

FORVALTNINGSREVISJON AV
KVALITET I BARNEVERNET



SANDNES KOMMUNE
NOVEMBER 2014

INNHold

Innhold.....	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	11
Rapporten	13
1.1 Innledning	14
1.1.1 Bakgrunn	14
1.1.2 Formål og problemstillinger	14
1.1.3 Revisjonskriterier og metode.....	14
1.2 Fakta og vurderinger.....	15
1.2.1 Organisering av barnevernet.....	15
1.2.2 Meldinger	17
1.2.3 Undersøkelser	25
1.2.4 Hjelpetiltak.....	31
1.2.5 Endringsrettede hjelpetiltak	37
Vedlegg	55

SAMMENDRAG

BAKGRUNN

Barnevernet i Sandnes kommer meget godt ut av sammenligninger med andre kommuner, både mht. ressursbruk, effektivitet og overholdelse av lovkrav. I forbindelse med Fylkesmannsrapportering våren 2013 retter barnevernet selv en bekymring mot at egen effektivitet medfører at det brukes for lite tid med familiene, og at gjennomstrømningen blir for stor. I prosjektet har vi sett nærmere på forholdet mellom ressursinnsats og kvalitet i barnevernet, med særlig vekt på meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak.

HOVEDBUDSKAP

Gjennomstrømningen av barn med hjelpetiltak er meget høy i Sandnes kommune, dvs. at familiene som regel har tiltak for en kort periode. Dette er en villet utvikling, og ser *på den ene siden* ut til å henge sammen med mer det er blitt mer kvalitet i alle ledd. Kvaliteten i meldingsutsjekkene og undersøkelsene har blitt bedre de siste årene. Dette skaper et godt og presist utgangspunkt for innretningen på endringstiltakene.

Antallet endringsrettede tiltak har økt kraftig de siste årene, og tiltakene er blitt mer varierte, målrettede, konkrete - og tiltakene følges tettere opp enn før. Målet er at familiene relativt raskt skal klare omsorgsoppgavene selv, og endringstiltakene skal være korte og effektive.

På den andre siden ser det ut til at barnevernet har et forbedringspotensial når det gjelder samarbeid med andre kommunale instanser, spesielt i enkeltsaker.

Hovedinnvendingene fra samarbeidspartnerne er at barnevernets endringstenkning noen ganger er for kortsiktig, at samarbeidet ikke fungerer godt nok i enkeltsaker, og at barnevernet i større grad bør utnytte samarbeidspartnerens kompetanse i oppfølgingen av familiene.

Det er imidlertid vanskelig å si om disse forholdene har sammenheng med høy produktivitet og en presset arbeidssituasjon. En styrking og forbedring av samarbeidet med flere instanser taler mot en slik tolkning. Samtidig er informasjonsdeling og samarbeid tid- og ressurskrevende, og det vil alltid være en smertegrense mht. hvor mye en kan klare å få til, og samtidig opprettholde produksjonen. Det er også vanskelig å si om Sandnes skiller seg vesentlig ut fra andre kommuner på dette punktet. Forvaltningsrevisjoner i andre kommuner kan tyde på at de ikke gjør det. Et tredje og siste moment er at barnevernet og dets samarbeidspartnere jobber ut i fra ulike lovverk, noe som kan påvirke deres virkelighetsoppfatning. Vi mener likevel at tilbakemeldingene må tas på alvor og at partene bør gå i dialog for å finne gode løsninger i fellesskap.

FUNN

Bekymringsmeldinger. Andelen bekymringsmeldinger til barnevernet har økt med nesten [110 prosent](#) fra 2007 til 2013. Dette er en langt kraftigere vekst enn i andre storbykommuner.

Intervjuene tyder ikke på at det står dårligere til i barnefamiliene i Sandnes nå enn før. Hovedforklaringen på den sterke økningen i bekymringsmeldinger er at barnevernet og dets **samarbeidspartnere er blitt bedre til å oppdage barn som sliter**. Barnevernet har drevet mye utadrettet virksomhet, og samarbeidet fungerer godt. Flere fremhever også at barnevernet er langt mer tilgjengelige for samarbeidspartnere og publikum nå enn før, og at de er raske med å ta kontakt når bekymring er meldt.

Disse forholdene ser blant annet ut til å skyldes at man har organisert mottak av bekymringsmeldinger og barnevernvakt i en egen avdeling. Mottaksteam/interkommunal barnevakt ble opprettet høsten 2011. Tallanalysen viser at den sterkeste økning i antall bekymringsmeldinger har kommet fra 2011 til 2013, noe som indikerer at opprettelsen av dette teamet kan være en viktig delforklaring for økningen i antall bekymringsmeldinger.

Det har vært en **økning i henleggelsesprosenten** parallelt med økningen i antall bekymringsmeldinger, men **Sandnes har gjennomgående en lavere henleggelsesprosent enn andre storbykommuner**. Vi finner imidlertid ingen indikasjoner på at terskelen i Sandnes er for lav til å melde bekymringer eller for å undersøke meldinger.

Undersøkelser. Kombinasjonen av sterk økning i antall bekymringsmeldinger og en relativt lav henleggelsesprosent, fører til at stadig flere saker går videre til undersøkelse. Antall undersøkelser har fra 2007 til 2013 har økt med 115 prosent. Sandnes kommune har en betydelig høyere andel barn med undersøkelse, sammenlignet med andre kommuner.

I tidsrommet 2007 til 2013 har både antall bekymringsmeldinger og undersøkelser økt med drøyt 100 prosent, mens antall barn med tiltak har økt med 47 prosent. Antall stillinger har økt med 50 prosent, og i 2013 er barnevernet i Sandnes den enheten som har nest flest barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk, sammenlignet med de andre storbyene.

Til tross for dette tyder gjennomgangen vår på at **kvaliteten i meldingsutsjekkene og undersøkelsene har økt de siste årene**. Dette har dels sammenheng med at barnevernet jobber mer metodisk og systematisk enn før, og dels har det med organiseringen av meldings- og undersøkelsesarbeidet å gjøre. Det er også et godt samarbeid mellom mottaksenhet og undersøkelsenhet i undersøkelsessaker. Saksbehandlerenhetene peker på at meldingsutsjekkene er blitt mer grundige og metodiske, noe som skaper et godt grunnlag for den videre undersøkelsen.

Barnevernet er i gang med flere tiltak for å øke kvaliteten på undersøkelsene, og gjennomgangen tyder på at enheten har rettet mye oppmerksomhet mot å forbedre egen praksis.

I 2013 endte drøye 40 prosent av alle bekymringsmeldingene i tiltak, hovedsakelig hjelpetiltak. Dette er omtrent på samme nivå som tidligere år. De resterende knappe 60 prosentene av meldingene er enten blitt henlagt etter meldingsutsjekk eller etter gjennomført undersøkelse. Det faktum at størsteparten av meldingene henlegges *kan* være en indikasjon på at nettet likevel er for finmasket, dvs. at det mottas og undersøkes flere bekymringsmeldinger enn det som er nødvendig. Men det er to forhold som taler mot dette. For det første har Sandnes en relativt høy andel bekymringsmeldinger som ender i tiltak, sammenlignet med andre storbykommuner. For det andre er andelen nokså lik over tid i Sandnes, til tross for at antall bekymringsmeldinger er mer enn fordoblet. Trenden i de andre storbykommunene er at tiltaksandelen reduseres, til tross for at veksten i bekymringsmeldinger her er langt mer moderat enn i Sandnes.

Det bør også legges til at en undersøkelse i seg selv kan ha god effekt for familiesituasjonen, ved at den setter i gang positive endringsprosesser, uten at tiltak iverksettes. Det hender også at saker henlegges, med en avtale om at barnet følges opp av andre hjelpeinstanser.

Hjelpetiltak settes inn mens barnet bor hjemme og disse skal som hovedregel være **frivillige**. Derfor er foreldrenes samtykke og samarbeid en viktig forutsetning for at tiltakene skal kunne bidra til å bedre barnets situasjon.

Gjennomgangen vår tyder på at **de aller fleste familiene takker ja til hjelpetiltak, og om lag ti prosent takker nei**. Det er først og fremst endringsrettede tiltak det takkes nei til. Siktemålet med endringsrettede tiltak er at man enten fjerner årsakene til problemene eller reduserer omfanget av dem, slik at situasjonen blir betydelig bedre for barn og familie. Disse tiltakene har som regel en kortere tidshorisont enn de kompensierende tiltakene, de evalueres ofte hyppigere og kan være krevende for de foresatte. De aller fleste endringsrettede tiltakene tilbys av barnevernets egen tiltaksseksjon.

Det er også en del foresatte som ikke gjennomfører endringstiltaket slik som planlagt, og faller fra underveis. Denne gruppen utgjør **om lag 10 prosent av de som allerede har takket ja** til hjelpetiltak. Manglende motivasjon oppgis å være hovedårsak til at enkelte familier faller fra underveis. Det kan eksempelvis skyldes at de mener at de ikke trenger hjelp, at de ikke opplever noe særlig bedring, at de mener det er barnas adferd (som gjerne er symptomene) som skal «*fikses*», eller en kombinasjon av disse forholdene.

Vi har ikke tall som sier noe om at gruppen som avslår hjelpetiltak (eller faller fra) har økt eller blitt redusert de siste årene. Tilbakemeldingene tyder på at andelen har vært nokså konstant.

Raskt å få tiltak, men noen ganger lang ventetid. Intervjuene tyder på at de aller fleste familiene kommer fort i gang med tiltakene, og at det går raskere nå enn før da barnevernet kjøpte endringstiltak fra eksterne konsulenter (2008-2010). Spesielt gjelder dette i akuttsaker, hvor det vises til eksempler på tiltak som er satt i verk dagen etter bekymringen ble meldt.

Sakens alvorlighetsgrad avgjør hvem som prioriteres først. Dermed er det ikke nødvendigvis de som har ventet lengst er de som prioriteres først, selv om ventetid spiller inn. Tidlig i september 2014 var det en ventetopp, og mellom 10 og 15 familier ventet på tiltak, og noen hadde ventet mellom tre og seks måneder. Det har vært lang ventetid i nokså alvorlige saker. Dette ser ut til å skyldes sykemeldinger kombinert med stor etterspørsel etter bestemte endringstiltak. Lang ventetid bidrar til å svekke foreldrenes motivasjon, og en risikerer at enkelte velger å avslutte tiltaket før tiden.

Gjennomgangen viser at det har vært en **kraftig økning i bruk av endringsrettede tiltak** de siste årene, parallelt med at seksjon tiltak har økt tilsvarende. Et estimat tyder på at bruken av endringsrettede tiltak har økt med over hundre prosent fra 2009 til 2014.

Vi finner klare indikasjoner på at gjennomstrømningen av barn/familier med tiltak er veldig høy i Sandnes. [Tallanalysene](#) vi har gjort kan tyde på at **nesten femti prosent av alle tiltakene i 2013 er nye**. Dette er et langt høyere utskiftningstempo enn andre storbykommuner (ca. 30 prosent). Ved første øyekast kan det se ut som hovedforklaringen på dette er den kraftige økningen i endringsrettede tiltak, som har en kortere tidshorisont og som i 2013 utgjør en langt større andel av det totale antallet hjelpetiltak (68 prosent i 2013, 51 prosent i 2009). Men det er usikkert hvor mye dette har slått ut, og det er også slik at den sterke økningen i gjennomstrømning ser ut til å ha kommet i 2008, dvs. før den sterke veksten i endringsrettede tiltak. Dataene kan tyde på at veksten i 2008 skyldes en del andre grep som ble gjort i barnevernet i tidsrommet 2005-2008, kombinert med en reduksjon i antall barn med omsorgstiltak.

Uansett er en stadig høyere andel endringsrettede tiltak med på å opprettholde en høy gjennomstrømning.

Et sentralt spørsmål er om barnevernet trekker seg for fort ut av sakene? Én indikasjon på at dette er antallet «gjengangere», dvs. saker der barnevernet har avsluttet oppfølgingen, og det deretter kommer bekymringsmeldinger om barna. Vi finner imidlertid ingen indikasjoner på at det er mange slike i barnevernet. Det er heller ingen opplevd økning i antall «gjengangere», men vi har ikke tall som kan være med å underbygge dette funnet. Våre stikkprøver viser imidlertid at noen av barna med hjelpetiltak har en lang barnevernshistorikk, med mange tiltak og meldinger.

Årsaker til høy gjennomstrømning. Det er bred enighet innad i barnevernet om at

høy gjennomstrømning i tiltakene i all hovedsak skyldes at tiltakene er mer målrettede og konkrete, og har høyere kvalitet. Grundigere og mer målrettede meldingsutsekk og undersøkelser skaper et nokså presist og gjennomtenkt utgangspunkt for tiltakene. Barnevernet mener kvaliteten i tiltakene er høyere, ettersom man i langt større grad bruker forskningsbaserte endringstiltak, med dokumentert effekt. **Flere av samarbeidspartnerne peker også på at endringstiltakene er gode.**

I tillegg ser det ut til at evalueringene har blitt bedre. Gjennomgangen tyder på at de er mer målrettede og evalueres hyppigere, og utgjør en viktig del i endringsarbeidet. Sist men ikke minst, er det et uttalt mål at endringstiltakene skal være effektive og av kort varighet.

Intervjuer med et utvalg samarbeidspartnere gir et litt annet bilde, og indikerer at tiltaksarbeidet har et forbedringspotensial.

Flere, men spesielt helsestasjonstjenestene, peker på at barnevernet trekker seg for tidlig ut i en del saker. En hovedinnvending er at barnevernets **endringsperspektiv er for kort**, at det fører til at det kommer nye bekymringsmeldinger, og at det fungerer dårlig for barnet på lengre sikt.

For lite helhetlig endringstenkning. Flere samarbeidspartnere savner en mer helhetlig og systematisk tenkning rundt barna og familiene: «*Det er enten de eller vi som har tiltaket, hvorfor vi kan vi ikke være inne i sakene samtidig?*» En del av de som får oppfølging av barnevernet mottar også en rekke andre tjenester fra kommunen. Samarbeidspartnerne mener derfor det er viktig å vurdere barnets og familiens samlede tjenestebehov fra et mer helhetlig kommunalt tjenesteperspektiv, der eksempelvis også skole/Altona og helsestasjonstjenester er involvert. De ulike instansene sitter på ulik kompetanse, og de hevder at det handler om å bruke kommunens samlede kompetanse på en best mulig måte.

Mangelfull informasjon om hva som skjer i sak. Barnevernloven åpner opp for at barnevernet *kan* gi offentlige meldere tilbakemeldinger om tiltakene som er satt inn, dersom det er nødvendig at disse får denne kunnskapen av hensyn til den videre oppfølgingen av barnet.

De kommunale samarbeidspartnerne opplever informasjonen de får fra barnevernet som mangelfull. Tilbakemeldingene viser ganske tydelig at samarbeidspartnerne ofte er usikre på om barnevernet er inne i en sak, og om familien får veiledning. De hevder at de ofte ikke får beskjed dersom det har skjedd viktige endringer i familiesituasjonen.

Samarbeidspartnerne ønsker informasjon om viktige endringer i familien og bedre informasjon om hvilke tiltak/metoder som brukes, slik at man kan jobbe mer effektivt og målrettet sammen: «*Vi trenger ikke hele livshistorien.*»

I intervjuene understreker flere av samarbeidspartnerne at de overnevnte forholdene ikke gjelder i meget alvorlige saker, eller saker der små barn er involvert. I slike saker brukes det tilstrekkelig med tid, og informasjonsflyten og samarbeidet fungerer godt.

Barnevernet og samarbeidspartnerne retter en **felles bekymring mot saker der barnevernet får stadige bekymringsmeldinger, der de foresatte avslår/trenerer hjelpetiltakene som tilbys**, og der sakene ikke er alvorlige nok til omsorgsovertakelse.

Både fra barnevernet, barnehagene, skolene og helsestasjonstjenestene hevdes det at saker kan pågå over flere år, med stadig nye bekymringsmeldinger. Mangelen på virkemidler i slike saker er til stor frustrasjon for alle parter. Man opplever at barna er i en svært vanskelig omsorgssituasjon, samtidig som barnevernet ikke har hjemmel til å foreta en omsorgsovertakelse. Det vises til flere eksempler på saker hvor foreldrene har takket nei til hjelpetiltak og hvor barnets situasjon er blitt betydelig forverret.

Etter vår vurdering er det viktig å sikre gode overganger i denne type saker, fra barnevernet til den hjelpeinstansen som får ansvaret for å følge opp saken videre. Gjennomgangen tyder på at det er et forbedringspotensial her.

Samarbeid. Gjennomgangen tyder på at barnevernet har fått ett tettere samarbeid med barnehager, helsestasjonstjenester og politiet de siste årene. Både barnehagene og politiet omtaler samarbeidet som veldig bra.

Overholdelse av lovkrav. Barnevernet i Sandnes kommer godt ut mht. overholdelse av lovkrav, sammenlignet med andre kommuner ([se vedlegg](#)). De aller fleste barna har tiltaksplan, alle bekymringsmeldingene er gjennomgått innen en uke, og Sandnes har en lavere andel undersøkelser som har en behandlingstid på mer enn tre måneder.

Måling og styring av ressursinnsats og kvalitet i barnevernet ([se vedleggsdel](#)). I 2005 foretok vi en forvaltningsrevisjon av barnevernet i Sandnes. Et viktig funn da var at de ulike styringsdokumentene trakk «i forskjellige retninger» og var vanskelige å styre etter. En anbefaling var å prøve å samordne disse bedre. Årets gjennomgang tyder på at barnevernet har klart å få til dette på en god måte. Barnevernet rapporterer til Fylkesmannen om overholdelse av lovkrav, og tallene herfra er godt integrert i det interne kvalitetsutviklingsarbeidet. Disse tallene suppleres med andre sentral nøkkeltall, som brukes til å gjøre interne ressursprioriteringer og som kunnskapsgrunnlag for kompetanseheving.

Kombinasjonen av utbredt bruk av aggregerte tall, dypdykk i enkeltsaker og diskusjoner for å finne svar, ser ut til å stå sentralt i fagutviklingen i barnevernet i Sandnes.

ANBEFALINGER

Vi anbefaler barnevernet å sikre gode overganger i saker der foreldrene motsetter seg hjelpetiltak, der barnevernet fortsatt er meget bekymret, og der en annen hjelpeinstans skal stå for den videre oppfølgingen

Vi anbefaler barnevernet å gå i dialog med skolene og helsestasjonene for å finne ut om samarbeidet i enkeltsaker kan styrkes

Vi anbefaler barnevernet å arbeide med å redusere ventetiden til endringsrettede hjelpetiltak

Vi anbefaler barnevernet å føre statistikk over årsaker til at endringsrettede hjelpetiltak avsluttes, dersom dette lar seg gjøre på en relativt enkel måte

Anbefalingene er utdypet i vurderingsdelen ([klikk her](#)).

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar, datert 03.11.14

Rådmannen merker seg at barneverntjenesten har en høy aktivitet i forhold til endringsrettede tiltak og at tiltakene er varierte, målrettede, konkrete og evalueres jevnlig. Dette er en villet profil på tjenestens tiltaksarbeid.

Rogaland Revisjon påpeker samtidig forbedringsområder for samarbeid mellom barneverntjenesten og andre enheter i kommunen. Disse utfordringene gjelder særlig samarbeid og overganger opp mot helsestasjonstjenester og skole. Slik rådmannen leser rapporten, er det her avdekket en del utydeligheter om ansvarsfordeling og roller. Det er i tillegg avdekket ulike forventninger og oppfatninger til både mandat og samarbeid mellom enheter i kommunens tiltakskjede. Rådmannen har allerede identifisert disse utfordringene og signalisert igangsettelse av et prosjekt i forslag til økonomiplan (2015-18). Dette prosjektet vil i første omgang involvere barnevern, helsestasjonstjenester og PPT:

«.....For å kunne sikre forsvarlig drift framover tilrår rådmannen at tjenesteområdet gjennomfører et effektiviseringsarbeid på tvers av resultatenhetene. Dette med sikte på samorganisering av overlappende tiltak og aktiviteter som i dag finnes i de tre ulike enhetene. I dette arbeidet må det også foretas en vurdering av hvilke typer tiltak og tjenester vår kommune skal tilby barn og familier.....»

Prosjektet har en planlagt oppstart november/desember 2014.

Barneverntjenesten leder har allerede utarbeidet en plan for å iverksette tiltak i forhold til Rogaland revisjons anbefalinger:

Anbefaling	Hvordan	Kommentar
Sikre gode overganger i saker der foreldrene motsetter seg hjelpetiltak, der barnevernet fortsatt er meget bekymret, og der en annen hjelpe-instans skal stå for den videre oppfølgingen	1. Lage systemer og rutiner hvor andre instanser kan varsles når foreldre motsetter seg hjelp. 2. God juridisk kvalitets-sikring av nye system og rutiner.	En lovendring, hvor det er høringsrunde høsten 2014, vil trolig gi mulighet for at barneverntjenesten kan iverksette tiltak mot foreldrenes vilje. En slik endring retter seg inn mot det området hvor barnevernet frem til nå har hatt stor bekymring og hvor en er avskåret fra å kunne gripe inn. Endringen vil kunne lette arbeidet på dette området.
Dialog med skolene og helsestasjonene for å finne ut om samarbeidet i enkeltsaker kan styrkes.	1. Dialog med skoler og helsestasjonstjenester for konkretisering og eksemplifisering. 2. Finne suksessfaktorer i	Det er sentralt å gjøre forventningsavklaringer på hvordan samarbeidet skal være og i dette innsnittsnivå.

	barneverntjenestens samarbeid politi og barnehage og her finne overførbare element. 3. Gjennom dialog gjøre gode forventningsavklaringer på kommunikasjon og samarbeid i enkeltsaker.	
Redusere ventetiden til endringsrettede hjelpetiltak	Ha oversikt og kontroll på ventetid sammenholdt med alvorlighetsgrad. Arbeidet her må sammenholdes med koordinering av de hjelpeinstanser kommunen rår over.	
Føring av statistikk over årsaker til at endringsrettede hjelpetiltak avsluttes.	Dialog med programleverandør for å utarbeide denne type registrering i fagprogrammet.	Et høyt antall saker krever at all statistikk må kunne hentes ut av fagprogrammet. Dette vil sikre lik registrering med påfølgende sikker rapportering.

Arbeidet knyttet til anbefalingene

Anbefalinger, Rogaland Revisjon	Hvordan	Kommentar
Sikre gode overganger i saker der foreldre motsetter seg hjelpetiltak, der barnevernet fortsatt er begymret, og der annen hjelpeinstans skal stå for den videre oppfølgingen.	1. Lage systemer og rutiner for hvor andre instanser kan varsles når foreldre motsetter seg hjelp. 2. God juridisk kvalitetsikring av system og rutiner.	

Arbeidet knyttet til anbefalingene forankres i ledergruppen. Barnevernsjef vil ha overordnet ansvar der seksjonslederne vil få delansvar for de oppgaver som faller inn under deres ansvarsområder.

Det vil bli utarbeidet fremdriftsplaner med konkrete mål og tidsramme for arbeidet. Arbeidet med dette vil startes opp umiddelbart.

RAPPORTEN

1.1 INNLEDNING

1.1.1 BAKGRUNN

KOSTRA-tall og rapporteringer viser at barnevernet i Sandnes kommer meget godt ut av sammenligninger med andre kommuner, både mht. ressursbruk, effektivitet og overholdelse av lovkravene (herunder svært få fristoverskridelser og de aller fleste barn har tiltaksplan). Antallet barn med omsorgstiltak (overtakelse ved tvang) er også redusert. Det er også blitt en høyere andel stilinger med fagutdanning de siste årene. Mye kan altså tyde på at det står bra til i barnevernet i Sandnes. I barnevernets rapportering til Fylkesmannen for 1. halvår 2013 rettes det likevel en bekymring knyttet til den positive utviklingen:

«Det er grunn til å rette en bekymring mot om effektivitet og kapasitet på håndtering av saker medfører at det brukes for lite tid og at gjennomstrømningen av barn/familier som får hjelpetiltak blir for stor. Risikoen her er eksempelvis at tjenesten "mister" familier/barn som krever at det brukes mer tid til motivering, se barnet/familien, med de konsekvenser dette har for barnets situasjon. Alternativt at det brukes for lite tid sammen med familien i en fase hvor situasjonen ikke er tilstrekkelig stabilisert og hvor tiltakene har hatt en effekt, men i kanskje for kort tid.»

«Det er signaler som tyder på at det er kostnader med høy effektivitet som går ut over tilbudet barneverntjenesten er i stand til å gi, dette gjelder særlig for barn/familier som hadde vært tjent med at barneverntjenesten bisto dem over lengre tid.»

1.1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med dette prosjektet er å undersøke forholdet mellom ressursinnsats og kvalitet i barnevernstjenesten, med særskilt vekt på meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak.

Problemstillinger:

- Hvordan måles og styres ressursinnsats og kvalitet i barnevernet?
- KOSTRA-tall viser høy produksjon og høy effektivitet i barnevernet. Går dette ut over kvalitet i tjenesten?
- Fører krav til effektivitet til at barnevernet ikke får fulgt opp familier på en god nok måte?
- Hvordan sikrer kommunen at man etterlever gjeldende lovverk og at barnevernsbarna får ivaretatt sine rettigheter?

1.1.3 REVISJONSKRITERIER OG METODE

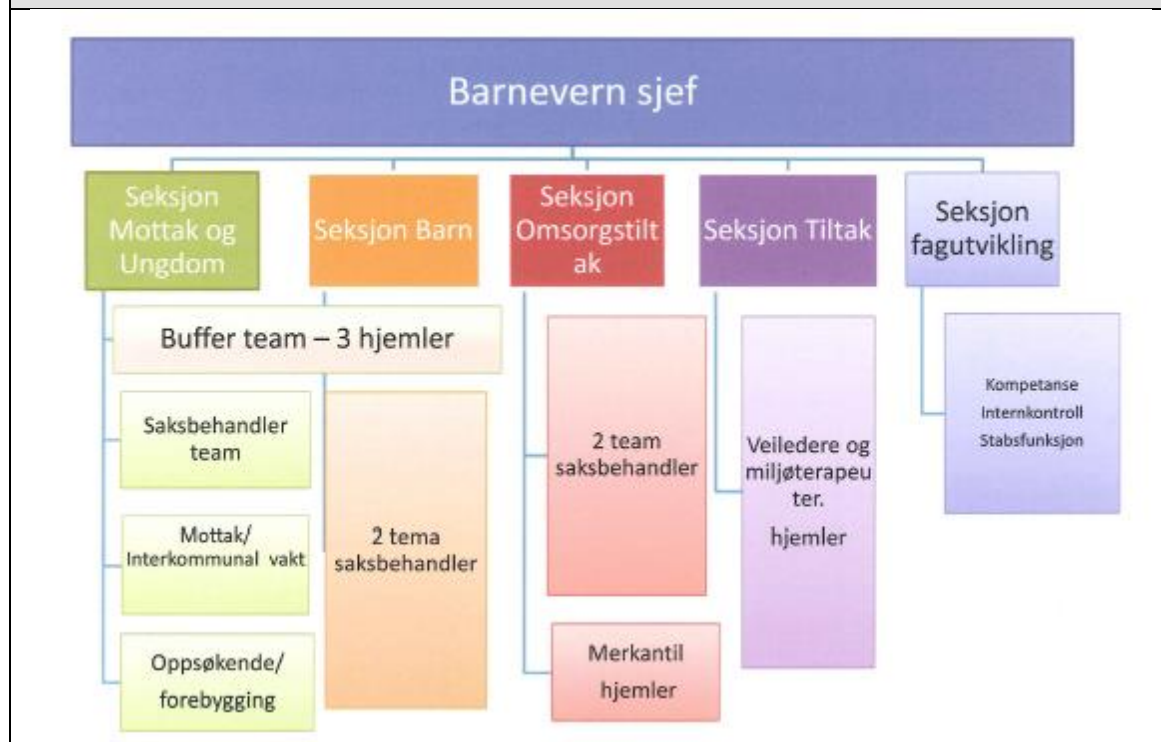
Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Revisjonskriteriene som er brukt i dette prosjektet finnes i [vedleggsdelen](#).

1.2 FAKTA OG VURDERINGER

1.2.1 ORGANISERING AV BARNEVERNET

1.2.1.1 FORMELL ORGANISERING

Figur 1 – Organisering - barnevernet¹



Fire ulike team er organisert under **seksjon mottak og ungdom**. Mottaksteam/interkommunal barnevakt ble opprettet sommeren 2010. På dagtid er dette mottaksteamet i Sandnes kommune, om kvelden er det interkommunal barnevernvakt.

Oppsøkende team består av tre årsverk og fungerer som en slags utekontakt, og jobber inn mot skoler og politi.

Bufferteam. Det finnes også noe som kalles for bufferteam, bestående av tre stillingshjemler. Dette teamet skal være en slags stabilisatorsfaktor for seksjon mottak og ungdom og for seksjon barn. Med dette menes at de skal ta undersøkelser hvis seksjonene har høy arbeidsbelastning (sykemeldinger og/eller mange undersøkelsessaker). Der-som eksempelvis seksjon barn får mange undersøkelser samtidig med at en del medarbeidere er sykemeldt vil bufferteamet kunne tre inn og redusere seksjonens arbeidsbelastning. Hensikten er altså å utjevne arbeidsbelastningen mellom de to avdelingene,

¹ Mottatt fra barnevernet i slutten av juni 2014. Seksjon Mottak og ungdom utgjør 22,1 årsverk (6 saksbehandlerårsverk, 8,1 i mottak/barnevernsvakt (vakt er interkommunal og Sandnes del av dette teamet er 5,1 årsverk, bufferteam 3 årsverk, Oppsøkende team 3 årsverk + ledere), og seksjon utgjør 17 årsverk (to saksbehandler-team + ledere).

og dermed sikre en jevnere produksjon av saker, uavhengig av sesongmessige variasjoner mht. saksmengde/sykemeldinger/permisjoner.

Bufferteamet har imidlertid ikke fungert så godt som man hadde håpet på det første året, fordi medarbeiderne i bufferteamet har skiftet jobb internt i barnevernet. Teamet er imidlertid i ferd med å bygges opp igjen. Og med større stabilitet har de fleste god tro på at dette skal bidra til en jevnere arbeidsmengde for seksjonene og saksbehandlerne.

Seksjon mottak og ungdom har ett saksbehandlersteam som foretar undersøkelser og følger opp hjelpetiltak for barn og ungdom fra 13 år og oppover. **Seksjon barn** har to saksbehandlerteam, som har ansvar for å foreta undersøkelser og følge opp hjelpetiltak for barn fra 0-12 år. Det er altså samme saksbehandler som har ansvar for å foreta undersøkelsen i en sak, som skal følge opp tiltaket etterpå. Hensikten med dette er å sikre mest mulig kontinuitet og stabilitet i oppfølgingen av familien, dvs. færrest mulig saksbehandlere. Dersom barnevernet får inn saker som gjelder en søskenflokk, eksempelvis i alderen 8, 11 og 16, velges alltid én seksjon og én saksbehandler for disse barna. Dersom hovedproblemet synes å være foreldrenes kompetanse følges familien opp av seksjon barn, dersom det dreier seg om utagerende adferd hos ungdommen, følges søskenflokken opp av seksjon Mottak og ungdom.

Barna overføres fra seksjon barn til seksjon ungdom når de blir 13 år. Da er det fagkoordinatorene (fagansvarlige) i seksjon barn som melder opp til fagkoordinator for saksbehandlerteamet i seksjon mottak og ungdom.

Seksjon tiltak ble etablert i slutten av 2009, og har vært helt sentral i barnevernets arbeid med å redusere konsulentutgifter. I januar 2010 avdekket barneverntjenesten et unormalt høyt forbruk av konsulenttjenester, noe som hadde sammenheng med en utstrakt bruk av private miljø- og veiledningstiltak. Barnevernet ønsket å redusere bruk av private konsulenter til et minimum, og heller bygge opp denne kompetansen i egen enhet. I starten utgjorde tiltaksenheten 5 årsverk, og enheten har nå vokst til 14 årsverk. **Tiltaksenheten tilbyr endringsrettede, eller såkalte kurerende tiltak.** 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 kompenserende tiltak. Denne type tiltak tilbys ikke av tiltaksenheten, 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.

Saksbehandlerne i seksjon mottak og ungdom og seksjon barn «bestiller» eventuelle tiltak fra tiltaksenheten, og det er saksbehandlerne som har ansvaret for å følge opp tiltak og tiltaksplan.

Seksjon omsorgstiltak har ansvar for oppfølgingen av alle barn som bor utenfor hjemmet, uavhengig av om plasseringen er frivillig eller under tvang (fylkesnemnd). Hensikten med dette er at oppfølgingen fra barnevernet skal være så lik som mulig. Dette innebærer at andre seksjoner gjør forarbeidet frem til en sak har vært behandlet i fylkesnemnd/eller barnet er plassert (fosterhjem eller institusjon).

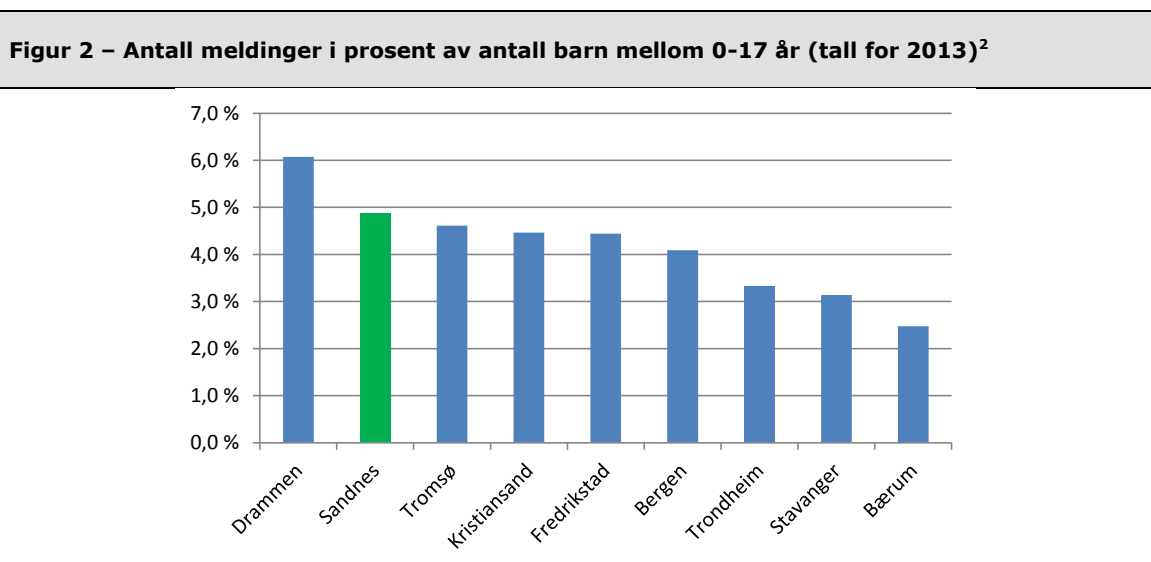
Seksjon fagutvikling er den ferskeste seksjonen i barnevernet, og ble opprettet i januar 2014. Litt av tanken bak en egen seksjon til dette arbeidet var å få til en tettere kobling mellom internkontroll, fagutvikling og kompetanseheving. En av seksjonens hovedoppgaver er den kvartalsvise fylkesmannsrapporteringen, der barnevernstjenestene rapporterer om egen overholdelse av lovkrav knyttet til meldinger, undersøkelser og tiltak.

Seksjonen utgjør til sammen fem personer, hvorav leder og en til (halv stilling) arbeider med internkontroll. Ett årsverk arbeider med vold og overgrep, ett årsverk arbeider med tilsyn i fosterhjem (dvs. utover oppfølging fire ganger i året, som utføres av seksjon omsorg).

1.2.2 MELDINGER

1.2.2.1 MANGE BEKYMRRINGSMELDINGER

Sandnes kommune mottar mange bekymringsmeldings sammenlignet med andre storbykommuner. Figuren under viser at det bare er barnevernet i Drammen som mottar flere bekymringsmeldinger.

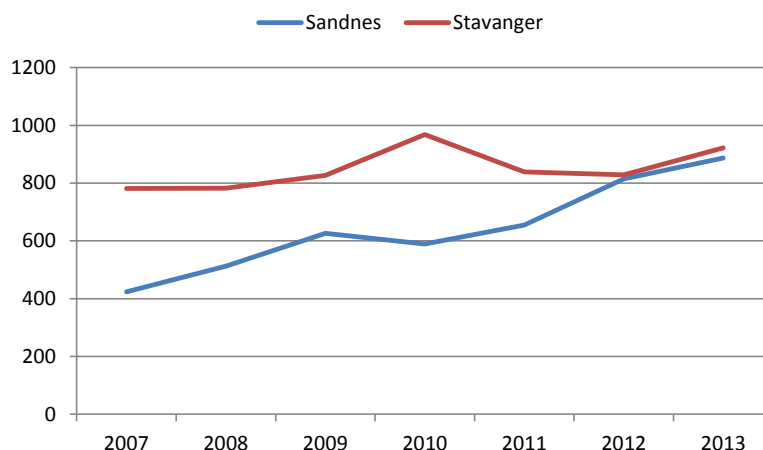


² Kilde: Rapporteringsstatistikk, barne- og likestillingsdepartementet, og innbyggertall hentet fra KOSTRA. Beregninger foretatt av RR

1.2.2.2 STERK ØKNING I BEKYMRRINGSMELDINGER DE SISTE ÅRENE

I tabellen under viser vi på utviklingen i antall bekymringsmeldinger i Sandnes og Stavanger. Vi ser at antallet meldinger har vokst kraftig i Sandnes, og at det nå er på nivå med Stavanger som er en nesten dobbelt så stor by.

Figur 3 – Utvikling i antall bekymringsmeldinger i Sandnes og Stavanger



Tabellen under kan tyde på at både Sandnes og Stavanger skiller seg fra de øvrige ASSS-kommunene, selv om det er betydelige variasjoner. Hvis vi sammenligner årene 2007 og 2013 ser vi at den prosentvise økningen i Sandnes er omtrent dobbelt så stor i Sandnes som i snittet for ASSS-kommunene. Stavanger ligger betydelig under snittet³

Tabell 1 – Endringer i antall meldinger fra 2007 til 2013⁴

Kommune/år	2007	2013	Økning	Økning i %
Drammen	?	852	591	226 %
Sandnes	424	887	463	109 %
Trondheim	786	1265	479	61 %
Kristiansand	548	879	331	60 %
Bergen	1476	2333	857	58 %
Fredrikstad	505	737	232	46 %
Tromsø	534	728	194	36 %
Bærum	536	714	178	33 %
Stavanger	781	922	141	18 %
ASSS-snitt	5851	9317	3466	59 %

Kommentar: Tallene over er ikke bekymringsmeldinger om unike barn, barnevernet kan motta flere bekymringer om samme barn/familie. Vi får opplyst fra barnevernet at de mottok bekymringer om til sammen 788 barn i 2013. Noen av disse kan ha oppfølging fra barnevernet, men meldingen registreres som bekymringsmelding dersom be-

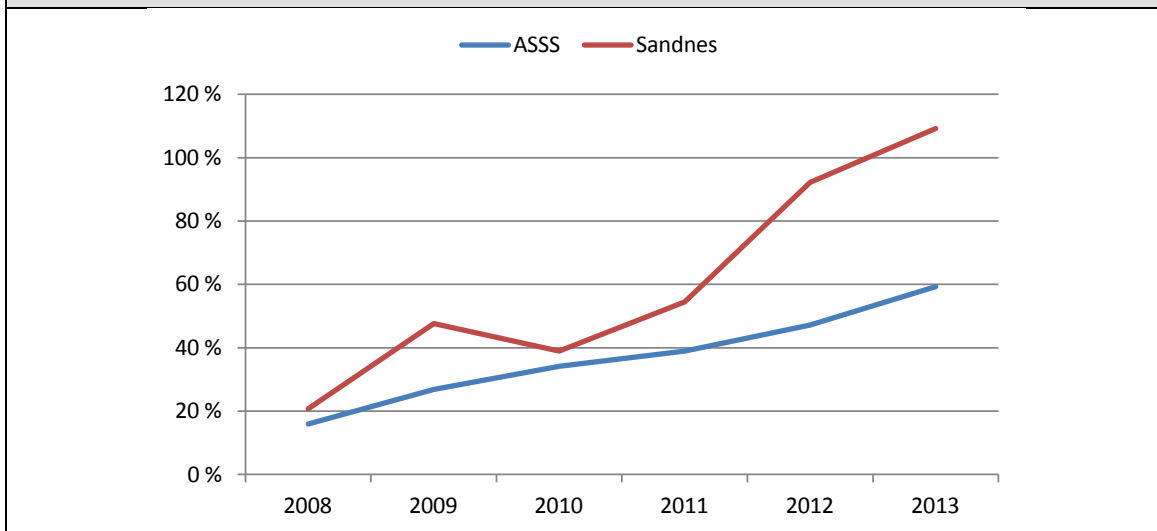
³ Tallene for Drammen er etter alt å dømme feil. Kommunen står oppført med 261 meldinger i 2007, hvorav kun 13 høsten 2007. Dette kan neppe være riktig.

⁴ Kilde: Rapporteringsstatistikk, barne- og likestillingsdepartementet.

kymringen dreier seg om forhold som ikke var kjent fra før. Dersom de har oppfølging fra barnevernet, og det meldes om forhold som var kjent fra før, registreres meldingene som informasjon i sak, og kommer ikke med i meldingsstatistikken. Informasjon i sak brukes også når det allerede pågår en undersøkelse, eller når det kommer inn bekymringsmelding om barn som bor i fosterhjem. Det var totalt 538 slike meldinger i 2013.

Figuren under viser at økningen ikke skyldes spesielle forhold ved de utvalgte årene, 2007 og 2013, men at det er en utviklingstrend. Her ser vi på den prosentvise endringen i antall meldinger fra 2007 til 2013 i Sandnes og i ASSS-kommunene. Førstnevnte årstall vises ikke ettersom dette er startpunktet for den prosentvise endringen som illustreres. I ASSS-kommunene er veksten jevn, mens i Sandnes er veksten spesielt kraftig de to siste årene.

Figur 4 – Prosentvis endring i antall bekymringsmeldinger fra 2007 til 2013, Sandnes sammenlignet med ASSS-snittet



Det er grunn til å tro at veksten i ASSS-kommunene er fire-fem prosent lavere enn det som vises i figuren, årsaken til dette er den antatte feilrapporteringen i Drammen, høsten 2007.

1.2.2.3 ÅRSAKER TIL FLERE BEKYMNINGSMELDINGER

Den kraftige økningen i antall bekymringsmeldinger i Sandnes kan skyldes flere forhold: At det står dårligere til i barnefamiliene i Sandnes, at det er flere unge innbyggere i Sandnes, at barnevernet og dets samarbeidspartnere er flinkere til å oppdage barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling. Men det kan også skyldes at nettet er for finmasket, dvs. at en fanger opp flere enn en burde.

Våre informanter **tror ikke nettet er blitt for finmasket, men at samarbeidspartnerne er blitt mye flinkere til å oppdage barn som sliter**. Tidlig innsats, utadrettet virksomhet i form av kursing og informasjon til samarbeidspartnere og godt samarbeid, synes å være hovedårsakene til at antall bekymringsmeldinger har økt de siste årene. Dette

hevder både barnevernet og dets samarbeidspartnere. Ingen av våre informanter tror at det står dårligere til i barnefamiliene i Sandnes i 2013-2014 sammenlignet med 2007. Både barnevernet og dets samarbeidspartnere hevder at det har vært drevet **mye utadrettet arbeid** fra barnevernet i form av kursing og informasjonsarbeid. Det har i de siste årene vært mye fokus på de yngste barna (0-5 år), og mye av arbeidet har vært rettet mot barnehager og helsestasjonstjenester. Men også samarbeidet mellom barnevernet og politiet er blitt styrket. I tillegg har flere av samarbeidspartnerne (barnehager, helsestasjoner) hospitert i barneverntjenesten. Fra barnehagene: «*Dette skaper en mye større forståelse for det de gjør og hvordan de tenker. Dette er veldig bra.*»

Fra barnehagene pekes det på at **kompetansehevingen skaper en større trygghet om at det er lov å melde**. «*Vi har en del tøffe saker, men vi er blitt flinkere til å følge opp etterpå. Det er tøft for de ansatte, men lettere å stå i det når du får støtte etterpå.*». De forteller også at de jevnlig blir informert av barnevernsjefen om hvor mange meldinger som har kommet fra barnehagene, hvilke som har meldt, og man diskuterer også om det er det riktige omfanget av meldinger.

Barnevernet og samarbeidspartnerne (barnehager, skoler, helsestasjon, politiet osv.) gir uttrykk for at samarbeidet i forbindelse med meldingshåndtering er veldig godt.

Et annet moment som flere fremhever er at barnevernet er **mer tilgjengelige for samarbeidspartnerne og publikum, og at dette skyldes at man har organisert mottak av bekymringsmeldinger og barnevernvakt i et eget team**. Mottak av bekymringsmeldinger er organisert i en egen enhet, og denne enheten utgjør det interkommunale barnevernet på kveldstid. Dette mener man gjør at «*..vi er veldig tilgjengelige nå. Det er mye mer åpent.*» Det at barnevernet er blitt åpnere og mer synlige tror informantene våre «*bidrar til ufarliggjøring.*»

En av de intervjuede i barnevernet sa det slik: «*Vi er gode. Folk har tillit til barnevernet i Sandnes. Vi er åpne ut til samarbeidspartnerne. Jeg tror de opplever at de blir godt ivaretatt.*» Tilbakemeldingene fra samarbeidspartnerne tyder på at dette stemmer ganske godt. Ifølge representanter fra skolene er seksjon mottak: «*veldig tilgjengelige og tilbakemeldingene på bekymringsmeldingene er blitt bedre.* En annen sa det slik: «*De vi har meldt er de raskt på, de tar det på alvor og de er flinke til å gi tilbakemelding.*»

Samarbeidspartnerne forteller også at en del foreldre takker dem for å ha sendt bekymringsmelding, fordi tiltaket har ført til at hjemmesituasjonen er blitt bedre.

Mottaksteam/interkommunal barnevakt ble opprettet høsten 2011. Figuren på forrige side viser at den sterkeste økningen i antall bekymringsmeldinger har kommet fra 2011 til 2013, noe som indikerer at opprettelsen av dette teamet kan være en viktig delforklaring for økningen i antall bekymringsmeldinger.

Et annet moment som nok har påvirket meldingsveksten noe, er at alle underretninger om igangsatt straffesak fra politiet, automatisk blir behandlet som bekymringsmeldinger i Sandnes ([se under](#)). Dette er ikke vanlig praksis i nabokommunene. Det kommer betydelig flere underretninger enn bekymringsmeldinger fra politiet.

Andre forklaringsfaktorer som enkelte peker på er at **byen vokser kraftig**, at det er **mange innflyttere** og **stadig flere unge**.

Om lag en tredjedel av alle bekymringsmeldinger dreier seg om **barn som har foreldre med et annet fødeland enn Norge**⁵. Det føres imidlertid ikke jevnlig statistikk omkring denne forekomsten, slik at vi ikke vet noe om andelen har økt, blitt redusert eller har vært noenlunde konstant de siste årene. Vi vet heller ikke hvor stor andel i denne brukergruppen som går videre til undersøkelser og hjelpetiltak.

Barnevernet opplever også en **økning i meldinger i forbindelse med foreldrekonflikter**.

Det pleier å være en topp i antall meldinger rett før sommerferien, og da gjelder det som regel barn som er ferdige i barnehagen og som skal begynne på skole/skifte skole. De intervjuede i barnevernet tror dette har sammenheng med at man unnlater å melde tidligere fordi man ikke ønsker et dårlig samarbeid med de foresatte.

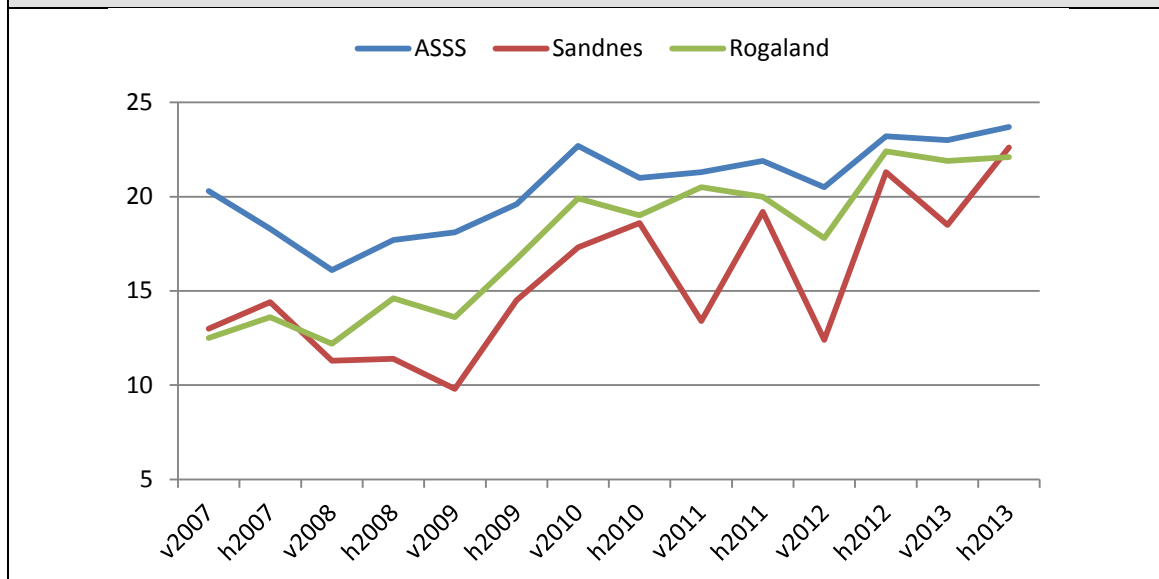
1.2.2.4 LAV HENLEGGELSESPROSENT

Meldingsteamet graderer alle de mottatte bekymringsmeldingene, fra 1 til 3, der **3 er det mest alvorlige. Dersom en melding graderes som 1 blir den automatisk henlagt**⁶.

Figuren under viser at det har vært en økning i antall henleggelsesprosent parallelt med økningen i antall bekymringsmeldinger. Men vi ser også at Sandnes gjennomgående har en lavere henleggelsesprosent enn de andre kommunene. Gjennomsnittlig henleggelsesprosent i Sandnes i løpet av seksårsperioden i figuren under, er 15,6 prosent. Til sammenligning er gjennomsnittlig henleggelsesprosent i ASSS-kommunene og Rogaland på hhv. 20,5 og 17,6 prosent.

⁵ Mottaksavdelingen foretok i september en manuell telling som var basert på mottatte meldinger i tidsrommet august 2013 til august 2014. Alle meldinger ble inkludert, dvs. både de som regnes med i den offisielle meldingsstatistikken og de som regnes som informasjon i sak. Beregningen ble gjort ut i fra foreldres etternavn kombinert med kjennskap til hver meldingssak.

⁶ Det er meldingsmøter hver mandag og torsdag. Da møter seksjonsleder for ungdom og mottak saksbehandler (som har undersøkt meldingen) og fagkoordinator i mottaksteamet. De to sistnevnte presenterer funnene, disse blir diskutert, og seksjonsleder konkluderer ut i fra dette mht. videre undersøkelse/henleggelse.

Figur 5 – Henleggelsesprosent – utvikling fra 2007 til 2013 – sammenligning av Sandnes, snittet i Rogaland og ASSS-snittet⁷

Kombinasjonen av en relativt høy andel bekymringsmeldinger og en relativt lav henleggelsesprosent, fører til at stadig flere saker går videre til undersøkelser i Sandnes barnevern. Barnevernet i Sandnes hadde i 2012 et mål om å øke henleggelsesprosenten, for å unngå at unødvendig mange saker gikk videre til undersøkelser⁸. I tillegg ble man enige om å heve terskelen for å undersøke bekymringene knyttet til de eldste barna, mens man hadde en økt prioritering av de yngste. Tallene i figuren over er en indikasjon på at dette i sum har økt andelen henlagte bekymringsmeldinger.

Ingen i våre intervjuer gir uttrykk for at terskelen i Sandnes er for lav til å melde bekymringer eller for å undersøke meldingene. Den ene seksjonslederen har nylig hospitert ved barnevernet i Stavanger, og at man opplever at tersklene er nokså like: «Jeg har vært med i deres saker, de har vært med her. Jeg opplever at vi ligger nokså likt mht. terskler for å undersøke en sak.»

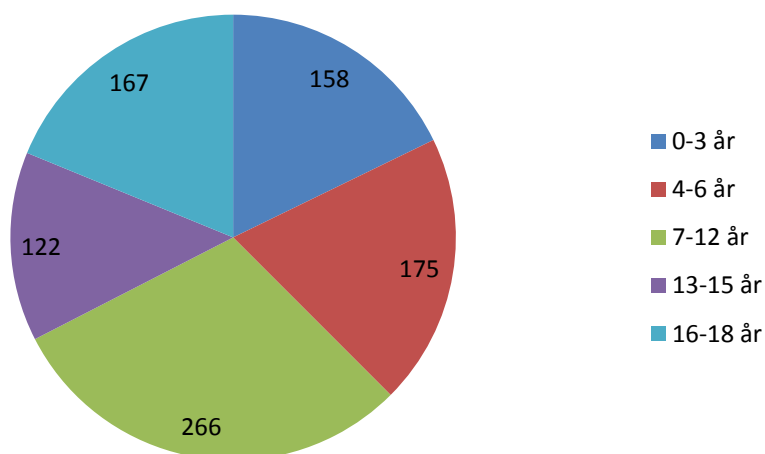
Ifølge barnevernet kan det være stor forskjell på den muntlige og skriftlige bekymringsmeldingen: «De er mye tydeligere på hva de er bekymret for når de snakker med oss på telefon. (...) den skriftlige meldingen samsvarer ikke med meldingen som gis i løpet av telefonsamtalen, og det er en risiko for at meldingen blir henlagt.»

1.2.2.5 ALDEREN TIL BARN DET MELDES BEKYMNINGER OM

Ifølge barnevernets egne tall kom det i 2013 inn 890 bekymringsmeldinger. I figuren under ser vi nærmere på alderen til barna det meldes bekymringer om. Nesten 40 prosent av meldingene gjelder barn som er seks år eller yngre, mens 30 prosent av meldingene gjelder barn i alderen 7-12. Med unntak av sistnevnte kategori er det en nokså lik representasjon av de ulike aldersgruppene.

⁷ Vi har utelatt Oslo fra ASSS-snittet. Dvs. at snittet utgjøres av Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.

⁸ Jf. intervjuer med ledelsen.

Figur 6 - Alderen til barna det meldes bekymringer om (2013)

1.2.2.6 HVEM MELDER?

I tabellen under viser vi de instansene som melder bekymringer hyppigst til barnevernet.

Tabell 2 – Hvem melder hyppigst? (2013)⁹

Melder	Antall	prosent
Barneverntjeneste/barnevernvakt	227	26 %
Politi/lensmann	128	14 %
Andre (hovedsaklig privatpersoner)	109	12 %
Skole	91	10 %
Mor/far/foresatte	79	9 %
Lege/sykehus/tannlege	57	6 %
Helsestasjon/skolehelsetjeneste	48	5 %
Barnehage	47	5 %

Vi ser at det er barnevernet selv som melder de fleste bekymringene, men også politiet og privatpersoner utgjør en stor del av de som melder. Ellers er det i all hovedsak barnevernets sentrale samarbeidspartnere som melder.

Noen vil kanskje undre seg over at barnevernet selv/barnevernvakt er den som melder hyppigst. Dette gjelder i tilfeller der meldingen gjelder ett barn som har søsken. Da er det gjerne barnevernet selv som melder søsknene. Enkelte saker blir gjenopptatt etter seks måneder (se under), da er det barnevernet som melder. Barnevernet melder også

⁹I oversikten vi fikk fra barnevernet var det 19 kategorier, to av disse var andre privatpersoner og andre (de fleste anonyme). Disse to andre-kategoriene har vi slått i sammen i vår oversikt. Det er betydelig færre meldinger fra de andre meldingsinstansene (for eksempel NAV, psykisk helsevern), derfor er ikke disse tatt med.

til seg selv når det gjelder ufødte barn. Ellers er det barnevernvakt som fanger opp bekymringsmeldinger utenom kontortid, og melder videre til barnevernet.

Hvis vi ser på alderen til barna, finner vi at 15 prosent av meldingene om barn i alderen 4-6 år kommer fra barnehagen, og 11 prosent av meldingene om barn i alderen 0 til 6 år. Skolene står for 17 prosent av meldingene om barn i alderen 7 til 15 år.

Om lag 18 prosent av bekymringsmeldingene om barn mellom 0 og 3 år kommer fra politi/lensmann, og 17 prosent av meldingene om barn mellom 4 og 6 kommer herfra. De fleste meldingene fra lege/sykehus/tannlege kommer når barna er mellom 0 og 12 år.

1.2.2.7 KVALITET I MELDINGSARBEIDET

Vi går ikke nærmere inn på prosessen i forbindelse med meldingshåndtering, undersøkelser og tiltak. Dette er imidlertid kort beskrevet i [vedleggsdelen](#). Gjennomgangen tyder på at dette er lagt opp på en god måte i Sandnes, noe også intervjuene tyder på. Representantene fra Bufetat uttrykte dette slik: «Det er gode på rutiner, struktur og system internt i barnevernet. Det er forutsigbare linjer.»

Synspunkter på meldingsarbeidet. Internt i barnevernet opplever man at kvaliteten i meldingsarbeidet er høyere nå enn for fem til syv år siden. Dette hevder de ansatte i seksjonene som driver med undersøkelsesarbeid, og som mottar sakene etter at de har vært gjennom meldingsteamet. «Det er bedre meldingsutsjekk, det kommer frem med informasjon i disse nå enn før, for eksempel for ti år siden. Faget står sterkere og vi får en del utredningshjelp i malene vi bruker.» Fra saksbehandlersseksjonene hevdes det at det gjøres en grundigere jobb i meldingsfasen nå enn tidligere, og at «en god jobb i meldingssaken gir undersøkelsene en kickstart. Det ligger mye informasjon i meldingssaken»

Vi får opplyst at de fleste meldingene graderes som en treer, dvs. den alvorligste bekymringen. Men det er ikke uvanlig at bekymringen nedgraderes i løpet av undersøkelsen.

1.2.2.8 VURDERING

Det har vært en kraftig økning i antall bekymringsmeldinger fra 2007 til 2013. Datamaterialet vårt tyder imidlertid ikke på at det står dårligere til i barnefamiliene i Sandnes nå enn før. Hovedforklaringen på den sterke økningen i bekymringsmeldinger synes å være at barnevernet og dets samarbeidspartnere er blitt bedre til å oppdage barn som sliter. Barnevernet har drevet mye utadrettet virksomhet, og samarbeidet fungerer godt. Flere fremhever også at barnevernet er langt mer tilgjengelige for samarbeidspartnere og publikum nå enn før, og at de er raske med å ta kontakt når bekymring er meldt.

Disse forholdene ser blant annet ut til å skyldes at man har organisert mottak av bekymringsmeldinger og barnevernvakt i en egen avdeling. Mottaksteam/interkommunal barnevakt ble opprettet sommeren 2010. Tallanalysen viser at den sterkeste økning i antall bekymringsmeldinger har kommet fra 2010 til 2013, noe som indikerer at opprettelsen av dette teamet kan være en viktig delforklaring for økningen i antall bekymringsmeldinger.

Det har vært en økning i henleggelsesprosenten parallelt med økningen i antall bekymringsmeldinger, men Sandnes har gjennomgående en lavere henleggelsesprosent enn andre storbykommuner. Vi finner imidlertid ingen indikasjoner på at terskelen i Sandnes er for lav til å melde bekymringer eller for å undersøke meldinger.

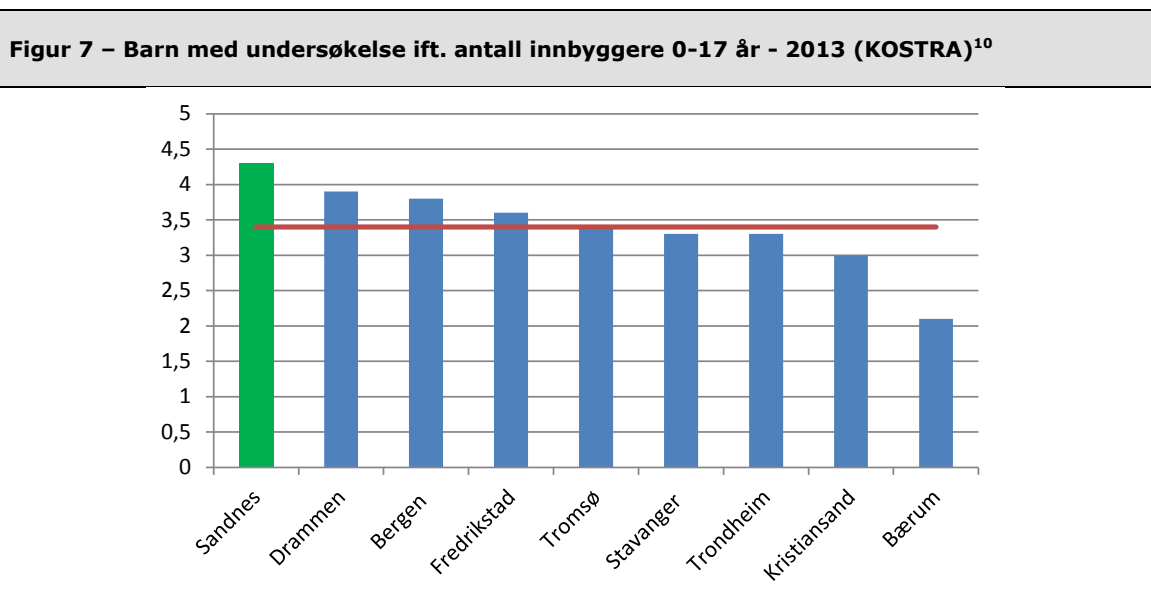
Nesten 40 prosent av meldingene gjelder barn som er seks år eller yngre, mens 30 prosent av meldingene gjelder barn i alderen 7-12 år.

Det er positivt at barnevernet de siste årene har fått en mer finkornet statistikk som viser alderen til barna som meldes. Tidlig innsats rettet mot de aller minste har vært et satsingsområde i barnevernet i mange år. Derfor mener vi at barnevernet i årene fremover bør følge meldingsutviklingen for de ulike aldersgruppene.

1.2.3 UNDERSØKELSER

1.2.3.1 ANDEL BARN MED UNDERSØKELSER

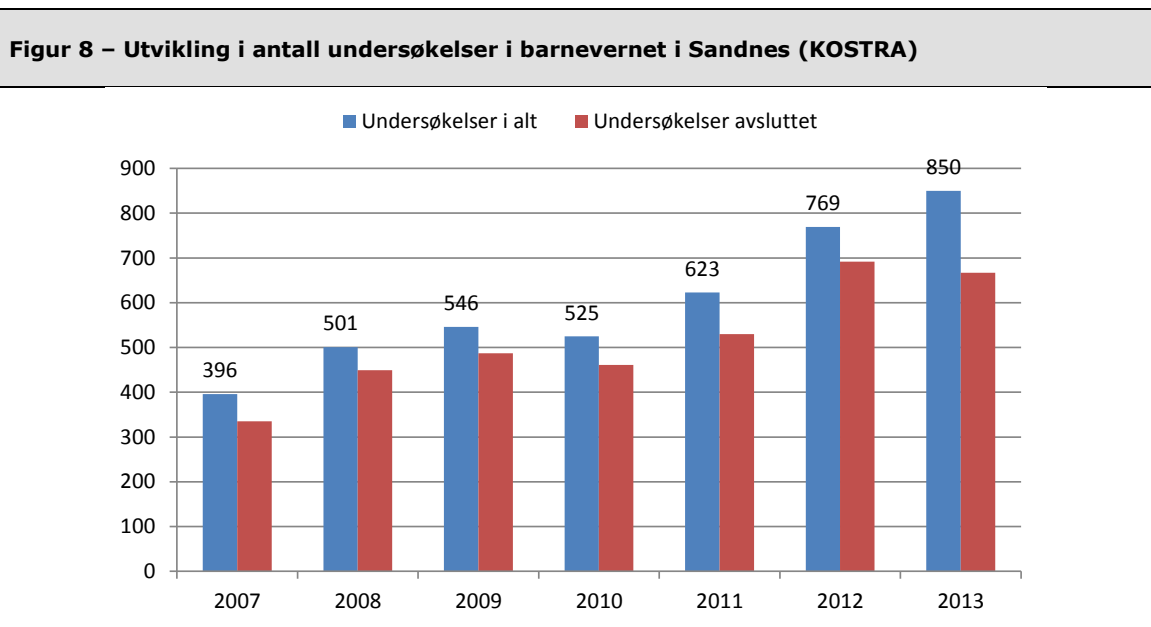
Sandnes har en høy andel barn med undersøkelser, sammenlignet med andre kommuner. Dette er illustrert med tallene fra 2013, og den røde linjen er snittet for ASSS-kommunene.



¹⁰ Tatt ut 06.06.14

1.2.3.2 UTVIKLING I ANTALL UNDERSØKELSER

Det har også vært en kraftig utvikling i antall undersøkelser i barnevernet i Sandnes de siste årene. I figuren under viser vi både undersøkelser i alt og antall avsluttede undersøkelser. Antall undersøkelser har fra 2007 til 2013 økt med 115 prosent, mens avsluttede undersøkelser har økt med 99 prosent.



Vi ser at det er flere undersøkelser som ble avsluttet i 2012 enn 2013, til tross for at antall undersøkelser totalt sett gikk ned i 2013.

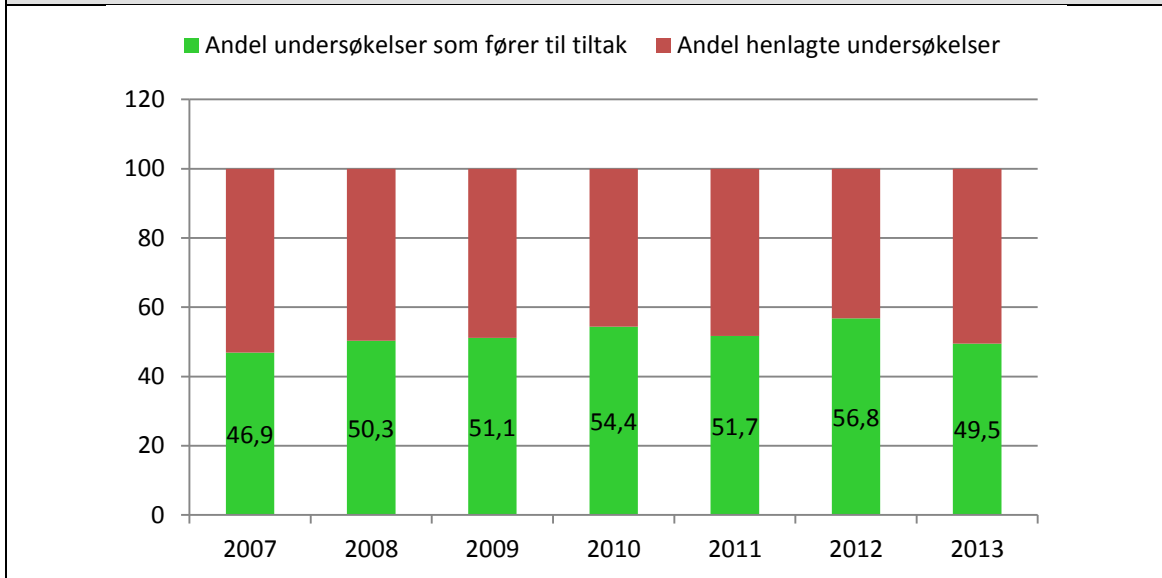
Økningen i bekymringsmeldinger og undersøkelser var spesielt høy i 2012. Dette utfordret barnevernet, og høsten 2012 ble det foretatt prioriteringer for å holde lovpålagte frister og krav. Barnevernet skriver: *Barnevernsjef foretok her en grundig gjennomgang av ressurser og oppgaver, og gjorde deretter tydelige valg og prioriteringer¹¹*. (...). Politikerne ble orientert om prioriteringen og mulige konsekvenser av disse. En av konsekvensene var: *«at flere barn måtte vente på å få iverksatt tiltak etter endt undersøkelse, eller står uten oppfølging av saksbehandler over en periode. Dette medførte en nedgang i antall barn med hjelpetiltak 2. halvår sett opp mot 1. halvår 2012¹²*. Vi er imidlertid informert om at dette var en forbigående periode og at gjennomstrømningen til tiltak ble normalisert i 2013.

1.2.3.3 HENLAGTE UNDERSØKELSER

Om lag halvparten av alle undersøkelsene henlegges. Dette illustreres i figuren under.

¹¹ Kilde: Tilbakemelding på utfordringsnotat av tjenesteprofil for barneverntjenesten i Sandnes 2012.

¹² Samme kilde.

Figur 9 – Andel undersøkelser som fører til tiltak og andel henlagte undersøkelser, utvikling i Sandnes

I 2013 har barnevernet i Sandnes en noe høyere andel undersøkelser som fører til tiltak sammenlignet med snittet for ASSS-kommunene (46,2). Men det er store variasjoner mellom kommunene, fra Bærum som bare har 31 prosent av undersøkelsene som fører til tiltak, mens Kristiansand har 58 prosent.

Som vi skal se i del 1.2.4.2 skyldes om lag ti prosent av henleggelsene at foreldrene takket nei til hjelpetiltak. Frem til og med 2012 var barnevernets praksis at disse ble regnet som undersøkelser som førte til tiltak, fordi barnevernet vedtok tiltak hvorpå de foresatte deretter takket nei. Denne praksisen ble endret i 2013. Det betyr at de som takket nei i 2013 regnes som henlagte undersøkelser. Det betyr at andel undersøkelser som fører til tiltak i 2013 er omtrent på samme nivå som i 2012.

Intervjuene tyder på at barnevernet i Sandnes sjekker ut familiens motivasjon for hjelpetiltak tidligere nå enn før. Familier har full anledning til å takke nei til tiltak, såfremt det ikke foreligger en alvorlig bekymring. Dersom familien takker nei og barnevernet mener de burde hatt tiltak, blir dette begrunnet i undersøkelsens konklusjonen når saken avsluttes.

I intervjuene pekes det på at en undersøkelse i seg selv kan ha god effekt for familiesituasjonen og barnet. Det vises til at den noen ganger bidrar til å sette i gang positive endringsprosesser, uten at tiltak iverksettes. Det hender også at sakene henlegges med en avtale om at barnet følges opp av helsestasjon, skolehelsetjeneste, barnehage eller skole.

1.2.3.4 INNHOLD OG KVALITET I UNDERSØKELSENE

Både ledelse og saksbehandlere mener at undersøkelsene nå har høyere kvalitet enn for fem til syv år siden. Ifølge våre informanter skyldes dette flere forhold:

- **Meldingsutsjekkene** er av høyere kvalitet, dvs. at det ligger mer informasjon i meldingssaken. Dette skaper et bedre utgangspunkt for undersøkelsene
- Undersøkelsene er grundigere (bedre faglig grunnlag) og mer detaljerte og målrettede fordi **metodikken** er blitt bedre (Kvello). *«Vi ser ikke bare symptomene, men bruker mer tid på å se nærmere på årsakene til at symptomene oppstår.»* Det pekes på at repertoaret for undersøkelser er langt større - en rekke verktøy og observasjonsteknikker brukes.

Problemsymptomene er ofte mye tydeligere for ungdommer enn for små barn. For ungdommer har problemene gjerne manifestert seg i form av skulking, stjealing og/eller rusmisbruk. For små barn er det mer uklart hva som er problemet og det er vanskelig å si hvordan dette vil kunne slå ut i fremtiden. Saksbehandlerne forteller at foreldrenes tilnærming ofte er ulik, avhengig av om barna er små eller ungdommer. Satt på spissen *«springer vi etter foreldrene til små barn»* og forsøker å motivere dem til å ta imot tiltak. *«For foreldre av ungdom kommer de til oss, og, satt på spissen, sier de: Ta ham, fiks ham».*

- **Organiseringen** av undersøkelsesarbeidet gjør at oppfølgingen av barna blir bedre. I akuttsaker er det alltid to personer fra barnevernet involvert i undersøkelsen, én fra mottak og én saksbehandler (fra seksjon barn eller ungdom). Tidligere var det to saksbehandlere fra undersøkelsesteamet som deltok. Ifølge våre informanter fungerer denne nye ordningen veldig bra, av flere årsaker: Medarbeideren fra mottak kan avlaste saksbehandleren i den mest travle fasen mht. å skrive journal og være med i møter. Barnevernvakten, som er mottaksenheten på kveldstid, kan dra på uanmeldte kontrollbesøk om ettermiddagen, noe som gir en ekstra kvalitetssikring av saken og er betryggende for saksbehandler. I alvorlige saker skjer dette nesten uten unntak. Dette gir også barnet anledning til å snakke med noen som ikke har vært involvert i det som har skjedd på dagtid, noe som regnes som en stor fordel.

Sikring av undersøkelser gjennom evalueringer av tiltak. I intervjuene pekes det på at saksbehandlerne kan være **presset på tid** mht. å få unna alle undersøkelsene i henhold til tremånederskravet, og at man noen ganger kan sitte med en følelse av at man ikke har undersøkt saken grundig nok. *«Alle ønsker å jobbe grundig og bruke mer tid. Men det er den verden vi lever i.»* Vi får opplyst at barnevernet noen ganger **braker tiltaket som en kvalitetssikring av undersøkelsen**. Med dette menes at tiltaket kan brukes til å få bedre kunnskaper omkring det man var usikre på i undersøkelsen.

Datagrunnlaget i undersøkelsene består som regel av informasjon fra barn, foresatte, melder og de offentlige samarbeidspartnerne, som barnehage, skole, helsestasjon, politi

osv. Av og til innhentes også opplysninger fra privatpersoner¹³. I enkelte tilfeller foreligger det også sakkyndig vurdering.

En ting som har endret seg de siste fem-syv årene er at **barnet er en mye tydeligere del av undersøkelsen**¹⁴. Det er vanlig praksis å snakke med alle barn som er fire år eller mer, og de som undersøker saken møter alle barn. Det er også slik at barnets stemme kommer tydeligere frem i rapporten.

I meldinger som dreier seg om vold og overgrep er det en fast rutine at man først snakker med barn, før foreldre¹⁵. I intervjuene våre pekes det på at barn og ungdommer ikke alltid vil snakke med barnevernet. Det man gjerne gjør da er å treffe dem ute, hvor de er, for eksempel på skolene eller at de blir kjørt til eller fra skolen. Barnevernet lykkes ikke alltid i å få barnet i tale, men de poengterer at møtet likevel har en viktig funksjon fordi barnet da vet at barnevernet er inne i saken.

Selv om de aller fleste er fornøyde med på kvaliteten i undersøkelsene, hevdes det at det er **rom for forbedringer på en del områder**.

Bedre planlegging. Det synes å være bred enighet om at barnevernet kan bli flinkere til å planlegge undersøkelsene. Det blir hevdet at saksbehandlerne ofte bruker for lang tid, spesielt i oppstarten, men også i avslutningen av undersøkelsen. Dette mener man skyldes mangel på planlegging, noe som gjør at saksbehandlerne «*kommer bakpå og må jobbe fort den siste tiden for å komme innenfor fristen*» (3 måneder, vår anm.). Blant annet pekes det på at det er viktig at saksbehandlerne ikke venter med å kalle inn til oppstartssamtale i en ny sak til man er ferdig med en pågående sak. Erfaringsmessig tar det litt tid å få til møte med partene, og da kan man la «tiden jobbe for seg» mens man arbeider med den pågående undersøkelsen.

Et annet moment, som henger sammen med forrige, er at **gradering av undersøkelsen ikke står i samsvar med tidsbruken i undersøkelsen**. Barnevernet har målt egen tidsbruk i undersøkelser. De fant at snittlengden for undersøkelser var påfallende lik uavhengig av om meldingene ble gradert til nivå to eller tre¹⁶. Barnevernet har satt seg et mål om å gjennomføre undersøkelser raskere i lettere eller enklere saker. Dette er noe barnevernet arbeider med i prosjektet *Raskere til mål*. Prosjektet er finansiert av midler fra Fylkesmannen, og målet er å finne mer effektive måter å jobbe på uten at det går utover kvaliteten i arbeidet.

¹³ Som regel innhenter barnevernet samtykke fra foreldrene til å innhente slik informasjon.

¹⁴ Endring i barnevernloven fra juni 2014: "**Barnet skal gis mulighet til medvirkning** og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til.»

¹⁵ Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne (jf. barnevernlov § 6-3).

¹⁶ Nesten tre måneder i begge tilfeller: 2 måneder og 28 dager i saker med det laveste bekymringsnivået, mot 2 måneder og 29 dager i saker med det høyeste bekymringsnivået.

Et annet tiltak for å effektivisere og styrke kvaliteten på undersøkelsene, er å ta i bruk såkalte **undersøkelsesmøter** i større grad. Dette begynte barnevernet med i 2013 og er en annen måte å foreta undersøkelse på. I stedet for å gjøre dette sekvensielt ved å kontakte de involverte partene i tur og orden, samles disse til et felles møte. Bekymringsmeldingen presenteres muntlig i starten på dette møtet, og det er anledning til spørsmål og utdypninger. I undersøkelsesmøte får alle involverte parter uttale seg om saken, og man kommer frem til en konklusjon i slutten av møtet. I konklusjonen kan man bli enige om en arbeidsfordeling i den videre prosessen.

Vi får opplyst at mange saker kan undersøkes på denne måten, men ikke de mest alvorlige (rus, overgrep, grov vold, akutte saker osv.).

Barnevernet forteller at det som regel går greit å få samtykke fra foreldrene til å holde et undersøkelsesmøte, og at de også motiverer de foresatte til å i sitt samtykke.

Intervjuene tyder på at undersøkelsesformen i dag brukes nokså lite, men at man har ambisjoner om å bruke den mer. Arbeidet med å bruke undersøkelsesmøter oftere er knyttet opp mot prosjektet «*Raskere til mål*».

Enkelte av samarbeidspartnerne har vært med på denne undersøkelsesformen, og erfaringene har vært forskjellige. barnehagestyrerne omtaler metoden som effektiv, tidsbesparende og veldig krevende. De fremhever den åpne formen som positiv: «*Man får alt på bordet, partene må se hverandre i øynene (...) og foreldrene opplevde at det var bra*». Det pekes også på at undersøkelsesmøtet var meget informativt, fordi man i slutten av møtet blir enige om hvilke tiltak som skal settes inn «*...da vet alle det.*»

Helsestasjonstjenester omtaler også undersøkelsesmøter som «*...veldig bra. Du møtes ansikt til ansikt, ansvar fordeles og man kan starte med en gang. Vi har et stort ønske om å gjøre dette mer.*»

Noen av skolene har imidlertid hatt negative erfaringer med denne samarbeidsformen. Representantene herfra forteller at lærerne har opplevde det som «*veldig ubehagelig å bli konfrontert direkte.*» Det blir også vist til enkeltstående eksempler der denne direkte og konfronterende formen har bidratt til å støte familiene fra seg.

1.2.3.5 VURDERING

Kombinasjonen av sterk økning i antall bekymringsmeldinger og en relativt lav henleggelsesprosent, fører til at stadig flere saker går videre til undersøkelse. I tidsrommet 2007 til 2013 har både antall bekymringsmeldinger og undersøkelser økt med drøyt 100 prosent, antall barn med tiltak har økt med 47 prosent. Antall stillinger har økt med 50 prosent, og i 2013 er barnevernet i Sandnes den enheten som har nest flest barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk, sammenlignet med de andre storbyene.

Til tross for dette tyder gjennomgangen vår på at **kvaliteten i meldingsutsjekkene og undersøkelsene har økt de siste årene**. Dette har dels sammenheng med at barnevernet jobber mer metodisk og systematisk enn før, og dels har det med organiseringen av meldings- og undersøkelsesarbeidet å gjøre.

Det synes likevel å være bred enighet om at saksbehandlerne kan bli flinkere til å planlegge undersøkelsene. Tilbakemeldingene tyder på at det brukes unødvendig mye tid til enkelte undersøkelser, spesielt i oppstartsfasen, og til dels også i avslutningsfasen.

Gjennomgangen tyder på at barnevernet har **mye oppmerksomhet rettet mot å forbedre egen praksis**. Måling av tidsbruk i forbindelse med undersøkelser og prosjektet «Raskere til mål» er konkrete eksempler på dette. Et annet tiltak for å effektivisere og styrke kvaliteten på undersøkelsene, er å ta i bruk såkalte undersøkelsesmøter i større grad. Etter vår vurdering vil dette både kunne være tidsbesparende og bidra til å styrke samarbeidet med andre hjelpeinstanser. Gjennomgangen tyder imidlertid på at erfaringene med denne undersøkelsesformen har vært forskjellig. Bruken av undersøkelsesmøter er fremdeles i startfasen. Etter vår vurdering bør barnevernet fremover be om tilbakemelding fra de ulike partene i etterkant av møtene. Hensikten med dette er å høste erfaringer med denne metoden, for å få et klarere bilde av når dette fungerer, og når det ikke gjør det.

1.2.4 HJELPETILTAK

Hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 skal som hovedregel være frivillige. Årsaken til det er at slike tiltak settes inn mens barnet bor hjemme, og dermed er foreldrenes samtykke og samarbeid en viktig forutsetning for at tiltakene skal kunne bidra til å forbedre barnets situasjon.

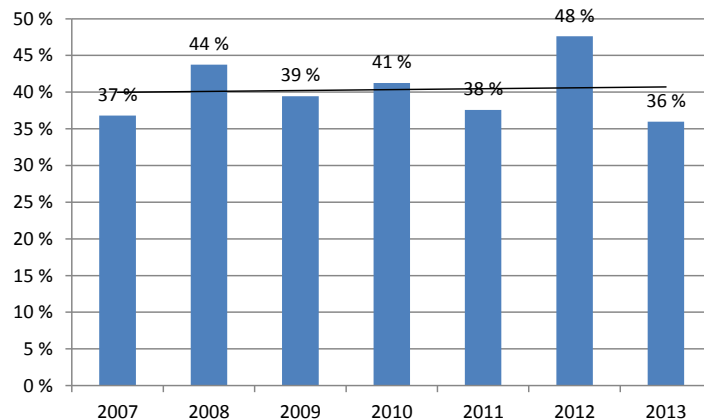
I figurene under viser vi hvor mange av barnevernets mottatte meldinger som til slutt ender opp i hjelpetiltak.

1.2.4.1 HVOR MANGE BEKYMRINGER ENDER OPP I TILTAK?

I illustrasjonene under ser vi på hvor stor andel av bekymringsmeldingene som til slutt ender opp i et tiltak i barnevernet (de aller fleste hjelpetiltak). Først viser vi utviklingen i Sandnes. Vi ser at andelen ligger mellom 36 og 48 prosent og at andelen varierer litt fra år til år. Nedgangen fra 2012 til 2013 er sannsynligvis langt lavere, og skyldes blant annet en omlegging av barnevernets registreringspraksis (se del om [henlagte undersøkelser](#)). Over tid er andelen nokså lik, rundt 40 prosent (jf. svart trendlinje i figur). Dette til tross for at andelen bekymringsmeldinger er mer enn fordoblet i denne perioden. Tallene for bekymringsmeldinger og tiltak er ikke hundre prosent sammenlignbare (Se fotnote). Noen ganger er det flere bekymringsmeldinger om ett barn, mens antall vedtak alltid er pr. barn. I 2013 var det 788 barn med bekymringsmeldinger i Sandnes (887meldinger). Legger vi dette tallet til grunn blir antall barn med vedtak om tiltak

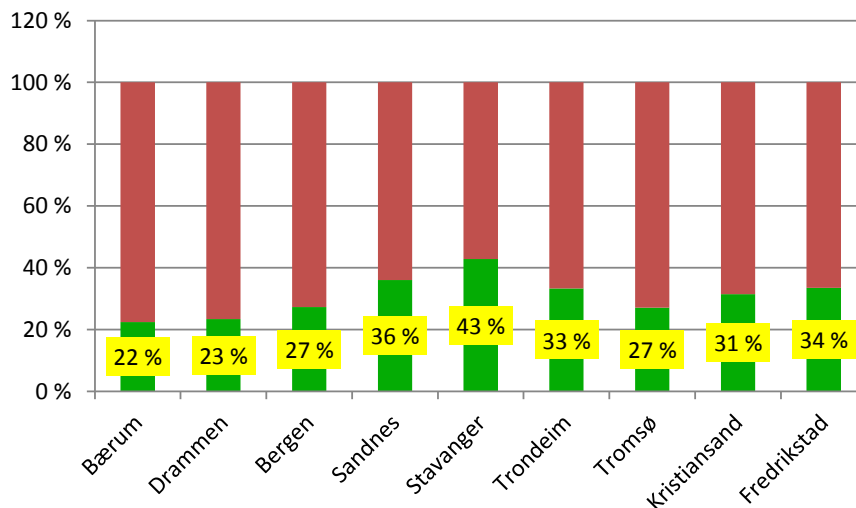
(319) i prosent av antall bekymringsmeldinger 40,5 prosent, dvs. 4-5 prosent høyere enn det som er illustrert i figuren. Vi antar at dette også vil gjøre seg gjeldende i andre kommuner og tidligere år, uten å være helt sikre på hvor store utslag dette vil få. På bakgrunn av beregningene i Sandnes legger vi til grunn at det er 4-5 prosent flere vedtak om tiltak enn det som kommer til uttrykk i figurene, for alle kommuner, for alle år.

Tabell 3 – Andel vedtak om tiltak i prosent av mottatte bekymringsmeldinger, utvikling i Sandnes¹⁷



I figuren under sammenlignes Sandnes med de andre storbykommunene i 2013. De samme metodiske forbeholdene gjelder også her. **Den grønne delen illustrerer hvor mange vedtak om tiltak det er i prosent av antall bekymringsmeldinger.**

Tabell 4 – Vedtak om tiltak i prosent av mottatte bekymringsmeldinger, storbykommuner 2013



¹⁷ Dette er en figur som er utarbeidet av Rogaland Revisjon på bakgrunn av tall fra rapporteringsbanken. Den er ikke hundre prosent nøyaktig, men fungerer godt som illustrasjon. To forhold bør likevel kommenteres. 1) Det kan rettes flere bekymringer om samme barn, men det finnes bare ett vedtak pr. barn. Det betyr at den reelle andelen tiltak i prosent av antall bekymringsmeldinger nok er noe høyere. Men vi tror ikke dette vil gjøre veldig store utslag. I 2013 var det 1,126 meldinger i snitt pr. barn og totalt 788 barn med bekymringsmeldinger i Sandnes. Legger vi dette tallet til grunn blir andelen barn med tiltak i prosent av antall bekymringsmeldinger 40,5 prosent, dvs. 4-5 prosent høyere enn det som er illustrert i figuren. 2) Et annet moment er at det også kan være tidsforskyvninger, dvs. at meldingene kommer inn ett år og vedtak om tiltak fattes året etter. Men dette vil etter alt å dømme utjevne seg over tid, slik at figuren likevel vil gi et nokså godt bilde av hvor mange meldinger som ender opp i tiltak.

I figuren under gir vi en enda mer detaljert fremstilling av ulikhetene mellom storbyene, der vi også har inkludert utviklingen over tid i hver by.

Tabell 5 – Vedtak om tiltak i prosent av mottatte bekymringsmeldinger, storbykommuner 2013¹⁸

Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bærum	42 %	41 %	38 %	30 %	31 %	26 %	22 %
Drammen	34 %	24 %	27 %	41 %	30 %	23 %	23 %
Bergen	44 %	41 %	41 %	33 %	33 %	37 %	27 %
Sandnes	37 %	44 %	39 %	41 %	38 %	48 %	36 %
Stavanger	38 %	38 %	37 %	31 %	31 %	36 %	43 %
Trondheim	37 %	31 %	34 %	30 %	35 %	32 %	33 %
Tromsø	39 %	47 %	45 %	34 %	39 %	38 %	27 %
Kristiansand	29 %	33 %	34 %	33 %	32 %	30 %	31 %
Fredrikstad	29 %	32 %	43 %	30 %	27 %	30 %	34 %
Total	38 %	37 %	38 %	33 %	33 %	34 %	31 %

Vurdering: Det ser ut til at i underkant av 45 prosent av alle bekymringsmeldinger har endt i tiltak i Sandnes kommune de siste årene. Andelen varierer litt fra år til år, men andelen er nokså lik over tid. Dette til tross for at antall bekymringsmeldinger er mer enn fordoblet i samme periode. Andelen bekymringer som ender i tiltak er lavere i de andre storbykommunene, og trenden er at andelen reduseres. Dette til tross for at veksten i bekymringsmeldinger er langt mer moderat her enn i Sandnes.

1.2.4.2 DE FLESTE TAKKER JA, MEN NOEN FALLER FRA

Tilbakemeldingene i intervjuene tyder på at de aller fleste familiene takker ja til hjelpetiltak. Dersom det er alvorlige saker takker familiene oftere ja til tiltak. Det pekes på at dette henger sammen med at barnevernet «*presser mer på når det er alvorlig, og at presset varierer etter hvor bekymret vi er.*»

- **Fra januar 2013 til 18.08.14 ble 76 saker (antall familier, ikke antall tiltak) henlagt fordi foresatte takket nei.**
- I samme periode ble det iverksatt 1222 tiltak. I intervjuene anslås det å være 1,5 til 2 tiltak pr. barn/familie. Dersom vi legger til grunn at det er hver familie har 1,5 tiltak, var det 815 familier som hadde tiltak.
- Det betyr at 8,5 prosent av alle familiene som fikk tilbud om tiltak, takket nei til dette¹⁹. Det er knyttet en viss usikkerhet til disse tallene, **men flere bekrefter at andelen som takker nei kan utgjøre om lag 10 prosent.**

Det er også en del av de som har takket ja til tiltak, som faller fra underveis. Dette anslås til å være rundt 10 prosent.

¹⁸ Samme metodiske forbehold som over. Tallene kan tyde på at Drammen har feilrapportert antall bekymringsmeldinger i 2007. De er likevel inkludert i fremstillingen i over, fordi vi ikke er sikre på om feilrapporteringen også gjelder vedtak om tiltak. Dersom vi tar bort Drammen i 2007 er totalen for alle storbyene 36 prosent.

¹⁹ Da har vi først summert antall familier som har takket nei og antall familier som har fått iverksatt tiltak i perioden. Deretter har vi dividert antall som har takket nei med summen av dette.

Vi får opplyst fra barnevernet at enkelte foreldre trenerer tiltakene. «De føler et visst press når vi først er inne, og føler de må si ja til tiltak. Men når tiltakene er i gang, og de bes om å møte til veiledning skjer det ofte at enten de eller ungene er syke». Dette fører gjerne til at barnevernet til slutt må henlegge saken (dersom det ikke er en alvorlig bekymring). Men dersom det er stor bekymring kan barnevernet gjenoppta saken etter seks måneder, dvs. melde til seg selv. Seksjon barn anslår at de hadde ti slike saker i løpet av 2013.

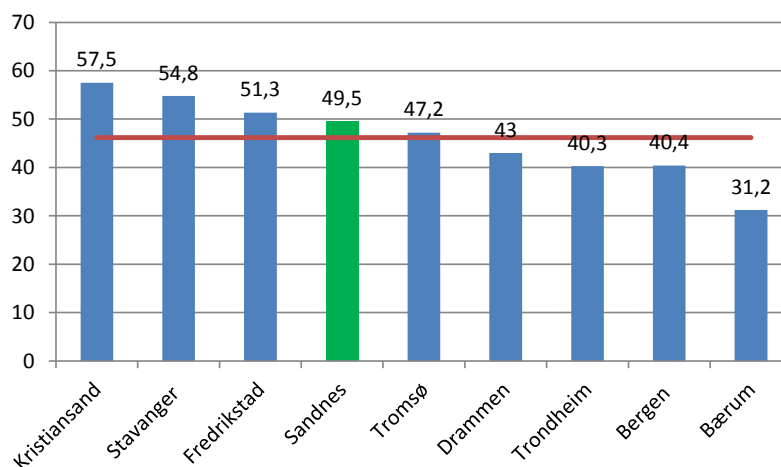
Men det pekes på at det oftere er motsatt, dvs. at familiene er passive og lunkne i starten og at de blir mer positive og delaktige underveis i tiltaket. Fra saksbehandlersesjonene hevdes det at tiltakene til tiltaksseksjonen er såpass gode at foreldrene ofte gir uttrykk for at de er fornøyde, selv om de var skeptiske i starten: «De sier: Jeg var glad jeg var med. Jeg visste ikke at jeg trengte hjelp.»

Manglende motivasjon oppgis som hovedårsak til at enkelte familier faller fra underveis. Det kan eksempelvis skyldes at de mener at de ikke trenger hjelp, at de ikke opplever noe særlig bedring, at de mener det er barnas adferd (som gjerne er symptomene) som skal «fiks», eller en kombinasjon av disse forholdene. Det understrekes at endring i adferd kan være vanskelig, og at mye må ligge til rette for at man skal kunne gjøre store endringer. «Det er vanskelig for de fleste av oss.»

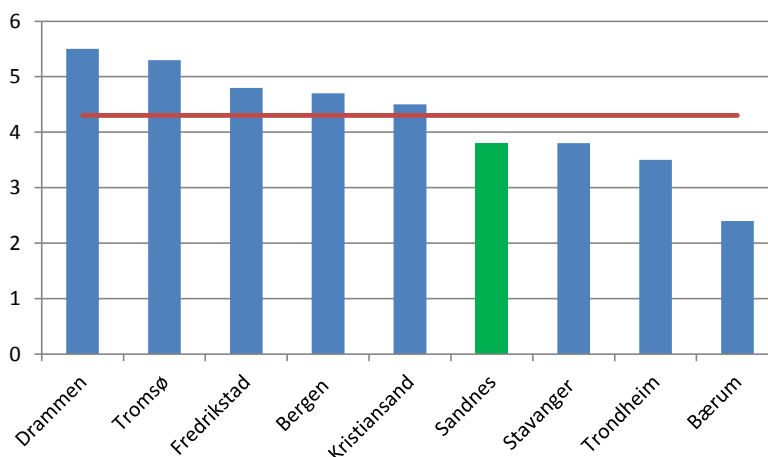
1.2.4.3 HØY GJENNOMSTRØMNING AV BARN MED TILTAK

Sandnes kommune har en høy andel undersøkelser som fører til tiltak, dvs. noe over snittet for de ni ASSS-kommunene (49,5 mot 46,2, se figur under).

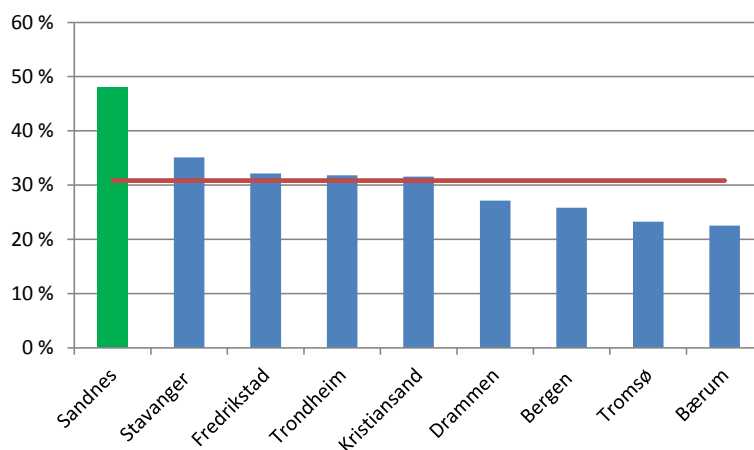
Figur 10 – Andel undersøkelser som fører til tiltak – 2013 (KOSTRA)



Til tross for dette er andelen barn med tiltak lav i Sandnes kommune, se figuren under. **Dette indikerer at det er en høy gjennomstrømning** av barn med tiltak i barnevernet i Sandnes, dvs. at mange av barna har tiltak for en kort periode, og så avsluttes.

Figur 11 – Andel barn med barneverntiltak i forhold til innbyggere mellom 0-17 (2013)

En annen indikasjon på gjennomstrømning er å se på hvor mange undersøkelser som førte til tiltak i prosent av antall barn med tiltak i løpet av året. Dette illustreres i figuren under. Vi ser at Sandnes har en langt høyere andel undersøkelser som førte til tiltak i prosent av det totale antallet barn med tiltak i løpet av året. Dette kan tyde på at nesten 50 prosent av alle tiltakene i 2013 er nye, noe som indikerer et langt høyere utskiftningstempo enn de andre storbykommunene²⁰.

Figur 12 – Undersøkelser som førte til tiltak i prosent av barn med tiltak i løpet av året²¹

Beregningene våre viser at gjennomstrømningen av barn med tiltak har vært høy en del år, og at det store skiftet kom fra 2007 til 2008. Mulige årsaker til dette er en omlegging av barnevernet som kom i perioden 2005 til 2008. Fra 2005 til 2007 var det en nokså høy andel barn med (136-142), og det ble gjort en del grep for å redusere dette. Blant annet var det en økt oppmerksomhet omkring bruk av endringsrettede hjelpetiltak, man bygde opp en felles kompetanseplattform rundt denne satsindvs. felles for-

²⁰ Dette bygger på en forutsetning om at man kommer relativt raskt i gang med de aller fleste tiltakene.

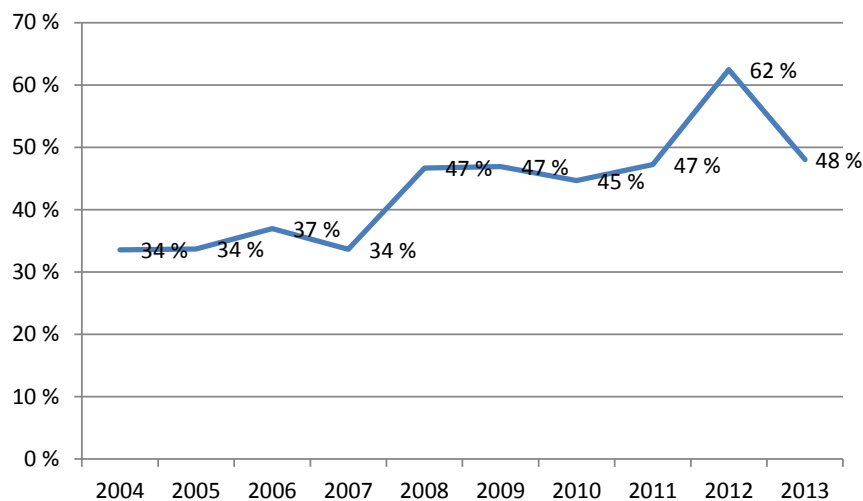
²¹ Beregninger gjort av RR, basert på foreliggende KOSTRA-tall

ståelse av teroi og begreper. Dette innebar at ingen ansatte fikk dra på frittstående kurs. I tillegg ansatte barnevernet sine føreste egne veiledere i 2008²². I tillegg ble antallet omsorgstiltak redusert fra 142 i 2007 til 130 i 2008 og 120 i 2009.

Barnevernet tror at disse forholdene kan være med å forklare den sterke økningen i gjennomstrømning av barn i 2008.

Etter 2008 har andelen holdt seg nokså stabil, med unntak av 2012. Vi vet at en del måtte vente på tiltak i 2012 pga. av et man prioriterte å ta unna den store veksten i antall undersøkelser slik at man holdt seg innenfor lovkravet. Dette svekker indikatorens forklaringskraft i 2012.

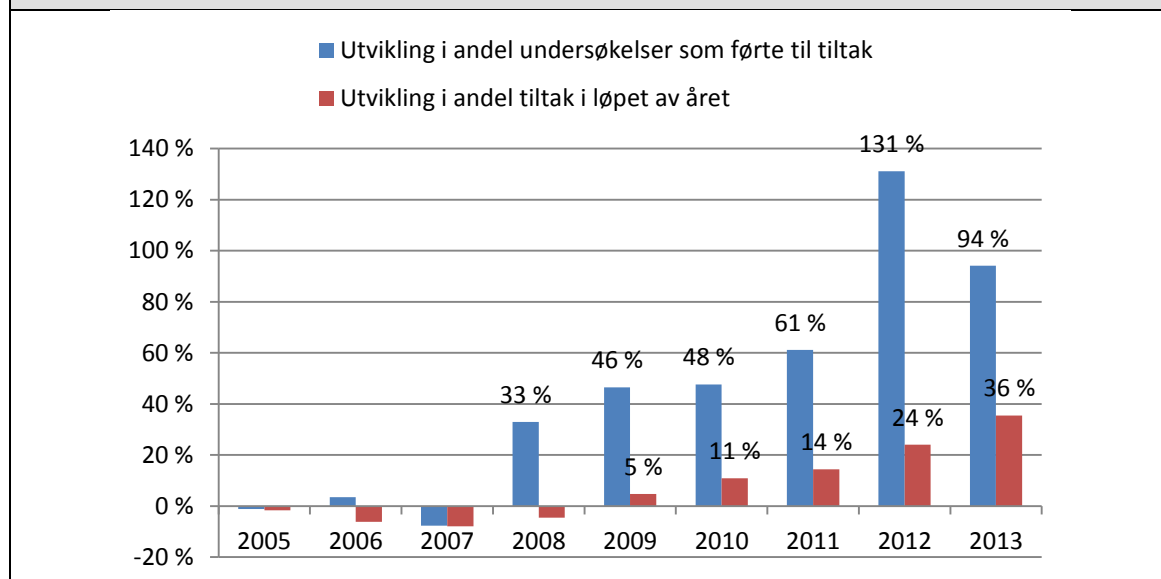
Figur 13 – Undersøkelser som førte til tiltak i prosent av barn med tiltak i løpet av året



En tredje (og mer langsiktig) indikasjon på dette er den prosentvise økningen i undersøkelser som førte til tiltak, sammenlignet med den prosentvise økningen av barn med tiltak i løpet av året. Dette illustreres i figuren under. Her er tallene fra 2004 brukt utgangspunkt for å beregne den prosentvise utviklingen de påfølgende årene. I løpet av en 9-årsperiode har undersøkelser som har ført til tiltak økt med 94 prosent. I samme periode har antall barn med tiltak økt med 36 prosent²³. Også dette indikerer en høy gjennomstrømning.

²² Opplyst på presentasjonsmøte den 28.10.14.

²³ Økningen i antall barn med hjelpetiltak har økt med 51 prosent i denne perioden, mens antall barn med omsorgstiltak er redusert.

Figur 14 – Utvikling i andel undersøkelser som førte til tiltak og i andel tiltak i løpet av året

1.2.5 ENDRINGSRETTEDE HJELPETILTAK

1.2.5.1 HVA ER ENDRINGSRETTEDE TILTAK?

Seksjon tiltak tilbyr endringsrettede hjelpetiltak (se eksempel på denne typetiltak i [vedleggsdelen](#)). Det sentrale siktemålet med denne type tiltak er at man enten fjerner problemene 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. Intervjuene tyder på at tiltaksseksjonen sitter på et bredt spekter av endringstiltak og metoder. Et hovedskille går mellom individuelle opplegg og gruppeopplegg. Sistnevnte er blitt mer og mer vanlig, og kan både være bra for de som deltar og kostnads- og tidsbesparende. Denne veiledningstypen brukes ofte i lettere saker. Individuelle veiledning er imidlertid fremdeles hovedsatsingen. Gruppeopplegg ekskluderer en del brukere, blant annet de som ikke behersker norsk så godt, eller de som ikke har evnen til refleksjon i gruppe. Det finnes også de som ikke ønsker å delta i gruppeveiledning. Ofte foregår gruppeopplegg i kombinasjon med individuelle opplegg, der en først får undervisning i gruppe og deretter individuell veiledning.

I intervjuene anslås det at de endringsrettede tiltakene varer i gjennomsnitt varer rundt seks måneder, og en del er av kortere varighet. Disse tiltakene skal evalueres hver tredje måned, mens kompenserende tiltak skal minimum evalueres hver sjette måned.

Endringsrettede tiltak kan være krevende for familien: «Det kan være slitsomt og tøft å stå i endringstiltak som foreldre. Det er ikke sikkert de vil klare å stå løpet.» Hvis barnevernet ser at familiene ikke klarer å fullføre tiltaket går man gjerne inn med kompenserende tiltak, for eksempel ressursperson eller avlastningshjelm. I intervjuene pekes det på at det

i slike situasjoner er veldig viktig å følge opp tiltakene med jevnlige evalueringer for å undersøke om situasjonen bedre seg og om tiltaket har effekt.

Det hender også at tiltaket snus. Hvis foreldre ikke vil ha tiltak rettes gjerne tiltaket mot ungdommen (forutsetter en viss alder). Det understrekes at man alltid forsøker først med foreldrene, for det er som regel her utfordringen ligger. Men går ikke dette får ungdommen gjerne miljøterapeut som følger dem til oppfølgingstjenesten og andre instanser, og som hjelper til med å vekke dem om morgenen osv.

1.2.5.2 RASKT Å FÅ TILTAK, MEN NOEN GANGER LANG VENTETID

Intervjuene tyder på at de aller fleste familiene kommer fort i gang med endringstiltakene, med minimal ventetid. Det hevdes at det går raskere å iverksette endringstiltak nå når man har egen tiltaksseksjon enn før når man kjøpte ekstern konsulenthjelp. Spesielt gjelder dette i akuttsaker «*Vi får en bekymring, sjekker denne raskt ut, og har i gang tiltak dagen etter (dvs. lenge før undersøkelsen er ferdig, vår anm)*²⁴. (...) *Vi tar kontakt med seksjonsleder i seksjon tiltak, og de kobler raskt folk på saken. Det er ikke noen søkeprosess, ikke noe byråkrati.*»

Sakens alvorlighetsgrad avgjør hvem som prioriteres først. Dermed er det ikke nødvendigvis slik at de som har ventet lengst er de som blir prioritert først, selv om lang ventetid spiller inn.

På intervjutidspunktet, dvs. tidlig i september 2014, var det en «ventetopp», der det var 10-15 familier som ventet på tiltak²⁵. Noen av disse har ventet tre måneder, andre har ventet opp seks måneder, mens «vanlig» ventetid er fra et par uker til en måned²⁶. I intervjuene pekes det på at det har vært lang ventetid i nokså alvorlige saker. Dette skyldes gjerne sykemeldinger kombinert med stor etterspørsel etter bestemte endringstiltak. Alle synes å være enige om at dette er alt for lang ventetid, at det er uheldig, og at det er en reell fare for at barnevernet «mister familien.» Enkelte familier «*sier nei til tiltaket når det kommer til stykket. (...) Det skjer, men ikke ofte, men det er dumt med alle de det skjer med.*»

Årsaken til dette er at saken mister sitt momentum²⁷. I intervjuene hevdes det at foreldrene ofte føler et visst press mht. å gjennomføre tiltakene mens undersøkelsen pågår og når vedtak om tiltak fattes. Dersom det går for lang tid før tiltaket kommer i gang «*..er enkelte kommet i en fase hvor de tenker at det ikke er så farlig. De møter gjerne opp sporadisk, så fader det ut og så avslutter de.*» Lang ventetid bidrar til at motivasjonen for tiltaket svekkes.

²⁴ Dette krever samtykke fra foreldrene.

²⁵ Vi har ikke nøyaktige tall her, tallene er basert på et anslag fra leder for seksjon tiltak.

²⁶ Jf. intervjuer. En av de intervjuede peker på at hun i sakene med lengst ventetid har oppfølgingssamtaler med de foresatte for å holde motivasjonen oppe.

²⁷ Jf. intervjuer.

Barnevernet har ikke satt noe internt mål på hva som bør være maks ventetid på et hjelpetiltak, selv om dette har vært diskutert.

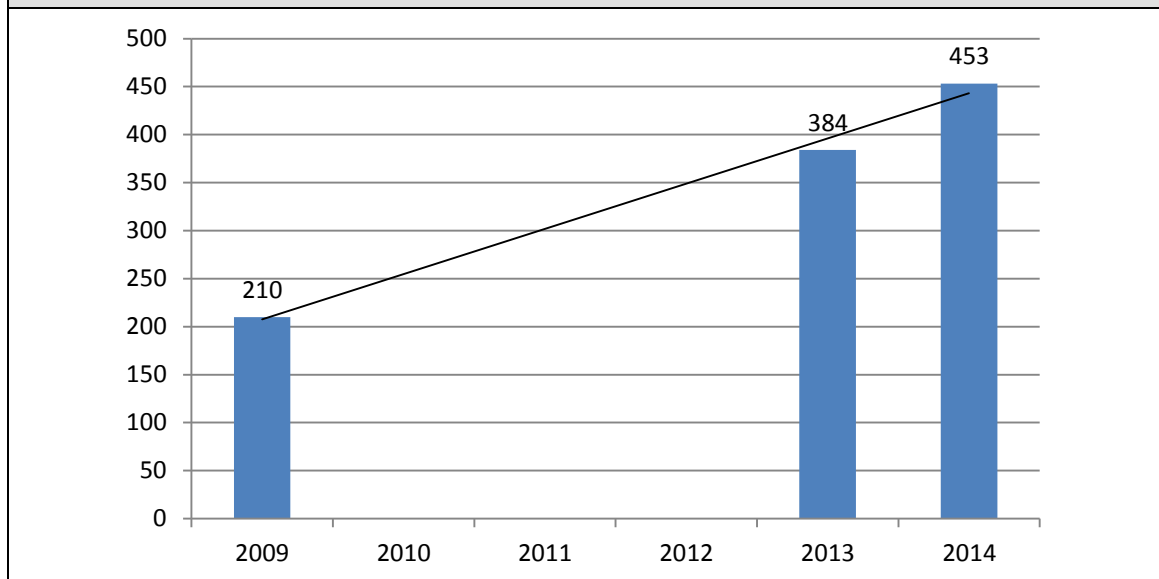
Det er imidlertid ikke bare større etterspørsel enn tilbud som gjør at det er ventetid. Noen ganger venter familiene på at tiltaket skal starte opp (for eksempel gruppeveiledning, SFO-plass).

Vi får opplyst at det ikke er så store variasjoner i hvor mange som venter, men det pleier å være en liten opphopning rett etter sommerferien og rundt juletider. «*Det er ugunstig å starte veiledning i juni, og man får uansett ikke kommet skikkelig i gang i sommermånedene.*»

1.2.5.3 ØKT BRUK AV ENDRINGSTILTAK

Figuren under viser at det har vært en kraftig økning i bruk av endringsrettede tiltak. Det finnes ikke eksakte tall på utviklingen, og tallene i figuren under er estimert på bakgrunn av tilbakemeldinger fra leder for seksjon tiltak²⁸. Selv om ikke dette er helt nøyaktig er det et godt bilde på utviklingen i endringsrettede tiltak. Bruk av endringsrettede tiltak ser ut til å ha økt med over hundre prosent fra 2009 til 2014.

Figur 15 – Utvikling i antall endringsrettede tiltak i barnevernet i Sandnes²⁹



Også andel endringstiltak i prosent av alle hjelpetiltak har økt. I 2009 var det i alt 411 hjelpetiltak, da utgjorde de endringsrettede tiltakene 51 prosent. I 2013 var det i alt 563 hjelpetiltak, da utgjorde de endringsrettede tiltakene 68 prosent av den totale tiltaksmengden.

²⁸ Vi får opplyst at det er mellom 30 og 40 tiltak pr veileder/miljøterapeut i løpet av et år. Dette antallet har vært nokså konstant, men etter et effektiviseringsprosjekt i 2009/2010 økte man den direkte kontakten med brukerne med 15 prosent. Vi har derfor lagt til grunn at det var 30 tiltak pr. saksbehandlere i 2009, før prosjektet, og økte med 15 prosent i årene etter prosjektet. I tillegg har vi lagt til grunn at barnevernet i 2009 kjøpte 90 tiltak (cirkatall opplyst pr. epost), og 5 tiltak kjøpt i 2013 og 2014.

²⁹ Kilde: Leder i seksjon tiltak.

Vi ønsker å understreke at tallene for endringsrettede tiltak ikke er helt nøyaktige, men er estimert. Hovedtendensen synes imidlertid å være klar: Endringsrettede tiltak utgjør en stadig større del av den totale tiltakspakken.

Fra leder for seksjon tiltak får vi opplyst at det kan være en del variasjoner i tiltakene, i noen er gjerne to ansatte inne samtidig (for eksempel både en veileder og miljøterapeut), i andre kan det være et gruppetilbud, mens atter andre avsluttes etter kun 2-3 samtaler.

Representanter fra barnevernet forteller at **endringstiltakenes innretning og form er dramatisk endret de siste fire-fem årene**. I 2010 ble en stor del av endringstiltaksressursene brukt på forholdsvis få personer med høy gjennomsnittsalder, dvs. i motsatt ende av hvor barnevernet ønsket å ha fokus.³⁰ Hvert vedtak ble gjennomgått, og inntrykket var *"...at det syntes noe tilfeldig hvilke saker som hadde "kostbare" tiltak"*. Problemstillingene i de fleste sakene stod *"ikke i stil med kostnaden på tiltakene"*. Videre gav gjennomgangen *"...et inntrykk av lite fokus på evaluering av tiltakene, med påfølgende konsekvens, av at tiltakene fikk rulle og gå."*

Før var det saksbehandlerne som stod for veiledningen i mange av sakene, mens det bare var i de mest alvorlige sakene der familiene/barna fikk strukturerte veilednings tiltak, som regel utført av eksterne konsulenter.

Nå er det tiltaksseksjonen som står for de strukturerte og evidensbaserte tiltakene, og tiltakene når en langt større brukergruppe. Barnevernets hovedsatsing er rettet mot barn mellom 0 og 5 år, og siktemålet er å styrke foreldreferdighetene. Saksbehandlerne peker også på at det har utviklet seg enormt mange forskjellige veiledningsmetoder de siste årene, noe som har vært positivt.

1.2.5.4 AVSLUTNING AV TILTAK

Det finnes ikke tilgjengelige tall som sier noe om hva som er de vanligste grunnene til at endringstiltakene avsluttes, eller hvordan utviklingen har vært. Det går altså ikke an å skille avslutningsårsakene. Ifølge barnevernet kan det være flere årsaker til at et endringstiltak avsluttes.

- **Når man har nådd målet**, herunder
 - full måloppnåelse, eller
 - delvis måloppnåelse
- **Når foreldrene avslutter uten at målet er nådd**, dvs. når de ikke lenger ønsker tiltaket lenger. Dette kan skyldes:
 - at foreldrene mener at de ikke har behov for dette, og/eller

³⁰ Kilde: RRs barnevernsrapport fra 2011.

- mangel på motivasjon (kan i enkelte saker skyldes lang venting på tiltak)
- **Når barnevernet avslutter uten at målet er nådd**, dvs. når de erfarer at tiltaket ikke gir den ønskede effekten. Dette kan skyldes
 - at det ikke er «rett» tiltaket for den aktuelle familien
 - at foreldrene mangler motivasjon og/eller uteblir fra de faste avtalene/trenerer tiltaket
- **Når familien flytter.**

En viktig årsak til at tiltaket avsluttes er at målet for tiltaket er nådd, enten fullt ut eller delvis. Fra barnevernet pekes det på at de sjelden ser igjen familier som har hatt full måloppnåelse.

En annen viktig årsak til at tiltaket avsluttes er at målet (ene) er delvis oppnådd kombinert med at familiene ikke ønsker å motta veiledning fra barnevernet lenger.

De som oftest kommer tilbake igjen (gjengangere) i form av nye bekymringsmeldinger, er familier som takker nei til nei til hjelpetiltak, eller som er ambivalente til dem og ønsker å avslutte dem før målene er nådd³¹.

I noen tilfeller er foreldrene umotiverte eller trenerer tiltaket. Vi får opplyst at barnevernet gjerne trekker seg ut eller forsøker andre tiltak dersom man ikke kommer noen vei, og det ikke er grunnlag for omsorgsovertakelse. Barnevernet kan likevel være veldig bekymret for barnet. Da er det vanlig at man sikrer at noen av samarbeidspartnerne holder øye med barnet etter at barnevernet har trukket seg ut, for eksempel barnehage, skole eller helsestasjon. Dersom det er alvorlig bekymring kan barnevernet gjenoppta saken etter seks måneder (se neste side).

I intervjuene pekes det på at noen saker dras ut for lenge: «Vi kan gå i lange perioder med dem, men de vil egentlig ikke ha tiltak, selv om de har takket ja til dette.»

Men det er også de foreldrene som ønsker at barnevernet skal være inne lenger enn barnevernet selv har lagt opp til: «Det er faktisk en del foreldre som ikke vil slippe taket. De spør om de kan få ta en telefon dersom det skulle være noe. Det gir dem en ekstra trygghet. Dette gjelder spesielt de som ikke har så stort nettverk. Da blir det lettere å ringe saksbehandler. Vi har faktisk en ganske god relasjon til mange, det er det ikke mange folk som tror, men det har vi.»

Ingen opplevd økning i antall gjengangere. I intervjuene spurte vi tiltaksseksjonen om de hadde mange gjengangere, dvs. familier som har hatt tiltak før og som kommer igjen som «nye klienter». Vi får opplyst at barnevernet alltid har hatt noen gjengangere, men at man ikke har opplevd noen økning den tiden tiltaksseksjonen har eksistert. Vi får videre opplyst at de som er gjengangere gjerne har hatt andre typer tiltak i barne-

³¹ Jf. intervjuer med representanter fra barnevernet.

vernet før, for eksempel ansvarsgruppe og SFO-plass, mens de prøver familieveiledning og miljøterapi når de kommer tilbake³². Også saksbehandlerne peker på at de får noen brukere tilbake igjen, men at dette skjer *«like jevnt og trutt som før.»*

Vi har også gjort et forsøk på å undersøke omfanget av antall gjengangere. Dette har vi gjort ved å sjekke hvor mange barn som hadde avsluttet tiltak i barnevernet i 2012 og som kom tilbake igjen til barnevernet i form av bekymringsmeldinger i 2013 og våren 2014. Gjennomgangen vår viste at det kom inn nye 115 nye bekymringsmeldinger, om til sammen 101 barn som hadde hatt tiltak i barnevernet i 2012. Elleve av barna ble det meldt to bekymringer om, både i 2013 og våren 2014.

I 2013 kom det inn bekymringsmeldinger om 68 barn som hadde avsluttet hjelpetiltaket sitt i 2012. Dette utgjør 8,6 av alle barna det kom inn nye bekymringsmeldinger om i 2013.

Det er viktig å understreke at de som har avsluttet ett eller flere hjelpetiltak kan ha andre pågående tiltak, og at nye bekymringer kan registreres selv om et barn allerede har tiltak i barnevernet. Forutsetningen for dette er at det som det meldes bekymring om ikke skal være kjent fra før. Derfor har vi foretatt en rekke **stikkprøver** av de 115 «gjengangerne», for å undersøke om de hadde oppfølging fra barnevernet på meldingstidspunktet. Dette er helt sentralt, ettersom vårt siktemål er å se hvor mange som har avsluttet oppfølgingen, som kommer tilbake i form av nye bekymringsmeldinger. Dette kan igjen være en indikasjon på at tiltaket burde vart lenger, men det trenger ikke å være det.

Gjennomgangen vår viste at hoveddelen hadde oppfølging fra barnevernet på meldingstidspunktet, til tross for at ett eller flere tiltak ble avsluttet i 2012.

Ellers viser stikkprøvene at **de fleste av brukerne hadde en lang barnevernhistorikk**, med mange meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak. Én av brukerne hadde hatt til sammen 43 tiltak i barnevernet (alder: 14 år), en annen hadde barnevernet mottatt 10 bekymringsmeldinger om (alder: 12 år), og disse var spredt over en 12-årsperiode.

I noen av sakene ser vi at **familiene takker nei til hjelpetiltak til tross for at barnevernet er veldig bekymret**, og mener tiltakene er nødvendige for en positiv utvikling. Men vi ser også eksempler på **at barnevernet, hvis de er alvorlig bekymret, ikke akter å slippe saken hvis foreldrene takker nei til tiltak**: *«Barneverntjenesten vurderer at det foreligger flere langvarige og intense risikofaktorer til barnas omsorgssituasjon (...) Barneverntjenesten opplever begge foreldrene som samarbeidsvillige, men dersom de skulle takke nei til foreslåtte tiltak, vil barneverntjenesten vurdere saken på ny ifht. lov om barneverntjenester § 4-12 (mulig omsorgsovertakelse, vår anm.).*

³²Kort forklaring av forskjellen mellom miljøterapeuter og familieveiledere. Miljøterapeuter er som regel i mer direkte kontakt med brukeren, og arbeidsoppgavene er mer praksis rettet. De er ofte hjemme hos brukeren, og kan hjelpe brukeren med økonomi eller struktur i hverdagen eller følger bruker til jobb/skole/oppfølgingstjeneste. Familieveilederne har timer der de rådgir og forteller de foresatte hva de bør gjøre, så går de hjem for å prøve ut dette.

1.2.5.5 ÅRSAKER TIL HØY GJENNOMSTRØMNING, IFØLGE BARNEVERNET

Det er bred enighet innad i barnevernet om at høy gjennomstrømning i tiltakene i all hovedsak skyldes at tiltakene er mer målrettede og konkrete, og har høyere kvalitet. Det pekes blant annet på:

- **Mer varierte og flere forskningsbaserte endringstiltak med dokumentert effekt**, der veilederne følger en bestemt oppskrift.
- **Målene og delmål for tiltakene er blitt mer konkrete**, noe som bidrar til å skape et godt utgangspunkt for evaluering.
- **Evalueringene er blitt mer målrettede og systematiske**. Evalueringene blir foretatt oftere (som regel etter få måneder) og de er mer presise mht. måloppnåelse. Normen er at endringstiltak skal evalueres minimum hver tredje måned, mens kompenserende tiltak skal evalueres minimum en gang hver sjette måned. Barnevernet i Sandnes har deltatt i et nasjonalt prosjekt om evalueringer av tiltak. De ansatte i barnevernet opplever at dette har bidratt til å øke kvaliteten i evalueringene. Det siste året har barnevernet begynt å tallfeste måloppnåelsen. Her skal både familie og veileder (og noen ganger barn og saksbehandler) gir sin vurdering av om delmålet er nådd, på en skala fra -1 til 2, der -1 er forverring, 0 er ingen endring, 1 er delvis måloppnåelse, mens 2 betyr at mål er oppnådd. Internt i barnevernet har man etablert et kvalitetsmål som sier at alle tiltak minimum skal evalueres en gang i halvåret.

Vi får opplyst at saksbehandlerne var mer passive i oppfølgingen av tiltakene når eksterne konsulenter stod for gjennomføringen. Satt på spissen tok saksbehandlerne «...seg fri et halvt år», og premissene for evalueringene ble i stor grad lagt av ekstern veileder.»

Barnevernet hadde nylig en gjennomgang av evalueringer rett før sommeren, i forbindelse med fylkesmannsrapporteringen. Denne viste en reduksjon i evaluering som ble evaluert innen et halvt år, og at rutinene ikke ble godt nok fulgt. Dette gjaldt enkelte saksbehandlere, og disse ble deretter kurset i evalueringer.

- Det pekes på at **saksbehandlerne har en tettere oppfølging av sakene når tiltakene utføres av barnevernet selv** (tiltaksseksjonen): «Nå har vi mer kontroll på tiltakene enn når vi kjøpte dem fra eksterne konsulenter. Skjer det noe i saken får vi vite det med en gang. Evalueringene er også av en annen karakter.»
- **Flinkere til å avslutte tiltakene når målene er nådd**. «Hvorfor skal vi være inne lenger når målene er nådd og foreldrene er fornøyde?»

I tillegg til at de fleste synes å være enige om at kvaliteten er blitt bedre, **er det også et uttalt mål at endringstiltakene skal være effektive og av kort varighet**. Barnevernet i Sandnes **definerer sin tjeneste som et kjernebarnevern med fokus på å drive endrings- og utviklingsarbeid**. Målet er at familiene relativt raskt skal klare omsorgsoppgavene selv, og endringstiltakene skal være korte og effektive. «De skal få hjelpen, og så skal du avslutte når målet er nådd. Det er de barneverntjenester som holder på med det samme i

årevis.» En annen sa det slik: «Vi skal ikke bare ha dem her. Vi er ikke en oppbevaringsplass. Det skal bli jobbet med dem. De skal ikke bare fylle listen, det er ikke noe godt barnevern.»

Det hevdes at målet ikke er at det skal bli perfekt eller at familien skal opp på et «normalt» nivå. *«Alle hjem er ikke like, og vi må se på hva som er godt nok.»* Når målet er nådd og familien er *«under bekymringsstrek»*, har de ikke rett på tiltak lenger. *«Da får de heller komme tilbake igjen som nye meldinger, så får vi jobbe dem ned på et akseptabelt nivå igjen.»*

Flere av samarbeidspartnere (inkludert Bufetat) som kjenner til barnevernets endrings-tiltak gir uttrykk for at tiltakene er gode. En barnehagestyrer sa det slik: *«Vi har foreldre som er veldig godt fornøyde med veiledningen og som setter pris på tiltakene de har fått av barnevernet.»*. Samtidig etterlyser barnehagene mer informasjon om de ulike veilednings-tiltakene: *«Jeg får ennå en ennå aha-opplevelse når jeg får kunnskaper om hvilke veiledningsmetoder de benytter (en meget erfaren barnehagestyrer, vår anm.). Det er veldig viktig at de informerer om hva de holder på med».*

Fra Bufetat pekes det på at barnevernet har blitt mye flinkere på hjelpetiltak etter at man fikk tiltaksavdelingen. *«De er flinke, vil bli bedre, og er ute etter å skape sine egne ting selv. De har bygget opp sitt eget tiltaksapparat.»*

1.2.5.6 INNVENDINGER FRA SAMARBEIDSPARTNERNE

FØRINGER

Ifølge barnevernloven § 3-2, andre ledd skal barneverntjenesten samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer *«..når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven.»*

Tverrfaglig samarbeid er også omtalt i Rutinehåndbok for barneverntjenesten (daværende barne- og likestillingsdepartementet, 2006: 20): *«Barnevernarbeid er et sammensatt fagfelt som er så mangesidig og komplekst, at det er behov for mange faggrupper for å løse oppgavene. For å kvalitetssikre vedtakene i enkeltsaker er det viktig å ha fokus på bruk av tverrfaglig kompetanse.»*

HOVEDINNVENDINGER

Samarbeidspartnerne har noen innvendinger knyttet til barnevernets oppfølging av enkeltsaker. Det blir for det første pekt på at barnevernet har et for kortsiktig endringsperspektiv, og trekker seg for fort ut av en del saker. Deretter blir det hevdet at endringstenkningen er for snever og lite helhetlig, og at barnevernet i for liten grad trekker veksler på samarbeidspartnerne kompetanse i endringsarbeidet. For det tredje savner samarbeidspartnerne en bedre informasjonsdeling, til det beste for barnet.

Barnevernet og samarbeidspartnerne retter en felles bekymring mot saker der barnevernet får stadige bekymringsmeldinger, der de foresatte avslår/trenerer hjelpetiltake-

ne som tilbys, og der sakene ikke er alvorlige nok til omsorgsovertakelse. I avsnittene under går vi nærmere inn på disse forholdene.

– BARNEVERNET TREKKER SEG FOR TIDLIG UT AV EN DEL SAKER

Flere, men spesielt helsestasjonstjenestene, peker på at barnevernet trekker seg for tidlig ut av en del saker. De mener at barnevernets endringsperspektiv er for kort, at det fører til at det kommer nye bekymringsmeldinger, og at det fungerer dårlig for barnet på lengre sikt. *«Det er så om å gjøre å lukke sakene. Hvorfor kan de ikke være lenger inne i sakene?»*

Fra helsestasjonstjenestene tas det til orde for at barnevernet kunne fortsatt oppfølgingen lenger (uten å avslutte), for eksempel ved at andre fulgte dem opp i en periode. De mener at barnevernet ikke tar nok ansvar for hva som skjer videre i saken: *«Når bekymringen er under den grensen anser barnevernet det ikke lenger som en barnevernssak»,* og trekker seg ut av saken. *«De dytter dem under den grensen og så slipper de dem igjen. Dette er vi bekymret for fordi det ikke fungerer så godt på lang sikt. Vi ønsker en mer langsiktig tenkning. Det er ikke mange som klarer seg, det er mye frem og tilbake.»*

I intervjuene understreker flere at de ikke opplever at barnevernet trekker seg for fort ut i meget alvorlige saker, eller saker der små barn er involvert. Det hevdes barnevernet bruker mye tid i slike saker, at de er gode på samspill mellom barn og foreldre, og at dette reflekterer barnevernets prioriteringer.

– ENDRINGSTENKNINGEN ER FOR LITE HELHETLIG

Flere samarbeidspartnere gir uttrykk for at de savner en mer helhetlig og systematisk tenkning og arbeid rundt barna og familiene. Både fra helsestasjonstjenester og fra Altona pekes det eksempelvis på at man sjelden er inne og arbeider med barna samtidig i et tiltak. Helsestasjonstjenester: *«Det er enten de eller oss som har tiltaket. Hvorfor kan vi ikke være inn i sakene samtidig? Det forstår ikke vi.»* Altona: *«Når Altona kommer inn i bildet, trekker barnevernet seg ut. Det er lærerne frustrerte over.»*

Både helsestasjonstjenestene og skolene mener at det er viktig at enhetene arbeider sammen rundt barnet. Fra helsestasjonstjenestene: *«Vi gjør jo dette med alle andre instanser, hvorfor kan vi ikke gjøre det samme i barnevernssaker?»* Dette ble uttrykt slik fra skolen: *«Der barnevern og mange andre instanser er inne i bildet, der fungerer det».*

I de tilfeller barnevernet og helsestasjonstjenester samarbeider i en sak, opplever helsestasjonstjenester seg sjelden om en likeverdig samarbeidspartner. De opplever at premissene for hva som skal gjøres legges av barnevernet, og ønsker i større grad å være premissleverandør selv, i samråd med barnevernet og andre instanser: *«Vi vil ikke være en ren tjenesteleverandør, en ren utfører.»*

Fra barnevernet pekes det på at det ikke alltid vil være naturlig eller hensiktsmessig å arbeide sammen i en sak. For eksempel vises det til atressurshelsestasjonen er et nivå som kommer før barnevernet blir involvert, og som det kan være naturlig å føre familiene tilbake til, etter at de har fått oppfølging fra barnevernet.

Flere peker på at de som mottar tjenester fra barnevernet ofte mottar andre tjenester fra kommunen. Samarbeidspartnerne mener det er viktig å vurdere barnets og familiens tjenestebehov ut fra et mer helhetlig kommunalt tjenesteperspektiv, der eksempelvis både barnevernet, skole/ Altona, og helsestasjonstjenester er involvert. De ulike instansene sitter på ulik kompetanse, og de mener det handler om å utnytte denne tverrfaglige kompetansen på en best mulig måte. En tydelig ansvars- og kompetansedeling vil kunne bidra til en mer effektiv og bedre oppfølging, er gjennomgangstonen.

I kritikken ligger det også en forventning til barnevernet om at barnevernet sjekker med øvrige samarbeidspartnere hva disse bidrar med overfor familien. Helsestasjonstjenester: *«Vi forstår ikke at de ikke lurer på hva de får av tjenester fra helsestasjonen.»*

Helsestasjonstjenester viser til en del enkeltstående eksempler på godt samarbeid mellom dem, barnevernet og andre samarbeidspartnere. Som oftest dreier det seg da om samarbeidsinitiativ fra enkelte saksbehandlere. Her får man samtykke til informasjonsdeling fra foreldre (som det vanligvis ikke er vanskelig å få), og en god ansvarsdeling mellom de involverte. Fra helsestasjonstjenestene omtales denne type samarbeid som en suksess.

Bufetat peker på at barnevernets søknader om institusjonsplass er veldig korte og konsise, noe som på én måte er positivt. Informasjonen er midlertid veldig problemorientert, ifølge Bufetat: *«Det står masse om problemene (...), men hvem er denne Per foruten at han ruser seg og stikker av. Er det noen grunn til dette? Har han en diagnose? Har han vært utredet? Hva er fritidsinteressene? Er det noen ressurser i familien?»* Kort og godt savner Bufetat et mer helhetlig bilde av hvem ungdommen er.

Representantene fra Bufetat berømmer barnevernet for å bygge opp et bredt tiltaksapparat selv, og hevder på at de er flinke når det gjelder hjelpetiltak. Men de gir uttrykk for at dette har en bakside: At barnevernet kan glemme å involvere andre, og at de glemmer å be andre om hjelp. *«Det er faktisk noe de ikke kan klare selv.»*

«ALLE» ER BEKYMRET FOR DE SOM TAKKER NEI TIL TILTAK

Intervjuene tyder på at de vanskeligste og mest frustrerende sakene er de der barnevernet får stadige bekymringsmeldinger, der sakene ikke er alvorlige nok til omsorgsovertakelser, og der de foresatte avslår eller trenerer hjelpetiltakene som tilbys. Både barnevernet og samarbeidspartnerne er bekymret i disse sakene.

Representanter fra barnevernet: *Noen barn kommer det bekymringsmeldinger på igjen og igjen. (...) Men vi får ikke omsorgsovertakelse i fylkesnemnden. Vi må ha prøvd mange hjelpetiltak før nemnden godtar omsorgsovertakelser. Vi er nødt til å prøve hjelpetiltak, men de takker gjerne nei. (...) Det stilles veldig store krav til at vi skal vise at det ikke er mulig å endre foreldrene.»* (dersom omsorgssvikten ikke er alvorlig nok, jf. § 4-12). Samtidig pekes det på at de «...har en vei å gå selv. Det er vår oppgave å melde på ny», uavhengig av om man ha meldt tidligere.

I et brev fra 2008 anbefaler barne- og likestillingsdepartementet kommunene nye rutiner for saksbehandlingen dersom foreldre nekter å motta hjelpetiltak³³.

I brevet påpeker departementet at det kan være et problem at foreldrene i en del tilfeller motsetter seg hjelpetiltak som barnevernet mener det er behov for. «Når dette skjer, bør barneverntjenesten informere foreldrene nøye om sine vurderinger av hjelpebehovet, og at konsekvensen av å motsette seg nødvendige hjelpetiltak kan bli at det må gjøres en vurdering av om det skal innledes sak om omsorgsovertakelse, jf. vilkårene i barnevernloven § 4-12.

Hvis foreldrene fremdeles motsetter seg nødvendige hjelpetiltak, og barnevernet kommer til at vilkårene for omsorgsovertagelse ikke er til stede, anbefaler departementet at saken tas opp til ny vurdering når det har gått et halvt år. Foreldrene bør opplyses om at saken vil bli gjenopptatt, og de bør varsles når dette skjer.

Ved den nye behandlingen bør barneverntjenesten vurdere om vilkårene i § 4-3 er oppfylt, og deretter behandle saken som beskrevet i bestemmelsen. Hvis det igjen konkluderes med at det er behov for hjelpetiltak, men foreldrene på ny motsetter seg dette, og dersom vilkårene for omsorgsovertagelse heller ikke denne gang er til stede, bør saken tas opp til ny behandling etter ytterligere seks måneder.»

Dette gir altså barnevernet rett til å ha en tettere oppfølging med familier som motsetter seg hjelpetiltak som barnevernet mener er nødvendige. Men familiene har fortsatt like stor mulighet til å motsette seg hjelpetiltak, dersom vilkårene for omsorgsovertakelse ikke er til stede.

Både fra barnevernet, barnehagene, skolene og helsestasjonstjenestene hevdes det at saker kan pågå over flere år, med stadig nye bekymringsmeldinger (jf. vår stikkprøvegjennomgang). Mangelen på virkemidler i slike saker er til stor frustrasjon for alle parter³⁴. Man opplever at barna er i en svært vanskelig situasjon, samtidig som barnevernet ikke har hjemmel til å foreta en omsorgsovertakelse. En barnehagestyrer uttrykte denne frustrasjonen slik: «...Det er de vi melder gang etter gang. Men du har ikke noe du kan ta foreldrene på (...), og problematikken fortsetter.»

³³ Anbefaling om nye rutiner for saksbehandlingen dersom foreldre nekter å motta hjelpetiltak etter § 4-4

³⁴ Jf. intervjuer.

Styrerne i barnehagene opplever at dette er veldig frustrerende, og forteller at de har behov for informasjon i slike saker. Fra barnehagene pekes det på at de lenge ikke visste at foreldrene kunne nekte å ta i mot hjelpetiltak.

Både barnevernet og samarbeidspartnerne forteller at det tar tid å «bygge en sak» i fylkesnemnden, og at det skal veldig mye til for å få en omsorgsovertakelse (det skal det også gjøre, påpeker flere). Fra ansatte barnevernet: «Vi får meldinger igjen og igjen, når sjette bekymringsmelding kommer spør vi oss om hvorfor vi ikke har gjort noe. Men vi må ha prøvd mange hjelpetiltak før nemnden godtar omsorgsovertakelse. Vi er nødt for å prøve hjelpetiltak, og foreldrene takker nei. Noen ganger er det så gale at ungen er ødelagt».

Helsestasjonstjenestene viser også til flere eksempler på saker der foreldrene har takket nei til hjelpetiltak der barnets situasjon forverres. I en sak hadde miljøarbeider vært inne en kort periode. «Til tross for dette utvikler barnet selvskadning, og fraværet i skolen er økende. Helsestasjon melder på nytt, men foreldrene takker nei til hjelpetiltak, og barnet er blitt alvorlig sykt.» (...) Barnevernet avslutter saken, og den går over til helsesøster. De blir sittende igjen med denne i skolen. Dette er ikke en unik sak.»

Flere samarbeidspartnere uttrykker stor frustrasjon over at foreldrene i alt for mange tilfeller kan takke nei til hjelpetiltak.

– MANGELFULL INFORMASJON OM HVA SOM SKJER I SAK

Ifølge barnevernloven § 6-7 skal barnevernet gi tilbakemelding til melder. I dette ligger det at de skal bekrefte at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra en annen offentlig instans/samarbeidspartner, skal det også informeres om det er åpnet undersøkelsessak, og deretter om undersøkelsen er gjennomført, og hvorvidt dette har resultert i at sak er henlagt eller barnevernet følger opp videre³⁵. Loven åpner også opp for at barnevernet *kan* gi offentligere meldere tilbakemeldinger om tiltakene som er satt inn, dersom det er nødvendig at samarbeidspartnerne får denne kunnskapen av hensyn til den videre oppfølgingen av barnet.

Intervjuene våre tyder på at samarbeidspartnerne som regel informeres om at bekymringsmeldinger er mottatt og at man får tilbakemelding om undersøkelsens konklusjon³⁶.

Til tross for dette, **peker alle de kommunale samarbeidspartnerne på at de ikke får god nok informasjon om hvem som har tiltak, eller hvem de tror har tiltak.** Tilbakemeldingene viser ganske tydelig at samarbeidspartnerne ofte er usikre på om barnevernet er inne i en sak, og om familien får veiledning.

³⁵ Rutinen er at barnevernet skal gi tilbakemelding innen tre uker, både etter at melding er mottatt og etter at undersøkelse er gjennomført.

³⁶ Helsestasjonstjenester peker på at de enkelte ganger ikke får tilbakemeldinger om mottatt bekymringsmelding, men dette ser ut til å representere unntaket.

Helsestasjonstjenestene hevder at de ikke får god nok informasjon om hva som skjer med familiene som er i barnevernet, eller som de tror får oppfølging fra barnevernet: *Vi kommer for sent inn i bildet dersom det skjer endring.» Hvis det skjer endringer, for eksempel at mor ruser seg igjen, da får vi ofte ikke beskjed om det».* De understreker at det er viktig å få denne typen informasjon slik at helsestasjonen skal kunne gjøre en best mulig jobb for barnet og for familien. Helsestasjonenes møter med barn blir langt sjeldnere etter at barna har fylt to år (mindre obligatorisk oppfølging).

Fra helsestasjonstjenestene gis det også uttrykk for at man savner opplysninger der man har sendt en skriftlig redegjørelse i forbindelse med en undersøkelse, men der det har vært andre som har meldt. *«Vi kan gå tilbake i saker som meldes og finne at vi sendte opplysninger til barnevernet i forbindelse med en undersøkelse av samme familie for to-tre år siden. Vi vet ingenting om hva som er hendt siden da.»*

Barnehagestyrerne forteller at de i noen saker ikke har blitt informert av barnevernet om at dekning av barnehageplass var et barneverntiltak: *«Vi har vært et tiltak uten at vi har visst om det. Og tiltaket barnehageplass er mer enn selve dekningen av barnehageplassen».* Det bør legges til at dette er et brudd på barnevernets rutine - det skal alltid være et oppstartsmøte mellom barnevern, barnehage og foresatte (frivillig).

Flere samarbeidspartnere forteller at de brukes en del i forbindelse med informasjonshenting i undersøkelser, men får lite informasjon tilbake igjen. Representanter fra skolene: *«Når vi melder en sak, pumpes vi for informasjon, og informasjonen går én vei. Vi får veldig lite tilbake, for å ivareta de ungene vi har på skolen.»* Skolene savner dialog og informasjon om utvikling i en del saker: *«Vi burde hatt mer informasjon.»* Det vises til eksempler der foreldre har rusproblemer eller er alvorlig syke og skolen er bekymret: *«Hvordan går det med familien? Får de hjelp?»* Fra den ene skolen pekes det på at man nylig gikk gjennom elever de hadde sendt bekymringsmeldinger om. *«Vi sitter og lur på hva som har skjedd i sakene, men vi vet ikke.»*

Representantene fra Altona: *De holder kortene tett til brystet.(..) Dermed vet vi ikke hva de gjør hjemme. (...) Det er viktig at skolene får vite hva det jobbes med hjemme, og at de hjemme vet hva det jobbes med på skolen.* I noen tilfeller er det de foresatte som forteller skolene hva barnevernet arbeider med. Dette *«...er ikke spesielt tillitsvekkende.»*

Alle samarbeidspartnerne forteller at de bare ønsker informasjon som kan gjøre situasjonen bedre for barnet, og som gjør at man kan jobbe mer effektivt sammen. *«Vi trenger ikke hele livshistorien. Vi trenger å vite hvilke tiltak og metode man jobber etter»* Flere hevder at det også er nødvendig å ha kunnskaper om store endringer hjemme, slik at barnehagene, skolene eller helsestasjonstjenestene kan få til en best mulig oppfølging av barnet og familien.

De fleste samarbeidspartnerne hevder at videreformidling av denne typen opplysninger ikke vil være noe brudd på taushetsplikten, ettersom de som regel allerede er godt

kjent med mer sensitive opplysninger enn det som etterspørres³⁷. Et annet moment er at flere forteller om enkeltstående eksempler på det de omtaler som god informasjonsdeling og godt samarbeid rundt barnet, og at taushetsplikten ikke var noe hinder i disse sakene. Endelig peker både barnevernet og dets samarbeidspartnere på at foresatte sjelden motsetter seg å gi samtykke til at offentlige samarbeidspartnere deler informasjon

Fra Bufetat hevdes det at taushetsplikten ikke skal være til hinder for barnets beste, og også de forteller at foreldrene sjelden motsetter seg å gi samtykke. De hevder også at skoler ofte har en tendens til å tro at barnevernet vet mer om en sak enn det som faktisk er tilfelle.

Gode overganger ved avslutning av tiltak. Samarbeidspartnerne gir uttrykk for at det er viktig å sikre gode overganger fra barnevern til andre offentlige samarbeidspartnere, dersom dette er aktuelt. Ofte vil det være en av samarbeidspartnerne som har ansvaret for den videre oppfølgingen av familien, etter at barnevernet har trukket seg ut.

Helsestasjonstjenester viser til en del eksempler på gode overganger, for eksempel ved at saksbehandler ringer ressurs-helsestasjonen for å diskutere om de kan ha en oppfølgingsrolle i etterkant. Men det er også eksempler på det motsatte, at familien er henvist dit, og kommet med «mappen i hånden», uten at helsestasjonstjenester på forhånd er informert om at de er tiltenkt en oppfølgingsrolle. Helsestasjonstjenester ønsker at barnevernet er tydelige mht. forventninger om den videre oppfølgingen: *«De skriver til oss at foreldrene takker nei. Det står ingenting om at vi skal gjøre noe for familien i undersøkelsens konklusjon. Vi skal forstå at vi skal holde et ekstra øye med dem, men det står ingen plass. Det er stadig nye helsesøstre som ikke vet dette»*. Det blir også pekt på at en undersøkelse kan konkluderes med at familien skal ha tett oppfølging fra helsesøster, uten at innhold og hyppighet er konkretisert ytterligere.

SYNSPUNKTER PÅ SAMARBEID

Vi ønsker også å gjengi noen av samarbeidspartnerne generelle synspunkter på samarbeidet med barnevernet. Dette er i utgangspunktet ikke en del av problemstillinger, men er etter vår vurdering viktig for å kaste et bedre lys over funnene i avsnittene over.

Gjennomgangen tyder på at det er barnehagene, og spesielt politiet, som har den tetteste samarbeidsrelasjonen med barnevernet. Det er også disse partene som er mest positive til samarbeidet.

Barnehager. Representanter fra barnehagene og barnevernet er i ferd med å utarbeide en egen rutineplan for samarbeid, som omhandler rutiner, rolleavklaringer og an-

³⁷ For eksempel gjennom kontakt med barn og familie, bekymringsmelding, undersøkelsessak eller ansvarsgruppemøter.

svarsdeling³⁸. Planen inneholder rutiner for samarbeid på individ- og systemnivå. Det legges blant annet opp til at barnevernet skal delta på kommunaldirektørens møte med lederne for private og kommunale barnehager én gang i året. Det legges også opp til kursing, blant annet at barnevernet foreleser i forbindelse med kompetansepakken «*Tidlig innsats*». I tillegg skal begge parter legge til rette for hospitering.

Barnehagestyrerne forteller at samarbeidet er «*..veldig bra. Lettere å ta kontakt nå enn før, og kontakten er tettere. Samarbeidet har blitt mye bedre de siste årene, de har gjort seg mer til kjenne*». Styrerne forteller at de momentene de har nevnt i intervjuet med oss er allerede drøftet med barnevernet i forbindelse med rutineplan for samarbeid. De skryter også av hospiteringsordningen: «*Jeg fikk en aha-opplevelse og en helt annen forståelse av barnevernsarbeidet for meg som melder.*»

Politiet. Kriminalitetsforebyggende enhet i politiet arbeider tett opp mot oppsøkende team og ungdomskoordinator i barnevernet³⁹. Det siste året har det vært ukentlige møter mellom politiet og barnevernet. Her diskuteres felles saker og strategier knyttet til håndtering av ulike ungdomsmiljøer i byen.

Politiet har jevnlig kontakt med barnevernledelsen, og at barnevernet har et eget kontor på politistasjonen. Det pekes på at dette er forhold som gjør at man blir kjent med hverandre og som senker terskelen for å ta kontakt.

Barnevernet deltar sammen med politiet i politiaksjoner, for å ivareta barna. Dette fungerer meget bra, ifølge politiet.

Politiet omtaler barnevernet som «*utrolig velvillige*», og samarbeidet omtales som «*ekstremt godt*. Barnevernsjef «*takker for at vi tar kontakt og gir oss tilbakemelding. Det er ting som gjør at du har lyst til å ta den ekstra telefonen.*»

Bufetat. Inntil 2013 hadde de intervjuede representantene fra Bufetat tett kontakt med barnevernet i Sandnes, gjerne to ganger i uken. Samarbeidet blir beskrevet som godt. En intern omlegging i Bufetat gjør at det ikke lenger er faste kommunekontakter.

Helsestasjonstjenester. Det har vært en god del systemrettet samarbeid mellom barnevern og helsestasjonstjenester, blant annet en egen hospiteringsordning som begge parter er meget fornøyd med (for mer om samarbeidet, [se vedlegg](#)). Representantene fra helsestasjonstjenester ønsker imidlertid å systematisere det invididrettede samarbeidet på en bedre måte. De mener det er viktig å få til bedre overføringer fra barnevernet til helsestasjonstjenester (og andre kommunale hjelpeinstanser) i saker der foreldrene avslår hjelpetiltak og der barnevernet fortsatt er bekymret for barnets omsorgssituasjon (men bekymringen er ikke sterk nok til å få til en omsorgsovertakelse). Et ek-

³⁸ Vi har mottatt et foreløpig utkast. Dette er udatert, men sendt oss 23.09.14.

³⁹ I fjor vår startet politiet opp en egen Ungdomspatrulje, som skal være til stede der ungdommen er, for eksempel sentrum, Ruten eller kjøpesentre.

sempel på dette er faste møteoverføringer mellom barnevern og de som er tiltenkt en rolle i den videre oppfølgingen i denne type saker (for eksempel helsestasjon, skolehelsetasjon eller ressurs-helsestasjon). Dette vil kunne bidra til at oppfølgingen blir bedre, hevdes det. Et annet eksempel er at det etableres en fast praksis der barnevernet følger opp slike saker en tid etter at tiltaket er overført til en annen enhet, for å undersøke hvordan dette fungerer. Dette vil bidra til en mer helhetlig kommunal oppfølging av sakene, hevdes det.

Skoler: Intervjuene med representanter fra seks skoler (sosiallærere og inspektører) tyder på at det varierer om barnevernet deltar i skolenes ressursteam og om skolene har faste kontaktpersoner de forholder seg til.

1.2.5.7 VURDERING

Vi finner klare indikasjoner på at gjennomstrømningen av barn/familier med tiltak er veldig høy i Sandnes. [Tallanalysene](#) vi har gjort kan tyde på at nesten femti prosent av alle tiltakene i 2013 er nye. Dette er et langt høyere utskiftningstempo enn i andre storbykommuner. Ved første øyekast kan det se ut som hovedforklaringen på dette er den kraftige økningen i endringsrettede tiltak, som har en kortere tidshorisont og som i 2013 utgjør en langt større andel av det totale antallet hjelpetiltak (68 prosent i 2013, 51 prosent i 2009). Men det er usikkert hvor mye dette har slått ut, og det er også slik at den sterkeste økningen i gjennomstrømning kom i 2008, dvs. før den sterke veksten i endringsrettede tiltak. Dataene kan tyde på at denne veksten kan skyldes en del andre grep som ble gjort i barnevernet i tidsrommet 2005 til 2008, kombinert med en reduksjon i antall barn med omsorgstiltak.

Uansett er en stadig høyere andel endringsrettede tiltak med på å opprettholde en høy gjennomstrømning, ettersom disse som regel er av kortere varighet enn kompenserende tiltak.

Dette er for det første en villet utvikling, dvs. det er et uttalt mål at endringstiltakene skal være målrettede, effektive og av kort varighet. For det andre ser det ut til å henge sammen med mer kvalitet i alle ledd. Kvaliteten i meldingsutsjekkene og undersøkelserne har blitt bedre de siste årene. Dette skaper et godt og presist utgangspunkt for innretningen på endringstiltakene.

Dessuten har antallet forskningsbaserte endringstiltak økt kraftig de siste årene, og tiltakene er blitt mer varierte. Tiltakene har også blitt mer målrettede og evalueres hyppigere enn før.

Gjennomgangen vår tyder på at barnevernet arbeider systematisk og målrettet med å utvikle egen organisasjon og saksbehandlingspraksis.

Intervjuer med et utvalg samarbeidspartnere gir et litt annet bilde, og indikerer at tiltaksarbeidet har et forbedringspotensial. Hovedinnvendingene er at endringstekningen er for snever og kortsiktig, at samarbeidet ikke fungerer godt nok i enkeltsaker, og at barnevernet i større grad bør dra veksler på kompetansen fra samarbeidspartnerne i oppfølgingen av familiene.

Det er imidlertid vanskelig å si om dette har sammenheng med høy produktivitet og en presset arbeidssituasjon. En styrking og forbedring av barnehager, helsestasjonstjenester og politi taler mot en slik tolkning. Samtidig er informasjonsdeling og samarbeid tid- og ressurskrevende, og det vil alltid være en smertegrense mht. hvor mye en kan klare å få til, og samtidig opprettholde produksjonen. Det er også vanskelig å si om Sandnes skiller seg vesentlig ut fra andre kommuner på dette punktet. Forvaltningsrevisjoner i andre kommuner kan tyde på at de ikke gjør det. Et tredje og siste moment er at barnevernet og dets samarbeidspartnere jobber ut i fra ulike lovverk, noe som kan påvirke deres virkelighetsoppfatning. Og virkelighetsoppfatningene er nokså ulike. Vi mener likevel at tilbakemeldingene må tas på alvor og at partene bør gå i dialog for å finne gode løsninger i fellesskap.

Vi anbefaler barnevernet å gå i dialog med skolene og helsestasjonene for å finne ut om samarbeidet i enkeltsaker kan styrkes

Én mulighet er å bygge på videre på det samarbeidet som allerede er igangsatt (se [vedlegg](#)). Aktuelle tema her er informasjonsdeling- og kompetansedeling og endringsperspektivet i enkeltsaker. Kan-formuleringen i regelverket mht. informasjonsdeling gjør at det på generelt grunnlag er vanskelig å trekke klare slutninger mht. hvordan det bør være. Det kan være gode grunner til at barnevernet ikke informerer om oppfølgingen (for eksempel taushetsplikt eller at de vet mindre enn samarbeidspartnerne tror). Det kan også være gode grunner til at det ikke er hensiktsmessig å samarbeide i enkeltsaker. Tilbakemeldingene i intervjuene er imidlertid såpass tydelige at vi mener kommunen og barnevernet bør gå nærmere inn i dem.

Felles bekymring. Barnevernet og samarbeidspartnerne retter en felles bekymring mot saker der barnevernet får stadige bekymringsmeldinger, der de foresatte avslår/trenerer hjelpetiltakene som tilbys, og der sakene ikke er alvorlige nok til omsorgsovertakelse.

At foreldrene avslår kan føre til at barnet ikke får nødvendig hjelp. I intervjuene gis det flere eksempler på at avslag/trenering av tiltak har bidratt til en forverring av barnets situasjon. Etter vår vurdering er det viktig at kommunen sikrer at denne gruppen blir ivare tatt på en god måte.

Intervjuene tyder på at overgangene fra barnevernet til de hjelpeinstansene som er tiltenkt å ha en oppfølgingsrolle i etterkant, varierer en del. Dette ser ut til å svekke den videre oppfølgingen. Etter vår vurdering er det **viktig å sikre gode overganger i denne**

typen saker, fra barnevernet til den hjelpeinstansen som får ansvaret for å følge opp saken videre. En **forutsetning** er at foreldrene **samtykker til dette**, men gjennomgangen tyder på at det vanligvis går greit å få samtykke.

Vi anbefaler barnevernet å sikre gode overganger i saker der foreldrene motsetter seg hjelpetiltak, der barnevernet fortsatt er meget bekymret, og der en annen hjelpeinstans skal stå for den videre oppfølgingen.

Detaljene i dette er det opp til de involverte partene å vurdere, men kanskje kan det være en idé å ha faste overføringsmøter. En kan også vurdere om det er ønskelig og mulig at barnevernet får en oppfølgingsrolle overfor den/de instansen(e) som overtar saken etter at barnevernet har henlagt saken.

Helt til slutt kan det være verdt å nevne at regjeringen nylig har sendt et lovforslag på høring som skal gjøre det enklere for barnevernet å pålegge hjelpetiltak. Formålet med forslaget er å forbedre situasjonen til barnet og forebygge omsorgsovertakelse. «Å sette inn hjelpetiltak uten foreldrenes samtykke kan være inngripende for foreldrene og familien, men omsorgsovertakelse er enda mer alvorlig, sier barneministeren i en pressemelding, 19.10.2014.⁴⁰

Ventetid. Selv om ventetiden normalt sett ikke er lang, er det noen familier som venter for lenge. Dette er med på å svekke familienes motivasjon til å gjennomføre tiltaket.

Vi anbefaler barnevernet å arbeide med å redusere ventetiden til endringsrettede hjelpetiltak

I dag finnes det ulike avslutningsårsaker, for eksempel, full måloppnåelse, delvis måloppnåelse eller avslutning uten måloppnåelse. Delvis måloppnåelse er ofte kombinert med at familien ikke lenger ønsker å være i tiltaket. Det kan også være slik at foreldrene ønsker å avslutte uten at målet er nådd (manglende motivasjon, mener de ikke har behov), eller at barnevernet avslutter uten at målet er nådd (feil tiltak, eller manglende motivasjon/progresjon). Etter vår vurdering vil det være interessant å se avslutningsårsaker opp mot hvor mange barn som får nye bekymringsmeldinger (gjengangere), dersom dette lar seg gjøre. På denne måten vil barnevernet få bedre styringsinformasjon om de mer langsiktige effektene av tiltakene som er satt i verk, og en økt oppmerksomhet omkring de sakene der den langsiktige effekten uteblir. Vi er fullt klar over at nye bekymringer kan dreie seg om andre forhold enn det man arbeidet med i endringstiltaket, og at det er vanskelig å få til gode effektmålinger av barnevernets arbeid. Likevel tror vi denne typen styringsinformasjon vil kunne være viktig i det videre tiltaksarbeidet i barnevernet.

Vi anbefaler barnevernet å føre statistikk over årsaker til at endringsrettede hjelpetiltak avsluttes, dersom dette lar seg gjøre på en relativt enkel måte.

⁴⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2014/Styrker-barns-rett-til-hjelp-.html?id=772498>

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 fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland, og oppdragsleder Tove Gunn Moen.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Barnevernloven
 - § 1-1. Lovens formål. Formålet med denne loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.
 - § 3-2, barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven.
 - Rutinehåndbok for barneverntjenesten (Daværende barne- og likestillingsdepartementet, 2006: 20), avsnitt om tverrfaglig samarbeid
 - «Barnevernarbeid er et sammensatt fagfelt som er så mangesidig og komplekst, at det er behov for mange faggrupper for å løse oppgavene. For å kvalitetssikre vedtakene i enkeltsaker er det viktig å ha fokus på bruk av tverrfaglig kompetanse.»
 - § 4-3. Rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser.
 - § 4-4. Hjelpetiltak for barn og barnefamilier
 - Ifølge barnevernloven § 6-7 skal barnevernet gi tilbakemelding til melder. I dette ligger det at de skal bekrefte at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra en annen offentlig instans/samarbeidspartner skal det også informeres om det er åpnet undersøkelsessak, og deretter om undersøkelsen er gjennomført, og hvorvidt dette har resultert i at sak er henlagt eller barnevernet følger opp videre⁴¹. Loven åpner også opp for at barnevernet *kan* gi offentligere meldere tilbakemeldinger om tiltakene som er satt inn, dersom det er nødvendig at samarbeidspartnerne får denne kunnskapen av hensyn til den videre oppfølgingen av barnet.
- Sammenligninger med andre, spesielt andre storbykommuner

⁴¹ Rutinen er at barnevernet skal gi tilbakemelding innen tre uker, både etter at melding er mottatt og etter at undersøkelse er gjennomført.

Avgrensning og metode

Avgrensning. I prosjektet har vi hatt et særskilt fokus på meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak. Når det gjelder hjelpetiltak er det først og fremst endringsrettede tiltak vi har sett nærmere på. Dette er tiltak som i all hovedsak tilbys av barnevernet selv. Endringsrettede tiltak har vært et sentralt satsingsområde for enheten de siste årene, og har vært en kraftig vekst i denne type tiltak. Det er også denne type tiltak det siktes til i bekymringen som barnevernet retter i forbindelse med Fylkesmannsrapporteringen i 2013.

Vi har avgrenset oss bort fra arbeidet med tiltak utenfor hjemmet, dvs. mht. frivillige eller tvungne omsorgsplasseringer.

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 startet vi opp med en rekke tallanalyser av utviklingen i antall meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak. Vi sjekket også antallet som takket nei til hjelpetiltak, og forsøkte også å måle antallet «gjengangere» ved å ta utgangspunkt i hvor mange av barna som hadde avsluttet hjelpetiltak i 2012 som kom igjen i form av nye bekymringsmeldinger i 2013 og våren 2014 (se under). Dette ga imidlertid begrenset informasjonsverdi, ettersom vi underveis oppdaget at de har avsluttet hjelpetiltak kan ha andre pågående tiltak, og at nye bekymringer kan registreres selv om et barn har tiltak i barnevernet. Forutsetningen for dette er at det som det meldes bekymring om ikke skal være kjent fra før. Vi foretok derfor en stikkprøve av et utvalg av de 115 som hadde avsluttet et eller flere tiltak i 2012, men som kom igjen i form av nye bekymringer i 2013 og våren 2014 (for mer om dette, se under).

Vi testet ut først ut tallene i intervjuene med ledelse og saksbehandlere i barnevernet. Deretter testet vi ut inntrykkene herfra og tallene på et utvalg samarbeidspartnere, dvs. barnehager, helsestasjonstjenester, skoler, politiet og Bufetat. Dette for å sikre et bredest mulig tilfang av data innenfor prosjektets rammer.

Underveis ble det også vurdert å intervju et utvalg brukere, for eksempel et utvalg av de som har takket nei til hjelpetiltak. Det kunne vært interessant å få vite litt mer om deres årsaker til å takke nei. Dette slo vi imidlertid fra oss, av flere årsaker. For det første er det høyst usikkert om de vil ha kontakt med revisjonen når de ikke vil ha kontakt med barnevernet. I et barnevernprosjekt i en annen Rogalandskommune erfarte vi at bare 2 av de 6 brukerne som hadde takket ja deltok på intervjuet. For det andre er det sannsynlig at de fleste vil mene at de er godt skikket som foreldre, og det derfor ikke er behov oppfølging fra barnevernet. For det tredje kan det være tidkrevende å få et tilstrekkelig antall brukere til å delta på intervju. For det fjerde er det vår erfaring at offentlig ansatte som regel gir et nokså ærlig bilde av hvordan de opplever situasjonen. Og vi har allerede et bredt intervjutilfang.

Uklarheter underveis i prosjektet er drøftet og oppklart med nøkkelpersoner i barnevernet og blant samarbeidspartnerne.

Muntlige kilder:

Vi har til sammen intervjuet 37 personer, hvorav

- 15 representanter for barnevernet. Vi har intervjuet representanter fra seksjon Mottak og ungdom, seksjon barn, seksjon tiltak, og seksjon fagutvikling. I alt har vi intervjuet fem saksbehandlere, én ansatt i seksjon fagutvikling, og resten har vært ledere/fagkoordinatorer
- Kommunaldirektør Oppvekst barn (oppstartsmøtet)
- Fire barnehagestyrere
- Fire ledere innen Helsestasjonstjenester
- Seks skolerepresentanter, fire sosiallærere og to inspektører
- To representanter fra Altona ressurscenter
- Tre representanter fra politiet

- To representanter fra Bufetat

Tall

- SSBs kostrastatistikk
- Tall fra ASSS-nettverket
- Rapporteringsbanken
- En rekke tall fra fagsystemet

Stikkprøve

- Stikkprøve av antall barn med avsluttet hjelpetiltak i 2012 og som det kom nye bekymringer på i 2013 og/eller våren 2014, for å undersøke hvor mange som fikk oppfølging fra barnevernet. For å få et bedre innblikk i gjengangere og meldings- og tiltakshistorikk.

Dokumenter

- Tidligere forvaltningsrevisjoner av barnevernet, fra hhv. 2005 og 2011.
- En rekke interne arbeidspapirer og powerpointer som grunnlagsdokumenter
- Nasjonale føringer, veiledere
- Organisasjonskart
- Tilbakemelding på ASSS-nettverkets utfordringsnotat av tjenesteprofil for barnevernet i Sandnes, 2012.

MÅLING OG STYRING AV RESSUR SINNSATS OG KVALITET

OVERHOLDELSE AV LOVKRAV

Vi får opplyst fra barnevernssjef at overholdelse av lovkrav og tidsfrister har veldig høy prioritet i barneverntjenesten.

Som vi har pekt på har barnevernet hatt en sterk økning i antall nye meldinger og undersøkelser. Denne økningen utfordret enheten, og det ble høsten 2012 foretatt en del tydelige prioriteringer for å holde lovpålagte frister og krav (jf. faktadel).

Ifølge barnevernloven **skal alle barn ha tiltaksplan**. Sandnes hadde i 2013 den høyeste andelen barn med utarbeidet tiltaksplan, sammenlignet med de andre åtte storbykommunene⁴². I Sandnes hadde 98 prosent av barna tiltaksplan. Snittet for alle ni kommunene (inkludert Sandnes) var 82 prosent.

Ifølge barnevernloven skal alle **bekymringsmeldinger være gjennomgått innen én uke**. Sandnes hadde ingen brudd på denne tidsfristen 2012 og 2013 (foreløpig ikke tall for 2014). Tre av de andre storbykommunene klarte det samme, mens de fem øvrige hadde en mindre andel fristbrudd mht. ukeskravet.

Ifølge forskrift om fosterhjem skal barneverntjenesten følge opp fosterhjemmet jevnlig⁴³. Som et minimum skal barneverntjenesten besøke fosterhjemmet fire ganger i året. Etter at et barn har vært plassert i et fosterhjem i mer enn to år, kan barnevernet under visse vilkår vedta å redusere

⁴² Ikke Oslo.

⁴³ Ifølge forskrift om fosterhjem og retningslinjer for fosterhjem skal barneverntjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å sikre en forsvarlig oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet.

antall besøk til minimum to ganger i året. Andre halvår 2013 hadde 21 prosent av fosterhjemmene ikke mottatt det lovpålagte antallet fosterhjemsbesøk av barneverntjenesten. Snittet for de ni ASSS-kommunene var på 29 prosent.

Undersøkelser. En undersøkelse skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder. I 2013 hadde 15 prosent av undersøkelsene en behandlingstid på flere enn tre måneder. Snittet for de ni ASSS-kommunene var på 23 prosent.

Vi får opplyst fra barnevernsjefen i Sandnes at alle fristoverskridelsene var godkjent av Fylkesmannen.

Samtidig pekes det på at man ikke var helt tilfreds med denne andelen, ettersom andelen saker med behandlingstid over tre måneder lå på mellom 8 og 10 prosent de fire foregående årene. Vi får opplyst fra barnevernet at den største økningen i utvidelse av undersøkelsesfristen kom andre halvår 2013. Dette førte til at man internt i enheten undersøkte egen praksis nærmere i de sakene som tok lenger tid enn tre måneder. Hensikten med dette var å få et bedre innblikk i egen undersøkelsespraksis, og for å undersøke muligheten for en raskere saksbehandling.

Samtidig understrekes det at tidsfristen ikke betyr at man skal ikke undersøke i tre måneder, men at man kan, og at begrunnelse for å overstige denne fristen skal være god. Det pekes også på at barnevernet har fått midler fra Fylkesmannen til en stilling som skal være avsatt til å komme raskere til en konklusjon i enkelte undersøkelsessaker.

Økningen i bekymringsmeldinger og undersøkelser var spesielt høy i 2012. Dette utfordret barnevernet, og høsten 2012 ble det foretatt prioriteringer for å holde lovpålagte frister og krav. Barnevernet skriver: *Barnevernsjef foretok her en grundig gjennomgang av ressurser og oppgaver, og gjorde deretter tydelige valg og prioriteringer⁴⁴*. (...). Politikerne ble orientert om prioriteringen og mulige konsekvenser av disse. En av konsekvensene var: *«at flere barn måtte vente på å få iverksatt tiltak etter endt undersøkelse, eller står uten oppfølging av saksbehandler over en periode. Dette medførte en nedgang i antall barn med hjelpetiltak 2 halvår sett opp mot 1 halvår 2012⁴⁵*. Vi er imidlertid informert om at dette var en forbigående periode og at gjennomstrømningen til tiltak ble normalisert i 2013.

I ASSS-samarbeidet blir andel barn i aldersgruppen 0-5 år blir brukt som en indikator på hvorvidt tjenesten kommer tidlig inn med tiltak. Sandnes ligger nær snitt på denne indikatoren og det er en økning fra 2012 etter at tjenesten økte fokus på barn i denne aldersgruppen. Kommunen har ervervet seg ny kunnskap omkring utredning, samspillsvurdering og tiltaksarbeid knyttet til de minste barna, og vil jobbe videre med dette i 2013.

BRUK AV TALL I KVALITETSSTYRINGEN

Gjennomgangen viser at barnevernet bruker mye tall i forbindelse med internkontroll- og kvalitetsutviklingsarbeidet. Kilder for sammenligninger med andre er KOSTRA og samarbeidet i ASSS-nettverket og Fylkesmannsrapporteringen.

⁴⁴ Kilde: Tilbakemelding på utfordringsnotat av tjenesteprofil for barneverntjenesten i Sandnes 2012.

⁴⁵ Samme kilde.

Dersom man registrerer en negativ eller uventet utvikling (enten sammenlignet med andre eller med seg selv over tid), henter man ofte ut tall fra fagsystemet for å finne årsaker til denne utviklingen, og for ev. å bruke disse for å endre praksis.

God tilgang på talldata om overholdelse av lovkrav og tidsfrister bidrar til å øke oppmerksomheten omkring den kvantitative delen av barnevernet, men det brukes også til å utvikle den kvalitative delen, dvs. fagutviklingen. Noen eksempler:

- Benchmarking gjennom ASSS-nettverket. Dette følges opp med samlinger der forskjeller og likheter mellom storbyene diskuteres. Barnevernet i Sandnes ble i 2013 utfordret av KS i form av et eget utfordringsnotat, der de ble bedt om å svare på spørsmål om enhetens tjenesteprofil. Eksempler på dette: Høy andel barn med undersøkelse, lav andel barn med tiltak, lav bruttodriftsutgifter på alle funksjoner, høy andel barn med tiltaksplan.
- Rapportering til Fylkesmannen om stillinger, meldinger, undersøkelser hjelpe- og omsorgstiltak, adferds og akuttvedtak og fosterhjem. I tillegg til at kommunen er pålagt å rapportere halvårlig til Fylkesmannen, bruker man disse tallene i forbindelse med kvalitetsutviklingen i enheten.
- Bruk av nøkkeltall til bruk i fagutvikling, faglige diskusjoner og kvalitative analyser. Barneverntjenesten gjør en rekke dypdykk selv. Noen eksempler:
 - Økning i antall saker med utvidet undersøkelsesfrist (se over)
 - Kartlegging av alle meldinger om de yngste barna, dvs. de mellom 0 – 6. Sentrale variabler: Antall nye meldinger, aldersfordeling, gradering av melding om mot lovparagraf (alvorlighetsgrad), henlagte meldinger, undersøkelser, henlagte undersøkelser og tiltak.
 - Kartlegging av de eldste barna, dvs. de mellom 13 – 18. Her foretok man et dypdykk i alle meldingene som var kommet inn første kvartal 2013, og sammenlignet tallene med Stavangers tall. Sentrale variabler var her: Antall meldinger, alvorlighetsgrad, antall henleggelse, antall undersøkelser, henleggelse etter undersøkelse og hjelpetiltak etter undersøkelse.
 - På et tidspunkt oppdaget man at medholdsprosenten i Fylkesnemnda sank. Dermed ble det sett nærmere på de sakene man ikke fikk medhold. En overvekt av sakene barnevernet ikke fikk medhold i, dreide seg om barn som ikke var etnisk norske. Konklusjonen ble at enheten trenger med kompetanse på etnisk barnevern, noe som resulterte i opprettelse av en ny stilling med denne typen kompetanse.

RESSURSDISPONERING

De intervjuede hevder at ressursinnsatsen er fordelt på en god måte internt i barnevernet. Dette ser ut til å henge sammen med nøye overvåkning av ressursinnsats opp i mot endringer av arbeidsmengde. Det tidligere omtalte bufferteamet er et eksempel på dette, og fungerer som en stabilisatorfaktor for de to saksbehandlerseksjonene, i perioder med ujevn arbeidsbelastning. Opprettelsen av seksjon tiltak er et annet eksempel, og våren 2012 var det et stort hopp i antall ungdomssaker, noe som førte til en ekstra saksbehandler i ungdomsseksjonen.

I en forvaltningsrevisjonsrapport 2011 pekte vi på at barnevernet arbeidet med å styrke egen kompetanse gjennom å arrangere felles kompetanseheving internt i barnevernet. «Alle ansatte i barnevernet skulle på samme kursopplæring. Hensikten med dette var å bygge en felles plattform for de ansatte, dvs. felles forståelse av teori og begreper osv. Dette innebar at ingen ansatte fikk dra på frittstående enkeltkurs.» Intervjuene i år tyder på at denne linjen er videreført i 2014, og at opplæringstilbudet fungerer bra og «henger i hop», i følge våre informanter. Vi legger ved internt kursopplegg for september og oktober 2014. Kursopplegget er et samarbeid med barnevernet i Sola kommune.

Gjennomgangen vår viser en del eksempler på at funn fra internkontrollen fører til intern kompetanseheving⁴⁶. Tilbakemeldingene i intervjuene tyder på at barnevernet ønsker en enda sterkere kobling mellom funnene som gjøres i internkontrollen og de kursene som tilbys.

Korte prosessbeskrivelser meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak

KORT OM SAKSBEHANDLINGSPROSESS I FORBINDELSE M/MELDINGSHÅNDTERING

Meldingsteamet mottar bekymringsmeldingen. Saksbehandler som tar i mot meldingen sjekker ut meldingen med den som melder for å undersøke nærmere innholdet i meldingen⁴⁷. Fagkoordinator i teamet har det formelle ansvaret for om en melding skal henlegges eller undersøkes videre. Meldingene graderes i forhold til alvorlighetsgrad, 1 – som det minst alvorlige og 3 som det mest alvorlige. Hvis en melding graderes som 1 blir den automatisk henlagt⁴⁸.

KORT OM SAKSBEHANDLINGSPROSESS I FORBINDELSE MED UNDERSØKELSER

Dersom det konkluderes med at en melding skal undersøkes på mandag, legges dette i hyllen til den aktuelle fagkoordinator (to i seksjon barn, én i seksjon ungdom). Fagkoordinator fordeler saker til saksbehandlerne, som senest mottar meldingen på onsdag. I akutte saker tar saksbehandler fra mottak direkte kontakt med fagkoordinator.

Hvis det i en undersøkelse oppfattes å kunne være en potensiell omsorgsovertakelse, skal seksjonsleder orienteres. I slike tilfeller kan det også være aktuelt med et drøftingsmøte mellom fagkoordinator, seksjonsleder og barnevernssjef (eller stedfortreder).

KORT OM SAKSBEHANDLINGSPROSESS ENDRINGSTILTAK

Når undersøkelsen er konkludert, legges en kopi av tiltaksplanen i hyllen til seksjonsleder for tiltak, dersom bestillingen er et endringsrettet tiltak. Dette er bestillingen. Vi er kjent med at man i andre kommuner har en egen søknad for dette, mens i Sandnes er tiltaksplanen søknaden. Hensikten med dette er å begrense papirarbeidet til et minimum. Seksjonsleder fordeler deretter saken (e) til den saksbehandleren som er best egnet/har ledig kapasitet.

Det er den enkelte saksbehandler som undersøkte saken som har ansvar for oppfølging av alle hjelpetiltak, herunder evalueringer av tiltakene⁴⁹. Mens det er den enkelte veileder/miljøarbeider i seksjon tiltak som har ansvar for å gjennomføre selve tiltaket. Saksbehandler kaller inn til oppstartsmøte med veileder og bruker (e). Det er saksbehandler, i samråd med seksjonens fagkoordinator som bestemmer tiltaket. Dette er basert på vurderingene som er gjort

⁴⁶ Eksempel: det ble sommeren 2014 avdekket at det var en økning i antall hjelpetiltak som ikke var evaluert (egen rutine ble ikke fulgt). Deretter diskuterte man dette med de enkelte saksbehandlerne, og man fant ut at noen trengte informasjon om hvordan dette ble gjort. Deretter ble satt opp opplæring for disse personene.

⁴⁷ Barnevernet tar kontakt med melder og de berørte partene for å sjekke ut innholdet i meldingen. Når meldingen gjelder barn over femten, tas det også kontakt med barna (i tillegg til foreldrene). I forbindelse med bekymringsmeldinger om vold og overgrep sjekkes bekymringen bare ut med den som melder.

⁴⁸ Det er meldingsmøter hver mandag og torsdag. Da møter seksjonsleder for ungdom og mottak saksbehandler (som har undersøkt meldingen) og fagkoordinator i mottaksteamet. De to sistnevnte presenterer funnene, disse blir diskutert, og seksjonsleder konkluderer ut i fra det mht. videre undersøkelse/henleggelse.

⁴⁹ Det er omsorgsseksjonen som har ansvar for barn med omsorgstiltak, akutt plasseringer og frivillige omsorgsplasseringer.

i undersøkelsen. Underveis i prosessen kan det komme innspill fra veileder/miljøarbeider som kan føre til at tiltaket justeres noe.

I saker der det er alvorlig bekymring kan hjelpetiltak iverksettes kort tid etter melding mottas, eller mens undersøkelsen pågår. Man venter ikke til melding er konkludert og undersøkelsen er ferdig. I intervjuene får vi opplyst at det i en relativt fersk sak ble satt inn hjelpetiltak 12 timer etter meldingen ble mottatt. Det hender også at barnevernet setter inn veileder i løpet av selve undersøkelsen, dersom det er alvorlig bekymring.

EKSEMPEL PÅ ENDRINGSRETTET HJELPETILTAK CIRCLE OF SECURITY (COS)

Intervjuene tyder på at barnevernet tilbyr en rekke ulike endringsrettede hjelpetiltak. Flere, både barnevernet og samarbeidspartnerne, nevner Circle of security (COS) som et godt tiltak. Målsettingen med COS er å styrke tilknytningen mellom foreldre og barn når barn har, eller er i risiko for å utvikle tilknytningsproblematikk. COS er en individuelt målrettet intervensjon som vanligvis går over 20-30 timer. De enkelte foreldre støttes i løpet av intervensjonen til å reflektere over samspill med eget barn. I løpet av intervensjonen skal foreldrene etablere en trygg base overfor barna sine, lære om betydningen av tilknytning, utvikle evne til å forstå barnets signaler og styrke den følelsesmessige involveringen med barnet.

Bortfall av tiltak

Det er også et visst bortfall av tiltak. Bortfall er tiltak som av ulike årsaker aldri er blitt iverksatt eller kommet i gang (disse er heller ikke en del av tiltaksstatistikken). Dette kan være fordi familien har flyttet fra kommunen, at ikke tiltaket er aktuelt lenger/at familien har valgt et annet tiltak, eller fordi barnevernet ikke har fått medhold i fylkesnemnden.

Fra 2010 til 2012 økte antall bortfalte tiltak kraftig, fra 119 til 215, og så er antallet redusert noe i 2013 til rundt 150. I 2012 utgjorde bortfall (inkludert der foreldre takker nei) 17,5 prosent av alle avsluttede tiltak (215 av 1225). Bare ett av de bortfalte tiltakene var omsorgstiltak.

Vi får imidlertid opplyst at disse tallene er noe usikre og at tiltak som er registrert det ene året kan være bortfalt det andre. For eksempel finner vi at mange av de bortfalte tiltakene i 2013 er fra 2012. Tallene må altså tolkes med forsiktighet, men de indikerer at det har vært en økning i bortfall fra 2010 til 2012, men at antallet er i ferd med å reduseres. Det er ikke utenkelig at bedre registreringspraksis kan være en delforklaring her.

Inntil mai 2013 ble også familier som takket nei til hjelpetiltak regnet som bortfall, men denne praksisen er endret. Disse registreres ikke som tiltak, og gjør derfor ikke utslag i nasjonale statistikker (KOSTRA og rapporteringsbanken).

AVSLUTTEDE HJELPETILTAK – NYE MELDINGER

Vi har sjekket ut **hvor mange av barna det kom inn meldinger på i 2013 og våren 2014** som hadde avsluttet hjelpetiltaket i barneverntjenesten i 2012⁵⁰. Hensikten med dette har vært å undersøke forekomsten av antall gjengangere i barnevernet. Gjennomgangen viste at:

- Det kom inn meldinger på 115 barn som hadde avsluttet hjelpetiltaket i 2012.
- 106 av disse ble undersøkt på nytt

⁵⁰ Her har vi tatt bort alle av brukerne som er 18 år eller mer. Dette er dels gjort fordi det sjelden sendes bekymringsmeldinger vedrørende de som er 18, og dels fordi dette er noe mindre arbeidskrevende.

- 9 ble henlagt
- 11 av barna kom det inn bekymringsmeldinger på, både i 2013 og våren 2014.
- Innholdet i meldingene kan være:
- Vold i hjemmet, vitne til vold i nære relasjoner, foreldrenes rusmisbruk, manglende foreldreferdigheter, høyt konfliktnivå foreldre eller barns kriminalitet. Men innholdet i meldingene kan også være en kombinasjon av ulike forhold, for eksempel.
- 51 av meldingene dreier seg om vold i hjemmet,
- 25 av meldingene dreier seg om rusproblemer, primært foreldrenes, men noen ganger også barnas
- 12 er knyttet til manglende foreldreferdigheter
- 11 er knyttet til foreldrenes eller barnas kriminalitet

I 2013 kom det inn bekymringsmelding på 788 brukere.⁵¹ Det kom inn 68 bekymringsmeldinger på 68 barn som hadde avsluttet hjelpetiltaket sitt i 2012. Disse utgjør 8,6 prosent av alle barna det kom inn bekymringsmeldinger på.

Underveis i prosjektet oppdaget vi at de som har avsluttet hjelpetiltak i 2012 kan ha andre hjelpetiltak som fremdeles pågår, og at nye bekymringsmeldinger noen ganger registreres selv om barnet har tiltak i barnevernet. Altså: Selv om et det står at en familie har avsluttet et veiledningstiltak i barnevernet, kan det være at de fremdeles får oppfølging fra barnevernet i form av SFO-plass, ressursperson eller avlastningshjem. Det registreres også bekymringsmeldinger på enkelte barn som har tiltak i barneverntjenesten. Forutsetningen for at det skal registreres en ny bekymringsmelding er at bekymringen det meldes om ikke er kjent fra før. Dersom det er kjent fra før, registreres det som informasjon i saken.

Vi har derfor foretatt noen stikkprøver i våre 115 utvalgte saker, for å undersøke om noen av disse hadde et pågående hjelpetiltak når bekymringen ble mottatt. Dette er helt sentralt, ettersom vårt siktemål er å se hvor mange som har avsluttet oppfølgingen fra barnevernet et gitt år, kommer tilbake igjen i form av nye bekymringsmeldinger (såkalte gjengangere). Dette kan igjen være en indikasjon på at tiltaket burde vart lenger, men det trenger ikke å være det.

Vi sjekket til sammen 27 meldinger, fordelt på 16 unike brukere (ettersom vi sjekket *alle* det kom inn bekymringer på både i 2013 og våren 2014). Gjennomgangen viste:

- **Hoveddelen hadde oppfølging fra barnevernet,** til tross for at ett eller flere tiltak ble avsluttet i 2012
- I fire saker hadde ikke brukerne tiltak av *andre årsaker* (flyttet, andre har ansvaret (bekymringen gjaldt ikke foreldrenes omsorgsevne), og i ett tilfelle var det ikke aktuelt med tiltak fordi foreldrene var skilt og bekymringen var rettet mot den som ikke hadde omsorgsretten.
- Ellers viser gjennomgangen vår at **de fleste av brukerne hadde en lang barnevernshistorikk**, med mange meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak. En av brukerne hadde hatt til sammen 43 tiltak i barnevernet (14 år), en annen hadde barnevernet mottatt 10 bekymringsmeldinger om (12 år), og disse er spredt over en 12-årsperiode.
- I noen av sakene ser vi at familiene takker nei til hjelpetiltak til tross for at barnevernet er veldig bekymret (vold). (Verken barnevern eller politi finner nok til at akuttplasing/omsorgsovertakelse kan rettferdiggjøres).
- I ett tilfelle er det hentet inn en sakkyndig, som konkluderer med at det ikke er noe i veien med foresattes omsorgsevne, mens barnevernet ikke er enig. «*Vi er kjempebekymret*». Skolen får beskjed om å følge med. Fra undersøkelse «*NN ønsker ikke flere hjelpetiltak i regi av barneverntjenesten og har sagt nei til hjelpetiltak. Barneverntjenesten blir derfor nødt til å henlegge saken ihht. § 4-3, med bekymring for barnas emosjonelle utvikling.*»
- I noen tilfeller ser vi at de **foresatte selv avslår tiltak** som barnevernet foreslår, og mener er nødvendige for en positiv utvikling. Vi ser også eksempler på at barnevernet foreslår et tiltak, for ek-

⁵¹ Dette tallet er lavere enn det som er oppgitt over, ettersom det kan være flere bekymringsmeldinger på en bruker

sempel Multisystemisk terapi), ungdommen takker nei, og dermed videreføres et annet tiltak - råd og veiledning.

- Men vi ser også eksempler på at barnevernet, hvis de er alvorlig bekymret, ikke akter å slippe saken hvis foreldrene takker nei til tiltak: *«Barneverntjenesten vurderer at det foreligger flere langvarige og intense risikofaktorer til barnas omsorgssituasjon (...) Barneverntjenesten opplever begge foreldrene som samarbeidsvillige, men dersom de skulle takke nei til foreslåtte tiltak, vil barneverntjenesten vurdere saken på ny ifht. lov om barneverntjenester § 4-12 (mulig omsorgsovertakelse, vår anm.)*
- Vi ser også at det er måloppnåelse i noen saker, enten full eller delvis.

SAMARBEID MELLOM HELSESTASJONSTJENESTER OG BARNEVERN

Kommunaldirektøren initierte et prosjekt mellom helsestasjonstjenester og barnevern i 2012, med gjennomføring i 2013. Utgangspunktet for prosjektet var et krav om effektivisering, som var nedfelt i økonomiplanen. Det ble konkludert med at det ikke var mulig å iverksette innsparingstiltak, men de ble foreslått flere samarbeidstiltak. Disse tiltakene ble vedtatt i styringsgruppen oktober 2013, med blant annet lederne for barnevern og helsestasjonstjenester til stede.

Parallelt med denne prosessen iverksatte barnevernet et prosjekt med mål om å styrke samarbeidet mellom de to tjenestene med fokus på de aller minste barna. Dette prosjektet involverte seksjonsledere i begge enhetene. Prosjektet innebar blant annet gjensidig hospitering mellom ansatte i småbarnsteamet i barnevernet og helsesøstre ved Brueland, Vågen og Ganddal helsestasjon. Hospiteringsordningen omtales som veldig positivt av begge parter (jf. intervjuer). Evalueringen av prosjektet viser at partene oppfattet prosjektet å være kompetansebyggende, og mener det har bidratt til å senke terskel for samarbeid og for å drøfte felles saker. Helsesøstrene *«...opplever i økt grad å se betydningen av egen rolle i barnevernssaker, ved for eksempel bedre forståelse av hvordan informasjonen de gir brukes og vektlegges av barneverntjenesten⁵².»*

Evalueringen inneholder også punkter om videre samarbeid. Blant annet skal man

1. fortsette med *«...et utvidet samarbeid i aktuelle enkeltsaker (0-1 år). Dette innebærer samtykke fra foreldrene, som barneverntjenesten innhenter. Saker prioriteres ifht. alvorlighetsgrad. Fokuset i samarbeidet er å utnytte hverandres kompetanse.»*
2. Informasjonsutveksling mellom tjenestene fortsetter. Et samarbeid krever god kunnskap om hverandres arbeid. Dette kan gjennomføres bl. a ved å besøke hverandre på fagteam/seksjonsmøter og lignende.
3. Hospitering foreslås som en rutine, og skal gjennomføres i løpet av første året en er ansatt i barneverntjeneste eller helsestasjon
4. Helsestasjonene må få informasjon når barneverntjenesten avslutter saker. Dette må innføres som bedre rutine enn det som praktiseres i dag, ved at barneverntjenesten ber om samtykke fra foreldre for å informere helsestasjon om at saken avsluttes.
5. Saker kan i større grad drøftes anonymt mellom etatene.

Kommunaldirektør, ved rådgiver i fagstab, innkalte våren 2014 leder av barnevern og helsestasjonstjenester til et oppfølgingsmøte. Fra rådgiver i fagstab får vi opplyst at begge lederne da rapporterte at samarbeidsprosjektet om de minste barna hadde gitt positive ringvirkninger mht. samarbeid og forståelse for hverandre: *«Noen tiltak som var vedtatt høsten 2013 viste seg å ennå ikke være i iverksatt, men ble i dette møtet avtalt gjennomført høsten 2014» (mai).* I dette møtet ble det avklart at hospitering er det punktet som videreføres. I møtet den 22.9.2014. Her planla man en hospiteringsrunde mht. meldingsgjennomgang i barnevernet, der ansatte fra ressurs-helsestasjonen deltar. I tillegg skulle ansatte i barnevernet (de som jobber med barn under 12 år) delta på tildelingsmøte på ressurs-helsestasjonen.

Det vises også til at kommunaldirektør har faste møter med alle resultatenhetslederne to ganger i halvåret.

⁵² Evaluering av hospiteringsordningen, 22. august 2013.



Rogaland Revisjon IKS

Løkkeveien 10
4008 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no