



EFIK

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2017-2020

Barneverntjenesten

MÅSØY KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Måsøy kommune 8. desember 2016 (sak 63/16). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Måsøy kommune.

Prosjektgruppa har bestått av Marit Jørgensen Hauge som har vært prosjektleder og Bård Larsson og Viggo Johannessen som har vært prosjektmedarbeidere. Rapporten er kvalitetssikret av Cicel T. Aarrestad.

Vår kontaktperson i kommunen har vært sektorleder oppvekst Roy Arne Møller.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Alta, 18. desember 2019

Marit Jørgensen Hauge
Prosjektleder/forvaltningsrevisor

Aud Opgård
Revisjonssjef/oppdragsansvarlig

INNHALDSFORTEGNELSE

0. SAMMENDRAG	1
0.1 FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2 REVISORS KONKLUSJONER.....	1
0.3 ANBEFALINGER.....	2
1. INNLEDNING	3
1.1 PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	3
1.2 PROBLEMSTILLINGER	3
1.3 REVISJONSKRITERIER.....	3
1.4 METODE	4
2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	5
2.1 ORGANISERING AV BARNEVERNTJENESTEN I MÅSØY KOMMUNE	5
2.2 UTFORDRINGER	6
3. HVORDAN BLIR BARNEVERNTJENESTENS GENERELLE OPPGAVER IVARETATT?	7
3.1 REVISJONSKRITERIER.....	7
3.2 FOREBYGGENDE ARBEID OG SAMARBEID MED ANDRE DELER AV FORVALTNINGEN	7
3.2.1 Data.....	7
3.2.2 Vurderinger	9
3.3 SAMARBEID MED FRIVILLIGE ORGANISASJONER	10
3.3.1 Data.....	10
3.3.2 Vurderinger	10
3.4 INDIVIDUELL PLAN FOR BARN MED BEHOV FOR LANGVARIGE OG KOORDINERTE TILTAK.....	10
3.4.1 Data.....	10
3.4.2 Vurderinger	10
3.5 KONKLUSJON	11
4. ER SAKSBEHANDLINGEN I BARNEVERNTJENESTEN TILFREDSSTILLENDE?	12
4.1 REVISJONSKRITERIER.....	12
4.2 BARNEVERNTJENESTENS ENKELTVEDTAK	12
4.2.1 Data.....	12
4.2.2 Vurderinger	14
4.3 BARNEVERNTJENESTENS HÅNDTERING AV MELDINGER	14
4.3.1 Data.....	14
4.3.2 Vurderinger	16
4.4 BARNEVERNTJENESTENS UNDERSØKELSER	16
4.4.1 Data.....	16
4.4.2 Vurderinger	17
4.5 KONKLUSJON	17
5. FØLGES BARN MED TILTAK OPP PÅ EN TILSTREKKELIG MÅTE?	18
5.1 REVISJONSKRITERIER.....	18
5.2 OPPFØLGING AV BARN MED HJELPETILTAK.....	18
5.2.1 Data.....	18
5.2.2 Vurderinger	19
5.3 OPPFØLGING AV BARN MED OMSORGSTILTAK	20
5.3.1 Data.....	20
5.3.2 Vurderinger	20
5.4 OPPFØLGING AV BARN I FOSTERHJEM.....	21
5.4.1 Data.....	21
5.4.2 Vurderinger	23
5.5 KONKLUSJON	23

6. KONKLUSJONER	24
6.1 HVORDAN BLIR BARNEVERNTJENESTENS GENERELLE OPPGAVER IVARETATT?	24
6.2 ER SAKSBEHANDLINGEN I BARNEVERNTJENESTEN TILFREDSSTILLEND?	24
6.3 FØLGES BARN MED TILTAK OPP PÅ EN TILSTREKkelig MÅTE?	24
7. ANBEFALINGER	25
8. KILDER OG LITTERATUR	26
VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER	27
VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER	28
VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING	35

0. SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om barneverntjenesten i Måsøy kommune drives i samsvar med sentrale lovkrav. På bakgrunn av undersøkelsen vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det er muligheter for forbedringer.

0.2 Revisors konklusjoner

Hvordan blir barneverntjenestens generelle oppgaver ivaretatt?

Barneverntjenesten har styrket det forebyggende arbeidet og samarbeidet med andre offentlige organer, men det er rom for ytterligere forbedring på dette området. Det synes også å være rom for mer samarbeid med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

Barneverntjenesten i Måsøy kommune er en sårbar tjeneste på grunn av få ansatte. Barneverntjenesten har inngått samarbeidsavtale med Hammerfest kommune for å styrke tjenesten og sikre akuttberedskap og bistand i saker. Samarbeidsavtalen omfatter også bistand i forbindelse med fagprogram og arkiv.

Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?

Revisjonens konklusjon er at saksbehandlingen i barneverntjenesten ikke er fullt ut tilfredsstillende.

Revisjonens undersøkelse viser at barneverntjenestens enkeltvedtak delvis er i samsvar med regelverket. Av de 10 undersøkte vedtakene var det 4 vedtak som ikke hadde opplysninger om klageadgang. 9 av 10 vedtak manglet opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. Alle de undersøkte vedtakene viser til reglene som vedtaket bygger på, men innholdet i reglene gjengis ikke i vedtakene.

Barnevernlovens krav til begrunnelse er bare delvis oppfylt. Av de undersøkte vedtakene er det få av disse som angir hva som er barnets synspunkt og hvordan barnets beste er vurdert. Ingen av de undersøkte vedtakene angir hvilken vekt barnets mening er tillagt.

Barneverntjenesten gjennomgår de fleste meldingene innen fristen, men at det har forekommet fristbrudd de siste årene. I 2018 ble 12 av 14 meldinger gjennomgått innen fristen på en uke. Andelen fristbrudd i undersøkelsessaker har økt fra 0 prosent i 2018 til 60 prosent i første halvår 2019.

Følges barn med tiltak opp på en tilstrekkelig måte?

Revisjonens oppfatning er at barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak ikke er tilstrekkelig. Det er en alvorlig mangel at ikke alle barn med hjelpetiltak har en tiltaksplan, og at tiltaksplaner ikke blir evaluert regelmessig.

Barneverntjenesten har ikke dokumentert at det er gjennomført hjemmebesøk i fosterhjem minimum fire ganger i året. Kommunen har ikke fulgt opp fosterhjem i tråd med lovkravet om fire tilsynsbesøk i året.

0.3 Anbefalinger

På bakgrunn av de funn og vurderinger vi har gjort finner vi grunn til å komme med noen anbefalinger. Revisjonens anbefalinger er at kommunen bør:

- Sørge for å etablere formelle rutiner for forebyggende arbeid og samarbeid med andre deler av forvaltningen
- Sørge for å oppdatere og revidere de skriftlige saksbehandlingsrutinene
- Sikre at alle enkeltvedtak er i samsvar med regelverket
- Sikre at alle barn med hjelpetiltak har en tidsavgrenset tiltaksplan som blir evaluert
- Sikre at det gjennomføres tilstrekkelig antall hjemmebesøk og tilsynsbesøk i fosterhjem

1. INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Måsøy kommune 8. desember 2016 (sak 63/16). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Måsøy kommune.

Formålet med prosjektet er å undersøke om barneverntjenesten drives i samsvar med sentrale lovkrav. På bakgrunn av undersøkelsen vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det er muligheter for forbedringer.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført på bakgrunn av tre hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 30. oktober 2018¹.

Hovedproblemstillingene er som følger:

1. *Hvordan blir barneverntjenestens generelle oppgaver ivarettatt?*
2. *Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?*
3. *Følges barn med tiltak opp på en tilstrekkelig måte?*

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om barneverntjenester (barnevernloven) 17. juli 1992
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) 10. februar 1967
- Forskrift om fosterhjem 18. desember 2003
- Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten* (Q-2006-1104)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-2013-16)

Hvilke revisjonskriterier vi har fastsatt og hvordan disse er utledet fremgår av rapportens vedlegg 2.

¹ Sak 13/18.

1.4 Metode

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåtene i denne undersøkelsen har vært intervju, dokumentanalyse, gjennomgang av enkeltsaker (saksmapper) og analyse av KOSTRA-tall.²

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 3.

Avgrensning

Av praktiske og ressursmessige hensyn har det vært nødvendig å foreta en avgrensning av undersøkelsen.

Revisjonen har undersøkt dokumentasjonen i 13 saker som var aktive hos barneverntjenesten i tidsrommet for revisjonens besøk. I saksmapper med lang historikk og flere vedtak har revisjonen har tatt utgangspunkt i nyeste vedtak og gjeldende tiltaks- og omsorgsplaner.

Undersøkelsen omfatter ikke barneverntjenestens faglige og skjønnsmessige vurderinger i saksbehandlingen. Undersøkelsen omfatter heller ikke barneverntjenestens saksforberedelse til fylkesnemnda for sosiale saker og saksbehandlingen i nemnda.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Gyldigheten av dataene (relevans) er sikret ved at all datainnsamling er gjort med utgangspunkt i revisjonskriteriene og ved at vi har hentet data fra ulike kilder. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, styrker dette kvaliteten eller gyldigheten i datamaterialet. Når de ulike metodene gir et nokså likt bilde av situasjonen, styrker også det undersøkelsens pålitelighet. Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene.

Dataenes pålitelighet er sikret ved at vi så langt det har vært mulig har intervjuet flere personer med overlappende kunnskap om emnet som undersøkes. De dokumentene vi har gjennomgått er kommunens interne dokumenter, som i utgangspunktet må anses å inneholde pålitelige data. Dersom det har vært usikkerhet knyttet til noen av dataene som er presentert er dette påpekt i rapporten.

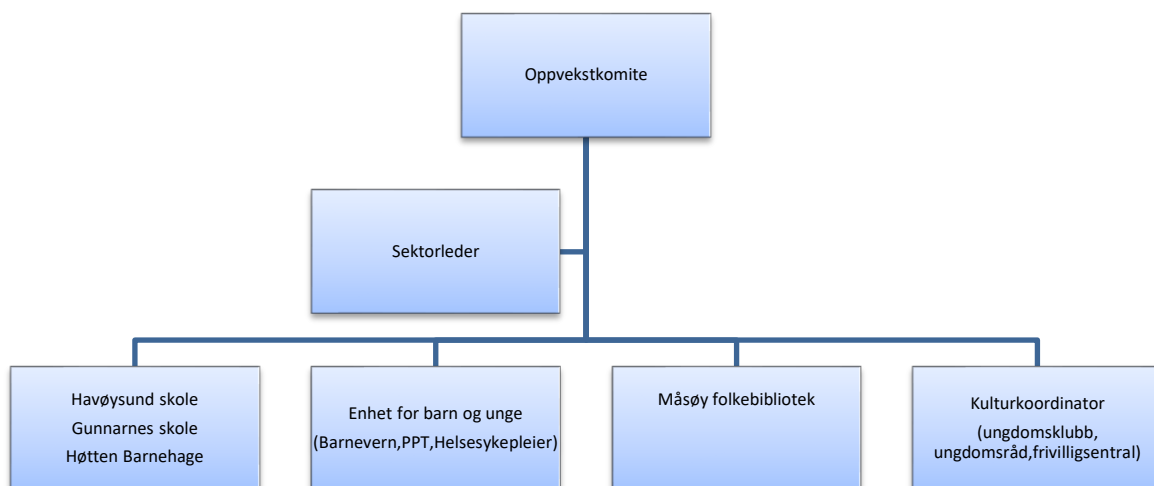
² KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA baseres på elektronisk innrapportering fra kommunene til Statistisk sentralbyrå.

2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Organisering av barneverntjenesten i Måsøy kommune

Barneverntjenesten i Måsøy kommune inngår i enhet for barn og unge som inngår i oppvekstsektoren. Oppvekstsektoren i Måsøy kommune er organisert slik:

Figur 1: Organisasjonskart oppvekstsektor



Kilde: Måsøy kommune

Oppvekstsektoren består av skoleverket, voksenopplæring, kulturskole, skolefritidsordning, barnehage, ungdomsklubb, forebyggende enhet og kulturkontoret. Forebyggende enhet består av skolehelsetjenesten, PP-tjenesten, barnevernet og miljøterapeuten for barn og unge.³

Barneverntjenesten består per dags dato av barnevernleder som er utdannet barnevernspedagog. På tidspunktet revisjonen gjennomførte intervjuene besto barneverntjenesten av daværende barnevernleder og barnevernskonsulent.

Barneverntjenesten i Måsøy kommune har fra 01.01.19 inngått samarbeid om døgnbemannet barnevernvakt med Hammerfest og Kvalsund kommune.

Barneverntjenesten i Måsøy kommune har også inngått et formelt samarbeid med barneverntjenesten i Hammerfest om prosessveiledning, hospitering, fagprogram og arkiv. Avtalen gjelder fra og med 01.02.19 – 01.02.2021. Det følger blant annet av denne avtalen at Hammerfest skal bistå i saker hvor barneverntjenesten i Måsøy opplever habilitetsvansker. Etter avtalen skal Hammerfest kommune invitere Måsøy kommunes barneverntjeneste til aktuelle kurs/fagseminar når dette arrangeres i og av Hammerfest kommune. Videre følger det

³ <https://www.masoy.kommune.no/etatsadministrasjon.17222.no.html>

av avtalen at Hammerfest kommune har fast oppsatt saksveiledning med barneverntjenesten i Måsøy hver 14 dag.

Organisering av kommunens tilsynsansvar for barn i fosterhjem i kommunen

Kommunen som fosterhjemmet befinner seg i (fosterhjems kommunen) har en plikt til å føre tilsyn med at barn plassert i fosterhjem får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.⁴ Tilsynsansvaret omfatter også tilsyn med at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ivaretas på en hensiktsmessig måte, herunder samiske barns rett til å ivareta språk og kultur. Kommunens plikt til å føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem gjelder fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år.⁵

Barneverntjenesten i Måsøy kommune har tilsynsansvaret for barn plassert i fosterhjem i kommunen.

2.2 utfordringer

I intervjuene med sektorleder oppvekst, barnevernleder og barnevernskonsulent stilte vi innledningsvis spørsmål om barneverntjenesten har noen særlige utfordringer. Det framkom i intervjuene at barneverntjenesten i Måsøy kommune har flere utfordringer. Det har blant annet vært få ansatte og mangel på fagkompetanse i tjenesten over lengre tid. Fra september 2018 og ut fjoråret var det kun én ansatt i barneverntjenesten. I denne perioden ble det leid inn konsulenter for å bistå tjenesten.

Revisjonen har fått opplyst at barneverntjenesten har problemer med fagprogrammet «*Familia*» som ikke er tilgjengelig i perioder. Det har hendt at systemet har vært nede i flere dager og i det lengste en uke om gangen. At systemet ikke fungerer over lengre tid utgjør en stor utfordring for tjenesten. For det første blir det daglige arbeidet vanskeliggjort og det medfører dobbeltarbeid. For det andre har det i enkelte tilfeller ført til at frister ikke er blitt overholdt, som følge av at ting ikke er blitt registrert i systemet til riktig tid. For det tredje kan det bli utfordrende å ivareta personvern hensyn.

En annen utfordring som nevnes i intervju er at all post sendes med brev som forsinker saksgangen og at det er store avstander. Det blir også nevnt i intervju at hjelpetiltak kan være utfordrende på grunn av store avstander.

⁴ Forskrift om fosterhjem § 8 annet ledd.

⁵ Forskrift om fosterhjem § 8 første ledd.

3. HVORDAN BLIR BARNEVERTJENESTENS GENERELLE OPPGAVER IVARETATT?

3.1 Revisjonskriterier

- Barneverntjenesten skal ha rutiner for forebyggende arbeid
- Barneverntjenesten skal samarbeide med andre deler av forvaltningen og medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer
- Barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge
- Det skal utarbeides en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak dersom det er nødvendig

3.2 Forebyggende arbeid og samarbeid med andre deler av forvaltningen

3.2.1 Data

Dokumenter

Måsøy kommune har en skriftlig plan for arbeid med tidlig innsats i kommunen. Planen består av fire kapitler som angir hva som menes med tidlig innsats, mål, ansvar, organisering og tiltak.

Plan for tidlig innsats har tre hoveddimensjoner:

1. **Styrkende/allmennforebyggende tiltak** som har betydning for og omfatter alle barn og unge i kommunen
2. **Forebyggende tiltak** spesielt rettet mot grupper som står i fare for å få en negativ utvikling
3. **Spesifikke støtte- og hjelpetiltak** for barn og unge med klart definerte hjelpebehov

Måsøy kommunes overordnede visjon ifølge planen for arbeid med tidlig innsats i kommunen er:

- Alle barn vokser opp i trygge omgivelser som stimulerer dem til å bli selvstendige og ansvarsbevisste mennesker, samt styrke deres identitet og tilhørighet.
- Alle ansatte er i stand til å oppdage barn som trenger ekstra bistand så tidlig som mulig – og gjøre noe med det

Ifølge planen skal aldersfasen 0-9 år vies særlig oppmerksomhet. Kompetansen til å oppdage, forebygge, avhjelpe problemer og prioritere tiltak så tidlig som mulig skal styrkes. Faglig samarbeid og samhandling mellom tjenester skal være strukturert, og forpliktes av oppgavene og utfordringenes karakter mer enn av fag. Hovedmålet er at ansatte i Måsøy kommune skal se alle barn og unge; deres forutsetninger, styrker og spesielle behov.

Kapittel 4 i planen utgjør planens handlingsdel og angir tiltak. Det fremgår av planen at enhet for barn og unge⁶, der barneverntjenesten inngår, er ansvarlig enhet for Måsøy kommunes systematiske arbeid med tverrfaglig samarbeid. Tiltakene går ut på å ha månedlige tverrfaglige møter og drøfting av aktuelle enkeltsaker med BUP.

Intervjuer

Sektorleder oppvekst opplyser i intervju at kommunens plan for tidlig innsats skal bidra til at barneverntjenesten skal bli mer synlig når det gjelder forebygging. Barneverntjenesten har ifølge sektorleder tidligere ikke arbeidet så mye med forebyggende arbeid. «Mitt kjennskap til det er at det har vært mangelfullt», forteller han. Videre forteller sektorleder at kommunen ønsker å trekke barnevernet mer inn i skole og barnehage i forebyggingsarbeidet. Han sier følgende om hvordan barneverntjenesten vil arbeide for å styrke det forebyggende arbeidet og samarbeidet med andre aktører:

«Vi vil se hen til Sortland kommune når det gjelder forebyggende arbeid. Barneverntjenesten må ut av skallet, å bli en naturlig del av hjelpeapparatet. De fleste har en feil oppfatning av barnevernet. Da må vi gjøre noe for at de skal bli mer synlig og utadvendt, rettet mot forebygging. Det gjelder fra 0 år og opp.

Vi er i en fase hvor barnevernleder skal forlate oss, og vi har en nyansatt som allerede har rukket å gjøre seg bemerket. [...] Vi skal starte med et arbeid som vi skal samarbeide om. Vi skal også ha med PPT og skolehelsetjenesten. [...] Vi har nettopp hatt et stormøte hvor vi har gjort en del avtaler. Planen for tidlig innsats skal vi starte med for fullt. Barneverntjenesten var høyst delaktig på møtet, og fikk gehør for alt det de tenker å gjøre med forebygging.»

Sektorleder forteller i intervju at barneverntjenesten i enkelte tilfeller har vært med på å planlegge og gjennomføre sosiale arrangementer sammen med PP-tjenesten og skolehelsetjenesten. Sektorleder nevner arrangementer som rusfri 16. mai-feiring og skoleball. Det arrangeres også sommerskole som driftes av en kulturkoordinator. Han beskriver dette tiltaket slik: «Det har vært et tiltak preget av suksess fra a til å. Ett eller to av årene har barneverntjenesten vært med og hjulpet til med å få gjennomført det. Det ønsker vi å fortsette med. Det er et veldig godt forebyggende arbeid».

På spørsmål om hvordan barneverntjenesten arbeider forebyggende svarer barnevernleder at tjenesten har et tett samarbeid med de andre etatene, som helsesøster, PPT, barnehage og skole. De har også hatt en del samarbeid med politi. Videre opplyser han at de har satt i gang et prosjekt med barnehage og skole om vold og seksuelle overgrep. Han beskriver forholdet mellom skolen og tjenestens omdømme slik:

«Vi prøver å informere skolen og foreldre om oss, hva vi jobber med og hvordan vi jobber. Vi tenker at dette er forebyggende. Vi har ikke helt åpen innpass på skole og barnehage. Dette er noe jeg savner. [...] Det har vært litt uheldige saker før jeg startet slik at barneverntjenesten har kommet i dårlig lys. Det er veldig stor usikkerhet og kanskje redsel knyttet til barneverntjenesten».

Videre forteller barnevernleder at han har vært innom alle foreldremøtene på skolen og informert om barneverntjenesten den første høsten han startet. Han forteller at han kjente til at

⁶ (jordmor, lege, helsesøster/helsestasjon/skolehelsetjeneste, barnevern, aktivitetstiltak for barn og unge, PPT)

det var dårlig tillit til barneverntjenesten, og at han har prøvd å jobbe aktivt for å få tillit i befolkningen.

Barneverntjenesten har tverrfaglige samarbeidsmøter i enhet for barn og unge fire ganger i året. På disse møtene deltar blant annet PPT, helse/lege, kulturkoordinator, barnehage og frivillige i ungdomsklubben. *«Til neste møte skal jeg fortelle hva barnevernet gjør og om omsorgssvikt. De andre i kommunen trenger å heve kompetansen på vårt felt. Vi har for få bekymringsmeldinger»*, forteller barnevernskonsulent.

Barneverntjenesten har jobbet med nettsiden og laget en oversikt som viser saksgangen for bekymringsmeldinger, undersøkelser og hjelpetiltak. Barnevernskonsulent forteller at hun har informert skolen og barnehagen om når de skal sende bekymringsmelding og at informasjon er blitt lagt ut på nettsiden. Hun forteller videre at hun har snakket med jordmor, for at de skal bli mer bevisst på barnevernets fagfelt og er observant med hensyn til omsorgssvikt og tidlig innsats.

Barneverntjenesten har hatt samtaler med barnehagen, som har laget en beredskapsplan knyttet til seksuelle overgrep og vold. Skolen skal også gjøre dette. Barnevernskonsulent forteller: *«Barnehagen skal gjennomføre et nettkurs, og det har jeg sagt at vi ønsker at skolen også gjør. Jeg har tenkt på å få forelesere hit som kan fortelle om omsorgssvikt og seksuelle overgrep og vold, og andre typer forebyggende tiltak, for å øke kompetansen hos dem som jobber med barn og unge hver dag.»*

Videre opplyser hun at hun har snakket med enhetsleder for helse om å komme inn der for å ha en fagdag eller gi opplysninger om barnevernet. Hun forteller: *«Vi har jobbet noe med legene, og det har vært litt forskjellig. Vi må gi dem økt kunnskap om vårt felt. Vi ønsker et tett samarbeid med politiet også etter hvert.»* Revisjonen får opplyst at hun jobber med en strategisk plan for hvordan barneverntjenesten skal arbeide forebyggende.

3.2.2 Vurderinger

Barneverntjenesten skal ha rutiner for forebyggende arbeid.

Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å arbeide for å avdekke omsorgssvikt, adferds-, og sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås. Det er en klar sammenheng mellom barneverntjenestens forebyggende arbeid og samarbeidet med andre sektorer om generell oppgaveløsning og planarbeid.

Kommunen har en plan for tidlig innsats som skal bidra til at barneverntjenesten blir mer synlig når det gjelder forebygging. Revisjonen har fått opplysninger som tyder på at barneverntjenestens forebyggende arbeid har vært mangelfullt, men at det arbeides for å styrke dette. Vår undersøkelse viser at barneverntjenesten allerede har gjort flere konkrete tiltak for å bli mer synlig og for å heve kompetansen hos dem som jobber med barn og unge i kommunen. På bakgrunn av dette ser det ut til at barneverntjenesten er i ferd med å etablere rutiner for forebyggende arbeid.

Barneverntjenesten skal samarbeide med andre deler av forvaltningen og medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer.

Revisjonens vurdering er at barneverntjenesten synes å samarbeide godt med de andre delene av forvaltningen som inngår i forebyggende enhet. Barneverntjenesten i Måsøy kommune har tverrfaglige samarbeidsmøter i enhet for barn og unge fire ganger i året.

Barneverntjenestens samarbeid med skole og barnehage synes ikke å være fullt ut tilfredsstillende. Blant annet er det nevnt i intervju at barneverntjenesten ikke har helt åpen innpass i skole og barnehage. Revisjonens oppfatning er at barneverntjenesten arbeider for å bedre samarbeidet med barnehage og skole, og har gjort flere konkrete tiltak i forbindelse med dette. Når det gjelder samarbeid med politi og helse er revisjonens oppfatning at barneverntjenesten ønsker et tettere samarbeid med disse delene av forvaltningen.

3.3 Samarbeid med frivillige organisasjoner

3.3.1 Data

Ifølge barnevernskonsulent har de hatt lite samarbeid med frivillige organisasjoner. *«Vi må jobbe med det, for det har vi ikke mye av. Det er snakk om at de skal være med på de store tverrfaglige møtene»*, forteller hun.

3.3.2 Vurderinger

Barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

Barneverntjenesten i Måsøy kommune har hatt lite samarbeid med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge. Revisjonen vurderer det slik at det er rom for å gjøre mer på dette området, noe barneverntjenesten også har gitt uttrykk for.

3.4 Individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak

3.4.1 Data

I intervju har revisjonen fått opplyst at barneverntjenesten ikke har utarbeidet noen individuelle planer for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Det er ifølge barnevernleder ingen slike saker på nåværende tidspunkt.

Barnevernskonsulent svarer slik på spørsmål om barneverntjenesten har rutiner for utarbeiding av individuelle planer: *«Jeg drøfter det med Hammerfest. Vi har en sak med omsorgsplan. Jeg tenker at vi kanskje skulle hatt en individuell plan i den saken. I omsorgsplanen har vi dekket det som gjelder andre etater. Bufetat utarbeidet den. Jeg skal drøfte om det bør være en individuell plan i tillegg.»*

3.4.2 Vurderinger

Det skal utarbeides en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak dersom det er nødvendig og det foreligger samtykke.

Barneverntjenesten har ikke utarbeidet noen slike individuelle planer. Revisjonen har ikke grunnlag for å ta stilling til om det eventuelt burde ha vært utarbeidet individuell plan i noen av sakene fordi dette er en faglig vurdering. Revisjonen registrerer imidlertid at barnevernskonsulent mener at det kanskje burde vært en slik plan i en av sakene, og at dette vil

bli drøftet med barneverntjenesten i Hammerfest. På nåværende tidspunkt har vi ikke grunnlag for å si at revisjonskriteriet ikke er oppfylt.

3.5 Konklusjon

Barneverntjenesten har styrket det forebyggende arbeidet og samarbeidet med andre offentlige organer, men det er rom for ytterligere forbedring på dette området. Det synes også å være rom for mer samarbeid med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

4. ER SAKSBEHANDLINGEN I BARNEVERTJENESTEN TILFREDSSTILLENDE?

4.1 Revisjonskriterier

- Barneverntjenestens enkeltvedtak skal være i samsvar med regelverket
- Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert
- Barneverntjenesten skal senest innen en uke gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser
- Den som har sendt melding til barneverntjenesten skal få tilbakemelding innen tre uker etter at meldingen ble mottatt
- Undersøkelse skal gjennomføres senest innen tre måneder

4.2 Barneverntjenestens enkeltvedtak

4.2.1 Data

Dokumenter

Barneverntjenesten har skriftlige rutiner og maler for enkeltvedtak. Revisjonen har fått opplyst i intervju at det ligger maler for ulike typer vedtak i fagprogrammet *Familia*. Revisjonen har fått tilsendt og gjennomgått barneverntjenestens skriftlige rutiner for saksbehandling av enkeltvedtak.

I dokumentet «Rutiner for enkeltvedtak» angis det hva som er et enkeltvedtak og hvilke krav forvaltningsloven stiller til saksbehandling og utforming av enkeltvedtak. Det fremgår blant annet at barneverntjenesten som hovedregel skal gi en begrunnelse for vedtaket. Begrunnelsen skal vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på. De hovedhensyn som har vært avgjørende for forvaltningsskjønnet skal nevnes, sammen med retten til å se sakens dokumenter. Fremstillingen av faktum må vise at lovens vilkår for å treffe vedtak foreligger, og hvilke forhold som ligger til grunn for de skjønnsmessige vurderingene. De viktigste momentene i skjønnsutøvelsen bør nevnes.

Videre følger det av rutinene at det skal vises til de rettsregler vedtaket bygger på. Det er spesifisert at kravet om henvisning gjelder alle slags regler, ikke bare regler gitt i lov, men også henvisninger til forskrifter eller ulovfestede regler som ligger til grunn for vedtaket. Barneverntjenesten kan ikke unnlate å gjengi regelhenvisninger med den begrunnelse at det antas at partene er kjent med reglene for eksempel gjennom egen advokat.

Det fremgår av rutinene at barneverntjenesten bør formulere seg på en slik måte at begrunnelsen er så klar at partene forstår hvilke vurderinger og hensyn som ligger til grunn for vedtaket. De forhold som har gjort det nødvendig å treffe vedtaket må nevnes konkret. Dersom barnet er part skal det ved utformingen av vedtaket tas hensyn til barnets alder og mulighet til å forstå vedtaket. Dersom partene ikke snakker eller forstår norsk skal vedtaket sikres en kvalitativ oversettelse muntlig eller skriftlig. Barneverntjenesten er forpliktet til å påse at parten forstår vedtakets innhold.

Mappegjennomgang

Revisjonen har gjennomgått 10 enkeltvedtak fordelt på de 13 utvalgte mappene revisjonen har undersøkt. Resultatet av mappegjennomgangen på dette punktet er som følger:

Tabell 1: Krav til enkeltvedtak

	Ja	Nei	Uaktuelt	Ikke opplyst/uavklart
Oppfyller vedtaket følgende krav?				
- det er vist til reglene vedtaket bygger på	10	0	0	0
- innholdet i reglene eller problemstillingen vedtaket bygger på er gjengitt	1	9	0	0
- de faktiske forholdene som vedtaket bygger på er nevnt	9	0	0	1
- det er opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage	6	4	0	0
- det er opplyst om retten til å se sakens dokumenter	0	9	0	1

Kilde: 10 enkeltvedtak

Alle de undersøkte vedtakene viser til reglene som vedtaket bygger på. Det var derimot kun ett av vedtakene som gjenga innholdet i reglene eller problemstillingen vedtaket bygger på. Av de undersøkte enkeltvedtakene er det 4 av 10 vedtak som ikke opplyser om klageadgang og 9 av 10 vedtak opplyser ikke om innsynsrett.

Tabell 2: Krav til begrunnelse

	Ja	Nei	Uaktuelt	Ikke opplyst/uavklart
Fremgår det av vedtaket hva som er barnets synspunkt?	3	6	1	0
Fremgår det av vedtaket hvilken vekt barnets mening er tillagt?	0	9	1	0
Fremgår det av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert?	2	7	1	0

Kilde: 10 enkeltvedtak

I 3 av de 10 undersøkte enkeltvedtakene fremgår det av vedtaket hva som er barnets synspunkt. Ingen av de undersøkte vedtakene angir hvordan vekt barnets mening er tillagt. I to av de undersøkte enkeltvedtakene fremgår det hvordan barnets beste er vurdert.

Intervju

Når barneverntjenesten skriver enkeltvedtak skal det fremgå om man har snakket med barnet, eventuelt hvorfor ikke, hva som har skjedd i saken, begrunnelse, og om barnets mening, forteller barnevernskonsulent. Hun forteller videre at barnevernleder godkjenner og signerer vedtaket. Det originale vedtaket sendes til partene og barneverntjenesten beholder kopi.

På spørsmål om i hvilken grad barn blir gitt anledning til å uttale seg før det treffes avgjørelse i sak som berører barnet svarer barnevernleder: «Vi prøver hele tiden å ha samtaler med barn. Vi prøver å høre hvordan de har det og få klarhet i hvordan barnet selv beskriver situasjonen, hva de tenker om situasjonen.»

Barnevernskonsulent svarer følgende på samme spørsmål:

«Når det kommer meldinger om vold og seksuelle overgrep er det viktig at vi snakker med barnet før de voksne. Vi ønsker å snakke med barnet alene. Når foreldrene motsetter seg kontakt er det lurt å snakke med barna først, ellers kan vi slite med å få kontakt med dem selv om vi har rett til det. Vi har et prinsipp om at det er lurt å snakke med barna alene, og å ha flere samtaler, men det kommer an på alder og problematikk. Vi må også vurdere om det er hensiktsmessig å snakke med barna, for eksempel når det er snakk om rus, men omsorgsevnen er god. Vi må hele tiden tenke hva som er barnets beste. Vi er veldig bevisste på å snakke med barna.»

4.2.2 Vurderinger

Barneverntjenestens enkeltvedtak skal være i samsvar med regelverket.

Revisjonens undersøkelse viser at flere av de undersøkte enkeltvedtakene har mangler. Av de 10 undersøkte vedtakene var det 4 vedtak som ikke opplyste om klageadgang og 9 av 10 vedtak manglet opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. Alle de undersøkte vedtakene viser til reglene som vedtaket bygger på, men innholdet i reglene gjengis ikke i vedtakene.

Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert.

De 10 enkeltvedtakene revisjonen har undersøkt viser at det er få av disse som angir hva som er barnets synspunkt og hvordan barnets beste er vurdert. Ingen av de undersøkte vedtakene angir hvilken vekt barnets mening er tillagt. Revisjonens vurdering av de undersøkte vedtakene er at disse ikke oppfyller barnevernlovens krav til begrunnelse.

Revisjonens vurdering er at barneverntjenestens enkeltvedtak ikke fullt ut er i samsvar med regelverket.

4.3 Barneverntjenestens håndtering av meldinger

4.3.1 Data

Dokumenter

Barneverntjenesten har skriftlige rutiner for håndtering av meldinger. Dokumentet som angir rutinene for arbeid med meldinger er sist revidert 31. august 2009, og det fremgår at neste revisjon skulle være 30. juni 2010.

Det fremgår av rutinene at meldinger skal gjennomgå av barneverntjenesten «så snart som mulig». Ved beslutning om henleggelse av melding skal meldingen registreres anonymt og oppbevares i papirarkivet opptil ett år i en felles mappe merket henlagte meldinger. Før det besluttes å henlegge en melding kan den utdypes ved å gå tilbake til melder.

Dersom barneverntjenesten beslutter å foreta undersøkelse, skal meldingen registreres. Meldingene blir prioritert etter innhold. Det skal gis skriftlig tilbakemelding både til privat og offentlig melder innen tre uker.

Barneverntjenesten skal i henhold til rutinene foreta regelmessige vurderinger av om barneverntjenestens virksomhet er i samsvar med kravene som følger av lov og forskrift.

KOSTRA

Tabell 3:

			Meldingar til barnevernet (antall)		
			2016	2017	2018
2018 Måsøy	Meldinger i alt	Meldinger i alt	14	6	14
		Innen 7 dager	13	5	12
		7 dager eller mer	1	1	2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

KOSTRA-tallene viser meldinger til barneverntjenesten etter saksbehandlingstid av meldingen. Barneverntjenesten i Måsøy mottok 14 meldinger i 2018, hvorav 12 av disse ble gjennomgått innen fristen på 7 dager.

Mappegjennomgang

Resultatet av vår mappegjennomgang på dette punktet er som følger:

Tabell 4:

	Ja	Nei	Ikke opplyst/uavklart
Foreligger det dokumentasjon på at meldingen er gjennomgått og at det er avgjort om det skal foretas undersøkelse?	11	2	0
Er meldingen gjennomgått innen en uke?	11	1	1
Foreligger det dokumentasjon på at den som har sendt meldingen har fått tilbakemelding?	11	2	0
Er tilbakemelding gitt innen tre uker?	9	1	3

Kilde: 13 brukermapper

I 11 av de 13 mappene revisjonen har undersøkt forelå det dokumentasjon på at meldingen var blitt gjennomgått innen en uke og at det var gitt tilbakemelding til melder. I to av de undersøkte mappene forelå det ikke dokumentasjon på at meldingen var gjennomgått. I en av disse mappene var meldingen ikke gjennomgått innen fristen på en uke. I denne mappen fremgikk det at meldingen ble mottatt 15. april 2018 og at tilbakemeldingen var datert 11. januar 2019.

Intervju

Revisjonen får opplyst i intervju at meldinger først registreres i *Familia* og deretter i mappe. På spørsmål om hvordan innkomne meldinger til barneverntjenesten håndteres svarer barnevernleder:

«Når vi får en melding registrer vi den og gjennomgår den. Ofte ser vi på den sammen og prøver å finne ut hva meldingen går ut på. [...] Det er ofte lite informasjon i meldingen, noe som gjør det vanskelig å begynne med noe. De fleste meldingene kommer fra skole og barnehage, spesielt skolen. Da jeg begynte var meldingene veldig kortfattede, men etter et halvt års tid tok jeg dette opp med skolen. Jeg lagde en fem punkts-sjekkregel som de skal gå etter, slik at de spør barna om mer opplysninger. Jeg har merket at meldingene er blitt mer utfyllende slik at man har mer å gå på når man skal undersøke sakene. Vi gjennomgår og drøfter meldingen internt. Jeg har ofte vært usikker og tatt telefoner til Alta, og har hatt mye samarbeid med Hammerfest. Vi vurderer om vi skal henlegge eller undersøke meldingen. Vanligvis går det et par dager før vi går gjennom meldingene.»

Barnevernskonsulent forteller følgende om systemet for håndtering av innkomne meldinger:

«[...] Familia er litt uklart, og du kan trå feil og slippe unna ting du bør gjøre. Det jobbes med å utvikle et nytt system hvor du ikke kommer videre før du har gjort alt du skal. Vi har frist på syv dager å gjennomgå meldingen fra vi mottar den. Hvor lang tid vi bruker kommer an på om vi trenger flere opplysninger.»

Barneverntjenesten opplyser om at de gir tilbakemelding til melder med en gang de mottar meldingen og også når de avslutter saken.

4.3.2 Vurderinger

Barneverntjenesten skal senest innen en uke gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser.

Revisjonens undersøkelse viser at barneverntjenesten gjennomgår og vurderer de fleste innkomne meldinger innen en uke. I 2018 var det fristbrudd i 2 av 14 saker.

Etter revisjonens syn er det uheldig at de skriftlige rutineene ikke er oppdaterte. Det er også en svakhet i saksbehandlingssystemet at man kan trå feil og slippe unna ting man bør gjøre.

Den som har sendt melding til barneverntjenesten skal få tilbakemelding innen tre uker etter at meldingen ble mottatt.

Revisjonens undersøkelse viser at barneverntjenesten i de fleste tilfellene har sendt tilbakemelding til melder innen fristen. Det var imidlertid sendt tilbakemelding for sent i en av de undersøkte mappene.

4.4 Barneverntjenestens undersøkelser

4.4.1 Data

Tabell 5:

Undersøkingar med handsamingstid innan 3 månader (prosent)			
	2016	2017	2018
2018 Måsøy	77	:	100

Kilde: KOSTRA/Statistisk sentralbyrå

Ifølge KOSTRA-tall var andelen av undersøkelser med saksbehandlingstid innen tre måneder på 100 prosent i Måsøy i 2018. Tallene fra 2017 er ikke tilgjengelige. I 2016 var 77 prosent av undersøkelsene gjennomført innen fristen på tre måneder.

Det fremgår av kommunens halvårsrapportering til Fylkesmannen at det i første halvår 2019 var fristbrudd i 6 av 10 undersøkelsessaker.⁷

På spørsmål om hvor lang tid barneverntjenesten bruker å gjennomføre undersøkelser svarer tjenesten følgende:

«Vi etterstreber å gjøre det innen tre måneder. Men utfordringen er posten/brev, som tar tid. Det kan ta tid å få sendt brev fordi vi må snakke med familien og finne ut hva som er problematikken før vi gjør det. Foreldrene kan også motsette seg kontakt.»

4.4.2 Vurderinger

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, skal forholdet undersøkes av barneverntjenesten. Undersøkelse skal gjennomføres senest innen tre måneder.

Ifølge kommunens innrapporterte tall har barneverntjenesten ikke hatt fristbrudd i undersøkelsessaker i 2018. Ifølge tallene fra første halvår 2019 har det imidlertid vært fristbrudd i 6 av 10 saker. En stor andel av undersøkelsene har dermed ikke blitt gjennomført innen fristen på tre måneder.

4.5 Konklusjon

Revisjonens konklusjon er at saksbehandlingen i barneverntjenesten ikke er fullt ut tilfredsstillende.

Revisjonens undersøkelse viser at barneverntjenestens enkeltvedtak delvis er i samsvar med regelverket. Av de 10 undersøkte vedtakene var det 4 vedtak som ikke hadde opplysninger om klageadgang. 9 av 10 vedtak manglet opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. Alle de undersøkte vedtakene viser til reglene som vedtaket bygger på, men innholdet i reglene gjengis ikke i vedtakene.

Barnevernlovens krav til begrunnelse er bare delvis oppfylt. Av de undersøkte vedtakene er det få av disse som angir hva som er barnets synspunkt og hvordan barnets beste er vurdert. Ingen av de undersøkte vedtakene angir hvilken vekt barnets mening er tillagt.

Barneverntjenesten gjennomgår de fleste meldingene innen fristen, men at det har forekommet fristbrudd de siste årene. I 2018 ble 12 av 14 meldinger gjennomgått innen fristen på en uke. Andelen fristbrudd i undersøkelsessaker har økt fra 0 prosent i 2018 til 60 prosent i første halvår 2019.

⁷ [https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor#/2018/kvalitet#fristbrudd-i-undersokelsessaker-\(2019\)](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor#/2018/kvalitet#fristbrudd-i-undersokelsessaker-(2019))

5. FØLGES BARN MED TILTAK OPP PÅ EN TILSTREKKELIG MÅTE?

5.1 Revisjonskriterier

Oppfølging av barn med hjelpetiltak

- For alle barn med hjelpetiltak skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas
- Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig
- Tiltaksplanen skal ha et tilfredsstillende innhold

Oppfølging av barn med omsorgstiltak

- Det skal vedtas en foreløpig omsorgsplan ved omsorgsovertakelse
- Det skal vedtas en endelig omsorgsplan senest to år etter fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse
- Omsorgsplanene skal ha et tilfredsstillende innhold

Oppfølging av barn i fosterhjem

- Barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder foreta de hjemmebesøk som kreves
- Kommunen skal som fosterhjemscommune føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder foreta de hjemmebesøk som kreves
- Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporter fra tilsyn og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring

5.2 Oppfølging av barn med hjelpetiltak

5.2.1 Data

Kommunens halvårsrapportering

Ifølge kommunens innrapporterte tall for første halvår 2019 var det 1 av 3 barn med hjelpetiltak som hadde tiltaksplan.⁸ I første halvår 2018 var det 2 av 3 barn som hadde tiltaksplan.

Andelen barn som har hatt sin tiltaksplan evaluert siste halvår, blant de barna som har tiltaksplan og som har hatt sammenhengende hjelpetiltak i tre måneder eller mer på registreringstidspunktet var 0 i første halvår 2018 og 2019.⁹

⁸ [https://www.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/2018/kvalitet#barn-i-hjelpetiltak-med-tiltaksplan-\(2019\)](https://www.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/2018/kvalitet#barn-i-hjelpetiltak-med-tiltaksplan-(2019))

⁹ [https://www.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/2018/kvalitet#barn-i-hjelpetiltak-med-evaluert-tiltaksplan-\(2019\)](https://www.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/2018/kvalitet#barn-i-hjelpetiltak-med-evaluert-tiltaksplan-(2019))

Intervju

Barnevernleder svarer slik på spørsmål om hvordan barneverntjenesten arbeider med utforming av tiltaksplaner: *«Vi prøver å utarbeide planer i samråd med familie og barnet. Hvis for eksempel helsesøster er inne i bildet, har vi prøvd å bruke helsesøster ved råd og veiledning hjemme. Vi har kun hatt råd og veiledning som hjelpetiltak.»*

Videre forteller barnevernleder: *«Vi har ett barn som har tiltaksplan per dags dato. Når det er snakk om råd og veiledning har dette vært i undersøkelsestiden. Vi har også hatt noen som har fått råd og veiledning i en ett-års periode, i forhold til kosthold og hygiene. Da lagde vi ikke en tiltaksplan, men ble enige i samråd med helsesøster og familie.»*

Barnevernskonsulent svarer følgende på spørsmål om alle barn med hjelpetiltak har en tidsavgrenset tiltaksplan: *«I alle slike saker skal det utarbeides tiltaksplaner, men det har vært en mangel i noen saker her.»*

På spørsmål om hvilke rutiner barneverntjenesten har for å følge opp barn og foreldre med hjelpetiltak svarer barnevernleder: *«Vi prøver å se hva familien eller barnet har behov for. Vi bruker å ha tverrfaglige møter med helsesøster og foreldrene/familien om de ulike tiltakene fungerer og hvordan det går. Vi innkaller foreldrene til møte.»*

Revisjonen får opplyst i intervju at tiltaksplanene skal evalueres hver tredje måned. I *Familia* er det et evalueringssystem der oppfølgingen av hjelpetiltakene blir dokumentert. Ifølge barnevernleder har de ikke hatt mange saker der det har vært aktuelt med tiltaksplan fordi de fleste sakene er blitt henlagt.

Mappegjennomgang

Revisjonen har gjennomgått to tiltaksplaner.

Når det gjelder evaluering av den ene tiltaksplanen fremgikk det av planen at det ikke hadde vært noen oppfølging. Revisjonen fant heller ikke øvrig dokumentasjon i brukermappen på at den var blitt evaluert. Den andre tiltaksplanen er av nyere dato, og det foreligger av denne grunn ikke dokumentasjon på evalueringer.

Begge tiltaksplanene revisjonen har gjennomgått inneholder situasjonsbeskrivelse, målbeskrivelse, tiltaksbeskrivelse og evaluering. En av de to tiltaksplanene har et tidsperspektiv.

5.2.2 Vurderinger

For alle barn med hjelpetiltak skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.

Revisjonen vurderer det som en alvorlig mangel at ikke alle barn med hjelpetiltak har en tiltaksplan og at tiltaksplaner ikke blir evaluert regelmessig.

Tiltaksplanen skal ha et tilfredsstillende innhold. De tiltaksplanene revisjonen har sett på har i stor grad et tilfredsstillende innhold. En av tiltaksplanene manglet imidlertid et tidsperspektiv.

5.3 Oppfølging av barn med omsorgstiltak

5.3.1 Data

Intervju

Barnevernleder svarer slik på spørsmål om det foreligger omsorgsplan ved omsorgsovertakelsen i alle saker med omsorgsovertakelse:

«Det er Bufetat som skriver omsorgsplan i samarbeid med omsorgshjemmet. Bufetat skriver også handlingsplan. Vi har skrevet en omsorgsplan. Vi arrangerer tverrfaglige møter med Bufetat og skolen. På de tverrfaglige møtene prøver vi å hjelpe familien og fosterbarn i samråd med foreldrene og barnet.»

Barnevernskonsulent svarer følgende på samme spørsmål:

«Vi har en sak med det. Der foreligger det en omsorgsplan. Har som ny ikke fått satt meg inn i om det forelå midlertidig omsorgsplan ved plasseringstidspunkt. Omsorgsplanen er utarbeidet av Bufetat. Der er det også handlingsplan. Omsorgsplan uttrykker målet, handlingsplanen viser hvordan vi skal nå det, hvordan vi skal gjøre det i praksis.»

Revisjonen stilte videre spørsmål om det blir vedtatt endelig omsorgsplan innen to år etter fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse. Barnevernleder svarte følgende:

«Ja, og den skal fornyes nå. Det var i 2017 eller 2016 at det var omsorgsovertakelse. Jeg var ikke med i prosessen, men jeg tror det forelå både foreløpig og endelig omsorgsplan. Jeg har ikke hatt befatning med dette fordi dette var før min tid.»

Mappegjennomgang

Revisjonen har undersøkt en omsorgsplan.

Omsorgsplanen forelå innen to år etter fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse og inneholdt elementene situasjonsbeskrivelse, varighet, plasseringssted/bosted, intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie og barnets særlige behov over tid.

5.3.2 Vurderinger

Det skal vedtas en foreløpig omsorgsplan ved omsorgsovertakelse. Revisjonen har ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til om dette kriteriet er oppfylt.

Det skal vedtas en endelig omsorgsplan senest to år etter fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse. Omsorgsplanen revisjonen har undersøkt var vedtatt innen to år etter fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse.

Omsorgsplanene skal ha et tilfredsstillende innhold. Omsorgsplanen revisjonen har undersøkt har et tilfredsstillende innhold.

5.4 Oppfølging av barn i fosterhjem

5.4.1 Data

Dokumenter

Revisjonen ba om å få tilsendt barneverntjenestens skriftlige rutiner/retningslinjer for oppfølging av barn i fosterhjem. Revisjonen fikk tilsendt veilederen «Tilsyn med barn i fosterhjem» fra Bufdir¹⁰ som er fra 2015. Veilederens formål er å bidra til at tilsynet med barn i fosterhjem gjennomføres faglig godt og forsvarlig. Veilederen består av seks kapitler:

- 1 Tilsyn med barn i fosterhjem
- 2 Hvem gjør hva i tilsynsarbeidet
- 3 Hvem kan være tilsynsperson
- 4 Opplæring og veiledning av tilsynspersonene
- 5 Tilsynsoppdraget – kontrollrollen – gjennomføring av tilsynet
- 6 Rapportering fra tilsynet

Intervju

Barnevernleder opplyser i intervju at de gjennomfører minst fire besøk i fosterhjemmet i året. Samme dag som det blir gjennomført hjemmebesøk avholdes det tverrfaglig møte med skole, BUP og Bufetat. På møtene får barneverntjenesten informasjon fra skolen om hvordan det går med barnet. Barnevernleder forteller videre:

«[...] Hvis barnet ønsker å snakke med oss alene har vi samtaler med barnet alene. Ellers er vi i hjemmet og hører fra foreldrene og barnet om hvordan det går. Oppfølging utenom hjemmebesøk skjer per telefon. Fosterforeldrene er flinke til å ringe hvis det er noe, og vi prøver å hjelpe til så langt som mulig. Det kan være vanskelig å hjelpe til når barnet er plassert i en annen kommune. Vi samarbeider med BUP, skole og lege i fosterhjems kommunen hvis det er behov for det. Vi har en god dialog med fosterforeldrene.»

På spørsmål om hvor ofte barneverntjenesten foretar hjemmebesøk i fosterhjemmet svarer barnevernleder: *«Vi prøver å gjennomføre hjemmebesøk i begynnelsen av året, før skolen slutter, en måned etter skolen er begynt for eksempel og på slutten av året. Vi gjennomfører minimum fire hjemmebesøk i året.»*

Barnevernskonsulent svarer slik på spørsmål om hvordan barneverntjenesten følger opp barn i fosterhjem: *«Det er fire tilsyn i året fra oss og fire tilsyn fra oppnevnt tilsynsfører innad i kommunen. Ved fosterhjem i annen kommune har vi fire tilsyn og plasseringskommunen fire tilsyn. Så kan det være samarbeidsmøter med skole, BUP, PPT. Det er viktig å ha samtaler med barnet for å finne ut hvordan det har det og hvordan det ser på situasjonen. Vi skal også tilrettelegge for samvær.»*

Sektorleder oppvekst svarer følgende på spørsmål om hvordan kommunen arbeider med å føre tilsyn med barn i fosterhjem:

«Det vet jeg litt om, men ikke så veldig mye. Vi har barn i fosterhjem i en annen kommune og vi har barn fra en annen kommune som har fosterhjem her. Vi fører tilsyn begge plassene.»

¹⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Der vi har barn i en annen kommune har vi fire besøk, hvor vi møter i en tverrfaglig gruppe, har hjemmebesøk og nær kontakt med hjemmet og kommuneledelsen/tjenesten. Det er det faste rutiner og avtaler på. Det samme gjelder oppfølgingen av fosterhjem her i kommunen. Ut fra mitt kjennskap har jeg funnet vår tjeneste forsvarlig.»

Når det gjelder dokumentasjon av oppfølgingen av barn i fosterhjem får revisjonen opplyst at barneverntjenesten skriver referater fra tverrfaglige møter om hva som er gjort på skolen, hvordan det går med barnet og så videre. «Hvis vi får telefon fra fosterforeldrene blir det notert hvis det er noe av betydning», forteller barnevernleder.

Barnevernskonsulent forteller at de har ansatt en person som foretar tilsyn av fosterhjem for barn som har en annen omsorgskommune og at de har retningslinjer for dette. Hun forteller videre at det skrives tilsynsrapport som legges i mappa av tilsynsfører, samt oppfølgingsrapport fra barneverntjenesten.

På spørsmål om hvordan tilsynsrapporter blir fulgt opp av barneverntjenesten svarer barnevernleder:

«Vi registrer tilsynsrapporter i Familia. Fosterforeldrene er flinke til å gi tilbakemeldinger. [...] Tilsynsrapportene finnes i mappene. Det er privatpersoner som fører tilsyn i kommunen. De som fører tilsyn bruker en standard sjekkliste utarbeidet av Bufetat.»

Mappegjennomgang

Revisjonen har gjennomgått mappen til et barn som er plassert i fosterhjem. I mappen var det dokumentert at det hadde vært to hjemmebesøk i fosterhjemmet i løpet av ett år. Revisjonen fant ikke dokumentasjon i mappen på at tilsynsrapportene fra tilsynsføreren var blitt fulgt opp av barneverntjenesten.

Kommunens halvårsrapportering

Bufdir har laget en indikator for barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav basert på kommunenes halvårsrapportering.¹¹ Indikatoren viser andelen barn i fosterhjem som ikke har fått fire (eventuelt to i særlige tilfeller) oppfølgingsbesøk fra barneverntjenesten, blant barn under 18 år som har bodd i fosterhjem i over ett år og som kommunen har oppfølgings- og kontrollansvar for.

Indikatoren viser ikke hvor mange oppfølgingsbesøk som er gjennomført. Dermed vil kommunen få brudd på lovkravet både dersom de ikke har gjennomført noen besøk overhodet siste år, dersom de kun har gjennomført ett eller to besøk, men også dersom de har gjennomført 3 besøk siste år og har planlagt det fjerde besøket uken etter rapporteringstidspunktet.

Ifølge kommunens halvårsrapportering for 1. halvår 2019 var det ett barn som ikke hadde fått fire oppfølgingsbesøk fosterhjemmet. Per 1. halvår 2018 var det to barn som ikke hadde fått fire oppfølgingsbesøk fra barneverntjenesten.

¹¹ [https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/2018/kvalitet#barn-i-fosterhjem-som-ikke-har-fatt-oppfolging-i-trad-med-lovkrav-\(2019\)](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/2018/kvalitet#barn-i-fosterhjem-som-ikke-har-fatt-oppfolging-i-trad-med-lovkrav-(2019))

Bufdir har en indikator som viser andelen barn som ikke har fått fire (eventuelt to i spesielle tilfeller) tilsynsbesøk fra fosterhjems kommunen, blant barn under 18 år som har bodd i fosterhjem i over ett år og som kommunen har tilsynsansvar for.¹² Per 1. halvår 2019 var det ett barn som ikke hadde fått fire tilsynsbesøk fra Måsøy kommune.

5.4.2 Vurderinger

Barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder foreta de hjemmebesøk som kreves. Barneverntjenesten har ikke dokumentert at det er gjennomført minimum fire hjemmebesøk i året slik forskriften om fosterhjem krever.

Kommunen skal som fosterhjems kommune føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder foreta de hjemmebesøk som kreves. Kommunen har ansatt en person til å foreta tilsyn av fosterhjem for barn som har en annen omsorgskommune. Ifølge kommunens halvårsrapportering for 1. halvår 2019 har det ikke vært gjennomført fire tilsynsbesøk i fosterhjemmet.

Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporter fra tilsyn og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring. I vår saksgjennomgang fant vi ikke dokumentasjon på at tilsynsrapporter fra tilsyn var blitt fulgt opp av barneverntjenesten. Det betyr ikke nødvendigvis at det ikke har vært oppfølging.

5.5 Konklusjon

Revisjonens oppfatning er at barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak ikke er tilstrekkelig. Det er en alvorlig mangel at ikke alle barn med hjelpetiltak har en tiltaksplan, og at tiltaksplaner ikke blir evaluert regelmessig.

Barneverntjenesten har ikke dokumentert at det er gjennomført hjemmebesøk i fosterhjem minimum fire ganger i året. Kommunen har ikke fulgt opp fosterhjem i tråd med lovkravet om fire tilsynsbesøk i året.

¹² [https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/2018/kvalitet#tilsynskrav-i-fosterhjem-som-ikke-er-oppfylt-\(2019\)](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/2018/kvalitet#tilsynskrav-i-fosterhjem-som-ikke-er-oppfylt-(2019))

6. KONKLUSJONER

6.1 Hvordan blir barneverntjenestens generelle oppgaver ivaretatt?

Barneverntjenesten har styrket det forebyggende arbeidet og samarbeidet med andre offentlige organer, men det er rom for ytterligere forbedring på dette området. Det synes også å være rom for mer samarbeid med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

6.2 Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?

Revisjonens konklusjon er at saksbehandlingen i barneverntjenesten ikke er fullt ut tilfredsstillende.

Revisjonens undersøkelse viser at barneverntjenestens enkeltvedtak delvis er i samsvar med regelverket. Av de 10 undersøkte vedtakene var det 4 vedtak som ikke hadde opplysninger om klageadgang. 9 av 10 vedtak manglet opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. Alle de undersøkte vedtakene viser til reglene som vedtaket bygger på, men innholdet i reglene gjengis ikke i vedtakene.

Barnevernlovens krav til begrunnelse er bare delvis oppfylt. Av de undersøkte vedtakene er det få av disse som angir hva som er barnets synspunkt og hvordan barnets beste er vurdert. Ingen av de undersøkte vedtakene angir hvilken vekt barnets mening er tillagt.

Barneverntjenesten gjennomgår de fleste meldingene innen fristen, men at det har forekommet fristbrudd de siste årene. I 2018 ble 12 av 14 meldinger gjennomgått innen fristen på en uke. Andelen fristbrudd i undersøkelsessaker har økt fra 0 prosent i 2018 til 60 prosent i første halvår 2019.

6.3 Følges barn med tiltak opp på en tilstrekkelig måte?

Revisjonens oppfatning er at barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak ikke er tilstrekkelig. Det er en alvorlig mangel at ikke alle barn med hjelpetiltak har en tiltaksplan, og at tiltaksplaner ikke blir evaluert regelmessig.

Barneverntjenesten har ikke dokumentert at det er gjennomført hjemmebesøk i fosterhjem minimum fire ganger i året. Kommunen har ikke fulgt opp fosterhjem i tråd med lovkravet om fire tilsynsbesøk i året.

7. ANBEFALINGER

På bakgrunn av de funn og vurderinger revisjonen har gjort finner vi grunn til å komme med noen anbefalinger. Revisjonens anbefalinger er at kommunen bør:

- Sørge for å etablere formelle rutiner for forebyggende arbeid og samarbeid med andre deler av forvaltningen
- Sørge for å oppdatere og revidere de skriftlige saksbehandlingsrutinene
- Sikre at alle enkeltvedtak er i samsvar med regelverket
- Sikre at alle barn med hjelpetiltak har en tidsavgrenset tiltaksplan som blir evaluert
- Sikre at det gjennomføres tilstrekkelig antall hjemmebesøk og tilsynsbesøk i fosterhjem

8. KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Barnevernloven. Lov om barneverntjenester av 17. juni 1992
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=bvl>
- Forvaltningsloven. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>
- Forskrift om fosterhjem av 18. desember 2003 nr. 1659
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-18-1659>

Veiledere/retningslinjer

- Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten* (Q-2006-1104)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-2013-16)

Kommunale dokumenter

- Måsøy kommune: Plan for arbeid med tidlig innsats i Måsøy kommune «Sammen om det viktigste» (udatert)
- Måsøy kommune: Rutiner for enkeltvedtak (udatert)
- Måsøy kommune: Internkontroll for barneverntjenesten – Melding (sist revidert 31.08.09)
- Måsøy kommune: Internkontroll for barneverntjenesten – Akuttiltak (sist revidert 31.08.09)
- Barne- ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir): Tilsyn med barn i fosterhjem – Veileder 2015

Nettadresser

- https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/2018

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

I e-post fra sektorleder oppvekst, på vegne av rådmannen, framgår følgende svar på revisjonens anmodning om rådmannens uttalelse:

Fra: Reneè Beate Andersen <rea@masoy.kommune.no>

Sendt: onsdag 18. desember 2019 11:01

Til: Marit Jørgensen Hauge <marit@vefik.no>

Kopi: Odd-Børge Pedersen <Odd-Borge.Pedersen@masoy.kommune.no>; Vilde Vatn <vilde.vatn@masoy.kommune.no>

Emne: SV: Forvaltningsrevisjonsrapport til høring

[Høringsuttalelse fra Måsøy kommune på forvaltningsrevisjonsrapporten *Barneverntjenesten*.](#)

Måsøy kommune tar rapporten til etterretning, og vil jobbe med anbefalingene fra revisjonen. Det er en sårbar tjeneste, og har vært det gjennom mange år. Måsøy kommune har startet en prosess for å få til et vertskommunesamarbeid med Hammerfest kommune, vedrørende barnevernstjenesten, og da vil også denne rapporten brukes som dokument for å vise behovet i tjenesten. Rådmannen skal gå i gang med et helhetlig internkontroll system som omfatter alle sektorer i kommunen. Dette skal være på plass våren 2020. Da vil det bla. være fokus på å etablere formelle rutiner for forebyggende arbeid og samarbeid med andre deler av forvaltningen og skriftlige saksbehandlingsrutiner vil bli å oppdatert og revidert.

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Problemstilling 1: Hvordan blir barneverntjenestens generelle oppgaver ivaretatt?

Det følger av barnevernloven (bvl.) § 3-1 at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne forbyggende tiltak med hensyn til omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å søke å avdekke problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, samt sette inn tiltak i forhold til dette.

Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsorganer om lovpålagte oppgaver, og medvirke til at barns interesser ivaretas av andre offentlige organer, jf. bvl. § 3-2. Godt forebyggende arbeid vil ofte forutsette samarbeid på tvers av ulike fagområder og forvaltningsnivå.¹³ Det er viktig at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide. Både politiske og administrative ledere har et ansvar for å tilrettelegge for gode samarbeidsformer, å sette av tilstrekkelige ressurser og å få til effektive samarbeidslinjer.¹⁴

Barneverntjenesten bør også samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge, jf. bvl. § 3-3. Ifølge forarbeidene til barnevernloven vil det i praksis være aktuelt å samarbeide om forebyggende tiltak.¹⁵

Barneverntjenesten har en plikt til å utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og det foreligger samtykke, jf. bvl. § 3-2 a.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- Barneverntjenesten skal ha rutiner for forebyggende arbeid
- Barneverntjenesten skal samarbeide med andre deler av forvaltningen og medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer
- Barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge
- Det skal utarbeides en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak dersom det er nødvendig

¹³ Jf. Rundskriv Q-2013 pkt. 4.

¹⁴ Jf. Rundskriv Q-2013 pkt. 1.

¹⁵ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) s. 106.

Problemstilling 2: Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?

Barnevernloven kapittel 6 inneholder generelle regler om saksbehandlingen.

Forvaltningsloven (fvl.) gjelder med de særregler som er fastsatt i barnevernloven, jf. bvl. § 6-1. Avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter barnevernloven regnes som enkeltvedtak.

Med en tilfredsstillende saksbehandling siktes det til at barnevernet har gode rutiner for arbeidet og at saksbehandlingsreglene i barnevernloven og forvaltningsloven blir fulgt. Barnevernloven har en rekke bestemmelser om tidsfrister i saksbehandlingen (bvl. §§ 4-2, 4-3, 6-7 a og 6-9). Forvaltningsloven stiller blant annet krav om at vedtak skal grunngis og krav til innholdet i begrunnelsen (fvl. §§ 24, 25).

Det er et grunnleggende prinsipp at barn har rett til å bli hørt i saker som gjelder dem. Det følger av barnevernloven § 6-3 at barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det treffes avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, og hvilken vekt barnets mening er tillagt, jf. bvl. § 6-3 a. Det skal også fremgå av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert.

Etter barnevernloven § 4-2 skal barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter bvl. § 4-3. Henleggelse av meldingen uten undersøkelse skal begrunnes skriftlig.

Den som sender melding til barneverntjenesten skal få tilbakemelding innen tre uker etter at meldingen ble mottatt, jf. bvl. § 6-7 a. Dersom det er åpnet undersøkelsessak, skal barneverntjenesten gi melder som omfattes av bvl. § 6-4 annet og tredje ledd, ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt eller om barneverntjenesten følger opp saken videre, jf. bvl. § 6-7 a tredje ledd.

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse, skal barneverntjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke forholdet, jf. bvl. § 4-3 og § 6-9. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- Barneverntjenestens enkeltvedtak skal være i samsvar med regelverket
- Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert
- Barneverntjenesten skal senest innen en uke gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser
- Den som har sendt melding til barneverntjenesten skal få tilbakemelding innen tre uker etter at meldingen ble mottatt
- Undersøkelse skal gjennomføres senest innen tre måneder

Problemstilling 3: Følges barn med tiltak opp på en tilstrekkelig måte?

Når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har et særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, jf. bvl. § 4-4 annet ledd. Barnevernloven kapittel 4 regulerer særlige tiltak som barneverntjenesten kan iverksette med sikte på å bedre situasjonen for det enkelte barn.

Problemstillingen gjelder barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak. Med tiltak menes her både hjelpetiltak (bvl. § 4-4) og omsorgstiltak (bvl. § 4-12). Oppfølging og tilsyn med barn i fosterhjem er regulert i egen forskrift om fosterhjem med hjemmel i bvl. § 4-22 fjerde ledd.

Barnevernloven opererer med to ulike begreper for planer; tiltaksplaner og omsorgsplaner. I det følgende behandles disse hver for seg fordi planene har ulike formål og ulike funksjoner.

Hjelpetiltak og tiltaksplaner

Barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas, jf. bvl. § 4-5. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene. Det skal vurderes om hjelpen er tjenlig eller om det er nødvendig med andre tiltak eller grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig. Et viktig formål med planen er å sikre barneverntjenestens oppfølging av de hjelpetiltak som er iverksatt.

Ifølge Barne- og likestillingsdepartementets veileder «*Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten*» skal tiltaksplanen foreligge samtidig som vedtaket, og det bør fremgå av vedtaket at tiltaksplan er utarbeidet.

Noen barn har flere tiltak fra barneverntjenesten. Hvert barn skal imidlertid kun ha én tiltaksplan. Dette innebærer at samtlige tiltak skal omfattes av samme tiltaksplan. Tiltak som kommer til på et senere tidspunkt skal innarbeides i den eksisterende tiltaksplanen og støtte opp under planens målsettinger. Tiltaksplanen skal tydeliggjøre hva som er barnets særlige behov og hvordan disse behovene skal imøtekommes.¹⁶

Veilederen om tiltaksplaner og omsorgsplaner skal være et praktisk hjelpeverktøy som barneverntjenesten kan benytte seg av i sin daglige virksomhet. I veilederen presenteres en struktur for tiltaksplaner med en oversikt over de grunnleggende elementene som samlet utgjør planen.¹⁷ Disse grunnleggende elementene er følgende:

- Situasjonsbeskrivelse
- Målbeskrivelse
- Tiltaksbeskrivelse
- Tidsperspektiv
- Evaluering

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

¹⁶ Se veileder «*Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten*» s. 8 og 10.

¹⁷ Veilederen s. 13.

- For alle barn med hjelpetiltak skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas
- Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig
- Tiltaksplanen skal ha et tilfredsstillende innhold

Omsorgstiltak og omsorgsplaner

Dersom det er nødvendig ut fra den situasjonen barnet befinner seg i kan barneverntjenesten overta omsorgen for barnet, og plassere barnet i fosterhjem eller institusjon etter barnevernloven § 4-12. Det er fylkesnemnda som treffer vedtak om omsorgsovertakelse. Etter omsorgsovertakelsen har barnevernet et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene, jf. barnevernloven § 4-16.

Barneverntjenesten plikter å utarbeide en omsorgsplan for barn under barneverntjenestens omsorg. Ifølge barnevernloven § 4-15 tredje ledd skal det allerede ved omsorgsovertakelsen vedtas en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en endelig plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon som ikke kan endres uten at forutsetningene for den er falt bort. Barneverntjenesten skal altså utarbeide to omsorgsplaner; en *foreløpig omsorgsplan* når omsorgsovertakelsen vedtas og en *endelig omsorgsplan* senest to år etter at barnet ble tatt under omsorg.

I Barne- og likestillingsdepartementets veileder er omsorgsplaner beskrevet slik:

«Omsorgsplanen skal formidle barneverntjenestens plan for barnets fremtid når det gjelder hvor barnet skal bo og vokse opp, og når det gjelder barnets relasjon og kontakt med sin familie. I tillegg skal omsorgsplanen tydeliggjøre om barnet har særlige behov som må følges opp. Omsorgsplanen, og særlig da planen for barnets fremtidige omsorgssituasjon, har et langsiktig perspektiv.»¹⁸

Omsorgsplanenes formål er først og fremst å avklare barneverntjenestens intensjoner og formål med plasseringen. De er dermed ikke direkte handlingsanvisende ved å konkretisere hvilke innsatser som må iverksettes for å nå spesifikke mål, slik tiltaksplaner gjør.

Selv om barneverntjenesten ikke er pålagt i barnevernloven å legge fram utkast til foreløpig omsorgsplan for fylkesnemnda, er en slik praksis anbefalt.¹⁹ I veilederen om tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten beskrives strukturen for omsorgsplanene slik:

Plan for barnets foreløpige omsorgssituasjon:

- Situasjonsbeskrivelse
- Varighet/forutsetninger for tilbakeføring
- Plasseringssted
- Intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
- Barnets særlige behov over tid
- Evaluering

Plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon:

¹⁸ Veilederen s. 31.

¹⁹ Veilederen s. 35.

- Situasjonsbeskrivelse
- Varighet
- Plasseringssted/bosted
- Intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
- Barnets særlige behov over tid

Plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon, som her benevnes som «endelig omsorgsplan», har i hovedsak samme struktur som foreløpig omsorgsplan, men et enda klarere overordnet og langsiktig formål enn den foreløpige planen. Planens hovedintensjon er å sikre stabilitet og forutsigbarhet for barnet. Planen skal forelegges Fylkesnemnda for eventuell uttalelse. Fylkesnemnda skal ikke godkjenne planen, men påse at dens innhold er i tråd med nemndas vedtak og premissene for vedtaket.²⁰

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- Det skal vedtas en foreløpig omsorgsplan ved omsorgsovertakelse
- Det skal vedtas en endelig omsorgsplan senest to år etter fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse
- Omsorgsplanene skal ha et tilfredsstillende innhold

Oppfølging, kontroll og tilsyn av barn i fosterhjem

Barneverntjenesten i *omsorgskommunen*²¹ skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, jf. forskrift om fosterhjem § 7 første ledd. Det skal blant annet ses hen til barnets tiltaksplan eller plan for barnets omsorgssituasjon. Fosterforeldrene skal få nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer, jf. forskriften § 7 annet ledd. For å oppfylle dette ansvaret skal barneverntjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum 4 ganger i året.²²

*Fosterhjems kommunen*²³ har plikt til å føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet til barnet fyller 18 år, jf. forskriften § 8 første ledd. Det skal klart fremgå av fosterhjems kommunens delegasjonsreglement hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet. Det skal føres tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp, jf. § 8 annet ledd. Tilsynet omfatter også at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn blir ivarettatt på en hensiktsmessig måte, herunder samiske barns rett til å ivareta språk og kultur.

Fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå avtale om at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn, jf. § 8 tredje ledd. En slik avtale må være skriftlig og barneverntjenesten i omsorgskommunen plikter å melde fra til barneverntjenesten i fosterhjems kommunen om eventuelle misforhold i fosterhjemmet.

²⁰ Veilederen s. 38

²¹ Omsorgskommunen er den kommunen som har reist barnevernssaken og som har ansvaret for gjennomføring, oppfølging og kontroll av tiltaket etter bvl. § 4-8, samt for utgiftene forbundet med tiltaket.

²² Barneverntjenesten kan vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år dersom forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode, jf. § 7 tredje ledd.

²³ Fosterhjems kommunen er den kommunen der fosterhjemmet ligger.

Tilsyn med barnet skal skje så ofte som nødvendig for å oppfylle formålet med tilsynet, men minimum 4 ganger i året, jf. forskriften § 9 første ledd. Dersom fosterhjems kommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan fosterhjems kommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal samtykke før slikt vedtak fattes.

Fosterhjems kommunen skal sikre at den som fører tilsyn er egnet for oppgaven og har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene, jf. forskriften § 8 fjerde ledd. Det fremgår av forskriften § 9 fjerde ledd at den som fører tilsyn skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn. Rapporten skal gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet. I rapporten skal det også fremgå om det har vært samtaler med barnet, hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter, hva barnet har formidlet og om det bør innhentes ytterligere informasjon fra miljøer som barnet er i. Rapporten skal umiddelbart sendes fosterhjems kommunen.

Etter forskriften § 9 femte ledd skal fosterhjems kommunen kontrollere at rapporten fra tilsynet gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses ivaretatt. Dersom rapporten har mangler, skal den som fører tilsyn skrive tilleggsrapport, og om nødvendig foreta supplerende vurderinger. Endelig rapport som er godkjent av fosterhjems kommunen skal umiddelbart videresendes til barneverntjenesten i omsorgskommunen, og i kopi til barneverntjenesten i fosterhjems kommunen. Når rapporten viser alvorlige mangler i barnets omsorgssituasjon skal fosterhjems kommunen sende kopi av rapporten til fylkesmannen.

Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporten og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring, jf. forskriften § 9 sjetten ledd. Fosterhjems kommunen skal ved etterfølgende tilsyn kontrollere at forholdene er fulgt opp.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- Barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder foreta de hjemmebesøk som kreves
- Kommunen skal som fosterhjems kommune føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder foreta de hjemmebesøk som kreves
- Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporter fra tilsyn og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring

Tabell 1: Koblingsskjema - Revisjonskriterier

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Kilder til revisjonskriterier
Hvordan blir barneverntjenestens generelle oppgaver ivaretatt?	- Barneverntjenesten skal ha rutiner for forebyggende arbeid - Barneverntjenesten skal samarbeide med andre deler av forvaltningen og medvirke til at barns interesser ivaretas - Barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge - Det skal utarbeides en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak dersom det er nødvendig	Barnevernloven § 3-1 Barnevernloven § 3-2 Barnevernloven § 3-3 Barnevernloven § 3-2 a
Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?	- Barneverntjenestens enkeltvedtak skal være i samsvar med regelverket - Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert - Barneverntjenesten skal senest innen en uke gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser - Undersøkelse skal gjennomføres senest innen tre måneder - Barneverntjenesten skal gi tilbakemelding til den som har sendt melding til barneverntjenesten innen tre uker etter at meldingen ble mottatt	Barnevernloven § 6-1 Forvaltningsloven §§ 16, 17, 18, 24, 25 og § 27 Barnevernloven §§ 6-3, 6-3 a Barnevernloven § 4-2 Barnevernloven §§ 4-3 og 6-9 Barnevernloven § 6-7 a
Følges barn med tiltak opp på en tilstrekkelig måte?	- For alle barn med hjelpetiltak skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas - Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig - Tiltaksplanen skal ha et tilfredsstillende innhold - Det skal vedtas en foreløpig omsorgsplan ved omsorgsovertakelse - Det skal vedtas en endelig omsorgsplan senest to år etter fylkesnemndas vedtak - Omsorgsplanene skal ha et tilfredsstillende innhold - Barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder foreta de nødvendige hjemmebesøk - Kommunen skal som fosterhjemscommune føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet - Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporter fra tilsyn og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring	Barnevernloven § 4-5 Barne- og likestillingsdepartementets veileder «Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten» s. 13 Barnevernloven § 4-15 tredje ledd Forskrift om fosterhjem § 7 Forskrift om fosterhjem § 8 Forskrift om fosterhjem § 9

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Sluttproduktet i hver forvaltningsrevisjon er en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.²⁴

Undersøkelsen er gjennomført på bakgrunn av følgende hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 30. oktober 2018 (sak 13/2018):

²⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

- 1. Hvordan blir barneverntjenestens generelle oppgaver ivaretatt?*
- 2. Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?*
- 3. Følges barn med tiltak opp på en tilstrekkelig måte?*

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.²⁵

Oppstartsbrev og prosjektplan ble sendt til rådmannen 7. februar 2019. Rådmannen utpekte sektorleder oppvekst Roy Arne Møller til kontaktperson for prosjektet. Det ble ikke avholdt oppstartsmøte.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.²⁶ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

For å besvare hovedproblemstillingene har vi gjennomgått barneverntjenestens skriftlige rutiner og dokumentmateriale på området, vi har intervjuet personer som er involvert i eller har kjennskap til barneverntjenestens praksis og vi har gjennomgått et utvalg av brukermapper. I tillegg har vi analysert KOSTRA-tall og kommunens halvårsrapportering til Fylkesmannen. Vi vurderer det slik at de innsamlede dataene gir et godt grunnlag for å trekke konklusjoner og komme med anbefalinger om forbedringer.

Vi har intervjuet barnevernleder, barnevernskonsulent og sektorleder oppvekst. Intervjuene og mappegjennomgang ble gjennomført på rådhuset i perioden 5. – 6. mars 2019. På grunn av at barneverntjenestens system var nede i denne perioden fikk vi ikke fullført mappegjennomgangen. Den resterende datainnsamlingen ble gjennomført 9. april 2019. Alle som ble intervjuet samtykket til at vi kunne gjøre lydopptak.

Gyldighet og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).²⁷ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

²⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

²⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

²⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

Gyldigheten av dataene (relevans) er sikret ved at all datainnsamling er gjort med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både hvilke dokumenter vi har innhentet, hvem vi har intervjuet og hvilke spørsmål vi har stilt. Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene.

Dataenes pålitelighet er sikret ved at vi så langt det har vært mulig har intervjuet flere personer med overlappende kunnskap om emnet som undersøkes. De dokumenter vi har gjennomgått er kommunens interne dokumenter, som i utgangspunktet må anses å inneholde pålitelige data. Dersom det har vært usikkerhet knyttet til noen av dataene som er presentert er dette påpekt i vurderingen.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.²⁸ Referat fra intervjuene er sendt til alle vi har gjennomført intervju med. De mottatte tilbakemeldingene går på mindre forhold, som vi har tatt hensyn til i sin helhet.

Rapportutkast ble sendt på verifisering til rådmann Odd-Børge Pedersen 11. november 2019. Revisjonen har ikke mottatt noen tilbakemeldinger på verifiseringsutgaven av rapporten.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.²⁹ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Forvaltningsrevisor Marit Jørgensen Hauge har vært prosjektleder. Forvaltningsrevisor Bård Larsson har vært prosjektmedarbeider og har kvalitetssikret prosjektplanen. Rapporten er kvalitetssikret av Cicel T. Aarrestad.

Høring

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.³⁰ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen 3. desember 2019. Revisjonen mottok høringsuttalelse fra sektorleder oppvekst, Renee Beate Andersen, på vegne av rådmannen 18. desember 2019. Høringsuttalelsen fremgår av vedlegg 1.

²⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

²⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

³⁰ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.