

Barnevern i møte med mangfold

Evaluering av en kommunikasjonskampanje

Asgeir Falck-Eriksen og Marianne Dæhlen

I 2018 ble det gjennomført en kommunikasjonskampanje om norsk barnevern. Kampanjen var rettet mot tre språkgrupper i Norge: polsk, somali og engelsk. Kampanjen ble gjennomført i regi av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). I prosjektet «Barnevern i møte med mangfold» har NOVA evaluert kampanjen på oppdrag fra Bufdir. Her presenteres kampanjen, prosjektet og resultatene fra evalueringen.

BAKGRUNN FOR KOMMUNIKASJONSKAMPANJEN

I regjeringens 2013-proposisjon til Stortinget, «Prop 106 L (2012–2013)», ble det foreslått å iverksette en ny kommunikasjonsstrategi for barnevernet. På grunn av dette utviklet Bufdir en ny kommunikasjonsstrategi kalt: «Barnevernet – en hjelper». Strategien skulle skape «et barnevern med høy legitimitet» og skulle ha «et særlig blikk på hvordan informasjon kan nå ut til barn og unge med innvandrerbakgrunn / fra minoriteter, og deres familier».

Kunnskapsspredning om barnevernet er sentralt i kommunikasjonsstrategien. En viktig grunn for dette er at barnevernets mandat og tillitsverdighet kontinuerlig blir utfordret i tradisjonelle media og i nye og sosiale medier. Dette blir gjerne forklart med at det eksisterer misvisende informasjon om barnevernet, noe som er en særlig utfordring for dem som ikke kan norsk, men som allikevel må forholde seg til et norsk offentlig tjenesteapparat.

Kommunikasjonsstrategien til Bufdir omfattet dermed et fokus på innvandrere og minoriteters tillit til norsk barnevern, og rettet mot kommunikasjon med medborgere med andre morsmål enn norsk.

” Kampanjen var utformet på polsk, somali og engelsk i tillegg til norsk

OM KOMMUNIKASJONSKAMPANJEN

Kampanjen ble utformet på polsk, somali og engelsk i tillegg til norsk av Bufdir og i samarbeid med representanter fra språkgruppene. Følgende materiell ble utviklet:

Informasjonsartikkel rettet mot dem som tenker å flytte til Norge med barn. Det ble informert om at man bør lære seg språket, delta i lokalsamfunnet, at enhver kan melde bekymring til barnevernet, og at barneverntjenesten kan bistå hjemmet.

Animasjonsfilm som tar opp de samme temaene som i artikkelen. Filmen varer i ca. 2 minutter og har engelsk tale og er teksten på de forskjellige språkene.

Brosjyre som tar for seg hva barnevernet er, hvorfor barnevernet tar kontakt, hva barneverntjenesten kan hjelpe til med, og hvilke rettigheter man har som forelder.

Opprinnelig var det tenkt at kampanjen skulle rulles ut nasjonalt, men av budsjettmessige grunner ble kampanjen lagt til tre geografiske avgrensede områder: Grünerløkka bydel i Oslo, Åsane og Arna bydel i Bergen og Ålesund.

OM FORSKNINGSPROSJEKTET «BARNEVERN I MØTE MED MANGFOLD»

NOVA fikk i oppdrag å evaluere Bufdirs kommunikasjonskampanje. Dette er første gang Bufdir igangsetter en slik kampanje rettet mot ulike språkgrupper. Dermed ble en sentral del av evalueringen å gi tilbakemelding på hva som kan læres fra denne piloten, og hva som kan forbedres i Bufdirs framtidige kampanjer og i deres kommunikasjonsarbeid. Følgende datamateriell inngår i evalueringen:

Gjeldende lovverk: Evalueringen tok utgangspunkt i forvaltningens lovbestemte mandat, og begrunnet selv hvordan kommunikasjonskampanjer i barnevernet skal kunne operere.

Dokumentstudier: Dokumentdata bestod av lovforarbeider, budsjettproposisjoner, tildelingsbrev og strateginotater.

Intervjuer av ansvarlige i kampanjearbeidet. Dette var ansatte i førstelinjen (f.eks. ved barnevernkontorer, helsestasjon, NAV-kontor og kultursenter).

Fokusgruppeintervju med personer fra de ulike språkgruppene. Her diskuterte man først barnevern, for så å diskutere kampanjematerialet.

Spørreundersøkelse om medborgeres tillit til barnevern, rettet mot personer som snakker polsk, somali og engelsk. Da det viste seg at kampanjen kun skulle bli distribuert til tre små geografiske områder, ble det forsøkt å nå aktuelle respondenter gjennom Facebook (identifisert ved nettverkssignal). Responsen ble dessverre for lav.

Resultatene fra forskningsprosjektet publiseres som artikler i fagfelleverderte tidsskrifter og er nå til vurdering i henholdsvis ett norsk og ett engelskspråklig tidsskrift.

Analyse av sentrale dokumenter danner grunnlaget for begge tidsskriftsartiklene, mens også analyse av de ulike intervjuene inngår i tidsskriftsartikkel 2.

OPPSUMMERING AV TIDSSKRIFTARTIKKEL 1: KOMMUNIKASJONSKAMPANJERS UNDERLIGGENDE FORMÅL – ØKT TILLIT

Bakgrunn:

Tillit til barnevernet bygger alltid på feilbarlige forventninger personer har om barneverntjenestens handlinger, og hvordan tjenesten vil eller bør praktisere. Tillitsgiveren kan aldri være sikker på om ens forventninger er sanne. Slike forventninger er oppfatninger om hva som vil skje, eller hva man legitimt kan kreve bør skje når barnevernet griper inn i ens eget eller andres liv. Om man ikke har riktige forventninger så utvikles også et dårlig tillitsforhold. Kommunikasjonskampanjer kan påvirke tillitsforhold gjennom å forsøke å endre folks forventninger.

Ethvert offentlig tjenesteapparat er avhengig av tillit – dette er avhengig av at enkeltindivider har adekvate forventninger til hva tjenesten gjør, og at dette faktisk er hva tjenesten gjør. Dette er i særlig grad en egenskap ved barneverntjenester, nemlig fordi de må være inngripende i sitt arbeid, og som da skiller de fra andre offentlige tjenester. Barnevern er avhengig av tillit av særlig tre grunner:

1. Barnevernets inngripende og sensitive karakter.
2. Befolkningen må lytte til og følge barnevernets anmodninger og krav når barn trenger vern.
3. Befolkningen må stole på en tjeneste for at meldingsinstituttet skal fungere etter sin hensikt.



Illustrasjon: colourbox.com

HOVEDRESULTAT

Arbeid med folks forventninger er arbeid med tillit

Forventninger opp mot barneverntjenesten kan være feilaktige og uavhengig av hva tillitsgiveren tror, føler, mener eller ønsker om dette. Forventningene og måten de blir holdt på, er grunnlaget for kampanjer som skal påvirke tillitsforhold folk har, og kampanjer kan bidra til å reparere og reetablere tillitsforhold gjennom å påvirke hvordan forventninger utvikles.

Arbeid med tillit gjelder særlig for de foreldregruppene som ikke har noe kjennskap til norsk barnevern eller har feilaktig informasjon om barnevernet. De har da heller ikke noe godt grunnlag for hvordan de skal forme sine egne forventninger til norsk barnevern. Fraværet av forventninger gjør at de heller ikke kan ha et godt tillitsforhold til barnevernet.

OPPSUMMERING AV TIDSSKRIFTSARTIKKEL 2: BETYDNINGEN AV KOMMUNIKASJONSKAMPANJER

Bakgrunn:

Kommunikasjonskampanjer drevet av offentlige tjenesteapparater er viktige kilder til kunnskap om tjenestene. Kampanjer kan ha ulike og flere målsettinger – som for eksempel å endre holdninger, informere generelt, opplyse om spesifikke tema eller å påvirke det offentlige ordskiftet.

Flyktninger og asylsøkere får informasjon om barnevernets tjenester som en del av opplæringen i introduksjonsprogrammet. Men for innvandrere som ikke omfattes av opplæringsprogrammet (arbeidsinnvandrere og innvandrere som kommer til Norge på grunn av familiegjenforening), finnes det ikke et slikt «treffpunkt». Å velge og utforme informasjon om barnevernet som en kampanje, vitner om en moderne tenkning rundt tjenestens informasjonskrav til grupper det kan være vanskelig å nå.

” Bufdirs kommunikasjonskampanje vitner om en moderne tenkning rundt tjenestens informasjonskrav

HOVEDRESULTAT

Rettet mot tre språkgrupper

Det ble tidlig presisert at kampanjen skulle utformes på polsk, somali og engelsk. Motivasjonen for dette var at disse tre språkgruppene i forholdsvis liten grad deltar på introduksjonsprogrammet – og at de utgjør de største innvandrerguppene i Norge. Språkfokuset har imidlertid vært uheldig av to grunner:

1. Målgruppene ble store og ikke tilpasset godt nok de undergruppene som har informasjonsbehov
2. Å rette seg til språkgrupper generelt bidrar til en stigmatisering av mange som i mange tilfeller først og fremst har et språklig fellesskap

Ved å kartlegge utfordringer knyttet til folks forventninger, så bryter man også ned språklige og kulturelle barrierer da tillitsproblematikk ikke nødvendigvis handler om språk eller kulturell bakgrunn. Dette innebærer at det blir vurdert at språklig tilgjengeliggjøring ikke er tilstrekkelig for å begrunne kampanjers innretning, men at oversettelsesarbeid heller anses som et normalt lovkrav.

Informasjon på bekostning av endring?

Slik kampanjen ble utformet er den mer preget av i størst grad å informere om norsk lovverk og barnevernets oppgaver i sin bredde enn i å ta sikte på å endre uønskede holdninger og ulovlige handlinger. For at kampanjen skulle kunne bidra til endringer, burde den ta spesifikt sikte på det som trengs å endres.

Reklamebyrå og offentlig tjenestesektor

Reklamebyrå ble brukt i gjennomføringen av kampanjen. Dessverre ble dette byråets kompetanse ikke brukt fullt ut i utvikling av materiell og planleggingen av kampanjen. I gjennomføringen av kampanjen var heller ikke reklamebyråets mandat fullt ut forstått i forvaltningen hvor kampanjemateriell ble spredd, noe som bidro til problemer og forvirring i gjennomføringen.

Gammelt lovkrav krever ny innpakning

Informasjonskravet som framgår fra barnevernloven er en såkalt «sørge for»-bestemmelse, og den åpner for et bredt handlingsrom. Utfordringen er en manglende anvisning for hvordan det skal arbeides med kommunikasjonskampanjer i 2018, på grunnlag av noe som ble lovbestemt i 1992. Endringen i informasjonsteknologi og nye og sosiale medier i dag fra det man hadde i 1992 er slående, og da særlig med tanke på kommunikasjon, folks informasjonstilgang og utforming av forventninger. Kampanjens arbeid via internett og sosiale medier er et skritt i riktig retning, det er kostnadseffektivt, og det kan gjøres målrettet.

Bruk av digitale kommunikasjonskanaler

Det er en stor styrke å bruke digitale medier. Befolkningen som særlig trenger å stole på barneverntjenesten, er unge foreldre, og de er ofte på sosiale medier. Gjennom å benytte digitale flater når direktoratet ut til svært mange, og på en kostnadseffektiv måte.

Barnekonvensjonens krav til informasjon

Til tross for at Barnekonvensjonen er norsk lov, og som sådan skal være styrende for utformingen av mandat for kommunikasjonskampanjen, så ble den ikke benyttet til dette. Dette til tross for at konvensjonen ber om at nettopp informasjonskampanjer benyttes opp mot befolkningen for at de skal vite hva som ikke er lov å gjøre og hva som også er gode oppdrageroller.

DET VIDERE ARBEIDET MED KOMMUNIKASJONSKAMPANJER

Kommunikasjon om hva barnevernet er og hva barnevernet gjør, er en plikt som ligger til tjenestesektoren – og noe som Bufdir nå tar tak i på en ny og moderne måte. Basert på vår evaluering av direktoratets pilot av en kommunikasjonskampanje, trekker vi fram noen av de mest sentrale anbefalingene for det videre arbeidet:

- *Tillit – ikke informasjon*: Slik det framgår av mandatet til informasjonsarbeid, så er det en generell målsetting å sikre folks tillit til tjenesten. I og med at kampanjer alltid skal ha et klart siktemål om endring, så bør framtidig kampanjearbeid søke å påvirke folks forventninger til norsk barnevern, og som derigjennom kan reparere mistillit eller etablere tillit der det er mulig.

- *Holdninger og verdier – ikke språk*: Å kommunisere på et språk som forstås, er avgjørende, men det er også kun et virkemiddel. Språktilpasning og språkkinnretning har vært styrende under piloteringen, og burde kun anses som en tilleggsaktivitet. Dersom forvaltningen vil sørge for at enhver medborger har tillit til norsk barnevern, så må kampanjearbeid sikte seg inn på hvilke holdninger og verdier som fører til mistillit. Dette innebærer survey-kartlegginger av representative utvalg.

- *Kartlegging av tillitsproblematikk*: For at kampanjer skal jobbe med tillit, så må man i utgangspunktet vite hva som er problemet med tillit. Vi kan for eksempel anta at det er svært få som motsetter seg hjelpetiltak i form av økonomisk bistand, men langt flere har et problem med tvangstiltak. Gjennom å kartlegge tillitsproblematikk, altså hvem som har hvilke utfordringer med tillit, så er det neste skrittet å gjennomføre en målrettet kampanje mot målgrupper som utviser de respektive utfordringene. Nok en gang er det survey som bør benyttes.

- *Hva utgjør en målgruppe*: Det er ikke avgjørende hvilket språk som snakkes eller hvilken landbakgrunn man har, for hva som trengs å endres på. En polsk medborger og en somalisk medborger kan se barnevernet svært likt, men også svært ulikt.

- *Inkludere private*: Bufdir rekrutterte private aktører. Å rekruttere private personer og organisasjoner, er avgjørende for å klare å kommunisere på en adekvat måte. I tillegg til å være ressurspersoner som gir innspill i kampanjearbeid, er det også avgjørende å ha de med i implementeringsarbeidet. Private aktører har en mye lengre arm å strekke ut til målgrupper som barnevernet egentlig ikke trenger å ha fokus på. Private aktører kan være trossamfunn, kulturelle fora, NGOer m.m.

- *Etabler en organisasjon*: I og med at tillitsarbeid står overfor en kontinuerlig utfordring, og for å sikre at kampanjearbeid kan arbeid forebyggende, proaktivt og i kriser, bør det etableres en permanent organisering av arbeidet i direktoratet sammen med departementet. Kommunikasjonskampanjers mulighet til å reparere tillitsrelasjoner er stor, men da må arbeidet bli sikret over lang tid og med mulighetsrom til å takle de utfordringene som måtte komme.

- *Fylkesmannen*: Det bør arbeides bedre med å etablere en infrastruktur som inkluderer Fylkesmannen da dette tradisjonelt har vært en aktivitet som Fylkesmannen er kjent med. Ved å koble på Fylkesmannen har direktoratet en enklere mulighet til å sørge for at samtlige kommuner i Norge kobles sammen i et felles løft med et felles mål – økt tillit til barnevernet.

- *Inkludere forvaltning kommunalt*: Fagdirektoratet må ha en infrastruktur for kommunikasjon og kampanjer som går ned til kommuner, og at kommunalt ansatte vet hva de skal gjøre og hvorfor de skal gjøre det. Dette kan anses som mest hensiktsmessig via Fylkesmannsembetet.



Illustrasjon: colourbox.com

BUDSJETTERING

Kampanjearbeidet ble planlagt som en kortvarig innsats. Under piloteringen viste det seg at kampanjer som skal sikre en bestemt endring i befolkningen, i dette tilfelle tilføre adekvat informasjon, ikke bare trengte en større infrastruktur, men også at kampanjearbeidet må pågå inntil endringen er oppnådd. Det viste seg da at prosjektet var underfinansiert for å nå målsettingen – nemlig å tilrettelegge for at informasjonsarbeid kan utvikle og implementere informasjon nasjonalt og bidra til holdningsendring.

For at en kampanje skal kunne imøtekomme dette, må framtidig budsjettering utredes for å sikre mer treffsikkert at informasjonsspredning og kampanjeaktivitet oppnår målene. Kortvarig finansiering gjorde for eksempel at det organisatoriske apparatet ikke ble bygd opp, noe som er nødvendig for effektfulle kampanjer. Finansiering må i særlig grad ta høyde for kostnader med spredning, men også at evalueringer er bemidlet til å sørge for pretest-posttest design for måling av endring i populasjonen.

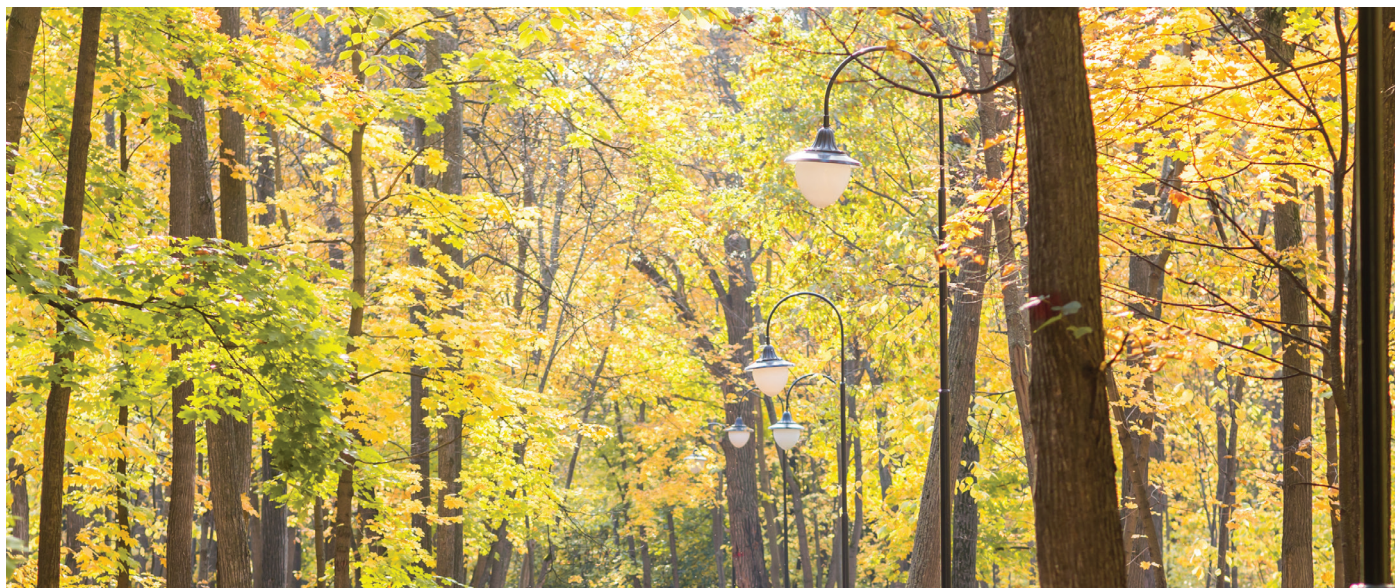
FRAMTIDIG FORSKNING PÅ KOMMUNIKASJON OG BRUK AV KAMPANJER I BARNEVERNET

Det er avgjørende at dersom direktoratet skal utvikle mer målrettet og profesjonelt kampanjearbeid, så må det knyttes til uavhengig forskning som kan kartlegge sviktende tillit. Her har allerede prosjektet fått utviklet en spørreundersøkelse.

Det bør påberegnes kostnader ved datainnhenting før og etter kampanjer. Datainnnsamling via survey bør sikres gjennom å benytte egne opinionsbyråer som innhenter data på vegne av forskergruppen. På den måten sikres prosjektet et representativt datagrunnlag.

For å vite at kampanjer er virksomme, så er det i særlig grad to forskningsinnsatser som må pågå samtidig med kampanjearbeidet. Den ene er å lokalisere hva kampanjen skal endre, og hvilken populasjon som kampanjen skal rettes imot. Den andre er følgeforskning som kan måle om og når kampanjen har vært virksom.

I utviklingen av materiale bør testing inngå i fokusgrupper, slik at større svakheter kan rettes opp forut for en større utrulling. Evaluering og kampanjearbeid må fortsatt sikres at er atskilt.

**Oppdragsgiver:**

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Forskere ved NOVA, OsloMet:

Asgeir Falck-Eriksen (prosjektleder)
Hanne Skaaden
Lars B. Kristofersen
Miia Bask

Referere til denne oppsummeringen:

Falch-Eriksen, A. og Dæhlen, M.
Kort oppsummert nr. 2, 2019:
*Barnevern i møte med mangfold.
Evaluering av en kommunikasjonskampanje.*
Oslo: NOVA, OsloMet