


FORVALTNINGSREVISJON AV  
**BARNEVERNENET**



STAVANGER KOMMUNE  
SEPTEMBER 2015



---



|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammendrag .....</b>                                  | <b>4</b>  |
| <b>Rådmannens kommentar .....</b>                        | <b>11</b> |
| <b>Rapporten .....</b>                                   | <b>12</b> |
| 1.1 Innledning .....                                     | 14        |
| 1.1.1 Formål og problemstillinger .....                  | 14        |
| 1.2 Faktabeskrivelse.....                                | 15        |
| 1.2.1 Innledning .....                                   | 15        |
| 1.2.2 Tidslinje .....                                    | 16        |
| 1.2.3 Organisering .....                                 | 18        |
| 1.2.4 Dårlig start .....                                 | 20        |
| 1.2.5 Intern organisering .....                          | 23        |
| 1.2.6 Et vedvarende høyt arbeidspress.....               | 25        |
| 1.2.7 Vurdering av kapittel 1.2.1 til 1.2.6.....         | 31        |
| 1.2.8 Arbeidsmiljø og ledelse .....                      | 34        |
| 1.2.9 Den negative trenden ser ut til å være snudd ..... | 39        |
| 1.3 Fosterhjem og barneverninstitusjoner .....           | 41        |
| <b>Vedlegg .....</b>                                     | <b>43</b> |

# SAMMENDRAG

## HOVEDFUNN

- Stavanger kommune har vært gjennom en periode med omfattende fristoverskridelser for undersøkelser i barnevernssaker. Dette ser nå ut til å ha snudd. Det rapporteres om svært få fristbrudd så langt i 2015, og gjennomgangen tyder på at barnevernet har klart å snu den negative trenden.
- Barnevernet ble omorganisert i 2011. Dette medførte blant annet en spesialisering av arbeidet med undersøkelser. Dette arbeidet ble lagt til en helt ny avdeling - mottaksavdelingen.
- Fra 2011 til 2014 var det et vedvarende høyt arbeidspress i mottaksavdelingen og andelen fristbrudd var meget høy. Fristbruddene startet like etter omorganisering. Det ser imidlertid ikke ut til at omorganiseringen alene kan forklare dette. Den største utfordringen for den nye avdelingen var at det skjedde flere store endringer parallelt med den nye organiseringen, uten at organisasjonen var tilstrekkelig forberedt på å håndtere disse.
- Den interne organiseringen i mottaksavdelingen i denne perioden ser ut til å ha bidratt til å forsterke avdelingens utfordringer, og øke arbeidspresset ytterligere.
- Det har vært veldig høy turnover i avdelingen, og mange erfarne medarbeidere har sluttet. I perioder var bemanningen lav, enten fordi stillinger stod vakante eller fordi medarbeidere var sykemeldte.
- Høy turnover og tidvis mange sykemeldinger ser ut til å være en konsekvens av det høye arbeidspresset og den vanskelige arbeidssituasjonen, men bidro også til å forsterke arbeidspresset ytterligere.
- Det var periodevis høyt konfliktnivå i avdelingen, et utfordrende arbeidsmiljø, og misnøye med ledelsen. Dette knytter flere opp til den vanskelige arbeidssituasjonen.
- Normal ventetid fra melding kom inn til tiltak startet opp, var mellom et halvt år og ett år, i perioden fra våren 2011 til høsten 2014. Hovedårsaken til dette var lang saksbehandlingstid ved mottaksavdelingen.
- Mange tiltak har blitt forsøkt for å bøte på den vanskelige situasjonen, men det tok tid før barnevernet klarte å avdekke hva som var de viktigste underliggende problemene i avdelingen. Tiltakene bidro til å redusere noen av symptomene for en kort periode, men ikke til å fjerne de underliggende problemene i avdelingen.
- Det ser ut til at barnevernet har gjort de nødvendige grepene høsten 2014. Resultater av dette er: Nesten ingen fristbrudd, en markant forbedring på medarbeiderundersøkelsen. Det rapporteres fra flere avdelinger at det går langt raskere for barna å få tiltak nå.

## OPPSUMMERING OG VURDERING

**Utgangspunktet for dette prosjektet** har vært de siste årenes fristoverskridelser i barnevernet i forbindelse med gjennomføring av undersøkelser. Formålet med prosjektet

har vært å se nærmere på hvorfor den høye andelen fristoverskridelser har vedvart fra 2011 til 2014, og hvorfor ikke barnevernet har klart å snu den negative trenden.

I prosjektet har vår **oppmerksomhet i all hovedsak vært rettet mot mottaksavdelingen**, som har ansvar for å gjennomføre undersøkelser. Mottaksavdelingen er også den barnevernsavdelingen som gjennomgikk de største endringene i forbindelse med omorganiseringen av barnevernet i 2011.

En undersøkelse i barnevernet skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. I perioden fra 2011 til 2014 hadde barnevernet fristbrudd i mellom 24 og 40 prosent av sakene. De tre årene før dette var andelen fristbrudd på mellom 5 og 10 prosent. Første og andre kvartal 2015 er andelen fristbrudd nede i hhv. 2,2 og 1 prosent, og gjennomgangen vår tyder på at barnevernet har klart å snu den negative trenden.

Tre forhold ser ut til å ha vært avgjørende for de positive endringene: Ny intern organisering i mottaksavdelingen, endringer i ledelsen og at man fikk tatt bort «etterslepet» av saker ved hjelp av innleie av konsulenter.

**Mottaksavdelingen kom skjevt ut i starten.** Perioden fra 2011 til høsten 2014 var en vanskelig periode for mottaksavdelingen og barnevernet. Fra 2011 til 2014 var det et vedvarende høyt arbeidspress i avdelingen, og andelen fristbrudd var meget høy. Det ser ikke ut til at omorganiseringen i 2011 i seg selv kan forklare dette. Den største utfordringen for den nye avdelingen var at det skjedde **flere store endringer parallelt** med den nye organiseringen, og at dette resulterte i at avdelingen fikk en [vanskelig start](#).

Omorganiseringen skjedde parallelt med innføringen av nytt fagsystem og innføringen av en ny utredningsmal i undersøkelsesarbeidet. Begge deler ser ut til å ha gjort undersøkelsesarbeidet mer krevende for mange saksbehandlere. Både fagsystemet og utredningsmalen omtales som meget ressurskrevende. Barnevernet mistet også viktige oversikter og rapporter i en lengre periode, noe som svekket styringsinformasjonen og førte til en del manuelle tellinger.

I tillegg startet den nye avdelingen med et etterslep på nesten 100 undersøkelser som ikke var fullført under den gamle organiseringen. I disse sakene var store deler av tidsfristen på tre måneder utløpt.

Mottaksavdelingen var dessuten den av avdelingene i barnevernet som gjennomgikk størst endringer som følge av omorganiseringen. Avdelingen fikk ny leder, og en nokså ny ansattgruppe, sammensatt av ansatte fra ulike avdelinger, samt en del «utenifra».

**Risikovurdering og planlegging.** Etter vår vurdering kan det se ut til at barnevernet ikke i tilstrekkelig grad vurderte risikoen ved å gjennomføre alle endringsprosessene parallelt. Barnevernet burde også vurdert risikoen ved overgangen fra gammel til ny organisasjon mht. undersøkelser som ikke var ferdigstilte. Det var før omorganiseringen kjent at mange av undersøkelsene ikke var dokumenterte med en sluttrapport, og en burde nok ha vurdert omfanget av hvor mange dette dreide seg om og hvor langt de var kommet.

Barnevernledelsen ser selv i ettertid at den i større grad burde ha styrt de ansattes avdelingsplassering ut fra organisasjonens kompetansebehov, og ikke ut fra medarbeidernes ønsker. Dette er vurderinger vi kan være enige i, men samtidig kan det tenkes at en ledelsesstyrt utvelgelse også ville kunne hatt negative konsekvenser.

Alle endringene blir av flere ansett som nødvendige, men etter vår vurdering burde en gjort disse endringene sekvensielt, for eksempel ved at man først endrer organiseringen, og lar denne få tid til å sette seg, før man bytter fagsystem, lærer opp de ansatte, for deretter å innføre ny utredningsmal, osv.

Det er imidlertid ingen fasitsvar her, og våre vurderinger gjøres i etterpåklokskapens lys. Det er viktig å understreke at det heller ikke er risikofritt å gjøre slike endringer over tid. Det kan gi en opplevelse at det stadig vekk skjer endringer i organisasjonen, noe som kan gi slitasje blant medarbeiderne.

Likevel tror vi det er bedre å redusere endringstakten når en ny organisasjon skal sette seg. Dette vil gjøre oppgaven lettere å håndtere for ansatte og ledelse, og det vil også være lettere å identifisere eventuelle problemer i etterkant. En av barnevernets hovedutfordringer i perioden i etterkant av omorganiseringen har vært å identifisere hva som er de viktigste underliggende faktorene til problemene i avdelingen, hvor selve omorganiseringen utgjør en liten del av dette.

**Grep for å håndtere situasjonen.** Når barnevernet likevel valgte å kjøre endringsprosessene parallelt, burde man enten ha nedprioritert noe underveis, eller tilført mottaksavdelingen ekstra ressurser i en overgangsfase. Selv om hele barnevernstjenesten gjennomgikk omorganiseringen, ble det fort klart at det var mottaksavdelingen som opplevde de klart største endringene.

I faglitteraturen pekes det på at endringsprosesser kommer i tillegg til den daglige driften, og store endringer vil kreve ekstra ressurser mens de pågår. For mottaksavdelingen skjedde det motsatte – avdelingen fikk en stor ekstra arbeidsbyrde (etterslepet), i tillegg til alle endringene som kom samtidig.

Nå fikk avdelingen riktignok tilført ekstra årsverk i forbindelse med de øremerkede midlene fra Fylkesmannen, i likhet med de andre avdelingene. Men det viste seg nokså tidlig at dette ikke var tilstrekkelig.

Mottaksavdelingen fikk også bistand fra de andre barnevernsavdelingene og fra tidligere medarbeidere, men dette skjedde ikke før i 2012/2013. I tillegg gjennomførte avdelingen en rekke dugnader for å håndtere etterslepet, uten at dette hadde den ønskede effekten. I 2014 gjennomførte et konsulentfirma en rekke undersøkelser på vegne av barnevernet.

Alt dette er relevante tiltak for å håndtere den vanskelige situasjonen, men etter vår vurdering kom bistanden for sent. Det burde vært tatt mer omfattende grep i en overgangsfase i perioden etter omorganiseringen. Dette kunne vært gjort på flere måter, for eksempel gjennom en omdisponering av interne ressurser for en lengre periode, eller gjennom ekstern bistand.

En annen mulighet ville vært å nedprioritere noe. I forbindelse med fusjoneringen av Statoil/Hydro ble eksempelvis en del pågående prosjekter lagt på is. Dette for at man ikke skulle ha for mange parallelle prosjekter pågående samtidig. I barnevernet burde man nok også nedprioritert noe når problemene begynte å melde seg. Man kan eksempelvis tenke seg en løsning der barnevernet utsatte å innføre den nye utredningsmalen (dvs. at man reduserte formkravene), og at mottaksavdelingen samtidig fikk bistand til å håndtere etterslepet. Dermed ville det vært enklere å håndtere en ny organisasjon parallelt med innføringen av et nytt fagsystem. Hadde dette blitt gjort på et tidlig tidspunkt, hadde man kanskje unngått noen av de problemene som etter hvert oppstod.

I stedet opplevde avdelingen et vedvarende høyt arbeidspress, og fristoverskridelsene vedvarte. Mange erfarne medarbeidere sluttet og avdelingen fikk etterhvert veldig høy turnover. Enkelte stillinger ble stående vakante i perioder og det var også periodevis mange sykemeldinger. Under disse rammebetingelsene var det noen medarbeidere som ikke klarte å gjennomføre det forventede antallet undersøkelser. Dette førte til at de mest produktive medarbeiderne fikk en større del av arbeidsbyrden.

For avdelingsledelsen var det et dilemma hvordan man skulle håndtere denne situasjonen. Noen ganger ble saker fordelt til saksbehandlerne selv om man visste at saksbehandlerne var på grensen av det de kunne tåle. Andre ganger ble undersøkelsene liggende på vent fordi det var ingen saksbehandlere å fordele dem til. Dette førte til at mange av sakene først ble fordelt når de hadde ligget på vent i mange uker, og flere ble fordelt like før tremånedersfristen gikk ut.

**Uheldig undersøkelsespraksis.** I et forsøk på å få ned fristoverskridelsene ble det gjort prioriteringer som viste seg å ha negative konsekvenser for barna og familiene. I stedet for å redusere undersøkelsenes formkrav, åpnet barnevernssjefen for at enkelte saker kunne konkluderes og registreres som avsluttet, uten at skrivearbeidet var ferdig. Dette gjaldt tilfeller der saksbehandlerne hadde gjort ferdig datainnsamlingen, men der skrivearbeidet gjensto. Dette var et brudd på barnevernets interne rutine og enkelte medarbeidere nektet å avslutte undersøkelsene før alt skrivearbeidet var ferdig. Like-

vel tyder våre data på at dette ble en nokså utbredt praksis i store deler av perioden fra 2011 til høsten 2014, og mange saker ble liggende lenge før skrivearbeidet var ferdig (to-tre måneder etter at sak var konkludert). Problemet med denne praksisen var at brukerne måtte vente lenge før de fikk den hjelpen de trengte, noe som bryter med barnevernlovens formålsparagraf og forsvarlighetskrav. Flere hevder at vanlig ventetid i denne perioden var et halvt år til ett år, fra bekymringsmelding kom inn, til tiltak ble igangsatt.

Problemet med manglende dokumentasjon var imidlertid ikke noe nytt i barnevernet, men konsekvensene var nye. Også før omorganiseringen var manglende dokumentasjon av undersøkelsene en stor utfordring i barnevernet, og en viktig årsak til at man valgte å omorganisere i 2011. Men dette fikk ikke samme negative konsekvens i den gamle organisasjonen, ettersom ansvaret for undersøkelser og tiltak lå i samme avdeling. Dette innebar at saksbehandlerne kunne iverksette tiltak før undersøkelsen var ferdig avsluttet, noe som betydde at brukerne kom raskere i gang med tiltaket. I den nye organiseringen var hovedregelen at sakene ikke kunne overføres til familieavdelingen før alt skrivearbeidet i undersøkelsen var ferdig.

En mulighet for å redusere de negative konsekvensene for brukerne ville vært å redusere overføringskravet parallelt med dokumentasjonskravet, dvs. at sakene kunne overføres når de var ferdig konkludert. Dette ville sannsynligvis vært bedre for brukerne, men ville kanskje økt risikoen for at flere undersøkelser aldri ble helt ferdigstilte.

En annen negativ konsekvens med denne dokumentasjonspraksisen, var at den bidro til å tilsløre omfanget av mottaksavdelingens utfordringer.

Mot slutten av 2012 ble det etter vår vurdering gjort en ny uheldig prioritering i et nytt forsøk på å begrense fristoverskridelsene: Saker som kunne fullføres innen fristen, skulle prioriteres foran saker der fristen likevel var brutt. Det positive ved en slik prioritering, er at det går raskere fra melding til tiltak i noen saker. Det negative er at undersøkelser som allerede hadde gått over fristen, blir liggende enda lenger før de ferdigstilles og tiltak iverksettes.

Det bør legges til at dette var ett av tre prioriteringskriterier for å håndtere etterslepet. De to andre var: Saker der det ble anbefalt tiltak skulle gå prioriteres foran henleggelses. De alvorligste sakene skulle prioriteres fremfor mindre alvorlige sakene.

**Utfordringer med den interne organiseringen.** Problemene i mottaksavdelingen skyldtes ikke bare en dårlig start. Gjennomgangen vår viser ganske tydelig at den daværende interne organiseringen i avdelingen var med på å forsterke avdelingens utfordringer, og øke arbeidspresset ytterligere. Barnevernet valgte en organisering uten faglig spesialisering i avdelingen, som innebar at alle skulle gjøre alt, dvs. håndtere



meldinger, akutt saker og undersøkelser. Dette førte til mye uro og dårlig ressursutnyttelse i avdelingen.

**Den nye organiseringen i avdelingen har en klarere ansvarsdeling og en sterkere spesialisering, noe som ser ut til å ha hatt en meget positiv effekt.** Hadde dette blitt gjort på et tidligere tidspunkt, ville mottaksavdelingen sannsynligvis hadde hatt mindre behov for bistand underveis.

Vi ønsker å trekke frem to momenter som ser ut til å ha vært sentrale for å få til en mer varig endring i mottaksavdelingen: 1) Barnevernets egne internrevisjoner, som var grundige og gav et godt bilde av omfanget og konsekvensene av problemene i mottaksavdelingen. 2) Tiltaksplanen fra 2014 som er poengtert og konkret mht. innholdet i de forestående endringene.

Et spørsmål som imidlertid melder seg er: Har det tatt for lang tid før barnevernet igjen fikk kontroll over situasjonen? Burde man grepet fatt i de underliggende problemene tidligere?

Ideelt sett burde man selvsagt det, og det kom også signaler ganske tidlig om at det var problemer med intern struktur, ledelse og etterslep av undersøkelser. Barnevernssjefen synes også selv det har gått lang tid før man fant løsningen for avdelingen, og han skulle ønske at man grep fatt i disse på et tidligere tidspunkt. Samtidig peker han på at man flere ganger var ved godt håp om at de prioriterte tiltakene ville få den ønskede effekten.

Gjennomgangen vår tyder på at mange parallelle utfordringer i mottaksavdelingen gjorde det vanskeligere for ledelsen å få øye på hva som var avdelingens kjerneutfordringer. I 2011 trodde man at den høye andelen fristoverskridelser i barnevernet skyldtes overgangsproblemer med den nye organiseringen og nytt saksbehandlingssystem. Mot slutten av 2011 og våren 2012 trodde barnevernet at utfordringene først og fremst var knyttet til arbeidsmiljø, organisasjonskultur og ledelse. Samtidig har avdelingen i nesten hele perioden hatt utfordringer med utredningsmalen, høy turnover, tidvis høyt sykefravær og et konstant etterslep av saker over tid.

**Samarbeid mellom avdelingene.** Gjennomgangen tyder på at overgangene mellom avdelingene ikke har fungert optimalt, og at samarbeidet mellom avdelingene har et forbedringspotensial (se [vedlegg](#)). Overgangene mellom avdelingene beskrives som langt bedre i dag, men flere tar til orde for mer samarbeid mellom avdelingene, og at dette vil skape en mer helhetlig tjeneste, til det beste for brukerne.

---

**LÆRDOM**

---

Per august 2015 ser det ut til at mottaksavdelingen fungerer godt, noe som er veldig gledelig. Helt til slutt ønsker vi å sammenfatte hvilken lærdom barnevernet kan trekke ut av sine negative erfaringer fra 2011 til 2014:

- Det er viktig at endringer planlegges godt og at det gjøres risikovurderinger i forkant. Dersom det gjøres parallelle endringer, økes kompleksiteten. Dette gjør at det bør investeres mer tid i planleggingen/risikovurderingene (og oppfølgingen i etterkant).
- Endringer kommer i tillegg til den daglige driften. Det er derfor viktig at det investeres en del i endringsprosessen, spesielt dersom det gjøres store endringer. Dette kan gjøres på flere måter, for eksempel gjennom omdisponering av ressurser, nedprioritering av de minst viktige tingene, og tett oppfølging i overgangsfasen.
- Vi tror at nedprioritering er et nøkkelmoment her. Det er viktig at organisasjonen ikke har for mange parallelle prosjekter samtidig. Dette handler om to ting:
  - Først og fremst handler det om å gi de ansatte og ledelsen en best mulig opplevelse av endringen (e). Hvis de hele tiden beveger seg på grensen, eller over grensen, av hva de klarer, får de ingen god opplevelse av endringen (e).
  - Men det handler også om oppfølgingen i etterkant. En reduksjon av antall endringer vil gjøre det lettere å vurdere effektene av endringene i etterkant, for eksempel i form av evalueringer (og på bakgrunn av dette, sette inn nødvendige korrigerende tiltak).
- Ha grunnleggende strukturer, rutiner og forventninger til de ansatte klare før omorganiseringen trer i kraft. Vi er kjent med at enkelte andre større kommuner har en lignende organisering (dvs. at de har skilt undersøkelsesarbeid og tiltaksoppfølgingen). Det er viktig å bruke andres erfaringer med en lignende organisering for å finne ut hva som vil kunne fungere godt i egen virksomhet.
- Det er også viktig at barnevernet arbeider med å styrke samarbeidet mellom avdelingene. Dette vil kunne styrke den samlede barnevernkompetansen og oppfølgingen av brukerne. I den forbindelse er det viktig å undersøke hvordan den sterke produksjonsveksten i mottaksavdelingen det siste året legger kapasitetsmessige føringer på de andre avdelingene, og hvordan dette eventuelt skal håndteres.

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

*Rådmannens kommentar, datert 28.08.15:*

Rapporten gir i all hovedsak en dekkende beskrivelse av situasjonen i Mottaksavdelingen fra 2011 fram til i dag. Oppsummeringer og konklusjoner er i samsvar med de vurderinger som ble gjort av barnevernsjefen i 2014.

Rådmannen vil likevel kommentere noen enkeltfunn:

Kommunerevisjonen har i betydelig grad valgt å intervjuer personer som ikke lenger er ansatt i tjenesten. Det kan ha betydning for forståelsen av utfordringer og løsninger underveis i prosessen. Revisjonen har likevel foretatt en balansert drøfting av de ulike synspunkter.

Det fremholdes i rapporten at det har vært særlig stor turnover i Mottaksavdelingen etter omorganiseringen. Det er viktig å presisere at turnover er en kjent utfordring for barneverntjenesten som helhet og utgjør i snitt 12-13 % årlig.

Rapporten inneholder en god og nyansert drøfting av utfordringer knyttet til analyser og prioriteringer i omstillingsprosesser. Som revisjonen peker på er «vurderingene gjort i etterpåklokskapens lys». Den viktigste konklusjonen er imidlertid at barnevernet, og spesielt Mottaksavdelingen, nå har lagt bak seg både fristbrudd og arbeidsmiljøutfordringer, og at de mål som var lagt til grunn for omorganiseringen i 2011 blir nådd.

# RAPPORTEN



# 1.1 INNLEDNING

## 1.1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Utgangspunktet for dette prosjektet har vært de siste årenes fristoverskridelser i barnevernet. Formålet var i utgangspunktet å se nærmere på årsakene til den sterke veksten i fristoverskridelser i undersøkelsessaker, og hvilke konsekvenser dette har. I det opprinnelige mandatet skulle det, blant annet, ses nærmere på hvordan barnevernet hadde organisert og styrt arbeidet med undersøkelser.

Den 28.01.2015, dagen før oppstartsmøtet, mottok Rogaland Revisjon et notat fra barnevernet. Notatet tydet på at en omorganisering foretatt i 2011 var den utløsende faktoren for den høye andelen fristoverskridelser i perioden 2011-2014, men at også en rekke andre forhold spilte inn. På bakgrunn av opplysningene fra barnevernet ble prosjektet endret noe. Det overordnede spørsmålet i dette prosjektet er:

- Hvorfor har ikke barnevernet klart å snu den negative trenden i forbindelse med fristoverskridelser?

I notatet pekes det på høy turnover og en høy andel sykemeldinger i avdelingen. Dette kan være med å forklare den høye andelen fristoverskridelser. Men disse forholdene kan også være symptomer på andre type utfordringer i organisasjonen. I hvilken grad skyldes barnevernets fristoverskridelser utfordringer knyttet til ny organisering, (forankring) styring, ledelse, organisering, systemer, internkontroll og organisasjonskultur?

Prosjektet har en åpen tilnærming og vil forsøke å finne svarene på hva som har vært hovedutfordringene. Sentrale datakilder er intervjuer, gjennomgang av dokumenter og nøkkeltall. En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Prosjektet vil også forsøke å si noe om hva som skal til for at barnevernet lykkes bedre i det videre arbeidet.

Prosjektet vil fortsatt gi et bilde av utviklingen av fristoverskridelser over tid, og forsøke å si noe om hvor lang tid det kan gå fra barnevernet mottar en bekymring til barnet og familien har et tiltak.

# 1.2 FAKTABESKRIVELSE

## 1.2.1 INNLEDNING

En undersøkelse skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt.

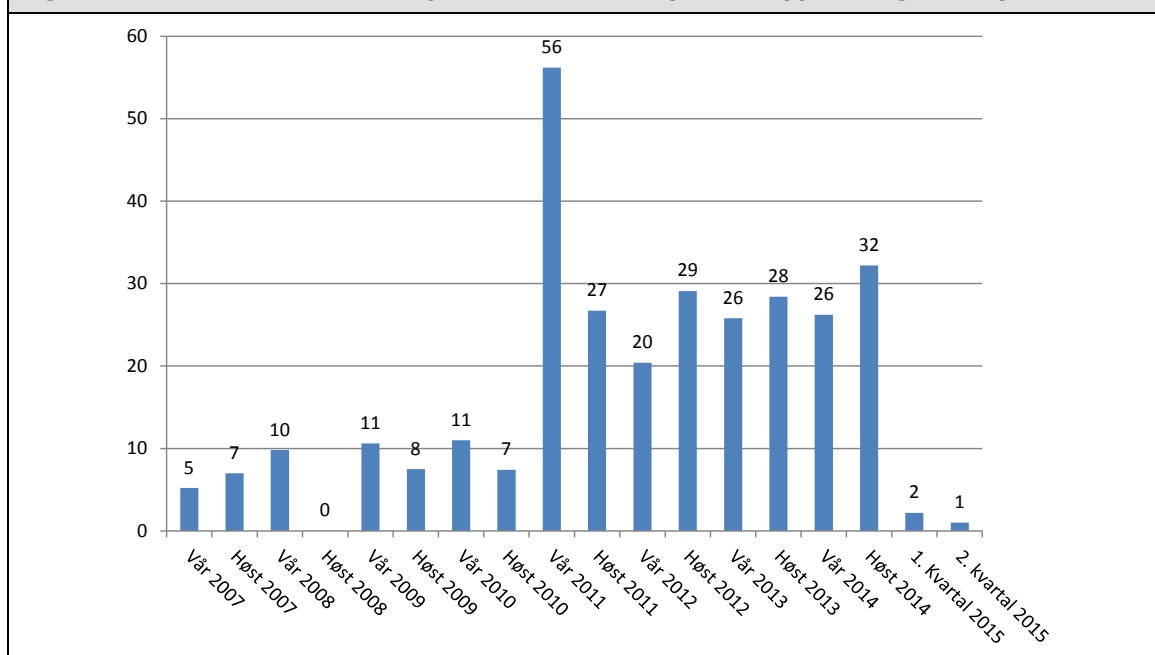
Etter sentraliseringen av barneverntjenesten i 2004 og fram til 2011 hadde barneverntjenesten en lav andel oversittelser av undersøkelsesfristen. Fra 2011 og fram til i dag har barnevernet hatt store fristoversittelser og tabellen under viser årlige fristoverskridelser i perioden 2009 til 2014<sup>1</sup>.

**Tabell 1 – Fristoversittelser i perioden 2009 til 2014**

| Årstall              | 2009  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------|-------|------|------|------|------|------|
| Antall oversittelser | 30    | 60   | 204  | 124  | 183  | 241  |
| Andel oversittelser  | 5,5 % | 9 %  | 40 % | 24 % | 27 % | 30 % |

I figuren under viser vi de halvårslige variasjonene. Vi ser en sterk økning i fristoverskridelser første halvår 2011, dvs. like etter omorganiseringen. Vi ser videre at andelen holder seg høy ut 2014, men at det er en svært positiv utvikling 1. og 2. kvartal 2015. I gjennomgangen under går vi nærmere inn på hva som kan forklare disse forholdene.

**Figur 1 – Andel fristoversittelser per halvår, over tid (Kilde: Rapporteringbanken)<sup>2</sup>**



<sup>1</sup> Kilde: Notat fra barnevernet 28.01.15. Tallene for 1. halvår er ikke klare tidlig i august 2015, men kvartalstallene er det.

<sup>2</sup> Alle tallene er innrapportert til Fylkesmannen. Tallene for 1. og 2. kvartal 2015 er mottatt fra barnevernet.

Oppmerksomheten i dette prosjektet har vært rettet mot mottaksavdelingen, som har ansvar for meldingshåndtering og å gjennomføre undersøkelser.

**Rapportens struktur:** I del 1.2.2 presenterer vi en tidslinje, som viser utviklingen fra 2011 og frem til i dag. Dette er ingen utømmelig liste, men viser en del viktige hendelser og utviklingstrekk i denne perioden. I del 1.2.3 går vi nærmere inn på endringene i barnevernets nye organisering, mens i del 1.2.4 går inn på den vanskelige starten den nye mottaksavdelingen fikk. I del 1.2.5 belyser vi mottaksavdelingens interne organisering før og nå. Den interne strukturen er av flere fremhevet som en av hovedforklaringene på problemene mottaksavdelingen fikk. I del 1.2.6 ser vi nærmere på arbeidssituasjonen i mottaksavdelingen, mens vi i 1.2.7 gjør en foreløpig vurdering, basert på de foregående kapitlene. Mottaksavdelingens arbeidsmiljø har fått mye oppmerksomhet internt i organisasjonen i den vanskelige perioden og vies et eget kapittel, dvs. 1.2.8, med tilhørende avsluttende vurdering. I den siste delen, dvs. 1.2.9 går vi nærmere inn på situasjonen i mottaksavdelingen i dag.

## 1.2.2 TIDSLINJE

- Høsten 2010: Barnevernssjefen beslutter å omorganisere virksomheten.
- Februar 2011: Ny organisering trer i kraft. Antall avdelinger reduseres fra fire til seks. Parallelt innføres nytt saksbehandlingssystem og ny utredningssmal.
  - Mottaksavdeling – ny avdeling og ny leder. Består av folk fra ungdomsteam, de gamle familieteamene og barnevernvakt/meldingsmottak og en del utenifra.
  - Mottaksavdelingen «arver» et etterslep på nesten 100 saker fra november og desember som ikke er ferdigstilt i de «gamle avdelingene»
  - Som en konsekvens av innføring av nytt fagsystem mister virksomheten for en periode viktige rapporter og oversikter
- Antall avsluttede undersøkelser går ned. Snittet for de fire foregående årene er 590 undersøkelser, mens det er 506 avsluttede undersøkelser i 2011.
- I 2011 var 40 prosent av undersøkelsene ikke avsluttet innen den lovpålagte fristen. Dette blir vurdert som overgangsproblemer med den nye organiseringen og nytt saksbehandlingssystem.
- Utover 2011 og våren 2012 er det mye uro og konflikter i avdelingen
- Sommeren/høsten 2012 – barnevernleder kartlegger situasjonen og det iverksettes faglig oppfølging og oppfølging mht. ledelse og organisasjonskultur
- Andre halvår 2012 – Mange erfarne medarbeidere slutter i barnevernet. Disse erstattes i all hovedsak av nyutdannede uten barnevernserfaring.
- Høsten/vinteren 2012 – Konsulentfirma gjør en analyse av situasjonen, og foreslår oppfølgingstiltak, som gjennomføres. Tiltakene er lederveiledning og en prosess for hele avdelingen der det ble jobbet med fokus på felles forståelse av mål, roller, rutiner og spilleregler for avdelingen



- 2012: Omtrent samme antall avsluttede undersøkelser som 2011 (509). Fortsatt høy andel fristoverskridelser (24 prosent).
- 2012/2013: Mottaksavdelingen får hjelp fra stab og andre barnevernsavdelinger til å gjøre ferdig undersøkelser. Også tidligere medarbeidere bidrar. Det er også en del dugnader internt på avdelingen for å ta unna sakene.
- Kraftig økning i meldinger og undersøkelser i 2013. Antall meldinger øker fra 829 til 922, og antall nye undersøkelser øker fra 613 til 759<sup>3</sup>.
- 2013: Antall avsluttede undersøkelser øker kraftig fra 509 til 682, fra 2012 til 2013. Dette utgjør en økning på 34 prosent. Fortsatt høy andel fristoverskridelser (27 prosent).
- 2013: Økt produksjonen av saker og etterslepet av saker var i ferd med å bli faset ut sommeren/høsten 2013 (Dette vises imidlertid ikke i statistikken samme halvår. Det er en viss treghet mht. når dette gir utslag i statistikken, fristoverskridelsene oppstår på et tidspunkt og vises gjerne i statistikken på et annet tidspunkt).
- 2013/2014: En del sykemeldinger mot slutten av 2013 og begynnelsen av 2014. I mars var åtte ansatte ved mottaksavdelingen sykemeldt. Dette førte til at påbegynte undersøkelser ble liggende uten å bli slutført, noe som resulterer i mange og lange fristoverskridelser.
- 2013/2014. Flere som slutter. En del ubesatte stillinger i perioder på grunn av rekrutteringsproblemer.
- Internrevisjonsrapporter for høsten 2013 og våren 2014. Konklusjoner: Lang undersøkelsestid i mange saker, og undersøkelsesarbeidet drives ikke forsvarlig.
- Mars 2014: Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen viser lav score langs flere indikatorer (se vedlegg)
- Våren 2014 - de tre stillingene barnevernet fikk tildelt av Fylkesmannen settes midlertidig inn i mottaksavdelingen<sup>4</sup>.
- April - desember 2014. Eksternt konsulentfirma bistår avdelingen med undersøkelser
- Mai 2014. Avdelingsleder slutter i sin stilling.
- Juni 2014 - april 2015. Oppfølging fra Fylkesmannen. På bakgrunn av kvartalsrapporteringen for 2. halvår 2013 og 1. halvår 2014 ble barnevernet innkalt til Fylkesmannen til møte. Her ble man enige om at barnevernet utarbeider en tiltaksplan for å sikre at lovkravene blir oppfylt. I perioden frem til april 2015 er det oppfølging fra Fylkesmannen i form av brev, enkelte møter og en stikkprøvekontroll på henlagte meldinger og undersøkelser (november 2014).
- Juli 2014: Tiltaksplan for mottaksavdelingen, som blant annet innebærer ny intern organisering i faggrupper, tydeliggjøring av ansvarsdeling internt, nye prosedyrer for undersøkelser, og en bedre sikring av overgangene i sakene
- September 2014: Ny konstituert leder tiltrer. Skal gjelde ut mars 2016.

---

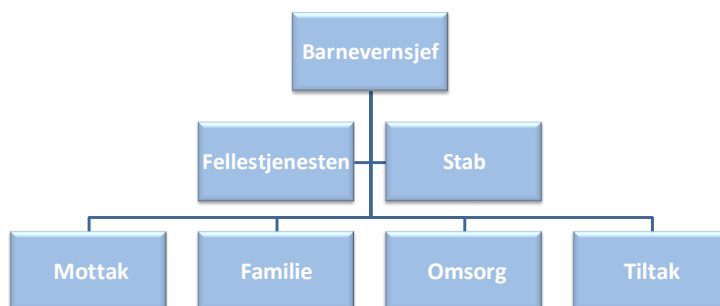
<sup>3</sup> Kilde: Rapporteringsbanken.

<sup>4</sup> Brev til Fylkesmannen 08.04.14.

- 2014: En ny kraftig økning i antall avsluttede undersøkelser, som øker fra 682 til 796, dvs. med 17 prosent. Det er fristoverskridelser i 30 prosent av sakene.
- Det meldes fra barnevernet i slutten av januar 2015 at mottaksavdelingen ikke har hatt oversittelser i undersøkelser som er påbegynt etter 1. oktober. Det forventes at en vedvarende bedring vil vise seg i 2015-tallene.
- Nesten ingen fristoverskridelser 1. og 2. kvartal 2015, hhv. 2,2 og 1 prosent.
- Mars 2015: Medarbeiderundersøkelsen viser en markant bedring langs de aller fleste indikatorene (se vedlegg).
- Intervjuer mars/april 2015: Melder om at undersøkelsesarbeidet fungerer bra nå, arbeidsbelastningen er håndterlig og den nye organiseringen og ansvarsdelingen fungerer bra. Dette pekes det på både fra informanter i mottaksavdelingen, i andre barnevernsavdelinger og folk utenifra som har kjennskap til situasjonen der. Det går mye raskere fra melding kommer inn til tiltak iverksettes. Dette pekes det på fra både mottaksavdelingen, familieavdelingen og tiltaksavdelingen.

### 1.2.3 ORGANISERING

**Figur 2 – Ny organisering**



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

Med den nye organiseringen ønsket barnevernssjefen å styrke utredningskompetansen og undersøkelsesarbeidet. Tjenesten gikk fra å ha en geografisk oppgavefordeling til en prosessorientert oppgavefordeling. Ønsket var bl.a. større og mer robuste enheter og

en større grad av spesialisering. I tillegg var målet at den nye organisasjonen skulle bli mer enhetlig med færre ledere og tydeligere lederroller.

I gjennomgangen hevdes det at fordelene med en slik organisering er at den gir større muligheter for spesialisering, enten rettet mot undersøkelser (Mottaksavdeling) eller mot selve oppfølgingsarbeidet (Familieavdelingen). En av svakhetene med den gamle modellen var å finne en god balanse mellom tiden som ble brukt til undersøkelser og tiden som ble brukt til oppfølging av tiltak. Flere peker på at oppfølgingen av tiltaksarbeidet noen ganger ble nedprioritert dersom det kom utfordrende undersøkelsessaker med høy prioritert. Fra ledelsen gis det også uttrykk for at det var en del ulikheter i arbeidspraksis mellom de to gamle familieavdelingene, og at man med den nye organiseringen ønsket en mer enhetlig praksis, både knyttet til undersøkelser og oppfølging av tiltak.

I tillegg hadde det lenge vært et problem med at undersøkelsene ikke var dokumenterte med en sluttrapport, i den gamle modellen. Dette eksisterte før sentraliseringen av barnevernet i 2004 og det var fortsatt et problem i tjenesten før omorganiseringen i 2011. Da mottaksavdelingen ble opprettet i 2011, «arvet» de en betydelig andel undersøkelser hvor store deler av tidsfristen allerede var utløpt (se mer om dette under).

En av ulempene med den nye barnevernsorganiseringen er at den innebærer flere saksbehandlere for barna. Før hadde samme saksbehandler ansvaret for både undersøkelse og oppfølgingen av tiltaket i etterkant. Nå ble dette splittet opp på to ansatte – en som gjorde undersøkelsen og en som følger opp tiltaket etterpå<sup>5</sup>. Samtidig peker flere på at det kan være en fordel for brukeren at den som gjennomfører undersøkelsen ikke er den samme som følger opp tiltaket, og at flere saksbehandlere ikke alltid er en ulempe for brukeren.

En annen ulempe med den nye organiseringen, særlig i starten, var at det var mulig å gå omkamper. Med dette menes at undersøkelsen av og til kom i retur, fordi familieavdelingen mente at undersøkelsene ikke var gode nok.: *«Dette er noe av svakheten med modellen, at det er lov å gå omkamper.»* Det pekes samtidig på at dette ikke skjer så ofte, og at det skjedde oftere før og langt sjeldnere nå. Men man bruker mye energi på dette, hevdes det. Det pekes samtidig på at faren med dette er at saksbehandlerne bruker for mye tid med undersøkelsene, for å unngå omkampene.

Intervjuene våre tyder på at de fleste var positive til denne typen spesialisering, men det er også en del som mener den gamle modellen var bedre.

Samtidig gis det uttrykk for at begge modellene har sine fordeler og ulemper, og at god struktur og arbeidsflyt innenfor den valgte organiseringen er viktigere enn hvilken av modellene man velger.

---

<sup>5</sup> Forutsatt at dette var et hjelpetiltak. Dersom det var et omsorgstiltak ble saken overført til omsorgsavdelingen, som før.

---

## 1.2.4 DÅRLIG START

### 1.2.4.1 INNLEDNING

---

Gjennomgangen tyder på at det var delte meninger om prosessen i forkant av omorganiseringen var godt nok forankret i organisasjonen, men våre data tyder ikke på at dette var hovedutfordringen i den nye organisasjonen. Og som nevnt var de fleste positive til ideen bak omorganiseringen.

Hovedutfordringen var at det skjedde for mye parallelt med den nye omorganiseringen, og at mottaksavdelingen kom skjevt ut i starten. De andre avdelingene ble i langt mindre grad berørt av disse forholdene.

I ettertid ser barnevernsledelsen at det ikke ble brukt nok tid på å forberede omorganiseringen, og at det ikke var foretatt en tilstrekkelig risiko/sårbarhets analyse i forkant<sup>6</sup>.

### 1.2.4.2 KORT OM ENDRINGSKAPASITET

---

I faglitteraturen defineres endringskapasitet som en organisasjons kapasitet til å ivareta daglig drift samtidig som den gjennomfører store, hyppige endringer på en slik måte at produktivitet sikres på lang sikt<sup>7</sup>.

Dette kan gjøres på tre måter: Ledere kan frigjøre ressurser, øke ressursene på midlertidig basis og/eller utvikle endringskapasitet. Eksempler på frigjøring av ressurser er omallokering av ressurser internt i organisasjonen eller at man prioriterer vekk noe i perioden. Et eksempel på en midlertidig økning av ressursene er å tillate overkapasitet i en overgangsperiode eller leie inn vikarer, konsulenter, overtid.

### 1.2.4.3 TIMINGEN I FORBINDELSE MED OMORGANISERINGEN

---

**Omorganiseringen** skjedde parallelt med innføringen av et **nytt fagsystem**, i mars 2011. Dette førte til at barnevernet for en periode mistet viktige rapporter og oversikter<sup>8</sup>. Vi får opplyst fra barnevernssjef at disse utfordringene varte et godt stykke ut i 2012, og innebar at man måtte supplere med manuelle oversikter og tellinger. I tillegg tok det en del tid å lære opp de ansatte og for de ansatte å beherske systemet. Flere peker på at fagsystemet den dag i dag er nokså tungvint, og at oppbygningen av fagsystemet gjør at enkelte ting må skrives to ganger.

Fra barnevernssjefen pekes det på at det gamle fagsystemet, BV-pro, var i ferd med å fases ut i 2010/2011. For barnevernet stod derfor valget mellom et gammelt system som var i ferd med å fases ut, eller et nytt fagsystem i en ny organisasjon. En

---

<sup>6</sup> Jf. Samme notat.

<sup>7</sup> *Endringskapasitet*, Christine B. Meyer og Inger G. Stensaker, Fagbokforlaget 2011.

<sup>8</sup> Jf. Notat fra barnevernet, den 27.01.15.

tredje mulighet ville vært å utsette omorganiseringen til etter at nytt fagsystem ble innført, men dette ble ikke vurdert.

Parallelt med omorganiseringen og innføringen av nytt fagsystem, startet avdelingen med å ta i bruk en **ny utredningsmal**, såkalte Kvello-utredninger (KReM)<sup>9</sup>. Dette er en faglig anerkjent utredningsmal som også brukes i andre kommuner, i en eller annen form. Denne utredningsmalen er langt mer omfattende enn den gamle, og innebar behov for en god del opplæring for de ansatte<sup>10</sup>. Det hevdes videre at opplæringen ikke ble optimal fordi denne arbeidsmetodikken også var nokså ny for de som skulle lære opp de ansatte: «*Opplæringen ble ikke så god, fordi vi ikke forstod alt, derfor ble det vanskelig å velge vekk ting.*»

I intervjuene blir det det pekt på at både Kvello-malen og nytt fagsystem var «sårt tilgjengt», men at det var en ulempe at det kom samtidig med omorganiseringen.

En tredje utfordring, i følge flere av de intervjuede, var at det ble unødvendig mange diskusjoner om strukturen i «*innholdsmessige bra undersøkelser*». Vi får opplyst at uenighetene dreide seg om hvor ting skulle stå i henhold til malen, og at bruken av rapportmalen i starten var for rigid, noe som førte til en «*...del merarbeid, frustrasjoner og tap av mestringsfølelse*».

Fra barnevernssjefen pekes det på at barnevernet ønsket å «løfte» nivået på undersøkelsene og gjøre dem bedre, og at han trodde at de ansatte ville mestre dette. I ettertid ser barnevernssjefen at dette var et uheldig grep, og at man burde redusert ambisjonsnivået og gjort forenklinger i en overgangsfase.

#### 1.2.4.4 BEMANNING

Antall årsverk har økt med knapt 16 prosent i barnevernet fra 2010 til 2014, fra 109 til 128<sup>11</sup>. Dette skyldes i all hovedsak en økning i øremerkede midler fra Fylkesmannen (18 årsverk), og ett årsverk knyttet til enslige mindreårige flyktninger. Veksten er i sin helhet knyttet til ulike saksbehandlerstillinger i barnevernet, noe som har medført en styrking av saksbehandlingskapasiteten på 30 prosent.

I 2015 er barnevernet redusert med to administrative årsverk (126 årsverk totalt)<sup>12</sup>.

Det har altså vært en økning i bemanningen fra 2010 til 2014. Men som vi har sett, har også saksmengden økt betydelig i samme periode. Målt i antall saker per saksbehandler er imidlertid arbeidsmengden redusert de siste årene. I perioden 2008 – 2010 var det

<sup>9</sup> Det ble imidlertid ikke et krav om at denne skulle brukes i alle undersøkelser før i 2012.

<sup>10</sup> Jf. Intervjuer.

<sup>11</sup> Opplyst i brev av 28.08.2015. Disse tallene samsvarer ikke med tallene som er rapportert inn til KOSTRA, som viser følgende bilde: I 2010 var det 84 årsverk i barnevernet, mens det var 135,5 årsverk i 2014, noe som indikerer en økning på drøyt 60 prosent (Kilde: KOSTRA). Kommunen bør se nærmere på de tallene som er rapportert inn til KOSTRA.

<sup>12</sup> Samme kilde.

18,3 barn med tiltak eller undersøkelse per saksbehandler i Stavanger, mens det i perioden 2011 – 2014 var 14,7 barn med tiltak eller undersøkelse.

De siste fire årene har arbeidsmengden (i kvantitativ forstand) vært nokså konstant.

Denne indikatoren er imidlertid ikke en helt presis indikator mht. arbeidsmengden i mottaksavdelingen. Indikatoren inneholder tiltak, som ikke er mottaksavdelingens oppgave, men inneholder ikke meldinger, som er en av avdelingens oppgaver.

I dag er det totalt 28 årsverk i mottaksavdelingen, hvorav fem i barnevernvakten<sup>13</sup>, en leder og 22 saksbehandlere (undersøkelser/meldinger). I det mottaksavdelingen startet opp var det 3-4 årsverk færre. Økningen har kommet som en følge av de øremerkede midlene fra Fylkesmannen.

I tillegg fikk hele barneverntjenesten en styrking i 2011, på mellom 14 og 15 årsverk, hvorav syv av disse i form av øremerkede midler fra Fylkesmannen<sup>14</sup>. For mottaksavdelingen utgjorde dette tre årsverk<sup>15</sup>.

I intervjuene våre peker enkelte på at mottaksavdelingen var for lavt bemannet i starten, men dette blir sjelden brukt som hovedargument for den vanskelige situasjonen som oppstod.

#### **1.2.4.5 ETTERSLEP AV SAKER**

Når beslutningen om ny struktur ble fattet i november 2010, gjorde de daværende familieavdelingene ferdig alle påbegynte undersøkelser, men sluttet å jobbe med nye<sup>16</sup>. Dette innebar at mottaksavdelingen arvet en betydelig andel undersøkelser hvor store deler av tidsfristen var utløpt. Intervjuer: «*Mottaksavdelingen startet på hælene*». og «*Mottaksavdelingen arvet undersøkelser som ikke var ferdige, som de ikke kunne gi fra seg videre.*» Vi har ikke et eksakt tall på dette på hvor mange saker det dreide seg om. Men tilbakemeldinger fra flere av våre informanter tyder på at det dreide seg om nesten 100 saker, eller fem - seks undersøkelser per saksbehandler.

Fra barnevernssjefen pekes det på at dette gjorde at den nye mottaksavdelingen fikk en vanskelig start, og at denne utfordringen ikke ble forutsett i forkant av omorganiseringen.

Gjennomgangen tyder på at mottaksavdelingen startet med et stort etterslep av saker som det skulle ta lang tid å innhente.

<sup>13</sup> Barnevernvakten er fysisk plassert på politistasjonen og ivaretar også akuttberedskap for Sola, Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy og Finnøy.

<sup>14</sup> Kilde: Årsrapport for Stavanger kommune 2011 og KOSTRA. Kommunen har totalt fått 17,9 årsverk i form av øremerkede midler fra Fylkesmannen, i perioden 2011 til 2014 (Kilde: Tall fra Fylkesmannen)

<sup>15</sup> Opplyst i intervjuer og sak i levekårstyret om søknad om øremerkede midler til styrking av barneverntjenesten i Stavanger, 09.12.2010.

<sup>16</sup> Opplyst i intervju 08.05.15.

#### 1.2.4.6 NY AVDELING, NY LEDER

Mens de andre avdelingene forble uendret eller gjennomgikk mindre endringer<sup>17</sup>, var mottaksavdelingen en helt ny avdeling. De ansatte her bestod av ansatte fra den tidligere ungdomsavdelingen (som forsvant med omorganiseringen), fra Mottak/barnevernvakt, fra familieavdelingene eller nye ansatte «utenifra». En del av de som ble ansatte hadde ikke erfaringer med undersøkelser fra før<sup>18</sup>. Det var også ny leder i avdelingen, som hadde relativt lite ledererfaring og lite erfaring med undersøkel-sesarbeid.

De ansatte ble plasserte i de ulike avdelinger etter egne ønsker<sup>19</sup>. I ettertid hevder ledelsen at de i større grad burde styrt dette, ut i fra kompetansebehovene i den enkelte avdeling.

### 1.2.5 INTERN ORGANISERING

Fra høsten 2014 har mottaksavdelingen fått en ny intern organisering. Denne innebærer en oppdeling i et eget mottaksteam, et spedbarnsteam, et barneteam og et ungdomsteam. Mottaksteamet består av fem av de mest rutinerte ansatte i avdelingen, og har ansvaret for meldingsmottak, håndtering av akuttsaker og gjennomføring av mindre undersøkelser. De andre teamene har ansvar for undersøkelser for hver sin aldersgruppe, og har hver sin fagkonsulent (veileder), som har ansvaret for å planlegge, veilede og sikre fremdriften av undersøkelsene.

Fra våren 2011 til høsten 2014 fantes det ingen slik inndeling. Dette innebar at alle saksbehandlerne skulle håndtere bekymringsmeldinger, akuttsaker og undersøkelser<sup>20</sup>. Tanken med dette var at mottaksavdelingen i seg selv var en spesialisering i retning av at saksbehandlerne bare skulle jobbe med undersøkelser, og at derfor ikke var nødvendig med en ytterligere spesialisering. Flere av dem vi har intervjuer peker på at dette var veldig ambisiøst og at en tydeligere spesialisering eller struktur internt i avdelingen ville vært en bedre kompetanseutnyttelse.

Barnevernssjefen gjorde sommeren 2012 en kartlegging av arbeidsmiljø og medarbeidernes tilfredshet med leder ved mottaksavdelingen (se under). I etterkant av denne runden ble det, som nevnt, etablert en egen mottaks- og meldingsavkla-

---

<sup>17</sup> Familieavdelingen var en sammenslåing av Familieavdeling nord og Familieavdeling sør, og oppgavene ble noe endret ettersom undersøkelsesarbeidet ble overtatt av mottaksavdelingen. Likevel var det mindre endringer her, ettersom en del av de som hadde arbeidet i familieavdeling sør begynte å arbeide i det som var familieavdeling nord, nå kalt familieavdelingen. Vi får opplyst at her var strukturen, arbeidskulturen og den faglige standarden i langt større grad kjørt inn. bestod av ansatte som hadde arbeidet i familieavdeling Nord, samt at det kom en del saksbehandlere fra familieavdeling Sør. Vi får opplyst at mye av strukturen

<sup>18</sup> Opplyst i flere intervjuer.

<sup>19</sup> De fylte ut et skjema som viste hvilken avdeling de kom fra og hvilken avdeling de ønsket seg til (1. og 2. prioritet).

<sup>20</sup> Det var ledergruppen i avdelingen (avdelingsleder og fagkonsulenter som gikk gjennom de mottatte meldingene og fordelte undersøkelsene på faste ukentlige møter (opplyst i intervjuer).

ringsgruppe. Denne gruppen som utgjorde to årsverk, én i hundre prosents stilling og to i femti prosents stilling. Disse skulle avklare bekymringsmeldinger, håndtere akuttsaker og på denne måten skjerme de øvrige ansatte fra denne type henvendelser, slik at de fikk mer «ro» til å gjennomføre undersøkelser.

Intervjuene tyder på at denne ordningen ikke fungerte så godt, og at denne spesialiseringen ikke førte til tilstrekkelig skjerming av de øvrige ansatte, av flere årsaker. For det første pekes det på at ressursinnsatsen var for lav og at det burde vært satt inn flere ansatte i denne gruppen (Mottaksgruppen utgjør i dag fem årsverk). For det andre pekes det på at det var vanskelig å kombinere undersøkelsesarbeidet og meldingsavklaringsarbeidet for de som hadde en halv stilling til hver av oppgavene. For det tredje sluttet en av de som hadde de som hadde en femti prosents stilling i denne gruppen etter om lag et halvt år, uten at det ble satt inn en ny medarbeider.

Intervjuene tyder på at det er to viktige suksessfaktorer med den nye organiseringen av meldingsmottaket: 1) Det er tilført tilstrekkelig med ressurser. 2) Det er de mest erfarne medarbeiderne som sitter i meldingsmottaket. Både eksterne samarbeidspartnere, nåværende og tidligere ansatte i mottaksavdelingen. En av samarbeidspartnerne sa det slik: «*Det er det smarteste de har gjort.*»

Intervjuene tyder på at den nåværende strukturen i avdelingen, med faste ansvarsområder, har vært et diskusjonstema internt i enheten siden den nye organiseringen trådte i kraft. Vi får opplyst at de ansatte gav uttrykk for at de ønsket en slik inndeling, fordi de mente at det innebar en bedre struktur, klarere ansvarsdeling, bedre kompetanseutnyttelse og bedre skjerming av de ansatte.

Gjennomgangen vår tyder på at den tidligere interne organiseringen hadde flere svakheter:<sup>21</sup>:

- Oppfølging av akutt plasseringer tok for mye ressurser fra det øvrige undersøkelsesarbeidet.
- Akuttsaker og voldsavklaringer «forstyrret undersøkelsene». Flere peker på det var uheldig at alle saksbehandlere skulle håndtere akutte saker, og at dette ikke var lagt til faste og erfarne medarbeidere, slik som i dag. Mangelen på en fast struktur resulterte ifølge flere i at det ble veldig mye støy i forbindelse akuttsaker, i form av diverse rådslagning der flere medarbeidere var involvert. Flere peker på at det var unødvendig mange involvert i akuttsakene, og fra andre avdelinger pekes det på at det ofte var flere personer å forholde seg til i samme sak: «*Det var ofte mange kokker og mye søl.*»
- Det var ikke tilrettelagt for spesialisert kompetanse (spebarn, småbarn og ungdom). Mange hevder at en slik spesialisering er en langt bedre utnyttelse av

<sup>21</sup> Kilde: Internt notat fra barnevernet og intervjuer.



kompetansen i enheten, ettersom flere av de ansatte hadde sine spesialområder, og ettersom det var et uttrykt ønske om spesialisering på et tidlig tidspunkt.

Gjennomgangen vår tyder på at den nye interne organiseringen har mange gevinster: Den bidrar til bedre styring, en klarere ansvarsdeling, en mindre arbeidskrevende arbeidsfordeling, mer skjerming, større arbeidsro og bedre kompetanseutnyttelse.

## 1.2.6 ET VEDVARENDE HØYT ARBEIDSPRESS

I intervjuene rapporteres det om at det i perioden våren 2011 til sommeren 2014 var et vedvarende høyt arbeidspress i mottaksavdelingen.

Vi har ikke tall som kan bekrefte dette, men flere av de intervjuede hevder at de hadde over dobbelt så mange saker som det de ble forespeilet i forkant av omorganiseringen. Og innimellom kom det akutte saker, som krevde en til to saksbehandlere på full tid, i en periode. En av de intervjuede sa det slik: «...Jeg liker press og ha ting å gjøre. Men presset her var konstant og jeg hadde aldri oversikt over saksmengden».

I intervjuene blir det pekt på at man som saksbehandler er langt mer effektiv med færre saker på en gang. Dette henger sammen med flere forhold, blant annet det blir vanskeligere å disponere strukturere tidsbruken når man arbeider med mange saker samtidig: «Man jobber med litt av alt.» I tillegg får man gjerne telefoner og henvendelser fra berørte parter, når undersøkelsen trekker ut i tid, og det kan også komme inn nye bekymringer. Alt dette er med på å øke saksmengden og forsinke fremdriften, i en sak som allerede er gått over tidsfristen.

I 2011 og 2012 ser det ut til at det ble gjennomført rundt 30 undersøkelser i året, i gjennomsnitt per saksbehandler. I 2014 ble det gjennomført rundt 37 undersøkelser<sup>22</sup>. Tallene er imidlertid ikke helt pålitelige ettersom det ble innhentet konsulenthjelp til dette arbeidet i 2014<sup>23</sup>. I intervjuene pekes det på at det var en uttalt forventning fra ledelsen om at hver saksbehandler skulle gjennomføre rundt førti undersøkelser hver.

Fra fagkonsulentene<sup>24</sup> pekes det på at det var store variasjoner fra saksbehandler til saksbehandler mht. hvor mange undersøkelser de klarte å gjennomføre i løpet av et år, og at noen brukte lang tid på undersøkelsene. Flere peker på at en del av de sentrale medarbeiderne ikke klarte å tilpasse seg den nye metodikken (KReM). Gjennomføringen av intervjuer og observasjoner fungerte bra, men «...det låste seg fullstendig med skrivevingen.»

---

<sup>22</sup> Estimat gjort av Rogaland Revisjon basert på antall avsluttede undersøkelser og antall saksbehandlere som arbeidet med undersøkelser, på denne tiden.

<sup>23</sup> Gjennomgangen tyder også på at barnevernet fikk hjelp fra andre avdelinger i andre halvdel av 2012, men dette var i mindre skala, ifølge våre intervjuer.

<sup>24</sup> Fagkonsulentene inngår i avdelingens lederteam. Fagkonsulentene har avdelingsleder som sin nærmeste overordnede og er saksbehandlerens nærmeste faglige overordnede. Fagkonsulenten skal gi avdelingens saksbehandlere systematisk faglig veiledning.

Vi får opplyst at det ble satt i gang veiledning og oppfølging av de ansatte høsten 2011 og tidlig i 2012.

### **1.2.6.1 HÅNDTERING AV DEN VANSKELIGE ARBEIDSSITUASJONEN**

Den høye arbeidsmengden ble håndtert på flere måter, for eksempel ved at fagkonsulentene gjorde enkelte undersøkelser, og gjennom at det ble avholdt flere «dugnader» på kveldstid i disse årene.<sup>25</sup> Det er delte meninger om hvordan dette fungerte, men flere peker på at man fikk unna en rekke undersøkelser, og at enkelte ansatte ble sykemeldte i etterkant. Og da var «*dugnadene litt forgjøves.*»

Mottaksavdelingen fikk også bistand fra tidligere ansatte, av barnevernssjefens stab, familieavdelingen og tiltaksavdelingen, til å gjennomføre undersøkelser. Antallet ansatte i avdelingen har også økt fra 2011 til 2015 (se over). I 2014 ble de tre stillingene barnevernet fikk tildelt av Fylkesmannen satt midlertidig inn i mottaksavdelingen.

### **1.2.6.2 TURNOVER OG SYKEFRAVÆR**

Til tross for dette forble arbeidsmengden og andelen fristoversittelser høy i perioden (se figur). Dette ser ut til å skyldes flere forhold. Intervjuene tyder på at det periodevis var veldig mange sykemeldinger i avdelingen. Selv om ikke sykefraværsprosenten er så veldig høy for mottaksavdelingen totalt<sup>26</sup>, peker mange på at andelen var veldig høy i perioder, og at fem til ti saksbehandlere var sykemeldt samtidig i perioder. I tillegg har det vært veldig høy turnover i mottaksavdelingen. Fra mars 2011 til september 2014 har det sluttet 28 ansatte i mottaksavdelingen (28 årsverk i avdelingen per april 2015).<sup>27</sup> Det vil si en utskiftning av hele personellet i denne perioden.

Den høye turnoveren ser ut til å være en konsekvens av det høye arbeidspresset og den vanskelige arbeidssituasjonen, men bidro også til å forsterke arbeidspresset ytterligere. Enkelte stillinger ble stående vakante en periode før man fikk ansatt ny saksbehandler. I tillegg ble mange av de erfarne medarbeiderne som sluttet, erstattet av yngre og mer uerfarne ansatte. Dette førte til at fagkonsulentene brukte en stadig større andel av tiden sin til å lære opp nye medarbeidere, og mindre tid til å veilede ansatte i forbindelse med undersøkelsene.

Barnevernssjefen hevder at den høye turnoveren ikke er hovedforklaringen på at mottaksavdelingen ikke klarte å gjennomføre undersøkelsene i tide. Han viser til at flere av at de som ble nyansatt raskt behersket saksbehandlingen og gjennomførte mange undersøkelser. Hovedproblemet, ifølge barnevernssjefen, var at en del medarbeidere til enhver var borte fra jobb (sykemeldinger eller ubesatte stillinger for et kortere tids-

<sup>25</sup> Fagkonsulentene skal som hovedregel ikke ha saksbehandleransvar.

<sup>26</sup> I 2011 var sykefraværet 8,9 prosent i barnevernet, hvorav 10,3 i mottak, i 2012 var sykefraværet hhv. 9,3 og 12 prosent, i 2013 var det hhv. 8,1 og 4 (Dvs. lavere i mottak) og i 2014 var det på hhv. 8,4 og 9,9 prosent.

<sup>27</sup> Tall fra kommunens lønn og personalsystem sett opp mot tall mottatt av barnevernet.

rom), og at en del andre gjennomførte langt færre undersøkelser enn forventet. Dermed fikk de mest produktive medarbeiderne en større del av «arbeidsbyrden».

### 1.2.6.3 MANGEL PÅ SKJERMING AV DE ANSATTE

I intervjuene pekes det på at barnevernet i den gjeldende situasjonen ikke klarte å skjerme disse på en god nok måte, og at en del sluttet på grunn av høyt arbeidspress. Enkelte ble også sykemeldte. I sum førte dette til at undersøkelsene ikke ble ferdigstilte, og dermed til fristoverskridelser.

Flere av de ansatte opplevde at de fikk liten eller ingen støtte i vanskelige saker. Flere forteller at de nyansatte stod alene i sakene, og at en i liten grad ble fulgt opp i akutt saker eller når en skulle i fylkesnemnden. De kunne «*havne ut i kjempealvorlige saker som de satt helt alene med uten at de fikk den veiledningen og oppbackingen de trengte.*» Vi får opplyst at det var et uttalt ønske i avdelingen om at saksbehandlerne skulle være to i sakene, med unntak av de veldig enkle. I praksis viste dette seg imidlertid vanskelig å få til, fordi det sjelden var to saksbehandlere som hadde anledning samtidig.

I intervjuene pekes det på at det var et dilemma hvordan man skulle håndtere denne situasjonen. Noen ganger ble saker fordelt til saksbehandlerne selv om man visste at saksbehandlerne var på grensen av det de kunne tåle. Andre ganger ble undersøkelsene liggende på vent, for eksempel ved sykemeldinger, fordi det var ingen saksbehandlere å fordele dem til. Dette førte til at mange av sakene først ble fordelt når de hadde ligget på vent i mange uker, og flere ble fordelt når tremånedersfristen var gått ut<sup>28</sup>.

### 1.2.6.4 UNDERSØKELSENE FORMKRAV

Flere av dem vi har intervjuet hevder at den nye utredningsmalen ble for omfattende, og at man brukte for mye tid på utredningenes formkrav. Ifølge en del av våre informanter bidro dette til at undersøkelsene i liten grad ble differensierte, dvs. at tidsbruken var en funksjon av sakens alvorlighetsgrad og kompleksitet. Flere mener at formkravene burde blitt nedjusterte frem til man kom mer ajour med tidsfristene. Samtidig tok barnevernet bort kravet om å bruke utredningsmalen i enkelte perioder<sup>29</sup>, men den ble tatt opp igjen. Interne revisjoner viste at mange ikke brukte utredningsmalen slik de skulle.

Intervjuene tyder på at undersøkelsene har vært av varierende kvalitet fra 2011 til 2014, og i barnevernets egen spørreundersøkelse fra 2014/2015 er indikatoren *Våre undersøkelser har høy kvalitet og er innenfor lovkravene* er den som får lavest score av samtlige indikatorer (2,65 av 4 mulige).

<sup>28</sup> Opplyst i en rekke intervjuer

<sup>29</sup> Intervjuer og handlingsplan mottak - oppfølging. Udatert, men tilbakemeldinger og referert møte i tekst (27.11), tyder på at dette kan være fra desember 2012, muligens januar 2013.

Flere av de intervjuede forteller at en del medarbeidere, både erfarne og uerfarne, hadde vansker med skrivearbeidet i forbindelse med undersøkelsene. I en del tilfeller hadde saksbehandlerne gjort den nødvendige datainnsamlingen (hos familie, samarbeidspartnere osv.), men uten at undersøkelsen var ferdig skrevet, og uten at utredningsmalen var ferdig utfylt.

#### **1.2.6.5 KONKLUDERING AV UNDERSØKELSER UTEN AT SKRIVEARBEIDET VAR FERDIG**

For å unngå fristoverskridelser i enda flere saker, åpnet barnevernssjefen opp for at enkelte saker kunne konkluderes og registreres som avsluttet, uten at skrivearbeidet var ferdig. Dette gjaldt i de tilfeller der saksbehandlerne hadde gjort ferdig datainnsamlingen. En slik praksis ser ikke ut til å være i strid med barnevernloven,<sup>30</sup> men det var et brudd på den interne rutinen. Ifølge internrutinene skal utredningsmalen være fylt ut og selve undersøkelsen (fagtekst to) være ferdig skrevet før saken avsluttes. I intervjuene pekes det på at noen av saksbehandlerne ikke ville være med på denne praksisen, og mente det var uetisk å avslutte undersøkelsene på denne måten.

#### **1.2.6.6 KONSEKVENSER AV DENNE PRAKSISEN**

Konsekvensen av praksisen var at skrive- og dokumentasjonsarbeidet trakk ut i tid, etter at undersøkelsen var konkludert og registrert som avsluttet. Flere peker på at det kunne gå opp til to-tre måneder før enkelte av undersøkelsene var dokumentert i henhold til den faglige standarden. Og ettersom det interne kvalitetskravet var at sakene ikke kunne oversendes til familieavdelingen før undersøkelsene var dokumenterte, tok det lang tid før hjelpetiltak ble iverksatt. Flere peker på at normal ventetid i sakene fra melding kom inn til tiltak ble igangsatt ofte var mellom et halvt år og ett år.

Problemet med dette for brukerne var at de måtte vente lenge før de fikk den hjelpen barnevernet mente de trengte, til tross for at saksbehandlerne i løpet av undersøkelsen hadde gitt uttrykk for at de var veldig bekymret. Ifølge intervjuene bidro dette for det første til å svekke tillitsforholdet mellom familien og barnevernet i den videre oppfølgingen. For det andre hendte det at familiene, når tiltakene skulle iverksettes, ikke lenger syntes at tiltakene var aktuelle fordi de mente at de selv hadde tatt nødvendige grep i forhold til det barnevernet hadde avdekket for mange måneder siden.

En statusgjennomgang i barnevernet fra slutten av november 2012 viste at en rekke saker var ferdig konkludert, men at fagtekst to ikke var ferdig skrevet. Om lag 60

---

<sup>30</sup> Loven slår fast at en undersøkelse skal konkluderes med vedtak om tiltak, henleggelse eller forslag til vedtak til fylkesnemnda (med begrunnelse). Loven inneholder ingen nærmere bestemmelser om hva undersøkelsen skal bestå i, og hvordan den skal gjennomføres, uten at den skal gjøres til minst mulig skade for den som berøres og den skal heller ikke gjøres mer omfattende enn målet tilsier. Vi har vært i kontakt med en representant for Fylkesmannen i Vestfold, som bekrefter at en del barnevernstjenester bruker litt tid på å få ferdig sluttrapport i etterkant av avsluttet undersøkelse. Det pekes på at det ikke skal være store avvik mellom disse to datoene (avsluttet undersøkelse og ferdigstilling av skrivearbeid), men det skjer. Videre vises det til at forvaltningsloven krevet at grunnlaget for vurderingene skal være dokumentert, men at man kan fatte vedtak på dagen for så å slutføre resten av papirarbeidet etterpå (Grunnen til at det ikke var Fylkesmannen i Rogaland var at man her, tidligere i prosjektet, garv uttrykk for at et intervju ikke var forenlig med deres tilsynsrolle).

prosent av disse var undersøkelser med konklusjon om henleggelse, mens 40 prosent av sakene var konkludert med tiltak.

På bakgrunn av dette minnet barnevernssjefen i et skriv til mottaksavdelingen om prioriteringer man hadde blitt enige om<sup>31</sup>. Dette gjaldt for det første dokumentasjon i saker som manglet fagtekst to, for det andre ble avdelingen bedt om å bruke en forenklet undersøkelsesmal. For det tredje ble det minnet om prioriteringskriteriene for å håndtere etterslepet, som var<sup>32</sup>:

- Saker der det anbefales tiltak skal prioriteres foran henleggelse
- Saker som konkluderes mot 4-12 skal prioriteres foran 4-4 (dvs. saker som grenser opp mot omsorgsovertakelse skal prioriteres foran sakene som ikke gjør det, dvs. der det kun er behov for hjelpetiltak).
- Saker som kan fullføres innen fristen prioriteres foran saker der fristen likevel er brutt.

Også barnevernets internrevisjon fra november 2013 viste at sakene ble liggende veldig lenge på mottaksavdelingen, før de ble overført til Familieavdelingen. Temaet for internrevisjonen var ventetid fra undersøkelse til tiltak, og en særskilt oppmerksomhet var rettet mot undersøkelser der det ble konkludert med hjelpetiltak jf. barnevernloven § 4-12<sup>33</sup>. I henhold til barnevernets faglige standard skal tiltak som grenser opp mot 4-12, iverksettes innen seks uker etter endt undersøkelse<sup>34</sup>.

Utplukket for internrevisjonen var alle avsluttede undersøkelser i tidsrommet juli-september 2013.

I internrevisjonen ble det konkludert med at bare ett av i alt 19 barn hadde fått iverksatt tiltak innen seksukersfristen. Gjennomgangen viste videre at den lengste ventetiden var i mottaksavdelingen, 44 dager i snitt fra konklusjonsdato til overføringsdato, at fem barn ventet i over hundre dager før saken ble overført familieavdelingen, og at gjennomsnittlig antall ventedager var lengst i de alvorligste sakene (56 dager i snitt).

I internrevisjonsrapporten konkluderes det med alvorlige avvik i barnevernets oppfølging av barn som lever med alvorlig omsorgssvikt. Det pekes videre på at dette ikke alene skyldes svikt hos enkelte medarbeider, men at det er en systemsvikt som kan tilskrives manglende oversikt, manglende rutiner og mangelfull ledelse. Den lange ventetiden vurderes å ligge langt under barnevernlovens forsvarlighetskrav.

---

<sup>31</sup> Handlingsplan Mottak - oppfølging. Udatert, men tilbakemeldinger og referert møte i tekst (27.11), tyder på at dette kan være fra desember 2012, muligens januar 2013.

<sup>32</sup> Samme kilde.

<sup>33</sup> Dette er saker som grenser opp mot en omsorgsovertakelse (4-12), men der det er aktuelt å prøve ut et hjelpetiltak først. Et vedtak om omsorgsovertakelse kan ikke treffes dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak etter § 4-4. Dette innebærer at et hjelpetiltak må være vurdert eller prøvd før en eventuell omsorgsovertakelse kan iverksettes.

<sup>34</sup> Det er per i dag ikke noe lovkrav om dette.

Internrevisjonsrapporten ble behandlet i barnevernets kvalitetsutvalg og ledergruppe i januar og februar 2014.

En ny internrevisjon ble utført i mai 2014. Et av temaene her var å se på forholdet mellom dato for sluttført undersøkelse og dato for godkjent fagtekst 2, dvs. den skriftlige dokumentasjonen av undersøkelsen.<sup>35</sup> Internrevisjonen avdekket at det hadde blitt en nokså vanlig praksis å slutføre dokumentasjonsarbeidet (fagtekst to og utredningsmal) etter at undersøkelsen er konkludert. I 75 prosent av de utvalgte sakene skjedde dette, og gjennomsnittlig ventetid var på 28,5 dager. «*Dette fører til at barn som lever med alvorlig omsorgssvikt blir liggende på vent uten forsvarlig oppfølging.*» I internrevisjonen pekes det på at denne praksisen bryter med flere paragrafer i barnevernloven, blant annet med formålparagrafen som sier 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*». Kvalitetsutvalget peker også på at tilsvarende avvik er avdekket tidligere uten at det er blitt tatt nødvendige organisatoriske grep.

I april 2014 inngår barnevernet avtale med et eksternt firma om å gjennomføre en del undersøkelser, for å ta unna etterslepet av undersøkelser, og i mai 2014 slutter avdelingslederen i sin stilling. En egen tiltaksplan for avdelingen lanseres i juli, med en mye tydeligere intern organisering (se over). Ny konstituert leder tiltrer i september 2014.

Gjennomgangen vår tyder på at dette har vært vellykkede grep for å snu den negative trenden i barnevernet, **og fristoverskridelsene er redusert drastisk fra september 2014 til mars 2015**. Praksisen med å konkludere undersøkelsene før skrivearbeidet er ferdigstilt, har opphørt<sup>36</sup>. Vi får opplyst at saksmengden nå er håndterlig for de ansatte, at unge saksbehandlere i større grad skjermes fra de tunge og kompliserte sakene, og at fagkonsulentene bruker en større del av tiden sin til å veilede saksbehandlerne. De ansatte er fornøyde med den interne organiseringen fordi de mener at den innebærer en klarere ansvarsdeling, en bedre kompetanseutnyttelse og en bedre skjerming av de ansatte.

Også fra familieavdelingen pekes det på at de mottar sakene langt raskere fra mottaksavdelingen det siste halvåret, og at tiltakene derfor settes i verk langt raskere enn før.

De fleste av de intervjuede peker på at ting fungerer bra i mottaksavdelingen nå, og at de vanskelig kan se for seg at mottaksavdelingen vil havne opp i en lignende situasjon igjen.

---

<sup>35</sup> Det er en sammenstilling av de viktigste opplysningene som er fremkommet i undersøkelsen og en faglig vurdering av betydningen dette har for barnet sin utvikling.

<sup>36</sup> Opplyst i intervjuer.

### 1.2.6.7 SAMARBEID MELLOM AVDELINGENE

Gjennomgangen vår tyder på at det var i forbindelse med internrevisjonene i 2013/2014 at barnevernet for alvor ble klar over konsekvensene og omfanget av den uheldige undersøkelsespraksisen.

At dette ikke ble løftet frem tidligere, kan være en indikasjon på at samarbeidet mellom avdelingene ikke har fungert helt som det skulle. Samarbeid mellom avdelingene var i utgangspunktet ikke noe vi hadde tenkt å gå nærmere inn på i denne undersøkelsen, men flere av dem vi har intervjuet hevder at det har vært lite samarbeid mellom avdelingene, og at tjenesten har fremstått fragmentert og lite helhetlig. Beskrivelser som brukes er: «*Det har vært vanntette skott mellom avdelingene*» «*Vi så ikke ut som en helhetlig tjeneste*».

Flere mener at samarbeidet mellom avdelingene har et klart forbedringspotensial. Eksempelvis pekes det i intervjuene på at det sjelden var overføringsmøter mellom mottaksavdelingen og familieavdelingen frem til sommeren 2014. Grensesnittene mellom mottaks- og familieavdelingen var et av tiltakene i barnevernets tiltaksplan fra 2014, og overgangene beskrives som langt bedre i dag. Flere tar likevel til orde for å samarbeide mer på tvers av avdelingene, og mange tror dette vil styrke den samlede barnevernkompetansen og oppfølgingen av brukerne. I barnevernets egen undersøkelse fra årsskiftet 2014/2015 er samarbeid og helhetlig tjeneste blant de forholdene som nevnes hyppigst når respondentene blir bedt om beskrive barnevernets viktigste utfordringer.

## 1.2.7 VURDERING AV KAPITTEL 1.2.1 TIL 1.2.6

Gjennomgangen viser ganske tydelig at mottaksavdelingen kom skjevt ut i starten, og at den nye avdelingen ikke fikk nok tid til å «sette seg» fordi for mange endringer skjedde parallelt. Avdelingen fikk attpåtil et stort etterslep av saker de måtte håndtere.

Etter vår vurdering kan det se ut til at barnevernet ikke i tilstrekkelig grad vurderte risikoen ved å kjøre alle endringsprosessene parallelt. Barnevernet burde også vurdert risikoen ved overgangen fra gammel til ny organisasjon mht. undersøkelser som ikke var ferdigstilte. Det var før omorganiseringen kjent at mange av undersøkelsen ikke var dokumenterte med en sluttrapport, og en burde nok ha vurdert omfanget av hvor mange dette dreide seg om og hvor langt de var kommet.

Barnevernledelsen ser selv i ettertid at den i større grad burde ha styrt de ansattes avdelingsplassering ut fra organisasjonens kompetansebehov, og ikke ut fra medarbeidernes ønsker. Dette er vurderinger vi kan være enige i, men samtidig kan det tenkes at en mer ledelsesstyrt prosess også ville kunne slått negativt ut.

Alle endringene blir av flere ansett som nødvendige, men etter vår vurdering burde en gjort disse endringene sekvensielt, for eksempel ved at man først endrer organisere-

ringen, og lar denne få tid til å sette seg, før man bytter fagsystem, lærer opp de ansatte, for deretter å innføre ny utredningsmal, osv.

Det er imidlertid ingen fasitsvar her, og våre vurderinger gjøres i etterpåklokskapens lys. Det er viktig å understreke at det heller ikke er risikofritt å gjøre slike endringer over tid. Det kan gi en opplevelse at det stadig vekk skjer endringer i organisasjonen, noe som kan gi slitasje blant medarbeiderne.

Likevel tror vi det er bedre å prioritere bort ting når en når en ny organisasjon skal sette seg. Dette vil gjøre det lettere å identifisere eventuelle vansker i etterkant. En av barnevernets hovedutfordringer i perioden i etterkant av omorganiseringen, har vært å identifisere hva som er de viktigste underliggende faktorene til problemene i avdelingen, hvor selve omorganiseringen utgjør en liten del av dette.

Når barnevernet likevel valgte å kjøre endringsprosessene parallelt, burde man nok ha tilført mottaksavdelingen ekstra ressurser i en overgangsfase. Selv om hele barnevernstjenesten gjennomgikk omorganiseringen, ble det fort klart at det var mottaksavdelingen som opplevde de klart største endringene.

I faglitteraturen pekes det på at endringsprosesser kommer i tillegg til den daglige driften, og store endringer vil kreve ekstra ressurser mens de pågår<sup>37</sup>. For mottaksavdelingen skjedde det motsatte – avdelingen fikk en stor ekstra arbeidsbyrde (etterslepet), i tillegg til alle endringene som kom samtidig.

Nå fikk avdelingen riktignok tilført ekstra årsverk i forbindelse med de øremerkede midlene fra Fylkesmannen, i likhet med de andre avdelingene. Men det viste seg nokså tidlig at dette ikke var tilstrekkelig.

Mottaksavdelingen fikk også bistand fra de andre barnevernsavdelingene og fra tidligere medarbeidere, men dette skjedde ikke før i 2012/2013. I tillegg gjennomførte avdelingen en rekke dugnader for å håndtere etterslepet, uten at dette hadde den ønskede effekten. I 2014 gjennomfører et konsulentfirma en rekke undersøkelser på vegne av barnevernet.

Alt dette er relevante tiltak for å håndtere den vanskelige situasjonen, men etter vår vurdering kom bistanden for sent. Det burde vært satt inn ekstraressurser i en overgangsfase i perioden etter omorganiseringen. Dette kunne vært gjort på flere måter, for eksempel gjennom en omdisponering av interne ressurser for en lengre periode, eller gjennom ekstern bistand.

En annen mulighet ville vært å prioritere noe bort i perioden. I forbindelse med fusjonen av Statoil/Hydro ble eksempelvis en del pågående prosjekter lagt på is. Dette

---

<sup>37</sup> Endringskapasitet, Meyer og Stensaker, Fagbokforlaget 2011.



for at man ikke skulle ha for mange parallelle prosjekter pågående samtidig.<sup>38</sup> I barnevernet burde man nok også prioritert vekk noe når problemene begynte å melde seg. Man kan eksempelvis tenke seg en løsning der barnevernet ventet med å innføre den nye utredningsmalen (dvs. at man reduserte formkravene), og at mottaksavdelingen samtidig fikk bistand til å håndtere etterslepet. Dermed ville det vært enklere å håndtere en ny organisasjon parallelt med innføringen av et nytt fagsystem. Hadde dette blitt gjort på et tidlig tidspunkt, hadde man kanskje unngått noen av de problemene som etter hvert oppstod.

I stedet for å redusere undersøkelsenes formkrav, åpnet barnevernssjefen for at enkelte saker kunne konkluderes og registreres som avsluttet, uten at skrivearbeidet var ferdig. Dette gjaldt tilfeller der saksbehandlerne hadde gjort ferdig datainnsamlingen, men der skrivearbeidet gjensto. Dette var et brudd på barnevernets interne rutiner, og enkelte medarbeidere nektet å avslutte undersøkelsene før alt skrivearbeidet var ferdig. Likevel tyder våre data på at dette ble en nokså utbredt praksis i store deler av perioden fra 2011 til høsten 2014, og mange saker ble liggende lenge før skrivearbeidet var ferdig (to-tre måneder). Problemet med dette var at brukerne måtte vente lenge før de fikk den hjelpen barnevernet mente de trengte. Flere hevder at vanlig ventetid i denne perioden var fra et halvt år til ett år, fra bekymringsmelding kom inn til tiltak ble i igangsatt. Dette bryter med barnevernlovens formålsparagraf, dvs. at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det bryter også med § 4-3, som sier at barnevernet snarest skal undersøke forholdet dersom det er grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for et barneverntiltak.

Problemet med manglende dokumentasjon var imidlertid ikke noe nytt i barnevernet, men konsekvensene var nye. Også før omorganiseringen var manglende dokumentasjon av undersøkelsene en stor utfordring i barnevernet, og en viktig årsak til at man valgte å omorganisere i 2011.<sup>39</sup> Men dette fikk ikke samme negative konsekvens i den gamle organisasjonen, ettersom ansvaret for undersøkelser og tiltak lå i samme avdeling. Dette innebar at saksbehandlerne kunne iverksette tiltak før undersøkelsen var ferdig avsluttet, noe som innebar at brukerne kom raskere i gang med tiltaket. I den nye organiseringen var hovedregelen at sakene ikke kunne overføres til familieavdelingen før alt skrivearbeidet i undersøkelsen var ferdig<sup>40</sup>.

En mulighet for å redusere de negative konsekvensene for brukerne ville vært å redusere overføringskravet parallelt med dokumentasjonskravet, dvs. at sakene kunne overføres når de var ferdig konkludert. Dette ville sannsynligvis vært bedre for brukerne, men ville kanskje økt risikoen for at flere undersøkelser aldri ble helt ferdigstilte.

---

<sup>38</sup> Ibid. Samt artikkel i ukeavisen ledelse, Nr. 2 – fredag 13. januar 2012, side 11

<sup>39</sup> En del av de gamle undersøkelsene ble ikke dokumenterte med en sluttrapport, og en del ble sluttført etter at undersøkelsen var konkludert (Opplyst i intervjuer).

<sup>40</sup> I akutte tilfeller ble også dette gjort i den nye organisasjonen, men hovedregelen var at «bestillingen» til familieavdelingen ikke var klar før alt skrivearbeidet var ferdig.

En annen negativ konsekvens med denne dokumentasjonpraksisen, var at den tilslørte omfanget av mottaksavdelingens utfordringer.

Mot slutten av 2012 ble det etter vår vurdering gjort en uheldig prioritering i et nytt forsøk på å begrense andelen fristoverskridelser: Saker som kunne fullføres innen fristen, skulle prioriteres foran saker der fristen likevel er brutt. Det positive ved en slik prioritering er at det går raskere fra melding til tiltak i noen saker. Det negative er at de som allerede hadde gått over fristen, ble liggende enda lenger før de ferdigstilles og tiltak iverksettes.

Problemene i Mottaksavdelingen skyldtes ikke bare en dårlig start. Gjennomgangen vår viser ganske tydelig at den daværende interne organiseringen i avdelingen var med på å forsterke avdelingens utfordringer, og øke arbeidspresset ytterligere. Barnevernet valgte en flat struktur i avdelingen, som innebar at alle skulle gjør alt, dvs. håndtere meldinger, akuttsaker og undersøkelser. Dette førte til mye uro og dårlig ressursutnyttelse i avdelingen.

Den nye organiseringen i avdelingen har en klarere ansvarsdeling og en sterkere spesialisering, noe som ser ut til å ha hatt en meget positiv effekt. Hadde dette blitt gjort på et tidligere tidspunkt ville Mottaksavdelingen sannsynligvis hadde hatt mindre behov for bistand underveis.

## **1.2.8 ARBEIDSMILJØ OG LEDELSE**

Intervjuene tyder på at det utviklet seg personalmessige konflikter i mottaksavdelingen i høsten 2011 og våren 2012. Flere peker på at det var et dårlig arbeidsmiljø i perioden, og knytter dette først og fremst opp til høyt arbeidspres, ledelse, intern organisering, mangelfull oppfølging i vanskelige enkeltsaker.

I juni 2012 varslet fagforeningen FO om tre forhold ved mottaksavdelingen: 1) Det er gjennomgående mistriivsel og misnøye med arbeidsmiljøet blant de ansatte i mottaksavdelingen. 2) Misnøyen retter seg mot kommunikasjon og ledelse. 3) FO frykter økt sykefravær og turnover hvis det ikke tas grep.

### **1.2.8.1 INTERN KARTLEGGING**

Barnevernssjefen gjorde sommeren 2012 en kartlegging av arbeidsmiljø og medarbeidernes tilfredshet med leder ved mottaksavdelingen. Denne avdekket en del misnøye med ledelsen, og at det var en del utfordringer i relasjonen mellom ledelse og fagledere (fagkonsulenter). Men den avdekket også utfordringer knyttet til fag-

lig oppfølging, organisasjonskultur og organiseringen av arbeidet (internt i mottak og mellom avdelingene)<sup>41</sup>.

### 1.2.8.2 OPPFØLGING AV KARTLEGGINGEN

I etterkant av kartleggingen ble det utarbeidet en handlingsplan for mottaksavdelingen, som både dreide seg om organisering og faglig tilrettelegging på den ene siden, og om ledelse og organisasjonskultur på den andre. **I den faglige delen av handlingsplanen** var målet at en skulle organisere arbeidet på en optimal måte og at den enkelte ansatte skulle oppnå mestring i yrkesutøvelsen. Tiltakene for å nå dette var blant annet spesialisering/differensiering, begrense eksterne forstyrrelser i form av en vakttelefon, se på egne tidstyver i form av pauser og kollegaforstyrrelser, og det skulle utarbeides en skriftlig rutine for håndtering av sykdom hos saksbehandler.

I etterkant av denne runden ble det, som nevnt, etablert en egen mottaks- og meldingsavklaringsgruppe.

Flere av de intervjuede peker på at dette ikke var tilstrekkelige tiltak for å bøte på de utfordringene avdelingen hadde, og at de heller ikke ble tilstrekkelig konkretisert og fulgt opp.

I den delen av **handlingsplanen som var rettet mot ledelse og organisasjonskultur** var målet at avdelingen skulle ha en trygg, åpen og samordnet ledelse, og at kommunikasjonen skulle være tydelig og myndiggjørende.

Intervjuene våre tyder på at avdelingsleder og fagledere ikke alltid var samstemte, og at grenseoppgangen mellom disses ansvar var uklar i en del tilfeller. I tillegg var det en del misnøye med daværende avdelingsledelse blant flere av medarbeiderne. Det pekes også at en del medarbeidere ikke respekterte avgjørelser som ble tatt, og det ble forventet at man kunne ta omkamper mht. ting som var bestemt.

Tiltakene for å nå målene høsten 2012 var blant annet å etablere spilleregler for samhandling ved avdelingen, at leder skulle bli mer tydelig, at grenseoppgangen mellom leder og fagledere skulle tydeliggjøres og at kommunikasjonen og samhandlingen skulle bli bedre. Høsten/vinteren 2012 fikk mottaksavdelingen bistand fra et eksternt firma som skulle bistå i arbeidet med å styrke arbeidsmiljø og kommunikasjon i avdelingen. Dette tiltaket endte med lederveiledning og en prosess for hele avdelingen der det ble jobbet med fokus på felles forståelse av mål, roller, rutiner og spilleregler for avdelingen.

---

<sup>41</sup> Intern kartlegging, 2012.

Gjennomgangen tyder på at det var ledelses- og organisasjonskulturdelen av handlingsplanen som fikk tette oppfølging i etterkant av arbeidet som ble gjort høsten-vinteren 2012.

I intervjuene pekes det fra ledeleseshold på at de flere ganger hadde god tro på at de kortsiktige tiltakene for å få gjennomført undersøkelsene innen fristen, samt de to handlingsplanene, skulle bidra til å få avdelingen på rett kjøll: «*Alle tenkte, vi skal få det til, vi skal over kneiken*».

### 1.2.8.3 ARBEIDSMILJØUTFORDRINGENE VEDVARER

Det ble imidlertid foretatt en medarbeiderundersøkelse i første halvdel av november 2012, dvs. i perioden mens oppfølgingen av varslingen pågikk. Den fungerer derfor ikke som en effektmåling av de tiltakene som ble iverksatt høsten-vinteren 2012. Undersøkelsen har også en lav svarandel, bare ni personer (39 prosent) svarer på den, noe som øker dataenes usikkerhet, og gjør at resultatene må tolkes med varsomhet. De gir likevel en pekepinn på situasjonen i avdelingen, og er med på å støtte opp under inntrykkene fra intervjuene våre. Undersøkelsen befester inntrykket av en avdeling med et høyt konfliktnivå og en vanskelig arbeidssituasjon. De fleste indikatorene får en lav score på mellom 40 og 60 (av 100 mulige poeng). I undersøkelsen er scoren dårligst på indikatorene arbeidsomfang og konfliktløsning, hhv. 17 og 18 poeng. Ellers får lederindikatorene en nokså lav score (i underkant av femti poeng), det samme gjør indikatoren samarbeidsmiljø (40 poeng) og medvirkning i arbeidsplanlegging (43 poeng).

Det ble imidlertid ikke foretatt noen medarbeiderundersøkelse i barnevernet i 2013, slik at vi ikke vet hvordan barnevernets tiltak slo ut mht. denne. I intervjuene våre er det delte meninger om effekten av disse tiltakene, men enkelte hevder at det var en liten kortvarig bedring av arbeidsmiljøet. Våren 2013 var det også en medieomtalt varslingssak i avdelingen og barnevernet. Denne går vi ikke nærmere inn på her, ettersom den retter seg mot enkeltpersoner.

Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen fra 2014 er noe bedre enn resultatene fra 2012, men resultatene er ikke direkte sammenlignbare<sup>42</sup>. Også i 2014 får avdelingen nokså lav score på flere av indikatorene, noe som tyder på at tiltakene fra 2012/2013 hadde begrenset effekt. Avdelingen får gjennomgående lav score langs de fleste indikatorene, men noe bedre enn resultatene fra 2012. Temaområdet arbeidsmiljø får 56 poeng, samspill og medvirkning 46 poeng og ledelse mellom 50 og 60 poeng.

<sup>42</sup> Undersøkelsene fra 2012 og 2013 er ikke helt sammenlignbare ettersom indikatorene er endret. Et hovedskille er at undersøkelsen fra 2014 vektlegger engasjement og gjennomføringsevne, mens man tidligere målte tilfredshet (opplyst på epost fra personalavdelingen, 21.05.2015).

---

#### **1.2.8.4 LEDERUTFORDRINGER VEDVARER**

---

Noe av kritikken i våre intervjuer rettes mot avdelingsledelsen. En del peker på at oppfølgingen ble for detaljert, og de savnet en mer systematisk og overordnet oppfølging. Flere gir uttrykk for at de savnet en mer aktiv bruk av tall og statistikk for hele avdelingen i perioden, og en jevnlig kollektiv oppmerksomhet omkring hvordan avdelingen som helhet lå an mht. frister osv. Flere mener også at det ikke ble satt tydelige nok forventninger til den enkelte medarbeider, og at det ikke fikk konsekvenser dersom enkelte medarbeidere ikke ble ferdige med undersøkelsene eller fulgte opp avtaler man hadde blitt enige om.

Det pekes også på at det ikke var tilstrekkelig med rutiner og interne retningslinjer i avdelingen, for eksempel i forbindelse med sykemeldinger. Gjennomgangen vår tyder på at det finnes en rutine i den faglige standarden som sier at avdelingsleder skal iverksette tiltak som ivaretar saksbehandleransvaret, ved sykefravær over to uker. Denne ble imidlertid ikke alltid fulgt, hovedsakelig av to grunner: For det første var man i starten usikker på hvor lenge sykeperioden ville vare. For det andre var det ikke alltid folk å fordele sakene til.

Tilbakemeldingene tyder på at dette var en vanskelig situasjon å håndtere: En del kritiserer ledelsen fordi sakene ble liggende på vent når folk var sykemeldte, men flere opplever det også som urettferdig at disse sakene ble fordelt til saksbehandlere som allerede hadde et høyt arbeidspress.

I intervjuene pekes det også på at avdelingens vanskelige start gjorde at avdelingsledelsen derfor fikk en svært krevende oppgave, og at en del av kritikken var urettmessig. I tillegg peker flere på at en del av de ansatte i avdelingen var motstandere av selve omorganiseringen, noe som bidro til å vanskeliggjøre lederoppgaven.

Flere av dem vi har intervjuet peker på at barnevernet burde gjort mer omfattende organisatoriske og ledelsesmessige grep i avdelingen på et tidligere tidspunkt. Men flere tar også til orde for at det var vanskelig å vite hva som var kjernen i problemene som var i avdelingen, og at det var mange parallelle utfordringer på samme tid. Mange tiltak ble forsøkt for å bøte på den vanskelige situasjonen, men det tok tid før man klarte å avdekke hva som var de viktigste underliggende problemene. Det blir også pekt på at det er lettere å se dette i ettertid (når situasjonen har roet seg), men at det var vanskeligere å håndtere når man står midt oppe i utfordringene.

---

#### **1.2.8.5 VURDERING**

---

I 2011 trodde man at den høye andelen fristoverskridelser i barnevernet skyldtes overgangsproblemer med den nye organiseringen og nytt saksbehandlingssystem. Mot slutten av 2011 og våren 2012 trodde barnevernet at utfordringene først og fremst var

knyttet til arbeidsmiljø, organisasjonskultur og ledelse, og forsøkte å iverksette tiltak for å løse disse utfordringene.

Til tross for dette vedvarte både arbeidsmiljø- og ledelsesutfordringene i avdelingen. Og til tross for en rekke tiltak for å få ned fristoverskridelsene, vedvarte også denne utfordringen.

Gjennomgangen vår tyder på at barnevernet har klart å snu den negative trenden høsten 2014 (se under). I gjennomgangen har vi mange indikasjoner på at det fungerer meget bra i mottaksavdelingen nå, noe som er veldig gledelig.

Et spørsmål som imidlertid melder seg er: Har det tatt for lang tid før barnevernet igjen fikk kontroll over situasjonen? Burde man grepet fatt i de underliggende problemene tidligere?

Ideelt sett så burde barnevernet grepet fatt i de underliggende problemene tidligere, og det kom også signaler ganske tidlig om at det var problemer med intern struktur, ledelse og etterslep av undersøkelser. Barnevernssjefen synes også selv det har gått lang tid før man fant løsningen for avdelingen, og at han skulle ønske at man grepet fatt i disse på et tidligere tidspunkt. Samtidig peker han på at man flere ganger var ved godt håp om at de prioriterte tiltakene hadde den ønskede effekten.

Problemet for barnevernet var at mange endringsprosesser ble kjørt parallelt med omorganiseringen, samtidig som nye utfordringer kom til syne (turnover, arbeidsmiljøutfordringer og sykefravær). Dette ser ut til å ha gjort det vanskeligere å identifisere de viktigste underliggende problemene i avdelingen, og hva som var utfordringenes kjerne.

Og som nevnt ble det iverksatt en rekke tiltak for å håndtere de ulike problemene, uten at disse tiltakene hadde en varig effekt.

Det er vanskelig å vurdere om en del av utfordringene som etter hvert dukket opp i mottaksavdelingen, hadde dukket opp under andre rammebetingelser. Et eksempel: Hadde barnevernet hatt de samme arbeidsmiljø- og ledelsesutfordringene i en annen kontekst, eller var disse først og fremst et produkt av et dårlig utgangspunkt for avdelingen, og et høyt arbeidspress?

Et annet: God intern organisering ser ut til å ha hatt en meget positiv effekt på saksbehandlingen. Men det ser også ut til å ha hatt en positiv effekt på arbeidsmiljøet og forholdet mellom ansatte og ledelse (se under).

Et tredje: I hvilken grad skyldes den høye turnoveren og det periodevise høye sykefraværet det konstante arbeidspresset i avdelingen? Og i hvilken grad skyldes det ar-

beidsmiljøet<sup>43</sup>? Inntrykket vårt fra intervjuene er at det konstante arbeidspresset er den viktigste sluttårsaken, men at det ene påvirker det andre, og at det dermed er vanskelig å trekke bastante konklusjoner her.

Uansett ser det ut til at barnevernet har klart å snu utviklingen, og at mottaksavdelingen har kommet inn i en positiv spiral

## 1.2.9 DEN NEGATIVE TRENDEN SER UT TIL Å VÆRE SNUDD

Tre forhold ser ut til å ha vært avgjørende for at barnevernet har klart å snu den negative trenden:

- Innleie av eksterne konsulenter for å få vekk etterslepet av saker,
- lederskifte,
- og endringer i den interne organiseringen i retning av større spesialisering, klarere ansvarsdeling, tydeligere føringer for undersøkelsesprosessen og tiltak for å bedre overgangene fra mottaksavdelingen til Familieavdelingen

Utgangspunktet for avdelingens nye organisering er en tiltaksplan som ble utarbeidet i juli 2014. Etter vår vurdering er det betydelige forskjeller mellom denne planen og tiltaksplanen fra 2012. Den nye planen er langt grundigere, den inneholder færre endringspunkter, men mer omfattende strukturelle endringer. Og sist men ikke minst, den er langt mer konkret mht. innholdet i endringene.

Den nye planen er etter vår vurdering en viktig suksessfaktor for å få til en mer varig endring i mottaksavdelingen. Det samme er internrevisjonsrapportene, som er grundige og ærlige, og som dokumenterer synliggjør avdelingens utfordringer på en god måte.

I intervjuene hevder flere at både teaminndelingen, klarere ansvarsdelingen og utfasingen av etterslepet er sentrale faktorer som bidrar til å skape mer ro og skjerming på avdelingen. Mange peker også på at antall undersøkelser per saksbehandler er på et rimelig nivå nå, at det er liten ventetid fra melding til undersøkelse, og at det går langt raskere før tiltakene iverksettes<sup>44</sup>.

Innleie av eksterne konsulenter for å gjennomføre undersøkelser førte i følge våre informanter til at avdelingen i større grad kunne skjerme de nyansatte fra de vanskeligste sakene.

---

<sup>43</sup> For ordens skyld kan det være verdt å nevne at enkelte av de intervjuede fortalte at de interne forholdene i avdelingen ikke var årsaken til at de sluttet.

<sup>44</sup> Jf. Intervjuer med representanter fra mottaksavdelingen, familieavdelingen og tiltaksavdelingen.

Flere hevder også oppfølgingen i avdelingen er langt mer systematisk i dag, basert på sentrale nøkkeltall, og at man blant annet har en fast gjennomgang av alle undersøkelsene fjorten dager før fristens utløp

En del av dem vi har intervjuet viser også til at man som saksbehandler er langt mer effektiv dersom man til enhver tid har 10-12 saker enn dersom man har 25-30 saker (som flere har oppgitt var vanlig i den vanskeligste perioden). Dersom saksmengden blir for høy blir det ineffektivt å gjennomføre undersøkelser, hevdes det. Dette har sammenheng med flere forhold. For det første er det vanskeligere å prioritere tiden riktig, det blir mer «litt av alt». Dette fører til forsinkelser, at man i mindre grad forholder seg til tidsfristene (det er for mye, man når ikke fristen uansett), og tap av mestringsfølelse hos de ansatte. Forsinkelsene fører igjen til henvendelser fra berørt parter og eventuelle nye meldinger i sakene, noe som kan forsinke sakene ytterligere.

Enkelte samarbeidspartnere gir også uttrykk for at samarbeidet har blitt bedre, og at barnevernet er mer tilgjengelige nå enn tidligere. Fra helsestasjonen pekes det blant annet på at man til høsten skal i gang med en egen hospiteringsordning, der ansatte i barnevernet skal hospitere ved helsestasjonen, mens ansatte ved helsestasjonen skal hospitere i barnevernet. Vi er kjent med at man har gode erfaringer med dette i Sandnes.

Medarbeiderundersøkelsen fra 2015 tyder på at arbeidsmiljøet har blitt betydelig bedre på mottaksavdelingen den siste tiden. Det er rimelig å tro at dette for en stor del skyldes de grepene barnevernet har gjort: Noen eksempler:

- Arbeidsmiljø, opp fra 56 til 74 poeng
- Samspill og medvirkning, opp fra 46 til 69 poeng.
- Jobbengasjement og arbeidsglede, opp fra 61 til 76 poeng.

Sterkest økning har vurderingen av nærmeste leder hatt, fra drøyt femti til drøyt åtti poeng ([se vedlegg](#)).



## 1.3 FOSTERHJEM OG BARNEVERNINSTITUSJONER

I forbindelse med behandlingen av prosjektmandatet i november 2014, hadde kontrollutvalget noen spørsmål knyttet til fosterhjem og private barnevernsinstitusjoner. Disse gjengis under:

- **Fosterhjem:** Hvor lang ventetid er det for å bli plassert i fosterhjem? Hvor lange er ventelistene, hvor mange barn? Er det slik at det er ledige fosterhjem mens noen barn står i kø?

Vi får opplyst fra barnevernet at ventetiden for å bli plassert i fosterhjem, varierer veldig. Det kan gå fort og det kan ta lang tid, barnevernet har barn (unntaksvis) som har ventet i 2 år<sup>45</sup>. Mange barn venter i flere måneder. I januar 2015 hadde barnevernet 50 barn som ventet på fosterhjem – i mars var tallet ca. 30.

Vi får opplyst at hovedårsaken til ventingen er at det er for få fosterhjem å velge i – at fosterhjem er et knapphetsgode.

Det er også slik at det er ledige fosterhjem mens noen barn står i kø. Det har sammenheng med at barnevernet vurderer at noen av de ledige fosterhjemmene ikke passer til det enkelte barnet, det kan være at de vurderer at de ikke er gode nok. Noen barn kan ha særskilte utfordringer som gjør at det tar lang tid å finne det rette hjemmet. Det kan også ha sammenheng med at Bufetat må ut å kjøpe private fosterhjem og da kan det ta lang tid fordi de må forhandle om pris og må få godkjenninger i sitt system for å bruke et privat hjem.

En annen årsak til lang ventetid kan være at den tiltenkte fosterfamilien trekker seg fordi de tror at omsorgen for barnet vil bli for krevende. Det hender også at enkelte barn har bodd hos en fosterfamilie, så blir omsorgen for fosterbarnet veldig krevende i forhold til resten av familiesituasjonen. I slike tilfeller kan det være vanskelig å finne nytt fosterhjem til barnet.

De fleste som venter på fosterhjem blir plassert i et beredskapshjem, og Bufetat har egne beredskapshjem. Det hender at beredskapshjemmene blir fosterhjem.

Et fosterhjem er et privat hjem som tar vare på barn som for en periode ikke kan bo hos foreldrene sine. Over 80 % av alle barn som under omsorg av barneverntjenesten bor i fosterhjem<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Opplyst av avdelingsleder for omsorgsseksjonen. Et eksempel på de som venter lenge er barn som har vært plassert, men som blir for krevende for fosterforeldrene. Da kan det være vanskelig å finne et nytt fosterhjem.

<sup>46</sup> [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

Det er Bufetat som har formelle ansvaret for å rekruttere fosterhjemmene, men barnevernet undersøker gjerne først om det kan være aktuelle fosterhjem i barnets familie eller nettverk<sup>47</sup>. Det finnes tre forskjellige typer fosterhjem – kommunale, statlige og private fosterhjem.

Rundt 90 % av alle fosterhjem er såkalte kommunale fosterhjem, der fosterforeldrene har avtale med og mottar godtgjøring fra den kommunen som har omsorgen for barnet. Fosterhjemsavtalen regulerer forholdet mellom fosterforeldrene og barneverntjenesten og er knyttet til plasseringen av det enkelte barn

De statlige hjemmene er Bufetat sine hjem hvor de inngår 5-årsavtaler med Bufetat. De private hjemmene er konkurranseutsatte hvor Bufetat forhandler om pris med de private aktørene. Fra barnevernet pekes det på at det har over tid har utviklet seg store forskjeller på lønns- og arbeidsvilkår, avhengig av om du er et kommunalt, statlig eller privat hjem. Eksempler på private hjem er fosterhjem ideelle/private institusjoner har rekruttert til seg (Josefinestiftelsen, Vesterled osv.). Barnevernet kjøper ikke plass direkte fra disse, men søker et fosterhjem gjennom Bufetat, i forhold til barnets behov.

- **Private barnehjemsinstitusjoner:** Hvilke private barnevernsinstitusjoner bruker Stavanger kommune? Hvor mange barn/plasser er det snakk om? Hva koster institusjonenes tilbud? Hvor mye penger bruker Stavanger kommune på dette?

Barnevernet kjøper institusjonsplasser av Bufetat – det er Bufetat som inngår avtale med de private institusjonene og som har ansvar for tiltakene. De har anbudsrunder med de private aktørene. Barnevernet bruker Hiimsmoen, Fossumkollektivet, Hugin, Tua, Aleres, Vesterled, Tyrilikollektivet, Løft, Josefinestiftelsen, Tryggheim.

Kommunal egenandel for barneverninstitusjoner er kr 65.000,- pr. måned. Barneverninstitusjonsplass for enslige mindreårige er kr 32.500,-. De fleste enslige mindreårige bor i kommunens egne institusjoner og der betaler barnevernet kr 16.600,- pr. måned.

I 2014 brukte barnevernet 12 millioner kroner på kjøp av institusjonsplasser, både statlige og private. Det er vanskelig å skille mellom utgifter til private og statlige fosterhjem, ettersom barnevernet får fakturaene fra Bufetat, både på private og statlige institusjoner, og barnevernet betaler samme egenandel<sup>48</sup>.

Vi får opplyst av barnevernet at det vanligvis er i underkant 15 barn/ungdommer som bor på institusjon i løpet av et år

---

<sup>47</sup> Barnevernet er for tiden med i et prosjekt om dette, der målet er å forsøke å finne fosterhjem i barnets familie eller nettverk (opplyst av seksjonsleder for omsorgsseksjonen).

<sup>48</sup> Vi har vært i kontakt med både Bufetat og barnevernet, og får samme svar: De klarer ikke å skille utgiftene til private og statlige fosterhjem fordi utgiftene føres på samme art. Fra barnevernet får vi opplyst at de unntaksvis blir fakturert direkte fra institusjonen. I 2014 utgjorde dette drøyt 100 000 (opplyst i epost 29.06.15).

# VEDLEGG

## Om forvaltningsrevisjon

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

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

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

Prosjektleder for denne rapporten har vært senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg. Rapporten har blitt Kvalitetssikret av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland og revisjonsdirektør Cicel T. Aarrestad.

## Revisjonskriterier og metode

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

Formålet i barnevernloven er å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid (§1-1). Ifølge § 4-3 skal barnevernet snarest skal undersøke forholdet dersom det er grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for et barneverntiltak. En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder.

Utgangspunktet for dette prosjektet har vært de siste årenes fristoverskridelser i barnevernet i forbindelse med undersøkelser. Fra barnevernet har det vært pekt på at en omorganisering i 2011 var den utløsende faktoren for disse utfordringene, men det er også vist til andre utfordringer. I prosjektet har vi hatt en åpen tilnærming og forsøkt å finne ut i hvilken grad omorganiseringen har vært hovedårsaken til fristoverskridelsene, eller om det også kan være andre viktige forklaringer på dette. Derfor har vi ikke låst oss til selve omorganiseringen som forklaringsfaktor, men valgt en bredere tilnærming mht. å finne ut hva som kan forklare de vedvarende fristoverskridelsene.

Vurderingene våre er derfor for en stor del utledet på bakgrunn av summen av de innsamlede dataene, og ikke på bakgrunn av noen klar norm eller fasit mht. hva som burde ha vært gjort, ettersom noe slikt ikke finnes. Noen av vurderingen er imidlertid gjort på bakgrunn av teori om organisasjonsendringer og sentrale føringer i barnevernloven.

Sentrale kilder for dette arbeidet har vært intervjuer, nøkkeltall og interne dokumenter i barnevernet. Dette er gjengitt og kommentert nedenunder.

### Totalt 41 intervjuer:

- 22 ansatte i barnevernet, herunder:
  - Ti i mottaksavdelingen, leder, tidligere leder, to fagkonsulenter, en tidligere fagkonsulent, og resten saksbehandlere
  - To som arbeidet i Mottaksavdelingen mellom 2011 og 2014 og som arbeider i en annen avdeling i dag
  - Barnevernsleder og kst. barnevernsleder

- To fagkonsulenter i tiltaksavdelingen
- Seks ansatte i familieavdelingen, hvorav tre fagkonsulenter og tre ansatte
  
- 12 som tidligere har arbeidet i mottaksavdelingen, hvorav
  - 8 fremdeles arbeider i Stavanger kommune og to av disse i en annen barnevernsavdeling (de to er allerede nevnt over)
  - 4 som har andre arbeidsgivere, primært kommuner men også stat
  
- 9 representanter for barnevernets samarbeidspartnere, herunder
  - 4 i politiet
  - 3 representanter for helsestasjonstjenester
  - 2 fra Bufetat

#### Dokumenter

- Notat fra barnevernet den 27.01.2015
- En rekke interne dokumenter/notater fra barnevernet, herunder forberedende dokumenter til ny organisering, internrevisjonsrapporter, varsel fra FO, kartlegging av Mottaksavdeling,
- Korrespondanse med (og stikkprøvekontroll foretatt av) Fylkesmann
- med vedlagt korrespondanse med (og stikkprøvekontroller fra) Fylkesmannen og en rekke interne dokumenter fra barnevernet
- En rekke interne notater fra barnevernet, herunder varsel fra FO og
- Internrevisjonsrapporter
- Tiltaksplan/handlingsplan for Mottaksavdelingen 2012 og 2014
- Årsrapport Stavanger kommune 2011
- Endringskapasitet, Christine B. Meyer og Inger G. Stensaker, Fagbokforlaget 2011
- Ukeavisen Ledelse – Nr. 2 – fredag 13. januar 2012

#### Nøkkeltall

- Interne nøkkeltall
- Tall fra SSBs KOSTRA-statistikk
- Tall fra rapporteringsbanken
- Barnevernets undersøkelse om organisering
- Medarbeiderundersøkelser
- Sykefraværstall (tall fra personalavdelingen)
- Turnovertall (tall fra personalavdeling og tall fra barnevernet)
- Tall fra Fylkesmannen om øremerkede midler

**Utvelgelse.** I løpet av prosjektet ble vi raskt klar over at det var få ansatte mottaksavdelingen i dag som også jobbet der i 2011. For å få et best mulig bilde av perioden fra 2011 frem til i dag, valgte vi å intervju flere ansatte som hadde jobbet i barnevernet i 2011, men som senere hadde sluttet. Hoveddelen av disse jobber fremdeles i Stavanger kommune (enkelte jobber også i barnevernet, men har skiftet avdeling), mens mindretallet har skiftet arbeidsgiver.

I tillegg har vi intervjuet en rekke ansatte i Mottaksavdelingen. Utvalgsriterier herfra var de som har erfaringer fra den vanskelige perioden, men som arbeider i avdelingen i dag, samt ledelse.

Et sentralt utvelgelseskriterium for de som er intervjuet i andre deler av barnevernet (tiltak og familieavdelingen) er at de har lang erfaring, og både opplevd omorganiseringen, situasjonen i tiden etter, og situasjonen i dag.

Hensikten med disse valgene har vært å skape en best mulig bredde i intervjudataene, for å sikre et mest mulig pålitelig bilde av hvordan situasjonen har vært, og hvordan den er i dag.

Vi startet ut med et tilfeldig utplukk av intervjuobjekter, men har fått tips underveis i prosjektet som har ledet oss til andre intervjuobjekter. Vi har etter beste evne forsøkt å balansere dette, i betydningen av at vi har fulgt anbefalinger fra personer med ulike ståsted og synspunkter. Gjennomgangen viser at det er betydelige ulikheter i oppfatningene hos dem vi har intervjuet, selv om noen fellestrekk går igjen. Skillelinjene ser imidlertid ikke ut til å gå mellom de som har sluttet og de som fremdeles arbeider i avdelingen. Vi finner både mer moderate og veldig kritiske røster på begge sider, og vi finner også en rekke fellestrekk i en del oppfatninger, men skillelinjene ser altså ikke ut til å gå mellom de som har sluttet og de som fremdeles arbeider i avdelingen.

Vi har også intervjuet et utvalg samarbeidspartnere. Det var to hovedgrunner til dette valget.

1. Foruten blikket fra andre avdelinger, ønsket vi også å få blikket utenifra på situasjonen i mottaksavdelingen, både nå og i den vanskelige perioden. Derfor valgte vi ut et lite knippe samarbeidspartnere for å undersøke hvordan de hadde opplevd situasjonen.
2. I forbindelse med intervjuene innledningsvis ble det sagt at en del samarbeidspartnere av ulike årsaker har kviet seg for å sende bekymringsmeldinger. Vi fant imidlertid ingen indikasjoner på dette, derfor er det heller ikke tatt med i gjennomgangen.

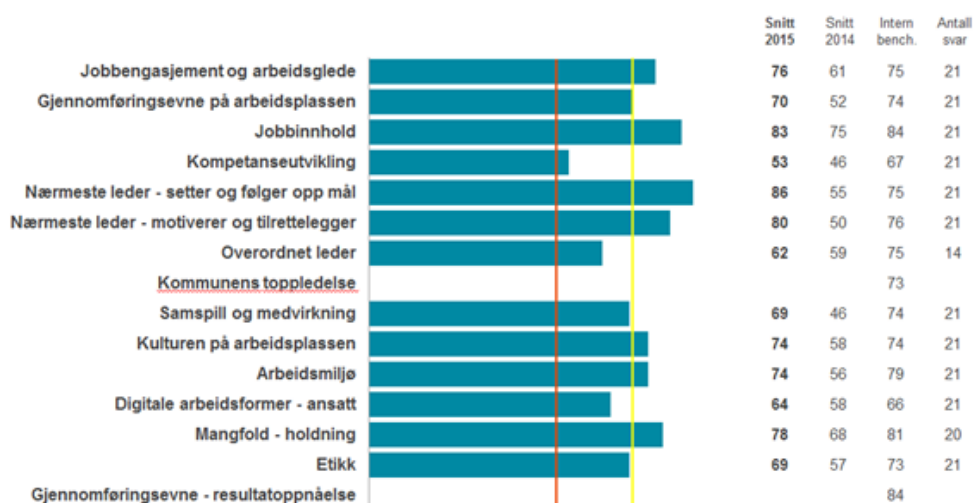
Tilbakemeldingene fra samarbeidspartnerne er behandlet sammen med det øvrige datamaterialet, og ikke viet en egen plass.

I tilbakemeldingene fra samarbeidspartnerne pekes det også på mer generelle utfordringer i samarbeidet mellom barnevernet og samarbeidspartnerne. Dette er forhold som vi også har funnet i andre kommuner, men som ikke naturlig kan knyttes til situasjonen i mottaksavdelingen. Derfor er ikke dette tatt med i faktadelen. Eksempler på dette er: Barnevernets bruk av taushetsplikten vanskeliggjør samarbeid, at de ønsker bedre tilbakemeldinger i saker man har meldt, mer informasjon om hva som skjer i saken og informasjon om tiltak slik at barnevernet og samarbeidspartnerne ikke gjør dobbeltarbeid.

Barnevernets egen undersøkelse om organisering er bare delvis brukt i vår gjennomgang. Dette er fordi spørsmålene i stor grad retter seg mot opplevelse av kvalitet i barnevernarbeidet, ikke bare mot undersøkelsesarbeidet, og fordi den i liten grad er en organisasjonsevaluering, eller berører forhold vi har sett nærmere på i vår gjennomgang.

**Fosterhjem og barneverninstitusjoner.** Datagrunnlag for spørsmålene om fosterhjem og barneverninstitusjoner er epost og telefonintervju med seksjonsleder for omsorgsavdelingen, og tilbakemeldinger fra kvalitetsrådgiver i barnevernet og Bufetat (angående mulighetene for å dele opp utgiftene til barneverninstitusjoner på private og statlige institusjoner).

## Score i medarbeiderundersøkelsen for mottaksavdelingen i 2015 og 2014 - temaområder



## Spørreskjema i forbindelse med barnevernets egen undersøkelse om organisering

Spørsmålene som ble stilt i barnevernets egen spørreundersøkelse 2014/2015.:

1. I hvor mange år har du vært ansatt i Barneverntjenesten i Stavanger
2. I hvilken avdeling jobber du?
3. I hvilket team jobbet du før omorganiseringen i 2011
4. Våre undersøkelser har høy kvalitet og er innenfor lovkravene.
5. Begrunnelse
6. Forslag til endringer knyttet til påstanden over
7. Vi gir god oppfølging til barn og unge som bor hjemme, vi lager tiltaksplaner og evaluerer hjelpetiltakene.
8. Begrunnelse
9. Forslag til endringer knyttet til påstanden over
10. Barn og unge som bor utenfor hjemmet får god oppfølging av oss og god omsorg der de bor.
11. Begrunnelse
12. Forslag til endringer knyttet til påstanden over
13. Vi tilbyr familier tiltak av høy kvalitet, som familiene synes er nyttig for dem.
14. Begrunnelse
15. Forslag til endringer knyttet til påstanden over
16. Vi har en ledergruppe som jobber sammen, til det beste for hele tjenesten
17. Begrunnelse
18. Forslag til endringer knyttet til påstanden over
19. Jeg opplever at jeg har nødvendig kompetanse til å løse de oppgavene jeg har.
20. Begrunnelse
21. Forslag til endringer knyttet til påstanden over
22. Jeg opplever at jeg mestrer de oppgavene jeg har.
23. Begrunnelse
24. Forslag til endringer knyttet til påstanden over
25. Min avdeling løser sine oppgaver og tar ansvar for resultatene.
26. Begrunnelse
27. Forslag til endringer knyttet til påstanden over
28. Vi er gode til å inkludere barn, unge og foreldre.
29. Begrunnelse
30. Forslag til endringer knyttet til påstanden over
31. Hvilke tre hovedutfordringer har organisasjonen i dag?
32. Nevn tre ting i arbeidet og med tjenesten du er fornøyd med?







**Rogaland Revisjon IKS**

Løkkeveien 10  
4008 Stavanger

Tlf 40 00 52 00  
Faks 51 84 47 99

**[www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no)**