



**Tidlig intervensjon i  
barneverntjenesten  
Sarpsborg kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy  
4. september 2013

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>4</b>
2.1	Bakgrunn .....	4
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	4
2.3	Metode og gjennomføring .....	4
2.4	Revisjonskriterier .....	5
<b>3</b>	<b>TIDLIG INTERVENSJON</b> .....	<b>6</b>
3.1	Revisjonskriterier .....	6
3.2	Fakta .....	6
3.3	Vurderinger .....	11
<b>4</b>	<b>EGNE ENDRINGSTILTAK</b> .....	<b>13</b>
4.1	Revisjonskriterier .....	13
4.2	Fakta .....	14
4.3	Vurderinger .....	17
<b>5</b>	<b>SKIFTE AV SAKSBEHANDLER</b> .....	<b>19</b>
5.1	Revisjonskriterier .....	19
5.2	Fakta .....	19
<b>6</b>	<b>KONKLUSJONER/ANBEFALINGER</b> .....	<b>20</b>
<b>7</b>	<b>RÅDMANNENS KOMMENTARER</b> .....	<b>21</b>
<b>8</b>	<b>VEDLEGG</b> .....	<b>22</b>

# 1 SAMMENDRAG

*Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstkår.*

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert hvorvidt barnverntjenesten i Sarpsborg kommune arbeider hensiktsmessig når det gjelder tidlig intervensjon, samt hvordan egne endringstiltak fungerer i henhold til kommunes målsetning. Videre er spørsmål vedrørende skifte av saksbehandler inkludert i prosjektet på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget. Det forligger ingen vurderinger fra revisjonen på dette punktet da det ikke kan oppstilles revisjonskriterier.

Kommunen er underlagt forvaltningsloven og barnevernlovens bestemmelser om saksbehandlingsprosessen fra mottatt melding til tiltaksplan. Vurderingene er gjort på bakgrunn av lovverk med tilhørende rundskriv og veiledere, samt kommunens egne rutiner og mål.

Fakta er innhentet ved bruk av intervju, mappegjennomgang og dokumentanalyse. Det er gjennomført intervju med enhetsleder, prosjektansvarlig for familiehuset, samt teamledere innenfor team; tiltak og utvikling, barn I, barn II og ungdom. I tillegg til gjennomgang av åtte mapper er det foretatt en analyse av aktuelle planer, rutiner samt barnevernets kartleggingsverktøy.

Revisjonen finner at Sarpsborg kommune arbeider hensiktsmessig når det gjelder tidlig intervensjon og viser i denne sammenheng til virksomhetens arbeid rettet mot barnehager og skoler. Barnevernet deltar også på en rekke samhandlingsarenaer både med interne og eksterne aktører.

Endringstiltakene som iverksettes er basert på samarbeid med familien. Disse tilpasses individuelt, og iverksettes på grunnlag av kartleggingen som blir gjort i undersøkelsesfasen. Gjennomgangen viser videre at virksomheten arbeider erfaringsbasert.

Samtidig har revisjonen avdekket forhold som viser at virksomheten ikke følger egen rutine for innhold i vedtak og anbefaler at praksis endres i tråd med denne. Dette innebærer at vedtak bør inneholde:

- Konkrete rammer for tiltaket.
- Eventuelle vilkår og forutsetninger.

Videre bør kontakt mellom endringsterapeut og saksbehandler formaliseres.

Revisjon takker barneverntjenesten for godt samarbeid og god tilrettelegging i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

#### Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon 2012 – 2013 ble vedtatt i bystyret den 19. januar 2012, sak 2/12.

I planen heter det: «*Kommunen har en markert økning i saksbehandlingstid og mange fristoverskridelser. Antall familier med behov er økende. Planverk skisserer store utfordringer knyttet til å iverksette, følge opp og evaluere tiltakene hensiktsmessig. Kommunen ønsker selv å redusere antallet plasseringer utenfor hjemmet, ved å fokusere på tidlig innsats og endringstiltak. Revisjonen mener at påpekte utfordringer indikerer risiko for manglende etterlevelse av sentrale lovkrav, noe som er av vesentlig betydning for barn og unge som er i en særlig utsatt situasjon. Indirekte vil disse forhold også kunne være vesentlige for medarbeiderne.*»

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 23. april 2013 sak 13/13, med følgende tillegg til problemstillingene: «*Har barnevernstjenesten rutiner for å vurdere skifte av saksbehandler eller saksbehandlersteam i visse situasjoner?*»

### 2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- *Jobber barnevernet i Sarpsborg hensiktsmessig når det gjelder tidlig intervensjon?*

- *Hvordan fungerer barnevernets egne endringstiltak i henhold til kommunens målsetning?*
- *Har barnevernstjenesten rutiner for å vurdere skifte av saksbehandler eller saksbehandlersteam i visse situasjoner?*

### 2.3 Metode og gjennomføring

#### Faktaboks 1: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom som på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Prosjektet er gjennomført ved mappegjennomgang av åtte barnevernssaker. Utvalget er gjort i saker hvor endringstiltak ble gjennomført i 2012, og hvor alle de involverte har søsken. Det er i tillegg gjennomført dokumentanalyse av aktuelle planer, rutiner, og interne dokumenter, blant annet barnevernets kartleggingsverktøy. Informasjon fra disse er supplert med kvalitative intervjuer av ansatte ved barnevernet; enhetsleder, prosjektansvarlig for familiehuset samt teamledere innenfor team; tiltak og utvikling, barn I, barn II og ungdom. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse

som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lena Longva-Stavem i perioden mai- september 2013.

## 2.4 Revisjonskriterier

### Faktaboks 1: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om barneverntjenester (Lov av 17.7.1992 nr. 100)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Lov 10.2.1967 nr 00)
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester (av 14.12.2005 nr. 1584)
- Ot.prp.nr.44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester

- Rundskriv Q-1036/2002  
*Saksbehandling i barneverntjenesten*
- Rundskriv Q-0982 *Retningslinjer om hjelpetiltak*
- Rundskriv Q-16/2007  
*Forebyggende innsats for barn og unge*
- NOU 2009:08  
Kompetanseutvikling i barnevernet, Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning
- Retningslinjer om saksbehandling i barneverntjenesten, Barne- og likestillingsdepartementet 1995, revidert 2002
- Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene, Barne- og likestillingsdepartementet 2006
- «Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barnevernstjenesten- en veileder»

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

## 3 TIDLIG INTERVENSJON

*Jobber barnevernet i Sarpsborg hensiktsmessig når det gjelder tidlig intervensjon?*

### 3.1 Revisjonskriterier

Tidlig intervensjon innebærer at innsats settes inn på et tidlig tidspunkt, eller at det gripes tidlig inn i forhold til en problemutvikling. Tidlig intervensjon, tiltak basert på kunnskap og samarbeid er prinsipper som bør vektlegges i det forebyggende arbeidet<sup>1</sup>. Dette innebærer at barnevernet skal:

- stille krav til hvor forebyggingsinnsatsen bør rettes; hjem, barnehage og skole
- utøve faglig forsvarlighet når det gjelder å sette fokus på beskyttelsesfaktorer<sup>2</sup>

Tidlig intervensjon innebærer at barnevernet snarest skal gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om disse skal følges opp med undersøkelser, noe som innebærer:

- meldinger skal gjennomgås innen en uke
- det skal gjennomføres en undersøkelse innen tre måneder
  - i særlig tilfeller kan frist for undersøkelse være seks måneder

Å gripe inn tidlig er i seg selv ikke tilstrekkelig. Tidlig intervensjon krever faglig trygghet, oversikt og tilgang på kunnskap og kompetanse<sup>3</sup>. Det forutsetter at de ansatte har kunnskap om hva som kjennetegner:

- positive oppvektsbetingelser

<sup>1</sup> Rundskriv Q-16/2007

<sup>2</sup> Godt samspill mellom foreldre og barn, stabile voksenpersoner og rimelig grensesetting er eksempler på beskyttelsesfaktorer (www.helsedirektoratet.no)

<sup>3</sup> Rundskriv Q-16/2007

- mulige risiko- og beskyttelsesfaktorer

Samt at det er praktisk mulig å gjennomføre tiltak med forhåpninger om forbedringer.

I henhold til lovverket skal barnevernstjenesten medvirke til at barns interesser også blir ivaretatt av andre offentlige organ. Dette innebærer at barnevernstjenesten skal delta:

- i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomheten
- i andre samarbeidsorganer som opprettes, herunder gi uttalelser og råd

Det er viktig at noen har hovedansvaret for at arbeidet med barn og unge samordnes og koordineres, samt at det rapporteres til ledelsen i kommunen.

### 3.2 Fakta

Enhet barnevern er organisert under kommuneområde oppvekst. Enheten består av 70 stillinger fordelt på 60.5 årsverk. Av disse er 8.5 stillinger tilknyttet bofellesskap for mindreårige flyktninger som er lokalisert utenfor kontoret. Arbeidsstyrken beskrives som stabil, med lite fravær.

Enheten er organisert i følgende fem team; tiltak og utvikling, ungdom, barn I, barn II og enslige mindreårige flyktninger.

Pr. 31.12.2012 hadde barnevernet 568 saker, noe som er 17 % økning fra 2010. Av de 568 sakene var 451 på tiltak.

Det er to saksbehandlere i de fleste saker, og sakene fordeles basert på kompetanse. Det er et utviklingsmål at saksbehandlerne har samarbeid med en fast saksbehandler i halvparten av sine saker, mens de øvrige fordeles på andre kollegaer.

I noen familier er det både barn og unge som får hjelp fra barnevernet. I disse sakene samarbeider én saksbehandler fra team barn, og én fra team ungdom.

Barnevernleder viser til at de ansattes kompetanseheving og videreutvikling blir sett hen i mot etatens behov. Dette foregår på to plan; den ansattes individuelle behov for utvikling, og et felles kompetanseløft internt i barnevernet.

Det foreligger en plan for arbeidet med å styrke kompetansen, men denne er ikke utarbeidet skriftlig. Innenfor hvert team er de ansattes kompetanse kartlagt, og en fullstendig plan er også her under utarbeidelse. I hovedsak er saksbehandlerne i barnevernet utdannet barnevernspedagoger, andre har utdanning som vernepleiere, førskolelærere og relevant universitetsutdanning. Flere har også en rekke tilleggsutdanninger innenfor blant annet barnepsykiatri, veiledning og minoritetsarbeid.

### Forebygging og tidlig intervensjon

Barnevernet blir ofte invitert til ulike instanser for å informere om hvilke tjenester de tilbyr. Informasjon er blant annet gitt gjennom voksenopplæringen, til Distriktpsikiatrisk senter (DPS), Sosialmedisinsk poliklinikk (SMP), og på høgskolen for førskolelærere, samt andre interne og eksterne instanser. Det er også utdelt brosjyrer til ulike aktører som viser til hvilke tiltak barnevernet tilbyr.

I forbindelse med øremerkede midler på statsbudsjettet til det kommunale barnevernet<sup>4</sup>, fikk barnevernet i 2011 innvilget midler til tre stillinger og kr. 250.000,- til kompetanseheving.

Bakgrunnen for søknaden var utfordringer knyttet til levekårsutfordringer, fristbrudd i undersøkelsessaker, tiltaksplan og evalueringsarbeid i barnevernet. I søknaden ble det lagt vekt på tidlig intervensjon. Satsningsområdet var å delta der hvor barn er tilstede, og barnehager og skoler prioritert gjennom prosjektet «Barnas arena». I prosjektet har barnevernet selv tatt initiativ til å orientere om sin virksomhet til barnehager og skoler. Det har vært fokus på å bedre samarbeid, samt dele kompetanse, mellom etatene. Det er blant annet gitt informasjon om barnevernets arbeid og rolle, herunder etatens mulighet til å få bistand i anonyme drøftinger og vurderinger rundt enkeltsaker. Arbeidet har resultert i en prosedyre om samhandling mellom barnehagene og barnevernet<sup>5</sup>.

Barnehagenes ansvar angående meldinger til barneverntjenesten har også vært tema, og meldinger fra barnehagene viser en stor økning, fra 11 i 2011 til 26 i 2012. Barnevernet mener selv dette har en direkte sammenheng med prosjektet.

Positive tilbakemeldinger på arbeidet har ført til at det også er rettet innsats mot barneskolene/SFO og ungdomsskolene. Det er i tillegg lagt en strategi for arbeid mot helsestasjonene, jordmødrene og mindre barn.

En av teamledere viser til at forebygging primært blir gjort av andre instanser, og at

<sup>4</sup> Styrkingen av det kommunale barnevernet startet i 2011 og videreføres til 2013 (Rundskriv Q-31/2012). Siden 2010 har barnevernet blitt styrket med totalt 6 årsverk samt mottatt midler til kompetanse- og samhandlingstiltak.

<sup>5</sup> «Prosedyre for samhandling mellom barnehager og barneverntjenesten» Datert 23.5.2011



barnevernet i hovedsak starter sitt arbeid på bakgrunn av en bekymringsmelding.

### Meldinger og undersøkelser

Familia<sup>6</sup> regulerer frister og avvik, og det rapporteres direkte til Fylkesmann hver sjette måned vedrørende blant annet antall meldinger, undersøkelser, vedtak og fristoverskridelser.

Hver morgen gjennomgås alle meldinger i mottaket, og i samarbeid med teamleder blir det vurdert om en melding skal følges opp av en undersøkelse. Alle meldinger konkluderes innen én uke. Frist for undersøkelse løper fra det er konkludert på en melding. Meldinger med svært alvorlig innhold håndteres umiddelbart. Tall fra 2010 til 2012 viser at barnevernet ikke har hatt fristoverskridelser på mottatte meldinger.

Det er faste ansatte som betjener mottaket i en seks ukers turnus, hvor to ansatte betjener mottaket én uke hver. De som arbeider i mottaket har ulike kompetanser; barn og ungdom, i tillegg til juridisk kompetanse.

Det gjennomføres felles mottaksmøter hver sjette uke. Her gjennomgås særskilte temaer som berører mottaksarbeidet, eksempelvis gjennomgang av rutiner og drøftelser rundt erfaringer. I møtene forberedes også de ansatte på mulige henvendelser ved at de som arbeider med "Barns arena" videreformidler spørsmål og problemstillinger fra barnehagene og skolene. De involverte i «Barns Arena» er, i tillegg til mottaket, tilgjengelige for de meldingsinstansene de har besøkt.

Dersom en bekymringsmelding omhandler forhold knyttet til hjemmet og foreldrene, for eksempel rus, psykiatri eller lignende, vil øvrige barn i familien inkluderes av meldingen. Barneverntjenesten har

<sup>6</sup> Barnevernets saksbehandlingssystem

meldeplikt på lik linje med andre offentlige instanser. En oversikt over antall meldinger viser at barnevernet, i egen og andre kommuner, stod for 113 av totalt 538 meldinger i 2012.

En bekymringsmelding som går videre til undersøkelse genererer en rekke spørsmål fra mottaket. I første møte med familien fremlegges meldingen, samt en undersøkelsesplan som viser hva barnevernet ønsker å se på. Formålet med orienteringen er å gi familien et innblikk i hva de kan forvente av kontakt med barnevernet, samt redusere eventuell bekymring.

Per mai 2013 er det flere saker som overskrider tre måneders frist for undersøkelse. En av teamledere viser til at saker kan bli liggende i inntil to måneder uten at de fordeles på grunn av manglende kapasitet ved teamet.

En annen årsak til at frister overskrides er at det kan ta tid å få opplysninger fra andre instanser som barnehage og lege. Dersom politiet er involvert i en sak kommer barnevernet inn først etter at politiet har iverksatt sin undersøkelse, samt gjennom et avtalt samarbeid med politiet.

En oversikt viser at 7 av 197 saker i andre halvdel av 2012, har oversteget fristen for undersøkelse på seks måneder<sup>7</sup>. Tallene viser imidlertid også at barnevernet har hatt en positiv utvikling hvor antall fristoverskridelser har hatt en betydelig reduksjon siden 2010<sup>8</sup>.

### Kartlegging

For å identifisere beskyttelses- og risiko faktorer er det vesentlig med en grundig

<sup>7</sup> Det rapporteres til Fylkesmannen på alle fristoverskridelser to ganger per år.

<sup>8</sup> Siste halvdel 2010 viser fristoverskridelse på 21%, siste halvdel av 2011 viser fristoverskridelse på 19,8 %, og siste halvdel av 2012 viser overskridelse på 3,5 %.



kartlegging av ressurser rundt barnet, samt barnets oppvekstvilkår. I tillegg til å gi opplysninger, bidrar kartleggingen til en bevisstgjøring om hvilke ressurser og forutsetninger familien har.

Det innhentes også opplysninger fra barnehage, skole, helsesøster, fastlege og politi. Gjennom kartlegging av barnas historie og oppvekstbetingelser identifiseres det hvor det er aktuelt å rette innsatsen for å unngå videre skjevutvikling. Foreldrenes historikk i forhold til rus og psykiatri blir også kartlagt. I noen familier kan belastningen være stor på den ene av foreldrene, hvor den andre har en diagnose eller en avhengighet.

Det er ulike metoder og verktøy<sup>9</sup> som benyttes i kartleggingen; deltagende observasjon på ulike arenaer, utfylling av spørreskjema, utarbeidelse av nettverkskart, og samtaler / intervju hvor tema er;

- ressurser
- problemer
- livslinje
- sosiale ferdigheter
- sosiale vansker

Ingen av kartleggingsverktøyene viser eksplisitt til at søsken av barn som har et hjelpebehov, også kan være i en risikosone.

Det vises imidlertid til at dersom meldingen omhandler forhold ved et barn, vil det gjennom kartleggingsprosessen avdekkes om det foreligger utfordringer rundt søsken. Det fremheves også at de ansatte er svært bevisste på dette, og har det som et fokusområde i undersøkelsen.

En av teamledere viser på den andre side til at det tidligere har vært mer vanlig praksis å kun fokusere på foreldre og det

ene barnet som allerede har et problem. I denne sammenheng påpeker teamleder at det er viktig å se familien som en helhet. Det er en faglig utfordring at innadvendte søsken kan bli oversett, fordi de fremstår som tilpasset.

Teamleder for tiltak og utvikling er ikke kjent med hvor systematisk kartleggingsarbeidet foregår. Hun viser til at det med knappe ressurser medfører en bekymring for at flest ressurser settes inn i etterkant, og ikke direkte i forbindelse med undersøkelsen. Hun påpeker at iverksetting av riktig tiltak krever en god kartlegging.

Barnevernleder viser til at nettverkstenking/arbeid, utredninger, kartlegging og evalueringsarbeid er et satsningsområde. I denne forbindelse deltar barnevernet i et prosjekt i regi av KS hvor det arbeides med å øke kvaliteten i evalueringsarbeidet og gjennomføre systematiske /planmessige evalueringer, med tiltaksplaner som et mer reelt verktøy. Det ble avholdt flere runder med kurs i 2012, og det gjenstår en runde som skal avvikles i løpet av 2013.

Etableringen av Familiesenteret er en viktig faktor i forbindelse med kartlegging og evalueringsarbeidet.

Formålet med senteret er tidlig intervensjon, samt å gjøre familien i stand til å hjelpe seg selv. Prosjektleder viser til at barnevernet i stor grad utfører reparasjonsarbeid, og det er et mål at man gjennom utvikling av ulike kartleggingsverktøy skal komme i forkant av en negativ utvikling.

Per mai 2013 foregår det to aktiviteter ved Familiesenteret; samvær under tilsyn og veiledning av fosterforeldre. To familier er tilknyttet senteret i forbindelse med kartlegging. Dette er familier hvor man ser muligheter for endring. I forbindelse med kartleggingen vil det blant annet bli gjennomført observasjoner og strukturerte intervjuer. Der det er aktuelt vil også flere

<sup>9</sup> Verktøyene er hentet fra ulike fagkilder innenfor fagområdet.

aktører være inne for å kartlegge familiens behov for hjelp.

Fra 1. august 2013 skal det knyttes mer ressurser til familiesenteret. Formålet er blant annet å sikre at kartlegginger og utredninger blir en mer systematisk del av arbeidet.

### **Samarbeid og koordineringsansvar**

Internt avholdes ukentlige ledermøter, og i disse møtene rapporterer teamleder til barnevernsleder. En gang i måneden gjennomføres informasjonsmøtet. Det avholdes også HMS møter og personalmøter hver måned. HMS møtet legges alltid i forkant av personalmøte, og her deltar tre tillitsvalgte, verneombud med vara, teamledere og barnevernsleder. Annenhver måned avholdes fagmøter med aktuelt tema knyttet til satsningsområdene.

I fagråd, som avholdes ukentlig, drøftes vanskelige problemstillinger i enkeltsaker, som eventuell omsorgsovertakelse, samt økonomi i form av evaluering av tilleggsavtaler med fosterhjem. Her deltar barnevernsleder, teamledere og en seniorrådgiver. Saksbehandler melder inn saker i det elektroniske fagprogrammet, Familia, i samråd med teamleder. Vurderinger og konklusjon etter fagrådet føres inn i fagprogrammet.

Barnevernet samarbeider på ulikt nivå med en rekke aktører utenfor enheten. Internt i kommunen møtes alle enhetsledere innenfor kommuneområde oppvekst hver sjette uke. I tillegg møtes alle kommunesjefer og enhetsledere i rådmannens utvidede ledergruppe hver andre måned. I disse møtene utveksles informasjon og prosesser planlegges, i tillegg til at nye satsningsområder drøftes.

En til to representanter fra barnevernet inngår også ukentlig i kommunens beredskapsteam. Her deltar leder for pedagogisk- psykologisk tjeneste og leder

for spesialpedagogisk senter. Fra august 2013 vil enhetsleder for forebyggende tjenester inngå i teamet. I disse møtene drøftes konkrete saker som er meldt fra barnehagene og skolene.

Eksternt samarbeider barnevernet med en rekke aktører blant annet; helsesøster, barnehager, skoler, fosterhjem, andre kommunale tjenester, politiet, sosial medisinsk poliklinikk og andre barnevernstjenester. Barnevernet deltar også i ulike tverrfaglige grupper blant annet en småbarngruppe<sup>10</sup> for de yngste utsatte barna, og Sentrus<sup>11</sup>. Det gjennomføres også faste møter i koordineringsgruppen gjennom SLT modellen<sup>12</sup> og politiet.

Et eksempel hvor barnevernet gjennom tverrfaglig samarbeid har hatt positive erfaringer, er i prosjektet «Unge lovbyrtere». Prosjektet startet i januar 2011, og er videreført til 2013. Teamleder for team ungdom har vært leder for prosjekt i perioden oktober 2011 – mai 2012 og følger opp koordineringsgruppen i samarbeid med Politi og SLT.

Deltagerne er unge mennesker som i hovedsak har problemer i forhold til rus og kriminalitet. Målet med prosjektet er å få ungdommene til å endre kurs gjennom bruk av tett og systematisk oppfølging som har fokus på endring på flere arenaer. Ungdommene som samtykker i kontrakt følges tett gjennom et oppfølgingsteam hvor politiet, barnevern og aktuelle instanser deltar i et forpliktende samarbeid med ungdommen og foreldrene. Det

---

<sup>10</sup> I samarbeidet inngår legevakten, kompetansesenteret for rus og psykisk helse og Barne- og familieteamet.

<sup>11</sup> Sentrus er et samarbeid mellom Sarpsborg kommune og politiet i Sarpsborg, spesielt knyttet mot ungdom og rus.

<sup>12</sup> SLT er en Samordningsmodell for Lokale, forebyggende Tiltak mot rus og kriminalitet. SLT sikrer at de ressursene som allerede finnes hos kommunen og politiet, blir mer samkjørt og målrettet. (www.krad.no)

skrives en bindende kontrakt mellom ungdommen og familien som har en varighet på 6 mnd. Alle parter har oppmøteplikt. Tema som rus og psykiatri, nettverk og relasjonsbygging, vurderes som svært viktige element.

Koordineringsgruppen kan alternativt konkludere med en ungdomskontrakt som betinger en mildere oppfølging.

Ungdommen kan da følges opp av barnevernet og- eller politiet, og ikke nødvendigvis andre instanser.

Ungdomsteamet hadde i fjor et samarbeid med utekontakten og NAV i tilknytning til å få ungdom ut i sommerjobb. Dette er et prosjekt som er søkt midler fra storbymidler<sup>13</sup> og gjennomføres sommeren 2013, og vil favne ca. 20 ungdommer. I regi av prosjektet får ungdom en arbeidspraksis, samt opplæring av NAV i jobbsøking. Deltagerne i prosjektet vil i år være ungdom over 16 år.

Det er igangsatt et prosjekt i tilknytning til overgangsboliger for ungdom mellom 18-25 år. I henhold til prosjektplan er målsetningen med prosjektet å gi en tettere og mer effektiv oppfølging av personer med behov for bistand i en overgangsperiode, som skal etableres i egen leilighet for første gang. Prosjektgruppen består av representanter fra barnevernet, ute team, Team bolig, NAV og kompetansesenteret for rus og psykisk helse.

Det opplyses for øvrig om at det er igangsatt et arbeid for å avklare barnevernet og NAVs rolle, hvor målet er å igangsette samarbeidsmøter rundt konkrete saker.

---

<sup>13</sup> Tilskuddsordningen deles ut av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og skal bidra til å bedre oppvekst- og levekår i de store byene. Bevilgningen har barn og unge som målgruppe.

I tillegg til at det er etablert samarbeid med BUPP<sup>14</sup> på ledernivå, deltar barnevernleder i lederforum tre ganger i året i regi av fylkesmannen. Her deltar alle barnevernsleiderne i Østfold, Bufetat v/ Fagteamleder Sarpsborg og Ski.

I de fleste saker er det barnevernet, og den enkelte saksbehandler, som har ansvaret for at tjenester og tiltak rundt barnet samordnes og koordineres.

I tillegg til rapportering til fylkesmannen, som tidligere beskrevet, blir det rapportert hvert tertial til kommuneledelse og politikere.

### 3.3 Vurderinger

Som det fremgår av revisjonskriteriene innebærer tidlig intervensjon at innsats blir iverksatt på et tidlig tidspunkt, og at det stilles krav til hvor forebyggingsinnsatsen bør rettes. Fakta viser at barnevernet har tatt initiativ til prosjektet «Barnas arena» hvor fokus har vært å bedre samarbeid, samt dele kompetanse mellom barnevern-barnehage- skole. Arbeidet har resultert i en samhandlingsprosedyre mellom barnehagene og barnevernet. Fakta viser at dette har hatt en positiv effekt på antall meldinger, og derigjennom har økt barnevernets mulighet til å komme tidlig inn i sakene.

Kriteriene stiller videre krav når det gjelder tidsfrist for gjennomgang og oppfølging av meldinger. Fakta viser at alle meldinger blir gjennomgått innen en uke. Det fremgår videre at kommunen har fristoverskridelser i et mindre antall undersøkelsessaker, samtidig viser tilgjengelig statistikk en vesentlig reduksjon de siste tre år. Revisjonen finner dette tilfredsstillende.

Revisjonen finner videre at barneverntjenesten samarbeider aktivt med

---

<sup>14</sup> Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk

en rekke aktører i arbeidet med barn og unge.

## 4 EGNE ENDRINGSTILTAK

*Hvordan fungerer barnevernets egne endringstiltak i henhold til kommunens målsetning?*

### 4.1 Revisjonskriterier

En av barnevernets viktigste oppgaver er å støtte og styrke familier som har problemer med sine omsorgsoppgaver, og i praksis står dette i fokus når det gjelder forebyggende hjelpetiltak.

- deltar i drøftelser for å definere problemet
- velger mellom ulike former for hjelp
- initierer, vedlikeholder eller avslutter kontakten

#### Kommunens målsetning

Jamfør kommuneplanens samfunnsdel 2011-2013, levekår, er det et prinsipp at kommunen skal videreutvikle og opprettholde egne tiltak innad i barnevernet.

Ved igangsetting av endringstiltak kontaktes tiltaksgruppe for å tilpasse tiltak etter behov.

#### Kunnskapsbaserte tiltak

Det legges stor vekt på kunnskapsbaserte tiltak av hensyn til barnets beste, noe som innebærer:

- at virkningen eller sannsynligheten for effekt av tiltak undersøkes eller dokumenteres
- bruk av tiltak og metoder som har stor sannsynlighet for positiv virkning
- bruk av tiltak som er etisk og faglig forsvarlige

Alle hjelpetiltak skal vedtaksfestes og vedtaket skal inneholde:

- beskrivelse av tiltaket
- barnets navn og fødselsnummer
- rammer for tiltaket, antall timer, helger osv.
- eventuelle vilkår eller forutsetninger
- hvilken lovhjemmel som benyttes
- opplysninger til saken og begrunnelse for vedtaket

Dette innebærer at det i planleggingsfasen bør defineres konkrete mål og kriterier for evaluering av innsatsen.

Før vedtak kan iverksettes skal det utarbeides en tiltaksplan. Det skal foreligge kun én tiltaksplan pr barn, og den skal inneholde:

Videre bør tiltak som iverksettes også sees i sammenheng med lokale behov og utfordringer.

- beskrivelse av hvilke tiltak som er iverksatt
- formål med tiltakene, som er utarbeidet i samarbeid med saksbehandler, barn og foreldre
- plan for oppfølging av tiltakene
- tidspunkt for evaluering
- beskrivelse av hvordan evaluering skal foretas

#### Iverksettelse av tiltak

Familien og nettverket rundt barnet er styrende for de tiltak som settes inn i den enkelte sak. Hjelpetiltak baserer seg på samarbeid med brukeren noe som innebærer at bruker selv:

Endringsterapeuten skal ha jevnlig og målrettet kontakt med saksbehandler, og ved avslutning av endringstiltaket skal det skrives rapport.

## 4.2 Fakta

### Kommunens målsetning

Det er en stor utfordring å finne fosterhjem, og plasseringer utenfor kommunen har økt noe<sup>15</sup>.

Barnevernstjenesten opplever at de blir tildelt flere fosterhjem i kommuner som ligger lengre unna Sarpsborg enn tidligere.

Pr 31.12.2012 var 74 av kommunens barn plassert i andre kommuner. At barn plasseres i fosterhjem i andre kommuner innebærer at kommunen selv ikke rår over tiltakene utover plasseringstiltaket som tilbud i skole og barnehage, samt tjenester via NAV. Det er fordi det da vil være "vertskommunen" som bestemmer innholdet i tiltakene. Det er derfor et mål å plassere barn i egen kommune. Bruk av egne tiltak gir også god økonomistyring, og det er en målsetning å ha gode tiltak som kommunen selv rår over.

Tall pr. 31.12.2012	
«Andre» barn plassert i Sarpsborg	24
«Egne» barn plassert i Sarpsborg	40
«Egne» barn plassert i andre kommuner	74

Bostedskommunen har kun ansvar for godkjenning av fosterhjem og gjennomføring av tilsyn når barnet er plassert i en annen kommune. Dersom barnet blir plassert i egen kommune har kommunen selv tilsynsansvar, godkjenningsansvar, saksbehandling-økonomisk og oppfølgingsansvar.

### Kunnskapsbaserte tiltak

Barnevernets egne tiltak har vært benyttet i seks år, og det vises til egne erfaringer når det påpekes at tiltakene har hatt en positiv effekt. Tiltakene har i disse årene blitt videreutviklet, samtidig som de ansattes kompetanse, i bruken av disse, har blitt hevet.

<sup>15</sup>Det foreligger ingen statistikk for de siste tre år.

Det skilles mellom kompenserende tiltak og endringstiltak. Hjelpetiltak som besøkshjem, støttekontakt, støtte til fritidsaktiviteter og miljøarbeider er kompenserende tiltak. Tilpassede tiltak til det enkelte barn eller familie er endringstiltak, og barneverntjenesten tilbyr følgende:

**Marte Meo** er samspillsveiledning som foregår i familiens eget hjem. Videofilming benyttes som et arbeidsredskap, og brukes i veiledningen til foreldre. Fokus er på hva som fungerer bra i samspillet og hvorfor. Målet er å hjelpe foreldre / foresatte til med egne ressurser å skape positive endringsprosesser i hjemmet, samt gi god utviklingsstøtte til sine barn. Det tas utgangspunkt i det enkelte barn, og tiltaket skreddersys i forhold til den enkelte families behov.

**Trening i foreldreferdigheter (TFF)** er et veilednings- og opplæringsprogram rettet mot foreldre som har barn med adferdsvansker. Målsettingen er å bedre barnas fungering mens de er små, og å forebygge mer alvorlige adferdsproblemer i ungdomsårene. Omfang og varighet tilpasses den enkelte familie.

**Nettverksterapeutiske tiltak (NTT)** er en arbeidsmetode hvor målsettingen er å hindre at barn og ungdom flyttes fra sin familie og nettverk. De fleste alvorlige saker er egnet for NTT, og målgruppen for tiltaket er for barn og ungdom fra 0-18 år. Det dannes en styringsgruppe som består av familie, samt offentlig og privat nettverk. Det settes opp mål for hvordan familien kan hjelpes og hvem som kan gjøre hva av de ulike deltagerne. I alle NTT saker er det en miljøterapeut som jobber sammen med familien mellom møtene.

**Familieterapi** er basert på teorier om at endring i samspillet vil være den beste



måten å hjelpe den som har behov for hjelp. Problemet berører hele familien, og angår ikke bare en person. Familieterapi blir brukt i forhold til de fleste typer vansker hvor samtalen er verktøyet for å løse utfordringer familien måtte ha, først og fremst til hjelp for barnet. Det tas utgangspunkt i familiens egne ressurser.

I tillegg til endringstiltakene tiltaksgruppen kan tilby, utfører mange av kuratorer arbeid direkte med endringsarbeid i hjemmet. Dette tiltaket heter "**råd og veiledning**" ([www.sarpsborg.com](http://www.sarpsborg.com))

### Hvilke tiltak?

Det er et mål for barnevernet å komme inn til rett tid med riktig hjelp. Primært ønsker man å hjelpe barn i hjemmesituasjon gjennom foreldreveiledning samt å skreddersy tiltakene for familien. Her er kartlegging av familiens nettverk viktig, og det er vesentlig å se tiltakene i sammenheng.

Så fremt det ikke er snakk om tvang, må foreldrene selv ønske å gjennomføre tiltakene. Dersom foreldre ikke ønsker å ta i mot hjelp fra barnevernet må saken henlegges. Hvis en sak henlegges med bekymring, på bakgrunn av at foreldre ikke ønsker tiltak, har barnevernet anledning til å ta opp saken etter seks måneder og iverksette ny undersøkelse. Oppfølging sikres gjennom registrering i Familia.

Som beskrevet i forrige kapittel forutsetter iverksettelse av tiltak at det er gjennomført en grundig kartlegging av barn og familie. Prosjektleder for familiesenteret sier at denne kartleggingen krever god kompetanse. Det påpekes videre at det noen ganger kan være tilfeldig hvilke tiltak som iverksettes, og at det er vesentlig at tiltakene er i samsvar med den problematikken som avdekkes. Hele familien må involveres, og arbeidet som rettes mot de involverte må være systematisk fra barnevernets side.

Kartlegging av foreldrenes omsorgsfunksjon gjelder alle barna i familien, ikke bare den som er symtombærer påpeker prosjektleder. Det er også viktig å kartlegge barna grundig i forhold til eventuelle diagnoser. Målsetningen er å hjelpe foreldre å finne riktige løsninger, samt tilbakeføre tiltak og hjelp til familien i større grad enn det gjøres i dag.

Barnevernet blir godt kjent med familien gjennom de ulike kartleggingsverktøyene, og en del av prosessen er at barn og foreldre selv skal kunne identifisere sine behov.

En av teamlederne viser til at det i noen saker kan være et inntrykk av at undersøkelsen er mindre omfattende, og at det raskt har blitt fattet- og iverksatt tiltak. Årsaken til dette er manglende ressurser, og i noen tilfeller kompetanse.

Basert på kartleggingen sender saksbehandler søknad om tiltak til tiltaksgruppa/endingsterapeutene<sup>16</sup>. Det gjennomføres møte i gruppa hver annen uke, og i møtene behandles søknader, i tillegg til at enkeltsaker drøftes. Status for hver enkelt endingsterapeut blir også gjennomgått. Teamleder viser til at det er vesentlig at de øvrige teamene til enhver tid er oppdatert på status i tiltaksgruppa, eksempelvis når det gjelder ventetid på tiltak. Alle saksbehandlerne kjenner til hele gangen i en barnevernssak, i tillegg til at de har kunnskap og oversikt over hvilke tiltak som er tilgjengelige. Endingsterapeutene har erfaring om hvilken effekt de ulike tiltakene har. På bakgrunn av dette kan det bli anbefalt å iverksette andre tiltak enn de det i utgangspunktet er søkt om. En av teamledere viser til at det i denne forbindelse er viktig å ha et kritisk blikk på hvorvidt tiltakene treffer.

<sup>16</sup> Tiltaksgruppa utgjør 5.5 stillinger.



Erfaringer rundt trening i foreldreferdigheter (TFF), hvor motiverte foreldre har unnlatt å møte, har igangsatt en evaluering av inntakrutiner, i tillegg til at interne samarbeidsmetoder har blitt drøftet. På denne måten arbeides det erfaringsbasert, hvor fokus er å utvikle tiltakene i takt med de erfaringer som gjøres.

Tidligere var det vanlig å sette inn tiltak i en rekke. Nå vurderes det å benytte flere tiltak samtidig fordi dette viser seg å være mer effektivt. Dette er en vurdering som blir gjort på bakgrunn av erfaringer teamene og ledelsen har gjort seg fra drøftinger i fagråd rundt enkeltsaker.

### Iverksettelse og evaluering av tiltak

Innholdet i vedtakene viser at alle endringstiltakene går inn under kategorien «foreldreveiledning». Utover dette vises det konkret til hvilket tiltak som skal i iverksettes. Barnets fullstendige fødselsnummer mangler i to saker. Eventuelle vilkår eller forutsetninger fremkommer ikke i noen saker. Barnevernleder opplyser at vilkår og betingelser konkretiseres i tiltaksplanen. Benyttet lovhjemmel er oppført i alle vedtak. Fire vedtak mangler en beskrivelse av rammene for tiltaket. I de andre sakene beskrives rammene på følgende måte; «ved behov», «ved jevne mellomrom», «så lenge man ser behov/ nytteverdi». Barnevernleder opplyser om at rammer for tiltakene skal fremkomme av tiltaksplanen som er knyttet til vedtaket.

Videre viser gjennomgangen at det foreligger flere tiltaksplaner per barn. Det er ikke utarbeidet tiltaksplan i forkant av alle vedtakene. Iverksettelse av tiltak og vedtaksdato ikke alltid er sammenfallende. Årsaken til dette er eksempelvis at det kan ta tid å få tak i besøkshjem, støttekontakt samt at det er ventetid på tiltak. I påvente av andre tiltak kan saksbehandler eksempelvis gi råd og veiledning.

Det fremgår av alle tiltaksplanene at beskrivelse og utarbeidelse av målsetning for tiltaket er gjort i samarbeid med barn/ ungdom og foreldre.

Hvorvidt opplysninger vedrørende tiltak, eller målsetninger for tiltaket ligger i fysisk mappe eller i systemet Familia varierer.

Plan for oppfølging av tiltak fremkommer i syv av åtte saker.

Det er vesentlig at det settes et tidspunkt for evaluering av tiltaket, samt at det er en bevissthet rundt når man "har prøvd lenge nok". Det overordnede målet er at barn skal vokse opp med egne foreldre, samtidig er det viktig å identifisere når dette ikke er mulig. Barnevernleder viser til at det i noen saker kan vise seg at barnevernet har forsøkt å hjelpe for lenge, og at omsorgsovertakelse burde vært foretatt tidligere.

Tidspunkt for evaluering fremkommer konkret i seks saker, mens det i to saker vises til «kontinuerlig evaluering».

En av teamledere viser til at det er viktig at delmål konkretiseres i tiltaksplanen, og det å arbeide systematisk krever erfaring. Det er også vesentlig at de verktøy som benyttes i evalueringen er hensiktsmessige.

Mappegjennomgangen viser at det ikke fremkommer hvordan evaluering skal gjennomføres i tiltaksplanen. I praksis blir evaluering gjort i samarbeid med de involverte. I de tiltakene som innebærer samtaler med foreldre, er det naturlig å benytte disse til evaluering. Evaluering blir dokumentert i situasjonsbeskrivelsen, i neste tiltaksplan, eller i et referat fra avholdt samtale. Her har praksis vært ulik hos den enkelte saksbehandler, men er nylig endret, og det benyttes nå evalueringsskjema. Marte Meo og endringsterapeut skal konkludere med en sosialrapport, mens det gjennom NTT skal dokumenteres i referater fra møter.

Evaluering av tiltakene skjer i samarbeid mellom tiltakspersonen, familien, saksbehandler og teamleder. Tiltak avsluttes med at det fattes et vedtak, eller blir dokumentert i Familia. I noen tilfeller avbrytes tiltak selv om de ikke er avsluttet. Årsaken til dette kan være at foreldre likevel ikke ønsker å gjennomføre tiltaket fordi det viser seg å være mer utfordrende enn forventet. I tillegg til at endringsterapeutene har erfaring som sier noe om hvilken effekt tiltakene har, blir effekt av tiltakene vurdert i forhold til om mål i tiltaksplanen blir oppnådd.

Dersom tiltakene har hatt effekt avsluttes barnevernssaken. Avslutning av barnevernssaken dokumenteres med en oppsummering. Ved negativ utvikling blir saken diskutert i fagråd i barnevernet med hele ledergruppen til stede, eksempelvis ved behov for å vedta å overta omsorg for et barn (§ 4-12-vedtak). Dette blir dokumentert som journalnotat i familia.

Praksis når det gjelder å skrive sluttrapport avhenger av hvilke tiltak som har vært i iverksatt. Gjennom NTT fremkommer situasjonsbeskrivelse og «sluttrapport» i ny tiltaksplan.

Det er i hovedsak endringsterapeuten som har kontakt med familien i tiltaksperioden. Barnevernleder viser til at det er av stor betydning at det er kontakt mellom saksbehandler og endringsterapeut i denne fasen. Hun viser videre til at denne kontakten noen ganger kan bli tilfeldig, og at det er behov for en formalisering. I de sakene hvor det er etablert forpliktende møter blir arbeidet mer effektivt, og av større faglig kvalitet.

### 4.3 Vurderinger

Tiltak spiller en sentral rolle i barnevernets arbeid med å støtte og styrke familier som har problemer med sine omsorgsoppgaver.

I henhold til revisjonskriteriene vektlegges kunnskapsbaserte tiltak, noe som forutsetter en omfattende kartlegging av familien og øvrige nettverk.

Vår gjennomgang viser at tiltak iverksettes på grunnlag av kartleggingen som gjøres i undersøkelsesfasen. Det synes som om at det er stort fokus på å velge tiltak som erfaringsmessig har vist seg å ha en positiv effekt, og som er individuelt tilpasset. Alle tiltak baserer seg på et nært samarbeid med familien.

Det foreligger vedtak og tiltaksplaner i alle sakene revisjonen har gjennomgått. Innholdsmessig følger disse i hovedsak revisjonskriteriene, som vist til under punkt 4.1. Revisjonen påpeker imidlertid to forhold.

For det første inneholder ingen av de gjennomgåtte vedtakene vilkår eller forutsetninger. Dette kan naturligvis ha sammenheng med at det ikke er satt vilkår eller forutsetninger i forbindelse med vedtaket. På den andre side viser barnevernleder til en praksis hvor dette vanligvis inntas i tiltaksplanen. Tilsvarende gjelder beskrivelsen av rammene for tiltaket. Her viser fakta en varierende praksis på om dette fremgår av vedtak eller tiltaksplan. I de tilfeller der rammene er tatt inn i vedtaket benyttes skjønnsmessige formuleringer som gjør det vanskelig å vurdere omfanget. Etter revisjonens oppfatning er ikke dette i tråd med virksomhetens egen rutine om vedtak etter barnevernloven kapittel 4, jamfør revisjonskriteriene, og synes heller ikke å være i tråd med alminnelig forvaltningsrettslig praksis. Det er vedtaket som er styrende for brukers rettigheter og plikter, ikke tiltaksplanen. Av hensyn til blant annet etterprøvbarehet og rettsikkerhet, både for kommunen og for bruker, mener revisjonen at gjeldende rutine bør følges fullt ut.

For det andre opplyser barnevernleder at kontakt mellom endringsterapeut og saksbehandler i noen saker er tilfeldig. I følge kommunens rutine skal denne være jevnlig og målrettet. Barnevernleder opplyser om at praksis i tråd med rutine vil medføre at arbeidet effektiviseres samt at den faglige kvaliteten styrkes. På bakgrunn av dette er revisjonen enig med barnevernleder som viser til at denne kontakten bør formaliseres.

## 5 SKIFTE AV SAKSBEHANDLER

*Har barneverntjenesten rutiner for å vurdere skifte av saksbehandler eller saksbehandlersteam i visse situasjoner?*

### 5.1 Revisjonskriterier

Det er ikke utarbeidet revisjonskriterier for denne problemstillingen. Problemstillingen er inkludert i prosjektet etter bestilling fra kontrollutvalget.

### 5.2 Fakta

Det foreligger ingen skriftlige rutiner for skifte av saksbehandler, men skjer i de saker dette fremstår som hensiktsmessig etter en helhetsvurdering. Familier som følges av barnevernet over lang tid kan oppleve skifte av saksbehandler, uavhengig av egne ønsker.

Ved vurdering av skifte blir barnas behov sett i forhold til foreldrenes ønske, hvor barnas tilknytning til saksbehandler veier tyngst. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å beholde samme saksbehandler fordi det for noen foreldre kan handle om å få erfaring i å stå i en vanskelig situasjon/relasjon. Det viser seg ofte at samarbeidsklima bedres gjennom dialog.

En av teamlederene viser til at noen saker er preget av sterk konflikt mellom barnevernet og foreldrene, eksempelvis tvangsekteskap. I slike saker er det vesentlig at barnevernet fremstår som ryddige, åpne og ærlige i sin saksbehandling. Når det blir fremmet et ønske om bytte av saksbehandler er det viktig å finne ut hvorfor foreldrene ønsker dette.

Barnevernleder viser til viktigheten av at saksbehandlere stiller tydelige krav. Erfaringsmessig kan et vanskelig forhold, mellom saksbehandler og foreldre endre seg, og bli en positiv erfaring.

Det er to saksbehandlere i de fleste saker, og der samarbeidsklimaet er vanskelig kan det være en løsning at en saksbehandler ivaretar barnet, mens den andre ivaretar foreldrene. Saksbehandlerne kan også ha kontakt med hver sin forelder.

Dersom foreldre ikke er enig i barnevernets beslutning om at saksbehandlerbytte ikke er aktuelt, blir de informert om sin mulighet til å klage på avgjørelsen til fylkesmannen.

I enkelte saker ønsker barn/ unge selv skifte av saksbehandler uavhengig av foreldrene. Disse sakene drøftes og vurderes internt i teamene.

## 6 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Barneverntjenesten i Sarpsborg kommune arbeider hensiktsmessig når det gjelder tidlig intervensjon. Det vises i denne sammenheng til virksomhetens arbeid rettet mot barnehage og skole gjennom prosjektet «Barnas arena». Barnevernet deltar også på en rekke samhandlingsarenaer med interne og eksterne aktører.

Kartlegging av nettverk og samarbeid med bruker og familie er styrende for hvilke endringstiltak som iverksettes. Tiltakene tilpasses individuelt og virksomheten arbeider erfaringsbasert.

Revisjonen har på den andre side avdekket forhold som viser at virksomheten ikke følger egen rutine for innhold i vedtak, og anbefaler at praksis endres i tråd med denne. Vedtak bør inneholde konkrete rammer for tiltak, samt eventuelle vilkår og forutsetninger. Videre bør kontakt mellom endringsterapeut og saksbehandler formaliseres.

Rolvsøy, 4. september 2013

Lena Longva-Stavem (sign.)  
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)  
Oppdragsansvarlig revisor

## 7 RÅDMANNENS KOMMENTARER



Sarpsborg  
kommune

Østfold Kommunerevisjon IKS  
Råkollveien 103  
1663 ROLVSØY

Deres ref.:

Vår ref.:  
13/02613-4

Dato:  
29.08.2013

### **Rådmannens uttalelse til Forvaltningsrevisjonsrapport fra Østfold kommunerevisjon: Tidlig intervensjon i barneverntjenesten i Sarpsborg kommune**

Rådmannen er i hovedsak enig i revisjonens beskrivelser og vurderinger innen temaet «Tidlig intervensjon». Det er positivt at revisjonen mener Sarpsborg kommune arbeider hensiktsmessig på dette feltet. Som det framgår av rapporten planlegges endringer som skal bedre kommunens tilbud på dette området ytterligere, herunder etablering av et familiesenter. Rådmannen finner det i likhet med revisjonen tilfredsstillende at antall oversittelser av frist for undersøkelser er vesentlig redusert.

Rådmannen er også i hovedsak enig i beskrivelsene og vurderingene innen temaet «Egne endringstiltak». Det er positivt at revisjonen mener det er god sammenheng mellom kartlegging og tiltak og at det er stort fokus på at tiltakene er individuelt tilpasset. Rådmannen er enig med revisjonen i at vilkår og forutsetninger skal framgå av vedtakene, ikke bare av tiltaksplanen. Barnevernet er i gang med å utarbeide intern prosedyre vedrørende innhold i vedtak hvor det fremkommer tydelig rammer for tiltak, samt vilkår og forutsetninger. Utarbeidelsen av prosedyren gjøres i en prosess slik at alle saksbehandlerne får en felles forståelse for dette. Rådmannen er også enig i at samarbeid mellom endringsterapeut og saksbehandler bør formaliseres. Det utarbeides derfor en ny prosedyre også for dette.

Rådmannen har ingen bemerkninger til beskrivelsene om temaet «Skifte av saksbehandler».

Med hilsen

Unni Skaar  
rådmann

Kopi til: Britt Hege Engeset/Enhet barnevern



[www.sarpsborg.com](http://www.sarpsborg.com)

Org.nr.: 938 801 363  
Postadr.: Postboks 237, 1702 Sarpsborg  
Fakturaadr.: Postboks 505, 1703 Sarpsborg  
Sarpsborg rådhus - Glengsgt. 38, 1707 Sarpsborg  
tlf: 69 10 80 00 / faks: 69 15 00 13 / e-post: [postmottak@sarpsborg.com](mailto:postmottak@sarpsborg.com)



## 8 VEDLEGG

I § 1-1, i lov om barneverntjenester (barnevernloven) heter det:

- «Formålet med denne loven er
- å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid,
  - å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.»

### Forebygging og tidlig intervensjon

Forebygging er det samlede begrep for tiltak og intervensjoner for å komme en ikke ønskelig utvikling i forkjøpet eller motvirke forverring av en tilstand.

Barnevernstjenestens forebyggende virksomhet omtales i barnevernlovens § 3-1 hvor det vises til at barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Videre vises det til at barnevernet også skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

I henhold til barnevernlovens paragraf § 3-1 skilles det mellom kommunen og barnevernets ansvar: *«Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer.»*

*Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.»*

I ot prp.nr 44 (1991-1992) vises det til at bestemmelsen § 3-1 i barnevernloven må ses i sammenheng med lovens formålsparagraf som også omhandler både

barneverntjenestens generelle og spesielle ansvar. Første ledd pålegger barneverntjenesten å følge nøye med i de forhold barn lever under, og å finne fram til forebyggende tiltak. Det er en klar forbindelse mellom dette arbeidet og samarbeidet med andre sektorer om generell oppgaveløsning og planarbeid, jf. § 3-2. Etter annet ledd pålegges barneverntjenesten å søke avdekket omsorgssvikt og atferdsproblemer så tidlig at det enkelte barn kan få den nødvendige hjelp til rett tid.

Forebyggende arbeid innenfor barnevernet omtales i kapittel 7, i NOU 2009:08 *Kompetanseutvikling i barnevernet.*

For barn og ungdom innebærer forebygging å beskytte, stimulere og forsterke de positive lærings- og utviklingsbetingelsene, gi nye impulser eller sette inn støtte- og kontrolltiltak der det trengs. Forebygging innebærer også å hjelpe mennesker til selvhjelp. Innenfor barnevernet vil hjemmet, nærmiljøet, barnehage, skole og fritidsituasjon være mål for forebyggende innsats. Forebygging vil bestå i å støtte opp om det som er positivt, fremme motstandsdyktighet, samt svekke faktorer som kan vedlikeholde og kanskje forsterke en problemtilstand. Dette forutsetter at det foreligger kunnskap hos de ansatte om hva som kjennetegner positive oppvekstbetingelser og mulige risiko- og beskyttelsesfaktorer.

I arbeidet med tidlig intervensjon er det et mål å styrke beskyttelsesfaktorene for å minske den totale belastningen på den enkelte. Risikofaktorene knyttet til barn kan relateres til problemer som generell omsorgssvikt og atferdsproblemer.

Det finnes beskyttelses- og risikofaktorer på flere nivåer. Beskyttelses- og risikofaktorer på samfunnsnivå kan være høy/lav sosio økonomisk status,



rikdom/fattigdom, ressurser i arbeidslivet / arbeidsløshet, trygt bomiljø / bomiljø med høy toleranse for rusmisbruk og kriminalitet.

På gruppenivå er risiko- og beskyttelsesfaktorer knyttet til familieforhold, oppdragerstil og konfliktnivå, sosiale problemer og sosial innflytelse gjennom jevnaldrende (grad av tilknytning og tilhørighet) og skole (grad av tilpasning).

På individnivå er personlighet og egenskaper viktige faktorer. Personlig robusthet, den enkeltes evne til å reagere på omgivelser og tilknytningsevne er avgjørende for senere utvikling. Utrygg tilknytning kan gi økt risiko for å utvikle rusmiddelproblemer.

Beskyttelses- og risikofaktorer forstås ofte som ytre påvirkningsfaktorer, men omfatter også den enkeltes personlighetstrekk. Noen mennesker er mer risikosøkende enn andre og tiltrekkes av spenning, opplevelser og eventyr. Slike personlighetstrekk kan være en risikofaktor for utprøving av rusmidler<sup>17</sup>.

I henhold til barnevernlovens § 4-2 skal barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3. Her vises det til at barneverntjenesten har rett og plikt til å foreta undersøkelser dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som gir grunnlag for tiltak. I henhold til § 6-9 skal forholdet undersøkes snarest, og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

## Tiltak

I henhold til kommunens egen målsetning er det et mål å videreutvikle samt opprettholde egne tiltak innad i barnevernet.

<sup>17</sup> Helsedirektoratet.no

I rundskriv Q 16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge* vektlegges kunnskapsbaserte tiltak av hensyn til barnets beste. Dette innebærer at virkingen eller sannsynligheten for effekt undersøkes eller dokumenteres. Det bør derfor defineres konkrete mål og kriterier for evaluering av innsatsen. Tiltak bør også sees i sammenheng med lokale behov og utfordringer.

I samme rundskriv vises det til at å spørre den det gjelder alltid vil bidra til at tiltakene blir mer treffsikre. Barn og unges kunnskap og synspunkter må derfor ivaretas ved planlegging og iverksetting av forebyggende tiltak.

Det er vanskelig å finne gode alternativer til familien, og det innebærer at barnevernet har som en av sine viktigste oppgaver å støtte og styrke familier som har problemer med sine omsorgsoppgaver. I praksis står dette i fokus når det gjelder ulike forebyggende hjelpetiltak; støttekontakt, barnehagetilbud, avlastning i hjemmet, økonomisk støtte, tilbud om utdanning, arbeid eller stimulering av fritidsaktiviteter<sup>18</sup>.

Det heter i rundskriv fra Q-1995-1036 (Q-1036): «*Saksbehandling i barneverntjenesten. Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.*» at det etter barnevernlovens § 4-5 skal utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan av barnevernstjenesten når det er truffet vedtak om hjelpetiltak etter lovens § 4-4. Videre vises det til at planen skal redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk, formålet med tiltakene og videre plan for oppfølging av tiltakene. Planen skal være tidsavgrenset, og bør derfor angi når tiltaket skal evalueres og på hvilken måte evalueringen skal skje.

I henhold til kommunens rutine «*Bruk av barnevernets tiltak/endrings tiltak*»<sup>19</sup> vises det til at familien og nettverket rundt

<sup>18</sup> NOU 2009:08, kap 7.6

<sup>19</sup> Gjeldende fra 1.1.2013

barnet er styrende for tiltak som settes inn i den enkelte sak. Hjelpetiltakene baserer seg på et godt samarbeid med brukerne, noe som innebærer at de skal gis anledning til å delta i drøftelser angående hva problemet gjelder. Bruker skal også ha mulighet til å velge mellom ulike former for hjelp, samt initiere, vedlikeholde eller avslutte kontakten med barnevernet. Det vises videre til at et hvert vedtak skal inneholde navn på tiltak, samt rammer og eventuelle vilkår og forutsetninger. Vedtaket skal også inneholde barnets navn og fødselsdato, lovhjemmel og en begrunnelse.

Mange barn og unge har mer enn ett tiltak fra barneverntjenesten. Hvert barn skal imidlertid bare ha én tiltaksplan. Dette innebærer at samtidige tiltak skal omfattes av samme plan. Tiltak som kommer til på et senere tidspunkt skal innarbeides i den eksisterende tiltaksplanen og støttest opp under planens målsettinger. Dersom nye tiltak kommer til fordi helt nye og andre mål er blitt viktige, er man i realiteten i gang med evaluering og justering av tiltaksplanen<sup>20</sup>.

## Samhandling

I ot prp.nr 44 (1991-1992) vises det til at bestemmelsen § 3- 1 i barnevernloven må ses i sammenheng med lovens formålsparagraf som også omhandler både barneverntjenestens generelle og spesielle ansvar. Første ledd pålegger barneverntjenesten å følge nøye med i de forhold barn lever under, og å finne fram til forebyggende tiltak. Det er en klar forbindelse mellom dette arbeidet og samarbeidet med andre sektorer om generell oppgaveløsning og planarbeid, jf. § 3-2. Etter annet ledd pålegges barneverntjenesten å søke avdekket omsorgssvikt og atferdsproblemer så tidlig

at det enkelte barn kan få den nødvendige hjelp til rett tid.

I barnevernloven § 3-2 omtales samarbeid med andre deler av forvaltningen:

*«Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer.*

*Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet»*

I rundskriv Q 16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge* vises det til at det er viktig at noen har hovedansvaret for at arbeidet koordineres eller samordnes, i tillegg til at det rapporteres til kommunen.

<sup>20</sup> «Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten- en veileder»

