

Forvaltningsrevisjonsrapport  
April 2008

# Saksbehandlingsrutiner og gjennomføring i praksis

Barnevernet i Sande kommune



Postadresse: **Postboks 4197, 3005 DRAMMEN**  
Besøksadresse: **Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen**  
Telefon: **32 20 15 00**  
Telefaks: **32 20 15 01**  
e-post: **[post@bkr.no](mailto:post@bkr.no)**  
URL-adresse: **[www.bkr.no](http://www.bkr.no)**

## **Sammendrag**

I sak 015/07 vedtok kontrollutvalget å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen barnevern. Vi har sett på gjeldende rutiner ved barnevernet i Sande og undersøkt om disse følges i arbeidet med meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak i barnevernssaker i kommunen. Videre har vi sett på samarbeidet med andre instanser og med partene i sakene, informasjonsinnhenting og valgte hjelpetiltak for barnet i et tilfeldig utvalg saker. For bistand i forhold til problemstillingens punkter som krever barnevernfaglig kompetanse, har vi benyttet UMA AS v/Ole Martin Hejll, for datainnsamling og analyse av disse delene av undersøkelsen. Vi har gjennomført både en kvantitativ og en kvalitativ undersøkelse, og på bakgrunn av revisjonskriterier fra barnevernloven har vi samlet inn og analysert begge typer data.

På bakgrunn av problemstillingen som lyder ***"Har Sande kommunes håndtering innen barnevernet vært gjennomført på en tilfredsstillende måte, vurdert på bakgrunn av gjeldende bestemmelser, foretrukket praksis, og med hensyn til barnets beste"***, har vi sett på følgende fem områder;

- saksbehandling ved barnevernet i Sande
- samarbeid med andre instanser
- informasjon, veiledning og samarbeid med partene
- informasjonsinnhenting i undersøkelsesfasen
- valgte hjelpetiltak for barnet

Vi gjennomførte den kvantitative undersøkelsen ved hjelp av en mappegjennomgang av 46 tilfeldig valgte saker fra 2005, 2006 og 2007, med et utvalg på 29 %. I den kvalitative analysen der vi søkte å komme dypere ned i sakene, gikk vi nærmere inn i fire valgte saker og foretok en intervjurunde med relevante samarbeidsinstanser og med partene i sakene.

Et utkast til denne rapporten har vært forelagt rådmannen til uttalelse. Denne uttalelsen ligger vedlagt (jf. vedlegg 2 og 3) og er kommentert under punkt 6.

### ***Fakta***

Resultatene i undersøkelsene våre viser at barneverntjenesten i Sande har et klart behov for å forbedre sitt arbeid med hjelpetiltak. Gjennomgangen vår viser at den gjennom hele prosessen med å finne riktige hjelpetiltak til barna og familiene, gjennomgående kunne gjort en mer grundig gjennomføring, fra planlegging og gjennomføring av undersøkelse, til oppfølging og evaluering av tiltaksplaner. Disse fasene henger sammen, og en mangelfull planlegging og undersøkelsesfase vil være et dårlig grunnlag for oppfølging av tiltakene og evaluering av tiltaksplaner.

Vi fant lite dokumentasjon i flere av sakene. Det er viktig at barnevernet dokumenterer arbeidet det gjør, for oppfølging og kvalitetssikring av sakene. Det er viktig å merke seg at noen av resultatene i denne delen av undersøkelsen er basert på data fra tidligere år (2005/2006/2007), før det ble innført nytt datasystem og opplæring i forhold til dokumentasjon ved barnevernet i Sande.

### ***Konklusjon***

Vårt inntrykk er at det mangler et samkjørt og helhetlig tilbud til barnevernsbarn i kommunen, og at det blir gitt for lite informasjon mellom de offentlige instansene i kommunen, noe som påvirker samarbeidet mellom disse og barnevernet i negativ retning. Dette vanskeliggjør barneverntjenestens arbeid, ved at barnevernet blir lite synlig i samfunnet.

Resultatene våre viser at det finnes et stort potensial for forbedring når det gjelder håndtering av hjelpetiltaksarbeidet ved barneverntjenesten i Sande. For å få til forbedringer mener vi noe må gjøres med organiseringen og ressurstilgangen ved barnevernet. Den merkantile funksjonen er sentralisert, noe som øker arbeidspresset internt i barneverntjenesten, og kan ha ført til at

dokumentasjon av arbeidet som gjøres, blir mangelfull. Videre utgjør barnevernlederfunksjonen kun 50 %, og barnevernleder, har i tillegg til lederoppgaver og lederansvar, 50 % stilling innen saksbehandling.

Resultatene i denne rapporten gir ikke et uttømmende bilde av situasjonen, men gir en indikasjon av arbeidet som er gjort fra barneverntjenestens side, som kan brukes til å si noe om hvor et eventuelt forbedringspotensial når det gjelder kvaliteten på arbeidet, kan ligge.

### ***Anbefalinger***

På bakgrunn av resultatene og konklusjonene i denne rapporten, anbefaler vi at barneverntjenesten i Sande kvalitetssikrer arbeidet med hjelpetiltak, fra meldingsavklaring, gjennomføring av undersøkelse, sluttrapportering etter undersøkelse, vedtak om hjelpetiltak og tiltaksplaner, og til oppfølging og evaluering av hjelpetiltak/tiltaksplaner.

Videre anbefaler vi at utført arbeid dokumenteres og at det utvikles rutiner som samler all relevant dokumentasjon i en sak. Videre at barneverntjenesten i Sande fremmer sitt arbeid ovenfor samfunnet generelt og ovenfor andre offentlige instanser for å bedre samarbeidet med disse.

Tiltaksarbeidet i kommunen bør utvikles for å forbedre det eksisterende tilbudet av hjelpetiltak og utvikle nye hjelpetiltak. Dette kan gjøres ved å opprette en koordinerende stilling/funksjon.

For å legge grunnlag for et forbedringsarbeid bør det foretas en totalvurdering av organiseringen og ressurstilgangen ved barneverntjenesten i Sande, med spesielt fokus på stillingsprosenten til barnevernlederfunksjonen, håndtering av merkantile oppgaver, og ressurser til saksbehandling og tiltaksarbeid.

## **Innholdsfortegnelse**

<b>1. INNLEDNING</b> .....	2
1.1. BAKGRUNN FOR OG FORMÅL MED PROSJEKTET .....	2
1.2. PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING AV UNDERSØKELSEN .....	2
<b>2. METODE</b> .....	3
<b>3. REVISJONSKRITERIER</b> .....	3
<b>4. GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN</b> .....	4
4.1. SAKSBEHANDLING VED BARNEVERNET I SANDE .....	4
4.2. SAMARBEID MED ANDRE INSTANSER.....	8
4.3. INFORMASJON, VEILEDNING OG SAMARBEID MED PARTENE.....	10
4.4. INFORMASJONSSINNHEMTING I UNDERSØKELSESFASEN.....	11
4.5. VALGTE HJELPETILTAK FOR BARNET .....	12
<b>5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</b> .....	14
<b>6. RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE</b> .....	15
<b>7. ANBEFALINGER</b> .....	16
Vedlegg .....	17
Referanser.....	17

## **1. INNLEDNING**

### **1.1. Bakgrunn for og formål med prosjektet**

I sak 015/07 vedtok kontrollutvalget å bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen barnevern. Buskerud Kommunerevisjon IKS fremla i brev forslag til problemstillinger, og i sak 020/07 ble problemstillingene konkretisert og vedtatt. Formålet med prosjektet er å bidra til å øke kvaliteten på arbeidet barneverntjenesten i Sande gjør med innkomne meldinger, gjennomføring av undersøkelser og i saker der det settes inn hjelpetiltak for familien.

### **1.2. Problemstilling og avgrensning av undersøkelsen**

Vi har formulert følgende problemstilling på bakgrunn av bestillingen fra kontrollutvalget:

Har Sande kommunes håndtering innen barnevernet vært gjennomført på en tilfredsstillende måte, vurdert på bakgrunn av gjeldende bestemmelser, foretrukket praksis, og med hensyn til barnets beste? I denne forbindelse har vi sett på fem forhold:

- Saksbehandling ved barnevernet i Sande
- Samarbeid med andre instanser
- Informasjon, veiledning og samarbeid med partene
- Informasjonsinnhenting i undersøkelsesfasen
- Valgte hjelpetiltak for barnet

På bakgrunn av problemstillingen vil vi beskrive gjeldende rutiner ved barnevernet i Sande og undersøke om disse følges i arbeidet med meldinger, undersøkelser og tiltak i barnevernssaker. Vi vil se på samarbeidet med andre instanser og med partene i sakene, informasjonsinnhenting og valgte hjelpetiltak for barnet i et utvalg saker. Uten å endre problemstillingen har vi omstrukturert underpunktene noe, for å bedre rapporteringen. Vi har lagt til to underpunkter, mens tre av de opprinnelige underpunktene ikke er tatt med.

Undersøkelsen er avgrenset til å gjelde barnevernets saksbehandlingsrutiner og gjennomføring av praksis frem til en eventuell sak om omsorgsovertakelse kommer opp i fylkesnemnda for sosiale saker, og undersøker derfor ikke forhold etter at omsorgen er overtatt i henhold til barnevernloven § 4-8 eller § 4-12. Omtrent 90 % av alle tiltak ved barneverntjenesten i Sande kommune er frivillige hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4.

Det forelå ingen klagesaker på saksbehandlingen ved barnevernet i Sande hos Fylkesmannen i 2005, 2006 eller hittil i 2007. Vi ser derfor ikke på utfallet etter behandling av klagesaker, som problemstillingen omfattet i bestillingen fra kontrollutvalget.

Bestillingen fra kontrollutvalget omfattet også en gjennomgang av saksforberedelser og saksfremlegg for eventuell behandling av § 4-12 saker i fylkesnemnda for sosiale saker, omsorgsovertakelse av barnet. I mappegjennomgangen vår fant vi to saker som endte med omsorgsovertakelse, av tre mulige. I disse tilfellene har saksfremstillingen vært tilfredsstillende. Vi har ikke sett nærmere på disse to sakene, da det ikke ville påvirket resultatene totalt sett i denne forvaltningsrevisjonen.

Når det gjelder saker som har blitt trukket fra behandling i fylkesnemnda, har vi ikke hatt en spesiell gjennomgang av disse. Disse inngår uansett som en del av vårt tilfeldige utvalg i gjennomgangen, og ville ikke påvirket resultatene og konklusjonene våre.

## 2. METODE

Prosjektet er gjennomført høsten 2007 og vinteren 2008 i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. For bistand i forhold til problemstillingens punkter som krever barnevernfaglig kompetanse, har vi benyttet UMA AS v/Ole Martin Hejll, for datainnsamling og analyse av disse delene av undersøkelsen.

### **Kvantitativ gjennomgang**

Vi plukket et tilfeldig utvalg på 46 barnevernssaker fra 2005, 2006 og halve 2007 av totalt 158 saker. Dette gir et utvalg på 29 % av alle barnevernssaker fra dette tidsrommet. For disse sakene gjennomgikk vi journalmappene til hvert barn, for å finne barneverntjenestens håndtering av innkomne meldinger, gjennomføring av undersøkelsene, og finne hvilke hjelpetiltak som har blitt satt i verk i de ulike sakene. For gjennomgang av journalmappene benyttet vi et egenutviklet kartleggingsskjema. Det er viktig å merke seg at resultatene i denne delen av undersøkelsen er basert på data fra tidligere år (2005/2006/2007), før det ble innført nytt datasystem og opplæring i forhold til dokumentasjon ved barnevernet i Sande.

### **Kvalitativ gjennomgang**

For den kvalitative delen av undersøkelsen intervjuet vi parter og informasjonskilder i fire saker der det ble vedtatt hjelpetiltak for barnet. Utvalget av hjelpetiltakssaker gjorde vi ut fra år for melding, alder på barna, og vi valgte tilfeldig blant saker der det har vært en viss aktivitet innen tiltaksplaner, kontakt med instanser og rapporter, for å ha best mulig grunnlag for å kunne si noe om barneverntjenestens håndtering av sakene. I den kvalitative delen av undersøkelsen har ekstern konsulent brukt sin barnevernfaglige erfaring og kompetanse i utførelsen av intervjuene, og ikke fulgt kravene i RSK 001 direkte. I den kvalitative delen av undersøkelsen har det vært fokus på å kartlegge brukernes opplevde kvalitet av barneverntjenesten. Dette er derfor en subjektiv vurdering fra den enkelte bruker, som vil preges av brukerens situasjon og behov.

Det er viktig å merke seg at vi ikke har snakket med saksbehandlerne spesielt, og at vi derfor ikke har fått hele bildet av det arbeidet som utføres i forhold til hjelpetiltak i kommunen. Resultatene i denne rapporten gir derfor ikke et uttømmende bilde av situasjonen, men gir en indikasjon av arbeidet som er gjort fra barneverntjenestens side, som kan brukes til å si noe om hvor et eventuelt forbedringspotensial når det gjelder kvaliteten på arbeidet, kan ligge.

## 3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter. Revisjonskriteriene i dette prosjektet er utledet fra Lov 1992-07-17-100 om barneverntjenester med ikrafttredelse 1. januar 1993, og ligger som vedlegg 1 til denne rapporten.

## **4. GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN**

### **4.1. Saksbehandling ved barnevernet i Sande**

Barneverntjenesten i Sande kommune består av barnevernleder med 50 % saksbehandlerstilling, tre barnevernkonsulenter med saksbehandlerstillinger, og to tiltakskonsulenter der en av dem har 50 % stilling. Dette utgjør 5,5 årsverk totalt. Den ene barnevernkonsulenten skal fra 01.12.07 være stedfortreder ved barnevernleders fravær, for signering av administrative vedtak og akuttvedtak, i tillegg til å godkjenne barnevernleders vedtak. Fagleder, eventuelt stedfortreder, godkjenner vedtak og tilsagn.

Barnevernleder og barnevernkonsulentene er alle utdannet barnevernpedagoger. Tiltakskonsulentene er utdannet vernepleier og barne- og ungdomsarbeider. Disse har ikke saksbehandleransvar for saker, men følger opp tiltak hos alle barn, og kan være saksbehandler nummer to i en sak. I undersøkelsesfasen er det alltid to involverte fra barnevernet.

Barneverntjenesten i Sande er i gang med utvikling av ny rutinehåndbok. Ifølge foreløpig mal skal denne inneholde egne kapitler med rutiner for generell saksbehandling, meldinger og undersøkelser, hjelpetiltak og plasseringer utenfor hjemmet.

#### ***Meldinger***

Alle innkomne meldinger skal til vurdering hos barnevernleder eller barnevernleders stedfortreder. Det skal avklares innen en uke om meldingen skal føre til en undersøkelse eller henlegges. Dette blir drøftet eller informert om i fagmøtene en gang i uka (tirsdagsmøtet). Her blir det gitt informasjon om hvilke meldinger som er henlagt, og saker som skal til undersøkelse blir fordelt med en ansvarlig og en medansvarlig saksbehandler.

Ved henleggelse av meldinger skal denne arkiveres sammen med meldingsavklaringen i egen perm for henlagte meldinger. Dersom det ikke er kommet inn flere meldinger om samme familie, skal registreringskjema og henlagt melding makuleres etter et år.

Der meldinger fører til sak om undersøkelse, skal det sendes brev til foreldrene, der det informeres om beslutningen om undersøkelse, og en beskrivelse av hva undersøkelsen skal legge vekt på. I tillegg skal det beskrives en plan for gjennomføring av undersøkelsen. Barnevernet plikter å informere foreldrene om start av undersøkelse.

I mappegjennomgangen fant vi at fristen for behandling av innkomne meldinger har blitt overholdt i alle tilfeller vi undersøkte. For å finne dette måtte barnevernleder hente ut liste fra datasystemet, da dokumentasjonen i journalmappene ikke viser dato for behandling av melding, kun dato for når meldingsavklaring ble lagt inn i datasystemet. Det er ikke et forvaltningsmessig krav til barnevernet å ha alle datoer dokumentert i mappe. Barnevernet har krav om å registrere all aktivitet i sitt fagprogram, og avvik og fristoverskridelser rapporteres til fylkesmannen i form av utskrifter fra fagprogrammet.

89 % av meldingene ble sendt fra en offentlig melder. En tredjedel av disse ble meldt av barneverntjenesten i Sande selv. Resten kom blant annet fra barnevernet i annen kommune, politi, skole, foreldre, helsestasjon, og BUPA. I tre tilfeller med offentlig melder forelå det ikke skriftlig melding. Dette gjaldt to fra helsestasjonen og en melding fra en skole. De siste fire meldingene vi så på kom fra private og anonyme meldere. Disse var alle muntlige. I 71 % av de aktuelle tilfellene er det ikke gitt samtykke til melding fra foreldrene.

I 37 % av de aktuelle tilfellene ble ikke melder kontaktet av barnevernet etterpå, og i hele 53 % av tilfellene ble det unnlatt å gi generell informasjon til melder fra barneverntjenesten.

I 33 av 46 meldinger ble situasjonen vurdert som alvorlig nok til å starte en undersøkelse, og i alle disse tilfellene fant vi en beslutning om å starte en undersøkelse. I 30 av de 33 meldingene som gikk til undersøkelse inneholdt avklaringen hypoteser og problemstillinger, mens bare 5 avklaringer beskrev barnevernets vurdering av alvorlighetsgrad, altså skillet mellom § 4-4 hjelpetiltak og § 4-12 omsorgsovertakelse.

### **Undersøkelser**

En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder. Fristen kan forlenges til seks måneder. Det skal sendes informasjon til Fylkesmannen om barneverntjenesten beslutter å forlenge fristen, noe barnevernet i Sande gjorde 2-3 ganger i 2006. Dette kan gjøres under spesielle forhold, der eksempelvis partene er vanskelige å få tak i, ved nye relevante opplysninger i saken, eller der sakkyndige er utilgjengelig.

I tirsdagsmøtene skal det ifølge barnevernleder gjennomføres midtveisevalueringer av undersøkelsene. Dette gjelder spesielt for saker som er ekstra utfordrende. I tillegg til denne oppfølgingen, gjennomfører barnevernleder saksveiledning med hver saksbehandler jevnlig, stort sett ukentlig. Her diskuteres eventuelle problemer i sakene, fremdrift, og hvilke vurderinger saksbehandleren har gjort. Dette gjennomføres også i saker med vedtak om hjelpetiltak, der undersøkelsen er ferdig.

Når undersøkelsen er ferdig, skal konklusjonen presenteres i en sluttrapport, sammen med all dokumentasjon i saken. Det er viktig at alt dokumenteres, i tilfelle saken i ettertid skal fremlegges for fylkesnemnda. Sluttrapporten etter en undersøkelse er et viktig dokument, med krav til fyldig dokumentasjon, men presentert på en kort og konkret måte. Det skal legges vekt på barnevernfaglige vurderinger, og alle telefonsamtaler skal også dokumentføres. Kravet til dokumentasjon i sluttrapporten reduseres dersom undersøkelsen konkluderer med at det ikke er grunnlag for tiltak.

Ifølge barnevernloven § 6-3 skal det foregå en kommunikasjon med barnet, der barn over 7 år skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører han eller henne. Et barn over 15 år kan opptre som part i en sak. Barneverntjenesten i Sande har hatt og har til dels tilgang til nøytrale arenaer for kommunikasjon med barna det gjelder. Det legges vekt på å få til en kommunikasjon på nøytral grunn, for å gjennomføre gode samtaler med barna.

I mappegjennomgangen fant vi at i 38 % av de aktuelle tilfellene var fristen på gjennomføring av undersøkelsen innen tre måneder overholdt. I 34 % av tilfellene var fristen ikke overholdt, og i 22 % av tilfellene fant vi ikke svar på dette.

I 55 % av undersøkelsene vi så på, fant vi en oppsummering av saken, i 48 % fant vi en plan for undersøkelsen, i 61 % fant vi at det var satt et tidsperspektiv i saken. I bare en av undersøkelsene fant vi at det er gitt informasjon fra barnevernet til samarbeidspartnere i saken. I 20 av de 33 sakene med undersøkelse (61 %) fant vi at barneverntjenesten har innhentet skriftlig informasjon fra andre instanser. I 12 av sakene er det uklart om det er innhentet informasjon i undersøkelsen.

Når det gjelder kommunikasjon med familie og parter i sakene, fant vi at barnevernet i 79 % av sakene ga informasjon til partene vedrørende oppstart av undersøkelsen, og i 67 % av sakene informasjon vedrørende barnevernet generelt. I 85 % av sakene har barneverntjenesten gitt informasjon om opplysninger som foreligger, i 42 % av sakene om grad av bekymring, og i 52 % av sakene informasjon om plan for undersøkelsen.



I omtrent halvparten av de aktuelle sakene har barnevernet hatt samtale med barnet i enerom, hatt observasjon av barnet, og foretatt hjemmebesøk hos barnet. Vi fant kun dokumentasjon på at det er foretatt midtveisevaluering i én av de 33 undersøkelsessakene som vi har gjennomgått. I 22 av de 31 avsluttede sakene (71 %) er det skrevet en sluttrapport/oppsummeringsnotat etter undersøkelsen. De fleste av disse inneholder relevant informasjon, en barnevernfaglig vurdering og en konklusjon.

### ***Vedtak om hjelpetiltak***

Alle vedtak som gjøres angående hjelpetiltak sendes familien. Det skal lages en tiltaksplan når vedtak er gjort, med angitt evalueringstidspunkt som skal være minimum en gang i året. Tiltaksplanen skal inneholde hovedmål, angi periode for tiltakene, evalueringstidspunkt og hvem som er ansvarlig saksbehandler. Videre skal planen beskrive delmål og hvilke tiltak som skal gjennomføres for å oppnå de ulike delmålene. Planen skal signeres av foreldre og ungdommer over 15 år som planen gjelder for.

I 16 av de 33 sakene som var til undersøkelse ble det fattet vedtak om hjelpetiltak. To av sakene ble fremmet for fylkesnemnda der vedtak om omsorgsovertakelse ble gjort. I 13 av de 16 sakene der hjelpetiltak ble vedtatt, ble det laget en tiltaksplan med hovedmål og delmål. 12 av de 13 tiltaksplanene inneholdt en tidsplan med varighet på tiltakene.

### ***Oppfølging av hjelpetiltak***

Alle tiltak skal følges opp. Hvor tett oppfølgingen er, avhenger av type tiltak og hvor hyppig kontakten med partene er. Den skal skje minimum kvartalsvis ved at saksbehandler kaller inn til samarbeidsmøte og ved gjennomføring av hjemmebesøk.

Besøkshjem og støttekontakter får egne skjemaer for skriving av rapport hver tredje måned. Rapporter fra støttekontakter skal blant annet inneholde opplysninger om barnets reaksjoner når de er sammen, endringer i barnets situasjon, forholdet mellom barnet og støttekontakt og foreldrene og støttekontakt, problemer i barnets miljø, forhold som bekymrer støttekontakten, og barnets sosiale fungering.

Rapporter fra besøkshjem skal blant annet inneholde opplysninger om aktiviteter de gjør sammen med barnet, reaksjoner barnet har hatt, forholdet til partene, og om besøkshjemmet kjenner til spesielle vansker i barnets situasjon/miljø. Det hender at barneverntjenesten må purre for å få inn rapport hver tredje måned. Barneverntjenesten gjennomfører jevnlig hjemmebesøk hos familiene.

Det arrangeres oppfølgingsmøter med tilsynsførere og støttekontakter. På sikt skal dette også gjøres for besøkshjemmene. Det er igangsatt aktivitetsgruppe for sosial trening som kan brukes som et alternativ til støttekontakt. Målet er å videreutvikle tilbudet om gruppetiltak.

I mappegjennomgangen fant vi at det i 10 av de 16 sakene med tiltaksplan ble gjort en evaluering av tiltaksplanen. Kun fire av planene inneholdt en faglig vurdering av saken. I én plan er det vist kreativitet i forhold til alternative løsninger. Åtte av planene inneholdt konsekvenser, hensikt og mål, åtte inneholdt notater og rapporter fra oppfølgingen, og i seks tilfeller fant vi dokumentasjon på at tiltaksplanen ble gjennomført.

### ***Vurdering av saksbehandlingen ved barnevernet i Sande***

At så mange som en tredjedel av meldingene i de undersøkte sakene kom fra barnevernet i Sande selv, kan indikere flere forhold. Det kan være gamle saker som barnevernet ønsker å ta opp igjen til undersøkelse. Det kan være at tilgjengeligheten til barnevernet er for dårlig, siden andelen private meldere er så lav som to av 46 meldere i vår undersøkelse. Andel offentlige meldere er høy. Allikevel kom kun en melding fra skole, og ingen fra barnehage, i de 46 sakene vi undersøkte over de siste tre årene. Skole og barnehage kan regnes som de med tette kontakt med barna utenom familien, og det er bemerkelsesverdig at ikke skolene og barnehagene i større grad melder bekymring for barna til barnevernet. Dette kan skyldes manglende tilgjengelighet til barnevernet

eller for liten synliggjøring av barnevernets ansvarsområder, og kan indikere for lite samarbeid mellom disse instansene og barnevernet i Sande.

I kun 25 % av sakene har foreldrene samtykket til meldingen. Dette kan tyde på at de fleste saker har så stor alvorlighetsgrad at melder allikevel sender bekymringsmeldingen til barnevernet, på tross av manglende samtykke. Når melder er en offentlig instans, ville det vært til fordel i sakene at instansen hadde en kommunikasjon med foreldrene forut for meldingen, for å forsøke å få samtykke til meldingen, og å legge til rette for et bedre grunnlag for samarbeid mellom partene og barnevernet ved en eventuell undersøkelse og tiltaksperiode.

I omtrent halvpartene av sakene er melder kontaktet av barnevernet, og i en tredjedel av sakene er det gitt generell informasjon fra barnevernet til melder. Det kan virke som at barnevernet i Sande allerede har en lite synlig rolle overfor enkelte andre offentlige instanser og privatpersoner i lokalsamfunnet, og at dette forsterkes av at barnevernet i liten grad gir tilbakemelding til melder. Dette kan enkelt forbedres ved å utvikle et standardbrev som sendes alle meldere, både for å synliggjøre barnevernets arbeid og ufarliggjøre barnevernets rolle i samfunnet i noen grad.

Barnevernet i Sande utvikler i tilfredsstillende grad hypoteser og problemstillinger i avklaringene av meldinger som går videre til undersøkelse. I mye mindre grad skiller det på alvorlighetsgrad i meldingene, det vil si at det sjeldnere gjøres en skriftlig vurdering av alvorlighetsgraden i saken, altså skillet mellom en mulig § 4-4 sak (frivillige hjelpetiltak) eller en mulig § 4-12 sak (omsorgsovertakelse). Det vurderes som en mangel at ikke dette gjøres, fordi det i stor grad er førende i forhold til hvordan barnevernet bør jobbe med den enkelte sak, men også fordi foreldrene kan motsette seg en undersøkelse i saker der det vurderes å kun settes inn hjelpetiltak. I slike tilfeller må undersøkelsen avsluttes, det kan ikke innhentes informasjon fra andre instanser, og saken henlegges. En enkel rutine kan kvalitetssikre arbeidet med vurdering av alvorlighetsgrad, som jo er nært knyttet sammen med arbeidet med utvikling av hypoteser og problemstillinger i hver enkelt sak.

Når det gjelder gjennomføringen av undersøkelser ved barnevernet i Sande, fant vi i vår gjennomgang av journalmappene en stor andel saker (34 %) med overtredelse av tre måneders fristen. Perioden er beregnet fra dato for beslutning om undersøkelse til dato for vedtak om hjelpetiltak. Ved innføring av en enkel rutine kan barneverntjenesten i Sande sikre en god oversikt over fristoverholdelse, både for meldingsavklaringer og for gjennomføring av undersøkelsene.

At det utarbeides en plan med tidsperspektiv for undersøkelsen, er viktig som et grunnlag for kvaliteten i gjennomføringen av undersøkelsessaker. Uten en plan vil gjennomføringen bli mer tilfeldig utført og det er fare for at den vil mangle systematikk. Det er en mangel at vi i en tredjedel av sakene ikke fant plan for undersøkelsen. Det er også viktig å informere partene om hvordan undersøkelsen tenkes gjennomført. Dette er grunnlaget for samarbeidet med partene underveis i undersøkelsen.

Mappegjennomgangen viser at barneverntjenesten i Sande er flink i møte med familie og parter når det gjelder informasjon om oppstart av undersøkelse og å gi informasjon om opplysninger som foreligger i saken.

Kontakten barnevernet har med barnet underveis i undersøkelsen, skal være med på å sikre barnets rettigheter. Men det er ikke alltid mulig eller hensiktsmessig at barnevernet selv foretar observasjon av barnet eller har samtale med barnet i enerom. For å finne ut dette, er det viktig at det foretas hjemmebesøk. Hjemmebesøkene er et av de beste grunnlag barneverntjenesten har for å foreta de nødvendige vurderinger av barnets hjemmesituasjon. Vi fant at det er foretatt hjemmebesøk for omtrent halvparten av barna i vår undersøkelse. Det er ikke et lovmessig krav at det skal foretas hjemmebesøk i undersøkelsesfasen, men bestemmelsene gir barneverntjenesten adgang til det uten at barnets foreldre eller andre barnet bor hos, kan motsette seg det. På den annen side er det viktig å

understreke det barnevernloven sier om at undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader de den berører. Det betyr at barnevernet i den enkelte sak må vurdere om det er forsvarlig å gjennomføre hjemmebesøk eller ikke.

I mappegjennomgangen fant vi skriftlig dokumentasjon på at det er foretatt midtveiseevaluering i en av de 33 undersøkelsessakene vi så på. Ifølge barnevernleder foretas evalueringen på det ukentlige kontormøtet, spesielt i de vanskelige sakene. Det er ikke et lovmessig krav om at det skal foreligge en midtveiseevaluering av undersøkelsen i journalmappen, men når dette gjøres, bør det dokumenteres, noe som enkelt kan innføres som en rutine. Med små grep kan barneverntjenesten i Sande synliggjøre dette arbeidet, både for oversiktens skyld i hver enkelt sak, for å bedre oppfølging av sakene senere, og for å redusere faren for erstatningssøksmål fra partene i ettertid.

Når det gjelder sluttrapportering i undersøkelsessakene, gjør barnevernet i Sande i mange av sakene en solid og tilfredsstillende jobb. Og i flesteparten av sakene fant vi en sluttrapport som inneholder en god oppsummering, barnevernfaglig vurdering og konklusjon. I noen saker er imidlertid sluttrapporteringen mangelfull og bærer preg av å være lite systematisert.

Det er satt i verk hjelpetiltak i 16 av de 31 avsluttede undersøkelsessakene. I en stor andel av disse sakene er det laget tiltaksplan med mål og tidsplan. Svakheten er at tiltaksplanene er standardiserte og mangler en grundig nok faglig vurdering av den enkelte sak. Videre fant vi at det kun er foretatt en evaluering av tiltaksplanen i omtrent 60 % av sakene, det vil si at en tredjedel av planene ikke er evaluert. Barnevernet i Sande oppfylder i stor grad kravet om å utarbeide tiltaksplaner, men mangler en god nok faglig vurdering av den enkelte sak i planen, og mangler i mange tilfeller en evaluering av planen. Vi fant ikke dokumentasjon på at dette er gjort. Uansett er det en enkel oppgave å innføre rutine for dokumentasjon av arbeidet.

At kun omtrent halvparten av hjelpetiltakene følges opp fra barnevernets side fører til at tiltakskonsulentene ikke ser utviklingen barnet har i det aktuelle tiltaket. Når tiltaksplanen heller ikke evalueres, fanges ikke ytterligere behov hos barnet opp. Et bedre arbeid med tiltaksplaner ville lagt et bedre grunnlag for tiltaksarbeidet og oppfølgingen av tiltaksarbeidet. I kun 38 % av sakene i vår undersøkelse fant vi at tiltaksplanen er fulgt opp og gjennomført. Dette er lite tilfredsstillende.

Vi fant at det er vist kreativitet og alternative løsninger i kun én av sakene, der barnevernet vedtok deltakelse i aktivitetsgruppe som hjelpetiltak. Det kan være symptomatisk at manglende faglig vurdering i sakene medfører manglende kreativitet i forhold til alternative løsninger og også manglende evaluering av tiltaksplanene. Det kan virke som at et lite tilfredsstillende forarbeid med utarbeidelse av planene naturlig nok har resultert i en lite tilfredsstillende oppfølging av tiltakene.

Et relevant fokus i denne sammenheng kan være å se på tiltakskonsulentenes arbeidssituasjon, arbeidspress, arbeidsmåter, og hva de har å spille på av ulike tiltak. Det kan være at det arbeides for lite direkte mot foreldre og barn, og i for liten grad med utvikling av nye og eksisterende tiltak i kommunen. Sannsynligvis finnes det ressurser i kommunen som kan samordnes og koordineres for å utvikle tilgangen og kvaliteten på tilgjengelige hjelpetiltak. Vi har fått opplyst at barneverntjenesten i Sande er i gang med utvikling av bedre gruppetiltak.

## **4.2. Samarbeid med andre instanser**

Barneverntjenesten i Sande har et formalisert samarbeid med flere andre instanser, både i forbindelse med forebygging og tilrettelegging generelt for kommunens barn, og i forbindelse med nødvendig samarbeid innen konkrete enkeltsaker.

I Sande kommune ble flere familierettede tjenester samorganisert i 2005. Familietjenesten består av barnevernet, PP-tjenesten, helsestasjonen, fysio/ergoterapitjenesten, psykisk helsetjeneste, bo- og aktiviseringstjenesten, samt arbeid-/aktivitetsavdelingen ved Haga Ressurscenter.

Innen Familietjenesten i Sande er det regelmessige møter på tvers av fagområdene. En gang i uka avholdes et møte der alle fagledere innen tjenesten og virksomhetsleder deltar. En gang i måneden gjennomføres et personal- og fagmøte for alle ansatte innen Familietjenesten. Det hender at også politiet deltar på fagmøtet, for gjensidig informasjonsutveksling innenfor generelle saker. Fagmøtet tar opp felles faglige tema, og målet er å skape en felles og samordnet familietjeneste.

Barneverntjenesten i Sande har fra nyttår 2008 gjenopptatt en tidligere praksis med faste månedlige møter med lensmannen i kommunen, for diskusjoner rundt parallelle saker og felles generelle problemstillinger. Barnevernleder har også i samarbeid med lensmann, virksomhetsleder innen kulturtjenesten, virksomhetsleder for Familietjenesten, og rektor ved ungdomsskolen i kommunen, tatt initiativ til en mulig oppstart av et fritidstilbud for de mest utfordrende ungdommene. Det første møtet er gjennomført.

Kommunen skal legge til rette for trygge, gode og stimulerende oppvekstmiljø. Barnehagene og skolene erfarer at det stadig blir flere barn og elever som trenger ekstra tilrettelegging, spesielt er det utfordringer som kan karakteriseres som atferdsproblematikk<sup>1</sup>. Skolen har primært ansvar for og oppfølging av elever i skoletiden, og målet er at barnehagene og skolene skal håndtere barn med utfordrende atferd på en tilfredsstillende måte. Det er behov for kompetanse og innsats fra fagpersoner som ikke tradisjonelt har vært tilsatt i skolen, men som kan tilføre og utvikle kunnskap sammen med lærerne.

Ved et systematisk tverrfaglig samarbeid mellom andre virksomheter og fagområder vil det kunne bidra til at den enkelte elev får den undervisningen de har krav på. I det forebyggende arbeidet rettet mot barn og unge legges det vekt på godt samarbeid med foreldrene på et tidligst mulig tidspunkt. Tverrfaglige grupper organisert som "Barn og unge forebyggende fagteam" – BUFF, utvides til å være den arbeidsformen som benyttes som en metode for å systematisere arbeidet.

Ifølge barnevernleder i Sande arrangeres det BUFF-møter i alle fem skoler og ungdomsskolen, samt i de private og offentlige barnehagene, omtrent en gang i måneden. Det er skolene og barnehagene som arrangerer møtene der foreldre oppfordres til å ta opp spesielle eller generelle problemer og utfordringer knyttet til sine barn. På disse møtene er representanter fra Familietjenesten representert som fagpersoner under drøftingene. I etterkant av møtene fortsetter fagpersonene fra kommunen med et eget samarbeidsmøte for utveksling av erfaringer og informasjon.

På bakgrunn av kommuneplanens strategi<sup>2</sup> som sier at "Kommunen skal legge til rette for trygge, gode og stimulerende oppvekstmiljøer" og et samarbeid mellom kommunale virksomheter for utvikling av nye tilbud for barn med spesielle behov, og barnehagers og skolenes erfaring med flere og flere barn og elever som har utfordringer som kan karakteriseres som atferdsproblemer, blir det etablert et prosjekt med navnet "En bedre barnehage- og skolehverdag". Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom barnehagene, skolene og Familietjenesten. Dette for å nyttiggjøre seg kompetanse og kunnskap innenfor flere yrkesgrupper og fagområder, men med en felles målsetting.

Barnevernet i Sande har mål om et prosjektbasert interkommunalt samarbeid med barnevernet i Svelvik, angående en mulig felles ordning for eventuell innleie av kompetanse for miljøterapi i hjemmet for utagerende ungdom.

<sup>1</sup> Forslag til Økonomiplan 2008-2011

<sup>2</sup> Forslag til Økonomiplan 2008-2011

Barnevernleder i Sande er deltaker i et interkommunalt barnevernlederforum, der generelle problemstillinger og erfaringer drøftes. Målet er å møtes en gang i måneden. Barnevernleder i Sande møter også i interkommunalt barnevernlederforum i Vestfold de to gangene i året at fylkesmannen arrangerer møtet, for presentasjon og drøfting av statistikk for barneverntjenestene i Vestfold fylke.

Sammen med ledende helsesøster og fysioterapeut, leder for PP-tjenesten og virksomhetsleder for Familietjenesten, deltar barnevernleder i Sande i et toårig prosjektsamarbeid/utviklingsarbeid med fylkesmannen i Vestfold, BUPA og Bufetat. Prosjektet skal løpe ut 2008, og deltakerne jobber med samarbeidet mellom første, andre og tredje linjetjenestene i flere av kommunens ulike tjenesteområder, med mål at tjenestene skal bli lettere tilgjengelige for brukerne.

Barnevernet samarbeider med andre instanser i arbeidet med enkeltsaker. Dette skjer hovedsakelig i form av ansvarsgrupper og ansvarsgruppemøter. Barnevernleder er deltaker i habiliterings- og rehabiliteringsutvalget for opprettelse av ansvarsgrupper og utarbeidelse av individuelle planer. Saksbehandler for den enkelte sak er ansvarlig for samarbeidet med andre instanser.

### ***Vurdering***

Det ser ut som at barnevernet i Sande har et bredt samarbeid med andre instanser. Dette underbygges også av at 89 % av bekymringsmeldingene i vår undersøkelse kom fra en offentlig instans, selv om de fleste (13 stk) var egne meldinger fra barneverntjenesten i Sande selv. Sju av meldingene kom fra politiet. I forbindelse med den kvalitative delen av vår undersøkelse ble det nevnt at politiet oppfatter samarbeidet med barnevernet som bra, men kunne ønsket seg det tettere.

Når det gjelder samarbeidet med skoler og barnehager, regnes dette som særlig viktig, da disse arenaene ofte er de med hyppigst kontakt med barnet utenom familien. I mappegjennomgangen fant vi at kun en bekymringsmelding kom fra en skole, og ingen fra barnehage. I tillegg sier en skole at barnevernet er instansen med oftest fravær fra BUFF-møter, og at barnevernet er lite synlige. Hvis det sjeldent er barneverntjenesten som møter fra Familietjenesten, er dette uheldig når det gjelder barnevernets samarbeid og kontakt med to viktige instanser for barnevernets arbeid. Vi mener det er svært uheldig hvis samarbeidet med skoler og barnehager er mangelfullt. I vår undersøkelse har vi ikke vært i kontakt med så mange av de offentlige instanser i kommunen at vi kan si noe om bredden og kvaliteten på kontakten og samarbeidet mellom disse og barnevernet. I tillegg til BUFF-møtene mener vi at barneverntjenesten bør være representert i faste samarbeidsmøter med alle skoler og barnehager i kommunen.

## **4.3. Informasjon, veiledning og samarbeid med partene**

I undersøkelsesfasen er samarbeidet med foreldrene og barnet svært viktig, og dette vil også ha positive virkninger for barnet og avgjørende betydning for effekten av eventuelle senere tiltak fra barneverntjenesten. Ifølge barnevernloven § 6-4 skal barneverntjenesten tilstrebe samarbeid med foreldrene i undersøkelsen, blant annet i forbindelse med innhenting av opplysninger. Dette samarbeidet skal basere seg på foreldrenes rettigheter som part i saken. Rutinehåndbok for barneverntjenesten<sup>3</sup> sier noe om hvorfor foreldrene er så viktige informanter i undersøkelsen.

Barnet selv er også en viktig informant i egen sak, og barneverntjenesten bør tilstrebe å få frem barnets synspunkter. I barnevernloven § 6-3 stadfestes barns rettigheter under saksbehandlingen, inkludert partsrettigheter, som rett til å informeres og uttale seg før det tas avgjørelser i saken.

I nesten halvparten av de gjennomgåtte sakene fant vi at det ikke foreligger samtykke til innhenting av informasjon. Dette er ikke et lovmessig krav, men skal tilstrebes da det letter samarbeidet med

<sup>3</sup> Rutinehåndbok for barneverntjenesten, Barne- og likestillingsdepartementet, mars 2006, side 42-43.

foreldrene videre. I like mange tilfeller er det ikke informert om graden av bekymring fra barneverntjenestens side til familien. I omtrent en tredjedel av sakene fant vi ikke at det er informert om plan for undersøkelsen, eller at det er gitt generell informasjon vedrørende barneverntjenesten. Derimot er det informert om de opplysninger som foreligger i 85 % av de aktuelle sakene.

I omtrent en tredjedel av undersøkelsessakene der det har vært aktuelt, har det ikke vært kontakt med barnet på den måten som beskrives i lovverket, det vil si ikke samtale med barnet i enerom der det kunne vært aktuelt, ikke observasjon av barnet, og ikke hjemmebesøk.

I intervjuene vi hadde med partene ble det nevnt av både foreldre og de aktuelle barn at samarbeidet og kontakten med barnevernet burde vært tettere og bedre. En av de fire familiene i undersøkelsen sier at det ikke ble gjennomført hjemmebesøk og at arbeidet fra barnevernets side var minimal. I en av de andre sakene sier partene at de ønsket en tettere oppfølging fra barnevernet, og barnet hadde et ønske om å få utvidet tilbudet om hjelpetiltak. I et tredje tilfelle hadde mor mye positivt å si om barnevernets innsats i saken, men hun husker ikke tiltakskonsulentens som ifølge barnevernets vedtak ga mor råd og veiledning som hjelpetiltak.

### ***Vurdering***

Ifølge resultatene fra mappegjennomgangen og fra intervjurunden med foreldre og barn i de fire sakene vi undersøkte nærmere har informasjonen, veiledningen og samarbeidet barnevernet i Sande har med partene vært mangelfull. Det er viktig å merke seg at dette er partenes subjektive meninger, som nok kan være påvirket av den vanskelige situasjonen familiene befinner seg i.

## **4.4. Informasjonsinnhenting i undersøkelsesfasen**

Barneverntjenesten kan i undersøkelsesfasen innhente opplysninger fra andre om det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker<sup>4</sup>. Pålegg om opplysningsplikt gjelder for alle instanser og tjenester, samt organisasjoner og private som utfører oppgaver for det offentlige. Det kan være nødvendig å hente inn opplysninger fra privatpersoner.

I mappegjennomgangen undersøkte vi om det er innhentet muntlig eller skriftlig informasjon fra andre instanser eller privatpersoner. Vi fant at det innhentes svært lite informasjon muntlig. I sju av 33 aktuelle saker fant vi at dette er gjort. I 20 av de 33 sakene som gikk til undersøkelse fant vi at det er innhentet skriftlig informasjon. I seks saker er det innhentet informasjon fra foreldrene, i alle tilfellene ble dette gjort muntlig. All annen informasjonsinnhenting er gjort hos andre instanser, ikke fra privatpersoner.

I en av sakene vi undersøkte nærmere, fant vi at undersøkelsen var mangelfull, det var ikke gjennomført hjemmebesøk, ikke undersøkt type rusproblematikk, ikke kartlagt miljøet til barnet, og det var mangelfull informasjonsinnhenting fra relevante instanser. Undersøkelsesrapporten var dårlig dokumentert, og det er vanskelig å si om det er foretatt en faglig vurdering i saken, eller om innhentet informasjon gir et for tynt grunnlag til å foreta en vurdering. Selv om lensmannen mener samarbeidet med barnevernet er bra, ønsket han i denne saken et tettere samarbeid med barneverntjenesten.

I en sak fant vi at samtykke til innhenting av informasjon kun var gitt muntlig. Dette burde vært gjort skriftlig i alle saker.

Både skolen og barnehagen vi var i kontakt med mener at barnevernet i liten grad gir tilbakemeldinger om situasjonen i enkeltsaker, og at barnevernet i mange sammenhenger er lite

<sup>4</sup> Rutinehåndbok for barneverntjenesten, Barne- og likestillingsdepartementet, mars 2006, side 44.

synlige og lite tilgjengelige. Dette påvirker grunnlaget for samarbeid og informasjonsinnhenting i negativ retning, og terskelen for å sende bekymringsmeldinger blir høyere for disse instansene.

### **Vurdering**

I 13 av sakene i mappegjennomgangen fant vi ikke dokumentasjon på at det er innhentet informasjon under undersøkelsen. Bare i to av disse sakene ble det gjennomført hjemmebesøk. I en stor andel saker er det altså verken gjennomført hjemmebesøk eller innhentet informasjon til bruk i saken. I to av disse sakene ble det allikevel satt inn hjelpetiltak for barnet. Det er ikke tilfredsstillende at det verken finnes dokumentasjon på behovet til barnet, eller på vurderingene som gjøres av hvilke tiltak som er aktuelle for barnet.

## **4.5. Valgte hjelpetiltak for barnet**

Hjelpetiltak til barn og barnefamilier skal være til barnets beste, og skal gi det enkelte barn gode levevilkår og utviklingsmuligheter, skal fortrinnsvis gis til familien i hjemmet, og har som hensikt å styrke barnets og foreldrenes ressurser og foreldrenes omsorgskompetanse<sup>5</sup>. Barneverntjenesten bør bruke fleksibilitet og kreativitet i valg av tiltak, og i utviklingen av nye tiltak. Hjelpetiltak bør velges i samråd med familien, og ut i fra barnets og familiens konkrete behov. Det er viktig at det er en klar sammenheng mellom problemene som skal løses og tiltak som settes inn for å møte disse problemene<sup>6</sup>.

I rutinehåndboken<sup>7</sup> er det beskrevet flere punkter det bør tas hensyn til ved valg av hjelpetiltak for det enkelte barn. Barneverntjenesten bør drøfte med familien hvilke tiltak som kan være aktuelle, det bør vurderes om tiltakene som kommunen har til disposisjon er tilstrekkelig, og det bør velges et eller flere tiltak som er egnet til å redusere de aktuelle problemene og forbedre familiens situasjon. Frivillighet og familiens medvirkning gir best forutsetninger for at hjelpetiltak kan bidra til å forbedre barnets og familiens situasjon. Barneverntjenesten har beslutningsmyndighet i forhold til vedtak om frivillige hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4.

Oppfølging av hjelpetiltak er en viktig forutsetning for at disse kan lykkes. Barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan, og oppfølgingsansvaret omfatter både barnet og foreldrene. Barneverntjenesten skal vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak. Det bør spesifiseres hvem som er ansvarlig for oppfølging, det bør skisseres mål for tiltakene, og tiltakene bør evalueres på et fastsatt tidspunkt<sup>8</sup>.

Det ble satt i verk hjelpetiltak i 16 av de 46 undersøkte sakene i undersøkelsen vår. I ett av de 16 tilfellene ble hjelpetiltak satt i verk ved pålegg til foreldrene. Tiltak som ble vedtatt i de 16 sakene vi så på, var råd og veiledning, aktivitetsgrupper, barnepass, støttekontakt, besøkshjem, miljøarbeider, og frivillig plassering i fosterhjem eller barnehjem. Som nevnt i kapittel 4.1 fant vi i mappegjennomgangen at barnevernet i Sande i liten grad følger opp hjelpetiltak.

I den første av de fire sakene vi så nærmere på gjennom intervjuer av familie, barn og relevante instanser, fant vi at valgte hjelpetiltak ikke er godt nok i forhold til problematikken i saken. Behovet for hjelpetiltak var større enn tiltakene som ble satt inn fra barnevernet, og i forhold til familiens situasjon var hjelpetiltakene som ble satt i verk til mindre hjelp. I tillegg sier en part at den kunne ønsket seg en større aktivitet og oppfølging fra barneverntjenesten. Forelderens selv tok initiativ til de tiltakene som ble satt i verk, og mener at barnet ikke fikk tilbud om hjelp etter fylte 18 år. Undersøkelsen i forkant var mangelfull, uten hjemmebesøk og uten kartlegging av barnets miljø. I

<sup>5</sup> Rutinehåndbok for barneverntjenesten, Barne- og likestillingsdepartementet, mars 2006, side 50-51.

<sup>6</sup> Retningslinjer om hjelpetiltak, jf barnevernloven § 4-4, Barne- og familiedepartementet, 10.des. 1998

<sup>7</sup> Rutinehåndbok for barneverntjenesten, Barne- og likestillingsdepartementet, mars 2006, side 51.

<sup>8</sup> Rutinehåndbok for barneverntjenesten, Barne- og likestillingsdepartementet, mars 2006, side 55.

denne saken sier også lensmannen at han kunne tenkt seg et tettere samarbeid med barnevernet, og at konkret oppfølging av enkeltsaker generelt sett mangler. Lensmannen savner en koordinering av det praktiske arbeidet som gjøres i barnevernet i Sande og beslutningene som tas på det politiske nivået gjennom Politirådet, som består av ordfører, rådmann, politikere, rektorer og politiet selv.

I den andre saken vi så på ble undersøkelsen gjennomført på en god måte, med hjemmebesøk og en god oppsummering og sluttrapport, samt med samtykke fra foreldrene. Det er en omfattende og kompleks sak, der barnevernet til slutt vedtar tiltak som i liten grad tilfredsstillers familiens og barnets behov, og der en forelder er den som finner ressurspersonen i tiltaket. Tiltaksplanen er ufullstendig, og vi fant ingen skriftlig dokumentasjon på en evaluering av tiltaksplan og hjelpetiltakene. Vi fant ikke dokumentasjon i saken som var nyere enn fra desember 2006. Det finnes altså ikke dokumentasjon på oppfølging i saken i løpet av det siste året. I denne saken forteller en av de samarbeidende instanser at barnevernet gir begrenset informasjon i sakene, og at terskelen for godt samarbeid derfor fortsatt er høy. I denne saken kan det virke som at tiltaket som er iverksatt er lite tilpasset behovet, at den faglige vurderingen i noen grad mangler, og at oppfølgingen av tiltakene mangler. At en part i saken selv finner ressursperson, kan være et resultat av føringene fra staten om at barnevernet skal ha fokus på brukermedvirkning.

I den tredje saken i vår undersøkelse ble iverksatte tiltak vurdert som gode, og samarbeidet mellom partene fungerte bra. Allikevel mener partene at tiltaket burde vært utvidet med flere timer i uken, og de ønsket også mer oppfølging fra barnevernets side. Vi fant ikke skriftlig evaluering av tiltaksplanen. Skolen som er involvert i denne saken sier generelt at informasjon og tilbakemeldinger fra barneverntjenesten er mangelfull og personavhengig, og at det i denne saken ikke er blitt gjennomført fellesmøter mellom skole og barnevern.

I den siste saken vi undersøkte fant vi ingen faglig vurdering i forhold til tiltaksplan og hjelpetiltak, og heller ikke noen skriftlig evaluering av tiltaksplanen. I denne saken fant også en part ressursperson i tiltaket selv. Undersøkelsen ble gjennomført med hjemmebesøk og en part er positivt innstilt til arbeidet barnevernet utfører, selv om denne ikke husker tiltakskonsulentens som ifølge barnevernets vedtak ga råd og veiledning som hjelpetiltak til familien.

### ***Vurdering av valgte hjelpetiltak***

I de fire sakene vi så nærmere på, fant vi ut fra en barnevernfaglig vurdering at hjelpetiltakene som ble vedtatt av barneverntjenesten ved flere tilfeller i liten grad tilfredsstillers behovene barna og familien har/hadde. I forhold til problematikken i flere av disse sakene, burde hjelpetiltakene både vært hyppigere, annerledes og mer omfattende. I flere tilfeller ble det også i intervjuene ytret ønske fra foreldre og barnet selv om at det hadde blitt satt i verk flere tiltak eller andre typer tiltak.

Hjelpetiltakene ble i liten grad fulgt opp i de fire sakene vi undersøkte. Dette kan henge sammen med at planleggingen av tiltakene og undersøkelsen i forkant var mangelfull i flere av disse sakene. Undersøkelsesrapportene gir for lite informasjon, det mangler hjemmebesøk, og den faglige vurderingen i forkant er mangelfull. Dette til sammen kan gi et for dårlig grunnlag til å finne riktige tiltak for det enkelte barn. I flere av sakene har familien selv funnet ressurspersoner til hjelpetiltakene, som besøkshjem og barnepass. Dette kan være en uheldig rollefordeling om ikke de faglige vurderingene i saken er grundige nok, men kan også være et resultat av god brukermedvirkning. Vårt inntrykk er at det mangler et samkjørt og helhetlig tilbud til denne gruppen i kommunen, og at det blir gitt for lite informasjon mellom instansene, og at dette påvirker samarbeidet i negativ forstand.

Selv om intensjonen og arenaene for barnevernets samarbeid med andre instanser er til stede, kan det virke som at barnevernet i Sande fortsatt er lite synlige i samfunnet, og at terskelen for å sende meldinger fortsatt er for høy, og at det også påvirker gjennomføringen av undersøkelsene, iverksetting av riktige hjelpetiltak, og oppfølgingen av tiltakene.



## 5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Gjennomgangen vår viser at barnevernet i Sande gjennom hele prosessen med å finne riktige hjelpetiltak til barna og familiene, gjennomgående kunne gjort et mer grundig arbeid, fra planlegging og gjennomføring av undersøkelse, til oppfølging og evaluering av tiltaksplaner. Disse fasene henger sammen, og en mangelfull planleggings- og undersøkelsesfase vil være et dårlig grunnlag for oppfølging av tiltakene og evaluering av tiltaksplaner.

Vi fant lite dokumentasjon i flere av sakene. Vår undersøkelse er basert på den informasjon og dokumentasjon vi har fått, muntlig fra barnevernleder og skriftlig gjennom rutinebeskrivelser og dokumentasjon i den enkelte sak. Det er viktig at barnevernet i Sande dokumenterer arbeidet de gjør, for oppfølging og kvalitetssikring av sakene.

Vårt inntrykk er at det mangler et samkjørt og helhetlig tilbud til barnevernsbarn i kommunen, og at det blir gitt for lite informasjon mellom de offentlige instansene i kommunen, noe som påvirker samarbeidet mellom disse og barnevernet i negativ retning. Dette vanskeliggjør barneverntjenestens arbeid, ved at barnevernet blir lite synlig i samfunnet. Kommunen trenger en koordinering mellom de ulike instansene, for utvikling av nye og eksisterende hjelpetiltak og for tilrettelegging av et godt forebyggende arbeid.

På bakgrunn av resultatene våre ser vi at det finnes et stort potensial for forbedring når det gjelder håndtering av hjelpetiltaksarbeidet ved barneverntjenesten i Sande. For å få til forbedringer tror vi noe må gjøres med organiseringen og ressurstilgangen ved barnevernet. Den merkantile funksjonen er sentralisert, noe som øker arbeidspresset internt i barneverntjenesten, og kan ha ført til at dokumentasjon av det arbeidet som gjøres blir mangelfull. Videre er barnevernlederfunksjonen på bare 50 %, og barnevernleder har i tillegg til lederoppgaver og lederansvar 50 % stilling innen saksbehandling, en allerede presset oppgave rent tidsmessig. Ressurstilgangen til saksbehandling og tiltaksarbeid bør vurderes.

### Oppsummert fant vi at:

- I mange tilfeller har barneverntjenesten gjennomført sine undersøkelser på en måte som ikke tilfredsstillende de formelle kravene, verken for hjemmebesøk, kontakt med barnet, eller ved informasjonsinnhenting.
- Vi fant nesten ingen dokumentasjon på midtveisevaluering i undersøkelsessakene.
- Faglige vurderinger i sluttrapporter og i tiltaksbeskrivelser er ofte utelatt eller for lite gjennomarbeidet. De bærer i enkelte tilfeller preg av tilfeldigheter og at det er familien/klienten som ”styrer” konklusjonen vedrørende iverksetting av hjelpetiltak. Det viste seg at det er klienten som i flere saker skaffer ressurspersoner som besøkshjem eller barnepass. Dette kan være en uheldig rolledeling med årsak i manglende faglig vurdering, men kan like gjerne være en positiv form for brukermedvirkning.
- Det utarbeides tiltaksplaner med mål og tidsplaner, men tiltaksplanene er overordnede og mangler i flere tilfeller en grundig nok faglig vurdering. Tiltakene som blir vedtatt, er oftest standardiserte og inneholder lite individuelle beskrivelser i forhold til behov. Over en tredjedel av tiltaksplanene er ikke evaluert. Oppfølging og evaluering er ikke systematisert. Det skrives at det skal gjennomføres en evaluering, men det foreligger lite dokumentasjon på at det er gjort. Flere intervjuobjekter sa at de ikke kjenner til barnevernets arbeid og at de ønsker mer kontakt med og tettere oppfølging fra barneverntjenesten.

- Kreativitet i forhold til ulike typer tiltak er nesten ikke tilstede. Stort sett brukes besøkshjem, støttekontakt, barnehageplasser og lignende tiltak. Det virker som at det mangler en koordinerende funksjon mellom kommunens instanser, noe som kan være med på å forhindre utvikling av nye og eksisterende hjelpetiltak.
- Barnevernet i Sande har et bredt samarbeid med andre offentlige instanser. Men resultatene i vår undersøkelse tyder på at dette samarbeidet ikke fungerer godt nok, noe som er svært uheldig både i forbindelse med forebyggende arbeid, for meldinger om bekymring for barn, og ved innhenting av informasjon i undersøkelsesfasen.

## 6. RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE

Et utkast til rapport ble oversendt rådmannen for uttalelse, i form av en ekspedisjon av 11.03.2008. Høringsuttalelsen som er vedlagt (jf vedlegg 2), ble mottatt i sin nåværende form 03.04.2008. Uttalelsen er kommentert i fire punkter. Disse er:

1. Gjennomføring og validitet av undersøkelsen; metode og tidsbruk
2. Meldinger og undersøkelser
3. Tiltak og oppfølging av disse
4. Ettetanke

En del av kommentarene oppfatter vi som barneverntjenestens inntrykk av vår undersøkelse og en del presiseringer til bestemmelser i lovverk. Vi har blant annet av tidshensyn og en oppfatning av at det er enighet om våre anbefalinger, ikke valgt å gå nærmere inn på flere av kommentarene, med unntak av nedenstående.

Ad 1) Gjennomføring og validitet av undersøkelsen; metode og tidsbruk

I høringsuttalelsen reises det spørsmål om gjennomføringen, validiteten og reliabiliteten av undersøkelsen. Slik vi oppfatter dette, knytter dette seg spesielt mot en mindre del av vår undersøkelse (den kvalitative delen). Det vises til rapportens punkt 2 om metode og da særlig at *resultatene ..... gir en indikasjon av arbeidet som er gjort fra barneverntjenestens side, som kan brukes til å si noe om hvor et eventuelt forbedringspotensial når det gjelder kvaliteten på arbeidet, kan ligge.* Det vises også til følgende i sammendraget:

*Resultatene i denne rapporten gir ikke et uttømmende bilde av situasjonen, men gir en indikasjon av arbeidet som er gjort fra barneverntjenestens side, som kan brukes til å si noe om hvor et eventuelt forbedringspotensial når det gjelder kvaliteten på arbeidet, kan ligge.*

Ad 2) Meldinger og undersøkelser

I en forvaltningsrevisjonsundersøkelse har man det mål for øye å bidra til en best mulig tjeneste. Våre anbefalinger vil derfor på enkelte områder strekke seg lengre enn til oppfyllelse av lovkrav. I forhold til barneverntjenestens mål om at alle undersøkelser skal evalueres, har vi (generelt sett) anbefalt at slike evalueringer skal dokumenteres.

Ad 3) Tiltak og oppfølging av disse

Uttalelsen kan leses slik at revisjonen mener at brukervedvirkning er uheldig. Dette er ikke riktig. Det vil imidlertid være uheldig hvis de faglige vurderingene ikke er gode nok i denne forbindelse. Og vi har i realiteten ikke sett dokumentert disse vurderingene.

Ellers under dette punktet omtales barneverntjenestens daglige utfordringer. Dette er en omtale som vi kan slutte oss til. Det vises i denne forbindelse til vår anbefaling nr. 5 under punkt 7.

Ad 4) Ettetanke

Det fremgår i uttalelsen at man kjenner seg lite igjen i beskrivelsen av at det ikke gjøres grundig arbeid knyttet til evalueringer av tiltaksplaner og dokumentering av disse. Våre kommentarer knytter seg til at flere planer er generelle og noen er heller ikke utfyllt.

## 7. ANBEFALINGER

På bakgrunn av resultatene og konklusjonene våre, vil vi komme med følgende anbefalinger:

- 1) Barneverntjenesten i Sande bør **kvalitetssikre arbeidet** fra meldingsavklaring, gjennomføring av undersøkelse, sluttrapportering etter undersøkelse, vedtak om hjelpetiltak og tiltaksplaner, til oppfølging og evaluering av hjelpetiltak/tiltaksplaner. I enkelte av fasene er kvaliteten på arbeidet bedre enn i andre faser, men ikke godt nok. Fasene henger sammen og påvirker hverandre kvalitetsmessig, derfor bør hele prosessen sikres.
- 2) Det arbeidet som gjøres bør **dokumenteres** på en oversiktlig måte og det bør utvikles rutiner som samler all relevant dokumentasjon i en sak. Dette er viktig ikke bare i forbindelse med formelle krav til dokumentasjon, men også for å sikre en tilfredsstillende oppfølging av barna. Dette kan gjøres ved å innføre relativt enkle rutiner for skriftlig informasjon.
- 3) Barneverntjenesten i Sande bør se på muligheten for å **fremme eller ”markedsføre”** sitt arbeid ovenfor samfunnet generelt og ovenfor andre instanser, for å skape et bedre samarbeid. Arbeidet bør rettes inn i ulike nivåer og forum, og det bør være fokus på utvikling av det tverrfaglige samarbeidet.
- 4) Barneverntjenesten i Sande bør sørge for **utvikling av tiltaksarbeidet**. Det bør satses på både en forbedring av det eksisterende tilbudet om hjelpetiltak, men også utvikling av nye virksomme tiltak. For å skape et samkjørt og helhetlig tilbud av hjelpetiltak i kommunen, kan det opprettes en koordinerende stilling eller funksjon som skal arbeide på tvers av etater og avdelinger for å utnytte og skape nye og bedre hjelpetiltak i kommunen.
- 5) Det bør foretas en **totalvurdering av organiseringen, ressurstilgangen og oppgavefordelingen** ved barnvernet i Sande. Resultatene våre viser at det er nødvendig med flere ressurser til saksbehandling, en merkantil avlastning for dokumentasjonshåndtering, og en barnevernlederstilling som, blant andre lederoppgaver, er forbeholdt fokus på kvalitetssikring, rutineforankring, markedsføring, samarbeid og utvikling av tiltaksarbeidet. Til dette kan det være nødvendig med en full lederstilling.

Drammen, den 4. april 2008.

Rolleiv Lilleheie  
daglig leder

Pål Ringnes  
leder forvaltningsrevisjon

Heidi Gros  
prosjektleder/siviløkonom

## Vedlegg

1. Revisjonskriterier
2. Uttalelse fra administrasjonen
3. Avviksskjema for barneverntjenesten i Sande kommune

## Referanser

- ”Saksbehandling i barnevernet, en håndbok”. Pernille Pettersen Smith. Kommuneforlaget, 1999.
- ”Tiltak i barnevernet? Lovkommentarer i et barnevernfaglig perspektiv”. Atle Odd Hovden og Else Kokkesvold. Kommuneforlaget, 1998.
- Kvalitetshåndbok Sande kommune, kapittel R2440.
- Oversikt over rutinebeskrivelser.
- Retningslinjer for klientmapper i barnevernet.
- Rapport skjema for støttekontakter og besøkshjem.
- Rutinehåndbok for barneverntjenesten, Barne- og likestillingsdepartementet, mars 2006.
- Retningslinjer om hjelpetiltak, jf barnevernloven § 4-4, Barne- og familiedepartementet, 10. desember 1998