



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune Barneverntjenestene under covid-19 pandemien

Mars 2021

«Forvaltningsrevisjon av
barneverntjenestene under covid-19
pandemien»

Mars 2021

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Pandemien og påfølgende smitteverntiltak har ført til store endringer i samfunnet. Det har vært krevende for alle kommuner og alle offentlige brukerrettede tjenester å sikre et godt tilbud til sine brukere, i en situasjon der pandemien har begrenset muligheten til å utføre tjenester på samme måte som før. Kommunene har likevel et ansvar for å ivareta lovpålagte tjenester og å følge opp de mest sårbare gruppene i kommunen. Behov for å ivareta smittevernhensyn, både for brukerne og ansatte, har ført til at kommunene må vurdere nye måter å jobbe på for å gjennomføre brukerrettede tjenestene. En slik ekstraordinær situasjon skaper også mulighet for læring og forbedring. Tjenestene kan bli bedre i stand til å håndtere tilsvarende situasjoner i fremtiden, men også få nyttige erfaringer som kan bidra til å forbedre tjenestene når samfunnet vender tilbake til en mer ordinær situasjon og hverdag. Dette var også noe av bakgrunnen for at kontrollutvalget bestilte en rekke delrapporter for å undersøke hvordan kommunen har fulgt opp sårbare grupper under pandemien - hva har fungert godt og hva har fungert mindre godt.



Denne rapporten omhandler hvordan barneverntjenesten i Bergen kommune har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Barneverntjenestene er i Bergen kommune organisert under etat for barn og familie. Tjenestene er organisert i fire byområder (Arna og Åsane, Bergenhus og Årstad, Fana og Ytrebygda og Fyllingsdalen og Laksevåg). Videre er også Barnevernsvakten, fosterhjemsveiledning og- tilsyn og utekontakten samt barneverntjenesten for mindreårige flyktninger også organisert under etaten.

Formålet med denne revisjonen har vært å fange opp hvordan ledere, ansatte og brukere av tjenestene har opplevd tjenestetilbudet til barn og unge under pandemien. Undersøkelsen bygger derfor i all hovedsak på intervju med ledere og ansatte. I tillegg har Deloitte kontaktet representanter for brukere av tjenestene. Deloitte har også gjennomgått noe skriftlig dokumentasjon og statistikk.

Deloitte vil trekke frem noen sentrale forhold som undersøkelsen peker på:

Barneverntjenestene var ikke tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til barn og unge da covid-19 pandemien kom i mars 2020. Det var ikke utarbeidet tilstrekkelige beredskapsplaner for dette i enhetene. Tjenestene klarte likevel raskt å etablere beredskapsgrupper på alle nivå i tjenestene, samt utarbeide beredskapsplaner og risikoanalyser til hjelp i arbeidet. Både beredskapsplaner og risikoanalyser har blitt jevnlig oppdatert i løpet av hele pandemiperioden

«Barneverntjenestene var nok ikke helt forberedt. Jeg husker dagen alt stengte, da ble det meste avlyst fordi tjenesten ikke visste hvordan det skulle bli framover» (Barn i tjenesten)

Det ble raskt etablert at barneverntjenestene skulle ha tilnærmet normal drift, selv om tjenestene måtte tilpasse seg smitteverntiltakene. Dette innebar i hovedsak at noen ansatte måtte benytte hjemmekontor og at noen møter både med andre tjenester og med brukerne måtte gjennomføres via telefon eller digitalt. Det blir pekt på at ettersom de ansatte hadde fått tilgang til digitalt utstyr i forkant av pandemien gikk omstillingen mye raskere enn den ellers ville gjort.

Etterspørselen etter barneverntjenester har variert i pandemiperioden, men samlet sett har det vært en svak nedgang i antall meldinger som er meldt til barneverntjenesten i 2020 sammenlignet med 2019. Selv om antall meldinger normalt varierer noe fra år til år, viser denne undersøkelsen at det har vært en tydelig nedgang i meldinger fra blant annet skole, barnehager og skolehelsetjeneste. Meldinger til barneverntjenesten har derfor trolig blitt påvirket av at flere tjenester til barn og unge har vært stengt eller redusert i perioder under pandemien. Antall meldinger fra private og Barnevernsvakten har imidlertid økt. Barneverntjenestene er avhengige av at både offentlige og private aktører som er i kontakt med barn og unge sender bekymringsmeldinger for å fange opp barn i vanskelige omsorgssituasjoner. Når tjenester til barn og unge stenges eller reduseres, reduseres også muligheten til å observere barn og unge, og dermed også å avdekke og melde om mulig omsorgssvikt. I intervju med barneverntjenesten blir det også uttrykt bekymring for at en ikke i tilstrekkelig grad får fanget opp nye barn og unge som trenger hjelp fra barneverntjenesten når mange av tjenestene til barn og unge ikke har normal drift. At flere ansatte også opplyser om at bekymringsmeldingene nå har blitt mer alvorlige, kan tyde på at sakene burde blitt meldt til barneverntjenesten på et tidligere tidspunkt. Deloitte mener derfor at det fortsatt er behov for at barneverntjenestene i Bergen kommune er tydelige i sin kommunikasjon om behovet for at andre tjenester i kommunen sender bekymringsmelding når de avdekker mulig omsorgssvikt og om det er barn de er bekymret for under

*«Vi har gjennomført lovpålagte oppgaver uten fristbrudd, men pandemien kan ha hatt en effekt på kvaliteten på utførelsen»
(Ansatt i barneverntjenesten)*

observerer at meldinger fra privatpersoner øker. Det har vært tydelig kommunisert fra ledelsen at barneverntjenesten skulle opprettholde ordinært tilbud og at kontorene skulle holdes åpne under pandemien. Covid-19 pandemien har ifølge leder og ansatte i tjenestene i liten grad påvirket gjennomføring av lovpålagte oppgaver i barneverntjenestene. Barneverntjenestene har likevel vært nødt å tilpasse tjenestene til gjeldende smittevernregler. Dette har medført at de ansatte i noen grad vært mindre fysisk tilgjengelig både for nye og eksisterende brukere sammenlignet med før pandemien. Noen tilbud slik som avlastningstilbud og aktivitetstilbud har også blitt redusert.

Reduksjon i fysisk tilgjengelighet har blitt forsøkt kompensert med kontakt med barn og familier via telefon og ulike digitale løsninger. Både ansatte og barn og unge som har kommet med innspill til undersøkelsen viser til at dette ikke i alle tilfeller har gitt nødvendig kvalitet i oppfølgingen av barn og familier med behov for hjelp. Deloitte vil derfor understreke viktigheten av at barneverntjenesten har fokus på *hvilke* møter som kan erstattes av digitale arenaer og at ikke alle møter med et barn gjennomføres digitalt, slik også etatsdirektøren har pekt på i denne undersøkelsen.

Selv om det har vært besluttet at alle tjenester skal fortsette som normalt under pandemien viser undersøkelsen at en del **avlastningstilbud** har blitt redusert på grunn av frykt for smitte blant besøkshjem eller hos barnets familier, og ev. mangel på støttekontakter. For noen familier og fosterhjem er avlastning svært viktig for at de skal klare å gi god og nødvendig omsorg. Det er derfor svært viktig at en sikrer at familier som har hatt behov for slike tilbud ivaretas for å unngå en forverring i omsorgssituasjon i et hjem eller for stor belastning for et fosterhjem. Undersøkelsen viser at dette er den tjenesten hvor pandemien kan ha ført til størst endringer i tilbudet. Også noen gruppetiltak og sosiale tilbud har blitt redusert eller stengt i perioden på grunn av smitteverntiltak. Behovet for slike aktiviteter blir særlig pekt på for enslige mindreårige flyktninger, der sosiale gruppeaktiviteter er en viktig del av hverdagen. Dette kan ha påvirket kvaliteten på tilbudet til gruppen negativt. Det har også vært en reduksjon i hjemmebesøk for denne gruppen, noe som har blitt forsøkt kompensert med økt kontakt via telefon og video. Deloitte vil understreke viktigheten av at denne sårbare gruppen, som i utgangspunktet kan oppleve seg særlig isolert, får nødvendig oppfølging.

Deloitte undersøkelse viser også at en sentral utfordring for barneverntjenestene er at viktige **samarbeidsaktører** rundt utsatte barn og unge ikke har vært like tilgjengelig under pandemien. Dette kan ha ført til en nedgang i antall meldinger til barneverntjenesten, samt redusert arenaene hvor barn og unge kan observeres av ulike instanser og møtes av barneverntjenesten. Viktigheten av *alle* tjenestene for utsatte og sårbare barn og unge understreker behovet for å se tjenestetilbudene til sårbare grupper og tjenestetilbudene til barn og unge i sammenheng når man bestemmer smitteverntiltak.

*«Det at andre tjenester som skole, barnehage (...) var stengt gjorde det utfordrende for oss å innhente viktig informasjon om hvordan barn og unge fungerer i hverdagen»
(Ansatt i barneverntjenesten)*

Barneverntjenestene har bare i begrenset grad satt i verk informasjonstiltak som følge av covid-19. Ettersom tjenestene i stor grad har blitt gjennomført som normalt har det ikke vært behov for å informere om endret tjenestetilbud. Likevel viser undersøkelsen at andre tjenester som ellers fanger opp barn og unge med behov for oppfølging av barneverntjenesten ikke har vært like tilgjengelig i deler av pandemiperioden. Dette kan skape større behov for å informere om barneverntjeneste til nye aktører og å møte barn og unge på nye arenaer enn tidligere. Deloitte mener det er positivt at barnevernsvakten har lagt ekstra vekt på å være synlige i bybildet.

Deloitte merker seg at ledere og ansatte i barneverntjenestene viser til **høy grad av læring** som en følge av krav til omstilling og tilpassing av tjenestetilbud. Både økt bruk av digital kommunikasjon som verktøy i barneverntjenestenes arbeid, samt bruk av alternative møteplasser for å møte barn og unge, har bidratt til ny og viktig læring.

Innhold

1	Innledning	6
2	Om tjenesteområdet	9
3	Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?	10
4	Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært under pandemien, og hva har påvirket den?	12
5	Hvordan har covid-19-tiltakene påvirket gjennomføring av tjenestetilbudet?	15
6	Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne om tjenestetilbudet?	22
7	Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under pandemi?	23
8	Konklusjon og anbefalinger	25
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	27

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenestene under covid-19 pandemien i Bergen kommune. Rapporten er en av flere rapporter knyttet til hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 64/20 2. september 2020.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Denne delrapporten omhandler tilbudet fra barneverntjenestene. Spørsmålene som er besvart er:

1. Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?
2. Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?
3. Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket gjennomføring av tjenestetilbudet?
4. Har barneverntjenestene sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden for brukerne?¹
5. Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne og hvordan har dette blitt gjort?
6. Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2020 til mars 2021.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen var å fange opp hvordan ledere, ansatte og brukere av tjenestene opplevde tilbudet til barneverntjenestene i Bergen kommune under pandemien. Undersøkelsen bygger derfor i all hovedsak på intervju med ledere, ansatte og interessertorganisasjoner for barn og unge som er i kontakt med barneverntjenestene. Revisjonen har i liten grad gjennomgått skriftlig dokumentasjon og styringsdata.

1.3.1 Intervju

Deloitte har intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i arbeidet med tjenester innen barneverntjenestene. Intervjuene som er gjennomført er strukturerte med faste spørsmål som ble stilt til alle.

Innenfor barneverntjenestene har vi intervjuet etatsdirektør for barn og familie, lederne for de fire barneverntjenestene og til sammen tolv ansatte innenfor de ulike byområdene. De ansatte vi har intervjuet arbeider med ulike deler av barneverntjenesten som mottak og behandling av bekymringsmeldinger, gjennomføring av undersøkelser, hjelpetiltak, omsorgsovertakelse og langtidsoppfølging. I tillegg har vi intervjuet tre verneombud (der det ene verneombudet også ble intervjuet som ansatt i tjenesten) og to tillitsvalgte (der den ene tillitsvalgte også ble intervjuet som ansatt i tjenesten). Videre har vi gjennomført intervju med leder for barnevernsvakten, utekontakten og fosterhjemseveiledning- og tilsyn, samt leder for barneverntjenesten for enslige mindreårige flyktninger. Fra brukersiden har Deloitte intervjuet styreleder i fylkesstyret til Norsk Fosterhjemforening Hordaland, i tillegg til at vi har involvert Forandringsfabrikken (se under). Til sammen er det gjennomført 23 intervju.

1.3.2 Involvering av barn/unge i barneverntjenestene

I tillegg til intervjuene har revisjonen vært i kontakt med Forandringsfabrikken. Forandringsfabrikken er en organisasjon som blant annet henter inn kunnskap og erfaringer fra barn og unge som er i kontakt med ulike deler av det offentlige hjelpesystemet. Forandringsfabrikken sendte ut spørsmål om barn og unges erfaringer med barneverntjenestene under pandemien til sine kontaktpersoner i Bergen på vegne av Deloitte. Det kom inn i svar

¹ Problemstilling 3 og 4 blir begge behandlet i kapittel 5

fra fire barn/unge. Undersøkelsen ble gjennomført anonymt, men Deloitte er kjent med hvilken del av barneverntjenestene respondentene har erfaring fra.

1.3.3 Verifiseringsprosesser

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og faktafeil er rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til kommunaldirektør og byråd for uttale. Byrådets høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. Rettsregler har blitt gjennomgått og er benyttet som revisjonskriterier. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra barnevernsloven.

1.4.1 Lov og regelverk

Lov om vern mot smittsomme sykdommer

Lov om vern mot smittsomme sykdommer viser til i § 1-5 at smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinsk faglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at tiltakene må være vurdert som nødvendig for å forebygge eller motvirke smittespredning, men tiltaket skal være så lite inngripende som mulig. Den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører. Lokale tiltak som har liten smitteverneffekt, men som har negative konsekvenser for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, vil være problematiske.

Kapittel 4 i kommuneloven viser til at kommuner aktivt skal informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Det står videre at kommunen skal legge til rette for at alle kan få tilgang til denne informasjonen.

Lov om barneverntjenester

Meldinger til barnevernet

Både privatpersoner og offentlige instanser kan kontakte barnevernet med en bekymringsmelding. Barnevernsloven fremhever plikten offentlige ansatte har til å sende bekymringsmelding i § 6-4 der det går fram at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barneverntjenesten uten ugrunnet opphold».

I barnevernloven stilles det krav til at barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, skal gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingene skal følges opp med videre undersøkelser (barnevernloven § 4-2).

Undersøkelser

Dersom det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet jf. barnevernloven § 4-3 første ledd. Det fremgår av et saksbehandlingsrundskriv fra Bufdir² at det er tilstrekkelig for å starte en undersøkelse at barneverntjenesten har rimelig grunn til å anta at barnet, på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner, har behov for hjelpetiltak. Av hensyn til barnet er terskelen for å åpne undersøkelsessak lav. Videre framgår det av § 4-3 at foreldrene eller den barnet bor hos, ikke kan motsette seg at en undersøkelse som nevnt i første ledd blir gjennomført ved besøk i hjemmet. Barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom.

Ifølge barnevernloven § 6-9 skal en undersøkelse gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.³

Hjelpetiltak

Ifølge barnevernloven § 4-4 skal barneverntjenesten, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Barneverntjenesten

² Bufdir (2017) tilgjengelig fra: <https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>

³ Dette vil være aktuelt dersom saken er spesielt vanskelig, og det av denne grunn er behov for særlig omfattende og tidkrevende undersøkelser for eksempel ved sakkyndige utredninger som ikke lar seg gjennomføre innen tre måneder. Særlig aktuelt vil dette være dersom familien unndrar seg kontakt med barneverntjenesten. Dersom en familie tar et lengre ferie-/utenlandsopphold i undersøkelsesfasen vil også dette etter en konkret vurdering kunne medføre at undersøkelsestiden kan utvides. Forhold knyttet til barneverntjenesten, som for eksempel stor saksmengde, ferieavvikling, sykdom med videre vil ikke kunne begrunne utvidet frist.

skal medvirke til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Hjelpetiltak skal ha som formål å medvirke til positiv endring hos barnet eller i familien.

Oppfølgingsbesøk i fosterhjem

Dersom det er alvorlige mangler ved omsorgen som et barn får, kan barneverntjenesten overta omsorgen for et barn, jf. barnevernloven § 12. Et slikt vedtak kan bare treffes når det er nødvendig ut fra den situasjonen barnet befinner seg i. Et slikt vedtak kan derfor ikke treffes dersom kan det skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak. Et vedtak om omsorgsovertakelse skal treffes av fylkesnemnda. Ifølge § 7 i forskrift om fosterhjem skal barneverntjenesten i omsorgskommunen følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Barneverntjenestene skal besøke fosterhjemmet så ofte det er nødvendig, men minimum fire ganger i året⁴.

I midlertidig lov om tilpasninger i regelverk for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 § 6 går det fram at:

når det er tvingende nødvendig for å få gjennomført tilsynet, kan tilsynsbesøk etter forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling § 8 annet ledd og etter forskrift om fosterhjem § 9 første ledd, erstattes med andre kommunikasjonsformer som telefonsamtale, videooverføring e.l. Tilsvarende gjelder når det er tvingende nødvendig for å få gjennomført oppfølgingsbesøk etter forskrift om fosterhjem § 7 tredje ledd.⁵

I de tilfeller Bergen kommune er omsorgskommune for barn som blir plassert i fosterhjem utenfor kommunen, skal kommunen gjennomføre oppfølgingsbesøk i fosterhjem i andre kommuner.

Tilsynsbesøk i fosterhjem

I tillegg til oppfølgingsbesøk i fosterhjem, skal det også gjennomføres tilsynsbesøk i fosterhjem. Tilsynsførere skal ikke være ansatte i barneverntjenesten i den kommunen hvor de skal føre tilsyn og barnevernloven § 4-22 slår fast at kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning. Fosterhjems kommunen skal ifølge forskrift om fosterhjem § 9 føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året (kan reduseres til to ganger for barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn to år, og dersom barneverntjenesten i omsorgskommunen samtykker). Den som fører tilsyn skal legge til rette for samtale med barnet uten at fosterforeldrene er til stede.

Den som fører tilsyn skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn. Det skal gå fram hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på. Det skal videre gå frem om det har vært samtaler med barnet, hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkt, hva barnet har formidlet og om det bør innhentes ytterligere informasjon.

Bergen kommune er tilsynskommune og gjennomfører tilsynsbesøk for alle barn bosatt i fosterhjem i Bergen (selv om disse barna har annen omsorgskommune).

⁴ Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barneverntjenesten vedta at tallet besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn to år.

⁵ Midlertidig lov om tilpasninger i regelverk for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19. Sist endret FOR-2020-10-16-116

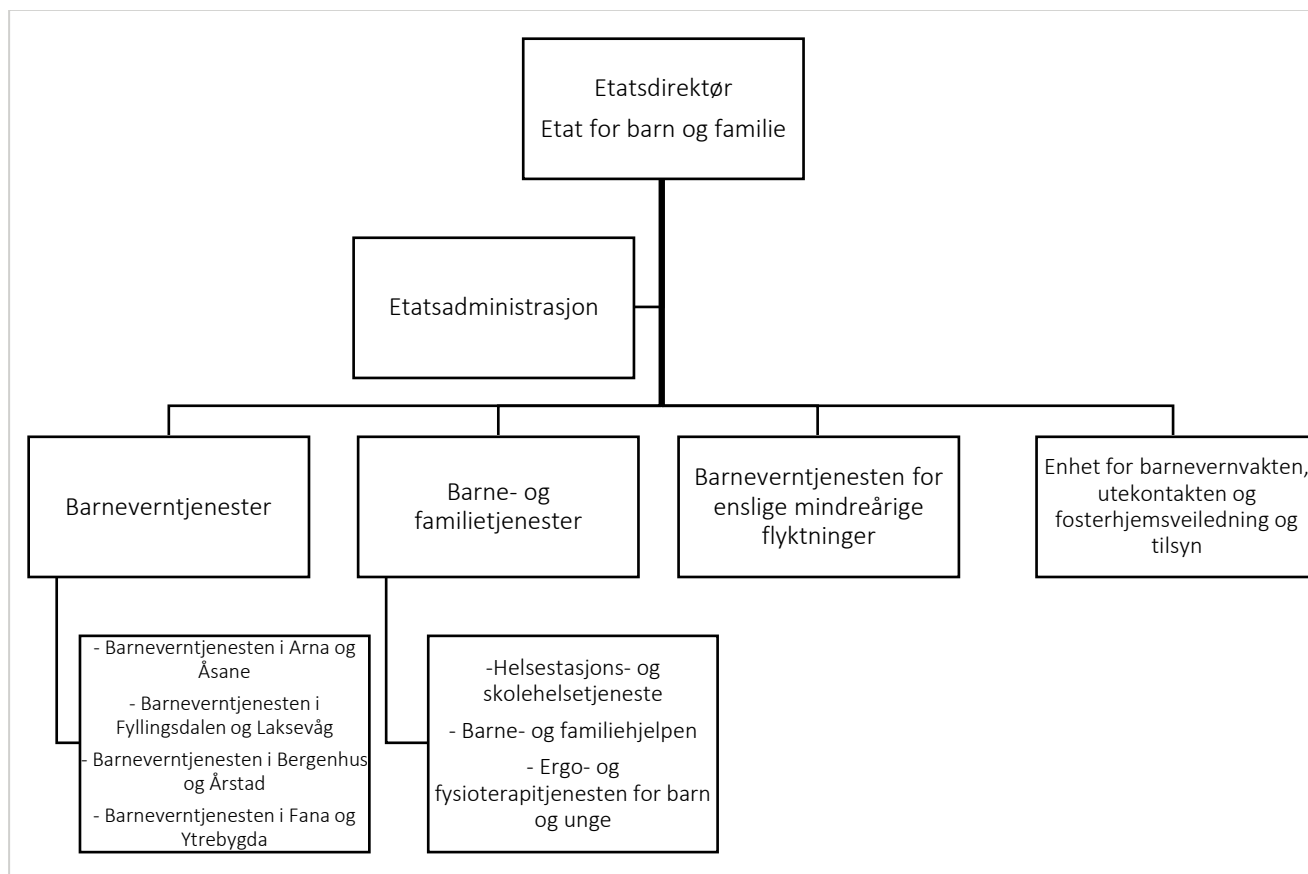
2 Om tjenesteområdet

2.1 Organisering

Barneverntjenesten i Bergen kommune skal gi hjelp til barn, unge og familier som oppholder seg i Bergen kommune.⁶ Barneverntjenestene skal bidra til at barn og unge under 18 år får trygge oppvekstvilkår. Barneverntjenestenes arbeid er en blanding av støtte og kontroll. Tjenestene skal bidra med hjelp og støtte slik at foreldrene selv skal kunne makte å ivareta sitt omsorgsansvar. Slik hjelp og støtte kan gis i form av ulike former for hjelpetiltak i hjemmet, som for eksempel råd og veiledning til familien, avlastningstiltak, støttekontakt og barnehageplass. Barneverntjenestene har også et ansvar for å gripe inn dersom hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å ivareta barnets behov. I så fall kan det være nødvendig å plassere barnet utenfor hjemmet i en kortere eller lengre periode.⁷

Bergen kommune har delt **barneverntjenestene** i fire byområder: barneverntjenesten i Fyllingsdalen og Laksevåg, barneverntjenesten i Arna og Åsane, barneverntjenesten i Fana og Ytrebygda og barneverntjenesten i Bergenhus og Årstad. I tillegg har kommunen fire **barne- og familietjenester**, en **enhet for barneverntjenesten for enslige mindreårige flyktninger** og en **enhet for barnevernsvakt⁸, utekontakt, og fosterhjemveiledning og tilsyn**. Alle enhetene er organisert under etat for barn og familie, som er en del av Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB).

Figur 1 Organisering av barneverntjenestene i Bergen kommune



⁶ Barneverntjenesten Arna og Åsane leverer også barneverntjenester til Samnanger kommune

⁷ Bufdir. *Barnevernets arbeid*. Publisert 20.02.2015, sist oppdatert 15.12.2020.

⁸ Barnevernsvakten i Bergen dekker også kommunene Austevoll, Bjørnafjorden, Kvam, Osterøy, Samnanger og Tysnes

3 Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?

Barneverntjenestene var ikke tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til barn og unge da pandemien brøt ut. Det var ikke utarbeidet beredskapsplan for barneverntjenestene i forkant av pandemien. Tjenestene klarte likevel raskt å etablere beredskapsgrupper, beredskapsplaner og risikoanalyser.

3.1 Sentrale observasjoner

De fleste respondentene i barneverntjenestene opplyser at tjenesten *i noen grad* var forberedt på å håndtere situasjonen som pandemien førte til for sin tjeneste. Det blir opplyst om at det forelå en overordnet beredskapsplan for hele Bergen kommune, men ingen av tjenestene hadde utarbeidet egne ROS-analyser eller beredskapsplaner som omfattet pandemi.

Det forelå ingen modell eller sentrale rutiner for etablering av beredskapsgrupper i etatene da pandemien brøt ut. Bergen kommune sentralt anbefalte etatene å gjennomføre ROS-analyser for å kartlegge risikoer og sårbarheter i tjenestene. Etat for barn og familie gjennomførte en ROS-analyse som blant annet tok for seg risiko for at brukere ikke skulle få rett tjenestetilbud til rett tid, manglende bruk av riktige metoder, manglende faglige vurderinger, mangel på forsvarlige tjenester til brukere og dokumentering av dette, manglende samarbeid mellom viktige tjenester, manglende tilsynsbesøk, samt flere faktorer innenfor ansattes arbeidsforhold.⁹ I intervju med etatsdirektør går det fram at ROS-analysene ikke dekket behovet de ansatte i tjenestene hadde for informasjon og at man derfor valgte å etablere beredskapsgrupper på alle nivå.

Etatsdirektør opplyser om at det ble etablert en beredskapsgruppe 12.03.2020 og at første møte i denne gruppen ble gjennomført 13.03.2020. I tillegg ble det etablert lokale beredskapsgrupper i hver enhet. Etter det første beredskapsmøte 13.03.2020 ble det sendt ut informasjonsmail til alle ansatte. Den overordnede beredskapsgruppen består av Hovedverneombudet, en representant fra HR samt et lokalt verneombud. I tillegg hadde alle enhetene i etaten en representant hver i beredskapsgruppen. Blant annet deltar en sykepleier i beredskapsgruppen, noe som i starten var med på å sikre de smittevernsfaglige retningslinjene i beredskapsplanen. I starten var det møte i beredskapsgruppen både på etats- og enhetsnivå hver dag, før man gikk over til møter en gang i uken og annenhver uke. Gruppen er enda ikke avviklet og møtes fremdeles med jevne mellomrom.

Den overordnede beredskapsgruppen utarbeidet en overordnet beredskapsplan for etaten. Den første versjonen av beredskapsplanen ble sendt ut til de ansatte 15.03.2020. Beredskapsplanen tar blant annet for seg hvordan ansatte skal prioritere arbeidsoppgaver ved stort fravær av ansatte eller stort smittepress og retningslinjer for barneverntjenesten for enslige mindreårige flyktinger, utekontakten, fosterhjemsviledning- og tilsyn, barne- og familietjenesten, barnevernsvakten og barneverntjenestene. Beredskapsplanen inneholder også informasjon til støttekontakter, besøkshjem, avlastere og tilsynsførere. I intervju får revisjonen opplyst at beredskapsplanen har blitt endret over 20 ganger siden mars 2020, noe som bidrar til at planen til enhver tid er oppdatert med gjeldene retningslinjer.

Etatsdirektør forteller i intervju at man i starten av pandemien ikke skjønte hvor langvarig pandemien ville være og at man derfor startet med å planlegge en uke om gangen. I denne fasen ble det arbeidet mye med å få informasjon ut til de ansatte. Det ble tidlig klart at den viktigste oppgaven for etat for barn og familier var å sikre at barn og unge skulle motta tjenester selv om flere andre aktører i stengte ned sitt tilbud. Etatsdirektør er tydelig

⁹ Risikorapport Etat for barn og familie – sist oppdatert mars 2021

på at det aldri har vært et alternativ å stenge eller redusere barneverntjenestene. Det første fagnotatet til de ansatte med budskap om å holde tjenestene åpne gikk ut 06.03.2020.

I forbindelse med pandemien utarbeidet regjeringen en liste over yrkesgrupper i samfunnskritiske funksjoner, som blant annet fortsatt skulle få et tilbud om skole- eller barnehageplass for sine egne barn. Lørdag 14. mars ble det avgjort at barnevernsansatte ble definert som en slik samfunnskritisk yrkesgruppe. Begrunnelsen for dette var blant annet for å sikre minimumskapasitet i kommunale og statlige barnevern og for å opprettholde beredskapen for barn i kommunene, slik at sårbare barn skulle få hjelp når de trengte det¹⁰. Viktigheten av at nasjonale myndigheter raskt definerte barneverntjenestene som en samfunnskritisk tjeneste blir også understreket som svært viktig av flere ansatte som Deloitte har intervjuet. Dette var med på å tydeliggjøre at barnevernet skulle prioritere de ordinære arbeidsoppgavene noe som gjorde det lettere å arbeide for å opprettholde ordinær drift, samtidig som man raskt satt i gang med å tilpasse arbeidet etter gjeldende smittvernsregler.

I intervju forteller ansatte at tjenestene rett før pandemien brøt ut¹¹ fikk tilgang til digitalt utstyr som bærbar PC, utstyr for elektronisk kommunikasjon via video og fagsystem fra hjemmekontor. Dette gjorde at ansatte opplevde at de likevel var forberedt, da de kunne utføre endel arbeidsoppgaver hjemmefra. I tillegg blir det av mange pekt på at barneverntjenesten er en tjeneste der de ansatte er vant til akutte situasjoner og til å utøve stor grad av fleksibilitet. Dette bidro til at ansatte i denne tjenesten var fleksible og omstillingsvillige da endringene i samfunnet skjedde i mars 2020. Noen respondenter peker også på at tjenesten også er vant med høyt sykefravær og at dette har gjort at de ansatte er vant til å måtte endre på egen arbeidshverdag på kort varsel grunnet økt saksmengde. Samtidig blir det også påpekt fra enkelte respondenter at barneverntjenestene trolig ikke var mer forberedt på en global pandemi enn samfunnet ellers og at ingen hadde forventet et utbrudd av en pandemi med slike konsekvenser.

På spørsmål om tjenestene er mer forberedt på å håndtere en oppblussing av pandemien eller andre kriser nå enn de var i starten av denne pandemien, svarer de aller fleste ja. Det blir blant annet pekt på at de har lært mye når det gjelder hvordan de kan benytte digitale plattformer både til intern og ekstern digital kommunikasjon, nye former for samhandling med andre instanser. I tillegg har man lært mye om organisering av arbeidet internt. Dette gjør at flere svarer bekreftende på at de i dag er bedre forberedt enn de var i mars. Det blir også vist til at barneverntjenestene håndterte de omfattende tiltakene i Bergen kommune i november/desember 2020 bedre med hensyn til å opprettholde ordinær drift i tjenesten på grunn av erfaringene tjenestene fikk fra mars/april 2020.

3.2 Vurdering

I likhet med flere andre kommunale tjenester var heller ikke barneverntjenestene tilstrekkelig forberedt på å håndtere pandemien og konsekvensene av denne. Det var ikke utarbeidet tilstrekkelige beredskapsplaner og ROS analyser for dette i enhetene. Tjenestene klarte likevel raskt å etablere beredskapsgrupper på alle nivå i tjenestene, samt utarbeide beredskapsplaner og risikoanalyser til hjelp i arbeidet. Både beredskapsplaner og risikoanalyser har blitt jevnlig oppdatert i løpet av hele pandemiperioden.

Rask avklaring både nasjonalt og i tjenesten om at barneverntjenestene er en samfunnskritisk tjeneste, sikret at det var tydelig for tjenesten at de skulle gjennomføre lovpålagte oppgaver som før og ikke stenge eller redusere tilbudet. Fokuset var dermed på å opprettholde ordinær drift og samtidig hensynta nødvendige smittevernsregler. Beredskapsplaner og ROS analyser ble viktige instrumenter for å klare dette. Samtidig har det vært positivt at barneverntjenestene rett før pandemien brøt ut fikk tilgang til digitalt utstyr som bærbar PC, utstyr for elektronisk kommunikasjon via video og fagsystem fra hjemmekontor, slik at de ansatte også kunne håndtere arbeidsoppgaver på hjemmekontor.

¹⁰ Regjeringen. *Sårbare barn sikres hjelp*. Dato: 14.03.2020. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sarbare-barn-sikres-hjelp/id2693630/>

¹¹ Det blir opplyst at ansatte fikk tilgang til digitalt utstyr i slutten av februar eller begynnelsen av mars

4 Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært under pandemien, og hva har påvirket den?

Antall bekymringsmeldinger til barneverntjenestene har samlet sett gått noe ned i 2020 sammenlignet med 2019. Det er samtidig flere ansatte som peker på at de opplever at bekymringsmeldingene som kommer inn er svært alvorlige.

4.1 Sentrale observasjoner

Etterspørsel blir i denne sammenheng forstått som meldinger til barneverntjenestene, behov for bistand i bosettingsaker fra barneverntjenesten for enslige mindreårige flyktninger, samt henvendelser til enhet for barnevernvakt.

Deloitte har fått tilsendt en oversikt over meldinger til barneverntjenestene i 2019 og i 2020. Her går det fram at antall meldinger i 2019 var 2416 og samlet antall meldinger i 2020 var 2345¹². Dette viser en liten nedgang fra 2019 til 2020. Det blir av tjenesten vist til at dette kan være et resultat av normale variasjoner fra år til år. Ingen av respondentene opplever at det har vært utfordrende å nå saksbehandlingsfristen på en uke for innkomne meldinger under pandemien.

Samtidig viser intervjuene med de ansatte i tjenestene at tallene på antall bekymringsmeldinger til barneverntjenestene varierer i periodene under pandemien. De fleste respondentene opplevde noe færre henvendelser i starten av pandemien, men forteller at antall meldinger nå er tilnærmet likt som før. Det blir pekt på av flere at nedgangen i antall meldinger i første del av pandemien kan skyldes at blant annet skoler og barnehager var stengt.

I tabellen under ser vi at det er særlig reduksjon i antall meldinger fra 2019 til 2020 fra aktører som i perioder har hatt stengt el vært redusert (som f.eks. NAV, skole, barnehage og skolehelsetjeneste). Meldinger fra privatpersoner har økt. Mest markant økning finner vi fra Barnevernsvakten. Etat for barn og familie opplyser om at økningen i antall meldinger fra Barnevernsvakten kan sees i sammenheng med nedgang i meldinger fra samarbeidende tjenester som har vært stengt eller har hatt redusert tilbud under pandemien. Det kan derfor ha vært færre andre samarbeidspartnere som har sett barn og unge som har det vanskelig, enn i en normalsituasjon.

Tabell 1 antall meldinger til barneverntjenestene pr. aktør

Melder	Antall meldinger 2019	Antall meldinger 2020
Andre	148	118
Andre offentlige instanser	53	82
Andre privatpersoner	115	175
Asylmottak/UD/innv.myndighet	14	11
Barnehage	146	113
Barnet selv	11	13
Barneverntjenesten	334	279
Barnevernsvakt	135	203

¹² Tallet for 2020 omfatter ikke meldinger som er kommet inn i aktive saker for at tallet skal være sammenlignbart med 2019

Melder	Antall meldinger 2019	Antall meldinger 2020
Familie for øvrig	34	35
Familievernkontor	19	25
Frivillige org./idrettslag	1	2
Helsestasjon/skolehelsetjeneste	165	118
Krisesenter	5	5
Lege/sykehus/tannlege	210	190
Mor/far/foresatte	202	219
NAV (kommune/stat)	77	60
Politi/lensmann	295	303
PPT	9	7
Psykisk helsevern barn og unge	36	41
Psykisk helsevern voksne	78	69
Skole	353	283
Tjenester for oppfølging av rusproblemer	7	11
Utekontakt/fritidsklubb	2	5

Noen respondenter oppgir også at bekymringsmeldingene som kommer inn nå er av større alvorlighetsgrad enn før pandemien. Flere ansatte forteller at deres tjeneste har mottatt flere svært alvorlige voldssaker den siste tiden og at det er større grunn til alvorlig bekymring i meldingene som kommer inn nå enn tidligere. Deloitte får i intervju med etatsdirektør opplyst at barneverntjenesten i kategorien «barn som er utsatt for fysisk mishandling (vold/overgrep)» mottok 236 meldinger i 2019 og 243 meldinger i 2020. For barn under 2 år ble det meldt inn 5 saker av denne typen i 2019 og 8 i 2020.

Samtidig er antallet akuttvedtak lavere for 2020 enn for 2019. I 2019 ble det samlet sett fattet akuttvedtak for 99 barn. Tallet for 2020 er 77. Etatsdirektør opplyser om at det har blitt arbeidet mye de siste årene med å gi barn og familier riktig hjelp til rett tid og dermed få ned antall akuttvedtak. Nedgang i antall akuttvedtak i 2020 kan være et resultat av dette arbeidet.

Barnevernsvakt opplever at drop-in kontakt gikk noe ned i starten av pandemien, men at dette nå er stabilisert. En tydelig trend hos Barnevernvakten er at tallet på bruk av inngripende tiltak med hasteplassering er høyere i år enn tidligere. Da intervjuene ble gjennomført i midten av desember 2020 var det hasteplassert 33 barn og unge. I hele 2019 var tallet 22. Deloitte får opplyst at denne økningen i antall hasteplasseringer kan skyldes at barn og familier har hatt redusert kontakt med andre samarbeidende tjenester som skole, barnehager og fritidsarenaer, samtidig som mange familier sin livssituasjon har endret seg f.eks. ved at foreldre har mistet jobben eller blitt permittert. Samlet sett har dette trolig ført til økt belastning på foreldre noe som kan ha gått utover barna. Dette kan ha ført til at saker som ellers kunne vært løst på et lavere nivå, nå ikke har blitt fanget opp før det er blitt nødvendig med hastevetdakt.

I intervju blir det også understreket at selv om antall meldinger totalt sett kan variere fra år til, er barneverntjenestene svært bekymret for sakene som *ikke* blir meldt under pandemien og for barn i dårlige omsorgssituasjoner som ikke blir oppdaget. De barna som allerede er i kontakt med barneverntjenesten opplever flere av de intervjuede at de klarer å følge opp i pandemiperioden. Pandemien har gjort det vanskeligere å fange opp nye barn som trenger hjelp, ettersom disse ofte blir identifisert på arenaer slik som skole, barnehage, skolehelsetjeneste o.l.

Barneverntjenesten for enslige mindreårige flyktninger har hatt nedgang i nye brukere. Dette skyldes at færre flyktninger har blitt bosatt og færre innreiser til Norge (og Nord-Europa generelt) i perioden med pandemi.

4.2 Vurdering

Det har vært en svak nedgang i antall meldinger som er meldt til barneverntjenesten i 2020 sammenlignet med 2019. Selv om antall meldinger normalt varierer noe fra år til år, viser denne undersøkelsen at det har vært en tydelig nedgang i meldinger fra blant annet skole, barnehage og skolehelsetjeneste. Meldinger til barneverntjenesten kan derfor ha blitt påvirket av at flere tjenester til barn og unge har vært stengt eller redusert i perioder under pandemien. Antall meldinger fra private og Barnevernvakten har økt. Barneverntjenestene er avhengige av at både offentlige og private aktører som er i kontakt med barn og unge sender bekymringsmeldinger for å fange opp barn i vanskelige omsorgssituasjoner. Når tjenester til barn og unge stenges eller reduseres, reduseres også muligheten til å observere barn og unge og dermed også å avdekke og melde om mulig omsorgssvikt. I intervju med barneverntjenesten blir det også uttrykt bekymring for at en ikke i tilstrekkelig grad får fanget opp nye barn og unge som trenger hjelp fra barneverntjenesten når mange av tjenestene til barn og unge ikke har normal drift. At Barnevernvakten melder om en økning i hasteplassering og at flere ansatte opplyser om at bekymringsmeldingene nå har blitt mer alvorlige, kan tyde på at sakene burde blitt meldt til barneverntjenesten på et tidligere tidspunkt. Deloitte mener derfor at det fortsatt er behov for at barneverntjenestene i Bergen kommune er tydelige i sin kommunikasjon om behovet for at andre tjenester i kommunen sender bekymringsmelding når de avdekker mulig omsorgssvikt og om det er barn de er bekymret for under pandemien. Det sikrer også plikten barneverntjenestene har til å medvirke til at barn sine interesser blir ivaretatt av andre offentlige organ (jamfør barnevernsloven §6-4). Revisjonen mener dette er særlig viktig i en situasjon der det ordinære støtteapparatet rundt barn og unge på mange måter har vært svekket. Informasjon til alle innbyggere om barneverntjenestens sitt ansvar og tilbud er også viktig i en periode der en observerer at meldinger fra privatpersoner øker.

5 Hvordan har covid-19-tiltakene påvirket gjennomføring av tjenestetilbudet? ¹³

Covid-19 pandemien har i liten grad påvirket gjennomføring av lovpålagte oppgaver i barneverntjenesten. Barneverntjenestene har likevel vært nødt å tilpasse tjenestene til gjeldende smittevernregler. Dette har medført at de ansatte i noen grad vært mindre fysisk tilgjengelig både for nye og eksisterende brukere sammenlignet med før pandemien. Noen tilbud har også blitt redusert. Reduksjon i fysisk tilgjengelighet har blitt forsøkt kompensert med kontakt med barn og familier via telefon og ulike digitale løsninger. Det blir vist til at dette ikke i alle tilfeller har gitt nødvendig kvalitet i tilbudet.

5.1 Sentrale observasjoner

I undersøkelsen går det videre frem at det i hovedsak har vært tydelig kommunisert fra ledelsen hvordan barneverntjenester skal prioritere sitt tilbud under pandemien. Ledelsen kommuniserte tidlig at barneverntjenesten skal jobbe for å opprettholde ordinær drift og levere tjenestene som normalt. I intervju med de ansatte går det fram at den første tiden krevde noe omstilling, men at de ansatte raskt oppfattet at tjenestene skulle holde åpne. Det framgår fra flere respondenter at det var klargjørende da barneverntjenesten ble definert som en samfunnskritisk funksjon noen dager etter 12. mars 2020. Tjenestene opplever også at de har fått jevnlig informasjon fra Fylkesmannen/Statsforvalteren og Bufdir, samt egen etatsdirektør. Videre blir det vist til lokale tiltak som jevnlig beredskapsmøter og informasjonsmøter, samt at usikre ansatte har fått tydelig veiledning av sine overordnede.

På spørsmål om barneverntjenestene har klart å gi et tilstrekkelig tilbud til barn og familier svarer et klart flertall av de ansatte at de opplever å ha klart dette *i stor grad* under hele pandemien. Noen ansatte svarer også *i svært stor grad* på dette spørsmålet. Ingen oppgir å kjenne til konkrete tilfeller der lovpålagte oppgaver ikke har blitt gjennomført i denne perioden. Det er likevel noen som viser til at det var mer utfordrende å sikre tilstrekkelige tjenester i den første perioden mars-april. Det vises her til at man i den første uken i pandemien kan ha hatt noe reduksjon i tjenester fordi det var usikkert hvordan man rent praktisk skulle gjennomføre arbeidsoppgavene.

Tilgjengelighet og metodebruk

Ingen av barnevernskantorene i Bergen kommune har vært fysisk stengt under pandemien. I intervjuene går det fram at det var noen uklarheter den første uken etter 12. mars 2020 om hvordan man skulle organisere tjenestene og de ansatte på kontorene. Etter at det ble klart at barneverntjenestene skulle opprettholde ordinær drift, ble det iverksatt ulike rulleringsordninger for når hvilke ansatte skulle arbeide fra kontoret og når de skulle jobbe hjemmefra. Dette for å opprettholde nasjonale smittevernregler, samt unngå at hele kontorer skulle bli sykmeldt ved eventuelle smitteutbrudd blant ansatte. Da intervjuene ble gjennomført i desember 2020 var de fleste ansatte tilbake i kontorlokalene i arbeidstiden. De ansatte forteller at terskelen for å benytte hjemmekontor f.eks. ved forkjølelsessymptomer er lavere i dag enn før pandemien. Videre får Deloitte opplyst at de ansatte som tok imot bekymringsmeldinger alltid arbeidet fra kontorlokalene. Dette for å sikre at barneverntjenestene ikke gikk glipp av bekymringsmeldinger.

I intervju med etatsdirektør går det fram at etat for barn og familier var tydelige på at tjenester til barn og unge ikke skulle stenges ned under pandemien. Ingen av de ansatte Deloitte har intervjuet mener at barneverntjenesten

¹³ Dette kapitlet dekker både problemstilling 3 og 4

har vært mindre tilgjengelig for barn og unge under pandemien. Barneverntjenesten har som hovedregel etterstrebet å møte barn og familier fysisk i tråd med de til enhver tid gjeldende smittevernregler. Da dette ikke har vært mulig i alle tilfeller har kontakten blitt opprettholdt på alternative måter. De ansatte oppgir at tjenesten var tilnærmet fullt operativ fra hjemmekontor via telefon og digital kommunikasjon. Unntaket som flere av de ansatte peker på er helt i starten av pandemien når det var uklart hvordan en skulle organisere tilbudet. Dette blir også bekreftet av de barn og unge som har gitt innspill til denne undersøkelsen.

Barn og unge som har gitt innspill til undersøkelsen har erfaring fra ulike deler av barneverntjenestens tilbud. Erfaringene disse har gjort seg fra pandemiperioden er ulike, men det vises til utfordringer knyttet til tilgjengelighet og bruk av telefon og digitale kommunikasjonsmidler. Disse vises det til at de opplevde at barneverntjenesten ikke var godt forberedt da pandemien brøt ut. Det blir pekt på at møter og aktiviteter ble avlyst i starten av pandemien, noe som ble opplevd som utfordrende. En av respondentene har også inntrykk av at barneverntjenesten i starten av pandemien satt av mye tid til intern møteaktivitet, blant annet prioriteringsmøter, noe som stjal tid fra kontakt med barn og unge. Videre svarer en av respondentene at de opplever at barn og unge har et større behov for å ha kontakt med barneverntjenestene under pandemien enn ellers fordi behovet for å ha noen å snakke med har vært større. Alle viser til økt bruk av telefon og digitale videomøter som kommunikasjonsmiddel.

Det blir av en av respondentene vist til at barneverntjenesten i starten tok kontakt via telefon for å spørre om hvordan hun/han hadde det, men når vedkommende svarte at hun/han hadde det bra, ble hun/han kontaktet i mindre grad. Vedkommende skriver videre at hun/han gikk flere måneder uten kontakt, til tross for avtale om evalueringsmøter hver måned. Fra juni ble kontakten etter hvert hyppigere og i dag opplever vedkommende at tilgjengelighetene til barneverntjenesten er lik som før.

En annen respondent oppgir at barneverntjenesten fortsatt er mindre tilgjengelig nå enn før pandemien. Respondenten skriver at hun/han har følt seg utrygg på å snakke med sin kontaktperson via mail og video, blant annet på grunn av tekniske utfordringer. Også en tredje respondent viser til at man uten fysiske møter mister noe av kontinuiteten i oppfølgingen.

Men det er også en respondent som opplever å ha kunnet kontakte ansatte i barneverntjenesten oftere over telefon og til andre tidspunkt enn det de kunne tidligere, selv om ansatte ikke alltid har god tid til å snakke når de blir kontaktet. Respondenten mener at det burde være rom for å gjøre dette i perioder der barnet/ungdommen kan ha det ekstra vanskelig.

Etatsdirektør forteller at barneverntjenestene har måtte prioritere de mest alvorlige sakene under pandemien, men at alle barn og unge skal ha hatt kontakt med sin kontaktperson, som ett minimum via telefon eller digitale kommunikasjonsflater. Oppfølgingsbesøk i fosterhjem (se også under) skal gjennomføres som fysiske besøk, men digital kommunikasjon kan også benyttes dersom smittevernhensyn tilsier det.

De fleste ansatte oppgir også å ha vært kreative i metodebruken under pandemien. Flere nevner at de har møtt barn og unge ute i parker, på tur og på café med stor avstand mellom seg. **Barnevernsvakten** oppgir også å ha kommunisert med barn og unge gjennom sosiale medier.

Barneverntjenesten for enslige mindreårige flyktninger gjennomførte en ROS-analyse der de unge som bodde på hybel ble regnet som den mest sårbare gruppen. På bakgrunn av dette økte man derfor kommunikasjonen med denne gruppen gjennom telefonkontakt og Facetime. Kommunikasjonen med aleneboende enslige mindreårige flyktninger har derfor tatt seg opp under perioden med pandemi.

Undersøkelsen viser videre at barneverntjenestene i stor grad hadde tilgang til praktisk utstyr for å kunne utføre sine oppgaver under ulike tidsperioder av pandemien. Etatsdirektør opplyser at første prosedyre om bruk av beskyttelsesutstyr ble sendt ut til de ansatte 12.03.2020. Denne prosedyren ble videre oppdatert 16.03.2020. Alle barneverntjenestene oppgir at de hadde tilgang til nødvendig smittevernsutstyr for arbeidsoppgaver som ikke kunne gjennomføres på kontor.

Videre oppgir de fleste respondentene at deres kontorlokaler har noen møterom som er store nok til å gjennomføre møter med flere personer, men at mange møterom også er for små, og at det derfor har vært et press på å benytte de største møterommene i perioden med pandemi. **Leder for Barnevernsvakten, Utekontakten og Fosterhjemsviledning og-tilsyn** forteller at tilgang til store nok lokaler har vært utfordrende og at de har leid hotellokaler når det har vært nødvendig.

Undersøkelser

Bekymringsmeldinger som barneverntjenesten ikke henlegger, skal undersøkes av barneverntjenesten innen en frist på 3 mnd. I intervjuene blir det oppgitt at barneverntjenestenes undersøkelser i stor grad har blitt gjennomført som de skal under pandemien, men at kvaliteten på undersøkelsene trolig har blitt noe svekket.

I statistikk som Deloitte har fått tilsendt går det fram at det i 2019 ble meldt om 43 fristoverskridelser til Fylkesmannen (nå Statsforvalter), mens det i 2020 ble meldt inn 17 fristbrudd. Etatsdirektør forteller at barneverntjenesten har hatt tett dialog med Statsforvalteren i Vestland under pandemien om årsaken til fristbruddene og at bakgrunnen for fristbrudd er at man har måtte prioritere alvorlige saker. Respondentene viser også til at det i noen undersøkelser har vært nødvendig å utsette hjemmebesøk eller samtale med barn alene. Forsinkelser ved innsamling av dokumentasjon fra andre aktører, som f.eks. stengte skoler og barnehager blir også pekt på som en utfordring for å holde undersøkelsesfristen.

De ansatte forteller at det var spesielt utfordrende å gjennomføre undersøkelser de første ukene i pandemien. I denne perioden var det noe usikkerhet rundt hvordan man skulle gjennomføre undersøkelser og man prøvde i noen grad å unngå fysiske hjemmebesøk. Det blir oppgitt at man i denne perioden f.eks. gjennomførte noen førstegangssamtaler med barn og familier digitalt. Opplevelsene av «digitale undersøkelser» er delt. Det blir blant annet pekt på at selv om det er tidsbesparende, ønsker man ofte å se på samspillet mellom barn og foreldre i hjemmemiljøet for å gjøre en barnevernsfaglig vurdering i en undersøkelse. Dette blir svekket når møtene blir gjort digitalt. Det var også utfordrende at noen familier i pandemien har vært mer negative til å ha fysiske møter med personer utenfor familien, i frykt for å bli smittet. En ansatt viste konkret til saker der man har måtte utsette undersøkelsen fordi meldingen gjaldt så alvorlige forhold at man vurderte det som nødvendig å gjennomføre fysiske hjemmebesøk hos familien, noe som ikke lot seg gjennomføre den uken meldingen kom inn. Det blir også vist til barnevernsansatte som har «dårlig samvittighet» når de har lukket en undersøkelse fordi de frykter at kvaliteten på undersøkelsen er lav. Flere respondenter forteller at de har måtte utsette hjemmebesøk og fysiske møter på grunn av f.eks. symptomer på forkjølelse hos noen i familien og at det har krevd mer logistikk enn normalt for å ta igjen utsatte hjemmebesøk. Flere ansatte har også tilbudt familien å møtes i barneverntjenestenes lokaler som et alternativ til hjemmebesøk.

I intervju går det fram at det var utfordrende for undersøkelsene til barneverntjenestene at skolene og barnehagene ble stengt fordi barneverntjenestene da mistet en arena for å avholde samtaler alene med barn. For de eldste barna kunne dette f.eks. løses ved at saksbehandler og barnet gikk en tur ute. For de minste barna var dette mer utfordrende. Flere ansatte forteller at dette ble løst ved å involvere foreldre i samtalen og oppgir at de har pratet med mindre barn ved hjelp av digitale virkemidler, men at det da er vanskelig å sikre at barnet var alene. En alternativ løsning var å utsette undersøkelsen i f.eks. en uke for å se om det var endring i situasjonen i form av negative covid-19-tester eller mindre bruk av hjemmeskole.

I noen perioder av pandemien har det i mindre grad vært restriksjoner på fysiske møter og hjemmebesøk, noe respondentene opplever har lettet på utførelsen av undersøkelsene og mange forteller at man etter mai/juni har utført undersøkelser tilnærmet som normalt. Da Bergen kommune lokalt gjeninnførte strenge tiltak i november/desember 2020 tok barneverntjenestene i bruk samme metodikk og virkemidler som i mars/april 2020.

Råd og veiledning

I Bergen kommune er det de fire avdelingene for barne- og familiehjelp i de ulike byområdene som gjennomfører råd og veiledning til barn og familier i saker der barneverntjenestene har vedtatt denne type hjelpetiltak. Respondentene i denne undersøkelsen har derfor ikke detaljert innsikt i hvilken grad og hvordan råd og veiledning har blitt gjennomført under pandemien. Barneverntjenestene opplyser at de har henvist hjelpetiltak i sakene på vanlig måte og at barne- og familiehjelpen har vært operativ under hele pandemien. Ansatte i barneverntjenestene forteller at det oppstod noen forsinkelser for veiledning den første tiden etter pandemiens utbrudd og at barne- og familiehjelpen særlig i starten var restriktive med fysiske møter med barn og familier. Noe veiledning har derfor foregått gjennom elektroniske kommunikasjonsmidler. Videre opplyses det om at gruppetilbud enten har blitt avlyst eller blitt gjennomført via elektroniske kommunikasjonsmidler dersom det har vært mulig. Det blir også vist til det har vært mye kø og press på råd- og veiledningstjenestene også før pandemien, men at det trolig har vært økt press under pandemien fordi også denne tjenesten er mer sårbar for sykdom nå enn før.

I intervju med etatsdirektør går det fram at barne- og familiehjelpen har hatt åpent under hele pandemien, men at noen familier har kontaktet tjenesten og uttrykt forundring over å bli kalt inn på veiledningssamtaler når flere av de andre kommunale tilbudene har vært stengt. Videre går det fram at man også i barne- og familiehjelpen har vært nødt til å gjøre prioriteringer i tilbudet.

Oppfølgingsbesøk i fosterhjem

Barn som er under Bergen kommune sin omsorg, og som er plassert i fosterhjem, skal følges opp med minimum fire oppfølgingsbesøk av barneverntjenesten i året. Undersøkelsen viser at gjennomføring av oppfølgingsbesøk i fosterhjem har blitt påvirket av pandemien. Ansatte i barnevernet har etterstrebet å gjennomføre alle oppfølgingsbesøk på tilnærmet normal måte innenfor smittvernsreglene, men i noen tilfeller har ikke dette vært mulig å gjennomføre på ordinært vis. Noen oppfølgingsbesøk har blitt gjennomført digitalt, i saker der dette har blitt vurdert som forsvarlig. Deloitte får opplyst at digitale oppfølgingsbesøk har skjedd i saker der barnet har bodd i samme fosterhjem i en lang periode og barneverntjenesten kjenner godt til barnet og fosterhjemmet. Digitale oppfølgingsbesøk har også vært særlig aktuelt i saker der fosterhjemmet er i en annen kommune enn Bergen. I noen perioder har det ikke gått fly til aktuell landsdel eller det har vært høyt smittetrykk i Bergen og fosterfamilien har derfor ikke ønsket fysisk besøk. Etatsdirektør understreker at ikke *alle* oppfølgingsbesøk av samme barn kan erstattes av digitale møter. Det skal også gjennomføres fysiske møter.

Deloitte får opplyst at en del av brukerne har respondert positivt på digitale oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Dette gjelder særlig hos ungdommer med høy digital kompetanse og barn/unge som har vært plassert i stabile fosterhjem over tid. Samtidig blir det også pekt på ulemper ved digital kommunikasjon ved oppfølgingsbesøk. Det blir, også når det gjelder oppfølgingsbesøk i fosterhjem, pekt på at observasjonen av samspillet mellom barn og fosterforeldre i hjemmemiljøet blir svekket når oppfølgingsbesøket blir gjort digitalt. De ansatte har prøvd å kompensere for dette ved å for eksempel møte familier utendørs eller invitert familiene til barneverntjenestens egne lokaler. Respondentene opplyser at de gjennom hele perioden har gjennomført fysiske oppfølgingsbesøk i de sakene der de oppfatter at det har vært nødvendig. I noen saker har det også vært utfordrende at foreldre ikke ønsker at barnevernet skal gjennomføre fysiske oppfølgingsbesøk hos familien på grunn av frykt for smitte. I disse sakene har de ansatte i barneverntjenestene brukt tid på å trygge familien og vise til etablerte smittevernsrutiner.

Deloitte har fått tilsendt tall fra den halvårslige rapporteringen som Bergen kommune sender til Statsforvalter. Rapporteringen viser at ikke alle barn som har bodd i fosterhjem i mer enn ett år har fått oppfylt lovpålagte krav til antall oppfølgingsbesøk. I første halvdel av 2020 fikk 93 % av barna oppfylt krav til oppfølgingsbesøk, mens andelen var 98 % andre halvår 2020. Oversikten viser samtidig at det ikke er vesentlig endring fra 2019. I intervju blir det også påpekt at manglende fosterhjemsbesøk i 2020 ikke trenger å henge sammen med pandemien. Det går ikke frem av tallene hvor stor andel av besøkene som ikke er gjennomført fysisk.

På spørsmål om det har blitt gjennomført samtale alene med barn i forbindelse med lovpålagte oppfølgingsbesøk, blir det vist til at saksbehandler gjerne har tatt med seg barnet ut på tur, på lekeplassen eller eventuelt på café for å gjennomføre samtale alene med barnet. Noen opplyser at de har vært nødt til å gjennomføre samtale med barna med fosterforeldrene til stede.

I intervju med Fosterhjemsforeningen Hordaland får Deloitte opplyst at barneverntjenesten i starten av pandemien ikke klarte å gi tilstrekkelige tjenester til barn i fosterhjem. Fra mai 2020 blir tilbudet i stor grad vurdert som tilstrekkelig. Tilbudet i dag er i stor grad normalisert, men det blir vist til at noen besøkshjem fortsatt ikke ønsker å gjennomføre avlastning på grunn av smittevern hensyn. Det blir også vist til at barneverntjenestens hjemmebesøk i noen tilfeller erstattes av telefon eller digitale kommunikasjonsmidler.

Fosterhjemsforeningen Hordaland peker også på at det har blitt satt i verk ekstra tiltak for barn i fosterhjem i perioden. Det vises blant annet til ekstra midler som ble tildelt til sårbare barn og unge i en «barnepakke» av bystyret i Bergen kommune. Til sammen ble det delt ut 25 millioner kroner, der 1 million kroner ble delt ut sommeraktiviteter for barn i fosterhjem.

Tilsynsbesøk i fosterhjem

I Bergen kommune er det ansatte i helsestasjon- og skolehelsetjenesten¹⁴ som gjennomfører tilsynsbesøk i fosterhjem. Tilsynsbesøkene skal rapporteres til barneverntjenesten. Generelt blir det vist til at tilsynsførerne nok har hatt samme type utfordringer som de ansatte i barneverntjenestene som skal gjennomføre oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Noen ansatte er kjent med at tilsynsbesøk har blitt avlyst, for så å bli gjennomført i neste kvartal. Det blir i intervju også vist til utfordringer med tilsynsordningen som ikke sees i sammenheng med covid-19.

Også tilsynsbesøk har blitt erstattet med telefon eller digital kommunikasjon der dette har vært nødvendig. Det blir, i likhet med oppfølgingsbesøk i fosterhjem, pekt på i intervju med etatsdirektør at ikke er mulig å gjennomføre hvert tilsynsbesøk pr. telefon eller ved hjelp av digitale hjelpemidler.

¹⁴ Helsestasjon – og skolehelsetjenesten er organisert under etat for barn og familie.

Deloitte har fått tilsendt tallene for gjennomførte tilsynsbesøk i fosterhjem i 2020. Rapporteringen viser at ikke alle barn som har bodd i fosterhjem i mer enn ett år har fått oppfylt lovpålagte krav til antall tilsynsbesøk. I første halvdel av 2020 fikk 81 % av barna oppfylt krav til oppfølgingsbesøk, mens andelen var 84 % andre halvår av 2020. Oversikten viser samtidig at det ikke er vesentlig endring fra 2019. I intervju blir det også påpekt at manglende tilsynsbesøk i 2020 ikke trenger å henge sammen med pandemien. Det går ikke frem av tallene hvor stor andel av besøkene som ikke er gjennomført fysisk.

Avlastningstilbud

Undersøkelsen viser at barneverntjenestenes avlastningstilbud har blitt påvirket av pandemien. Særlig i starten av pandemien var det mye uklarhet knyttet til avlastningstilbudene. Det blir vist til at da Bergen kommune i november 2020 innførte restriksjoner på hvor mange besøk man kunne ha i hjemmet ble barneverntjenestene kontaktet med spørsmål fra besøkshjem. I intervju forteller ansatte at det ble presisert fra Bergen kommune at de skjerpede koronarestriksjonene ikke skulle gjelde for tjenester til barn og unge i kommunen.¹⁵ Det samme ble også tydelig kommunisert av etatsdirektør. Dette ble oppfattet som klargjørende. Etatsdirektør opplever at avlastning trolig er et av områdene der barneverntjenestene ikke har levert gode nok tjenester under pandemien, men at en del av dette skyldes at besøkshjem ikke lengre ønsker å fungere som avlastningshjem på grunn av frykt for smitte.

I beredskapsplanen utarbeidet av etaten går det også fram at avlaster eller besøkshjem har vært begrenset på grunn av forekomst av luftveisinfeksjon enten hos avlaster eller barnet. Respondentene forteller også at noen besøkshjem ikke har ønsket å ta imot besøk fordi de selv har vært i risikogruppen og har fryktet smitte. I disse tilfellene har besøkene blitt utsatt fordi de ansatte i barneverntjenesten ikke ønsker å presse besøkshjemmene til å gjennomføre avlastningsbesøk dersom de ikke ønsker det selv.

Fosterhjemsforeningen Hordaland opplyser at store deler av avlastningstilbudet for barn og unge har falt bort under pandemien. Dette skyldes først og fremst smittevern hensyn. Organisasjonen er også kjent med at noen fosterforeldre har avsluttet fosterforeldreforholdet fordi manglende dagtilbud og avlastning har gjort situasjonen for krevende.

Aktivitetstilbud

På spørsmål om hvordan aktivitetstilbudene har blitt påvirket av covid-19 blir det gitt uttrykk for at aktivitetstilbudet i noen grad har vært redusert blant annet på grunn av karantener og lignende. Dette var hovedsakelig i starten av pandemien. Det meldes om at tilbudet i stor grad er blitt trappet opp igjen etter mars/april 2020. På direkte spørsmål om tilgjengeligheten til støttekontakter svarer flere respondenter at dette i liten grad blir brukt for barn og familier i deres tjenester, men i sakene der dette har vært et tiltak har tilbudet blitt opprettholdt. I intervju med representanten for Fosterhjemsforeningen Hordaland går det samtidig fram at tilbudet om støttekontakter falt bort i flere måneder, men at dette trolig har variert mellom de ulike bydelene. I intervju med etatsdirektør blir det pekt på at tilbudet om støttekontakt har vært dårligere under pandemien enn ellers. Dette skyldes blant annet at mange studenter har deltidsjobb som støttekontakt, og mange av disse valgte å reise fra Bergen når studiestedene stengte ned. Det har også vært utfordrende å skaffe nye støttekontakter på kort tid. Det blir i intervju understreket at barneverntjenestene ikke har lagt begrensninger for tilbudet om støttekontakter. I beredskapsplanen går det fram at «oppdrag som miljøterapi og støttekontakt er vedtakspliktige og skal opprettholdes med nødvendig avstand, ha tilgjengelige lokasjoner og for å ivareta nødvendige hygienetiltak». Det går også fram særlige anbefalinger for støttekontakter om retningslinjer for smittevern. Det går fram i undersøkelsen at miljøterapeutene i stor grad har opprettholdt sitt tilbud og at det har vært høy terskel for å avlyse dette aktivitetstilbudet.

Barneverntjenesten for enslige mindreårige flyktninger peker på at reduksjon i gruppetilbud og sosiale tiltak på grunn av smittvernshensyn har vært uheldig for brukergruppen, noe som kan sies å gjøre tilbudet til denne gruppen mindre tilstrekkelig. Dette gjelder for eksempel fellesmiddager og leksehjelp. Det har også vært en reduksjon i hjemmebesøk for denne gruppen, noe som har blitt forsøkt kompensert med økt kontakt via telefon og video. Selv om omsorgsboligene har vært i full drift, har det miljøterapeutiske tilbudet blitt redusert med mindre besøk og mindre gruppeaktiviteter. Deloitte får opplyst at man har kompensert for større sosiale samlinger med f.eks. middager i smågrupper. Det blir også vist til at flere i denne gruppen gjerne får spesielt god oppfølging av lærer i klasserommet, noe som har blitt mer utfordrende i perioder med videoundervisning.

¹⁵ <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/helse-omsorg-og-inkludering/ikke-koronastengte-tjenester-for-barn-og-unge>

Samarbeid med andre aktører

Det har vært utfordrende for ansatte i barneverntjenestene å gjennomføre sine arbeidsoppgaver fordi flere samarbeidspartnere har vært mindre tilgjengelige. De fleste respondentene nevner at det har vært utfordrende å få kontakt med NAV, særlig for nye brukere man ikke allerede har etablert et samarbeid om. I tillegg oppgir noen ansatte i barneverntjenestene at BUP har vært mindre tilgjengelig til å gi et tilbud til barn og unge i denne perioden.

Nedstengingen av skoler og barnehager har som tidligere nevnt, også ført til utfordringer for barneverntjenestene, særlig i meldings- og undersøkelsesfasen. Observasjon av hvordan barnet fungerer i sosiale settinger som på skoler og barnehager er en viktig del av undersøkelsene som barnevernet kan iverksette etter en bekymringsmelding. Når skolene/barnehagene er nedstengt, forsvinner muligheten for observasjon. Det blir kommentert av flere at ansatte på skoler og barnehager har strekt seg langt for å være tilgjengelige for barneverntjenestene. Likevel var det mindre kontakt med ansatte på skoler/barnehager da skoler/barnehager var stengt, og observasjon av barn/unge i samspill med andre forsvant i denne perioden.

På etatsnivå forteller etatsdirektør at samarbeidet med etatsdirektør for skole og etatsdirektør for barnehager har vært svært bra i denne perioden. Før pandemien var det ytret et ønske fra alle de tre etatene om å etablere et tettere samarbeid, og covid-19 gjort dette enda mer nødvendig. Blant annet samarbeidet de tre etatene om å identifisere 200 sårbare barn med en gang pandemien brøt ut, hvor det var behov for at skole og barnehage ga et ekstra tilbud på skolen eller i barnehagen.

På spørsmål om hvordan man har gjennomført ansvarsgruppemøte¹⁶ under pandemien svarer ansatte at det har blitt gjort vurderinger fra sak til sak i hvilken grad det er nødvendig at alle aktørene var med i fysiske møter. Noen ansvarsgruppemøter ble gjennomført med noen aktører fysisk til stede og andre på Teams eller som heldigitale møter.

I intervju med etatsdirektør går det fram at etat for barn og familier har uttrykt bekymring for barn og unge under pandemien til ledelsen i Bergen kommune. Det har særlig blitt pekt på at det har vært uheldig for barn og unge i kommunen at flere tjenester som berører barn og unge slik som NAV, skoler og barnehager har stengt sine tilbud i deler av pandemien. Det blir generelt vist til at selv om barneverntjenestene har tilnærmet full drift, vil det i noen tilfeller være utfordrende å gjennomføre oppgaver dersom de er avhengig av at andre aktører som ikke har ordinære tilbud i denne perioden.

5.2 Vurdering

Resultatene fra undersøkelsen er ikke alene tilstrekkelig for å kunne gjøre en fullstendig vurdering av om tjenestetilbudet fra barneverntjenestene har vært tilstrekkelig. Undersøkelsen gir likevel indikasjoner på at endringer i arbeidssituasjon og arbeidsmetoder i barneverntjenestene i liten grad har ført til at lovpålagte tjenester ikke har blitt gjennomført på grunn av pandemien. Barneverntjenesten har lagt vekt på at covid-19 tiltakene i minst mulig grad skulle påvirke tilbudet til barneverntjenestene. Undersøkelsen viser at ansatte opplever at kommunikasjonen fra ledelsen har vært god under pandemien og Deloitte mener at tydelig kommunikasjon om hvordan barneverntjenestene skal prioritere sine oppgaver, kan ha bidratt til å klargjøre for ansatte hvordan barneverntjenestene skal sikre et tilstrekkelig tilbud.

Smittevern hensyn har likevel gjort det nødvendig å endre arbeidsmetoder og noen tilbud har ikke vært like tilgjengelig som tidligere. Dette har fått konsekvenser for kvaliteten i tilbudet og hvordan barn og unge har blitt fulgt opp under pandemien. Smittevern hensyn har gjort det nødvendig å erstatte noen fysiske møter med digitale møter. Dette gjelder både i undersøkelsesfasen av en sak og i oppfølging av barn og familier. Selv om dette kan øke og lette samhandlingen i noen tilfeller, er det flere som viser til at dette ikke alltid har vært en god erstatning for fysiske møter. Det har gjort det vanskeligere å gjennomføre alle **undersøkelser** som planlagt. Selv om det ikke har vært en økning i fristbrudd for undersøkelser i 2020, er det flere som viser til at digitale møter gjør at det kan være vanskeligere å snakke med barna alene og å observere relasjoner og dynamikk i hjemmet, noe som kan øke risikoen for at vesentlig informasjon ikke blir fanget opp. Også oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk i **fosterhjem** har i noen grad blitt erstattet med telefon eller digitale kommunikasjonsmiddel. Deloitte merker seg at flere av barna som har medvirket i undersøkelsen opplever at dette ikke gir de nødvendig kontakt med sin kontaktperson og at det derfor er viktig at barneverntjenesten ikke bruker denne formen for møter mer enn strengt tatt nødvendig.

¹⁶ Ansvarsgruppe blir ofte brukt når barn og unge har sammensatte vansker over tid og man har behov for å koordinere de ulike tjenestene og tiltakene rundt barnet. En ansvarsgruppe kan bestå av lege, barnevern, PPT, skole/barnehage, helsestasjon, BUP o.l. I tillegg er ofte barnet/ungdommen selv med på møtene i ansvarsgruppen.

Deloitte vil derfor understreke viktigheten av at barneverntjenesten har fokus på hvilke møter som kan erstattes av digitale arenaer og at ikke alle møter med et barn gjennomføres digitalt, slik også etatsdirektøren har pekt på.

Undersøkelsen viser også at en del **avlastningstilbud** har blitt redusert på grunn og frykt for smitte blant besøkshjem eller hos barnets familier, og ev. mangel på støttekontakter. For noen familier og fosterhjem er avlastning svært viktig for at de skal klare å gi god og nødvendig omsorg. Det er derfor svært viktig at en sikrer at familier som har hatt behov for slike tilbud ivaretas for å unngå en forverring i omsorgssituasjon i et hjem eller for stor belastning på et fosterhjem. Undersøkelsen viser at det dette er den tjenesten hvor pandemien kan ha hatt ført til størst endringer i tilbudet. Deloitte merker seg spesielt at mangel på avlastning kan ha ført til at noen fosterforeldre har avsluttet fosterforeldreforholdet fordi manglende dagtilbud og avlastning har gjort situasjonen for krevende. Dette er en svært uheldig situasjon for barn i fosterhjem.

Også noen **gruppetiltak og sosiale tilbud** har blitt redusert eller stengt i perioden. Behovet for slike aktiviteter blir særlig pekt på for enslige mindreårige flyktninger, der sosiale gruppeaktiviteter er en viktig del av hverdagen. Dette kan ha påvirket kvaliteten på tilbudet til gruppen negativt. Det har også vært en reduksjon i hjemmebesøk for denne gruppen, noe som har blitt forsøkt kompensert med økt kontakt via telefon og video. Deloitte vil understreke viktigheten av at denne sårbare gruppen, som i utgangspunktet kan oppleve seg særlig isolert, får nødvendig oppfølging.

Deloittes undersøkelse viser også at en sentral utfordring for barneverntjenestene er at viktige **samarbeidsaktører** rundt utsatte barn og unge ikke har vært like tilgjengelig under pandemien. Dette kan ha påvirket antall meldinger til barneverntjenesten (se forrige kapittel), samt redusert arenaene hvor barn og unge kan observeres av ulike instanser og møtes av barneverntjenesten. Deloitte sin vurdering er derfor at stenging av andre tjenester for utsatte barn og unge har økt sannsynligheten for at man ikke har fått tilstrekkelig informasjon om barn og unge som befinner seg i en dårlig omsorgssituasjon. Viktigheten av alle tjenestene for utsatte og sårbare barn og unge for å etablere et godt sikkerhetsnett, understreker etter Deloitte sin vurdering behovet for å se tjenestetilbudene til sårbare barn og unge i sammenheng når man bestemmer smittevernstiltak.

6 Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne om tjenestetilbudet?

Bergen kommunene har, med noen unntak, ikke opprettet egne informasjonstiltak rettet mot brukere av barneverntjenesten i pandemiperioden. Det har heller ikke vært vurdert som nødvendig ettersom tjenestene stort sett har hatt normal drift.

6.1 Sentrale observasjoner

Alle de fire barneverntjenestene i Bergen og barneverntjenesten for enslige mindreårige flyktninger har oppgitt telefonnummer, besøksadresse, åpningstid, postadresse og e-post på Bergen kommune sine nettsider. Navn, direktenummer og e-postadressen til lederne for tjenestene er også oppgitt. Barnevernsvakten, utekontakten og fosterhjemsveiledning og- tilsyn har oppgitt samme informasjon med unntak av åpningstider. I tillegg er direktenummeret til Barnevernsvakten, alarmtelefon for barn og unge, samt lenke til opprettelse av elektroniske bekymringsmelding tilgjengelig på Bergen kommune sine nettsider.

I intervju går det fram at etat for barn og familie sendte brev til fosterhjem, avlastningstilbud og støttekontakter da pandemien brøt ut for å informere om at Bergen kommune ville opprettholde tjenester til barn og unge. I intervju går det fram at tjenestene ikke har sett behovet for ytterligere informasjonstiltak, da driften ikke har blitt redusert.

Videre får Deloitte opplyst at det ble opprettet en egen «koronatelefon» som ble driftet av helsestasjonene i de ulike byområdene. Her kunne man få svar på spørsmål knyttet til korona og tjenestetilbudet. Telefonnummeret til telefonen ble sendt ut på SMS, lagt ut på Facebook og på hjemmesidene til kommunen. Det var størst pågang på telefonen i første del av pandemien, men kontakten ble mindre etter hvert, og telefonen ble avviklet rett før sommeren 2020.

Barneverntjenestene i Bergen kommune opplever selv at de ved å opprettholde tilgjengeligheten på samme nivå som før pandemien har klart å sikre tilstrekkelig informasjon til barn, unge og familier. Ettersom ingen kontorer har vært stengt og de ansatte har hatt nødvendig utstyr på hjemmekontor, forteller ansatte at de har vært like tilgjengelig som før pandemien. De fleste intervjuede opplyser om at barn og familier allerede hadde telefonnummeret deres, og derfor kunne kontakte saksbehandler direkte, mens andre ansatte opplyser at de oppgav direktenummeret sitt til barn og familier da pandemien brøt ut for å være så tilgjengelige som mulig. Representanten fra Fosterhjemsforeningen Hordaland forteller i intervju at barneverntjenestene også tok umiddelbar kontakt med fosterforeldre for å spørre om de trengte bistand da pandemien brøt ut.

Det går videre frem av intervjuene at ansatte i Barnevernsvakten som arbeider «ute i felt» har i perioden med covid-19 hatt ekstra fokus på å være synlige for barn og unge som oppholder seg i bybildet.

Det går også fram i undersøkelsen at de tjenestene som har hatt behov for informasjonsmateriale på relevante språk har hatt tilgang til dette.

6.2 Vurdering

Barneverntjenesten har bare i begrenset grad satt i verk informasjonstiltak som følge av covid-19. Ettersom tjenestene i stor grad har blitt gjennomført som normalt har det ikke vært behov for å informere om endret tjenestetilbud. Likevel viser undersøkelsen at andre tjenester som ellers fanger opp barn og unge med behov for oppfølging av barneverntjenesten ikke har vært like tilgjengelig i deler av pandemiperioden. Dette kan skape større behov for å informere om barneverntjeneste til nye aktører, og å møte barn og unge på nye arenaer enn tidligere. Deloitte mener det er positivt at Barnevernsvakten har lagt ekstra vekt på å være synlige i bybildet.

7 Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under pandemi?

Undersøkelsen viser at barneverntjenestene har vært nødt å tilpasse tjenestene og arbeidsmetoder for å kunne opprettholde tjenestene under pandemien. Både økt bruk av digital kommunikasjon som verktøy i barneverntjenestenes arbeid, samt bruk av alternative møteplasser, har bidratt til ny og viktig læring.

7.1 Sentrale observasjoner

Fra barneverntjenestene blir det gitt uttrykk for at erfaringer både fra det som har fungert og det som har fungert mindre godt, utgjør viktige læringspunkt i arbeidet fremover.

Flere viser til at den viktigste læringen har vært en ny og bedre forståelse for **bruk av digitale verktøy og IKT**, og at dette også vil ha innvirkning på hvordan man vil arbeide fremover, særlig internt, men også i noen grad ut mot brukerne. Det blir også vist til at denne utviklingen nok ikke ville gått like raskt i en normalsituasjon.

Bruk av digitale verktøy har lagt til rette for mer effektiv samhandling og møtevirksomhet internt, og det har gjort det mulig å følge opp og kommunisere med barn og unge på en hyppigere og mindre krevende måte. Det blir også understreket at barneverntjenestene har fått et stort utbytte av læringen knyttet til digitale hjelpemidler, fordi alle ansatte har hatt tilgang til nødvendig utstyr. Samtidig blir det påpekt at det er noen brukere som har behov for fysisk oppfølging og at dette ikke kan erstattes av telefon og digitale hjelpemiddel. Disse brukerne har man trolig fått dårligere kontakt med. De unge respondentene i spørreundersøkelsen savner også fysiske møter med sine kontaktpersoner i barneverntjenesten. Det blir samtidig vist til i intervju at de ansatte i barneverntjenesten har funnet nye måter å møte barn og unge på fysiske, som f.eks. turer ute, møter på cafe eller på lekeplasser. Det blir også pekt på at dette er mest aktuelt for de eldste barna.

Ledere i tjenestene uttrykker også at de har lært mye av å måtte anerkjenne ansatte sin uro for å bli smittet i en arbeidssituasjon, samtidig som tjenestene skulle levere lovpålagte oppgaver på tilnærmet lik måte som før pandemien. Det blir også vist til at ledere har lært mye om **kriseledelse** i en ekstraordinær situasjon. Mange benyttet også denne undersøkelsen til å peke på den solide innsatsen, fleksibiliteten og evne til omstilling som de ansatte i barneverntjenesten har vist under pandemien. Det blir påpekt at barnevernsansatte har fått mindre oppmerksomhet og anerkjennelse fra media og samfunnet enn andre yrkesgrupper. Flere ledere peker på de ansatte som en sentral årsak til at barneverntjenesten samlet sett opplever å ha klart å gi et tilstrekkelig tilbud til barn og unge i denne perioden. Dette gjelder blant annet den **raske omstilling av tilbudet**, god samhandling på tvers og tilrettelegging for effektive arbeidsprosesser. Flere viser til at perioden siden mars 2020 har vist at det er stor omstillingsevne i tjenestene og at det er mulig å etablere nye og tilpassede arbeidsmetoder på relativt kort tid.

I intervjuene blir det også vist til at ansatte, som resten av samfunnet, har lært mye om **smittevern** under pandemien. Flere respondenter viser også til viktigheten av **informasjonsflyt** og jevnlig møter i **lokale beredskapsgrupper** som viktige læringspunkt.

Etatsdirektør understreker også viktig læring når det gjelder arenaer de kan være til stede for barn og unge. I starten av pandemien var hovedfokuset hvordan de skulle klare å holde tjenestene åpne, men nå ønsker

etatsdirektør å fokusere mer på hvordan man skal bruke ressursene for å fange opp nye barn som trenger tjenester fra etaten. Dette krever at en fortsetter tekningen rundt alternative arenaer for å treffe og følge opp barn og unge.

7.2 Vurdering

Deloitte merker seg at ledere og ansatte i barneverntjenesten har opplevd et løft knyttet til økt digitalisering og at man har opplevd positive gevinster som følge av dette, og at dette er noe barneverntjenesten ønsker å ta med seg videre. Samtidig blir det vist til at digitale møter ikke kan erstatte alle fysiske møter og at kreativitet knyttet til bruk av nye arenaer for å møte barn og unge er viktig å jobbe videre med.

Deloitte mener at det er viktig at det blir lagt til rette for tilstrekkelig erfaringsdeling på tvers av barneverntjenester og andre tjenester for barn og unge, for å sikre at positive og negative erfaringer blir delt og formidlet for å sikre mest mulig læring for flest mulig. Evaluering og dokumentering av erfaringene som er gjort er viktig for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19 og for å sikre god oppfølging av sårbare barn og unge fremover.

8 Konklusjon og anbefalinger

Denne rapporten har vist hvordan covid-19 pandemien har påvirket barneverntjenesten i Bergen kommune. Formålet har vært å fange opp hvordan ledere, ansatte og brukere av tjenestene har opplevd tjenestetilbudet barneverntjenesten har gitt til barn og unge under pandemien.

Undersøkelsen viser at barneverntjenestene i Bergen kommune, i likhet med flere andre tjenester, **ikke var tilstrekkelig forberedt** på å sikre tilbudet til barn og unge da covid-19 pandemien kom i mars 2020. Det var ikke utarbeidet tilstrekkelige beredskapsplaner for dette i enhetene. Tjenestene klarte likevel raskt å etablere beredskapsgrupper på alle nivå i tjenestene, samt utarbeide beredskapsplaner og risikoanalyser som ble brukt i utførelsen av arbeidsoppgaver. Dette er planer og analyser som aktivt har blitt brukt av tjenestene i løpet av pandemien.

Både nasjonale og lokale myndigheter kommuniserte tidlig i pandemien at barneverntjenestene skulle opprettholde tilnærmet normal drift, selv om tjenestene måtte tilpasse seg smitteverntreglene. Dette innebar i hovedsak at noen ansatte måtte benytte hjemmekontor og at noen møter både med andre tjenester og med brukerne måtte gjennomføres via telefon eller digitalt. I intervju blir det vist til at ettersom de ansatte i tjenestene hadde fått tilgang til digitalt utstyr i forkant av pandemien, gikk omstillingen mye raskere enn den ellers ville gjort.

Etterspørselen etter barneverntjenester har variert i pandemiperioden, men samlet sett har det vært en svak nedgang i antall meldinger som er meldt til barneverntjenesten i 2020 sammenlignet med 2019. Selv om antall meldinger normalt varierer noe fra år til år, har det vært en tydelig nedgang i meldinger fra blant annet skole, barnehager og skolehelsetjeneste. Meldinger til barneverntjenesten har derfor trolig blitt påvirket av at flere tjenester til barn og unge har vært stengt eller redusert i perioder under pandemien. Man ser også at antall meldinger fra private og Barnevernvakten har økt. I intervju blir det også uttrykt bekymring for at en ikke i tilstrekkelig grad får fanget opp nye barn og unge som trenger hjelp fra barneverntjenestene, når mange av tjenestene til barn og unge ikke har normal drift (som f.eks. skole, barnehage og skolehelsetjeneste).

Det har vært tydelig kommunisert fra ledelsen i etat for barn og familier at barneverntjenesten skulle opprettholde ordinært tilbud og at kontorlokale skulle holdes åpne som vanlig under pandemien. Covid-19 pandemien har ifølge leder og ansatte i tjenestene i liten grad påvirket gjennomføring av lovpålagte oppgaver i barneverntjenestene. Barneverntjenestene har likevel vært nødt å tilpasse tjenestene til gjeldende smitteverntregler. Dette har blant annet medført at de ansatte i noen grad har vært **mindre fysisk tilgjengelig** både for nye og eksisterende brukere sammenlignet med før pandemien. Reduksjon i fysisk tilgjengelighet har blitt forsøkt kompensert med kontakt med barn og familier via telefon og ulike digitale løsninger. Både ansatte i tjenestene og barn og unge som har kommet med innspill til undersøkelsen viser til at dette ikke i alle tilfeller har gitt nødvendig kvalitet i oppfølgingen av barn og familier med behov for hjelp. Deloitte har derfor understreket viktigheten av at barneverntjenesten er oppmerksomme på *hvilke* møter som kan erstattes av digitale arenaer og at ikke alle møter med et barn gjennomføres digitalt, slik også etatsdirektøren har pekt på i denne undersøkelsen.

Noen **avlastningstilbud** har også blitt redusert på grunn av frykt for smitte blant besøkshjem eller hos barnets familier. Det har også vært mangel på støttekontakter. Undersøkelsen viser at det dette er den tjenesten hvor pandemien kan ha ført til størst negative endringer i tilbudet. Også noen gruppetiltak og sosiale tilbud har blitt redusert eller stengt i perioden på grunn av smitteverntiltak. Behovet for slike aktiviteter blir særlig vektlagt for **enslige mindreårige flyktninger**, der sosiale gruppeaktiviteter er en viktig for å unngå isolasjon. Det har også vært en reduksjon i hjemmebesøk for denne gruppen, noe som har blitt forsøkt kompensert med økt kontakt via telefon og video. Deloitte understreker viktigheten av at denne sårbare gruppen, som i utgangspunktet kan oppleve seg særlig isolert, får nødvendig oppfølging.

Rapporten viser også at en sentral utfordring for barneverntjenestene er at viktige **samarbeidsaktører** rundt utsatte barn og unge ikke har vært like tilgjengelig under pandemien. Dette kan ha påvirket antall meldinger til barneverntjenesten, samt redusert arenaene hvor barn og unge kan observeres av ulike instanser og møtes av barneverntjenesten. Deloitte vurderer at stenging av andre tjenester for utsatte barn og unge har økt sannsynligheten for at man ikke har fått informasjon om nye barn og unge i en dårlig omsorgssituasjon.

Barneverntjenesten har bare i begrenset grad satt i verk **informasjonstiltak** som følge av covid-19. Det blir vist til at tjenestene i stor grad har blitt gjennomført som normalt og at det ikke har vært behov for å informere om

endret tjenestetilbud. Likevel viser undersøkelsen at andre tjenester som ellers fanger opp barn og unge med behov for oppfølging av barneverntjenesten ikke har vært like tilgjengelig i deler av pandemiperioden. Dette kan skape større behov for å informere om barneverntjeneste til nye aktører og å møte barn og unge på nye arenaer enn tidligere.

Undersøkelsen viser også at ledere og ansatte i barneverntjenesten viser til høy grad av **læring** som en følge av krav til omstilling og tilpassing av tjenestetilbud. Både økt bruk av digital kommunikasjon som verktøy i barneverntjenestenes arbeid, samt bruk av alternative møteplasser for å møte barn og unge, har bidratt til ny og viktig læring for tjenestene. Deloitte mener at evaluering og dokumentering av erfaringene som er gjort er viktig for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Deloitte at kommunen setter i verk følgende tiltak:

1. *Utarbeider tiltak for hvordan en kan fange opp «nye» barn og unge med behov for hjelp i en situasjon hvor viktige samarbeidspartnere og offentlige meldere har redusert sitt tilbud.*
2. *Gjør en vurdering av andelen oppfølgingsmøter av barn og familier som er erstattet av telefon eller digitale kommunikasjonsmiddel for å sikre at dette ikke gjøres i større grad enn nødvendig.*
3. *Følger særlig opp barn og familier som mister avlastnings- og aktivitetstilbud for å vurdere behov for ekstraordinære tiltak for å ivareta de det gjelder.*
4. *Gjennomfører en evaluering for å **dokumentere og dele erfaringene fra pandemiperioden innen de ulike tjenestene.** Både ledere, ansatte, brukere og samarbeidspartnere bør involveres i en slik evaluering.*

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013

5892 BERGEN

Vår referanse: 2021/22422-3
Saksbehandler: Svanhild Alver
Dato: 26. mars 2021
Deres ref.:

Hørings svar til Rapport - barneverntjenestene under covid-19 pandemien

Rapporten gir en god beskrivelse av barnevernets tjenester til utsatte barn, unge og deres foresatte under pandemien. Rapporten fremstår som en nyansert og god beskrivelse av tjenestetilbudene i pandemiperioden for sårbare barn og unge.

Barneverntjenesten er en samfunnskritisk tjeneste og den har vært tydelig på å gjennomføre lovpålagte oppgaver og ikke stenge ned eller redusere tilbudet under pandemien. Samtidig skulle også tjenesten ivareta smittevernregler.

På samme måte som mange andre offentlige tjenester, var barneverntjenesten ikke tilstrekkelig forberedt på en pandemi. Likevel, som rapporten påpeker, klarte tjenesten å etablere beredskapsgrupper på alle nivåer og å utarbeide beredskapsplaner og risikoanalyser, dette var på plass i pandemiens første uke og har blitt fulgt opp gjennom hele pandemien.

Rapporten peker på at barneverntjenestens samarbeidsaktører slik som skole og barnehager har meldt mindre bekymring enn normalt, dette i den kontekst at det har vært nedstengninger. Videre er det påpekt at ikke alle barn, foreldre og fosterforeldre har fått det avlastningstilbud de kunne ha hatt bruk for og at aktivitetstilbud for unge har blitt begrenset på grunn av smittevernhensyn.

Byråden merker seg at tjenestens høye grad av evne til læring har blitt positivt poengtert i rapporten. I en situasjon med høye krav til rask omstilling, har barneverntjenesten utnyttet mulighetsrommet og tatt i bruk digital kommunikasjon og alternative møteplasser. Barneverntjenesten har tatt tak i utfordringene pandemien har gitt oss og tjenesten har raskt har omstilt seg for å takle dette.

Deloitte kommer avslutningsvis med fire anbefalte tiltak:

1. Utarbeider tiltak for hvordan en kan fange opp «nye» barn og unge med behov for hjelp i en situasjon hvor viktige samarbeidspartnere og offentlig meldere har redusert sitt tilbud.
2. Gjør en vurdering av andelen oppfølgingsmøter av barn og familier som er erstattet av telefon eller digitale kommunikasjonsmiddel for å sikre at dette ikke gjøres i større grad enn nødvendig.
3. Følger særlig opp barn og familier som mister avlastnings- og aktivitetstilbud for å vurdere behov for ekstraordinære tiltak for å ivareta de det gjelder.
4. Gjennomføre en evaluering for å dokumentere og dele erfaringen fra pandemiperioden inne de ulike tjenestene. Både leder, ansatte, brukere og samarbeidspartnere bør involveres i en slik evaluering.

Det er av betydning at vi er en lærende organisasjon, slik barneverntjenesten har vist seg å være gjennom pandemien. Det er positivt at rapporten peker på områder som trenger særlig oppfølging. En gjennomgang av disse vil kunne gi resultater nå og vil gi retningslinjer for håndtering av tilsvarende situasjoner for fremtiden.

Tiltakspunktene i rapporten vil være sentrale i det videre arbeidet og vil bli fulgt opp.

Med hilsen
BASB Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig

Lubna Boby Jaffery - Byråd for arbeid, sosial og bolig

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS