

FORVALTNINGSREVISJON AV

BARNEVERNENET



STAVANGER KOMMUNE
JANUAR 2020

INNHOOLD

Innhold	2
Sammendrag	3
Kommunedirektørens kommentar	11
Rapporten	14
1 Innledning	15
1.1 Formål og problemstillinger	15
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	15
2 Organisasjonsendringer.....	17
3 Mottak og Familie.....	21
3.1 Innledning.....	21
3.2 Status i mottaksavdelingen.....	21
3.3 Familieavdelingen.....	28
4 Samarbeid mellom avdelingene i barnevernet.....	42
4.1 Innledning.....	42
4.2 Hovedbilde - bedre internt samarbeid	42
4.3 Flere saker blir liggende på vent i overgangene	43
4.4 I enkelte saker blir hjelpen satt inn veldig fort.....	46
4.5 Mange overganger for brukerne	47
5 Samarbeidet mellom barnevernet og skolene	51
6 Hvordan opplever brukerne barnevernet?	61
6.1 Innledning.....	61
6.2 Brukerundersøkelser/interne kartlegginger	62
6.3 Erfaringsformidlere	64
6.4 Tilbakemeldinger	68
Vedlegg	75

SAMMENDRAG

BAKGRUNN

Dette er en oppfølging av en forvaltningsrevisjon som ble foretatt i 2015. Denne viste at barneverntjenesten i Stavanger hadde vært gjennom en lengre periode med omfattende utfordringer. Utfordringene var i all hovedsak knyttet til situasjonen i mottaksavdelingen, som i perioden 2011-2014 opplevde mange fristbrudd og høyt arbeidspress. Gjennomgangen vår viste også at mottaksavdelingen høsten 2014 hadde gjort de nødvendige grepene for å sikre bedre flyt i saksbehandlingen.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært tredelt: Prosjektet har for det første vurdert hvordan situasjonen er i mottaksavdelingen, fire år etter forrige forvaltningsrevisjon. Dernest har vi undersøkt hvordan samarbeidet fungerer, både internt i barnevernet og mellom barnevern og skoler. For det tredje har prosjektet kartlagt brukernes opplevelse av tjenestetilbudet og barnevernstjenestens involvering av brukerne.

Vi har til sammen intervjuet 64 personer, blant annet ledelse og ansatte i mottaksavdelingen, familieavdelingen og tiltaksavdelingen, 15 skoleledere/spesialpedagoger ved 6 skoler, 6 erfaringsformidlere (brukerrepresentanter) og 2 brukerkontakter. Barneverntjenesten har gjennomført en rekke brukerundersøkelser og brukerkartlegginger de siste årene. Tilbakemeldingene herfra er inkorporert i denne rapporten. Vi har dessuten gjennomgått en rekke nøkkeltall og politiske og administrative styringsdokumenter, rapporter og lignende.

HOVEDFUNN

- Situasjonen i mottaksavdelingen er stabilisert, og avdelingen synes å fungere bra.
- Vanskene har forflyttet seg til familieavdelingen, som har hatt store utfordringer fra 2016 til sommeren 2019. Høsten 2019 ser situasjonen ut til å ha bedret seg kraftig, etter en sammenslåing av mottaks- og familieavdelingen.
- På mange måter ligner denne situasjonen på det bildet vi tegnet ved forrige forvaltningsrevisjon. Igjen foretar vi en undersøkelse i kjølvannet av en veldig vanskelig periode i en av avdelingene, mens situasjonen på undersøkelsestidspunktet ser ut til å være stabilisert.
- Arbeidsmengden har økt kraftig de siste årene, både fordi antall saker per saksbehandler har økt og fordi det har kommet økte krav til rollen som saksbehandler, dvs. økt brukerinvolvering og mer samarbeid med familiene. De ansatte i mottaks- og familieavdelingen opplever et høyt arbeidspress.
- I 2018 var Stavanger den av storbykommunene som hadde flest barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk. Stavanger hadde da 21 prosent flere barn per årsverk enn storbysnittet og 35 prosent flere barn per årsverk enn barnevernet i Bergen. Stor arbeidsbelastning ser ut til å svekke samarbeidet med skolene og bidrar

til at nyansatte i barnevernet ikke får god nok oppfølging i starten av sitt ansetelsesforhold.

- Barnevernet har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Vi er bekymret for denne forebyggende delen av barnevernsarbeidet. Det er tre hovedårsaker til dette. *For det første* takker familiene og/eller barna nei til hjelpetiltak i en tredjedel av sakene hvor barnevernet mener dette er nødvendig. Dette er langt høyere enn landsnittet (18 prosent). *For det andre* tar det som regel lang tid fra en bekymringsmelding mottas til hjelpetiltaket er i gang. Normalt går det mellom fem og seks måneder, og i en rekke saker tar det betydelig lengre tid. I intervjuene pekes det på at barneverntjenesten «mister» en del familier underveis, pga. lang behandlingstid og mange «brudd» underveis, dvs. skifter av saksbehandlere/kontaktpersoner. *For det tredje* har henleggelses (dvs. at hjelpetiltak har opphørt) vært løsningen på kapasitetsmessige utfordringer. Selv om henleggelsene har vært basert på barnevernfaglige vurderinger om forsvarlighet, er det kapasitetsutfordringene som har vært utgangspunktet for henleggelsene. Flere mener at en del av sakene ikke burde vært avsluttet og mange frykter konsekvensene av denne praksisen.
- Samarbeidet mellom avdelingene fungerer godt, og har blitt langt bedre siden sist.
- Barnevernet i Stavanger er veldig gode på brukermedvirkning. Blant annet har barneverntjenesten ansatt voksne og unge erfaringsformidlere. Disse gir barnevernet viktige tilbakemeldinger og deltakerne et erfaringsfellesskap. Stavanger er den eneste kommunen i landet med voksne erfaringsformidlere
- Samarbeidet mellom barnevernet og skolene har et stort forbedringspotensial. Derfor er det viktig at kommunen følger opp kvalitetsplanens ambisjon om å styrke samhandlingen mellom skolene og barnevernet

MOTTAKSAVDELINGEN

Situasjonen i mottaksavdelingen er stabilisert, og avdelingen synes å fungere bra. Turnoveren er redusert og er moderat nå, sykefraværet er lavt og medarbeidertilfredsheten er gjennomgående høy. Den interne organisasjonsstrukturen og arbeidsdelingen i avdelingen ser også ut til å fungere godt.

Barnevernet har hatt en betydelig vekst i *antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk*¹ fra 2014 til 2018, fra 18 til 21,6. Den desidert viktigste årsaken til økningen er den kraftige veksten i antall undersøkelser (mottaksavdelingens ansvar). Mens antallet hjelpetiltak har ligget nokså stabilt i perioden, har antallet undersøkelser økt med hele 43 prosent.

Det har vært langt færre fristbrudd ifm. undersøkelser enn i forrige periode, selv om det var en økning i 2017 og 2018.

¹ Indikator i KOSTRA.

Flere ansatte opplever høyt arbeidspress og det er tidvis kapasitetsmessige utfordringer i mottaksavdelingen.

FAMILIEAVDELINGEN

Barnevernet har over lang tid hatt utfordringer med driften i familieavdelingen. Det synes å være en felles oppfatning i barneverntjenesten at arbeidsbelastningen i familieavdelingen er svært høy, og at den har vært det i lengre tid. Dette til tross for at antallet hjelpetiltak har ligget nokså stabilt de siste årene.

Gjennomgangen tyder på at det er flere forhold som kan forklare ubalansen mellom arbeidstid og arbeidsmengde.

Det er for det første et betydelig antall saker per kontaktperson. I tillegg har det vært lav personstabilitet i avdelingen, dvs. en kombinasjon av at folk har sluttet og at mange har gått ut i permisjon. I 2017 og 2018 har sykefraværet i avdelingen vært relativt høyt (12-13 %), men dette er kraftig redusert igjen første halvår av 2019 (7,3 %).

Avdelingen har dessuten hatt en del organisatoriske utfordringer fra 2016 til juni 2019. Utfordringene har blant annet dreid seg om samspill, tillit, ledelse og organisering. Frem til sommeren 2019 var det liten grad av delegering i familieavdelingen, noe som gjorde en del arbeidsoppgaver unødvendig krevende. Det har også vært en del mangler knyttet til den interne strukturen i avdelingen, som rutiner/faglige standarder, oversikter over saksmengde og jevnlig oppfølging av saker på et aggregert nivå.

Kort sagt har utfordringene i familieavdelingen i første rekke dreid seg om manglende rammer for å kunne utøve faget på en god måte.

Henleggelse av saker (hjelpetiltak) har lenge vært hovedgrepet for å håndtere avdelingens kapasitetsmessige utfordringer. Selv om henleggelsene er basert på barnevernfaglige vurderinger om forsvarlighet, er det manglende kapasitet som har vært utgangspunktet for henleggelsene. Flere mener at en del av disse sakene ikke burde vært avsluttet og mange frykter konsekvensene av denne praksisen.

Bedring den siste tiden. I juni 2019 ble mottaksavdelingen og familieavdelingen slått sammen til Avdeling for Mottak og Familie. Gjennomgangen tyder på at dette har ført til en kraftig forbedring av situasjonen. Vi finner flere indikasjoner på dette. I fremstillingen under fortsetter vi å skille mellom mottaksavdelingen og familieavdelingen, til tross for at disse nylig er blitt slått sammen. Dette for å gjøre den språklige fremstillingen enklest mulig.

SAMARBEID MELLOM AVDELINGENE

Gjennomgangen tyder på at samarbeidet mellom de tre undersøkte avdelingene (mottak- familie-, og tiltaksavdelingen) har blitt mye bedre de siste årene, og fungerer godt nå. Dette gjelder både på leder-, mellomleder- og ansattnivå. Det pekes på god møtestruktur og konstruktiv og læringsorientert samhandling. Samarbeidet mellom saksbehandlere og kontaktpersoner i Mottak og Familie fungerer bedre enn før. Likevel tyder tilbakemeldingene fra Tiltak og Mottak på at samarbeidet med Familie i enkeltsaker er personavhengig. De forteller at de samarbeider tett med enkelte, mens de omtrent ikke har kontakt med andre.

BEHANDLINGSTID OG VENTETID

Normalt går det mellom fem og seks måneder fra barnevernet mottar en bekymringsmelding til hjelpetiltaket er i gang. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for undersøkelser utgjør ca. tre måneder, hjelpetiltakene iverksettes i løpet av fem-seks uker og tiltaksavdelingen har deretter en månedsfrist for å komme i gang med tiltaket.

Flere familier venter lenger enn et halvt år, ettersom det er en del ventingen i overgangene mellom avdelingene. En gjennomgang fra 2019 viste at 13 prosent av familiene ventet 95 dager i snitt, fra familieavdelingen mottok saken til tiltaket startet. Det kan også være noe venting fra undersøkelsen er konkludert til saken blir overført til familieavdelingen. Det har imidlertid ikke vært mulig å fremskaffe tall på dette.

I noen saker er det minimal venting i overgangene – 13 prosent av familiene ventet 4 dager i snitt, fra familieavdelingen mottok saken til tiltaket var i gang.

ORGANISERING OG OVERGANGER

I dag har barneverntjenesten i Stavanger en spesialisert organisering. Det vil si at saksbehandlere som utfører undersøkelser er spesialister på undersøkelser, mens kontaktpersonene er spesialister på følge opp tiltakene. Saksbehandlerne som gjennomfører undersøkelser har bare lov å konkludere med barnet og familiens behov, mens kontaktpersonen utarbeider forslag til tiltak basert på behovsbeskrivelsen i undersøkelsen.

Saksbehandlerne var tidligere organisert i mottaksavdelingen mens kontaktpersonene var organisert i familieavdelingen. I dag er begge parter i samme avdeling, men organisert i ulike grupper.

Flere er kritiske til denne organiseringen. I en normal sak er barnet/familien i kontakt med 5 ulike medarbeidere i barnevernet, fra meldingen mottas til tiltaket er i gang. I tilfeller med turnover, permisjoner eller sykemeldinger blir det enda flere å forholde seg til. Gjennomgangen tyder på at det i flere saker blir for mange brudd og for mye venting for brukerne. Dette ser ut til å føre til at barneverntjenesten «mister» en del familier underveis.

Barnevernet i Stavanger er veldig gode på brukermedvirkning. Det er derfor litt paradoksalt at man har valgt en slik organisering.

For barnevernet blir det fremover viktig å sikre en bedre kontinuitet i sakene, fra melding til tiltak. Barnverntjenesten håper og tror at den ferske samorganiseringen av Mot-tak og Familie og nye samhandlingsstrukturer vil korte ned ventingen og gjøre overgangene smidigere. Flere tror på en ytterligere bedring når hele barneverntjenesten blir samlokalisert på nyåret.

De fleste kommuner vi kjenner til har en blandingsmodell, dvs. at de som gjennomfører undersøkelsene også er de som har ansvar for å følge opp tiltakene. Stavanger skal teste ut denne modellen for de som arbeider med skolebarn i alderen 10-12.

Etter vår vurdering bør barneverntjenesten i Stavanger vurdere å innføre blandingsmodellen fullt ut. Barnevernet i Sandnes har en slik organisering. Det samme har barnevernet i Tromsø, som frem til 2016 hadde en spesialisert organisering, som Stavanger. Barneverntjenesten i Tromsø hadde mange negative erfaringer med en spesialisert modell: For mange skifter/brudd for brukerne og dårligere tjenestekvalitet. Barnevernet «mistet» en del familier som hadde samtykket til hjelpetiltak, fordi de måtte begynne på nytt med en ny kontaktperson.

Barnevernet i Tromsø har positive erfaringer med den relativt nye blandingsmodellen. Ifølge barnevernsleder er den effektiv og ressursbesparende og bedre for barn og familier, som slipper unødvendige saksbehandlerbytter. Kvaliteten på arbeidet har blitt bedre, fordi saksbehandlerne som følger opp tiltaket, også er med å kartlegge utfordringene i undersøkelsen, og har dermed hele tråden i saken.

I Stavanger kan det imidlertid være lurt å vente en stund med en eventuell omorganisering. Det er flere forhold som tilsier dette. *For det første* er det nylig gjennomført en samorganisering og en rekke grep for å styrke samhandlingen. *For det andre* ser det ut til å være motstand mot en slik organisering blant flere av de ansatte. *Og for det tredje* blir barnevernet samlokalisert på nyåret. Dette er forhold som gjør at det kan være lurt å vente litt. Uansett bør de ansatte involveres i forkant av en eventuell omorganisering.

SAMARBEID MED SKOLENE

Barneverntjenesten i Stavanger har i kvalitetsplanen valgt å styrke samhandlingen med barne- og ungdomsskolene i Stavanger i perioden 2019-2022. I planen står det at barneverntjenesten i løpet av 2019 vil arbeide for å inngå en samarbeidsavtale med skolene. Avtalen skal legge til rette for å forhindre omsorgssvikt og styrke samarbeidet mellom skolene og barnevernet, slik at flere barn får mulighet til å fullføre skolegangen. Per desember 2019 er ikke avtalen klar.

Intervjuene med våre utvalgte skoler tyder på at samarbeidet og samhandlingen mellom barnevernet og skolene fungerer dårlig. Vi ønsker å understreke at dette ikke gjelder saker som dreier seg om vold eller seksuelle overgrep. Barnevernets håndtering av denne type saker får meget positiv omtale av skolene.

Skolene har en rekke innvendinger mot samhandlingen med barneverntjenesten i andre typer saker, som vi også går nærmere inn på i [faktadelen](#). I sammendraget oppsummeres disse kort: Skolene mener informasjonen de får fra barnevernet i enkeltsaker er mangelfull og at dette er med på å svekke kommunens samlede oppfølging av barnet og familien. De hevder videre at samarbeidet er ubalansert og at samhandlingen ofte er fraværende.

En annen innvending fra skolene er at den samlede oppfølgingen av barnet og familien noen ganger svekkes etter at de har sendt bekymringsmelding til barneverntjenesten. En del saker blir henlagt relativt kort tid etter skolene har meldt dem inn. Det eneste skolene da mener de da har oppnådd, er å svekke relasjonen til familien, som gjerne kutter kontakten med skolen. Dette fører til at skolene noen ganger kvier seg for å sende bekymringsmeldinger – ikke fordi de er redde for responsen fra foreldrene, men fordi de mener det vil kunne svekke kommunens samlede oppfølging av barnet.

Flere av skolene synes dessuten det er rart at barneverntjenesten ikke nyttiggjør seg av skolenes kunnskaper om eleven og familiene på en bedre måte.

Til tross for skolene har faste kontakter i barneverntjenesten, opplever skolene barneverntjenesten som utilgjengelige og at det er vanskelig å få tak i saksbehandlerne i enkeltsaker.

Selv om barneverntjenesten gir uttrykk for at en del av skolens tilbakemeldinger er gode og relevante, mener de at skolene noen ganger har urimelige forventninger til hva barnevernet skal kunne løse. Det pekes også på at lovverket ikke legger opp til at det skal være en balanse i informasjonsutvekslingen og at skolene ofte ønsker mer informasjon enn barnevernet kan gi.

Dette er en relevant innvending. Selv om skolenes synspunkter har fått mer plass i rapporten, betyr ikke det at skolenes vurderinger er våre vurderinger. Men det betyr to ting:

1. Tilbakemeldingene vitner om betydelige samarbeidsutfordringer, mistillit og frustrasjoner. Dette må tas på alvor og håndteres av kommunen.
2. Barneverntjenesten og skolene må i fellesskap finne ut hvordan de skal løse disse utfordringene, hva partene kan forvente av hverandre, og hvilke muligheter og begrensninger som ligger der.

Det kan være verdt å minne om punkt fem i barnevernets ferske kvalitetsplan, under kjennetegn på god praksis (side 18): *Ansatte i barneverntjeneste, skole og skolehelsetjeneste*

har tilstrekkelig kunnskap om hverandres ansvar og rolle, og samarbeider for at utsatte barn skal ha en positiv utvikling både faglig og sosialt.

Det bør presiseres at det ikke bare er mulighetsrommet til barnevernet som bør undersøkes nærmere. Kommunen bør også se nærmere på hva skolene kan (og bør) gjøre, noe vi gir flere [eksempler på i rapporten](#).

BRUKERINVOLVERING OG BRUKEROPPLEVELSER

Barnevernet i Stavanger er veldig gode på brukermedvirkning. Barneverntjenesten har fra 2016 ansatt en barne- og ungdomskontakt (ombud), som blant annet innhenter barn og unges erfaringer på en systematisk måte. Barnevernet har høsten 2019 etablert en stilling som foreldrekontakt. Disse to er barnevernets faste kontaktpunkt for erfaringsformidlerne.

Barneverntjenesten har dessuten ansatt ti voksne og tre unge som er erfaringsformidlere. Disse gir barnevernet viktige tilbakemeldinger og deltakerne et erfaringsfellesskap. Stavanger er den eneste kommunen i landet med voksne erfaringsformidlere, og har hatt dette siden 2011.

Erfaringsformidlerne har en rekke oppgaver, blant annet opplæring av ansatte, gi råd i enkeltsaker, og delta på jobbintervju. Involveringen ser ut til å sikre en god brukerforankring i tjenesten.

Et annet aspekt vi ønsker å fremheve er at en del erfaringsformidlerne har hatt veldig negative erfaringer med barnevernet. De har blitt rekruttert nettopp fordi de har uttrykt misnøye med oppfølgingen fra barneverntjenesten. Etter vår vurdering er dette en stor styrke, og vitner om en organisasjon som ønsker å lære.

Barnevernet gjennomfører dessuten både brukermålinger, brukerundersøkelser og brukerkartlegginger ([se faktadel](#)).

Vi har intervjuet både unge og voksne erfaringsformidlerne og tilbakemeldingene kan oppsummeres slik: Brukermedvirkningen er blitt langt bedre. En av de unge erfaringsformidlerne sa det slik: «*De snakker med oss, ser oss og hører oss*». Det blir pekt på at samarbeidet med barnevernet i enkeltsaker ofte er personavhengig og at måten familiene blir møtt på er avgjørende for hvordan relasjonen utvikler seg ([se faktadel](#)).

ANBEFALINGER

Vi anbefaler kommunen å

- Styrke den forebyggende delen av barnevernsarbeidet for å sikre en bedre oppfølging av familiene, herunder:
 - Motivere flere familier til å takke ja til hjelpetiltak
 - Redusere tidsbruken fra melding til tiltak

- Redusere antallet henleggelse som virkemiddel for å håndtere innstrømmen²
- Skape en bedre og mer omforent forståelse av hva som er en ren barnevernssak og hva som kan løses av andre instanser
- Sikre bedre kontinuitet i sakene, fra melding til tiltak. Det vil si: Motvirke for mange brudd og for mye venting.
 - Her vil det være naturlig å vurdere organisering og arbeidsdeling ifm. undersøkelser og oppfølging av hjelpetiltak.
- Styrke samhandlingen mellom skolene og barneverntjenesten, i tråd med kvalitetsplanens målsetting.
- Stabilisere den sammenslåtte Mottaks- og familieavdelingen og sette i verk tiltak som reduserer arbeidsbelastningen

Begrunnelse for den siste anbefalingen: Mottak og Familie er barneverntjenestens desidert største avdeling og består av de to avdelingene som har hatt størst utfordringer de siste ti årene. Utfordringene har blant annet har vært knyttet til høyt arbeidspress.

En stabilisering av avdelingen og reduksjon av arbeidsbelastningen vil skape bedre rammebetingelser for å styrke oppfølgingen av familiene og for å motvirke at mange familier sier nei til hjelpetiltak. Det vil også skape bedre rammebetingelser for å følge opp nyansette på en god måte og for å prioritere samarbeid med det «ytre barnevernet», for eksempel skolene.

² Utgangspunktet for henleggelse bør alltid være faglige begrunnelser.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Datert 10.01.2020:

Kommunedirektøren har med interesse lest forvaltningsrevisjonsrapporten om barneverntjenesten. Rapporten er omfattende og grundig, og gir en god beskrivelse av status og utfordringer. Kommunedirektøren mener at rapporten derfor vil være et godt grunnlag for videre arbeid.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært tredelt: For det første, å vurdere situasjonen i mottaksavdelingen, fire år etter forrige forvaltningsrevisjon. For det andre, å undersøke hvordan samarbeidet fungerer, internt og med skolene. For det tredje, å kartlegge brukernes opplevelse av tjenestetilbudet og barnevernstjenestens involvering av brukerne.

Kommunedirektøren kjenner seg igjen i revisors beskrivelse av situasjonen i hhv. mottaksavdelingen og familieavdelingen i perioden etter 2015. Situasjonen i mottaksavdelingen ble stabilisert, samtidig som familieavdelingen fikk store og vedvarende utfordringer. Høsten 2019 har imidlertid situasjonen bedret seg kraftig. Kommunedirektøren ser som revisor dette i sammenheng med sammenslåingen av mottaks- og familieavdelingen rett før sommeren. Kommunedirektøren viser til at det i oppstarten av den nye avdelingen er arbeidet mye med intern struktur, arbeidsprosesser og samhandling. Etter kommunedirektørens oppfatning er dette noe av forklaringen på hvorfor vi allerede kort tid etter organisasjonsendringen ser en positiv utvikling i mottaks- og familieavdelingen. Kommunedirektøren er derfor opptatt av at dette arbeidet fortsetter.

Kommunedirektøren knytter i det følgende noen spesifikke kommentarer til **revisors anbefalinger**.

Vi anbefaler kommunen å styrke den forebyggende delen av barnevernsarbeidet, herunder:

- **Motivere flere familier til å takke ja til hjelpetiltak**
- **Redusere tidsbruken fra melding til tiltak**
- **Redusere antallet henleggelse som virkemiddel for å håndtere innstrømmen**
- **Skape en bedre og mer omforent forståelse av hva som er en ren barnevernssak og hva som kan løses av andre instanser**

Kommunedirektøren er enig i at arbeidet med å motivere flere foreldre til å takke ja til hjelpetiltak er viktig, og at andelen foreldre som i dag takker nei, er for høy. Kommunedirektøren er videre enig i at det er nødvendig å arbeide for å redusere tidsbruken fra melding til tiltak.

I rapporten (s.4) er det henvist til nye nasjonale registreringer om at 18 % av foreldre på landsbasis takker nei til hjelpetiltak, mens dette gjelder en tredjedel av sakene i Stavanger. Kommunedirektøren vil peke på at dette ikke nødvendigvis er sammenlignbare

størrelser: De nasjonale tallene måler undersøkelser henlagt etter ønske fra foreldre underveis i undersøkelsesprosessen, mens tallene fra Stavanger i tillegg inneholder de henleggelse som finner sted etter at undersøkelsen er konkludert, dvs. underveis i etablering av hjelpetiltak. Det kan ikke utelukkes at det er høyere frafall i Stavanger, men tallene bør brukes med varsomhet.

Revisor problematiserer å henlegge saker som ledd i en strategi for å redusere saksmengden til et håndterbart og forsvarlig nivå. Kommunedirektøren ser to måter å «regulere» saksmengden på:

- Øke terskelen for å få hjelp. I prinsippet sier vi da at færre skal få hjelp, men at de som får hjelp, skal få bedre oppfølging. Det er her en fare for at barn og familier som trenger hjelp, ikke vil få det fordi barnevernet ikke kjenner dem godt nok, selv etter en grundig undersøkelse.
- Øke gjennomstrømningen, gjennom å henlegge tiltak der det foreligger en tilstrekkelig grad av måloppnåelse, eller der barnevernets tiltak ikke har noen effekt og situasjonen i familien ikke er så alvorlig at det er påtrengende nødvendig med videre tiltak.

Det var sistnevnte tilnærming familieavdelingen valgte for å forsøke å oppnå en bedre balanse mellom oppgaver og kapasitet. Etter kommunedirektørens vurdering var det gode prosesser for å sikre at henleggelsene var forsvarlige. Det ble påvist en rekke saker der det ikke hadde vært virksomme tiltak på lang tid.

Kommunedirektøren vil også peke på et sentralt forhold som revisor ikke berører i sin drøfting av hvorvidt terskelen for hjelpetiltak er for høy, nemlig forskjell i inn-terskel mellom kommuner; I Stavanger henlegges kun 3,1% av meldingene uten undersøkelse (2018). Snittet i ASSS er 13,8%, mens Sandnes henla 20,1% av meldingene. Vi mener det er god praksis å ikke henlegge bekymringsmeldinger uten nærmere undersøkelse med mindre de åpenbart er feilaktige. Videre fører 37,7% av påbegynte undersøkelser til konklusjon om hjelpetiltak i Stavanger. Snittet i ASSS er 37,1% mens det i Sandnes er 32,6%. Kommunedirektøren mener dette er klare indikasjoner på at forebyggende barnevern har prioritet i Stavanger.

Vi anbefaler kommunen å sikre bedre kontinuitet i sakene, fra melding til tiltak. Det vil si: Motvirke for mange brudd og for mye venting.

- **Her vil det være naturlig å vurdere organisering og arbeidsdeling ifm. undersøkelser og oppfølging av hjelpetiltak**

Kommunedirektøren vil peke på at det ikke finnes en idealløsning for barnevernets organisering, men veivalg med ulike fordeler og ulemper. I alle modeller vil det være et sentralt mål å motvirke brudd og venting.

Barnevernet i Stavanger hadde tidligere en blandingsmodell/generalistmodell for undersøkelse og hjelpetiltak, men valgte å endre til spesialisert organisering. Vurderingen

den gang var at dette ville heve kvaliteten på undersøkelse og tiltak. I 2019 ble avdelingene Mottak og Familie sammenslått for å skape bedre samhandling, korte ned ventetid og gjøre overgangen smidigere. Samlokalisering av hele barneverntjenesten fra januar 2020 vil forhåpentligvis styrke samhandlingen ytterligere.

En av gruppene i den nye mottaks- og familieavdelingen skal fremover prøve ut en blandingsmodell, hvor de samme medarbeiderne gjennomfører undersøkelse og følger opp hjelpetiltak. Barnevernet vil evaluere erfaringene med dette, og da vurdere en eventuell utvidelse. Som revisor påpeker, så vil det være fornuftig å vente med en eventuell omorganisering grunnet andre endringer fremover.

Vi anbefaler kommunen å styrke samhandlingen mellom skolene og barneverntjenesten, i tråd med kvalitetsplanens målsetting.

Samarbeidsutfordringer mellom barnevern og skole ble tydelig dokumentert i arbeidet med kvalitetsplan for barnevernet. Det arbeides nå aktivt med å få på plass ny og bedre struktur for samarbeid mellom barnevernet og Stavangerskolen og etablere retningslinjer for gjensidige forpliktelser. Dette må forankres godt, og nye samarbeidsstruktur har forventet oppstart i løpet av 2020.

Vi anbefaler kommunen å stabilisere den sammenslåtte mottaks- og familieavdelingen og sette i verk tiltak som reduserer arbeidsbelastningen.

Som nevnt under de innledende kommentarene, er det i den nye mottaks- og familieavdelingen arbeidet mye med intern struktur, arbeidsprosesser og samhandling. Videreføring av dette arbeidet vil være et viktig tiltak for å stabilisere situasjonen i avdelingen. Det kan også ha betydning for forholdet mellom arbeidsmengde og kapasitet i avdelingen samlet og for arbeidsbelastningen på medarbeiderne.

Kommunedirektøren ser at arbeidsbelastningen er stor, i mottaks- og familieavdelingen og ellers. Tilførsel av nye stillinger i handlings- og økonomiplanen vil bidra til å avhjelpe. Men en voksende saksmengde krever også et bevisst forhold til å regulere arbeidsmengden ved å justere terskler inn eller aktivt avslutte tiltak. Det er et kontinuerlig mål at de rette familiene skal få hjelp, noe som krever klare kriterier for prioritering.

I denne sammenheng er det høyst relevant å se på forholdet mellom de hjelpetiltak som skal gis i regi av barneverntjenesten og de som skal gis av andre tjenester, enten som lavterskeltilbud eller på grunnlag av henvisninger, eksempelvis forebyggende foreldreveiledning og kommunal psykisk helsehjelp til barn og unge. Det er nylig foretatt en stor gjennomgang av ulike foreldreveiledningstilbud i kommunen. Etter kommunedirektørens vurdering er tidlig hjelp til familier avhengig av gode og tilgjengelige lavterskeltiltak i andre tjenester i kommunen, i tillegg til et godt tiltaksapparat i barnevernet for familier med særlig store utfordringer.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er tredelt:

- Prosjektet tar for det første sikte på å vurdere hvordan situasjonen er i mottaksavdelingen, fire år etter forrige forvaltningsrevisjon.
- Dernest ønsker vi å undersøke hvordan samarbeidet fungerer.
- For det tredje vil prosjektet kartlegge brukernes opplevelse av tjenestetilbudet.

Problemstillinger

- Hva er status i mottaksavdelingen, fire år etter forrige forvaltningsrevisjon?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom avdelingene i barnevernet?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom barnevernet og andre kommunale tjenestoområder, for eksempel skolene?
- Hvordan opplever brukerne tjenestetilbudet?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

1.2.1 VURDERINGSKRITERIER - STATUS I MOTTAKSAVDELINGEN

I kapittel tre (Mottak og Familie) har vi brukt de viktigste funnene fra forrige rapport som vurderingskriterier:

- Raskere behandling av undersøkelser. Her målt som:
 - Andel undersøkelser som har en behandlingstid på mer enn tre måneder har gått ned
 - Fristbrudd for undersøkelser i barnevernssaker er redusert
- Det er lavere turnover enn det var i perioden 2011-2014
- Sykefraværet er moderat
- Arbeidsmiljøet er godt, eller bedre enn sist
- De ansatte opplever en mer passende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde enn det var sist
- Mottaksavdelingen har en intern organisasjonsstruktur som skaper god arbeidsdeling og spesialisering.

Tidlig i prosessen ble det klart at utfordringene i mottaksavdelingen hadde forflyttet seg til familieavdelingen. Vi har derfor inkludert familieavdelingen i denne undersøkelsen.

I gjennomgangen av familieavdelingen har vi anvendt en mer eksplorerende tilnærming, selv om noen av kriteriene over også er anvendt på familieavdelingen.

1.2.2 VURDERINGSKRITERIER – INTERNT SAMARBEID

- Samarbeidet mellom avdelingene fungerer bedre og barnevernet fremstår mer helhetlig
 - Utgangspunktet for dette kriteriet er funn fra 2015. Da fant vi indikasjoner på at samarbeidet og samhandlingen mellom avdelingene ikke fungerte som det skulle. Det ble pekt på at det var «*vanntette skott*» mellom avdelingene» og at barneverntjenesten fremsto som lite helhetlig.
- Det går raskere fra melding mottas til et eventuelt tiltak er i gang.
 - I 2015 var det ikke mulig å oppdrive presise tall på behandlings- og ventetid, men flere pekte på at det normalt tok mellom et halvt år og et år fra melding kom inn til hjelpetiltak ble igangsatt. Den samlede tidsbruken var en kombinasjon av normal behandlingstid, fristoversittelser og venting når sakene ble overført fra en avdeling til en annen.
- Det er god flyt i enkeltsakene, fra melding mottas til tiltakene iverksettes

1.2.3 VURDERINGSKRITERIER - SAMARBEID MELLOM BARNEVERN OG SKOLER

Den sentrale kilden for disse kriteriene er Kvalitetsplan for barneverntjenesten i Stavanger 2019-2022, satsingsområde fire, dvs. barnevernet og Stavangerskolen. Barneverntjenesten i Stavanger har spesielt valgt å styrke samhandlingen med barne- og ungdomsskolene i Stavanger i planperioden. En mer utførlig redegjørelse av revisjonskriteriene finnes i kapittelets innledning.

1.2.4 VURDERINGSKRITERIER - BRUKERMEDVIRKNING

For at barnevernet skal gi god og riktig hjelp, må de høre på dem de skal hjelpe. Flere tidligere tilsyn i Norge har vist at barn medvirker i for liten grad i barnevernet. Derfor ble **barnevernloven endret i 2018**. Nå fremgår det tydelig at barn har en selvstendig rett til å medvirke og at dette gjelder i alle forhold som gjelder barnet (§1-6). Mål i barneverntjenestens kvalitetsplan:

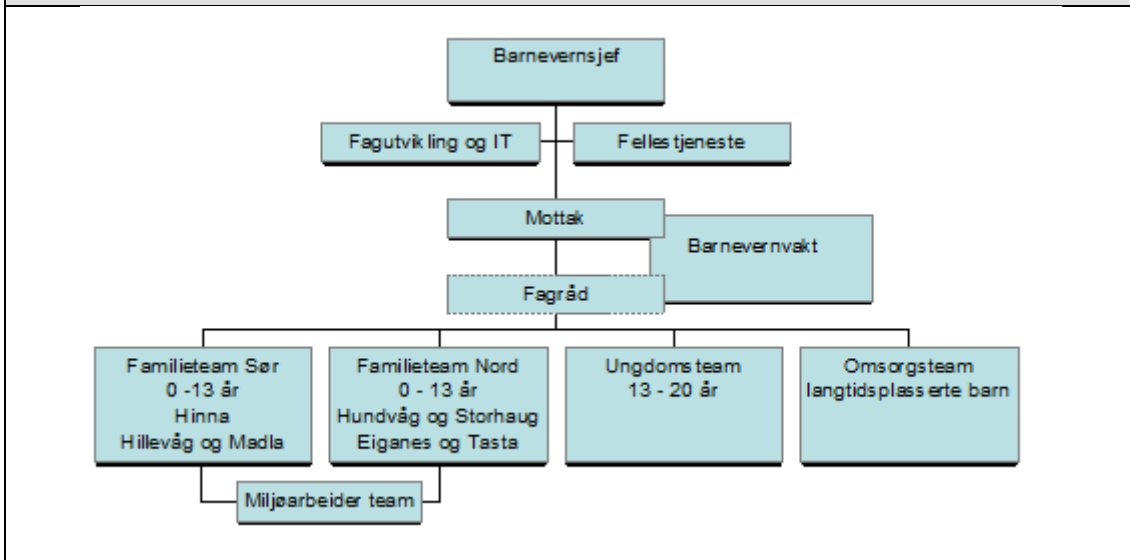
- Barneverntjenesten i Stavanger snakker med, lytter til, og samarbeider med barn og foreldre før beslutninger tas.
Kjernekomponenter for å få til dette er å samarbeide med Forandringsfabrikken og innhente barn og foreldres mening og erfaring.

En mer utførlig redegjørelse av revisjonskriteriene finnes i kapittelets innledning. En nærmere omtale av metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

2 ORGANISASJONSENDRINGER

Fra 2004 har barnevernet vært en bydekkende tjeneste. Det første organisasjonskartet så slik ut:

Figur 1 – Organisering av barneverntjenesten i Stavanger, fra 2004 til 2011

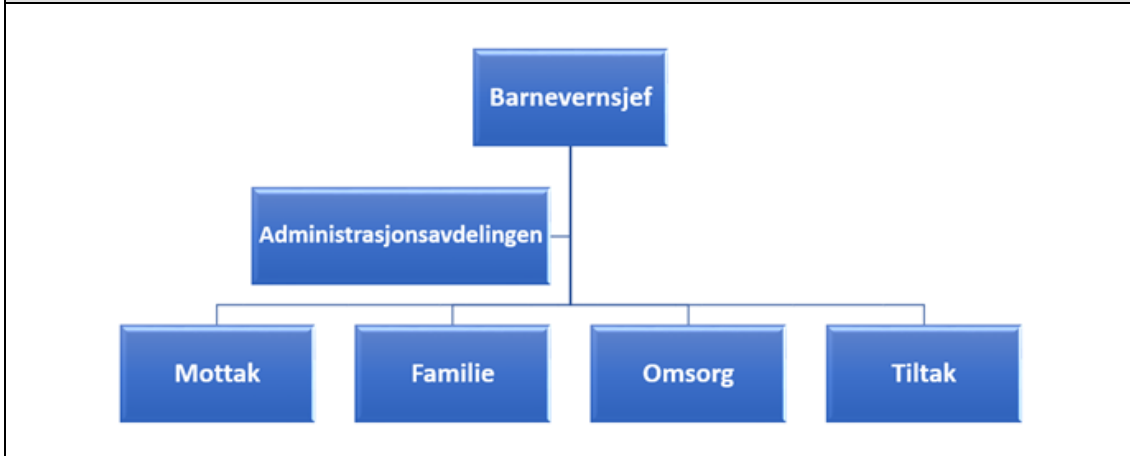


I etterkant av en lengre prosess i ledergruppa (2008-2010), med bistand fra PO, oppsummerte barnevernssjefen organisasjonen slik:

- «Et tilbakevendende tema i løpet av den tid nåværende organisering har fungert har vært **kommunikasjonssvikt og utilstrekkelig samhandling mellom avdelinger som påvirker klientflyten**. Spørsmålet om rettferdig intern fordeling av samlede ressurser er tatt opp flere ganger. Selv om det ble etablert større enheter har deler av tjenesten fortsatt for stor sårbarhet i forhold til personalgjennomtrekk. Kulturforskjeller mellom avdelinger og ulikhet med hensyn til terskler har vært diskusjonstema fra tid til annen uten at det er framkommet entydige konklusjoner på disse spørsmål. **Tjenestens samarbeidsflate mot andre tjenester i kommunen er en kontinuerlig utfordring**³.

Barnevernet ble omorganisert første kvartal 2011, og antall avdelinger ble redusert fra seks til fire. Dette innebar at ungdomsteamet forsvant og at de to familieteamene (sør og nord) ble slått sammen. I tillegg skulle ikke familieteamene lenger drive med undersøkelsesarbeid, dette var mottaksavdelingens oppgave. Familieavdelingen skulle drive med oppfølging av tiltakene, etter at undersøkelsene var ferdige. I dette lå det at avdelingen sammen med familien avgjør hvilke tiltak som settes inn, på bakgrunn av undersøkelsen fra mottaksavdelingen, for deretter å lage en tiltaksplan, som følges opp og evalueres. Omorganiseringen innebar samtidig en spesialisering av arbeidet med undersøkelser i mottaksavdelingen.

³ Kilde: Organisering av barneverntjenesten 2020. Datert 06.06.2018

Figur 2 – Organisering fra 2011 frem til juni 2019⁴

Forrige rapport viste at det i perioden 2011-2014 var store utfordringer i mottaksavdelingen, med et vedvarende høyt arbeidspress og mange fristbrudd. Fristbruddene startet like etter omorganiseringen, selv om omorganiseringen ikke alene kunne forklare disse.

Gjennomgangen vår viste også at barnevernet hadde gjort de nødvendige grepene høsten 2014 for å sikre bedre flyt i saksbehandlingen i mottaksavdelingen.

Senere ser det ut til at utfordringene har forflyttet seg til familieavdelingen. Ifølge barnevernssjefen har barnevernet over lang tid hatt store utfordringer med driften i familieavdelingen. « *Dette har vært uttrykt som kapasitetsproblemer, kvalitetssvikt og uro i arbeidsmiljøet. På tross av at det har vært satt inn en rekke enkelttiltak har det vist seg umulig å få stabilisert driften. Situasjonen har utover våren (2019) utviklet seg i en retning som tilsier behov for mer omfattende grep. Det er også vokst fram en erkjennelse av at det er nødvendig med en sterkere samordning mellom undersøkelsesarbeidet og iverksetting av tiltak, for å sikre felles terskeler og sikre forsvarlige overganger*»⁵.

Barnevernsjefen iverksatte følgende organisatoriske grep fra 01.06.19:

- Mottaksavdelingen og Familieavdelingen legges inn under en felles ledelse, med en egen avdelingsleder for den nye enheten.
- Det iverksettes umiddelbart et arbeid med å utrede en intern gruppestruktur og ledelsesstøtte i den nye avdelingen. Den nye strukturen skal iverksettes snarest mulig og senest 01.09.19. Pågående ansettelse i faglige lederstillinger stilles i bero til denne strukturen er på plass.

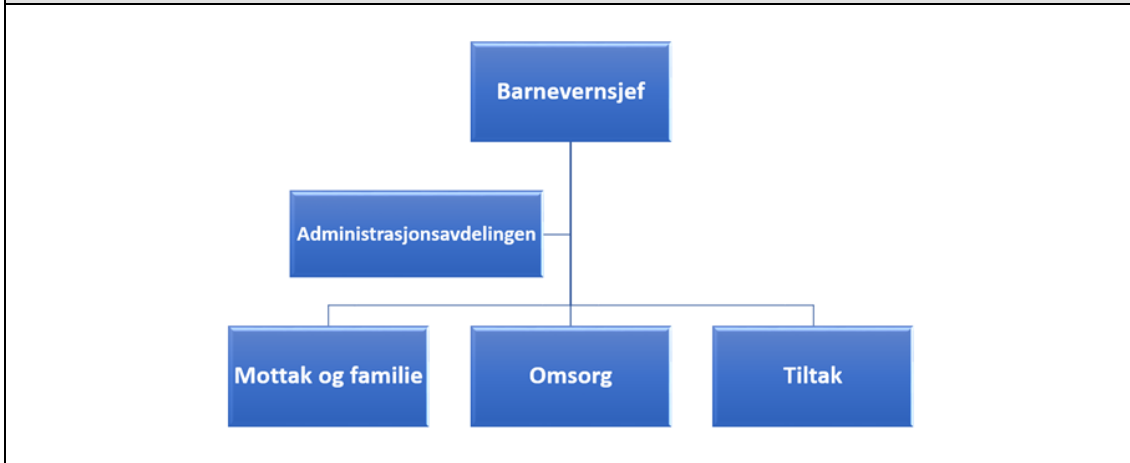
⁴ Fra 2011 til 2016 var det ingen administrasjonsavdeling, men en stabsenhet og en enhet for fellestjenester. Fra 2016 til 2019 er disse enheten slått sammen til administrasjonsavdelingen, som er illustrert i figuren over.

Litt om de to andre avdelingene: **Tiltaksavdelingen** tilbyr endringsrettede tiltak, dvs råd, veiledning, endring og utvikling, etter bestilling fra familieavdelingen. Det sentrale siktemålet med denne type tiltak er at man enten fjerner problemet eller reduserer omfanget av dem, slik at situasjonen blir betydelig bedre for barn og familie. Denne type tiltak innebærer en betydelig grad av inngripen i familien. Barnevernet tilbyr også brukerne kompensierende tiltak. Denne type tiltak tilbys ikke av tiltaksavdelingen, og kjennetegnes ved lav inngripen i familien. Eksempler på dette er barnehageplass, SFO-plass, støttekontakt eller besøkshjem. Disse er ikke rettet inn mot å fjerne årsakene til problemet, men å lindre symptomene. **Omsorgsavdelingen** har ansvar for oppfølgingen av alle barn som bor utenfor hjemmet, uavhengig av om plasseringen er frivillig eller under tvang (fylkesnemnd).

⁵ Notat fra barnevernssjefen, udatert, men opprettet 22.05.19 – mottatt 17.06.19

- Strukturen skal bidra til tettere organisatorisk og faglig samarbeid mellom undersøkelsesteamene og tiltaksteamene for de ulike aldersgruppene
- Kontaktpersonene beholder sine nåværende oppgaver med mindre annet avtales

Figur 3 – Organisering av barneverntjenesten (fra og med 1. juni 2019)⁶



Selv om mottaks- og familieavdelingen blir organisert under samme avdeling, ønsker man i første omgang å beholde skillet mellom saksbehandlere som kun arbeider med undersøkelser og saksbehandlere som kun arbeider med oppfølging av tiltak⁷.

Det er imidlertid et unntak fra denne regelen. Den ene gruppen som arbeider i med skolebarn i alderen 10-12 skal teste ut generalistmodellen, dvs. både gjennomføre undersøkelse og følge opp tiltakene. Denne gruppen er tiltenkt en forebyggende funksjon i å demme opp for potensielle fremtidige ungdomssaker. Dermed vil man også få teste ut hvordan generalistmodellen fungerer.

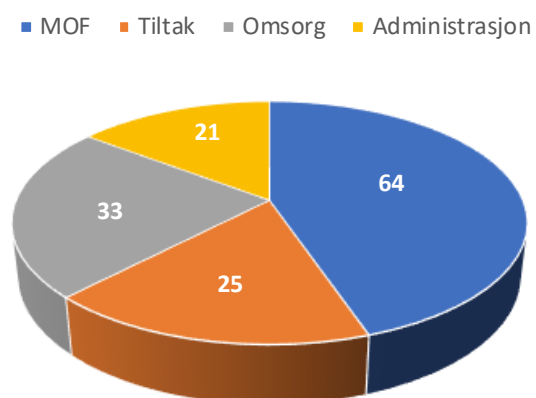
Barneverntjenesten har per 01.10.19 143 årsverk, hvorav 43 prosent av disse er innenfor den nyopprettede avdelingen. Vi får opplyst at Mottak og Familie vil bli delt inn i fire store grupper, der fagleder vil få en del personalansvar⁸, i tillegg til det faglige ansvaret.

⁶ En felles administrasjonsavdeling er videreført i ny struktur, men er til vurdering.

⁷ Opplyst av ledelsen i mottaksavdelingen.

⁸ Opplyst i november. Faglederne vil eksempelvis ha ansvaret for å følge opp korttidsfraværet, mens avdelingsleder fremdeles vil ha ansvaret for å følge opp langtidsfraværet.

Figur 4 – Antall årsverk i barneverntjenesten per 01.10.19⁹



⁹ Mottatt på epost fra barnevernssjef.

3 MOTTAK OG FAMILIE

3.1 INNLEDNING

Selv om mottaksavdelingen og familieavdelingen nå er slått sammen til Mottak og Familie, omtales likevel disse avdelingene hver for seg i store deler av fremstillingen under. Dette gjør vi fordi mye av fremstillingen retter seg mot forhold før juni 2019 og fordi dette grepet gjør fremstillingen mest mulig presis og forståelig.

Begrepsbruk: Både de som gjennomfører undersøkelser (mottaksavdelingen) og de som følger opp tiltaket (familieavdeling) omtales som kontaktpersoner i barnevernet. I denne rapporten skiller vi mellom saksbehandlere (de som arbeider med undersøkelser) og kontaktpersoner (de som følger opp tiltak). Hensikten med dette er å gjøre den språklige fremstillingen enklest mulig.

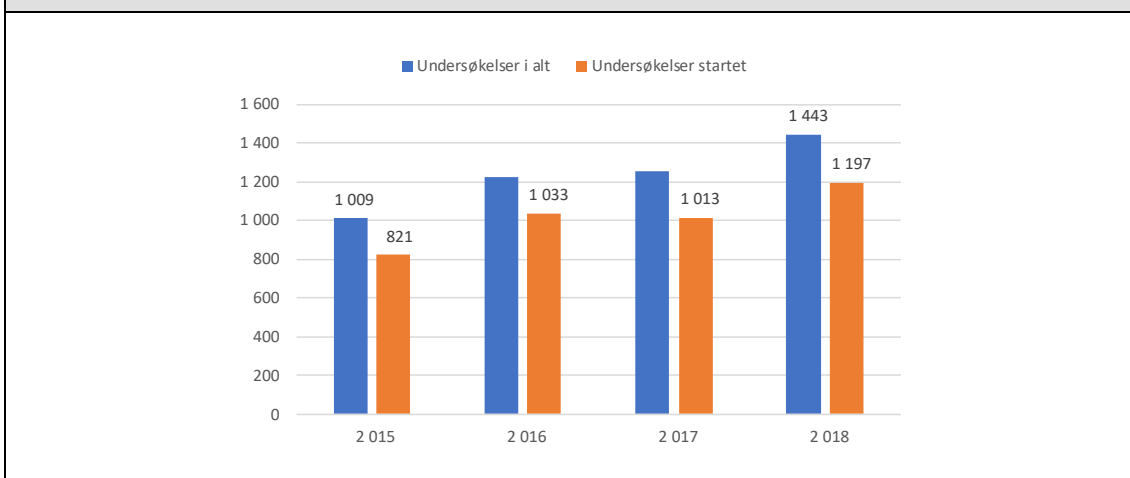
3.2 STATUS I MOTTAKSAVDELINGEN

3.2.1 UNDERSØKELSENE BEHANDLES RASKERE

Hovedinntrykk. Både intervjuene og tallanalysene under peker i samme retning: Undersøkelsene behandles raskere enn før.

Fra 2015 til 2018 har det totale antallet undersøkelser i Stavanger økt med 43 prosent. I samme tidsrom økte antallet bekymringsmeldinger med 21 prosent. En viktig årsak til avviket mellom disse størrelsene er at barnevernet for noen år siden la om meldingshåndteringspraksisen etter påtrykk fra Fylkesmannen. Dette innebærer at det de siste årene har vært et stort fall i andelen henlagte bekymringsmeldinger, noe som innebærer flere undersøkelser (se vedlegg).

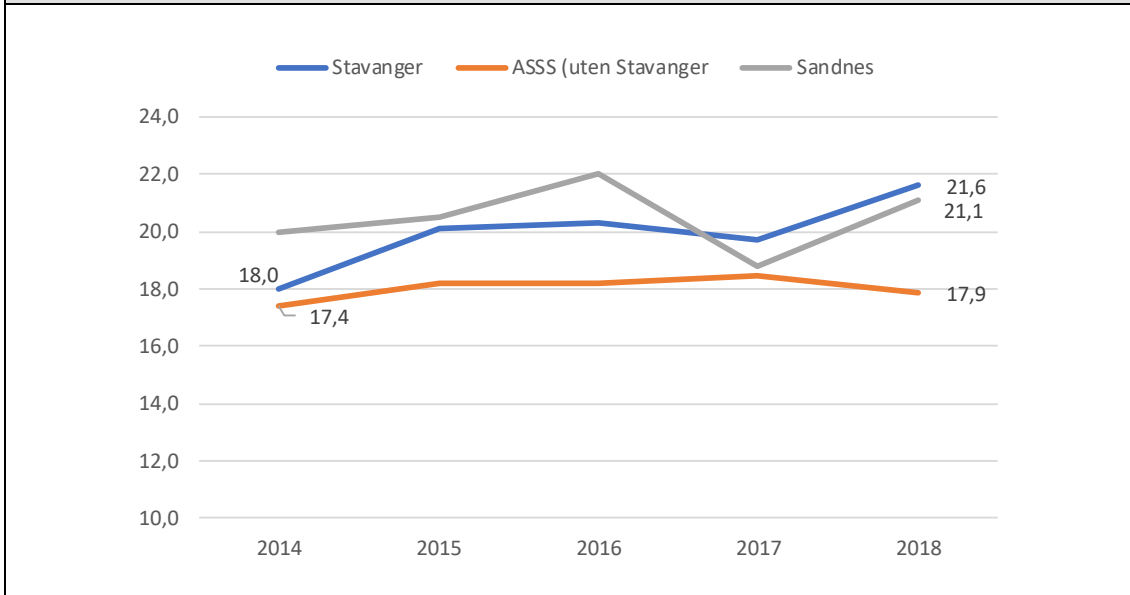
Figur 5 – Utvikling i antall undersøkelser (totalt og de som er startet i inneværende år)¹⁰



¹⁰ KOSTRA. Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk knyttet til saksbehandling og administrasjon (funksjon 244) (årsverk)

Den totale arbeidsmengden har økt mer enn økningen i antall stillinger. I 2018 er Stavanger den storbyen i Norge som har det høyeste antallet saker per saksbehandler. Dette illustreres i figuren under, som riktignok ikke bare viser arbeidsmengden i mottaksavdelingen (undersøkelser), men barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk forbundet med saksbehandling totalt sett (funksjon 244).

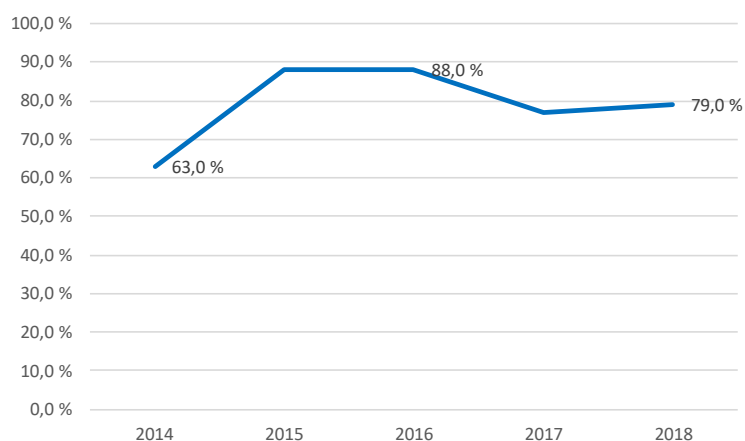
Figur 6 – Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (Kommunemonitor barnevern)¹¹



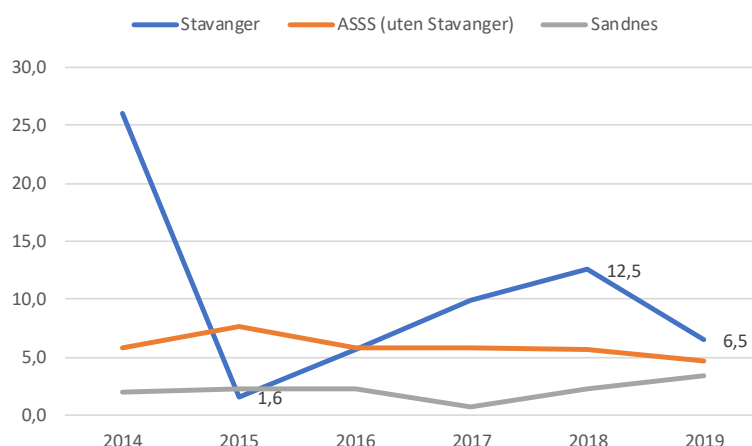
I 2014 var antallet barn per årsverk nokså likt i Stavanger, sammenlignet med snittet for storbykommunene. Vi ser at bildet er et helt annet i 2018, der Stavanger har 3,7 flere barn per årsverk, dvs. 21 prosent høyere enn storbysnittet. Trondheim og Bergen hadde hhv. 16,7 og 16 barn per årsverk.

Figuren under viser at andelen undersøkelser med behandling innen tre måneder har økt betydelig siden 2014, men det har vært en nedgang siden 2016. I 2018 har 21 prosent av undersøkelsene en behandlingstid som er lengre enn tre måneder.

¹¹ KOSTRA-tallene viser 14,7 barn per saksbehandler i 2014 og 15,2 i 2013. Vi vet ikke hvorfor det ikke er samsvar mellom KOSTRA- og kommunemonitortallene i 2014. En forsiktig tolkning er at det faktisk var et lavere antall barn per saksbehandler i 2013 og 2014, sammenlignet med de påfølgende årene. Når det gjelder tallene fra 2015 til 2018 er det fullstendig samsvar mellom Stavanger kommunes tall i kommunemonitor og tallene i KOSTRA.

Figur 7 – Andel undersøkelser med behandlingstid innen tre måneder (Stavanger)

Utviklingen i andelen fristoversittelser viser et lignende bilde, selv om nedgangen fra 2014 er mer markant langs denne indikatoren.

Figur 8 - Andel fristoversittelser ifm. undersøkelser¹²

I 2015 og 2016 var andelen fristoversittelser lav, men andelen økte betydelig i 2017 og 2018. Første halvår 2019 er andelen fristoversittelser redusert, og er nesten på nivå med storbysnittet.

Barneverntjenesten forklarer veksten i 2017 og 2018 med sykemeldinger hos enkelte sentrale personer i mottaksavdelingen og at andre saksbehandlere ikke hadde kapasitet til å ta over saksmengden. I noen tilfeller skyldtes det at undersøkelser var påbegynt på forsommeren, noe som gjorde det vanskelig å få tak i nødvendige instanser tidsnok til å kunne ferdigstille undersøkelsen innenfor fristene.

¹² Kilde: Kommunemonitor barnevern. Tallene for 2019 gjelder kun første halvår.

3.2.2 LAVERE TURNOVER

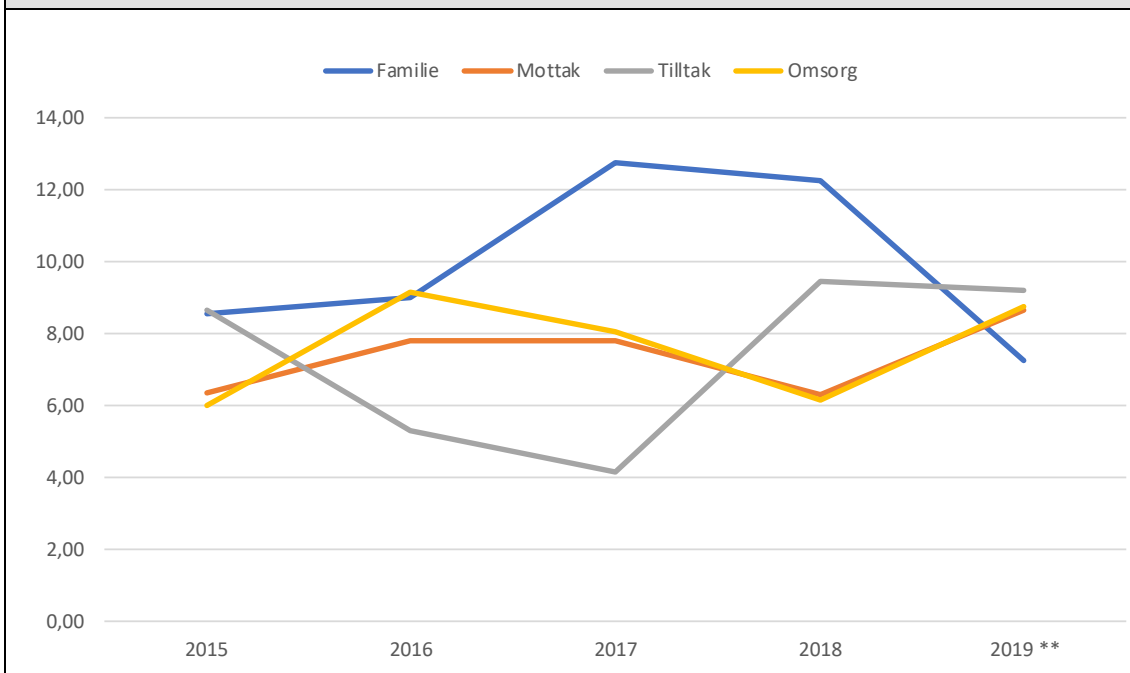
Fra mars 2011 til september 2014 sluttet det 28 ansatte i mottaksavdelingen – en avdeling som utgjorde 28 årsverk april 2015.

Fra januar 2015 til september 2019 (dvs. en periode som er ett drøyt år lenger enn perioden over) har det sluttet 12-13 ansatte i avdelingen.¹³ Det var 30 årsverk i mottaksavdelingen før sammenslåingen i juni 2019¹⁴.

3.2.3 SYKEFRAVÆRET ER MODERAT

Det har vært et moderat sykefravær i mottaksavdelingen de siste årene. Samtidig ser vi at sykefraværet har vært høyt i familieavdelingen i 2017 og 2018. Vi kommer nærmere inn på dette i neste del.

Figur 9 – Sykefravær i barneverntjenesten¹⁵



3.2.4 ARBEIDSMILJØ

Mottaksavdelingen fikk en lav score på de fleste indikatorene i 2012. De aller flest lå på mellom 40 og 60 poeng, av hundre mulige. Enkelte indikatorer fikk svært lav score.

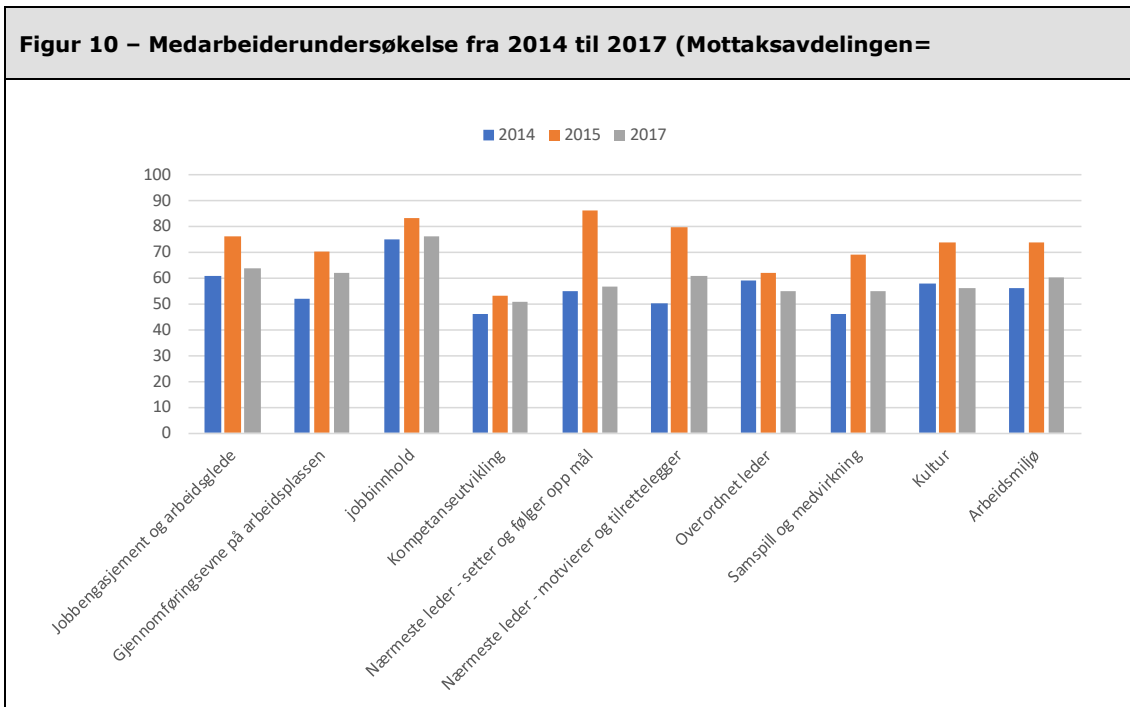
¹³ Det var noe usikkerhet rundt om det var 12 eller 13, jf. tilbakemelding fra barneverntjenesten.

¹⁴ Jf. svar til Ingrid Kristine Aspelids spørsmål til møte i Kommunalstyret for Levekår 14.05.19.

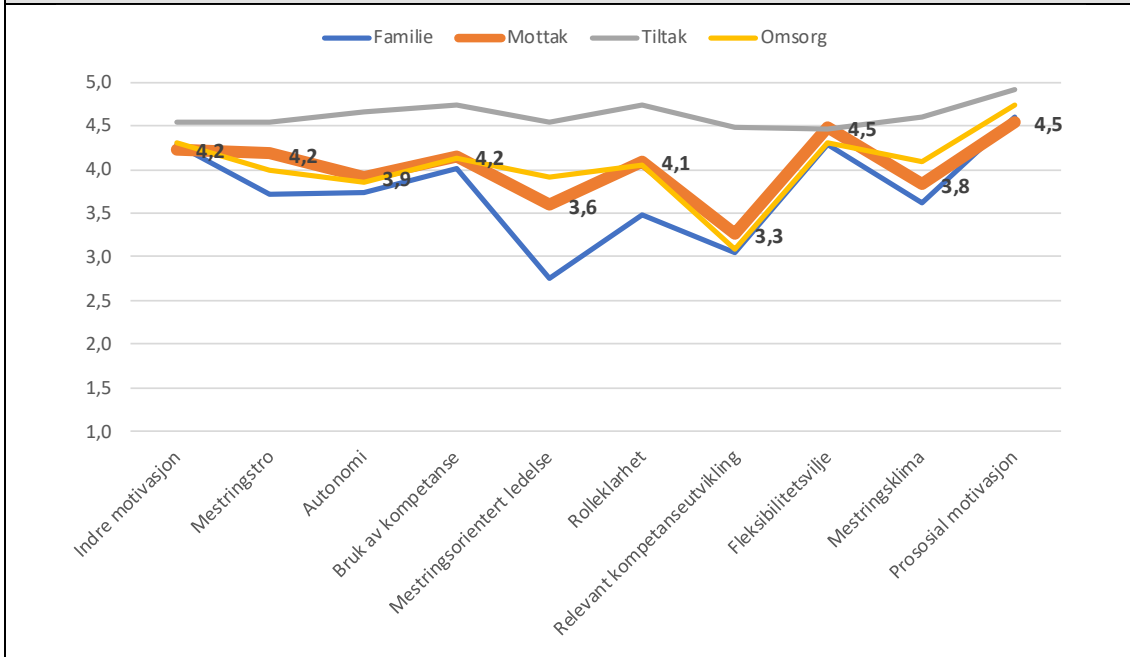
¹⁵ Administrasjonsavdeling er ikke tatt med her. Daværende fellestjenester ble i 2017 slått sammen med administrasjonsavdeling.

Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen fra 2014 var noe bedre enn resultatene fra 2012, men resultatene var ikke direkte sammenlignbare. I figuren under ser vi nærmere på resultatene fra 2014 til 2017.

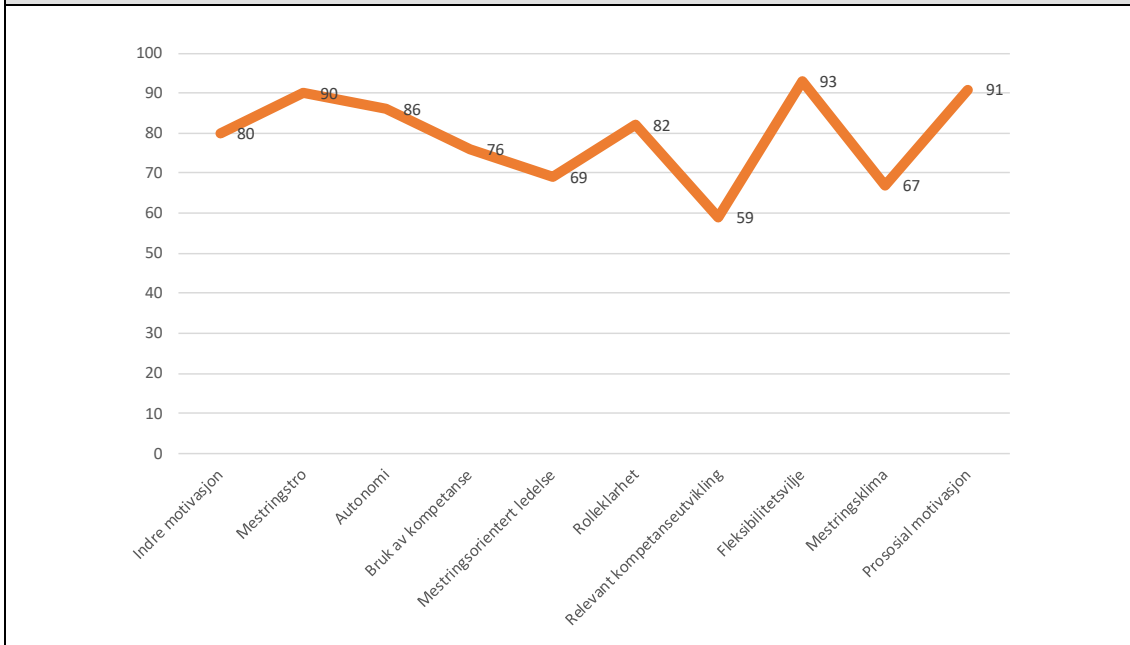
Vi ser at det har vært en markant forbedring fra 2014 til 2015, men at scoren langs alle indikatorene går markant ned igjen fra 2015 til 2017. Nivået er likevel gjennomgående bedre i 2017 enn i 2014.



Undersøkelsen fra 2019 har andre indikatorer, og er ikke direkte sammenlignbar med de foregående undersøkelsene, og bruker en fempoengsskala. Men den viser en positiv utvikling. Mens mottaksavdelingen lå lavest av de fire avdelingene på medarbeiderundersøkelsen i 2015, ligger den mer midt på treet nå, og scoren på de ulike indikatorene er gjennomgående god.

Figur 11 – Medarbeiderundersøkelse 2019 (andre indikatorer, annen skala)

I figuren under har vi omgjort skalaen fra fempunkts- til tipunktsskala, for å illustrere det som ser ut til å være en betydelig forbedring sammenlignet med undersøkelsen i 2017.

Figur 12 – Medarbeiderundersøkelse 2019 – kun mottaksavdelingen - omgjort til tipunktsskala

Kort oppsummert: Det har vært en positiv utvikling på medarbeiderundersøkelsene siden sist vi vurderte mottaksavdelingen. Dette støttes av inntrykket i intervjuene, selv om det pekes på at det periodevis har vært et meget høyt arbeidspress i enkelte av teamene.

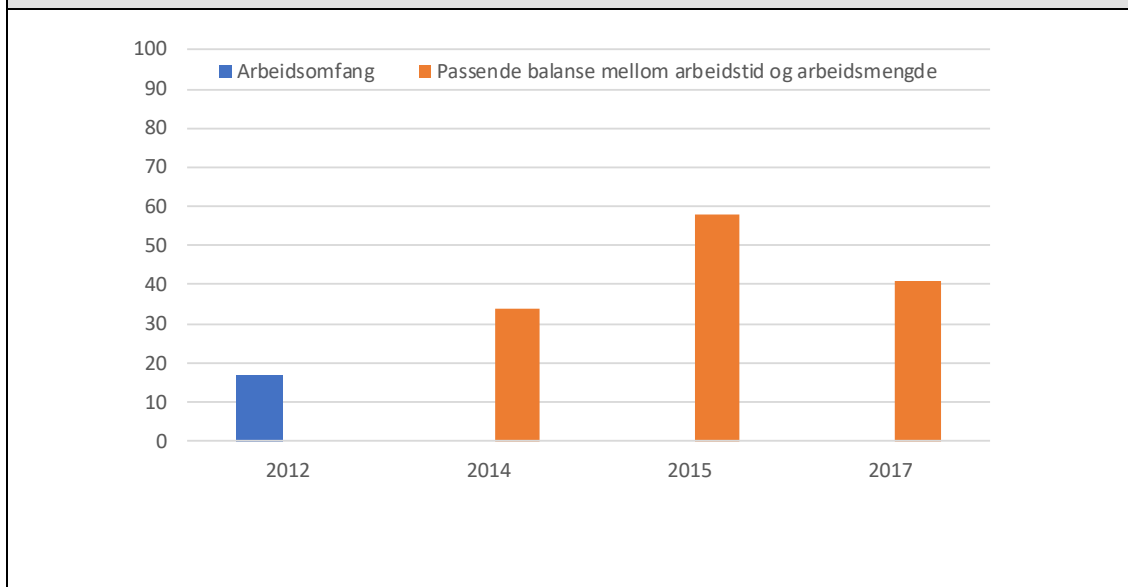
3.2.5 ARBEIDSMENGDE

Ifølge intervjuene har mottaksavdelingen gjennomgått en stor endring siden den vanskelige perioden mellom 2011-2014. Det blir pekt på at man i avdelingen har jobbet hardt for å få til en snuoperasjon og at det ikke er store utfordringer der nå.

Et unntak her er arbeidspress. De ansatte opplever fremdeles at arbeidsmengden er høy. Dette gjelder spesielt skolegruppen.

Mottaksavdelingen er organisert i en mottaksgruppe, tre undersøkelsesgrupper (delt etter barnets alder) og barnevernvakt. Vi får opplyst i intervjuene at det tidvis har vært kapasitetsmessige utfordringer i ungdomsgruppen og spesielt skolegruppen. En av de ansatte sa det slik: «Det er sykt travelt og veldig mye å gjøre. Vi kommer aldri i mål. Vi lager oss strategier for å overleve. Uansett hvor mye vi jobber så kommer vi aldri i mål.» Figuren under kan tyde på at balansen mellom arbeidstid og arbeidsmengde har bedret seg betydelig fra 2012 til 2015, mens det har vært en forverring fra 2015 til 2017. Som vi skal se under, er mottaksavdelingen på nivå med omsorgsavdelingen på denne indikatoren i 2017, og betydelig dårligere enn tiltaksavdelingen og betydelig bedre enn familieavdelingen. Denne indikatoren finnes ikke i medarbeiderundersøkelsen i 2019.

Figur 13 – Opplevd arbeidsmengde (Kilde: medarbeiderundersøkelser)¹⁶



Årsakene til de kapasitetsmessige utfordringene ser ut til å ha vært en kombinasjon av økt saksmengde, kombinert med sykemeldinger/utskiftninger/permisjoner. Når dette har skjedd, har gruppene fått bistand i form av ekstra ressurser eller avlastning fra mottaksgruppen.

¹⁶ Indikatoren i 2012 er forskjellig fra indikatorene i undersøkelsene etterpå. Vi tar den likevel med, ettersom den måler samme fenomen.

3.2.6 ANDRE UTVIKLINGSTREKK

Mottaksgruppen i avdelingen består av mange erfarne medarbeidere og er siden sist oppbemannet fra fem til seks saksbehandlere. I tillegg til å ta imot bekymringsmeldinger, jobber de mye i akuttsaker og gjennomfører lettere undersøkelser. På denne måten avlaster de også de andre gruppene.

Selv om det tidvis dukker opp utfordringer i gruppene, tyder tilbakemeldingene på at den nåværende i organisasjonsstrukturen i avdelingen har fungert bra og skapt en helt annen ro i organisasjonen enn hva som var tilfelle i den vanskelige perioden. Strukturen ser ut til å skape en hensiktsmessig arbeidsdeling og spesialisering.

De øvrige utviklingstrekkene i avdelingen blir punktvis gjennomgått under:

- Mottaksavdelingen har jobbet med å få ned fristoverskridelser og har hatt mye oppmerksomhet rettet mot fagutvikling og kvalitet
- Avdelingen har en fast listegjennomgang av alle undersøkelsessakene en gang i måneden. Oversikten viser flere ting, blant annet frist, barnets mening, konklusjon til melder, osv. Oversikten gir et bilde av den totale mengden av saker, hva som ligger i mottak og hva som skal til kontaktpersonene i familiegruppene. I tillegg er det to kontroller av lovkrav hver måned. I intervjuene pekes det på at disse gjennomgangene nå er godt innarbeidet i avdelingen og at det ikke er noen *«sure miner lenger. De ansatte er glad for oversikten, sånn at de vet hva de eventuelt glipper på. Synet på internkontroll har endret seg drastisk.»*
- I forrige forvaltningsrevisjon var det en utbredt praksis med å slutføre dokumentasjonsarbeidet etter at saken var konkludert, noe som førte til at tiltakene kom senere i gang. Nå har man skrivefrist en måned etter man har konkludert undersøkelsen. De ansatte i mottaksavdelingen forteller at trenden er at dokumentasjonsarbeidet (sluttrapporten) ikke lenger ferdigstilles etter konklusjonen. Men det skjer, og noen veldig få rapporter ferdigstilles senere enn månedsfristen. Disse saksbehandlerne får oppfølging fra veiledere eller leder.
- Flere i avdelingen og utenfor avdelingen peker på at undersøkelsene i all hovedsak går raskere enn de gjorde i den vanskelige perioden.

3.3 FAMILIEAVDELINGEN

3.3.1 INNLEDNING

Siden forrige forvaltningsrevisjon er det familieavdelingen som har opplevd de største utfordringene. Intervjuene tyder på at disse utfordringene har pågått siden 2016, men høsten 2019 ser situasjonen ut til å ha bedret seg kraftig. Bedringen ser ut til å henge sammen med at barneverntjenesten har gjort en del grunnleggende endringer, blant annet slått sammen mottaks- og familieavdelingen.

På mange måter ligner situasjonen på det bildet vi tegnet i forrige forvaltningsrevisjon. Igjen foretar vi en undersøkelse i kjølvannet av en veldig vanskelig periode i en avdeling, mens situasjonen på undersøkelsestidspunktet ser ut til å være stabilisert.

I avsnittene under presenterer vi kort det vi oppfatter har vært de største utfordringene i avdelingen fra 2016 til sommeren 2019. Vi har sett nærmere på arbeidsmengde, sykefravær, turnover. Vi har også sett på organisatoriske eller strukturelle forhold som ansvarsdeling, samhandlingsstrukturer, faglige standarder. I tillegg har vi sett på oppfølging av medarbeidere og nyansatte.

3.3.2 ARBEIDSMENGDE

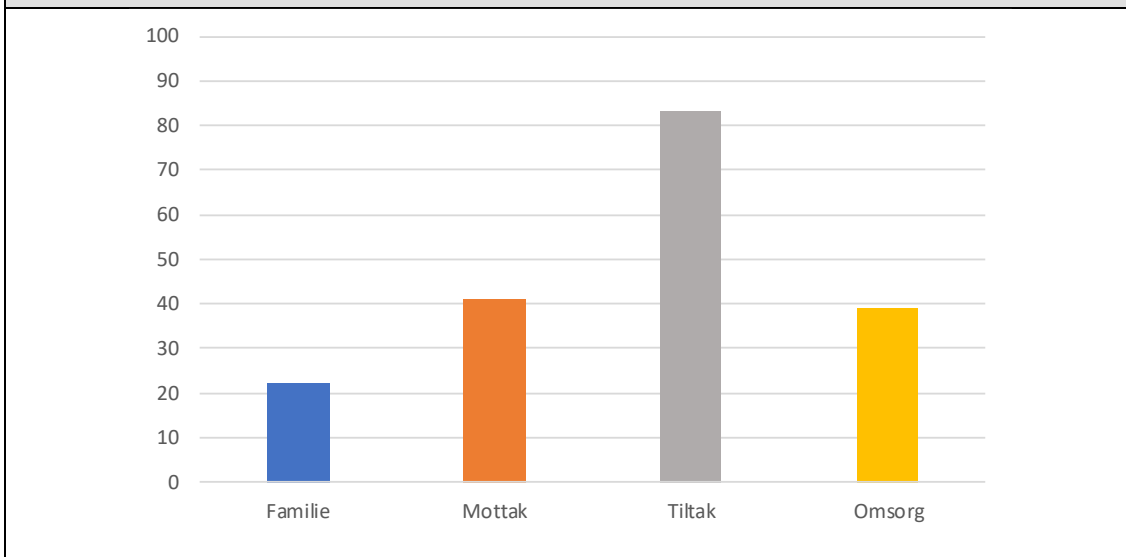
Det synes å være en felles oppfatning i barneverntjenesten at arbeidsmengden i familieavdelingen er svært høy, og at trykket har vært høyt over tid.

Flere av de vi har intervjuet anslo at det var mellom rundt 30 saker per kontaktperson i familieavdelingen, og for noen kontaktpersoner er det nok det: Per november 2019 var det i gjennomsnitt 26 saker per kontaktperson.

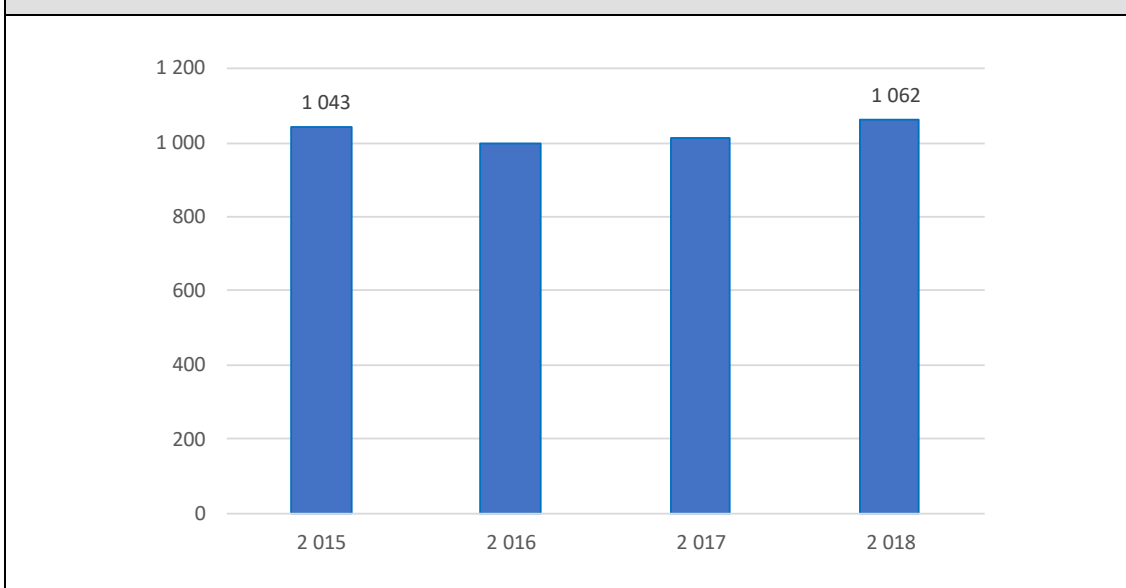
De ansatte i tiltaksavdelingen formulerte det slik: *«De ansatte i familieavdelingen har for mange saker hver. Jeg synes synd på kontaktpersonene. Og opp på det hele kommer sykemeldinger og jobbskifter.»* (..) *Kontaktpersonene klarer ikke å nå over alle, de får en opplevelse av å ikke strekke til. Det er belastende»*. Det pekes også på at mange av de ansatte i avdelingen er unge og nyutdannede og at mange av sakene er komplekse og alvorlige. I tillegg er det økte krav til brukermedvirkning.

Opplevelsen av høyt arbeidspress kom også til uttrykk i medarbeiderundersøkelsen i 2017.¹⁷ Dette illustreres i figuren under.

¹⁷ I 2019 gikk barnevernet over til den såkalte 10-faktorundersøkelsen. Denne medarbeiderundersøkelsen inneholder ikke dette spørsmålet.

Figur 14 – Jeg har normalt en passende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde (spørsmål fra medarbeiderundersøkelsen i 2017)

Hvis vi ser på arbeidsmengden i kvantitativ forstand, ser vi at antallet hjelpetiltak omtrent er på samme nivå i 2018 som i 2015 (økning på to prosent).

Figur 15 – Antall barn med hjelpetiltak i løpet av året (KOSTRA)

Utviklingen i barn med hjelpetiltak står i sterk kontrast til økningen i antallet undersøkelser 43 (prosent). Dette skyldes i all hovedsak at henleggelsesprosenten er gått opp kraftig de siste årene (fra 49 prosent i 2015 til 62 prosent i 2016).¹⁸ Snittet blant storbyene er omtrent 60 prosent.

Det er flere årsaker til at undersøkelser henlegges. En viktig årsak er at mange foreldre og/eller barn ikke ønsker å motta hjelp.

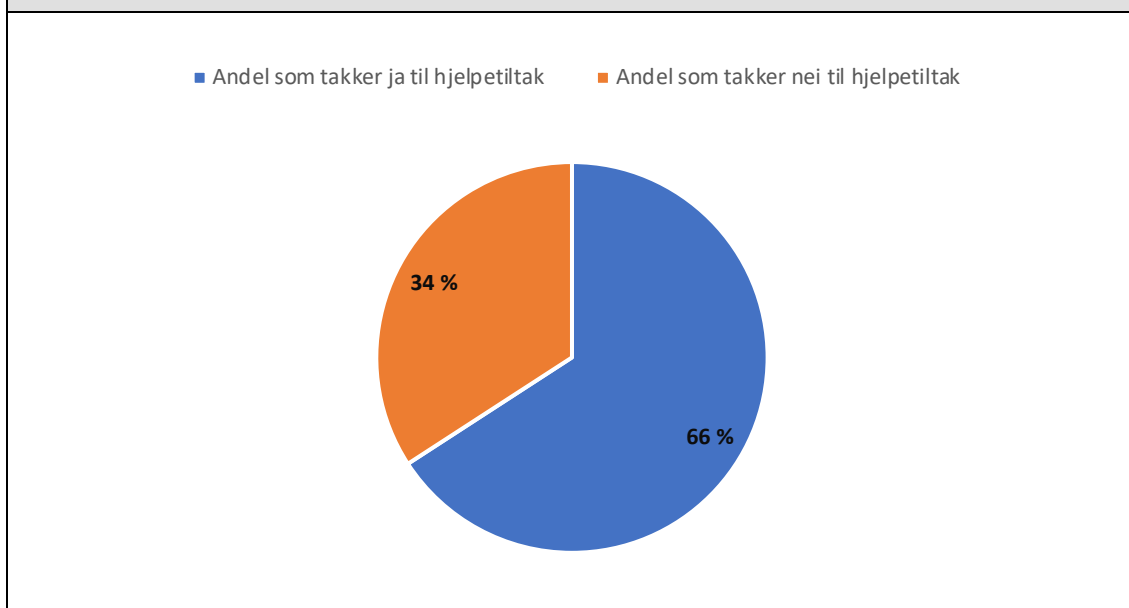
¹⁸ Tall mottatt fra barnevernet den 14.06.2019. Prosenten fra 2015 er beregnet på tre kvartal, det fantes ikke tall for det kvartal nummer to.

MANGE TAKKER NEI TIL HJELPETILTAK

Hovedregelen er at hjelpetiltak etter § 4-4 skal være frivillige, det vil si at foreldrene kan motsette seg et hjelpetiltak barneverntjenesten mener er nødvendig. Det kan likevel besluttes at enkelte tiltak skal iverksettes ved pålegg¹⁹.

Fra januar til midten av november 2019 er det gjennomført 442 undersøkelser som har konkludert med hjelpetiltak. Av disse har 291 familier takket ja til hjelpetiltak, mens 151 har takket nei. Dette utgjør drøyt hver tredje familie, og illustreres i figuren under. Ifølge barnevernsjefen har denne andelen holdt seg stabil de siste årene²⁰.

Figur 16 – Andel som takker nei til hjelpetiltak²¹



På landsbasis takket 18 prosent av foreldrene nei til hjelpetiltak i 2018²². I Sandnes takket 27 prosent av foreldrene nei til hjelpetiltak i 2019.²³ Det finnes dessverre ikke offisielle tall som forteller hva som er andelen i de andre storbykommunene.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hva som er årsakene til at relativt mange familier takker nei til hjelpetiltak i Stavanger. I intervjuene pekes det på én mulig årsak til dette: Barneverntjenesten har ikke hatt kapasitet til å bruke nok tid til å motivere familier som er skeptiske til å ta imot hjelp fra barnevernet.

¹⁹ Det vil si at foreldrene ikke kan motsette seg tiltaket. Bestemmelsen om at hjelpetiltak kan iverksettes ved pålegg innebærer et unntak fra prinsippet om frivillighet, som bestemmelsen forøvrig bygger på. Vilårene for å iverksette hjelpetiltak ved pålegg er derfor noe strengere enn vilårene for iverksetting av frivillige hjelpetiltak.

²⁰ Jf. møte den 22.11.19.

²¹ Tall mottatt av barnevernet.

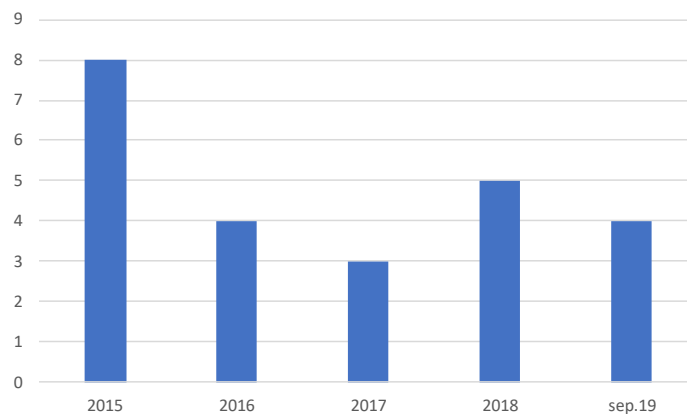
²² Beregningen her er gjort tilsvarende beregningen av barnevernets tall. Dvs. antall undersøkelser lagt bort etter partenes ønske, delt på vedtak om tiltak pluss undersøkelsen lagt bort etter partenes ønske (som er summen av undersøkelser der barneverntjenestene har konkludert med tiltak).

²³ Dvs. fra januar til 11.12.19.

3.3.3 TURNOVER OG SYKEFRAVÆR

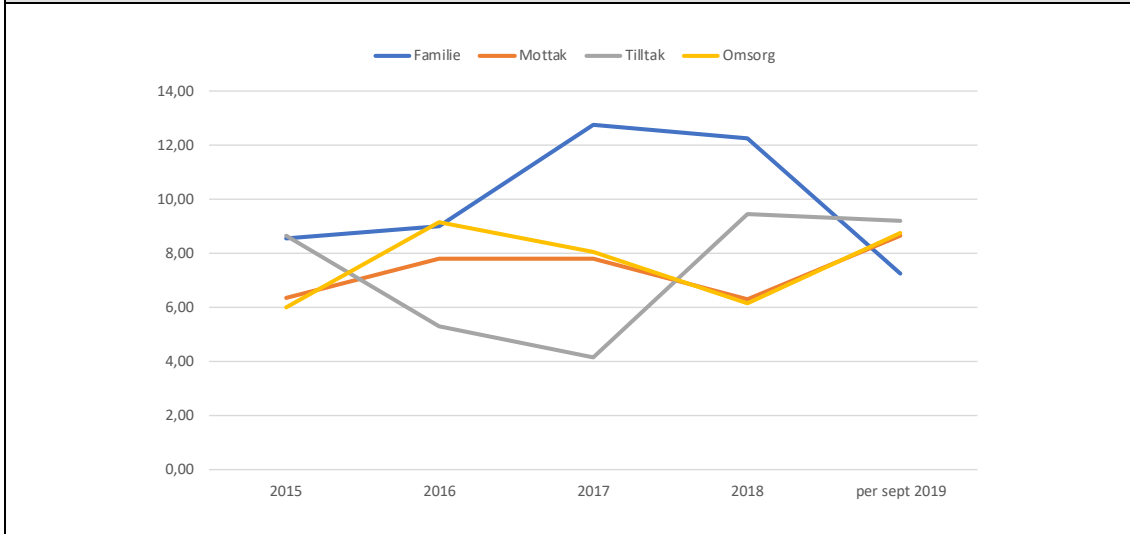
Ifølge intervjuene er turnoveren veldig høy. En av de som hadde jobbet i avdelingen i mindre enn ett år sa det slik: «Jeg føler meg som en av de gamle». Det pekes på at «alle» de erfarne har sluttet og at rundt 60 prosent er skiftet ut på ett år. Inntrykket som gis i intervjuene samsvarer dårlig med tallene vi har mottatt fra barnevernet. Figuren under viser at ni (26 prosent) fast ansatte i familieavdelingen har sluttet det siste halvannet, og 24 ansatte i tidsrommet januar 2015 til september 2019, av totalt 34 årsverk.

Figur 17 – Antall fast ansatte som har sluttet i familieavdelingen de siste fem årene



I tillegg til de ni som sluttet i perioden 2018 til september 2019, var det dessuten åtte som gikk ut i permisjon, samt et par sommervikarer. For avdelingen betyr dette at personstabiliteten har vært lav, 56 prosent, hvis vi regner denne perioden under ett.

Figuren under viser at sykefraværet i familieavdelingen økte betydelig i den vanskelige perioden, mens det har vært en meget positiv utvikling det siste halvåret.

Figur 18 – Sykefravær i barneverntjenesten²⁴

Kommentar: Det totale sykefraværet i barnevernet i stavanger har økt fra 7,4 til 9,9 prosent fra 2016 til 2018.²⁵ Dette er likevel betydelig lavere enn snittet for ASSS-kommunene, som er på 12,9 prosent.

3.3.4 ARBEIDSMILJØ OG ORGANISATORISKE UTFORDRINGER

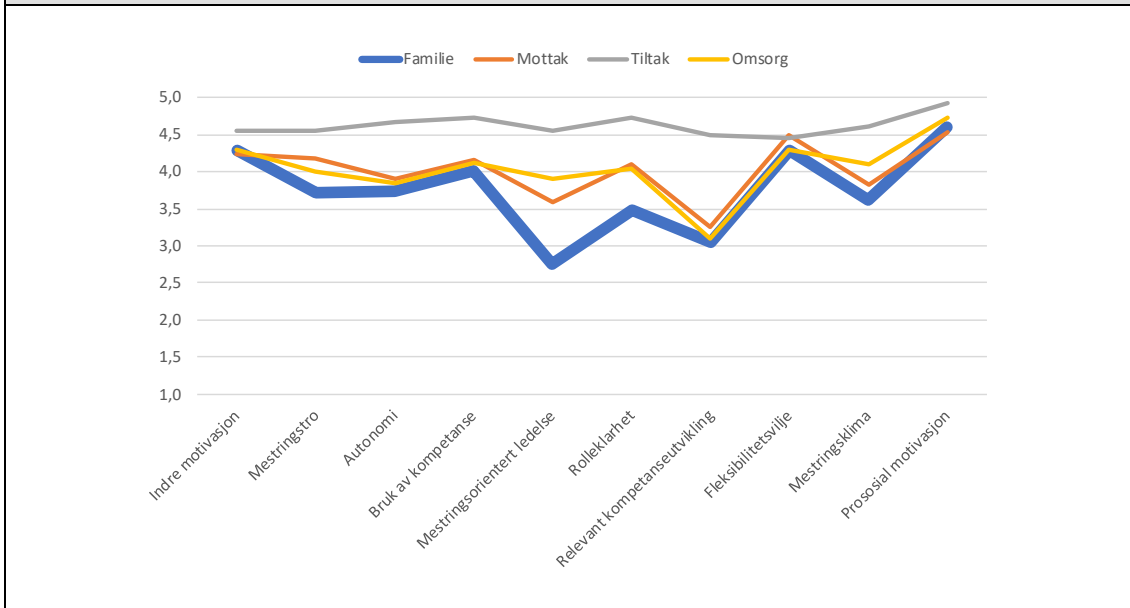
Situasjonen i familieavdelingen blir ikke beskrevet som arbeidsmiljøutfordringer, selv om den vanskelige situasjonen naturlig nok har gått ut over arbeidsmiljøet.

Intervjuene tyder på at avdelingen har hatt en del organisatoriske utfordringer fra 2016 til juni 2019. Utfordringene har blant annet dreid seg om samspill, tillit, ledelse og organisering.

Familieavdelingen ligger i årets medarbeiderundersøkelse i nedre sjikt og skiller seg mest negativt ut på indikatorene mestringsorientert ledelse og rolleklarhet (se avsnitt om ansvarsdeling), og scorer også lavt på kompetanseutvikling. I medarbeiderundersøkelsen fra 2017 så det litt bedre ut i familieavdelingen, i den forstand at familieavdelingen gjennomgående scorer høyere enn mottaksavdelingen (se vedlagt figur). De to undersøkelsene er imidlertid ikke sammenlignbare.

²⁴ Administrasjonsavdeling er ikke tatt med her. Daværende fellestjenester ble i 2017 slått sammen med administrasjonsavdeling.

²⁵ <https://www.ks.no/asss-hjem/asss-2019/kommuner-2019/stavanger-2019/stavanger-barnevern-nokkeltall-og-tjenesteprofil/>

Figur 19 – Medarbeiderundersøkelse 2019 (mottatt fra barneverntjenesten)

3.3.5 ANSVARSDDELING

I intervjuene får vi opplyst at det frem til sammenslåingen av familie og mottak var liten grad av delegering av ansvar i familieavdelingen. Flere peker på at det var liten grad av tillit i avdelingen og at fagkonsulentene ikke hadde fått den nødvendige tilliten²⁶.

Det blir pekt på at man etter sammenslåingen har delegert mer myndighet til fagkonsulenter og til kontaktpersoner, og at dette fungerer langt bedre.

De ansatte i familieavdelingen stusser også over det de opplever som manglende samsvare mellom ansvar og arbeidsoppgaver: «Vi står alene i akutte situasjoner og må ta en del avgjørelser alene, men vi kan ikke innvilge 1000 kroner i økonomisk støtte i måneden.» De ansatte mener at ansvaret noen ganger er for lite og noen ganger er for stort.

De savner også en faglig standard mht. hvilke saker barnevernet skal jobbe med. Det vises til en del eksempler på saker familieavdelingen får fra mottaksavdelingen, som de mener ikke er en barnevernssak (konfliktsaker, rettigheter etter annet lovverk): «Vi henlegger en masse saker der familiene er lovet å få hjelp fra mottak. Vi trenger retningslinjer for hva vi skal jobbe med».

3.3.6 FAGLIGE STANDARDER - RUTINER

De fleste synes å være enige om at saksmengden er for stor. Men enkelte peker på at dette også handler om å jobbe på en annen måte, dvs. tenke nytt og jobbe smartere. En av de intervjuede sa det slik: «Jeg bruker sykt mye ting som ikke er viktig for familien, skriftlige ting jeg holder på med, dokumentasjon. Dette oppleves som urett: «Det er belastende også for

²⁶ Et eksempel det vises til er at fagkonsulent ikke fikk lov til å bestemme hvem som skulle være toer i en sak, dvs. hvem som skulle bistå, men som ikke hadde hovedansvaret. Dette måtte fagleder gjøre.

egen del. Jeg føler ikke at tiden min blir brukt riktig. Jeg tror vi har mye å hente på å forenkle saksbehandlingen»

Flere peker på at det har vært mangler knyttet rutiner, saksflyt og oppfølging i familieavdelingen, og at det har vært «*lite system på ting*».

De ansatte i familieavdelingen gir uttrykk for at de savner faglige standarder for hvordan man skal jobbe og for hva som er godt nok: «*Hva er godt nok når vi skriver evaluering? Jeg bruker mye tid på dette, gjerne en hel dag. (..) Andre kommuner bruker fra en halv til to timer*»

Det hersker usikkerhet omkring når man skal gi kompensierende tiltak. Et eksempel her er økonomiske tiltak. «*I en periode gjorde vi bruk av besøkshjem og støttetiltak og kompensasjon for familier med lav eller ingen inntekt. Dette er nå strammet inn igjen.*»

Fra mellomlederne i familieavdelingen pekes det på at det er mange ting som har vært et savn i avdelingen, blant annet fagutvikling «*...men hvor begynner man når det er så mye å ta tak i. Det har pågått noen år (..) Det har ballet på seg og problemene har vokst seg større og større. Det var ikke struktur og rutiner.*»

3.3.7 OPPFØLGING AV MEDARBEIDERNE

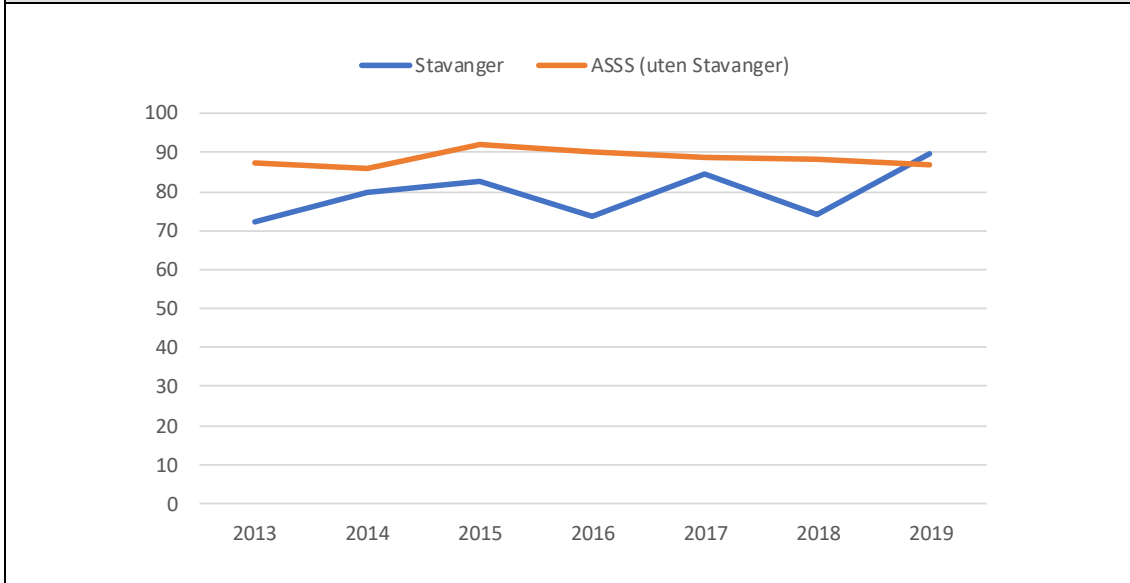
De ansatte i familieavdelingen opplever at det er for mye fokus på kvantitet og tallmessige rapporteringer enn kvalitet. De savner de gode faglige drøftingene, de savner en oppmerksomhet omkring det faglige nivået: «*Det er ikke fokus på hva jeg gjør, bare at lov-messige krav skal være på plass (....) det gjør noe med motivasjonen*».

De ansatte forteller videre at de får faglig veiledning hver uke nå, mot annenhver uke tidligere. Veiledningen skal være en kombinasjon av internkontroll og faglig veiledning. De ansatte opplever at det først og fremst er kontrolldelen som vektlegges på bekostning av veiledningen.

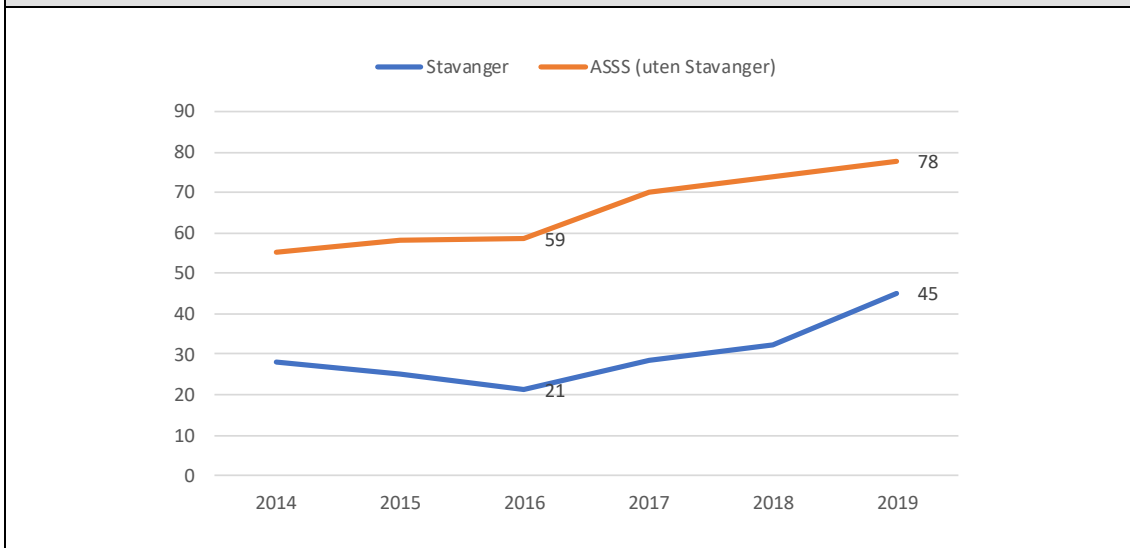
De ansatte forteller at det oftere var to kontaktpersoner i de tøffeste sakene for noen år siden, mens de nå jobber mer alene. Flere savner mer faglig oppfølging og støtte.

Figuren under viser hvor mange barn i hjelpetiltak²⁷ som har tiltaksplan (familieavdelingens ansvarsområde). Vi ser at barnevernet i Stavanger de siste årene jevnt over ligger under snittet for de øvrige storbykommunene. Første halvår 2019 har bildet endret seg. Da har 90 prosent av barna tiltaksplan og andelen i Stavanger er høyere enn storbysnittet.

²⁷ **Hyppest brukte hjelpetiltak;** råd og veiledning, endring og utvikling, samarbeidsmøter med andre instanser mest brukt. Dernest barnehage, sfo, fritidsaktiviteter og besøkshjem.

Figur 20 – Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan (Kilde: Barnevern kommunemonitor)²⁸

Figuren under viser hvor stor andel av tiltaksplanene som er evaluert. Den viser at en veldig lav andel av tiltaksplanene har vært evaluert i Stavanger de siste årene, selv om andelen har økt de siste årene. Dette er sannsynligvis en viktig forklaring på hvorfor det har vært mye fokus på tallmessige størrelser, lovkrav og kontroll (jf. utsagn fra de ansatte over).

Figur 21 – Barn i hjelpetiltak med evaluert tiltaksplan (Kilde: Barnevern kommunemonitor)

3.3.8 MANGEL PÅ OPPFØLGING AV NYANSATTE

Intervjuene tyder på at den vanskelige kapasitetssituasjonen har ført til at til at nyansatte ikke får god nok oppfølging i starten av ansettelsesforholdet

²⁸ Barnevern kommunemonitor er Bufdirs barnevernstatistikk. **Kommentar til tallene:** Det er sjelden realistisk at alle barna med hjelpetiltak har tiltaksplan på rapporteringspunktet. Oppmerksomheten omkring brukervedvirkning gjør at det er svært vanskelig å sikre at alle til enhver tid har tiltaksplan, ettersom den ikke er endelig før alle parter er enige om et felles mål. Det viktigste med en tiltaksplan er at den har et godt innhold parten er enige om og at den er målrettet.

Flere peker på at nyansatte uten særlig praktisk barnevernserfaring ikke får tilstrekkelig praktisk opplæring eller oppfølging før de blir gitt et (for) stort ansvar i vanskelige saker: «*De må ut på egenhånd den fjerde dagen*». I intervjuene vises det til at nyansatte i andre kommuner får bedre opplæring og oppfølging før de får ansvaret for krevende saker. De er gjerne *toer* i sakene, dvs. bistår, men har ikke hovedansvaret. De barnevernsansatte peker på at saksbehandlere/kontaktpersoner ikke får prøve og feile i tilstrekkelig grad før de blir «... *kastet ut i det* (gjelder både mottaks- og familieavdelingen, ifølge intervjuene).

En meget erfaren medarbeider som ikke arbeider i Mottak og Familie, forteller at oppstarten som barnevernansatt var veldig annerledes for mange år siden. Som nyansatt fikk hun ansvaret for lette saker og var *toer* i vanskelige saker. Først etter halvannet til to år fikk hun ansvaret for krevende saker: «*Nå går det halvannen uke, så er de ute i akutt-saker*». Hun peker samtidig på at det er et internt ønske og siktemål at nyansatte skal få en mykere start, men at ressursituasjonen ikke gjør dette mulig: «*Som regel viser det seg ikke å være kapasitet til at de kun er toere i de vanskelige sakene*». Ifølge henne er de viktigste årsakene til dette stor arbeidsmengde kombinert med permisjoner, folk som slutter og sykemeldinger.

3.3.9 HÅNDTERING AV DEN VANSKELIGE ARBEIDSSITUASJONEN

Ifølge de intervjuede ble henleggelse av saker hovedgrepet for å løse den vanskelige situasjonen i familieavdelingen. Dette blir beskrevet slik: Innstrømmen av saker fra mottaksavdelingen til familieavdelingen var for stor til at vi kunne håndtere den. Vi fikk beskjed av fagkonsulentene om at vi måtte finne saker å henlegge: «*Det kjentes ikke greit, men vi fant noen, la dem frem og ble enige*». En annen sa det slik: «*Vi avslutter for å avslutte, men vi burde ikke avsluttet*». Kontaktpersonene forteller at sakene som avsluttes er saker hvor det ofte har vært lite kontakt mellom barnevernet og familiene den siste tiden. Dette er ikke de sakene som brenner mest, men saker hvor de mener familiene hadde trengt oppfølging fra barnevernet: «*Det har vært lite kontakt i sakene, men det er fordi vi ikke har hatt kapasitet til å følge like godt opp*».

Også fra mottaksavdelingen pekes det på at familieavdelingen har henlagt mange saker og konkludert med at det er ikke behov for oppfølging fra barnevernet lenger. De forteller videre at de foretok en måling i sommer (2019) og fant at veldig mange av de nye sakene var saker som nylig var henlagt av familieavdelingen. Det pekes på at bekymringen i de nye meldingene ofte er like bekymringen som var utgangspunktet for tiltaket som ble henlagt.

De ansatte i mottaksavdelingen stiller seg noen ganger undrende til grunnlaget for at saker henlegges: «*Familieavdelingen spør ikke oss. De ringte skolen, som sa det gikk fint. De var på hjemmebesøk, der så det ut til å gå fint. Men de jobber ikke ut fra konklusjonene våre. Etter*

vår vurdering henla de en alvorlig sak. Jeg var tydelig kjempebekymret i undersøkelsen, og så blir den henlagt på bakgrunn av en telefon eller to».

De hevder videre det er en del saker som «brenner» som ikke blir prioritert av familieavdelingen, og at det er familier som ikke får den hjelpen de trenger.

Også de ansatte ved tiltaksavdelingen opplever et press for å henlegge, og at henleggelsene «..ofte skjer litt for tidlig».

Flere frykter konsekvensene av denne praksisen.

De ansatte forteller at henleggelse var et tiltak som ble iverksatt av ledelsen, uten å være i dialog med de ansatte om hvordan man skulle få bukt med problemene avdelingen stod i. En del mener dette ble en veldig kortsiktig løsning for å få bukt med kapasitetsproblemene, og at det ville vært bedre om man så nærmere på strukturelle forhold og arbeidsprosesser – kort sagt hvordan avdelingen jobbet.

I mottaksavdelingen har man forsøkt å begrense «innstrømmen» av nye saker til familieavdelingen gjennom i større grad å skille hva som er en barnevernssak og hva som er en sak for andre instanser. Vi får opplyst at de oftere henviser familier til familiesenter, familievernkontor, alternativ til vold eller BUP, når dette oppleves å være riktig instans.

Fagkonsulentene ved familieavdelingen peker på at det store antallet saker per kontaktperson gjør at de ofte bare har kapasitet til å jobbe aktivt i drøyt halvparten av sakene. Dette beskrives som avdelingens *akilleshæl* mht. oppfølgingen av brukerne.

Intervjuene tyder på at fagkonsulentene ved familieavdelingen har forsøkt å demme opp for høyt arbeidspress ved å ta på seg tilleggsoppgaver som kontaktpersonene vanligvis skal utføre. Dette bidro til å redusere arbeidspresset for kontaktpersonene, men bidro samtidig til at fagkonsulentene ble mindre tilgjengelige for hardt pressede ansatte, som gjerne forsterket opplevelsen av at de stod alene i vanskelige saker.

3.3.10 PÅGÅENDE GREP FOR Å HÅNDTERE SITUASJONEN

Gjennomgangen tyder på at situasjonen i familieavdelingen har bedret seg kraftig siden juni 2019, da barnevernet valgte å slå sammen mottak- og familieavdelingen.

Det rapporteres om en bedre og roligere stemning, en tydelig leder og en god del «*sultne medarbeidere*.» Flere har stor tro på at bedringen vil fortsette. Den nært forestående flyttingen av barneverntjenesten fører til at familie og mottaksavdelingen blir samlokalisert, noe de fleste tror vil medføre mer kontakt og bedre samhandling.

Intervjuene tyder på at det tidligere i familieavdelingen ikke har vært noen god løpende oversikt over saksmengde og overholdelse av lovkrav. Det har også vært mangelfull

oppfølging av dette. Tidligere fikk man en oversikt rett før den halvårslige rapporteringen til Fylkesmannen. Dette er nå erstattet med månedlige oversikter der man går gjennom status i alle sakene: Hvor mangler det eksempelvis tiltaksplaner?

Dataene tyder på at dette skaper en god strukturell ramme for avdelingens arbeid og er samtidig en god start for å skape en felles forståelse for sakene avdelingen jobber med

Den nye avdelingen har også begynt å gjennomføre storgruppemøter annenhver uke. Her deltar ansatte fra både mottaks- og familiegruppene (Eks. barnegruppe mottak møter barnegruppe familie. Startet i august). Hensikten med disse møtene er det samme som med oversiktene: Skape en bedre samhandlingsstruktur og en felles forståelse av vurderinger, henleggelse og saker som skal videre. Ledergruppen i avdelingen mener dette vil minimere risikoen for å bomme på tiltak og henleggelse.

Ledelsen har også forsøkt å skape et større rom for at de ansatte skal kunne luften sine frustrasjoner: *«De får lov å være sinte og frustrerte, men det er samtidig en forventning om at de skal komme med et konstruktivt bidrag til løsning».*

Det pekes også på at møtene ifm. overgangene i enkeltsaker, fra mottak til familie, har gått fra å være å meget krevende, med en utfordrende samhandling, til å bli god og konstruktive møter med en lett tone.

3.3.11 VURDERING MOTTAKS- OG FAMILIEAVDELINGEN

Situasjonen i **mottaksavdelingen** er stabilisert, og avdelingen synes å fungere bra. Turnoveren er redusert og er moderat nå, sykefraværet er lavt og medarbeidertilfredsheten er gjennomgående høy. Den interne organisasjonsstrukturen og arbeidsdelingen i avdelingen ser også ut til å fungere godt.

Barnevernet har hatt en betydelig vekst i antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk fra 2014 til 2018, fra 18 til 21,6. Den desidert viktigste årsaken til økningen er den kraftige veksten i antall undersøkelser (mottaksavdelingens ansvar). Mens antallet hjelpetiltak har ligget nokså stabilt i perioden, har antallet undersøkelser økt med hele 43 prosent.

Det har vært langt færre fristbrudd ifm. undersøkelser enn i forrige periode, selv om det var en økning i 2017 og 2018.

Flere ansatte opplever høyt arbeidspress og det er tidvis kapasitetsmessige utfordringer i mottaksavdelingen.

Familieavdelingen. Barnevernet har over lang tid hatt utfordringer med driften i familieavdelingen. Det synes å være en felles oppfatning i barneverntjenesten at arbeidsbelastningen i familieavdelingen er svært høy, og at «trykket» har vært høyt over tid. Dette til tross for at antallet hjelpetiltak har ligget nokså stabilt de siste årene. Gjennomgangen tyder på at det er flere forhold som kan forklare ubalansen mellom arbeidstid og arbeidsmengde.

Det er for det første et betydelig antall saker per kontaktperson. I tillegg har det vært lav personstabilitet i avdelingen, dvs. en kombinasjon av at folk har sluttet og at mange har gått ut i permisjon.

Avdelingen har dessuten hatt en del organisatoriske utfordringer fra 2016 til juni 2019. Utfordringene har blant annet dreid seg om samspill, tillit, ledelse og organisering. Frem til sommeren 2019 var det liten grad av delegering i familieavdelingen, noe som gjorde en del arbeidsoppgaver unødvendig krevende. Det har også vært en del mangler knyttet til den interne strukturen i avdelingen, som rutiner/faglige standarder, oversikter over saksmengde og jevnlig oppfølging av saker på et aggregert nivå.

Kort sagt har utfordringene i familieavdelingen i første rekke dreid seg om manglende rammer for å kunne utøve faget på en god måte.

De ansatte gir uttrykk for at den individuelle veiledningen de får av fagkonsulentene er for mye orientert omkring målbare lovkrav og for lite orientert omkring det faglige innholdet i oppfølgingen de gir familiene. Dataene våre tyder på at det er gode grunner til at det er blitt slik. De siste årene har det vært en veldig lav andel av tiltaksplanene som har vært evaluert av barnevernet i Stavanger. I 2016 var andelen 21 prosent, mens i 2018 hadde andelen økt til 45 prosent.

Vanskene i familieavdelingen blir ikke beskrevet som arbeidsmiljøutfordringer, selv om den vanskelige situasjonen naturlig nok har gått ut over arbeidsmiljøet. Medarbeidertilfredsheten var gjennomgående lavere i familieavdelingen enn de andre avdelingene i årets medarbeiderundersøkelse. I 2017 og 2018 var sykefraværet i avdelingen relativt høyt (12-13 %), men dette er kraftig redusert igjen første halvår av 2019 (7,3 %).

Den vanskelige situasjonen i avdelingen ser ut til å ha svekket samarbeidet med skolene, som blant opplever barneverntjenesten som utilgjengelig og som forteller at barnevernet ofte uteblir fra samarbeids- og ansvarsgruppemøter.

Intervjuene tyder på at kapasitetsutfordringene har ført til at til at nyansatte ikke får en god nok oppfølging i starten av ansettelsesforholdet. Etter vår vurdering utgjør dette en betydelig kompetanseutfordring i barneverntjenesten. Praktisk opplæring og god coaching (spesielt i starten) er viktig for å gi den enkelte medarbeider den nødvendige faglige trygghet. Dette vil være et viktig bidrag for å beholde de ansatte.

Henleggelse av saker (hjelpetiltak) har vært hovedgrepet for å håndtere de kapasitetsmessige utfordringene. Selv om henleggelsene har vært basert på barnevernfaglige vurderinger om forsvarlighet, er det manglende kapasitet som har vært utgangspunktet for henleggelsene. Flere mener at en del av disse sakene ikke burde vært avsluttet og mange frykter konsekvensene av denne praksisen.

Bedring den siste tiden. I juni 2019 ble mottaksavdelingen og familieavdelingen slått sammen til Mottak og Familie. Gjennomgangen tyder på at dette har ført til en kraftig forbedring av situasjonen. Vi finner flere indikasjoner på dette.

4 SAMARBEID MELLOM AVDELINGENE I BARNEVERNET

4.1 INNLEDNING

I denne delen har vi sett nærmere på samarbeidet mellom mottaks-, familie og tiltaksavdelingen. I gjennomgangen fra 2015 fant vi indikasjoner på at samarbeidet og samhandlingen mellom avdelingene ikke fungerte som det skulle. Det ble pekt på at det var «*vanntette skott*» mellom avdelingene» og at barneverntjenesten fremsto som lite helhetlig. Flere i intervjuene tok til orde for å samarbeide mer på tvers av avdelingene, og mente dette ville styrke oppfølgingen av brukerne og den samlede barnevernkompetansen.

I forrige undersøkelse hevdet flere at vanlig ventetid i perioden fra 2011 til 2014 var fra et halvt år til ett år, fra bekymringsmelding kom inn til tiltak ble igangsatt.

4.2 HOVEDBILDE - BEDRE INTERNT SAMARBEID

Intervjuene tyder på at det interne samarbeidet har bedret seg betydelig den siste tiden. Fra alle de tre avdelingene blir det hevdet at samarbeidet dem imellom fungerer godt nå, både på leder-, mellomleder- og ansattnivå.

Tilbakemeldingene kan oppsummeres slik: Vi har jobbet mye med å styrke samhandlingen mellom avdelingene og det er i dag en god møtestruktur med faste møter. Før var det mindre samhandling og også mindre forståelse for hverandres saksgang. «*Vi satt mer på hver vår tue før*». Nå er det et bedre samarbeid og samhold i ledergruppen og kontaktpersonene i ulike avdelinger samhandler bedre.

Lederne i tiltaksgruppen omtalte møtene på ledelses- og mellomledernivå slik: «*Vi diskuterer rapporter og enkeltsaker. Vi er litt overrasket over at vi er så enige. Vi snakker sammen og kommer til enighet. Vi føler at vi er mer på parti og finner bedre løsninger*».

Gjennomgangen tyder også på at samarbeidet og kommunikasjonen mellom kontaktpersonene i mottaks- og familieavdelingen fungerer bedre enn før. Dette skyldes dels at det er kontakt mellom kontaktpersonene før overføringen av saken fra mottaks- til familieavdelingen²⁹.

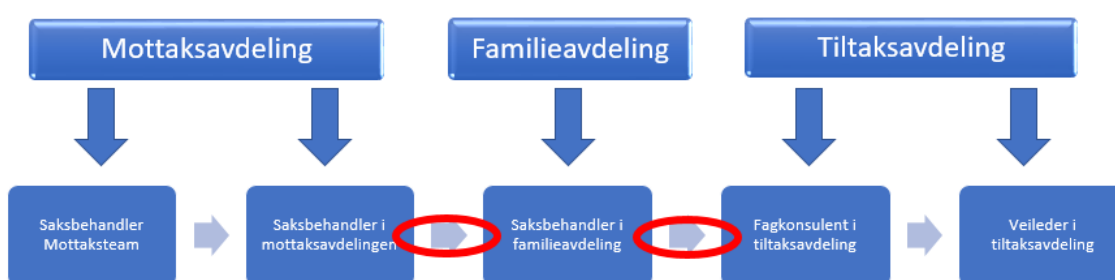
Samtidig tyder tilbakemeldingene fra tiltaksavdelingen og mottaksavdelingen på at samarbeidet med familieavdelingen er **personavhengig**. De forteller begge at de samar-

²⁹ I en del tilfeller gjennomføres et formelt overføringsmøte, der familien deltar sammen med kontaktpersonene. Tidligere gjennomførte man alltid et overføringsmøte. I dag gjennomføres det kun dersom kontaktpersonene mener at det er behov for det.

beider tett med enkelte, mens de omtrent ikke har kontakt med andre: «Det er noen kontaktpersoner i familieavdelingen som aldri svarer på en epost eller ringer tilbake. (...) Vi ser de har et stort arbeidspress, men enkelte gidder ikke å svare. Vi har behov for å drøfte saken med kontaktpersonen når vi ikke kommer noen vei.»

4.3 FLERE SAKER BLIR LIGGENDE PÅ VENT I OVERGANGENE

I figuren under illustrerer vi stegene i en barnevernssak, dvs. fra meldingen kommer inn til hjelpetiltak iverksettes. Vi illustrerer denne figuren med organiseringen i barnevernet frem til juni 2019. Denne viser hvilke avdelinger og hvilke ansatte som møter familiene. Forløpet starter fra til venstre med familiens møte med saksbehandler i mottaksteamet.



Tidlig i prosjektet ble vi informert om at det var en del såkalte «slusebarn», dvs. de som venter i overgangen mellom mottaks- og familieavdelingen, og de som venter mellom familieavdeling og tiltaksavdeling. Dette er markert med rødt i figuren. I sistnevnte tilfelle har vi klart å fremskaffe brukbare tall, og MOF har nylig begynt å bruke disse tallene.

I overgangen mellom mottaks- og familieavdelingen har det ikke vært mulig å fremskaffe pålitelige tall, men avdelingen er nå i ferd med å skaffe til veie slike tall. Vi får opplyst at tallene trenger å vaskes, ettersom det har vært en del feilregistreringer. I vårt tilfelle betyr det at en beregning ut fra et utvalg stikkprøver ikke vil kunne gi tilfredsstillende kvalitet. Vi har derfor droppet å gjøre det.

Fristkravene til barnevernet er følgende³⁰:

- Meldingsutsjekk – innen en uke
- Undersøkelse – hovedsakelig innen tre måneder – i særlige tilfeller 6 måneder
- Hjelpetiltak skal være iverksatt innen 6 uker etter undersøkelse

³⁰ De to første er lovkrav, den siste er barneverntjenestens egen tidsfrist

Vi får opplyst at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for undersøkelser er ca. tre måneder³¹ og at hjelpetiltakene iverksettes i løpet av fem-seks uker. Dersom det er et endringsrettet tiltak som ytes av barnevernets tiltaksavdeling, innkalles deretter familien til et tiltaksmøte. Tiltaksavdelingen har deretter en månedsfrist for å komme i gang med tiltaket. **I en normal sak går det altså nesten et halvt år fra meldingen kommer inn til hjelpetiltaket er iverksatt.** I saker der det er utvidet frist eller fristoversittelser tar det lengre tid. I tillegg kommer altså de unødvendige stoppene på veien mot et eventuelt tiltak i en del saker (se under).

VENTING MELLOM MOTTAKSAVDELING OG FAMILIEAVDELING

I Organisering av barneverntjenesten 2020³² pekes det på at samhandlingen mellom avdelingene er: «... blitt mer smidig de siste årene, **utfordringene er størst mellom mottaksavdelingen og familieavdelingen der det ofte oppstår kø.** Noe av utfordringsbildet er en ujevn innstrømming av meldinger, marginal ressursituasjon, manglende kapasitet og manglende personalstabilitet³³. Det er i begge avdelinger problemer å innfri lovkraav.»

Vi har som nevnt ikke pålitelige tall som sier noe om hvor mange barn som venter i overgangen mellom mottaks- og familieavdelingen, eller hvor lenge de venter. Dette bildet endrer seg dessuten fra uke til uke og måned til måned. I intervjuene i juli ble det anslått at antallet lå mellom 70-90 barn, men man var usikre på hvor lenge de ventet i gjennomsnitt.

4.3.1 VENTING I OVERGANGEN MELLOM FAMILIEAVDELING OG TILTAK

Vi får opplyst fra barneverntjenesten at det er vanskelig å hente gode tall for venting mellom familieavdeling og tiltaksavdelingen på en enkelt måte. Men for en tid siden ble det gjort en grundig telling 1. kvartal 2019³⁴.

Her har vi tatt utgangspunkt i 149 barn. For disse barna er 39 dager den gjennomsnittlige ventetiden fra familieavdelingen mottar saken, til tiltaket starter³⁵. I de 20 raskeste sakene går det i snitt 4 dager fra familieavdelingen mottar saken til tiltaket er i gang. Det bør presiseres at i fire saker er tiltaket startet opp før familieavdelingen har overtatt saken – i ett tilfelle 3 uker før familieavdelingen mottok saken. I de 20 sakene som tar lengst tid går det 95 dager fra familieavdelingen har mottatt saken, til tiltaket er i gang.

Tabell 1 – Venting fra familieavdelingen mottar saken til tiltaket starter (1.kvartal 2019) ³⁶		
	Antall barn	Antall ventedager snitt
Alle barn	149	39
Barna som har lengst ventetid	20	95
Barna som har ventet kortest	20	4

³¹ Dette er et anslag av leder fra Mottak og familie. Per dato er det ikke tilgjengelige tall som viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for undersøkelser.

³⁶ Tall mottatt fra barnevernet den 13.11.19

Som nevnt skal hjelpetiltak være iverksatt innen 6 uker eller 42 dager etter undersøkelse. 57 barn startet opp tiltaket (tiltaksplan) over 42 dager etter at familieavdelingen mottok saken. I gjennomsnitt ventet disse 68 dager, dvs. drøyt to måneder.

Vi har ikke vært inne for å sjekke årsaken til ventingen i hver enkelt sak, men vi får opplyst at stort arbeidspress eller sykemeldinger (der sakene blir omfordelt til andre kontaktpersoner etterpå) antakelig er hovedårsaken til ventetiden.

Andre årsaker til venting: Familien vil ha betenkningstid, motivasjonsarbeidet for å få familien til å motta hjelpetiltak tar tid, det er utfordrende å finne tidspunkt for overføringsmøter som passer for to kontaktpersoner, familien og ungdommen.

I tillegg kommer altså ventetiden fra undersøkelsen er konkludert av mottak frem til overføring til familieavdelingen. Som nevnt har mottaksavdelingen en måned på seg til å ferdigstille undersøkelsen. Det finnes ikke tall på dette, men vi får opplyst av ledelsen at de fleste har ferdigstilt undersøkelsen når saken er konkludert, mens noen trenger en ekstra måned på å ferdigstille undersøkelsen, mens enkelte også bryter månedsfristen. Disse blir fulgt opp av ledelsen.

Konsekvensene av den unødvendige ventingen er at «*det er for mange brukere vi mister på veien*», dvs. brukere som mister motivasjonen etter hvert som tiden går³⁷.

Vi får opplyst fra den nye felles ledelsen for mottak og undersøkelse at man for tiden jobber for å få en mer smidig overgang mellom de to avdelingene, for å redusere ventetiden. Et konkret eksempel på dette er at man kun avholder overføringsmøter når det er nødvendig og at man er kjappere med å koble på kontaktperson som skal overta saken.

Fra tiltaksavdelingen får vi opplyst at de nå stort sett klarer å fordele søknadene om endringsrettede tiltak i løpet av månedsfristen, men at dette kan variere litt, dersom pågangen er stor. Det pekes blant annet at det var 28 barn som ventet på tiltak i sommer. Noen av disse hadde ventet siden mai/juni og kom ikke i gang med tiltaket før et stykke ut i august. Årsaken til dette var at det kom en del hastesaker i sommer, og at disse måtte prioriteres først. Samtidig peker tiltaksavdelingen det på at dette ikke er bra, ettersom en del av de som ventet også var alvorlige saker. I slike tilfeller er det viktig at barnevernet som helhet blir mer bevisste på andre kompetansemiljøer som kan bistå i saken, hevdet det. Eksempler her er Uteseksjonen, helsestasjon og familiesenteret.

³³ Kilde: Organisering av barneverntjenesten 2020. Datert 06.06.2018

³⁴ Det var i alt 163 barn. 14 av disse er tatt bort fordi de enten er sendt tilbake til mottaksavdelingen, henlagt eller barnevernet har purret på foreldrene mht. tiltak. Utgangspunktet for våre beregninger er altså 149 barn.

³⁵ Den interne fristen for kontaktpersonene fra saken er overført til vedtak om tiltak er fattet er seks uker eller 42 dager. Snitt-tiden ligger altså rett under fristen.

³⁶ Tall mottatt fra barnevernet den 13.11.19

³⁷ Opplyst i intervjuer.

Vi får opplyst at disse «toppene» ikke følger en fast årssyklus, de kan dukke opp når som helst.

4.4 I ENKELTE SAKER BLIR HJELPEN SATT INN VELDIG FORT

I enkelte typer saker får barna og familiene hjelp veldig fort. Da iverksettes det **hastetiltak**.

Dette tiltaket benyttes i familier der barnevernet blir kontaktet fordi det plutselig har oppstått en krise, der det er vurdert at barnet kan stå i en akutt faresituasjon³⁸. Målet med hastetiltaket er å forhindre eskalering av en krise i en familie, med påfølgende hasteflytting.

Et hastemøte skal kunne iverksettes umiddelbart og innen 24 timer etter krisen. Dette består i å snakke med barn alene og foreldre for å avklare øyeblikksbildet og de kortsiktige hjelpebehovene. De som er involvert i et hastetiltak er kontaktperson fra den avdelingen som «eier» barnet, en mottakskonsulent dersom barnet er ukjent og en representant fra tiltaksavdelingen. Barnevernvakten kan også være en disponibel ressurs.

Ulike hastetiltak eller arbeidsmåter i familien³⁹:

- Kartlegge situasjonen og iverksette korttidstiltak for å roe ned situasjonen.
- Sammen med familien skal det vurderes om det er aktuelt å iverksette et akutt familieråd for å finne løsninger i familien eller det nære nettverket.
- Sammen med familien skal det vurderes om det er aktuelt å iverksette et familieråd/nettverksmøte for å finne løsninger i familie og nettverk.
- Sammen med familien skal det vurderes hvilke tiltak som kan være aktuelle MST/FFT/ATV.
- Det skal vurderes mulig veiledning i familien de første 14 dager, i regi av tiltaksavdelingen.

Videreføring av tiltaket avklares etter to uker.

Hastetiltakene innebærer tett samarbeid mellom de involverte personene ved de ulike avdelingene og familiene. Tilbakemeldingene tyder på at det interne samarbeidet stort sett fungerer bra.

Flere av de vi har intervjuet i barnevernet er veldig positive til bruken av denne type tiltak. De ansatte ved mottaksavdelingen mener hastetiltakene fungerer bedre på mindre barn enn på ungdommer (*ofte for svake i forhold til hvor krevende situasjonen er*).

³⁸ Barnevernstjenestens beskrivelse av hastetiltak.

³⁹ Barnevernstjenestens beskrivelse av hastetiltak.

Fra tiltaksavdelingen pekes det på at disse tiltakene ikke alltid fungerer så godt. De forteller at enkelte brukere har en del grunnleggende praktiske ting som må ryddes av veien før de er mentalt klare for veiledningen og før veiledningen skal ha effekt (jobb, bolig, samvær med barn osv.): «Skolen opplever at det «brenner», saksbehandlerne føler de må gjøre noe, men det er ikke veiledning de trenger». Et annet problem med dette er at disse familiene går foran andre familier i tiltakskøen.

Dette er også et generelt poeng knyttet til den veiledningen tiltaksavdelingen yter, og ikke bare knyttet til hastesaker. Veiledningen har liten effekt dersom man veileder familier som står i det som omtales som et komplett kaos: «Noe må lettes opp i først (..). Vi skal ikke være et kompenserende tiltak, men det er det vi blir.»

4.5 MANGE OVERGANGER FOR BRUKERNE

I en normal sak er barnet/familien i kontakt med 5 ulike ansatte i barnevernet, fra mottak av melding til hjelpetiltak, under gjeldende organisering. Dette er illustrert i del 4.3.

I likhet med andre barneverntjenester, er det også i Stavanger betydelig turnover, i form av jobbskifter eller permisjoner. Det er dessuten en del sykemeldinger. Derfor vil det for noen brukere være flere enn fem barnevernsansatte å forholde seg til fra første kontakt med mottaksteam, til tiltaket er i gang.

Selv om de ansatte i Mottak og Familie nå er organisert under samme avdeling, ønsker man i første omgang å beholde spesialiseringsmodellen, dvs. å beholde kontaktpersoner som er spesialister på meldingshåndtering og undersøkelser og kontaktpersoner som er spesialister på å følge opp tiltakene. I dette ligger det at saksbehandlerne i mottaksavdelingen kun har lov å konkludere med barnet og familiens behov, mens det er kontaktperson i familieavdelingen som utarbeider forslag til tiltak basert på behovsbeskrivelsen i undersøkelsen. Selv om man har gjort en del grep for bedre flyten mellom kontaktpersonene, er det en del som mener denne inndelingen blir for rigid.

Det er imidlertid et unntak fra denne regelen. Den ene gruppen som arbeider i med skolebarn i alderen 10-12 vil få teste ut generalistmodellen, dvs. både gjennomføre undersøkelse og følge opp tiltakene. Denne gruppen er tiltenkt en forebyggende funksjon i å demme opp for potensielle fremtidige ungdomssaker. Dermed vil man også få teste ut hvordan generalistmodellen fungerer.

En del andre kommuner har valgt en blandingsløsning, dvs. at de kontaktpersonene som gjennomfører undersøkelsene også har ansvar for å følge opp tiltakene⁴⁰. En av utfordringene med en slik organisering er for den enkelte saksbehandler å finne en god balanse mellom tiden som brukes på undersøkelser og tiden som brukes til oppfølging av tiltak.

En av ulempene med å dele dette ansvaret på to ulike personer, slik Stavanger har gjort, er at familiene får en ekstra person å forholde seg til. Internt i barnevernet er det også en viss motstand mot denne organiseringen, selv om meningene er delte.

En annen ulempe med spesialisering er at de som undersøker etterhvert mangler forståelse av hva tiltaksarbeid er og hvilken tiltaksvifte man har tilgjengelig, noe vi fikk enkelte eksempler på i intervjuene våre. De vet ikke hva familieavdelingen kan og ikke kan innvilge av tiltak, hevdes det: «*De lover av og til noe vi ikke kan holde*». Flere peker på at det er viktig å se helheten for å kunne være i stand til å avdekke kjerneproblemene i en familie⁴¹.

Ifølge organisasjonsgjennomgangen i 2018 pekte ledergruppen på at organiseringen skapte for mange skifter av kontaktpersoner for barn og familier.⁴²

Både i organisasjonsgjennomgangen og i våre intervjuer peker tiltaksavdelingen det på at overgangen mellom mottaks- og familieavdelingen tar for lang tid, og at de ikke bare ser fordeler med dagens spesialisering.

Erfaringsformidlerne vi har intervjuet peker på at det ofte blir for mange brudd i sakene. Ifølge barne- og ungdomskontakten i barneverntjenesten har kommunen forsøkt spesialiseringsmodellen i syv år, «... og vi strever fortsatt med det samme som ved omorganiseringen og vi klarer ikke skape kontinuitet for barn og familier. Dette er en gjennomgående tilbakemelding fra barn og unge som opplever svært mange brudd. Dette er lite tillitsskapende for barna og foreldre gir den samme tilbakemeldingen⁴³.»

Også fagledere/fagkonsulenter mente i gjennomgangen at daværende organisering hadde for mange overganger, for lite flyt, og at man mistet den røde tråden i sakene.

Intervjuene våre kan imidlertid tyde på at det er et ønske blant flere ansatte i mottaks- og familieavdelingen å beholde spesialiseringen.

⁴⁰ For eksempel Sandnes og Tromsø. Både Sandnes, Tromsø og Stavanger barnevern er bydekkende tjenester. Tromsø har nylig omorganisert barneverntjenesten. Tidligere skilte kommunen mellom undersøkelses og oppfølging av hjelpe-tiltak, slik som Stavanger. De hadde samme erfaringene som Stavanger, dvs. for mange skifter i kontakter og for lang ventetid før tiltak ble iverksatt og man valgte å slå de to avdelingene sammen.

⁴¹ Kilde: Organisering av barneverntjenesten 2020. Datert 06.06.2018, side 22.

⁴² For ordens skyld: De uttalte seg om den daværende organiseringen. Men også innenfor den nye organiseringen er det et tilsvarende skifte av saksbehandler.

⁴³ Kilde: Organisering av barneverntjenesten 2020. Datert 06.06.2018.

4.5.1 VURDERING

Gjennomgangen tyder på at samarbeidet mellom de tre undersøkte avdelingene har blitt mye bedre de siste årene, og fungerer godt nå. Dette gjelder både på leder-, mellomleder- og ansattnivå. Det ser ut til at sammenslåingen av Mottak og Familie både har bidratt til å forbedre situasjonen i familieavdelingen og samtidig styrke samhandlingen mellom avdelingene.

Normalt går det mellom fem og seks måneder fra barnevernet mottar en bekymringsmelding til hjelpetiltaket er i gang. Flere familier venter lenger enn et halvt år, ettersom det er en del ventingen i overgangene mellom avdelingene. En gjennomgang fra 2019 viste at 13 prosent av familiene ventet 95 dager i snitt, fra familieavdelingen mottok saken til tiltaket startet. Det kan også være noe venting fra undersøkelsen er konkludert til saken blir overført til familieavdelingen. Det har imidlertid ikke vært mulig å fremskaffe tall på dette.

Organisering og overganger. I en normal sak er barnet/familien i kontakt med 5 ulike medarbeidere i barnevernet, fra meldingen mottas til tiltaket er i gang, under gjeldende organisering. I tilfeller med turnover, permisjoner eller sykemeldinger blir det enda flere å forholde seg til.

Gjennomgangen tyder på at det i flere saker blir for mange brudd og for mye venting. Dette ser ut til å føre til at barneverntjenesten «mister» en del familier underveis. Det er også en organisering brukerne ser ut til å være motstandere av, ettersom det blir for mange brudd i sakene.

Som vi skal se i brukerkapittelet er barnevernet i Stavanger veldig gode på brukermedvirkning. Det virker derfor litt paradoksalt at man velger en slik organisering.

Det er heller ikke bare brukerne som opplever utfordringer med den nåværende organiseringen. I en del saker er ansatte fra mottaksavdelingen uenige med ansatte i familieavdelingen om hvorvidt familiene bør få oppfølging fra barnevernet. Dette resulterer i at familieavdelingen henlegger saker der familiene er lovet hjelp fra mottaksavdelingen. Dette skaper forvirring og frustrasjon for brukerne, forventninger som ikke innfris og merarbeid for barnevernet.

En annen slagside med organiseringen er at de som arbeider med undersøkelser blir eksperter på å hente inn informasjon, kartlegge og vurdere, men de blir ikke like observante på endringsprosesser og potensielle tiltak. Flere peker også på at de ansatte i mottaksavdelingen mottak har for liten kjennskap til hva familieavdelingen kan tilby av tiltak.

Fordelen med en blandingsmodell er at man i større grad har med seg veilednings- og rådgivningsperspektivet mens undersøkelsen pågår. Mer veiledning ifm. undersøkelsene vil kunne føre til at familiene ikke trenger et eget tiltak, men gjøres i stand til å gripe fatt i de endringene som foreslås i undersøkelsesprosessen.

Barneverntjenesten håper og tror at ny samorganisering av Mottak og Familie og nye samhandlingsgrep vil korte ned ventingen og gjøre overgangene smidigere. Flere tror på en ytterligere bedring når hele barneverntjenesten blir samlokalisert på nyåret.

En ny organisering vil kunne gjøre overgangene mer sømløse og mindre sårbare. Men inntil videre ønsker barnevernet å opprettholde skillet mellom saksbehandlere som kun arbeider med undersøkelser og kontaktpersoner som kun arbeider med oppfølging av tiltak.

Gruppen som arbeider med skolebarn i alderen 10-12 skal teste ut generalistmodellen, dvs. både gjennomføre undersøkelse og følge opp tiltakene. Barnevernet bør evaluere dette forsøket etter en tid, og deretter ta stilling til om de skal gjennomføre blandingsmodellen for hele Mottak og Familie.

Etter vår vurdering bør barneverntjenesten i Stavanger vurdere å innføre blandingsmodellen. Barnevernet i Sandnes har en slik organisering. Det samme har barnevernet i Tromsø, som frem til 2016 hadde en spesialisert organisering, slik som Stavanger. Barneverntjenesten i Tromsø hadde mange negative erfaringer med en spesialisert modell: For mange skifter/brudd for brukerne, dårligere kvalitet og barnevernet «mister» en del familier som hadde samtykket til hjelpetiltak, fordi de måtte begynne på nytt med en ny person⁴⁴.

Barnevernet i Tromsø har en rekke positive erfaringer med blandingsmodellen: Den er effektiv og ressursbesparende og bedre for barn og familie, som slipper unødvendige saksbehandlerbytter. Kvaliteten på arbeidet blir bedre, fordi saksbehandlerne som følger opp tiltaket, også er med å kartlegge utfordringene i undersøkelsen, og har dermed hele tråden i saken⁴⁵.

Men det kan være lurt å vente med en eventuell omorganisering i Stavanger. Det er flere forhold som tilsier det. *For det første* er det nylig gjennomført en samorganisering med en rekke grep for å styrke samhandling. *For det andre* ser det ut til å være en motstand mot en slik organisering blant flere av de ansatte. *Og for det tredje* blir barnevernet samlokalisert på nyåret.

Vi mener likevel barnevernet bør vurdere blandingsmodellen på sikt.

Helt til slutt vil vi understreke at blandingsmodellen heller ikke er fri for potensielle utfordringer. Uansett hva man velger så handler det om å være bevisste på hvilke potensielle risikoer/blindsider den nye organiseringen skaper, og forsøke å forebygge/reducere disse best mulig.

⁴⁴ Samtale med barnevernleder i Tromsø, 09.12.19.

⁴⁵ Samme kilde.

5 SAMARBEIDET MELLOM BARNEVERNEN OG SKOLENE

5.1.1 INNLEDNING OG FØRINGER

Barneverntjenesten samarbeider med en rekke interne og eksterne aktører. Ettersom oppmerksomheten er rettet mot enhetens samarbeid med skolene, går vi ikke nærmere inn på samarbeidet med disse aktørene. I [vedleggsdelen](#) presenterer vi likevel kort hvordan barnevernet har arbeidet for å få deres tilbakemeldinger samt gir en kort beskrivelse av det pågående «*Rask hjelp og riktig støtte i foreldrerollen*», som blant annet retter oppmerksomheten mot samordning og koordinering av det totale tjenestetilbudet i kommunen.

Barneverntjenesten i Stavanger har spesielt valgt å styrke samhandlingen med barne- og ungdomsskolene i Stavanger i planperioden 2019-2022⁴⁶. Hovedgrunnen til dette er at skolen er en arena der alle barn deltar. Et styrket samarbeid mellom barnevern og skole gir mulighet til å oppdage utsatte barn og iverksette tiltak, ifølge planen.

I løpet av inneværende år (2019) vil barneverntjenesten arbeide for å inngå en samarbeidsavtale med skolene på systemnivå. Avtalen skal legge til rette for å forhindre omsorgssvikt og styrke samarbeidet mellom skolene og barnevernet, slik at flere barn får mulighet til å fullføre skolegangen.

Med avtalen ønsker kommunen å skape en felles forståelse av skolens betydning for barn i barnevernet, bidra til kompetanseheving og handlingsendringer i barnevern og skole, og til å styrke samarbeidet mellom skole og barnevern, slik at flere fullfører sin skolegang. Kvalitetsplanen har følgende kjennetegn på god praksis:

1. Det er samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og Stavangerskolen som regulerer gjensidige forpliktelser.
2. Alle ansatte i Stavangerskolen har kunnskap om meldeplikt og avvergeplikt.
3. **Taushetsplikt er ikke til hinder for godt samarbeid**
4. **Det er etablert gode arenaer for samhandling og alle skoler har faste kontakter i barneverntjenesten.**
5. **Ansatte i barneverntjeneste, skole og skolehelsetjeneste har tilstrekkelig kunnskap om hverandres ansvar og rolle, og samarbeider for at utsatte barn skal ha en positiv utvikling både faglig og sosialt.**
6. Skole/ utdanning er tema i barneverntjenestens veiledning av omsorgspersoner.
7. Barn som er i kontakt med barneverntjenesten møtes med samme faglige forventninger som andre barn i skolen.

⁴⁶ En åpnere barneverntjeneste – Kvalitetsplan for barneverntjenesten i Stavanger 2019-2022

Samarbeidsavtalen er ikke klar ennå, men et utkast ble drøftet i begynnelsen av november 2019. Intervjuene med skolene tyder på at de har kunnskap om meldeplikt og avvergeplikt. **Det er først og fremst punkt tre til fem som får mest oppmerksomhet i gjennomgangen under.**

5.1.2 FUNN

INNLEDNING

Vi har intervjuet 15 ansatte i ledelsen ved seks skoler. Ved alle skolene deltok rektor. Fra de fleste skolene deltok også minst en avdelingsleder, og ved to av skolene deltok enten leder for spespedgruppe eller lede av ressursteam. I tillegg har vi intervjuet de barnevernansatte om samarbeidet med skolene. Skolene hadde flere synspunkter på samarbeidet enn barnevernet og får mest plass i fremstillingen under.

Vi har dessuten brukt data fra foreldrestøtteundersøkelsen fra september 2019⁴⁷ og spørreundersøkelsene som ble brukt som grunnlag for barnevernets kvalitetsplan.

HOVEDINTRYKK

De fleste skolene mener samarbeidet med barnevernet fungerer dårlig. I avsnittene under går vi nærmere inn på hva skolene mener er hovedutfordringene med samarbeidet.

Én av våre seks skoler gir et betydelig mer positivt bilde av samarbeidet med barnevernet enn de andre skolene. Skoleledelsen her mener at mottaksavdelingen er blitt mer åpne og rådgivende enn tidligere. Skolen har for tiden et samarbeidsprosjekt med barnevernet, der barnevernet informerer elevene på femte trinn om hva de gjør og hvordan de arbeider. Prosjektet hadde på intervjutidspunktet pågått i ca. halvannet år. Skolen har gjennom dette prosjektet en fast primærkontakt i barnevernet og fast telefontid der de kan drøfte saker. Skoleledelsen forteller at de har hatt veldig god nytte av disse drøftingene. De opplever også at barnevernet er raskere å behandle sakene enn før, og mener at saksbehandlingstiden ikke er lang nå.

I likhet med de andre fem skolene, savner imidlertid også denne skolen bedre informasjon om utviklingen i saker de har meldt.

I avsnittene under presenterer vi de samarbeidsutfordringene skolene formidler. Vi ønsker med en gang å understreke at dette ikke gjelder saker som dreier seg om vold eller seksuelle overgrep. Barnevernet håndterer slike saker raskt: «*Da er barnevernet veldig flinke, de er raskt på pletten*» og de er kjappe med å innkalle til samtale med elev og skoleansatte.

⁴⁷ Evalueringen ble foretatt Kompetansesenter for Brukererfaring og Tjenesteutvikling

Fra mottaksavdelingen pekes det på skolene er flinke til å legge til rette: «Lærere og rektorer strekker seg langt hvis vi ikke er kommet i kontakt med foreldrene. De finner tid og rom til å prioritere sakene og hører seg rundt. Barne- og ungdomsskolene er mest engasjerte. De er genuint opptatte av sakene.» De ansatte ved mottaksavdelingen forteller at de har hørt at skolene ikke er like fornøyde med samarbeidet, at de ikke får kontakt, ikke får nok informasjon og at kontaktpersonene ikke stiller på ansvarsgruppemøtene.

TILBAKEMELDINGER

Barnevernet skal normalt gi den offentlige melder en tilbakemelding innen tre uker etter at meldingen ble mottatt⁴⁸. Dersom det åpnes undersøkelsessak, skal barnevernet gi melder en ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført, og den skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt, eller om barnevernet følger opp saken videre (barnevernloven § 6-7 a).

Intervjuene tyder på at barnevernet i all hovedsak gir tilbakemelding til skolene etter at melding er mottatt og undersøkelse gjennomført. Til tross for dette mener alle skolene at de får altfor lite informasjon om barnevernets oppfølging av sakene.

- MANGELFULL INFORMASJON SVEKKER OPPFØLGINGEN AV BARNET

I intervjuene gis det flere eksempler på saker der skolen har fått mangelfull informasjon fra barnevernet. Ved to av skolene vises det til at elever har flyttet ut fra hjemmet, uten av skolen er blitt informert om dette. Ved den ene skolen ble dette uttrykt slik: «Vi har flere saker der eleven har skiftet bosted, blitt flyttet til nær familie eller beredskapshjem, uten at vi har fått informasjon om det». Skoleledelsen forteller at informasjonen ble formidlet lenge etter flytting, og at de først da skjønnte hvorfor ting var så vanskelige for eleven i denne perioden.

Barnevernloven åpner opp for at barnevernet kan gi offentlige meldere tilbakemeldinger om tiltakene som er satt inn, dersom det er nødvendig at de får denne kunnskapen av hensyn til den videre oppfølgingen av barnet.

Et gjennomgående trekk i intervjuene er at skolene ofte usikre på om barnevernet er inne i en sak og om familiene får oppfølging. Dette øker de skoleansattes bekymring overfor elevene og bidrar ifølge skolene til å svekke kommunens samlede oppfølging av barnet. Vi eksemplifiserer dette med noen sitater fra skolene:

- «Vi trenger ikke mange detaljer, men vi trenger informasjon slik at vi kan ivareta barn som har en krevende livssituasjon. Barnevernet dukker opp i familien i ny og ne. Det er ikke de som ser barnet daglig. Det er ikke de som ser et barn som ikke har spist, som ikke har dusjet og som ikke har klær som passer og som er deprimert og frustrert»

⁴⁸ Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2016

- «Vi ønsker ikke fri flyt av informasjon, det skal det ikke være. Men vi har behov for at de spisser informasjonen, slik at noe virker og vi vet hva de ulike partene gjør».
- «Vi får liten informasjon om hvordan de følger opp saker. Vi melder og så hører vi ikke mer (...). Vi tenker informasjonsdeling er til barnets beste. Vi er ikke interessert i å velte oss i detaljer, men vi ønsker å vite hvor vi er i prosessen med arbeidet med familien. Hva er tidsaspektet. En måned eller seks måneder?»

Ved alle skolene savner de mer informasjon om hvorvidt barnevernet er inne i saken og eventuelt om hvordan barnet og familien følges opp. Ifølge skolene varierer det mye fra saksbehandler til saksbehandler hvor mye informasjon de deler med skolene. Flere mener erfarne og trygge saksbehandlere deler mer enn unge og uerfarne, som de mener vil sikre seg, slik at de ikke bryter taushetsplikten.

Det pekes på at barneverntjenesten må bli bedre på å motivere familiene til å gi samtykke til å dele informasjon. Ved den ene skolen gis det eksempler på en saksbehandler i barnevernet som de mener har gjort dette på en veldig klok måte i en krevende sak. Vedkommende har bedt om å kunne få dele mindre informasjonsbiter over tid, «med små steg om gangen».

Samtidig er det tydelig at skolene og barnevernet kan ha grunnleggende ulike oppfatninger om hva som er greit å dele. En av de intervjuede ved skolene sa det slik: *Vi synes informasjonen er tilfredsstillende, de føler at de har sagt for mye.*»

Fra barneverntjenesten pekes det på at skolene ofte ønsker mer informasjon enn barnevernet kan gi. De opplever også at skolene noen ganger ønsker ganske detaljerte opplysninger som barnevernet ikke kan gi. «Vi må ha samtykke og noen ganger får vi ikke lov å gi ut informasjon. Det er ofte knyttet skam, redsel og frykt til oppfølgingen fra oss.». Et siste moment barnevernet peker på, er at: «Skolene tror vi har et større mandat enn det vi har, men det er stor forskjell fra skole til skole. Vi hører mer til dem som har mange barn med adferdsproblematikk. De er mer frustrerte».

Barneverntjenesten erkjenner likevel at de selv har et ansvar for å vise seg som en åpen tjeneste, og at de kan bli flinkere til å melde fra og gi beskjed: «Enkelte ønsker mye mer informasjon enn vi kan gi (...) men det er mye vi kan si uten å si noe. Samtidig blir det pekt på at det burde vært bedre samarbeid i kommunen og at tiltakene mot familiene burde vært bedre samordnet.

I spørreundersøkelsen i forkant av kvalitetsmeldingen peker samarbeidspartnerne på de samme momentene som skolene trekker frem i intervjuene med oss. Det vil si: «Mangel på informasjon og tilbakemelding fra ansatte i barneverntjenesten, at tjenestens ansatte har for liten tid, at ansatte i tjenesten har for mange saker og skifte av kontaktpersoner er noe som synes å være utfordrende i samarbeidet om oppfølgingen av utsatte barn⁴⁹.»

⁴⁹ Side 12.

ET SAMARBEID I UBALANSE

Skolene beskriver et samarbeid som er i ubalanse og at samhandlingen i enkeltsaker mangler. Dette svekker den samlede oppfølgingen av barna og familiene, hevdes det.

Ubalansen er ikke bare knyttet til mangel på informasjon ifm. oppfølging av saker, som vi har vært inne på over. Den er også knyttet til andre forhold.

To av skolene uttrykker stor frustrasjon over at barnevernet ofte uteblir fra samarbeids- og spesielt ansvarsgruppemøter. Noen utsagn: «*Det skjer alt for ofte.*» «*De melder ikke forfall en gang*», «*de bare lar være å komme*», «*de gir ikke beskjed.*» Ved den ene skolen vises det til at de planla et ansvarsgruppemøte et halvt år i forveien for å sikre at alle partene kunne være med. Men barnevernet uteble: «*Dette gjentar seg i mange saker. Det er ingen tvil om at de har det travelt, men samarbeidet er fraværende.*»

Et annet moment som løftes frem er at når barnevernet møter i ansvarsgrupper og lignende, så opplever skolene dem ofte som en nokså passiv part. «*De lytter, men er lite aktive. De kommer ikke med noen forslag, det skjer veldig lite eller tar veldig lang tid før det skjer noe.*»

I en del saker har det vært bytte av saksbehandler. Ifølge skolene blir de sjelden informert om dette.

Skolene peker videre på at PP-tjenesten oppfølging av skolene står i skarp kontrast til barnevernets oppfølging: «*PPT skifter også saksbehandlere, men vi får et standard skriv om dette. Fra barnevernet får vi ingen informasjon (...). PPT ringer i god tid dersom de må avlyse. Barnevernet bare lar være å komme. Det er problematisk når «halvø bydelen» er her og bruker tid og krefter på møtet.*»

En hovedinnvending fra skolene er at de skriver bekymringsmeldinger gang på gang, uten at det skjer noe: «*Vi har meldt inn en sak ti ganger, og blir bedt om å melde på nytt. Vi får fremdeles ikke vite hva de driver med.*» Dette fører til frustrasjon og resignasjon ved skolene.

Skolene opplever at de gir masse informasjon og opplysninger til barnevernet, for å bistå i barnevernssaker, men opplever ikke at de får noe igjen som kan hjelpe til med deres oppfølging av elevene: «*Vi vet ikke hva som skjer i saken. Vi ser ikke noen endring. I nittini prosent av sakene er det jeg som tar kontakt med dem. Jeg lurte på om de har fått til det vi snakket om i sist møte, men får til svar at de ikke kan si så mye.*»

Ved skolene pekes det på at det er enkelte saksbehandlere som selv tar initiativ til møte eller kontakt. Dette berømmes av skolene, som ønsker en klarere ansvarsdeling mellom skole og barnevern, for å få til en best mulig utnyttelse av ressursene, slik at de kan følge opp elevene og familiene på en best mulig måte.

BEKYMRINGSMELDINGENE SVEKKER SKOLENES SAMARBEID MED DE FORESATTE

Skolene opplever at mange av sakene de har meldt inn blir henlagt eller henlagt for kort tid etter at tiltaket er igangsatt. I en del tilfeller takker også foreldrene nei til tiltak. Det eneste skolene da opplever å ha oppnådd er å svekke relasjonen til foreldrene, som kutter kontakten med skolen: *«Da sitter vi litt med svarteper. Saken er henlagt av barnevernet eller foresatte ønsker ikke hjelp. Vi mener at det her trengs hjelp og vi forstår ikke hva de bygger sin vurdering på.»*

Den eneste konsekvensen av bekymringsmeldingene i slike saker er et dårligere samarbeid med foreldrene, hevdes det. Dette fører også til at de kvier seg for å sende en ny bekymring – ikke fordi de er redde for responsen fra de foresatte, men fordi de er redde for at det svekker kommunens samlede oppfølging av barnet: *«Det har vært tre runder før i barnevernet. Skal vi tirre dem nok en gang?»*

Til tross for dette, forteller skolene at de som regel melder når de er bekymret. En av de intervjuede sa det slik: *«Vi melder som regel. Da vet jeg at jeg har gjort hva jeg formelt skulle gjøre og har ryggen fri. Men jeg oppnår ikke noen ting. Det vil si: Jeg oppnår et dårligere samarbeid med foreldrene, og det tar tid å bygge opp relasjonen igjen. Dårlig samarbeid med foreldrene går utover barnet. For at vi skal gjøre en god jobb med barnet, trenger vi en god relasjon og et greit samarbeid med foreldrene.»*

Fra den ene skolen pekes det på at de av og til bevisst sender vage meldinger fordi de vet at foreldrene kommer til å lese dem, og fordi de vet at en tydeligere tone vil svekke samarbeidet. De skulle ønske det var mulig å følge opp en noe vagere melding med litt mer presis muntlig informasjon.

I intervjuene viser skolene til at kravet om at meldingene skal være tydelige noen ganger kommer i konflikt med rollen som pedagog. Ved den ene skolen forteller rektor at lærerne ble opprørte og leie seg når de forstod at familie og barn hadde fått lese meldingen de hadde sendt (*«eleven går i skitne klær og lukter»*). Dette er ikke den måten de ville ordlagt seg overfor eleven i pedagog-elev-relasjonen.

- SKOLENES KUNNSKAPER OM ELEVENE UTNYTTES IKKE GODT NOK

Skolene synes noen ganger det er vanskelig å forstå hvorfor en sak henlegges, og mener at enkelte saker henlegges på et tynt grunnlag. De undrer seg over hvorfor ikke deres kompetanse om elever og familier blir vektlagt og hensyntatt mer, ettersom de ser barna hver dag: *«Det er ikke tilfeldig når det kommer en melding fra oss, men de tar ikke kontakt med oss på telefon, de lurere ikke på noe. (...) Det undrer oss at de kan henlegge uten å snakke med oss, når meldingen kommer fra skole og skolehelsetjeneste sammen. Dette burde resultert i at saken kom noen hakk opp i bekymringshierarkiet. Men de så ingenting og henla saken.»*

Kommunikasjonen med barnevernet beskrives som formalisert og byråkratisk, i form av skriftlige bekymringsmeldinger og skriftlige redegjørelser ifm. undersøkelse. Det pekes

på at saksbehandlerne sjelden ringer eller kommer ut for å snakke med de skoleansatte eller for å observere eleven på skolen, for å danne seg et best mulig bilde av situasjonen. En av de intervjuede sa det slik: «*Bruk oss og vår kjennskap til elevene og familiene. Vi ser disse ungene hver dag.*»

Dette samsvarer godt med funn i barnevernets egen spørreundersøkelse til interne samarbeidspartnere i forkant av kvalitetsplanen. De mener at de som kjenner barnet best, for eksempel skole og barnehage, bør involveres mer: «*I en del av sakene vil dette la seg gjøre ved bruk av samtykkeerklæring. De hevder at å tilby hjelp på en arena der barnet opplever trygghet vil tjene barnets beste. Enkelte ansatte i barneverntjenesten støtter denne tilnærmingen til samarbeid i sine svar i fritekst⁵⁰.*»

Skolene opplever stor utskiftning av saksbehandlere. De mener dette preger oppfølgingen i sakene, noe som kommer fram på samarbeidsmøtene: Saksbehandler *kjenner ikke til at vi har vært bekymret og ramser opp ting og tiltak som vi har prøvd før.*» Den siste setningen viser til et annet poeng som flere trekker frem, både internt i barnevernet og ved skolene: De opplever at informasjonsoverføringen ved personskifter har et betydelig forbedringspotensial. Dette ble det også pekt på av samarbeidspartnerne i barnevernets egen spørreundersøkelse: «*Tilstrekkelig overlappning av informasjon i forbindelse med skifte av kontaktperson (saksbehandler) oppfattes også som en utfordring⁵¹.*»

OPPLEVELSE AV DET IKKE SKJER NOE I SAKEN

Skolene forteller at de opplever elevenes utfordringer og problemer daglig, samtidig som de er veldig usikre på hva som skjer i saken.

De gangene de har kjennskap til hva som skjer i saken, er opplevelsen at det skjer for lite i saken og at endringsarbeidet går for sakte. Det vises til flere eksempler på dette, for eksempel at det tar flere måneder før veiledning av familie starter eller at saker blir liggende på vent en god stund når det har vært bytte av saksbehandler.

Flere mener også at sakene blir avsluttet for raskt, og at barnevernet trekker seg for fort ut av saker der skolene opplever en meget utfordrende hjemmesituasjon.

TILGJENGELIGHET

Ifølge kvalitetsplanen skal alle skolene ha faste kontakter i barneverntjenesten. Fire av våre utvalgte skoler opplyser at de har en slik skolekontakt i barnevernet, mens to opplyser at de mangler. Ifølge barneverntjenesten har alle seks av våre utvalgte skoler egne skolekontakter i barneverntjenesten.

⁵⁰ Datainnsamling ifm. En åpnere barneverntjeneste 2019-2022, fra 2018

⁵¹ Side 12.

Flere av skolene beskriver barnevernet som utilgjengelige og veldig vanskelige å få tak i. Manglende tilgjengelighet ble også kommentert i barnevernets spørreundersøkelse til ulike samarbeidspartnere⁵²: Samarbeidspartnerne oppgir at de ikke blir kontaktet tilbake av ansatte i barneverntjenesten og at det ikke gis tilstrekkelig informasjon ved fravær.

Dette gjelder ikke i saker om vold og seksuelle overgrep, som tidligere nevnt. Men det gjelder saker som skolene likevel opplever som alvorlige, vanskelige eller akutte. I intervjuene gis det flere eksempler på dette.

Et ønske fra skolene er at saksbehandlerne i barnevernet blir geografisk inndelt, slik at de får bedre kunnskaper om den enkelte skolekrets, slik at de dermed får større handlingsrom og et bedre utgangspunkt for å følge opp skolene.

5.1.3 VURDERINGER

Intervjuene med våre utvalgte skoler tyder på at samarbeidet mellom barnevernet og skolene fungerer dårlig.

Skolene mener informasjonen de får fra barnevernet i enkeltsaker er mangelfull og at dette er med på å svekke kommunens samlede oppfølging av barnet og familien. De mener samarbeidet er ubalansert og at samhandlingen i enkeltsaker ofte mangler. Dette dreier seg om flere forhold, blant annet at representanter fra barneverntjenesten uteblir fra ansvarsgruppe- og samarbeidsmøter, uten at skolene blir informert om dette på forhånd.

Skolene ser de utsatte elevenes utfordringer og problemer daglig, samtidig som de opplever at det ikke skjer noe i sakene. Flere av skolene synes også det er rart at barneverntjenesten ikke bedre nyttiggjør seg deres kunnskaper om eleven og familiene.

Til tross for at skolene har faste kontakter i barneverntjenesten, opplever skolene barneverntjenesten som utilgjengelige og at det er vanskelig å få tak i saksbehandlerne i enkeltsaker.

Selv om det er tydelig at flere skoler er misfornøyde med samarbeidet med barneverntjenesten, finner vi også eksempler på at samarbeidet fungerer godt. Blant annet får barnevernets håndtering av saker om vold eller seksuelle overgrep meget positiv omtale.

Selv om barneverntjenesten gir uttrykk for at flere av disse tilbakemeldingene er gode og relevante, mener de at skolene noen ganger har urimelige forventninger til hva barnevernet skal kunne løse. Det pekes også det på at lovverket ikke legger opp til at det skal være en balanse i informasjonsutvekslingen og at skolene ofte ønsker mer informasjon enn barnevernet kan gi.

⁵² Grunnlag for kvalitetsplan, tidligere nevnt.

Dette er en relevant innvending. Selv om skolene har fått mer plass i fremstillingen over, betyr ikke det at skolens vurderinger er våre vurderinger. Det betyr to ting: 1) Tilbakemeldingene vitner om betydelige samarbeidsutfordringer, mistillit og frustrasjoner. Dette må tas på alvor og håndteres. 2) Barneverntjenesten og skolene må i fellesskap finne ut hvordan de skal løse disse utfordringene, hva man kan forvente av hverandre, og hvilke muligheter og begrensninger som ligger der. Det kan være verdt å minne om punkt fem i kvalitetsplanen, under kjennetegn på god praksis (side 18): *Ansatte i barneverntjeneste, skole og skolehelsetjeneste har tilstrekkelig kunnskap om hverandres ansvar og rolle, og samarbeider for at utsatte barn skal ha en positiv utvikling både faglig og sosialt.*

Det bør presiseres at det ikke bare er mulighetsrommet til barnevernet som bør undersøkes nærmere. Kommunen bør også se nærmere på hva skolene kan (og bør) gjøre. Et eksempel her: Ved alle skolene savner de mer informasjon om hvorvidt barnevernet er inne i saken og hvordan barnet og familien følges opp. Det kan være verdt å minne om at skolene har anledning til å spørre familien om de har kontakt med barnevernet og om skolen kan få samtykke til å ta kontakt med barnevernet for å samarbeide om en best mulig oppfølging av barnet.

Et annet eksempel er at skolene opplever barnevernet som en passiv part når de deltar i ansvarsgruppemøter og lignende. Det kan tenkes at barnevernet burde hatt en mer aktiv rolle her. Men det kan også tenkes at skolene ikke har vært tydelige mht. hva som skal være barnevernets rolle i møtet eller at de har urealistiske forventninger mht. hva barnevernet kan gjøre. For at alle parter skal få mest mulig ut av møtet er det viktig at møtet har en klar agenda og at deltakerne har klare roller og forventninger til hva som skal gjøres. Det er selvfølgelig ugreit at barneverntjenesten uteblir fra viktige møter uten å gi beskjed, men en klar møteagenda gjør det sannsynligvis lettere for barnevernet å prioritere hvilke møter man skal delta på, god tid før møtet.

Skolens bekymringsmeldinger ser noen ganger ut til å svekke kommunens samlede oppfølging av barnet og familien. En del saker blir henlagt relativt kort tid etter skolene har meldt dem inn. Det eneste skolene da mener de har oppnådd er å svekke relasjonen til familien, som gjerne kutter kontakten med skolen. Dette fører til at skolene noen ganger kvier seg for å sende bekymringsmeldinger – ikke fordi de er redde for responsen fra foreldrene, men fordi de mener det vil kunne svekke kommunens samlede oppfølging av barnet.

Dette er etter vår vurdering et viktig innspill fra skolene som er nødvendig å ta i betraktning og følges opp. Men også her er det mulig for skolene å se nærmere på egen meldepraksis: Hvor flinke er skolen til å meddele sin bekymring med foreldrene før de melder? Og gjennomgås meldingen med foreldrene før den sendes?

I de fleste tilfeller er det best å være åpne og ærlige med foreldrene (utenom i saker om vold og seksuelle overgrep). Dette innebærer å være tydelige med foreldrene og fortelle

dem om bekymringen, gå gjennom den sammen og gi rom for at de kan komme med sine synspunkter, som også inkluderes i meldingen. Dette er en type åpenhet som vil kunne styrke relasjonen med familiene. Vi er kjent med at relasjonene noen ganger blir brutt fordi skolene ikke er tydelige på hva som er problemet, eller at de melder og bekymringen kommer som lyn fra klar himmel for foreldrene.

Det kan være en utfordring at barnevernet ikke griper fatt i saker skolene opplever som alvorlige. Men det kan også være uttrykk for at partene vurderer sakene ulikt. Satt på spissen: Elever som er på skolesektorens «topp-ti-liste» over dem man er særdeles bekymret for, er kanskje ikke på barneverntjenestens «topp-femti-liste». I noen tilfeller kan dette handle om skolefravær/nærvær og utfordringer skolene har i samarbeid med foreldrene. Dette alene trenger ikke å medføre at sakene får høy prioritering hos barnevernet, noe som kan være vanskelig å forstå for skolene.

Vi tror at alle disse momentene er viktige å diskutere når barneverntjenesten og skolene i fellesskap skal løse samhandlings- og samarbeidsutfordringene. I mange av tilfellene ser det ut til at skolene trenger bistand, men det kan tenkes at det er andre enn barnevernet som skal yte denne bistanden. I skrivende stund er kommunen i ferd med å slutføre prosjektet «*Rask hjelp og riktig støtte i foreldrerollen*». Hensikten med dette prosjektet har vært å kartlegge hvilke tilbud om støtte og veiledning i foreldrerollen som finnes, hvor kjente tilbudene er, i hvilken grad de treffer behovet, og om man kan samordne og koordinere det totale tilbudet på en bedre og mer effektiv måte. Dette er naturlig å bringe inn i skolene og barneverntjenestens samhandlingsdiskusjon.

Helt til slutt ønsker vi å påpeke at gjennomgangen indikerer at det er flere årsaker til samarbeids- og samhandlingsutfordringene. En viktig forklaring er kapasitetsutfordringene i familieavdelingen og til dels mottaksavdelingen. Andre forklaringer er prioritering, bevissthet og forventninger. Fremover er det viktig at kommunen legger trykk på kvalitetsplanens viktige målsetting om å styrke samhandlingen mellom skolene og barneverntjenesten. Gjennom dette arbeidet vil man kunne få mer kunnskaper om hverandres ansvar og rolle og hvordan man best kan samarbeide for at utsatte barn skal ha en positiv utvikling. En nøkkelfaktor her er å ha tilstrekkelig tid til å kunne prioritere samhandling. Etter vår vurdering vil denne tidsinvesteringen kunne kaste av seg i form av at skolene blir en større ressurs for barnevernet i den samlede oppfølgingen av familiene. Dette vil være bra for barna, bra for familiene og bra for kommunen.

6 HVORDAN OPPLEVER BRUKERNE BARNEVERNET?

6.1 INNLEDNING

For at barnevernet skal gi god og riktig hjelp, må de høre på dem de skal hjelpe. Flere tidligere tilsyn i Norge har vist at barn medvirker i for liten grad i barnevernet. Derfor ble **barnevernloven endret i 2018. Nå fremgår det tydelig at barn har en selvstendig rett til å medvirke og at dette gjelder i alle forhold som gjelder barnet (§1-6).**

Medvirkning innebærer blant annet at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og ha rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barn skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Det blir også lovfestet at det skal fremgå av barnevernstjenesten og fylkesnemndas vedtak hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt de har tillagt barnets mening og hvordan barnets beste er vurdert.

Barneverntjenesten i Stavanger ønsker å være en åpen tjeneste der barn og foreldre opplever å bli møtt med respekt og innflytelse. I likhet med andre **barnevernstjenester er medbestemmelse en av fire grunnverdier** (de andre er åpenhet, kjærlighet og ydmykhet). «*Medvirkning fra barn og unge skal få frem barnets perspektiv og bidra til å at avgjørelser som fattes er til barnets beste. Medvirkning skal styrke barnets posisjon og gi bedre rettssikkerhet for barnet*⁵³».

I barneverntjenestens verdigrunnlag legger barneverntjenesten følgende i medbestemmelse: Barnevernet skal sikre at barn og unges synspunkter er tatt med, og dette skal skriftliggjøres. Samtidig skal barnevernet være tydelige på at de ikke alltid kan tilfredsstille barns ønsker.

Barneverntjenestens grep for å fange opp hvordan barn og unge opplever tjenestene er å be om tilbakemeldinger etter alle samtaler med barn, ungdom og foreldre, ta tilbakemeldinger på alvor og vise at barneverntjenesten kan gjøre endringer.

Mål i kvalitetsplan:

- Barneverntjenesten i Stavanger snakker med, lytter til og samarbeider med barn og foreldre før beslutninger tas.

Kjernekomponenter for å få til dette er å samarbeide med Forandringsfabrikken og innhente barn og foreldres mening og erfaring.

⁵³ Forskrift om medvirkning og tillitsperson, formålsparagraf.

Samarbeid med Forandringsfabrikken. Barneverntjenesten i Stavanger har deltatt i et nasjonalt utviklingsarbeid i samarbeid med Forandringsfabrikken. Forandringsfabrikken er en stiftelse som sammen med barn med erfaring fra barneverntjenesten, gir råd om samarbeid med barn og unge. Ved å lytte til og samarbeide med barna, har barneverntjenesten i Stavanger implementert ny verdiforankring. Ifølge kvalitetsplanen har samarbeidet med Forandringsfabrikken ført til en endring i barneverntjenestens verdiforankring og omtales som et paradigmeskifte.

I denne delen går vi ikke nærmere inn på hvordan barneverntjenesten sikrer seg tilbakemeldinger fra barn, ungdom og foreldre i konkrete enkeltsaker, men hvordan man sikrer seg deres meninger og erfaringer gjennom systemrettet samarbeid og brukerundersøkelser.

Det bør legges til at barneverntjenestens ambisjoner om å sikre en bedre brukermedvirkning også er nedfelt i årsplanen 2018 (gjelder fra 2018-2021). Et tiltak i mottaksavdelingen er å invitere barne- og ungdomskontakten og erfaringsformidlere inn i enkeltsaker og i avdelingen. Et tiltak i familieavdelingen er å sørge for at alle barn skal snakkes med flere ganger i løpet av tiltaksperioden. Naturlige kontaktpunkter mellom barnet og kontaktperson er utarbeidelse av tiltaksplan, evaluering etter halvtid, evaluering og henleggelse/ny tiltaksplan.

I delen går vi også nærmere inn på hvordan brukerne opplever barneverntjenesten. Til dette formålet har vi intervjuet fire unge erfaringsformidlere, to voksne erfaringsformidlere, barnevernets foreldrekontakt samt barne- og ungdomskontakt. Svarene herfra er supplert med tilbakemeldinger i en rekke brukerundersøkelser og kartlegginger.

6.2 BRUKERUNDERSØKELSER/INTERNE KARTLEGGINGER

I denne delen viser vi en kort oversikt over de senere års brukerundersøkelser og kartlegginger. Vi gjengir kort hovedfunnene fra de av undersøkelsene som er mest relevante for mandatet i denne forvaltningsrevisjonen.

BRUKERUNDERSØKELSER

- **Hvor ble de av - fra enslig mindreårig flyktning til voksen i Stavanger kommune, 2014**
- **Ungdom med ettervern fra Stavanger kommune, 2014**
- **Fosterhjemsundersøkelse, 2017**
- **Lett kundetilfredshetsmåling, Smiley touch.** Løpende målinger. I 2018 fikk barnevernet 774 responser, hvorav 80 prosent var positive og 20 prosent negative. Blant de som var negative var personalets holdning det smertepunkt som gikk hyppigst igjen (40 prosent).

- I forkant av barnevernets kvalitetsplan fra 2018,⁵⁴ gjorde barnevernet en omfattende kartlegging av hvordan interne og eksterne samarbeidspartnere, brukere og egne ansatte opplevde barnevernet⁵⁵
- **Undersøkelse av foreldrestøttetjenester i Storhaug bydel, 2019**⁵⁶. Dette er en del av kommunens prosjekt «*Rask hjelp og riktig støtte i foreldrerollen*». Gjennom undersøkelsen ønsker man å finne ut hvordan støtte- og veiledningstjenestene overfor foreldre fungerer, og bruke svarene til å videreutvikle tjenestene.

REVISJONSRAPPORTER/INTERNE KARTLEGGINGER

- **Familieavdelingen, høsten 2016**. Alle barn som var født i 1999 og 2000 som hadde aktivt tiltak våren 2016 ble invitert til å gi tilbakemeldinger om hvordan de opplevde kontakten med barnevernet. Undersøkelsen viste blant annet at alle ungdommene visste hvorfor de var i kontakt med barnevernet, men det var flere som ikke visste om de hadde tiltak eller ikke. Det fremstod også som uklart for ungdommene om hvorfor de hadde tiltak og hva tiltakene skulle bidra med i deres situasjon.
- **Mottaksavdelingen, våren 2017**, av barn som var født mellom 1999 og 2003 som hadde vært gjennom undersøkelse i 2016, som er konkludert med vedtak om tiltak. 17 av 32 av ungdommene svarte på spørsmål om dette temaet. Undersøkelsen viste blant annet at det var foreldrene som ble kontaktet først i 29 prosent av sakene.
- **Mottaksavdelingen del 1 og 2, høsten 2017**. I del 1 ble totalt ble 35 undersøkelser fra tidsrommet 01.08.17 til 01.10.17 gjennomgått. Den viste at barnas foreldre ble snakket med først i 80 prosent av sakene. I del 2 ble barna i utvalget intervjuet av barne- og ungdomskontakten⁵⁷
- **Multisystemisk terapi (MST), del 1 og 2, 2017**. Barneverntjenesten hadde behov for en intern gjennomgang av tjenestens bruk av MST tiltak. Også denne undersøkelsen ble delt i to deler – en gjennomgang av mapper, samt intervju med ungdom som hadde mottatt MST som hjelpetiltak. Disse undersøkelsene viste blant annet at ungdom som mottok hjelpetiltak i form av MST var gjennomgående misfornøyde med tiltaket. De opplevde også at det i liten grad førte til positiv endring i livet.
- **De som kommer tilbake, del 1 og 2, 2017**. Våren 2017 ble det gjennomført en internrevisjon av «*gjengangerne*» i barnevernet, dvs. de som hadde vært i kontakt med barnevernet tidligere. Denne ble fulgt opp av en ny revisjon i august 2017, som fortsatte videre der den første rapporten stoppet. Undersøkelsen viste blant annet at i underkant av 40 prosent hadde vært i kontakt med barnevernet tidligere, dvs. at «*gjengangerne*» utgjorde en stor del av mottaksavdelingens arbeidsbelastning. Barnevernet i Sandnes gjorde en tilsvarende kartlegging i 2017. Denne viste at 45 prosent av barna det ble mottatt meldinger på i 2017 hadde hatt en aktiv sak før. Det er imidlertid betydelige metodiske forskjeller her. Mens

⁵⁴ En åpnere barneverntjeneste – Kvalitetsplan for barneverntjenesten i Stavanger 2019-2022

⁵⁵ Noen av funnene herfra er tatt med i kapitlene om samarbeid.

⁵⁶ Evalueringen ble foretatt Kompetansesenter for Brukererfaring og Tjenesteutvikling, se vedlegg.

⁵⁷ 30 fikk tilbud om å delta, 16 har gav tilbakemeldinger.

Stavanger gjorde et utvalg på 66 barn, valgte Sandnes alle de mottok bekymringsmelding på i 2017, dvs. 777 barn. Den utvalgte perioden i Stavanger er de syv første månedene i 2016 med henlagt undersøkelse i 2015 eller 2016. I Sandnes har man valgt hele 2017 og at de har hatt en aktiv sak tidligere.

- **Omsorgsavdelingen, del 1, 2 og 3, hhv. våren 2017, høsten 2017 og høsten 2018.** En rekke ungdommer hadde svart på spørsmålene ved de ulike undersøkelsene⁵⁸.
- **Enslige mindreårige, våren 2018.** Undersøkelsen involverte alle enslige mindreårige som var født mellom 2000 og 2001. Dette utgjorde til sammen 43 ungdommer, hvorav 17 gav sine tilbakemeldinger. Fra rapportens oppsummering: «Ungdommene fremstår i all hovedsak som veldig fornøyd med den oppfølgingen de har av barnevernet. I sammenligning til tilsvarende utvalg i samme aldersgruppe med etnisk norske ungdom er de enslig mindreårige ungdommene mer fornøyd. Det er ikke til å utelukke at ungdommene gjerne er mer fornøyd fordi de opplever at de har fått hjelp når de har kommet alene til Norge, og at takknemligheten gjør at de er tilfreds. Barnevernet er ikke den instansen som har flyttet dem fra biologiske foreldre, men heller dem som har ivaretatt dem når de har måttet forlate/har mistet sin biologiske familie».

I intervjuet med foreldrekontakten får vi dessuten opplyst at de snart skal gjennomføre en brukerundersøkelse rettet mot minoritetsforeldre⁵⁹.

Barne- og ungdomskontakten arbeider med en undersøkelse/revisjon rettet mot barn som har opplevd hasteflyttinger (bvl. §§ 4-6 og 4-24). Denne skal pågå over et lengre tidsrom. Det skal også snart gjennomføres en undersøkelse rettet mot barn i familier som har mottatt hjelpetiltak hjemme.

6.3 ERFARINGSFORMIDLERE

6.3.1 INNLEDNING

I 2011 etablerte barneverntjenesten en gruppe med foreldre som har/hadde erfaring med barneverntjenesten. Som erfaringsformidlere gir foreldrene blant annet verdifulle tilbakemeldinger og innspill til barneverntjenestens praksis, planarbeid, rutiner og opplæring av ansatte.

⁵⁸ Vi går ikke inn på funnene her, ettersom omsorgsavdelingen ikke er en del av denne forvaltningsrevisjonen.

⁵⁹ Utgangspunktet for denne undersøkelsen er at barneverntjenesten har fått enkelte tilbakemeldinger om at minoritetsforeldre frykter barnevernet mer enn etnisk norske foreldre. En konsekvens av dette er at barnevernet ofte kommer for sent i gang med disse sakene. Gjennom undersøkelsen ønsker barnevernet å finne ut hva det faktiske omdømmet er, og hvilke råd disse foreldrene gir barneverntjenesten. Hensikten med dette er å kunne komme i kontakt med familiene tidligere, slik at negativ utvikling kan forebygges. Det bør legges til at det ikke bare er minoritetsforeldre som er engstelige for barnevernet. Mange foreldre er engstelige for hva som blir konsekvensen av å involvere barnevernet i forhold til eget barn (Undersøkelse av foreldrestøttetjenester i Storhaug bydel, 2019:40)

Barneverntjenesten har også etablert en gruppe med unge erfaringsformidlere som representerer barnevernsbarna. Disse brukes aktivt inn i tjenesten, blant annet som rådgivere i enkeltsaker og de deltar fast i internopplæring av nyansatte⁶⁰

Brukerinvolvering gjennom voksne og unge formidlere har vært et satsingsområde i barneverntjenesten i Stavanger over tid. Gruppen med voksne erfaringsformidlere som er tilknyttet barneverntjenesten i Stavanger er den eneste i sitt slag i Norge⁶¹.

Intervjuene med unge og voksne erfaringsformidlerne tyder på at flere av disse har hatt krevende barnevernssaker og negative opplevelser i møte med barnevernet. En del har blitt rekruttert nettopp fordi de har uttrykt misnøye med oppfølgingen fra barnevernet.

Barneverntjenesten har fra 2016 ansatt en barne- og ungdomskontakt (ombud), som blant annet innhenter barn og unges erfaringer på en systematisk måte. Barnevernet har høsten 2019 etablert en stilling som foreldrekontakt.

6.3.2 VOKSNE ERFARINGSFORMIDLERE

De voksne erfaringsformidlerne er foreldre som har eller har hatt kontakt med barnevernet⁶². Gruppen startet opp som et prosjekt i 2011 og bestod da av to erfaringsformidlere, en prosjektleder og en prosjektmedarbeider. Barneverntjenesten har de siste syv årene hatt ca. 20 foreldre innom gruppen, mens den i dag består av 10 foreldre. Erfaringsformidlerne er fra seks ulike kommuner og representerer både store og små kommuner. To har erfaring med barneverntjenesten i Stavanger.

Foreldrene i gruppa har hatt ulik befatning med barneverntjenesten, noen har hatt hjelpetiltak, mens andre har vært fratatt omsorgsretten. Det er ikke et krav at foreldrene ikke skal ha en aktiv sak i barneverntjenesten, og det er heller ikke et krav at de må være enige i barneverntjenestens vurderinger og beslutninger. Men det er et krav at foreldrene har valgt en tilnærming som fører til at barneverntjenesten lytter.

Barneverntjenesten setter opp følgende suksessfaktorer og snublesteiner ifm. bruken av erfaringsformidlere.

Suksessfaktorer:

- Erfaringsformidleren har et avklart forhold til sin egen brukererfaring og sin egen sak
- De profesjonelle har mot til ikke å se erfaringskompetanse som en trussel mot den etablerte fagkunnskapen og er åpen for ny kunnskap

⁶⁰ Kvalitetsplan.

⁶¹ Opplyst i intervju.

⁶² Infoskriv om erfaringsformidlergruppen i Stavanger barneverntjeneste, mottatt av foreldrekontakt i september. Dette er i stor grad gjengitt her.

- God opplæring og god veiledning til erfaringsformidleren. Veiledning må også dreie seg om opplevelse og prosess og ikke bare være oppgaveorientert
- At erfaringsformidlerne har mulighet til et fellesskap med andre erfaringsformidlere

Snublesteiner:

- Negative eller likegyldige holdninger hos de ansatte
- Uklare forventninger både hos erfaringsformidleren og hos de ansatte
- Manglende erkjennelse av behovet for endringsprosesser i tjenesten for å kunne ta imot det nye
- Det blir opp til den enkelte medarbeider om de ønsker å ta del i erfaringsformidlerens kompetanse

Erfaringsformidlerne har månedlige møter. I møtene settes det av en del tid slik at hver enkelt kan ta opp ting knyttet til egen situasjon. Erfaringsformidlerne gir innspill til årsplan, kvalitetsplan og annet planarbeid. De har oppdrag ute i nærliggende kommuner, de deltar i opplæringen av nyansatte og møter studenter ved UiS. De skal tas med i videreutviklingen av opplæringen av fosterforeldre og har hatt oppdrag for Bufetat.

Intervjuene tyder på at gruppa, i tillegg til å gi viktige tilbakemeldinger til barneverntjenesten, har hatt en terapeutisk funksjon for flere av deltakerne. Foreldre som er blitt fratatt omsorgen har svært få plasser de kan snakke om sine erfaringer og følelser. Noen slutter å gå i den lokale butikken fordi de er redde fordi de vil dumpe borti kjentfolk som stiller spørsmål om familie og barn. De har opplevd ting som er veldig vanskelige å dele med andre. Derfor oppleves det som godt å ha en gruppe likesinnede der man kan dele erfaringer og tanker, og der man kan utfordre hverandre.

6.3.3 UNGE ERFARINGSFORMIDLERE

Siden desember 2015 har det vært ansatt unge erfaringsformidlere i barneverntjenesten i Stavanger⁶³. Ett år før det var det et forsøk med bruk av timebasert erfaringsformidler, men i mindre skala. På det meste har det vært ansatt 5 erfaringsformidlere. De unge erfaringsformidlerne er ungdommer eller unge voksne, som får eller som tidligere har fått oppfølging fra barnevernet⁶⁴.

Det har vært naturlig å avslutte kontrakten med erfaringsformidlerne når de begynner å bli voksne. Dette har gått naturlig ved overgang til studier eller jobb. Per i dag er det ansatt 3 erfaringsformidlere, én i fast 20 % stilling og to timebaserte engasjementer.

⁶³ Informasjon mottatt av barne- og ungdomskontakt.

⁶⁴ Hjelpetiltak, fosterhjem eller institusjon.

Erfaringsformidlerne har vært med på å utforme hvordan barne- og ungdomskontakten burde jobbe, og var spesielt i starten viktige rådgivere i utviklingen av stillingen. Erfaringsformidlerne har vært involvert i en rekke aktiviteter. De har blant annet⁶⁵:

- Deltatt i utarbeidelse av spørreundersøkelser barne- og ungdomskontakten skal gjennomføre
- Vært rådgivere i hvordan man skal gå frem når man skal innhente informasjon fra barn og ungdom
- Utarbeidet materiale til intern kursing
- Laget foredrag for samarbeidsinstanser (Bufetat, barnehager osv.)
- «Trygge ungdommer» og medhjelpere når det blir avholdt treff for større grupper med ungdom
- Vært drøftingspartnere når enkelt kontaktpersoner strever med sine barn og ungdom i enkeltsaker
- Vært med i arbeidsgrupper i tjenesten
- Har kommet med tilbakemeldinger på diverse rutiner og faglige standarder i barneverntjenesten
- Deltatt på ansettelsesintervju i tjenesten
- Har hatt flere gruppeintervju, sammen med barne- og ungdomskontakt, til både ordinære stillinger og prosjektstillinger
- Holdt foredrag på fagdager for tjenesten
- Vært med barne- og ungdomskontrakten i samtaler med ungdom som er i vanskelige situasjoner (i forbindelse med hennes ombudsrolle)

Erfaringsformidlerne og andre ungdommer som barne- og ungdomskontakten har knyttet til seg, blir jevnlig spurt om å gi innspill og tilbakemeldinger til barnevernet ifm. endringer. Eksempler på dette er hvordan barneverntjenesten bør organiseres, hvor barnevernvakten bør være lokalisert osv.

Vi får opplyst at erfaringsformidlernes oppgaver er i bevegelse, ettersom det hele tiden er nye ting barnevernet ønsker å få deres synspunkter på. De siste to ukene i oktober har de laget et forelesningsopplegg for masterstudenter på UiS. De har kommet med innspill til spørsmålene som skal stilles til ungdom som bor på institusjon, ifm. barnevernets spørreundersøkelse/revisjon. Barne- og ungdomskontakten og erfaringsformidlerne har satt av fast tid i uken til å ta imot kontaktpersoner i barneverntjenesten som kan drøfte problemstillinger de strever med.

De har ukentlige møter med barne- og ungdomskontakten og arrangerer også sosiale aktiviteter (tre-ti deltakere hver gang) for andre som får oppfølging av barnevernet, ca. en gang i måneden.

⁶⁵ Informasjon mottatt av barne- og ungdomskontakt.

6.4 TILBAKEMELDINGER

Datagrunnlaget for denne delen er intervjuer med fire unge erfaringsformidlere, to voksne erfaringsformidlere, barnevernets foreldrekontakt samt barne- og ungdomskontakt.

Vi har supplert disse funnene med funn fra undersøkelsen av foreldrestøttetjenester (foreldrestøtteundersøkelsen) i Storhaug bydel, 2019⁶⁶, samt undersøkelsen som barnevernet foretok forut for Kvalitetsplanen.

6.4.1 FORELDRENE

Tilbakemeldingene fra de voksne erfaringsformidlerne tyder på at brukermedvirkningen er blitt langt bedre i Stavanger de siste årene: *«Vi opplever at vi blir lyttet til»*.

Brukernes erfaringer med barneverntjenesten er imidlertid bygget opp over flere år. Dette gjelder både erfaringsformidlerens egne erfaringer, og de erfaringene som andre foreldre har formidlet til dem og foreldrekontakten i barnevernet.

MÅTEN DE BLIR MØTT PÅ ER AVGJØRENDE

En del foreldre forteller at dørterskelen inn til barnevernet er den høyeste de noen gang har gått over: *«Det første møtet er ganske viktig. Vi er redde»*. De føler seg små og sårbare, og dersom man ikke får en god kjemi med den man først møter i barnevernet, går man gjerne i forsvar eller i lås, noe som naturlig nok svekker kommunikasjonen.

Foreldrestøtteundersøkelsen peker på det samme: *«For mange satt det langt inne å kontakte Barnevernet og man forbandt det med at man ikke dugde som forelder hvis man måtte kontakte Barnevernet. Imidlertid opplevde mange møtet med Barnevernet som positivt, og med et genuint ønske om å hjelpe»⁶⁷*.

Gjennomgangen tyder på at måten man blir møtt på er veldig avgjørende for hvordan foreldrene opplever barnevernet. En av de intervjuede sa det slik: *«Kontaktpersonen min så ikke hensikten med å ha kontakt med meg, hun lyttet ikke til meg og ville ikke innhente informasjon fra de jeg mente var sentrale å innhente informasjon fra»*.

Erfaringsformidlerne peker på at de også har følt seg marginalisert og utestengt av fosterforeldrene. En av de intervjuede peker på at fosterforeldrene er gode og rause mot barnet, men *«forstår ikke at hun har familie og søsken»*. En annen sa det slik: *«De så ikke på meg som en person, men som et dyr. (...) Men så kom barnet mitt til et skikkelig fosterhjem og jeg fikk en ny saksbehandler. Begge disse så meg som en person, og oppfølgingen har blitt mye*

⁶⁶ Evalueringen ble foretatt av Kompetansesenter for Brukererfaring og Tjenesteutvikling. Det ble gjennomført ett fokusgruppeintervju og 13 individuelle intervju, med totalt 14 deltakere og en spørreundersøkelse, hvor et fåtall av de 75 respondentene hadde erfaringer med barneverntjenesten.

⁶⁷ Side 56.

bedre». Fra barnevernet får vi opplyst at noen fosterhjem er rause og inkluderer de biologiske foreldrene, mens andre slipper dem ikke inn døra.

I intervjuene pekes det på at mange aktører rundt foreldrene betrakter dem som personer som har sviktet i foreldrerollen. Men ifølge barnevernansatte er det ikke fullt så enkelt: *«Det kan være mange faktorer rundt en livssituasjon som gjør livet vanskelig og som gjør at man trenger bistand fra barnevernet»*.

Erfaringsformidlerne mener at det er veldig viktig at foreldrene blir møtt med forståelse, respekt og ikke dømmes på forhånd. Dette hevdet også informantene i foreldrestøtteundersøkelsen. Det var *«.. vanskelig nok i seg selv å komme til Barnevernet og be om råd og veiledning, og det (å bli møtt med forståelse) var viktig for å kunne få til en god dialog.⁶⁸»*

Ungdommene i Forandringsfabrikken, her gjengitt av en av våre informanter i barnevernet, sier det slik: *«Å respektere og være glad i mine foreldre er å være glad i meg, de er mine foreldre uansett»*.

PERSONAVHENGIGHET, RELASJON OG PERSONKJEMI

Avsnittet over viser (ikke overraskende) at personkjemien spiller inn på hvordan foreldrene opplever å bli møtt av barnevernet og hvordan den videre oppfølgingen fungerer.

Å ha en eller flere støttepersoner blir i foreldrestøtteundersøkelsen trukket frem som det viktigste for å få et samarbeid til å fungere godt over tid. Dersom relasjonen blir god, bidrar det til gode veiledningssamtaler. Flere deltakere i undersøkelsen var redde for barneverntjenesten, og en god relasjon med veileder eller støtteperson, kunne bidra til at redselen forsvant.

Intervjuene tyder på at oppfølgingen de får fra barnevernet er veldig personavhengig. Dette peker også foreldrestøtteundersøkelsen på: *«Vi fikk et inntrykk av at det var avhengig av hvilken person foreldrene kom i kontakt med, hvor fornøyd de var med tjenesten⁶⁹.»* Men informantene våre nyanserer bildet litt. Det forekommer ikke sjelden at ulike foreldre kan ha veldig oppfatning av en og samme saksbehandler. En synes dette er en *«forferdelig dame»*, mens en annen forteller at samme saksbehandler reddet livet hennes.

En god relasjon til kontaktpersonen og andre støttepersoner i barnevernet synes å være viktig for at samarbeidet og oppfølgingen skal fungere. En god relasjon skaper trygghet, noe som igjen skaper gode forutsetninger for ærlighet i kommunikasjonen og fruktbare veiledningssamtaler.

Dersom foreldrene knapt kjenner kontaktpersonen som evaluerer et hjelpetiltak er det en stor sjanse for at man ikke er helt ærlige, ifølge våre informanter. De er en betydelig

⁶⁸ Side 52.

⁶⁹ Side 56.

risiko for at foreldrene sier at alt går mye bedre, selv om ting fortsatt er veldig vanskelig: «Det kan være vanskelig å være ærlige med en person man knapt kjenner, som i verste fall kan ta fra deg barnet.»

FORSTÅELSE AV PROBLEMET – OG LØSNINGEN

Intervjuene med erfaringsformidlerne tyder på at enkelte foresatte ikke helt forstår hvor de trør feil som foreldre og hvorfor det ender med en omsorgsovertakelse: «Barnevernet bør være tydelige på hva som er problemet og hvordan de kan hjelpe». En annen sa det slik: Jeg skjønnte ikke hva jeg gjorde galt og hvordan jeg skulle bli bedre. Det er der jeg er bitter. Vedkommende forteller at hun var villig til å gå veldig langt for å kunne ivareta foreldrerollen på en god måte. Hun mener hun burde hatt med seg en som kunne være med i situasjonene for å fortelle hva hun gjorde galt, for å få hjelp til å endre handlingsmønster.

OPPFØLGING

Vi får opplyst at den såkalte trekanten i forbindelse med omsorgsovertakelser har tidligere vært barn, fosterforeldre og barnevern. Det har vært liten plass til de biologiske foreldrene her, og de har sjelden fått en systematisk oppfølging. En av de ansatte i barneverntjenesten sa det slik: «Foreldrestemmen er den som har vært mest usynlig og uhørbar i Norge.»

Barnevernloven stiller et minimumskrav til hvor mange ganger barneverntjenesten og tilsynsfører skal følge opp barnets situasjon i fosterhjemmet. Loven stiller ingen krav mht. oppfølging av biologiske foreldre som har mistet omsorgen.

Både foreldre- og barne- og ungdomskontakten peker på at barnevernet vet mer om barnas opplevelser enn om foreldrenes opplevelser. Det blir pekt på at det er viktig å bruke mer tid på å snakke med foreldrene. En av foreldrene sa det slik: «Det er mange foreldre-barnevernet ikke har snakket med på årevis. Jeg er en av dem. Saksbehandler ringte meg for en tid siden for å høre hvordan det gikk. Jeg ble så glad at jeg begynte å grine.» Dette gjorde så sterkt inntrykk på saksbehandler at hun la dette inn som en fast oppfølging⁷⁰.

Ifølge barnevernloven skal barneverntjenesten kort tid etter omsorgsovertakelsen kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging⁷¹. Fra foreldrekontakten får vi opplyst at dette har blitt tolket veldig ulikt av ulike barneverntjenester. Hennes erfaring er at få foreldre opplever å bli tilbudt systematisk veiledning etter en omsorgsovertakelse. Tilbakemeldingene fra erfaringsformidlerne tyder også på dette.

I stortingsproposisjon 169, *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*, står det at «Oppfølging og veiledning av foreldre som skal bidra til at foreldre kan få barnet tilbake må balanseres mot hensynet til barnets behov for ro og stabilitet. Når det er til

⁷⁰ Intervju med ansatt i barneverntjenesten.

⁷¹ § 4-16. Oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse.

barnets beste, skal barneverntjenesten legge forholdene til rette for tilbakeføring. Dette innebærer at barneverntjenesten må arbeide systematisk og ha rutiner for hvordan barneverntjenesten skal følge opp både barn og foreldre.»

Barneverntjenesten i Stavanger ønsker en systematisk oppfølging av foreldrene og tolker lovforslaget som om det skal utarbeides en egen tiltaksplan for oppfølging av foreldre som har mistet omsorgen. Derfor er barnevernet i gang med å utarbeide skriftlige rutiner, maler og en faglig standard for oppfølgingen. Dersom foreldrene ikke ønsker oppfølging eller veiledning skal dette dokumenteres. Hensikten med å utarbeide en bedre struktur rundt oppfølgingen av foreldrene, er å motvirke at oppfølgingen blir personavhengig.

6.4.2 BARNA

Også de unge erfaringsformidlerne har et ganske godt inntrykk av barneverntjenesten i Stavanger. De peker på at de ikke hadde noe godt inntrykk av barnevernet tidligere, men at inntrykket har blitt mye bedre de siste årene: «*De snakker med oss, ser oss og hører oss*». En annen sa det slik: «*Men nå føler jeg at de tar meg på alvor. De samarbeider med meg.*»

Erfaringsformidlerne peker også på at barnevernet nyttiggjør seg deres kompetanse i konkrete saker for å nå inn til ungdommer som har lignende utfordringer, i tillegg til alle de andre tingene de medvirker i.

KONTAKTEN ER PERSONAVHENGIG

Også de unge erfaringsformidlerne peker på at kontakten, medvirkningen og samarbeidet med barnevernet er personavhengig: «*Det er litt tilfeldig hvem du ender med å få og hvem som vil samarbeide med deg*»

Vi får opplyst at det er fullt mulig å bytte kontaktperson i barnevernet og at barneverntjenesten forsøker å legge til rette for dette. Erfaringsformidlerne forteller imidlertid at det er en del ungdommer som ikke gir beskjed dersom de ikke opplever en god relasjon med kontaktpersonen. «*De føler det ikke nytter, at det ikke blir gjort så mye med det*»

MEDVIRKNING

Barnevernets egne kartlegging fra våren 2017 viste at det var foreldrene som ble kontaktet først i 29 prosent av sakene. Kartleggingen fra høsten 2017 viste at barnas foreldre ble snakket med først i 80 prosent av sakene.

Resultatene fra barne- og ungdomskontaktens undersøkelse ifm. kvalitetsplanen viser at barn er opptatt av at det er **barnet som det skal snakkes med først, og at fokus må være på barnet mer enn på foreldrene**. Kontaktpersonen må være «tilstede i samtalen» og ta det barnet sier på alvor.

Dette samsvarer godt med tilbakemeldingene i våre intervjuer, men vi ønsker å utdype dette noe. Erfaringsformidlerne hevder at det har vært en gjenganger at barnevernet snakker med foreldrene i stedet for å snakke med barna/ungdommene: «*Det ble bedre etter jeg ble 18 år. Før det følte ikke jeg hadde en stemme*».

De har opplevd at både barnevernet og en del aktører glemmer å spørre barna om hva de tenker om avgjørelser eller endringer som påvirker livene deres. En av de intervjuede sa det slik: «*Det kan godt være at ungdommene ikke er i stand til å ta avgjørelsen selv, men det er viktig å reflektere litt i fellesskap og snakke om hva som er den beste løsningen. De kan ikke bare ta avgjørelser uten å involvere ungdommene fordi de ikke mener at ungdommene er i stand til å ta avgjørelsen selv*». Erfaringsformidlerne mener barnevernet på denne måten bidrar til å passivisere og umyndiggjøre barna. De blir så vant med at andre styrer livet deres, at de ikke har noe de skulle ha sagt. Dette fører til at de mister selvtilliten og selvfølelsen, hevdes det. De mister dessuten «*... tillit til voksne senere. De forteller ikke om episoder til lærere eller helsesøstre fordi de lærer at voksne gjør sånn som de vil likevel.*»

Et råd fra erfaringsformidlerne er å sørge for at barn/ungdommer involveres i alt som er relevant for dem, slik at de ikke sitter med en opplevelse av at alt blir gjort over hodene deres.

Informasjon. Resultatene fra barne- og ungdomskontaktens undersøkelse ifm. kvalitetsplanen viser at barn vil ha **tilstrekkelig med informasjon** underveis i samarbeidsprosessen og blir gitt anledning til å si sin mening.

Intervjuene våre tyder på at barna har dårlige erfaringer med enkelte **møter** i forbindelse med undersøkelsene. Vi blir blant annet fortalt at det er gjennomført møter som ikke barnet har visst om, som har ført til at det er blitt iverksatt tiltak der «*... jeg ikke har kommet med min mening i forkant*». Enkelte forteller at de heller ikke har hatt noen innflytelse mht. hvem som deltar på disse møtene, og ikke fått beskjed på forhånd hvem som skal delta.

I et tilfelle ble det gjennomført familieråd, uten at man spurte den snart myndige ungdommen om dette var greit. Et familieråd er et møte mellom familien, familiens private nettverk og offentlige instanser. Målet med møtet er å komme fram til en plan som skal bedre familiens, og da spesielt barnets, situasjon. Ungdommen syntes bruken av familieråd ikke var spesielt egnet fordi det var vanskelig å svare ærlig på hvordan ting var hjemme når både småsøsken og andre var tilstede. Hun opplevde dessuten at tiltakene man ble enige om å gjennomføre aldri ble fulgt opp av barnevernet: «*Det var ingen som sjekket om vi gjorde det*».

Hun understreker samtidig at ting har endret seg med ny kontaktperson i barnevernet. Nå er hun involvert på en helt annen måte. Hun blir spurt om det er greit å møte de og de personene i forkant, eller om det er greit at kontaktpersonen deler det de har pratet om, til foreldrene.

Erfaringsformidlerne viser også til enkeltepisoder der barnevernet har dukket opp på skolen, uten at barnet har vært klar over at de skulle komme. Dette oppleves ikke som greit.

De fleste barnevernsansatte svarte i 2018 at de helt eller delvis er enige i at de ivaretar barns medvirkning i henhold til verdigrunnlag og lovverk⁷². Samtidig viste svarene i kommentarfeltet at en del av de ansatte opplever at de ikke har nok tid til å gjennomføre samtaler med barn og unge i det omfanget som de ønsker for å ivareta høy kvalitet i arbeidet.

SAMORDNEDE TJENESTER – KONTINUITET?

Tilbakemeldingene tyder på at hyppige skifter av saksbehandler i all hovedsak er negativt og at det svekker relasjonen mellom barn og kontaktperson. Men ikke alltid. Enkelte ganger er fører bytter av kontaktperson til bedring i relasjonen mellom barn og barnevern.

I forbindelse med undersøkelsen i forkant av kvalitetsplanen ble en lokal erfaringsformidler spurt om å gi en vurdering av dagens organisering av barnevernet, våren 2018. Vedkommende mente blant annet at organiseringen med en avdeling for undersøkelse og en for hjelpetiltak kunne være til hinder for at barn eller ungdom åpner seg i undersøkelsesfasen: *Det kan være vanskelig å snakke om vanskelige ting, og et skifte av person kan føre til at opplysninger ikke kommer fram tidlig nok eller at en undersøkelse blir henlagt.*

I undersøkelsen ellers gav barn og unge uttrykk for at barnevernet bør unngå hyppige skifter av kontaktperson. Det pekes det også på i våre intervjuer.

KOMPETANSE

Erfaringsformidlerne mener barnevernet har manglende **kompetanse knyttet til psykiske lidelser**. De opplever at de ansatte i barneverntjenesten gjerne blir rådville når barn og ungdom har vært på BUP og skal ha oppfølging videre. Denne tilbakemeldingen samsvarer godt med undersøkelsen barnevernet foretok ifm. Kvalitetsplanen. Både ansatte i barneverntjenesten og samarbeidspartnere i kommunen melder at de har behov for økt kunnskap om psykiske plager/lidelser hos barn og unge.

Flere av erfaringsformidlerne mener at de **menneskelige egenskapene og den relasjonelle kompetansen** er vel så viktig som den faglige kompetansen. Evne til å etablere relasjoner, være gode med folk, lytte til barna bør være en nøkkelkompetanse, hevdes det.

⁷² Resultater fra barnevernets undersøkelse ifm. kvalitetsplanen

I intervjuene pekes det på at barna noen ganger sitter med en følelse av at de ansatte i barnevernet ikke bryr seg om dem: «*Hun spør om det hun må, ut fra en liste. Hun er ikke interessert i å høre hva jeg tenker.*» Dette gjør det vanskeligere å fortelle om hva som er problemet og hva man trenger hjelp til, hevdes det, noe som gjerne resulterer i mindre målrettede og effektfulle tiltak.

6.4.3 VURDERING

Barnevernet i Stavanger er veldig gode på brukervedvirkning. De har egne kontaktpersoner som er kontaktpunktet ut til voksne og unge erfaringsformidlere. Per i dag er det ansatt ti voksne og tre unge som er erfaringsformidlere. Disse gir barnevernet viktige tilbakemeldinger og deltakerne et erfaringsfellesskap. Stavanger er den eneste kommunen i landet med voksne erfaringsformidlere, og har hatt dette siden 2011.

Erfaringsformidlerne har en rekke oppgaver, blant annet opplæring av ansatte, gi råd i enkeltsaker, og delta på jobbintervju. Involveringen ser ut til å sikre en god brukerforankring i tjenesten.

Et annet aspekt vi ønsker å fremheve er at en del erfaringsformidlerne har hatt veldig negative erfaringer med barnevernet. De har blitt rekruttert nettopp fordi de har uttrykt misnøye med oppfølgingen fra barneverntjenesten. Etter vår vurdering er dette en stor styrke, og vitner om en organisasjon som ønsker å lære.

Barnevernet gjennomfører dessuten både brukermålinger, brukerundersøkelser og brukerkartlegginger. I brukerkartlegginger går man dypere inn i et område, for eksempel involvering av barn ifm. undersøkelser eller «gjengangere», dvs. de som har vært i kontakt med barnevernet tidligere og som blir meldt inn på ny.

Vi har intervjuet både unge og voksne erfaringsformidlerne og tilbakemeldingene kan oppsummeres slik: Brukervedvirkningen er blitt langt bedre. En av de unge erfaringsformidlerne sa det slik: «*De snakker med oss, ser oss og hører oss*». Det blir pekt på at samarbeidet med barnevernet i enkeltsaker ofte er personavhengig og at måten familiene blir møtt på er avgjørende for hvordan relasjonen utvikler seg.

Barnevernet bør se nærmere på de øvrige tilbakemeldingene erfaringsformidlerne gir, og bruke disse i det videre arbeidet.

Den vanlige «samarbeidstrekanten» i forbindelse med omsorgsovertakelser har tidligere vært barn, fosterforeldre og barnevern. Det har vært liten plass til de biologiske foreldrene og de har sjelden fått en systematisk oppfølging. Stavanger ønsker fremover å følge disse opp på en systematisk måte med en egen tiltaksplan, for å følge opp lovforslaget om å styrke oppfølgingen av de biologiske foreldrene og barneverntjenesten. Gjennomgangen tyder på at en del foreldre ønsker en slik oppfølging velkommen.

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Prosjektleder for denne rapporten har vært senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg. Rapporten er kvalitetssikret av fagleder for forvaltningsrevisjon, Christian J Friestad og revisjonsdirektør Rune Haukaas.

Avgrensning og metode

Når vi vurderer det interne samarbeidet i barneverntjenesten, har vi konsentrert oss om samarbeidet mellom mottaksavdeling, familieavdeling og tiltaksavdeling.

Barneverntjenesten samarbeider med en rekke interne og eksterne aktører. Oppmerksomheten i dette prosjektet er rettet mot enhetens samarbeid med skolene. I [vedleggsdelen](#) gir vi dessuten en kort beskrivelse av det pågående «*Rask hjelp og riktig støtte i foreldrerollen*», som blant annet retter oppmerksomheten mot samordning og koordinering av det totale tjenestetilbudet i kommunen.

Vi har brukt følgende kilder til å vurdere hvordan brukerne opplever barneverntjenesten: Intervju med fire unge erfaringsformidlere, to voksne erfaringsformidlere, og barnevernets foreldre- og barne- og ungdomskontakt. Svarene herfra er supplert med tilbakemeldinger i en rekke brukerundersøkelser og kartlegginger.

I prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Trianguleringen bidrar til å utvide og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. For eksempel er antakelser basert på tall- og dokumentanalyser testet ut i en rekke intervjuer. Påstander i intervjuene ble deretter testet ut gjennom å hente inn nye talldata/ oppfølgings- eller verifiseringsamtaler.

Kilder

INTERVJUER

Vi har intervjuet til sammen 64 personer. Vi har til sammen intervjuet 64 personer. Hoveddelen av disse er ledere og ansatte i mottaksavdeling, familieavdeling og tiltaksavdeling (28), 15 skoleledere/spesialpedagoger ved 6 skoler, 6 erfaringsformidlere (brukerrepresentanter) og 2 brukerkontakter. I tillegg har vi intervjuet ledere og nøkkelpersoner innenfor barnevern og oppvekst og utdanning. Vi har også gjennomført et kort intervju med barnevernsleder i Tromsø, om deres erfaringer med spesialiserings- og blandingsmodellen.

ANDRE MUNTlige KILDER

Foreløpige funn ble presentert for oppvekst og utdanning og ledergruppen i barneverntjenesten. Formålet med dette var todelt: Dele resultatene og kvalitetssikre/få synspunkter/tilbakemeldinger på funnene

TALL/STATISTIKK

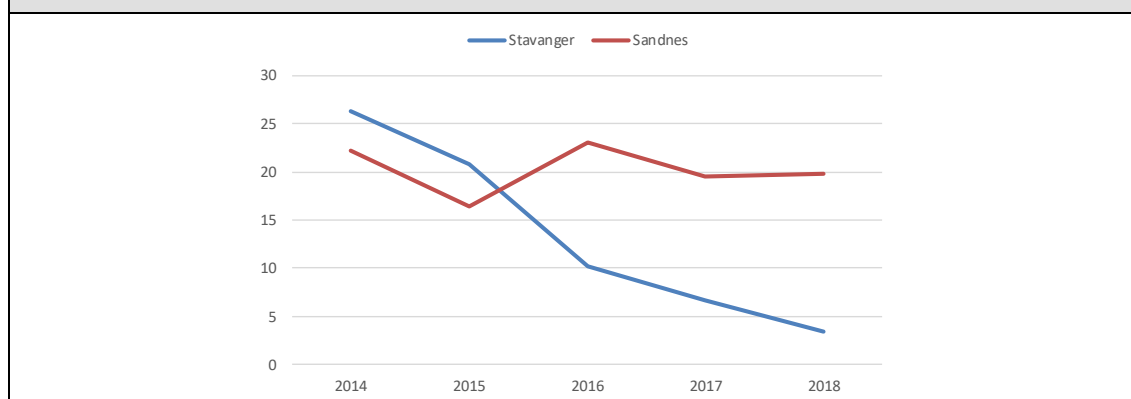
- Nøkkeltall fra KOSTRA
- En rekke nøkkeltall fra barnevernet i Stavanger
- Enkelte nøkkeltall fra barnevernet i Sandnes
- Nøkkeltall fra kommunemonitor barnevern
- Tall fra Bufdirs statistikkbank.
- ASSS-tall

DOKUMENTER

- Kvalitetsplan for barneverntjenesten i Stavanger 2019-2022
- Organisasjonskart for barneverntjenesten – gamle og nåværende
- Organisering av barneverntjenesten 2020. Datert 06.06.2018
- Dokumentet: Organisatoriske grep i mottaksavdelingen, udatert
- Rapport fra arbeidsgruppen for mottaks- og beredskapsfunksjonen
- Barnevernets undersøkelser og kartlegginger ifm. utarbeidelse av kvalitetsplanen
- En rekke brukerundersøkelser og kartlegginger foretatt av barneverntjenesten i Stavanger ([se faktadel](#))
- Diverse interne faglige rutiner for barneverntjenesten
- Informasjon mottatt av barne- og ungdomskontakt og voksenkontakt
- Barneverntjenestens beskrivelse av hastetiltak
- Forslag som er sent til direktøren i forbindelse med HØP-prosessene de to siste år
- Barneverntjenestens årsplan 2018
- Årskalender
- Forvaltningsrevisjon av barnevernet i Stavanger, 2015 – Rogaland Revisjon IKS
- Stavanger kommunes foreldrestøtteundersøkelse fra september 2019 (Evalueringen ble foretatt Kompetansesenter for Brukererfaring og Tjenesteutvikling)
- HØP-innspill 2018
- Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2016.

Henleggelsesprosent

Figur 1 – Henleggelsesprosent - bekymringsmeldinger⁷³

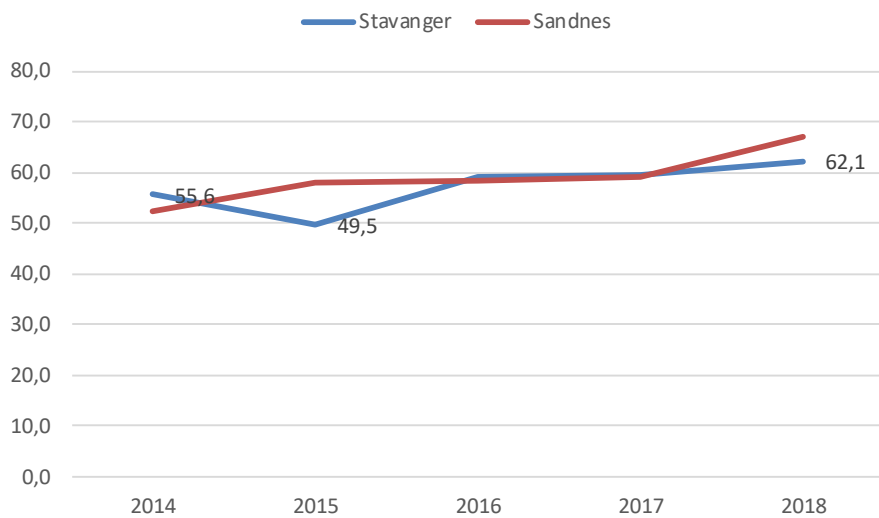


⁷³ Mottatt 17.06.19.

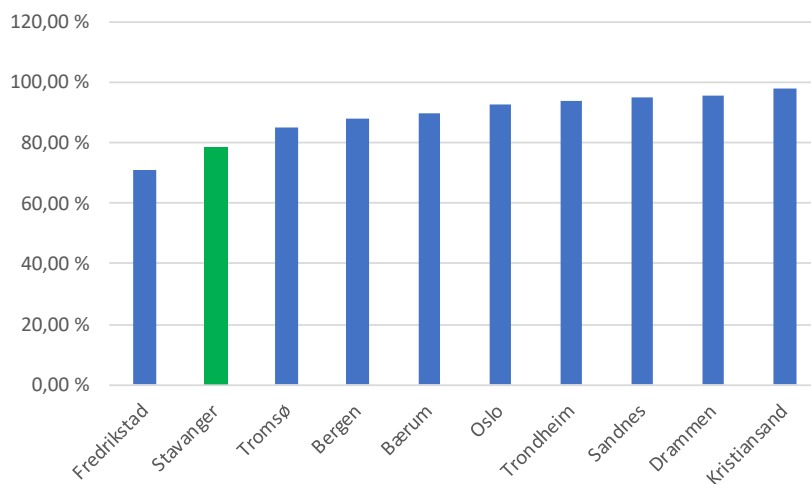
Fra barnevernet forklares nedgangen med at man har lagt om meldingshåndteringspraksisen, etter tilbake-melding fra Fylkesmannen om at meldinger som ble sjekket med flere enn melder, måtte regnes som en undersøkelse. I praksis innebærer at kommunens terskel for å kalle noe en undersøkelse er senket, selv om man tidligere kalte lettere undersøkelser for meldingsutsjekk. Det er også ulike meldingsregistreringspraksis i de to kommunene på noen punkter. Blant annet registrerer barnevernet i Sandnes underretning fra politiet om lovbrudd fra mindreårige som en bekymringsmelding. Dette gjøres ikke i Stavanger⁷⁴.

En logisk konsekvens av den endrede praksisen vil være at henleggelsesprosenten ifm. undersøkelser går opp, ettersom det blir flere korte undersøkelser. Figuren under viser at henleggelsesprosent ifm. undersøkelser går opp, men at oppgangen på langt nær ikke tilsvarer nedgangen i henleggelsesprosenten ifm. meldinger. Vi ser også en lignende utvikling i Sandnes kommune, dvs. en stadig større andel henlagte undersøkelser.

Figur 2 – Henleggelsesprosent - undersøkelser



Figur 3 – Andel undersøkelsestid med behandlingstid innen tre måneder (2018)

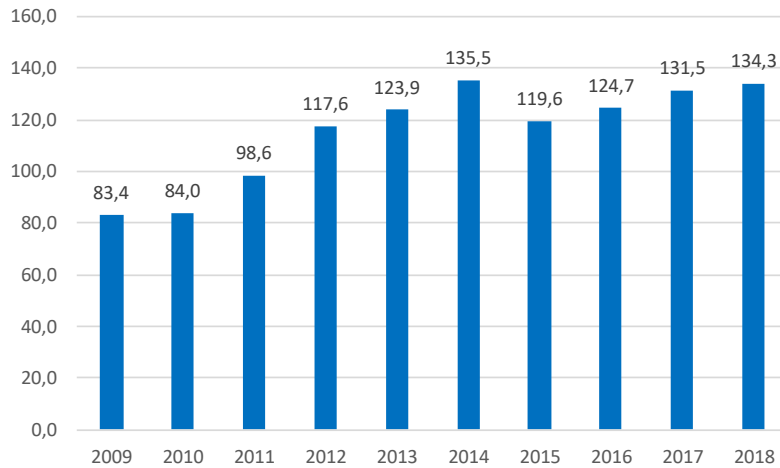


⁷⁴ Opplyst i samtale med barnevernet i Stavanger 01.07 og representant fra barnevernet i Sandnes 02.07.

Utvikling i antall stillinger

Vi ser at det over tid har vært en jevn vekst, men at antallet stillinger i barnevernet i 2018 er lavere enn det var i 2014, som for øvrig var et spesielt og kanskje ikke representativt år for barneverntjenesten (jf. forrige rapport).

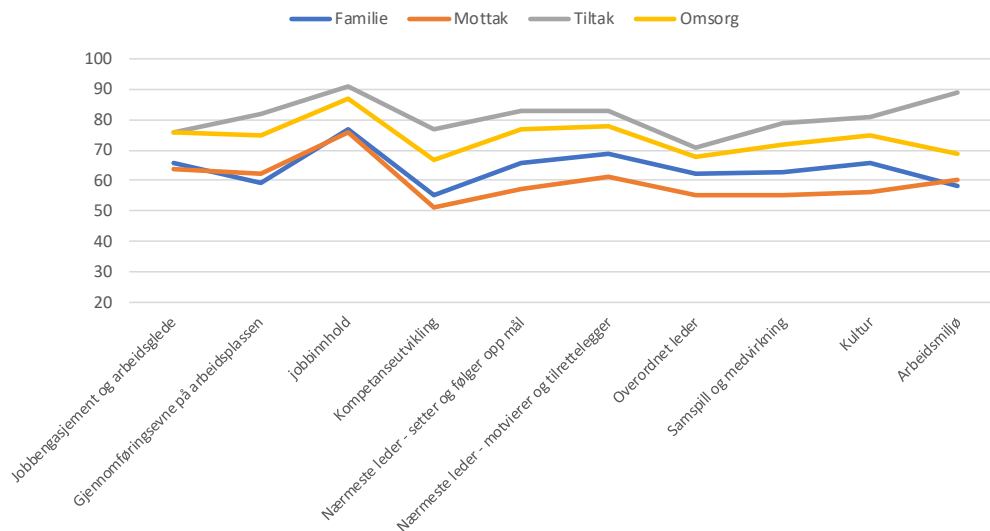
Figur 4 – Utvikling i antall stillinger i barneverntjenesten i Stavanger (KOSTRA)



Det bør legges til at stillinger med fagutdanning har økt de siste årene og at stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17 har økt fra 3,8 til 4,3 fra 2015 til 2018.

Medarbeiderundersøkelsen 2017

Figur 5 – Medarbeiderundersøkelse 2017



Samarbeid med andre

Barneverntjenesten samarbeider med en rekke interne og eksterne aktører. Ettersom oppmerksomheten er rettet mot enhetens samarbeid med skolene, går vi ikke nærmere inn på samarbeidet med disse aktørene. Vi tar imidlertid kort å si noe om hvordan barnevernet har arbeidet for å få deres tilbakemeldinger samt gir en kort beskrivelse av det pågående «*Rask hjelp og riktig støtte i foreldrerollen*», som blant annet retter oppmerksomheten mot samordning og koordinering av det totale tjenestetilbudet i kommunen.

I forkant av barnevernets kvalitetsplan fra 2018,⁷⁵ gjorde barnevernet en omfattende kartlegging av hvordan interne og eksterne samarbeidspartnere, brukere og egne ansatte opplevde forhold som⁷⁶:

- Kompetanse
- Tilgjengelighet
- Bekymringsmelding
- Tverrfaglig samarbeid
- Medvirkning
- Barn med minoritetsbakgrunn

Barnevernet gjennomførte en rekke spørreundersøkelser i 2017/2018 for å kartlegge disse forholdene. Til sammen ble 1219 personer invitert til å delta i undersøkelsene. Om lag 40 prosent av samarbeidspartnerne svarte.

Barne- og ungdomskontakten sendte en spørreundersøkelse til et utvalg barn og unge, som svarte på spørsmålene. Også deres foresatte ble gitt anledning til å dele sine erfaringer fra samarbeidet med barnevernet, totalt 29 personer. Ingen responderte.

Vi går ikke nærmere inn på resultatene fra alle disse undersøkelsene, men tilbakemeldingene ble brukt som utgangspunkt for *En åpnere barneverntjeneste – Kvalitetsplan for barneverntjenesten i Stavanger 2019-2022*. Vi supplerer imidlertid noen av disse funnene med funnene fra vår gjennomgang av barnevernets samarbeid med skolene.

Rask hjelp og riktig støtte i foreldrerollen

I skrivende stund er kommunen i ferd med å slutføre prosjektet «*Rask hjelp og riktig støtte i foreldrerollen*». Det overordnede målet med prosjektet er å bidra til at foreldre blir gode omsorgspersoner for sine barn og gjennom det bidra positivt til barnets beste. En forutsetning for å kunne nå ut til alle med behov for støtte og hjelp er god informasjon om tilbudene.

Stavanger kommune har som mål å tilby et mangfoldig og differensiert tilbud til foreldre /foresatte som har behov for støtte og veiledning i foreldrerollen. I dag tilbys en rekke tjenester til barn og familier. Foreldrestøttende tiltak og veiledning er mange, og er organisert i flere virksomheter og tjenesteområder i kommunen. Disse virksomhetene og tjenestene skal hjelpe foreldrene med deres utfordringer eller bidra til at de blir henvist videre til det tilbudet i Stavanger kommune som er i samsvar med foreldrenes behov.

Hensikten med prosjektet «*Rask hjelp og riktig støtte i foreldrerollen* har vært å kartlegge hvilke tilbud om støtte og veiledning i foreldrerollen som finnes, hvor kjente tilbudene er, i hvilken grad de treffer behovet og om man kan samordne og koordinere det totale tilbudet på en bedre og mer effektiv måte.

Prosjektet er knyttet opp mot «*Områdesatsing i Storhaug bydel*», men på sikt skal vellykkede tiltak implementeres i hele kommunen. Prosjektet omfatter universelle tiltak, selektive tiltak og indikerte tiltak.

⁷⁵ En åpnere barneverntjeneste – Kvalitetsplan for barneverntjenesten i Stavanger 2019-2022

⁷⁶ I tillegg undersøkte man hva som var de ansattes utfordringsbilde knyttet til arbeidsforhold og ledelsens utfordringsbilde.

Barnevernet er naturlig nok representert under de indikative tiltakene, dvs. de som er nødvendig for de få. Det er også en rekke andre instanser representert her, som familievernkontoret, pårørendesenteret, Lenden, PPT, Krisesenteret og spesielt tilrettelagt avdeling i barnehager og helsestasjonens familiesenter. Barnevernet tilbyr desidert flest tiltak, som gruppeveiledning, individuell ledning, kombinasjon av gruppe- og individuell veiledning, familierapi, kognitiv terapi, trene foreldre i sentrale ferdigheter osv. Eksempler på indikative tiltak fra andre instanser: Helsestasjonens familiesenter gir gruppetilbud til barn som pårørende, krisesenteret gir individuell foreldreveiledning til foreldre som har plass på krisesenteret.

Eksempler på selektive tiltak, dvs. de som er nødvendige for noen: Fysio- og ergoterapitjenesten gir foreldre til barn med fysiske utfordringer veiledning om hvordan man kan stimulere og aktivisere barnet og om hvordan tilrettelegge for aktivitet og deltakelse, uteseksjonens støtte- og veiledningstilbud til foreldre med tenåringer som utfordrer, K46 sine tilbud til foreldre/pårørende med unge som har, eller er i ferd med å utvikle et rusproblem.

Eksempler på universelle tiltak, dvs. de som er for alle: Helsestasjonens tilbud til alle foreldre med barn i alderen 0-5 år, veiledning i samspill og tidlig innsats i barnehagene, halvårlige elevsamtaler med fokus på trivsel og faglig vekst, pluss en rekke andre aktører og tiltak osv.

I forbindelse med prosjektet har kommunen foretatt en undersøkelse av foreldrestøttetjenester (foreldrestøtteundersøkelsen) i Storhaug bydel, 2019⁷⁷. Siktemålet med undersøkelsen⁷⁸ var å finne ut hvordan støtte- og veiledningstjenestene overfor foreldre fungerer, og bruke tilbakemeldingene herfra til å videreutvikle tjenestene.

Taushetsplikt og opplysningsrett

Taushetsplikt innebærer en plikt til å hindre at uvedkommende får tilgang til opplysninger som er taushetsbelagte⁷⁹. Som uvedkommende regnes i utgangspunktet alle andre enn den opplysningene gjelder⁸⁰. **Opplysningsrett** innebærer at den som sitter med opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt likevel har adgang til å gi opplysningene videre. Den som sitter med opplysningene kan velge mellom å gi opplysningene videre eller la være. **Barneverntjenesten har altså fått en rett, men ikke en plikt til å formidle opplysninger**⁸¹

Barnevernet skal i utgangspunktet ikke gi opplysninger om hvilke tiltak som er iverksatt⁸². De kan likevel velge å gi en slik tilbakemelding når de iverksetter tiltak som skolepersonalet trenger å vite for sin videre oppfølging av barnet (barnevernloven § 6-7 a)⁸³. Det er barnevernet som vurderer hva som er nødvendig å gi av opplysninger.

⁷⁷ Evalueringen ble foretatt Kompetansesenter for Brukererfaring og Tjenesteutvikling

⁷⁸ Datagrunnlag: Survey, intervju og fokusgruppe og dialogmøter med foreldre og tjenesteytere.

⁷⁹ Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2016

⁸⁰ Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2016

⁸¹ I mer alvorlige saker har ikke barneverntjenesten bare en rett, men også en plikt, til å videreformidle opplysninger til andre, for eksempel i forbindelse med undersøkelser av barnets omsorgssituasjon. Departementets rundskriv Q-24, mars 2005: *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten*

⁸² Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2016

⁸³ Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2016



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no