



# Gjennomgang av barneverntjenesten

---

RAPPORT 2022

STAVANGER KOMMUNE

AGENDA  
KAUPANG

**OPPDRAGSGIVER:** STAVANGER KOMMUNE  
**RAPPORT NR:** 1022042  
**RAPPORTENS TITTEL:** Gjennomgang av barneverntjenesten  
**ANSVARLIG KONSULENT:** Hege Askestad  
**KVALITETSSIKRET AV:** Jan Sivert Jøsendal  
**FOTOGRAFI I RAPPORT:** [www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com)  
**DATO:** 16.12.2022

# Forord

Agenda Kaupang har bistått Stavanger kommune med en gjennomgang av barneverntjenesten.

Arbeidet har vært ivaretatt av Agenda Kaupang. Kommunen har bidratt med koordinering av oppgaver og bistått oss i innhenting av relevante data, tilrettelegging av intervjuer mv., samt til verifisering av data underveis.

Arbeidet har pågått fra september 2022 til desember 2022. Vi takker for god bistand og konstruktivt samarbeid underveis. Takk til alle som har bidratt med nyttig informasjon gjennom deltakelse på intervjuer. En særlig takk til erfaringsformidlerne som har bistått med viktig deling av sine erfaringer.

Det er viktig at rapporten leses i sin helhet, slik at enkeltfunn ikke tas ut av sin sammenheng. Dokumentasjonen står for Agenda Kaupang sin regning. Det gjør også eventuelle feil som ikke har blitt rettet opp. I Agenda Kaupang har arbeidet blitt utført av Hege Askestad, Marit Brochmann, Kjersti Hatlevoll, Astrid Nesland, Ellen Katrine Kallander og Jan Sivert Jøsendal, med førstnevnte som ansvarlig konsulent.

Skøyen, 16. desember 2022

Agenda Kaupang

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Bakgrunn og mandat</b> .....	<b>9</b>
1.1 <i>Formål og mandat</i> .....	9
<b>2 Metode</b> .....	<b>10</b>
2.1 <i>Dokumentstudier</i> .....	10
2.2 <i>Kvantitative metoder</i> .....	10
2.3 <i>Kvalitativ metode</i> .....	10
2.4 <i>Verifiseringsprosess</i> .....	11
2.5 <i>Metodiske begrensninger og forbehold</i> .....	11
2.6 <i>Leseveiledning</i> .....	11
<b>3 Evalueringsfaglig rammeverk</b> .....	<b>12</b>
<b>4 Barneverntjenesten</b> .....	<b>15</b>
4.1 <i>Om Barneverntjenesten i Stavanger</i> .....	15
4.1.1 <i>Organisering</i> .....	15
4.1.2 <i>Pågående organiseringsjusteringsprosess i barneverntjenesten</i> .....	16
4.1.3 <i>Kompetanse</i> .....	17
4.1.4 <i>Sykefravær og turnover</i> .....	17
4.1.5 <i>Arbeidsmiljø</i> .....	18
4.2 <i>Strategier og planverk</i> .....	19
4.3 <i>Rutiner, prosedyrer og avvikshåndtering</i> .....	19
4.4 <i>Tilstandsrapportering</i> .....	19
4.5 <i>Nøkkeltall og utviklingstrekk for barneverntjenesten</i> .....	20
<b>5 Hvordan er barneverntjenestens organisatoriske, kapasitets- og kompetansemessige forutsetninger for å kunne gi forsvarlige og gode tjenester?</b> .....	<b>24</b>
5.1 <i>Formell organisering, ansvarsdeling, lederstøtte og lederspenn</i> .....	24
5.1.1 <i>Pågående organisasjonsendring</i> .....	24
5.1.2 <i>Styring og ledelse</i> .....	26
5.1.3 <i>Vurdering</i> .....	28
5.2 <i>Fordeling av kompetanse og erfaring mellom avdelingene, inkludert turnover og sykefravær</i> ..	30
5.2.1 <i>Vurdering</i> .....	32
5.3 <i>Oppfølging og ivaretagelse av nyansatte</i> .....	33
5.3.1 <i>Vurdering</i> .....	34
5.4 <i>Arbeidsprosesser, arbeidsdeling, arbeidsbelastning</i> .....	34
5.4.1 <i>Vurderinger</i> .....	37

5.5	Arbeidskultur, kommunikasjon og samhandling.....	38
5.5.1	Samarbeid med øvrige deler av kommunen .....	39
5.5.2	Vurdering .....	41
<b>6</b>	<b>I hvilken grad er lovpålagte plikter overholdt?.....</b>	<b>43</b>
6.1	Andel meldinger gjennomgått i løpet av en uke.....	43
6.1.1	Vurderinger .....	45
6.2	Andel undersøkelser innen tre måneder.....	45
6.2.1	Vurdering .....	47
6.3	Andel barn med tiltaksplan og andel tiltaksplaner som er evaluert.....	47
6.3.1	Vurdering .....	48
6.4	Andel barn i fosterhjem med det lovpålagte antallet oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk .....	49
6.4.1	Vurderinger .....	50
<b>7</b>	<b>Brukeropplevelser .....</b>	<b>51</b>
7.1	Samarbeid og medvirkning .....	51
7.1.1	Vurderinger .....	54
7.2	Hva er et godt barnevern og hvordan oppleves barneverntjenesten av barn og foreldre? ....	55
7.2.1	Vurderinger .....	57
<b>8</b>	<b>Oppsummerende vurderinger og anbefalinger .....</b>	<b>59</b>

# Sammendrag

Agenda Kaupang har gjennomgått barneverntjenesten i Stavanger kommune i perioden september til desember 2022. Et sentralt siktemål med gjennomgangen er at den skal bidra til å styrke og løfte barneverntjenesten, og bidra til at barn og unge får gode og trygge tjenester.

3 hovedproblemstillinger har blitt belyst:

- ▶ Hvordan er barneverntjenestens organisatoriske, kapasitets- og kompetansemessige forutsetninger for å kunne gi forsvarlige og gode tjenester?
- ▶ I hvilken grad er lovpålagte plikter overholdt?
- ▶ Hvordan ivaretas brukerne av barneverntjenesten?

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av dokumentanalyse av tjenestens overordnede styrende dokumenter, rutiner, retningslinjer, planer og annen relevant dokumentasjon, samt intervjuer med rundt 60 personer inkludert 20 erfaringsformidlere<sup>1</sup> fra barneverntjenesten i Stavanger. Rapporten bygger også på analyse av statistikk fra barneverntjenesten, KOSTRA, Bufdirs kommunemonitor og FHI.

## Nøkkeldata om oppvekstvilkår i Stavanger

Et godt oppvekstmiljø er viktig for barn og unges utvikling, og flere forhold har betydning for at barn og unge skal få en god oppvekst. Analysene viser at barn og unge i Stavanger kommune skårer bedre enn landsgjennomsnittet på flere av faktorene som sier noe om, og som påvirker, oppvekstvilkårene. Likevel er det utfordringer som f.eks. opplevelse av utrygge oppvekstmiljø og ensomhet blant en høy andel ungdommer som kommunen og Stavangersamfunnet bør være spesielt oppmerksomme på, og som man sammen må jobbe for å forbedre.

## Barneverntjenestenes samfunnsoppdrag

Barneverntjenesten og arbeidet i denne tjenesten blir av mange beskrevet som det mest kompliserte fagområdet i en kommune. Barnevernet kjennetegnes av en stor bredde i barn og familiers bakgrunn og livserfaringer, behov og utfordringer. Arbeidet som utføres er ofte gjenstand for debatt. Konfliktpotensialet er stort, barnevernsfeltet er komplekst, sammensatt og ofte preget av sterke følelser.

Ansatte i barnevernet må håndtere krevende beslutninger og vanskelige avveininger med stor grad av usikkerhet om hva som er til det beste for barnet. Sentralt er hvilken måte barnevernet utøver sin myndighet, herunder maktutøvelsen, på. Barnevernets rolle omtales ofte som tosidig og motsetningsfylt, hvor de på den ene siden skal hjelpe, og på den andre siden skal utøve kontroll.

Samfunnsoppdraget til barneverntjenester krever at tjenesten har god organisering, styring og ledelse. Dette inkluderer tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, gode rutiner og velfungerende internkontroll, samt et velfungerende samarbeid med både mottakere av tjenesten og andre samarbeidspartnere, både kommunale og øvrige. I vurderinger av barnevernet kan man ikke kun se på barneverntjenesten isolert sett. Det handler også om hvordan systemet som helhet fungerer. Tjenester må samarbeide på tvers, kompetansen må stadig utvikles, og politiske prioriteringer må sikre forsvarlige rammevilkår.

---

<sup>1</sup> Erfaringsformidlere er barn, unge og voksne som har eller har mottatt tjenester og/eller oppfølging av barneverntjenesten i Stavanger

## Om barneverntjenesten i Stavanger

Barneverntjenesten i Stavanger er organisert under tjenesteområdet Oppvekst og utdanning i Stavanger. Barneverntjenesten i Stavanger består av interkommunal akuttberedskap og barnevernvakt, tre fagavdelinger, administrasjonsavdeling og barnevernleder med fagstøtte. Tjenesten er samlokalisert i Stavanger sentrum. Barneverntjenesten i Stavanger utgjør 208 (herunder 40 i avdeling EM) årsverk i faste stillinger<sup>2</sup>.

## Nøkkeldata om barneverntjenesten i Stavanger

Data fra KOSTRA mv. viser at Stavanger ikke har spesielt høye utgifter per innbygger 0–24 år til barnevern. Utgiftene til drift av barneverntjenesten og hjelpetiltak er lavere enn snittet i ASSS-nettverket, mens utgiftene til plasseringer er høyere enn snittet. Stavanger har noe høyere andel barn med undersøkelse eller tiltak enn sammenlikningskommunene. Stavangers tiltaksprofil skiller seg fra snittet i ASSS ved at det er en høyere andel barn med hjelpetiltak og en lavere andel med plasseringstiltak. De minste barna under 5 år har flere tiltak enn gjennomsnittet. Kvalitetsmessig ligger Stavanger omtrent på snittet både vedrørende planer og undersøkelsestid. Sykefraværet i Stavanger er med høy margin det høyeste i ASSS-nettverket.

## Hvordan er barneverntjenestens organisatoriske, kapasitets- og kompetansemessige forutsetninger for å kunne gi forsvarlige og gode tjenester?

Barneverntjenesten i Stavanger har hatt en krevende tid, knyttet til drift og utvikling av tjenesten. Samtidig viser gjennomgangen at tjenesten og kommunen gjennomfører endringer med tanke på å styrke barneverntjenesten både når det gjelder organisering, kapasitet og bedre utnyttelse av kompetansen i tjenesten. Vi mener endringene fremstår godt forankret og begrunnet, men selve resultatet av endringene er det for tidlig å vurdere. For tjenesten vil det fremover være sentralt å få til en god videre implementering av endringene.

Barnevernet har vært og er i endring. Det er en krevende lederoppgave å håndtere endringer i barnevernet, samtidig som løpende oppgaver skal håndteres på en god måte. Det innebærer faglig og strategisk ledelse og prioriteringer på kort og lang sikt. Gjennomgangen viser at tjenestens utfordringer, blant annet knyttet til høy turnover i ledelsen, har gått på bekostning av kontinuitet og helhetlig ledelse og utvikling av barneverntjenesten. Ledelse er nødvendig for å ivareta og videreutvikle kvalitet i tjenesten og å få medarbeiderne med på nødvendige endringer og utvikling av ny ønsket praksis. Det gjelder ivaretagelse av, støtte og utvikling av medarbeidere og det gjelder å sørge for at tjenesten utvikles for å møte endrede krav og behov. Vår vurdering er at barneverntjenesten og kommunen fremstår bevisste på utfordringene som har vært, og tydelige i prioriteringene av å styrke arbeidet med helhetlig utvikling av tjenesten fremover, ikke minst gjennom etablering og utvikling av ledergruppen.

Barneverntjenesten har en inndeling med avdelinger og grupper i tjenesten, med utgangspunkt i målgruppene for tjenesten. Ansvar og oppgaver internt i barneverntjenesten fremstår og oppleves som tydelig avklart på tvers av avdelingene. Samtidig viser gjennomgangen at tjenesten opplever noen utfordringer med å få til gode, helhetlig arbeidsprosesser innad i avdelinger, men også på tvers av avdelinger i tjenesten.

Ansatte i barnevernet er den viktigste ressursen for å sikre et godt barnevern. En viktig forutsetning for å utføre godt barnevernfaglig arbeid og dermed sikre et godt barnevern er kompetente og trygge medarbeidere, med ferdigheter og kapasitet. Gjennomgangen har vist at tjenesten har ansatte med høy formalkompetanse, men som andre barneverntjenester har Stavanger også utfordringer med høy turnover og sykefravær. Tjenesten har vært styrket med årsverk over en periode. Til tross for dette har Stavanger noe høyere andel barn og unge med tiltak og undersøkelse per årsverk (planlagte årsverk) enn sammenlikningskommunene. Når tjenesten i tillegg har høy turnover og sykefravær, medfører dette at arbeidsbelastningen per ansatt i realiteten kan være

<sup>2</sup> EM; tiltak for enslige mindreårige flyktninger, som ble overført som egen avdeling oktober 2022

større enn det som fremkommer statistisk, og at dette kan påvirke kvaliteten i tjenesten negativt. Vi mener at gjennomtrekk og høyt arbeidspress i tjenesten utgjør en stor risiko for tjenesten samlet sett. Å forebygge sykefravær og turnover fremover vil derfor være avgjørende for å både skape en god tjeneste hvor medarbeiderne trives og vil være, men også for å ivareta samfunnsoppdraget til barnevernet og Stavanger kommune på en god måte.

Barnevernet møter barn, unge og deres familier som ofte har behov for samtidige, sammensatte tjenester. Gjennomgangen viser at det foregår mye godt samarbeid på tvers av tjenester rettet mot sårbare barn, unge og familier i Stavanger kommune. Samtidig viser gjennomgangen at det er behov for å styrke det mer systematiske samarbeidet innad i barneverntjenesten og mellom tjenester. Det er behov for å sikre tilbud og tjenester som trekker i samme retning, og hvor ulike kompetanser kompletterer hverandre og virker sammen.

### **I hvilken grad er lovpålagte plikter overholdt?**

Gjennomgangen viser at barneverntjenesten i hovedsak ivaretar lovpålagte oppgaver (tidsfrister, meldinger, undersøkelser, utarbeidelse og evaluering av tiltaksplaner, oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk). Barneverntjenesten har systemer og rutiner som sikrer at arbeidet håndteres iht. gjeldende lovverk og god saksbehandlingspraksis, og at det er stort fokus på å etterleve dette. Til tross for gode strukturer og høye skår på foreliggende kvalitetsindikatorer viser gjennomgangen at det er forbedringspotensial når det gjelder å sikre mer enhetlig praksis. Dette handler både om den interne organiseringen av arbeidet, tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, men ikke minst om å sikre samarbeid med andre, herunder samarbeidende tjenester og erfaringsformidlere. Det handler videre om i enda større grad å sikre barnets stemme og medvirkning i alle deler av barnevernets arbeid.

### **Hvordan ivaretas brukerne av barneverntjenesten?**

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som trenger det får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid (ref. formålsparagrafen). I alt barneverntjenesten gjør skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Samarbeid og medvirkning av barn og foresatte er helt sentralt for å sikre *Barnets beste* og dermed også en forutsetning for et godt barnevern.

Vår gjennomgang viser at barneverntjenesten i Stavanger har høy bevissthet på nødvendigheten og viktigheten av å sikre god involvering og medvirkning fra brukere av tjenesten. Gjennomgangen gir også inntrykk av at det foregår mye godt arbeid for å nettopp sikre medvirkning, både på system- og individnivå i tjenesten. Samtidig mener vi at barneverntjenesten i Stavanger, som mange andre barneverntjenester, fortsatt må jobbe for å sikre medvirkning i enda større grad. Involvering er viktig for å få nødvendig innsikt i barnets synspunkter, samt barnets og familiens behov, men kan også være viktig for å sikre at foreldre og barn med behov for hjelp ønsker å motta dette.

For å komme i posisjon til å hjelpe barn og familier er barnevernet avhengige av å ha en barneverntjeneste som fremmer trygghet og tillit. Et godt barnevern handler også om hvordan kommunen som helhet jobber for å ivareta sårbare barn, unge og deres familier. Oppsummert kan det synes som om det er et behov for mer målrettet samhandling og samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen. Mange er i behov av tjenester fra flere samtidig. Et godt barnevern fordrer dermed at kommunen som helhet sikrer behovet for helhetlige og koordinerte tjenester.



Overordnet viser vår gjennomgang av barneverntjenesten i Stavanger kommune at tjenesten i hovedsak ivaretar mandatet og samfunnsoppdraget sitt på en god måte. Det er, etter våre vurderinger, mye godt arbeid i tjenesten som man må bygge videre på. Gjennomgangen har også avdekket områder som kan og må bli bedre. Vår undersøkelse gir inntrykk av at barneverntjenesten er inne i en konstruktiv endringsprosess med god medarbeiderinvolvering. Ny barnevernfaglig ledelse er på plass, og fremover vil det være viktig at ledelsen lykkes med å etablere seg som en tydelig, retningsgivende og stabil ledergruppe for tjenesten, som kan bidra til helhetlig utvikling av tjenesten. Denne gjennomgangen har vist at det er noen utfordringer for tjenesten, for eksempel knyttet til blant annet rammebetingelser for ledelse, oppfølging av nyansatte, ressursbruk og kvalitetsmessig stabilitet i ivaretagelsen av de viktigste brukergruppene. Disse utfordringene er det viktig at kommunen og den nye ledelsen tar tak i og følger opp.

I tiden fremover vil det bli viktig å forsterke den positive utviklingen som har funnet sted i barneverntjenesten. Det må jobbes for at ansatte og ledere opplever jobbmestring, og at man har metodikk og kunnskap til å gjøre forsvarlige behovsvurderinger av barn, unge og voksne som har og potensielt vil ha behov for barnevernets tjenester.

Vi avslutter rapporten med et sett anbefalinger til barneverntjenesten og Stavanger kommune. Disse fremkommer i kapittel 8.

# 1 Bakgrunn og mandat

Agenda Kaupang har gjennomført en gjennomgang av barneverntjenesten i Stavanger kommune. Gjennomgangen ble initiert av politikerne i Stavanger og vedtatt av formannskapet mai 2022 (sak 89/22). Endelig mandat for gjennomgangen ble utarbeidet i samråd med administrasjonen i kommunen og brukerrepresentanter av tjenesten.

## 1.1 Formål og mandat

Utgangspunktet for mandatet er Stavanger kommunes ambisjon om å ha landets beste barnevern. Et sentralt siktemål med gjennomgangen er at den skal bidra til å styrke og løfte barneverntjenesten, og bidra til at barn og unge får gode og trygge tjenester. Formålet med gjennomgangen har vært å belyse 3 hovedproblemstillinger med underliggende tema:

1. Hvordan er barneverntjenestens organisatoriske, kapasitets- og kompetansemessige forutsetninger for å kunne gi forsvarlige og gode tjenester?
  - ▶ Formell organisering, ansvarsdeling, lederstøtte, lederspenn – herunder forholdet mellom ledernivåer og ansatte
  - ▶ Fordeling av kompetanse og erfaring mellom avdelingene
  - ▶ Oppfølging og ivaretagelse av nyansatte
  - ▶ Arbeidsprosesser, arbeidsdeling, arbeidsbelastning
  - ▶ Arbeidskultur, kommunikasjon og intern samhandling
  - ▶ Turnover og sykefravær
2. I hvilken grad er lovpålagte plikter overholdt?
  - ▶ Andel meldinger gjennomgått i løpet av en uke
  - ▶ Andel undersøkelser innen tre måneder
  - ▶ Andel barn med tiltaksplan og andel tiltaksplaner som er evaluert
  - ▶ Andel barn i fosterhjem med det lovpålagte antallet oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk
3. Hvordan ivaretas brukerne av barneverntjenesten?
  - ▶ Hvordan oppleves barneverntjenesten av barn og foreldre?
  - ▶ Hva er et godt barnevern sett fra barn og foreldres ståsted?
  - ▶ Får barn uttale seg før barnevernet tar avgjørelser i livet deres?
  - ▶ Opplever barn at deres mening blir tatt på alvor av barnevernet?

## 2 Metode

Agenda Kaupang har gjennomført arbeidet i Stavanger etter en metodikk hvor man kombinerer kvalitative (f.eks. intervjuer og fokusgrupper) og kvantitative metoder. En mixed methods-tilnærming innebærer at man kombinerer de metodene som i størst mulig grad belyser spørsmålene man ønsker å besvare. I dette oppdraget vil vi gjøre dette gjennom å kombinere kvantitative metoder for datainnsamling og analyse med subjektiv kunnskap fra intervjuer hvor man kartlegger brukere, ansattes og samarbeidende tjenesteområders erfaringer, opplevelser og refleksjoner. Fordelen med å kombinere kvalitative og kvantitative metoder er at vi utnytter styrkene til ulike metoder for å belyse spørsmålene på en mest mulig grundig måte. Kvantitative metoder kan brukes til å identifisere styrker og svakheter og mulige sammenhenger mellom en rekke ulike forhold. Kvalitative metoder kan på sin side bidra til innsikt i hvordan og hvorfor noe skjer, og hvordan det oppleves av deltakerne i en bestemt kontekst. Dette er spesielt verdifullt i sammenhenger hvor formålet er å foreslå praksisnære tiltak. Kvalitative metoder kan også brukes til å identifisere hittil ukjente prosesser og sammenhenger.

### 2.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er benyttet for å få innsikt, samt å supplere og også kontrollere og sammenlikne data fra intervjuer.

### 2.2 Kvantitative metoder

Kvantitative metoder har ikke vært hovedfokus i denne undersøkelsen. Likevel er det benyttet regnskapsdata, data fra KOSTRA og ASSS-nettverket. Vi har fått oversendt data om sykefravær, turnover, kompetanse og årsverk. Formålet med å analysere kvantitative data er å gi bakgrunnsinformasjon til kartleggingsundersøkelsen.

Vi har fått tilsendt regnskap fra kommunen som vi har gjennomgått med hensyn til korrekt regnskapsføring i KOSTRA. Det er enkelte feilføringer i både 2020 og 2021 som vi har korrigert i vårt tallmateriale.

Vi har benyttet SSBs statistikkbank for KOSTRA-tall og sett på tidsserier for Stavanger fra 2018–2020.

Data fra ASSS-nettverket er kommunen godt kjent med. Vi har hentet det inn som bakgrunnsmateriale og ikke gjort ytterligere undersøkelser eller datainnhenting for å supplere denne datakilden.

### 2.3 Kvalitativ metode

For å få supplerende informasjon til kvantitative data og skriftlige kilder, har arbeidet også innbefattet intervjuer med utvalgte personer i Stavanger kommune som er involvert i eller har ansvar for barneverntjenesten i ulike deler av organisasjonen. Intervjuene er i hovedsak gjennomført som gruppeintervjuer, med unntak av konstituert barnevernleder. Vi har også gjennomført intervjuer med erfaringsformidlere i barneverntjenesten. Disse er hovedsakelig gjennomført som individuelle samtaler enten ved fysiske møter eller per telefon.

Det er gjennomført 26 intervjuer med totalt 48 personer. Intervjuene er gjennomført med politisk ledelse (2) og overordnet administrativ ledelse (2), ledere i barneverntjenesten (5), ansatte i barneverntjenesten (21), samarbeidsparter (10) og erfaringsformidlere fra barneverntjenesten (17).

Hensikten med intervjuene var å få svar på spørsmål om resultater, kompetanse mv., samt styrker og utfordringer med dagens tjenestetilbud og samhandlingspraksis. Intervjuene dekket evalueringens hovedtema og ble utdypet med problemstillinger som har kommet frem gjennom øvrige kartleggingsaktiviteter.

## 2.4 Verifiseringsprosess

Oppsummeringer og funn samt analyser og vurderinger er gjennomgått med kommunen. Høringsutkast av rapport er sendt til kommunen.

## 2.5 Metodiske begrensninger og forbehold

Dette arbeidet har ikke innebefattet en gjennomgang og vurdering av tjenestens barnevernfaglige vurderinger. Vi har ulike kvalitetsindikatorer som kan si noe om hvordan kommunen ivaretar ulike formkrav iht. gjeldende lover og forskrifter. Dette omhandler f.eks. i hvilken grad kommunen ivaretar krav til håndtering av meldinger, undersøkelser, tiltaksplaner, tilsynsbesøk mv. Disse dataene sier imidlertid ikke noe direkte om kvaliteten på arbeidet, kun om det er utført iht. nasjonale føringer og lovkrav. I våre samtaler med ansatte, men også samarbeidspartene og erfaringsformidlerne har vi forsøkt få mer innsikt i hvordan kvaliteten på barnevernets arbeid oppleves, hva som fungerer bra og hva som er viktige kvalitetsforbedringsområder.

Gjennomgangen har heller ikke innebefattet en gjennomgang av saker eller dokumentasjon i enkeltsaker i barneverntjenesten. Arbeidet har omhandlet å gjennomgå relevante dokumenter, herunder planverk, rutiner mv., i tillegg til data fremkommet i våre samtaler med ansatte i barneverntjenesten, samarbeidende tjenester og erfaringsformidlere. Det er gjort en grundig vurdering av kriterier for respondentsleksjon fra Agenda Kaupangs side, og utvelgelsen er avstemt med Stavanger kommune. Vi tar forbehold om at det kan tenkes at det vil være andre aktører som det også ville vært verdifullt å snakke med gitt oppdragets karakter.

## 2.6 Leseveiledning

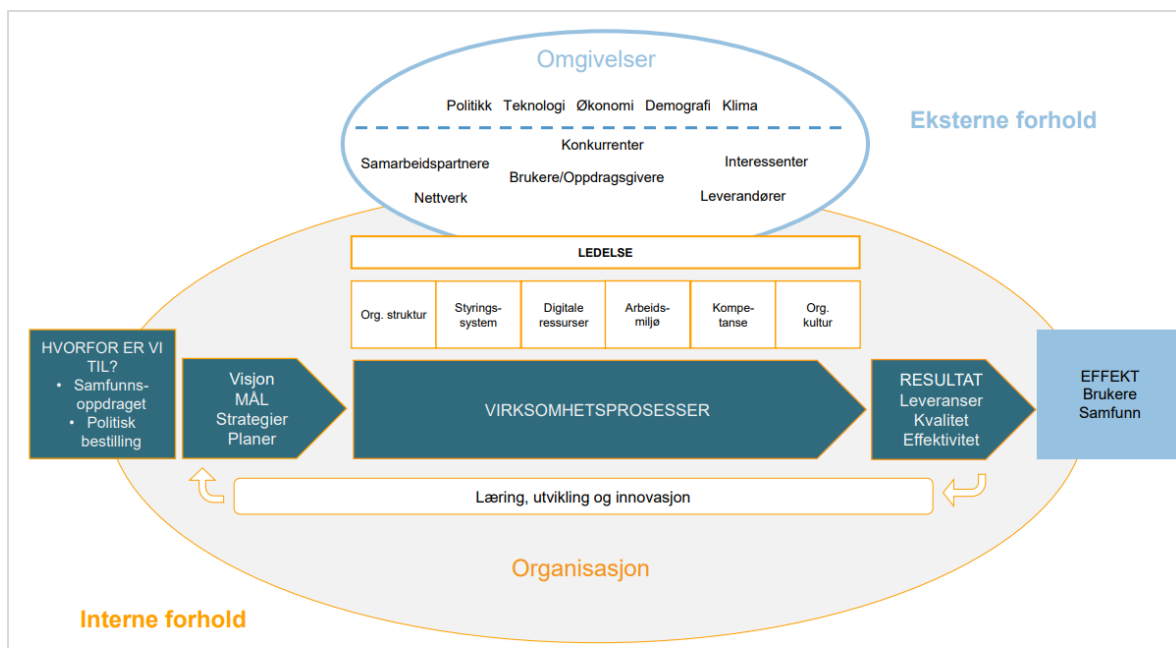
Hoveddelene av denne evalueringsrapporten er strukturert med utgangspunkt i de tre overordnede problemstillingene som kommunen har satt for evalueringen.

Vi beskriver vårt evalueringsfaglige rammeverk for gjennomgangen i kapittel 3. Kapittel 4 omhandler en presentasjon av barnverntjenesten i Stavanger og overordnede målsettinger. I kapittel 5, 6 og 7 beskrives funn fra datasamlingen sett i lys av problemstillingene som dette arbeidet skal bygge på. Beskrivelsene er i overveiende grad basert på kvalitative datanalyser, supplert med viktige kvantitative datakilder som KOSTRA mv. og data fra våre dokumentanalyser. Hvert av kapitlene inneholder også en vurderingsdel. Til slutt i rapporten (kapittel 8) kommer vi med våre oppsummerende vurderinger og anbefalinger innenfor organisatoriske, lovmessige og brukerrelaterte forhold.

### 3 Evalueringsfaglig rammeverk

Vår gjennomgang av barneverntjenesten i Stavanger legger til grunn en helhetlig forståelse av hvordan barneverntjenesten fungerer med utgangspunkt i sentrale elementer i en organisasjon. Gjennomgangen er bedt om å belyse tre hovedproblemstillinger med underliggende tema redegjort for i kapittel 1.

Tilnærmingen vår kan illustreres ved hjelp av følgende modell:



Figur 1 Modell av en organisasjon – eksterne og interne forhold

Modellen i figur 1 over illustrerer en offentlig virksomhet eller organisasjon, og synliggjør hvordan både indre og ytre faktorer påvirker leveranser og oppnådde resultater og effekter. Barneverntjenesten i Stavanger er en virksomhet som passer inn i et slikt bilde. Modellen viser at offentlige virksomheter opererer i et samspill med andre aktører. Samspillet med slike eksterne aktører har gjerne utviklet seg over tid, og innenfor barnevernets fagområde har det også blitt mer komplekst. Mens den enkelte virksomhet tidligere kanskje i større grad var en veldefinert «boks», med et klart skille mellom egen virksomhet og eksterne aktører, er skillet mellom barneverntjenesten og omgivelsene mer flytende i dag.

Det er tydelige føringer og forventninger om at barnevernet skal jobbe tett sammen med både mottakere av tjenester og tjenester det er naturlig å samarbeide med. Ikke minst vil oppvekst-reformen stille krav om dette. Ny barnevernlov tydeliggjør barneverntjenestens ansvar knyttet til barnets omsorgssituasjon eller atferd. Den tydeliggjør også kommunens ansvar for universell og selektiv forebygging. Målet er at kommunene styrker det helhetlige forebyggende arbeidet, samtidig som barneverntjenestens innsats rettes mot barn og familier som trenger det mest.

Overordnet illustrerer modellen at barneverntjenestens resultater og effekter på brukere og samfunnet påvirkes av både eksterne og interne forhold. Viktige eksterne drivkrefter i omgivelsene som påvirker barneverntjenesten er utviklingen i politikk og rammevilkår, sosioøkonomiske forhold og samfunnsutviklingen ellers. Modellen leses fra venstre «hvorfors er vi til» gjennom «visjon, mål og tjenester», virksomhetsprosesser, «resultat» og ender opp i «effekt for brukere og samfunn».

## Hvorfor er vi til?

Offentlige virksomheters samfunnsoppdrag og rammevilkår er politisk styrt, og således som regel gitt med et mer eller mindre tydelig avgrenset mandat mot andre aktører og virksomheter. Barneverntjenestens mandat framgår av lov om barneverntjenester med tilhørende forskrifter, og har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid, samt at barn og unge skal sikres trygge oppvekstsvilkår, jf. § 1-1. Alle som oppholder seg i Norge, og som er under 18 år, er omfattet av loven. Ved samtykke kan også de som har fylt 18 år få hjelp fra barnevernet fram til de er 25 år.

Barneverntjenestene skal først og fremst gi hjelp og støtte slik at foreldrene selv skal mestre sitt omsorgsansvar. Bistanden omfatter ulike former for hjelpetiltak i hjemmet, som for eksempel råd og veiledning til familien, avlastningstiltak, støttekontakt og økonomisk bistand til dekning av barnehageplass. Barneverntjenestene har også et ansvar for å gripe inn dersom hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å ivareta barnets behov. I så fall kan det være nødvendig å plassere barnet utenfor hjemmet i en kortere eller lengre periode. Dette kan skje med eller uten foreldrenes samtykke. Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak om dette i fylkesnemnda etter forslag fra kommunen.<sup>3</sup>

Barneverntjenesten i Norge har historisk sett hatt tre overordnede prinsipper som grunnlag for de vurderinger som skal gjøres og de beslutninger som skal fattes. Disse er omtalt som **barnets beste**, det **biologiske prinsipp** og prinsippet om **mildeste effektive inngrep**. I tillegg har barns rett til medvirkning og innflytelse blitt et stadig viktigere hensyn de senere årene. Det er av avgjørende betydning å høre barnets stemme, for å sikre gode vurderinger av hva som vil være til barnets beste, og for å kunne iverksette virkningsfulle tiltak.

## Visjon, mål og strategier

Basert på samfunnsoppdraget, ønskete og forventede resultater, effekter og egen læring og utvikling, utarbeider mange offentlige virksomheter egne mål, strategier og planer for å konkretisere hva dette betyr for videreutvikling av virksomheten.

Basert på dette samfunnsoppdraget har Stavanger kommune utarbeidet en Kvalitetsplan for barneverntjenesten. Kvalitetsplanen ble vedtatt av bystyret den 26.11.2018, og beskriver prioriterte innsatsområder for utvikling. Innsatsområder for perioden 2019–2022 er:

- ▶ Samarbeid med barn og foresatte
- ▶ En kompetent barneverntjeneste
- ▶ Et likeverdig barnevern
- ▶ Barneverntjenesten og Stavangerskolen

## Organisasjonsstruktur og styring

Organisasjonsstruktur – som forsøker å forklare hvordan man fordeler oppgaver og myndighet – er en overordnet beskrivelse av hva som er ønsket atferd i institusjonen. I vår kontekst handler dette om en organisering som skal bidra til god tjenestekvalitet gjennom effektiv ressursbruk, gode arbeidsprosesser og ivaretagelse av brukernes behov for barneverntjenester.

Barneverntjenesten i Stavanger er i en omorganiseringsprosess. Utgangspunktet er behov for en annen innretning for bedre å ivareta ansatte i tjenesten, og for å møte innbyggernes behov i tråd med nasjonale føringer.

---

<sup>3</sup> [https://www.bufdir.no/barnevern/om\\_barnevernet/om\\_barnevernet/](https://www.bufdir.no/barnevern/om_barnevernet/om_barnevernet/)

Styringsystemer omfatter systemer for oppfølging og rapportering av mål, økonomi og resultater (leveranser, kvalitet og effektivitet). Dette får barnevernet til på en god måte, utfordringen er å få praksis til å bli like god som systemene, og å bruke systemene bedre.

Digitale ressurser omfatter å ta i bruk ny teknologi for å legge til rette for effektive prosesser og god kvalitet i leveranser. Det pågår et stort utviklingsarbeid for barneverntjenesten nasjonalt<sup>4</sup>. Dette vil legge føringer for digitaliseringen av barneverntjenesten i Stavanger kommune.

De menneskelige ressursene omfatter kompetanse, arbeidsmiljø og organisasjonskultur. Konkurransesgrunnet etter spør ikke spesifikt en vurdering av organisasjonskultur.

*Virksomhetsprosessene* (jf. modellen i figur 1) berører i hvilken grad barneverntjenesten som helhet er å anse som velfungerende og/eller vellykket. Dette har vi i gjennomgangen vurdert i lys av både foreliggende kvalitetsindikatorer, men også informantenes opplevelser knyttet til *Hva som er et godt barnevern*, og i hvilken grad man opplever at barneverntjenesten i Stavanger leverer iht. dette.

## **Ledelse**

Ledelse handler om bevisste påvirkningsprosesser hvor resultatene skapes i en relasjon mellom leder og medarbeidere, og hvor medarbeiderne er medansvarlige. Ledelse handler ikke bare om å få medarbeidere til å handle, men om å få dem til å ville handle i tråd med virksomhetens mål.

## **Resultater og effekter for brukere og samfunn**

Det er en rekke lover som regulerer barneverntjenestens arbeid. Barnevernloven og forvaltningslovens saksbehandlingsregler skal legge til rette for at barneverntjenesten fatter riktige avgjørelser til rett tid, og for at barn og foreldres rettigheter ivaretas på en god måte. Barnekonvensjonen skal sikre beskyttelse av barns rettigheter og er en helt sentral rettskilde for alle som jobber med barn.

En hensiktsmessig organisering av barneverntjenesten skal ideelt sett legge til rette for og bidra til at barn og unge sikres nødvendig hjelp og omsorg. Det er et mål at barn og unge sikres gode tjenester i rett tid. Det er også et mål om forebygging og tidlig innsats som trygge oppvekstvilkår. En god organisering av tjenestene kan bidra til måloppfyllelse.

## **Læring, utvikling og innovasjon**

Til slutt viser modellen over virksomhetens lærings-, utviklings- og innovasjonssløyfe, som påvirkes av både interne og eksterne resultater, effekter og utviklingstrekk. Hvordan Stavanger kommune, herunder barneverntjenesten, legger til rette for utvikling og læring vil være av betydning for effektivitet og utvikling av resultater over tid – og således grad av måloppnåelse for tjenesten.

---

<sup>4</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/utviklingsprosjekter/digibarnevern/om-behovet/>

# 4 Barneverntjenesten

I dette kapittelet foretar vi en kortfattet presentasjon av barneverntjenesten i Stavanger, samt noen utvalgte nøkkeltall.

## 4.1 Om Barneverntjenesten i Stavanger

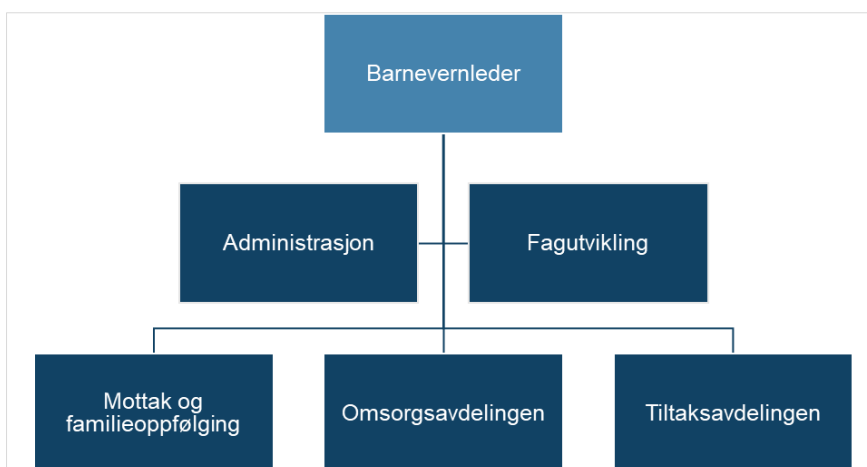
Barneverntjenesten i Stavanger er organisert under tjenesteområdet Oppvekst og utdanning i Stavanger. Barneverntjenesten i Stavanger består av interkommunal akuttberedskap og barnevernvakt, tre fagavdelinger, administrasjonsavdeling og barnevernleder med fagstøtte.

Per mai 2022 besto barneverntjenesten i Stavanger av interkommunal akuttberedskap og barnevernvakt, tre fagavdelinger, administrasjonsavdeling og barnevernleder med fagstøtte. Tjenesten er samlokalisert i Stavanger sentrum. Stavanger er vertskommune for døgntilgjengelig barnevernvakt for kommunene Randaberg, Sola, Strand og Hjelmeland.

Barneverntjenesten i Stavanger utgjør 168 årsverk i faste stillinger. Vikarer kommer i tillegg. Fra og med 1.10.2022 er EM (Enslige mindreårige) blitt egen avdeling i barneverntjenesten, og der er det ca. 40 årsverk.

### 4.1.1 Organisering

Barneverntjenesten i Stavanger organisert i tre fagavdelinger, og en administrasjonsavdeling, ref. figuren under.



Figur 2 Organisasjonskart for Barneverntjenesten per oktober 2022

**Mottak og familieoppfølging** (MOF) har ansvar for behandling av meldinger og undersøkelser, samt oppfølging av hjelpetiltak etter konkludert undersøkelse. Barnevernvakt og akuttberedskap hører også inn i avdelingen, og denne gruppen har et særskilt ansvar for å hjelpe barn og unge i akutte situasjoner. Avdelingen har 75 årsverk og ledes av en felles avdelingsleder med daglig ansvar for fag, personal og økonomi.<sup>5</sup> Avdelingen er inndelt i grupper (4), med egne gruppeledere med ansvar for faglig kvalitet. De er også delegert noe personalansvar f.eks. medarbeidersamtaler for ansatte i sin gruppe. I tillegg har de fagkonsulenter som har veiledningsansvar for sine grupper og bistår også i vanskelige saker.

<sup>5</sup> Avdelingen ble slått sammen som et midlertidig tiltak i 2019 da leder for Familieavdelingen sa opp stillingen. Sammenslåingen var ikke ment som et permanent organisatorisk grep, men skulle evalueres og justeres



**Omsorgsavdelingen**s hovedoppgaver er å følge opp barn og ungdom i alderen 0–25 år som ikke bor sammen med sine foreldre. Avdelingen har ansvar oppfølging av barn og unge i fosterhjem, institusjon og unge som bor i egen bolig. Omsorgsavdelingen har også ansvar for oppfølging og samarbeid med foreldre som har mistet omsorgen for sine barn og legge til rette slik at foreldre igjen kan ha omsorgen for sine barn. Avdelingen utgjør 40 årsverk og ledes av en avdelingsleder med daglig ansvar for fag, personal og økonomi. I tillegg har avdelingen 1 fagleder og 4 fagkonsulenter som har veiledningsansvar for sine grupper.

**Tiltaksavdelingen** er en utførerenhet som bistår øvrige avdelinger i barneverntjenesten med spesialisert kompetanse i endrings- og utviklingsarbeid for hjemmeboende barn, unge og deres familier. Tiltaksavdelingen har ansvar for rekruttering, godkjenning og formidling av både foreslåtte og rekrutterte støttekontakter og besøkshjem. Tiltaksavdelingen har også ansvar for veiledning av fosterhjem, samt oppfølging og veiledning av foreldre etter omsorgsovertakelse. Tiltaksavdelingen utgjør rundt 28 årsverk og ledes av en felles avdelingsleder med daglig ansvar for fag, personal og økonomi. I tillegg har avdelingen 2 fagledere og 2 fagkonsulenter.

**Administrasjonsavdelingen** skal bistå fagavdelingene i oppgaver knyttet til post/arkiv, økonomi, materiell og system, samt forefallende merkantile oppgaver. Avdelingen har ansvar for resepsjonen, og i tillegg er oppgaver knyttet til innsyn og tilsyn i fosterhjem/beredskapshjem tillagt avdelingen. Avdeling utgjør ca.19 ansatte.

**Fagutvikling** har ansvar for kurs, opplæring og faglig kvalitetsarbeid i tjenesten. Fagutvikling har ansvar for studenter i praksis, erfaringsarbeid og brukermedvirkning, forskningsprosjekter, internkontroll og rutiner, tilsyn og revisjoner, intern prosjektledelse, høringer og politiske saker mv. Fagutvikling skal også være disponibel for å bistå avdelingene ved behov, herunder også i saksbehandling. Fagutvikling utgjør 6 årsverk, og rapporterer direkte til barnevernleder.

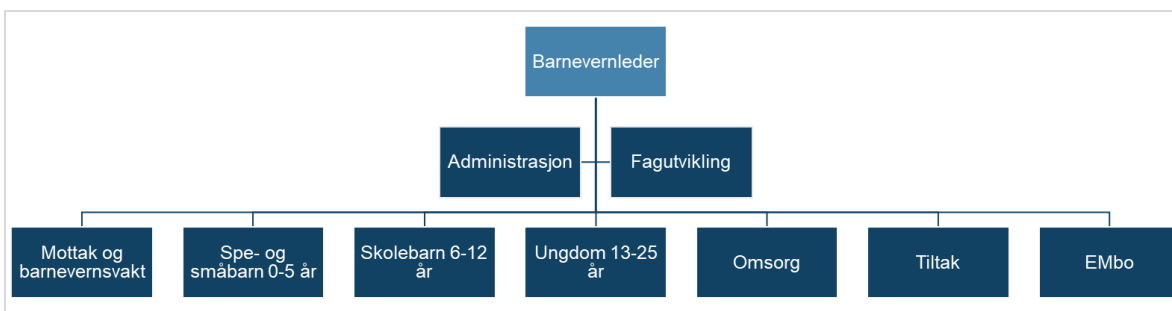
#### **4.1.2 Pågående organiseringsjusteringsprosess i barneverntjenesten**

Gjennom hele 2022 har det pågått en organisasjonsjusteringsprosess som har til hensikt å sikre at barneverntjenesten i Stavanger kommune leverer treffsikre og kunnskapsbaserte tjenester på en ressurseffektiv måte, i tråd med gjeldende lovverk og i samarbeid med barn, unge og familier. Hensikten med justeringen er også å sikre at de ansatte i barnevernet har en arbeidsbelastning og et arbeidsmiljø i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Resultatet fra arbeidet er en beslutning vår 2022 av fungerende barnevernleder om at avdeling Mottak og familieoppfølging vil bli inndelt i fire avdelinger. Botiltak for enslige mindreårige flykninger (EM) legges inn i barneverntjenesten og medfører at tjenesten øker til syv fagavdelinger i tillegg til avdeling for fag og driftsstøtte se figuren under. Ny organisering vil medføre flere avdelinger og lavere lederspenn for avdelingsledere, tettere oppfølging av fag og ansatte samt bedre arbeidsbetingelser for lederne.

Nestleder ansettes for å styrke ledelsen av virksomheten, redusere sårbarheten i ledelse, der oppfølging av internkontroll, fagutvikling og lederstøtte er sentralt – herunder at nestleder er fast stedfortreder for barnevernleder. Barnevernleder er lovpålagt å være beslutter i alle hastesaker, og må dermed være involvert i mange enkeltsaker i virksomheten kontinuerlig, da dette er en del av kjernedriften i kommunalt barnevern. I tillegg er det et stort arbeid knyttet til de rettslige prosesser som også innebærer stor involvering i enkeltsaker som behandles i både Fylkesnemnd, Tingrett, Lagmannsrett og Høyesterett. Dette er et særegent ansvar i det kommunale barnevernet for barnevernets leder – og dermed også særlig behov for å ha nestleder i virksomheten.

Det er et mål at alle avdelinger skal under 30 årsverk. Det er ønskelig at avdelingene har et håndterbart antall ansatte for avdelingsledere å følge opp, der det vurderes at rundt 30 ansatte er håndterbart.



Figur 3 Ny organisering av Barneverntjenesten 2022

### 4.1.3 Kompetanse

Hovedvekten av ansatte i barneverntjenesten er barnevernspedagoger (66) eller sosionomer (69). En høy andel ansatte har videreutdanning (28 % av andel ansatte). Det er også flere som har masterutdanning (22 % av andel ansatte). Det siste året har det vært en nedgang i antall ansatte med videreutdanning, men en liten økning i ansatte med mastergrad.<sup>6</sup> 89 % av ansatte i barneverntjenesten jobber i fulltidsstillinger. I 2022 er det gjort vurderinger og godkjenning av mastergrader for ansatte i tjenesten.

Data fra kommunen for 2021 viser at gjennomsnittlig alder på ansatte er 45,3 år. Gjennomsnittlig fartstid i barnevernet er 9 år (lavest i MOF med 6,7 år). 24 % av ansatte har jobbet i mindre enn 2 år i BVT. Dette er lavere enn i 2020 (33 %).<sup>7</sup>

### 4.1.4 Sykefravær og turnover

Sykefravær per 21/9.2022 for Barneverntjenesten oppgis å være 12,7 %. Fraværet er hovedsakelig relatert til langtidsfravær (10 %). Fraværet i 2022 er noe lavere enn i 2021 (13,6 %).<sup>8</sup> På bakgrunn av det høye sykefraværet i tjenesten ble det tidlig i år satt i gang et målrettet arbeid med tiltak som skal gi varig reduksjon av sykefraværet. Den forsterkede innsatsen består av å følge opp ansatte med langvarig høyt sykefravær og/eller hyppige korttidsfravær, samt å styrke ledernes kompetanse i sykefraværarbeidet.<sup>9</sup>

Turnover, det vil si faste ansatte som har sluttet i Barneverntjenesten uavhengig av årsak viser en økning fra 2020 fra 12,18 % til i underkant av 17 % per august 2022.<sup>10</sup> Ifølge kommunen er en viktig årsak til høyt fravær og turnover i 2022 relatert til den ekstra ordinære situasjonen som blant annet ledet til at barnevernleder og nestleder/avdelingsleder for MOF sluttet. Data fra KOSTRA viser at det i perioden fra 2015 til og med 2021 i snitt har vært 5,5 ledige årsverk i barneverntjenesten per år<sup>11</sup>. Tallet for 31.12.2020 var 4,1 ledige årsverk og i 2021 var det hele 16 ledige årsverk i barneverntjenesten ifølge KOSTRA.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Kvalitetsmelding 2021

<sup>7</sup> Data fra Barneverntjenesten, Stavanger kommune

<sup>8</sup> Data fra Organisasjon og forhandling, Stavanger kommune. Det finnes ulike definisjoner av turnover. Definisjonen vi har lagt til grunn vurderes som mest egnet for å få innsikt i hvor mange som har sluttet i selve barneverntjenesten, uavhengig av om de har fortsatt i annet arbeid i kommunen

<sup>9</sup> Status sykefravær og arbeidsmiljø i barneverntjenesten, saksnr. 22/18469-1

<sup>10</sup> Data fra Organisasjon og forhandling, Stavanger kommune

<sup>11</sup> Referansetid er per 31.12

<sup>12</sup> KOSTRA: Tabell 09086: Årsverk i barneverntenesta, etter statistikkvariabel, region og år

Ifølge Kvalitetsmelding har ikke barneverntjenesten vansker med rekruttering av kvalifisert personell til stillinger som kontaktpersoner, men hovedtyngden av søkerne er nyutdannede. I meldingen fremkommer det imidlertid at det over lang tid har vært langt mer utfordrende å rekruttere på ledernivå.

#### 4.1.5 Arbeidsmiljø

Stavanger kommunes statusrapportering på sykefravær og arbeidsmiljø innen barneverntjenesten har vist at barneverntjenesten i Stavanger har hatt noen interne organisatoriske utfordringer, hovedsakelig innenfor avdelingene som i dag er i Mottak- og familieoppfølging (MOF). Forvaltningsrevisjonsrapportene fra både 2015 og 2020 viste utfordringer knyttet til høy turnover, høyt sykefravær og arbeidsmiljø.

Stavanger kommune har gjennomført medarbeiderundersøkelse (10-faktor) over flere år. Resultatene i 2022 viser høyere skåre på seks av de ti faktorene sammenliknet med undersøkelsen fra 2019. Sammenliknet med samlet resultat for Stavanger kommune, skårer barnevernet likt eller noe bedre på fire faktorer; indre motivasjon, mestringsorientert ledelse, fleksibilitetsvilje og prososial motivasjon. Faktoren med lavest skår både i 2019 og 2022 er tema som omhandler relevant kompetanseutvikling. Skåren er betydelig lavere enn samlet resultat for Stavanger kommune og landsgjennomsnittet.<sup>13</sup>

I januar 2022 gjennomførte arbeidstilsynet tilsyn med barneverntjenesten i Stavanger. Tema for tilsynet var å undersøke i hvilken grad Stavanger kommune sørger for fullt forsvarlig arbeidsmiljø for ansatte i barneverntjenesten og å kontrollere hvordan barneverntjenesten etterlever kravene i arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter, og om det i tilstrekkelig grad jobbes systematisk med å forebygge fysiske og psykiske skadevirkninger knyttet til aktuelle arbeidsmiljøeksponeringer. Arbeidstilsynets konkluderte med at verken Stavanger kommune som arbeidsgiver eller barneverntjenesten har revidert og/eller gjennomgått det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt. Det ble gitt pålegg av arbeidstilsynet knyttet til tema: HMS-opplæring, systematisk HMS-arbeid og internkontroll, vold og trusler, psykiske plager/emosjonelle belastninger, samt samarbeid med Bedriftshelsetjenesten.<sup>14</sup> I etterkant av tilsynet har barneverntjenesten, stab oppvekst og utdanning, bedriftshelsetjenesten og organisasjon og forhandling samarbeider om å lukke lovbruddene/avvikene. Alle pålegg fra Arbeidstilsynet er fulgt opp, og siste brev om dette er sendt Arbeidstilsynet i november 2022, iht. frist.

I 2022 har Bedriftshelsetjenesten bistått Barneverntjenesten med å identifisere faktorer som kan bidra til et godt arbeidsmiljø for hele tjenesten. Det ble gjennomført prosesser med ansatte fra alle avdelingene. Arbeidet resulterte i en rekke ulike tiltak; arena for kommunikasjon, vurdere organisasjonsstruktur, bygge god meldekultur, ROS-analyser for vold/trusler og psykisk helse, kollegastøtte, tilbakemeldingskultur, sikre verneombudets/tillitsvalgtes rolle i relevante problemstillinger. Resultatene fra Bedriftshelsetjenestens arbeid ble oppsummert i 3 hovedkonklusjoner:

- ▶ «Alle avdelinger opplever å ha et bra arbeidsmiljø, uttrykker stolthet over jobben og flertallet ønsker å bli i barnevernet»
- ▶ «De har god støtte i hverandre, nyansatte opplever å bli ivaretatt på en god måte i arbeidsmiljøet, det er lett å be om sosial støtte fra kollegaer og de opplever hverandre som veldig faglig dyktige»
- ▶ «De opplever også at nærmeste leder er støttende»

<sup>13</sup>Kvalitetsmelding 2022

<sup>14</sup> Arbeidstilsynets rapport datert 01.02.22

## 4.2 Strategier og planverk

Kvalitetsplanen for barnevernet i Stavanger ble vedtatt av bystyret den 26.11.2018. Kvalitetsplanen beskriver prioriterte innsatsområder for utvikling. Innsatsområder for perioden 2019–2022 er:

- ▶ Samarbeid med barn og foresatte
- ▶ En kompetent barneverntjeneste
- ▶ Et likeverdig barnevern
- ▶ Barneverntjenesten og Stavangerskolen

Planen har som mål å heve kvaliteten i tjenesten ytterligere ved å være:

- ▶ Et styringsverktøy for ledelsen og ansatte i barneverntjenesten.
- ▶ En informasjon til barn, foreldre, samarbeidsparter og publikum om satsingsområdene for barneverntjenesten i perioden 2019–2022, og en beskrivelse av hvordan barneverntjenesten vil prioritere arbeidet for å nå målene.

Utformingen av kvalitetsplanen følger samme mal som strategiplan for skole og SFO i Stavanger kommune. Under hvert innsatsområde er det beskrevet målsetting, kjernekomponenter og kjennetegn på god praksis. Barneverntjenestens Årsplan utarbeides med utgangspunkt i Kvalitetsplanen og legges frem som en årlig orienteringsak for Utvalg for oppvekst og utdanning, samt Kommunestyret.

Med utgangspunkt i Kvalitetsplanen «Et åpnere barnevern» har barneverntjenesten også utarbeidet en opplæringsplan for planperioden 2019–2022.

## 4.3 Rutiner, prosedyrer og avvikshåndtering

Kommunen er pålagt å ha et internkontrollsystem som sikrer at lover og forskrifter følges. Informasjon om Internkontroll og fremgangsmåter for å varsle/følge opp mv. fremkommer på kommunens intranett (Økonomi og organisasjon). I tillegg til de sentrale rutineene er det også utarbeidet rutiner for registrering og behandling av faglige avvik i Barneverntjenesten. Disse er lagret på «SharePoint»-området for Barneverntjenesten.

Arbeid med rutiner og prosessbeskrivelser for barneverntjenestene er et sentralt element i arbeidet med å sikre enhetlig praksis i tjenesten i tråd med gjeldende lovverk og nasjonale føringer. Felles rutiner og retningslinjer for barneverntjenestene ligger tilgjengelig på SharePoint. Maler og veiledning knyttet til saksbehandlingsprosesser er tilgjengelig i saksbehandlingssystemet, samt gjennom veiledningsverktøyet Veilederen.no som alle ansatte har tilgang til.

## 4.4 Tilstandsrapportering

Etter endringer i barnevernloven fra 1.1.2021 skal barneverntjenesten årlig rapportere om tilstanden i barneverntjenesten til kommunestyret i Stavanger. Formålet med tilstandsrapporten er å gi kommunestyret innsikt i barneverntjenestens arbeid, slik at kommunens øverste ledelse har best mulige forutsetninger for å kunne utøve sitt overordnede ansvar på en god og forsvarlig måte. Barnevernet rapporterer årlig, på høsten, på de fire målområdene i Kvalitetsplanen (ref. kap. 4.3). Kvalitetsmeldingen inneholder også en generell oversikt over forhold knyttet til kvalitet, kapasitet og kompetanse i tjenesten, samt særlige utfordringer. Stavanger kommunes rapportering er utarbeidet med utgangspunkt i Bufdirs [veileder](#) for utarbeidelse av tilstandsrapport.

I tillegg til krav om rapportering til eget kommunestyre er alle landets barneverntjenester pålagt å rapportere om sin aktivitet til Statsforvalter hvert halvår, per 30. juni og 31. desember.

## 4.5 Nøkkeltall og utviklingstrekk for barneverntjenesten

Stavanger kommune har god oversikt over egne nøkkeltall gjennom eget arbeid og deltakelse i ASSS-nettverket. Det har ikke vært en hovedoppgave å gå gjennom kommunens tall. Agenda Kaupang har gått gjennom regnskapet for 2020 og 2021 samt hittil i 2022 for å se på utvikling over tid. Regnskapet er kontrollert for feil på KOSTRA-funksjonsnivå og det er funnet noen mindre feil som vi har korrigert i våre tallfremstillinger.

Barnevern omfatter tre tjenestefunksjoner:

- ▶ 244 Barneverntjeneste, som er driften av barnevernet og saksbehandlingen
- ▶ 251 Barneverntiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet, dvs. her er hjelpetiltakene rettet mot barnet og familien
- ▶ 252 Barneverntiltak når barnet er plassert av barnevernet, dvs. omsorgstiltakene hvor barnevernet har overtatt omsorgen

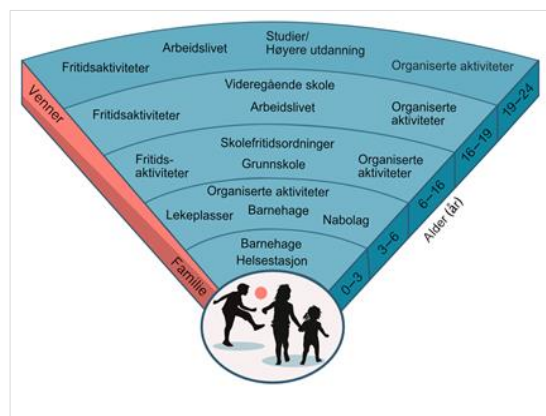
Utgiftsbehovet etter statsbudsjettets inntektsfordelingsmetode for barnevern i Stavanger er beregnet til 101,7 % av landsgjennomsnittet per innbygger. Dette skyldes mange barn under 15 år og flere husholdninger med lavinntekt enn landsgjennomsnittet.

### **Stavangers unge befolkning skårer bedre på folkehelse og oppvekstvilkår enn snittet**

Kommunen har virkemidler for å skape et godt oppvekstmiljø for barn og unge. Gode og trygge barnehager, skoler og nærmiljø er en del av dette. Kommunale virkemidler kan også bidra til økonomisk trygghet, god integrering og legge grunnlaget for god psykisk og fysisk helse.

Et godt oppvekstmiljø er viktig for barn og unges utvikling. Flere forhold har betydning for at barn og unge skal få en god oppvekst:

- ▶ At barn og unge føler tilhørighet og trygghet i familien, blant venner og i nærmiljøet.
- ▶ At barn og unge får god tilknytning til skole og etter hvert arbeidsliv.
- ▶ At barn og unge har god psykisk og fysisk helse.
- ▶ At barn og unge med innvandrerbakgrunn har de samme mulighetene som andre jevnaldrende.
- ▶ At familiens økonomi er trygg og forutsigbar og at familiens levekår er gode.



Figur 4 Forhold som har betydning for oppvekstvilkårene til barn og unge. Kilde: FHI

Folkehelse- og oppvekstprofilen for Stavanger viser at kommunen skårer signifikant bedre enn landssnittet på en rekke indikatorer. Kommunens innbyggere har et høyere utdanningsnivå, høyere andel gjennomfører videregående og det er høyere mestringsnivå på 5. trinn. Andel som oppgir at de utsettes for mobbing er lavere enn landssnittet. Andel som oppgir at de trives på skolen er svakt høyere enn snittet. Stavanger har færre som bor trangt, og en lavere andel barn som bor med én forsørger. Andel unge som oppgir å være fornøyd med eget lokalmiljø er høyere i Stavanger enn snittet, imidlertid er andel unge som oppgir å ha et trygt nærmiljø lavere. Stavanger har en signifikant høyere andel unge som oppgir å være ensom enn snittet for landet.<sup>15</sup>

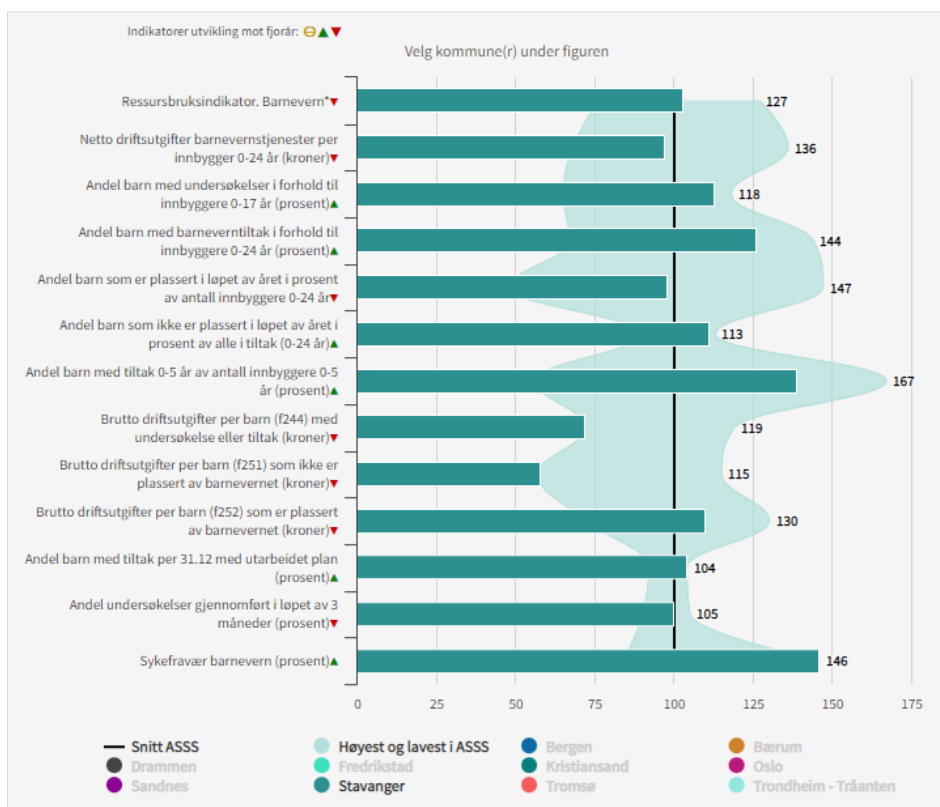
<sup>15</sup> Folkehelseprofil 2022: <https://www.fhi.no/hn/folkehelse/folkehelseprofil/>

Analysene viser at barn og unge i Stavanger kommune skårer bedre enn landsgjennomsnittet på flere av faktorene som sier noe om, og som påvirker, oppvekstsvilkårene. Likevel er det utfordringer som f.eks. opplevelse av utrygge oppvekstmiljø, og ensomhet blant en høy andel ungdommer. Dette er forhold som kommunen og Stavangersamfunnet bør være spesielt oppmerksomme på, og som man sammen må jobbe for å forbedre.

### **Utgiftsnivået i barnevernet i Stavanger er litt lavere enn ASSS-snittet**

Utgiftsnivået til barnevern i Stavanger er totalt sett lavere enn snittet i ASSS-kommunene uten Oslo. Sammenliknet mot snittet i ASSS har kommunen en kostnadsforskjell på 2 mill. kr basert på fjorårets regnskap ut fra Agenda Kaupangs beregninger. Dette er ikke mye gitt en total netto kostnad på over 300 mill. kr. ASSS-tallene er inkludert alle barnevernkostnader, også den delen som går til enslige mindreårige.

Vi viser til tjenesteprofilen utarbeidet av ASSS-nettverket i figuren under. Figuren viser at Stavanger har lavere utgifter per innbygger 0–24 år til barnevern, men flere barn enn snittet i ASSS som har undersøkelse eller tiltak. Stavangers tiltaksprofil skiller seg fra snittet i ASSS ved at det er en høyere andel barn med hjelpetiltak og en lavere andel med plasseringstiltak. De minste barna under 5 år har flere tiltak enn gjennomsnittet. Utgiftene til drift av barneverntjenesten og hjelpetiltak er lavere enn snittet, mens utgiftene til plasseringer er høyere enn snittet. Kvalitetsmessig ligger Stavanger omtrent på snittet både vedrørende planer og undersøkelsestid. Sykefraværet i Stavanger er med høy margin det høyeste i ASSS-nettverket.

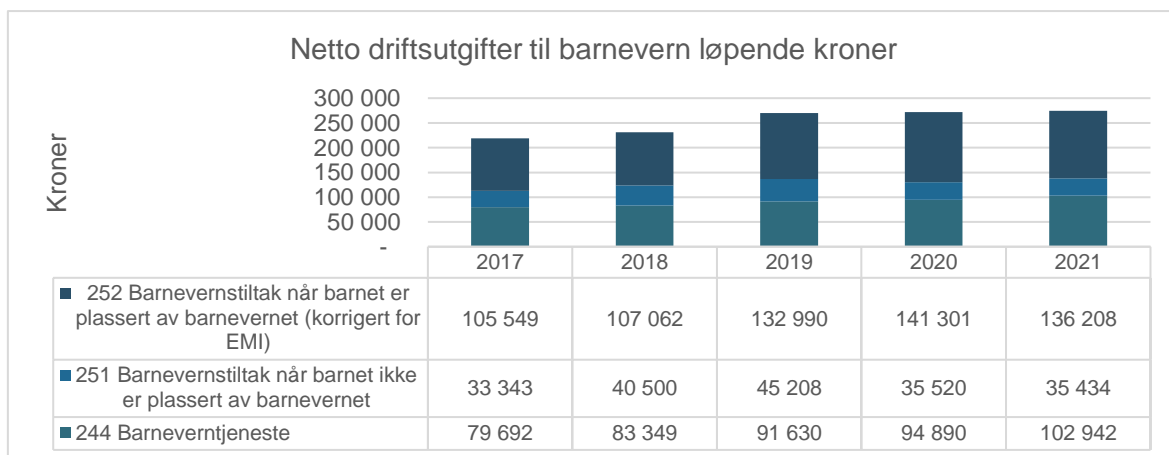


Figur 5 Tjenesteprofil for Stavanger fra ASSS-nettverket. Kilde: KS

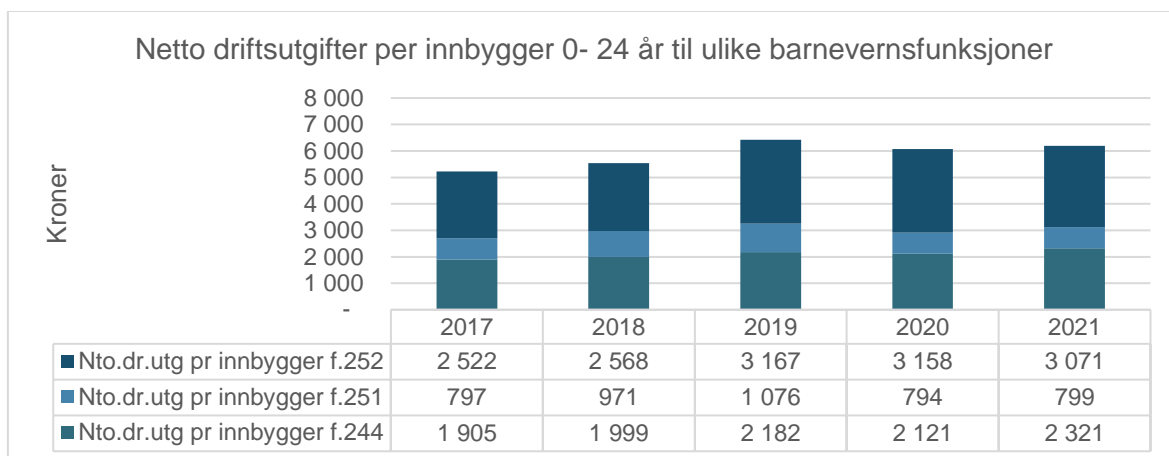
### Utgifter til barnevern har økt de siste fem årene

Ifølge KOSTRA var kommunens netto driftsutgifter til barnevern totalt 310 mill. kr. i 2021, noe som utgjør 2 109 kroner per innbygger korrigeret for utgiftsbehov. 59 % av utgiftene innen barnevern gjelder plasseringer. 30 % omhandler driften av tjenesten, og de resterende ressursene benyttes på ulike hjelpetiltak.

Barnevernet inneholder også tjenester til enslige mindreårige flyktninger som bosettes i kommunen. Utgiftsnivået til dette er en prioritering som gjøres av kommunestyret i forbindelse med vedtak om bosetting. Det er således ikke en barneverntjeneste som kan forebygges ved godt barnevernfaglig og forebyggende arbeid. KOSTRA skiller ikke mellom kjernebarnevern og barnevernet til de kommunen vedtar å bosette. Stavanger har prioritert å motta mange enslige mindreårige flyktninger de siste årene og spesielt i årene 2015–2016. Disse får tjenester i barnevernet og utgiftsføres dermed sammen med «kjernebarnevernet». Samtidig får kommunen særskilte tilskudd som inntektsføres på en sentral funksjon (850). Metodisk støtter vi på utfordringer med å sammenlikne kommuner hvor kommunestyret vedtar å bosette mange og kommuner som vedtar å bosette få. I analysen for Stavanger har vi trukket ut det særskilte tilskuddet som kommunen får til bosetting av enslige mindreårige som skal gå til dekking av barneverntiltak. Kommunen får i tillegg integreringstilskudd til øvrige tjenester som helsetjenester, skole, barnehage, sosialtjenester osv. Vi er kjent med at mange kommuner bruker integreringstilskuddet inn i barnevernet, men for å gjøre en lik metodisk sammenlikning velger vi å kun trekke ut det særskilte tilskuddet. Hvorvidt sammenlikningskommunene har mindre- eller merutgifter sammenliknet med tilskuddet kjenner vi ikke til. Figuren under viser utgifter til barneverntjenesten i Stavanger de siste fem årene når enslige mindreårige er trukket ut og tallene for 2017–2019 er Stavanger som hovedkommune sine tall:



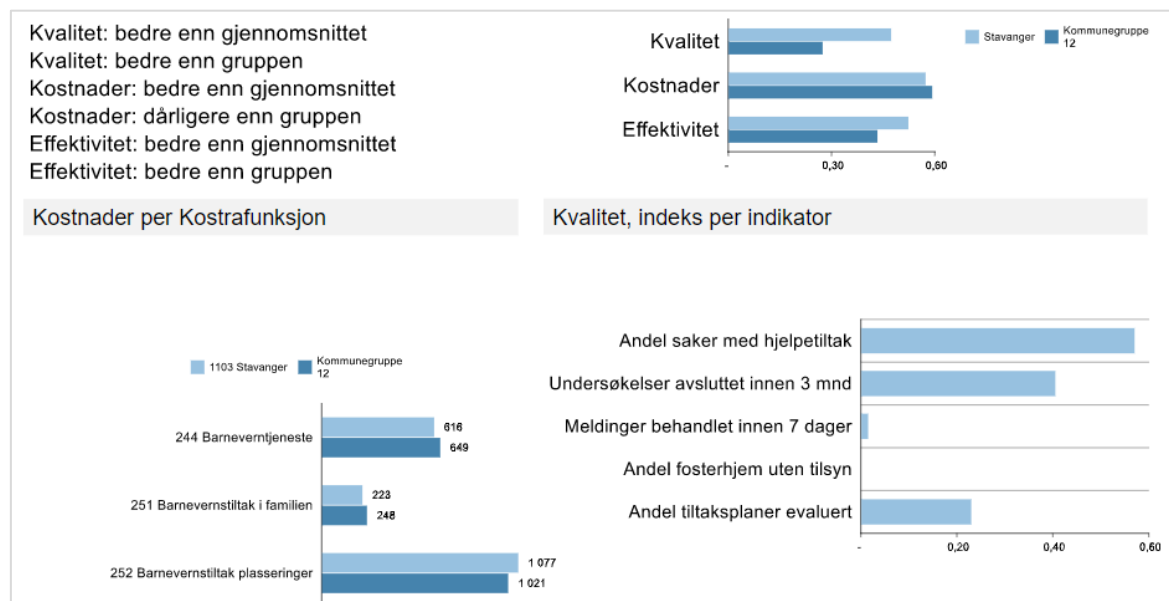
Figur 6 Netto driftsutgifter siste 5 år til kjernebarnevernet. Kilde: KOSTRA



Figur 7 Netto driftsutgifter siste 5 år til kjernebarnevernet per innbygger 0–24 år. Kilde: KOSTRA

### Stavangers kvalitetsindeks er høyere enn gjennomsnittet

Agenda Kaupang har utarbeidet en Kvalitetsindeks hvor kommuner rangeres basert på 86 indikatorer i de 13 viktigste sektorene. Det er lagt vekt på kvalitetsindikatorer som skal vise utbytte for innbyggerne og brukerne. Metoden sammenlikner kommunens verdier på indikatorene med avstanden fra gjennomsnittet, målt i standardavvik. Stavanger kommune skårer samlet godt, og havner totalt på en 37. plass i denne rangeringen. Innenfor Barnevern skårer kommunen bedre på mange kvalitetsindikatorer enn snittet for store kommuner, men lavere enn snittet for tilhørende KOSTRA-gruppe innen kostnader. Figuren under viser Stavangers skåring innen barnevern.



Figur 8 Stavangers kvalitetsindeks for barnevern. Kilde: Agenda Kaupangs kvalitetsindeks



# 5 Hvordan er barneverntjenestens organisatoriske, kapasitets- og kompetansemessige forutsetninger for å kunne gi forsvarlige og gode tjenester?

I dette kapittelet vil vi belyse funn og vurderinger innenfor følgende tema:

- ▶ Formell organisering, ansvarsdeling, lederstøtte, lederspenn – herunder forholdet mellom ledernivåer og ansatte
- ▶ Fordeling av kompetanse og erfaring mellom avdelingene
- ▶ Oppfølging og ivaretagelse av nyansatte
- ▶ Arbeidsprosesser, arbeidsdeling, arbeidsbelastning
- ▶ Arbeidskultur, kommunikasjon og intern samhandling
- ▶ Turnover og sykefravær

## 5.1 Formell organisering, ansvarsdeling, lederstøtte og lederspenn

Alle kommuner er pålagt å ha en barneverntjeneste (jf. bvl §2-1), men hvordan barneverntjenesten organiseres er i stor grad opp til den enkelte kommune. Det er ingen organisasjonsform som fremstår som unisont bedre enn andre. Det avgjørende er hvordan man klarer å prøve ut, og tilpasse, en organisasjonsform som er tilpasset de kommunale forutsetningene og utfordringsbildet.<sup>16</sup>

### 5.1.1 Pågående organisasjonsendring

I Stavanger kommune er barneverntjenesten en del av Oppvekst og utdanning. I kapittel 4 har vi beskrevet hvordan barneverntjenesten i Stavanger kommune er organisert og dimensjonert. Barneverntjenesten i Stavanger er samlokalisert i en felles enhet. Barneverntjenesten er i en pågående organisasjonsendring i 2022. Utgangspunktet for organiseringen, og hensikten med å gjøre organisatoriske justeringer, har handlet om et behov for å redusere lederspenn, samt å sikre at ansatte i barnevernet har en arbeidsbelastning og et arbeidsmiljø i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Videre skal ny organisering legge til rette for mer effektiv ivaretagelse av kjerneprosesser i tjenesten, med færre overganger og skifter i kontaktpersoner og annet nøkkelpersonell for brukere.

I forbindelse med oppstart av organisasjonsendringen ble det utarbeidet en behovsbeskrivelse som oppsummerer både dagens organisering, utfordringer med daværende organisering, gjennomgang av tidligere organisasjonsjusteringer, og beskrivelser av forventet utfordringsbilde på kort sikt (2022–2023). Det pekes blant annet på at oppvekstreform, ny barnevernlov, innføringen av Digi barnevern som nytt fagsystem og forberedelse til endrede kompetansekrav fra 2023/2031 er eksterne faktorer som vil påvirke tjenesten og som tjenesten (og kommunen) må forberede seg på å håndtere.

---

<sup>16</sup> Møreforskning 2015, *Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge*

Behovsgrunnlaget peker også på utfordringer knyttet til ledelse og medarbeidere. Endelig inneholder også behovsbeskrivelsen en gjennomgang av eksisterende avdelinger og endringsbehov på avdelingsnivå og til slutt forslag til ny organisering.

En viktig hensikt med å omorganisere tjenesten har vært å få til en bedre avklart ansvars- og oppgavefordeling internt i avdelingen som tidligere het Mottak og familie (MOF). Denne avdelingen har vært stor (73 årsverk), og inkludert både arbeid med mottak av meldinger, gjennomføring av undersøkelser og gjennomføring av mye tiltaksarbeid. MOF som samlet avdeling ble etablert i 2020, omtrent samtidig med at pandemien inntraff, og har opplevd noen utfordringer, blant annet knyttet til stort lederspenn, mulighet for å jobbe godt med lederoppfølging, kapasiteten til både ansatte og ledere, og stabilitet i ansattgruppen.

Mottak og barnevernvakt, som også inngår i MOF, har opplevd at kapasiteten er presset, og tjenesten forventer at belastningen på denne gruppen vil øke ved innføringen av barnevernreformen/oppvekstreformen og påfølgende krav til blant annet informasjon og veiledningsarbeid, samt oppfølging og samarbeid med øvrige tjenester.

Omsorgsavdelingen vil få endrede krav som følge av ny barnevernlov, både når det gjelder rekruttering og oppfølging av fosterhjem. Det beskrives i behovsgrunnlaget for omorganiseringen at avdelingen allerede er presset kapasitetsmessig, og det kombinert med økte krav begrunnes som et utgangspunkt for å styrke avdelingen.

Tiltaksavdelingen i tjenesten, som har vært utfører av tiltak, forventes å skulle jobbe med mer alvorlig problematikk fremover som en konsekvens av barnevernreformen, ifølge behovsbeskrivelsen for omorganiseringen. Det blir også beskrevet at avdelingen har startet opp en omstilling for å tilpasse seg slike endringer. I behovsbeskrivelsen blir det også fremhevet et behov for gjennomgang og tilpasning av administrasjonsavdeling og fagutvikling som en konsekvens av både ny lov og innføringen av Digi barnevern.

Grunnlaget for å gjøre en organisasjonsjustering i barneverntjenesten beskrives i våre intervjuer med ansatte og ledere i barneverntjenesten som gjennomarbeidet og godt forankret i både ledelse og blant medarbeidere. Etter innføring av ny organisering består barneverntjenesten av syv fagavdelinger og en administrativ avdeling. Hovedgrepene i omorganiseringen har handlet om å dele den største avdelingen, Mottak og familie, i flere enheter.

Organisasjonsendringsprosessen har vært en gradvis utviklet prosess, som ble besluttet gjennomført i forkant av endringer i ledelsen i første halvdel av 2022. Det vil si at deler av prosessen har blitt gjennomført uten fast ansatt leder i tjenesten, men med kommunalsjef for barn, unge og familier som konstituert leder, og ansvarlig for gjennomføringen av prosessen. Ansatte i tjenesten har medvirket, og blitt gitt mulighet til å både mene noe om selve omorganiseringen og inndelingen i nye avdelinger, samt til å fremheve forhold de er opptatt av at blir ivarettatt gjennom og etter omorganiseringen. Det er utarbeidet et oppsummeringsdokument fra medvirkningsprosessene som synliggjør at det er en bredde i innspill fra medarbeidere, men at faktorer knyttet til ledelse, delegering, oppfølging av ansatte, kompetanseheving og faglig utvikling er forhold som de ansatte fremhever som viktige å ivareta i ny organisering. Selv om disse faktorene ikke er direkte knyttet til selve organisasjonsstrukturen i tjenesten, er det forhold som kan følge fra en organisasjonsutviklingsprosess. Funn fra intervjuene i vår gjennomgang viser at ledere og ansatte trekker frem disse forholdene som særlig sentrale for videreutviklingen av tjenesten fremover.

I intervjuer med medarbeidere i barneverntjenesten blir selve omorganiseringen i hovedsak positivt mottatt. Det blir gitt uttrykk for at det er et opplevd behov for en organisatorisk endring, og det fremstår som det er en tro på at arbeidet som er startet opp skal gi et godt grunnlag for videre utvikling av tjenesten.

Det blir samtidig gitt uttrykk for, både fra ledernivå og andre, at organiseringen i seg selv må følges opp av både styrkingstiltak og kompensierende tiltak av ulik art. For eksempel blir det fremhevet at innenfor tidligere MOF har det vært opplevd som en styrke at praksis har medført at én kontaktperson følger et barn/en familie både gjennom undersøkelses- og tiltaksfasen. Mange i tjenesten er opptatt av at en slik tilnærming til oppgaveløsningen i avdelingen er hensiktsmessig og god, og bidrar til mer forutsigbarhet for brukere og gir bedre forutsetninger for å skape gode, mer varige relasjoner med barn, unge og familier, og slik sett fører til en bedre medvirkning. Samtidig har det blitt forklart at avdelingen har blitt for stor for å kunne ivareta en slik tilnærming, og det har gitt et stort lederspenn til avdelingsleder.

Den nye inndelingen skal fortsatt være slik at samme kontaktperson i utgangspunktet skal følge familien gjennom både undersøkelser og tiltak, men har delt de ansatte inn etter aldergruppene de jobber mot. Det blir fremhevet at denne organiseringen har noen styrker i overgangen mellom undersøkelser og tiltak, men at det er behov for å bedre overgangene mellom mottak og undersøkelser. En generell styrking av mottak og arbeid med disse overgangene trekkes frem som suksesskriterier for tjenesten. Tilsvarende blir det pekt på behov for også å styrke omsorgs-avdelingen, ruste den for nye oppgaver, slik også tjenesten selv trakk frem i egen behovsbeskrivelse, og jobbe med gode overganger mellom undersøkelser og tiltak og omsorg.

### 5.1.2 Styring og ledelse

Barnevernledelse er krevende og sammensatt. Som Bufdir oppsummerer skal barnevernledelsen både forholde seg til eksplisitte lovkrav, og en rekke føringer og forventninger som både følger av det særlige faglige ansvaret en har som leder, og av god forvaltningsskikk.<sup>17</sup> Som barnevernleder skal du levere på alle formelle krav og føringer, og samtidig være en utviklingsorientert leder for en hel tjeneste.

Kommuner og barneverntjenester har styrings- og kvalitetssystemer som gir rammer og struktur for ledelse av tjenesten, men dette må kompletteres med god ledelse i praksis. Vi har beskrevet Stavanger barneverntjenestes styrende dokumenter, kvalitetsplan, avvikshåndtering og rapportering i kapittel 4. Det blir også opplyst i forbindelse med denne gjennomgangen at nyansatt barnevernleder ønsker å prioritere og å jobbe med en felles utvikling av godt lederskap i tjenesten fremover.

Alle kommunestyrer skal få en redegjørelse om tilstanden i barneverntjenesten minst en gang i året, og kommunen skal ha en tilfredsstillende internkontroll som også dekker barneverntjenesten (hhv. bvl §2-1 og kommuneloven §25-1). Barneverntjenesten i Stavanger har i samsvar med god internkontroll beskrivelser av hovedoppgaver, mål og satsingsområder, organiseringen av tjenesten mv. dokumentert i en egen kvalitetsplan for barneverntjenesten. Tjenesten rapporterer også årlig til kommunestyret gjennom en egen kvalitetsmelding slik loven krever. Gjennomgangen viser at det er flere som mener at rapporteringen fra barneverntjenesten er et viktig bidrag for å gi nødvendig innsikt. Flere uttaler imidlertid at de opplever at rapporteringen er for sen på året, og at det er viktig å finne en form som sikrer intensjonen med rapporteringen bedre enn i dag. Det blir informert fra tjenesten om at det er besluttet at kvalitetsmeldingen fremover skal legges frem om våren, første gang våren 2023.

Overordnet oppsummerer innspillene vi har fått i intervjuer at strukturene for styring av barneverntjenesten fremstår som hensiktsmessige, på riktig nivå og at de legger til rette for etterlevelse av lovkrav.

---

<sup>17</sup> Operativ ledelse i barnevernet. Beskrivelse av krav og forventninger, Bufdir 04/2017

For å lykkes med god ledelse i en barneverntjeneste, forutsettes det også at andre rammer er på plass. Rammer som handler om lederspenn, tydelig delegering, stabilitet i ledergrupper som muliggjør helhetlig utvikling av en tjeneste er helt sentralt for å drifte og utvikle en tjeneste, og bidra til at tjenesten leverer tjenester av høy kvalitet på riktig nivå som treffer brukere, sikrer forsvarlig drift, er utviklingsorientert, samarbeidsorientert og tilpasningsdyktig.

Barneverntjenesten i Stavanger har hatt en lederstruktur som består av barnevernleder, avdelingsledere, og i tillegg har MOF hatt tre gruppeledere. I tillegg blir det opplyst at det skal ansettes en nestleder i virksomheten i 2023. Gruppeledere har hatt ansvar for fag, og personal for sin gruppe. I tillegg har tjenesten hatt fagkonsulenter som ikke inngår som en del av den formelle lederstrukturen, men som har hatt veiledningsansvar i de gruppene/avdelingene de har tilhørt. I intervjuer blir det beskrevet at rolleavklaring og ansvar på tvers av disse funksjonene har blitt oppfattet som noe uavklart i praksis. Det gis uttrykk for et ønske om at ny organisering også skal bidra til avklarte roller og en tydeligere delegering. Og det blir også opplyst fra ledelsen at et arbeid med rolleavklaring mellom nivåer i tjenesten, inkludert en gjennomgang og eventuell revidering av myndighetskartet, skal prioriteres i første kvartal i 2023 av ny barnevernleder. Gjennomgangen viser videre at det ikke er slik at ledere i tjenesten nødvendigvis har hatt formell lederkompetanse eller særlig ledererfaring. Det understrekes at lederne må prioriteres gjennom både formalkompetanse og lederstøtte, og at dette kan bidra til at lederne blir værende i sine stillinger.

Barneverntjenesten har hatt høy turnover blant ledere, og ledergruppen blir beskrevet som ustabil med utgangspunkt i dette. Situasjonen tilspisset seg ytterligere våren 2022 ved at barnevernleder og nestleder sluttet. Til tross for dette viser vår gjennomgang av mange opplever og trekker frem at dagens ledelse fremstår som mer samlet, og at det samtidig er gjort grep for å ivareta behov for ledelse i barneverntjenesten. Ny barnevernleder var på plass i starten av oktober, og på tidspunktet for ferdigstilling av denne rapporten (november 2022), er seks av syv avdelingsledere ansatt. Den siste avdelingslederstillingen er utlyst, og det påregnes tilsetning desember 2022.

En viktig begrunnelse for det pågående omorganiseringsarbeidet i tjenesten har vært å redusere lederspennet til avdelingslederne og å frigjøre ledertid. I særlig grad gjelder dette avdeling MOF. Stort lederspenn oppgis som en viktig årsak til manglende kapasitet til å følge opp personalet, og til å drive utviklingsarbeid. I tillegg viser gjennomgangen at avdelingslederne blir «fanget» i den daglige driften og av enkeltsaker.

Det blir beskrevet i intervjuer at til tross for at ansatte i barneverntjenesten har tydelige stillingsinstruksjoner som beskriver den enkeltes roller og ansvar, og at det har vært en intensjon om at beslutninger skal tas på riktig nivå i tjenesten, oppleves det nokså gjennomgående at for mange beslutninger løftes til et for høyt nivå. Det blir beskrevet at ledere involveres i beslutninger knyttet til for eksempel frivillige tiltak, og løpende avklaringer, hvor det ikke nødvendigvis er behov for lederinvolvering. Lederne oppleves i slike tilfeller som forsinkende elementer i prosesser i tjenesten. Det blir påpekt at dette medfører både at ledere bruker tid på saker de ikke hadde trengt å bli involvert i, og at medarbeidere ikke trygges og ansvarliggjøres i tilstrekkelig grad. Dette kan også medføre lengre behandlingstid.

Som nevnt over har ledelsen besluttet å gjennomgå roller og myndighetskart første kvartal 2023, og de opplyser at en oppfølging av de forholdene som nevnes her vil bli fulgt opp gjennom dette arbeidet. Tjenesten formidler at det jobbes med en tillitsbasert ansvarliggjøring av medarbeiderne. Det er mange relativt unge ansatte uten lang erfaring som jobber i barneverntjenesten i Stavanger kommune. Det blir trukket frem at det å få tid til å trygge og gi ansvar til medarbeiderne i en tjeneste med mange uerfarne, krever at ledere har kapasitet til å jobbe med slik personaloppfølging.

Kombinasjonen av stort lederspenn, sykemeldte ledere, mange driftsoppgaver og høy turnover har medført at tjenesten ikke opplever at lederne har hatt denne kapasiteten i tilstrekkelig grad. Men til tross for dette formidler medarbeidere vi har intervjuet i hovedsak et inntrykk av at de har opplevd at nærmeste leder er støttende og velmenende og forsøker å være tilgjengelig, men at kapasiteten hos den enkelte leder er begrenset.

Ansatte og ledere beskriver at våren 2022 var særlig krevende. Negative omtaler i media, politiske uttalelser og lederavganger skapte usikkerhet og uro i tjenesten. I forbindelse med dette ble det etterlyst en tydeligere støtte fra ledernivåene over barnevernleder, både administrativt og politisk. Flere formidler en opplevelse av at tjenesten ble stående alene i en storm, og at dette er både belastende for tjenesten i sin helhet og den enkelte ansatte.

### 5.1.3 Vurdering

I dette delkapittelet har vi gjennomgått og vurdert barneverntjenesten i Stavangers organisering og ledelse. Vi har beskrevet organisasjonsstrukturen i tjenesten, samt tjenestens systemer og ledelsesstruktur.

Det er ingen organisasjonsform som fremstår som unisont bedre enn andre, så lenge kommunen utreder, prøver ut og finner en organisasjonsform som er tilpasset de kommunale forutsetningene og utfordringsbildet. Organisering betyr å avveie dilemmaer der man må prioritere mellom ulike alternativer. En organisasjonsstruktur skal imøtekomme mange hensyn på samme tid. Det betyr at en gitt løsning vil kunne oppnå noen fordeler, samtidig som den vil ha noen ulemper.

Organisasjoner påvirkes også av kulturer og holdninger som preger organisasjonens mennesker. Det finnes flere eksempler på at ulike organisasjonsformer fungerer godt i praksis fordi alle går inn for å holde hjulene i gang og kompensere for organisasjonsstrukturens svakheter. Tilsvarende finnes det eksempler på det motsatte.

Barneverntjenesten i Stavanger er samlokalisert i en felles enhet. Samlokalisering av barneverntjenesten mener vi er hensiktsmessig både for å sikre en mer helhetlig utvikling av tjenesten og for mer effektiv styring og drift. Stavanger kommune har iverksatt en organisasjonsutviklingsprosess. Organisasjonsstrukturene endres for å imøtekomme hensyn som har til hensikt å legge til rette for å forbedre både effektivitet og kvalitet i tjenesteutførelsen, tilrettelegge for mer brukerorienterte tjenester, og gi bedre rammevilkår for ansatte og ledelse av tjenesten.

Vi mener organisasjonsutviklingsprosessen fremstår som grundig, troverdig og godt forankret i tjenesten. Samtidig er en endring av struktur et grep for å gi en ønsket atferdsendring i virksomheten som ikke vil være synlig umiddelbart. Reell endring forutsetter at medarbeidere og ledere gjør justeringer og jobber på andre måter. For å få til reell endring, må lederne være tydelige og omforente på hvem som skal gjøre hva annerledes, og følge opp og veilede medarbeidere i henhold til dette.

Endring av kultur og praksis er krevende og tar tid. Resultatene av den pågående organisasjonsendringen er det for tidlig å vurdere på tidspunktet for denne gjennomgangen. Det som er viktig fremover, slik vi vurderer det, er at tjenesten står i endringen. Endring er krevende og forutsetter tålmodighet og utholdenhet. Både ledere og medarbeidere i tjenesten har et ansvar for å følge opp og jobbe i tråd med nye forventninger. Og da må forventningene til hvilken ny atferd de skal ta være tydelige. Tilsvarende vil det også være viktig at tjenesten følger opp, vurderer og evaluerer organiseringen, og justerer der det viser seg å være behov. Selv om barneverntjenesten har vært bevisste på at endringen skal gjennomføres gradvis, mener vi det kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre både noen frister for når ny organisering skal være helt på plass, hva det vil innebære, og deretter fastsette mål, milepæler og utvikle en plan for den videre implementeringen.

Alle organisasjonsformer legger til rette for noe, og velger dermed bort annet. For barnevern-tjenesten vil det være sentralt i implementeringen og oppfølgingen av endringen at en kontinuerlig følger med på og vurderer hvor det er behov for å opprette kompenserende tiltak for å avbøte uheldige konsekvenser av strukturen. For eksempel vil den nye organiseringen sannsynligvis medføre at noen medarbeidere med nærliggende oppgaver vil jobbe tettere sammen enn tidligere, mens for andre vil det motsatte være tilfelle. Det er viktig å være bevisst på at det kan være andre virkemidler enn organisasjonsstrukturen som må iverksettes for å legge til rette for ønsket atferd.

Organisering er en viktig forutsetning for god tjenesteutøvelse i en virksomhet. Det samme er styring og ledelse av virksomheten. For å gi kommunens øverste ledelse best mulig forutsetninger for å kunne utøve sitt ansvar i samsvar med barnevernloven, er det innført krav om årlig tilstandsrapportering fra barneverntjenesten til kommunenes politiske ledelse. Barneverntjenesten i Stavanger rapporterer årlig om status i tjenesten til kommunestyret. Vi har gjennomgått rapporteringene, og ser at statusrapporteringen både omhandler en beskrivelse av aktiviteter, og også utfordringene og risikoområdene i barneverntjenesten. I tillegg viser vår gjennomgang at kommunen har etablert strategier og planer, har rutiner for både gjennomføring av kjerneprosesser i tjenesten, håndtering av avvik og oppfølging. Slik vi vurderer det, vil det være viktig for ny ledelse å følge opp og sikre etterlevelse etter de eksisterende systemene, og revidere, tilpasse og moderere dem med utgangspunkt i tjenestens behov.

Forholdene nevnt i avsnittene over er viktige oppgaver for ledelsen å følge opp fremover. Barneverntjenesten i Stavanger kommune har hatt utfordringer knyttet til høy turnover blant ledere, og har i en periode i 2022 vært uten fast barnevernleder. På tidspunktet for levering av denne rapporten (høsten 2022) er ny barnevernleder ansatt og på plass, og seks av syv avdelingsledere likeså. Vi mener det vil være avgjørende for ledergruppen i tjenesten at de får etablert seg som en samlet gruppe.

Vår gjennomgang har vist at de ansatte i barneverntjenesten i all hovedsak har opplevd at nærmeste leder har vært velvillig og støttende. Samtidig er det flere forhold som vanskeliggjør en god personaloppfølging. Manglende kontinuitet i ledelsen, men også kapasitet er forhold som fremheves. Vi mener at velvilje og støtte er gunstig, men ikke tilstrekkelig for å utøve ledelse. Lederne må ivareta daglig drift, opprettholde og utvikle kvalitet, ha god økonomistyring, trene og coache, og ikke minst sørge for at måten barneverntjenesten jobber på utvikles i tråd med endringer i kravene til tjenesten. Vi mener at ny organisering med mindre lederspenn bedre vil kunne legge til rette for både personaloppfølging og ivaretagelse av faglig ledelse og utvikling. Samtidig kan ikke en tjeneste organisere seg til god ledelse. Vår vurdering er at det i tillegg må jobbes med hvordan ledelse utøves, og med utvikling av kulturen i tjenesten. Det er også behov for en tydeligere delegering av oppgaver, og ansvarliggjøring av medarbeidere, med vekt på å utvikle trygge myndiggjorte medarbeidere. Dette er forhold som krever en samlet, tydelig og stabil helhetlig ledelse for tjenesten.

Fremover blir det for Stavanger kommune og barneverntjenesten sentralt å prioritere etablering av den nye ledergruppen. Ledelse i barnevernet er komplekst, og Bufdir har identifisert seks hovedlederområder barnevernledelse skal levere innenfor<sup>18</sup>: Barnevernledelse, fagledelse, strategiledelse, personalledelse, økonomiledelse og offentlig ledelse. Og innenfor hver av disse områdene er det videre en rekke delområder og oppgaver en barnevernledelse skal ivareta. For å lykkes på disse områdene, må det stilles høye krav til ledergruppen i og av tjenesten.

---

<sup>18</sup> Operativ ledelse i barnevernet. Beskrivelse av krav og forventninger, Bufdir 04/2017

Vi vil trekke frem noen refleksjoner vi mener er særlig viktige for den nye ledergruppen å vektlegge. Ledergruppen i barneverntjenesten skal, som andre ledergrupper, ha ansvaret for den strategiske utviklingen av tjenesten og for daglig drift. For å lykkes med dette, og i en såpass ny gruppe, er det vår vurdering at ledergruppen bør prioritere å bruke tid på å etablere seg selv som gruppe. I en virksomhet med en endret organisering blir det også viktig at ledergruppen fremstår som rollemodeller for den atferden en ønsker i virksomheten. En ledergruppe som fremstår samlet enhetlig på forventninger til utvikling av tjenesten, og også legger til rette for samhandling på tvers, vil oppleves som troverdig, og bidra til at sannsynligheten for at medarbeiderne følger opp øker. Lederne må også samlet følge opp det de som gruppe er enige om at er viktig for tjenesten. Den nye ledergruppen blir relativt stor. Størrelsen på en ledergruppe kan ha betydning for dens effektivitet, altså dens evne til å skape merverdi for tjenesten.<sup>19</sup> Dette er det også viktig å være bevisste på i arbeidet med å etablere den nye ledergruppen.

En utfordring for tjenesten har vært tydelig rolle- og forventningsavklaring. Stillingsbeskrivelsene til de ansatte i barneverntjenesten fremstår etter vår vurdering som tydelige, så når dette ikke oppleves fullt ut avklart, henger det sannsynligvis sammen med praksis og oppfølging. Vi mener at selv om lederfunksjoner og funksjonen som fagleder eller fagkoordinator er avklart formelt sett, bør ledelsen jobbe med å sikre at dette er tydelig forstått også i praksis. Når det gjelder rollene og ansvaret til øvrige medarbeidere, mener vi at også dette er et ansvar som ligger på ledergruppen fremover. Myndiggjøring av medarbeidere, med god støtte fra ledere eller fagkonsulenter, gir trygghet. Tjenesten er avhengig av at beslutninger og vurderinger gjøres på riktig nivå, og vår gjennomgang tyder på at det har vært en tendens i tjenesten til at medarbeiderne etterspør beslutninger fra ledelsen på vurderinger de bør være i stand til å gjøre selv. Det fremstår som det er behov for både en tydeligere avklaring av hva som kan besluttes på ulike nivå, og en oppfølging og støtte av dette i praksis.

Oppvekstreformen og endrede forventninger til barneverntjenesten tydeliggjør behov for ledelse. Det er behov for ledere med en klar målsetting for sitt lederskap og som gjennom gode prosesser får med seg medarbeiderne i det omfattende endringsarbeidet tjenesten er avhengig av å få til. Involvering av medarbeidere er en viktig forutsetning for å skape eierskap til mål og tiltakene som tjenesten er avhengig av å få til fremover.

## 5.2 Fordeling av kompetanse og erfaring mellom avdelingene, inkludert turnover og sykefravær

Gjennomgangen viser at formalkompetansen i tjenesten er høy og relevant. Det rapporteres også tilbake fra våre respondenter. Våre undersøkelser gir ikke indikasjoner på at det er systematiske forskjeller i kompetansen på tvers av avdelinger. En generell utfordring handler snarere om at det er relativt mange uten lang erfaring i tjenesten, og at det krever en oppfølging over tid for å skape trygge medarbeidere. Ser vi på gjennomsnittlig ansiennitet for ansatte på ulike avdelinger, ser vi at denne varierer mellom 7 og 11 år i fagavdelingene. I avdeling MOF er gjennomsnittlig fartstid i barnevernet 7 år. 37 av 58 ansatte har lavere fartstid enn snittet. Avdeling Omsorg har samme gjennomsnittlig fartstid som MOF, 7 år. Her ser vi at 18 av 29 ansatte har lavere fartstid enn snittet. I avdeling Tiltak er gjennomsnittlig fartstid noe høyere, 11 år. 14 av 27 ansatte har lavere fartstid enn snittet.

En annen utfordring som særlig løftes frem er vedvarende høyt sykefravær og turnover. Data viser at sykefraværet i tjenesten er høyt over tid. Sammenliknet med ASSS-nettverket har Stavanger høyest fravær i 2021. Ser vi på sykefraværet på avdelingsnivå ser vi at fraværet varierer mellom 17,2 % i avdeling Omsorg til 6,5 % i Tiltak (per 21.09.2022). Vi har ikke data om turnover på

<sup>19</sup> *Effektive ledergrupper, Bang og Midelfart, 2019.*

avdelingsnivå, men som vi har vist tidligere er samlet turnover i tjenesten høy. Fravær og turnover påvirker alle sider av barneverntjenesten. En konsekvens, som trekkes frem i intervjuene, er at sykefravær og høy turnover blant ledere har medført at det oppleves som krevende å sikre helhetlig, faglig utvikling av tjenesten, og samhandling på tvers av avdelinger. Gjennomgangen viser at sykefravær og turnover er områder som både ansatte, samarbeidsparter og ledere opplever som en kjerneutfordring for barneverntjenesten, og erfaringsformidlerne opplever konsekvensene av dette.

Ledere og medarbeidere i tjenesten gir uttrykk for at de opplever at kompetansen i tjenesten er gjennomgående høy. Det blir videre opplyst i intervjuene at tjenesten ikke opplever det som krevende å rekruttere ansatte med riktig kompetanse, men at en utfordring i større grad er at ansatte ikke blir værende i tjenesten. Bufdir beskriver dette som en gjennomgående utfordring for barneverntjenestene i Norge i en ny rapport.<sup>20</sup> Rapporten viser at turnover i barneverntjenester i Norge er høyt, og at mange ansatte i barneverntjenesten kommer til å slutte i løpet av det neste året. Rapporten peker på at de viktigste årsakene til turnover blant ansatte i barnevernet er relatert til rammebetingelser for arbeidet, herunder arbeidspress og lønnsvilkår. Ledelse, faglig og psykososialt arbeidsmiljø er også forhold med stor betydning. Undersøkelsen viser at det ikke bare ser ut til å være én hovedårsak (eller en liten gruppe av hovedårsaker) når medarbeidere velger å slutte i barneverntjenesten, det er snarere en klynge av årsaker som ser ut til å opptre samtidig, eller som påvirker hverandre.

For en tjeneste som barneverntjenesten i Stavanger, som opererer innenfor områder med tydelige formalkrav, og høye faglige krav til tjenestestøtten, er vekt på kompetanseheving og -utvikling for medarbeiderne sentralt. Samtidig har gjerne barnevernansatte hektiske dager fylt med oppgaver knyttet til daglig drift og konkrete saker. Systematisk kompetansehevingsarbeid forutsetter derfor tydelige rammer og planlegging. (I kap. 5.3 beskriver vi tjenestens system og praksis for onboarding av nyansatte, som også henger sammen med en beskrivelse og vurdering av kompetansen i tjenesten). Stavanger kommune har en kvalitetsplan vi allerede har beskrevet som sier noe om satsingene for barneverntjenesten, og med utgangspunkt i kvalitetsplanen er det utarbeidet en opplæringsplan for perioden fra 2019 til 2022.

Både kvalitetsplanen og opplæringsplanen skal revideres. I tillegg til disse styringsdokumentene utarbeider tjenesten årlige fagutviklingsplaner som tydeliggjør satsinger og prioriteringer innenfor tjenestens fagutvikling. Fagutviklingsplanene beskriver både tiltak som gjelder for hele tjenesten, og avdelingsvise satsinger og tiltak. Utarbeidelse og revidering av faglige rutiner er også beskrevet i planen. I intervjuer blir det gitt uttrykk for at det er systemer på plass for fagutvikling som er kjent for de fleste medarbeiderne, og medarbeiderne gir også uttrykk for en opplevelse av å være en del av en kompetent tjeneste som legger vekt på kompetanseutvikling, og som jobber med kompetanseheving blant de ansatte. Samtidig blir det beskrevet at det å få til systematisk og god fagutvikling i praksis kan være utfordrende. Mange opplever å ha hektiske dager, og at kapasiteten til å prioritere kompetanseheving er begrenset.

Gjennom intervjuer med ansatte og ledelsen i tjenesten har det kommet frem at det er behov for å styrke den juridiske kompetansen i barneverntjenesten. Flere har tatt til orde for at det er behov for egne jurister i tjenesten. Barneverntjenesten har tilgang på juridisk kompetanse i kommunen, men flere opplever at det er behov for å styrke dette ytterligere både for å sikre et mer tverrfaglig kompetansemiljø internt i tjenesten, men også for å øke kapasiteten på mer spisset juridisk kompetanse internt i tjenesten.

---

<sup>20</sup> Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange? Bufdir 2022



Gjennomgangen vår viser at erfaringsformidlerne var mindre opptatt av ansattes formal-kompetanse og teoretiske kunnskap. Deres fokus var særlig rettet mot kontaktpersonenes personlige egenskaper og relasjonskompetansen. De vektlegger behovet for trygge ansatte, med både faglig og personlig integritet, og som evner å bygge relasjoner gjennom å lytte og involvere barna og familiene. En annen ting erfaringsformidlerne var opptatt av var at det også handlet om konteksten som ansatte i barneverntjenesten jobbet i. Flere mente at systemet stod i veien for at kompetansene til den enkelte ble brukt, til det beste for barna og familiene. Dette kunne handle om manglende kontinuitet og stor utskiftning av medarbeidere, som for barnas og familienes del betyr at de må forholde seg til stadig nye kontaktpersoner. Det kunne også handle om at den enkelte kontaktperson ikke hadde tilstrekkelig tid og ressurser til å følge opp hvert enkelt barn og familier.

## 5.2.1 Vurdering

Vår undersøkelse viser at Stavanger kommune har ansatte med relevant fagkompetanse, og at andelen ufaglærte i tjenesten er lav. Det blir også oppgitt i intervjuer at tjenesten generelt ikke har utfordringer med å rekruttere medarbeidere.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere, med utgangspunkt i våre undersøkelser, at det er noen systematisk kompetansemessig skjevhet på tvers av avdelingene. Vi mener også det formidles et tydelig inntrykk fra både medarbeidere og ledere i tjenesten om at kompetanseheving er både viktig og noe en ønsker å prioritere. Det blir også etterspurt ytterligere kompetansehevingstiltak med vekt på helhetlig kompetanseheving på tvers av avdelingene i tjenesten. Vi mener dette er et godt utgangspunkt for tjenesten for videre vektlegging av kompetanseutviklingsarbeidet.

Kommunens systemer med å utarbeide flerårige kompetanseplaner med utgangspunkt i prioriteringer i kvalitetsplanen legger også godt til rette for å kunne jobbe planmessig og systematisk med kompetanseutviklingen i tjenesten. At både kvalitets- og kompetanseplan revideres som forutsatt er slik sett nødvendig.

Barneverntjenesten har en relativt høy andel unge medarbeidere med begrenset erfaring fra kommunalt barnevern. Vi vil aller først påpeke at dette ikke er en utfordring som er unik for Stavanger kommune. Mange kommunale barneverntjenester har relativt unge medarbeidere. Dette krever mer av ledere og av organisasjonen som skal ta imot dem. Å jobbe i en barneverntjeneste er krevende, og tryggheten til å stå i krevende saker kan en ikke lære gjennom et utdanningsløp. Det krever erfaring over tid. Kompetanse i barneverntjenesten handler også om relasjonskompetanse og veiledningskompetanse. Dette er forhold som kommer med erfaring og trygghet, og refleksjon rundt egen praksis, og som det vil være naturlig å jobbe med fremover som del av medarbeiderutviklingen i tjenesten.

Kommunens systemer for kompetanseheving og onboarding (se kap. 5.3 under) legger et grunnlag og gir noen rammer for god medarbeideroppfølging, men rutinene må etterleves for at en skal oppnå ønsket effekt. Denne undersøkelsen gir inntrykk av at praksis varierer i tjenesten, og at det i perioder hvor tjenesten har hatt utfordringer med kapasitet, blant annet som følge av sykefravær eller at medarbeidere og ledere har sluttet, har vært vanskelig å prioritere systematisk kompetanseutvikling. Kompetanseutvikling handler også om å utvikle en praksis som sikrer systematisk læring, herunder evaluering av egen praksis med mål om en mer enhetlig praksis og økt kvalitet på barneverntjenestens arbeid. Videreutvikling handler også om å styrke seg som tjeneste ved å utnytte kompetansen mer på tvers.

Vår erfaring er at sykefravær påvirker alle forholdene i en avdeling og kvaliteten på tjenestene. Dersom avdelinger i tillegg har ubesatte stillinger, blir det vanskelig å sikre forsvarlig drift innenfor vedtatte rammer og nødvendig kvalitet. Viktige grep for å forebygge sykefravær og turnover er ledelse, ressurser, kollegastøtte, veiledning og opplæring. Å redusere sykefravær krever godt lederskap, og mye kan gjøres selv i en travel hverdag. Fra litteraturen vet vi at det er tydelige

sammenhenger mellom godt og mestringsorientert lederskap og lavt sykefravær. Det finnes i dag mye kunnskap og veiledningsmaterieil for sykefraværarbeid og nærværarbeid (f.eks. hos Idebanken for sykefravær, NAV, forskningsrapporter mv.). Det er likevel ingen «quick fix». Hvert sykefravær-/nærværstilfelle er unikt og må håndteres deretter. Hvordan arbeidstaker og nærmeste leder, eventuelt med bistand fra biaktører internt og eksternt, håndterer situasjonen, er avgjørende. Vurderingen er at dette er en utfordring som kommunen må ivareta på en bedre måte enn det man har klart frem til nå.

Det kommunale barnevernet er i endring. Gjennom ny barnevernlov og oppvekstreform stilles det andre krav til kompetanse. Dette er endringer som medfører behov for opplæringstiltak for alle ansatte. Fra 2031 er det krav om masterutdanning for barnevernansatte. Gjennomgangen viser at Stavanger kommune har forberedt seg godt på å imøtekomme dette.

Flere av informantene har tatt til orde for å styrke den juridiske kompetansen i tjenesten. Som vi tidligere har nevnt er barnevern et krevende fagfelt, og hvor det er behov for tverrfaglig innsats, og samarbeid med andre instanser. Når det gjelder behov for juridisk kompetanse er det viktig å understreke at både barnevernspedagoger og sosionomer, gjennom sitt utdanningsforløp, skal kunne tilegne seg kunnskap om og forståelse av nasjonalt og internasjonalt lovverk. Juridisk kompetanse er i tillegg særlig vektlagt i de nye barnevernsmasterne som er utviklet. Vurderingen er at barnevernets arbeid ikke utelukkende handler om å forvalte et lovverk. Det handler om å møte barn og familier som lever i vanskelige livssituasjoner med faglig forståelse og etisk bevissthet. Noen ganger trenger barnevernet tilgang på mer spisset juridisk kompetanse enn det som finnes internt i tjenesten. Derfor er det viktig at tjenesten har tilgang på relevant juridisk kompetanse. Barneverntjenesten i Stavanger har dette i dag, og det vil være viktig å sikre at tjenesten har tilgang på tilstrekkelig juridisk kompetanse fremover, enten i egen tjeneste eller gjennom samarbeid. Gode rutiner for samarbeid mellom tjenester og mellom fagmiljøer er viktige forutsetninger for å få dette til.

### 5.3 Oppfølging og ivaretagelse av nyansatte

Barneverntjenesten i Stavanger oppgir at de per august 2022 har 22 ansatte som har null eller ett års fartstid i tjenesten<sup>21</sup>. Dette utgjør i underkant av 20 % av ansatte innenfor de respektive avdelingene. Betydningen av å sikre en god start for medarbeidere i barneverntjenesten er avgjørende både for den enkelte medarbeider, men også for tjenesten. En god start kan innebære ulike ting, men har det til felles at man opplever å bli godt ivaretatt, få støtte, grundig opplæring, tid til å bli trygg og ikke må håndtere for krevende saker alene for tidlig.

Kommunen har ansvar for å sikre nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell (jf. bvl. § 2-1). Som vi har nevnt over opplever ikke barneverntjenesten at det er utfordrende å rekruttere kvalifisert personell til stillinger som kontaktpersoner, men hovedtyngden av søkerne er nyutdannede. Rekruttering av ledere opplyses også å ha vært en utfordring for tjenesten.

Det blir beskrevet både i styrende dokumenter og i intervjuer at barneverntjenesten i Stavanger vektlegger å gi nyansatte opplæring, regelmessig veiledning og oppfølging. Kommunens opplæringsplan, nevnt i delkapittelet over, er et sentralt dokument i opplæringen av nyansatte i tjenesten. Opplæringsplanen tar utgangspunkt i de fire innsatsområdene i tjenesten som er identifisert i kvalitetsplanen. Det fremgår blant annet av opplæringsplanen at grunnopplæring i tjenesten skal skje i avdelingene, i tillegg til felles kompetanseutviklingstiltak. Opplæringsplanen inkluderer beskrivelser av effektiv håndtering av dataprogrammet, kunnskap om forvaltning, juridiske emner, saker til fylkesnemnda, metodikk for kartlegging og gjennomføring av undersøkelser, forebygging og konsekvenser av vold, overgrep og traumer.

<sup>21</sup> Innenfor avdelingene MOF, Omsorg og Tiltak, eksklusiv ledere

I intervjuene er hovedtilbakemeldingen at systemet for mottak og opplæring av nyansatte er godt og kjent, men at det samtidig kan være utfordringer når det gjelder å etterleve det i praksis. Det blir vist til, som det også blir skrevet om i kvalitetsmeldingen for tjenesten, at pandemien har påvirket arbeidet med opplæring av nyansatte i tjenesten, og at det gjennom pandemien var mer krevende å få til på en god måte. Mer generelt blir det også påpekt at utfordringene med å få til god etterlevelse av opplæringssystemet i praksis blant annet har handlet om at organiseringen med til dels store lederspenn ikke har gjort det mulig for ledere å følge opp tilstrekkelig godt på personalsiden. Dette har fått konsekvenser også for oppfølgingen av nyansatte.

### 5.3.1 Vurdering

Når det gjelder oppfølgingen av nyansatte viser vår gjennomgang at også på dette området har barneverntjenesten i Stavanger både planer og struktur for arbeidet. Og våre intervjuer gir også inntrykk av at dette er rimelig godt kjent blant de ansatte. Som vi har vurdert innenfor andre områder for tjenesten lykkes ikke tjenesten fullt ut med etterlevelsen av rutineene i praksis. Det pekes på ulike årsaker til dette, i hovedsak ser det ut til å handle om lederes kapasitet, og øvrige medarbeideres kapasitet, og at dette må sees i sammenheng med sykefravær og turnover. Vår vurdering er at det er viktig for tjenesten, kanskje særlig i perioder hvor tjenesten har slike utfordringer, å lykkes med god opplæring av nye. Når flere slutter vil det komme flere nye inn. Da er det særlig viktig å sikre god opplæring og oppfølging av disse medarbeiderne slik at de blir værende og kan være reelle bidragsyttere inn i tjenesten.

Det er en lederoppgave å trygge og følge opp nye. Det er en lederoppgave å legge til rette for å forvente at medarbeiderne også trygger, støtter og veileder hverandre. I en periode med mange nyansatte er det naturlig at opplæringsarbeid får en særlig prioritet i tjenesten, og at medarbeidere utover ledere ansvarliggjøres. Vurderingen er at det er avgjørende at kommunen har gode systemer og praksis som innebærer at nye medarbeidere sikres en god start (inkludering, oppfølging, tid mv.). En god start vurderes som helt elementært for den enkelte medarbeider, men også for tjenesten. Mestringsfølelse, motivasjon og engasjement virker positivt på håndtering av oppgaver, rolleutøvelse og ønsket om å bli værende i tjenesten.

Å ansette nye er krevende, og ressurser til oppfølging/onboarding i praksis må prioriteres, ellers risikerer man, som man delvis ser i både Stavanger og andre barneverntjenester, at de nye ikke blir lenge, og det er både kostbart og uheldig for kontinuitet i tjenesten og overfor brukere. Dette er også et tydelig lederansvar og må kanskje prioriteres på bekostning av noe annet?

## 5.4 Arbeidsprosesser, arbeidsdeling, arbeidsbelastning

Barneverntjenesten har en inndeling med avdelinger og arbeidsgrupper i tjenesten, med utgangspunkt i målgruppene for tjenesten. I kapittel 5.1 har vi beskrevet den pågående omorganiseringsprosessen. Denne vil få noen konsekvenser for arbeidsdelingen og sannsynligvis også påvirke arbeidsprosessene i tjenesten. I kapittel 6 gjennomgår vi de enkelte kjerneprosessene i tjenesten. Dette kapitlet beskriver arbeidsprosessene, arbeidsdelingen og -belastningen i tjenesten som helhet.

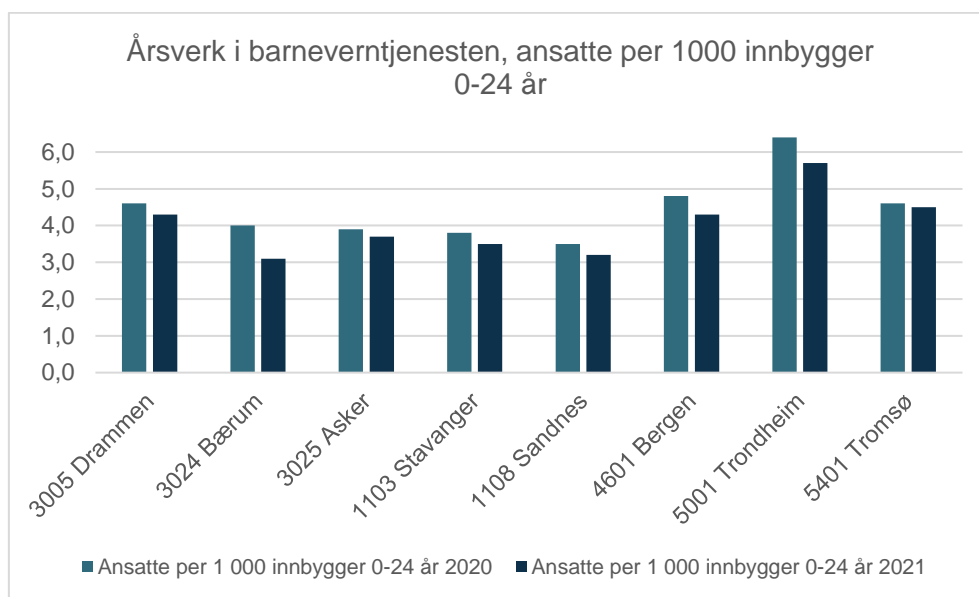
Gjennomførte revisjoner og tilsyn av deler av barneverntjenesten, samt tjenestens egne rapporteringer, viser at frister og formelle krav til gjennomføring av kjerneprosesser i barneverntjenesten i Stavanger kommune i stor grad overholdes og at lovkrav etterleves. Barneverntjenesten har hatt både tilsyn og forvaltningsrevisjoner på kjerneprosesser som undersøkelser og tiltak. Rapportene kan vise avvik, men kommunen og tjenesten dokumenterer god og systematisk oppfølging for å lukke avvik. I intervjuer blir det beskrevet at systemer for å etterleve og følge opp lovkrav i kjerneprosesser i hovedsak fungerer godt (se også kapittel 6).

Ansvar og oppgaver internt i barneverntjenesten fremstår og oppleves i stor grad som tydelig avklart på tvers av avdelingene. De ansatte har stillingsbeskrivelser. Og de ansatte opplever selv at de jobber godt og effektivt innenfor den enkelte avdeling. Tjenesten har også jobbet med å teste ut en tilnærming mer liknende en generalistmodell i MOF, ved at samme kontaktpersoner har ansvar for undersøkelser og tiltak innenfor enkeltgrupper. Det formidles gode erfaringer med dette i intervjuer med oss. Det har bidratt til mer effektive overganger mellom undersøkelser og tiltak, og at familiene/barna opplever færre bytter i kontaktpersoner.

Gjennomgangen viser samtidig at tjenesten opplever noen utfordringer knyttet til både å få til gode, helhetlig arbeidsprosesser, særlig på tvers av avdelinger i tjenesten og mer forutsigbarhet i arbeidsbelastningen til både ledere og medarbeidere i tjenesten. Disse utfordringene blir beskrevet å handle mer om praksis i det daglige enn om manglende systemer og rutiner.

Det blir gitt uttrykk for at barneverntjenesten i for liten grad lykkes med å ha gode arbeidsprosesser på tvers, særlig på tvers av avdelinger. Ikke minst blir det fremhevet at i perioden som har vært siste halve året, med mange sykemeldte og hvor også nøkkelpersoner i ledelsen har sluttet, har det vært krevende å få til en god, helhetlig praksis i tjenesten. Ny organisering av barnvern-tjenesten vil medføre at virksomheten får flere avdelinger, og dermed også at kjerneprosesser i barnevernet deles på flere avdelinger.

Når det gjelder arbeidsbelastningen i tjenesten viser data fra KOSTRA at den planlagte kapasiteten i barneverntjenesten, det vil si årsverk per innbygger 0–24 år, er omtrent på nivå med flere av kommunene i ASSS-nettverket ref. figuren under. Data viser at andel ansatte per innbygger i alderen 0–24 er noe lavere i 2021 enn i 2020.



Figur 9 Ansatte per 1000 innbygger 0–24 år. Kilde: KOSTRA/SSB

Ettersom Stavanger har en høy andel barn og unge med undersøkelse og tiltak, er antall barn og unge per årsverk høyere i Stavanger (20,4 barn per årsverk) enn i mange av de andre ASSS-kommunene (variasjon fra 12,3 i Tromsø til 19,9 i Fredrikstad). Data fra KOSTRA viser at det har vært en økning i barn og unge per årsverk fra 2020 til 2021. Samtidig er det slik at barneverntjenesten i Stavanger har høyere sykefravær enn sammenliknbare kommuner, og høyt antall ubesatte stillinger. Dette har medført at belastningen på ansatte i tjenesten har vært høyere enn det har vært planlagt for.

Høy arbeidsbelastning ser ut til å ha vært en utfordring for barneverntjenesten over tid. Rapport fra 2020 av Rogaland Revisjon IKS viste at barneverntjenesten hadde stor arbeidsbelastning, og at dette så ut til å svekke samarbeidet med skolene, men også til at nyansatte i barnevernet ikke fikk god nok oppfølging i starten av sitt ansettelsesforhold.<sup>22</sup> Siden 2020 er barneverntjenesten styrket med flere årsverk. Ved behandlingen av Handlings- og økonomiprogram for 2020–2023 vedtok kommunestyret å styrke barnevernet årlig med 2 årsverk. Tiltaket vedvarer frem mot 2025.

Til tross for styrking oppleves arbeidsbelastningen i tjenesten som høy. Det blir forklart i intervjuer at mange sykemeldinger skaper uforutsigbarhet, det gjør det mer krevende å jobbe kontinuerlig, både med enkeltsaker og på systemnivå. I tillegg opplever ansatte som ikke er sykemeldte at de må overta saker fra andre som blir sykemeldte. Dette medfører et press på kapasiteten og fører til usikkerhet og uforutsigbarhet både blant medarbeidere og, som flere også gir uttrykk for, for familiene og barna eller ungdommen man jobber med. Det blir også trukket frem at kapasitetspresset på medarbeidere gjør at det er krevende å få til de gode arbeidsprosessene i enkeltsaker som tjenesten i utgangspunktet har laget strukturer for. Drøftinger og samarbeidsmøter får et preg av å bli ad hoc-møter, gjerne uten alle relevante til stede, og kanskje uten mulighet til å få besluttet det en ønsker. Prosessene blir i disse tilfellene ineffektive og uoversiktlige.

Det blir også fremhevet av flere vi har snakket med at mangel på tilgjengelig personell har bidratt til at enkeltoppgaver har blitt overført mellom avdelinger og gitt til medarbeidere som ikke i utgangspunktet jobber med denne typen oppgaver. Dette har særlig handlet om mottaksavdelingen, som har opplevd å være under press. Denne overføringen blir slik den er gjennomført opplevd å skape uforutsigbarhet og noe usikkerhet blant medarbeidere. Samtidig blir det pekt på at når en lykkes med å trekke in medarbeidere fra andre avdelinger i eget arbeid med utgangspunkt i et mer planlagt samarbeid, har tjenesten gode erfaringer med det. Det blir vist til eksempler i forbindelse med ferieavvikling hvor slikt samarbeid på tvers av avdelinger har bidratt til god og effektiv oppgaveløsning, og har blitt opplevd som positivt for involverte medarbeidere. De aller fleste vi har snakket med har gitt uttrykk for at barneverntjenesten har forbedringspotensial når det gjelder å få til bedre og mer helhetlige arbeidsprosesser, særlig på tvers av avdelingene. Men det blir også fortalt fra flere at de opplever at de blir jobbende mye alene. Det er et ønske og behov for å jobbe mer sammen i team, og få til mer løpende drøftinger og kvalitetssikring.

Tidligere i rapporten har vi beskrevet omorganiseringsprosessen som pågår i barneverntjenesten. En viktig hensikt med å endre organisasjonsstrukturer i en tjeneste er å få medarbeidere til å jobbe på andre måter. Dersom endringer i strukturer ikke medfører noen endring i atferd og arbeidsprosesser, kan det gi grunn til å stille spørsmål ved gjennomføring og oppfølgingen av organisasjonsendringen. Barneverntjenesten har utarbeidet grunnlag og bakgrunnsdokumenter for organisasjonsendringen som pågår, og ansatte i tjenesten er involvert i arbeidet.

Både grunnlagsdokumenter og intervjuer vi har gjennomført viser at sentrale forhold som en ønsker å forbedre gjennom organisasjonsendringen handler om gjennomføringen av flere kjerneprosesser i tjenesten, arbeidsdelingen både internt og på tvers av avdelinger og arbeidsbelastningen til de ansatte i tjenesten, både ledere og medarbeidere.

Vi har også tidligere beskrevet at organisasjonsendringen i tjenesten i hovedsak blir vurdert som ønskelig og at medarbeiderne er positive. Samtidig er det en nøktern i erkjennelse i tjenesten av nettopp at organisasjonsjusteringer alene ikke endrer prosesser og skaper endring. I neste delkapittel skriver vi mer om tjenestens arbeidskultur, kommunikasjon og samhandling.

---

<sup>22</sup> Forvaltningsrevisjon av barnevernet, Rogaland Revisjon IKS 2020

## 5.4.1 Vurderinger

Gode helhetlige arbeidsprosesser er forutsetninger for å ivareta krav om kvalitet på det barnevernfaglige arbeidet. Dette handler om interne prosesser i tjenesten og også ut mot eksterne samarbeidspartnere (se også delkap. 5.5). Vår gjennomgang viser, slik vi vurderer det, at barneverntjenesten i Stavanger har etablert rammer og strukturer, og utarbeidet rutiner og retningslinjer som legger til rette for å levere på kjerneaktiviteter i tjenesten. I neste kapittel i rapporten vil vi også vise at lovkrav innenfor kjerneområder for tjenesten i stor grad etterleves.

Gjennomgangen viser en politisk vilje til å ville satse på barneverntjenesten over en lengre periode. Den økonomiske rammen er økt, og satsingen skal videreføres ut 2025. Til tross for denne satsingen viser våre analyser at Stavanger har noe høyere planlagt arbeidsbelastning per ansatt (andel barn i undersøkelse eller tiltak per ansatt) enn snittet for ASSS-nettverket. Andel ansatte per innbygger 0–24 år er ikke spesielt lavt, men ettersom barneverntjenesten har mange barn i undersøkelse eller tiltak medfører dette likevel et høyt antall saker per medarbeidere. Det er helt avgjørende at man tar godt «vare på» de ansatte i barneverntjenesten. Selv om det har vært en styrking av tjenesten i økning av ansatte, er turnover i tjenesten og sykefraværet samtidig høy.

Gjennomtrekk i tjenesten utgjør en barriere for å etablere gode hjelperelasjoner til barn, unge og foreldre. Vi mener at dette utgjør en risiko for totalbelastningen i tjenesten, og at denne risikoen har materialisert seg særlig som følge av høyt fravær. I vår gjennomgang kommer det frem at deler av sykefraværet, men også turnover kan skyldes høyt arbeidspress og krevende saker. Det bør undersøkes nærmere hva sykefraværet skyldes, med formål om innsikt i og tiltak for å forebygge slikt fravær. Ut fra gjennomgangen er vurderinger at dette vil kunne handle om behov for mer veiledning knyttet til de emosjonelle sidene ved arbeidet. Videre kan det handle om mer støtte i arbeidet, og mer systematisk sammensetning og bruk av 1er og 2er iht. behov og erfaringsnivå. Videre kan det handle om å legge til rette med ulike tiltak slik at Kontaktperson i større grad kan ivareta rollen sin. Som vi har vist i kapittel 5.3 handler dette også om tiltak for å trygge og sikre nyansatte.

Tjenesten har opplevd utfordringer knyttet til å levere gode og helhetlige tjenester, og å få til gode arbeidsprosesser, både i tjenesten og i samarbeid med øvrige tjenester. Dette ser ut til å handle særlig om noen forhold. For det første har kombinasjon av fravær og turnover (ledige stillinger) gjort at belastningen på enkeltmedarbeidere i praksis har vært for høy, og langt høyere enn planlagt. De ansatte opplever også at dette har vært krevende og at det skaper uforutsigbarhet, både for de ansatte og for brukerne. Slik uforutsigbarhet gjør det utfordrende å levere helhetlige tjenester med god kontinuitet i samarbeid og relasjoner.

For det andre forutsetter gode, helhetlige arbeidsprosesser med barn og familier i sentrum en tydelig og helhetlig ledelse. En relativt stor tjeneste som barneverntjenesten i Stavanger har behov for en ledergruppe som er samlet og som gir både felles retning, prioriterer, og støtter initiativer og arbeid på tvers av avdelinger. Ledelsen har ikke vært stabil. Og ledelsen har også vært så opptatt av driftsspørsmål at kapasiteten til å jobbe med helhetlig og strategisk utvikling ikke har vært tilstrekkelig til stede. Vi mener dette må på plass. Det er også, slik vi vurderer det, en erkennelse for mange kommunale barneverntjenester at barneverntjenestene er preget av relativt høy turnover. Tjenesten må jobbe med å skape arbeidsforhold som gjør at medarbeidere ønsker å fortsette, men må også rigge seg for en viss utskifting. Det bør i større grad tas høyde for at bytte av kontaktpersoner i en del saker vil forekomme. Barnevernfaglig ledelse må dermed også innebære å tenke systematisk igjennom og legge til rette slik at bytte av kontaktpersoner ikke får uforholdsmessige negative konsekvenser for barn, ungdom eller foresatte, for de medarbeiderne som tar over saker, og uten at slike endringer får uheldige konsekvenser for fremdrift eller beslutningsprosesser i sakene.

Tjenestens omorganisering kan legge til rette for fleksible og smidige arbeidsprosesser, men det er først når praksis endres at prosessene i seg selv forbedres. Som vi har nevnt tidligere medfører alle former for organisasjonsendring at noen områder samles, og andre skilles. For å få til en gode, helhetlige arbeidsprosesser, også på tvers av de nye organisasjonsenhetene, må tjenesten etablere noen kompensierende tiltak eller strukturer som kan svare ut slike behov. Det kan dreie seg om tverrgående, funksjonsbaserte team, faggrupper eller annet. Vi mener også det er sentralt at tjenesten fremover har tålmodighet til å stå i valgte endringer, og være fleksible til å gjøre justeringer underveis for å ha de til enhver tid beste arbeidsprosessene i tjenesten.

## 5.5 Arbeidskultur, kommunikasjon og samhandling

Arbeidsmiljøet i barneverntjenesten beskrives som grunnleggende godt, men det har vært krevende utfordringer, særlig det siste året, som har påvirket miljøet. Basert på våre undersøkelser har tjenesten et godt utgangspunkt for å jobbe videre med å styrke miljøet ytterligere.

Som vi har beskrevet tidligere er det et lederansvar å følge opp arbeidsmiljøet. Møteplasser og samarbeid i hverdagen kan best utvikles gjennom positiv samarbeidskultur og ledere som gode rollemodeller. Foreliggende medarbeiderundersøkelser fra månedsskiftet januar/februar 2022 og rapport fra Bedriftshelsetjenesten (ref. kap. 3.2.4) viser et gjennomgående godt arbeidsmiljø og opplevelser av en god arbeidskultur i tjenesten. Dette understøttes av funn i vår gjennomgang. Ansatte og ledere understreker at de opplever at arbeidsmiljøet i tjenesten er grunnleggende godt og at medarbeiderne jobber godt sammen og vil hverandre vel. Flere forteller at situasjonen de har stått i nå siden våren 2022 har vært krevende. Særlig beskriver flere presset utenfra. Dette innbefatter flere negative medieomtaler som har bidratt til ekstra slitasje på arbeidsmiljøet generelt og den enkelte ansatte spesielt. Andre forhold som trekkes frem, og som påvirker den rådende kulturen i tjenesten negativt, er interne forhold som sykefravær, høy turnover, påfølgende høy og uforutsigbar arbeidsbelastning, manglende samhandling og fellesskapsfølelse som «én barneverntjeneste». Dette var også tema som framkom i Arbeidstilsynets tilsyn i 2022.

Data fra intervjuene tilsier også at den interne dialogen i tjenesten preges av at mye fungerer godt i enkeltsaker, men at den samtidig påvirkes av at det er tunge beslutningslinjer, og at det kan ta tid å få avklart forhold på tvers av avdelinger og ut mot andre tjenester. Det vises til mange drøftingsmøter, som kan være tidkrevende og uten at de medfører ønsket fremdrift eller avklaringer.

Gjennomgangen vår viser at flere av ansatte i barneverntjenesten opplever tjenesten som noe fragmentert, og at det er behov for å sikre samarbeid og gode overganger mellom avdelingene og samhold på tvers av avdelinger. De fleste ansatte vi har snakket med identifiserer seg tilsynelatende først og fremst med egen avdeling og ikke med hele tjenesten. Dette samsvarer med revisjoner fra noen år tilbake.<sup>23</sup> Flere fremhever at arbeidet i barneverntjenesten kan bli for avdelingsinternt, og at det mangler en rød tråd i arbeidet i tjenesten som helhet. Det vises samtidig til at tjenesten har positive erfaringer med en tydeligere involvering av hverandre på tvers av avdelinger og at man ønsker å jobbe mer på den måten.

Det understrekes fra flere at det er en positiv grunnholdning i tjenesten til at en skal jobbe videre med utgangspunkt i det som fungerer godt. Det er likevel en bekymring som kommer til uttrykk, og som handler om hvilke konsekvenser en slik periode som den tjenesten har opplevd siste halvåret spesielt, kan gi. Det fortelles at dette har blitt skapt av et mer negativt narrativ i tjenesten, som flere er bekymret for at skal få fotfeste. Det er et tydelig ønske, slik vi hører det, om å jobbe tydelig med å forhindre at det negative narrative skal få feste seg i tjenesten.

---

<sup>23</sup> Rogaland revisjon i 2015 og i 2018

## 5.5.1 Samarbeid med øvrige deler av kommunen

Denne gjennomgangen har hovedvekten sin på barneverntjenesten. Samtidig er barneverntjenesten avhengig av andre tjenester for å kunne ivareta samfunnsoppdraget sitt på en god måte. Vi har derfor undersøkt sentrale elementer ved barnevernets samarbeid med øvrige tjenester, men rapporten er ikke en fullstendig gjennomgang og vurdering av kommunens tverrfaglige samarbeid.

Barnevernreformen/oppvekstreformen medfører økte krav til tverrfaglig og helhetlig samhandling og samordning på tvers av kommunale tjenester. Kommunen skal samordne tjenestetilbudet til barn som trenger helhetlige og samordnede tjenester (bvl §§ 3-1, 3-2). Barneverntjenesten er pålagt å samarbeide med andre tjenester når det er nødvendig for å gi helhetlig tilbud (bvl § 3-2). Videre skal kommunen utarbeide en plan som skal vedtas av kommunestyret for kommunens forebyggende arbeid (bvl §3-1).

Kommunene har et stort ansvar for å sikre at barn og unge får en trygg og god oppvekst. Gode oppvekstvilkår er viktig både med tanke på barna selv og ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. En av de viktigste utfordringene er å tenke helhetlig og å samordne innsatsen og ivareta behov for tidlig innsats og forebygging på tvers av fagområder. Godt forebyggende arbeid fokuserer ikke først og fremst på symptomer, men er generelt orientert med sikte på å fremme sunne barn og unge som håndterer framtidige utfordringer og risiko. Denne type utfordringer kan ofte ikke løses hver for seg eller én av gangen, men krever en tidlig, samtidig og samordnet innsats fra ulike sektorer, forvaltningsnivåer, tjenester og profesjoner.

Barnevernet har ansvar for spesifikke, individuelle tiltak og skal, i samarbeid med andre instanser, medvirke til planlegging av generelle tiltak for å trygge barn og unges oppvekst. Tverrfaglig forebyggende innsats skal gis stor oppmerksomhet, jf. figuren under.



Figur 10 Helhetlig velferdstilbud for barn og unge, og deres familier. Kilde: Bufdir og Agenda Kaupang

Barn, unge og familier i barnevernet har ofte sammensatte behov og trenger et helhetlig velferdstilbud. Barnehage, skole, helsestasjon og andre universelle tjenester må henge godt sammen med tiltak fra barnevernet, helsehjelp til den enkelte, spesialundervisning og andre indikerte tjenester både på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. Forebygging og tidlig innsats må ivaretas av mange ulike instanser, ref. figuren over (illustrert ved grønn og gult). Barneverntjenestens hjelpe-tiltak og indikert hjelp fra andre velferdstjenester er illustrert ved rødt i figuren over. For å kunne gjennomføre en helhetlig oppvekstpolitikk er kommunene avhengig av at tjenesteapparatet lykkes med å jobbe sammen på tvers av tradisjonelle sektorbarrierer. Det er behov for å sikre tilbud og tjenester som trekker i samme retning og hvor ulike kompetanser på tvers av tjenester kompletterer hverandre og virker sammen.

Ny barnevernlov tydeliggjør barneverntjenestens ansvar knyttet til barnets omsorgssituasjon eller atferd. Den tydeliggjør også kommunens ansvar for universell og selektiv forebygging. Målet er at kommunene styrker det helhetlige forebyggende arbeidet, samtidig som barneverntjenestens innsats rettes mot barn og familier som trenger det mest.



Kommunen har ikke utarbeidet en plan for det forebyggende arbeidet, men det blir opplyst at for denne perioden skal kravet om å utarbeide en plan for det forebyggende arbeidet ivaretas i en kombinasjon mellom kommunens strategi for psykisk helse – barn og unge, og i revideringen av kvalitetsplanen for barneverntjenesten i 2023. Det blir også forklart at behovet for eventuelle kompletterende planer for å ivareta det nye lovkravet vil bli vurdert i forbindelse med at de politiske utvalgene i kommunen skal vurdere sine planbehov etter kommunevalget i 2023/24.

For at barn og unge skal få et godt og helhetlig tjenestetilbud, er det nødvendig at de som yter velferdstjenester, og som møter barn og unge i hverdagen, samarbeider med hverandre.

Det bør være barnets og familiens behov for hjelp som danner grunnlaget for samarbeidet. Et velfungerende samarbeid handler om å utnytte hverandres tilgjengelige ressurser, virkemidler og kompetanse. Barneverntjenesten har en plikt til å samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Bestemmelsen er generell og omfatter alle instanser som barneverntjenesten har nytte av å samarbeide med. Barneverntjenestens samarbeidsplikt gjelder for eksempel helsetjenesten, skoler, barnehager og politi. Samarbeidsplikten gjelder for samarbeid i enkeltsaker (individnivå) og samarbeid utover oppfølging av det enkelte barn/ungdom (arbeid på systemnivå).<sup>24</sup>

Gjennomgangen viser at det er etablert samarbeidsavtaler mellom barneverntjenesten og skole. Det er også etablert Ressursteam på skolene i kommunen, hvor flere tjenester møtes til drøfting av saker, både individ og system, men deltakelse og myndighet fra for eksempel kontaktpersoner i barneverntjenesten inn i disse møtene fremstår ikke som fullt ut tydelig eller prioritert.

Det er etablert en ny virksomhet i Stavanger kommune, et barne- og familiesenter, som blant annet skal tilby foreldreveiledning og forebyggende tjenester knyttet til barn og unges psykiske helse. Hensikten er at dette senteret vil styrke de universelle, forebyggende tjenestene for barn og unge, i samsvar med forventninger til kommunen i oppvekstreformen. Det blir opplyst at tilbudene i den nye virksomheten skal bidra til å gi familiene hjelp tidligere, og på den måten kunne bidra til å redusere behovet for barneverntjenester.

Tjenestene har ikke tilstrekkelig kjennskap til hverandre og hvilke tjenester de kan levere på tvers. Det er behov for tydeligere oversikter over hvilke tiltak kommunen kan tilby som helhet på ulike nivå (fra universelle, via tiltak for noen, til tiltak for de få), samt helhetlig koordinering.

Manglende tjenester og/eller manglende kjennskap til tjenestene som tilbys fra kommunen som helhet medfører at barneverntjenesten går inn i saker som andre tjenester burde ha tilbudt – det blir vist til at det går mye tid til diskusjoner mellom tjenestene om hvem som skal ta ansvar for leveranser i enkelttilfeller.

I tillegg til behov for tydeligere oversikt over tjenester som tilbys, og bedre helhetlig koordinering av tilbud, er det også behov for å styrke innsats og tiltak på enkelte områder. Særlig innenfor rus og psykisk helse rettet mot ungdom.

Tjenestene fremstår heller ikke som de har tydelig forståelse for rolle- og ansvarsfordelingen mellom dem, og hvordan dette vil bli fremover. Det fremstår heller ikke som det er etablert en god kultur for tverrfaglig samarbeid.

Informantene trekker særlig frem at Stavanger kommune ikke i tilstrekkelig grad lykkes med å gi helhetlig bistand til barn, unge og familier med sammensatte og samtidige behov.

---

<sup>24</sup> Dette følger av barnevernloven § 3-2 første og tredje ledd. Det finnes tilsvarende samarbeidsbestemmelser i de andre velferdslovene, blant annet i helselovgivningen, opplæringsloven, familievernkontorloven, barnehageloven, NAV-loven, sosialtjenesteloven og krisesenterloven

## 5.5.2 Vurdering

I forrige delkapittel pekte vi på at delvis høyt arbeidspress på enkeltmedarbeidere kan få negative konsekvenser for tjenesten og gå ut over muligheten til å skape et godt helhetlig tjenestetilbud. Tilsvarende mener vi at det motsatte også er gjeldende – dersom tjenesten legger til rette for bedre samarbeid på tvers, kan det redusere sårbarhet, gi økt fleksibilitet, bedre kjennskap til hverandre og hverandres kompetanse, antageligvis spennende og motiverende utfordringer gjennom mer tverrfaglig samarbeid, og slik sett bidra til en «god spiral» i arbeidshverdagen hvor både arbeidsmiljø og belastning forbedres.

Vår gjennomgang viser at det er behov for mer samarbeid på tvers i tjenesten, og for en tydeligere vektlegging av å bygge en helhetlig tjeneste, med andre ord å sikre det som enkelte viser til som «den røde tråden» i tjenesten. Dette kan jobbes med på ulikt vis, men felles for dette, som flere av de andre områdene vi har vært innom i denne gjennomgangen, er at lederne må gi tydelig retning for dette arbeidet. Strukturer og føringer som legger til rette for mer tverrfaglig samarbeid, og oppfølging av at det etterleves, er det ledere som må ta ansvar for. Formen på arbeidet vil variere og tilpasses det som fungerer i tjenestene. Det kan for eksempel være snakk om hospitering på tvers av avdelinger for å bli mer kjent, etablering av faglige fellesarenaer, gjennomføre felles kompetanseheving eller metodeutviklingstiltak som bidrar til felles arbeidsformer på tvers. Etablering av tverrgående team på tvers av avdelinger med avgrensede funksjonelle eller faglige ansvarsområder kan være et annet tiltak. Vi mener tjenesten, og ikke minst ledelsen, bør prioritere noen slike initiativ. Bedre tverrfaglig samarbeid vil styrke tjenesten som helhet, gjøre den mer robust mot fravær og gjøre tjenesten bedre rustet til å løse de komplekse oppgavene den står overfor.

Når det gjelder samhandlingen med andre tjenester innenfor kommunen, viser vår gjennomgang at det er oppmerksomhet på og vektlegging av hvordan kommunen skal møte kravene i oppvekst-reformen. Kommunens egne risikovurderinger viser at kommunen er opptatt av å utvikle arbeidet med forebygging og tidlig innsats rettet mot sårbare barn og familier.<sup>25</sup> Gjennomgangen vår gir inntrykk av at det foregår mye godt samarbeid på tvers av tjenester rettet mot sårbare barn, unge og familier i Stavanger kommune, spesielt på individnivå. Vi mener samtidig at gjennomgangen viser at det er behov for å styrke det mer systematiske samarbeidet. Dette fremgår tydelig av intervjuer både med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten, ansatte i øvrige kommunale tjenester og i samtaler med brukere av tjenestene. Informasjon fra intervjuene viser blant annet at flere av utfordringene som ble belyst i revisjonsrapporten fra 2020 fra Rogaland Revisjon IKS om samarbeidsutfordringer, manglende tillit og frustrasjoner fortsatt er gjeldende. Revisjonen påpekte den gang at dette var utfordringer som kommunen måtte ta på alvor og håndtere. Det kan synes som om man ikke i tilstrekkelig grad har klart å finne ut av hvordan man skal løse utfordringene, hva partene kan forvente av hverandre, og hvilke muligheter og begrensninger som ligger der.

Barnevernet møter barn, unge og deres familier som ofte har behov for samtidige, sammensatte tjenester. De aller fleste familiene som vi har snakket med beskriver også å ha komplekse og sammensatte utfordringer. Deres beskrivelser viser også at det er et behov for mer målrettet samhandling og samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen.

En konsekvens av at det tverrfaglige arbeidet ikke fungerer optimalt er at barnevernet erfarer at de har saker som strengt tatt ikke vurderes å være sak etter barnevernloven. Barnevernansatte forteller om saker som ikke avsluttes fordi de ser at det er behov som ikke blir ivarettatt av andre tjenester. Når barnevernet holder på saker eller innvilger tiltak på saker som strengt tatt ikke er eller bør være en sak etter barnevernloven, legger dette beslag på både kapasitet, men også

---

<sup>25</sup> Dette blir blant annet synlig gjennom oppsummeringer av innsats i kommunens egne, årlige risikovurderinger

ressurser. I ytterste konsekvens kan dette medføre at barn og familier som skulle hatt oppfølging av barnevernet ikke får dette.

Å lykkes med et mer strukturert tverrfaglig samarbeid vil innebære å bruke tid og ressurser på å etablere en samlet strategisk retning og fordele roller og ansvar tydelig mellom tjenestene. Det å avklare tydelig både hvilke tiltak kommunen som helhet har og skal ha på ulike nivå (universelle tiltak, tiltak for noen, tiltak for de få), vil høre hjemme i et slikt strukturert samarbeid. Felles planer, strategier og felles møteplasser og faglige arenaer kan bidra til både å gi retning, skape eierskap og engasjement, og å gjøre tjenestene bedre kjent med hverandre og hvordan man jobber. I tillegg til rutiner og retningslinjer er god kjennskap til hverandre på tvers av tjenester avgjørende for å etablere god tverrfaglig samhandling i praksis. Erfaring viser at kunnskap om hvordan andre tjenester jobber, hva som er de ulike tjenestenes kjerneoppgaver, spisskompetanse og hvilke konkrete tiltak og aktiviteter som tilbys fra tilgrensende tjenester er av avgjørende betydning for å lykkes.

# 6 I hvilken grad er lovpålagte plikter overholdt?

Tema som skal belyses i dette kapittelet er:

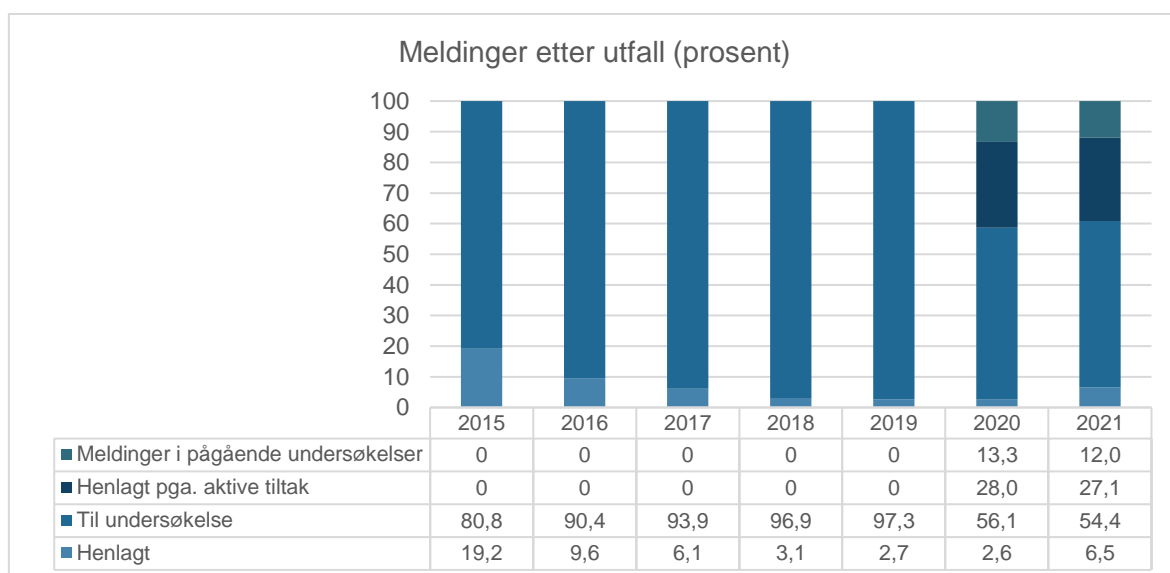
- ▶ Andel meldinger gjennomgått i løpet av en uke
- ▶ Andel undersøkelser innen tre måneder
- ▶ Andel barn med tiltaksplan og andel tiltaksplaner som er evaluert
- ▶ Andel barn i fosterhjem med det lovpålagte antallet oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk

## 6.1 Andel meldinger gjennomgått i løpet av en uke

En barnevernsak starter ofte som en melding til barnevernet. Barnevernet må snarest og innen en uke avgjøre om det skal settes i gang en undersøkelse eller om meldingen skal henlegges, jf. barnevernloven §§ 4-3 og 4-2.

I Stavanger er det avdeling MOF som har ansvar for å håndtere meldingene. Det er utarbeidet systemer og rutiner for å sikre at meldingene håndteres i tråd med gjeldende bestemmelser. Utenom ordinær arbeidstid er det Barnevernvakten som ivaretar registrering og håndtering av meldinger. Barnevernvakten kan ikke henlegge bekymringsmeldinger.

I løpet av 2021 saksbehandlet barneverntjenesten i Stavanger i overkant av 1400 meldinger. KOSTRA viser at det har vært en økning i antall meldinger, men også andel barn med meldinger, fra 2015 til 2021. Nesten alle meldingene som kommer til barneverntjenesten behandles innen 1 uke (99,4 % i 2021). Data viser at barneverntjenesten mottar mange meldinger i saker som er i en undersøkelse eller hvor det er i iverksatt tiltak av barneverntjenesten (rundt 40 % av totale meldinger i 2021). Rundt 54 % av meldingen går videre til undersøkelse, resten henlegges ref. figuren under.



Figur 11 Meldinger til barneverntjenesten i Stavanger. Kilde: KOSTRA og Bufdir

Ansatte i barneverntjenesten gir uttrykk for at arbeidet som omhandler bekymringsmeldinger generelt ivaretas på en god måte. Det uttales at de har gode rutiner (interne, men også for samarbeid med skole og politi) og systemer som støtter opp under arbeidet. Videre uttales det at de som jobber med dette har god kompetanse. Samtidig uttales det at stort arbeidspress og fravær (sykefravær, turnover mv.) medfører stort arbeidspress, og at tiltakene som er iverksatt for å avhjelpe situasjonen kortvarig ikke nødvendigvis er optimal. Eksempel på tiltak som er iverksatt er at ansatte i andre avdelinger må håndtere bekymringsmeldinger for å avhjelpe situasjonen i MOF. Flere uttaler at dette medfører økt arbeidspress på ansatte, som allerede har et stort arbeidspress. Noen sier også at overføring av oppgaver kan medføre at ansatte må håndtere oppgaver de ikke nødvendigvis har oppdatert/tilstrekkelig kompetanse på å ivareta.

Ifølge ansatte i barneverntjenesten er det stor variasjon på kvaliteten på meldingene som kommer inn. Videre uttaler de at de opplever å motta mange meldinger som ikke er å anse som en melding etter barnevernloven, men som omhandler behov som skulle vært håndtert av andre. Ansatte i barneverntjenesten uttaler at de har en viktig rolle i å både gi råd, og å veilede andre samt å sikre god informasjon om både barneverntjenesten generelt og om meldinger spesielt. Flere sier at dette er et viktig bidrag for å øke kvaliteten på meldingene, men også for å sikre at riktige saker meldes.

Samarbeidspartene har ulike erfaringer med «meldingsfasen». Noen forteller at de opplever at barneverntjenesten er en god drøftingspart, mens andre opplever ikke dette. Flere sier at de i større grad trenger å kunne drøfte saker med barneverntjenesten, men også veiledning. På generelt grunnlag tar flere av informantene fra samarbeidstjenestene til orde for at det er behov for økt informasjon om hva barnevernet kan bistå familier med, og hvordan barneverntjenesten jobber, og at dette kan være viktig for å sikre at terskelen for å melde bekymring til barnevernet reduseres. Videre er samarbeidspartene opptatt av at økt samhandling mellom relevante kommunale tjenester kan bidra til å få økt innsikt, forståelse og ikke minst forbedre barneverntjenestens omdømme og tillit i forbindelse med bekymringer.

Flere av samarbeidspartene vi har snakket med sier at de har meldt saker til barnevernet som de vet/tenker at ikke er barnevernssaker, men at de gjør det fordi de ikke opplever å ha/se andre alternativer. Når det gjelder kvalitet på meldingene erkjenner flere at kvaliteten ikke er god, og de gir uttrykk for at de både trenger kunnskap om å utarbeide gode meldinger, men også bistand til hvordan man bedre kan sikre prosessen rundt meldingene, herunder kommunikasjon og involvering av barna og familiene. Flere gir uttrykk for at barneverntjenesten selv er en viktig aktør for å sikre dette bedre enn hva tilfelle er per i dag.

Ifølge loven har man som offentlig «meldingsinstans» krav på å få tilbakemeldinger fra barneverntjenesten. Også her er det ulike erfaringer. Noen opplever at de får informasjon eller har fått dette fra barneverntjenesten, andre opplever ikke dette.

Opplevelsene fra erfaringsformidlerne er ulike når det gjelder bekymringsmeldinger. Hovedvekten av de vi har snakket med opplever «bekymringsmeldingsfasen» som krevende, og en prosess preget av stor grad av usikkerhet. Dette gjelder både for de hvor andre har meldt bekymring, men også for de som har meldt bekymring selv. Krevende situasjoner er gjerne relatert til første samtalen, første vurderingsbesøket og tiden frem til beslutningen rundt meldingen er tatt. Flere ungdommer forteller om episoder hvor de ble hentet ut av klasserommene av rektor eller andre i forbindelse med bekymringsmeldingene, og at dette opplevdes som både stigmatiserende og unødvendig. Flere foresatte forteller at det de hadde hørt om barneverntjenesten tidligere gjorde at de ble unødvendig redde og i forsvarsposisjon når de ble kontaktet av barneverntjenesten: *«Jeg fikk en telefon fra barneverntjenesten – de sa jeg måtte møte opp snarest, og at det gjaldt en bekymringsmelding for barnet mitt. Jeg var på jobb, ble livredd. Jeg klarte å tenke at barneverntjenesten måtte snakke med oss ettersom de hadde fått en melding, og at det sikkert ble med dette. Det var jo bare i de verste sakene at det eventuelt skulle gjennomføres hjemmebesøk. Men da de på møtet fortalte at de skulle gjennomføre hjemmebesøk, ble jeg for alvor redd.»*

Nesten alle erfaringsformidlerne i vår gjennomgang sier at barneverntjenesten har gjennomgått innholdet i meldingene sammen med dem. Hovedvekten sier også at de har vært enig (helt eller delvis) i innholdet i meldingene. Noen unge forteller at de var enig i innholdet, men at de ikke torde å tilkjenne dette da de var engstelig for hva som ville skje videre.

De fleste erfaringsformidlerne uttrykker at de er enige i at det var behov for offentlig hjelp, men flere mener at det ikke nødvendigvis var tjenester eller tiltak i regi av barnevernet som var riktig, eller eneste instans. Flere sier at de opplever å være kasteballer i et system hvor de ikke passer inn. Flere av informantene har oppsøkt offentlig hjelp flere ganger og fått avslag, noe som har økt foreldrene og barnas utfordringer med bekymringsmelding til barnevernet som resultat. Noen av erfaringsformidlerne har opplevd at meldinger er henlagt uten at de har vært enig i barneverntjenestens beslutning, og flere av disse forteller at det har vært gjentakende meldinger før de opplevde at de fikk den hjelpen de var i behov av.

Gjennomgående er erfaringsformidlerne opptatt av man i større grad må snakke med, involvere og ta barna, ungdommene og foresatte på alvor. Dette innebærer i enda større grad å lytte og å sjekke ut, for bedre å sikre arbeidet i denne delen av barnevernets arbeid. Videre er de opptatt av å formidle at det er viktig å være bevisst på at mange er ekstremt redd for barneverntjenesten og at mye av reaksjonene fra barna, ungdommene og foresatte må forstås ut fra dette.

### **6.1.1 Vurderinger**

Gjennomgangen viser at kommunen i hovedsak ivaretar lovkrav om behandlingstid for meldinger, og at dette er en trend som har vedvart over tid.

Barneverntjenesten har systemer og rutiner som sikrer at denne delen av arbeidet håndteres iht. gjeldende lovverk og god saksbehandlingspraksis. De kvalitative funnene kan imidlertid indikere at arbeidet med meldingene er påvirket av stort arbeidspress i tjenesten generelt og av fravær spesielt. Fravær og turnover vil fortsatt kunne være en utfordring for tjenesten. Det er derfor helt avgjørende at tjenesten har gode systemer for å støtte opp under ønsket praksis i meldingshåndtering, og for å redusere sårbarheten ved f.eks. fravær. God organisering av arbeidet, herunder arbeidsprosesser og verktøy som støtter opp under godt barnevernfaglig arbeid med meldinger, og tilstrekkelig kapasitet og kompetanse er forutsetninger for å opprettholde høy kvalitet på denne delen av barneverntjenestens arbeid.

I tillegg til å redusere sårbarheten internt i tjenesten, mener vi at barneverntjenesten også bør vurdere mer utadrettede tiltak som medfører økt informasjon om barneverntjenesten generelt, men også om meldingsfasen spesielt. Informasjon er viktig for å kunne fange opp bekymringer så tidlig som mulig. Dette sammen med informasjon om hva en melding må inneholde kan medføre at kvaliteten på meldingene øker, men også økt andel relevante meldinger. Dette vil både kunne frigjøre kapasitet i barneverntjenesten, og ikke minst medføre at flere som trenger det fanges opp slik at de kan få riktig oppfølging og bistand fra barneverntjenesten.

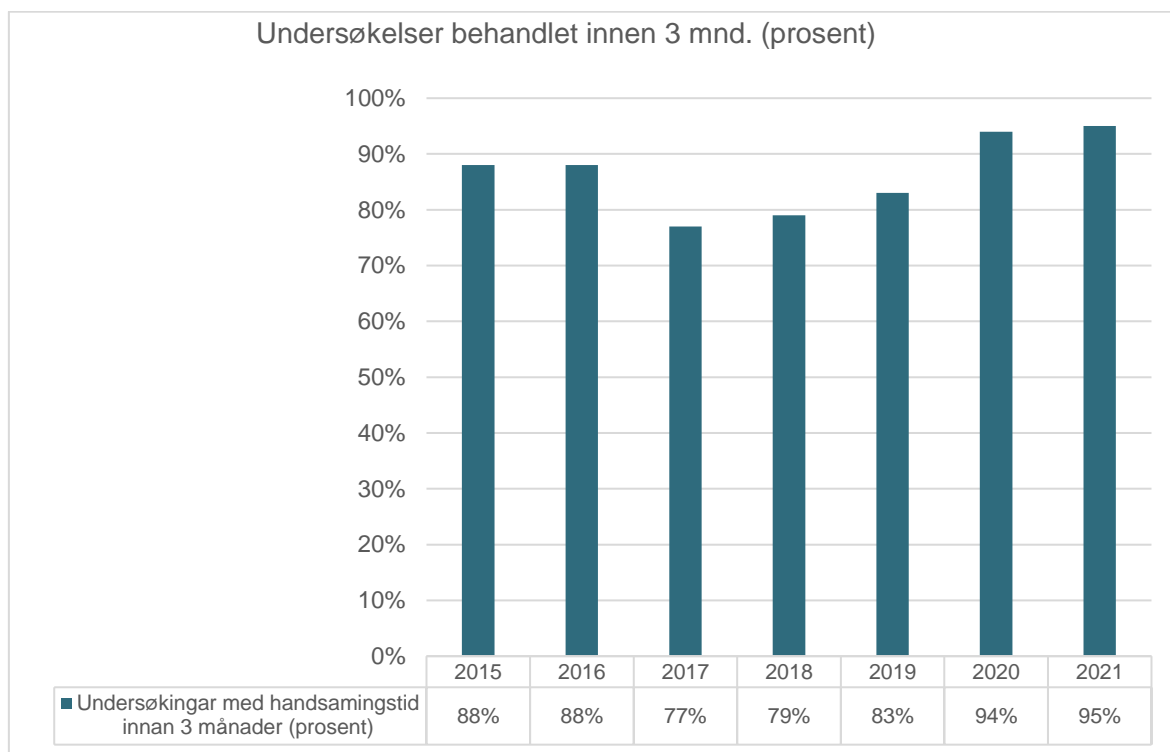
## **6.2 Andel undersøkelser innen tre måneder**

Dersom vilkåret for å sette i gang undersøkelse er oppfylt, har barneverntjenesten rett og plikt til å gjøre undersøkelse. Barneverntjenestens undersøkelse skal kartlegge barnets hjelpe- og omsorgsbehov, og gi barneverntjenesten grunnlag for å avgjøre om det er nødvendig å iverksette barneverntiltak for å ivareta barnets rett til omsorg og beskyttelse, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 2 og artikkel 19. En undersøkelse skal gjennomføres snarest og senest innen de frister barnevernloven § 6-9 setter (Hovedregelen er innen 3 mnd., men i særlige tilfeller kan fristen utvides utover tre måneder).

Barnevernloven og forvaltningsloven gir de rettslige rammene for arbeidet, og det er mange viktige hensyn å ta. Prinsippet om barnets beste er overordnet. Tjenesten skal vise respekt for og samarbeide med barn og foreldre, og legge til rette for medvirkning. Det må sikres at barn og foreldres rettigheter i saksbehandlingen blir ivaretatt, og at saken blir tilstrekkelig opplyst og dokumentert.

Undersøkelsen må gjennomføres på en slik måte at den danner grunnlag for beslutninger om behov for iverksettelse av barneverntiltak, men også eventuelt for å ta stilling til hvilke tiltak som kan avhjelpe situasjonen. Det er ikke regulert i loven hva en undersøkelse konkret skal inneholde. For å sikre at alle relevante forhold blir kartlagt, kan en Undersøkelsesplan være et godt verktøy.

Data fra KOSTRA viser at 54 % av alle meldingene som barneverntjenesten i Stavanger mottok i 2021 resulterte i en undersøkelse. Andel meldinger som går til undersøkelse er vesentlig redusert siden 2015 (80 %). I 2021 behandlet barneverntjenesten i Stavanger i overkant av 1400 meldinger. Det er en økning i antall, men ser man på andel barn med undersøkelse er denne på samme nivå som i 2018. Ifølge KOSTRA ble 95 % av alle undersøkelsene i Stavanger gjennomført innen 3 måneder. Dette er en økning sammenliknet med tidligere år. Hovedvekten av undersøkelsene resulterer i en henleggelse. Data viser at henleggelsesgraden har økt siden 2015 (50 %) og frem til 2021 (68 %). Data fremkommer i figuren under.



Figur 12 Undersøkelse behandlet innen 3 mnd. Kilde: KOSTRA

Ansatte i barneverntjenesten gir uttrykk for at arbeidet som omhandler *Undersøkelser* ivaretas på en god måte. Det uttales at de har god kompetanse, og gode rutiner og systemer som støtter opp under ulike arbeidsprosesser og som sikrer arbeidet. Også i denne delen av barneverntjenestens arbeid nevnes utfordringen med kapasitet, og at dette kan gå ut over arbeidet. Også her har dette medført at oppgaver knyttet til undersøkelse er flyttet til andre avdelinger enn de som primært har ansvar for dette. Som vi har omtalt tidligere oppleves ikke dette som en god løsning.

Samarbeidspartene er opptatt av at de i større grad bør involveres eller sikres informasjon rundt denne delen av barneverntjenestens arbeid. Noen opplever at de er påkoblet (saker som er relevante, og hvor de f.eks. har sendt bekymring) og at de får informasjon, andre opplever dette i liten eller ingen grad. Flere vet at taushetsplikten regulerer hva og hvordan barneverntjenesten skal arbeide, men flere er opptatt av at man må bruke handlingsrommet bedre, til det beste for barna og familiene.

Erfaringsformidlerne har ulike inntrykk. Flere trekker frem at de opplever «undersøkelsesfasen» som svært belastende og at tiden som medgår oppleves som uforholdsmessig lang og krevende. Hovedvekten av erfaringsformidlere vi har snakket med etterlyser mer informasjon og støtte fra barneverntjenesten i denne perioden. Noen av erfaringsformidlerne har vært gjennom flere undersøkelser og opplever å bli ivaretatt ulikt av barneverntjenesten. Dette som følge av at ulike kontaktpersoner i barneverntjenesten fyller rollen sin ulikt. Gjennomgående viser funn fra samtale med erfaringsformidlerne at de har ulike erfaringer både med måten de opplever å bli møtt, involvert og fulgt opp i denne delen av barnevernets arbeid. Flere understreker at det å bli lyttet til, respektert, involvert og fulgt opp på en god måte er utslagsgivende for deres opplevelser. Det er også helt avgjørende for å sikre denne delen av barneverntjenestens arbeid, og for å sikre at de som har behov får god hjelp.

### 6.2.1 Vurdering

Gjennomgangen viser at kommunen i hovedsak ivaretar lovkrav om behandlingstid for undersøkelser, og at dette er en trend som har økt over tid. Barneverntjenesten har systemer og rutiner som sikrer at denne delen av arbeidet håndteres iht. gjeldende lovverk og god saksbehandlingspraksis. Undersøkelsen viser også at det er stort fokus på samarbeid og medvirkning med barn og familier i undersøkelsesfasen. Samtidig viser kvalitative funn i undersøkelsen at arbeidet med undersøkelser er påvirket av stort arbeidspress i tjenesten generelt og av fravær spesielt. Vurderingen er at fravær og turnover fortsatt vil kunne være en utfordring for tjenesten. Barnevernfaglig ledelse må innebære å tenke systematisk igjennom og legge til rette for å sikre at arbeidet med undersøkelser, selv i perioder med høyt arbeidspress mv., håndteres på en best mulig måte. Det er helt avgjørende at tjenesten sikrer en praksis i tråd med de rettslige rammene for arbeidet (Barnevernloven, forvaltningsloven mv.).

Videre vurderer vi også at det til tross for høyt fokus er et potensial for økt samarbeid med barnet og familien i denne delen av barnevernets arbeid med mål om, i enda større grad, å sikre barnets beste. Økt bruk av undersøkelsesplaner, informasjonsdeling underveis og god formidling av begrunnelser og beslutninger kan være tiltak inn i dette arbeidet.

## 6.3 Andel barn med tiltaksplan og andel tiltaksplaner som er evaluert

Barneverntjenesten skal utarbeide en tiltaksplan når det iverksettes hjelpetiltak for et barn, jf. barnevernloven § 4-5. I tiltaksplanen skal det være tydelig hva som er barnets særlige behov, hvordan disse skal ivaretas og imøtekommes, hvilke hjelpetiltak og virkemidler som er aktuelle samt en plan for oppfølgingen av barnet og foreldrene.

Barneverntjenesten skal evaluere tiltaksplanen regelmessig, og vurdere om hjelpen fungerer eller om det er nødvendig med korrigeringer, ev. nye tiltak. Planen skal endres hvis barnets behov endrer seg. Det er vesentlig at barnet og foreldrene, og eventuelt andre, tar del i evalueringen og arbeidet med tiltaksplanen.

Data fra [Kommunemonitor](#) viser at andel barn med hjelpetiltak som har utarbeidet en tiltaksplan er noe redusert første halvår i 2022 sammenliknet med tidligere år. I første halvdel av 2022 er



andelen i underkant av 88 %. Dette er lavere enn landssnittet (96 %) og lavere enn egen praksis i 2021 (96 %). Ser vi på andel planer som er evaluert viser data at andelen har økt de siste årene. I 2021 ble 93 % av alle tiltaksplaner evaluert. Dette er høyere enn landet (86 %). Data for første halvår viser at Stavanger har evaluert 90 % av tiltaksplanene. Det er viktig å understreke at data her kun viser antall utarbeidede samt evaluerte planer. Data sier ingenting om kvaliteten.

Andel barn med tiltaksplaner, og andel barn med evaluerte tiltaksplaner (oppgett i prosent)										
Team	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan	78	75	85	83	84	76	86	90	96	88
Barn i hjelpetiltak med evaluert tiltaksplan	12	25	29	23	35	69	44	88	93	90

Figur 13 Andel barn i hjelpetiltak med tiltaksplaner og andel barn i hjelpetiltak med evaluerte tiltaksplaner. Kilde: SSB/Bufdir. Tallgrunnlaget for indikatoren er kommunenes halvårsrapportering. Kommunene rapporterer til fylkesmennene om situasjonen i barnevernet to ganger i året, per 30.06 og 31.12. Data for 2022 er per 30.6.

Stavanger kommune gjennomførte en intern revisjon i 2021 av 26 saker (av totalt 330). Revisjonsrapporten pekte på at det var variasjoner i hvilken grad tiltaket og målsettingene var koblet opp eller i tråd med opprinnelig bekymringsmelding og undersøkelse. Revisjonens gjennomgang viste at evaluering av tiltak i liten grad omhandlet en vurdering av effekten av iverksatte tiltak, eller vurderinger av andre aktuelle tiltak videre. Evalueringen viste også at sakene som ble gjennomgått i liten grad inneholdt en beskrivelse eller dokumentasjon om barnas synspunkter om tiltaket/tiltakene.

Ansatte i barneverntjenesten gir uttrykk for at de har rutiner som sikrer både utarbeidelse av tiltaksplaner og at tiltaksplaner evalueres. Flere sier at rutinene er med på å sikre at arbeidet utføres og kvalitet på arbeidet. Samtidig er det flere som forteller at de opplever stor variasjon på arbeidet med tiltaksplaner: «Noen lager gode tiltaksplaner og bruker dem aktivt, andre ikke». Tiltaksplanene lages i hovedsak sammen med familiene og barna. Om tiltaksplanen som benyttes uttaler noen ansatte at selve tiltaksdokumentet ikke nødvendigvis oppleves som fullt ut tilstrekkelig.

Erfaringsformidlerne har ulike erfaringer med tiltaksplaner. Noen har eller har hatt en tiltaksplan, og flere av disse har vært med på å utarbeide samt evaluert disse. Andre kan ikke huske om de har en tiltaksplan eller om de har deltatt i utarbeidelsen eller evalueringen av den.

I forlengelsen av våre samtaler med erfaringsformidlerne om prosessene rundt tiltak, var det flere som fortalte at de opplever at tiltakene eller hjelpen de mottar eller har mottatt er «*grei nok*», men mange forteller at de ikke opplever at prosessen i forkant har vært god. Dette handler om hvordan de opplever å ha blitt møtt og ivaretatt av barneverntjenesten underveis. Flere av de vi har snakket med sier at de opplever at de får gode tjenester og god oppfølging av barneverntjenesten. Flere av disse forteller imidlertid at de selv har måtte være aktive pådrivere for å få den hjelpen de vurderer som best for sine barn og familie (økonomisk stønad, psykolog, familieveiledning, mv.). Noen av erfaringsformidlerne forteller at de har fått vedtak om bistand, men at de ikke opplever å ha fått den hjelpen eller tiltaket som er avtalt. Gjennomgående etterlyses det en mer helhetlig tilnærming fra hele kommunen.

### 6.3.1 Vurdering

Andel barn og unge som har fått utarbeidet tiltaksplaner i Stavanger har ligget høyt over år, imidlertid viser foreløpige tall for 2022 en svak nedgang. Andel barn og unge med evaluerte tiltaksplaner har også ligget høyt i Stavanger over tid. Foreløpige tall for 2022 viser at tendensen er vedvarende.

Gjennomgangen viser barneverntjenesten har systemer og rutiner som skal sikre at denne delen av arbeidet håndteres iht. gjeldende lovverk og god saksbehandlingspraksis. De kvalitative funnene understøtter at utarbeidelse av tiltaksplaner og evaluering av tiltaksplaner er et prioritert område for tjenesten.

Barneverntjenesten har, over år, sikret at barn og unge har tiltaksplaner. Foreløpige data for 2022 viser en mulig nedgang. Det er viktig at kommunen iverksetter tiltak og sikrer at alle barn og unge sikres tiltaksplan i tråd med regelverket. Gjennomgangen har videre vist at det er et potensial både i utformingen av planverket (malverk og prosess) og i evalueringen av planverket for bedre å sikre formålet (mål, medvirkning, prosess). Gjennomgangen viser at det er et potensial for økt samarbeid og medvirkning av barna, ungdommene og foresatte i denne delen av barneverntjenestens arbeid. Tiltaksplaner og evaluering er helt essensielt for å sikre at tiltakene virker som forutsatt, og at eventuelle behov for endringer i tiltakene ivaretas og dokumenteres. Tydelig målsetting og en aktiv medvirkning er viktige forutsetninger for både selve tiltaksplanen, men også for evalueringen. Et siktemål med systematiske og dokumenterbare evalueringer er å sikre at barn og unge får den hjelpen de trenger, og som er nødvendig for å bedre barnets situasjon.

## **6.4 Andel barn i fosterhjem med det lovpålagte antallet oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk**

Loven stiller krav om at barn som er under barneverntjenestens omsorg og bor i fosterhjem har krav på oppfølging fra barneverntjenesten for å sikre at de får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barneverntjenesten har en plikt til å besøke fosterhjemmet så ofte som mulig, men minimum fire ganger i året. For barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år, kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året.

Kommunen skal føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Det er kommunen der fosterhjemmet ligger som har ansvar for å føre tilsyn med at det enkelte barn får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet. Ansvarer innebærer et helhetlig ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynet. Det stilles krav om fire (eventuelt to i spesielle tilfeller) tilsynsbesøk fra fosterhjems kommunene.

Ifølge KOSTRA klarte Stavanger i stor grad å ivareta krav om oppfølgingsbesøk for de som bor i fosterhjem (98 %) og som kommunen har oppfølgings- og kontrollansvar for. Ser vi på utviklingen over tid viser denne at kommunen i større grad sikrer dette enn tidligere (93 % i 2016).

Når det gjelder ivaretagelsen av tilsynsbesøk viser data at Stavanger ivaretok kravet i 95 % av sakene. Ser vi på utviklingen over tid viser denne at kommunen i større grad sikrer dette enn tidligere (75 % i 2017).

Ansatte i barneverntjenesten gir uttrykk for at de har gode systemer og en praksis, inkludert dedikerte medarbeidere, som medfører at dette arbeidet sikres på en god måte. Ansatte sier at de både sikrer oppfølging og tilsyn, men også veiledning av fosterforeldre på en god måte. Videre forteller de at de klarer å ivareta de lovpålagte tilsynene, og at personene som utfører denne delen av arbeidet er stabile. Det opplyses at kommunen har gode rutiner som gjør at kvaliteten på tilsynene er gode. Barneverntjenesten er i tillegg opptatt av kvalitet på det skriftlige arbeidet.

Flere av respondentene trekker frem at det er en utfordring med mangel på fosterhjem. Flere uttaler at de opplever at dette er en situasjon som har vedvart over tid, men som synes å ha blitt forverret siste årene. Ansatte i barneverntjenesten forteller at de har stort fokus på bruk av nettverk og familie for fosterhjems plasseringer.

Vi har i denne gjennomgangen ikke snakket med fosterfamilier, kun med ungdommer og foresatte som har mistet omsorgen for sitt/sine barn. Flere av ungdommene som bor eller har bodd i fosterhjem, eller på institusjon, sier at de er fornøyde med oppfølgingen de får fra sine kontaktpersoner i barneverntjenesten. Mange sier at oppfølgingen hovedsakelig er to ganger per år. Samtidig er det noen som har tettere oppfølging enn dette. Noen av ungdommene sier at de skulle ønske en tettere oppfølging fra barneverntjenesten. De etterlyser også mer innhold i oppfølgingen, og at oppfølgingen i større grad viser at man blir sett og at noen bryr seg om dem.

Kommunen har ansvar for å følge opp foresatte som har mistet omsorgen for sine barn. Ansatte i barnevernet forteller at de har rutiner og arbeidsformer som skal sikre at dette blir ivaretatt. Ansatte forteller at de har bygd opp kompetansen over flere år og at det er etablert et gruppetilbud (Underveis) som jobber med bl.a. samvær og oppfølging av foreldre som har mistet omsorg. Ansatte forteller også at de benytter nettverksmøter mellom fosterfamilie og foreldre for å sikre samhandling, dialog og informasjon.

Våre samtaler med erfaringsformidlerne har også omhandlet foresatte som har mistet omsorgen for sine barn. Noen foresatte har fått omsorgen tilbake, andre ikke. Også her har vi fått innblikk i ulike historier og erfaringer. Gjennomgående forteller flere foresatte om en stor sorg over å ikke mestre omsorgen for barnet eller ungdommene, men også sorg og smerte over prosessene som er gjennomført. Flere foresatte beskriver samarbeidet med fosterhjemmene som konfliktfylt, og at de som følge av dette har liten eller ingen kontakt med barna sine. Flere forteller at de i liten eller ingen grad opplever at barneverntjenesten bistår i tilstrekkelig grad for å sikre godt samarbeid og kommunikasjon mellom foreldre og fosterforeldre. Kun et fåtall av de vi har snakket med opplever at samarbeidet med fosterfamilien fungerer godt. De som beskriver å ha et godt samarbeid opplever i større grad at de får ta del i barnas og ungdommens liv. De får informasjon om barnets utvikling etc. og får anledning til å treffe barnet og å ha kontakt med barnet.

### 6.4.1 Vurderinger

Statistikk fra KOSTRA og Bufdir viser at kommunen langt på vei ivaretar lovkrav om tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk, og at kommunen i større grad sikrer dette enn tidligere. Barneverntjenesten har systemer og rutiner som oppleves som hensiktsmessige, og dedikerte ansatte som skal sikre at denne delen av arbeidet håndteres iht. gjeldende lovverk. Gjennomgangen har ikke innbefattet å se på rapporter fra oppfølgings- eller tilsynsbesøk.

Vår vurdering er at oppfølging og tilsynsbesøk er avgjørende for å sikre at barn og ungdom har en god omsorgssituasjon etter at kommunen har overtatt omsorgen. Dette omhandler både oppfølging av det enkelte barnet, foresatt og fosterhjemmet. Oppfølging og tilsyn er et viktig tiltak for å sikre barnets stemme, og for å avdekke eventuelle nye eller udekkede behov. God oppfølging av foreldre som har mistet omsorgen kan være en viktig forutsetning for å hjelpe dem til å få økt forståelse for barnets behov og for å utvikle en mestringsstrategi for seg selv, som også kan komme barna til gode. God oppfølging er også helt avgjørende for å kunne følge opp fosterfamilien. Stavanger kommune, som mange andre kommuner, sliter med å rekruttere fosterfamilier. Gode systemer for oppfølging og god kvalitet i oppfølgingen kan bidra til å beholde fosterhjemtilbudene. Et velfungerende fosterhjemtilbud vil kunne hindre brudd og flyttinger, sikre barn og unges mulighet for medvirkning og et kvalitativt tilbud for barnas beste. Stavanger kommune opplyser at en høy andel av barna som plasseres i fosterhjem plasseres hos familie og nettverk. Dette er i samsvar med nasjonale mål og føringer.

Vår vurdering er at kommunen i enda større grad må sikre at besøk og tilsyn ivaretas iht. kravene (antall mv.), og at dette bidrar til en praksis hvor barn og ungdom kan sikres reell mulighet til medvirkning. Gode rutiner og systemer som sikrer at barns stemme høres bør vektlegges. I tillegg er kapasitet og kompetanse avgjørende for å få dette til.

# 7 Brukeropplevelser

Tema som skal belyses her er:

- ▶ Hvordan oppleves barneverntjenesten av barn og foreldre?
- ▶ Hva er et godt barnevern sett fra barn og foreldres ståsted?
- ▶ Får barn uttale seg før barnevernet tar avgjørelser i livet deres?
- ▶ Opplever barn at deres mening blir tatt på alvor av barnevernet?

Kommunen hadde utarbeidet flere tema for å belyse hovedproblemstillingen: **Hvordan ivaretas brukerne av barneverntjenesten?** Basert på data fra intervjuene har vi valgt å slå sammen tema 1 og 2 til *Hva er et godt barnevern* og hvordan oppleves barneverntjenesten av barn og foreldre? Vi har også valgt å slå sammen tema 3 og 4 til *Samarbeid og medvirkning*.

Det finnes mange ulike definisjoner eller forsøk på å definere kvalitet. Å definere hva kvalitet er, er vanskelig. Vi velger å støtte oss på Barne- og likestillingsdepartementet samt regjeringens føringer for kvalitet i barnevernet.<sup>26</sup>

- ▶ Barn og familier skal få tjenester som virker
- ▶ Barn og familier skal involveres og ha innflytelse
- ▶ Barn og familiers ressurser skal nyttes
- ▶ Barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester
- ▶ Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet
- ▶ Barn og familier skal få likeverdige tjenester

Neste delkapittel har vi kalt samarbeid og medvirkning. Her belyser vi både tema som omhandler om barn, unge og foresatte får uttale seg før barnevernet tar avgjørelser i livet deres, samt problemstillingen som går på om de opplever at deres mening blir tatt på alvor av barnevernet. I kapittel 7.2 redegjør vi for våre funn fra gjennomgangen knyttet til hva erfaringsformidlerne legger i et godt barnevern og hvordan barneverntjenesten i Stavanger blir opplevd. Til slutt i dette kapittelet gjør vi en felles oppsummering av funn og vurderinger.

## 7.1 Samarbeid og medvirkning

For at barnevernet skal gi god og riktig hjelp, må de høre på dem de skal hjelpe. Samarbeid og medvirkning er vesentlige faktorer for å sikre dette. Begrepet «samarbeid» med barn i barnevernet kan defineres som en overordnet samhandlingsprosess for ivaretagelse av barns rettigheter og livskvalitet i alle faser av en barnevernsak.<sup>27</sup>

Ny barnevernlov § 1-9 (fra 01.01.23) presiserer at barneverntjenesten skal samarbeide med både barn og foreldre og behandle dem med respekt, og legge til rette for at barnets familie og nettverk involveres.

Bufdirs nye saksbehandlingsrundskriv<sup>28</sup> gir noen holdepunkter for hvorfor og i hvilken kontekst det skal samarbeides med barn i barnevernet. Rundskrivet bringer i mindre grad inn kunnskap om hva samarbeid er, og hvordan plikten om samarbeid kan utøves i praksis i de ulike fasene av en barnevernsak, og beskriver i hovedsak undersøkelsesfasen.

<sup>26</sup> Basert på Meld. St. 10 (2012-2013) *God kvalitet – trygge tjenester*. Kilde: barnevernreformen (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-I-20162017/id2546056/sec3>)

<sup>27</sup> *Oslostandard for samarbeid med barn i barnevernet*. Barne- og familieetaten, Oslo kommune 2022

<sup>28</sup> *Retningslinjer for barneverntjenestens saksbehandling 08/2022*

Saksbehandlingsrundskrivet skiller formålet med de to ulike paragrafene samarbeid og medvirkning på denne måten:

- ▶ Formål med godt samarbeid er å få bedre innsikt i barnets og familiens behov, og legge til rette for at foreldre og barn med behov for hjelp ønsker å motta tiltak. Godt samarbeid er avgjørende eller vesentlig forutsetning for at barneverntjenesten får iverksatt virkningsfulle tiltak.
- ▶ Formålet med barnets medvirkning er å få frem barnets synspunkter om egen situasjon. I tillegg er medvirkning viktig for å bidra til at de avgjørelser barnevernet fatter i en undersøkelsesfase er til barnets beste.

Stavanger kommune har utarbeidet et overordnet, strategisk styringsdokument som beskriver hvordan ledere og ansatte i Stavanger skal se og forstå barn, samarbeide med barn og bruke deres kunnskap for å utvikle gode tjenester. Strategien skal gjenspeiles i planer, styringsdokumenter og i måter tjenestene samarbeider på, og skal bidra til samarbeid med hvert enkelt barn i hverdagen, samt styrke barns deltakelse i tjenesteutvikling i Stavanger kommune. Strategien gjelder for alle tjenester i Stavanger kommune som gir tiltak til og har kontakt med barn, direkte eller som pårørende.<sup>29</sup>

Barneverntjenesten har fra 2016 ansatt en barne- og ungdomskontakt, som blant annet innhenter barn og unges erfaringer på en systematisk måte. Barnevernet har høsten 2019 etablert en stilling som foreldrekontakt. Disse to er barnevernets faste kontaktpunkt for erfaringsformidlerne. Barneverntjenesten har dessuten ansatt erfaringsformidlere. Disse gir barnevernet viktige tilbakemeldinger og deltakerne et erfaringsfellesskap. Data fra intervjuer og årsrapporter fra tjenesten viser at deler av dette arbeidet har, som i mange andre kommuner siste årene, vært påvirket av pandemi og medført at planer og tiltak ikke har vært gjennomført.

En sentral kilde til opplysninger er barnet og ungdommene selv. Barns rett til medvirkning er en grunnleggende menneskerett og en rettssikkerhetsgaranti, og er tett knyttet sammen med prinsippet om barnets beste. Barnevernloven gir alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet. Dette er en selvstendig og ubetinget rett til medvirkning, men barnet har ikke en plikt til å medvirke. Barneverntjenesten skal, med mindre hensynet til barnets beste tilsier noe annet, alltid snakke med barnet meldingen omhandler. Barn som er syv år eller eldre skal alltid informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne, og barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet, jf. barnevernloven §§ 1-6 og 6-3.

Barns rett til medvirkning er et sentralt hensyn i norsk barnevernsrett. Barns rett til å bli hørt i spørsmål som berører dem følger blant annet av Barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1 og Grunnloven § 104. Barneverntjenestens plikt til å sørge for barns medvirkning kommer også frem av barnevernloven §§ 1-6 og 6-3. Retten til medvirkning og innflytelse gjelder i hele beslutningsprosessen og for alle forhold som vedrører barnet, ikke bare når det tas rettslige eller administrative avgjørelser. Formålet med barnets medvirkning er å få frem barnets synspunkter om egen situasjon. I tillegg er medvirkning viktig for å bidra til at de avgjørelser barnevernet fatter i en undersøkelsesfase er til barnets beste.

Kjernen av medvirkning er nært knyttet til *barnets beste*.<sup>30</sup> En forutsetning for å få til reell medvirkning er at barna og ungdommene kjenner seg trygge på å dele og å fortelle. Videre at de opplever at det de sier eller formidler blir tatt imot på en god måte og tillagt vekt. Gode relasjoner og kommunikasjon er helt avgjørende for å få dette til.

<sup>29</sup> <https://www.stavanger.kommune.no/barnehage-og-skole/samarbeid-med-barn-i-stavanger/#19843>

<sup>30</sup> Reidun Follesø, *Hva er Barnevern*, Universitetsforlaget 2021

Det har blitt gjort flere studier på barns medvirkning i barneverntjenesten de siste tiårene. Forskning viser stor variasjon i hvor mye barn medvirker, men hovedfunnet er at barneverntjenestene svikter i å la barn medvirke og i vektleggingen av barnas synspunkt.<sup>31</sup> Samtidig kommer det frem at barneverntjenestene trolig har blitt bedre på å informere barna, men enda har et potensial i å la barna uttale seg.<sup>32</sup>

Ansatte i barneverntjenesten gir uttrykk for at de både har gode systemer og rutiner som sikrer at de snakker med barna/ungdommene. Det vises også til at tjenesten har ansatt Barne- og ungdomskontakt og Foreldrekontakt som skal sikre samarbeid og medvirkning på både individ- og systemnivå. Barnevernet gjennomfører i tillegg jevnlig brukermålinger og brukerundersøkelser.

Ansatte sier at de opplever at de er gode på å ta barn og ungdom på alvor, uten at dette nødvendigvis innebærer at barna eller ungdommene får «viljen» sin. Ansatte uttaler de opplever å ha god kompetanse til å snakke med barn, og er bevisst på viktigheten av å skape gode relasjon til barnet. De forteller at de både har rutiner som skal sikre at barn og ungdom gis anledning til å uttale seg, og at det, som en del av saksbehandlingen, må dokumenteres at det er utført samtaler med barna. Dersom det ikke er gjennomført slike samtaler, må dette grunngis.

Lederne i barneverntjenesten viser til at Statsforvalter har påpekt at barneverntjenesten må bli bedre til medvirkning, og at barneverntjenesten jobber med å videreutvikle rutiner for å sikre samarbeid med familiene bedre. De forteller videre at de opplever at samtaler med barna og ungdommene gjennomføres, og at mange er flinke til å ha gode samtaler med barna og ungdommene, men at det kan være noe ulikt hvordan tjenesten som helhet ivaretar dette. Ifølge lederne handler dette både om kompetanse, men også om det å være trygg i rollen. Ledere forteller at de har hatt god dialog med Forandringsfabrikken og at dette har bidratt til større fokus på barn og unge og medvirkning.

Erfaringsformidlerne er særlig opptatt av hvordan de opplever å bli møtt, lyttet til, respektert og fulgt opp mer enn i hvilken grad de opplever at det var enighet om tiltakene eller beslutningene. Også her er det svært ulike opplevelser og erfaringer og i liten grad en enhetlig praksis. Noen forteller at de opplever å ha reell medvirkning og stor innflytelse på både prosess, men også på utformingen av tiltak og bistand. Andre beskriver at de ikke opplever å ha fått tilstrekkelig mulighet til å medvirke. Flere ungdommer uttaler at de opplever at det er de voksne som bestemmer, flere etterlyser at de i større grad blir medvirkende.

Tross rettslig plikt til å involvere barn viser forskning at barn altfor ofte blir oversett i sakene som dreier seg om dem selv. Flere rapporter, herunder Fjeld-utvalgets rapport fra gjennomgang av 10 konfliktfylte saker i barnevernet i Bergen kommune, viser at medvirkning er viktig for å skape og opprettholde tillit til barnevernets arbeid. Tillit må skapes, fortjenes og vedlikeholdes. Første kontakt og begynnelsen av en sak er avgjørende når relasjonell tillit bygges. Manglende tillit er vanskelig å gjenskape. Grunnlag for tillit som skal vare forutsetter at anerkjennelse, åpenhet og medvirkning er hovedregel. Gjennomgående er erfaringsformidlerne opptatt av at barnevernet må høre mer på dem, og at det de sier, må tillegges vekt. Samtidig er det noen som opplever at deres meninger er blitt vektlagt og at barneverntjeneste involverer dem ved å spørre, lytte ut og tar deres meninger på alvor og vektlegge dette i det videre arbeidet.

«Jeg opplever at det er plass til både meg og mitt barns stemme. Barnevernet lytter meg ut, og så sjekker de mine opplevelser hele tiden ut med barnets opplevelser.»

---

<sup>31</sup> NOU 2017: 12, Svikt og svik s. 106

<sup>32</sup> Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak, Uni Research Helse, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest), Christiansen et al., 2015

Flere av erfaringsformidlerne beskriver videre at de har vært med i planleggingen av tiltak/aktiviteter, og at de har vært med på å sette mål for tiltakene, samt deltatt i evalueringen rundt egen utvikling og at de har vært aktive i beslutningsprosesser. Disse opplevelsene knyttes, i våre samtaler, ofte til en kontaktperson eller ansatt i barneverntjenesten som følger opp det som avtales og som erfaringsformidlerne opplever å ha en god relasjon til. Kontinuitet hos kontaktpersonene er også en fellesnevner for de som opplever dette, det vil si at de har forholdt seg til samme kontaktperson over tid.

### 7.1.1 Vurderinger

Lovverket stiller tydelige krav til barnevernet både når det gjelder samarbeid med familiene og barnet/ungdommene, og krav om medvirkning.

Det fremgår at et godt samarbeid og medvirkning er en overordnet målsetting for Stavanger kommune. Kommunen har utarbeidet et overordnet strategisk styringsdokument som både skal bidra til samarbeid med hvert enkelt barn i hverdagen, samt styrke barns deltakelse i tjenesteutvikling. Strategien gjelder for alle tjenester i Stavanger kommune som gir tiltak til og har kontakt med barn, direkte eller som pårørende. Barneverntjenesten har i tillegg en rekke tiltak som skal sikre dette på både individ- og systemnivå (barne- og ungdomskontakt, foreldrekontakt, erfaringsformidlere mv.). Dette vurderes å være strategier og tiltak i samsvar med utviklingen av krav og forventninger fra nasjonalt hold, som et ledd i å sikre best mulige tjenester for kommunens innbyggere. Gjennomgangen viser at deler av dette arbeidet har, som i mange andre kommuner siste årene, vært påvirket av pandemi. Det er viktig at dette arbeidet prioriteres opp igjen og ivaretas.

Gjennomgangen viser at barns medvirkning er et tema som er viet betydelig oppmerksomhet i barneverntjenesten, og at det legges vekt på å ivareta barnets rett til medvirkning i alle deler av en barnevernsak. Videre viser gjennomgangen at barneverntjenesten gjennom samarbeid med brukere har etablert tiltak for å ivareta barns og foresattes medvirkning på systemnivå. Ansatte i barneverntjenesten gir uttrykk for at de har gode rutiner for ivaretagelse av barnets medvirkning, og at disse etterleves. Flere uttaler at tjenesten har god kompetanse og god praksis. Samtidig viser våre data fra samtaler med både ansatte, ledere og erfaringsformidlerne at dette også er et viktig forbedringsområde for barneverntjenesten. Undersøkelsen viser at det er flere årsaker til dette. En årsak er at ansatte opplever at omfanget av oppgaver og krav, inkludert stort arbeidspress, medfører at de ikke alltid får brukt så mye tid på involvering av barna som ønsket. Flere uttaler at det er behov for økt opplæring og kompetanse knyttet til gjennomføring av samtaler med barn og ivaretagelse av barnets syn, og at dette dermed også er en viktig årsak til at dette er et viktig forbedringsområde. Medvirkning er viktig for å sikre barna, ungdommene og familier best mulig tilpassede tjenester, men det er også viktig som et ledd i kommunens systematiske utviklings- og kvalitetsforbedringsarbeid. Systematisk medvirkning bør være et naturlig element i tjenesteutviklingen og i evalueringen av tiltak.

Samtidig viser undersøkelsen at det er variasjoner i hvordan erfaringsformidlerne opplever samarbeidet og medvirkningsprosesser med barneverntjenesten.<sup>33</sup> Funn tilsier at samarbeidet med barnevernet i enkeltsaker er ulikt, noen opplever en god involvering og medvirkning, andre ikke. Basert på dette er vurderingen at det er behov for å iverksette tiltak som i enda større grad sikrer barn og deres familier gode medvirkningsprosesser. Tiltakene må innrettes slik at man i enda større grad sikrer likere praksis, og gode medvirkningsprosesser, uavhengig av hvem man møter i tjenesten. Skifte av kontaktperson er en utfordring, spesielt fordi det vanskeliggjør muligheten for kontinuitet og tid til å skape gode relasjoner.<sup>34</sup> Selv om ikke kontinuitet i relasjonen mellom kontaktperson og barnet/ungdommen er synonymt med god relasjon og medvirkning, ser det

<sup>33</sup> Dette ble også påpekt i rapporten fra Rogaland Revisjonen fra 2020

<sup>34</sup> Gulbrandsen, Liv Mette, Seim, Sissel & Ulvik, Oddbjørg (2012). *Barns rett til deltakelse i barnevernet*

likevel ut til at kontinuitet gir større muligheter for medvirkning. For at dette skal være mulig må det sikres at de ansatte i barnevernet har tid og ressurser til å jobbe med medvirkning, at det ligger en bred forståelse til grunn og at det utvikles gode arbeidsmetoder.

## 7.2 Hva er et godt barnevern og hvordan oppleves barneverntjenesten av barn og foreldre?

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som trenger det får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid (ref. formålsparagrafen i bvl.). Et godt barnevern må, som følge av dette, sikre at dette skjer. Det handler om at barn, unge og foresatte skal oppleve en trygghet, både med tanke på at de vil få hjelp dersom det er behov for det, men også trygghet for at ting blir gjort riktig (lovverk og saksbehandlingsregler). I alt barneverntjenesten gjør skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Som vi viste til i kapittelet over er samarbeid og medvirkning helt sentralt for å sikre *Barnets beste* og dermed en forutsetning for et godt barnevern. Dette innebærer å behandle barn, unge og foresatte på en respektfull måte ved at de møtes med verdighet, blir lyttet til og tatt på alvor. Barneverntjenesten i Norge har tre overordnede hensyn som grunnlag for vurderinger og beslutninger som skal fattes. Disse er omtalt som barnets beste, det biologiske prinsipp og mildest effektive inngreps prinsipp. De senere årene er barns medvirkning og innflytelse blitt stadig viktigere for å sikre gode vurderinger av hva som vil være til barnets beste.

Barnevernet må ha ledere og medarbeidere som setter barns behov i sentrum, som forstår situasjonen familiene er i, som samarbeider med andre tjenester og gir hjelp som gjør en forskjell i barns liv. Kompetanse i barneverntjenestene, herunder trygge ansatte, er en viktig forutsetning for å kunne sikre et godt barnevern for barn og familier. Et godt barnevern handler også om hvordan kommunen som helhet jobber for å ivareta barn, unge og deres familier. Kommunestyret i Stavanger har vedtatt høye ambisjoner for barneverntjenesten, og ønsker å utvikle landets beste barnevern.

Mange ansatte er opptatt av at barneverntjenesten i hovedsak ivaretar mandatet sitt på en god måte. De ulike arbeidsprosessene ivaretas iht. lovverket og ansatte gir uttrykk for at barneverntjenesten har gode tiltak. Samtidig uttales det at det er behov for å videreutvikle tiltakene. Dette gjelder for tiltak for enkelte grupper som f.eks. ungdom, men handler også om å ha tiltak og kapasitet som favner kveld og helg. Flere uttaler at barneverntjenesten er mer kreative og i større grad evner å tilpasse tiltakene til behovene nå enn før. Mange i barneverntjenesten opplever at det er for store forventninger til hva barneverntjenesten kan og skal ivareta, og at dette både er utfordrende for familiene som er i behov av hjelp, men også for samarbeidet med andre tjenester.

Mange av de vi har snakket med i barneverntjenesten gir uttrykk for at det ytes gode barneverntjenester til kommunens innbyggere. Samtidig er det flere som sier at man, som kommune, har et stort forbedringsbehov særlig når det gjelder å sikre «det utvidede barnevernsbegrepet i tråd med nye nasjonale føringer».

Samarbeidspartene er noe delte i synspunktene. Det synes å være en enighet i at kvaliteten på barneverntjenesten i for stor grad er personavhengig, og at dette gjør at man ikke kan si at man har et godt barnevern.

Når det gjelder ambisjonen om å bli landets beste barnevern opplever vi i samtalene at det er ulikt eierskap til ambisjonen. Noen sier at det er greit å ha noe å strekke seg mot, men flere tar til orde for at de ikke liker eller støtter ambisjonen. En av årsakene som oppgis er at alle barn og unge, uavhengig av hvor man bor, skal ha et godt barnevern. Noen sier at de synes ambisjonen er for høy og at den kan, basert på det man leser, hører og erfarer, virke provoserende. Flere tar til orde for at ambisjonen må operasjonaliseres slik at man får en tydelighet rundt hva som ligger i ambisjonen.



*«Om noen skal være best, må noen andre være dårligere, alle har rett på gode barneverntjenester.»*

Samtalene med ungdommene og de voksne har vært ulike. De har ulike livshistorier og erfaringer, og ulike forventninger og tanker om hva som er et godt barnevern. I de neste avsnittene har vi oppsummert hva erfaringsformidlerne har sagt om hvordan de har opplevd/opplever barneverntjenesten i Stavanger og hva de ønsker at tjenesten og kommunen skal bli bedre på.

Mange beskriver sine første møter med barneverntjenesten som vanskelige, både som følge av barneverntjenestens mandat, men også som følge av egen forutinntatthet (negativ omtale i media mv.). Flere beskriver også måten man ble kontaktet av barneverntjenesten som krevende (skole, oppmøte mv.).

Hovedvekten av erfaringsformidlerne har årelang erfaring med barneverntjenesten, noen har kortere erfaring. Noen av de som har hatt kontakt med barneverntjenesten over tid sier at de opplever en positiv endring i måten barneverntjenesten jobber på nå sammenliknet med tidligere. De som kun har hatt kort erfaring med barneverntjenesten har ulike erfaringer.

De som har gode erfaringer fra barneverntjenesten og som beskriver hva som har vært medvirkende årsaker til dette, beskriver mye av de samme mekanismene som etterspørres eller som oppleves som mangelfullt av de som ikke opplever å ha gode erfaringer med tjenesten. Gjennomgående er behovet for å bli sett, lyttet til, trodd på, og møtt som et helt menneske tema som går igjen i våre samtaler.

*«Det finnes ikke én barneverntjeneste – det er helt avhengig av de som jobber der, eller den kontaktpersonen som jobber med din sak.»*

Fellestrekk i det vi har hørt handler også om barn, unge og foresatte som av ulike årsaker trenger bistand fra det offentlige tjenesteapparatet fra flere instanser samtidig. Flere forteller om opplevelsen av å bli «kasteballer» i systemer hvor man ikke passet inn. Opplevelse av manglende samarbeid mellom ulike tjenester er noe som går igjen i flere av historiene som er delt.

Kontaktpersonen i barneverntjenesten er også tema som går igjen i våre samtaler. Mange opplever stadig bytte av kontaktperson, og mange har hatt flere kontaktpersoner siste årene. I tillegg til stadige skifter forteller mange at de opplever at det er vanskelig å få kontakt med sin kontaktperson, og at det kan ta tid før man får tilbakemelding. Samtidig forteller noen at de har en kontaktperson som følger opp, som ser dem, og hvor de opplever at personen møter dem på en god måte (møter meg som menneske) og som følger dem opp (sender meldinger, ringer dem, besøker dem, spiller fotball med barna, veileder dem om norske normer etc.). Flere forteller at de ikke har fått byttet kontaktperson når man har gitt uttrykk for at samarbeidet eller kjemien ikke har stemt/stemmer. Mange unge voksne uttaler at de har liten eller ingen kontakt med sine kontaktpersoner. Flere uttaler at de savner å ha noen som viser at de bryr seg.

Som en del av våre samtaler med erfaringsformidlerne har vi spurt hva de skulle ønske at barneverntjenesten hadde gjort eller bør gjøre annerledes. Mange av tilbakemeldingene er sammenfallende med føringer for kvalitet i barnevernet som er vist til innledningsvis i dette kapitlet. Nedenfor har vi oppsummert og gruppert erfaringsformidlernes tilbakemeldinger:

- ▶ Bli møtt med respekt
- ▶ Sikre rett til medvirkning
- ▶ Sikre barnets stemme og prinsippet om barnets beste
- ▶ Kunnskap om og god forvaltning av kunnskapen i møte med minoritetsfamilier
- ▶ Større helhetsforståelse for bedre å kunne møte og ivareta familier (i kriser, ved alvorlig sykdom mv.)

- ▶ Informasjon om hva barnverntjenesten er og kan bistå med
- ▶ Kompetente og trygge medarbeidere som bruker dette på en god måte i møte med barn, unge og deres familier
- ▶ Sikre systemer som reduserer personavhengigheten og negative konsekvenser ved f.eks. skifte av kontaktpersoner eller overganger mellom avdelinger
- ▶ Sikre effektive prosesser som medfører kvalitet, men som reduserer «ventetiden», f.eks. i undersøkelser
- ▶ Utvikle systemer og praksis som sikrer samhandling og nødvendig kommunikasjon mellom foresatte og fosterhjem til det beste for barna
- ▶ Barneverntjenesten og øvrige tjenester må samarbeide til det beste for barna og deres familier
- ▶ Barneverntjenesten gjør en god jobb. Ansatte gjør så godt de kan, men stort arbeidspress og negativ omtale påvirker dem negativt. Barneverntjenesten er avhengig av sine ansatte og de må ivaretas for å kunne fortsette å gjøre en god jobb.

Vi spurte også erfaringsformidlerne om de, basert på egne erfaringer, ville anbefalt en venn eller et familiemedlem å søke hjelp eller ta kontakt med barneverntjenesten dersom det var behov for slik bistand. Hovedvekten av de vi har snakket med sier at de ikke ville anbefalt andre å ta kontakt med eller søke hjelp av barneverntjenesten. Gjennomgående handler dette om:

- ▶ Opplevelsen av å ikke bli involvert, eller møtt/fulgt opp på en god måte
- ▶ Opplevelsen av å ikke få den hjelpen man ønsket/trengte. Dette handler også om saker der barneverntjenesten har henlagt og ikke iverksatt tiltak.

De som ikke ville anbefalt andre å ta kontakt med barneverntjenesten sier at dersom det hadde vært snakk om vold eller andre særlig alvorlige forhold, ville de nok anbefalt å søke hjelp av barneverntjenesten. De som beskriver å være mest fornøyd med barneverntjenesten totalt sett, er også de som ville anbefalt andre å ta kontakt med eller søke hjelp fra barneverntjenesten. De oppgir relativt like begrunnelser som de som ikke anbefaler dette, men med et positivt fortegn.

## 7.2.1 Vurderinger

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid (ref. formålsparagrafen). I alt barneverntjenesten gjør skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Samarbeid og medvirkning fra barn og foresatte er helt sentralt for å sikre *Barnets beste* og dermed også en forutsetning for å kunne si at man har et godt barnevern.

Det å være i kontakt med barneverntjenesten er krevende for mange. Et godt barnevern er ikke nødvendigvis et barnevern som alle er fornøyd med, men det må være et barnevern som yter forsvarlige tjenester basert på god medvirkning og godt samarbeid med barn og familier.

Barnevernet må ha ledere og medarbeidere som setter barns behov i sentrum, som forstår situasjonen familiene er i, som samarbeider med andre tjenester og gir hjelp som gjør en forskjell i barns liv. Kompetanse i barneverntjenestene, herunder trygge ansatte, er en viktig forutsetning for å kunne sikre et godt barnevern for utsatte barn og familier. Overordnet viser denne gjennomgangen at Stavanger har en barneverntjeneste som fungerer godt på mange områder. Dette har vi omtalt i tidligere deler av denne rapporten. Samtidig viser gjennomgangen at barneverntjenesten og Stavanger kommuner har forbedringsområder som de bør følge opp, særlig sett i lys av ambisjonen om å bli landets beste barnevern.

Overordnet vurderer vi at barneverntjenesten i Stavanger, som mange andre barneverntjenester, i enda større grad må sikre at barn og unge snakkes med, høres og at det de sier og ønsker kartlegges/dokumenteres og tas hensyn til. Dette er funn som også understøttes av forskning på feltet.<sup>35</sup> Gjennomgangen har vist at mange er gode til dette i barneverntjenesten, men at det er behov for å sikre dette i enda større grad. Involvering er viktig for å få nødvendig innsikt i barnets synspunkter, samt barnets og familiens behov, men kan også være viktig for å sikre at foreldre og barn med behov for hjelp ønsker å motta dette.

Ansatte i barnevernet er den viktigste ressursen for å sikre et godt barnevern. En viktig forutsetning for å utføre godt barnevernfaglig arbeid og dermed sikre et godt barnevern er kompetente og trygge medarbeidere, med ferdigheter og kapasitet til å utføre barnevernfaglig arbeid med høy kvalitet. Analyser har vist at Stavanger, til tross for styrkning, har flere barn og unge med tiltak og undersøkelse per årsverk (planlagte årsverk) enn sammenlikningskommunene. Når tjenesten i tillegg har høy turnover og sykefravær medfører dette at arbeidsbelastningen per ansatt i realiteten kan være større enn det som fremkommer statistisk, og at dette kan påvirke kvaliteten i tjenesten negativt.

Et godt barnevern handler også om hvordan kommunen som helhet jobber for å ivareta sårbare barn, unge og deres familier. Oppsummert kan det synes som om det er et behov for mer målrettet samhandling og samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen for å sikre behovet for helhetlige og koordinerte tjenester.

Nevnte analyser av data fra KOSTRA og ASSS-nettverket viser at Stavanger har en høyere andel barn i undersøkelse og med tiltak enn kommuner det er naturlig å sammenlikne seg med. Hva dette skyldes er uklart. Handler dette om at barneverntjenesten klarer å fange opp og bistå de som er i behov av tiltak og oppfølging, og/eller handler det om, som flere har vært inne på i våre intervjuer, at barneverntjenesten tar et meransvar? Dersom høyt antall barn i barneverntjenesten skyldes at man i større grad klarer å fange opp utsatte barn og unge, er dette et viktig kvalitetsmål.

Det fordrer videre at barneverntjenesten klarer å følge opp og å bistå familiene på en faglig god måte (ref. kap. om samarbeid og medvirkning). Dersom høy andel barn i barnevern skyldes manglende helhetlig innsats på tvers av sektorer, kan det imidlertid være en utfordring for kommunen. En slik praksis kan medføre at barneverntjenesten ikke i tilstrekkelig grad klarer å prioritere og å følge opp barn og familier som virkelig er i behov av barneverntjenester (ref. kap. 5.5). Gjennomgangen har vist at det er behov for å sikre samarbeidet mellom barneverntjenesten og øvrige oppveksttjenester, herunder tydeliggjøre hva det nye tilbudet i «Barne- og familiesenter» skal være, og grensesnittet til barneverntjenesten og øvrige tjenester.

Gjennomgangen har vist at det som trekkes frem fra erfaringsformidlere vi har snakket med som viktige faktorer for et godt barnevern, er det samme som trekkes frem som mangelfullt av de som ikke opplever å ha et godt barnevern. Dette handler i stor grad om hvordan man opplever å bli møtt av tjenestens ansatte, fulgt opp og involvert. Mye handler om den enkeltes mulighet til reell medvirkning. Det handler også om behov for forutsigbarhet og informasjon både om hva tjenesten kan bistå med, og hvordan barneverntjenesten jobber. For å komme i posisjon til å hjelpe barn og familier, er barnevernet avhengige av å utvikle en tjeneste som fremmer trygghet og tillit. Utvikling av barnevernet bør omhandle kvalitet, likeverdige tjenester og et barnevern som bygger tillit og samarbeider tett med barn, foreldre og andre tjenester.

---

<sup>35</sup> *Hva er barnevern, Universitetsforlaget, Reidun Follesø 2021*

# 8 Oppsummerende vurderinger og anbefalinger

Barneverntjenesten og arbeidet i denne tjenesten blir av mange beskrevet som det mest kompliserte fagområdet i en kommune. Barnevernet kjennetegnes av en stor bredde i barn og familiers bakgrunn og livserfaringer, behov og utfordringer. Arbeidet som utføres er ofte gjenstand for debatt. Konfliktpotensialet er stort, barnevernsfeltet er komplekst, sammensatt og ofte preget av sterke følelser.

Ansatte i barnevernet må håndtere krevende beslutninger og vanskelige avveininger med stor grad av usikkerhet om hva som er til det beste for barnet. Sentralt er hvilken måte barnevernet utøver sin myndighet, herunder maktutøvelsen, på. Barnevernets rolle omtales ofte som tosidig og motsetningsfylt, hvor de på den ene siden skal hjelpe, og på den andre siden skal utøve kontroll.

I denne gjennomgangen har vi fått innblikk i mange og ulike barnevernhistorier hvor det etter våre vurderinger er utført godt barnevernsarbeid. Gjennomgangen viser at barneverntjenesten i Stavanger i hovedsak ivaretar mandatet til barneverntjenesten på en god måte. Det er, etter våre vurderinger, mye godt arbeid i tjenesten som man må bygge videre på. Gjennomgangen har også avdekket områder som kan og må bli bedre. Vi håper at denne gjennomgangen kan stimulere til å videreutvikle god praksis til det beste for de sårbare barna og familier i Stavanger kommune. Vår undersøkelse viser at kommunen og tjenesten har mye positivt å bygge videre på, og Agenda Kaupangs vurdering er at barneverntjenesten er inne i en konstruktiv endringsprosess med god medarbeiderinvolvering. Ny barnevernfaglig ledelse er også på plass, og forsøker å vise vei for å realisere folkevalgtens ambisjon om å utvikle Norges beste barnevern.

Samfunnsoppdraget til barneverntjenester krever at tjenesten har god organisering, styring og ledelse. Dette inkluderer tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, gode rutiner og velfungerende internkontroll, samt et velfungerende samarbeid med både mottakere av tjenesten og andre samarbeidspartnere, både kommunale og øvrige. I vurderinger av barnevernet kan man ikke kun se på barneverntjenesten isolert sett. Det handler også om hvordan systemet som helhet fungerer. Tjenester må samarbeide på tvers, kompetansen må stadig utvikles, og politiske prioriteringer må sikre forsvarlige rammevilkår.

Videre i dette kapittelet oppsummerer vi våre vurderinger ut fra de tre hovedproblemstillingene som var satt for denne gjennomgangen. Til slutt i dette kapittelet kommer vi med våre anbefalinger.

## **Hvordan er barneverntjenestens organisatoriske, kapasitets- og kompetansemessige forutsetninger for å kunne gi forsvarlige og gode tjenester?**

Gjennomgangen viser at det ikke finnes et enkelt svar på denne overordnede problemstillingen. Barneverntjenesten i Stavanger har hatt en krevende tid, knyttet til drift og utvikling av tjenesten.

Samtidig viser gjennomgangen at tjenesten og kommunen gjennomfører endringer med tanke på å styrke barneverntjenesten både når det gjelder organisering, kapasitet og bedre utnyttelse av kompetansen i tjenesten. Under oppsummerer vi de viktigste forholdene vi mener har betydning i videreutviklingen av barneverntjenesten i Stavanger.

Barneverntjenesten i Stavanger er samlokalisert i en felles enhet. Samlokalisering av barneverntjenesten vurderes som viktig både for å sikre en mer helhetlig utvikling av tjenesten og for mer effektiv styring og drift. Parallelt med denne gjennomgangen har det vært en omorganiseringsprosess av barneverntjenesten i Stavanger. Utgangspunktet for organiseringen, og hensikten med å gjøre organisatoriske justeringer, har handlet om et behov for å redusere lederspenn, samt å

sikre at ansatte i barnevernet har en arbeidsbelastning og et arbeidsmiljø i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Videre skal ny organisering legge til rette for mer effektiv ivaretagelse av kjerneprosesser i tjenesten, med færre overganger og skifter i kontaktpersoner og annet nøkkelpersonell for brukere. Vurderingen vår er at prosessen som er gjennomført i forbindelse med dette arbeidet fremstår som grundig og godt forankret i tjenesten.

Som vi har påpekt eksisterer det ikke kun én «riktig» organisasjonsløsning. Det som er viktig, og som vi ser at Stavanger har gjort, er å utrede, justere og tilpasse seg de kommunale forutsetningene og utfordringsbildet. En organisasjonsstruktur skal imøtekomme mange hensyn på samme tid. Det betyr at en gitt løsning vil kunne oppnå noen fordeler, samtidig som den vil ha noen ulemper. For barneverntjenesten vil det være sentralt i implementeringen og oppfølgingen av endringen at en kontinuerlig følger med på og vurderer hvor det er behov for å opprette kompensierende tiltak for å avbøte konsekvenser av strukturen.

Organisering er en viktig forutsetning for god tjenesteutøvelse i en virksomhet. Det samme er styring og ledelse av virksomheten. Det er innført krav om at det skal rapporteres årlig om status i tjenesten til kommunestyret. Formålet er å gi øverste ledelse best mulig forutsetninger for å kunne utøve sitt ansvar i samsvar med barnevernloven. Gjennomgangen viser at det er utviklet systemer for å vareta dette, og at det rapporteres årlig iht. kravet. Politikerne har en uttalt ambisjon om å bli landets beste barnevern, og det er en politisk vilje til å satse på tjenesten. Et godt samspill mellom politikere og administrasjonen er avgjørende for å både løse utfordringer, som denne gjennomgangen har pekt på, men også for å jobbe i henhold til ambisjonen. Kommunestyret, formannskap og administrativ ledelse må sammen sette realistiske mål og strategier for tjenesten. Kommunen har allerede utarbeidet strategier og planverk som tydeliggjør mål og satsingsområder. Det er avgjørende at man sikrer gode systemer og praksis for etterlevelse og oppfølging av disse.

Barnevernet har vært og er i endring. Det er en krevende lederoppgave å håndtere endringer i barnevernet, samtidig som løpende oppgaver skal håndteres på en god måte. Det innebærer faglig og strategisk ledelse og prioriteringer på kort og lang sikt. Gjennomgangen viser at mye av lederfokusset i barneverntjenesten i Stavanger er knyttet opp til drift, og at dette går på bekostning av det strategiske. Ledere trenger å jobbe med tre aspekter ved sitt lederskap. Det gjelder å sikre daglig drift og ivaretagelse av oppgavene tjenesten skal levere på. Det gjelder ivaretagelse av, støtte og utvikling av medarbeidere, og det gjelder å sørge for at tjenesten utvikles for å møte endrede krav og behov fra omgivelsene. De tre aspektene må ivaretas i like stor grad. For å klare det, trenger ledergruppen å rustes til å sammen kunne håndtere helhetlig lederskap i tjenesten og å drøfte gode løsninger på de prosessene og dilemmaene utvikling medfører. Vår vurdering er at det blir helt sentralt at man sikrer en god teamprosess i etablering av den nye ledergruppen. Ledelse er nødvendig for å ivareta og videreutvikle kvalitet i tjenesten og å få medarbeiderne med på nødvendige endringer og utvikling av ny ønsket praksis. Å utvikle en felles og fremtidsrettet praksis vil ta tid, og det krever et kontinuerlig arbeid over tid fra en samkjørt ledergruppe.

Barneverntjenesten har en inndeling med avdelinger og grupper i tjenesten, med utgangspunkt i målgruppene for tjenesten. Dette er en arbeidsdeling vi ofte ser også i andre barneverntjenester. Ansvar og oppgaver internt i barneverntjenesten fremstår og oppleves som tydelig avklart på tvers av avdelingene. Samtidig viser gjennomgangen at tjenesten opplever noen utfordringer med å få til gode, helhetlig arbeidsprosesser innad i avdelinger, men også på tvers av avdelinger i tjenesten.

Ansatte i barnevernet er den viktigste ressursen for å sikre et godt barnevern. En viktig forutsetning for å utføre godt barnevernfaglig arbeid og dermed sikre et godt barnevern er kompetente og trygge medarbeidere, med ferdigheter og kapasitet. Analyser har vist at Stavanger, til tross for styrkning, har flere barn og unge med tiltak og undersøkelse per årsverk (planlagte årsverk) enn sammenlikningskommunene. Når tjenesten i tillegg har høy turnover og sykefravær, medfører dette at arbeidsbelastningen per ansatt i realiteten kan være større enn det som fremkommer statistisk, og at dette kan påvirke kvaliteten i tjenesten negativt.

Gjennomgangen viser at formalkompetansen i barneverntjenesten er høy og relevant. Våre undersøkelser gir ikke indikasjoner på at det er systematiske forskjeller i kompetansen på tvers av avdelingene. Oppsummert kan vi si at det å forebygge sykefravær og turnover fremover vil være helt avgjørende. Funn i denne gjennomgangen viser at ledelse, ressurser, kollegastøtte, veiledning og opplæring er viktige elementer for å få dette til, og som kommunen må ivareta på en bedre måte enn det man har klart frem til nå.

Barnevernet møter barn, unge og deres familier som ofte har behov for samtidige, sammensatte tjenester. Gjennomgangen vår viser at det foregår mye godt samarbeid på tvers av tjenester rettet mot sårbare barn, unge og familier i Stavanger kommune. Samtidig viser gjennomgangen at det er behov for å styrke det mer systematiske samarbeidet innad i barneverntjenesten og mellom tjenester. Det er behov for å sikre tilbud og tjenester som trekker i samme retning, og hvor ulike kompetanser kompletterer hverandre og virker sammen.

Endringer i barnevernloven og andre nasjonale føringer vektlegger forebyggende arbeid og tidlig innsats som en viktig del av et helhetlig og forsvarlig tjenestetilbud. I diskusjonen av om barneverntjenesten har riktige organisatoriske, kompetansemessige og kapasitetsmessige forutsetninger for å yte forsvarlige og gode tjenester, kan man derfor ikke vurdere barneverntjenesten isolert sett. Å sikre forsvarlighet handler også om hvordan kommunens tjenester rettet mot sårbare barn og familier som helhet fungerer. Politikerne må gi føringer og sikre forsvarlige rammevilkår. Videre må kommunen utvikle og sikre felles strategier og mål for området. Tjenester må samarbeide på tvers og kompetansen må stadig utvikles for bedre å ivareta innbyggernes behov.

Endringer i lovverket medfører at kommunen som helhet har fått et større ansvar for det forebyggende arbeidet. I sin videreutvikling vil det derfor også være behov for å styrke det tverrfaglige samarbeidet i samsvar med forventningene i oppvekstreformen. Vi mener det vil være viktig for Stavanger kommune å etablere noen tydelige strukturer og rammer for tverrfaglig samarbeid innenfor oppvekst, gjerne uttrykt i en felles handlingsplan for Oppvekst eller tilsvarende overordnet styringsdokument. En felles handlingsplan kan være et hensiktsmessig verktøy for å legge til rette for at tilbud og tjenester trekker i samme retning og hvor ulike kompetanser på tvers av tjenester kompletterer hverandre og virker sammen.

### **I hvilken grad er lovpålagte plikter overholdt?**

Foreliggende data fra KOSTRA og Bufdir viser at barneverntjenesten i hovedsak ivaretar lovpålagte oppgaver (tidsfrister, meldinger, undersøkelser, utarbeidelse og evaluering av tiltaksplaner, oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk). Våre data viser at barneverntjenesten har systemer og rutiner som sikrer at arbeidet håndteres iht. gjeldende lovverk og god saksbehandlingspraksis, og at det er stort fokus på å etterleve dette. Foreliggende data kan kun benyttes for å dokumentere at oppgaver er ivaretatt jf. lovkravet (tid/frekvens), de sier ingenting om kvaliteten på arbeidet. Gjennomgangen har vist at kommunen i hovedsak ivaretar lovpålagte plikter, samtidig viser gjennomgangen at det er forbedringspotensial når det gjelder å sikre mer enhetlig praksis og kvalitet på arbeidet. Dette handler både om den interne organiseringen av arbeidet, tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, men ikke minst om å sikre samarbeid med andre, herunder samarbeidende tjenester og erfaringsformidlere. Det handler videre om i enda større grad å sikre barnets stemme og medvirkning i alle deler av barnevernets arbeid.

### **Hvordan ivaretas brukerne av barneverntjenesten?**

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som trenger det får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid (ref. formålsparagrafen). I alt barneverntjenesten gjør skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Samarbeid og medvirkning av barn og foresatte er helt sentralt for å sikre *Barnets beste* og dermed også en forutsetning for et godt barnevern.

Å være i kontakt med barneverntjenesten er krevende for mange. Et godt barnevern er derfor ikke nødvendigvis et barnevern som alle er fornøyde med.

Overordnet vurderer vi at barneverntjenesten i Stavanger, som mange andre barneverntjenester, i enda større grad må sikre at barn og unge snakkes med, høres og at det de sier og ønsker kartlegges/dokumenteres og tas hensyn til. Gjennomgangen har vist at mange er gode til dette i barneverntjenesten, men at det er behov for å sikre dette i enda større grad. Involvering er viktig for å få nødvendig innsikt i barnets synspunkter, samt barnets og familiens behov, men kan også være viktig for å sikre at foreldre og barn med behov for hjelp ønsker å motta dette. Involvering og samarbeid med barna og familiene er avgjørende eller vesentlig forutsetning for at barneverntjenesten får iverksatt virkningsfulle tiltak. Virkningsfulle tiltak handler også om å kunne tilby en bredde av tiltak, og evne å tilpasse disse til individuelle behov.

For å komme i posisjon til å hjelpe barn og familier er barnevernet avhengige av å ha en barneverntjeneste som fremmer trygghet og tillit. Et godt barnevern handler også om hvordan kommunen som helhet jobber for å ivareta sårbare barn, unge og deres familier. Oppsummert kan det synes som om det er et behov for mer målrettet samhandling og samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester i kommunen. Mange er i behov av tjenester fra flere samtidig. Et godt barnevern fordrer dermed at kommunen som helhet sikrer behovet for helhetlige og koordinerte tjenester.

## Anbefalinger

Med utgangspunkt i våre vurderinger har vi følgende anbefalinger:

- ▶ Gjennomgangen har ikke avdekket grunnlag for å anbefale annen organisering av barneverntjenesten enn den kommunen har besluttet å innføre. Anbefalingen er å befeste valgt organisering og vi mener at det kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre både frister for når ny organisering skal være på plass, hva det vil innebære, og deretter fastsette mål, milepæler og utvikle en plan for videre implementering.
- ▶ Tjenesten er i ferd med å etablere en ny ledergruppe. Vår anbefaling er at den nye ledergruppen prioriterer tilstrekkelig tid og energi i å «sette teamet» for å være rustet til å sikre en helhetlig utvikling av tjenesten, med vekt på å ivareta både strategiske, personalmessige og driftsorienterte oppgaver. Det forutsetter en samlet ledergruppe med tydelige felles mål, effektive arbeidsprosesser og omforente prioriteringer. Det er avgjørende at ledergruppen sammen evner å engasjere organisasjonen i å finne de beste løsningene fremover og at de evner å lede utvikling av tjenesten på en måte som viser felles retning og felles tro på tjenestens evne til å klare det. Lederne må vise vei både for å sikre «den røde tråden» i tjenesten og bedre samarbeid ut mot øvrige tjenester.
- ▶ Tjenesten bør jobbe med å tydeliggjøre roller og ansvar i tjenesteutøvelsen, med vekt på å utvikle trygge myndiggjorte medarbeidere.
- ▶ Oppsummert kan vi si at det å forebygge sykefravær og turnover fremover vil være helt avgjørende. Å redusere sykefravær krever godt lederskap og gjerne systematisk arbeid i tjenesten over tid. Vi anbefaler at tjenesten, og særlig den nye ledelsen, vektlegger arbeid med nærvær i tjenesten og forebygging av sykefravær. Forskning viser en sammenheng mellom godt og mestringsorientert lederskap og lavt sykefravær. Det finnes i dag mye kunnskap og veiledningsmaterieell for sykefraværarbeid og nærværarbeid (f.eks. hos Idebanken for sykefravær, NAV, forskningsrapporter mv.). Det er likevel ingen «quick fix». Hvert sykefravær-/nærværstilfelle er unikt og må håndteres deretter.

- ▶ Gjennomtrekk i arbeidsstyrken utgjør en barriere for å etablere gode hjelperelasjoner til barn og foreldre. Det er viktig for tjenesten, i enda større grad, å lykkes med god opplæring og oppfølging av nye medarbeidere slik at de blir værende og kan være reelle bidragsyttere inn i tjenesten. Kommunen bør derfor, i enda større grad, følge opp egne rutiner for oppfølging, herunder sikre tilstrekkelige ressurser slik at man får til en god oppfølging/onboarding av nye medarbeidere.
- ▶ Barnevernet bør styrke arbeidet med systematisk egenvurdering av praksis som en del av tjenestens kontinuerlige forbedringsarbeid. Hensikten er å identifisere og videreutvikle ønsket praksis i tråd med godt barnevernfaglig arbeid. Kommunen bør sikre at man i enda større grad evaluerer tiltak og aktiviteter med tanke på hvilke effekter en oppnår gjennom tiltakene. Vi mener at økt vektlegging av brukeres erfaringer er en naturlig del av et slikt arbeid.
- ▶ Barneverntjenesten har systemer og retningslinjer som skal sikre medvirkning av barn, unge og foresatte. Det anbefales at tjenesten i sin videreutvikling sikrer evaluering av tjenestens medvirkningsprosesser, både på individ-, men også på systemnivå. Målet må være å sikre en mer enhetlig praksis for medvirkning av barn og unge i alle deler av barnevernets arbeid.
- ▶ Barneverntjenesten bør forbedre og prioritere samarbeidet med øvrige relevante tjenester. Dette innebærer både å informere bedre om barnevernets rolle, oppgaver og arbeidsmåter, men også om å involvere og samhandle i tjenesteutførelsen. Dette handler også om å utforske og å ta i bruk handlingsrommet innenfor rammen av taushetsplikten. Praksis for innhenting av samtykke bør utvikles, og en omforent forståelse av og praktisering av dette bør innarbeides.
- ▶ Barneverntjenesten bør videreutvikle egen tiltaksvirfte. I videreutviklingen anbefaler vi at tjenesten etterstreber å utvikle og gi tilbud til barn og familier i egen kommune, i nærmiljøet. Dette handler i stor grad om å sikre en større bredde i tiltakene, både i omfang (fra relativt lette til tunge), type og når tiltakene kan utføres (herunder tiltak som også omhandler kveld/helg og helgedager.).
- ▶ Kommunen har hatt en styrking av årsverk i barneverntjenesten over tid. Samtidig viser analysene våre at Stavanger ikke har spesielt høy kapasitet (årsverk per barn og unge med undersøkelse/tiltak). Vi mener at kommunen bør vurdere om det er behov for å styrke og sikre kapasiteten ytterligere.
- ▶ Barneverntjenesten bør i større grad ta ansvar for eget omdømme: Det er en «skepsis» mot barnevernet, og det råder misforståelser som forsterker denne skepsisen både blant brukere og samarbeidsparter. Negativt omdømme påvirker relasjonen og samarbeidet med viktige samarbeidsparter. Barnevernet trenger tillit hos befolkningen og samarbeidspartene. Barnevernet bør derfor jobbe videre med å styrke sitt omdømme gjennom f.eks. godt informasjonsarbeid, og å prioritere å være til stede på relevante samarbeidsarena.

Som vi har pekt på i denne gjennomgangen handler et godt og forsvarlig barnevern også om kommunen som helhet. Vi har på bakgrunn av dette også noen mer overordnede anbefalinger for hvordan kommunen kan sikre en mer helhetlig innsats rettet mot sårbare barn og familier.

- ▶ Politikerne har en uttalt ambisjon om å bli landets beste barnevern, og det er en politisk vilje til å satse på tjenesten. Et godt samspill mellom politikerne og administrasjonen er avgjørende for å både løse utfordringer som denne gjennomgangen har pekt på, men også for å jobbe iht. ambisjonen. Kommunestyret, formannskap og administrativ ledelse må sammen operasjonalisere ambisjonen, og sette realistiske mål og strategier. Det er avgjørende at man sikrer gode systemer for oppfølging og informasjon.



- ▶ Sikre god styringsdialog med aktiv bruk av tilstandsrapportering fra barneverntjenesten til kommunestyret, herunder vurdere om det er behov for hyppigere rapportering enn gjeldende praksis med 1 gang per år. Målet må være økt innsikt som igjen sikrer nødvendige prioriteringer og kontroll. Tilstandsrapportering vil også kunne være et bidrag til mer åpenhet i barnevernets arbeid.
- ▶ For å nå ambisjonen sin om landets beste barnevern, men også for å møte kravene til fremtidens barnevern og innbyggernes behov, kan ikke kommunen legge ansvaret på barneverntjenesten alene. Ansvaret for kommunens barn og unge ligger hos kommunen. I forbindelse med nye planprosesser i 2023/2024 anbefaler vi at kommunen vurderer behovet for en felles handlingsplan for Oppvekst. En felles handlingsplan kan være et hensiktsmessig
- ▶ Verktøy for å legge til rette for at tilbud og tjenester trekker i samme retning og hvor ulike kompetanser på tvers av tjenester kompletterer hverandre og virker sammen.
- ▶ Kommuneledelsen bør også sørge for at det etableres hensiktsmessige arenaer og rutiner for samarbeid på tvers i kommunen, med tydelig rolle- og funksjonsbeskrivelse mellom de ulike tjenestene. Vi anbefaler at det etableres rutiner for å styrke kommunikasjon og samarbeid mellom de ulike instansene i Stavanger for å bedre den totale innsatsen for sårbare barn og unge.