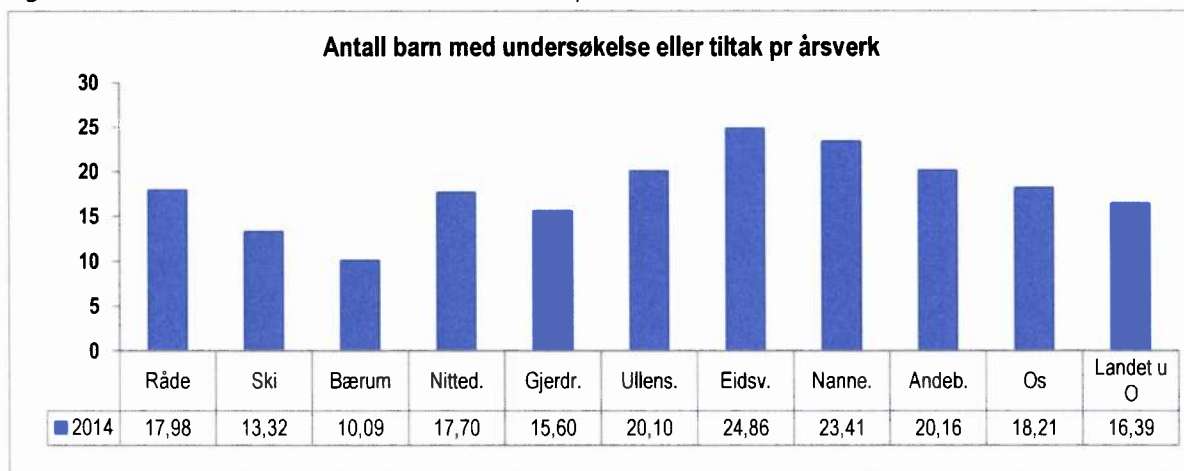
Figuren viser netto driftsutgifter pr barn med tiltak, plassert av barnevernet (F 252).

Mange kommuner tar i mot enslige mindreårige flyktninger. Dersom kommunen velger å legge ansvaret for disse hos barneverntjenesten og fatte barnevernvedtak vil disse barna inkluderes i barnevernsstatistikken. 80 % av utgiftene(utover egenandel) til barneverntiltak blir refundert av staten, men kommunene det gjelder får svært høye brutto driftsutgifter per barn plassert av barnevernet. Dette fordi mange kommuner har bygget opp bofelleskap o.l for enslige mindreårige, noe som er kostbare tiltak Som en følge av store kommunevise forskjeller i hvor mange enslige mindreårige flyktninger som mottas, vil indikatoren som viser brutto driftsutgifter per barn ha begrensninger.

For å få et mer sammenliknbart bilde på utgiftene per barn plassert av barnevernet kan det derfor være hensiktsmessig å bruke *netto driftsutgifter* pr barn. Figuren under viser netto driftsutgifter per barn etter at driftsinntektene (refusjoner fra staten) er trukket fra.

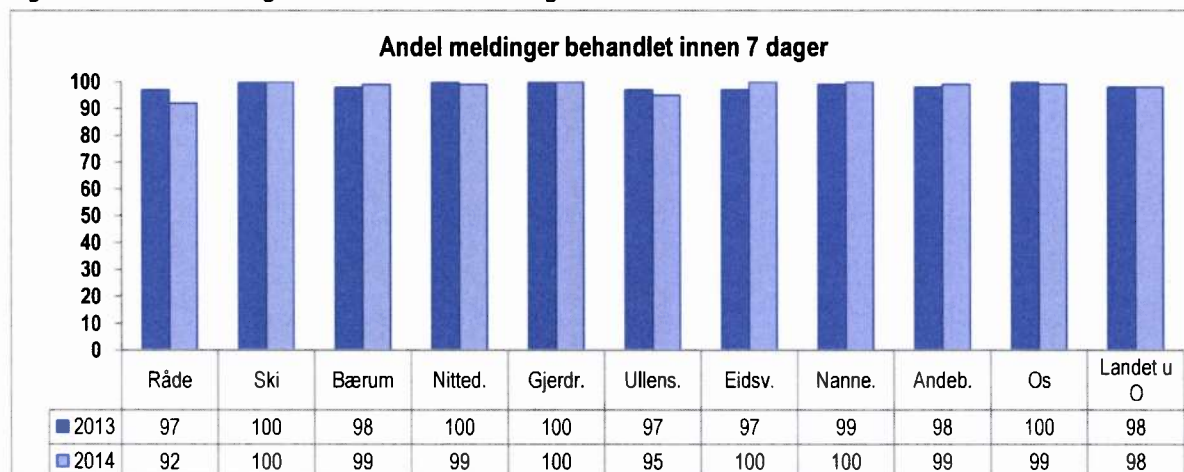
Tallene viser at de fleste kommunene i dette nettverket ligger høyere enn landssnitt på netto driftsutgifter pr barn plassert av barnevernet. Kun Ski, Ullensaker og Os ligger under snittet.

Figur 31: Antall barn med undersøkelse eller tiltak pr årsverk



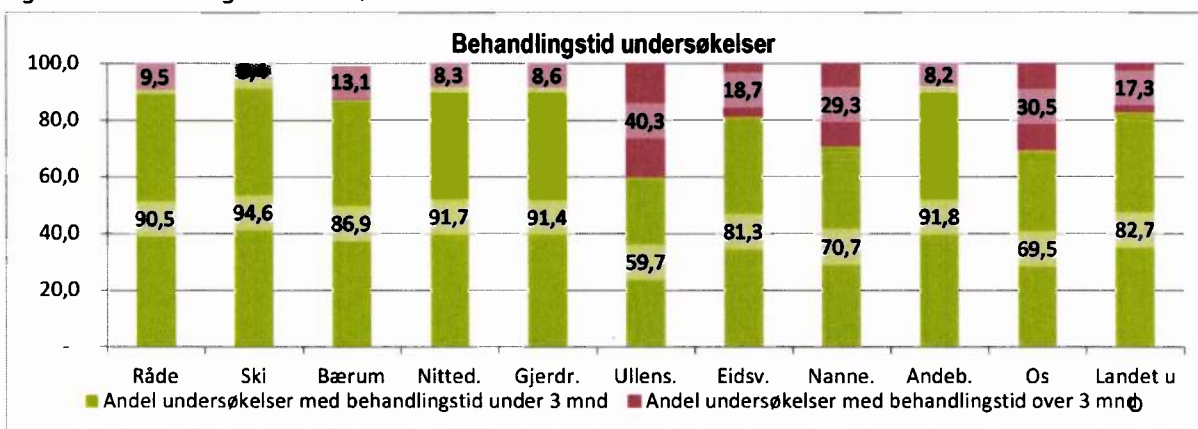
Figuren viser hvor mange barn, både barn i undersøkelse og tiltak, det er pr årsverk i barnevernet. Her er alle årsverk fra skjema 8 tatt med, altså både saksbehandler, administrasjon og tiltaksstillinger. Bærum har færrest barn pr årsverk med 10, Eidsvoll ligger høyest med nær 25 barn pr årsverk. Snittet på landsbasis er 16,39.

Figur 32: Andel meldinger behandlet innen 7 dager



Figuren viser hvor stor andel av meldingene som blir behandlet iløpet av 7 dager, slik lovkravet er. Variasjonen mellom kommunene er liten på denne indikatoren. De kommunene som kommer dårligst ut er Råde og Ullensaker som hadde hhv 92 og 95 % innenfor fristen i 2014.

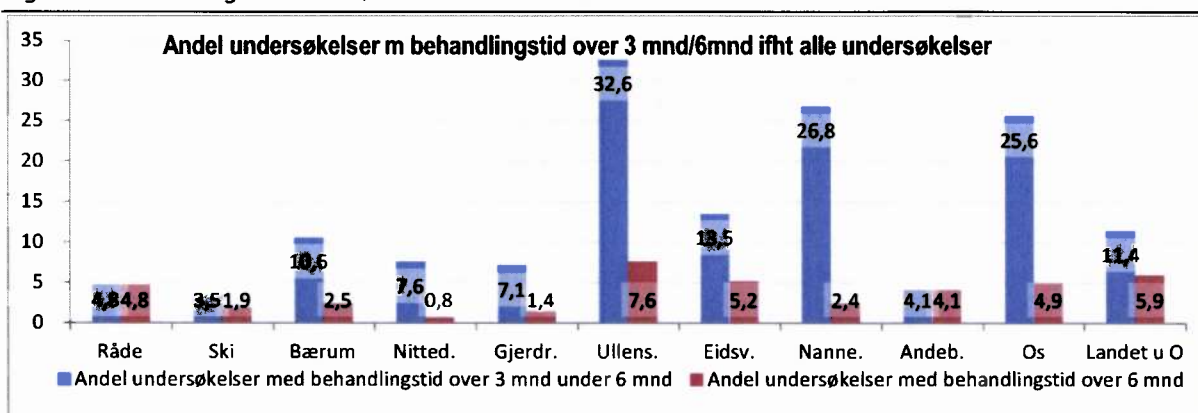
Figur 33: Behandlingstid undersøkelser



Figuren viser alle undersøkelser kommunen avsluttet i 2014, og hvor stor andel som ble avsluttet innen tre måneder, og hvor stor andel som ble avsluttet etter tre måneder. Figuren sier ingenting som fristbrudd, kun varighet.

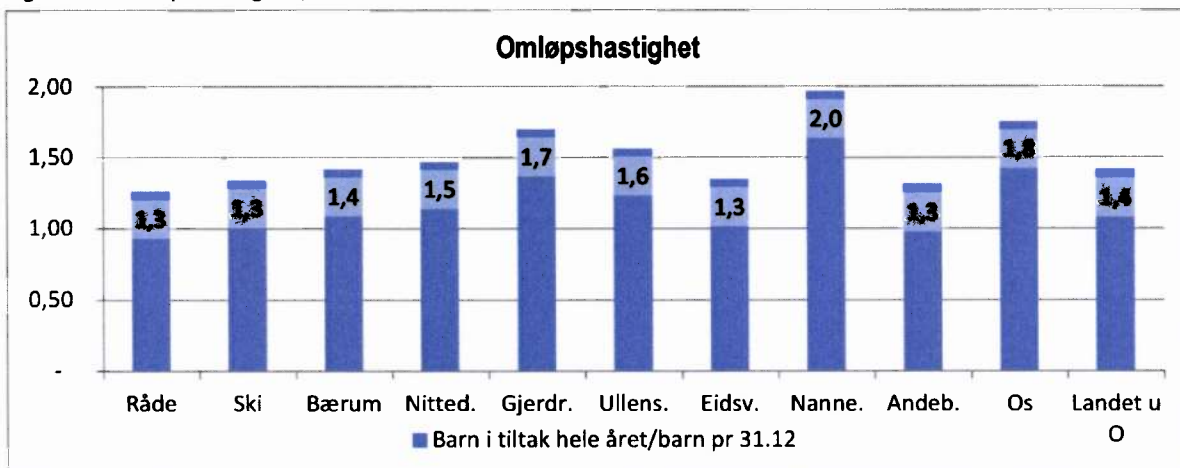
Vi ser at i Ski avsluttes 94,6% av alle undersøkelser innen tre måneder og kommer klart best ut i nettverket, men både Råde, Bærum, Nittedal, Gjerdrum og Andebu ligger over landssnitt på denne indikatoren. Hva så med de undersøkelsene som avsluttes etter tre måneder? Nye tall i Kostra gir oss innsikt i dette:

Figur 34: Behandlingstid undersøkelser over tre måneder



Figuren viser hvor stor andel av undersøkelsene som blir avsluttet etter det har gått tre måneder, men før seks måneder (blå søyle) og hvor stor andel som blir avsluttet etter seks måneder. Andelene er regnet ut fra totalt antall avsluttede undersøkelser. Figuren viser ikke fristbrudd, kun varighet. Vi ser at alle kommunene avslutter de fleste undersøkelsene før det har gått seks måneder, men i noen kommuner er det en betydelig andel som ikke blir avsluttet før etter et halvt år; slik som Ullensaker med 7,6 % og Eidsvoll med 5,2 %. Figuren vil være interessant når man skal diskutere hvordan man utnytter ressursene og ikke minst kvalitet.

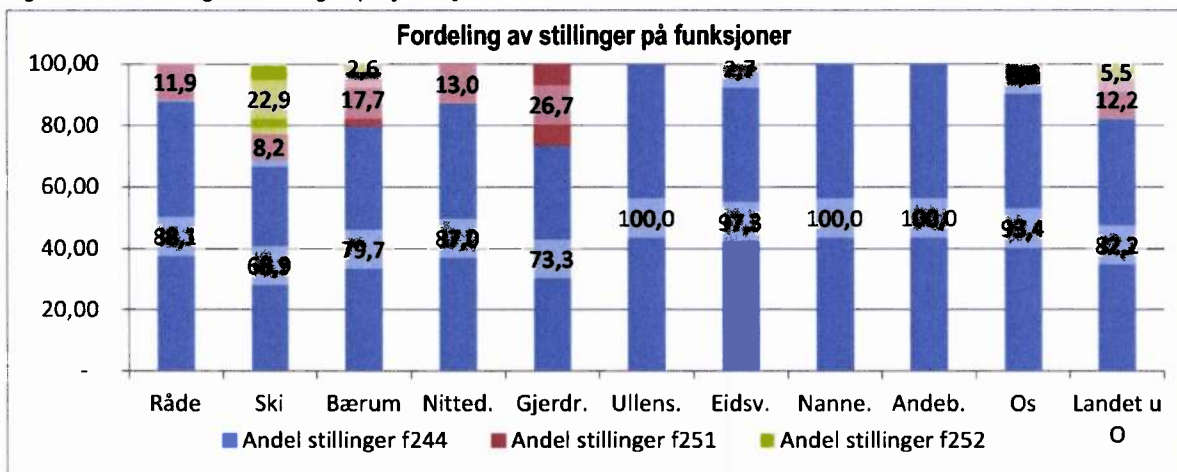
Figur 35: Omløpshastighet, barn med tiltak



Her har vi tatt antall barn med tiltak i løpet av året (2014) og delt på antall barn med tiltak pr. 31.12.14. Vi får da et inntrykk av hvor stor gjennomstrømming det er av barn i tjenesten, eller «omløpshastighet». Dersom tallet er 1,0, betyr det at det er de samme barna som har vært i tjenesten gjennom hele året, altså ingen ut og ingen inn. Dess høyere tallet er, dess flere barn har hatt tiltak og blitt avsluttet i løpet av året. Dette kan indikere en god evalueringspraksis. Her skiller Nannestad og Os seg ut med høye tall, altså mange barn med tiltak i løpet av året.

2.5 Utdypende indikatorer

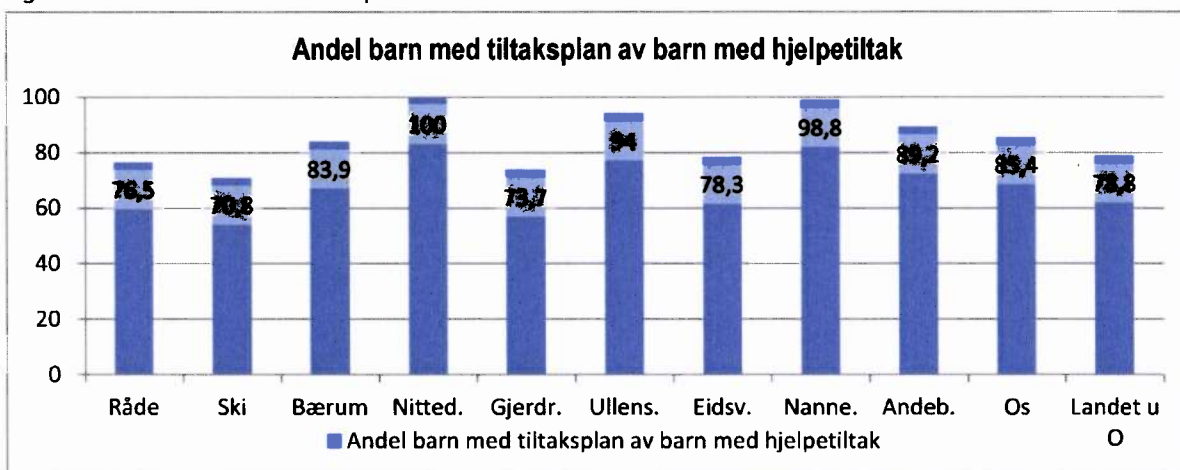
Figur 36: Fordeling av stillinger på funksjoner



Figuren viser fordelingen av stillinger på funksjoner, tallene er hentet fra kommunenes innrapportering på skjema 8. Stillinger på 244 omfatter både fagstillinger (saksbehandlere, ledere) og administrative stillinger (merkantilt personell, stab, økonomi). Stillinger på f251 har ansvar for direkte tiltaksarbeid til barn og familier når barnet ikke er plassert. Stillinger på f252 har ansvar for tiltak til barn og familier når barnet er plassert.

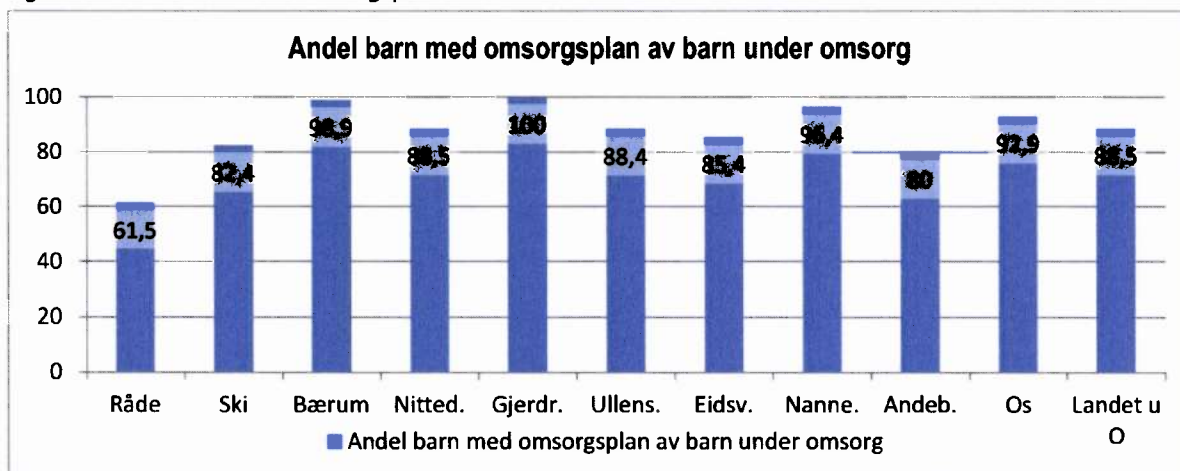
Endringene i skjema 8 er relativt nye, så vi må regne med at det er noe feilregistrering.

Figur 37: Andel barn med tiltaksplan



Figuren viser hvor stor andel av barn med hjelpetiltak som hadde tiltaksplan pr 31.12.14. I Nittedal har 100% av barna tiltaksplan, i Nannestad 98,8%. Lavest ligger Ski, Gjerdrum og Råde.

Figur 38: Andel barn med omsorgsplan



Figuren viser tilsvarende indikator for barn som er plassert. Vi ser at i Gjerdrum har alle plasserte barn omsorgsplan og Bærum og Nannestad ligger også svært høyt. Lavest på denne indikatoren ligger Råde. Begge disse indikatorene er kvalitetsindikatorer.

3. Vedlegg

3.1 Begreper

Ressursinnsats:

Viser kommunens ressursinnsats til en tjeneste. Kan være resultat av politiske vedtak/prioriteringer om hvordan man velger å disponere de tilgjengelige økonomiske ressursene.

Ressursbruk kan også ha sammenheng med kommunens inntektsnivå. Kommuner med lavere inntektsnivå har mindre penger til rådighet.

Dekningsgrad:

Prinsipielt skal en dekningsgrad si noe om i hvor stor grad behovet for en bestemt tjeneste dekkes.

Indikatorer for dekningsgrad illustrerer hvor mange innbyggere som mottar en tjeneste, og synliggjør også kapasitet på og differensiering av tilbudet.

Produktivitet:

Forholdet mellom produsert mengde av tjenester og omfanget av innsatsfaktorer som er blitt brukt under produksjonen.

Netto driftsutgifter:

Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv.

Korrigerte brutto driftsutgifter:

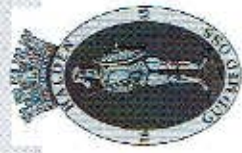
Korrigerte brutto driftsutgifter omfatter driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon pluss avskrivninger minus dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv.

Brutto driftsutgifter:

Brutto driftsutgifter viser de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. Brutto driftsutgifter brukes på to måter:

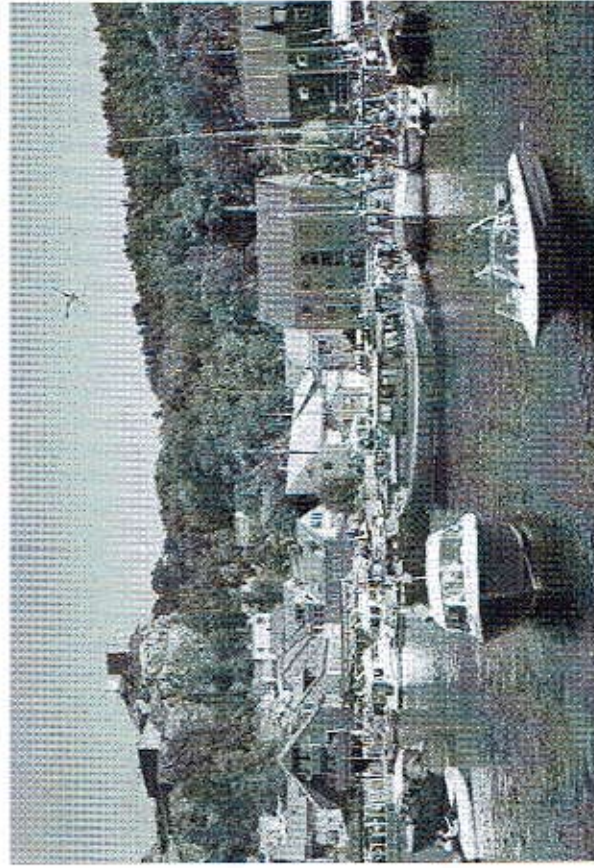
- 1) Som totale brutto driftsutgifter for kommunen/fylkeskommunen
- 2) I stedet for korrigerte brutto driftsutgifter på de enkelte tjenestoområdene.





ROBEK-dag i Halden

10. September 2013





Formålet med dagen

Gjennom beskrivelse og analyse få en bevisstgjøring av situasjonen, alvorret og mulighetene.

Oppnå en felles forståelse av den økonomiske situasjonen til Halden kommune og bli kjent med hvilket handlingsrom kommunen har innenfor de ulike tjenestene.



Prosjekt omstilling 2013-

Bakgrunn:

- Økonomisk ubalanse
- Behov for oppdatering og utvikling av styringsdokumenter og strategier

Målsetting:

Prosjektet skal bidra til en forbedret og helhetlig styring av Halden kommune samtidig som det skal ytes forsvarlige tjenester innenfor kommunens inntektsrammer.



Gjennomføringen av prosjektet skal bidra til å:

- skape et godt grunnlag for beslutninger - både politiske og administrative
- øke bevisstheten i forhold til hvilke resultater som skal oppnås
- skape et grunnlag for vurdering og utvikling av tjenestene
- skape forutsigbarhet for brukere/ innbyggere
- øke tilfredsheten blant ansatte



Ledelse i kommunal sektor er å:

- skape forståelse for oppdraget; ansvaret for helhetlig utvikling av lokalsamfunn og velferdstjenester
- skape forståelse og aksept for folkevalgte oppgave og demokratiske prosesser
- akseptere ansvar og myndighet som følger av lederrollen
- bidra til at medarbeiderne har kunnskap om brukere, innbyggere, partnere, deres ressurser, forventninger og krav til medvirkning
- utvikle dialogarenaer for samhandling
- involvere og legge til rette for medvirkning og utløse medarbeidernes kunnskap, kreativitet og engasjement





Hovedtiltak:

- Innføring av målstyring/ helhetlig styring
- Avvikshåndtering/ vedtaksoppfølging
- Brukerundersøkelser/ Medarbeiderundersøkelser
- Planmessig resultat- og styringsdialog
- Organisasjonsgjennomgang/ organisasjonsjustering
- Ny arbeidsgiverstrategi
- Lederutvikling/ Utarbeidelse av lederavtaler
- Revidering av administrativt delegeringsreglement
- Kommunikasjonsstrategi/ formidling

Fra: Lunde, Marit[fmsfmlu@fylkesmannen.no]

Dato: 27.11.2014 12:47:11

Til: FMSF Postmottak

Tittel: VS: Utgifter knytt til deltaking i Effektiviseringsnettverk for Robek kommunar

Fra: Lunde, Marit

Sendt: 27. november 2014 10:47

Til: Sortland Petter; Varden Arve; oddbjorn.ese@vik.kommune.no; Marta Finden Halset; Solheim Jan Geir; Olsen Alf (Alf.Olsen@laerdal.kommune.no); Melvær Frida (frida.melvaer@askvoll.kommune.no); 'Håkon Loftheim'; Førde Karl Vidar; Joensen Tom; Nygård Ottar; Åse Elin Hole; Lægreid Arild Ingar; Westad Frank

Kopi: Anne Karin Hamre; Hæreid, Gunnar O. (fmsfgoh@fylkesmannen.no); Træen, Kåre; Lund, Stule; Jens-Einar Johansen (Jens-Einar.Johansen@ks.no)

Emne: Utgifter knytt til deltaking i Effektiviseringsnettverk for Robek kommunar

Til rådmenn og ordførarar i ROBEEK-kommunar.

Vi viser til tidlegare utsendt informasjon og invitasjon frå KS om deltaking i Effektiviseringsnettverk for Robek kommunar.

Informasjonsmøte om nettverket vert som kjent på Gardermoen, den 15 januar.

Prosjektet er eit samarbeid mellom KS og fylkesmannsembeta i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag.

Når det gjeld pris for deltaking, ser de av tabellen nedanfor korleis KS bereknar dette for vårt fylke.

Deltakeravgifta er utrekna frå tal innbyggjarar.

Kost/reise og oppholdsutgifter er berekna utifrå deltaking med ca. 5 personar pr. kommune.

	Tal innb.	Deltakeravgift kommune	Ca. kost/reise/opphold møter	Prosjektleiing	Sum
1416 Høyanger	4 222	40 000	200 000	150 000	390 000
1417 Vik	2 731	40 000	200 000	150 000	390 000
1422 Lærdal	2 174	40 000	200 000	150 000	390 000
1424 Årdal	5 521	43 000	200 000	150 000	393 000
1428 Askvoll	3 018	40 000	200 000	150 000	390 000
1438 Bremanger	3 945	40 000	200 000	150 000	390 000
1441 Selje	2 789	40 000	200 000	150 000	390 000

Fylkesmannen kjem ikkje til å leggje til grunn nokon kommunal eigenandel til dette, utover den eigeninnsatsen som kommunane legg inn ved å delta i nettverket. Men det blir lagt som ein forutsetning at det vert utnemnd ein prosjektleiar i kvar kommune. I tabellen ovanfor er det berekna kr 150 000 til prosjektleiing, noko som tilsvarer ein stillingsprosent på ca. 20 - 25 %.

Fylkesmannen vil betale kr 200 000 til dei deltakande kommunane i 2015. Resterande sum, inntil kr 190 000, vert utbetalt etter fullføring av nettverket i samsvar med program, målsettingar og tiltak.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane oppmodar med dette alle Robek- kommunane til å delta i nettverket!

Med helsing

Anne Karin Hamre

Marit Lunde
rådgjevar



Tjenesteanalyse
for
Barneverntjenesten i Gjerdrum kommune



1.	Innledning	3
1.1.	Sammendrag	3
1.2.	Bakgrunn	4
1.3.	Om tjenesten.....	4
1.4.	Alderssammensetning.....	6
1.5.	Behov, levekår og folkehelse.....	6
1.6.	Barnevernet og de øvrige hjelpetjenestene for barn og unge.....	7
1.7.	Fremtidige utfordringer.....	7
2.	Ressursanalyse	9
2.1.	Prioritering og ressursinnsats.....	9
2.2.	Dekningsgrad.....	9
2.3.	Produktivitet.....	10
2.4.	Konklusjon	10
3.	Kvalitetsanalyse.....	12
3.1.	Brukerundersøkelse	12
3.2.	Objektive kvalitetsindikatorer.....	16
3.3.	Konklusjon	16
4.	Medarbeidere	18
4.1.	Medarbeiderundersøkelsen	18
4.2.	Kompetanse.....	19
4.3.	Sykefravær.....	20
4.4.	Konklusjon	20
5.	Vurdering av resultateffektivitet	22
5.1.	Vurdering av resultateffektivitet.....	22
5.2.	Konklusjon	24
6.	Oppfølging og forbedringstiltak.....	26

1. Innledning

Gjerdrum kommune har deltatt i KS effektiviseringsnettverk for barnevern i 2015. Effektiviseringsnettverket er en faktabasert læringsarena som skal bidra med fornying og effektivisering av kommunens tjenester gjennom relevant og faktabasert styringsinformasjon.

1.1. Sammendrag

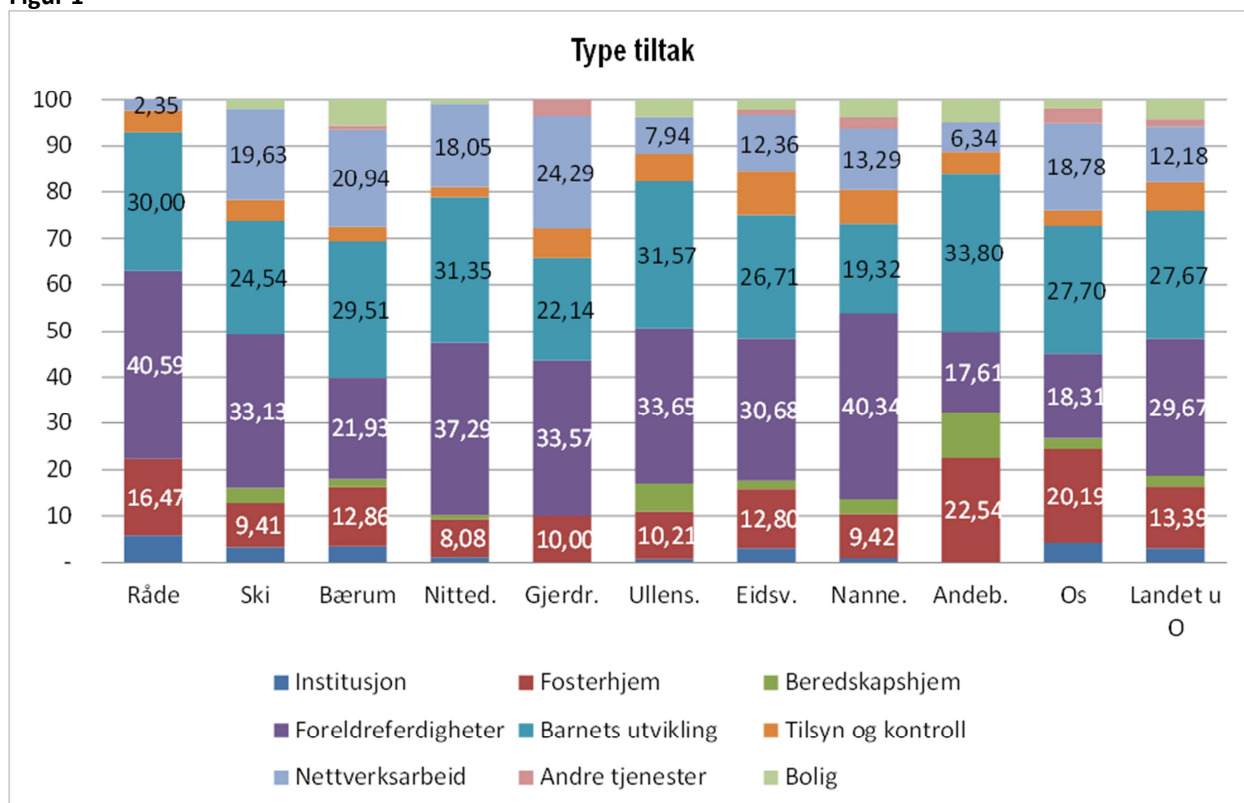
Barneverntjenesten har en klar målsetning om en forebyggende profil med en lav terskel for undersøkelse og tidlig intervensjon. Det legges stor vekt på systematisk tverrfaglig innsats mot risikoutsatte barn.

En uttalt målsetning er at barnevernstjenesten skal være en tilgjengelig tjeneste, med fokus på barn og unges medvirkning i egen sak. Dette er en målsetning som har vokst frem gjennom tjenestens systematiske deltagelse i kompetansehevende tiltak med fokus på barn og unges medvirkning ('Forsknings sirkelen' og i prosjektet 'Mitt Liv').

Tjenesten har et mål om gode, kostnadseffektive tjenester som møter behovsprofilen.

Målene sees i sammenheng med barnevernstjenestens kapasitet. Barnevernstjenesten har blitt styrket gjennom den statlige satsningen på en økning av stillinger. De siste fem årene har det vært en dreining fra å være et barnevern med en stor andel plasserte barn til å være en barnevernstjeneste med fokus på nettverksarbeid og tiltak i hjemmet. Denne økte kapasiteten har også gitt rom for økt innsats for et systematisk tverrfaglig samarbeid, og fokus på et mer åpent barnevern.

Figur 1



Denne tabellen viser en fordeling av type tiltak som ble benyttet i barnevernstjenesten i 2014.

Gjerdrum barnevern bekrefter sin forebyggende profil med en lav andel plasserte barn, og et stort fokus på barnets utvikling, foreldreferdigheter og nettverksarbeid.

1.2. Bakgrunn

Målet med denne tjenesteanalysen er å vurdere i hvilken grad kommunen prioriterer kvalitet i barneverntjenesten. Dette ses i sammenheng med dekningsgrad og hva tjenesten får igjen i forhold til ressursbruken. Dette materialet er basert på 2014 tall.

Det vil også fremkomme en kvalitetsanalyse basert på resultatene fra brukerundersøkelsen og medarbeiderundersøkelsen gjennomført 2015.

Til slutt kommer en helhetlig vurdering av resultateffektiviteten sett opp mot målsetningene, med påfølgende forslag til forbedringstiltak for videreutvikling av tjenesten.

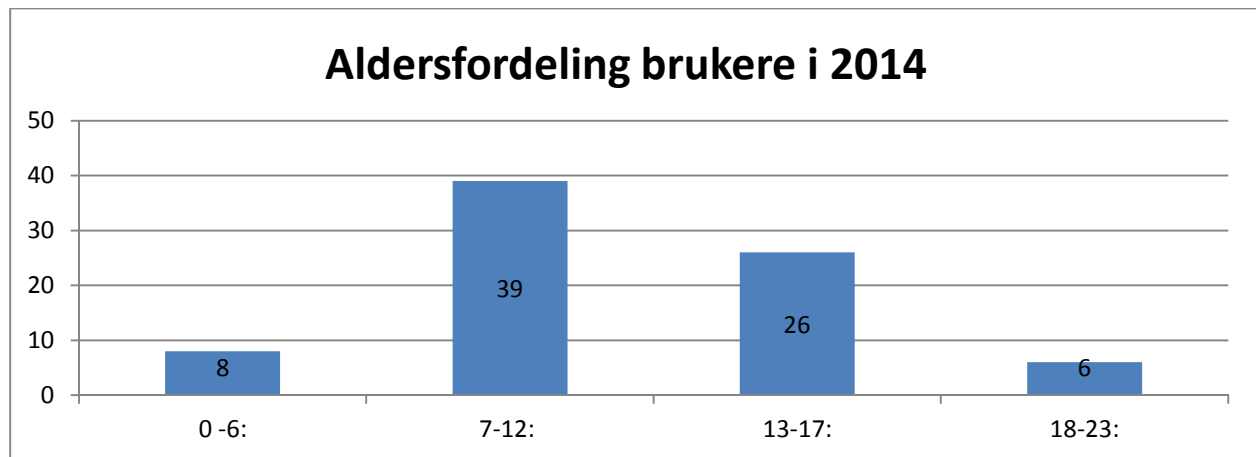
1.3. Om tjenesten

Gjerdrum kommune har per 31.12.2014, 6326 innbyggere. Hovedmålgruppen til barnevernet er barn 0-17 år. Denne gruppen utgjør 1554 innbyggere.

Aldersfordeling i barneverntjenesten:

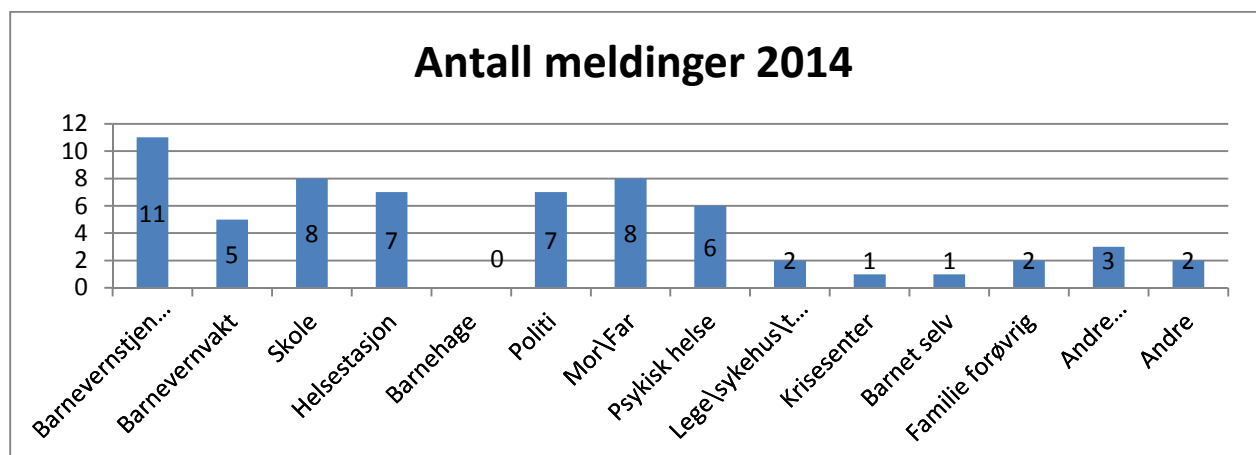
Aldersfordelingen på brukere i barneverntjenesten (totalt 78) i barneverntjenesten pr. 31.12.2014 er:

Figur 2



Figur 3

Hvem melder til barneverntjenesten:



Det er mange likheter i registreringen av hvem som melder bekymring til barnevernet fra 2014 til 2015. Det er en reell nedgang i meldinger fra Psykisk helse, og en økning i meldinger fra lege/sykehus tannlege.

Tendensen for antall mottatte meldinger er økende (64 i 2014), med 86 mottatte meldinger per 31.12.2015.

Hovedtyngden av brukere ligger i aldersgruppa 6-12år, og det samsvarer med at aldersgruppa utgjør den største andelen av barnebefolkningen i kommunen. Hovedtyngden i fordeling på alder i nye meldinger har tilsvarende profil.

Det er ønskelig med flere bekymringsmeldinger fra barnehagesektor, med tanke på tidlig intervensjon og forebygging.

Organisering av tjenesten

Fra 2015 er barneverntjenesten organisert under kommunalsjef for oppvekst. Tidligere var tjenesten organisert under kommunalsjef for helse, pleie og omsorg. Tjenesten består av 7,75 stillinger fordelt på saksbehandlere, tiltakskonsulenter og administrasjon. Barneverntjenesten arbeider etter generalistmodellen – saksbehandler har ansvar i alle faser av en barnevernssak. Siden 2011 har det vært en økning på 3 stillinger.

Viktige satsningsområdene i tjenesten:

Det er en uttalt målsetting for tjenesten å overholde lovpålagte frister for avklaringer av meldinger og gjennomføring av undersøkelser. Det er ingen fristoversittelser i meldinger, og en relativ lav prosent for oversittelse av undersøkelsesfrister.

Tjenesten har som mål å ha en forebyggende profil. Det legges vekt på tidlig intervensjon. Barneverntjenesten deltar i et systematisk tverrfaglig samarbeid med andre tjenester. I tillegg gjennomføres fast årlig opplæring til samarbeidspartnere.

Kompetanseutvikling har vært et stort satsningsområde siden 2011.

Den statlige satsningen på barnevern har gjort det mulig for tjenesten å tilegne seg kompetanse på, og implementere, gode kartleggings og metodeverktøy. De viktigste områdene er Øyvind Kvellos kartleggingsmetode, Barnesamtalen, COSP og bruk av Familieråd. Dette er verktøy og metoder som styrker tjenesteprofilen om forebygging og tidlig intervensjon.

I tiltaksarbeid legges det vekt på å bruke metoder som støtter seg på en evidensbasert praksis, bl.a. MST og PMTO. Dette er tiltak som må kjøpes eksternt. Det er et mål at tjenesten selv skal utføre hjelpetiltak, i form av endringsarbeid, hjemmet. Tjenestens størrelse tilsier imidlertid at det er urealistisk å inneha spisskompetanse på alle områder.

Et av tjenestens utfordringsområder er å gjennomføre bedre kvalitativ brukermedvirkning.

Det er startet et arbeid med fokusområde brukermedvirkning gjennom deltakelse i Mitt Liv/Forandringsfabrikken, basert på tidligere barnevernsbarns erfaringer og synspunkter.

Tjenesten har også deltatt i en forskningssirkel vedr barn og unges medvirkning.

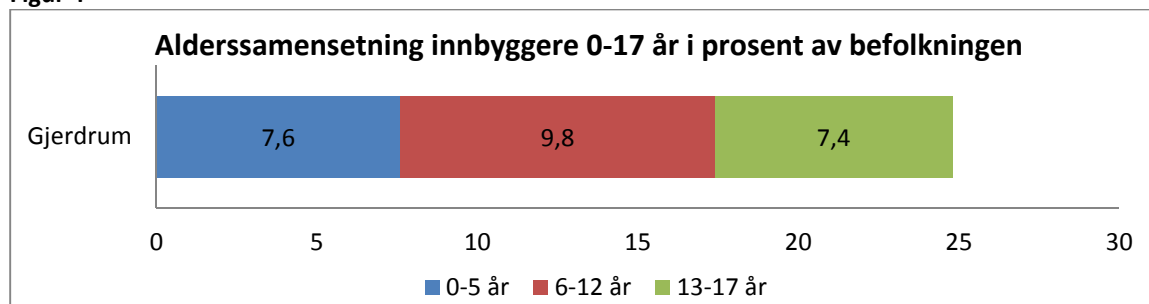
Nettverksarbeid/ familieråd er en arbeidsmetode/tiltak som barneverntjenesten har som innsatsområde.

I tillegg til å være et aktivt redskap i forhold til økt brukermedvirkning, er metodene nyttige for å etablere gode løsninger i tiltaksarbeidet.

Kommunens innbyggere og hjelpeapparatet for barn og unge

1.4. Alderssammensetning

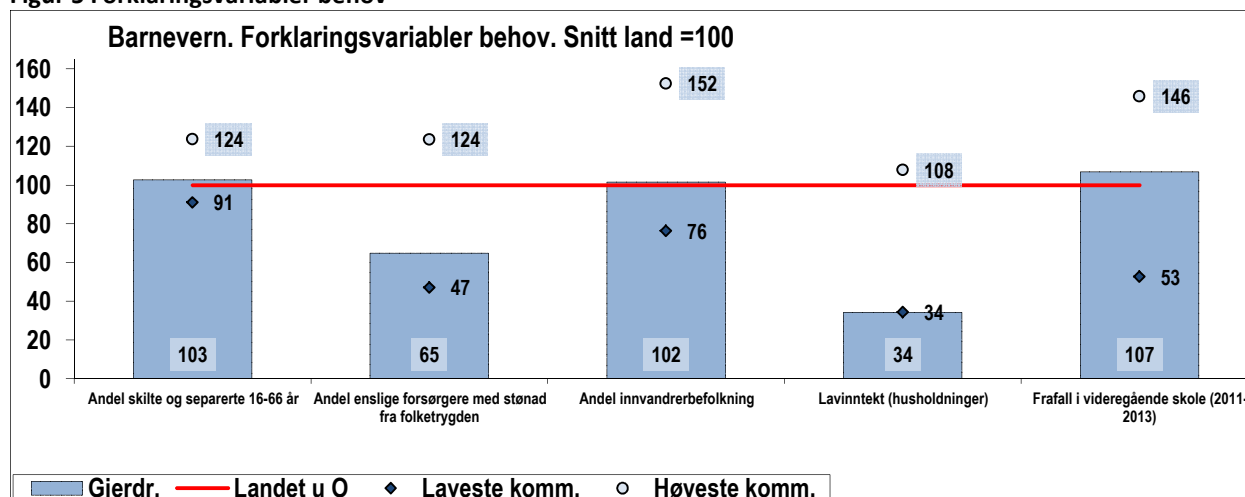
Figur 4



Gjerdrum har en relativt høy andel barn i alder 0 – 17 år. Høyest andel er det i aldersgruppen 6-12 år. I aldersgruppen er det forventet at folketallet vil være relativt stabilt, med en liten økning.

1.5. Behov, levekår og folkehelse¹

Figur 5 Forklaringsvariabler behov



Gjerdrum har en andel innvandrerbefolkning tilsvarende landssnittet, en lavere andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden, en lavere andel lavinntektsfamilier og en relativt lik andel skilte og separerte. Det er en utfordring at Gjerdrum ligger høyere på frafall fra videregående skole.

Disse indikatorene tilsier at Gjerdrum bør ha lavere utgifter til barneverntjenesten enn landsgjennomsnittet. Dette bekreftes ved at Gjerdrum barnevernstjeneste har netto driftsutgifter per innbygger i målgruppa som ligger 9% under landssnitt.

Dette antas å ha sammenheng med demografiske forhold. Imidlertid viser en gjennomgang av brukerprofilen i barneverntjenesten at behovet for barneverntjenester også fremkommer, og fanges opp,

¹ Kilde: Folkehelseprofil og KOSTRA, tall for 2014

i familier med høyere inntekt og hos enslige forsørgere uten hovedstøtte fra folketrygden. Det er derfor sannsynlig at indikatorene for beregning av behov for barneverntiltak ikke treffer godt nok for Gjerdrums vedkommende.

1.6. Barnevernet og de øvrige hjelpetjenestene for barn og unge

Gjerdrum barnevernstjeneste har et formalisert, strukturert samarbeid med de ulike aktørene knyttet til risikoutsatte barn og unge. Det er et uttalt satsingsområde å ha høy grad av nærvær på de ulike arenaene som skole og barnehage, for å senke terskelen for å melde bekymring inn til tjenesten. Det er et ønske i kommunen å kunne bruke barnevernsfaglig kompetanse og konkrete verktøy på relevante arenaer utenfor barnevernstjenesten i fremtiden.

Barneverntjenesten gir opplæring til alle ansatte som jobber med barn, unge og deres familier. Fokus er tidlig identifisering av omsorgssvikt, melderutiner til barnevern og aktuelle tiltak. Opplæringen er obligatorisk og er av 6 timers varighet. Opplæring gjennomføres for alle nyansatte hvert år, med svært positive tilbakemeldinger.

Barnevernstjenesten er fast deltager i tverrfaglige møter med alle barnehagene i kommunen, private og kommunale. Dette er møter der barnehage eller andre deltakere i tverrfaglig team kan drøfte problemstillinger og komme fram til tidlige tiltak for utsatte barn. Møter gjennomføres hver 4. uke.

Barnevernstjenesten er fast deltager i tverrfaglige møter på barne- og ungdomsskole (barnevern, PPT, psykisk helse, fritid, helsesøster, miljøarbeider, rektor, avdelingsleder, kontaktlærer. SLT deltar på ungdomsskolen). Dette er møter der man kan drøfte problemstillinger og komme fram til tidlige tiltak for utsatte barn. Møter gjennomføres hver 6. uke.

Barneverntjenesten har en fast kontaktperson i alle barnehager og skoler. Det er en egen tiltakskonsulent i barneverntjenesten som skal ha særlig fokus på samhandling med skoler og barnehager.

Helsestasjonen og barnevern har samarbeid/dialog med NAV i enkeltsaker der det er behov, men dette er ikke satt i system.

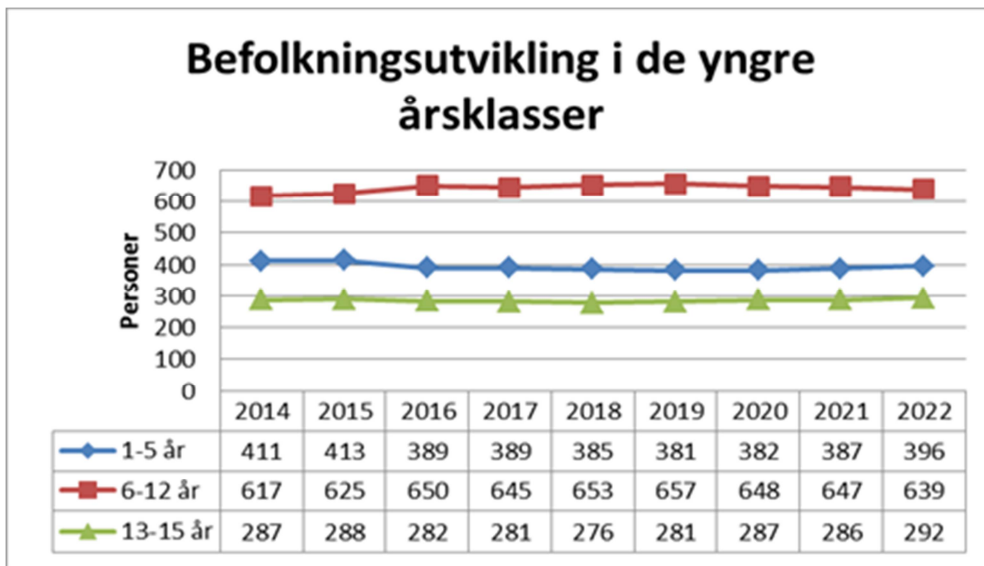
Barnevernstjenesten er fast deltager i kommunens ressursgruppe for Kriminalitetsforebyggende arbeid (SLT). Denne gruppen arbeider på systemnivå og i enkeltsaker der SLT vurderer at det er relevant.

Barnevernet har en egen tiltakskonsulent som har gjennomført opplæring i ART metoden (Aggression replacement training) og har blitt sertifisert ART-trener, høsten 2015. Barnevernet har øremerket inntil 10 % stilling til å bidra som konsulent i ART oppfølging på skoler i kommunen. Andre ART trenere kommer fra helsesøstertjenesten, og skolepersonale i kommunen. Målet med ART er å øke sosial kompetanse gjennom systematisk opplæring av sosiale ferdigheter, sinnekontroll og evne til moralsk resonnering. Målgruppen er barn og unge mellom 12 og 20 år.

1.7. Fremtidige utfordringer

Gjerdrum barnevernstjeneste har et formalisert, strukturert samarbeid med de ulike aktørene knyttet til risikoutsatte barn og unge. Det er et uttalt satsingsområde å ha høy grad av nærvær på de ulike arenaene som skole og barnehage, for å senke terskelen for å melde bekymring inn til tjenesten. Det er et ønske i kommunen å kunne bruke barnevernsfaglig kompetanse og konkrete verktøy på relevante arenaer utenfor barnevernstjenesten i fremtiden.

Figur 6

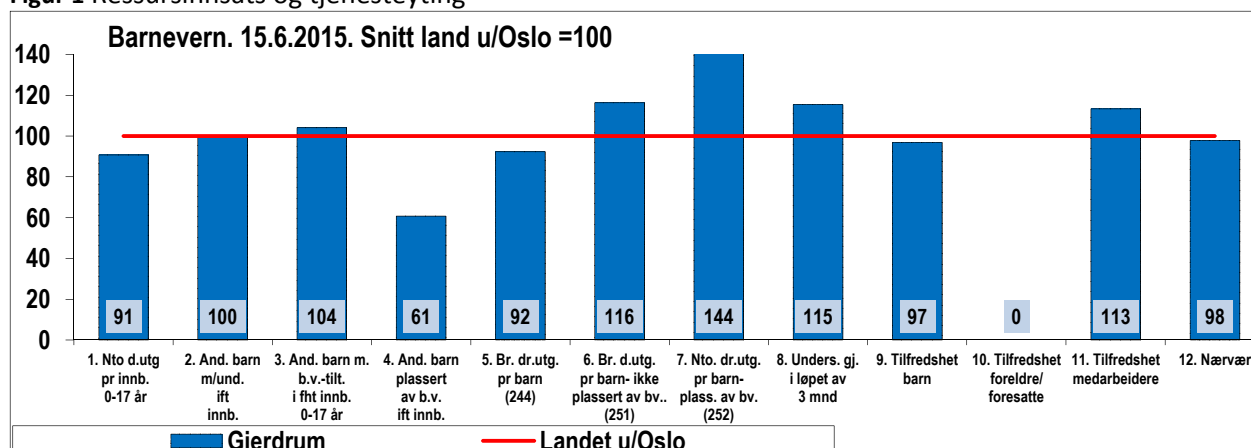


Fremtidige utfordringer; bosetning av flere flyktninger, inkludert enslige mindreårige, vil ha en påvirkning på tjenesten.

Gjerdrum er en vekstkommune, det kan føre til økte behov i tjenestene. Prognoser for de nærmeste 10 årene tilsier dog at veksten ikke vil føre til store utfordringer for tjenesteyting til gruppa barn – og unge.

2. Ressursanalyse

Figur 1 Ressursinnsats og tjenesteyting



Figur 3: Figuren viser utvalgte indikatorer som gir et bilde av prioritering av barnevernet, dekningsgrader og enhetskostnader for barneverntjenesten i Gjerdrum. Tallene er indekset og ses mot landsnitt.

2.1. Prioritering og ressursinnsats

Prioriteringsindikatoren viser at Gjerdrum har netto driftsutgifter per innbygger i målgruppa som ligger 9% under landsnitt.

Dette antas å ha sammenheng med demografiske forhold. Imidlertid viser en gjennomgang av brukerprofilen i barneverntjenesten at behovet for barneverntjenester også fremkommer, og fanges opp, i familier med høyere inntekt og enslige forsørgere uten hovedstøtte fra folketrygden. Det er derfor sannsynlig at indikatorene for beregning av behov for barneverntiltak ikke treffer godt nok for Gjerdrums vedkommende.

2.2. Dekningsgrad

Antall meldinger til barneverntjenesten har vært økende de siste årene, likevel har ikke andel henleggelses økt. Dette illustrerer at terskelen inn i tjenesten er lav, men at meldingene er relevante.

Kommunen har fokus tverrfaglig samarbeid og bruker mye ressurser på dette. Det er derfor viktig at tjenestene kritisk evaluerer om ressursene benyttes på en effektiv og hensiktsmessig måte for barnets beste. Dette vil i første rekke gjelde felles tiltak på tvers av tjenester, slik at ulik kompetanse fører til at tjenestene utfyller hverandre.

På tross av lavere andel meldinger enn resten av landet, har Gjerdrum en høyere andel undersøkelser og tiltak. Dette kan indikere at Gjerdrum har en lavere terskel enn resten av landet for å undersøke meldinger. Svært få av meldingene som barneverntjenesten mottok i 2014 ble henlagt. Det er gjennomført opplæringstiltak ovenfor lokale samarbeidspartnere, med fokus på tidlig intervensjon og meldeansvar. Henleggelsesprosenten gjenspeiler at kommunens barnevern vurderer at meldingens innhold må undersøkes nærmere.

Andel undersøkelser som førte til tiltak gikk ned fra 2013 til 2014. Barneverntjenesten vurderte selv at behovet for tiltak var større, men på grunn av manglende samtykke, og delvis stor grad av flytting ut av kommunen, ble ikke tiltak iverksatt.

Gjerdrum er en liten kommune og hvert barn kan gjøre statistiske utslag i KOSTRA. En marginal statistisk forskjell bør derfor brukes med varsomhet. En indikasjon for 2015 – er at antall meldinger på nytt øker.

2.3. Produktivitet

Det er god produktivitet på saksbehandling og tiltak i hjemmet. Saksbehandlingsressurser brukes til å undersøke de fleste meldingene som ble mottatt i 2014. Dette er en ønsket bruk av ressursene. Egne tiltakskonsulenter i tjenesten medfører at behovet for kjøp av eksterne tiltak reduseres. Dette vurderes som kostnadseffektivt.

Saksbehandlings – og tiltaksressurser brukes til opplæring av øvrige ansatte i kommunen, deltakelse i prosjekter f.eks. på skolene, og til utstrakt deltakelse i tverrfaglig samarbeid. Denne innsatsen kan det være vanskelig å beregne i produktivitet, men det vurderes som en viktig del av den totale produktiviteten i barneverntjenesten.

Enkeltsaker vedrørende plasserte barn og ettervernstiltak har vist seg ikke å gi tilstrekkelig god produktivitet. Her har kommunen hatt større utgifter enn det en bør forvente (se kommentarer under punktet vedr KOSTRA funksjon 252)

Funksjon 244

Det brukes mindre ressurser til saksbehandling, drift og beredskap i Gjerdrum enn landsgjennomsnittet.

Dette skyldes delvis en bevist prioritering i å satse på tiltak i hjemmet og delvis demografiske forhold som beskrevet ovenfor. Satsingen på tiltak i hjemmet, gir utslag i relativt høyere utgifter på funksjon 251.

Funksjon 251

Brutto driftsutgifter per barn viser at Gjerdrum bruker mer ressurser til tiltak som ikke er plassert av barnevernet enn landsgjennomsnittet. Gjerdrum har, f.o.m. 2014, to egne tiltaksstillinger på 251, hvorav en er finansiert av statlige midler. Ressursene ble overført fra 244, og dette førte til at bruttodriftsutgifter pr. barn med undersøkelser og tiltak gikk ned i 2014.

Egne tiltakskonsulenter er en bevisst satsning for at tjenesten kan prioritere foreldrestøttende og nettverksbaserte tiltak i hjemmet. Til tross for dette er det behov for kjøp av eksterne tiltak, der spisskompetansen i egen tjeneste ikke strekker til. Eksterne tiltak kjøpes enten gjennom BUF etat eller via tiltak som har rammeavtale med kommunen.

Funksjon 252:

Gjerdrum bruker mye ressurser per barn med plasseringstiltak.

En utvidet KOSTRA-analyse utarbeidet i Gjerdrum, viser at netto driftsutgifter er lik brutto driftsutgifter. De andre sammenliknbare kommunene i analysen har betydelig lavere netto driftsutgifter enn brutto driftsutgifter. En gjennomgang viser at dette skyldes manglende refusjon i to saker. Tjenesten har rettet opp avviket refusjonsrutinene i 2015.

Gjerdrum har nå få fosterhjem uten behov for forsterkningstiltak. Dette fører til at kostnadene pr barn i fosterhjem har økt. Likevel ser vi at brutto driftsutgifter er høye sammenliknet med de andre kommunene, noe som indikerer at også utgiftene er høyere. For 2014 skyldes dette bl.a., et svært kostbart ettervernstiltak, der arbeidet med å få andre tjenester inn i samarbeidet tok tid. Enkeltsaker viser seg å gi store utslag på kostnadsnivået i en liten kommune.

2.4. Konklusjon

Gjerdrum kommune har, bl.a. gjennom de statlige styrkningsmidlene, en barneverntjeneste som i hovedsak dekker behovet for barneverntjenester i kommunen. Brukerprofilen i barneverntjenesten skiller seg noe ut fra de tradisjonelle kriteriene for beregning av behov tilsier. Tjenesten stiller spørsmålsteget om hvorvidt disse kriteriene treffer godt. Behovet for tjenester er synlige, og trenden økende.

Gjerdrum kommune er en liten kommune med få innbyggere, og har derfor en barneverntjeneste med relativt få ansatte. Dette gjør at produktiviteten på saksbehandling og eget tiltaksarbeid er ekstra sårbar for endringer i personalsituasjonen hva gjelder sykefravær og utskiftning av ansatte.

Gjerdrum kommune mottar færre meldinger enn landsgjennomsnittet, men henlegger færre av de innkomne meldingene. Det kan tyde på at terskelen for å henlegge meldinger er høy, samtidig som det vurderes at vilkårene for undersøkelse i hht lov om barneverntjenester § 4 – 3 for videre undersøkelse er oppfylt. Dekningsgraden for tiltak er faktisk lavere enn vurdert behov. Gjerdrum scorer høyt på foreldreveiledning og nettverksarbeid i tiltaksarbeidet. Dette er en ønsket profil som gjenspeiler målsetningene i tjenesten, som også vil prioriteres videre.

Det anses viktig for barneverntjenesten å ha egne tiltakskonsulenter. Utfordringen med få ansatte i tiltaksteam er å inneha spisskompetanse på alle områder. Det medfører behov for kjøp av enkelte eksterne tiltak. Et satsningsområde videre må likevel være å bygge opp kompetansen i eget tiltaksteam.

Kommunen vektlegger tidlig intervensjon og forebyggende arbeid. Barneverntjenesten deltar aktivt i dette gjennom bruk av ressurser.

Enkeltsaker i barnevernet kan gi store utslag i ressursbruken. Dette har vært tydelig i 2014. I tillegg er det avdekket avvik i rutiner knyttet til refusjon av utgifter, som har ført til at kostnader knyttet til plasserte barn har vært store. Dette blir fulgt opp ved innstramming av rutiner.

Det er videre en utfordring i enkelte tilfeller å få inn tilstrekkelig samarbeidsressurser knyttet til ettervernstiltak. Dette gjelder særlig i samarbeid med andre kommuner. I tillegg har barneverntjenesten et dilemma når ungdommen ikke samtykker til å søke/motta tjenester fra andre instanser. Det er da lett for at barneverntjenesten viderefører kostnadskrevende tiltak alene. Dette er temaer som må problematiseres og prioriteres i videre arbeid.

Utover dette er behovet for forsterkninger av tiltak for plasserte barn økt. Dette medfører at kostnadene pr barn har blitt større.

Budsjett blir utarbeidet på bakgrunn av eksisterende behov. Det er ikke lagt inn «buffer» med tanke på mulige behov på tiltak i de kommende budsjettårene. Utfra dagens situasjon i 2015 er budsjettet tilstrekkelig.

3. Kvalitetsanalyse

Leserne oppfordrestil å være varsomme med tolkningen av resultatene i undersøkelsene i dette kapittelet. Det anbefales å forholde seg til resultatene på en åpen og spørrende måte. Undersøkelse av kvalitet gjennom bruker og medarbeiderundersøkelser gir en indikasjon om tilstanden, ikke en fasit. Tilfeldig variasjon kan gi store utslag på indikatorene, særlig gjelder dette på små enheter eller undersøkelser med få svar, noe som er tilfellet for begge undersøkelsene som presenteres.

Med dette i minne, gir undersøkelser et spennende utgangspunkt for dialog med brukere, pårørende og ansatte om deres opplevelse av kommunens tjenester. Og en tydelig indikasjon på hva som fungerer godt, og hva tjenesten med fordel kan jobbe målrettet for å forbedre.

3.1. Brukerundersøkelse

Fordelingen på aldersgrupper var som følger: 28,6% i aldersgruppen 9-12 år, 57,1% i aldersgruppen 13-18år og 14,3% i aldersgruppen over 18 år. Hoveddelen av svarene er på ungdomsgruppen, noe som ikke er uventet i en slik undersøkelse. Kjønnfordelingen: Gutter = 42,9 % , Jenter = 57,1 %

Undersøkelsen ble gjennomført i form av intervjuer. Intervjuene ble utført av en person barneverntjenesten bruker som tilsynsfører i fosterhjem. Vedkommende hadde ingen kjennskap til de barn/ungdom som var i utvalget. Et av intervjuene ble gjennomført av tiltakskonsulent som hadde relasjon til barnet. Intervjuene ble delvis gjennomført via telefon og personlig kontakt.

Alle barn/unge og foresatte med hjelpetiltak i barnevernet vil få en skriftlig tilbakemelding om resultatene, og hvilke områder som barneverntjenesten har valgt ut som forbedringsområder. Det er foreløpig ikke planlagt brukerdiallog, men det er ønskelig å gjennomføre dette.

Det ble gjennomført brukerundersøkelse blant barn og unge i 2014. Det var under 5 svar, og undersøkelsen ble derfor ikke publisert. Det foreligger derfor ikke sammenligningsgrunnlag for de to brukerundersøkelsene.

Brukertilfredshet foreldre/foresatte

Gjerdrum kommune valgte ikke å gjennomføre brukertilfredshetsundersøkelse blant foreldre/foresatte denne gang. Årsaken til dette var at vi ønsket å konsentrere oss om barn/ungdom, som et ledd i kontorets satsning på barn/unges deltakelse og medvirkning i egen sak.

Brukertilfredshet barn (Bedrekommune.no)

Gjerdrum kommune gjorde følgende utvalg i brukertilfredshetsundersøkelsen barn:

Barn/ungdom i alderen 9 – 23 som på intervjutidspunktet hadde hjelpetiltak i hjemmet/oppfølging i egen bolig. Utvalget omfattet 20 barn. Hver saksbehandler fikk ansvar for å informere foresatte og barn/ungdom om undersøkelsen. Det ble utarbeidet skriftlig informasjon til bruk i dette arbeidet.

Svarprosenten for brukerundersøkelsen er 35. Antall svar er imidlertid få, og det må derfor vises varsomhet med å generalisere svarene. Hvert svar utgjør 14,3 %.

Til tross for dette gir svarene uttrykk for hvordan 35 % i den aktuelle målgruppen opplever sin kontakt med barneverntjenesten, og vurderes som en viktig tilbakemelding for tjenesten.

Brukerundersøkelsen omfatter 6 ulike dimensjoner. Disse er: Tilgjengelighet, informasjon, respektfull behandling, brukermedvirkning, tiltaksplan og resultat for brukerne.

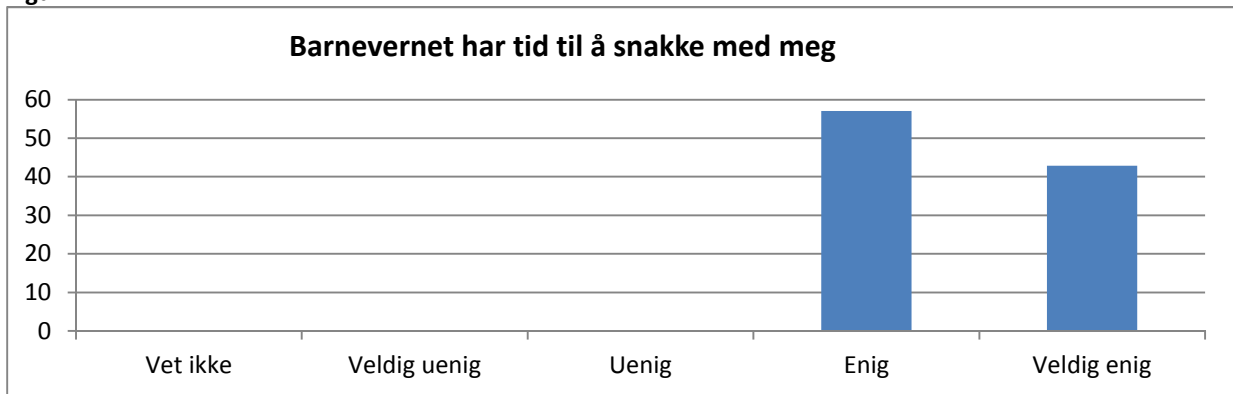
Gjerdrum kommunes skår på de 6 ulike dimensjonene, ligger nær snittet for nettverket, men betydelig lavere enn for det høyeste resultatet. Gjerdrum kommune skårer gjennomsnittlig på brukertilfredshet – barn – og unge. Gjerdrum kommune skiller seg noe positivt ut på dimensjonen informasjon, og noe negativt ut på dimensjonen tiltaksplan.

Vi har valgt å kommentere på alle 6 dimensjonene.
Analyse av de ulike dimensjonene blir gjort i konklusjonen.

Tilgjengelighet

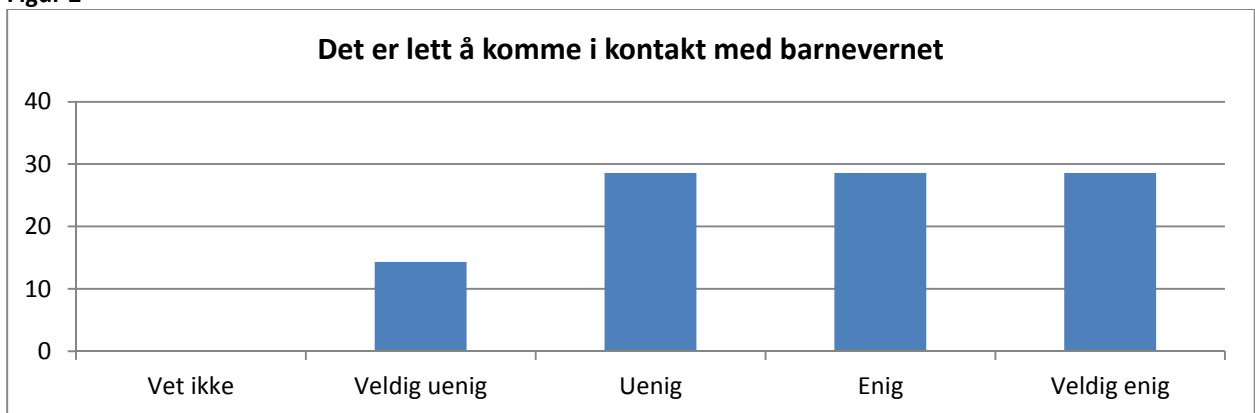
Det er to dimensjoner i spørsmålene om tilgjengelighet: Det er lett å komme i kontakt med barnevernet og barnevernet har tid til å snakke med meg. Sammenliknet med de andre kommunene i nettverket, ligger Gjerdrum under gjennomsnittet når det gjelder påstanden: Det er lett å komme i kontakt med barnevernet. På påstanden at barnevernet har tid til å snakke med ligger Gjerdrum kommune over snittet.

Figur 1



Til påstanden «Barnevernet har tid til å snakke med meg» fordelte svarene seg på enig (57,1 %) og veldig enig (42,9 %).

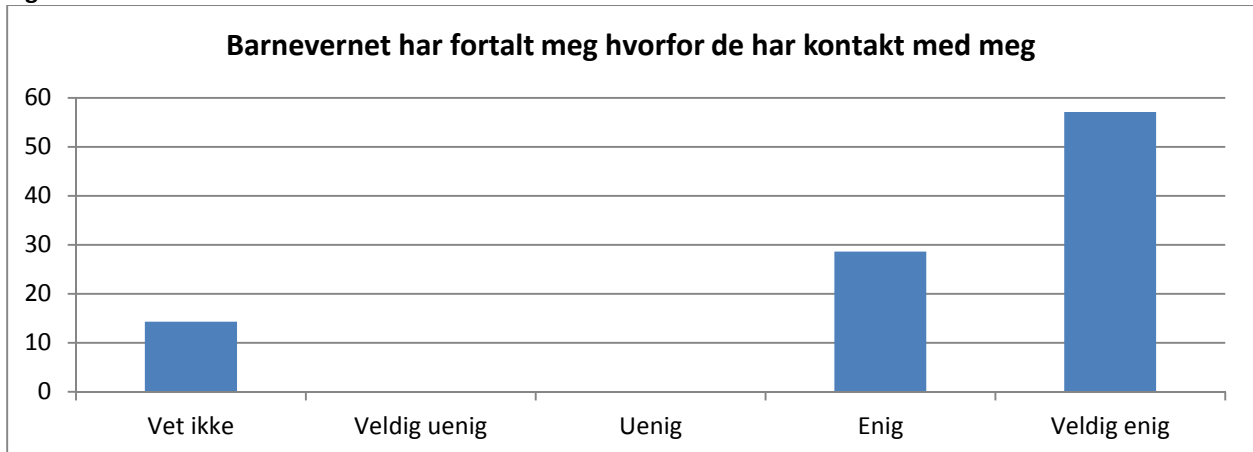
Figur 2



Til påstanden «det er lett å komme i kontakt med barnevernet» svarte 42,9 % at de var uenige i denne. 57,1 % var enige i påstanden. Undersøkelsen gir bl.a. ikke svar på om det har sammenheng med alder, eller om det for eksempel er vanskelig å nå kontaktpersonen på telefon eller om det handler om beliggenhet.

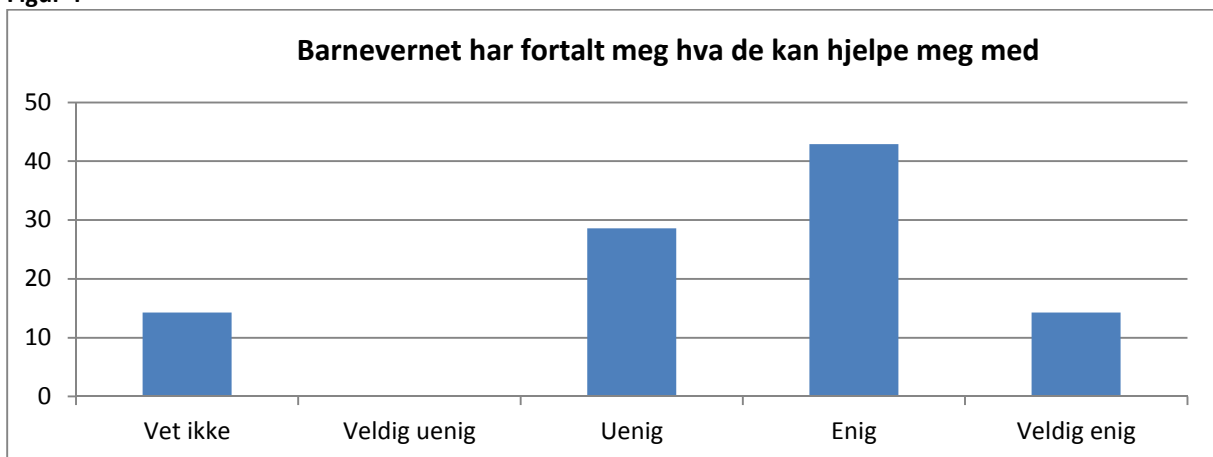
Informasjon:

Figur 3



Svarfordelingen til påstanden «Barnevernet har fortalt meg hvorfor de har kontakt med meg» er 85,7 % enig (28,6 %) og veldig enig (57,1 %). Ingen er uenig eller veldig uenig i påstanden, men 14,3 % har svart vet ikke.

Figur 4



Påstanden «Barnevernet har fortalt meg hva de kan hjelpe meg med» har en noe annen svarfordeling. Her har 28,6 % svart at de er uenig, 14,3 % vet ikke og 57,2 % (enig og veldig enig).

Respektfull behandling:

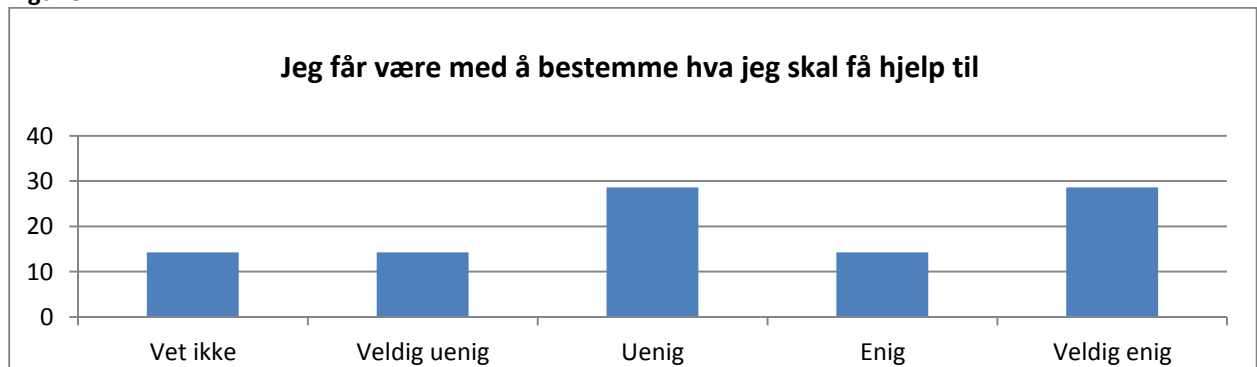
Dimensjonen består av kun en påstand; « barnevernet tar meg på alvor».

Her skårer Gjerdrum på snittet av nettverket som er 2,9.

Svarfordelingen er som følger: 0 % vet ikke 14,3 % veldig uenig, 14,3 uenig, 42,9 % enig og 28,6 % veldig enig.

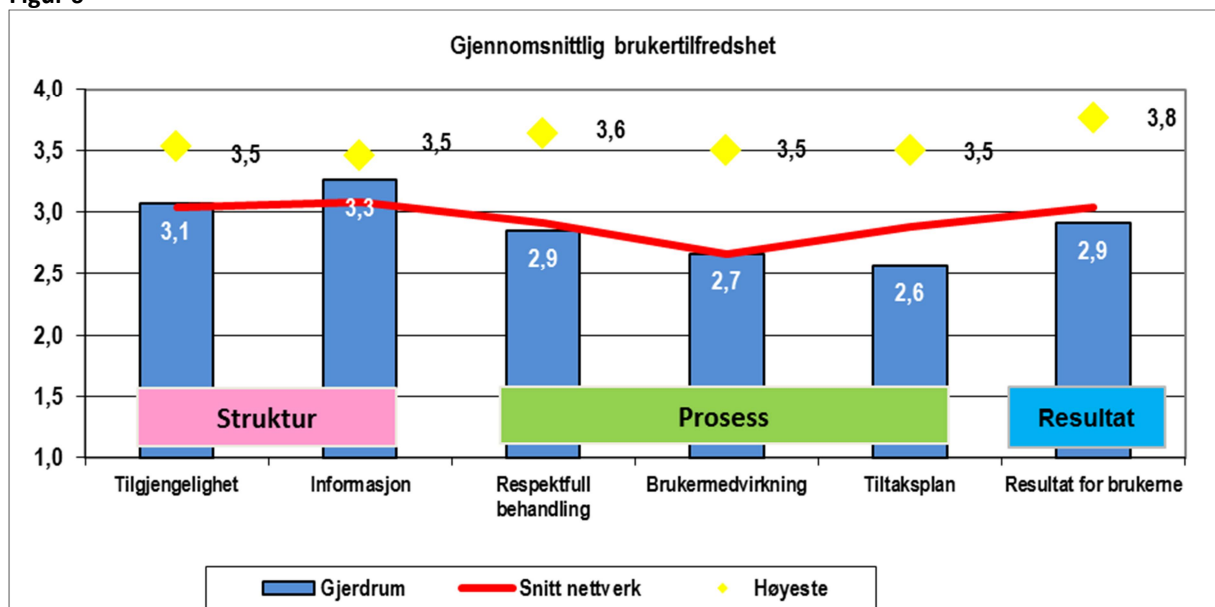
Brukermedvirkning:

Figur 5



Til påstanden 'Jeg får være med å bestemme hva jeg skal få hjelp til' viser fordeling av svar at det er store forskjeller i hvordan barn – og unge opplever å bli inkludert i egen prosess.

Figur 6



I denne tabellen er det søylen resultat for brukerne som kommenteres: Gjerdrum kommune ligger noe under gjennomsnittet for nettverket, og betydelig under for den høyeste scoringen i nettverket. Resultatet har fremkommet ved at brukerne har svart på om de opplever at de har fått det bedre etter at barnet/familien har mottatt tiltak fra barnevernet. Resultatet på denne scoringen er ikke tilfredsstillende.

3.2. Objektive kvalitetsindikatorer

Tiltak- og omsorgsplan

I 2014 hadde 73,7 % av barn med hjelpetiltak i Gjerdrum barneverntjeneste tiltaksplan. Den relativt lave andelen er uttrykk for at kvaliteten på dette området er ikke tilfredsstillende. Det vil være et fokusområde for tjenesten. Andel barn med omsorgsplan tilknyttet barneverntjenesten er 100 %, dvs. full måloppnåelse.

Andel undersøkelser m behandlingstid over 3mnd/6mnd ifht alle undersøkelser

Resultatet på 7,1% med behandlingstid over 3 mnd, og 1,4% med behandlingstid over 6 mnd er ikke alarmerende. Tjenesten har likevelet mål om at undersøkelser over 6 mnd ikke skal forekomme, og at saksbehandlingstid i all hovedsak skal forekomme innenfor fristen.

Antall meldinger behandlet innen 7 dager

Gjerdrum barneverntjeneste prioriterer å behandle meldinger innenfor fristen høyt (100%). Dette gjelder både ifht både ressursbruk og kvalitet i rutiner for meldingsgjennomgang.

3.3. Konklusjon

Antall respondenter på undersøkelsen var lavt, resultatene må derfor tolkes med forsiktighet. Det er uansett grunn til å anta at dersom kvaliteten i prosessen høynes, vil brukertilfredsheten i resultatene også bli bedre.

Analyse av de ulike dimensjonene:

Tilgjengelighet:

Til påstanden «barnevernet har tid til å snakke med meg», tolkes det at det er grunn til å tro at når barn og unge først har kontakt med barneverntjenesten opplever de at tjenesten er tilgjengelig for dem. Dette er i tråd med målsetningen til barneverntjenesten.

Til påstanden «det er lett å komme i kontakt med barnevernet»:

Barneverntjenesten i Gjerdrum har som mål å være en tilgjengelig tjeneste for barn/unge. Det er derfor grunn til å utforske hva årsaken er til at en stor andel opplever at det ikke er lett å komme i kontakt med barneverntjenesten.

Barneverntjenesten har lansert en egen side på facebook, med chattefunksjon. Denne siden, og de muligheter den gir, kan bidra til at tilgjengeligheten vil oppleves bedre. Tiltaket må markedsføres aktivt mot målgruppen.

Informasjon:

Til påstanden «barnevernet har fortalt meg hvorfor de har kontakt med meg»:

Det er positivt at barn og unge opplever å få tilstrekkelig informasjon om årsaken til at barneverntjenesten har kontakt med dem. Et spørsmål som bør undersøkes nærmere er hvorvidt informasjonen er tilpasset alder.

Til påstanden «barnevernet har fortalt meg hva de kan hjelpe meg med»:

På bakgrunn av disse svarene til denne påstanden er det sannsynlig at barneverntjenesten har et forbedringspotensial i å konkretisere informasjonen i hver enkelt sak.

Tilgjengelighet og informasjon er innenfor dimensjonen struktur. Det er nødvendig at det er god struktur for å legge til rette for dimensjonen prosess og deretter resultat.

Respektfull behandling:

Til påstanden «barnevernet tar meg på alvor»:

Et klart mål for barneverntjenesten er at barn og unge opplever at de blir tatt på alvor i kontakten med barnevernet. Resultatene i undersøkelsen viser at hovedtyngden av besvarelsene uttrykker at de opplever å bli tatt på alvor. Det er likevel bekymringsfullt at noen opplever at de ikke blir tatt på alvor. Årsaken til dette må undersøkes nærmere. Spørsmål og hypoteser som kan danne grunnlag for nærmere undersøkelse kan være: Har barn/unge urealistiske forventninger til hva barnevernet kan bidra med? Er det et gap mellom barnets/ungdommens ønskede tiltak og barneverntjenestens iverksatt tiltak? Har dette noe med alder å gjøre? Kan noen av barna/ungdommene oppleve at barneverntjenesten bruker lang tid på å iverksette tiltak?

Barneverntjenesten må arbeide videre med og «fange opp» opplevelser om at tjenesten ikke tar dem på alvor, slik at dette kan endres.

Barneverntjenesten har utarbeidet et intervju skjema til barn og unge som omhandler hvordan de opplever å bli møtt av barnevernet. Spørsmålene i dette intervjuet lyder som følger: Fortell oss hvordan det har vært å være i barnevernet. Hva har vært bra og hva kunne vært annerledes? Hvordan opplever du å delta og bestemme i kontakten med barnevernet? Hva kan de ansatte i barnevernet gjøre slik at det kan bli lettere for deg å bestemme hva som skal gjøres? Hva skal til for at barn og unge lettere kan ta kontakt med barnevernet? Er det noe annet du synes det er viktig at barnevernet skal vite mer om, og som du vil fortelle? Hvordan opplevde du å bli stilt disse spørsmålene?

Barneverntjenesten vil jobbe med at alle saksbehandlere bruker dette intervjuet i møte med barn og unge, for eksempel etter endt undersøkelse.

Brukermedvirkning:

Til påstanden «jeg får være med å bestemme hva jeg skal på hjelp til»:

Det kan være ulike forklaringer til at det viser resultatet at det er store forskjeller i hva barn og unge svarer, som ikke enkelt kan tolkes ut fra tabellen. Aktuelle hypoteser kan være at det er forskjeller i forhold til alder, at de ikke opplever å ha fått gjennomslag for sine forslag, eller at de ikke har blitt invitert til å være med i utarbeidelsen av tiltaksplanen. En annen hypotese kan være at det er forskjeller mellom de enkelte saksbehandlere om hvor mye de involverer det enkelte barn/ungdom.

Dersom en tolker svarene opp mot den objektive kvalitetsindikatoren andel barn med tiltaksplan, kan en forklaring være at de faktisk ikke har en aktiv tiltaksplan.

Dette vil være et fokus som er viktig for tjenesten fremover.

Styrker og svakheter ved resultatene i brukerundersøkelsen:

- Barnevernet oppleves ikke som tilstrekkelig tilgjengelig
- Barn – og unge opplever at barnevernet har tid til å snakke med dem
- Begreper som saksbehandler og tiltaksplan kan være uklare for barn/unge.
- Barn og unge blir ikke i tilstrekkelig grad involvert/tatt med i planer og tiltak som gjelder dem. Det er en antakelse i barneverntjenesten at en ofte møter barn og unge/foreldre med ferdig utfylte tiltaksplaner. Det gir lite rom for deltagelse og medvirkning.
- Lav andel barn og unge som har gyldig tiltaksplan
- Evaluering/deltagelse medvirkning mangler i for stor grad.

Det er klare forbedringsbehov på området prosess (brukermedvirkning, tiltaksplan, respektfull behandling). Målet skal være at alle barn/unge har gyldig tiltaksplan, og at kvaliteten kan bli bedre på utarbeidelse av tiltaksplan og evaluering, der barn/unge medvirker i langt større grad enn de gjør nå..

Målene i tiltaksplaner må konkretiseres og gjøres målbare. Målene i tiltaksplaner er vanskelig å evaluere da de ikke er konkrete nok.

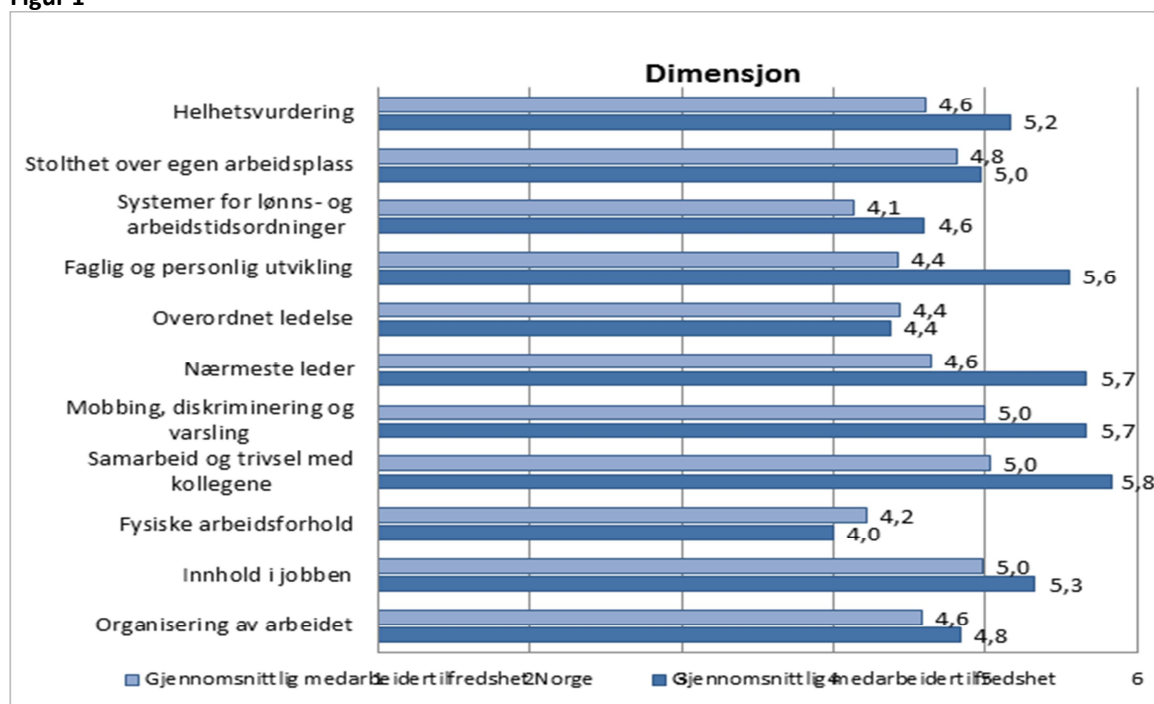
4. Medarbeidere

Gjerdrum barnevernstjeneste gjennomførte i oktober 2015 en medarbeiderundersøkelse. Tjenesten er i utgangspunktet liten, og svarene bør tolkes med varsomhet da det kun var 6 respondenter på undersøkelsen, og enkelt svar kan gi store utslag på sluttresultatet. Det ble gjennomført en medarbeiderundersøkelse i 2014, men antall respondenter var for lavt til at resultatet kunne publiseres. Sammenligningsgrunnlaget er derfor begrenset.

Undersøkelse av kvalitet gjennom medarbeiderundersøkelser gir en indikasjon om tilstanden, ikke en fasit. Tilfeldig variasjon kan gi store utslag på indikatorene, særlig gjelder dette på små enheter eller undersøkelser med få svar, noe som er tilfellet i undersøkelsen som presenteres. Med dette i minne, gir undersøkelser et spennende utgangspunkt for dialog med ansatte om deres opplevelse av kommunens tjenester. Og en tydelig indikasjon på hva som fungerer godt, og hva tjenesten med fordel kan jobbe målrettet med for å forbedre.

4.1. Medarbeiderundersøkelsen

Figur 1

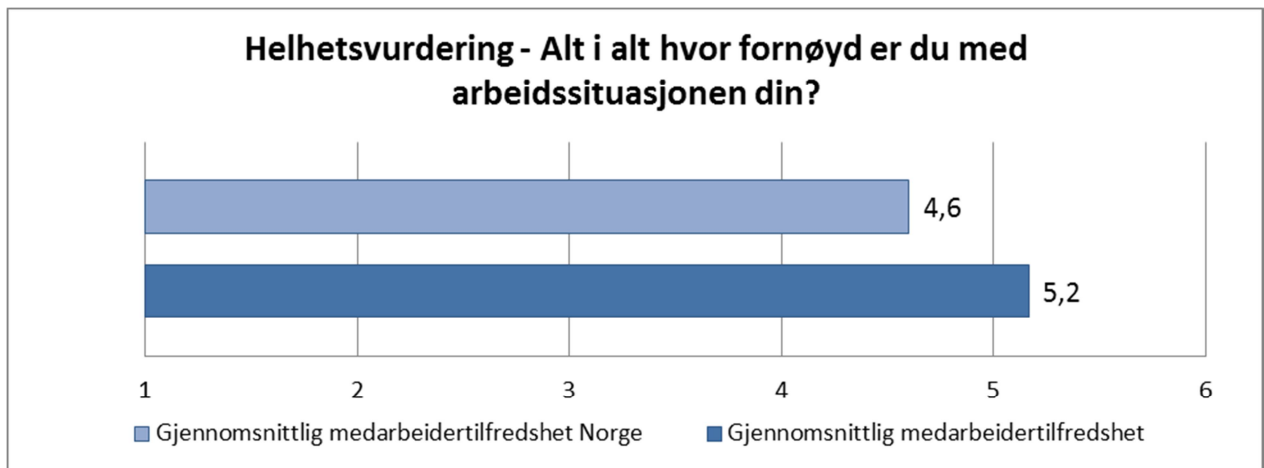


Det overordnede resultatet for medarbeiderundersøkelsen i Gjerdrum, sammenlignet med gjennomsnittet for barnevern i Norge, ser positivt ut;

Gjerdrum barneverntjeneste scorer i ulik grad over snittet for barnevern innen områdene;

Helhetsvurdering av tjenesten, Stolthet over egen arbeidsplass, Systemer for lønns og arbeidstidsordninger, Faglig og personlig utvikling, nærmeste leder, Mobbing diskriminering og varsling, Samarbeid og trivsel med kollegene, Innhold i jobben og Organisering av arbeidet.

Figur 2 Medarbeidertilfredshet



De ansatte i Gjerdrum barnevernstjeneste scorer over landssnittet for medarbeidertilfredshet, og er svært fornøyd med sin arbeidssituasjon. Det vil være viktig for arbeidsgiver å se nærmere på enkeltfaktorer, og jobbe systematisk for å opprettholde den opplevde medarbeidertilfredsheten.

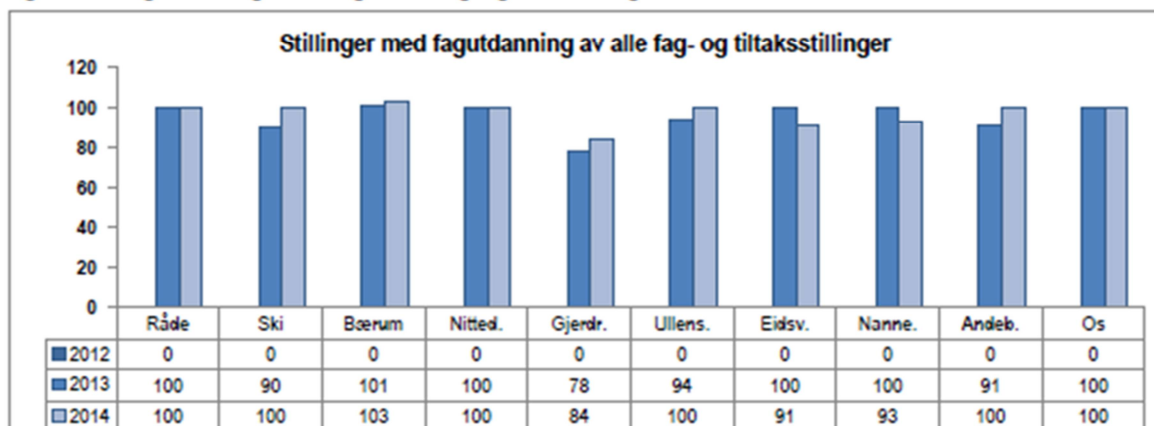
Gjerdrum barnevernstjeneste scorer lavere en landsgjennomsnittet for barnevern på områdene overordnet ledelse og fysiske arbeidsforhold.

4.2. Kompetanse

I medarbeiderundersøkelsen er det et eget punkt for faglig og personlig utvikling hvor Gjerdrum barnevernstjeneste scorer høyt over snittet for landet. De ansatte opplever at arbeidsgiver legger til rette for kompetanseutvikling som er viktig for jobben, og de ansatte er tilfreds med muligheter for læring i jobben. Dette er et kontinuerlig fokus i tjenesten, da vi ønsker et kvalitativt godt barnevern i utvikling, med fokus på gode rutiner og prosedyrer basert på evidensbasert praksis, med barnets beste som mål.

Figur 11

Figur 4: Stillinger med fagutdanning av alle fag- og tiltaksstillinger



Gjerdrum kommune ligger lavest i nettverket på andel stillinger med fagutdanning. Ansatte som ikke har fagutdanning innen sosial – og barnevern, har annen relevant utdanning og nødvendig realkompetanse. Det er likevel et mål at ansatte i fag – og tiltaksstillinger skal ha fagutdanning.

Barneverntjenesten har gjennomført sentrale kompetanseopplæringsprogrammer i forbindelse med statlig satsning på kompetanseheving.

Barneverntjenesten har fokus på kompetanseheving i kartlegging av barn – og unges oppvekstforhold (Kvello-metoden), samtaler med barn (Barnesamtalen) og metoder i foreldreveiledning (COSP)

Barneverntjenesten har behov for å styrke kompetansen på barn og unges medvirkning i egen sak. Dette gjøres gjennom deltakelse i Forskningssirkelen og Mitt Liv.

Felles kompetanseheving sammen med andre tjenester vil være et satsningsområde fremover. Dette vil styrke den tverrfaglige profilen.

Barnevernstjenesten har deltatt i opplæring og utdanning av ART trenere på ungdomsskolen og i nettverket rundt barn i ungdomsskolealder.

Det er viktig å være bevisst på kompetansebehov i forhold til rekruttering av nye medarbeidere, slik at ønsket kompetanse sees sammenheng med behovsprofil

Kompetansebehovet blir gjennom et årlig fokus og revidering på tjenestens kompetanseplaner. Tjenesten vil ha behov for mer spisskompetanse innen tiltaksarbeidet.

Det er viktig å gi nyansatte medarbeidere samme grad av kompetanse som tjenestens nåværende ansatte har. På dette området er det gode erfaringer med å arrangere ny opplæring og vedlikehold regionalt.

4.3. Sykefravær

Sykefravær 2 kvartal 2014 og 1. kvartal 2015.

Gjerdrum barneverntjeneste ligger litt under gjennomsnittet for nettverket når det gjelder legemeldt fravær. (Gj.snitt =14,24) På egenmeldt fravær ligger Gjerdrum litt under gjennomsnittet for nettverket. (Gj.snitt = 1.61)

Det relativt høye sykefraværet kan forklares med sammenhengende langtids sykefravær hos noen få ansatte. Det har ikke, i oppfølgingen av sykemeldte, fremkommet at sykefraværet har en sammenheng med arbeidsforholdene. Det er et mål for tjenesten å få ned langtids sykemeldinger, selv om det viser seg at årsaken er utenfor arbeidsgivers kontroll. Fokus skal være å finne gode måter å tilrettelegge arbeidssituasjonen på, slik at sykefraværet kan reduseres og graden av jobbnærvær øker.

4.4. Konklusjon

Det overordnede resultatet for medarbeiderundersøkelsen i Gjerdrum, sammenlignet med gjennomsnittet for barnevern i Norge, kan tolkes i positiv retning. Det blir viktig for tjenesten å opprettholde det som fungerer, og fokusere på de områder som kan bli bedre.

De ansatte er stolte av sin arbeidsplass, og vil anbefale andre å søke jobb i tjenesten. Dette er viktige faktorer for omdømmebygging av tjenesten som arbeidsgiver ønsker å opprettholde. De ansatte er utfra en helhetsvurdering svært fornøyd med sin arbeidssituasjon.

Gjerdrum barnevernstjeneste scorer lavere enn landsgjennomsnitt for barnevern på områdene overordnet ledelse. Dette er et område som er aktualisert fra administrativ ledelse, og en gjennomgang av den overordnede planstrategien ble startet Høst 2015, og vil være et tema gjennom 2016.

I medarbeiderundersøkelsen er det et eget punkt for faglig og personlig utvikling hvor Gjerdrum barnevernstjeneste scorer høyt over snittet for landet. De ansatte opplever at arbeidsgiver legger til rette for kompetanseutvikling som er viktig for jobben, og de ansatte er tilfreds med muligheter for læring i

jobben. Dette er et kontinuerlig fokus i tjenesten, da vi ønsker et kvalitativt godt barnevern i utvikling, med fokus på gode rutiner og prosedyrer basert på evidensbasert praksis, med barnets beste som mål.

Gjerdrum barneverntjeneste ligger litt under gjennomsnittet for nettverket når det gjelder legemeldt fravær. I egenmeldt fravær ligger Gjerdrum litt under gjennomsnittet for nettverket.

Det relativt høye sykefraværet kan forklares med sammenhengende langtids sykefravær hos noen få ansatte. Det har ikke, i oppfølgingen av sykemeldte, fremkommet at sykefraværet har en sammenheng med arbeidsforholdene.

Det er et mål for tjenesten å få ned langtids sykemeldinger, selv om det viser seg at årsaken er utenfor arbeidsgivers kontroll. Fokus skal være å finne gode måter å tilrettelegge arbeidssituasjonen på, slik at sykefraværet kan reduseres og graden av jobbnærvær øker.

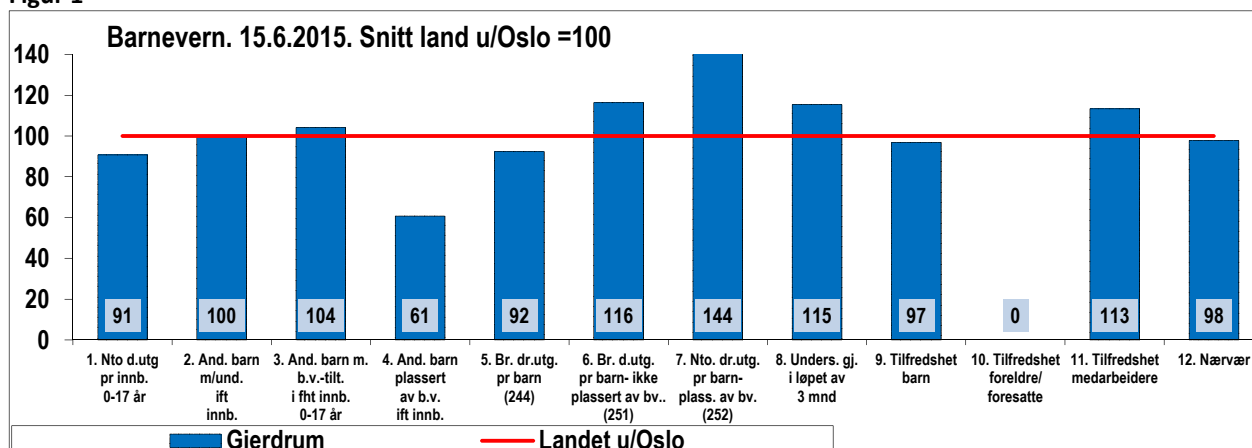
5. Vurdering av resultateffektivitet

Med resultateffektivitet menes tjenestens resultater sett opp mot de ressursene som er satt inn. På bakgrunn av ressursanalysen og kvalitetsanalysen vil vi gjøre en vurdering av hvorvidt tjenestens resultater står i forhold til de ressursene som er satt inn.

5.1. Vurdering av resultateffektivitet

Profil barneverntjenesten

Figur 1

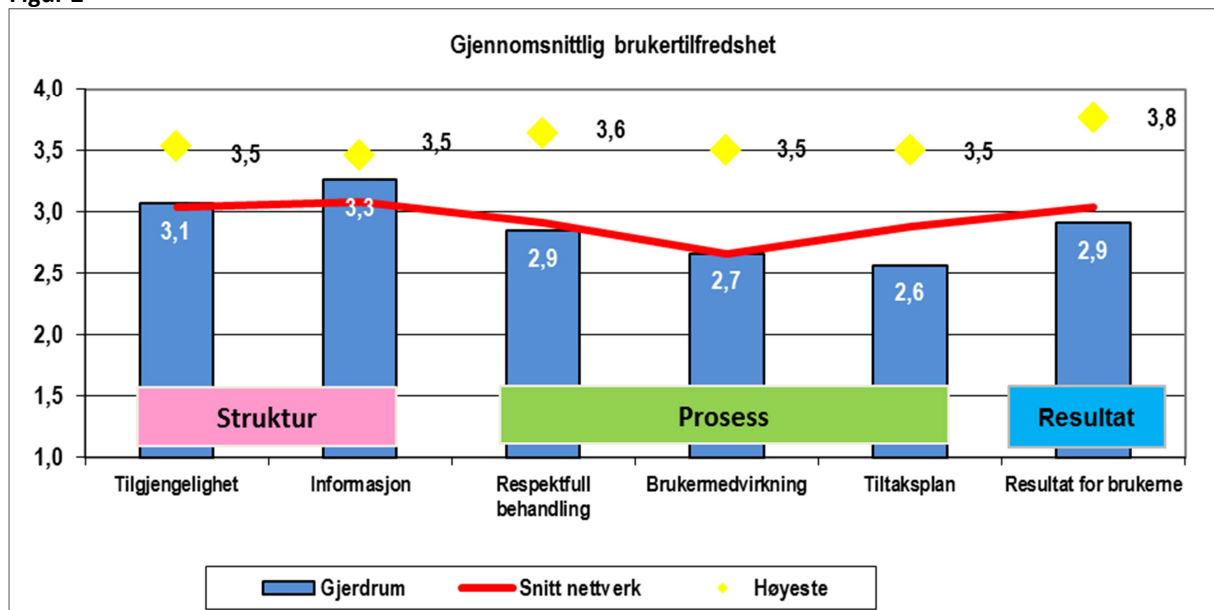


Punktene i tjenesteprofilen, som beskriver resultateffektiviteten, kommenteres fra venstre mot høyre.

1. En rekke demografiske indikatorer tilsier at Gjerdrum bør ha lavere utgifter til barneverntjenesten enn landssnittet, og dette bekreftes ved at tjenesten har netto driftsutgifter per innbygger i målgruppa som ligger 9% under landssnitt.
2. Gjerdrum barnevernstjeneste ligger likevel på landssnittet på indikatoren som beskriver andel barn 0-17 år med undersøkelse, og noe over landssnittet i andel barn med barnevernstiltak i alderen 0-17 år. En gjennomgang av brukerprofilen i barneverntjenesten at behovet for barneverntjenester også fremkommer, og fanges opp, i familier med høyere inntekt og hos enslige forsørgere uten hovedstøtte fra folketrygden. Det er derfor sannsynlig at indikatorene for beregning av behov for barneverntiltak ikke treffer godt nok for Gjerdrums vedkommende.
3. Gjerdrum barnevernstjeneste bekrefter også sin ønskede, forebyggende profil med en lav andel plasserte barn. Dersom vi ser nærmere på disse tallene visertiltak benyttet i barnevernstjenesten et stort fokus på barnets utvikling, foreldreferdigheter og nettverksarbeid i sine tiltak. Dette vurderes som en god resultateffektivitet, også tatt i betraktning tjenestens mål om tidlig intervensjon og en forebyggende profil, som igjen vil kunne ha positive utslag på andre områder som antall barn plassert av barnevernet.
4. Resultateffektiviteten på området som omhandler netto og brutto driftsutgifter pr barn plassert av barnevernet er ikke tilfredsstillende. Utgiftsnivået ligger uforholdsmessig høyt i 2014. Som et resultat av dette, har det vært en gjennomgang og endring av rutiner i tjenesten som sikrer refusjon på forsterkede plasseringer, samt en større bevissthet på etterverns arbeid med samarbeidspartnere.
5. Gjerdrum barnevernstjeneste ligger godt over gjennomsnittet på andel undersøkelser gjennomført ilt 3 mnd. Dette er en prioritert oppgave, og er et tilfredsstillende resultat. Likevel vil dette ha et kontinuerlig fokus i tjenesten, da belastningen av utvidede undersøkelser anses som stor for familiene det gjelder. Likevel vil det i enkelte saker ikke være mulig å gjennomføre gode undersøkelser i hjemmet i løpet av 3 mnd, på bakgrunn av utenforliggende faktorer som tjenesten ikke kan påvirke. Alle disse sakene må begrunnes til fylkesmannen.

6. Tilfredshet hos barn ligger noe under landssnittet. Dersom vi går mer inn i disse tallene, og tar med resultatene fra brukerundersøkelsene i tjenesten, er dette er område som ikke er tilfredsstillende på resultateffektivitet.

Figur 2



Denne oversikten er basert på brukerundersøkelsen gjennomført blant barn og unge i Okt 2015.

Struktur:

Tjenesten merker seg på at barnevernet oppleves ikke som tilgjengelig, men barn – og unge opplever at barnevernet har tid til å snakke med dem når kontakten er opprettet. Likevel opplever barn og unge at informasjonen er tilfredsstillende. Dette er områder som er av betydning for den totalt resultateffektiviteten, og som med fordel kan være en del av kvalitetsarbeidet i tjenesten fremover.

Prosess:

Dette er et område som utmerker seg som et område tjenesten bør ha et systematisk kvalitetsarbeid, for å utøve en tjeneste i tråd med lovens intensjon på området medvirkning i egen sak. Resultatene av brukerundersøkelsen indikerer at barn og unge ikke blir tilstrekkelig involvert i planer og tiltak som gjelder dem. Det gis lite rom for aktiv deltagelse og medvirkning i egen sak med den praksis som har utviklet seg i tjenesten. Dette forsterkes gjennom at det er en lav andel barn og unge som har gyldig tiltaksplan, og at disse tiltaksplanene i liten grad evalueres sammen med brukerne av tjenesten. Dette er bekymringsfullt, og et område tjenesten har problematisert og startet konkret endringsarbeid på rutiner og praksis.

Resultat:

Det er klare forbedringsbehov på området struktur og prosess, som har en klar sammenheng med resultatene i den enkelte sak, og på resultateffektiviteten i tjenesten totalt. Dette vil være et tydelig fokusområde i tjenesten fremover, med fokus på utarbeidelse av nye rutiner, endring av praksis i hver enkelt sak som legges inn i tjenestens kontinuerlige internkontroll.

5.2. Konklusjon

Prognosene i de nærmeste årene tilsier at befolkningsveksten ikke får dramatiske virkninger på tjenestetilbudet til barn og unge, selv om det er noen usikkerhetsområder.

Gjerdrum barneverntjeneste har relativt få ansatte. Styrkningen på 3 stillinger de siste 4 årene er bl.a. gjort for å gjøre tjenesten mer robust. Det er viktig at dette blir ivare tatt fremover, slik at kvaliteten i arbeidet kan videreutvikles.

Gjerdrum barneverntjeneste har en lav terskel for å undersøke meldinger. Dette er i tråd med tjenestens ønskede forebyggende profil.

Gjerdrum barneverntjeneste er aktive i det tverrfaglige arbeidet rundt risikoutsatte barn - og unge. Det er i tråd med målsettingen om tidlig intervensjon med et tverrfaglig fokus.

Gjerdrum barneverntjeneste har et godt arbeidsmiljø med kompetente, motiverte medarbeidere. Det sikrer god kvalitet i tjenesten. Det er ingen fristoversittelser når det gjelder avklaring av meldinger, og relativ få overskridelser når det gjelder frist for gjennomføring av undersøkelser.

Gjerdrum barneverntjeneste bruker mye ressurser på å undersøke meldinger. Det er grunn til å vurdere hvorvidt dette arbeidet kan effektiviseres uten at det går på bekostning av kvalitet og faglig forsvarlighet. Et konkret område for effektivisering, vil være å gjøre en konkret behovsvurdering, på hvorvidt hver enkelt sak skal tildeles en eller to saksbehandlere i hver enkelt sak. Rutine i 2014/2015 var at hver sak tildeles to saksbehandlere. Dette er endret i 2016.

Et annet viktig tema for å sikre en bedre ressursutnyttelse er å utvikle måter å effektivisere lovpålagt dokumentasjonsarbeidet i barneverntjenesten. Det går mye tid til skriftlig arbeid i ettertid av møter og observasjoner. I denne sammenhengen vil det derfor være viktig at tjenesten deltar i utviklingsarbeidet rundt «mobilt barnevern», som medfører at dokumentasjon kan gjøres mer effektivt – og ikke minst gi muligheter for å innlemme brukeren i selve dokumentasjonsarbeidet.

Gjerdrum barneverntjeneste er på god vei i å utvikle tiltaksteamet. Dette arbeidet må prioriteres, slik at målet om å gjennomføre gode endringstiltak i hjemmet, i tjenestens egen regi, oppfylles.

De viktigste områdene å ha fokus på fremover er å styrke innsatsen på området tiltaksplaner og medvirkning fra barn og unge i egen sak. Målet er at alle skal ha aktive tiltaksplaner, og at opplevd medvirkning i egen sak sikres gjennom en rutine endring. Tiltaksplaner skal være utformet i nært samarbeid med barn og unge og deres familier. Det er viktig med fokus på utforming av mål i tiltaksplaner. Mål skal være spesifikke og målbare, slik at evalueringene i større grad kan bli brukt i prosessen med god måloppnåelse. På denne måten ønsker tjenesten å aktualisere resultatene fra brukerundersøkelsen, og bedre graden av opplevd medvirkning blant barn og familier.

Tjenesten har ikke hatt gode nok rutiner for å søke om refusjon fra staten, slik at en sikrer at nettoutgifter faktisk blir mindre enn brutto utgiftene. Disse rutinene er iverksatt og gir konkrete resultater i årsregnskapet for 2015.

Følgende områder ønsker barnevernstjenesten å løfte frem som sentrale fokusområder for en bedre resultateffektivitet i tjenesten:

- Bedre rutiner for overføring av etterverns saker til andre instanser.
- Bedre rutiner for å søke refusjon i saker der dette er relevant.
- En kritisk vurdering av ressursbruk i enkeltsaker.
- Endring av rutiner og praksis som sikrer en vesentlig økt grad av medvirkning i egen sak.

Det vises for øvrig til vedlagte handlingsplan.

6. Oppfølging og forbedringstiltak

Max 1 side

Som en oppfølging og konkretisering av vurderinger og konklusjoner utarbeides en oversikt over hva vi vil oppnå, og hvilke forbedringstiltak vi vil iverksette. Målene/tiltakene kan evt grupperes, f. eks dersom flere tiltak vedrører sykefravær, eller tiltak som omhandler en deltjeneste/ett område/en enhet

Nr	Hva vil vi oppnå (mål)	Tiltak	Frist	Ansvar	Hvem må involveres	Igangsett:
1	Økt brukerdeltagelse.	Brukerundersøkelse – bedre kommuner.	Overordnet Brukerundersøkelse Feb 2016.			
		Brukerundersøkelse – kontinuerlig ved opprettelse og evaluering av barnets tiltaksplan, samt intervju skjema.	Fortløpende. Oppstart Feb 2016.	Den enkelte saksbehandler.	Barn og unge m\fam Alle ansatte.	
		Avsluttende evaluering av med barn\unge (fra 7 år) i hver enkelt sak. Månedlig rapportering på antall tilbakemeldinger, og objektive resultater i tilbakemeldinger hver mnd .	Oppstart Feb 2016.	Den enkelte saksbehandler rapporterer til barnevernleder.	Alle barn\unge , alle ansatte.	
		Etablere brukerforum for barn\unge som mottar tjenester fra barnevernstjenesten.	Juni 2016	Ansvarlig saksbehandler.	Barn og Unge og deres familier. Alle ansatte.	
2	Alle barn og unge skal ha aktive tiltaksplaner, med målbare mål.	Gjennomgang av maler i Familia med Wisma.	Des 2015	Barnevernsleder.	Alle ansatte.	
		Månedlig gjennomgang nøkkeltall fra Familia på område tiltaksplaner\evaluering.	Hver mnd.	Barnevernleder\ merkantil ressurs.	Alle ansatte.	

Nr	Hva vil vi oppnå (mål)	Tiltak	Frist	Ansvar	Hvem må involveres	Igangsatt:
		Feiring når tjenesten oppnår 100% dekning av tiltaksplaner.	Ved måloppnåelse.	Barnevernsleder.	Alle ansatte.	
3	Avklare ansvar mellom barnevern og andre instanser med fokus på ettervern – plassere ansvar der det skal være.	Bevisstgjøre den enkelte saksbehandler i ettervern saker, skal fremkomme i den enkeltes tiltaksplan.	Fortløpende.	Den enkelte saksbehandler.	Den enkelte ungdom \ relevante samarbeidspartnere og den enkelte saksbehandler.	
		Etablere, definere og forankre felles tiltak med tverrfaglig deltagelse. - ART - COSP	Desember 2016.	Koordinator for intern samhandling.	Aktuelle tjenester som arbeider mot risikoutsatte barn og unge, forankret i kommunens ledelse.	
		Etablere faste samarbeidsmøter med NAV Gjerdrum.	Feb 2016	Barnevernleder.	NAV Barneverntjenesten.	
4	Ressurs effektivisering internt.	Vurdere og beslutte ressursbruk i undersøkelsessaker (bruk av 1 eller 2 saksbehandlere). Vurderes i fagmøte.	I hver enkelt sak skal dette vurderes spesifikt. Oppstart Jan 2016.	Barnevernleder.	Alle ansatte.	
		Deltagelse i prosjekt 'Digitalt Barnevern'.	Vi følger prosjektets tidsramme	Barnevernleder.	Alle ansatte.	
		Tilgang sikker sone på alle møterom i Herredshuset.	1.3.16	Barnevernleder.	Teknisk etat , adm ledelse og DGI.	
		Revidere stillingsbeskrivelser alle ansatte barnevern.	Mars 16.	Barnevernleder og virksomhetsleder.	Den enkelte ansatte med leder.	

Nr	Hva vil vi oppnå (mål)	Tiltak	Frist	Ansvar	Hvem må involveres	Igangsett:
5	Er brukerprofil i takt med de faktiske behov i tjenesten.	Vurdere om terskel inn i tjenesten er der vi ønsker. (Kostra-analyse på relevante områder).	30.6.2016 30.11.2016	Virksomhetsleder.	Barnevernleder, virksomhetsleder og økonomikonsulent. Ansatte i tjenesten involveres.	
		Presentere tjenesteanalyse for politisk og administrativ ledelse. Invitere til en dialog.	Februar\Mars 2016.	Virksomhetsleder.	Barnevernstjeneste Politisk og administrativ ledelse.	
		Årlig gjennomgang av tjenesteanalyse, basert på oppdaterte KOSTRA tall.	Des hvert år	Virksomhetsleder	Barnevernleder, virksomhetsleder og økonomikonsulent. Ansatte i tjenesten involveres. Politisk og administrativ ledelse	

Tjenesteprofiler barnevern 2015

OneDrive – Statsforvalteren » Skrivebord » Privat



Del



Kopier bane



Åpne filplassering



Beskytt
arbeidsbok ▾

Beskytt arbeidsbok

Kontroller hva slags endringer andre kan gjøre i denne arbeidsboken.



Kontroller for
problemer ▾

Undersøk arbeidsbok

Vær klar over at filen inneholder følgende, før du publiserer den:

- Dokumentegenskaper, skriverbane, forfatternavn, relaterte datoer og absolutt bane
- Skjulte rader og skjulte kolonner
- Skjulte regneark
- Innhold som personer med funksjonshemninger har problemer med å lese



Versjonslogg

Versjonslogg

Vis og gjenopprett tidligere versjoner.



Behandle
arbeidsbok ▾

Behandle arbeidsbok

Det er ingen ulagrede endringer.



Alternativer for
visning i nettleseren

Alternativer for visning i nettleseren

Velg hva brukere kan se når denne arbeidsboken vises på nettet.

Egenskaper ▾

Størrelse	878 kB
Tittel	Legg til en tittel
Koder	Legg til en kode
Kommentarer	Legg til kommentarer
Mal	
Status	Legg til tekst
Kategorier	Legg til en kategori
Emne	Angi emnet
Basis for hyperkobling	Legg til tekst
Firma	KS

Relaterte datoer

Sist endret	I dag 17:20
Opprettet	23.01.2012 18:20
Sist skrevet ut	I dag 17:31

Relaterte personer

Overordnet	Angi manager
Forfatter	Halvard Svendsen Legg til en forfatter
Sist endret av	Mogseth, Sølvi

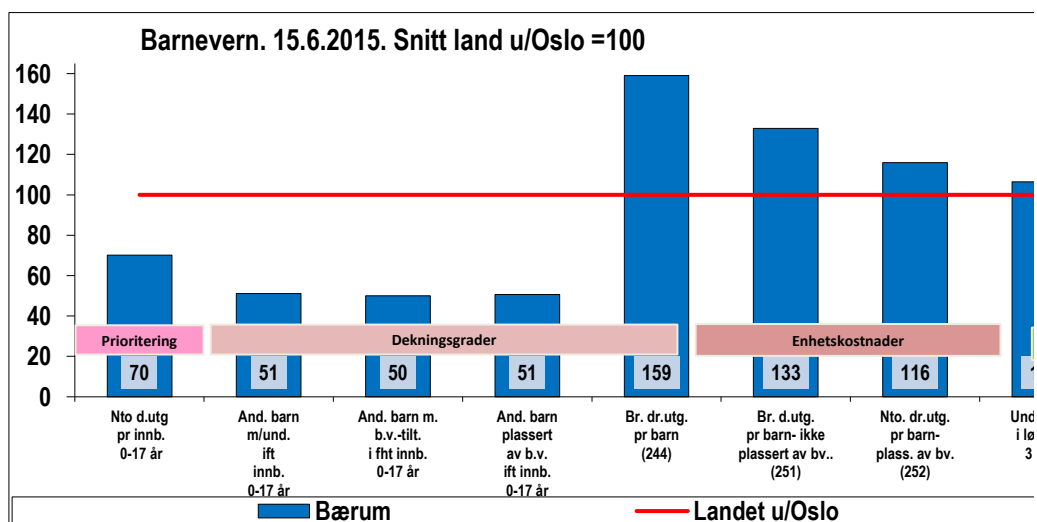
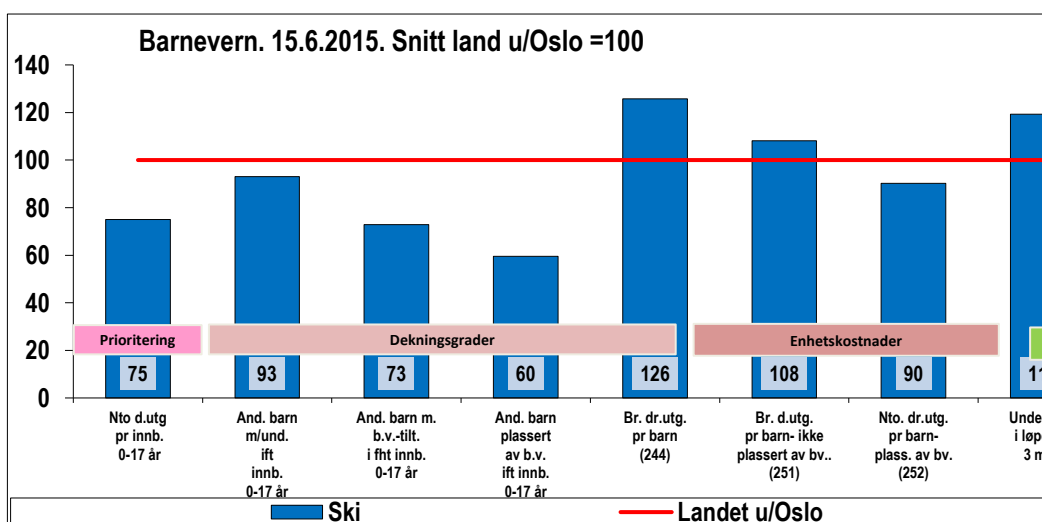
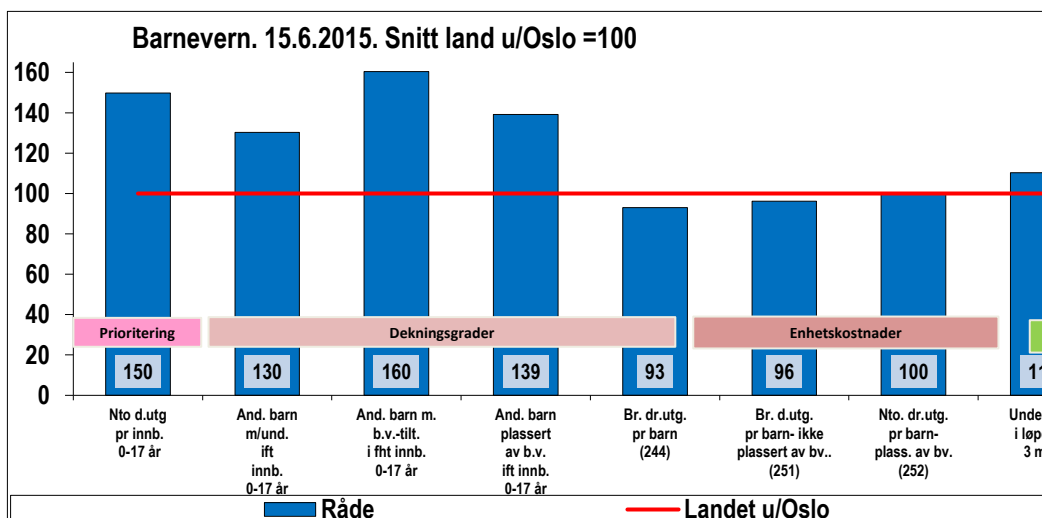
Relaterte dokumenter



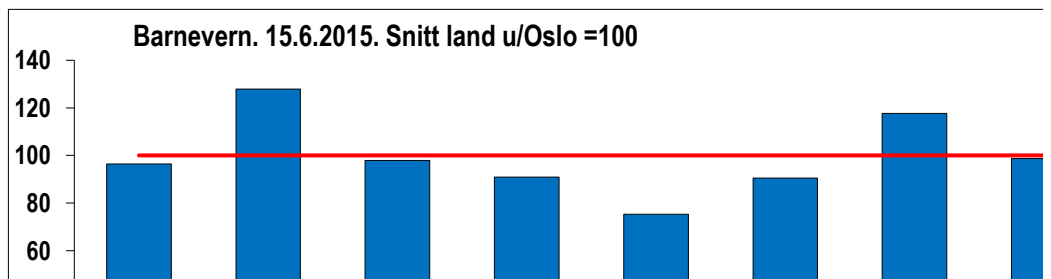
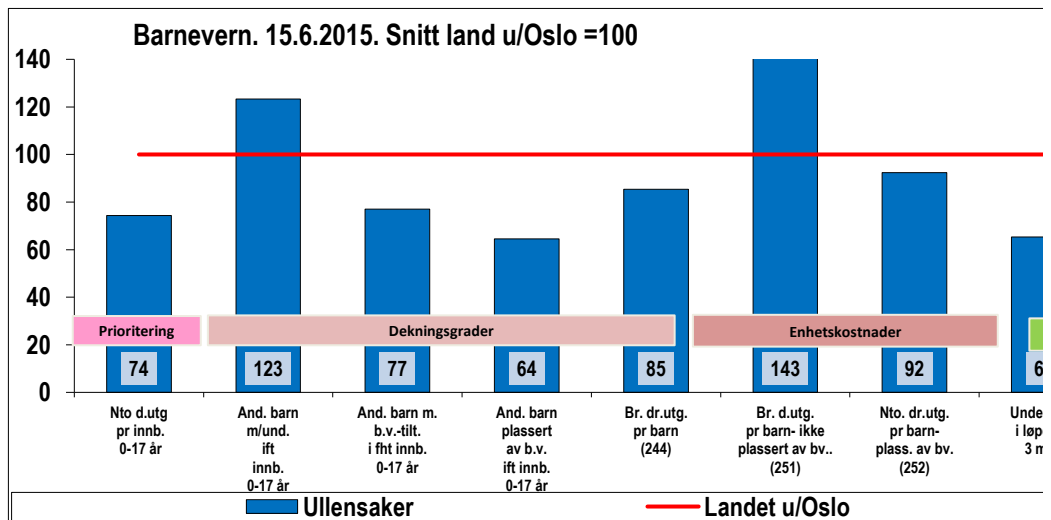
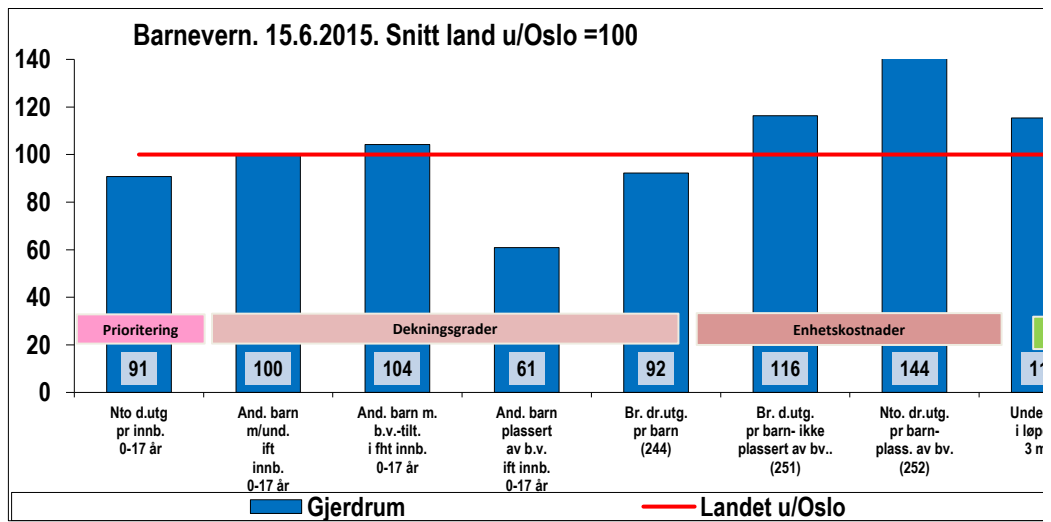
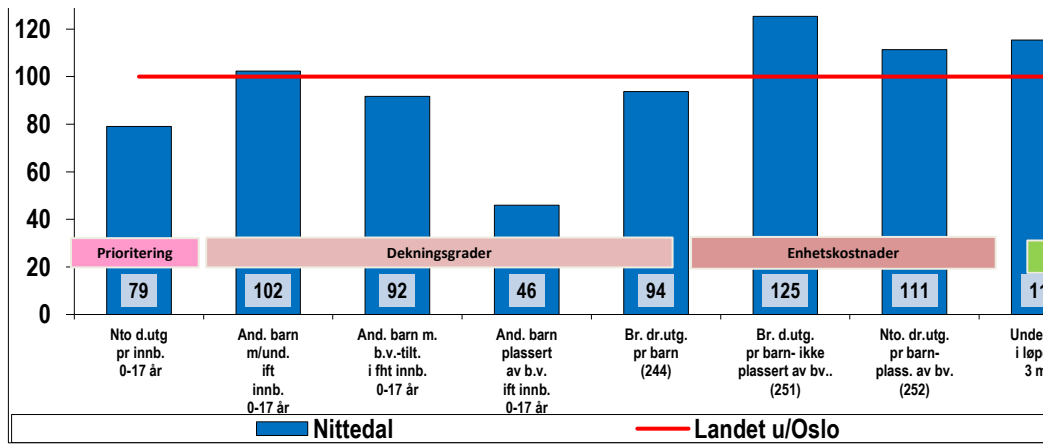
Åpne filplassering

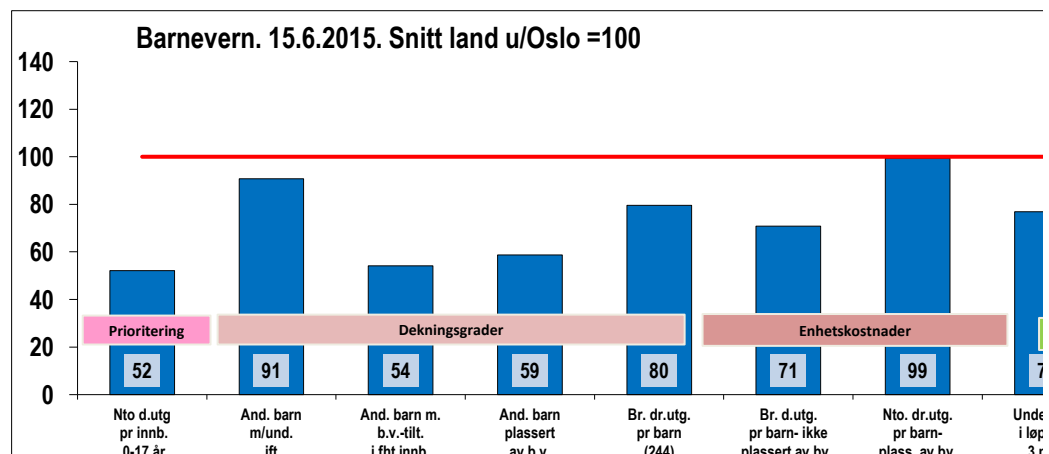
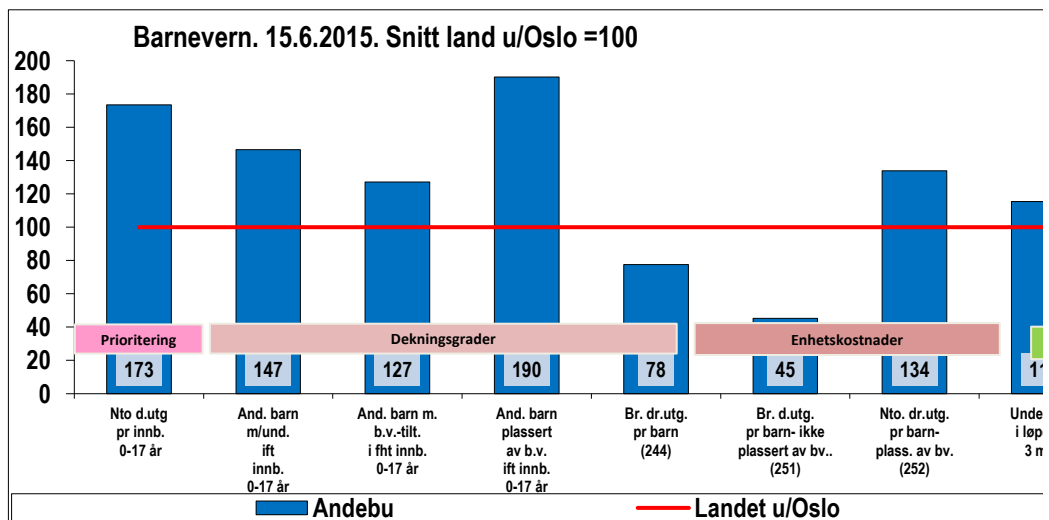
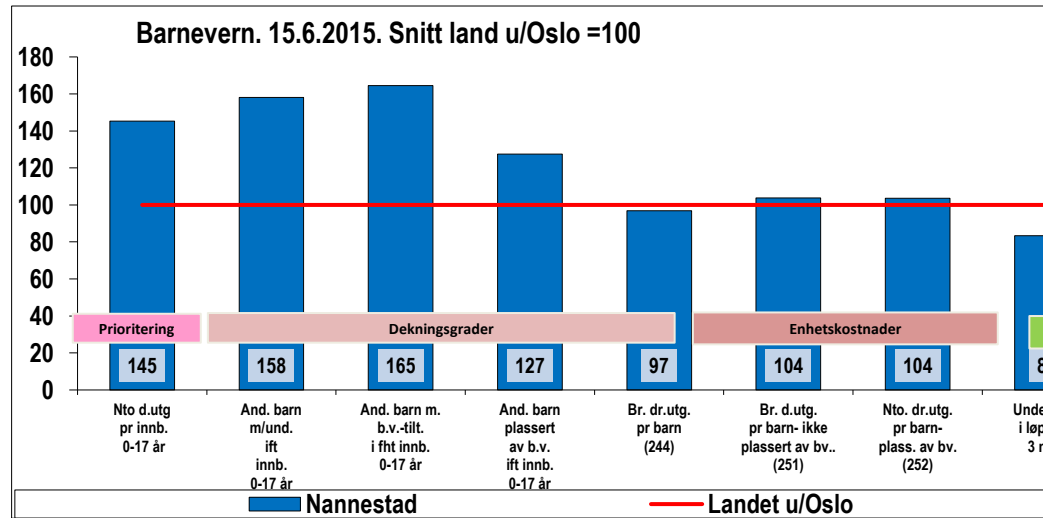
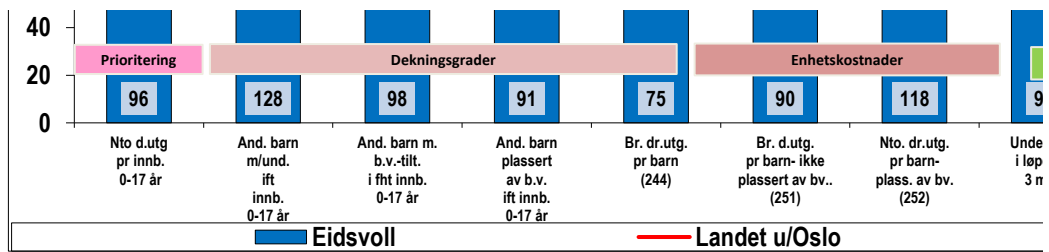
[Vis færre egenskaper](#)

Tjenesteprofiler for Nettverk barnevern 2015



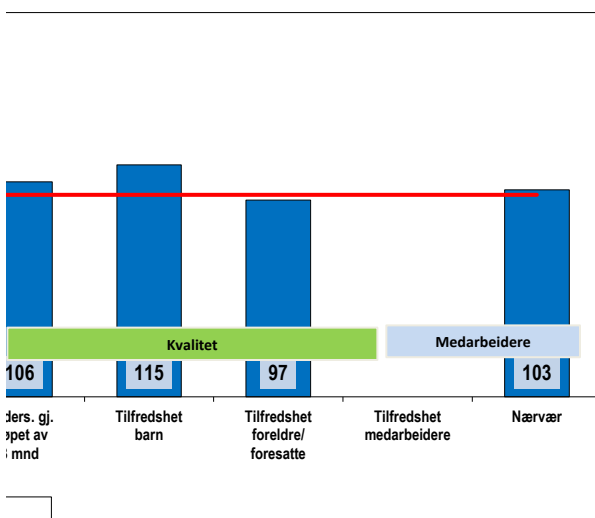
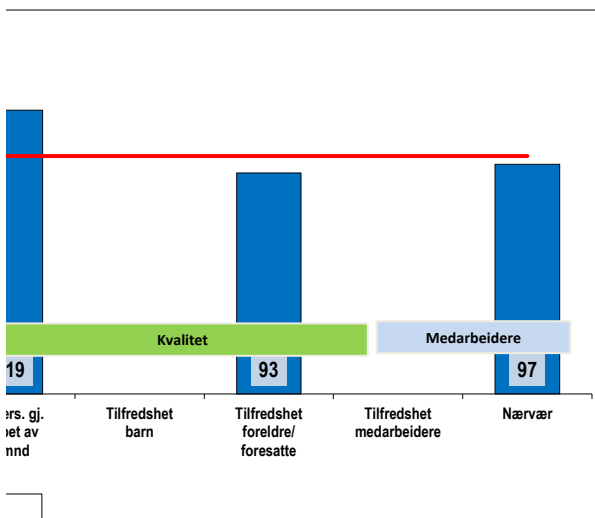
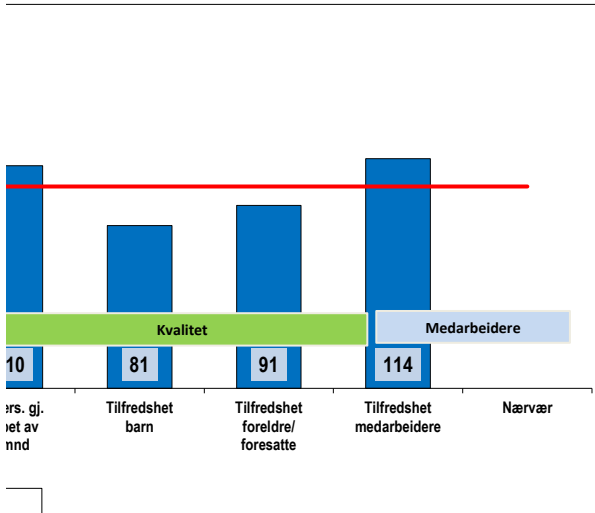
140 Barnevern. 15.6.2015. Snitt land u/Oslo =100

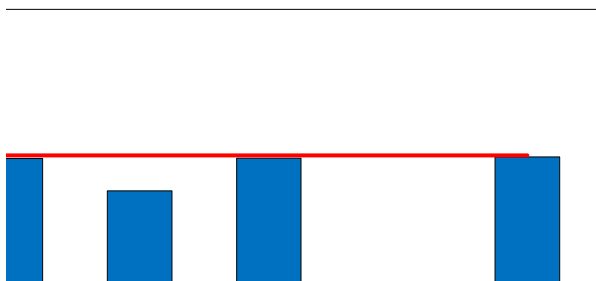
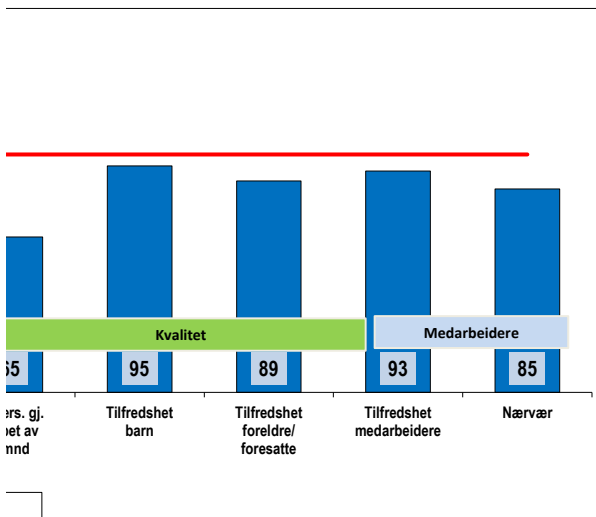
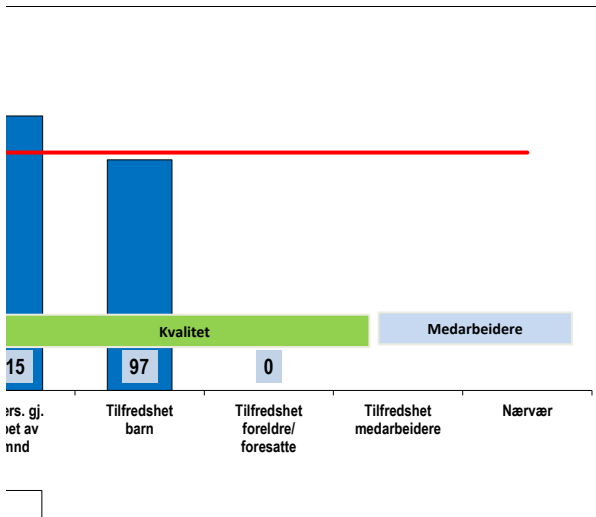
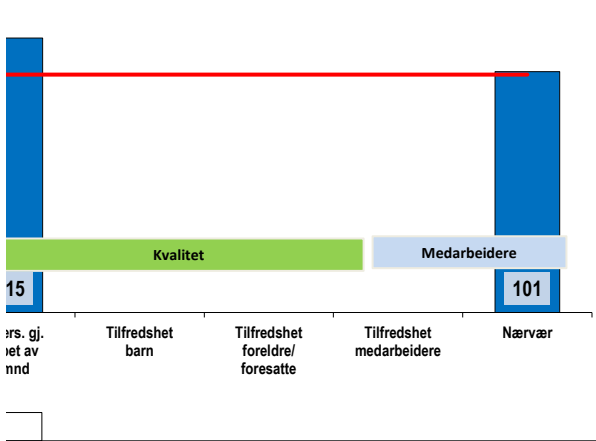


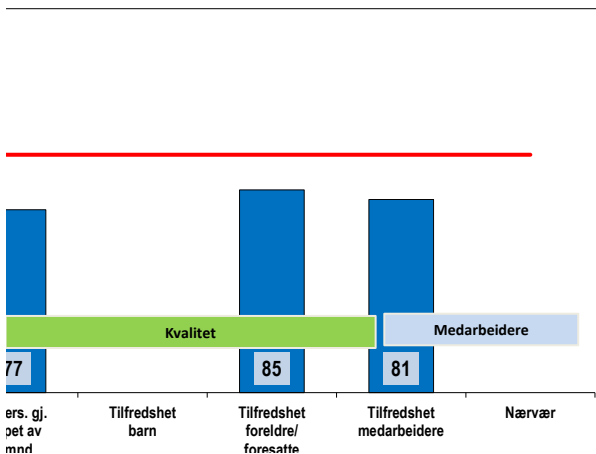
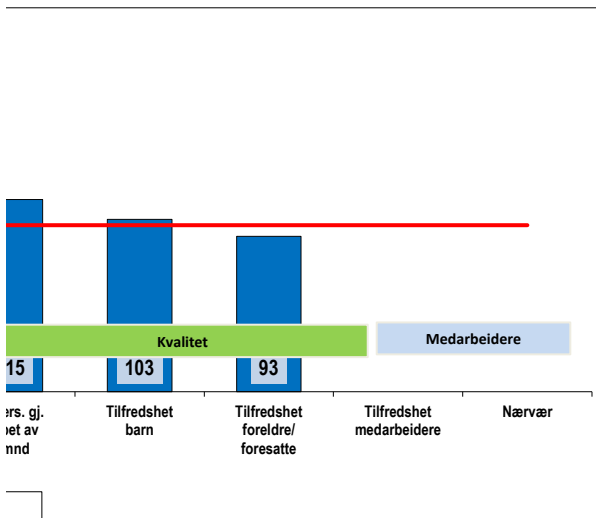
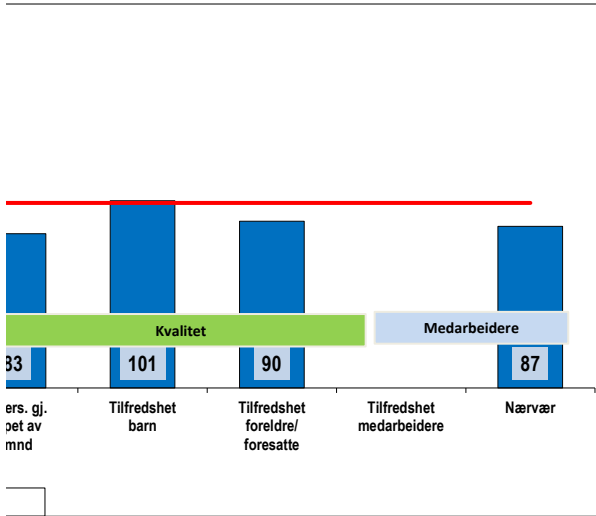
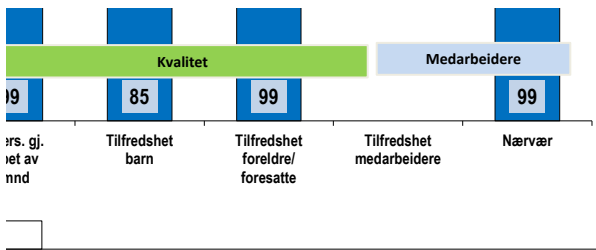


Uttall	Innbyggere 0-17 år	Innbyggere 0-17 år	Uttall av innbyggere 0-17 år	(244)	Plassert av uttall (251)	Plassert av uttall (252)	Uttall
Os			Landet u/Oslo				

Barnevern. 15.6.2015. Snitt land u/Oslo =100





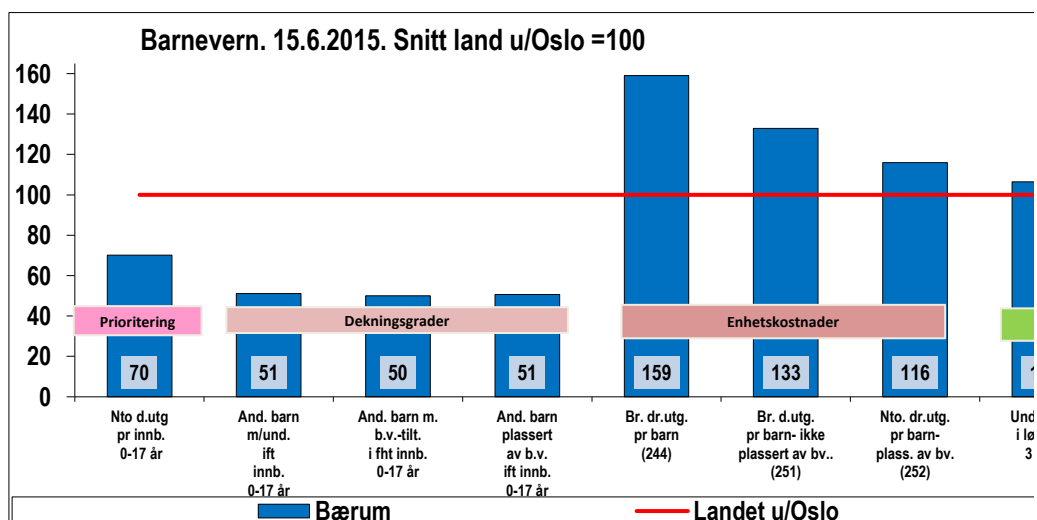
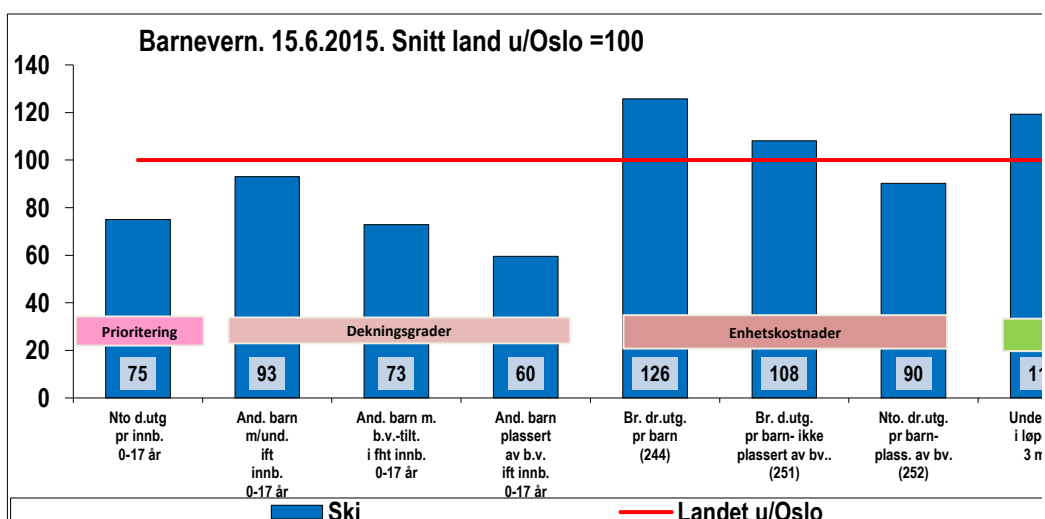
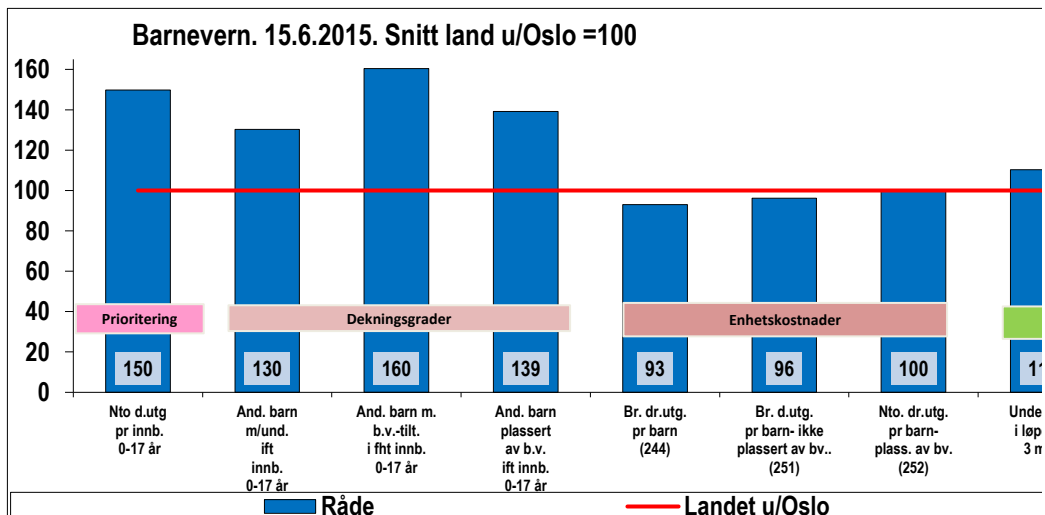


11111

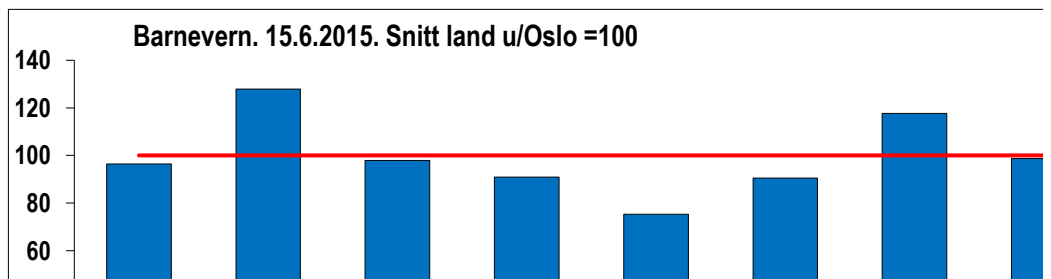
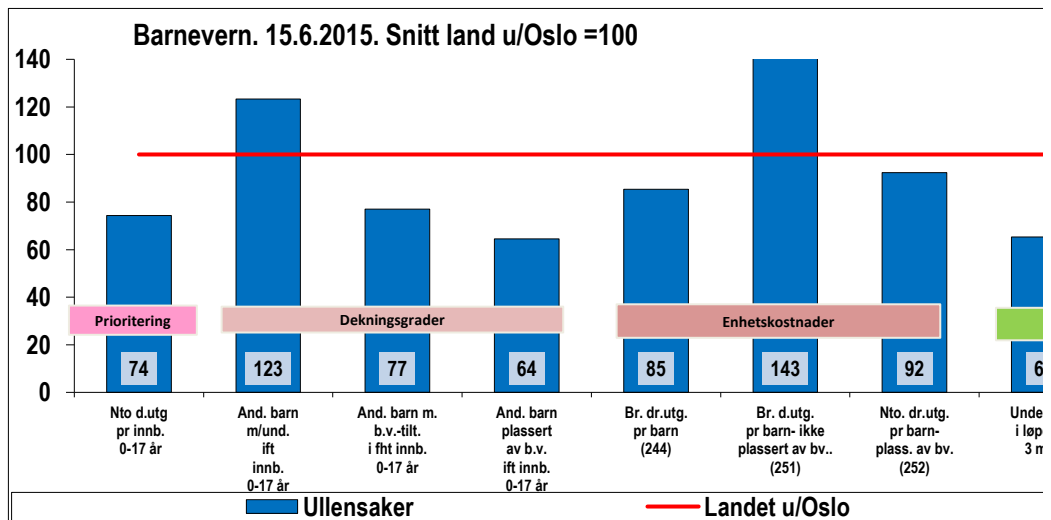
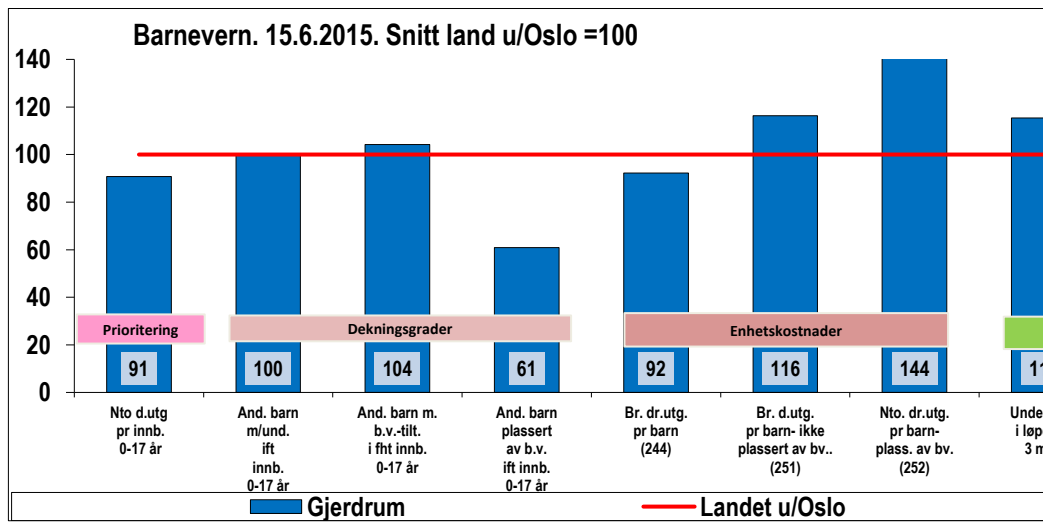
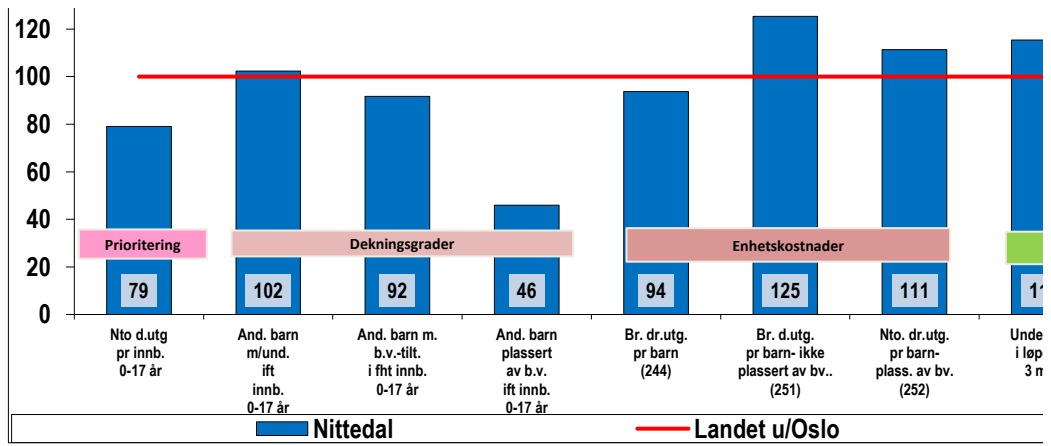
1111111111

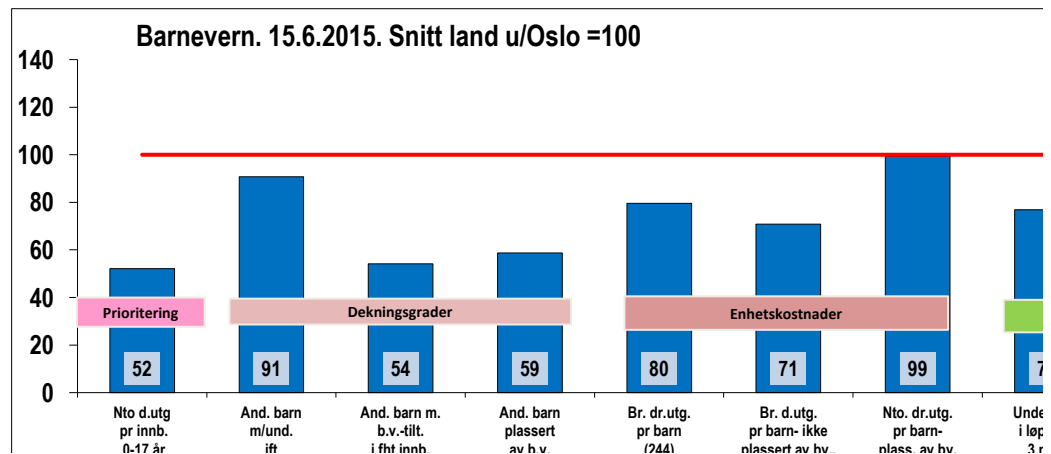
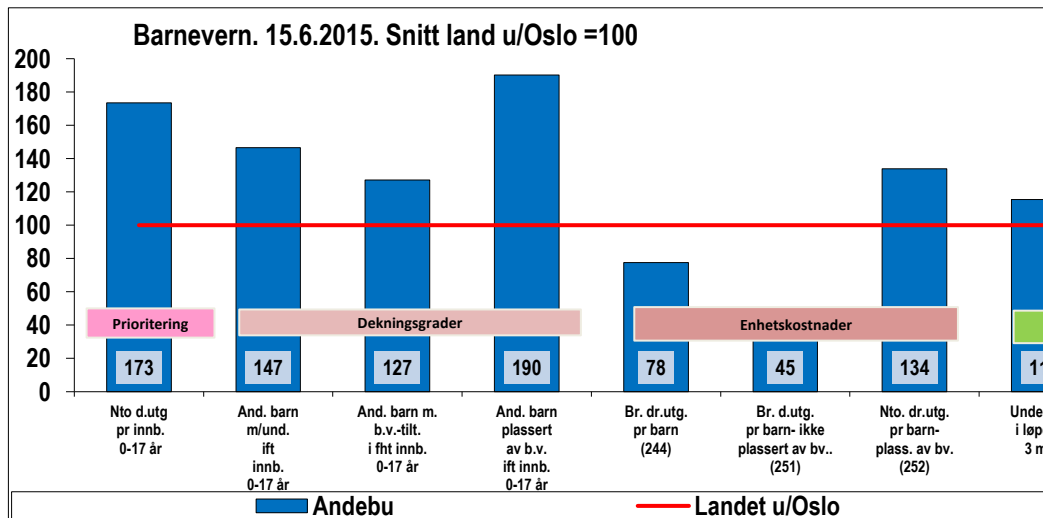
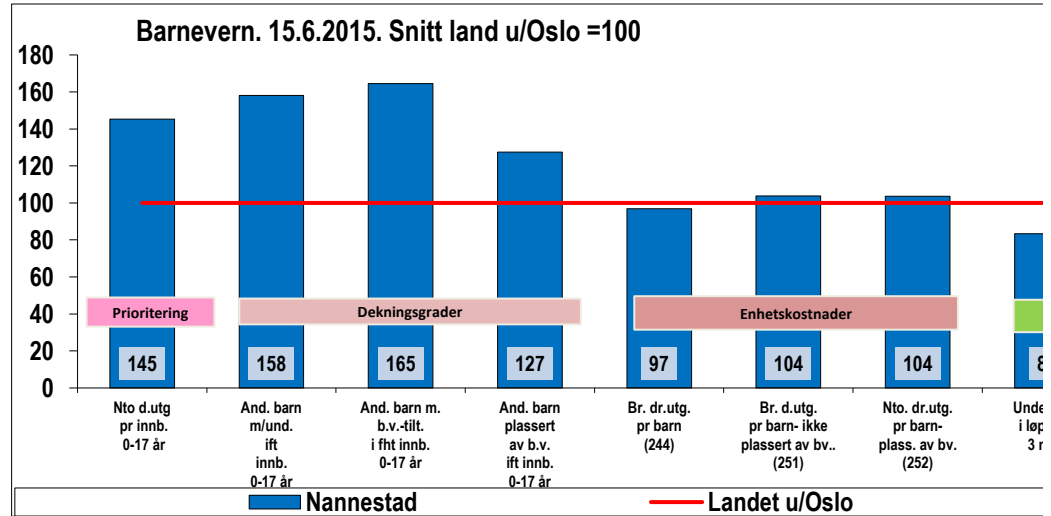
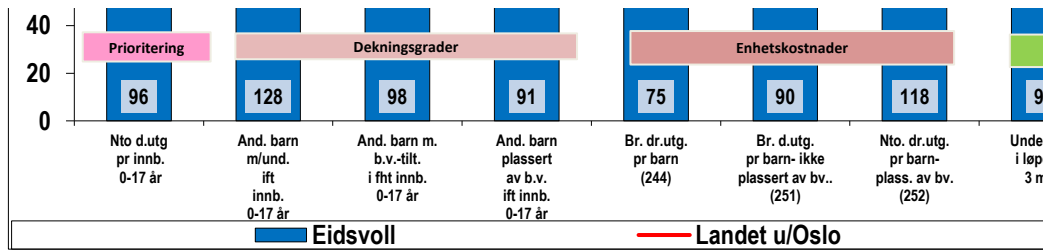




Tjenesteprofiler for Nettverk barnevern 2015



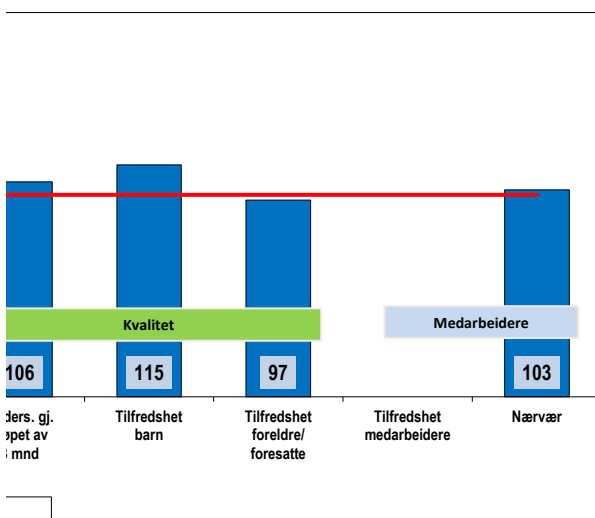
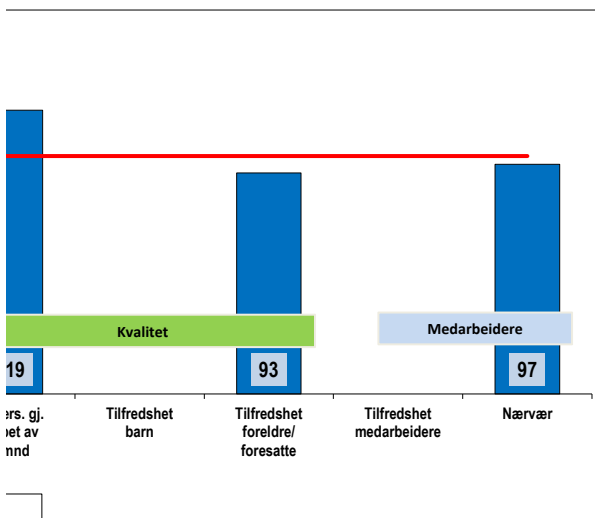
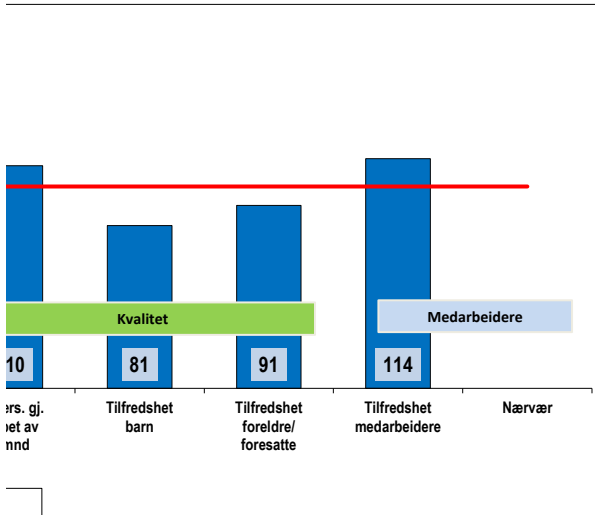
140 } Barnevern. 15.6.2015. Snitt land u/Oslo =100

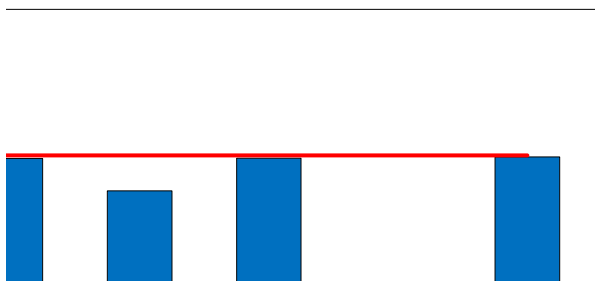
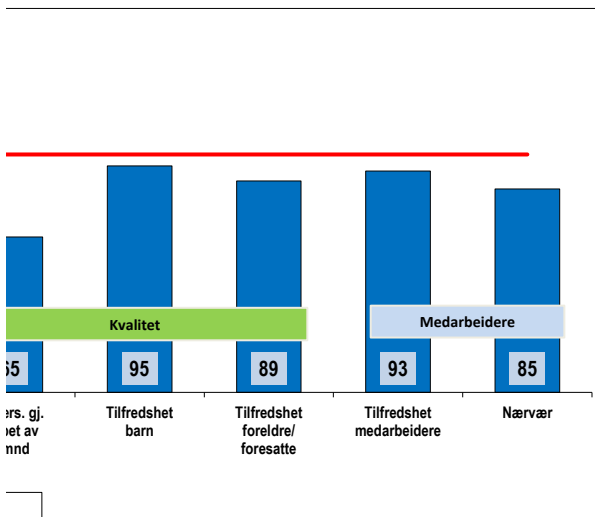
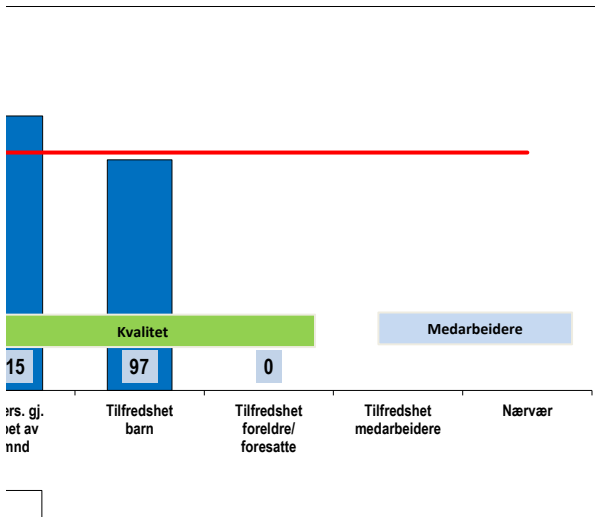
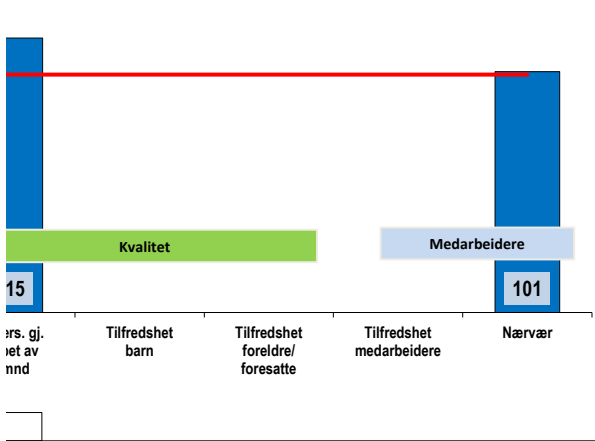


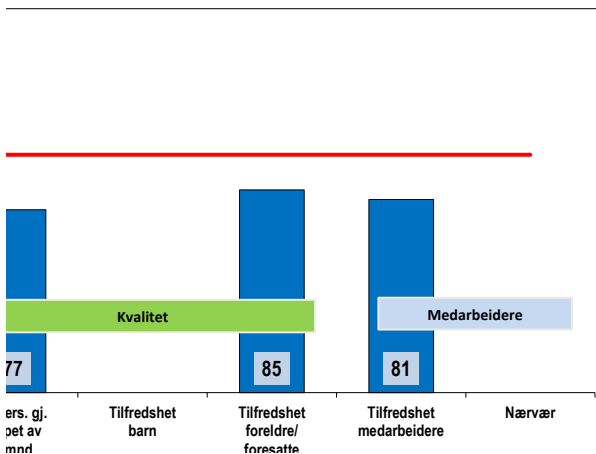
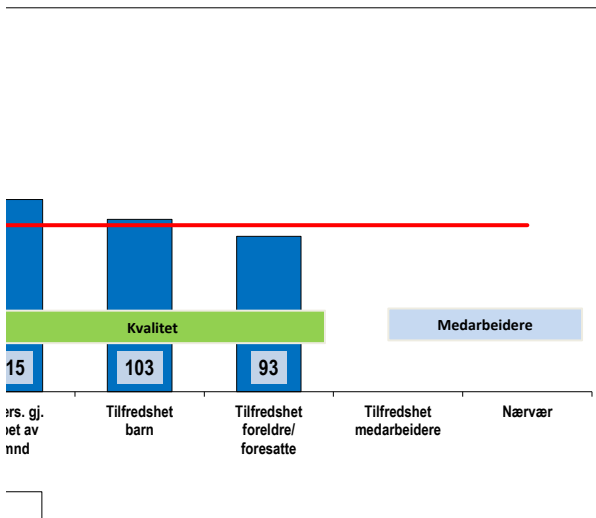
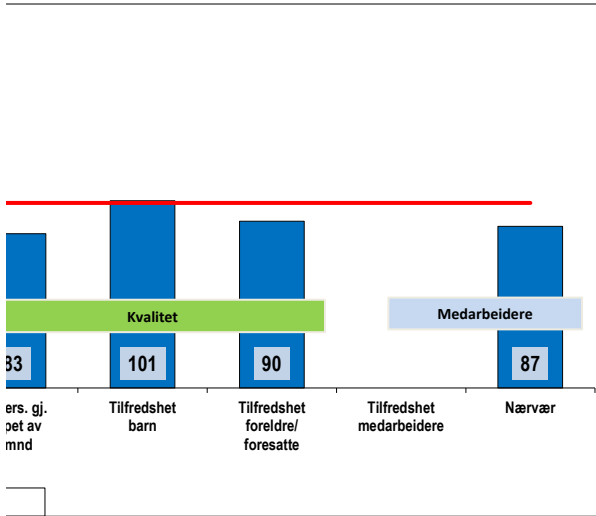
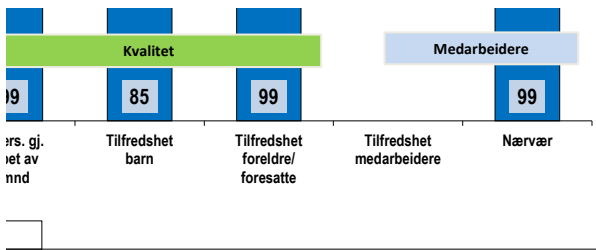


	innb. 0-17 år	innb. 0-17 år	ift innb. 0-17 år	(244)	passert av uv. (251)	pass. av uv. (252)	
	 Os				 Landet u/Oslo		

Barnevern. 15.6.2015. Snitt land u/Oslo =100







11111

1111111111

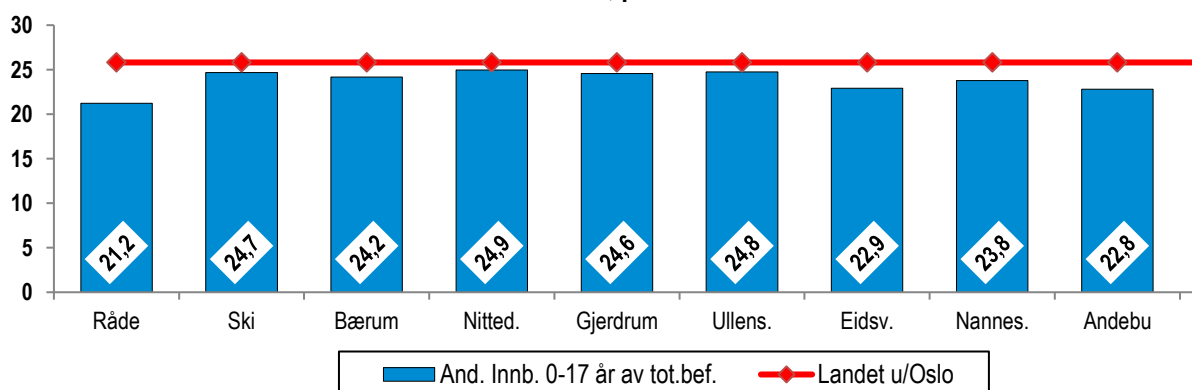


DIAGRAM MED STYI

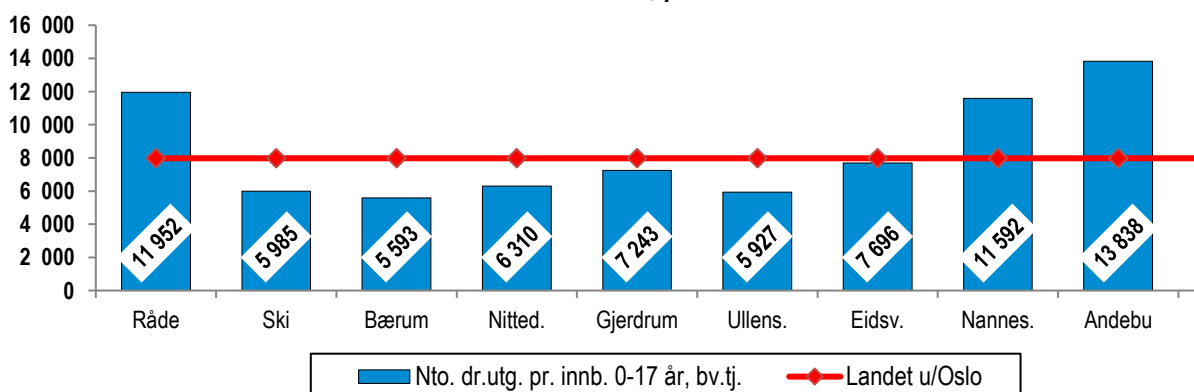
Retur til åpningsark===>

Åpningsark!A1

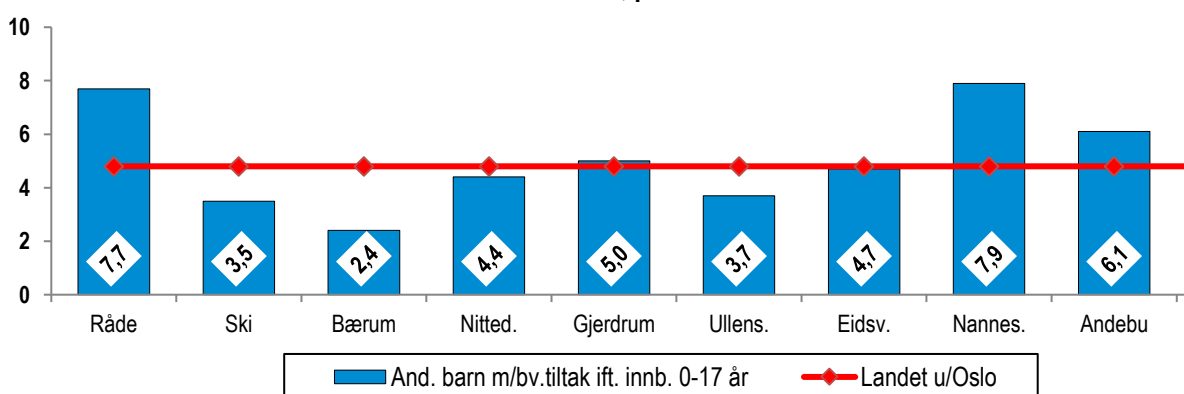
KOSTRA konsern 2014, pr 15.3.2015



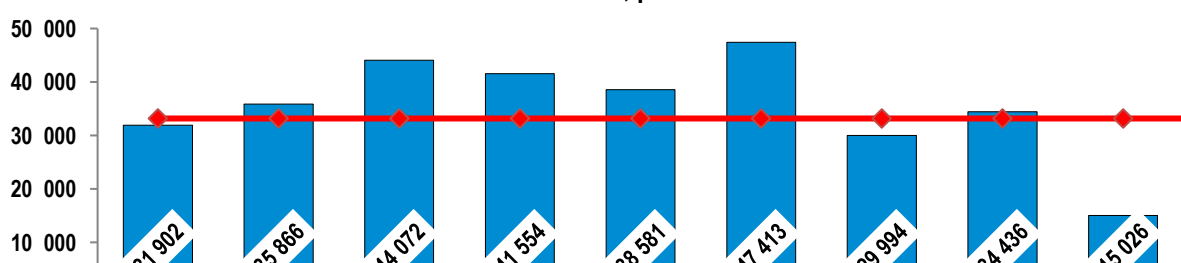
KOSTRA konsern 2014, pr 15.3.2015

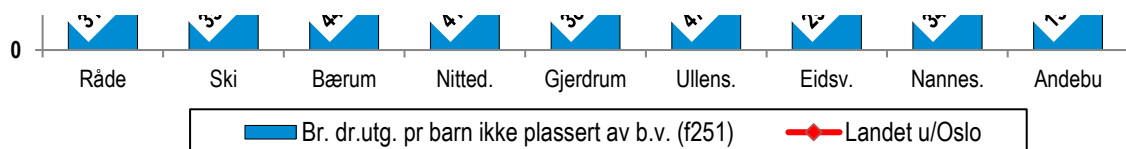


KOSTRA konsern 2014, pr 15.3.2015

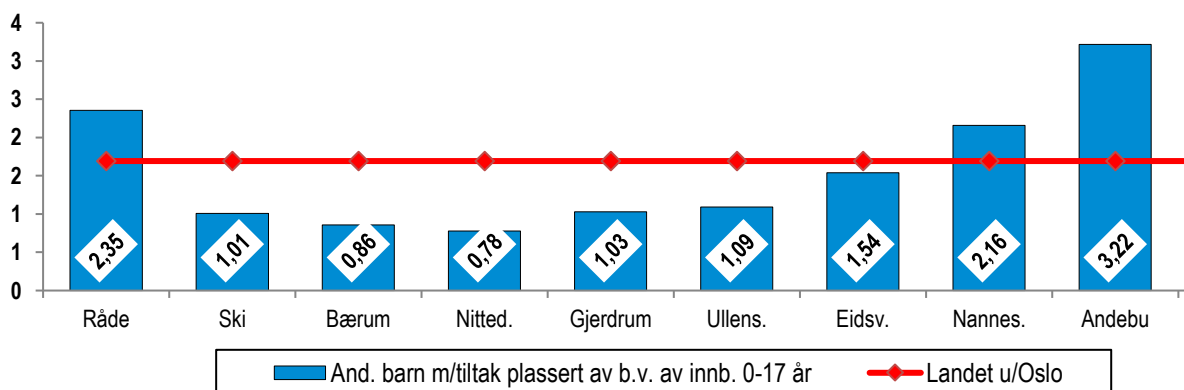


KOSTRA konsern 2014, pr 15.3.2015

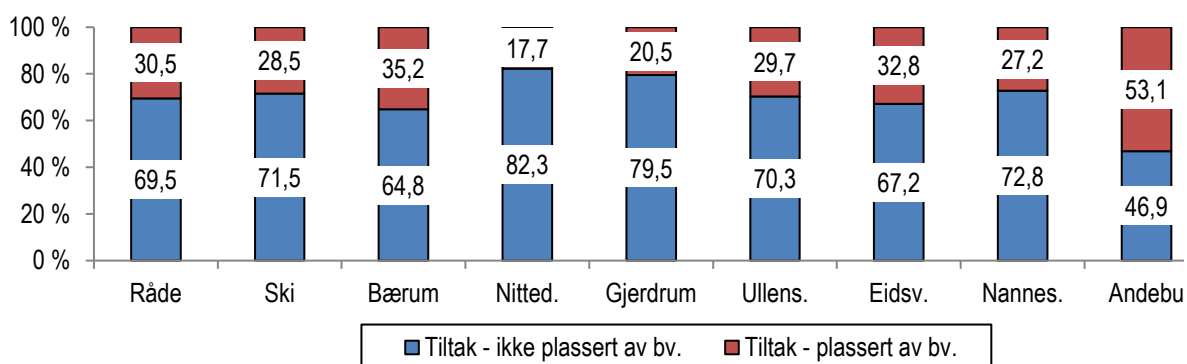




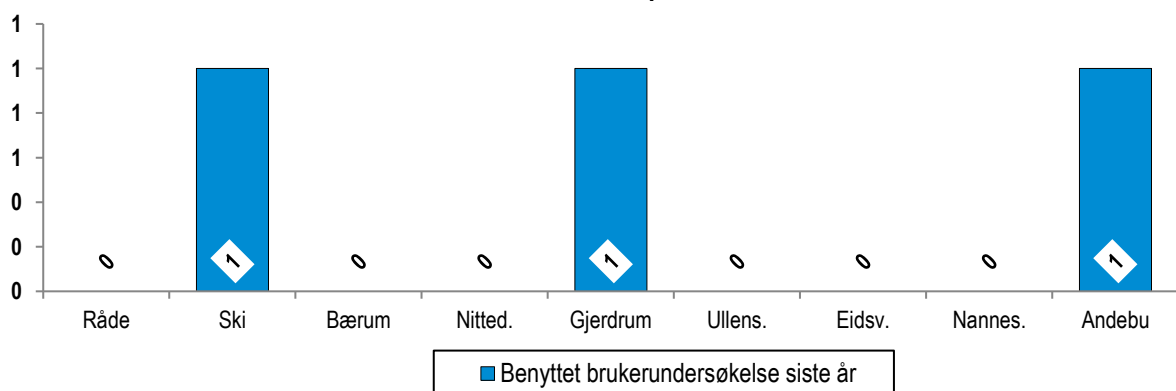
KOSTRA konsern 2014, pr 15.3.2015



KOSTRA konsern 2014, pr 15.3.2015 Fordeling av barneverntiltak i og utenfor opprinnelig familie

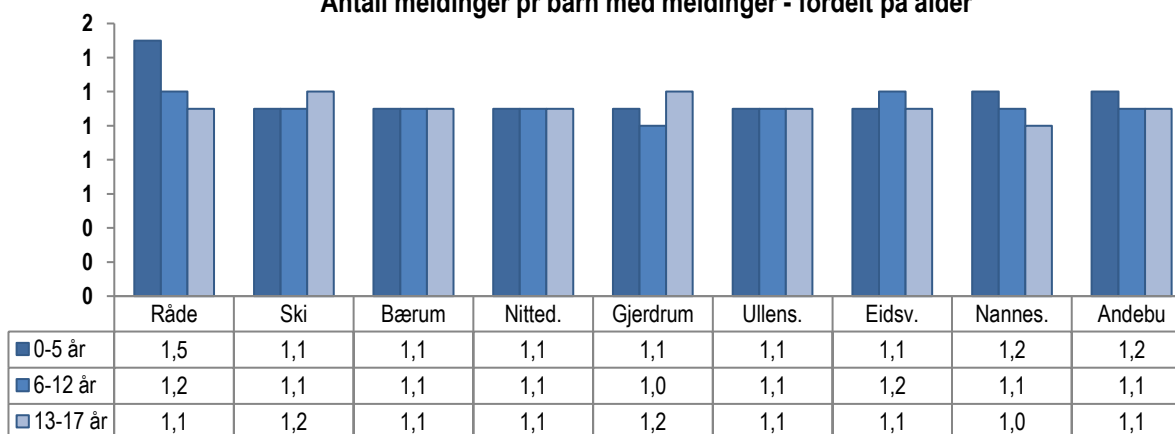


KOSTRA konsern 2014, pr 15.3.2015

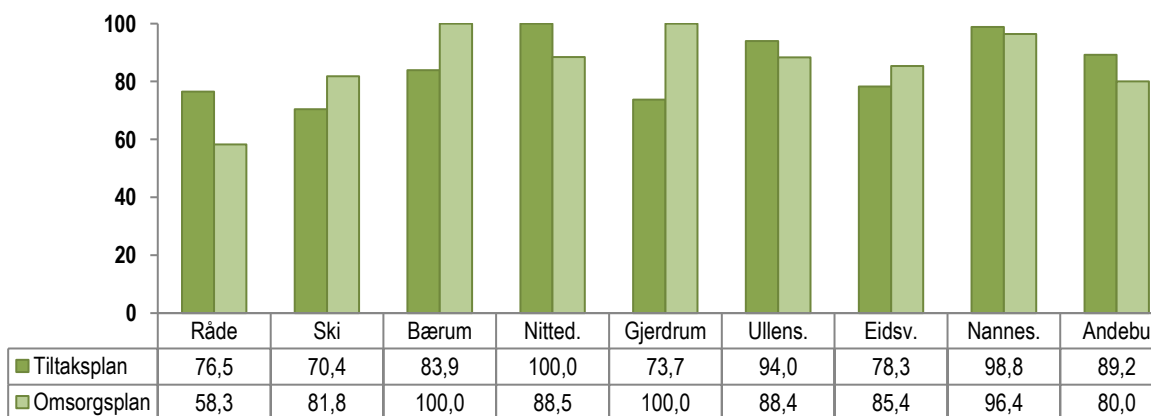


Nye diagram i 2015

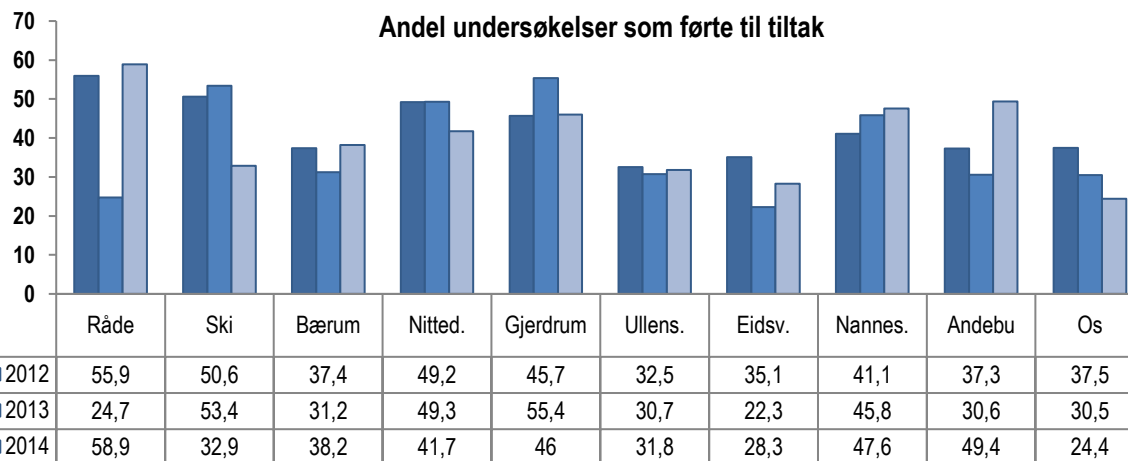
Antall meldinger pr barn med meldinger - fordelt på alder



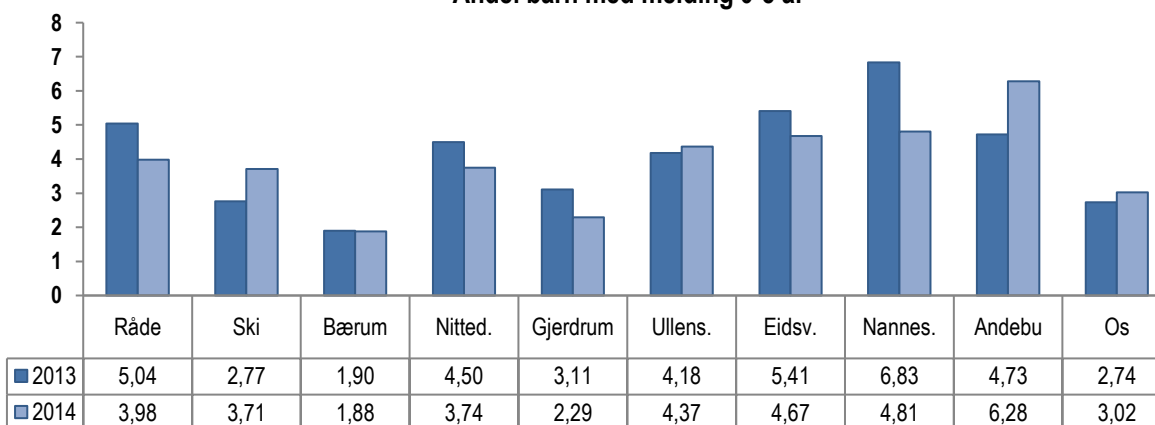
Andel barn med plan - etter type plan



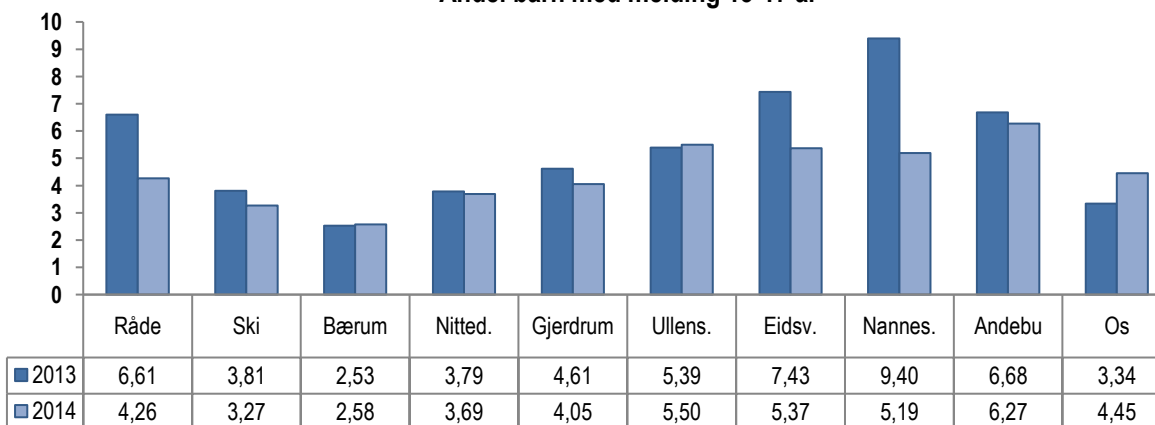
Andel undersøkelser som førte til tiltak



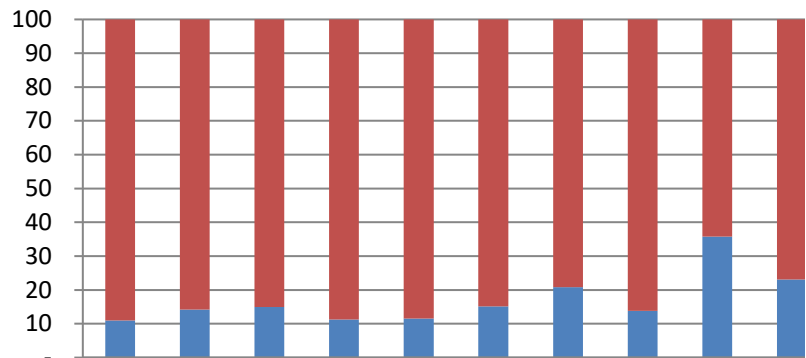
Andel barn med melding 0-5 år



Andel barn med melding 13-17 år

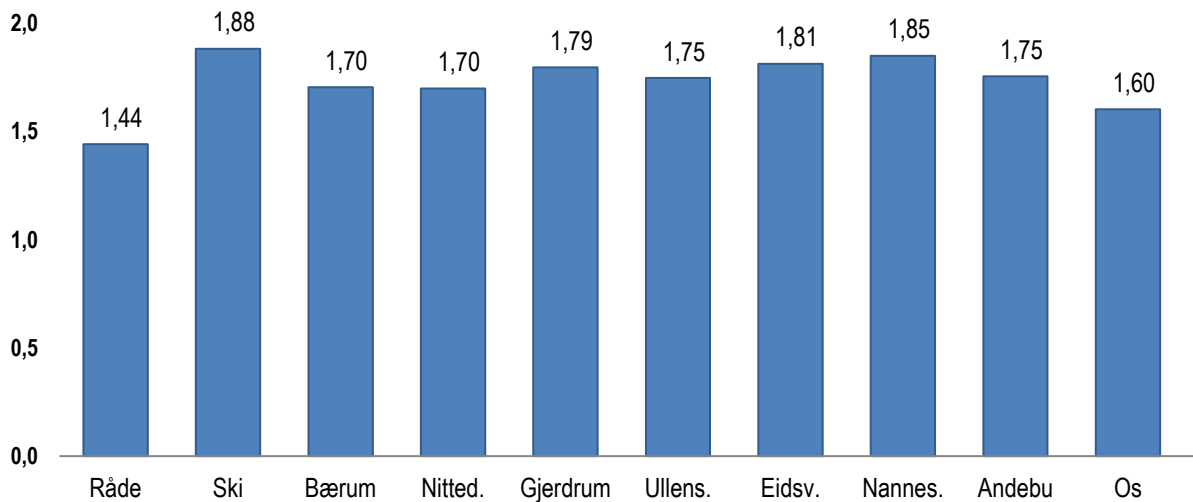


Nye diagrammer 8/4 alle tall 2014

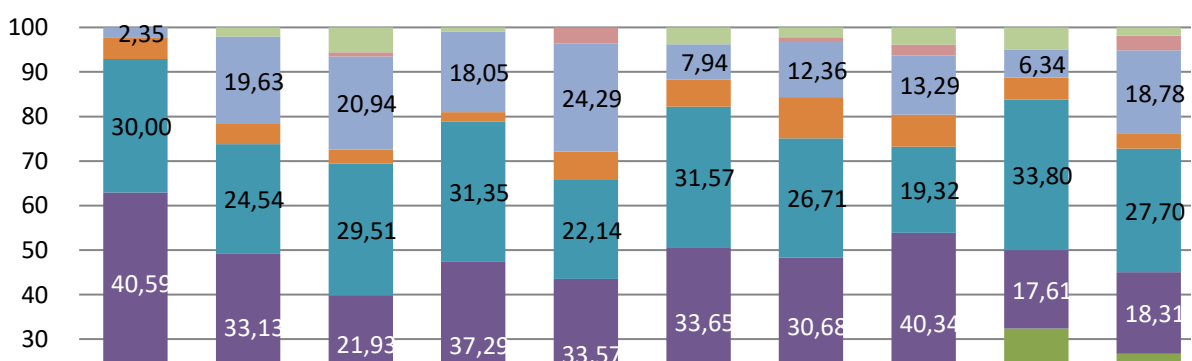


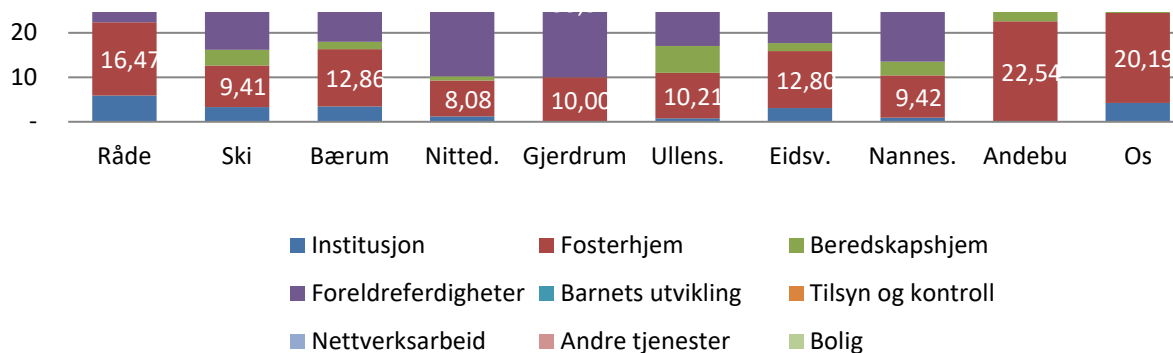
■ Andel barn ikke plassert av barn med tiltak	88,98	85,77	85,07	88,71	88,46	84,82	79,20	86,16	64,20	76,9
■ Andel barn plassert av barn med tiltak	11,02	14,23	14,93	11,29	11,54	15,18	20,80	13,84	35,80	23,0

Antall tiltak pr barn

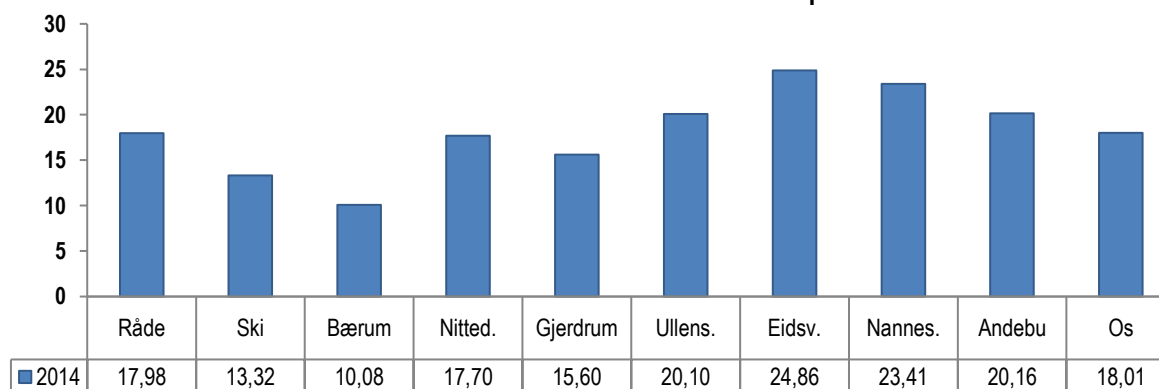


Type tiltak

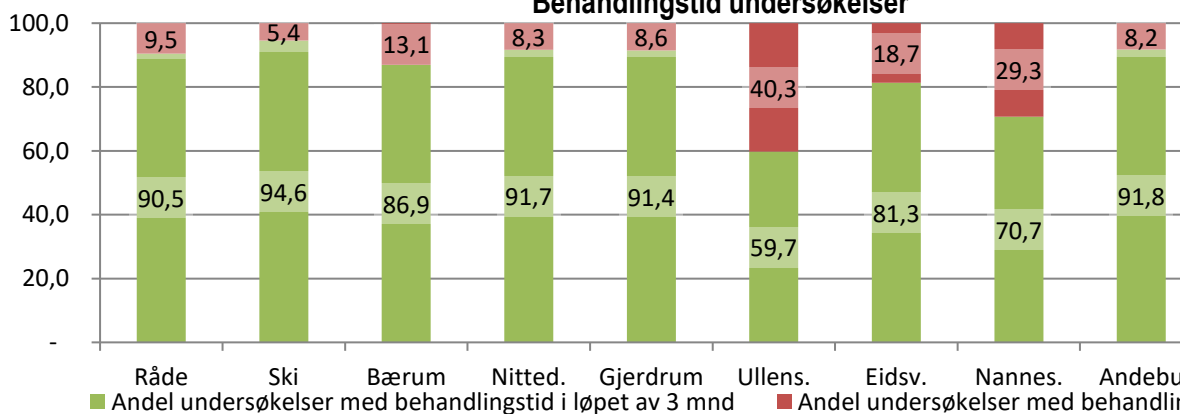




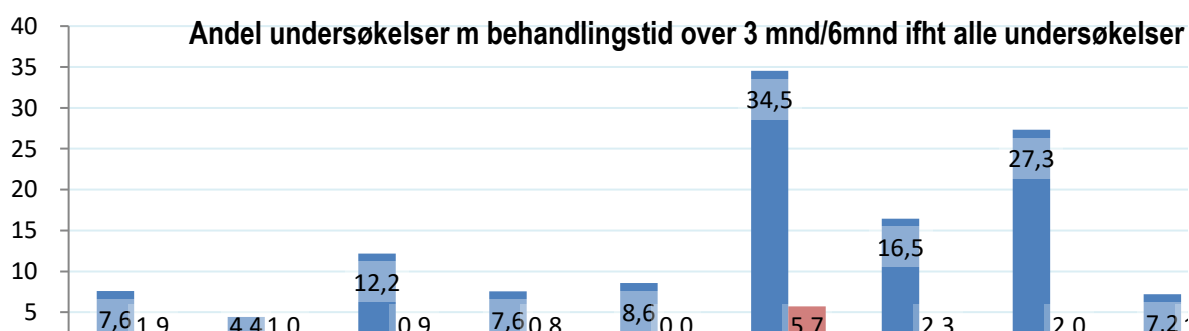
Antall barn med undersøkelse eller tiltak pr årsverk

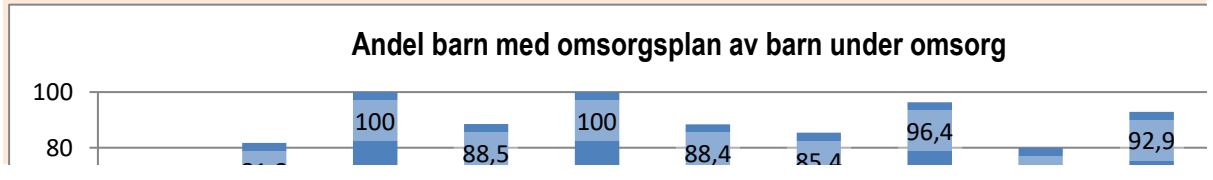
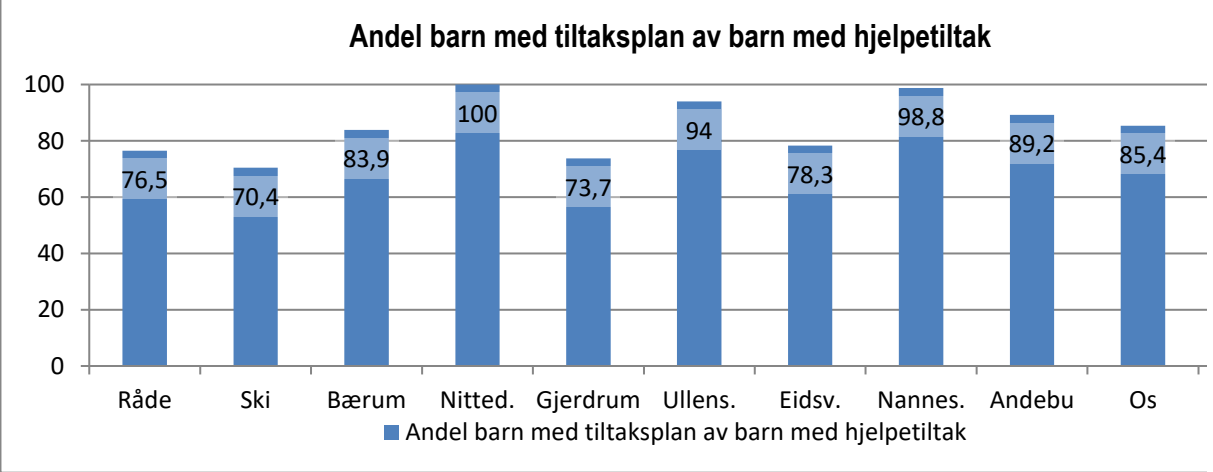
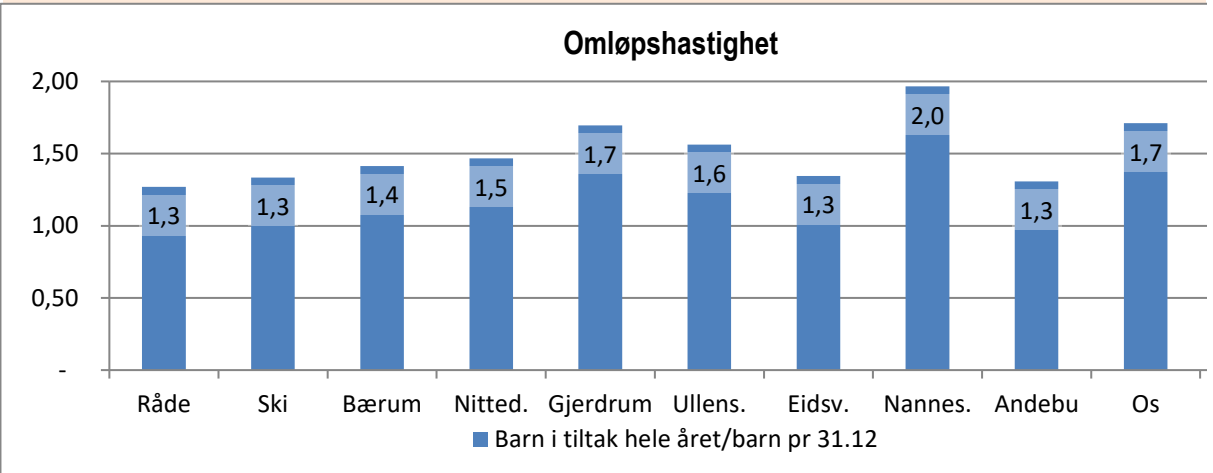


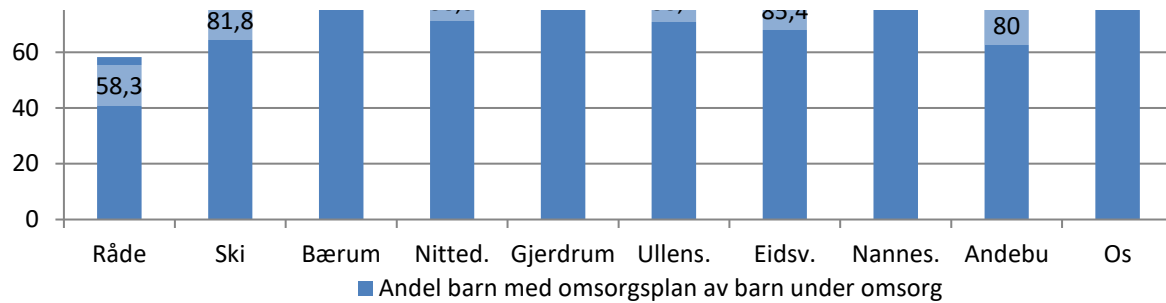
Behandlingstid undersøkelser

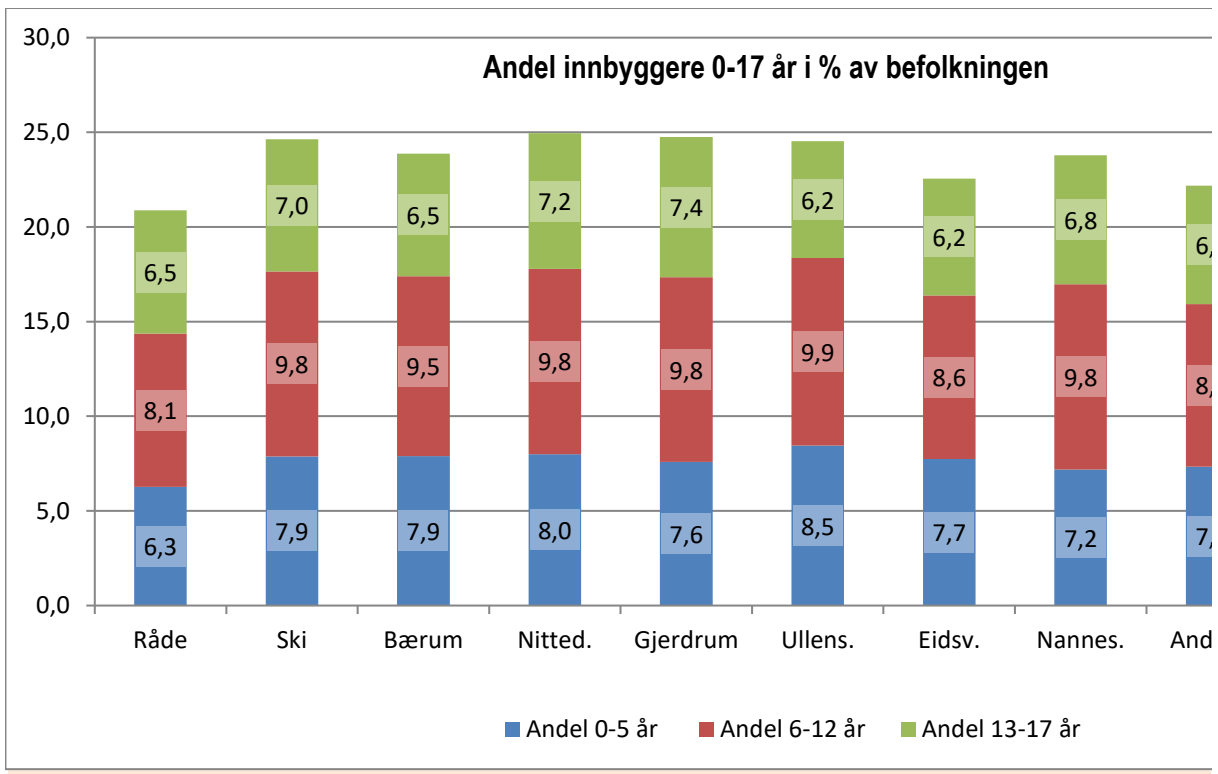


Andel undersøkelser m behandlingstid over 3 mnd/6mnd ifht alle undersøkelser

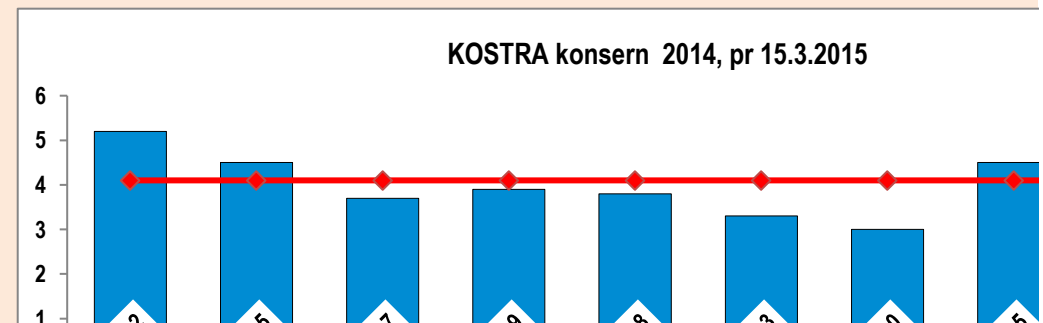
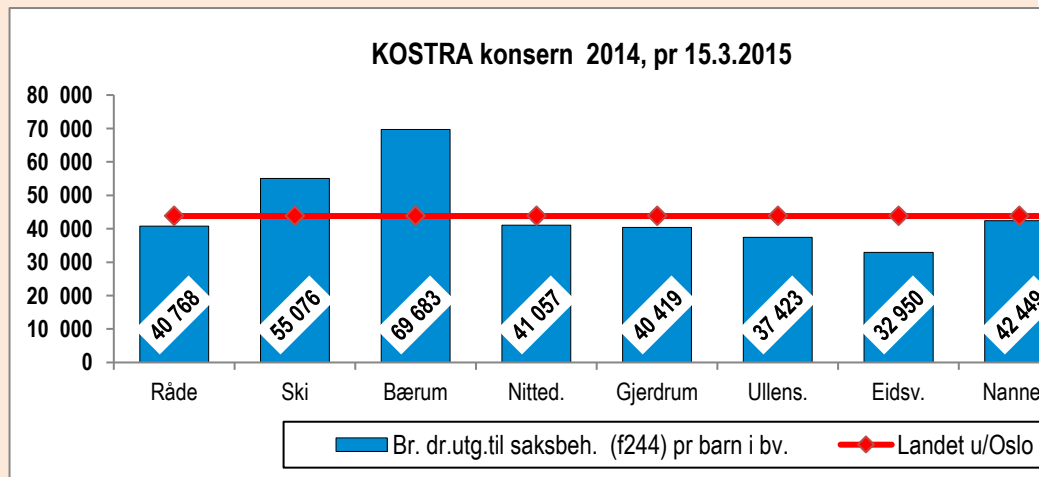
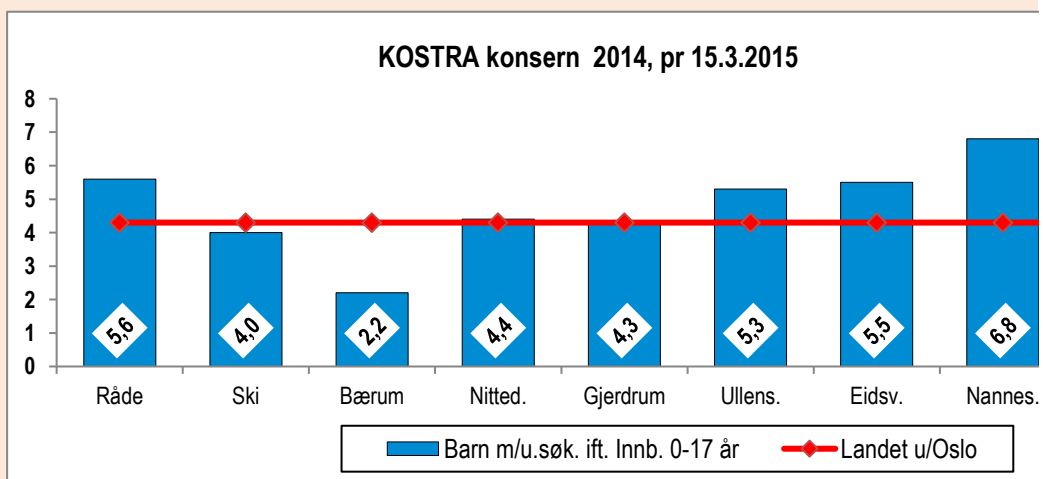
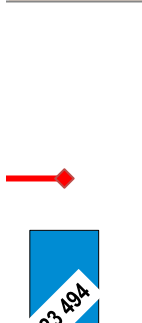
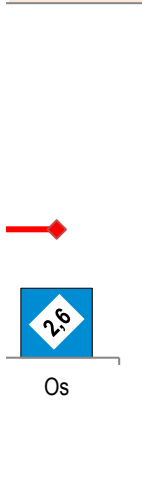
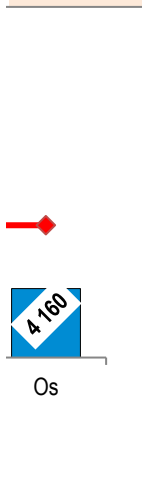
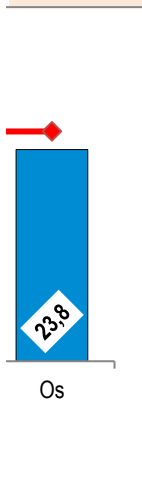


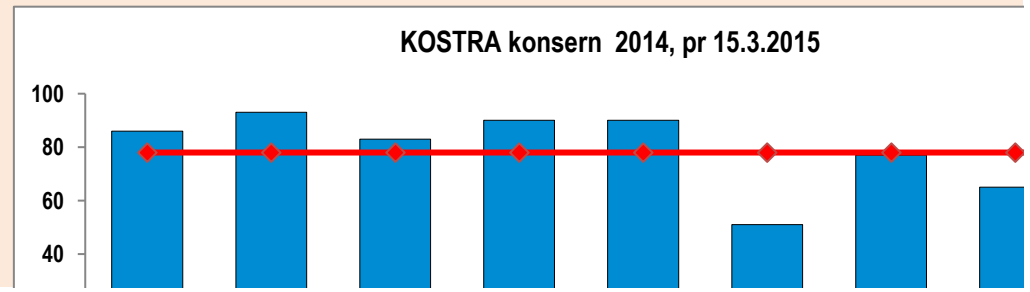
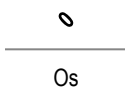
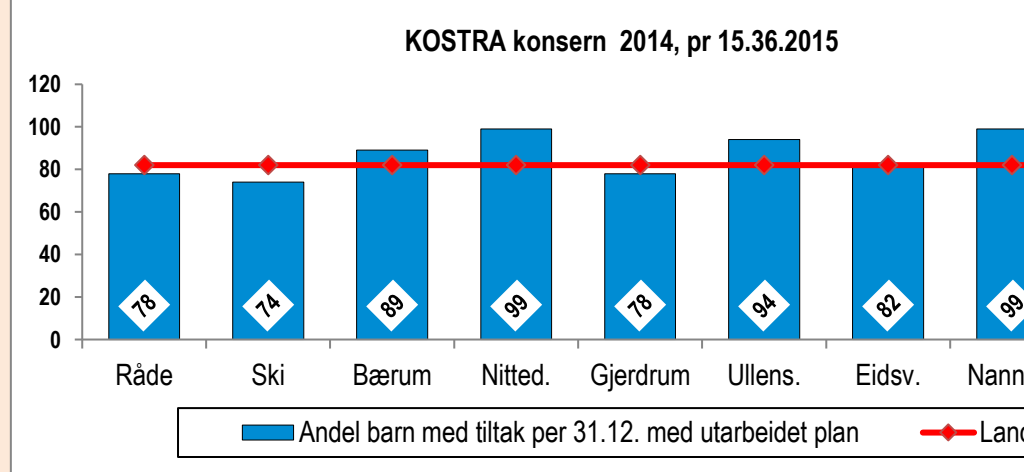
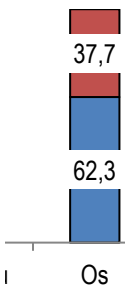
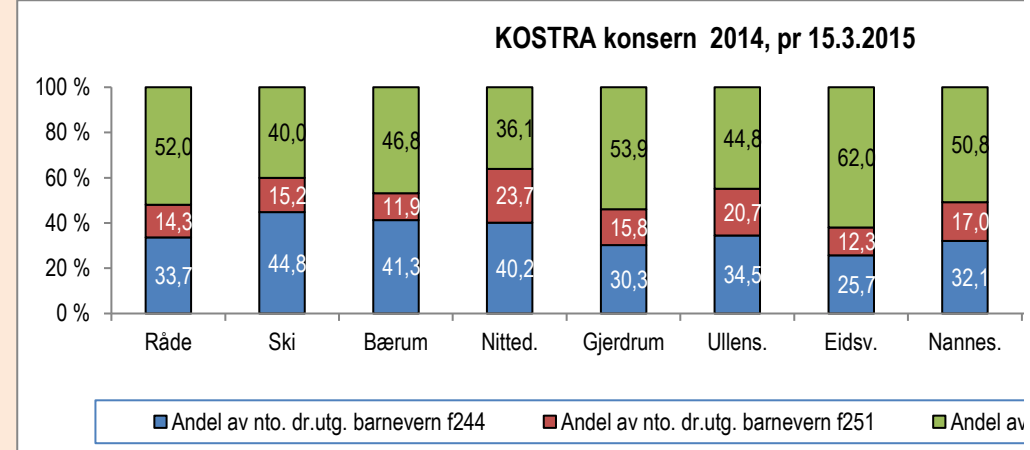
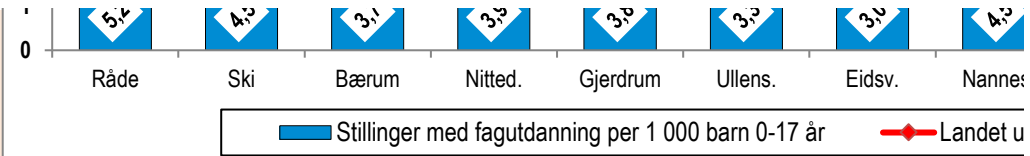
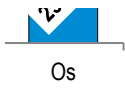


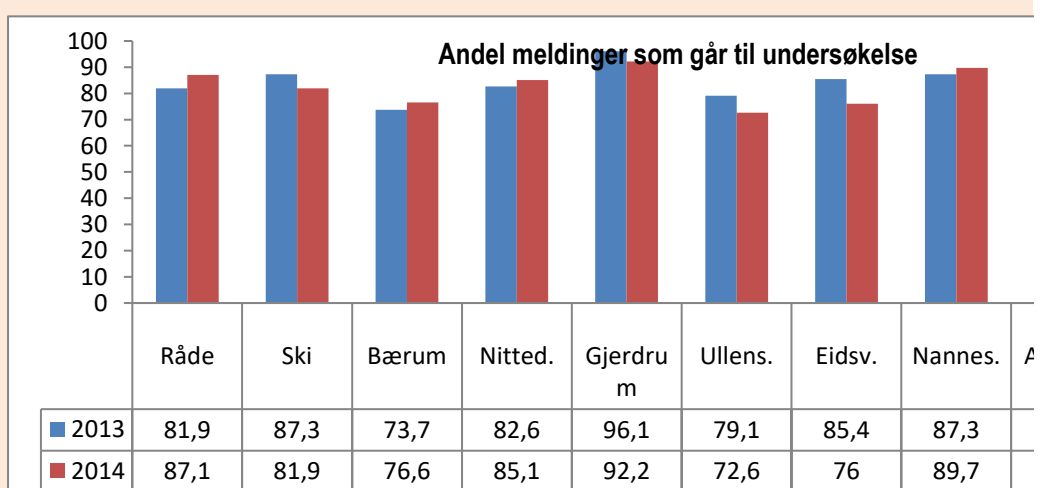
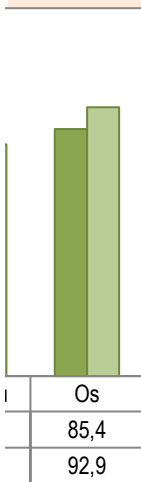
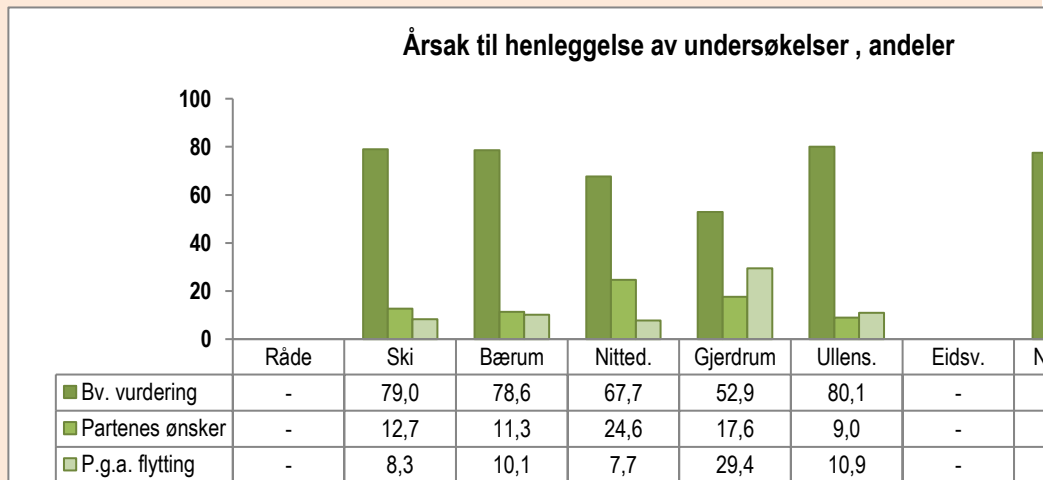
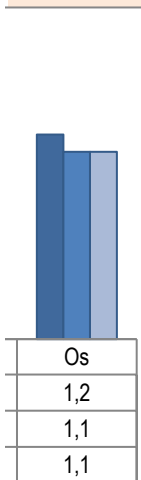
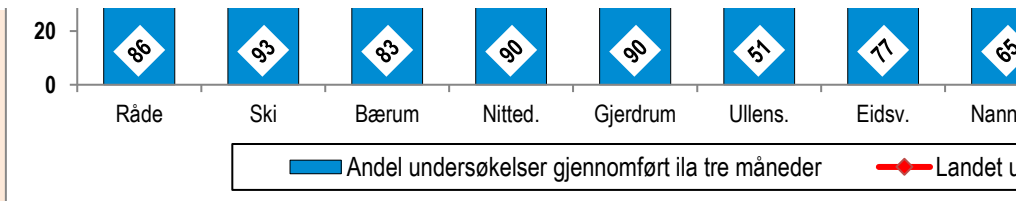


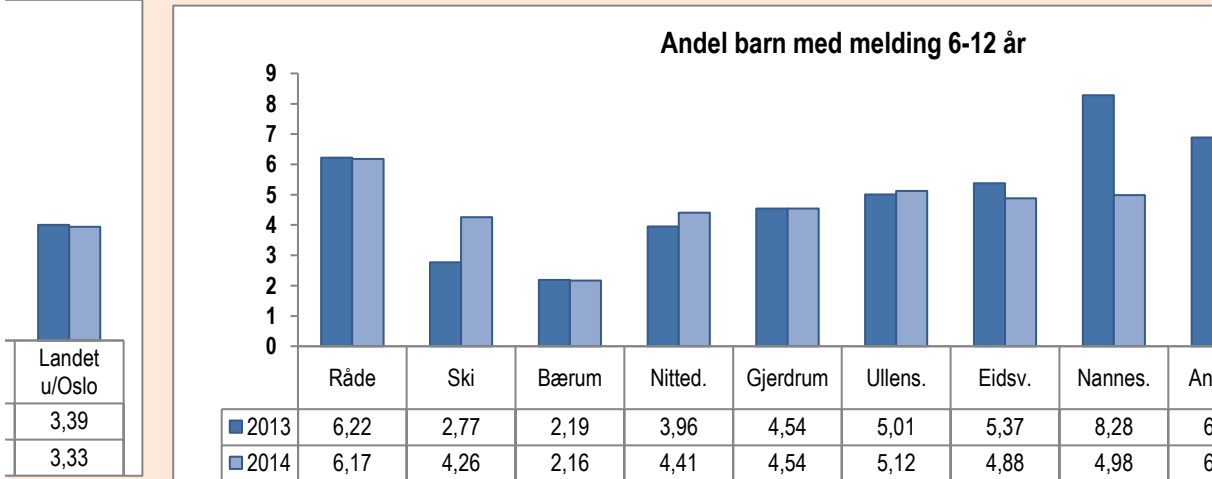
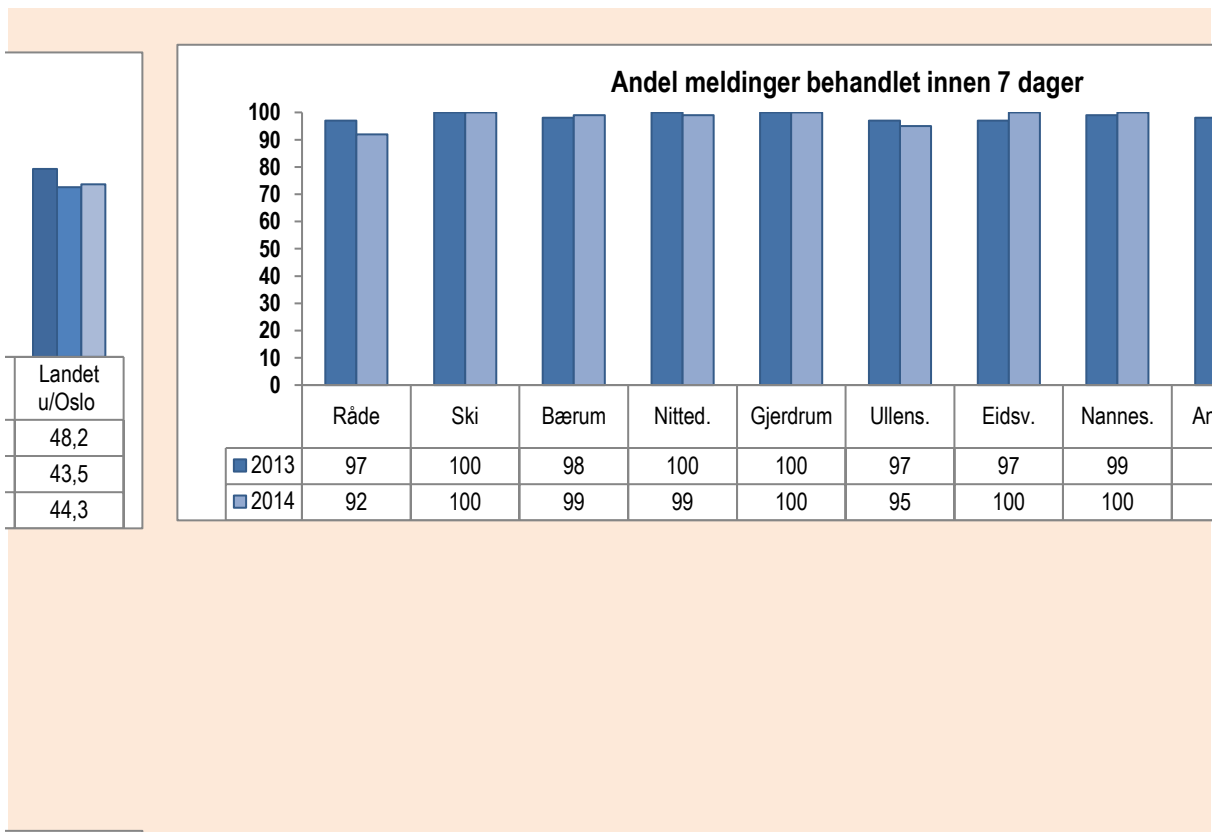


RINGSINDIKATORER FOR 2014

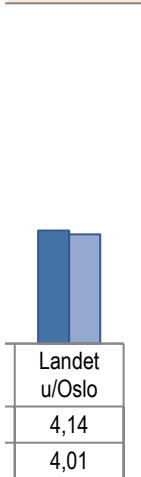


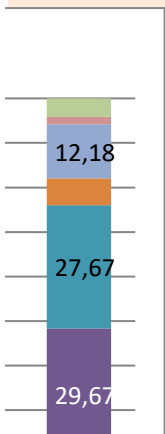
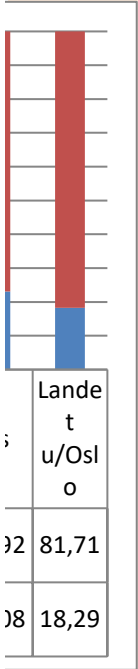


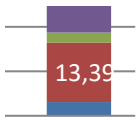




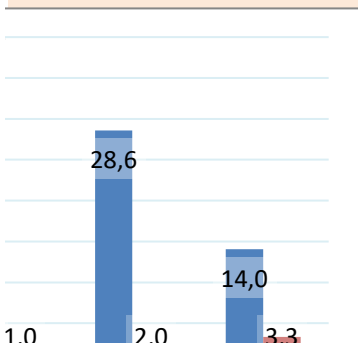
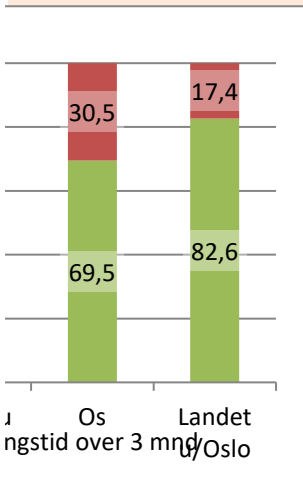
NB. Vadsø sine befolkningstall kan ikke være riktige.

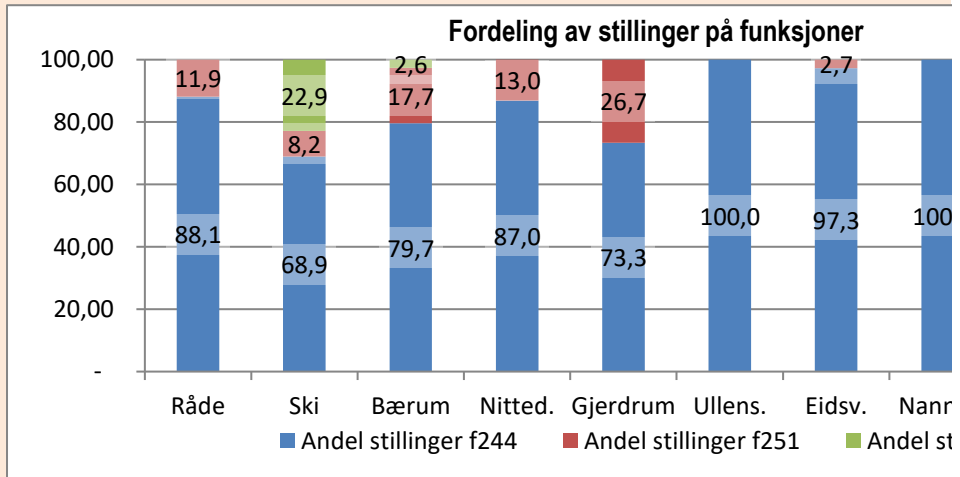
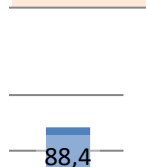
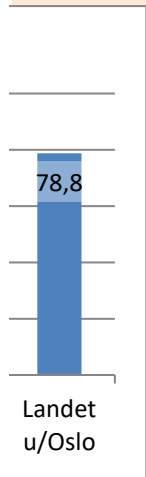
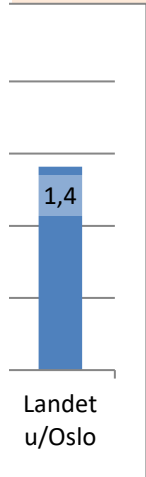
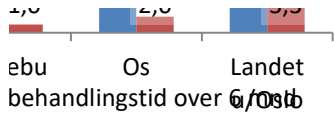


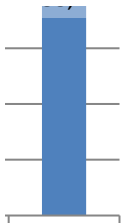




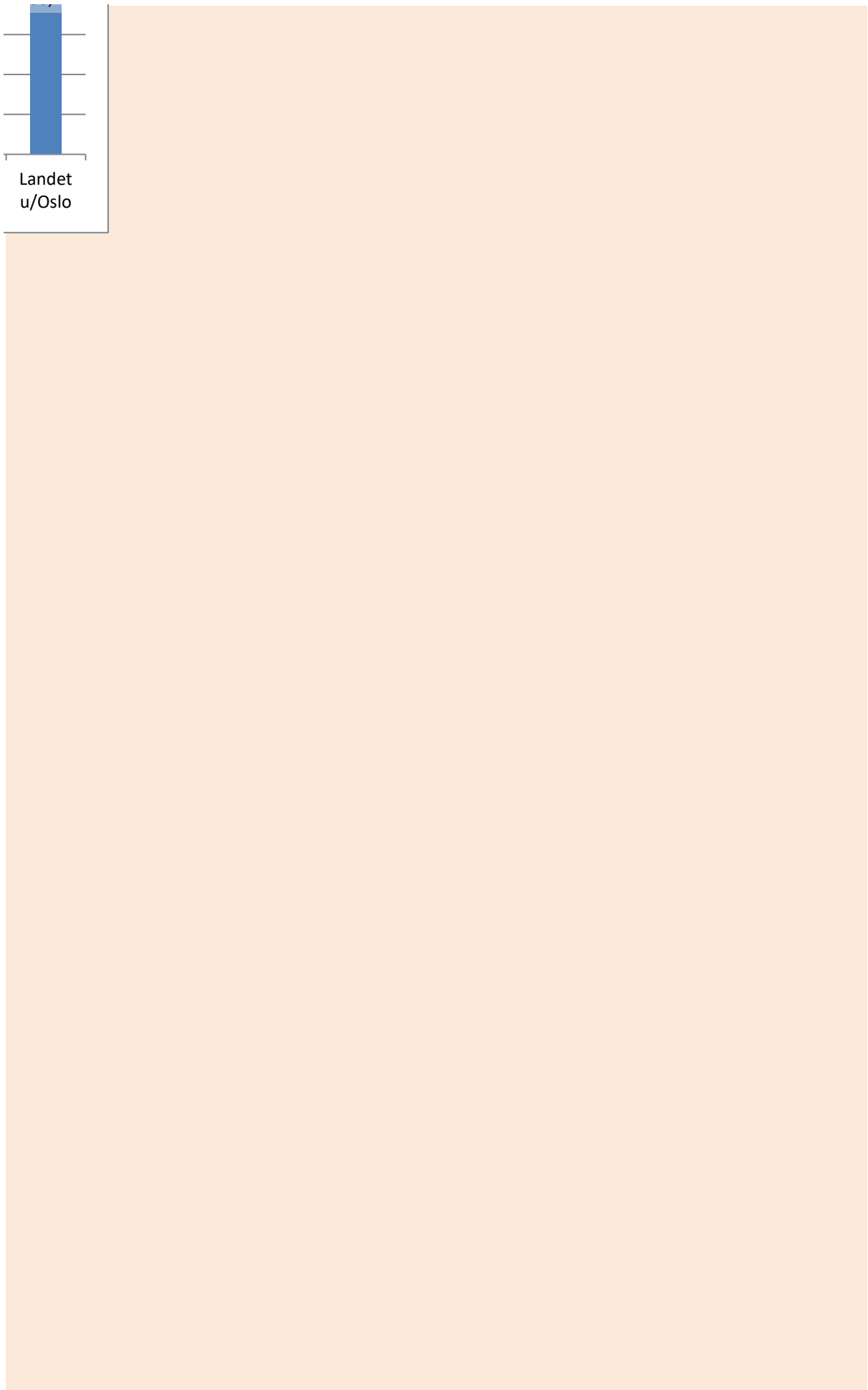
Landet
u/Oslo

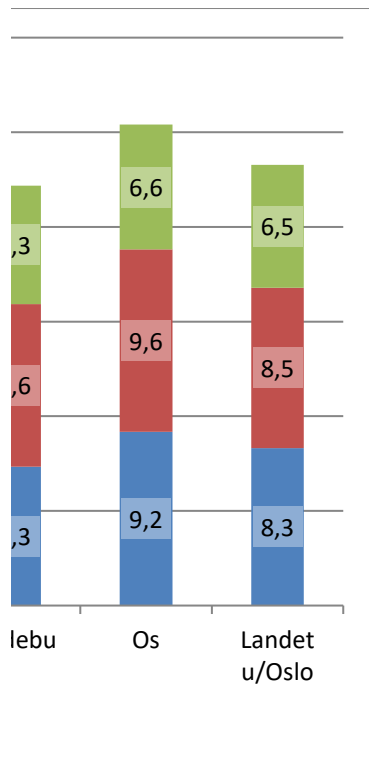


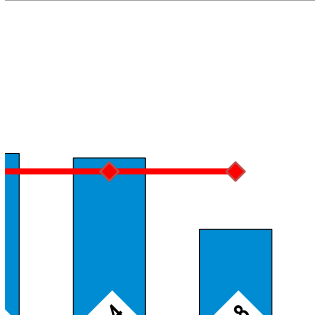
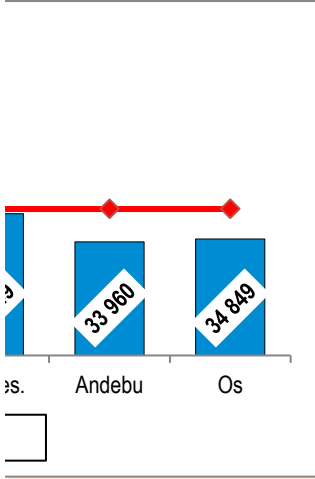
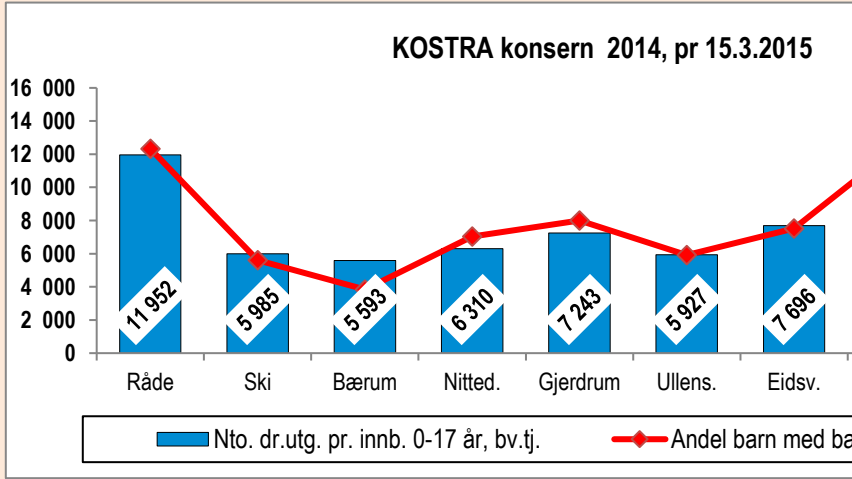
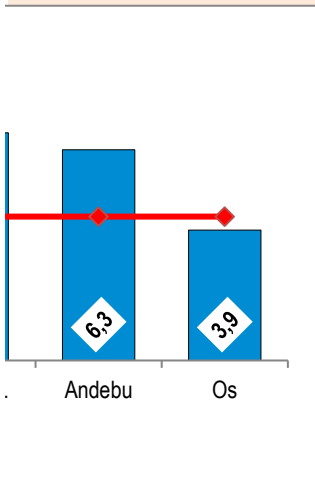
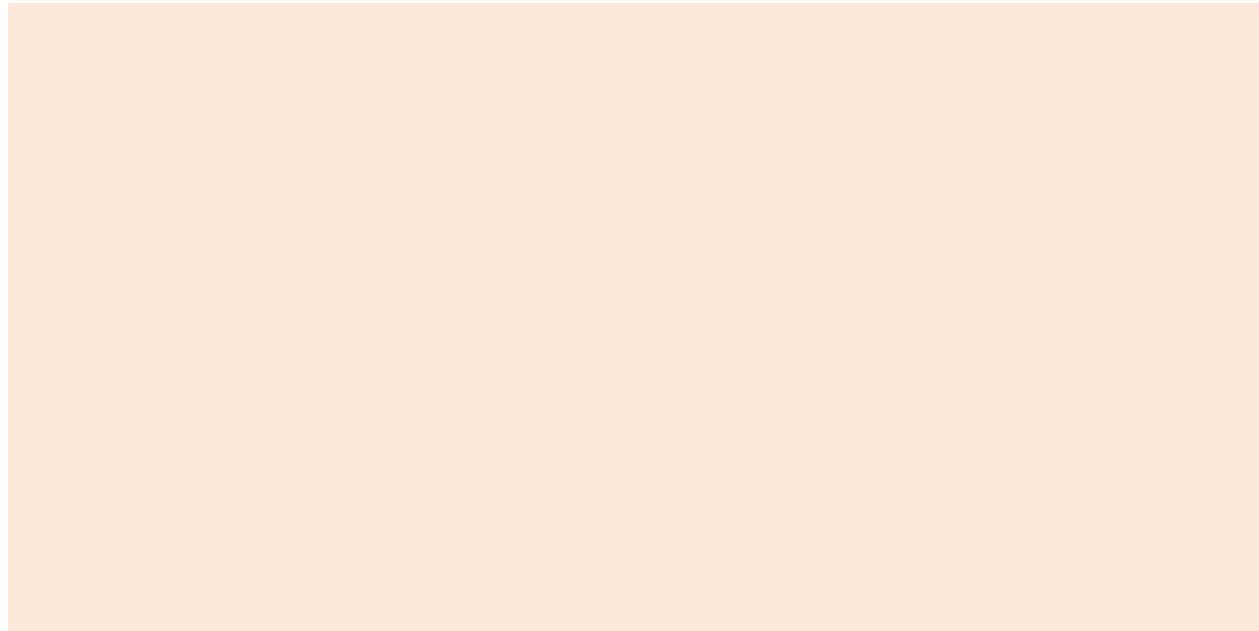


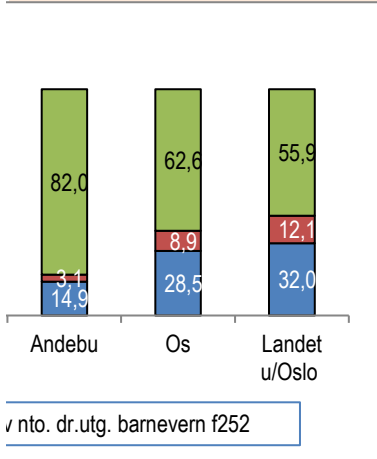
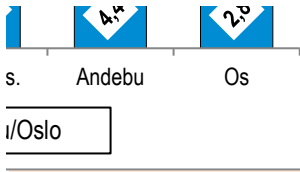


Landet
u/Oslo

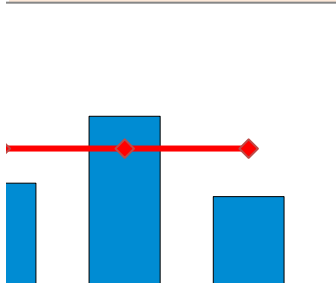
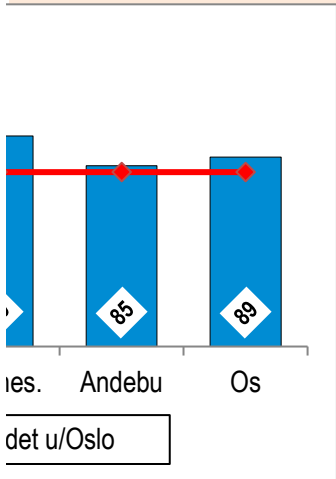








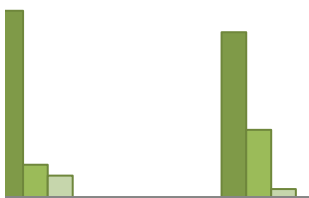
nto. dr.utg. barnevern f252



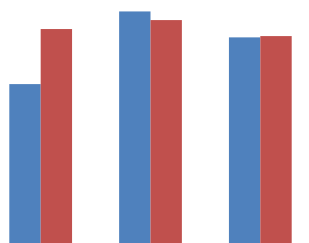


nes. Andebu Os

u/Oslo

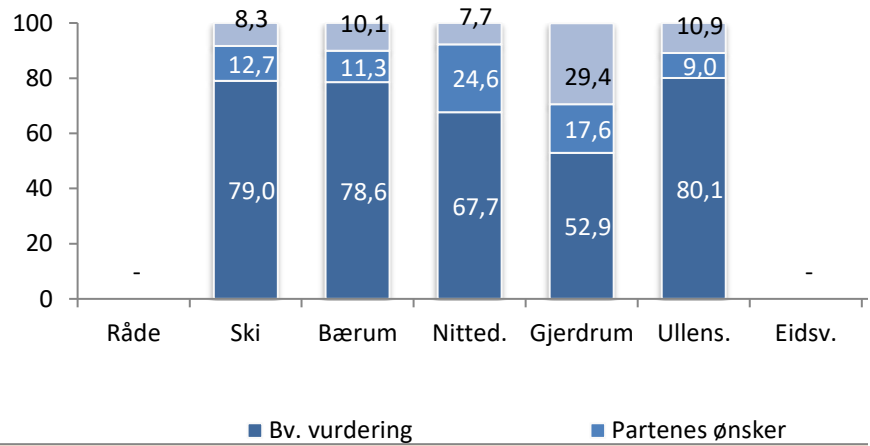


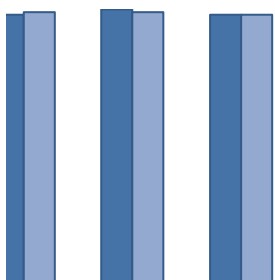
Vannes.	Andebu	Os
77,5	-	68,6
13,5	-	28,0
9,0	-	3,4



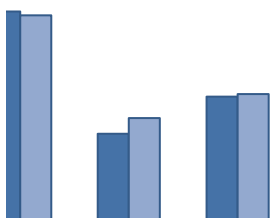
Andebu	Os	Landet u/Oslo
61	88,8	78,9
82,1	85,5	79,4

Årsak til henleggelse av undersøkelser, andeler

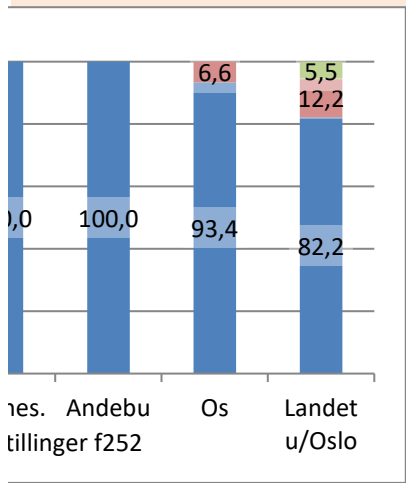


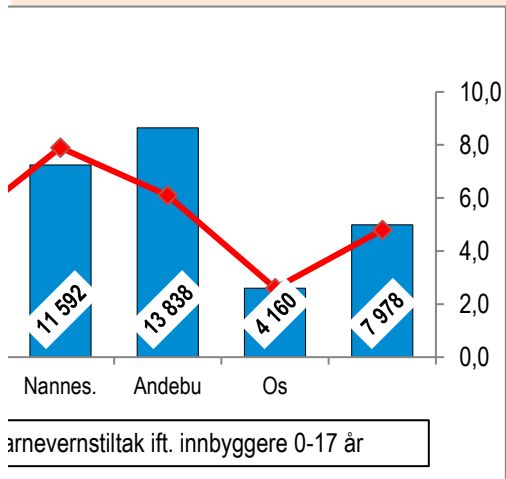


ndebu	Os	Landet u/Oslo
98	100	98
99	99	98



ndebu	Os	Landet u/Oslo
3,88	2,85	4,07
3,76	3,37	4,16





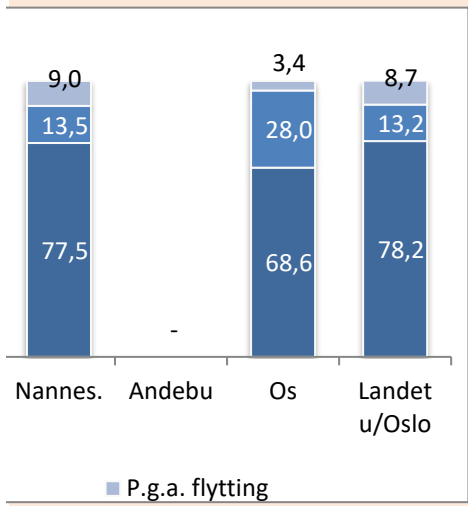
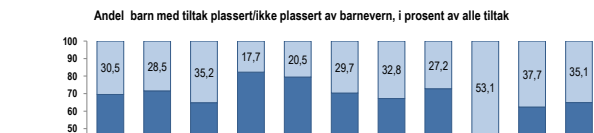
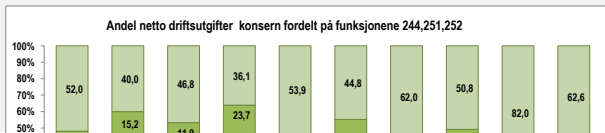
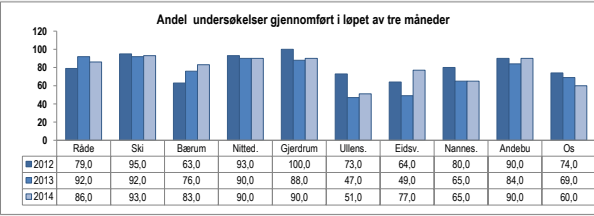
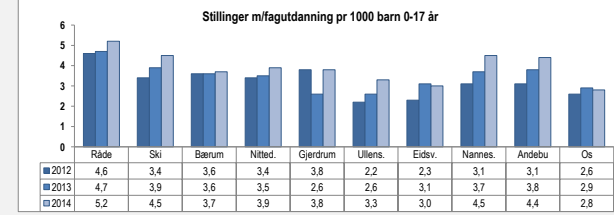
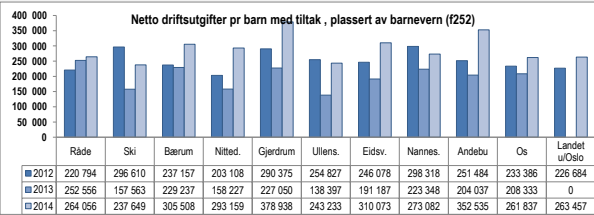
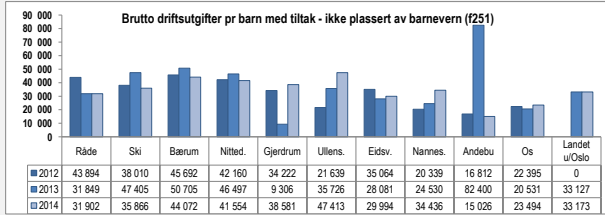
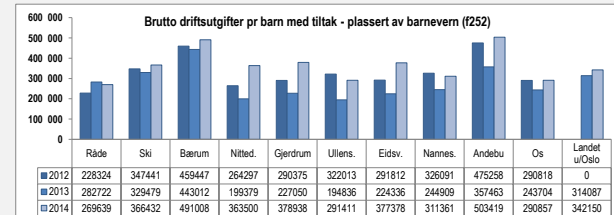
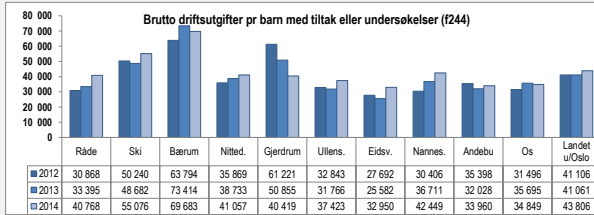
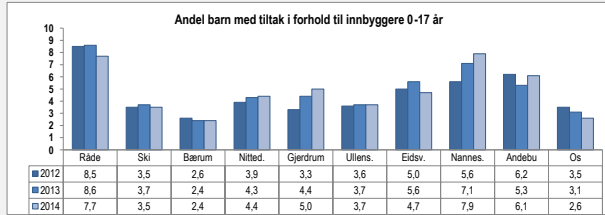
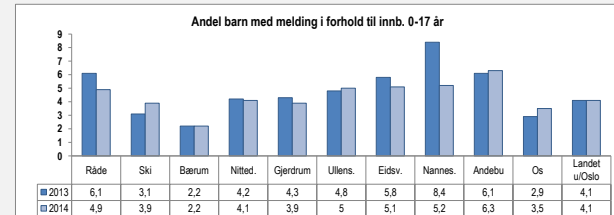
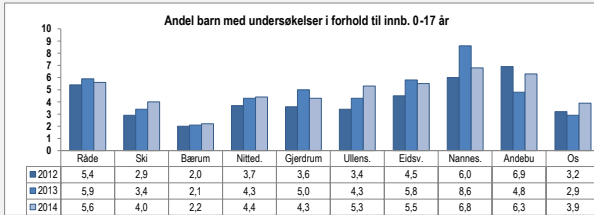
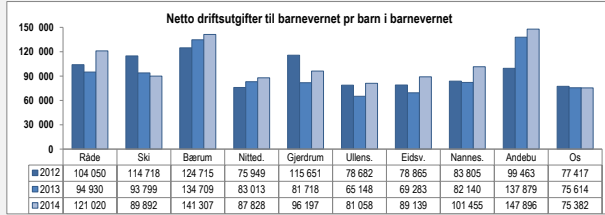
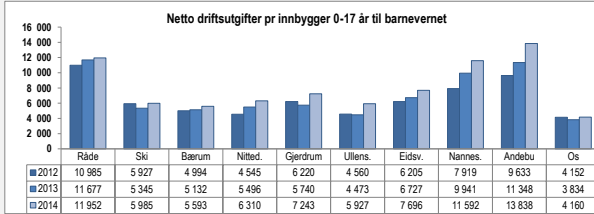
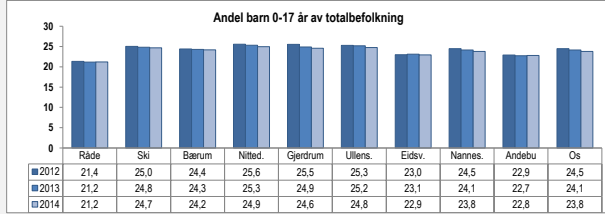
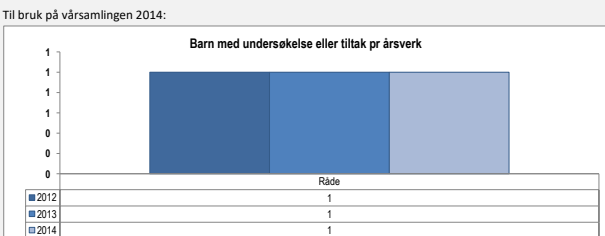
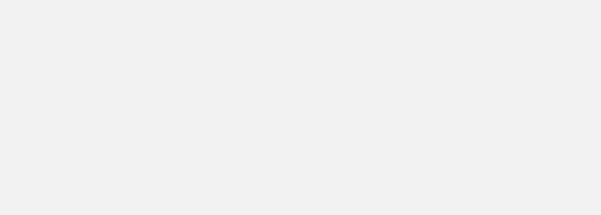
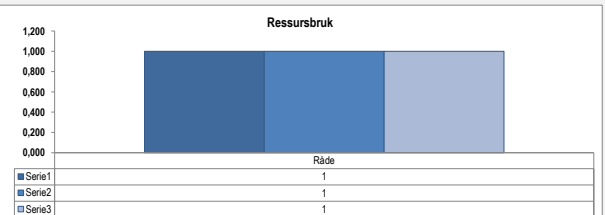
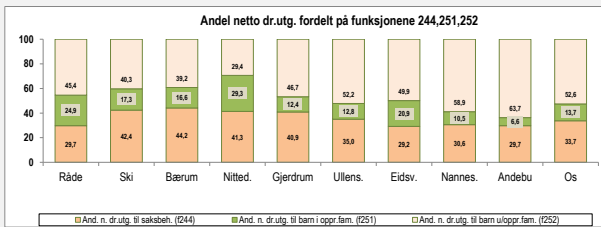
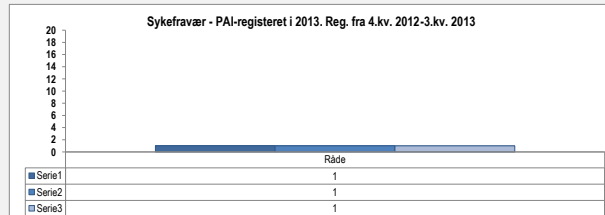
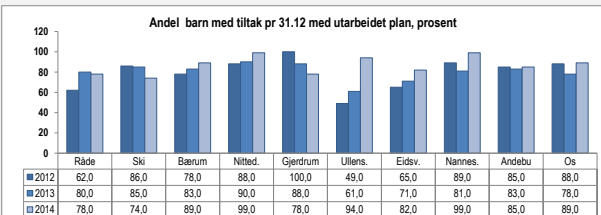
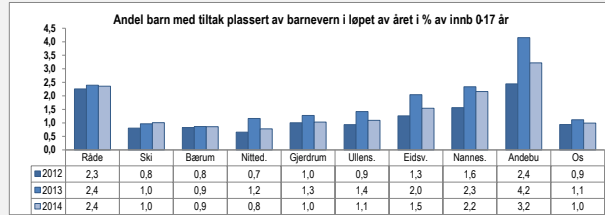
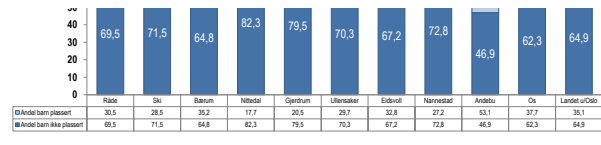
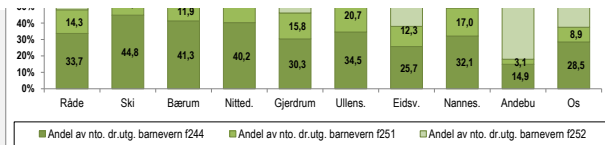


DIAGRAM MED TIDSSERIER FOR 2012-2014

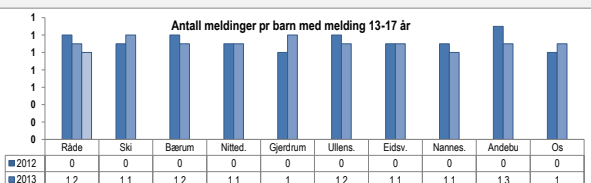
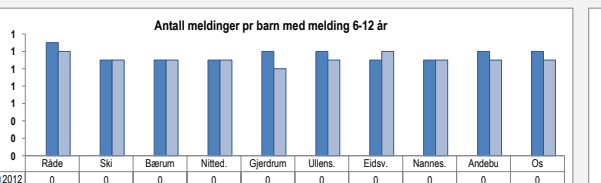
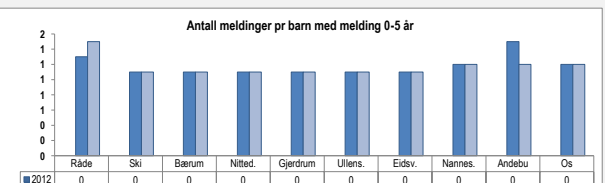
Retur til åpningsark==>

Åpningsark1A1





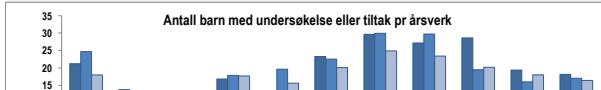
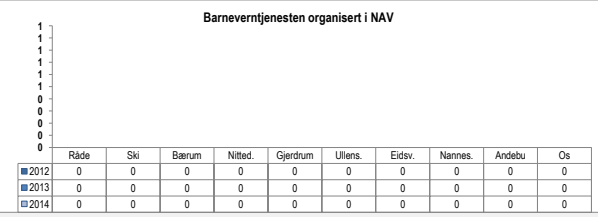
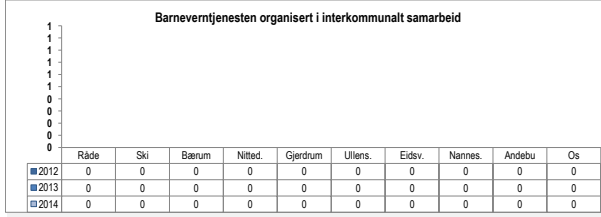
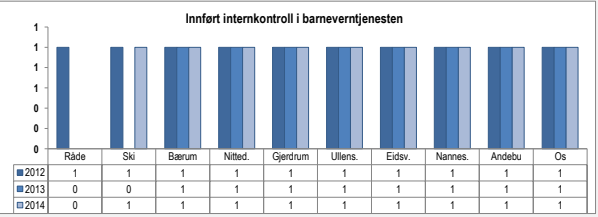
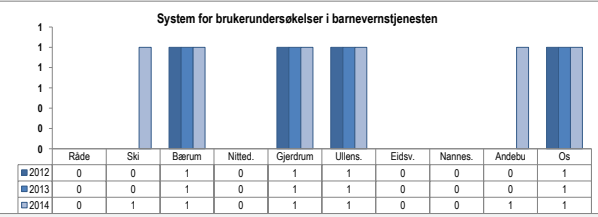
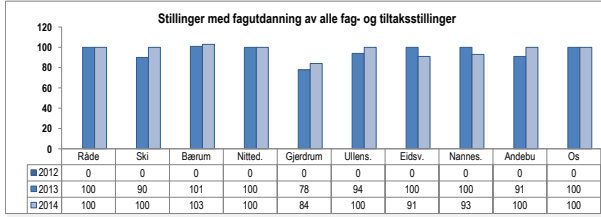
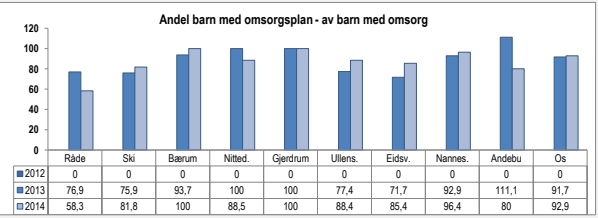
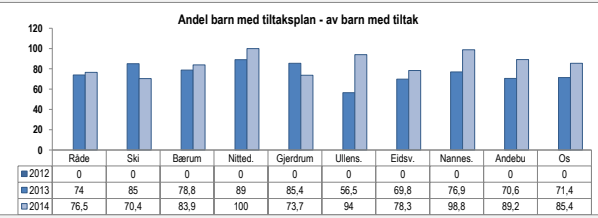
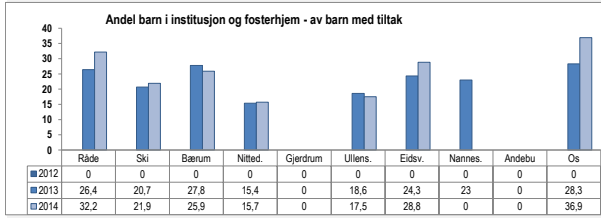
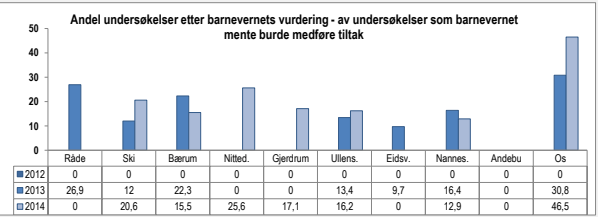
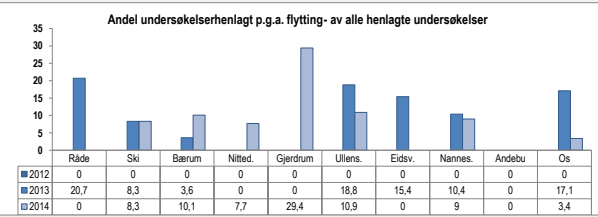
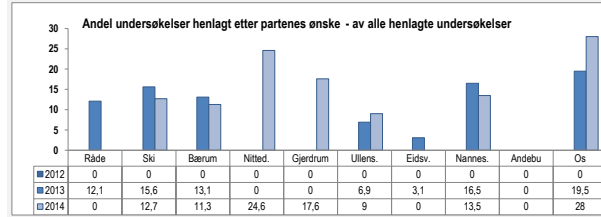
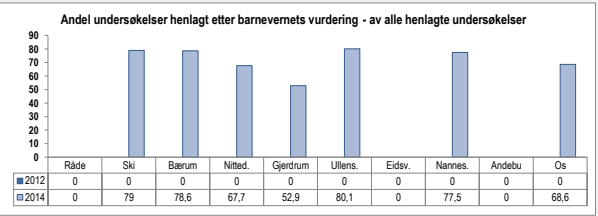
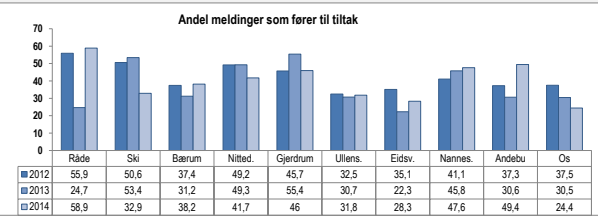
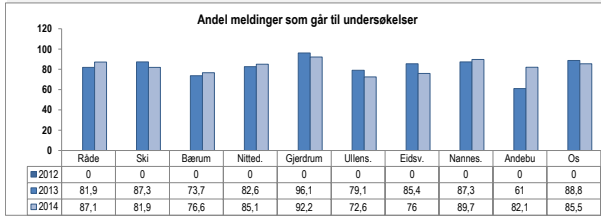
Nye indikatorer fra 2015

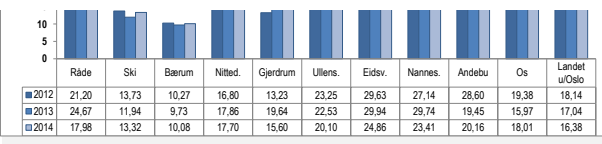


■ 2013	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,5	1,2
■ 2014	1,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2

■ 2013	1,3	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
■ 2014	1,2	1,1	1,1	1,1	1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1

■ 2014	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1	1,1	1,1
■ #REF!	1									





Sammenstilling tjenesteprofil

	Råde	Ski	Bærum	Nitted.	Gjerdrum	Ullens.	Eidsv.	Nannes.	Andebu	Os	Landet u/Oslo	Laveste komm.	Høyeste komm.
Prioritering/behov													
Net. dr.utg. pr inb. 0-17 til bv.	11 952	5 985	5 593	6 310	7 243	5 927	7 696	11 592	13 838	4 160	7 978	4 160	13 838
Dekningsgrader												0	0
Andel barn med undersøkelse i forhold til innbyggere 0-17 år	5,6	4,0	2,2	4,4	4,3	5,3	5,5	6,8	6,3	3,9	4,3	2,2	6,8
Andel barn med barneverntiltak i fht innbyggere 0-17 år	7,7	3,5	2,4	4,4	5,0	3,7	4,7	7,9	6,1	2,6	4,8	2,4	7,9
Andel barn som er plassert i løpet av året i % av antall barn 0-17 år	2,4	1,0	0,9	0,8	1,0	1,1	1,5	2,2	3,2	1,0	1,7	0,8	3,2
Andel barn som ikke er plassert i løpet av året i % av alle i tiltak	69,5	71,5	64,8	82,3	79,5	70,3	67,2	72,8	46,9	62,3	68,7	46,9	82,3
Produktivitet/enhetskostnad													
Brutto driftsutgifter pr barn (244)	40 768	55 076	69 683	41 057	40 419	37 423	32 950	42 449	33 960	34 849	43 806	32 950	69 683
Brutto driftsutgifter pr barn som ikke er plassert av barnevernet (251)	31 902	35 866	44 072	41 554	38 581	47 413	29 994	34 436	15 026	23 494	33 173	15 026	47 413
Netto driftsutgifter pr barn som er plassert av barnevernet (252)	264 056	237 649	305 508	293 159	378 938	243 233	310 073	273 082	352 535	261 837	263 457	237 649	378 938
Undersøkelser gjført i løpet av 3 måneder	86	93	83	90	90	51	77	65	90	60	78	51	93
Tilfredshet barn	2,5		3,6		3,0	2,9	2,6	3,1	3,2		3,1	2,5	3,6
Tilfredshet foreldre/foresatte	4,1	4,2	4,4		-	4,0	4,4	4,1	4,2	3,8	4,5	0,0	4,4
Tilfredshet medarbeidere	5,2					4,3				3,7	4,6	3,7	5,2
Nærvær		84	90	89		75	87	76			87	74,7	89,6

Manuelt fjernet

Sammenstilling tjenesteprofil

Tallene i tjenesteprofilen er indekserte tall dvs. faktiske tall i prosent av snittet

	Råde	Ski	Bærum	Nittedal	Gjerdrum	Ullensaker	Eidsvoll	Nannestad	Andebu	Os	Landet u/Oslo
Nto d.utg pr innb. 0-17 år	150	75	70	79	91	74	96	145	173	52	100
And. barn m/und. ift innb. 0-17 år	130	93	51	102	100	123	128	158	147	91	100
And. barn m. b.v.-tilt. i fht innb. 0-17 år	160	73	50	92	104	77	98	165	127	54	100
And. barn plassert av b.v. ift innb. 0-17 år	139	60	51	46	61	64	91	127	190	59	100
Br. dr.utg. pr barn (244)	93	126	159	94	92	85	75	97	78	80	100
Br. d.utg. pr barn- ikke plassert av bv.. (251)	96	108	133	125	116	143	90	104	45	71	100
Nto. dr.utg. pr barn- plass. av bv. (252)	100	90	116	111	144	92	118	104	134	99	100
Unders. gj. i løpet av 3 mnd	110	119	106	115	115	65	99	83	115	77	100
Tilfredshet barn	81		115		97	95	85	101	103		100
Tilfredshet foreldre/ foresatte	91	93	97		0	89	99	90	93	85	100
Tilfredshet medarbeidere	114					93				81	100
Nærvær		97	103	101		85	99	87			100

Snitt land 2014

Snitt land 2014

Manuelt fjernet



Tjenesteanalyse barnevern 2017

Helse og velferd

Klepp kommune



INNLEDNING	3
1.1 Sammen drag	3
1.2 Om tjenesten	4
1.3 Plan og styringsdokument:	4
1.4 Mål for Barneverntjenesten i 2017:.....	5
1.5 Organisering av oppvekstarbeidet i kommunen.	5
2 BARNEVERNET OG ØVRIGE TJENESTER TIL BARN OG UNGE OG DERES FAMILIER....	6
2.1 Faste samarbeidsarena:.....	6
2.2 Tidlig oppdaging og meldinger til barnevernet.....	7
2.3 Oppsummering og vurdering	7
3 GRUNNLAGSTALL OG STATISTIKK.....	9
3.1 Behov, levekår og folkehelse	9
3.2 Oppsummering	10
4 RESSURS ANALYSE	11
4.1 Prioritering og ressursinnsats	11
4.2 Dekningsgrader	11
4.3 Produktivitet:.....	12
4.4 Oppsummering og vurdering	13
5 KVALITETS ANALYSE	14
5.1 Brukerundersøkelse.....	14
5.2 Objektive kvalitetsindikatorer	15
5.3 Oppsummering og vurdering	15
5.4 Medarbeiderundersøkelsen	16
5.5 Kompetanse.....	17
5.6 Sykefravær.....	17
5.7 Oppsummering og vurdering	17
6 VURDERING AV RESULTATEFFEKTIVITET	18
7 OPPFØLGING OG FORBEDRINGSTILTAK.....	21

INNLEDNING

Barneverntjenesten i Klepp har i perioden okt. 16 – nov. 17 deltatt i Effektiviseringsnettverk i regi av KS. Målsettingen er få økt innsikt i egen tjeneste og utveksle erfaringer med andre barneverntjenester for å øke kvaliteten. Tjenesteanalysen er et resultat av arbeidet i nettverket. Målet med analysen er å gi en grundig og bred gjennomgang av tjenestens ressursutnyttelse, kvalitet, medarbeider- og brukertilfredshet. Til slutt vurderes resultateffektivitet, og forbedringstiltak foreslås.

Arbeidsgruppen har bestått av:

Barnevernleder	Randi Møller
Virksomhetsleder Barn og helse	Janne Hove Bjørnøy
Fagansvarlig	Ruth Obrestad Salte
Økonomikonsulent Helse og velferd	Laine Hattrem Tangen
Rådgiver Helse og velferd	Margreta Hauge Clementsen

1.1 Sammendrag.

Visjonen for Klepp kommune er «Barna vår fremtid». Ett av hovedmålene både i kommuneplan og øvrige strategidokument er tidlig innsats overfor barn og unge.

Barn som av ulike grunner står i fare for å utvikle vansker skal vies spesiell oppmerksomhet. Gjennomgang av Kostra (Kostra står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner) viser at det brukes mindre ressurser på barnevernet i Klepp enn i kommuner vi normalt sammenlikner oss med. Mens landet for øvrig har hatt en økning i netto og brutto driftsutgifter de siste årene har Klepp hatt en liten nedgang

Antall bekymringsmeldinger ligger på landssnittet og tjenesten har en lav terskel for å iverksette undersøkelse. Det vil si at etter en gjennomgang av meldingen blir det konkludert med at det er grunn å tro at familien har behov for hjelp etter Barnevernloven. En analyse av tallene indikerer samtidig at tjenesten har en noe høyere terskel for å sette inn tiltak. KOSTRA tallene viser at de hjelpetiltakene som benyttes er kostnadskrevende mens bruk av økonomiske ressurser på barn utenfor hjemmet ligger på et landssnitt.

Klepp har over tid hatt få tiltak i egen regi. Det vil si at en har vært avhengig av å kjøpe tiltak eksternt. Dette endret seg ved årsskifte 2016/17 da den interkommunale tiltaksavdelingen (samarbeid mellom Klepp, Time og Hå) kom i full drift.

Tjenesten har høy måloppnåelse mht. frister knyttet til meldinger og undersøkelser.

Dette er myndighetskrav som tjenesten har gitt høy prioritert.

En lav grunnbemanning har medført at fokus på ett område har gått på bekostning av lovkrav på andre områder, som eksempelvis arbeid med tiltaksplaner og barns medvirkning. Dette arbeidet blir også gitt dårligst score i brukerundersøkelsen. Brukerne gir gode tilbakemeldinger på tilgjengelighet, måten de blir møtt på og resultatet av hjelpen som gis.

Gjennomgangen av barnevernet og de øvrige tjenestene viser at det er etablert få faste samarbeidsstrukturer. Barnevernleder deltar i liten grad i kommunen sitt generelle oppvekstarbeid.

Spørsmålet er om dette får betydning for de tjenestene vi gir til brukerne.

Medarbeiderundersøkelsen det vises til ble gjennomført i 2015 og har derfor en noe begrenset verdi. Når den likevel tas med er det fordi resultatene fra denne og tidligere undersøkelser har vært relativt stabil over tid. Undersøkelsen viser at flertallet av de ansatte opplever et godt arbeidsmiljø med både faglige og personlige utfordringer. Samtidig etterlyses en overordnet ledelse som er tydeligere med hensyn til mål og retning.

Går vi nærmere inn i undersøkelsen fremkommer det at de ansatte ikke opplever å ha tilstrekkelig tid til å utføre egen arbeidsoppgaver og at et flertall opplever behov for økt kompetanse.

Oppsummert kan en si at analysen viser en tjenesten som er presset på ressurser, og at konsekvensene av dette er brudd på flere ulike lovkrav. Samtidig gir brukerne en rekke positive tilbakemeldinger på den tjenesten de mottar og trivselsfaktoren blant de ansatte er høy.

1.2 Om tjenesten

Barneverntjenesten skal «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse eller utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid». (Barnevernloven) For å løse denne oppgaven er tjenesten pålagt å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivå. Barneverntjenesten skal gi uttalelser og råd, delta i kommunal planleggingsvirksomhet og medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organ.

De primære juridiske rammene for barnevernets arbeid er FNs barnekonvensjon, barnevernloven og forvaltningsloven. Ansvar og arbeidsoppgaver er regulert i barnevernloven.

Tjenesten er organisert i tjenesteområde Helse og velferd under virksomhet Barn og helse.

Barneverntjenesten v/leder står i en særstilling sammenliknet med andre fagområder ved at stillingen er tillagt myndighet direkte via lov og ikke som delegert fullmakt. Det vil si at barnevernleder står ansvarlig for beslutninger etter barnevernloven og kan ikke instrueres faglig.

Barneverntjenesten har 14,2 årsverk. Fordelt på leder, 11 saksbehandlere 1,7 årsverk merkantile tjenester og 0,5 årsverk miljøarbeider. Midler tilsvarende 2,3 årsverk er overført til interkommunal tiltaksavdeling. Klepp bidrar med 0,5 årsverk til en interkommunal barnevernvakt og 1,5 årsverk satt av til overgangsboliger for ungdom. Totalt 18,5 årsverk

Tjenesten ble høsten 2016 organisert i to team. Ett for mottak og undersøkelse og ett team for tiltak og oppfølging.

Erfaring fra andre barneverntjenester har vist at en slik spesialisering hever kvaliteten på tjenesten ved at det blir lettere å ta i bruk nye metoder, jobbe mer systematisk og får høyere måloppnåelse mht. frister og myndighetskrav.

1.3 Plan og styringsdokument

Kommunens planer og strategidokument er styrende for tjenestens arbeid og prioriteringer.

Kommuneplanen for 2014-25 understreker at barn og unge skal komme i første rekke. Barn som av ulike grunner står i fare for å utvikle vansker, skal vies spesiell oppmerksomhet. Betydningen av å

styrke tjenestene til barn og unge gjennom god samordning av tjenestene trekkes fram som et eget punkt.

Tjenesteområdet helse og velferd har i sin strategiplan (Taktskifte) for 2015 – 2026 følgende satsingsområder:

- Brukermedvirkning
- Familie og nettverk
- Frivillig innsats
- Velferdsteknologi
- Samhandling
- Tidlig innsats og forebygging
- Nye arbeidsmåter

1.4 Mål for Barneverntjenesten i 2017

1. Alle barn over 7 år skal få uttale seg i sin sak, og barns rett til deltagelse tas inn i barneverntjenesten sine styringsdokument og internkontroll.
2. Gjennomføre brukerundersøkelse.
3. Øke bruk av familieråd som metode.
4. Jobbe aktivt ut mot skoler og barnehager for å senke terskelen til å melde saker.
5. Bidra til å utvikle gode tverretatlige tiltakskjeder.

1.5 Organisering av oppvekstarbeidet i kommunen

Kommunen vedtok i 2015 å opprette en egen oppvekstgruppe med ansvar for samordning av tjenester til barn og unge. Gruppen ledes av oppvekstleder og består i tillegg av kommunalsjefene for tjenesteområde Helse og Velferd og Etat for skole og barnehage, leder for fritidsavdelingen, virksomhetsleder for barn og helse og tre rådgivere for henholdsvis helse og velferd, skole og barnehage. Gruppen har som formål å:

- 1) ha fokus på kommunen sitt arbeid med tidlig oppdaging
- 2) ha fokus på tiltak for oppfølging av tidlig hjelp
- 3) sikre samhandling mellom alle faggrupper som jobber med oppvekst
- 4) sikre koordinerte handlinger når det er større hendelser som krever tverrfaglig innsats
- 5) tilrettelegge for felles kompetansebygging på området oppvekst.

2 BARNEVERNET OG ØVRIGE TJENESTER TIL BARN OG UNGE OG DERES FAMILIER

Barnevernet skal gjennom samarbeid med andre deler av forvaltningen bidra til å avdekke omsorgssvikt og atferdsvansker og sette inn tiltak så tidlig at varige problem unngås.

Tjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organ og gi uttalelser og råd. De skal delta i kommunal planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorgan som opprettes. BVL §§ 3-1 og 3-2.

I Klepp er barnevernet organisert i virksomheten Barn og Helse som og består av helsestasjon, psykisk helse- og rustjenester og legevakt. Dette er viktige samarbeidspartnere med tanke på kommunens målsetting om tidlig oppdaging og tidlig hjelp.

Andre viktige samarbeidspartnere er bl.a. skole, barnehager, PPT, koordinerende enhet, NAV, BUP, politiet og fastleger. Samarbeidet er i hovedsak knyttet til enkeltsaker. Det er kun i forhold til et fåtall instanser at det er etablert faste samarbeids-strukturer.

2.1 Faste samarbeidsarena

Det er etablert ressursgrupper ved alle skolene. Dette er tverrfaglige grupper som treffes ca hver 6 uke, med unntak av de minste skolene. Gruppens faste medlemmer er representanter fra skolen, PPT, skolehelsetjenesten, lege og barnevern. På møtene drøftes enkeltsaker etter samtykke fra foresatte. Det er etablert tilsvarende ressursgrupper i de ulike barnehagesonene. Disse har møte ca to ganger i halvåret. Det er litt ulikt mht hvordan gruppene fungerer.

Tverrfaglige møter anses som et viktig forebyggende tiltak og en god arena for samhandling mellom kommunale tjenester.

Barnevernet har avsatt ressurser knyttet til kommunens spesialpedagogiske tilbud, Eirik Raude-senteret og deltar fast i ressursgruppen for gravide rusmiddelmissbrukere. Tjenesten har og et ansvar for å lede kommunens Konsultasjonsteam for vold i nære relasjoner. Teamet består av barneverntjenesten, en fastlege, kommunepsykolog og representanter fra PPT, barnehage, hjemmetjenesten og psykisk helse- og rustjenester.

Barneverntjenesten deltar også i Operativt team (OT) sammen med Eirik Raude senteret, politi og fritidsklubben Axis. Teamet treffes hver 6 uke og har som mål å fange opp ungdom som er i risikozonen og som står i fare for å komme inn i negative sirkler med f.eks. rus, kriminalitet eller frafall fra skole. Vi har også fokus på at gjengdannelser ikke skal få utvikle seg.

2 ganger pr år arrangeres Oppvekst og folkehelsesamlinger der barnevern, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, PPT og andre hjelpetjenester til barn og unge møter alle rektorer og barnehagestyrere i kommunen. Samlingene har fokus på felles kompetansebygging, tjenesteutvikling, samhandling, informasjonsdeling og formidling av kunnskap om de ulike tjenestene.

Barnevernleder deltar i en egen ressursgruppe for flyktingarbeid og har vært deltager i en samarbeidsgruppe (Samba) som har hatt fokus på tverretattlig samarbeid.

I andre samarbeidsfora er det virksomhetsleder for barn og helse som representerer barnevernet.

2.2 Tidlig oppdaging og meldinger til barnevernet

Tidlig oppdaging og tidlig innsats er et hovedmål for kommunen. Det kommer imidlertid få bekymringsmeldinger fra barnehage og helsestasjon sett i forhold til eksempelvis skole og politi. Det er grunn til å tro at bekymringer knyttet til barn, omsorg/egenfungering, ofte starter før barnet kommer i skolealder. Det er større muligheter for å skape endring jo tidligere en kommer inn med adekvat hjelp.

Meldinger til barneverntjenesten i 2016

Melder	Hvor mange saker	Omhandlet barn 0-5 år
Barneverntj/Barnevernvakt	52	21
Politi	45	17
Andre	37	13
Private	32	7
Skole	30	0
Lege/sykehus	18	5
BUP/psykiske helsetj.	13	3
Helsestasjon/Familieenhet	11	4
Barnehage	9	9

Det kan derfor også være interessant å se hvordan mottatte meldinger fordeler i de ulike aldersgruppene.

Fig 4. Barn med meldinger ift aldersgruppe – i prosent.

	Klepp	Landet u/Oslo
0 - 5 år	4,3	4.0
6 - 12 år	4.8	4.6
13 - 17 år	4.3	4.8

2.3 Oppsummering og vurdering

I 2016 omhandlet ca 1/3 av meldinger til barnevernet barn i aldersgruppen 0-5 år. Kun et fåtall av meldingene kom fra barnehage og helsestasjonen.

Tallene gir grunn til å tro at vi ikke alltid klarer å forebygge uheldig utvikling og belastninger for en del utsatte barn. Dette indikerer at vi har behov for et tettere og mer systematisk samarbeid mellom barneverntjenesten og øvrige tjenester dersom vi ønsker å nå målet om tidlig oppdaging. Samarbeidet bør bl.a. ha fokus på gjensidig kompetanse- og erfaringsoverføring mellom barnevernet og andre enheter.

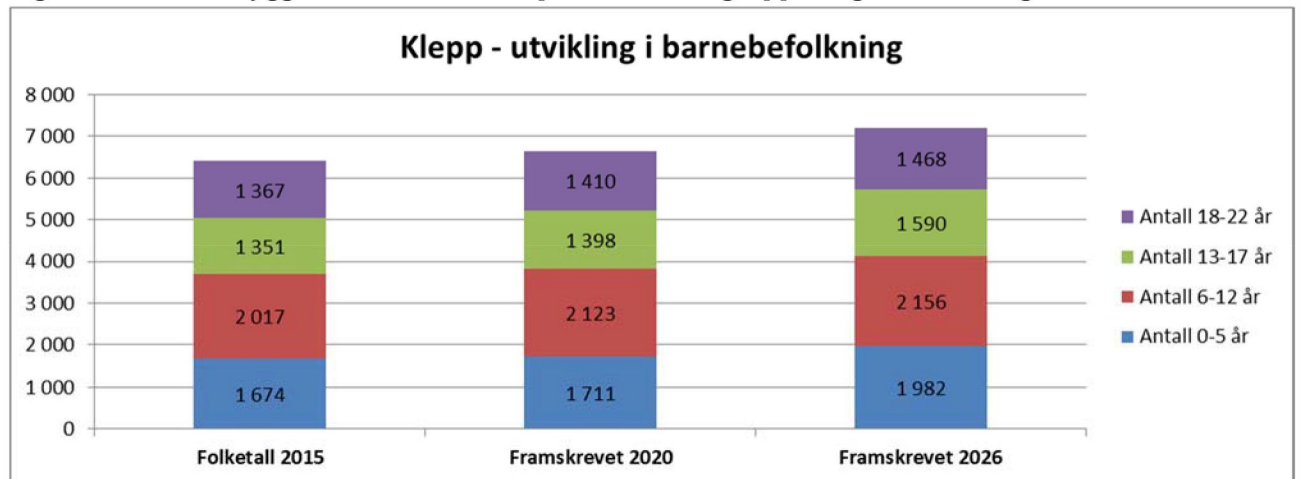
En gjennomgang av samarbeidet mellom barneverntjenesten og de andre kommunale virksomhetene viser at det er etablert få faste samarbeidsstrukturer men at samarbeidet hovedsakelig er knyttet til enkeltsaker.

Barneverntjenesten deltar i liten grad i direkte i samarbeidsfora der det jobbes med utvikling eller legges premisser for tjenester til barn og unge på tvers av etatene.

3 GRUNNLAGSTALL OG STATISTIKK

Opplysningene i dette kapittelet er hovedsakelig hentet fra KOSTRA og SSB. Det er i det vesentlige benyttet tall fra 2015. Der 2016 tall er tilgjengelig er disse benyttet.

Figur 1: Antall innbyggere 0-22 år, fordelt på ulike aldersgrupper, og framskriving av dette til 2026



3.1 Behov, levekår og folkehelse

Når økonomi og tjenstedata brukes for å sammenlikne kommuner, er det viktig å ta hensyn til ulikheter i utgiftsbehov. Variasjon i kommunenes befolkning, inntekts- og utgiftsnivå vil ha betydning for ressursbruk og tjenestestruktur. Det finnes ingen indikatorer som direkte viser behov for barneverntjenester, men behov for tjenester kan ses i lys av levekår og folkehelse.

Andel innbyggere i aldersgruppen 0 – 22 år er noe høyere i Klepp (34 %) enn landssnittet (27 %) og figur 1 viser at det forventes en økning i aldersgruppen 0-5 år på 18 % fram mot 2026. Vi kan og forvente en nesten tilsvarende prosentvis økning i aldersgruppa 13 – 17 år.

Figur 2: Forklaringsvariabler behov

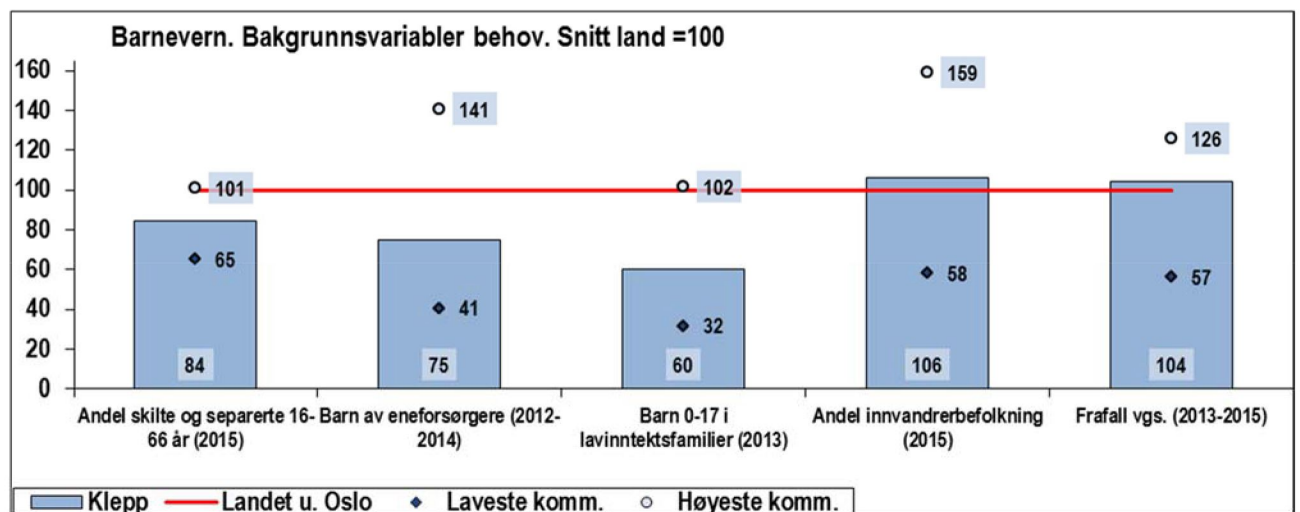


Fig 2 viser at kommunen har noe høyere frafall fra videregående skole enn landssnittet. Det trekker i negativ retning, men samtidig ligger Klepp under snittet både mht barn av enslige forsørgere og barn i lavinntektsfamilier. (Dvs barn i husholdninger med inntekt lavere enn 60 % av nasjonal medianinntekt i 2013). En folkehelseoversikt for Klepp (2015-2018) viser at Klepp (og Rogaland) skiller seg fra landssnittet med en høyere andel husholdninger med særs høy gjeld. Dette har trolig en sammenheng med en ung befolkning og mange nyetableringer kombinert med høye boligpriser. Klepp har et lavere utdanningsnivå enn landssnittet. Vi vet at utdanning og inntekt gir systematiske forskjeller i helse.

Kommunen har noe høyere andel innvandrere, til sammen fra nærmere 100 land. Regionale utfordringer i arbeidsmarkedet kan få betydning både for befolkningsutvikling og for levekår generelt. Dersom vi får færre barn og unge, kan det redusere behovet for barneverntjenester, mens en negativ utvikling av levekår kan gi motsatte effekt.

Kommunen sitt utgiftsbehov til barnevern er for 2016 beregnet til 99,3 % av landssnittet, mens ressursbruken er på 78,7 %. (Utgangspunktet for disse beregningene er gjeldene kostnadsnøkler i kommunene sitt inntekssystem) Sammenlikner vi dette med nabokommunene Hå og Time ser vi at Hå bruker 88,1 mens utgiftsbehov er på 99,3. Time bruker 93 % og har et utgiftsbehov på 91,3 %.

Klepp kommune hadde i 2016 en skatteinntekter på 97,9 % av landssnittet mens kommunens utgiftsbehov er beregnet til 97.5 %.

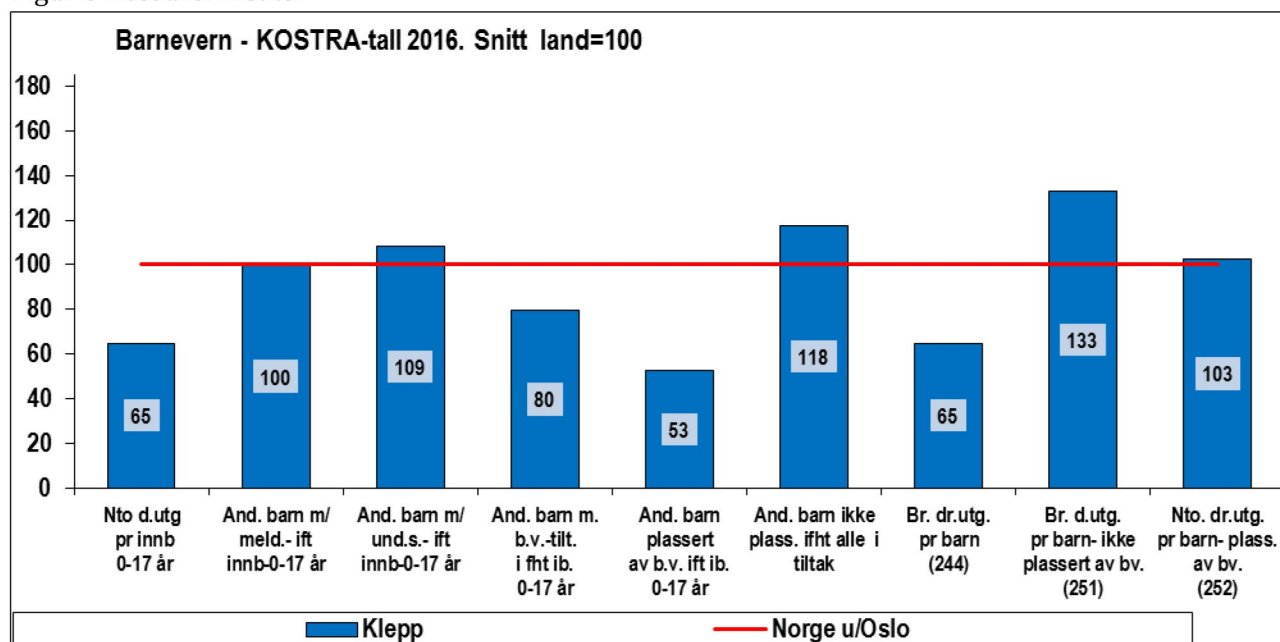
3.2 Oppsummering

Det finnes som nevnt ingen indikatorer som direkte viser behovet for barneverntjenester. Ser vi på faktorer knyttet til levekår og folkehelse har Klepp et noe lavere behov for barneverntjenester enn landssnittet, men en ung befolkning trekker likevel behovet opp. Klepp har over flere år hatt en høy befolkningsvekst og innbyggere i aldersgruppen 0-17 år er noe høyere enn landssnittet. Befolkningsveksten ser nå ut til å ha flatet ut og det er knyttet en viss grad av usikkerhet til hvordan utviklingen blir de nærmeste årene. Samlet sett har vi et utgiftsbehov rett i underkant av landssnittet. Klepp har en vesentlig lavere ressursbruk både når vi sammenlikner oss med landet for øvrig og f.eks. kommunene Time og Hå. Det vil si at barnevernet blir prioritert lavere en i mange andre kommuner. Denne prioriteringen samsvar ikke med Klepp sine mål om tidlig oppdaging og tidlig innsats.

4 RESSURSANALYSE

Figuren 3 angir en økonomiprofil i forhold til prioritering av barnevernet, dekningsgrad og produktivitet. Søylene i figurene er indekset. Det vil si at Klepp er fremstilt i % sett i forhold til landssnittet. Som nevnt tidligere må man ved sammenlikning av tjenstedata også ta hensyn til utgiftsbehov, som for Klepp som helhet er beregnet til å ligge på 97,5% av snittet.

Figur 3 Ressursinnsats.



4.1 Prioritering og ressursinnsats

Den første søylen viser netto driftsutgifter for barnevernet, det vil si kommunes samlede inntekter og utgifter til barnevern fordelt på tjenestens primære målgruppe som er innbyggere 0-17 år.

Klepp ligger 35 % under landssnittet. (18 % under kommunegr 7 – ca 10 % under kommunene Time og Hå.)

4.2 Dekningsgrader

Søyle 2 viser andel barn med meldinger i aldersgruppen 0-17 mens søyle 3 viser andel barn der det er besluttet å iverksette undersøkelse. Klepp ligger altså på landssnittet mht meldinger, men har en noe lavere terskel for å fatte en beslutning om at det skal opprettes en undersøkelse.

Tjenesten hadde i 2016 et egentilsyn i regi av Fylkesmannen i Rogaland som omhandlet mottak og gjennomgang av meldinger. Terskelen for å iverksette undersøkelser ble senket noe etter denne gjennomgangen. Det er altså en villet utvikling.

Andel barn som mottar hjelpetiltak i egen familie ligger både under landssnittet og kommune-gruppe 7. Det samme gjelder andel barn plassert utenfor hjemmet. Vi har altså en lav dekningsgrad mht tiltak.

Vi undersøker altså ett høyt antall saker, men har færre barn i tiltak enn kommuner vi kan sammenlikne oss med. Det er grunn til å tro at kommunen hadde et lavere antall tiltak da registreringen startet.

Henleggelsesprosent, det vil si der undersøkelser avsluttes uten forslag til tiltak, er noe over landssnitte.

4.3 Produktivitet

Søyle syv viser at brutto driftsutgifter pr barn, funksjon 244, (244 omhandler i hovedsak utgifter til lønn, barnevernvakt, juridisk bistand, sakkyndig og tolketjenester) ligger under landssnittet. Klepp brukte i 2016 rundt 27,6 % av sine ressurser på funksjon 244, landssnittet er på 32.1. Brutto driftsutgifter pr barn funksjon 244 var for Klepp (i 2016) på kr 29 122 mens landssnittet u/Oslo var på kr 44 857.

Dette vises igjen i antall stillinger med fagutdanning pr 1000 innbygger 0-17 år. Klepp hadde i 2016 2.5 stillinger mens landssnittet lå på 4.7 stillinger For kommunegruppe 7 var det et snitt på 3,9. (Tallene for Time og Hå er 3,6 og 2,9)

Søyle 8 viser brutto driftsutgifter pr barn som ikke er plassert av barnevernet – det vil si barn med hjelpetiltak. I 2016 lå kostnader knyttet til tiltak 33 % over landssnittet.

Et tiltak kan spenne fra barnehageplass, til råd/veiledning i hjemmet og til mer omfattende hjemmebaserte tiltak. «Driverere» på denne indikatoren er antall tiltak, kostnader per tiltak og antall barn. Det er vanskelig å foreta vurderinger av utgiftsnivået pr barn, da KOSTRA ikke gir innsikt i ressursbruk sett opp mot et objektivt behov. Eksempelvis kan ett omfattende tiltak for å forhindre institusjonsplassering av en ungdom, gi kommunen høye brutto driftsutgifter pr barn.

Kommunen hadde i 2016 tilgang på få egne tiltak spesielt rettet mot ungdom. Det har medført kjøpt av eksterne tiltak/konsulenter.

Interkommunal tiltaksavdeling med Time og Hå er nå i full drift. Det betyr at vi har tilgang på bedre og mer varierte tiltak. En konsekvens vil også være at tjenesten vil kjøpe færre eksterne tiltak og forventer derfor lavere brutto driftsutgifter pr barn i årene fremover.

Fortsatt mangler det likevel, ut fra vår vurdering, tiltak for ungdom som er i ferd med å utvikle alvorlige atferdsvansker.

Når det gjelder barn plassert av barnevernet ligger utgiftene for 2016 på et landssnitt (søyle 8)

Under punkt 2.1 fremkommer det at ca. 1/3 av de meldingene barneverntjenesten mottar omhandler barn i aldersgruppen 0-5 år. Ser vi på bruk av tiltak ser dette noe annerledes ut.

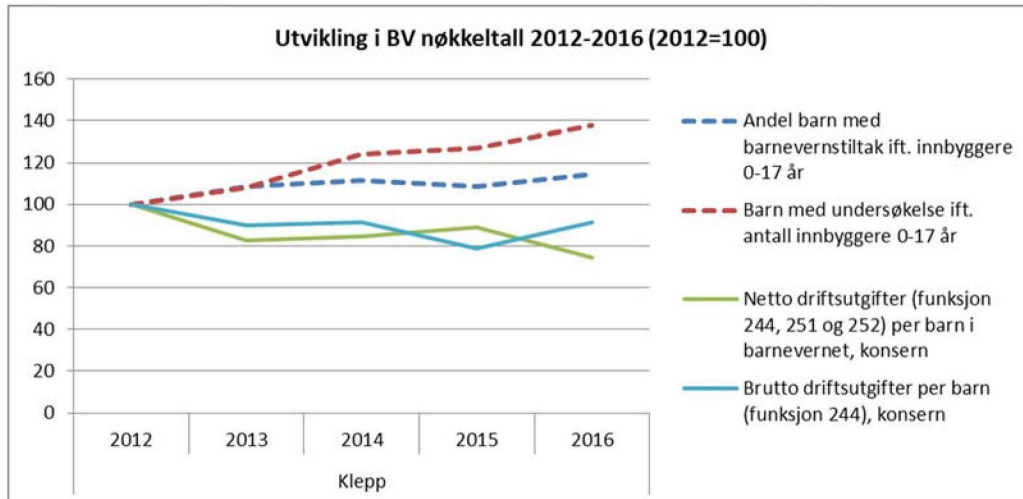
I 2016 rettet ca. 25 % av hjelpetiltakene seg mot barn i aldersgruppen 0 – 5 år, 35 % rettet seg mot barn 6 og 11 år mens 40 % av tiltakene ble gitt til barn i alderen 12 – 18 (20). De mest kostnadskrevende tiltakene er rettet mot den eldste aldersgruppen.

Fig. 3 viser hvordan status var for 2016.

For å vise litt hvordan utviklingen har vært, har vi i fig. 4 valgt å se på fire sentrale nøkkeltall for barnevern i perioden 2012-2016.

For alle fire nøkkeltallene er året 2012=100. Dette er gjort for å gjøre det enklere å sammenlikne utviklingen i nøkkeltall som har ulike verdier.

Figur 4: Utvikling i nøkkeltall for barnevernet 2012 – 2016 i Klepp



Figuren viser økning i antall undersøkelser, mens antall tiltak ikke har økt tilsvarende. De samlede utgiftene til barnevernet har gått ned fra 2012 til 2016. Dette gjelder både utgifter knyttet til tiltak og saksbehandling. Sammenlikner en dette med landet for øvrig vil en se en økning både i netto og brutto driftsutgifter til barn i barnevernet. Det er en nedgang i driftsutgifter fra 2015 til -16. Dette kan forklares i et underforbruk grunnet en vakant stilling og endringer i gruppen barn plassert utenfor hjemmet.

4.4 Oppsummering og vurdering

Ressursanalysen viser at Klepp har prioritert barnevernet lavt. Dette gir seg særlig utslag i antall fagstillinger pr 1000 barn. En konsekvens av dette er et høyt antall saker pr ansatt. (27,3 i Klepp mens landssnittet er på 20,1) Saksmengden ligger over de anbefalinger som er gitt bla fra fagorganisasjonene. Dette får betydning for muligheter til å følge opp hver enkelt sak.

Tjenesten mottar like mange meldinger som landet for øvrig. Ser vi dette opp mot befolkningssammensetningen burde antall meldinger trolig vært høyere. Tallene indikerer at tjenesten har lav terskel for å starte en undersøkelse, men noe høyere terskel for å iverksette tiltak. Det henlegges prosentvis flere saker i de yngste aldergruppene enn f.eks. i gruppen 12-18 år. Dette samsvare ikke med kommunen sin målsetting om tidlig intervensjon, og er forhold som en bør gå nærmere inn i.

Brutto driftsutgifter pr barn som ikke er plassert, det vil si de barna som mottar hjelpetiltak, ligger over landssnittet. Årsaken til dette, er todelt. Grunnet mangel på egne tiltak har det vært nødvendig å kjøpe eksterne tiltak, samtidig har vi i komplekse saker iverksatt omfattende endringstiltak for å unngå akutt plasseringer eller plasseringer i institusjon. Dette gjenspeiler seg i antall plasseringer utenfor hjemmet og er i tråd med faglige anbefalinger.

Tjenesten har færre barn under omsorg sammenliknet med landet for øvrig. Imidlertid ligger det an til en økning i 2017/18. Det arbeides med flere saker der kompleksitet og alvorlighetsgrad er høy.

5 KVALITETSSANALYSE

5.1 Brukerundersøkelse

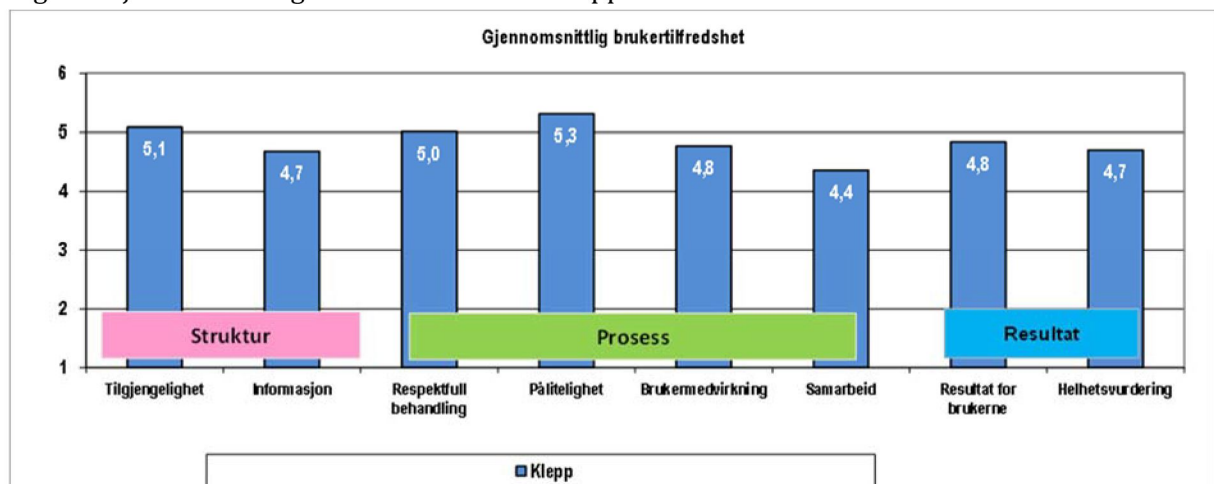
Undersøkelsen rettet seg mot foreldre/foresatte til barn (0-18 år) med frivillige tiltak (§4-4) i barnevernet og var inndelt i følgende kvalitetsdimensjoner.

Kvalitetsdimensjoner:	Struktur	Prosess	Resultat
Tema for spørsmål i undersøkelsen:	Tilgjengelighet Informasjon	Brukermedvirkning Respektfull behandling Samarbeid	Resultat for brukerne

Det ble valgt telefonintervju som metode. Intervjuobjektene fikk tilsendt informasjon om undersøkelsen i forkant, med melding om at ingen av barnevernets ansatte deltok som intervjuere og at all informasjon var konfidensiell. Det gikk også ut en kort informasjon i Jærbladet.

Erfaringer fra brukerundersøkelser i barnevernet er at det ofte er en lav svarprosent. Vi er derfor relativt fornøyd med en svarprosent på 61.

Figur 5 Gjennomsnittlig brukertilfredshet i Klepp



Det er noen områder brukeren gjennomgående gir høye skår. Dette dreier seg om:

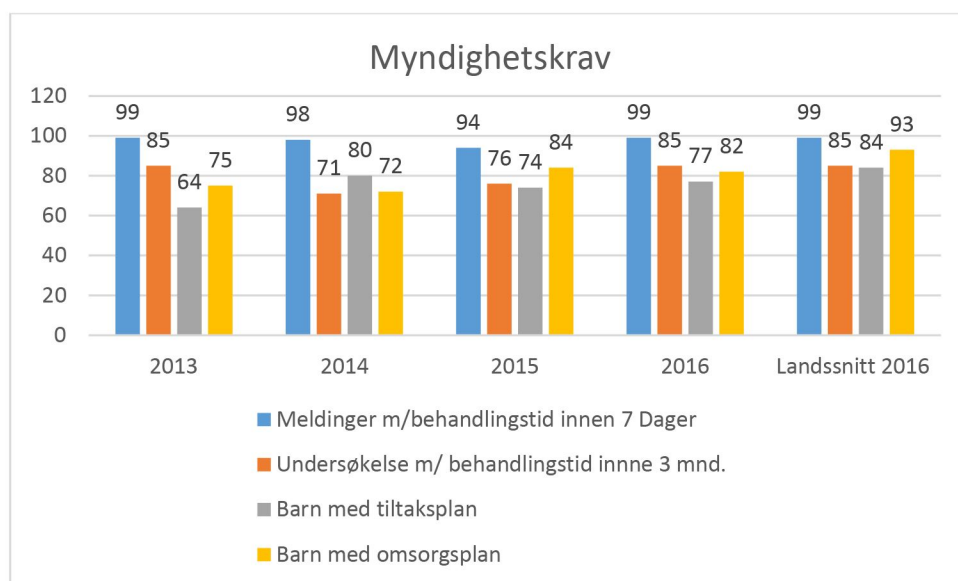
- Tilgjengelighet, både fysiske tilgjengelighet, og at det er relativt lett å komme i kontakt med og få timeavtale.
 - Flertallet skårer høyt opplevelse av respektfull behandling og at de får god og forståelig informasjon, selv om enkelte ikke er helt enig.
 - Tjenesten vurderes til å være god på oppfølging av inngåtte avtaler.
- Områdene det skåres lavest på er:
- Spørsmål knyttet til tiltaksplanarbeid. Dette gjelder om foresatte har, eller vet om det er utarbeidet en plan og om de får påvirke innholdet i planen.
 - Brukerne er fornøyd med barnevernet når de samarbeid med andre, men svarer lavere på om barnevernet er avhengig av å samarbeide med andre for at de skal få den hjelpen de trenger.

Ca 59 % svarer at de er enige/helt enige i at hjelpen fra barnevernet har bidratt til at barnet deres har utviklet seg positivt, og 56 % sier at de er enige/helt enige i at hjelpen har gjort det lettere for dem som foreldre å gi barnet god omsorg.

Deltagerne i undersøkelsen fikk invitasjon til et møte i etterkant der målet var å presentere resultat og forsøke å få en dialog rundt forslag til forbedringer. Grunnet lav deltagelse ble ikke møtet gjennomført.

5.2 Objektive kvalitetsindikatorer

Figur 6 Objektive kvalitetsindikatorer



Figur 6 viser utviklingen de 4 siste årene mht. sentrale myndighetskrav.

Frister for gjennomgang av meldinger (7dager) og undersøkelse (3 måneder) er satt for å sikre at barn får hjelp til rett tid samtidig som familien skal slippe unødvendige belastninger.

Klepp hadde i 2016 en 100 % måloppnåelse når det gjelder meldingsgjennomgang, mens en i undersøkelsessaker overholder fristen i 85 % av sakene. Dette er på landssnittet. (Her fremkommer ikke hvorvidt kommunen har besluttet utvidet frist, noe som er mulig i enkelte saker)

Når det gjelder tiltaks- og omsorgsplaner ligger Klepp under landssnittet.

5.3 Oppsummering og vurdering

Undersøkelsen gir oss informasjon om positive sider ved tjenesten og områder der det er behov for forbedringer. Samlet sett vurderer vi resultatet som tilfredsstillende.

Svarprosenten kunne trolig vært noe høyere dersom vi hadde vært mer aktive i forkant og underveis. For oss ble det en avveining mht hvor pågående vi ønsket å være.

Våre brukere gir positive tilbakemeldinger mht til måten de blir møtt på og den informasjon de får.

Når det gjelder arbeidet med tiltaksplaner og hvordan foresatte blir tatt med inn i dette arbeidet gir undersøkelsen oss tilbakemeldinger på at det er rom for forbedringer. Det samsvarer med de objektive kvalitetsindikatorene som viser at vi ikke oppfyller myndighetskrav på dette området.

BVL § 4-5 pålegger barneverntjenesten å utarbeide tidsavgrensede tiltaksplaner i alle saker der det er fattet et vedtak om hjelpetiltak. Planene skal også evalueres regelmessig.

Et grundig arbeid rundt tiltaksplaner både sammen med foreldre og barnet selv skal kvalitetssikre arbeidet vårt, og sikre en felles forståelse for de mål vi jobber mot. Manglende tiltaksplaner gir et dårlig grunnlag for en evt. klagesak sett fra begge parter ståsted.

Tjenesten skårer lavere enn nettverket for øvrig når det gjelder brukernes oppfatning av om barnevernet er avhengig av å samarbeide med andre for at de skal få den hjelpen de trenger. Det er ingen oppfølgingsspørsmål som kan gi oss et konkret svar på hva den enkelte legger i dette.

En årsak kan være at vi ikke trekker samarbeidspartnere inn i arbeidet rundt barnet/familien i tilstrekkelig grad, eller at vi ikke fremhever betydningen av å koordinere tjenester.

5.4 Medarbeiderundersøkelsen

Klepp har gjennomført en medarbeiderundersøkelser hvert 2. år. Formålet er å gi et balansert bilde av faktorer som påvirker medarbeidernes arbeidssituasjon og trivsel.

Siste undersøkelse ble gjennomført i 2015.

Figur 8 Medarbeidertilfredshet

	2011	2013	2015	Landssnitt 2015
Organisering av arbeidet	4.6	4.6	4.7	4.6
Innhold i jobben	4.9	5.0	5.4	5.0
Fysiske arbeidsforhold	4.3	4.4	3.9	4.2
Samarbeid og trivsel med kollegene	5.1	5.3	4.9	5.0
Mobbing, diskriminering og varsling	5.0	5.2	5.2	5.0
Nærmeste leder	4.7	4.6	4.8	4.7
Medarbeidersamtale	4.8	-	-	4.8
Overordna ledelse	4.3	4.3	4.0	3.9
Faglig og personlig utvikling	4.6	4.5	4.6	4.4
Systemer for lønns- og arbeidstidsordninger	4.1	4.2	4.4	4.2
Stolthet over egen arbeidsplass	4.7	4.8	4.8	4.8
Helhetsvurdering	4.7	4.6	4.7	4.6

Resultatet av undersøkelsen ligger ca. på landssnitt. Både innhold i jobben, samarbeid og trivsel med kolleger har et høyt skår.

5.5 Kompetanse

Stillinger med fagutdanning av alle fag og tiltaksstillinger

2013	2014	2015	2016
96 %	96 %	96 %	89 %

Barneverntjenesten har full fagdekning i saksbehandlerstillinger. Vi har en 50 % miljøarbeider som ikke blir registrert med fagutdanning.

5.6 Sykefravær

	2015	2016	2017
1. kvartal	12	15.2	3.9
2. kvartal	15.2	12.7	9,3
3. kvartal	11.5	4.7	
4.kvartal	15.2	8.9	

Barneverntjenesten har de siste par årene hatt et høyt sykefravær. Dette dreier seg om en langtidssykemelding samt sykefravær i forbindelse med svangerskap. En langtidssykemelding er relatert til arbeidssituasjon

5.7 Oppsummering og vurdering

Resultatet gir i all hovedsak et bilde av medarbeidere som trives i og med jobben. En stabil personalgruppe kan tyde på det samme. Fysiske arbeidsforhold og overordnede administrative ledelse sin tydelighet i forhold til retning og mål scorer lavest. Undersøkelsen er fra 2015. Etter dette er det laget en egen strategiplan for Helse- og velferd, opprettet en oppvekstgruppe i kommunen og fra og med høsten 2017 vil kommunen ha ansatt oppvekstleder. Målsettingen med nevnte tiltak har vært å vise retning og mål både i kommunen og eget tjenesteområde.

Tjenesten hadde et høyt sykefravær i 2015 og 2016. Deler av dette fraværet er arbeidsrelatert. En lav grunnbemanning og høyt arbeidspress er belastende for den enkelte arbeidstaker. Dette er en utfordring som må tas på alvor.

Arbeid i det kommunale barnevernet stiller store krav til kompetanse. Barnevernets kompetanse/kompetansebehov er tema både i den offentlige debatt og i offentlige dokumenter som bla NOU 2016:16 Ny barnevernlov og regjeringens arbeid med en Kvalitets- og strukturreform. I forslag til ny reform Barne og likestillingsdepartementet et større ansvar for det kommunale barnevernet. Sett i lys av dette og medarbeiderundersøkelsen, er det nødvendig å se på om tjenesten har både personalressurser og økonomiske ressurser til å sikre nødvendig kompetanseheving. Økt kompetanse er en forutsetning for å nå kommunen sitt mål om nye mer effektive arbeidsmåter jmf. Taktskiftet.

6 VURDERING AV RESULTATEFFEKTIVITET

I dette kapittelet vil vi gjøre en vurdering av om det er noen sammenheng mellom de resultatene vi ser og den innsatsfaktoren, budsjettmidler og årsverk som er benyttet.

Analysen viser at kommunen ikke har prioritert barnevernet høyt. En konsekvens av dette er at antall fagstillinger pr 1000 barn og unge 0-17 år derfor er betydelig under landssnittet. Vi prioriterer hardt, men har lite tid til generelt forebyggende arbeid og et utvidet samarbeid i enkeltsaker.

Lovgiver stiller krav om at alle tjenester og tiltak som iverksettes av barneverntjenesten, skal være forsvarlige jmf. Barnevernloven § 1-4. Forsvarlighetskravet rettest først og fremst mot systemnivå og stiller bl.a. krav til at kommunen sikrer tilstrekkelig bemanning og faglig kompetanse. Jmfr. Internkontrollforskriften. Forskriften har som mål å sikre at lovens krav overholdes.

Klepp har lagt stor vekt på å overholder de tidsfrister som settes til meldinger og undersøkelser. Dette har gitt resultater og gjenspeiles i analysen.

Det har gått på bekostning av andre viktige og lovpålagte oppgaver som eksempelvis arbeidet med tiltaksplaner/evaluering av tiltaksplaner. Dette viser både i KOSTRA tall og i tilbakemeldinger fra brukerne. Arbeidet med tiltaksplaner er viktig for å lykkes med endrings- og utviklingsarbeid barneverntjenesten skal bidra med i den enkelte familie. Arbeid med tiltaksplaner er viktig for å sikre god brukermedvirkning både for foreldre/foresatte og barnet. Retten til medvirkning er nedfelt i barnevernloven.

Klepp har færre hjelpe- og omsorgstiltak enn landssnittet.

Antall plasseringsvedtak vil se noe anderledes ut innen utgangen av 2017 og begynnelsen av 2018 fordi flere alvorlige saker er berammet for Fylkesnemnda. Disse saken vil trolig medføre flere plasseringer.

Det er grunn til å se nærmere på bruk av saker som henlegges/bruk av hjelpetiltak. Klepp henlegger flere saker i den yngste aldersgruppen, 0-5 år, men setter i gang flere hjelpetiltak i aldersgruppa 12-18 år enn landssnittet. Brutto driftsutgifter pr barn som får hjelpetiltak i eget hjem er også godt over landssnittet.

Dette kan tyde på at terskelen for å iverksette hjelpetiltak i aldersgruppen 0-5 år er noe høy. Det er ikke i tråd med kommunen sine mål om tidlig innsats.

Brukerundersøkelsen viser at mange brukere opplever at hjelpen de får skaper positive endringer i familien.

Tjenesten har det siste året endret sin interne organisering, og det er etablert en interkommunal tiltaksavdeling. Det er viktig å følge utviklingen og se om dette gir resultater både når det gjelder planarbeid og henleggelsesprosent spesielt i forhold til de yngste barna.

Det har vært en styrke for tjenesten at personalgruppen har vært relativt stabil. Det betyr at flere ansatte har mange års erfaring i 1. linje tjenesten, kjenner lovverket godt og har gjennomgående god kompetanse til å håndtere krevende saker.

Samtidig er det grunn til å trekke fram og ta på alvor at de ansatte etterlyser muligheter for kompetanseutvikling. Dette innenfor et felt der det stilles særskilte krav til kompetanse.

Regjeringen har varselt en Kvalitets-og strukturreform i barnevernet. Dette vil innebære et større ansvar til kommunene på hele barnevernsområdet. Det er allerede iverksatt flere tiltak for å styrke kompetansen i 1-linjetjenesten både gjennom kurs, videreutdanning og lederutdanning. For å lykkes både med å implementering nye kunnskap, metoder og arbeidsoppgaver er at det settes av tilstrekkelig tid for å jobbe med dette. Pr i dag er dette en utfordring.

Tjenesten har og hatt utfordringer knyttet til sykefravær. Deler av fraværet er arbeidsrelatert. Med en lav grunnbemanning og en sakstilstrømming som er på nivå med landsnittet bør en se på om de arbeidsbelastningene den enkelte har er forsvarlige.

Barnevernloven pålegger tjenesten å samarbeide med andre deler av forvaltningen både på individ og systemnivå. Samhandling mellom tjenester til barn og unge trekkes frem i kommunen sine egne styringsdokument.

Gjennom analysen fremkommer det at barneverntjenesten har etablert få faste samarbeidsstrukturer med andre tjenester. Det er mye samarbeid i enkeltesaker, men brukerundersøkelsen viser at vi ikke er like flinke på å løfte frem betydningen av samarbeidet. Med en lav grunnbemanning er det det vanskelig å finne tid til å prioritere dette arbeidet.

Barnevernleder deltar i liten grad i de samarbeidsfora der det jobbes med utvikling, eller legges premisser for tjenester til barn og unge på tvers av etatene. Spørsmålet er hvordan dette får betydning for tjenesten sine muligheter til å ivareta lovkrav, få faglig gjennomslag for behov barneverntjenesten ser og hvordan barnevernets kompetanse og myndighet vektlegges av øvrige tjenester.

Analysen viser at tjenesten ikke oppnår ønskede resultater i forhold til lovkrav og mål gitt i kommunen sine strategiplaner. Det er nødvendig at dette blir løftet opp til både den administrative og politiske ledelsen i kommunen.

Det er likvel grunn til å understreke at på tross av begrensede ressurser gjøres det mye godt barnevernsarbeid. Brukerundersøkelsen viser at mange får god hjelp og at de opplever en tjeneste som er tilgjengelig og har en god etisk standard.

7 OPPFØLGING OG FORBEDRINGSTILTAK

Som en oppfølging og konkretisering av vurderinger og konklusjoner utarbeides en oversikt over hva vi vil oppnå, og hvilke forbedringstiltak vi vil iverksette.

Målene/tiltakene kan evt grupperes, f. eks dersom flere tiltak vedrører sykefravær, eller tiltak som omhandler en deltjeneste/ett område/en enhet

Nr	Hva vil vi oppnå (mål)	Tiltak	Frist	Ansvar	Hvem må involveres
1	Sikre at myndighetskrav mht tiltaksplaner ivaretas.	Internkontroll Egenevaluering Avviksrapportering	2018	Leder/Fagansvarlig	Alle ansatte i tiltaksteam
2.	Økt brukermedvikning	Internkontroll Jobbe med fagsystem – egne notat/dokument som synliggjør barnesamtaler. Kompetanseutvikling – samtaler med barn. Innføre systematiske tilbakemeldinger fra barn og foreldre.	2018	Leder/Fagansvarlig «Mitt Liv» ansvarlig	Alle ansatte
3.	Tidlig oppdaging	Komptanseutvikling Jobbe med grenser, avklaring og samhandling	2018/19		Barnevern Helsestasjon Familieenhet Psykologtjeneste

Nr	Hva vil vi oppnå (mål)	Tiltak	Frist	Ansvar	Hvem må involveres	
		mellom barnevern andre tjenester			Skole /barnehage	
4.	Effektivisering	Øke bruk av Mobilt barnevern. Implementere nye metoder i undersøkelsesarbeidet.	2018/19	Leder/Fagansvarlig	Alle ansatte.	
5.	Bedre omdømme/ Bli mer synlige	Lage en egen plan for samarbeid/kommunikasjon med andre tjenester. Se på bruk av sosiale media. Info. til barn og unge om barnevernet.	2018/19	Leder/ Virksomhetsleder	Alle ansatte. Oppvekstleder Skole og barnehage.	



Tenesteanalyse

for

**barneverntenesta i Stord, Bømlo og Fitjar kommune
Sunnhordland interkommunale barnevernteneste**

1.	innleiing	3
1.1.	Sammendrag (og konklusjon)	3
1.2.	Om tenesta	4
2.	Kommunen sine innbyggjarar og hjelpeapparatet for barn og unge	6
2.1.	Alderssamansetning	6
2.2.	Behov, levekår og folkehelse	7
2.3.	Barnevernet og dei andre hjelpetenestene for barn og unge	8
2.4.	Oppsummering og vurdering.....	10
3.	Ressursanalyse	11
3.1.	Prioritering og ressursinnsats	11
3.2.	Dekningsgrad.....	12
3.3.	Produktivitet.....	13
3.4.	Oppsummering og vurdering.....	13
4.	Kvalitetsanalyse	15
4.1.	Brukerundersøking	
4.2.	Objektive kvalitetsindikatorar	
4.3.	Oppsummering og vurdering.....	
5.	Medarbeidarar	19
5.1.	Medarbeidarundersøkinga	
5.2.	Medarbeidarundersøkinga	
5.3.	Sjuefråver.....	20
5.4.	Oppsummering og vurdering.....	20
6.	Vurdering av resultat effektivitet	21
6.1.	Tenesteprofil	21
6.2.	Vurdering av resultat effektivitet	21
7.	Samlet oppsummering og konklusjon	23
8.	Oppfølging og forbetringstiltak	25

1. Innleiing

Sunnhordland interkommunale barnevern har, i perioden oktober 2016 – november 2017, delteke i Effektiviseringsnettverk i regi av KS. Dei andre deltakarkommunane i nettverket var Sandnes, Klepp, Time, Sola, Strand, Hjelmeland, Vaksdal, Osterøy, Austrheim, Aurland, Lærdal og Førde. Denne tenesteanalysen er eit resultat av arbeidet i effektiviseringsnettverket. Analysen gir grundig og brei gjennomgang av tenesta si ressursutnytting, kvalitet, og kor nøgd medarbeidar og brukar er. Til slutt vurderer ein resultat effektivitet og foreslår forbetringstiltak.

Sunnhordland Interkommunale barnevernteneste har dei siste åra arbeidd med rutineutvikling og internkontrollsystem og vil arbeide vidare med kvalitetsforbetring og effektiv ressursbruk. Målet med å delta i effektiviseringsnettverket og no denne analysen var å få ein grundig gjennomgang av ressursar tenesta rår over, korleis desse vert nytta og å identifisera område for kvalitetsforbetring. Vidare ynskjer me å retta blikket framover med omsyn til kva kompetanse og ressursar som vil vera naudsynte for å møte nye krav.

Arbeidsgruppa har bestått av:

Kommunalsjef	
for oppvekst og utdanning	Mariann Jakobsen Hilt
Økonomisjef	Hege Etterlid
Einingsleiar/barnevernleiar	Jørund Tvedt
Lagleiar barn	Cecelie Helvik Alfredsen
Lagleiar ungdom	Torill Eide
Lagleiar omsorg	Marianne Kannelønning
Lagleiar kontor	Elen Risnes
Fagleiar	Malene Rosland Eldøy (sidan juni 17)

1.1. Samandrag (og konklusjon)

Gjennom arbeidet med tenesteanalysen har me hatt høve til å drøfte nasjonale og kommunale målsetjingar, og målsetjingar tenesta sjølv har jobba fram og vurdert i kva grad desse viser att i eigen praksis. Til dømes har ein eit felles mål, både lokalt og nasjonalt. om tidleg innsats. Tidleg innsats blir forstått som innsats på eit tidleg tidspunkt i eit barns liv, og tidleg hjelp når problem oppstår eller vert avdekt. Kommunane Bømlo, Fitjar og Stord føl den same modellen for samarbeid mellom tenestene i kommunane og føresette. Målsetjinga er å sikra heilskapleg og koordinert innsats overfor barn, unge og familiar det er knytt uro til. Denne samarbeidsmodellen vert kalla BTI (betre tverrfagleg innsats) og samsvarer godt med målsetjinga om tidleg innsats. Ein veit og at det er eit stort potensiale for å redusere sosial ulikheit gjennom å setja i verk tiltak tidleg, og at det er ein høg samfunnsøkonomisk gevinst ved å tilby gode tiltak tidleg. Rett hjelp tidleg til barn og unge aukar sjansen for at større og meir komplekse problem vert avverja.

Kunnskapsgrunnlaget for tidleg innsats er vel dokumentert, men samstundes ser me at det kan vera eit krevjande mål.

Mål om tidleg innsats og samarbeidsmodellen legg og opp til andre strukturar for samarbeidet enn kva me har vore vane med og krev at ein har tilsette som er tileggenlege og kompetente, kan handle og ta avgjerder raskt og gjerne gje tilbod og hjelp før ei sak meldt til barnevernet. Tenesta registrerer samstundes ei kraftig auke i tal meldingar inn til barnevernet. Meldingane som kjem er alvorlege og må sakshandsamast på «tradisjonelt vis», dette tek tid, krev kompetanse og ressursar. Våre tre kommunar ligg framleis under snittet i landet når det gjeld tal meldingar og tal

barn med tiltak i barnevernet i høve til barnebefolkninga. Ein har og rundt gjennomsnittet i når det gjeld tal saker per tilsett dersom ein samanliknar seg med dei andre kommunane i nettverket.

Tilsette si oppleving av at ein «spring etter» og at ein ikkje klarer å vera like mykje til stades på ulike oppvekstarenaer for barn som målet om tidleg innsats og samarbeidsmodellen (BTI) skulle tilsei er samstundes reelt. Sjukefråværstala i tenesta er og jamt høgt noko som og gjeld barneverntenestene nasjonalt. Deloitte har i sin forvaltningsrapport bedt rådmannen vurdere om ein har godt nok bemanna. Sentralt er det og forventningar om at ein skal etablere ein beredskapsordning/vaktordning for barnevernet slik at ein sikar at alle barn får rett hjelp til rett tid.

1.2. Om tenesta

Målsettingar for tenesta

Sunnhordland interkommunale barnevernteneste har gjennom tidligare utviklingsarbeid kome fram til følgjande:

- Tenesta skal sikre at barn som treng det får nødvendig hjelp til rett tid (jf. LOB §1-1)
 - Prioritere innsats i høve dei minste barna
 - Alltid gjennomføre samtale med barna i undersøkingar og som ledd i evaluering av tiltak for å legge til rette for medverknad
- Sikre barn rett hjelp til rett tid
 - Alltid søke alternativ til hasteplasseringar
 - Foreslå Familieråd der dette er ein tenleg metode
- Dersom det er forsvarleg skal alle barn over 12 år få bu heime sjølv om omsorgsvilkåra kan vera mangelfulle. Tenesta skal her gå inn med kompensierende tiltak i tillegg til endringstiltak for å sikre at omsorgssituasjonen til barnet er «godt nok».
- Vidareutvikle tenestetilbodet knytt til familierettleiing - målsetjing, å styrke foreldrekompetansen
- Bruke BTI (Betre tverrfagleg innsats) som modell i høve samhandling og samarbeid med familiar og andre kommunale tenesteområde/hjelpetenester

Organisering

Sunnhordland interkommunale barnevern er ei teneste for kommunane Stord, Bømlo og Fitjar. Tenesta er organisert etter ein vertskommunemodell der Stord er vertskommune og kontorstad. Stord kommune er organisert med Strategisk leiing med stab og einingar. Kvar eining har definerte oppgåver, og einingsleiarer har vide fullmakter gjennom delegasjonsreglement og leiaravtalen. Barnevernleiar er einingsleiar på same måte som rektorar i skulen og styrar i barnehage er einingsleiarar. Utdanning og oppvekstsektoren består i dag av 19 ulike einingar, (11 skular, 5 kommunale barnehagar, kulturskule, førebyggjande tenester (PPT, helsestasjon, utekontakt og SLT-koordinator) og barneverntenesta)

Det er 26,5 årsverk i barneverntenesta fordelt på saksbehandling, leiing og kontorfag. 7 av årsverka i barnevernet er finansiert gjennom tilskot frå Fylkesmannen i Hordaland. I tillegg har tenesta prosjektorganisert 2,7 årsverk knytt til familierettleiing og rettleiing i fosterheimar. Tenesta omprioriterer ressursar frå kjøp/leige inn rettleiingsteneste til og styrke eigen rettleiingskapasitet.

Kommunen sine tilsynsoppgåver i høve fosterheimar er lagt til barneverntenesta med 1,4 årsverk..

Barneverntenesta har organisert oppgåvene sine gjennom team/lag. Det er organisert ein egen mottaksfunksjon som tek mot meldingar og henvendingar til tenesta. Alle meldingar vert gjennomgått og konkludert av lagleiarane for barnelaget og ungdomslaget saman med leiar og mottaksansvarleg.

Lag barn (eit team) har ansvar for gjennomføring av undersøkingar og vedtak om tiltak for aldersgruppa 0 – 10 år. Tilsvarende har Lag ungdom dei same oppgåvene for alderstrinnet 10 – 18 (23) år. Lag omsorg har ansvaret for oppfølging av barn som kommunen har omsorga for og som bur i fosterheim eller institusjon. Lag omsorg har og ansvar for ettervern, det vil sei barn over 18 år som kommune har hatt omsorga for. Tenesta har og eit lag(team) som har ansvar for rettleiing til foreldre med fokus på og styrke foreldra sin omsorgsutøving. På same måte yter og laget rettleiing til fosterforeldre.

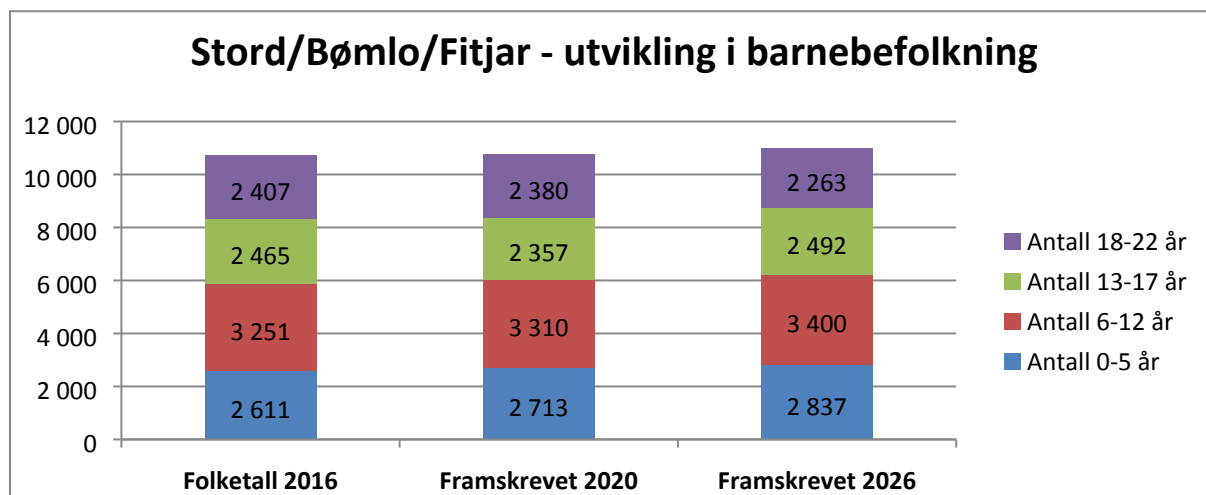
SIB har kontor plass på Stord og reiser ut til samarbeidskommunane Bømlo og Fitjar for å møte barn og familiar der dei bur til liks med samarbeidsparter i barnehage, skule og helsetenesta. Bømlo kommune har organisert ei eiga barne- og familieteneste som tek seg av førebygging og ulike tilbod til barn og familiar i Bømlo kommune. Helsestasjon og PP-teneste er ein del av denne. Stord kommune har organisert helsestasjon, PP-teneste og andre førebyggjande tenester i ei eiga eining. Alle dei tre kommunane legg den same modellen til grunn for den tverrfaglege innsatsen (BTI). Modellen skal sikra at barn og unge får støtte så snart som råd etter at det har oppstått uro for dei. Den samordna innsatsen skal gjennomførast i nært samarbeid med foreldra og i ein kontinuerleg dialog med barnet/den unge

Tenesta lyt og finne ein meir tenleg måte og organisere beredskap og akuttteneste. Dette med omsyn til krav om forsvarleg praksis som kan sikre at barn får rett hjelp til rett tid døgnet igjennom og alle dagar i veka.

2. Kommunen sine innbyggjarar og vårt hjelpeapparat for barn og unge

2.1. Alderssamansetning

Figur 1 Tal innbyggjarar 0-22 år, fordelt på ulike aldersgrupper, og framskriving til 2026

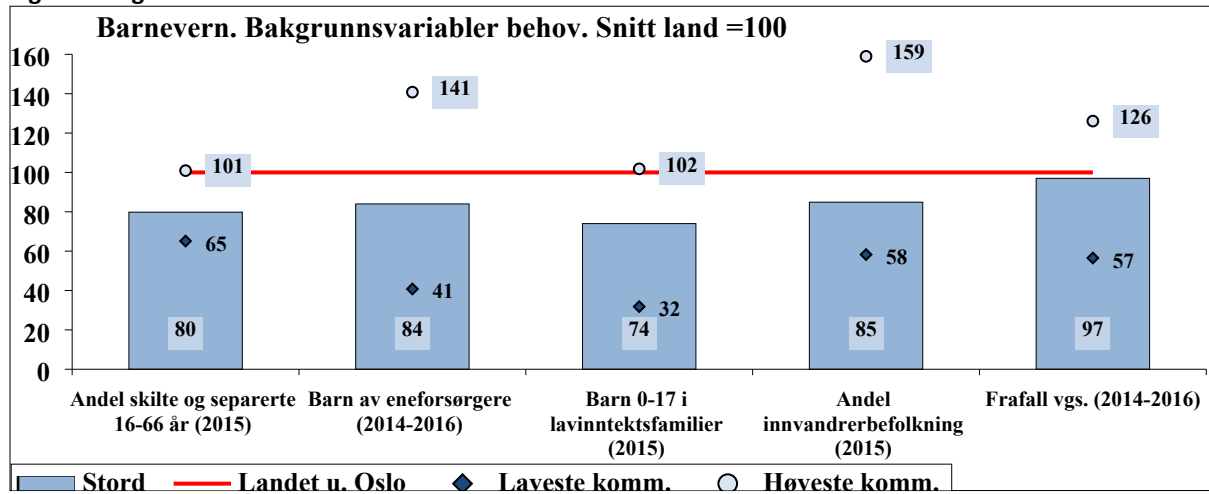


Figurane viser fordelinga av innbyggjartal i aldersgruppa 0 – 22 år og fordelt i 4 aldersgrupper. Barnetalet ligg prosentvis noko over snittet for landet. Framskrivinga viser at barnetalet vil halde seg relativt stabilt med ein liten auke i aldersgruppa 0-12 og ein liten nedgang i aldersgruppa 13 -22 år. Med bakgrunn i desse tala er det ikkje grunn til å vente store endringar i etterspurnad av barneverntenester. Samstundes ligg tal barn med barneverntiltak under snittet for landet, noko som truleg likevel kan indikere ein viss auke i tenesteomfanget.

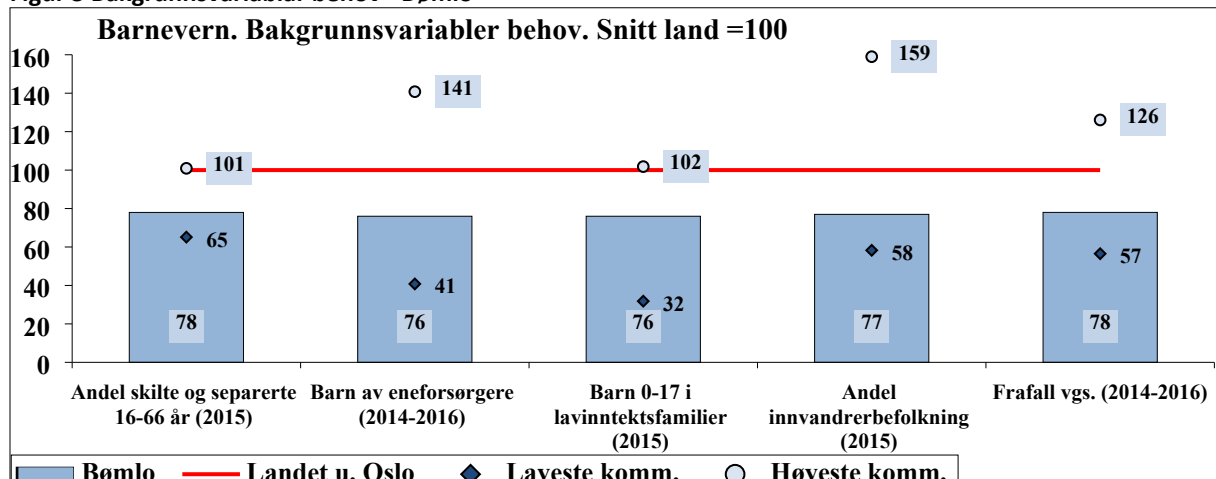
Tenesta registrer auke i talet på meldingar. Dette kan ha ulike årsaksforklaringar. Ei forklaring er det auka fokuset på meldeplikt til barneverntenesta for offentlege instansar, samt det at einingar som jobbar med born har meir og meir fokus på avdekkande samtalar med born, har fokus på kunnskapsauke når det gjeld tema som vald i nære relasjonar og traume, og vert meir trenar på og fange opp og vidareformidle uro enn tidlegare.

2.2. Behov, levekår og folkehelse¹

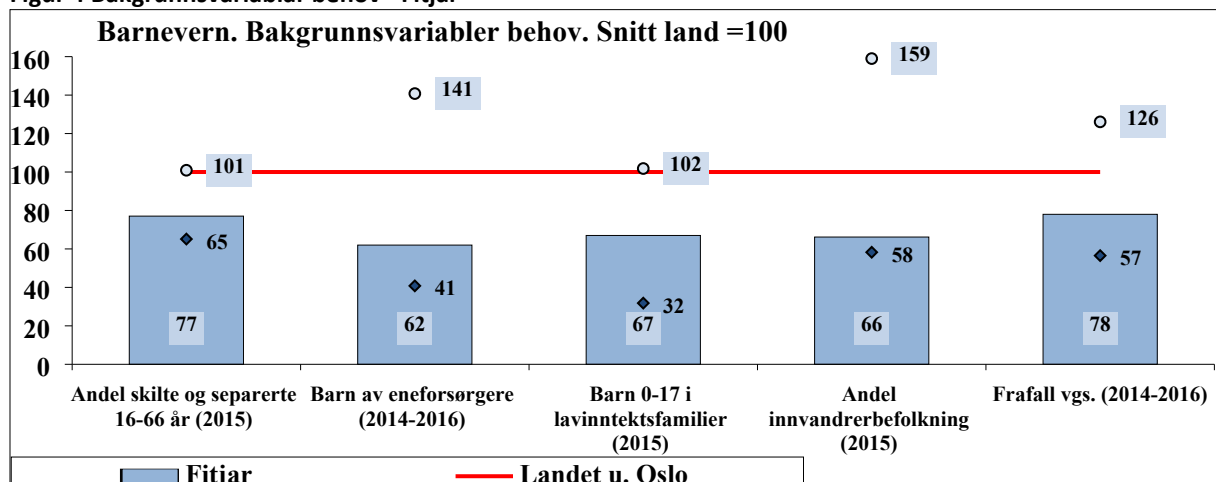
Figur 2 Bakgrunnsvariabler behov - Stord



Figur 3 Bakgrunnsvariabler behov - Bømlo



Figur 4 Bakgrunnsvariabler behov - Fitjar



¹ Kilde: Folkehelseprofil og KOSTRA, tall for 2015

Figurane her viser eit utval av indikatorar av levekår som kan ha innverknad på behov for tenester. Det er ingen indikatorar som direkte kan vise behov for barneverntenester. SIB kommunane ligg under snittet for landet i høve indikatorane som er teke med her, og det er ulikskap kommunane i mellom. Figuren viser årleg fråfall i tidsbolken 2013 – 15 i snitt. Det er talet personar som har starta på vidaregåande opplæring, men som har slutta undervegs eller ikkje fullført etter 5 år. Dette tyder at elevane ikkje har fått studiekompetanse eller yrkeskompetanse(inkludert læretid).

Ein skal vera forsiktig med å konkludere kva konsekvensar det vil få for personar som ikkje fullfører vidaregåande opplæring. Men det er påvist ein samanheng mellom utdanning og helse. Til høgare utdanning og inntekt ei gruppe har til større del av gruppa vil ha god helse(Huisman, 2005, Helsedirektoratet 2005) dette er og omtalt som sosiale helseulikskaper eller sosial ulikskap i helse.

Vidare viser figurane kor stor del av folketalet i gruppa 0 -17 år som bur i hushaldningar med inntekt lågare enn prosent av nasjonal medianinntekt i 2012. EU- skalaen er brukt for å samanlikne ulike hushaldningstypar.

Sjølv om ein skal vera varsam med å trekke konklusjonar om konsekvensar for personar innafor ei slik gruppe har forskning vist samanheng mellom økonomiske tilhøve og helse. Til dømes syner det seg at i familiar med låg sosioøkonomisk status er det ein høgare del av barn og unge som vurderer helsa si som dårleg, samanlikna med same gruppa i familiar med høgare sosioøkonomisk status(Elstad, 2012)

SIB kommunane ligg under landsnittet i høve denne variabelen. Samstundes er store delar av næringslivet i regionen påverka av konjunkturar innan industri knytt til oljeverksemd. Slik sett lyt ein vera budd på at inntektssituasjonen for mange familiar kan endre seg negativt relativt raskt. NAV melder om auke i talet låginntektsfamiliar.

2.3. Barnevernet og dei andre hjelpetenestene for barn og unge

Barneverntenesta samarbeider med ei rekkje andre tenester i kommunane(Bømlo, Stord og Fitjar). Helsestasjonen , barnehagane, skulane, PP-tenesta, rustenester både for vaksne og for ungdom, psykisk helsevern på kommunenivå og i spesialisthelsetenesta, politi, NAV, Krisesenter, tannhelse, Familievernet, Barnehus og Bufetat.

Vidare er det no etablert BTI (Betre Tverrfagleg Innsats)som modell for samhandling i alle tre kommunar.

I samband med implementering av denne modellen har det vore gjennomført endringar der tidlegare samarbeidsfora har blitt avvikla til fordel for strukturer i BTI. Nokre kontaktmøte er framleis halde ved lag. Det er ynskje frå fleire instansar om å ta opp att ei eller anna form for kontaktmøte. Barneverntenesta ser at det er utfordrande å ha kapasitet til å delta på einskildmøte på alle skular, barnehagar etc. i dei tre kommunane, men forsøker å samla større grupper, til dømes barnehagestyrarane i ein kommune, og ha samarbeidsmøte/ formidla informasjon i slike fora. Barneverntenesta har faste årlege møte med tannhelseteneste, politi, sosial- og førebyggjande tenester, familievernkontor, samt barne- og familietenesta.

Barneverntenesta har eit jamt samarbeid med politiet både på systemnivå og i enkeltsaker. Politiet har tilsett ein sosionom som tidlegare var tilsett i barneverntenesta, og ho fungerer blant anna som kontaktperson/ bindeledd mellom politi og barneverntenesta. Barneverntenesta deltek og i faste møte som SLT -koordinator (samordning for lokale kriminalitetsførebyggjande tiltak) har med politi, skular, førebyggjande tenester, knytt til informasjon om ungdomssituasjonen i kommunen. Dette

gjeld Stord kommune og det er relativt stor ulikskap mellom SIB-kommunane i høve samarbeidsorganisering.

Mange born og familiar i Stord kommune får hjelp via BTI-arbeid. Erfaringa vår så langt er at fleire har jobba aktivt etter BTI-modellen ei stund før barneverntenesta vert kontakta for å bidra med innsats. Det er sannsynleg at barneverntenesta får færre bekymringsmeldingar då det vert jobba BTI rundt mange barn det er knytt uro til. Samstundes kan ein bieffekt av innføring av BTI og kompetanseheving i denne samanheng vera at lærarar og barnehagetilsette har fått breiare kunnskap og kompetanse i den vanskelege samtalen med born og difor avdekkar meir vald og andre former for omsorgssvikt. Dette er naturlegvis ein positiv bieffekt, då det sjølvstøtt er ynskjeleg å avdekka vanskelege oppveksttilhøve for born.

Alle einingar som jobbar med born og unge i Stord kommune har forplikta seg til å bidra med innsats i BTI-arbeidet. Per i dag er det i hovudsak barneverntenesta som tilbyr foreldrerettleiing. Av omsyn til kapasitet ville det vore tenleg om fleire delte på denne oppgåva, til dømes , helsestasjon og PPT, i tillegg til barneverntenesta. Det vil vera i tråd med føringane om at førebyggjande arbeid skal løysast på lågast mogleg nivå i kommunen. Samstundes ser vi det som tenleg at brukarane får rettleiing frå helsestasjon heller enn barneverntenesta i fleire tilfelle, då mange vegrar seg meir og opplev det som meir stigmatiserande med rettleiing frå barneverntenesta enn frå andre, sjølv om det er på eit førebyggjande nivå. Oppgåvemengda som barnevernet skal løyse er ofte slik at kapasiteten ikkje strekkjer til og vi lyt difor gjera strenge prioriteringar. Dei mest alvorlege sakene vil bli prioritert først, noko som utfordrar oppgåveløysinga gjennom BTI. Når fleire av samarbeidspartane og melder om krevjande prioritering av ressursar kan innsats og tiltak ligge på eit nivå langt lågare enn kva det er behov for.

Føringane frå Barne- og likestillingsdepartementet- og uttaler frå dåverande minister Solveig Horne om at barneverntenesta ikkje nødvendigvis skal brukast til alle oppgåvene vi har i dag. Ho uttalte at til dømes kan fleire hjelpetiltak utførast av andre, slik at barneverntenesta vil kunne frigjera meir tid til undersøkingar og sakshandsaming.

Når vi ser på alvorsgrada i meldingane som kjem, og kor stor del av desse som omhandlar vald, er det naudsynt at barneverntenesta har tilstrekkeleg tid og ressursar til å gjennomføre grundige undersøkingar. I 2017 var 24% av meldingane knytt til vald eller vitne til vald i heimen.

I Bømlo kommune er helse- og jordmorteneste, PPT med fleire organisert under barne- og familietenesta. Barne- og familietenesta har eit eige tiltaksteam som tilbyr foreldrerettleiing, psykolog, leiketerapi, støttekontakt/ avlastning og psykisk helsearbeid i skulen. I tillegg har helse- og jordmortenesta eit eige sped- og småbarnsteam.

Stord og Fitjar kommune har ikkje tilsvarende lågterskeltilbod. Når vi ser på tal meldingar for barn 0-10 år i 2017 ligg det på 45 for Bømlo, og 112 for Stord. Samla tal meldingar i 2017 er 122 for Bømlo og 245 for Stord. Vi ser altså at om lag 37% av meldingane frå Bømlo gjeld born 0-10, medan om lag 43% av meldingane i Stord kommune gjeld same aldersgruppa. Det kan tenkast at lågare tal meldingar frå Bømlo skuldast ei breiare tiltakskjede før det vert behov for barneverntenester, og at familiarne i Bømlo kommune slik har eit noko betre tilbod på førebyggjande nivå enn i dei andre to kommunane våre. Samstundes ser me at når det gjeld ungdommar har Stord eit større førebyggjande apparat i form av utekontaktar, ungdomskontakt og ruskontraktar. Dette viser igjen på del ungdom med tiltak frå barneverntenesta. Under tiltak i heimen i ungdomsgruppa står Bømlo for om lag 40 % av sakene.

I tidsrommet (september 16 – september 17) har tenesta registrert ein kraftig auke i tal meldingar, ca. 30% sett i høve til året før. Det er størst auke i meldingar i Stord. Både i 2015 og 2016 låg samla tal meldingar til tenesta på om lag 350 i året, medan talet for 2017 vart 404. I tillegg kom det inn ca. 200 meldingar i saker det vart arbeidd i. Tal for 2016 viser samstundes at tal barn med bekymringsmelding i høve til barnetalet låg på 4,6% i landet medan det i SIB låg på 3,6%.

Det er politiet som står for den største delen av meldingar, 19%. Vidare står barneverntenesta sjølv for 13% av meldingane, føresette sjølv for om lag 11% og skulen for om lag 8%. Meldingar frå barnehagane ligg på 7% av det samla talet, noko som samsvarer dårleg med målsetjinga om tidleg innsats. Skulane melder oftare og det fins ofte klare haldepunkt for at problemstillingane skulane melder, har starta tidlegare i livet til barnet. I tillegg til vidare satsing på BTI som samhandlingsmodell er det naudsynt at barnevernet og barnehagane i fellesskap vurderer korleis samarbeidet kan betrast. Helsestasjonen/ skulehelsetenesta ligg og lågt når det gjeld tal meldingar, om lag 6% av samla tal. Av same årsak treng barnevernet og helsestasjonane å betre samarbeidet seg imellom.

2.4. Oppsummering og vurdering

SIB-kommunane ligg høgare enn landsnittet med omsyn til barnetal samla og i aldersgruppene 0-5 år og 6 – 12 år. Samla representerer aldersgruppa 0 – 22 år, ca. 32% av folketalet i SIB. Framskrivning av forventta folketal viser at bilete vil halde seg relativt stabilt.

Levekårsindikatorane viser ingen klare teikn til at store endringar i behovet for barneverntenester. Likevel er det naudsynt og vera budd på at endringar i behov og etterspurnad etter hjelp frå barnevernet, likevel kan vise seg. Tenesta må halde oppe fokus på tenesteutvikling og sikre naudsynt fleksibilitet til og kunne prioritere innsatsen i samsvar med kravet om forsvarleg praksis.

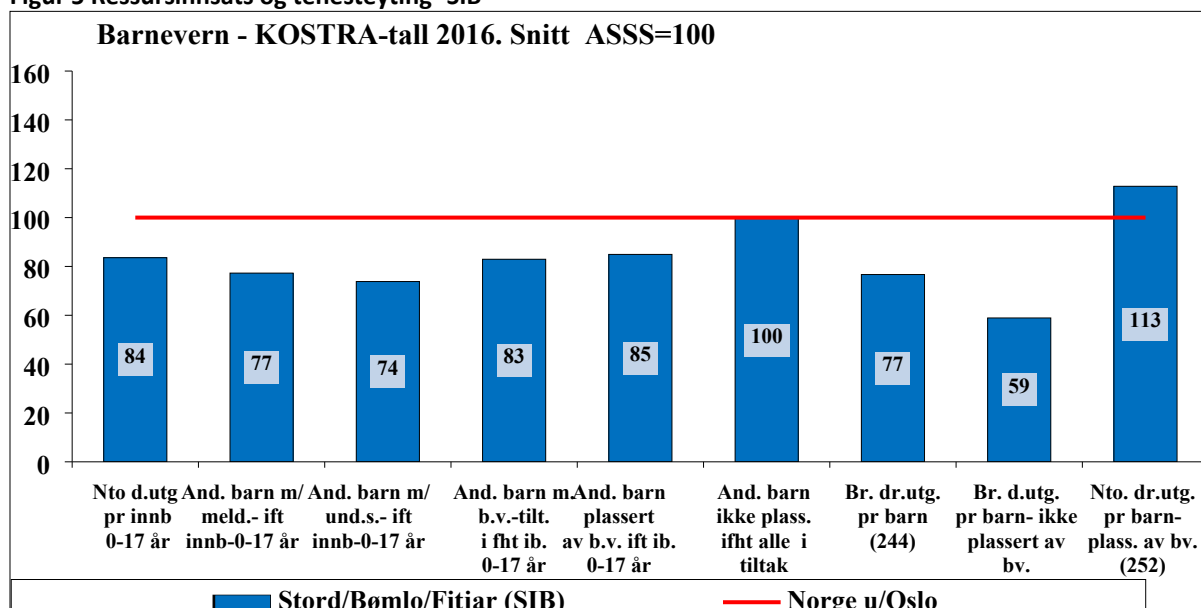
Samarbeidskommunane har vedteke lik modell for tverrfagleg innsats og samarbeid, men står på litt ulike steg med omsyn til implementering. Stord har hatt modellen nokre år medan Bømlo og Fitjar nett er i gang med implementeringsarbeidet. Vidare har Stord i gang prosjektarbeid i oppvekstsektoren under tittelen «Ein inkluderande barnehage og skule», som og fokuserer førebygging.

Auka i tal meldingar som barnevernet har registrert siste året kan truleg knytast til auka merksemd kring kva oppvekstvilkår barn har, og kva som kan vera kjenneteikn på at barn ikkje har gode nok oppvekstvilkår. Samstundes er det grunn til å vurdere tiltak for å betre samarbeidet med barnehagar og helsestasjonane for å nå målet om rett hjelp til rett tid. Dette har ikkje tenesta klart å prioritere og det er naudsynt at kommunen vurderer ulike løysingsalternativ.

Med bakgrunn i meldte behov til barnevernet om å bistå med ressursar/tiltak på nivå 2 i BTI kan dette indikere at Stord kommune manglar ressursar til tiltak på nivå 2 slik BTI-modellen legg opp til. Barneverntenesta ser det som problematisk og innfri dei lovpålagte oppgåvene i tenesta og samstundes klare og prioritere etterspurnaden etter tenester som kjem gjennom samarbeidet i BTI. Dette utfordrar målsetjinga om tidleg innsats og høve til og løyse oppgåver på eit lågare nivå enn som melding til barnevernet.

3. Ressursanalyse

Figur 5 Ressursinnsats og tenesteyting² SIB



Forklaring figur 1:

Figur 1 (ressursprofilen) viser ei rekke nøkkeltall som fortel noko om kva ressursar SIB-kommunane brukar på barnevern, og storleiken på brukargruppene desse ressursane blir brukt på. Tala er henta frå KOSTRA (H1. Konsern - Barnevern – nøkkeltall)

Tala viser korleis kommunen ligg an sett i høve til landsgjennomsnittet. Landsgjennomsnittet er sett til 100 (den raude streken), og så har vi berekna korleis SIB ligg i forhold til dette (blå søyler).

Ser ein den same figuren kommunevis for Bømlo, Stord og Fitjar (sjå vedlegg) syner det seg stor ulikskap kommunane imellom. Ulikskapen kan langt på veg forklarast gjennom ulik tenesteorganisering i Stord og Bømlo. For Fitjar sin del skil dei seg frå dei to andre samarbeidskommunane med monaleg lågare folketal. I driftsmodellen for SIB er dette og teke inn gjennom fordelingsnøkkel for finansiering.

3.1. Prioritering og ressursinnsats

Figuren (figur 1) syner netto driftsutgifter til barneverntenesta for funksjonane 244, 251 og 252 sett i høve til folketal 0 – 17 år som er primær målgruppe for barneverntenesta. SIB ligg 16 % under snittet for landet, men ser ein utviklinga over dei siste 5 åra har SIB mykje den same vekstkurva som landet elles. Tala indikerer lågare prioritering av barnevernet enn snittet i landet. Størstedelen av utgiftene er knytt til funksjon 252 (barn med omsorgstiltak utanfor heimen)

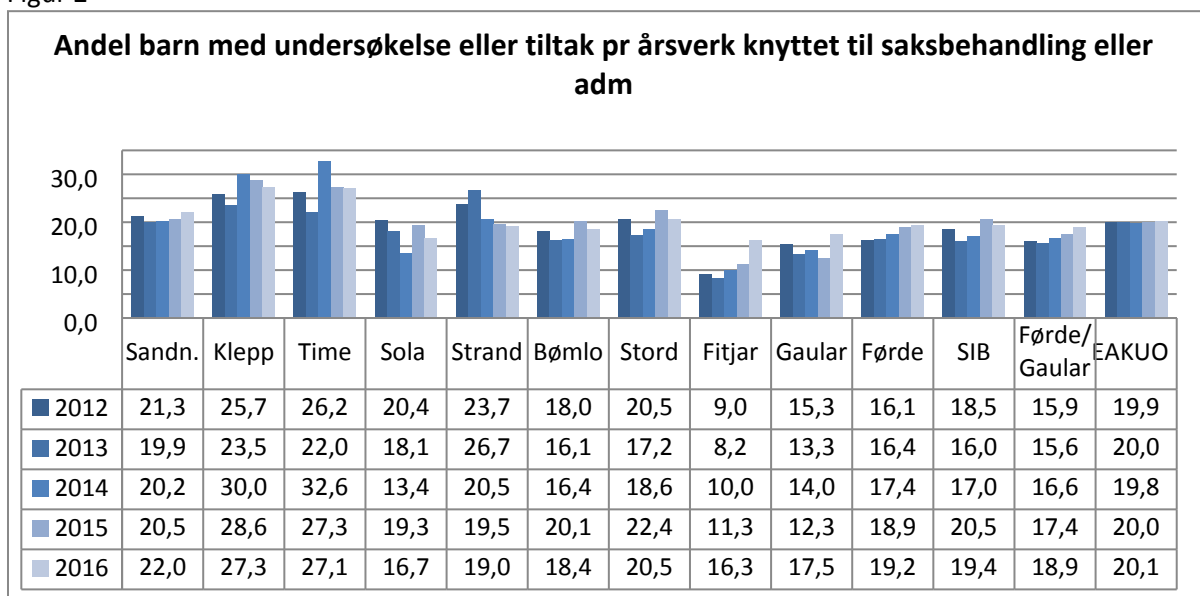
3.2. Dekningsgrader

² Kilde: KOSTRA, tall for 2015

I SIB er tal på barn med melding i høve primær målgruppe folketal 0 – 17 år noko under snittet for landet, men viser samstundes vekst dei tre siste åra. Talet for barn med undersøking viser noko av den same veksten. Ser ein samarbeidskommunane kvar for seg, er det skilnader kommunane imellom. Likevel syner samanhengen mellom meldingar, undersøkingar og barneverntiltak i Stord og Bømlo at meldingar ofte resulterer i undersøking. Undersøking resulterer oftare i tiltak i Stord enn Bømlo, men truleg er tenesteprofilen i Bømlo ein viktig forklaring på dette. Bømlo har ei eigen Barne- og familieteneste som tilbyr tenester for barn og familiar som ikkje er definert som barneverntiltak. Såleis kan SIB starte undersøking knytt til eit Bømlo barn/familie og konkludere undersøkinga med tiltak gjennom Barne- og familietenesta. Tiltaket vert då ikkje registrert som tiltak i barnevernet.

For Fitjar sitt vedkommande syner figuren at tal barn med undersøking ligg høgt i høve tal meldingar. Dette kan indikere at meldingar her i hovudsak handlar om alvorlege tilhøve og oftast blir konkludert med undersøking og tiltak. Ein kan også tenkje, ut frå tala, at det er høg terskel blant innbyggjarar og samarbeidspartar i kommunen og melde til barnevernet.

Figur 2



Figuren viser kor mange barn det er med undersøking og tiltak per årsverk knytt til saksbehandling i barneverntenesta(funksjon 244). Tiltaksstillingar er ikkje teke med her, men stillingar i høve drift og administrasjon er rekna med. Figuren viser noko om kapasiteten i tenesta. Eit høgt tal barn per årsverk kan indikere høgt arbeidspress. Samstundes må det understrekast at saker er svært ulike og nokre saker krev langt mindre ressursar enn andre.

SIB har dei siste åra satsa på å bygge opp eigne tiltaksstillingar som alternativ til kjøp av private rettleiingstenester. Vi meiner dette betrar samarbeidet og gjev oss betre oppfølging av tiltaket. Vidare har tenesta gjort vurderingar og nyleg lagt om praksis, særleg i høve ungdomsgruppa, der ein er meir kritisk til å setje i verk omsorgstiltak. Når ein likevel ser seg nøydd til å setje i verk omsorgstiltak er dette i saker der ungdomane har omfattande vanskar, og såleis blir det og naudsynt med tiltak der kostnadane er relativt høge. Dette er og eit dominerande trekk i høve omsorgsplasseringar frå Bømlo der ein ser at kostnadane knytt til teneste 252 er høgare enn snittet i landet.

Samarbeidskommunane i SIB har gjort vedtak om å organisere tenestetilbodet til barn og unge etter modellen for betre tverrfagleg innsats (BTI). Det er noko tidleg i prosessen å kunne registrere effekt av denne satsinga som t.d. om det kan redusere behovet for barneverntenester.

3.3. Produktivitet

Figuren viser brutto driftsutgifter til funksjon 244 pr. barn med tiltak eller undersøking gjennom året. I dette talet ligg utgifter til dei tilsette i barneverntenesta, sakkunnig bistand og advokatutgifter. SIB ligg tydeleg under snittet for landet. Noko av forklaringa knytt til at SIB ikkje har organisert vaktteneste for barnevern. I samsvar med føringar og lovkrav er det no naudsynt og opprette denne funksjonen i tenesta og ressursbehovet her må greiast ut.

Funksjon 251 viser brutto driftsutgifter pr. barn som ikkje er plassert. SIB har plan om redusert kostnadane til kjøp av gjennom å etablere eigne tiltaksstillingar, samstundes som terskelen for tiltak i heimen er heva. Kostnadane ligg no under snittet for landet. Tenesta bruker mindre ressursar på hjelpetiltak i heimen enn snittet i landet. Dette sett i høve til at tiltaksutgiftene knytt til barn som er plassert i omsorgstiltak ligg høgare enn snittet i landet gjev indikasjonar om at tenesta bør auke innsatsen i høve hjelpetiltak. Når det er for lite ressursar til å jobba godt førebyggjande og endringsarbeid i ein tidleg fase er veldokumentert at vanskane lett kan auke i omfang .

Som vi ser i figuren for netto driftsutgifter til barn som er plassert, funksjon 252, ligg SIB over snittet for landet, og tala viser og at utgiftene har vore aukande dei siste åra. Det vil vera tenleg med ein kritisk gjennomgang av praksis med sikte på å redusera kostnader. Tenesta har vidare målsetjing om auka bruk av Familieråd mellom anna i samband med oppstart av omsorgstiltak. Det er i høve nye tiltak at det lettare let seg gjere og gjennomføre praksisendringar. Ein må samstundes hugse på at dette er barn som over tid har levd under omsorgssvikt og har særlege omsorgsbehov. Det er klart kostnadskrevjande å sørgje for at desse borna har gode og utviklingsstøttande tiltak i fosterheimen.

3.4. Oppsummering og vurdering

Sunnhordland interkommunale barnevern ligg tydeleg under snittet for landet med omsyn til netto driftsutgifter sett i høve til tal innbyggjarar i målgruppa. På same tid er dei største kostnadane knytt til barn der det er gjort vedtak om omsorgsovertaking. Dette kan byggje opp under strategien med å styrkje førebygging inn mot målgruppa. Med bakgrunn i desse talla bør ein ha ein strategi for å styrkja det førebyggjande arbeidet i kommunen og auke ressursane knytt til endringsbaserte tiltak. Det vil også vera ein strategi å retta arbeidet mot dei yngste barna for på sikt å hindra nye kostnadskrevjande omsorgstiltak.

SIB ligg under snittet for landet når det gjeld tal barn med meldingar i høve til målgruppa. Dette kan indikere noko om behovet for barneverntenester, men speglar like gjerne høgare terskel for å melde til barnevernet. Det kan hende at kommunen sitt arbeid gjennom Betre tverfagleg innsats(BTI) og verkar inn på meldingstalet. Det er skilnader mellom samarbeidskommunane i SIB der særleg Fitjar skil seg ut med lågt tal meldingar. SIB registrerer likevel vekst i behovet for tenester som langt på veg føl veksten som har vore i landet på same tid.

Netto driftsutgifter pr. barn plassert, funksjon 252, viser at utgiftene ligg høgare enn snittet for landet medan utgifter til tiltak i heimen ligg under landssnittet. Samstundes viser utviklinga dei siste åra at utgiftsbiletet har halde seg relativt stabilt og ikkje vakse på same måte som behovet for tenester.

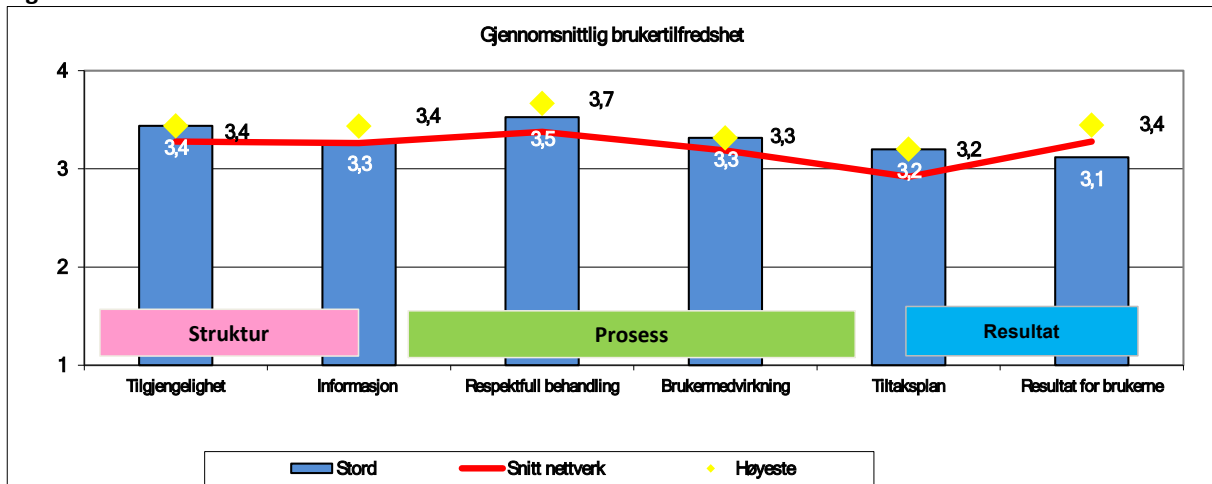
Dette indikerer at tenesta er kostnadseffektiv. Samstundes er vurderinga vår at det er naudsynt og endre ressursbruken mot auka kapasitet i høve hjelpetiltak og kome tidleg inn med innsats. Over tid kan dette redusere volumet av omsorgstiltak. Gjennom oppbygging av eigen tiltakskapasitet i høve hjelpetiltak vil tenesta og vera meir fleksibel og kunne raskare gjennomføre endringar i ressursprioriteringar om det skulle vere naudsynt.

Tenesta har ikkje funne rom til og etablere vaktteneste i samsvar med kommunestyrevedtaket der slik teneste vart forventa oppretta innanfor gjeldande budsjetttramme.

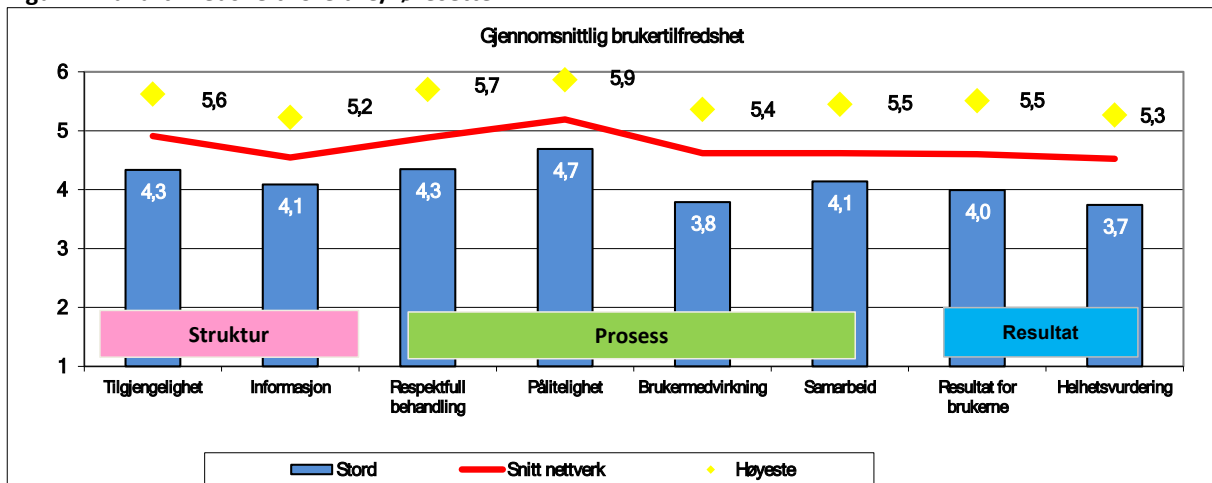
4. Kvalitetsanalyse

4.1. Brukarundersøking

Figur 6 Brukartilfredshet barn



Figur 7 Brukartilfredsheit foreldre/føresette



Brukarundersøkinga i SIB vart gjennomført i november/desember 2016. Føremålet med undersøkinga er å få eit bilete på kvaliteten i tenesta slik brukarane opplever denne. Vidare vil undersøkinga gje høve til å følgje med i kvalitetsutviklinga vår. Undersøkinga retta seg mot to grupper:

- A. Barn og ungdom 9 år og eldre med hjelpetiltak (§ 4-4 i Barnevernlova)
- B. Foreldre/føresette til barn med hjelpetiltak (§ 4-4 i Barnevernlova)

For gruppe A (barn/ungdom) vart undersøkinga gjennomført som telefonintervju. Vi leigde inn ein ekstern person med erfaring frå barnevernstenesta som gjennomførte intervjua. Det vart gjort eit tilfeldig utval av 30 barn/ungdomar som vart invitert til å delta. Brukarane vart kontakta pr. brev og fekk og då kopi av spørjeskjema til førebuing. Dei vart så kontakta på telefon og intervju vart

gjennomført. 19 av 30 barn/ungdommar deltok i undersøking, noko som gav oss ein svarprosent på 63%.

For gruppe B (foreldre/føresette) vart undersøkinga gjennomført ved respondentane logga seg inn på spørjeskjemaet og la inn svara der. 100 familiar vart kontakta og invitert til deltaking og 23 deltok. Svarprosenten blir då 23%. Respondentane vart kontakta av sin kontaktperson i barnevernet og informert om undersøkinga og med oppmoding om å delta.

Svarprosenten i gruppe A er vi svært nøgd med og denne gjev god representativitet i høva svara vi har fått. Når det gjeld gruppe B er svarprosenten monaleg lågare og som nok langt på veg kan forklarast med administrasjonsmåten på undersøkinga. For å delta i undersøkinga var respondentane nøydd til å logge seg inn på ei passordstyrt nettside for å svare. Erfaringsmessig reduserer slik eigenaktivitet deltakinga, og den høge deltakarprosenten i barn/ungdomsundersøkinga understrekar og dette poenget.

Det er per i dag ønskeleg frå tenesta si side å ha dialog med brukarane i høve til å gje respons på brukarundersøking, men konkret plan for dette er ikkje lagt.

Tenesta vil i det vidare gjennomføra brukarundersøking anna kvart år, ny undersøking i

Kommentar til resultatane frå brukarundersøkingane.

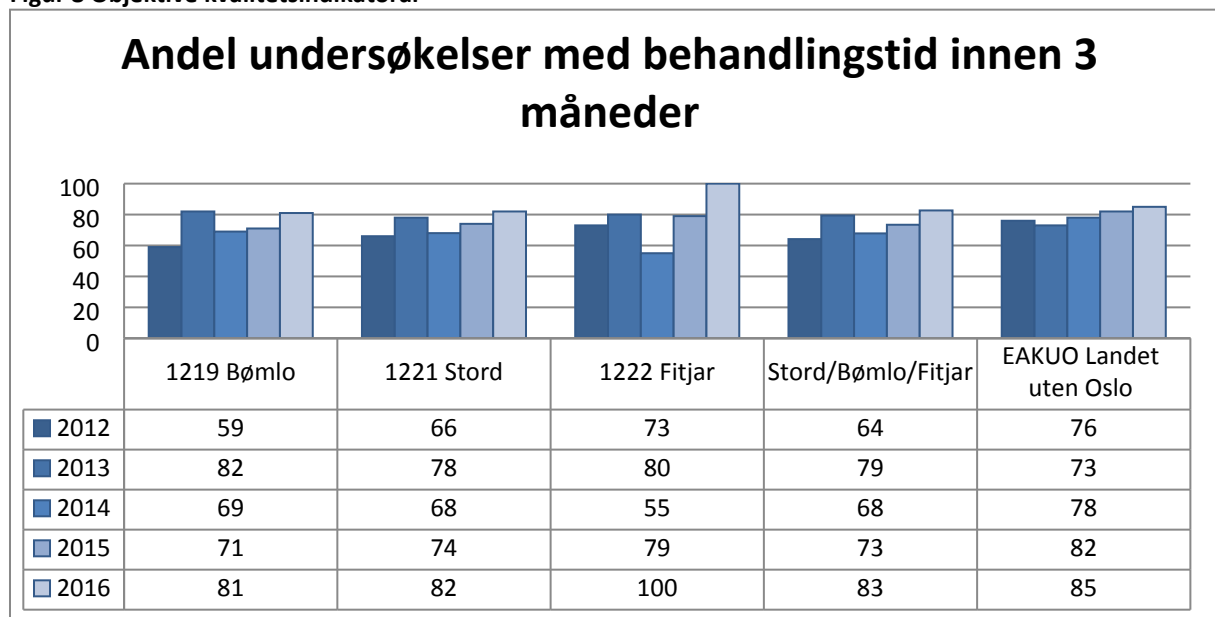
Kvalitetsomgrepet kan delast i tre område, struktur prosess og resultat. Spørsmåla i undersøkinga er gruppert innafor desse områda.

Barna/ungdomane scorar høgst *respektfull behandling*, at vi er *tilgjengelege* og at dei får *informasjon*. Vi kjem dårlegast ut på *resultat for brukarane* og at om dei oppfattar at dei får vera *med å bestemma innhaldet i sjølve tiltaksplanen* sin. Gjennomgåande er scoren høgare enn snittet i nettverket på alle dimensjonane så nær som i høve resultat for brukaren.

Foreldre/ føresette gjev høgst score på *pålitelegheit*, *respektfull behandling* og at vi er *tilgjengelege*. Lågast score får vi på *heilskapsvurdering i høve resultat* og *brukarmedverknad*. Jamt over ligg scoren vår under snittet for nettverket.

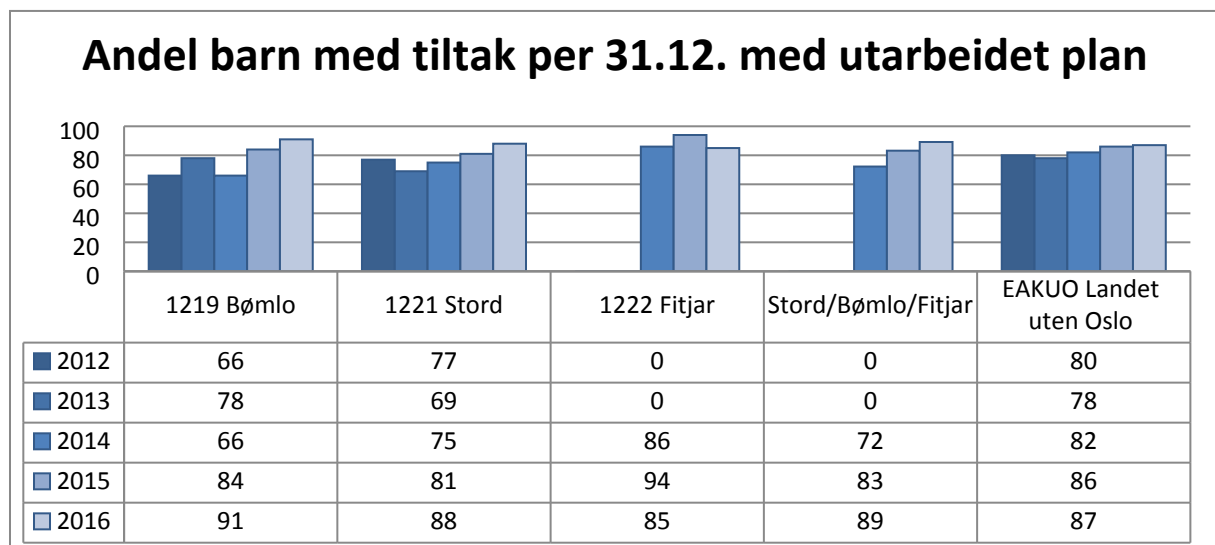
4.2. Objektive kvalitetsindikatorar

Figur 8 Objektive kvalitetsindikatorar



Tabellen viser positiv utvikling i høve del undersøkingar som har vorte gjennomført innanfor 3 månader, 3 månader er som oftast er fristen for undersøkingar.

Figur 9 Objektive kvalitetsindikatorar



Tabellen viser jamn auke i del barn der det er utarbeidd plan for tiltaka som er sett i verk.

4.3. Oppsummering og vurdering

Brukarundersøkinga i høve barn/ungdom viser resultat som ligg jamt over snittet i nettverket, og med omsyn til svært god svarprosent tyder dette at barn og unge i stor grad er nøgd med tenesta. Vi blir opplevd som tilgjengelege og brukarane opplever at dei vert møtt med respekt. Brukargruppa barn/ ungdom er meir nøgd med korleis dei får medverke, i motsetnad til foreldre/føresette som scorar brukarmedverknad som det dei er minst nøgd med. Ser ein på svarfordelinga i gruppa foreldre føresette er mange av svara polariserte der respondentane anten er svært nøgd eller svært misnøgd.

Dette sett i høve til svarprosenten kan tyde på at eit fleirtal av dei som har teke del i undersøkinga har anten positive eller negative opplevingar/erfaringar som pregar svarfordelinga. Vi vurderer det gode resultatet frå born og unge som eit resultat av tenesta si aktive deltaking i «Mitt liv» frå 2013. SIB lyttar aktivt til born og tek dei på alvor. «Mitt liv» fokuset vil SIB halde fram med i det vidare arbeid vårt.

Variabelen *Resultat for brukaren* kjem dårlegast ut i begge undersøkingane og peiker seg såleis ut som eit område tenesta vil målrette innsatsen mot, for å betre kvaliteten. SIB kjem difor til å ha fokus på å styrke arbeid med tiltaksplanar/barnas plan. Dette dokumentet femner om brukarmedverknad og tydeleggjer mål og resultat med tiltaka me sett inn rundt barnet og familien deira.

5. Medarbeidarar

5.1 Medarbeidarundersøking

Figur 9 - 10faktor undersøking Stord 2017

Navn	Sunnhordland Interkommunale barnevern		Landssnitt for alle enheter som er registrert som: Barnevern	Beskrivelse
Faktor 1	Indre motivasjon	4,4	4,4	Motivasjonen for oppgavene i seg selv, det vil si om oppgavene oppleves som en drivkraft og som spennende og stimulerende. (Også kalt indre jobbmotivasjon)
Faktor 2	Mestringstro	4,0	4,3	Mestringstroen gjenspeiler hver enkelt medarbeiders tiltro til egen kompetanse og mulighet til å mestre utfordringer i jobbsammenheng.
Faktor 3	Autonomi	4,2	4,2	Medarbeidernes opplevelse av å ha mulighet til å jobbe selvstendig og gjøre egne vurderinger i jobben sin, basert på egen kompetanse, og innen en definert jobbrolle.
Faktor 4	Bruk av kompetanse	4,3	4,3	Medarbeidernes opplevelse av å få brukt egen jobbrelevante kompetanse på en god måte i sin nåværende jobb.
Faktor 5	Mestringsorientert ledelse	3,7	4,1	Ledelse som vektlegger at den enkelte medarbeider skal få utvikle seg og bli best mulig ut fra sine egne forutsetninger, slik at medarbeideren opplever mestring og yter sitt beste.
Faktor 6	Rolleklarhet	3,9	4,2	Høy rolleklarhet innebærer at forventningene til den jobben medarbeideren skal gjøre er tydelig definert og kommunisert.
Faktor 7	Relevant kompetanseutvikling	3,8	3,7	Relevant kompetanseutvikling er avgjørende for at medarbeiderne til enhver tid er best mulig rustet til å utføre sine oppgaver med høy kvalitet, og er avgjørende for kvaliteten på de tjeneste som leveres, uansett hvilken type tjeneste vi snakker om.
Faktor 8	Fleksibilitetsvilje	4,5	4,5	Medarbeiderens villighet til å være fleksibel på jobb og tilpasse sin måte å jobbe på til nye behov og krav.
Faktor 9	Mestringsklima	4,0	4,2	I et mestringsklima motiveres medarbeiderne av å lære, utvikle seg og gjøre hverandre gode, fremfor å rivalisere om å bli best.
Faktor 10	Prososial motivasjon	4,4	4,7	Motivasjon for å gjøre noe nyttig og verdifullt for andre, også kalt prososial motivasjon, er en viktig drivkraft for mange og har en rekke godt dokumenterte, positive effekter.

Medarbeidarundersøkinga var den første i Stord kommune etter 10faktormodellen. Det er såleis ikkje noko godt samanlikningsresultat med tidligare undersøkingar.

Best poengresultat er på faktorane 1, indre motivasjon, 8 fleksibilitetsvilje og 10 prososial motivasjon. Dei dårlegaste poengresultata kjem på faktorane 5, mestringsorientert leiing, 6 rolleklarheit og 7 relevant kompetanse.

Resultatet kan tyde på at personalgruppa samla sette er både fleksible og kjenner stor grad av motivasjon for arbeidet. Dette trass i at fleire kommenterer på høgt arbeidspress og behov for å mannskapsstyrken. Truleg er det høge arbeidspresset og sentralt i høve faktorane der tenesta får dei lågaste resultatata. Tekstkommentarane i undersøkinga kan tyde i den retning der fleire kommentarar handlar om at høgt arbeidstempo utfordrar kvaliteten i arbeidet.

5.2. Kompetanse

Alle tilsette i kontaktpersonstillingane og stillingane for familierettleiarar har høgskuleutdanning. Familierettleiarane har kompetanse i ein eller fleire metodar for rettleiing. I medarbeidargruppa er det både ei stor gruppe som er relativt nye i tenesta og samstundes er det og ei stor gruppe som har tenestetid utover 10 år. Siste året har tenesta hatt relativt mange nytilsetjingar og det er difor naudsynt med tiltak for å stabilisere personalsituasjonen. Samla sett er det ei medarbeidargruppa

med brei kompetanse. På same tid er det naudsynt å vedlikehalde fagkunnskapen og tileigne seg ny kunnskap. Tenesta gjennomfører eit relativt omfattande kompetansestyrkingsprogram i samarbeid med RVTS-vest knytt til oppfølgingsarbeid i samband med avdekking av valdsutsette barn og familiar. Som ein del av denne satsinga blir det gjennomført opplæring i metodikk for samtaler med barn.

5.3.Sjuefråver

Sjuefråværet i tenesta låg i snitt på 10,3 % i 2017. Lågast registrering var i august med 6,5% og høgst i november med 13,3%. Snittet for Stord kommune låg i 2017 på 8,9%. I hovudsak er det langtidsfråværet og foreldrepermisjonar som slår ut på fråværsstatistikken. SIB har som mål å få denne prosentandelen ned gjennom ulike tiltak for nærvær og trivselstiltak på arbeidsplassen, som til dømes sosialt samvær med noko godt å bite i til lunsj kvar fredag. Det er lagt til rette for treningstilbod som del av arbeidstida. Vidare gjennom både planlagde og meir improviserte fellesaktivitetar. Kommunen sine rutinar for personaloppfølging vert følgd opp. Nye medarbeidarar vert følgd opp gjennom fadderordning. Tenesta har og ekstern rettleiing gruppevis i laga.

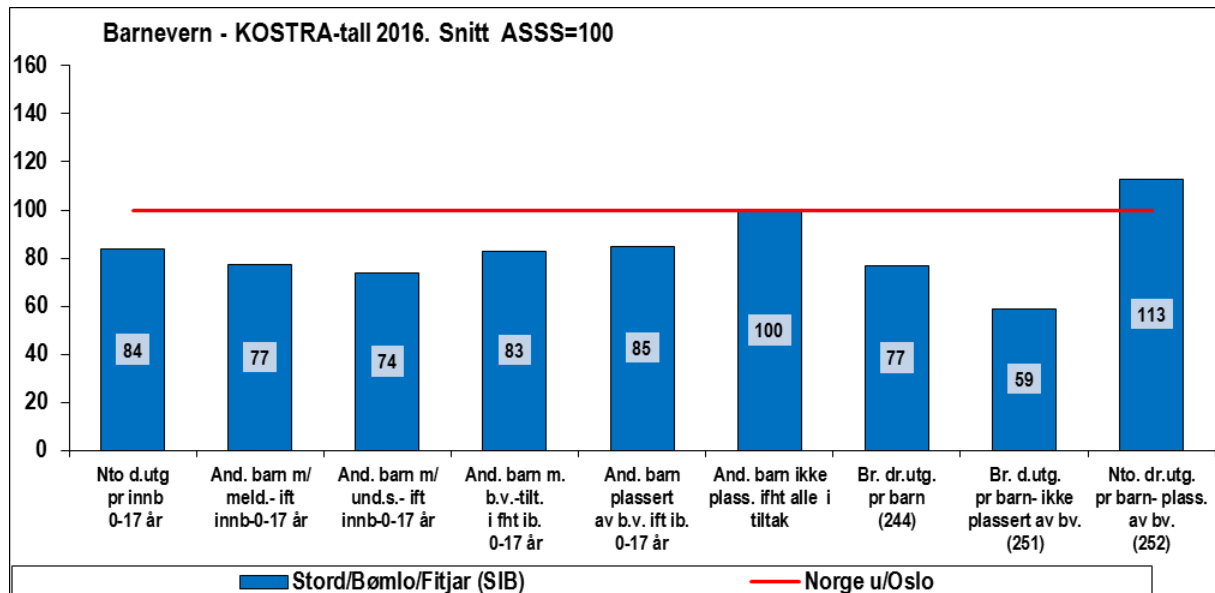
5.4.Oppsummering og vurdering

Resultatet frå medarbeidarundersøkinga kan tyde på at personalgruppa samla sette er både fleksible og kjenner stor grad av motivasjon for arbeidet. Dette trass i at fleire kommenterer på høgt arbeidspress og behov for og auke mannskapsstyrken. Truleg er det høge arbeidspresset og sentralt i høve faktorane der tenesta får dei lågaste resultatata. Tenesta har over tid hatt fokus på jobbnærvær, trivselstiltak mellom anna gjennom tilrettelegging av felles trening . Tenesta gjennomførte og endring i organisering av arbeidslaga(teamorganiseringa)mot slutten av 2015. organiseringa vart evaluert i juni 2016 og der oppfatninga i hovudsak støtta positivt opp om organiseringa. Mellom anna er betre arbeidsflyt ein viktig faktor som vert trekt fram. Det vil vera viktig for tenesta og klare og halde på kompetente medarbeidarar og gjennom dette stabilisere personalsituasjonen. Med omsyn til dette vil det vera naudsynt med tiltak som kan redusere arbeidspresset i tenesta

6. Vurdering av resultateffektivitet

6.1. Tenesteprofil

Figur 10 – ressursinnsats og tenesteyting SIB 2016(KOSTRA)



6.2. Vurdering av resultateffektivitet

SIB ligg på fleire indikatorarar under snittet for landet både med omsyn til ressursbruk på barneverntenesta og med omsyn til tal barn i målgruppa 0-17 år som får tiltak i barnevernet. Tala indikerer at SIB-kommunane prioriterer barnevernet noko lågare enn snittet for landet, men tala viser og at det er færre barn med barneverntiltak enn kva som er snittet for landet. Samstundes ligg kostnad per barn i omsorgstiltak over snittet for landet.

Som følge av funn etter Fylkesmannen i 2014 hadde tilsyn med tenesta vart det og gjennomført ein forvaltningsrevisjon av SIB. Det vart konstantert fleire avvik som no er retta opp og lukka, men det står att og fullføre ein ressursvurdering av tenesta.

Tenestanalysen viser at SIB-kommunane ligg om lag på landsgjennomsnittet i høve bemanning per barn, men høgere enn snittet for fylket. Me ser også at barneverntenesta har ein større prosentdel sjukemeldingar samanlikna med resten av kommunen. Noko som og gjeld barneverntenestene nasjonalt. Dette saman med resultat i medarbeidarundersøkinga kan indikerer høgt arbeidspress i tenesta. Barneverntenesta tek mange vurderingar og utøving av fagleg skjøn under sterkt tidspress. Med omsyn til at konsekvensane av feilval kan bli svært avgjerande for barn og familiar som samhandlar med barnevernet er det naudsynt og halde fokuset på kvalitetsforbetringar høgt.

Tenesta har undervegs i arbeidet i netterket sett tydelegare at det er naudsynt og endre tiltaksprofilen mot auka innsats slik at barn kan få tiltak i familien, utan å flytte i omsorgstiltak så sant dette ikkje er tvingande nødvendig. SIB registrerer og relativ stor auke i saker meldt til tenesta det siste året, noko som byggjer opp under behovet for endringar i tenesteprofilen. Vidare peikar Stortingsmelding L106 og i den same retninga. SIB har allereie tiltaksstillingar som er prosjektorganisert og vi jobbar no med plan om å utvide denne kapasiteten. Når dette er realisert kan tenesta redusere og avslutte rettleiingstiltak som vi har kjøpt av private leverandørar. Dette vil kunne redusere tiltakskostnader og samstundes byggjer tenesta opp eigen naudsynt kompetanse. Eit

anna moment vil vera at tiltakskostnader knytt til omsorgstiltak oftast har eit meir langsiktig perspektiv, så vil tiltak inn mot familiar der barnet framleis bur heime kunne vera meir intensivt i ein periode for så og kunne trappast ned eller avsluttast. Dette vil vera meir effektiv ressursbruk.

Av fleire grunnar har me og forbetra undersøkingsarbeidet. Sjølv om tenesta ligg under snittet for landet med omsyn til tal barn med undersøkingar sett i høve til barnetalet, så registrer vi auke i tal meldingar som går til undersøking. Utifrå oppfølging av nøkkeltal i internkontrollsystemet har tenesta forbetra strukturen og planarbeidet knytt til undersøkingar. r tematikken som kjem fram i meldingsinformasjonen blir lagt til grunn for og differensiere undersøkingsarbeidet.. Til dømes vil ein undersøking der ein er uroa for om barnet er utsett for vald, vera planlagt noko annleis enn om det er tale om anna omsorgsvikt. Med omsyn til kravet om forsvarleg praksis harvi endra/forbetra eksisterande mal for undersøkingsplan for å tydeleggjera kva minstekrav som skal vera oppfylt gjennom undersøkinga.

Tenesta har jobba med noko av grunnlaget for dette i felles plandagar i september 2017, og har følgd opp dette gjennom endringar i malverktøy og rutinar.

7. Samla oppsummering og konklusjon

Tenesteanalysen viser at Sunnhordland interkommunale barnevern på mange områder leverer eit godt tenestetilbod til innbyggjarane i kommunane Stord, Fitjar og Bømlo. Ungdommane i brukarundersøkinga opplever seg til dømes både møtt og forstått. Tenesta registrer kapasitetsutfordringar som har resulterert i for mange fristbrot på gjennomføring av undersøkingar.

Med bakgrunn auke i tal saker som vert meldt inn til tenesta står vi oppe i krevjande prioriteringar i høve ressursbruk og kapasitet. I valet om kva oppgåver som må prioriterast lyt bernevernet velje dei mest alvorlege sakene. Dette kan utfordre rolla til bernevernet i mindre alvorlege saker, arbeid med tidleg innsats der det er ynskjeleg at me skal ha ei rolle..

Det er mange kommunale instansar som er involvert i tenester til barn og familiar innan oppvekstsektoren, og det er difor risiko for at tenestene kan bli for oppdelte. Manglande koordinering og oversikt kan føra til at instansar ikkje alltid er like medvitne om kva hjelp som vert ytt eller at kartlegging av vanskebilete vert gjort grundig nok. dette aukar risikoen for at hjelpa rettar seg meir mot sekundærvanskar og ikkje får avklart primærvansken.

Effektiveringsplan i eiga teneste:

Tenesta har jobba med betring av strukturen for gjennomføring av undersøkingarbeidet. Vi har hatt LEAN-rettleiing for og gjera arbeidsflyten frå melding er konkludert til undersøking er gjennomført mest mogeleg effektiv. Vidare er malar og rutinar kvalitetssikra med omsyn til differensiering av alvorsgrad i tilmeldte saker med mål om forsvarleg praksis.

Det er og sett i verk plan for å nytte «mobilt barnevern» i tenesta. Dette er eit system for å kunne bruke nettbrett til å gjera notat og enkel saksbehandling når ein er ute av kontoret. Systemet er kopla mot fagsystemet og reduserer dobbeltarbeid i høve dokumentasjon, samstundes som det betrar sikringa av journalopplysningar i tenesta.

Kostnadseffektivisering:

Tenesta har undervegs i arbeidet i nettevirket sett tydelegare at det er naudsynt og endre tiltaksprofilen mot auka innsats slik at barn kan få tiltak i familien, utan å flytte i omsorgstiltak så sant dette ikkje er tvingande nødvendig. SIB registrerer og relativ stor auke i saker meldt til tenesta det siste året, noko som byggjer opp under behovet for endringar i tenesteprofilen. Vidare peikar Stortingsmelding L106 og i den same retninga. SIB har allereie tiltaksstillingar som er prosjektorganisert og vi jobbar no med plan om å utvide denne kapasiteten. Når dette er realisert kan tenesta redusere og avslutte rettleiingstiltak som vi har kjøpt av private leverandørar og endringa vil og representere høve til kompetanseauke for heile tenesta gjennom kunnskap og erfaring med tiltak.

Familieråd

Auka bruk av familieråd og involvering og mobilisering av nettverket rundt familien er og eit viktig moment i tiltaksarbeidet. Vi vurderer at SIB har meir og gå på her og kan nytte familieråd i fleire familiar enn kva vi har gjort til no.

Mitt liv

SIB har vore med i samarbeidet med «Forandringsfabrikken/barnevernproffane» frå starten som ein av pilotkommunane i prosjektet «Mitt liv». Dette har truleg medverka til at ungdomar i brukarundersøkinga scorar tenesta høgt i høve dimensjonen respektfull behandling. Arbeidet gjennom «Mitt liv» har hatt fokus på endring av språk og omgrep i samband med arbeid med felles verdigrunnlag og det kan synast som tenesta har god måloppnåing på dette området. Dette gjev oss

vidare godt grunnlag for å sikre at barn og unge sitt perspektiv på egen situasjon og kva dei meiner om eigen behov og dei tiltaka barnevernet meiner er naudsynte.

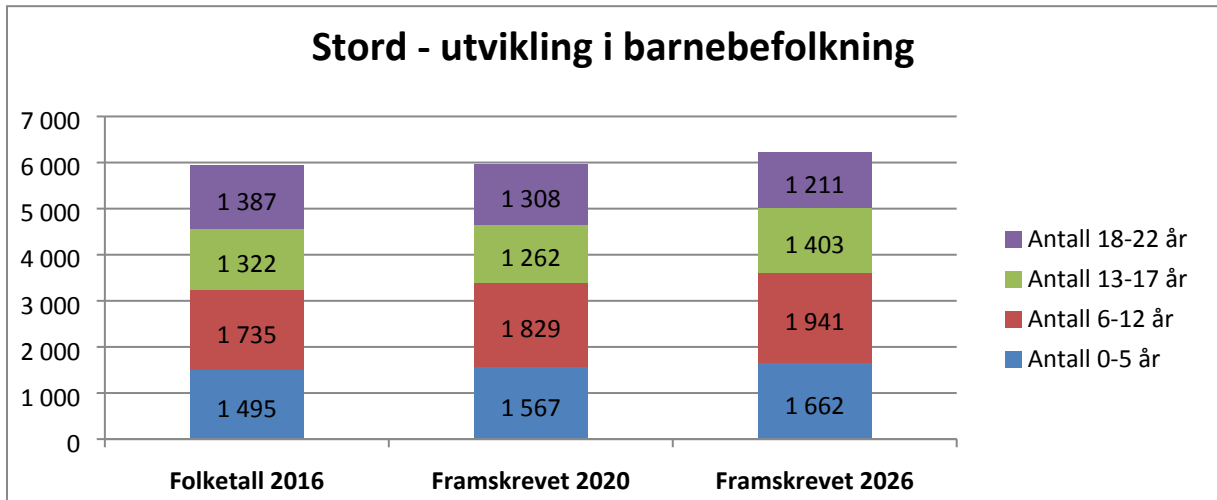
8. Oppfølging og forbetringstiltak

Nr	Kva vil me oppnå (mål)	Tiltak	Frist	Ansvar	Kven må involverast
1	Auke kvalitet på tiltak i heimen og redusere kjøp av tiltak/tenester	Styrke både kompetanse og kapasitet i lag familierettleiarar(tiltaksteam)	2018	Leiar	lagleiarar
2	Auke effektivitet i tiltaksgjennomføring	Nytt bestillingskjema for rettleiingstiltak og fastsetje interne fristar for oppstart av rettleiing	2017	Fagleiar	lagleiarar
3	Sikre krav til forsvarlegheit i høve oppstart av undersøkingar av undersøkingar	Oppdatere rutine for gjennomføring av undersøking med omsyn til differensiering - alvorsgrad og risikovurdering(jf. «gjennomgangsdokumentet» og «meldingsvurderingsdokumentet»)	2017	Lagleiar ungdom	lagleiarar
4	Sikre krav til forsvarlegheit i gjennomføring av undersøkingar	Kvalitetsikre rutine for	2017	Lagleiar ungdom	Lag-leiarar
5	Kvalitetsikre arbeidsflyt i undersøkingsfasen	LEAN-prosessrettleiing	2018	Leiar	Lag-leiar og lag barn og lag ungdom
6	Betre effektivitet gjennom struktur og kvalitet	Evaluere tenesta sine rutinar for avdekking av vald/overgrep(klemetsrudd-modell)	2018	Fagleiar	Alle tilsette
7	Auke tilgjengelegheit og meir effektiv dokumentasjon	«Mobilt barnevern» Betre rutinar for direkte skriving av referat i møte Meir bruk av møtekart og tidsfristar/tempoplaner	2018	Leiar Kommunalsjef (mobilt barnevern)	Alle tilsette
8	Sikre krav til forsvarlegheit med omsyn til at alle barn skal få rett hjelp til rett tid	Etablere beredskaps/vaktordning i SIB	2019	Leiar Kommunalsjef	Tilsette representantar
9	Auke kompetansen i høve oppfølging etter avdekking av	Kompetansehevingsprosjekt i regi av RVTS-vest	2017 og 2018	Leiar og fagleiar	Alle tilsette

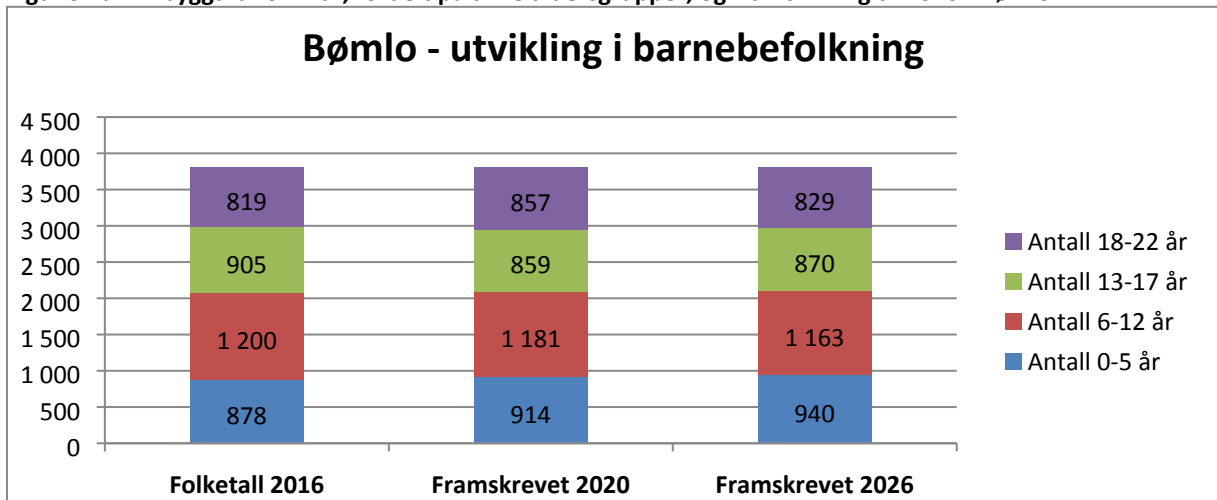
Nr	Kva vil me oppnå (mål)	Tiltak	Frist	Ansvar	Kven må involverast
	vald i nære relasjonar/familie				
10	Auka nærværsgrad for medarbeidarar	Ymse trivselstiltak som fredagsarrangement og fellesaktivitetar	2017	Aktivitetskomiteen	Alle tilsette

9. Vedlegg

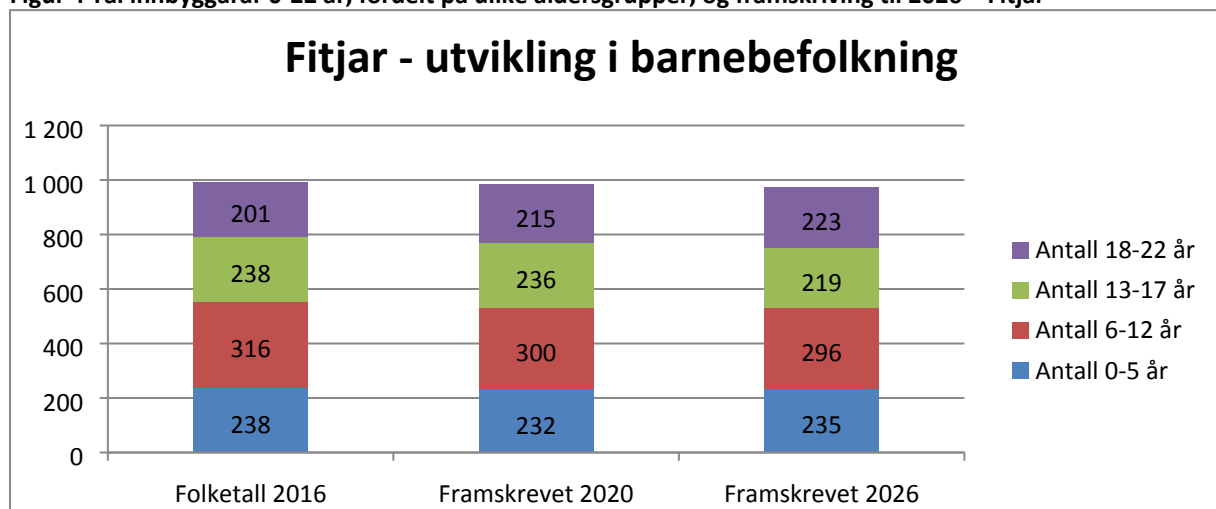
Figur 1 Tal innbyggjarar 0-22 år, fordelt på ulike aldersgrupper, og framskriving til 2026 - Stord



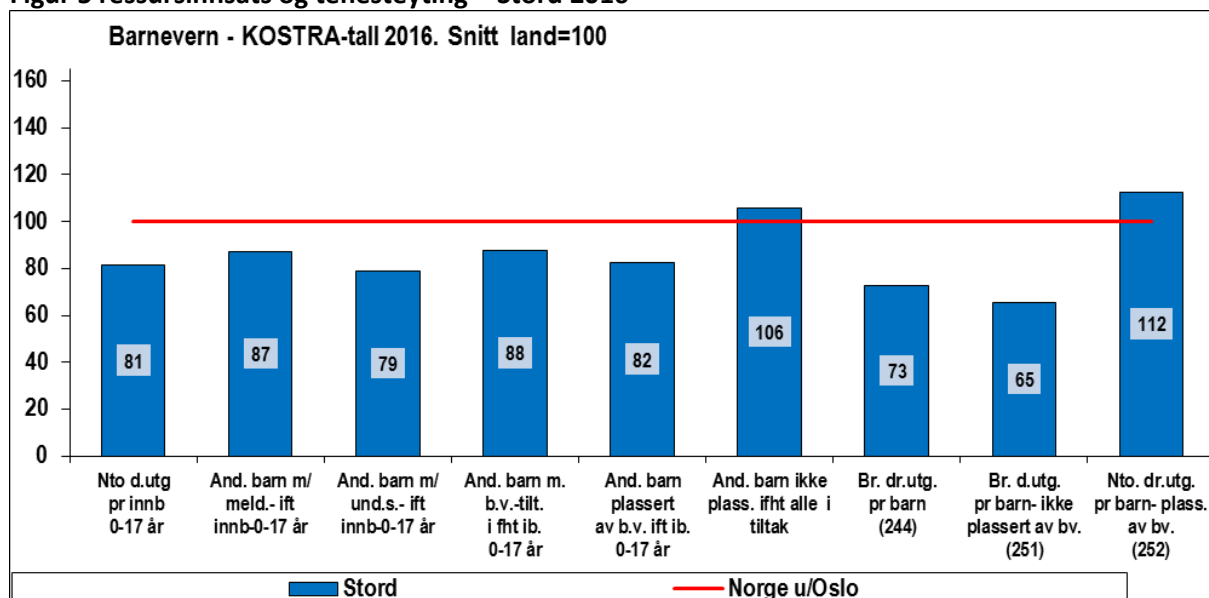
Figur 3 Tal innbyggjarar 0-22 år, fordelt på ulike aldersgrupper, og framskriving til 2026 - Bømlo



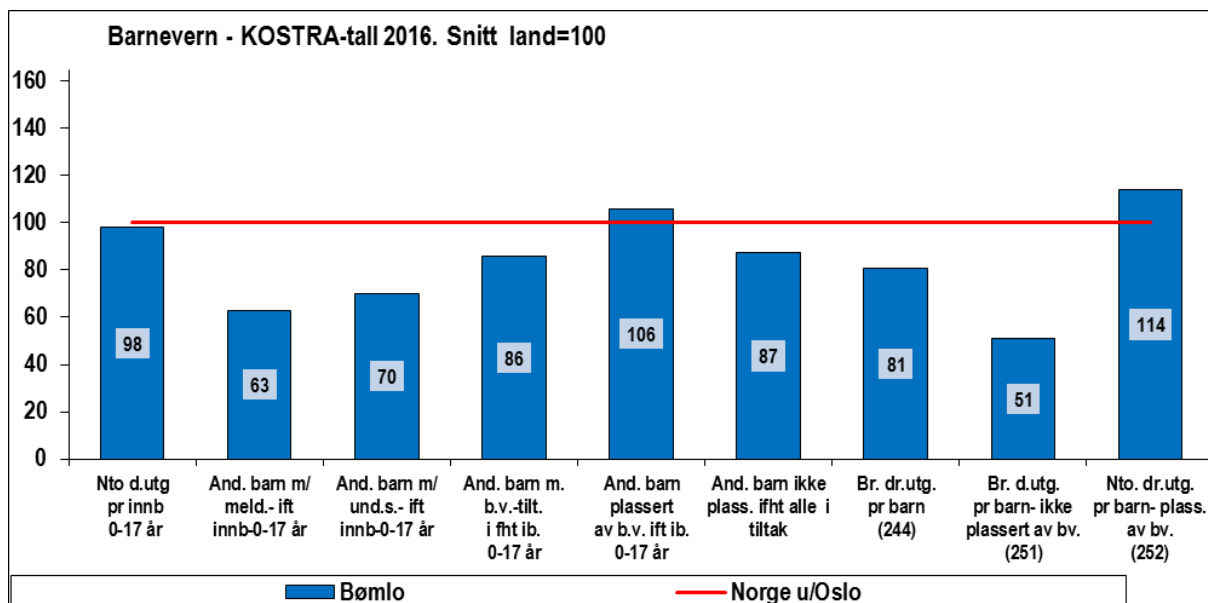
Figur 4 Tal innbyggjarar 0-22 år, fordelt på ulike aldersgrupper, og framskriving til 2026 – Fitjar



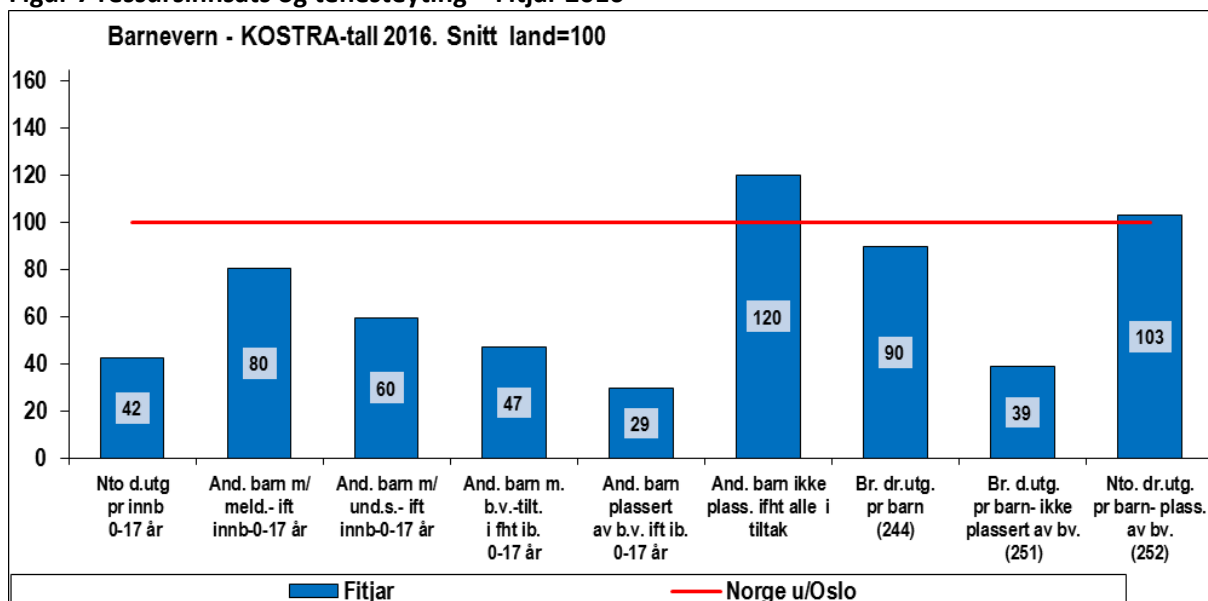
Figur 5 ressursinnsats og tenesteyting - Stord 2016



figur 6 ressursinnsats og tenesteyting – Bømlo 2016



Figur 7 ressursinnsats og tenesteyting – Fitjar 2016



Utvikling av fremtidens barnevern!

Kunnskap og samspill mellom barnevern,
øvrige tjenester og folkevalgte



Invitasjon til nettverk
for barneverntjenester i 2016 - 2017

BLI MED I NETTVERK!

KS' ambisjon er at kommuner som deltar i nettverket skal få et godt bilde av egen tjeneste, økt innsikt i eget handlingsrom og bedre grunnlag for veivalg og planlegging.

Nettverk for barneverntjenester har vært et populært tilbud til kommuner i mange år. Et godt barnevern forutsetter samarbeid og god dialog med brukerne, de andre hjelpetjenestene og kommunens folkevalgte. Dette er sentrale elementer i KS nye nettverkstilbud.

Nettverksmetoden

I KS Effektiviseringsnettverk arbeider 8 – 12 kommuner sammen i nettverk med 5 samlinger over en periode på ett år. KS bidrar med verktøy, utviklingskompetanse og prosessledelse. Kommunene definerer mål for eget utviklingsarbeid, og driver forbedringsarbeidet i egen organisasjon mellom samlingene.

Nettverket inneholder tema knyttet til samhandling med de øvrige hjelpetjenestene i kommunen, forståelse og bruk av styringsdata, identifisere utviklingsbehov og handlingsrom.

Erfaringsutveksling og samarbeid mellom de deltakende kommuner i nettverket gir verdifull kunnskap om ulike måter å organisere barneverntjenesten, og ulike måter å møte utfordringer på. Dere får gode eksempler fra andre kommuner og kan drive fag- og ledelsesutvikling sammen med andre.

Tjenesteanalysen – et verktøy for dialog

Gjennom hele nettverksløpet dokumenterer kommunene arbeidet som gjøres på samlingene. Som sluttprodukt utarbeides en tjenesteanalyse som sammenfatter de viktigste funn og konklusjoner om tjenesten. Analysen skal peke på prioriterte forbedringsområder og legge opp til dialog med de folkevalgte om fremtidens barnevern. KS bidrar og bistår kommunene arbeidet med analysen.

Arbeid mellom samlinger

Det forventes at barneverntjenesten går i dialog med de øvrige hjelpetjenestene om kommunens arbeid med utsatte barn og unge. Det forutsettes at kommunen gjennomfører bruker- og medarbeiderundersøkelse og skriver en tjenesteanalyse. I tillegg tilbys kommunene støtte og kunnskapsdeling for å kunne innføre systematisk evaluering av hjelpetiltak og omsorgstiltak i tjenesten.

Deltakelse

KS anbefaler at kommunen deltar med kommunalsjef, barnevernleder og mellomledere i tjenesten, samt nøkkelpersoner fra økonomi.

Kostnader

Kommunen betaler en pris for deltakelse i nettverket basert på innbyggertall. Pris eks mva.

Opp til 5 000 innbyggere	kr 11 000
5 001 – 7 500 innbyggere	kr 13 500
7 501 – 10 000 innbyggere	kr 20 500
10 001 – 15 000 innbyggere	kr 26 500
15 001 – 20 000 innbyggere	kr 34 000
20 001 – 30 000 innbyggere	kr 40 000
30 001 – 40 000 innbyggere	kr 45 000
40 001 innbyggere og mer	kr 52 500

I tillegg betaler kommunene egne reiseutgifter, og må dekke oppholdsutgifter på samlinger. Kost/losji pr person vil være ca kr 2 800,- pr. todagerssamling.

Ved betaling av lisens kan kommunene benytte bruker- og medarbeiderundersøkelsene som tilbys av Kommune-forlaget (www.bedrekommune.no). Også kommuner som bruker andre måleverktøy kan delta i nettverket.

For mer informasjon og påmelding kontakt EffektiviseringsNettverkene

Marianne Sund
tlf: 414 88 912 eller
marianne.sund@ks.no

Siv Irén Storbekk
tlf: 954 60 772 eller
siv.iren.storbekk@ks.no

Påmeldingsfrist
1. september!

- et tilbud fra EffektiviseringsNettverkene

1

Quality hotell Sola Airport (Stavanger) 26. - 27. oktober 2016

Barnevernet og de andre

Barnevernets plass i det kommunale hjelpeapparatet. Hvilke rammebetingelser og forventinger er det til tverrfaglig og forebyggende arbeid i din kommune? Introduksjon til Effektiviseringsnettverkene og metoden. Suksesskriterier for å lykkes med nettverksarbeidet. Forberedelse til bruker- og medarbeiderundersøkelsen og oppstart på Tjenesteanalysen

Mellom samlingene gjennomfører kommunene brukerundersøkelse. KS sender ut Utfordringsnotat 2. januar. Dialog.

2

Quality Edvard Grieg (Bergen) 12. -13. januar 2017

”Ja, de penga..” - Barnevernet og ressursbruk

Hva sier tallene om kommunens barneverntjeneste? Med utgangspunkt i KOSTRA og andre sentrale styringsdata ser vi på innholdet i tjenestene, kommunens prioriteringer og rammevilkår. Handlingsrommet.

Mellom samlingene skriver kommunene del I av tjenesteanalysen. KS sender ut Utfordringsnotat 24. mars. Dialog.

3

Quality hotell Sola Airport (Stavanger) 5. - 6. april 2017

”Til barnets beste” - Barnevernet og kvalitet

Bruk av kvalitetsindikatorer og tilbakemeldingene fra brukere for å utvikle tjenestene. Oppfølging av bruker- og medarbeiderundersøkelsene og se muligheter for ytterligere brukerdiallog. Kan kunnskap fra evaluering av enkeltsaker aggregeres og brukes til utvikling på tjenestenivå?

Mellom samlingene skriver kommunene del II av tjenesteanalysen. Dialog med brukere, ansatte og samarbeidspartnere.

4

Quality Edvard Grieg (Bergen) 1. -2. juni 2017

”Hvor er vi og hvor vil vi?” Barnevernet og resultateffektivitet

Kunnskap om ressursbruk og kvalitet kobles. Ny kunnskap brukes til å sette nye mål og utvikle nye arbeidsmåter. Fokus på utvikling og endringsarbeid i den enkelte kommune. Erfaringsdeling, ideer og inspirasjon til videreutvikling av tjenesten.

Mellom samlingene ferdigstilles tjenesteanalysen. Presentasjon av tjenesteanalyse.

5

Quality hotell Sola Airport (Stavanger) 9. -10. november 2017

”Med blick for fremtiden” - Barnevernet etter møtet med de folkevalgte

Hvordan gikk det da kommunene iverksatte nye tiltak og endret arbeidsmåter? Har dialogen med brukere og samarbeidspartnere fungert? Hva førte møtet med de folkevalgte til? Erfaringer og resultater oppsummeres. Veien videre.



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 09/00730-5
Arkivkode: F40
Saksbehandler: Veslemøy Hellem
Greetje Refvem
Deres referanse:
Dato: 29.01.2013

Søknad om bevilgning til kvalitetsutvikling i barnevernet gjennom KS Effektiviseringsnettverkene for barneverntjenester - 2013

KS søker med dette om en bevilgning på kr 3 500 000,- fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for en målrettet satsing på kvalitetsutvikling innen barneverntjenesten i 2013.

Formål, innhold og organisering av arbeidet i 2013

Målet er å bidra til erfaringsoverføring og kunnskapsspredning for å optimalisere lokalt forankret kvalitetsutviklingsarbeid i barneverntjenesten. I 2013 vil vi spesielt legge vekt på:

1. Stor satsing på barnevernsnettverk som resulterer i flere nettverk enn tidligere- målsettingen er 100 kommuner i 2013. stor etterspørsel gjør at KS også bidrar med egne ressurser inn i denne satsingen
2. Implementere evalueringspraksis - 42 nye kommuner og bydeler deltar
3. Evalueringsverktøyet vurderes også ift evaluering av omsorgstiltak.
4. Arbeide med å få til elektronisk registrering som på sikt kan aggregeres til styringsinformasjon om tjenesten.
5. Videreutvikle konseptet «Samhandling utsatte barn og unge» i et nytt nettverk i Vest-Norge hvor man tar med erfaringene fra tidligere prosjekt og nettverk.
6. Nytt nettverk med fokus på interkommunalt barnevernsamarbeid i Midt/Nord Norge
7. Samarbeid med forskningsmiljøet UniHelseVest/NOVA for å dokumentere praksis. Totalt 20 kommuner fra nettverket deltar her.

I samarbeid med relevante aktører etableres eller videreføres 8 tjenestenettverk hvor vi beskjeftiger oss med følgende kvalitetsutviklingsaktiviteter:

- **Fremme formålet om et resultateffektivt og mer åpent barnevern** gjennom analyse og bruk av datagrunnlag som dokumenterer resultater og kommuniserer disse overfor relevante interessenter, eks administrativ ledelse, folkevalgte, brukere og media.
Dokumentasjon og beslutningsgrunnlaget i kommunen styrkes gjennom at det

skrives tjenesteanalyser hvor den enkelte barneverntjeneste drøfter, systematiserer, vurderer og konkluderer på ressurs- og kvalitetssituasjonen i egen tjeneste. Les mer på: <http://www.ks.no/PageFiles/33606/Oversikt%20over%20nettverksarbeid%20i%20KS%202013%202.pdf?epslanguage=no>

- **Implementering av en mer systematisk praksis knyttet til evaluering av hjelpetiltak og omsorgstiltak i barnevernet.** Bidra til at flere kommuner innarbeider god evalueringsmetodikk og videreutvikler evalueringsverktøyet.. Bidra til at den viten og informasjon som samles inn om resultater i forbindelse med evalueringspraksisen gjøres tilgjengelig i tjenestens saksbehandlings- og rapporteringssystemer. Les mer på: <http://www.ks.no/tema/Okonomi/Effektiviseringsnettverkene/Hvilken-nytte-har-barn-ungdom-og-deres-familier-av-a-motta-hjelpetiltak-fra-barneverntjenesten/>

20 av de 42 kommuner som deltar i KS Evalueringsnettverk, har inngått et samarbeid med Uni helseVest/NOVAs nærstudie av hjelpetiltak. Både kvantitative og kvalitative data vil bli innhentet for å kartlegge hva som inngår i de kommunale hjelpetiltaksaktivitetene, herunder: hvem som mottar tiltakene, hva som er formålet med tiltakene, hva tiltakene mer spesifikt består av, hvordan de iverksettes og avsluttes og hvilke indikasjoner på hjelpetiltakenes virkninger som kan identifiseres. Informasjon vil bli innhentet gjennom spørreskjema, utvalgte saksdokumenter, evalueringsskjemaet som følger tiltaksarbeidet, samt intervju med saksbehandlere, foreldre og større barn. Les mer på: <http://helse.uni.no/Projects.aspx?site=9&description=0&project=2644>

- **Vurdering av Kvalitetsindikatorer på basis av mer systematisk praksis**
Evalueringsverktøyet gir i tillegg til vurdering av det enkelte hjelpetiltak mulighet til en vurdering av kvaliteten i tjenesten, ved hjelp av registrering og aggregering gjennom fagsystemer. Dette arbeides det med parallelt samtidig som kost-nytte verdien for kommunen bedømmes.
- **Kvalitetskartlegging og gjennomføring av brukerundersøkelser i barnevernet.** I samarbeid med ansatte i barneverntjenesten, brukere av tjenesten og andre relevante ressurspersoner arbeides det kontinuerlig med å **kvalitets sikre og videreutvikle brukerdialogen**. Utover bruk av www.bedrekommune.no sitt kvalitetsverktøy for brukerdiallog, tas det i bruk alternativ metodikk, blant annet ulike former for evalueringverktøy og dialogredskaper. I noen nettverk samarbeides det blant annet med Forandringsfabrikken om dette.
- **Kunnskapsspredning og erfaringsoverføring.** Nettverksarenaen fungerer som en trygg ramme for refleksjon og kvalitetsutvikling i møtet med ”den andre” – hvilket gjør det mulig å settes fokus på anerkjennelse av hverandres kompetanse, drøfting av felles mål og iverksetting av nye initiativer. Vi tar i bruk prosessverktøy som bygger på at dialog og refleksjon er viktige bestanddeler for personlig læring og utvikling. Våre metoder er transparente hvilket gjør det mulig for deltagerne å overføre og ta i bruk kunnskap de tilegner seg på nettverksarenaen hjemme i tjenesten/kommunen.
- **Dokumentere og formidle gode resultater og god praksis i barnevernet,** herunder erfaringer fra nettverksarbeidet og kvalitetsutviklingsarbeidet ute i kommunene på nettsider, seminarer, konferanser og i publikasjoner, prosjektrapport/hefter. Les mere på <http://www.ks.no/PageFiles/27810/Prosjektrapport%20N%20c3%20a5%20vet%20vi%20bedre%20hva%20vi%20gj%20c3%20b8r.pdf?epslanguage=no>

Organisering av utviklingstilbudet til kommunene

Med bakgrunn i tidligere erfaringer ser vi for oss følgende organisering av utviklingstilbudet til kommunene:

Nettverksarbeid er frivillig, den enkelte kommune avgjør selv om de ønsker å delta eller ei. KS ønsker at ordinære effektiviseringsnettverk skreddersys for lokale forhold og behov, slik at nettverkene består av kommuner med ulik størrelse. Det legges vekt på å ha nettverk med geografisk spredning, slik at hele landet er representert.

Det er ønskelig å benytte veiledere med prosesskompetanse, kunnskap om effektiviseringsnettverksmetoden samt barnevernfaglig kunnskap. Sammen med en barnevernkyndig rådgiver som leder og konkretiserer utviklingsarbeidet i nettverkene vil KS benytte sine regionale veiledere.

Budsjett 2013 baserer seg på 8 nettverk med til sammen ca. 110 kommuner. Vi anslår at hver kommune stiller med minimum 3 deltakere hver samling, og at hvert nettverk gjennomfører 5 samlinger (1 dagssamling og 4 to-dagers samlinger).

Nettverkskommunene dekker selv reiseutgifter til samlingene. Det er ikke lagt inn noen egenandelskostnad for at hver nettverksdeltaker (medarbeider) er ute av ordinær tjeneste i til sammen 9 dager.

Vi beregner deltagelse fra to veiledere fra KS på hver samling. Videre vil det, der hvor kommunene ønsker å invitere andre relevante deltagere, være aktuelt med ytterligere 1-3 personer på samling. Der hvor det lar seg gjøre er det ønskelig med deltagelse også fra fylkesmann og ressurspersoner fra høyskolemiljø/kompetansesenter.

Søknadsbeløp og budsjett

Samlet søker KS om NOK 3 500 000 i tilskudd for 2013. Vi har da tatt hensyn til alle kjente utgifter, og trukket fra kommunal andel til reise ved nettverkssamlinger. Vi har ikke lagt inn kommunens egenandel til deltakerutgift i Effektiviseringsnettverk, heller ikke kostnader i forbindelse med bruk av kvalitetsverktøy på bedre.kommune. Tabellen nedenfor viser hovedtrekkene i aktivitet og økonomi.

Oversikt over budsjett og søknadsbeløp

	2013
Utgifter:	
Lønn fagperson 100 %,	1 040 000
Lønn regionale veiledere 20% (inkl. sosiale utgifter og administrasjon)	210.000
Lønn eksterne konsulenter, spisskompetanse	500 000
Kostnad til utvikling av verktøy og publikasjoner	150 000
Kostnad samlinger	1 600 000
Sum utgifter	3 500 000
Søknad om tilskudd	3 500 000

Utgifter til fagperson og regionale veiledere dekker lønn, sosiale kostnader, kontorhold mv til KS sin fagperson 100 %, samt regionale veilederes ressursbruk, summert opp til 20 % stilling.

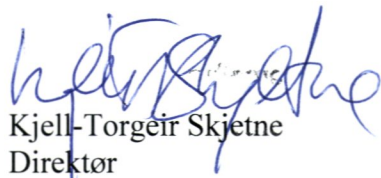
Innkjøp av spisskompetanse inkluderer ekstern bistand til det videre utviklingsarbeidet i forbindelse med evaluering av omsorgstiltakene og koordinering med det parallelle forskningsprosjektet. Til bl.a. brukerdialog innhentes spisskompetanse fra for eksempel Høgskolemiljøer og kompetansesenter.


Kostnader til samlinger inkluderer utgifter til reise, opphold og overnatting for fagperson, prosessveiledere og eksterne aktører fra høyskolemiljøer og lignende, honorar til eksterne bidragsyttere, deler av hotellutgifter mv. På grunn av regioners/kommuners ulike behov for skreddersøm og fleksibel tilnærming kan kostnader per nettverk variere stort. Vi har budsjettert med 8 nettverk og anslår en snittkostnad pålydende kr 40 000,- per samling.

Avslutning

KS søker om en bevilgning på kr 3 500 000,- fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for å arbeide med en målrettet satsing på kvalitetsutvikling innen barneverntjenesten i 2013.

Med hilsen


Kjell-Torgéir Skjetne
Direktør


Greetje Refvem
Fagsjef

Vedlegg 1: Utgifter til personalkostnader, beregning

Årslønn 11 måneder (ex ferie)	550 000
+ sos.kostn, feriepenger, pensjon. Påslag 56%	308 000
+ Felleskostnader til KS, sats for 2012	182 000
= Sum helt årsverk i KS	1 040 000

Vedlegg 2 : Utgifter til kostnad samlinger, beregning

Driftsutgifter pr samling i nettverket; reiser prosjektledelsen, honorar eksterne bidragsyttere, deler av hotellutgifter mv.	
Antall samlinger i 2013	40
Estimert kostnad pr samling	40 000
= Sum kostnad samlinger	1 600 000



Invitasjon til utviklingsnettverk 2015 — 2016

Hvordan gjenskape økonomisk handlefrihet, komme ut av ROBEK-lista og styre etter resultat og kvalitet?



Målgruppen for nettverket er politisk og administrativ ledelse, ledergruppe, tillitsvalgte og økonomisjef.

Sentrale temaer:

- Analyser
- Styringssystem
- Tjenesteresultater
- Bistå tjenester til å se eget økonomisk handlingsrom
- Gjennomføre endringer og lykkes med å komme ut av ROBEK



KS EffektiviseringsNettverk

I samarbeid med Fylkesmannen inviterer KS til nettverk for kommuner som vil gjenskape økonomisk balanse og styre på resultat og kvalitet. Nettverket bygger på våre gode erfaringer med effektiviseringsnettverk generelt og erfaringer fra tidligere ROBEK- nettverk spesielt.

Gjennom 5 samlinger over 1,5 år setter vi søkelys på kommunens finansielle status, det økonomiske handlingsrommet i de viktigste tjenestene og utvikler et nytt styringssystem sammen med deltakerkommunene. Ut over dette tar vi med særtemaer /dypdykk etter mer avklarte ønsker fra kommunene. En forutsetning for å lykkes er at kommunene går aktivt inn fra første dag og følger opp arbeidet mellom samlingene.

Erfaringer fra tidligere nettverk

Det er også tidligere gjennomført nettverk innenfor dette fagområdet. Evalueringene viser at deltakerkommunene er fornøyde, og de har gjennomført endringer på bakgrunn av analyser og informasjon presentert gjennom nettverket. 8 av 13 kommuner kom ut av ROBEK i de første 2 nettverkene.

Metode og innhold

I løpet av perioden gjennomføres 5 samlinger og i tillegg ett kommunebesøk i hver kommune. KS bidrar med dokumentasjon, problemstillinger og prosessledelse, og kommunene deltar med fagkunnskap og egne problemstillinger. Kommunemøtene gir mulighet til å bruke KS til veiledning lokalt og skape en felles situasjonsforståelse i kommunen.

Målgruppe/deltakere

- Politisk ledelse
- Administrativ ledelse
- Rådmannens ledergruppe
- Tillitsvalgte
- Økonomisjef

Kostnader

Kommunene betaler en pris for deltakelse i nettverket basert på innbyggertall. Prisen inkluderer 5 samlinger og 1 kommunebesøk.

Priser

0 - 4999 innbyggere	40 000
5000 - 7500 innbyggere	43 000
7500 - 9999 innbyggere	52 000
10000 - 19999 innbyggere	70 000
20000 innbyggere og over	77 000

I tillegg betaler kommunene egne reise- og oppholdsutgifter på samlingene.

Vi forutsetter at kommunene som deltar i nettverket gjennomfører brukerundersøkelser. De som ønsker å benytte undersøkelsene som tilbys av Kommuneforlaget må betale lisens for det. For priser ta kontakt med forlaget. Kommuner som bruker andre måleverktøy kan delta i nettverket.

For mer informasjon kontakt Seniorrådgiver Jens-Einar Johansen, tlf. 975 86 691 eller epost til jens.einar.johansen@ks.no

Nettverksprosessen

Innhold på samlingene

1

Oppstartsamling med forventningsavklaring, analyser/handlingsrom og omlegging styringssystem

Samling 10. og 11. mars 2015
Gardermoen

- Introduksjon til nettverksarbeidet og arbeidsmetoden
- Hva skal til for å lykkes? Erfaringer fra tidligere nettverk v/ ordfører eller rådmann.
- Perspektivanalyse på økonomi som viser status og hvordan det går hvis tiltak ikke treffes.
- Analyse av handlingsrommet i ulike tjenester, hvordan komme i gang, hva kan kommunen gjøre?
- Om hjemmelekser, reduserte endringsprofil utgifter.

Mellom samlingene:

Kommunene utarbeider en detaljert endringsprofil utfra innsikt så langt. Det gjennomføres besøk / kommunemøter i noen av kommunene.

2

Fra å styre på penger til å styre på resultat

Samling 5. og 6. mai 2015
Gardermoen

- Tilbakemeldinger på fremlagte endringsprofil i tjenester.
- Det politiske ansvaret i budsjettprosessen.
- Hvordan finne handlingsrom for kutt?
- Fra å styre på tiltak og penger til å styre på kvalitet og resultat. Hva det skal være mål på i de ulike tjenestene.

Mellom samlingene:

Skisse til nedbetalingsplan med kutt/endringer i tjenester. Strategiplan omlegging av styringssystem. Gjennomføring av kommunemøter fortsetter.

3

Hva bør være innholdet i kommende økonomiplan/forpliktende plan?

Samling 15. og 16. sept. 2015
Sør-Trøndelag

- Styrke og svakhet ved forrige økonomiplan.
- Gjennomgang av prognoser og mål.
- Tilbakemelding til kommunenes forslag om hva det bør være mål på
- Om lederavtaler, årshjul og resultatdialog

Mellom samlingene:

Endringer i økonomiplanen. Opplæring i verktøy på bedrekommune.no. Gjennomføring av kommunemøter fortsetter.

4

Økonomiplanen og lederavtaler

Samling 26. og 27. jan. 2016
Gardermoen

- Tilbakemelding på nedbetalingsplan med kutt og endringer i tjenesteområdene, mål i tjenester, lederavtaler og årshjul
- Hvordan nå avklarte, vedtatte mål, redusere tjenestevolum?
- Spesialtema etter ønske

Mellom samlingene:

Nærmere om hva det skal være mål på og ambisjonsnivå. Implementering av endringene i årshjulet.

5

Avsluttende samling

Samling 3. og 4. Mai 2016
Sogn og Fjordane

- Hvordan ledere kan lykkes når de har avklart resultatansvar.
- Lure grep pr. tjeneste. Lære av hverandre.
- Hvordan gikk det når kommunene iverksatte nye tiltak og endringer.
- Kommunevis gjennomgang av status.
- Hva lyktes, hva gjenstår?
- Veien videre.

Påmeldingsfrist for kommunen: 25. januar 2015

Påmelding sendes til jens.einar.johansen@ks.no innen 25.januar 2015

For mer informasjon kontakt: Seniorrådgiver Jens-Einar Johansen tlf 975 86 691 epost til jens.einar.johansen@ks.no
Seniorrådgiver Turid Haugen tlf 975 67 271 epost Turid.haugen@ks.no , Spesialrådgiver Geir Halstensen tlf 916 094 96 epost geir.halstensen@ks.no, Spesialrådgiver Anne-Björg Aspheim tlf 922 26 357 epost Anne-Bjorg.Aspheim@ks.no,

Beregnet til
KS

Dokument
Rapport

Dato
Desember 2014

OPPLEVD EFFEKT AV DELTAKELSE I EFFEKTIVISERINGSNETTVERKENE 2009-2013

OPPLEVD EFFEKT AV DELTAKELSE I EFFEKTIVISERINGSNETTVERKENE 2009-2013

Rambøll
Hoffsveien 4
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	1
2.	Opplevd effekt av deltakelse i EffektiviseringsNettverkene	2
2.1	Overordnet effekt av deltakelse	2
2.2	Forståelse og vurdering av egen tjeneste	5
2.3	Sammenligning og vurdering av utvikling	6
2.4	Endring i arbeidsformer og innretning	7
2.5	Tjenesteanalyse	8
2.6	Kvalitetsutvikling	9
2.7	Brukerundersøkelse og brukertilfredshet	10
2.8	Ressursbruk	12
3.	Pleie og omsorg	13
3.1	Overordnet effekt av deltakelse i pleie- og omsorgsnettverk	13
3.2	Kommunenes erfaringer	14
3.3	Suksesskriterier og barrierer	15
3.4	Anbefalinger	15
4.	Skole	17
4.1	Overordnet effekt av deltakelse i skolenettverk	17
4.2	Kommunenes erfaringer	18
4.3	Suksesskriterier og barrierer	19
4.4	Anbefalinger	19
5.	Barnevern - evaluering	21
5.1	Overordnet effekt av deltakelse i barnevernsnettverk	21
5.2	Kommunenes erfaringer	22
5.3	Suksesskriterier og barrierer	23
5.4	Anbefalinger	23
6.	Internkontroll	24
6.1	Overordnet effekt av deltakelse i internkontrollnettverk	24
6.2	Kommunenes erfaringer	25
6.3	Suksesskriterier og barrierer	26
6.4	Anbefalinger	26
7.	Oppsummering	27
7.1	Suksesskriterier og barrierer	27
7.2	Anbefalinger	28

1. INNLEDNING

EffektiviseringsNettverkene ble etablert for første gang som et (kostnadsfritt) pilotprosjekt i 2001, og som et landsdekkende prosjekt fra 2002. Siden 2005 har nettverkene vært etablert som et permanent tilbud, hvor deltakende kommuner betaler en egenandel for å finansiere tilbudet, med enkelte unntak. Målsettingen med EffektiviseringsNettverkene er å bidra til høyere tjenestekvalitet og økt effektivitet i deltakerkommunene, noe som skal oppnås gjennom læring og kunnskapsutveksling med andre kommuner.

Nettverkene har først og fremst arbeidet innen velferds- og oppvekstområdet, men de siste årene har det også vært nettverk innen eiendom, internkontroll og lignende.

I denne undersøkelsen ser vi nærmere på kommuner som har deltatt i EffektiviseringsNettverkene i perioden 2009-2013. Kommuner som har avsluttet sitt nettverk i første halvdel av 2014 er også inkludert. I årene 2009-2013 deltok over 300 kommuner i omtrent 80 ulike nettverk. Pr. juni 2014 var det, ifølge KS, 9 aktive nettverk.

Hovedmålsettingen med undersøkelsen har vært å undersøke hvilken effekt deltakelse i EffektiviseringsNettverkene har hatt på kommunenes utviklingsarbeid, og å innhente ny empiri om deltakerkommunenes egne vurderinger av nytte og resultater av å delta i nettverk.

Av dette følger det at det skal undersøkes hvorvidt deltakelse i EffektiviseringsNettverkene har bidratt til at:

- Kommunene arbeider på nye og bedre måter enn tidligere
- Kommunale tjenester er innrettet på en ny måte
- Kommunen har fått et bedre grunnlag for styring og oppfølging
- Kommunenes systematiske utviklingsarbeid er styrket
- Brukerne opplever at de mottar kommunale tjenester av bedre kvalitet enn tidligere
- Ressursutnyttelsen er bedre enn tidligere

Denne rapporten har følgelig fokus på hvordan kommunene vurderer effektene av å ha deltatt i EffektiviseringsNettverkene. Dette inkluderer hva som har blitt gjort i kommunene etter nettverksdeltakelsen, hvilke metoder/arbeidsmåter som har blitt benyttet, hvilke resultater dette eventuelt har gitt, og hvorvidt det har blitt startet nytt utviklingsarbeid på bakgrunn av deltakelsen i nettverk. Rapporten har også fokus på suksesskriterier og barrierer for effekt av deltakelse, samt forbedringspunkter/anbefalinger.

En sentral karakteristikk ved EffektiviseringsNettverkene er at deltakelse ikke skal komme i tillegg eller på siden av arbeid kommunene allerede bedriver, men snarere være en integrert del av kommunenes virke. Eksempelvis ved at det inngår i et utviklingsarbeid i deltakerkommunene. Dette gjør at det kan være krevende å isolere effekten av deltakelse, og dermed også vanskelig å påvise konkrete resultater. Dette gir også visse begrensninger for denne undersøkelsens mulighet til å fastslå effekt.

Videre har det vært fokus på ulike ting i ulike nettverk. Hvilke effekter/virkninger som vurderes høyest vil derfor variere mellom de ulike tjenesteområdene som presenteres i denne rapporten. Lave vurderinger betyr ikke nødvendigvis lav effekt, men snarere at det aktuelle elementet ikke har vært tema i nettverket.

I **kapittel 2** presenteres funn fra en spørreundersøkelse som har blitt sendt til samtlige kommuner som har deltatt i EffektiviseringsNettverkene siden 2009. I **kapittel 3-6** ser vi nærmere på et utvalg kommuner som har deltatt i nettverk innen pleie og omsorg, skole, barnevern – evaluering og internkontroll. Dette er hovedsakelig basert på kvalitative intervjuer. **Kapittel 7** oppsummerer hovedfunn, angir suksesskriterier og barrierer som går på tvers av tjenesteområdene, og gir noen anbefalinger for det videre arbeidet med EffektiviseringsNettverkene.

Den metodiske gjennomføringen av undersøkelsen redegjøres for i et eget notat som er overlevert KS.

2. OPPLEVD EFFEKT AV DELTAKELSE I EFFEKTIVISERINGSNETTVERKENE

I dette kapitlet tegner vi et overordnet bilde av hvilken effekt EffektiviseringsNettverkene vurderes å ha hatt i kommunene som har deltatt. Temaer som berøres inkluderer nettverk som grunnlag for forståelse av egen tjeneste, endring i arbeidsformer og innretning av tjenester, tjenesteanalyse, kvalitetsutvikling, brukerundersøkelser og brukertilfredshet, samt ressursbruk.

Som nevnt i innledningskapitlet, er en sentral karakteristikk ved EffektiviseringsNettverkene at deltakelse ikke skal komme i tillegg eller på siden av arbeid kommunene allerede bedriver, men snarere være en integrert del av det arbeidet som gjøres i kommunene. Dette gjør at det kan være krevende å isolere effekten av deltakelse, og dermed også vanskelig å påvise konkrete og direkte resultater eller effekt.

En annen viktig faktor er at det, har vært fokus på ulike temaer i de ulike nettverkene. Hvilke effekter som vurderes høyest vil derfor variere mellom de ulike tjenesteområdene som presenteres i dette kapitlet. Lave vurderinger betyr ikke nødvendigvis lav effekt, men snarere at det aktuelle elementet ikke har vært tema i nettverket. Dette kommenteres der det er aktuelt.

Vi presenterer både funn totalt på tvers av alle tjenesteområdene, og innen hvert enkelte tjenesteområde. I førstnevnte fremstilling fremgår både frekvensfordelinger og gjennomsnittsskåre, mens sammenligningen mellom de ulike tjenesteområdene kun inkluderer gjennomsnitt. Gjennomsnittsverdiene som presenteres er basert på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad).

I figurene som sammenligner de ulike tjenesteområdene, er kommunehelse, eiendom

og «annet» utelatt, på grunn av det lave antallet respondenter innen disse kategoriene. De er imidlertid nevnt i tekst, der dette er aktuelt.

2.1 Overordnet effekt av deltakelse

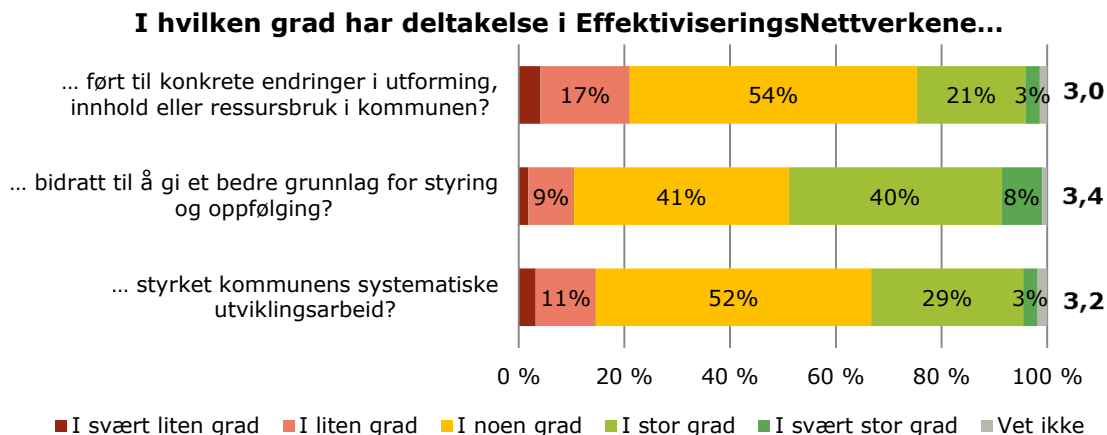
Figur 2.1 på neste side gir en overordnet oversikt over respondentenes vurderinger av i hvilken grad deltakelse i EffektiviseringsNettverkene har ført til konkrete endringer i kommunen, gitt et bedre grunnlag for styring, og styrket kommunens systematiske utviklingsarbeid. Gjennomsnittsverdier for disse vurderingene vises til høyre i figuren.

Som figuren viser, vurderer 24 prosent av respondentene at nettverksdeltakelse har ført til konkrete endringer i utforming, innhold eller ressursbruk i stor eller svært stor grad. Vurderingen av hvorvidt det har skjedd konkrete endringer tilsvarer 3,0 på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad). Dette gjenspeiler at den største andelen oppgir at slike endringer har funnet sted i noen grad (54 prosent).

Andelen som vurderer at deltakelse i EffektiviseringsNettverkene har bidratt til å gi et bedre grunnlag for styring og oppfølging, er større. 48 prosent mener at dette er tilfelle i stor eller svært stor grad, mens 41 prosent oppgir at dette har skjedd i noen grad. Dette gir et snitt på 3,4, hvilket indikerer at det er flertall av positive vurderinger om dette.

Til slutt viser figuren at 32 prosent av respondentene i stor eller svært stor grad mener at deltakelsen har styrket kommunens systematiske utviklingsarbeid. 52 prosent oppgir at dette arbeidet i noen grad har blitt styrket av nettverksdeltakelsen. Dette tilsvarer et gjennomsnitt på 3,2. Også dette innebærer et flertall av positive vurderinger.

Figur 2.1. Overordnet effekt av deltakelse i EffektiviseringsNettverkene. N=219



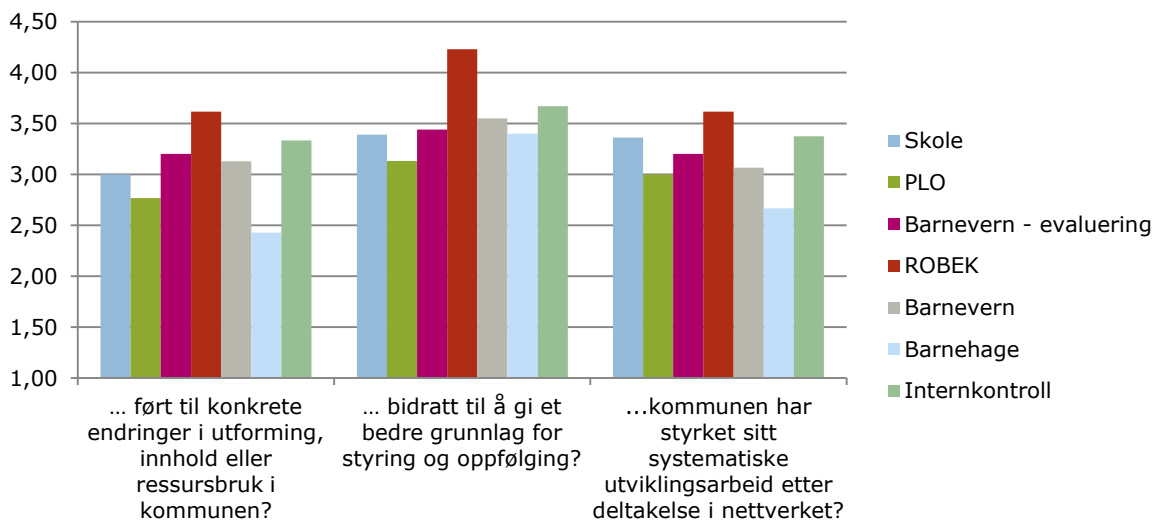
Den store andelen svar i kategorien «i noen grad» kan forklares ved hjelp av en tilbakemelding mange respondenter har kommet med i undersøkelsen: det er vanskelig å vurdere konkret og isolert effekt av deltakelse i EffektiviseringsNettverkene. Det oppgis flere grunner til dette. For noen bidrar det faktum at det er flere år siden kommunen deltok i nettverk til at dette er vanskelig å vurdere. I tråd med dette, viser analysen at vurderingene av disse spørsmålene gjennomgående er mest positive hos respondenter som deltok i et nettverk som avsluttet innværende år (2014).

Andre deltakere oppgir at «det skjer ting hele tiden», at EffektiviseringsNettverkene kun er ett av flere tiltak, og at arbeidet som ble gjort i forbindelse med nettverksdeltakelsen var del i en større prosess.

Det påpekes også at det tar tid før konkrete effekter manifesterer seg i praksis, og at det derfor er vanskelig å vurdere disse spørsmålene. Andre påpeker at arbeid er påbegynt, men at det er for tidlig å snakke om konkret virkning.

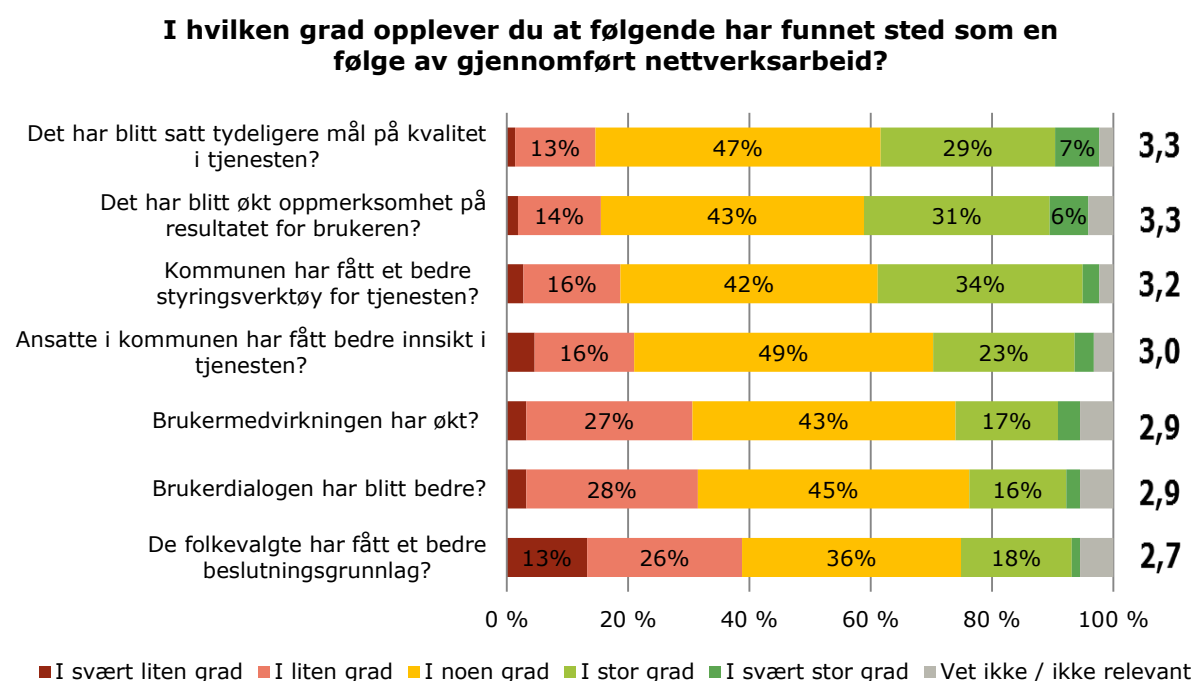
Figur 2.2 viser hvordan vurderingene som er redegjort for over fordeler seg på de ulike tjenesteområdene i EffektiviseringsNettverkene. Her fremgår det at vurderingene er mest positive blant deltakere i nettverk innen tjenesteområdene ROBEK, kommunehelse (ikke med i figuren), internkontroll, barnevern, barnevern – evaluering, og skole. Vi ser nærmere på effekt av deltakelse innen tjenesteområdene pleie og omsorg, skole, barnevern – evaluering, og internkontroll i kapittel 3-6.

Figur 2.2. Overordnet effekt av deltakelse i EffektiviseringsNettverkene, fordelt på tjenesteområde. N=202



2.1.1 Ulike effekter av deltakelse

Figur 2.3. Effekter av deltakelse i EffektiviseringsNettverk. N=219



EffektiviseringsNettverkene har som overordnet mål å bidra til forbedring av kommunenes tjenester. Figur 2.3 viser i hvilken grad deltakerne opplever ulike effekter i sine respektive tjenester, som en følge av deltakelse i nettverksarbeid. Her fremgår det at effekten vurderes å være størst når det kommer til fastsetting av tydeligere mål på kvalitet i tjenesten (3,3) og at det har blitt økt oppmerksomhet på resultatet for brukeren (3,3). Det er også et flertall av positive vurderinger med hensyn til at kommunen har fått et bedre styringsverktøy for tjenesten (3,2), og at de ansatte i kommunen har fått bedre innsikt i tjenesten (3,0). Effekten vurderes å være lavest når det kommer til å gi de folkevalgte et bedre beslutningsgrunnlag (2,7), bedre brukerdiallog (2,9) og økt brukermedvirkning (2,9).

I tillegg til gjennomsnittsverdier på en skala fra 1 til 5, viser figur 2.3 også den prosentvise fordelingen av respondentenes svar. Når det gjelder spørsmål om kommunene har fått et bedre styringsverktøy, at det har blitt satt tydeligere mål på kvalitet, at brukermedvirkningen har økt, og at det har blitt økt oppmerksomhet på resultatet for brukeren, er vurderingene mest positive blant deltakere i nettverket som har blitt avsluttet

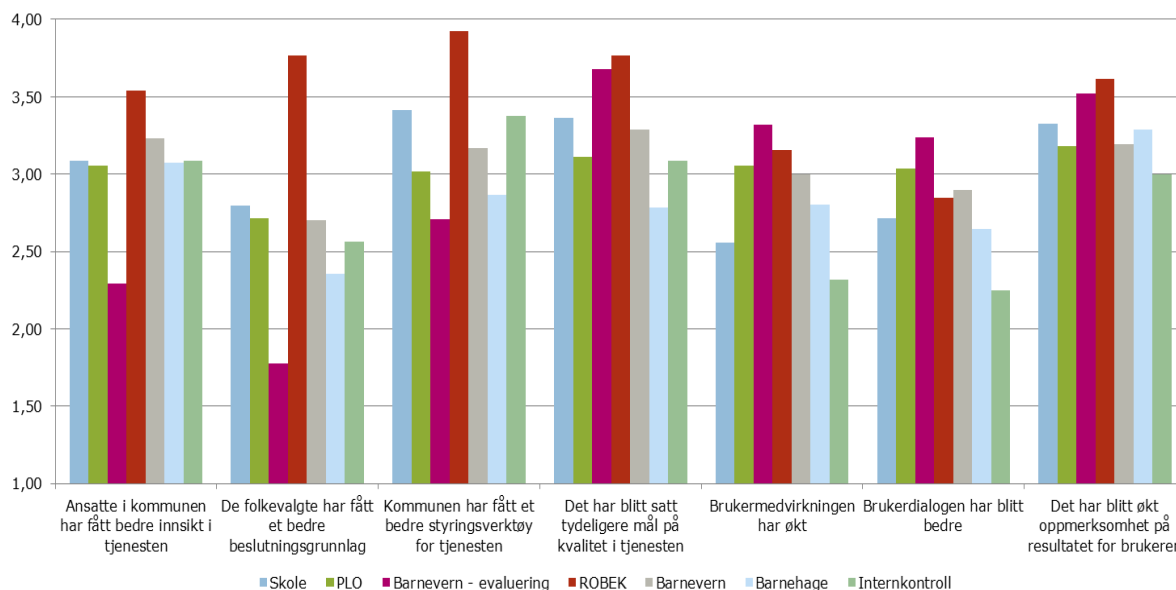
inneværende år (2014). Det tyder på at bevisstheten rundt dette er størst når nettverksdeltakelsen er relativt friskt i minne.

For de øvrige spørsmålene fremgår det ingen klar sammenheng mellom tidspunkt for deltakelse og vurdering av effekt.

Figur 2.4 viser på neste side forskjellen mellom de ulike tjenesteområdene når det gjelder disse vurderingene. ROBEK skårer høyt på alle parameterne, med unntak av hvorvidt brukerdiallogen har blitt bedre. Blant de øvrige (og større) nettverkene, skårer barnevern høyest, mens barnevern – evaluering skårer markant lavest, når det gjelder hvorvidt de ansatte i kommunen har fått bedre innsikt i tjenesten. De øvrige (skole, PLO, barnehage og internkontroll) plasserer seg omkring mellomverdien 3 på dette punktet.

Barnevern – evaluering får også lavest skåre når det gjelder vurderinger av hvorvidt de folkevalgte har fått et bedre beslutningsgrunnlag, og hvorvidt kommunen har fått et bedre styringsverktøy for tjenesten. Skole er det tjenesteområdet som får høyest skåre på begge disse spørsmålene.

Figur 2.4. Effekter av deltakelse i EffektiviseringsNettverk, fordelt på tjenesteområde. N=202



På spørsmål om det har blitt satt tydeligere mål på kvalitet i tjenesten, får derimot barnevern – evaluering den høyeste vurderingen. Her skårer barnehage lavest.

Barnevern – evaluering får også de beste vurderingene når det gjelder hvorvidt brukermedvirkningen har økt, hvorvidt brukerdialogen har blitt bedre, og hvorvidt det har blitt økt oppmerksomhet på resultatet for brukeren. Internkontroll skårer lavest på alle disse tre spørsmålene.

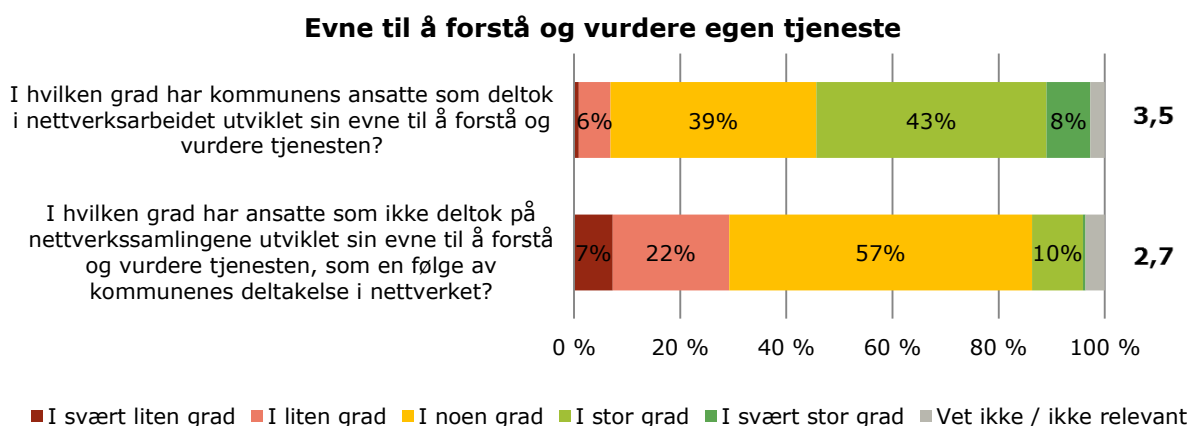
Disse funnene nyanseres imidlertid av det faktum at alle disse punktene ikke har vært tema innen alle tjenesteområdene. Eksempelvis har ikke forbedret styring (herunder beslutningsgrunnlag og styringsverktøy) vært et sentralt formål innen barnevern –

evaluering, på samme måte som brukerkontakt ikke har stått i fokus innen internkontroll. Det er med andre ord å forvente at disse nettverkene skårer lavt her.

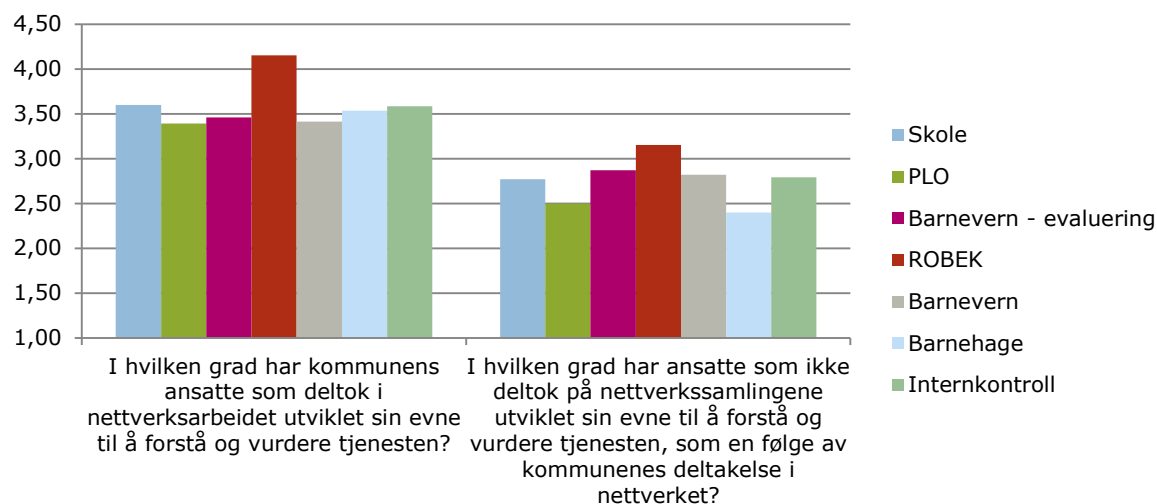
2.2 Forståelse og vurdering av egen tjeneste

Figur 2.5 viser i hvilken grad ansatte i kommunen har utviklet sin evne til å forstå og vurdere tjenesten som en følge av deltakelsen i EffektiviseringsNettverkene. Det fremgår her tydelig at kommunens ansatte som deltok i nettverksarbeidet (3,5) vurderes å ha utviklet sin evne til å forstå og vurdere tjenesten i vesentlig større grad enn ansatte som ikke deltok på nettverkssamlinger (2,7). For begge disse spørsmålene er vurderingene mest positive blant deltakere som mest nylig deltok i effektiviseringsnettverk.

Figur 2.5. Evne til å forstå og vurdere egen tjeneste. N=219



Figur 2.6. Evne til å forstå og vurdere egen tjeneste, fordelt på tjenesteområde. N=202



Figur 2.6 viser hvordan dette vurderes innen de ulike tjenesteområdene. Her fremgår det at oppfatningen om at de som deltok på samlinger i størst grad vurderes å ha utviklet sin evne til å forstå og vurdere tjenesten, er gjennomgående positiv innen alle tjenesteområdene, men aller høyest innen ROBEK. Når det gjelder kompetanseoverføring til ansatte som ikke deltok på nettverkssamlinger, er vurderingene mest positive innen ROBEK, eiendom og kommunehelse (de to sistnevnte vises ikke i figuren).

Innen de resterende tjenesteområdene er gjennomsnittsskåren under 3, hvilket vil si at det er flere som vurderer at dette har skjedd i liten grad enn i stor grad. Det fremheves (på tvers av tjenesteområder), at fokus på ledernivå og i ledergruppen er en viktig forutsetning for å få til slik spredning. Også mellomledersamlinger og avdelingsmøter fremheves som viktige fora for å spre bevissthet og kunnskap. Det påpekes også at der mange fra kommunen deltok på samlinger, var det også enklere å forankre og spre kunnskap i hele arbeidsmiljøet. Formidling til politisk nivå kan også bidra til dette.

Blant deltakerne som opplevde at det var vanskelig å spre kunnskap til ansatte som ikke deltok på nettverkssamlingene, fremheves det blant annet at store utskiftninger i

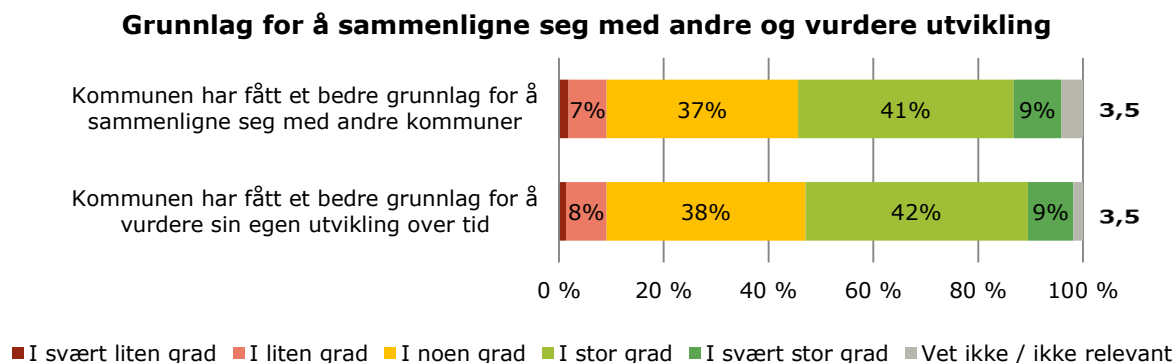
kommunen har gjort det vanskelig med kontinuitet og spredning av informasjon, og at organisatoriske skillelinjer (separate avdelinger el.) har gjort dette arbeidet vanskelig.

2.3 Sammenligning og vurdering av utvikling

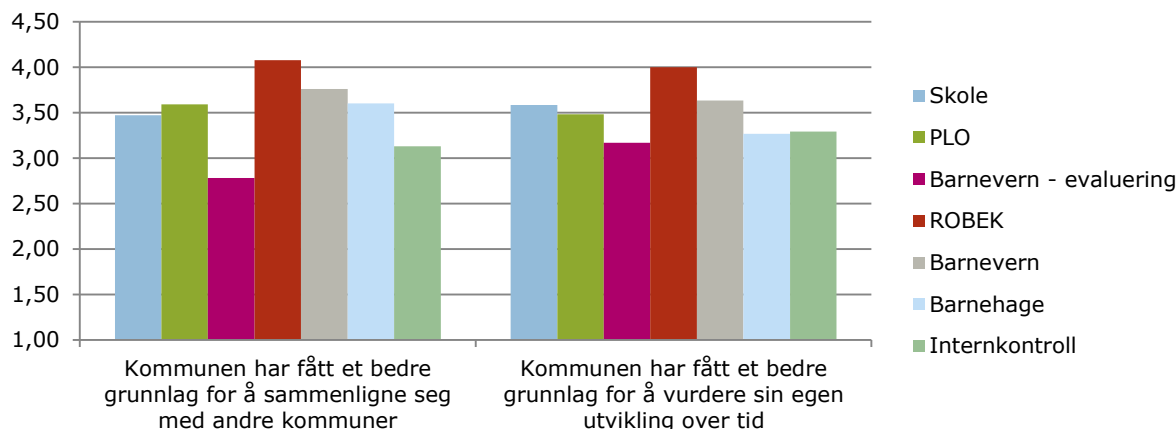
Figur 2.7 på neste side viser i hvilken grad deltakelsen i nettverk har bidratt til at kommunen har fått et bedre grunnlag for både å sammenligne seg med andre kommuner, samt å vurdere sin egen utvikling over tid. Deltakerne gir uttrykk for at dette er blant områdene hvor effektiviseringsnettverket har hatt størst effekt, signalisert ved en gjennomsnittlig skåre på 3,5 på begge spørsmålene. Sett i sammenheng med funnet om at en stor andel deltakere er positive til at de ansatte som har deltatt har utviklet sin evne til å forstå og vurdere tjenesten (figur 2.5), kan det slås fast at det er på dette feltet EffektiviseringsNettverkene vurderes å ha størst effekt i kommunene. Her fremgår det ingen klar sammenheng med tidspunkt for deltakelse i nettverk

Det er en viss variasjon mellom tjenesteområdene når det gjelder vurderingene av hvorvidt kommunen har fått et bedre grunnlag for å sammenligne seg med andre kommuner, og vurdere sin egen utvikling over tid. Dette vises i figur 2.8 på neste side.

Figur 2.7. Grunnlag for å sammenligne seg med andre og vurdere utvikling. N=219



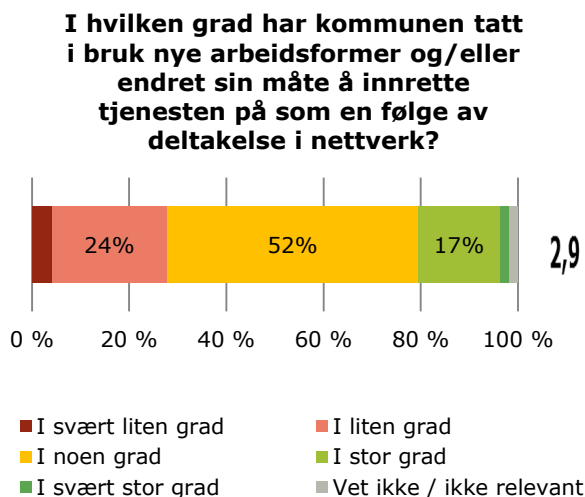
Figur 2.8. Grunnlag for å sammenligne seg med andre og vurdere utvikling, fordelt på tjenesteområde. N=202



2.4 Endring i arbeidsformer og innretning

Figur 2.9 viser at kommunene i begrenset grad har tatt i bruk nye arbeidsformer eller endret sin måte å innrette tjenesten på som følge av deltakelse i effektiviseringsnettverk.

Figur 2.9. Nye arbeidsformer og/eller innretning av tjenesten. N=219



Andelen som vurderer dette er noe høyere blant deltakerne som avsluttet sitt nettverk inneværende år. Det antyder at eventuelle nye arbeidsformer eller ny innretning av tjenesten er friskest i minne blant de som nylig har deltatt i nettverk.

Blant eksempler på nye arbeidsformer, oppgis blant annet at kommunen har blitt mer bevisst på kvalitetsbegrepet, ser mer bredspektret på organisering og løsning av oppgaver, og er mer bevisst på målstyring (ROBEK). Et ledd i dette er mer aktiv bruk av KOSTRA i budsjettssammenheng. Andre er opptatt av at ledergruppen hadde stort utbytte av å delta, og at de lærte mye om å styre prosesser (barnevern). En kommune har ansatt en kvalitetsrådgiver med særskilt ansvar for implementering og utvikling av systemer som ivaretar et aktivt kvalitetsfokus (PLO). Andre kommuner oppgir at de ser behovet for evaluering i mye større grad enn

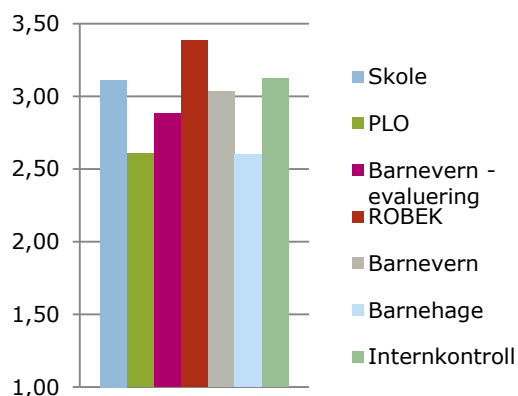
tidligere (barnevern – evaluering). Noen har også endret måten PPT arbeider på, ved at de nå har faste dager på skolene for veiledning. Denne kommunen har også vridd ressursbruken mot mer tilpasset opplæring og mindre spesialundervisning (skole).

En annen kommune har utviklet nye saksbehandlingsprosedyrer og mal for vedtak. På bakgrunn av gjennomført tjenesteanalyse har denne kommunen fått et ekstra årsverk, som bidrar til reduksjon i tiltak som ikke virker eller mangler utviklingspotensial (PLO). Det oppgis også at kommunen arbeider mer systematisk med kvalitetsheving, der tjenesteanalysen er en sentral del av arbeidet. Denne kommunen jobber også mer med KPI-er og måltall, og har en mer omfattende prosess på dette som involverer alle nivåer i tjenesten (barnehage).

En vesentlig andel påpeker på sin side at det var vanskelig å videreføre arbeidet som ble igangsatt i nettverket, og at de derfor har svart negativt på dette spørsmålet. Mange påpeker også at det tar tid å implementere nye arbeidsformer, og at de følgelig ikke kan svare fyllestgjørende på dette spørsmålet.

Som det fremgår av figur 2.10, har kommunene i størst grad tatt i bruk nye arbeidsformer og/eller endret sin måte å innrette tjenesten på innen tjenesteområdene ROBEK, internkontroll, og skole. De to sistnevnte kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 4 og 6. I tillegg ser vi nærmere på pleie og omsorg i kapittel 3, og barnevern – evaluering i kapittel 5.

Figur 2.10. Nye arbeidsformer og/eller innretning, fordelt på tjenesteområde. N=202



2.5 Tjenesteanalyse

Som en del av deltakelsen i Effektiviserings-Nettverkene legges det opp til at deltakerkommunene skal utarbeide en analyse av egen tjeneste. Dette kalles tjenesteanalyse. Denne analysen bygges opp med en ressursanalyse og en kvalitetsanalyse, og disse sammenfattes i en avsluttende del med vurdering av egen resultateffektivitet. KS bidrar med mal/oppsett for tjenesteanalysen, og gir kommunene dokumentasjon og figurer som kan brukes i analysen. Kommunene bidrar med egen analyse, problemstillinger og drøftinger. Analysen skal dokumentere status og forbedringsområder, og konkretisere ønskede endrings- og utviklingstiltak kommunen vil gjennomføre for å forbedre egen resultateffektivitet. Hensikten er at kommunen skal få bedre dokumentasjon og beslutningsgrunnlag. Kommunene i ROBEK-nettverk gjennomfører ikke denne typen standardiserte tjenesteanalyse, men har like fullt fått spørsmål om de har gjort noen form for analyse av egne tjenester.

72 prosent av kommunene som har blitt stilt spørsmål om dette (deltakere innen tjenesteområdene skole, internkontroll, og barnevern – evaluering, har ikke blitt spurt om dette), oppgir at deres kommune gjennomførte en tjenesteanalyse i forbindelse med nettverksarbeidet. Det er ikke markante forskjeller mellom de ulike tjenesteområdene på dette området. 22 prosent oppgir at de ikke gjennomførte en slik analyse, mens de resterende seks prosent ikke vet hvorvidt dette ble gjort.

Enkelte kommuner oppgir at det var metodisk krevende å gjennomføre en tjenesteanalyse (PLO). En kommune oppgir at det hjalp å involvere økonomiavdelingen i dette arbeidet. Alle kommunene brukte heller ikke KS sin mal for tjenesteanalyse, fordi dette arbeidet ble innarbeidet i kommunens eget og allerede pågående planarbeid (barnevern).

De fleste som gjennomførte en tjenesteanalyse brukte denne internt i tjenesten (87 prosent). En vesentlig andel brukte også tjenesteanalysen i dialog med rådmannsnivået (70 prosent) og i orientering til folkevalgte. En mindre andel benyttet tjeneste-

analysen i dialog med brukere/brukerrepresentanter (27 prosent).

Blant deltakerne som oppgir at de gjennomførte en tjenesteanalyse, oppgir 60 prosent at denne tjenesteanalysen ble brukt til å gjennomføre endringer i tjenestetilbudet. Andelen som oppgir dette er størst innen tjenesteområdene ROBEK (dette gjelder andre former for analyse av egen tjeneste, ettersom ROBEK-nettverkene ikke gjennomfører KS' tjenesteanalyse som sådan) og kommunehelse, og lavest innen barnehage og eiendom. Det oppgis blant annet at gruppen fra kommunen som deltok i effektiviseringsnettverket, fungerer som en arbeidsgruppe i dette arbeidet.

Tjenesteanalysen har også blitt brukt aktivt i planarbeid i flere kommuner. Av mer konkrete endringer, fremhever flere vridning fra institusjonsbasert omsorg til sterkere satsing på hjemmetjenester og omsorgsboliger (PLO, ROBEK), utarbeiding av ny barnevernplan med en rekke tilhørende tiltak, blant annet mht bemanningsnivå og bevilgninger (barnevern), dreining fra kompenserende tiltak til økt bruk av endringstiltak (barnevern), innføring av velferdsteknologi for å effektivisere tjenesten (ROBEK), større grad av spesialisering blant helsesøstre (kommunehelse), sammenslåing av helsestasjoner (kommunehelse), økt antall rehabiliteringsplasser (PLO), mer kommunikasjon med brukerne og bedre tilrettelegging for brukermedvirkning (PLO), opprettelse av tverrfaglig team (kommunehelse), forskyvning av ressurser fra videregående skole til barne- skole internt i skolehelsetjenesten (kommunehelse), opprettelse av brukerråd (barnevern), og større fokus på energibruk (eiendom).

16 prosent av deltakerne som har blitt stilt spørsmål om tjenesteanalyse, oppgir at deres kommune har gjennomført en tjenesteanalyse *etter deltakelse* i nettverksarbeidet, mens 13 prosent opplyser om at de planlegger å gjennomføre en ny tjenesteanalyse. Andelen som oppgir at de har gjennomført

en ny tjenesteanalyse er størst blant kommuner som deltok i nettverk i 2009 og 2010. Disse tjenesteanalysene har blant annet blitt brukt som kunnskapsgrunnlag i personalmøter, i ledergrupper, overfor politisk nivå og rådmann, i diskusjoner om eventuelle tiltak og prioritering av ressurser, og utarbeiding av nye kommuneplaner.

2.6 Kvalitetsutvikling

Et sentralt mål med Effektiviseringsnettverkene er å bidra til kvalitetsutvikling i kommunene. Som vi påpekte innledningsvis, kan det imidlertid være vanskelig å påvise direkte effekt av nettverksdeltakelse, og dette gjelder ikke minst spørsmålet om kvalitetsutvikling.

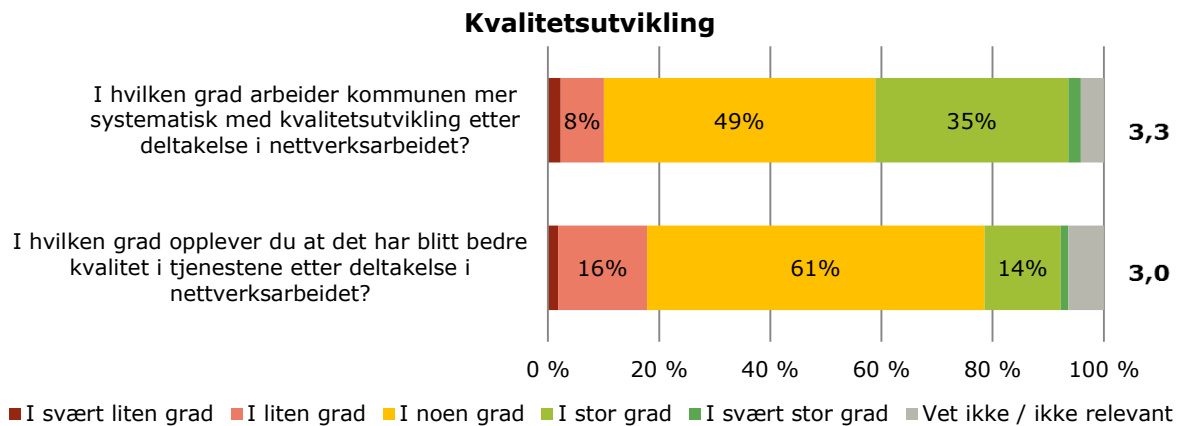
Deltakerne synes i nokså stor grad at kommunen arbeider mer systematisk med kvalitetsutvikling etter nettverksdeltakelsen. En mindre andel vurderer imidlertid at det har blitt bedre kvalitet i tjenestene som en følge av nettverksarbeidet. Dette illustreres i figur 2.11 på neste side.

Andelen som oppgir at kommunen arbeider mer systematisk med kvalitetsutvikling etter deltakelse i nettverk er størst blant kommunene som mest nylig deltok. Når det gjelder spørsmål om det har blitt bedre kvalitet i tjenesten, fremkommer det ingen klar sammenheng med tidspunkt for deltakelse.

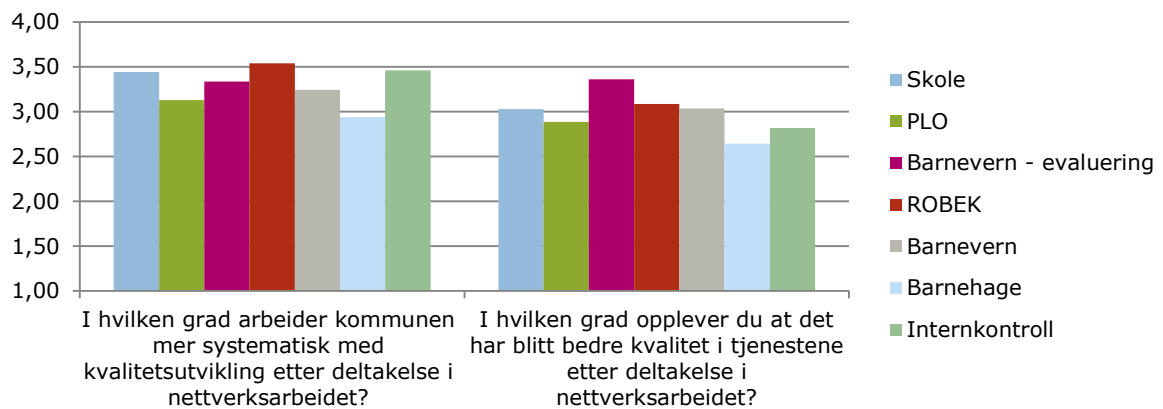
Figur 2.12 viser forskjeller i deltakernes vurderinger av effektiviseringsnettverkets bidrag til kvalitetsutvikling i kommunen, fordelt på tjenesteområde. Her fremgår det at deltakerne innen kommunehelse, ROBEK, internkontroll, skole, og begge barnevernsnettverkene, i størst grad vurderer at de jobber mer systematisk med kvalitetsutvikling etter deltakelse i nettverksarbeidet.

Når det gjelder opplevelse av bedre kvalitet i tjenestene, er dette høyest i evalueringsnettverk innen barnevernsområdet. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 5.

Figur 2.11. Kvalitetsutvikling. N=219



Figur 2.12. Kvalitetsutvikling, fordelt på tjenesteområde. N=202



2.7 Brukerundersøkelse og brukertilfredshet

Litt under halvparten (44 prosent) av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at deres kommune har gjennomført en brukerundersøkelse i etterkant av nettverksarbeidet. Denne andelen trekkes opp av respondenter fra barnehagenettverk (69 prosent), mens de øvrige tjenesteområdene ligger omkring eller under dette gjennomsnittet. Andelen som har gjennomført en brukerundersøkelse etter deltakelsen i nettverk, avtar i takt med tidspunkt for deltakelse. Andelen er lavest blant kommuner som deltok i 2013 og 2014. Flere av disse oppgir imidlertid at de planlegger å gjennomføre en brukerundersøkelse i tiden som kommer.

Når det gjelder bruk av brukerundersøkelsen, oppgir et flertall av deltakerne (70 prosent) at de har brukt den internt i tjenesten. Omtrent halvparten har brukt den i oriente-

ring til folkevalgte (50 prosent), og i dialog med rådmannsnivået (47 prosent). En noe mindre andel (39 prosent) har brukt brukerundersøkelse i dialog med brukere/brukerrepresentanter. Enkelte oppgir at brukerundersøkelsen har blitt brukt i liten grad, på grunn av liten deltakelse/svarprosent. Særlig innen barnevern virker lav deltakelse å være en utfordring.

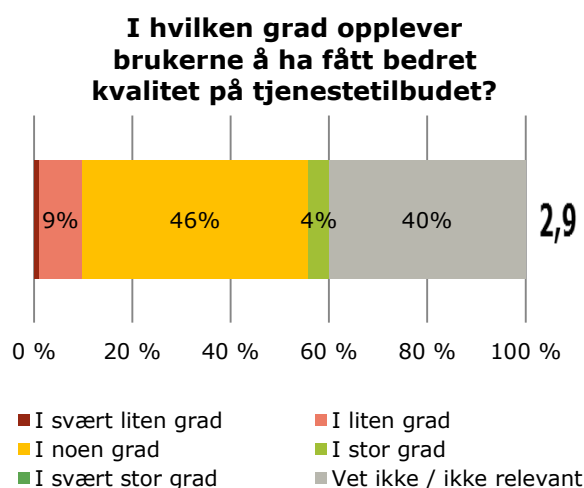
36 prosent av respondentene oppgir at brukerundersøkelser benyttes systematisk i kvalitetsutviklingen i kommunen i stor eller svært stor grad. Denne andelen er størst innen barnehage (63 prosent) og kommunehelse (60 prosent). Barnevern og PLO representerer gjennomsnittet (35-36 prosent), mens de øvrige tjenesteområdene ligger under dette. Andelen som oppgir at brukerundersøkelser har inngått i det systematiske

kvalitetsutviklingsarbeidet, er størst blant kommuner som deltok i nettverk i 2009 og 2010, samt 2014. Dette kan både tyde på at 1) det tar tid å få til et systematisk arbeid, og at 2) aktiviteten og bevisstheten er størst i den nærmeste tiden etter avsluttet nettverk.

Kommunene benytter i stor grad bedre-kommune.no i dette arbeidet. Innen skole benyttes Utdanningsdirektoratets portal for brukerundersøkelser, herunder den obligatoriske Elevundersøkelsen.

Figur 2.13 viser i hvilken grad deltakerne i effektiviseringsnettverkene vurderer at brukerne opplever å ha fått bedre kvalitet på tjenestetilbudet, som en følge av deltakelsen i nettverket. Svarene på dette spørsmålet er preget av at en stor andel enten svarer «vet ikke» (40 prosent) eller «i noen grad» (46 prosent). 10 prosent oppgir at dette er tilfelle i liten eller svært liten grad, mens de resterende 4 prosent mener at dette er tilfelle i stor grad. Følgelig blir gjennomsnittsverdien noe under middelveien på 3.

Figur 2.13. Brukertilfredshet. N=195



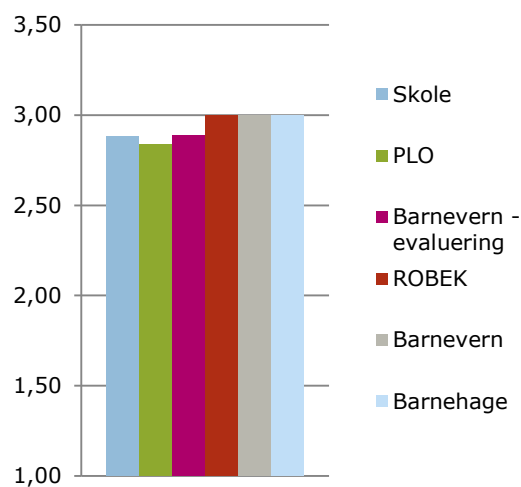
Flere respondenter oppgir at det er vanskelig eller at de ikke har grunnlag for å svare på dette spørsmålet. Det fremheves at det ikke har vært noen synlig eller påviselig endring. Andre påpeker at en eventuell kvalitetsforbedring ikke nødvendigvis kan tilskrives deltakelse i et effektiviseringsnettverk. Flere respondenter gir også uttrykk for at de sitter med en opplevelse av at brukerne er mer fornøyd, uten at de har noe kon-

kret å vise til for å underbygge dette. Det påpekes også at dette er for tidlig å si noe om, og at det ikke har blitt gjort mange nok undersøkelser for å kartlegge utvikling over tid, og at det har gått for kort tid til at resultatene er målbare. Noen påpeker også at en eventuell fremgang som er identifisert fra et år til et annet, like gjerne kan skyldes tilfeldige svingninger. Derav det store antallet som har svart «i noen grad» eller «vet ikke».

På dette punktet fremgår ingen sammenheng med tidspunkt for deltakelse.

Figur 2.14 viser at gjennomsnittsverdien innen flere av de ulike tjenesteområdene ligger på middelpunktet 3. Dette gjelder både ROBEK, barnevern, og barnehage. De øvrige tjenesteområdene ligger på den negative siden av skalaen (under 3).

Figur 2.14. Brukertilfredshet, fordelt på tjenesteområde. N=178



58 prosent av respondentene oppgir at kommunen, etter deltakelse i nettverk, har satt opp mål eller på annet vis bestemt seg for å arbeide med å bedre brukertilfredsheten. Denne andelen er høyest i ROBEK-kommuner (85 prosent). De øvrige tjenesteområdene ligger alle rundt gjennomsnittet på dette spørsmålet. Her fremgår ingen sammenheng med tidspunktet for deltakelse.

Flere respondenter påpeker i denne sammenhengen at slike mål ble satt uavhengig av deltakelse i nettverk, og/eller at dette ble gjort før nettverket ble gjennomført. Blant

kommunene som har bestemt seg for å arbeide med å bedre brukertilfredsheten, nevnes blant annet utarbeidelse av nye handlingsplaner og strategier. Av mer konkret natur kan nevnes opprettelse av brukerråd, og jevnlig gjennomføring av brukerundersøkelser.

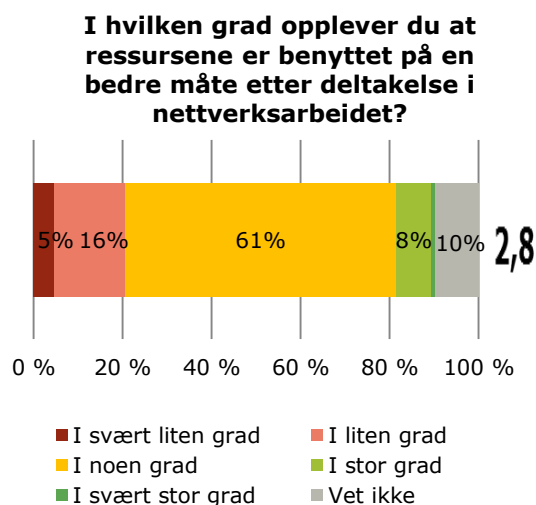
2.8 Ressursbruk

50 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at deres kommune har gjennomført tiltak for å endre ressursinnsatsen i tjenesten som en følge av deltakelse i effektiviseringsnettverk. Dette er aller høyest i ROBEK-kommuner (92 prosent), etterfulgt av kommunehelse (60 prosent), barnevern (58 prosent) og PLO (54 prosent). Skole (30 prosent) og eiendom (20 prosent) er lavest. Her fremgår ingen tydelig tendens med hensyn til når kommunen deltok i nettverk.

Blant tiltakene som oppgis, finner vi dreining mot og styrking av hjemmebaserte tjenester fremfor institusjonsbruk (PLO), færre rapporteringskrav i kommunen, bedre rutinebeskrivelser (barnevern), nye organiseringsformer, satsing på gruppebasert fremfor individuell terapi (PLO), flere saksbehandlingsstillinger for å følge opp tiltak på en bedre måte (barnevern – evaluering), integrering av tjenester (PLO), bruk av ny velferdsteknologi, større stillingsandeler, nye turnusordninger (PLO), økonomiske insentiver for å redusere graden av spesialundervisning (skole), større fokus på tilpasset opplæring for å redusere behovet for spesialundervisning (skole), økt fokus og ressursbruk på tidlig innsats (barnevern), styrking av tverrfaglig arbeid på tvers av organisatoriske enheter (helse), ansettelse av fagperson fremfor å betale for eksterne tjenester fra helseforetak (helse), og større enheter (barnehage).

Figur 2.15 viser i hvilken grad deltakerne vurderer at ressursene benyttes på en bedre måte etter deltakelse i effektiviseringsnettverk.

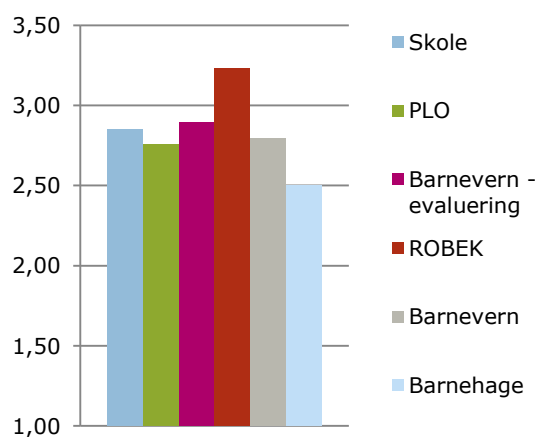
Figur 2.15. Ressursutnyttelse. N=195



Flertallet (61 prosent) oppgir at ressursene i noen grad er benyttet på en bedre måte. Andelen som i liten eller svært liten grad mener at ressursene er benyttet på en bedre måte, er større enn andelen som mener at dette er tilfellet i stor eller svært stor grad. Snittet blir dermed 2,8. Her fremgår ingen sammenheng med tidspunkt for deltakelse.

Figur 2.16 viser at dette snittet trekkes opp av ROBEK-kommunene, hvor det i større grad enn de øvrige tjenesteområdene vurderes at ressursene er benyttet på en bedre måte etter deltakelse i nettverksarbeidet. Dette er også å forvente, da hele formålet med effektiviseringsnettverk for ROBEK-kommuner er å sette kommunene i bedre stand til å styre sin egen økonomi.

Figur 2.16. Ressursutnyttelse, fordelt på tjenesteområde. N=178



3. PLEIE OG OMSORG

I dette kapittelet ser vi nærmere på kommuners deltakelse i effektiviseringsnettverk innen pleie og omsorg. Dette er basert på erfaringer i et utvalg kommuner som deltok i nettverket PLO Vest i perioden 2010-2011.

3.1 Overordnet effekt av deltakelse i pleie- og omsorgsnettverk

Før vi beskriver erfaringer i kommunene som inngår i den kvalitative undersøkelsen, gjengir figur 3.1 og 3.2 overordnede vurderinger av effekt av å delta i nettverk innen pleie og omsorg, slik dette fremgår av spørreundersøkelsen som ble presentert i kapittel 2.

Figur 3.1 viser at et fåtall av respondentene vurderer at deltakelsen har ført til konkrete endringer i utforming, innhold eller ressursbruk i kommunen. Dette signaliseres ved at gjennomsnittsverdien er under 3 på dette spørsmålet. 14 prosent av respondentene oppgir at nettverksdeltakelsen i stor eller svært stor grad har gitt resultater av denne typen.

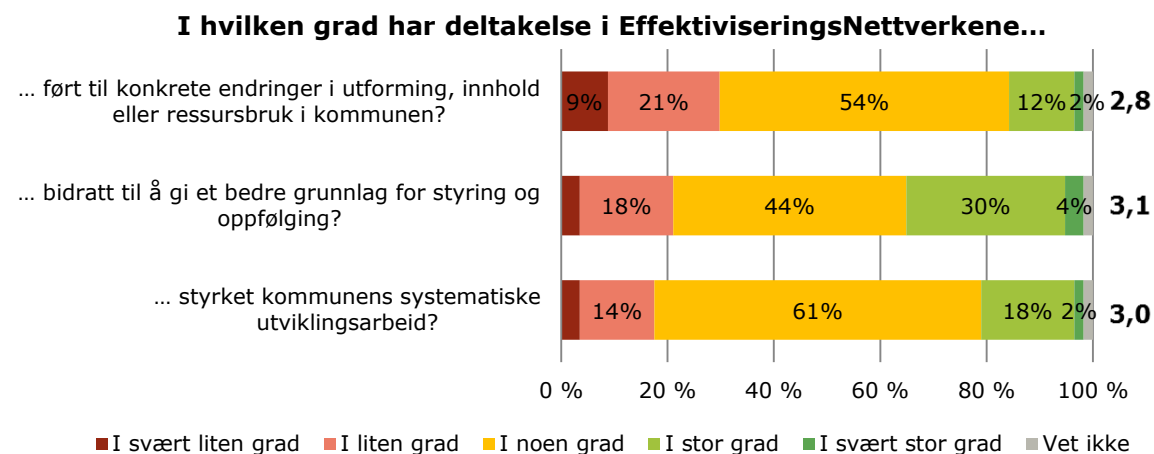
En større andel av respondentene oppgir at deltakelse i nettverk innen pleie og omsorg har bidratt til å gi et bedre grunnlag for styring og oppfølging. 34 prosent vurderer at dette er tilfelle i stor eller svært stor grad. Gjennomsnittsvurderingen blant deltakerne er 3,1 på dette punktet.

Til slutt viser figur 3.1 at respondentene lander på middelverdien 3,0 når de skal vurdere hvorvidt kommunenes systematiske utviklingsarbeid har blitt styrket på bakgrunn av deltakelse i nettverk. 20 prosent av respondentene vurderer at dette er tilfelle i stor eller svært stor grad.

På neste side viser figur 3.2 at nettverksdeltakelsen innen pleie og omsorg i størst grad vurderes å ha hatt effekt i form av økt oppmerksomhet på resultatet for brukeren, og at det har blitt satt tydeligere mål på kvalitet i tjenesten. Videre fremgår det i synkende rekkefølge at brukermedvirkningen har økt, at ansatte i kommunen har fått bedre innsikt i tjenesten, at brukerdialogen har blitt bedre, og at kommunen har fått et bedre styringsverktøy for tjenesten. Kommunene er mest avmålt når det gjelder hvorvidt de folkevalgte har fått et bedre beslutningsgrunnlag som følge av kommunenes deltakelse i effektiviseringsnettverk.

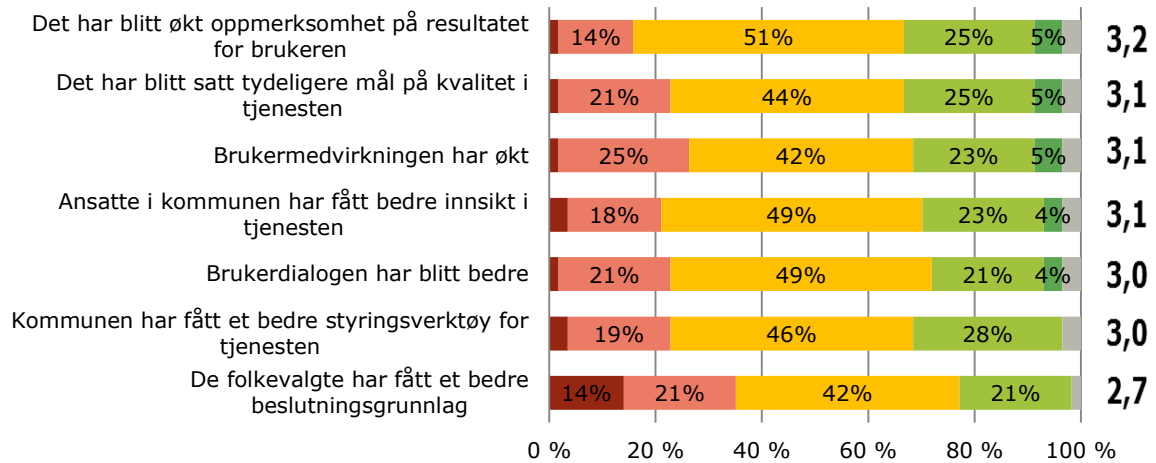
Disse to figurene fremstiller kommunenes samlede vurderinger av deltakelsen i effektiviseringsnettverk. På de følgende sidene ser vi nærmere på et utvalg kommuner som har deltatt i nettverk innen pleie og omsorg, og hvilken effekt nettverksdeltakelsen har hatt i disse kommunene.

Figur 3.1. Overordnet effekt av deltakelse i EffektiviseringsNettverk innen pleie og omsorg. N=57



Figur 3.2. Effekter av deltakelse i EffektiviseringsNettverk innen pleie og omsorg. N=57

I hvilken grad opplever du at følgende har funnet sted som en følge av gjennomført nettverksarbeid?



■ I svært liten grad ■ I liten grad ■ I noen grad ■ I stor grad ■ I svært stor grad ■ Vet ikke / ikke relevant

3.2 Kommunenes erfaringer

Kommunene som har deltatt i effektiviseringsnettverk innenfor pleie og omsorg oppgir flere konkrete effekter i sin kommune som følge av deltakelsen. Flere informanter forteller at nettverket har vært svært godt. En kommunalsjef oppsummerer på følgende måte:

«Vi har vært med på mye, men dette er noe av det bedre jeg har vært med på. Det har gjort noe med meg, og fått meg til å stille andre, mer riktige, spørsmål enn det jeg gjorde før.»

Flertallet av informantene oppgir at de har fått økt kompetanse om kommunens styringsdata. Dette dreier seg om hvilke tall kommunen har tilgjengelig, hvordan disse tallene fremskaffes, og hvordan tallene kan anvendes til videre utvikling av tjenesten. Dette gjelder blant annet KOSTRA og IPLOS.

Økt kunnskap og innsikt i kommunens styringsdata har medført at flere er blitt mer bevisste på ressursbruk i tjenesten, både når det gjelder direkte økonomiske ressurser, og tidsbruk. Deltakelsen har således gitt bedre grunnlag for videre styring av tjenesten, samt bidratt til å identifisere områder

med behov for endring. Økt bevissthet har for enkelte også medført at en nå jobber mer målrettet og setter inn tiltak der det viser seg å være behov for det. Økt forståelse for styringsdata og statistikk, og hva som ligger bak tallene, har attpåtil gitt deltakerne bedre grunnlag for å presentere faktiske forhold overfor den politiske ledelsen i kommunen.

Tjenesteanalysene som gjennomføres i forbindelse med nettverket blir fremhevet som spesielt hensiktsmessig og nyttig. Mange kommuner bruker denne analysen til konkret videreutvikling av tjenesten. I en kommune oppgis det at de har implementert nye rutiner med hensyn til tjenesteanalyser i kommunen:

«Vi har gjort tjenesteanalyser i etterkant. Tjenesteoptimalisering kaller vi det. Vi følger en tjeneste fra en søknad kommer inn og til tjenesten blir levert. Det ble gjort i etterkant av nettverksdeltakelsen.»

En annen kommune opplyser at de fikk med seg noen nyttige verktøy fra nettverket. Ett slikt verktøy omhandlet kvalitetssikring,

mens et annet nyttig verktøy rettet seg mot kommunikasjon overfor politisk nivå.

Videre oppgir flere informanter at både sammenligning og erfaringsutveksling med andre kommuner har vært en viktig effekt. En kommune forteller:

«Nettverkene var nyttige i og med at de ga større innsikt i egne data, og som grunnlag for sammenligning med andre kommuner.»

Flere opplyser også om at de har vært i kontakt med andre kommuner fra nettverket i ettertid for å utveksle informasjon. En informant oppgir:

«Ikke minst var det nyttig å høre fra andre, lære av dem, og lære av feil. Så knytter vi jo noen kontakter som vi kan bruke i andre sammenhenger også.»

3.3 Suksesskriterier og barrierer

Et suksesskriterium for å oppnå effekt av nettverksdeltakelse er at det legges en plan for å implementere den nye kunnskapen i kommunene i etterkant av deltakelsen. Det fremgår av undersøkelsen at kommuner som setter av tid og ressurser til arbeidet med utvikling av tjenesten i forbindelse med deltakelse, får også mer ut av nettverket. Denne prioriteringen kan imidlertid være utfordrende i en travel kommunehverdag. En informant fra en kommune som opplevde liten effekt av deltakelse forteller følgende:

«Jeg tenker at det handler om vår egen prioritering. Det å drive strategisk planlegging versus å drive daglig drift. Man må ofte legge vekk innovasjon til fordel for daglig drift. Det har vært mangel på ressurser og mangel på prioritering på oppfølging av dette arbeidet i vår kommune.»

For at arbeidet skal prioriteres, og at det skal bli satt av ressurser til videre arbeid, kreves det gjerne at både deltakelse og det videre arbeidet er forankret i kommuneledelsen. Flere understreker at ledelsen - både toppledelse og avdelings-/mellomledere - bør delta aktivt i nettverket. Mens toppledelse er viktig for forankring og for å få synliggjort viktigheten av arbeidet, er mellomle-

derne viktige fordi de har kjennskap til det praktiske arbeidet i tjenesten.

Et annet suksesskriterium er knyttet til hvilken kompetanse kommunen stiller med, i form av deltakere, i nettverket. Økonomi-kompetanse fremheves av flere som spesielt viktig, og som kan bidra med mye konstruktivt både inn i samlingene, og i forbindelse med det videre arbeidet i kommunen. En kommune forteller:

«Vi opplever det viktig å se økonomi og kvalitet sammen. Da vil alle ansatte og brukere se hva vi bruker penger på, og hvordan kvaliteten på tjenesten oppleves.»

En barriere som er identifisert med hensyn til langvarig effekt av nettverksdeltakelse, knytter seg til gjennomføring av brukerundersøkelser og tjenesteanalyser. Samtlige kommuner gir uttrykk for at brukerundersøkelsene og tjenesteanalysene som er gjennomført i forbindelse med deltakelse er nyttig, men svært få følger opp dette arbeidet ved å gjennomføre flere brukerundersøkelser eller tjenesteanalyser i ettertid. Flere nevner at de har behov for nettverkets støtte i forbindelse med denne gjennomføringen. Dette kan tyde på at de ikke opplever å ha ressursene eller kompetansen til å gjennomføre dette arbeidet på egen hånd i ettertid.

3.4 Anbefalinger

For kommuner med dårlig økonomi, kan det være vanskelig å prioritere deltakelse i effektiviseringsnettverk, dersom nettverkene arrangeres langt unna kommunen. Dette kan medføre at kommunen stiller med færre deltakere enn ønsket, eller at ikke alle deltakerne stiller på hver samling. Flere kommuner anbefaler derfor at man i fremtiden forsøker å ha samlokaliserte nettverk, eller tar i bruk videokonferanser. Dette kan også gjøres for å kunne spre kunnskapen til hele tjenesten i større grad, eller som et supplement for å friske opp kunnskap for de som har deltatt.

I forbindelse med invitasjon og påmelding bør det opplyses om hvilken kompetanse kommunen bør stille med. Det kan også informeres om at andre kommuner har hatt stor nytte av å trekke inn ulike kompetan-

ser, uten at det stilles som er kriterium for å delta.

Kommunene opplever stor nytte av brukerundersøkelsene og tjenesteanalysene. Der- som det er et mål at kommunen skal gjennomføre dette arbeidet selv senere, vil vi anbefale at man identifiserer hvorfor kommunene ikke gjennomfører dette i etterkant av deltakelse. Dette er ikke kommet klart frem i intervjuene. For en enda mer langva- rig effekt av deltakelse bør kommunene bli rustet til å gjennomføre dette arbeidet videre.

4. SKOLE

I dette kapitlet retter vi fokus mot kommuners deltakelse i effektiviseringsnettverk innen skole. Dette er basert på erfaringer i et utvalg kommuner som deltok i nettverket Skole Østlandet i perioden 2012-2013.

4.1 Overordnet effekt av deltakelse i skolenettverk

Før vi beskriver erfaringer i kommunene som inngår i den kvalitative undersøkelsen, gjengir figur 4.1 og 4.2 overordnede vurderinger av effekt av å delta i nettverk innen skole. Dette baserer seg på spørreundersøkelsen som ble presentert i kapittel 2.

Figur 4.1 viser at respondentene deler seg omtrent på midten når det gjelder vurderinger av hvorvidt nettverksdeltakelsen har ført til konkrete endringer i kommunen. Andelen som oppgir at dette har skjedd i stor og liten grad er like stor (19 prosent), hvilket gir en gjennomsnittlig verdi på 3,0.

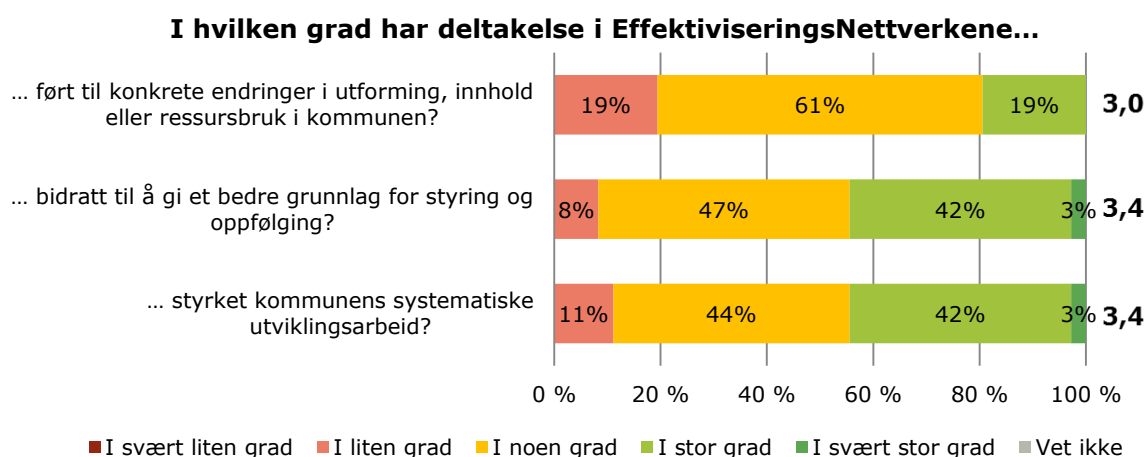
Andelen respondenter som mener at deltakelse i nettverk har bidratt til å gi et bedre grunnlag for styring og oppfølging, samt styrket kommunenes systematiske utviklingsarbeid er vesentlig høyere. 45 prosent

av respondentene oppgir at dette er tilfelle i stor eller svært stor grad på begge disse punktene. Dette gir 3,4 i gjennomsnittsverdier.

Videre viser figur 4.2 på neste side at nettverksdeltakelsen innen skole i størst grad vurderes å ha hatt effekt i form av at kommunen har fått et bedre styringsverktøy for tjenesten, at det har blitt satt tydeligere mål på kvalitet i tjenesten, og at det har blitt økt oppmerksomhet på resultatet for brukeren. I sum gis også positive vurderinger av hvorvidt ansatte i kommunen har fått bedre innsikt i tjenesten som følge av deltakelse i effektiviseringsnettverk. Når det gjelder hvorvidt de folkevalgte har fått et bedre beslutningsgrunnlag, hvorvidt brukerdialogen har blitt bedre, og hvorvidt brukermedvirkningen har økt, er det derimot flere negative enn positive vurderinger blant deltakerne.

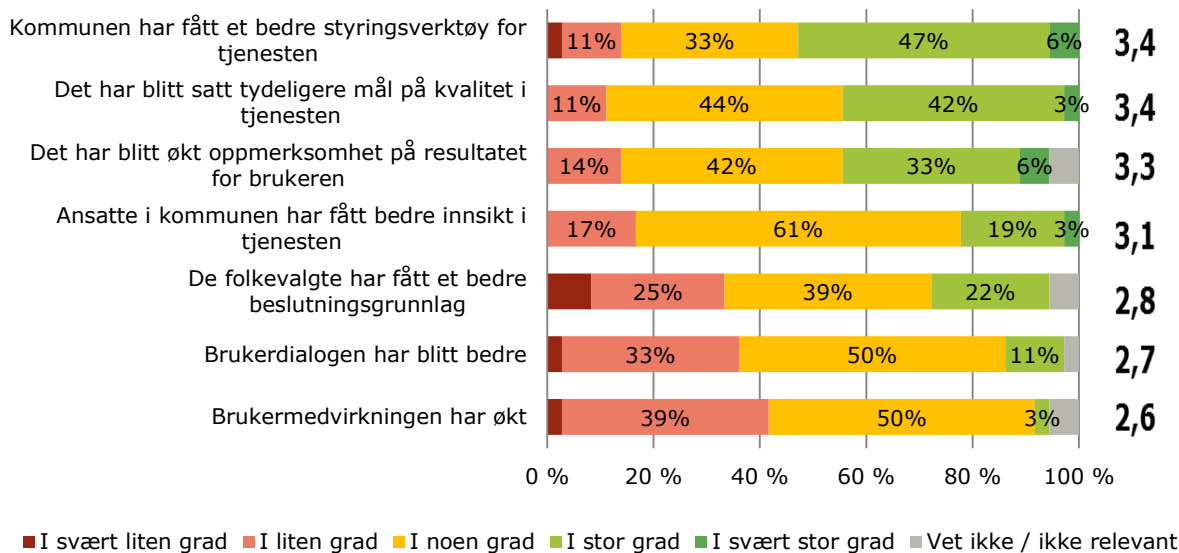
I det følgende ser vi nærmere på et utvalg kommuner som har deltatt i skolenettverk, og hvilken effekt nettverksdeltakelsen har hatt i disse kommunene.

Figur 4.1. Overordnet effekt av deltakelse i EffektiviseringsNettverk innen skole. N=36



Figur 4.2. Effekter av deltakelse i EffektiviseringsNettverk innen skole. N=36

I hvilken grad opplever du at følgende har funnet sted som en følge av gjennomført nettverksarbeid?



4.2 Kommunenes erfaringer

Noe av det som i størst grad blir fremhevet som en effekt av deltakelsen i nettverksarbeidet er at kommunene har fått en bedre forståelse for hvordan tall og statistikk kan og bør brukes i skolesektoren:

«Vi er blitt bedre rustet til å anvende og presentere tall».

Særlig blir det fremhevet at det har vært nyttig å få bedre innsikt i hvordan KOSTRA og elevundersøkelsen skal leses og brukes. Flere av kommunene har tatt i bruk nye analyseverktøy som ble presentert på nettverkene, blant annet PULS og VOKAL.

Flere av deltakerne fremhever spesielt at arbeidsverktøyet med fargekoder oppleves som nyttig. Dette har bidratt til at det har blitt lettere å presentere funn og datamateriale mer analytisk, og fargekodene gjør det tydelig for alle hvilke områder det er blitt jobbet tilfredsstillende med, og hvilke områder som er en utfordring. En av kommunene har implementert fargekodeverktøyet på alle nivåer i kommunen – både knyttet til læreres tilbakemeldinger og kommunikasjon med elever og foresatte, til læreres tilbakemeldinger og kommunikasjon med skoleled-

sen, og skoleledelsens tilbakemeldinger og kommunikasjon med kommuneledelsen.

En av informantene fra denne kommunen trekker også frem at deltakelsen i EffektiviseringsNettverkene har gjort at skolene i kommunen har fått en større forståelse for at skoleutvikling ikke dreier om «hver skole hver for seg», men at det er viktig at skolene samarbeider og trekker i samme retning. I forlengelsen av nettverksdeltakelsen har det blitt nedsatt flere kommunale ressursgrupper på tvers av skolene i denne kommunen.

En annen kommune har startet med videreutdanning av lærere. Noe av dette arbeidet var planlagt i forkant av nettverksdeltakelsen, men som en informant uttrykker det ble dette arbeidet «veldig aktualisert og fremskyndet etter deltakelsen i effektiviseringsnettverket». Flere informanter fra en kommune som opplevde god effekt trekker også frem bedre samhandling mellom skole og PPT som et resultat av nettverksdeltakelsen.

Flere av kommunene har også jobbet spesielt med spesialundervisning. I etterkant av nettverket, hvor kommunene blant annet utvekslet erfaringer om sitt arbeid med spe-

sialundervisning, har en av kommunene gått gjennom sine egne rutiner på området. Planer om hvordan skolene skal forbedre kvaliteten på spesialundervisningen er nå forankret på kommunalt nivå, noe som oppleves som nyttig.

4.3 Suksesskriterier og barrierer

Det fremkommer tydelig gjennom datainnstillingen at kommunene som har hatt et stort antall deltakere i nettverket gjennomgående opplever større effekt av å delta, mens kommunene som har deltatt i mer begrenset omfang har opplevd mindre effekt. En av informantene fra en kommune som deltok med mange representanter beskriver det slik:

«Det har vært viktig å sende mange folk, og ikke minst viktig at alle rektorene deltok. Når alle har hørt de samme tingene og deltatt i de samme diskusjonene, er det mye enklere å følge opp arbeidet i etterkant. Siden alle rektorene var med kunne vi bl.a. bruke rektormøtene til å videreføre dette arbeidet».

Tilsvarende kommenterer en informant fra en kommune med mindre deltakelse:

«Vi trakk oss litt ut av nettverket – vi følte oss litt hjemme alene. Det skulle handle om hele kommunen, og så fikk vi i oppgave å tenke på vegne av alle rektorene. Vi var med på samlingene, men deltok egentlig ikke».

Fra en annen kommune som opplevde god effekt av deltakelsen, men som ikke stilte med «alle» relevante aktører, blir det fremhevet at alle likevel ble involvert i nettverksarbeidet både før, etter, og mellom nettverkssamlingene. Generelt oppgir informanter som oppgir stor nytte av deltakelsen at gruppen var godt forberedt både i forkant og mellom nettverkssamlingene:

«Både på kommunenivå og på den enkelte skole gjorde vi nokså mye arbeid mellom samlingene. Dette gjorde at vi alltid var forberedt, og fikk mest mulig ut av samlingene».

En av kommunene som oppgir å ha hatt god effekt av deltakelsen knytter dette blant annet til at de på forhånd hadde et konkret mål med deltakelsen, som gikk ut på å lage en ny strategiplan for ny og bedre læring i skolen. Gjennom deltakelsen i nettverket fikk representanter fra kommune- og skoleledelsen mulighet til å samarbeide tett om denne planen, og den brede forankringen i denne prosessen har bidratt til at alle føler et eierskap til et felles produkt. Gjennom arbeidet med å utarbeide en ny strategiplan kjenner både politikere, kommuneadministrasjonen, skoleledere og lærere til hvordan arbeidet på skolene gjøres.

Nettverksdeltakelsen oppleves også å ha hatt god effekt i en kommune som på forhånd hadde et konkret mål om å utarbeide en strategiplan for skole gjennom deltakelsen i nettverket. Denne ble ferdigstilt i etterkant av nettverkssamlingene, og informantene opplever at den gir mer og bedre læring, og ikke minst et tydelig bilde til politikere og kommuneadministrasjonen om hva som skal jobbes med på skolene i kommunen.

Flere av informantene fremhever også at det opplevdes som nyttig å velge ut noen få områder fra det som ble gjennomgått på nettverkssamlingene, og konsentrere arbeidet i kommunen om dette. Hvis man prøver å gjennomføre alt på en gang vil man ikke greie å gjennomføre det, ble det vurdert her.

Blant kommunene som opplever at de ikke har hatt noe særlig effekt av deltakelsen i nettverk, blir det blant annet fremhevet at timingen for deltakelse var dårlig. En kommune var midt i en omstillingsprosess, og opplevde at det ikke var noen mål med deltakelsen, og at nettverket druknet i andre viktige områder som skulle prioriteres:

«Vi hadde en omfattende omorganisering underveis og i etterkant av nettverket. Ny kunnskap ble derfor noe nedprioritert».

4.4 Anbefalinger

Flere av informantene fremhevet at ordet «effektivisering» gir dårlige assosiasjoner når det gjelder forbedring av kvaliteten i

skolen, og anbefalte at navnet på nettverket ble byttet ut:

«Effektivisering som navn gir litt dårlige assosiasjoner i skole- og kommunesektoren. Rektorene var for eksempel litt negativt innstilt til deltakelse i forkant, blant annet på grunn av assosiasjonene til det å spare penger. Det hadde vært bedre å koble navnet til kvalitetsutvikling».

Det blir også understreket at det er viktig at KS er flinke til å spesifisere i invitasjonen hva nettverket handler om, og hva kommunene kan få ut av å delta. På den måten kan kommunen lettere velge ut deltakere som er relevante for den spesifikke tematikken, noe som oppleves som avgjørende for å oppnå god effekt.

En tredje anbefaling knytter seg til at det ønskes at nettverket strekker seg over en lengre periode, for eksempel to år. Informantene etterspør ikke nødvendigvis flere samlinger, men noe mer tid mellom hver

samling slik at kommunene får tilstrekkelig tid til å arbeide med tematikken mellom hvert treffpunkt, og dermed har mer å diskutere på samlingene:

«Tid er alltid en utfordring. For å sette i gang nye prosjekter må ofte gamle prosjekter avsluttes, så det hele kan ta ganske lang tid. Derfor ville det vært lurt hvis hele nettverket var strukket ut over en lenger periode».

En utvidet nettverksperiode kan også legge til rette for at endringene som skal gjøres i kommunen i større grad kan gjennomføres mens nettverket fortsatt pågår. Enkelte kommuner påpeker at støtten og «pushet» fra nettverket var et savn da de faktiske endringene skulle gjennomføres.

En fjerde anbefaling er at KS stiller strengere krav til bred deltakelse fra kommunene som skal delta i effektiviseringsnettverk.

5. BARNEVERN - EVALUERING

I dette kapitlet ser vi nærmere på kommuners deltakelse i effektiviseringsnettverk innen barnevern - evaluering. Dette er basert på erfaringer i et utvalg kommuner som deltok i Evalueringsnettverk 3 i perioden 2012-2014.

5.1 Overordnet effekt av deltakelse i barnevernsnettverk

Figur 5.1 viser at 24 prosent av respondene vurderer at deltakelsen i nettverk har ført til konkrete endringer i utforming, innhold eller ressursbruk i kommunen. Dette gir et gjennomsnitt på 3,2 på dette spørsmålet.

Andelen som vurderer at deltakelsen har bidratt til å gi et bedre grunnlag for styring og oppfølging er enda større. Dette vurderes å være tilfelle i stor eller svært stor grad av 44 prosent av deltakerne, hvilket gir en gjennomsnittsverdi på 3,4.

Til slutt viser figur 5.1 at respondentene også er positive til at nettverksdeltakelse har styrket kommunenes systematiske utviklingsarbeid. Dette vurderes å være tilfelle i stor eller svært stor grad av 36 prosent, og en gjennomsnittsverdi på 3,2.

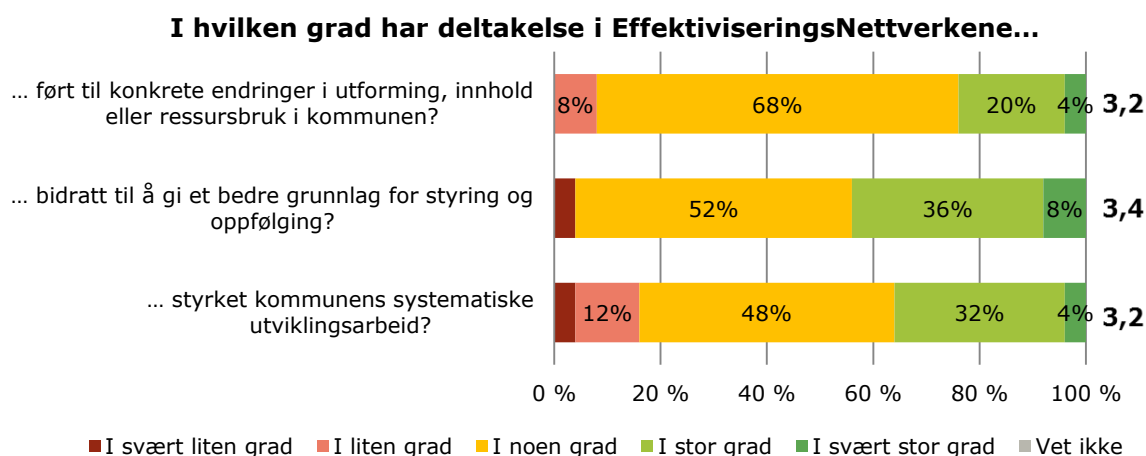
Figur 5.2 på neste side viser at deltakelsen i evalueringsnettverk innen barnevern i størst

grad vurderes å ha hatt effekt i form av at det har blitt satt tydeligere mål på kvalitet i tjenesten, at det har blitt økt oppmerksomhet på resultatet for brukeren, at brukermedvirkningen har økt, og at brukerdialogen har blitt bedre.

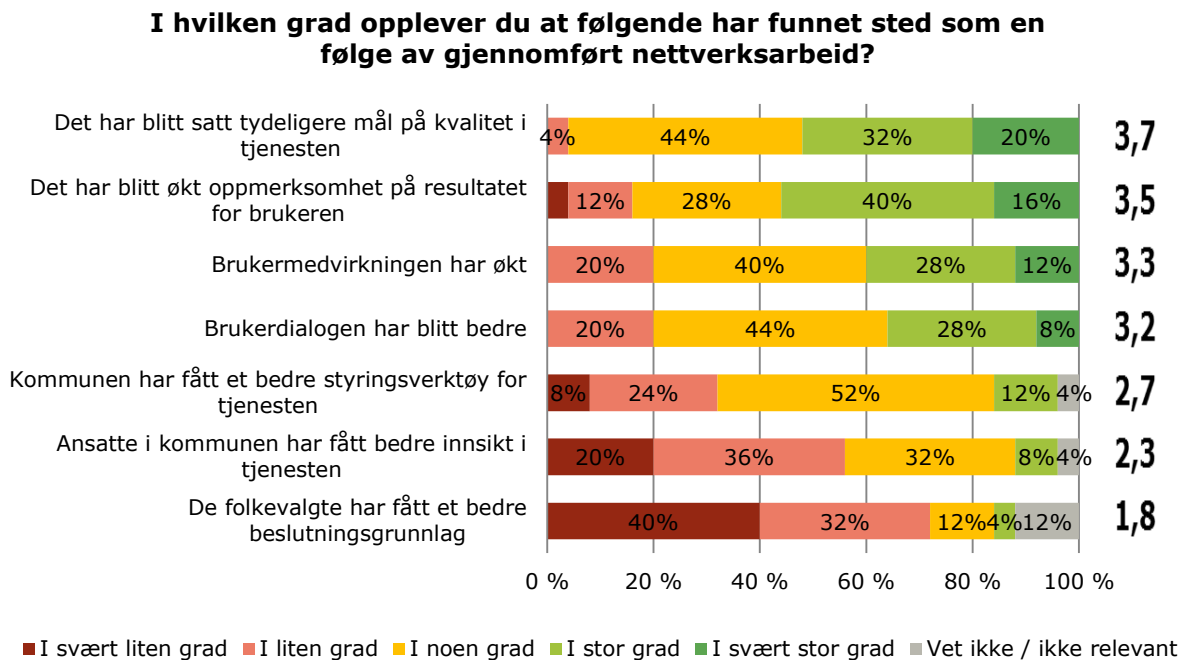
Det fremgår et vesentlig skille mellom disse vurderingene, og oppfatningene av hvorvidt nettverksdeltakelsen har hatt effekt i form av at kommunen har fått et bedre styringsverktøy for tjenesten, hvorvidt ansatte har fått bedre innsikt i tjenesten, og hvorvidt de folkevalgte har fått et bedre beslutningsgrunnlag. Disse får alle en gjennomsnittsskåre som tilsier at dette i liten grad er effekter av deltakelse i nettverk. Dette har imidlertid sin naturlige forklaring i at disse elementene i liten grad har vært fokusområder i evalueringsnettverkene på barnevernsområdet, og følgelig heller ikke er forventede effekter.

Figur 5.1 og 5.2 viser kommunenes samlede vurderinger av deltakelsen i effektiviseringsnettverk. På de følgende sidene ser vi nærmere på et utvalg kommuner som har deltatt i evalueringsnettverk innen barnevern, og hvilken effekt nettverksdeltakelsen vurderes å ha hatt i disse kommunene.

Figur 5.1. Overordnet effekt av deltakelse i EffektiviseringsNettverk innen barnevern - evaluering. N=25



Figur 5.2. Effekter av deltakelse i EffektiviseringsNettverk innen barnevern - evaluering. N=25



5.2 Kommunenes erfaringer

Utarbeiding av tiltaksplaner og evaluering av disse er den tydeligste effekten blant kommunene som har deltatt i evalueringsnettverk innen barnevern:

«Effektiviseringsnettverkene har hatt veldig stor effekt i kommunen. Det har hatt alt å si for jobben som er gjort knyttet til å få inn evaluering som et fast arbeidsverktøy».

Det fremheves også at gjennom dette arbeidet oppleves det at kvaliteten for brukerne har blitt bedre.

Av de andre verktøyene som ble presentert i nettverket var det ikke alle som opplevdes som like gode eller enkle å bruke. En av kommunene, som for øvrig var svært fornøyd med effekten av arbeidet knyttet til tiltaksplaner og evaluering av disse, opplevde at verktøyene knyttet til rapporteringsskjemaer hvor brukerne skulle gi tilbakemelding etter hver samtale, ikke var like vellykket. Grunnen var blant annet at det ikke ble oppfattet at brukerne var komfortable med dette verktøyet.

En informant fra en annen kommune trekker frem verktøyet med bruk av skalering som mindre vellykket:

«Å jobbe med tall i familier med minimal forståelse for tall ble lite hensiktsmessig».

Samtidig påpekes det av flere at mye av det som ble gjennomgått i nettverket var elementer som kommunen uavhengig av nettverket uansett ville eller skulle implementere. Det har vært et stort fokus på barnevern de siste årene, og det kan derfor være vanskelig å peke konkret på hva som har vært en effekt av nettverksdeltakelsen. To informanter beskriver det slik:

«Det er vanskelig å definere hva som er et resultat av deltakelse i effektiviseringsnettverket og hva som skyldes andre prosesser. Vi valgte å delta i nettverk fordi vi visste at vi skulle inn i et arbeid med en barnevernplan, og ønsket oss innspill».

«Som en konsekvens av at det ble utarbeidet en barnevernplan i etterkant av nettverksdeltakelsen ble behovet for mer ressurser behandlet og tatt til følge. Men dette var del av en større prosess, som også omhandlet økt politisk fokus, både lokalt og på nasjonalt nivå».

5.3 Suksesskriterier og barrierer

Gjennomgående tyder informasjon fra data-innsamlingen på at de kommunene som deltok med flere personer opplevde å ha størst effekt av deltakelsen. I en av kommunene som deltok med to deltakere påpeker informantene at disse to deltakerne bruker de nye verktøyene, men at det har vært vanskelig å få kollegaene til å bruke disse verktøyene. Det oppgis også som viktig at de som deltok på samlingene var engasjerte, og var flinke til å ta med seg kunnskapen tilbake til kommunen og spre denne gjennom workshops eller lignende.

I sammenheng med dette fremheves det av flere av informantene fra kommunene som oppgir å ha stor effekt at det ble satt av mye tid til oppfølgingsarbeid mellom samlingene. Det å arbeide med verktøyene sammen med kollegaer som ikke deltar også mellom nettverkssamlingene, og ikke bare i etterkant av avsluttet nettverk, fremstår dermed som et viktig suksesskriterium for god effekt av deltakelsen i nettverket.

En av informantene fra kommunen som oppgir å ha hatt stor effekt av deltakelsen knytter dette til at kommunen valgte å satse på et utvalg tiltak og verktøy, og ikke har forsøkt å gape over for mye og forsøke å implementere alle verktøyene på en gang.

Generelt fremheves det at deltakelse og engasjement fra ledelsen i kommunen er et viktig suksesskriterium:

«Det har i vår organisasjon vært alt for lite engasjement fra leder til å implementere gode arbeidsverktøy. Dette handler om prioriteringer fra leders side».

For en av kommunene som opplevde stor effekt av deltakelsen fremheves det likevel at kommuneledelsens manglende tilstede-

værelse og involvering i arbeidet *ikke* har påvirket bruken av verktøyene. Denne kommunen hadde relativt mange deltakere fra operativt nivå, og erfaringene herfra kan tyde på at det er viktigere å ha med de aktørene som skal jobbe med verktøyene direkte, enn at kommuneledelsen er involvert.

Flere av kommunene etterspør (mer) oppfølging fra KS i etterkant av nettverksarbeidet, da dette blir sett på som en måte å holde fokus på tematikken fra Effektiviseringsnettverkene når nettverket er avsluttet. Flere oppgir samtidig at de er blitt invitert til oppfølgingssamling, men at dette ikke har blitt prioritert. Bakgrunnen er at innholdet ikke føles relevant, eller at det anses som lite hensiktsmessig og samles. Enkelte foreslår at KS heller følger opp den enkelte kommune og etterspør hvordan kommunen har arbeidet og hva som har skjedd 6-12 måneder etter deltakelse.

Enkelte av informantene opplevde også at det ikke ble satt av tilstrekkelig tid til tilbakemeldinger og lokale tilpasninger av verktøyene på nettverkssamlingene. Det medførte at man satt igjen med verktøy som ikke var godt nok tilpasset til å kunne implementeres i kommunen etter nettverksdeltakelsen.

5.4 Anbefalinger

For å oppnå gode resultater, oppleves det som viktig at kommunene som deltar har et faktisk og identifisert behov for å være med i nettverket, og at det prioriteres i kommuneorganisasjonen. Kommunen bør vite hva de går til, og hva som forventes av dem for å legge til rette for dette.

Flere av kommunene trekker også frem at det er viktig at det er mange nok deltakere med i nettverket slik at implementeringsarbeidet går lettere i etterkant.

6. INTERNKONTROLL

I dette kapitlet rettes fokus mot kommuners deltakelse i effektiviseringsnettverk innen internkontroll. Dette er basert på erfaringer i et utvalg kommuner som deltok i nettverket «Internkontroll store» i 2012.

6.1 Overordnet effekt av deltakelse i internkontrollnettverk

Figur 6.1 viser at deltakerne innen internkontroll i overveiende grad er positive til effekten av å delta i dette nettverket. 42 prosent vurderer at deltakelsen i nettverk i stor grad har ført til konkrete endringer i utforming, innhold eller ressursbruk i kommunen. Dette gir et gjennomsnitt på 3,3.

Deltakerne er enda mer positive til at nettverksdeltakelsen har bidratt til å gi et bedre grunnlag for styring og oppfølging. Dette vurderes positivt av 62 prosent av respondentene, og gir et gjennomsnitt på 3,7.

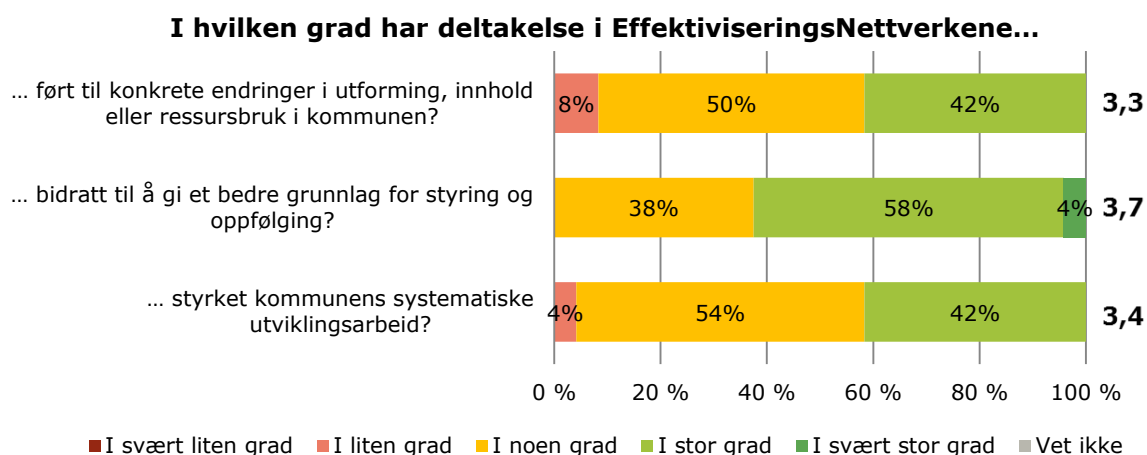
Figur 6.1 viser også at en vesentlig andel av deltakerne er vurderer at kommunenes systematiske utviklingsarbeid er styrket på bakgrunn av kommunenes deltakelse i nettverk. Dette signaliseres av at 42 prosent i stor grad vurderer at dette er tilfelle i stor grad, med et gjennomsnitt på 3,4.

På neste side viser figur 6.2 at effekten av deltakelse i nettverk innen internkontroll vurderes å være størst når det gjelder hvorvidt kommunen har fått et bedre styringsverktøy for tjenesten. Vurderingene er også mer positive enn negative når det kommer til at ansatte i kommunen har fått bedre innsikt i tjenesten, og at det har blitt satt tydeligere mål på kvalitet i tjenesten. Deltakerne deler seg likt mellom positive og negative vurderinger når det kommer til hvorvidt det har blitt økt oppmerksomhet på resultatet for brukeren som en følge av nettverksdeltakelsen.

Når det kommer til vurderinger av hvorvidt de folkevalgte har fått et bedre beslutningsgrunnlag, hvorvidt brukermedvirkningen har økt, og hvorvidt brukerdialogen har blitt bedre som følge av deltakelse i effektiviseringsnettverk, er det derimot flere negative enn positive oppfatninger. Dette har sin forklaring i at disse elementene ikke har stått på agendaen i nettverk innen internkontroll.

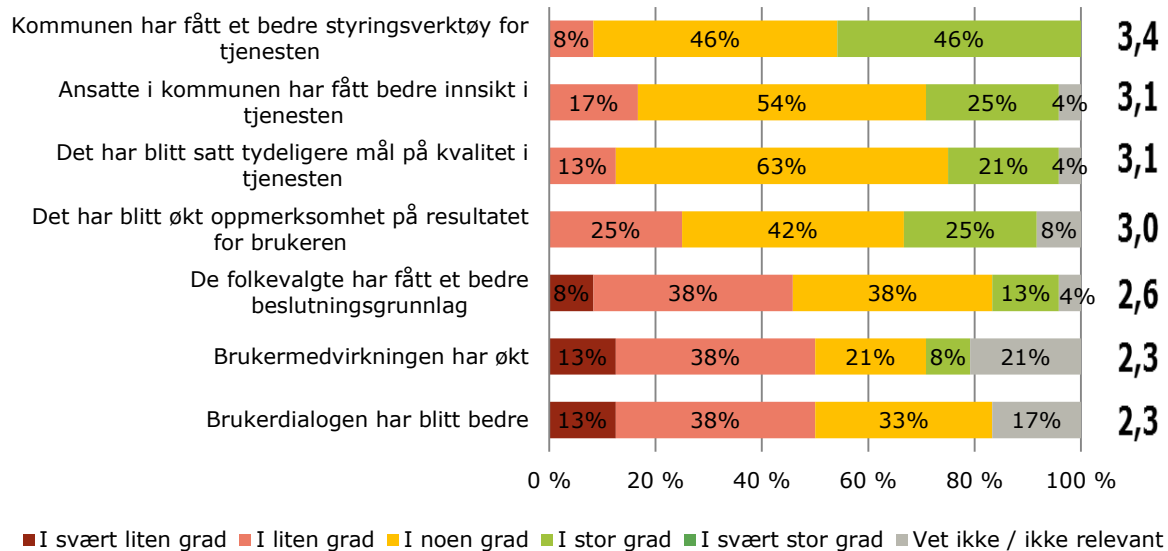
På de følgende sidene ser vi nærmere på erfaringene i et utvalg kommuner som har deltatt i effektiviseringsnettverk om internkontroll.

Figur 6.1. Overordnet effekt av deltakelse i EffektiviseringsNettverk innen internkontroll. N=24



Figur 6.2. Effekter av deltakelse i EffektiviseringsNettverk innen internkontroll. N=24

I hvilken grad opplever du at følgende har funnet sted som en følge av gjennomført nettverksarbeid?



6.2 Kommunenes erfaringer

Kommunene som har deltatt i effektiviseringsnettverk om internkontroll oppgir flere konkrete effekter av deltakelsen. Felles for kommunene er at de, gjennom å delta, har fått *avdekket områder* der kommunen ikke har gode nok internkontrollsystemer.

Flere opplyser om at de har *innført nye internkontrollsystemer* som følge av deltakelse. For noen gjelder dette kun enkelte områder der deltakelse har avdekket mangler, mens det for andre kommuner gjelder nye internkontrollsystemer for tilnærmet hele kommunen.

En kommune opplyser om at de har utarbeidet nytt *årshjul og avvikssystem* som direkte følge av deltakelse. Utskiftninger i kommunens ledelse medførte imidlertid at arbeidet ble nedprioritert og kommunen har ikke fulgt opp arbeidet.

En kommune trekker frem KS' idéhefte «*Orden i eget hus*», som de lett kunne relatere til egen kommune. Deltakelse har bidratt til at de har endret arbeidsmetoder i flere deler av organisasjonen.

Flere opplever også å ha *bedre oversikt* over hva som skjer i kommunen, og en informant sier at de nå «føler seg sikre på at det er noen som har en hånd på rattet» etter at de har gått gjennom internkontrollsystemet og rettet opp mangler som følge av deltakelse i effektiviseringsnettverket. En informant fra en annen kommune sier:

«*Nå ser vi alle internkontrollaktivitetene i sammenheng. Vi har gjort mye av det samme før, men har ikke hatt helhetlig system på det. Det bidro effektiviseringsnettverket til.*»

En av kommunene deltok i nettverket i forbindelse med at kommunen allerede hadde igangsatt et arbeid med å gjennomgå internkontrollsystemet i kommunen. Her opplyses det at de har tatt i bruk en praktisk modell fra effektiviseringsnettverket som er trukket inn i kommunens styringssystem. De har videre tatt i bruk et kvalitetssystem, og har klart å få sammenheng mellom kvalitets- og styringssystem. Kommunen har også begynt å rapportere på status på internkontroll i kommunens årsrapporter.

6.3 Suksesskriterier og barrierer

At deltakelsen i nettverket er forankret i kommunens ledelse er et suksesskriterium her, i likhet med de andre nettverkene som inngår i undersøkelsen. Det fremheves imidlertid at det er sentralt at også operativt nivå deltar. I forbindelse med innholdet i nettverkssamlingene og oppgavene kommunen skulle gjennomføre under og mellom samlingene, har det vært behov for *operative ressurser og kompetanse*. Dette innebærer kompetanse knyttet til de internkontrollsystemer kommunen benytter, samt tidsressurser til å arbeide med oppgavene underveis i nettverksperioden.

Kommunalsjefen i en kommune som kun deltok med kommunens ledelse forteller følgende:

«Fordelen med at det var topptungt var at det fikk stort fokus internt, men vi hadde ikke god nok tid til å arbeide med det [oppgaver fra nettverket] mellom samlingene, og det var en svakhet.»

Denne kommunen opplevde at det ble vanskelig å ta med seg kunnskapen fra nettverket tilbake til kommunen, da de ikke hadde ressurser til å prioritere dette arbeidet.

En annen suksessfaktor, som henger sammen med det forrige punktet, er at det *settes av tid mellom og i etterkant* til formidling og implementering i kommunen. Dersom dette ikke prioriteres risikerer kommunen å sitte igjen med et fåtall inspirerte ansatte som har deltatt på nettverket, uten at dette gir videre resultater i kommunen.

Deltakerne i en av kommunene hadde i utgangspunktet liten *kompetanse på internkontroll*, og opplevde dette som en stor barriere. Denne kommunen opplevde å få lite ut av deltakelsen sammenlignet med de andre kommunene som er blitt intervjuet. Disse informantene tolket materialet som ble presentert som alt for teoretisk og lite operativt. Dette er i stor motsetning til andre kommuner som deltok på samme nettverk,

som opplevde at materiellet nettopp var svært godt tilpasset kommunens arbeid.

6.4 Anbefalinger

Kommunene som har deltatt i effektiviseringsnettverk for internkontroll oppgir i stor grad å være fornøyd med nettverket.

Vi anbefaler at det i størst mulig grad avklares hvilke forventninger kommunene kan ha til nettverkets innhold, og hvilke ressurser kommunene bør stille med for å oppnå effekt av deltakelse. Vi anbefaler følgelig at det fra KS sin side legges vekt på hvilken kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre de oppgaver som blir gitt underveis og mellom samlingene. På denne måten kan kommunene forsikre seg om at de deltar med de ressurser som kreves for å få maksimalt ut av deltakelse. Operativt nivå sikrer detaljkunnskap og kjennskap til relevante verktøy og systemer som kreves for å løse oppgavene kommunen skal jobbe med under og mellom samlinger. Kommuneledelse sikrer forankring i kommunene og kan prioritere ressurser og arbeid. Derfor bør begge nivåer være representert på samlingene.

Flere kommuner har også trukket frem at det kan være motiverende med oppfølging fra KS i etterkant av nettverket. Oppfølgingen behøver ikke å bestå av en samling. Flere sier de er blitt invitert til en samling i etterkant, men at de ikke har prioritert dette. De mener imidlertid det kan være positivt om KS ber om tilbakemelding på hva kommunen har gjort i året etter nettverket, og hvilke resultater det har gitt. Dette kan videre bidra til at KS får oversikt over hvilket etterarbeid i kommunen som faktisk bidrar til effekt og endring. Denne kunnskapen kan formidles til kommuner som senere deltar på nettverk. Funnene tyder på at mange kommuner ikke har en strategi for hvordan kommunen skal arbeide videre med temaene fra nettverket, og at dette hindrer kommunen i å få effekt ut av deltakelse. Det kan være positivt om dette blir et tema på samlingene.

7. OPPSUMMERING

Denne undersøkelsen har vist at deltakelse i EffektiviseringsNettverkene i størst grad vurderes å ha overordnet effekt ved å ha bidratt til å gi et bedre grunnlag for styring og oppfølging i kommunene (3,4). Dette gjelder alle de fire tjenesteområdene som har blitt undersøkt nærmere, om enn i varierende grad. Vurderingene av dette er mest positive innen internkontroll (3,7), etterfulgt av barnevern – evaluering (3,4), skole (3,4) og til slutt pleie og omsorg (3,1).

Den samlede andelen som vurderer at kommunen har styrket sitt systematiske utviklingsarbeid (3,2) og at deltakelsen har ført til konkrete endringer i utforming, innhold eller ressursbruk (3,0) er noe lavere. Førstnevnte vurderes mest positivt innen internkontroll (3,4) og skole (3,4), mens sistnevnte vurderes mest positivt innen internkontroll (3,3) og barnevern – evaluering (3,2). Pleie og omsorg skiller seg ut med de mest negative vurderingene også på begge disse spørsmålene (med henholdsvis 3 og 2,8).

Når det gjelder de mer konkrete effektene, fremgår det at deltakerne i størst grad vurderer at det har blitt satt tydeligere mål på kvalitet i tjenesten (3,3), at det har blitt økt oppmerksomhet på resultatet for brukeren (3,3), og at kommunen har fått et bedre styringsverktøy for den respektive tjenesten (3,2). Også her er det variasjon mellom tjenesteområdene.

Innen pleie og omsorg er deltakerne mest positive til at det har blitt økt oppmerksomhet på resultatet for brukeren (3,2). Innen både skole (3,4) og internkontroll (3,4) er deltakerne mest positive til at kommunen har fått et bedre styringsverktøy for tjenesten. Innen barnevern – evaluering vurderes det mest positivt at det har blitt satt tydeligere mål på kvalitet i tjenesten (3,7).

Det er identifisert flere suksesskriterier og barrierer som går på tvers av de ulike tjenesteområdene i EffektiviseringsNettverkene. Disse redegjøres for i det følgende.

7.1 Suksesskriterier og barrierer

Et generelt suksesskriterium er at deltakelsen er **forankret på riktige nivåer i kommunen**. Hvilke nivåer og hvilke aktører det er viktig å forankre arbeidet hos varierer noe. I flere tilfeller fremheves det som viktig at kommunens *ledelse* er aktivt involvert i arbeidet. Dette enten ved at ledelsen er representert på samlingene, eller ved at de involveres aktivt i forbindelse med videre arbeid i kommunen. Dette både for å gi arbeidet viktighet og tyngde, og for at arbeidet skal prioriteres både faglig og økonomisk i organisasjonen. Uten denne prioriteringen kan det være vanskelig å nyttiggjøre seg av den kunnskapen deltakerne tar med seg fra nettverket når de kommer tilbake til kommunen. I andre tilfeller er det viktigst at de *kommuneansatte*, som skal utøve det praktiske arbeidet, deltar aktivt. I de fleste tilfeller vil det imidlertid være et sentralt suksesskriterium at både ledelse og ansatte deltar, slik at arbeidet gis eierskap i hele organisasjonen, og at det skapes en felles forståelse av arbeidet som skal gjøres, og hvilke målsettinger som ligger til grunn for dette.

Et ledd i denne forankringen vil også være å *ansvarliggjøre* de aktørene som skal gjennomføre arbeidet. Dersom ingen tildeles et tydelig ansvar for arbeidet som skal gjøres, vil det være vanskelig å få til i praksis selv om både ledelse og ansatte er informert om dette arbeidet.

Det er dermed viktig at kommunene bevisst vurderer hvem som skal delta i nettverksarbeidet, for å sikre nødvendig forankring og ansvarliggjøring. Dette vil både avhenge av det enkelte effektiviseringsnettverkets fokus, og hvilke målsettinger kommunene har definert for sin deltakelse i nettverket. Dersom endringer i kommunen først og fremst skal gjøres innenfor eksisterende rammer på et operativt organisasjonsnivå, vil det ikke være et like stort behov for at ledelsen deltar, som når endringer skal være av mer strategisk og kommuneovergripende natur, slik som for eksempel kommunalt planarbeid.

I tillegg til at deltakelse må være forankret på nødvendige nivåer, kreves det også at kommunene stiller med både nødvendig **kompetanse og ressurser** i nettverket. Hvilken kompetanse som er nødvendig varierer også mellom nettverkene. Innenfor pleie- og omsorg har eksempelvis flere trukket frem økonomi som en sentral kompetanse. Innen skole trekkes pedagogisk/skolefaglig kompetanse frem som sentralt. Uten riktig kompetanse risikerer kommunen at de ikke kan løse de oppgaver som blir gitt underveis i samlingene. Nødvendige ressurser handler på sin side om at kommunen har med deltakere som har kapasitet til å arbeide med oppgaver mellom samlingene, og drive arbeidet videre når man kommer tilbake til kommunen.

De kommuner som oppgir å ha fått størst effekt av deltakelse i nettverkene har enten deltatt som en del av en **allerede igangsatt prosess** i kommunen, eller har en konkret **plan for det videre arbeidet**. Det kreves at det settes av ressurser til å spre kunnskap eller implementere nye arbeidsmetoder. Flere kommuner oppgir at de synes nettverket var veldig bra, men at de ikke har fått noen effekt i kommunen fordi kommunen ikke har prioritert det videre arbeidet.

Noen av suksesskriteriene som er trukket frem knytter seg også til selve nettverket. **Fasilitators rolle** trekkes frem som spesielt viktig. Det fremheves at de som fasiliterer nettverkene både må ha inngående kjennskap til kommunens tjenesteområde og arbeidsmåter, samt være en god prosessleder. Dette vurderes i stor grad positivt.

Mange kommuner trekker også frem betydningen av at de **verktøyene og det materiellet** de får med seg fra nettverket kan tas direkte i bruk i kommunen. Mange kommuner opplyser om at de har fått verktøy som de lett kan implementere i kommunens arbeid. Dette bidrar til at kommunene opplever direkte effekt som følge av deltakelse. Det er også sentralt at annet materiell som presenteres lett kan sees i sammenheng med det arbeidet deltakerne utfører i kommunene.

7.2 Anbefalinger

Rambøll har to konkrete anbefalinger for det videre arbeidet med EffektiviseringsNettverkene, som går på tvers av de ulike tjenesteområdene. For anbefalinger knyttet til konkrete tjenesteområder, vises det til kapittel 3-6.

For det første vil det være hensiktsmessig å **tydeliggjøre overfor kommunene hva som forventes** av dem som deltakere i EffektiviseringsNettverkene. Undersøkelsen har vist at ikke alle kommunene har hatt dette helt klart for seg, hvilket kan tenkes å ha hatt betydning for utbyttet og effekten av deltakelse. Hva er formålet med å delta i nettverket? Hvilke ressurser må kommunen forvente å bruke på deltakelse for å oppnå effekt? Hvilken effekt kan kommunen forvente? Hva må til for å frembringe denne effekten? Slike spørsmål er det viktig å gi kommunene svar på før deltakelse i EffektiviseringsNettverkene.

Flere kommuner er nemlig overrasket over hvor ressurskrevende deltakelsen er, og hvor mye tid som går med til å løse oppgavene som blir gitt mellom samlingene. Deres kommunene ikke klarer å prioritere dette arbeidet, vil det også kunne gå ut over nytten for de andre kommunene som deltar i nettverket, ved at ikke alle kan bidra i erfaringsutvekslingen i like stor grad. Manglende innsats underveis i nettverksperioden vil også få ringvirkninger for arbeidet som skal gjøres i kommunene i etterkant av deltakelsen.

Ikke minst kan en slik tydeliggjøring gjøre det lettere for kommunene å vurdere hvilke nivåer og hvilke aktører som bør være representert og delta i nettverksarbeidet, for at dette arbeidet skal gi ønskede resultater.

Videre er det slik at mange kommuner erfarer at de tilegner seg god kunnskap gjennom deltakelse i nettverkene, men at de har større utfordringer knyttet til hvordan de kan ta med seg kunnskapen tilbake og anvende denne i kommunen. Det fremgår av undersøkelsen at flere kommuner synes det er krevende å arbeide videre med de temaene de har blitt presentert for og jobbet med gjennom nettverksdeltakelsen. I noen kom-

muner blir deltakelsen derfor en enkeltstående hendelse som koster tid og penger, men som ikke gir noen effekt i kommunen som helhet, utover for de enkeltpersonene som har deltatt.

Vår andre hovedanbefaling er derfor at nettverkene i størst mulig grad diskuteres **hvor-
dan kommunene bør gå frem for å im-
plementere nye verktøy og/eller ar-
beidsmåter** i kommunen når nettverket er avsluttet. Dette dreier seg ikke kun om den rent faktiske implementeringen og bruken av nye verktøy og arbeidsmåter, men også om kommunale prioriteringer, organiseringsmåter, og ansvars plassering. Som undersøkelsen antyder, er det i flere tilfeller slike faktorer som begrenser kommunenes utbytte av å delta i EffektiviseringsNettverkene.