

Veileder for landsomfattende tilsyn med barneverntjenester i kommunene i 2011

Kommunenes arbeid med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak til hjemmeboende barn

Godkjent av: Lars E. Hanssen, 24. november 2010

1. Innledning til tema for tilsyn	3
2. Metode og avgrensning av tilsynet.....	4
3. Internkontroll	5
3.1 Internkontrollforskriftens krav til kommunens barneverntjeneste	5
4. Hovedtema 1: Kommunen skal sikre at undersøkelsen gjennomføres i tråd med lov og forskriftskrav.....	8
4.1 Undertema 1: Kommunen sikrer at det gjennomføres en tilstrekkelig undersøkelse.....	10
4.2 Undertema 2: Kommunen sikrer barns rett til medvirkning.....	14
4.3 Undertema 3: Kommunen sikrer at barneverntjenesten foretar en forsvarlig vurdering før undersøkelsen konkluderes	15
5. Hovedtema 2: Kommunen skal sikre at hjelpetiltak til hjemmeboende barn evalueres i tråd med lov- og forskriftskrav	16
5.1 Undertema 1: Kommunen sikrer at det gjennomføres en tilstrekkelig evaluering.....	16
5.2 Undertema 2: Kommunen sikrer barnets rett til medvirkning i evalueringsfasen.....	17
5.3 Undertema 3: Kommunen sikrer at det er foretatt en forsvarlig vurdering før evalueringen avsluttes.....	18
6. Revisjonskriterier	18
6.1 Kommunen sikrer at det gjennomføres en tilstrekkelig undersøkelse.....	19
6.2 Kommunen sikrer barns rett til medvirkning	19
6.3 Kommunen sikrer at barneverntjenesten foretar en forsvarlig vurdering før undersøkelsen konkluderes	19
6.4 Kommunen sikrer at det gjennomføres en tilstrekkelig evaluering.....	20
6.5 Kommunen sikrer barnets rett til medvirkning i evalueringsfasen.....	20
6.6 Kommunen sikrer at det er foretatt en forsvarlig vurdering før evalueringen avsluttes.....	20
6.7 Revisjonskriterier felles for undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak (se kap. 3, 4 og 5).....	20
7. Forberedelse og gjennomføring av tilsynet.....	21
8. Kilder	24

1. Innledning til tema for tilsyn

Denne veilederen er utarbeidet til landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2011. Dette tilsynet er det første Statens helsetilsyn har ansvaret for sammen med fylkesmennene, etter at det overordnede ansvaret for tilsyn med barnevernfeltet ble overført Statens helsetilsyn 1. januar 2010.

Tilsynet er rettet mot kommunal barneverntjeneste og forutsettes utført som systemrevisjon i henhold til Statens helsetilsyns [”Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon”](#)

De to hovedtemaene for tilsynet er:

Den kommunale barneverntjenestens arbeid med

- undersøkelser, jf. barnevernloven § 4-3
- evaluering av hjelpetiltak for hjemmeboende barn jf. barnevernloven § 4-5.

Barns rett til medvirkning står sentralt og er undertema under begge hovedtemaene.

Medvirkning vil i denne sammenheng si barnets rett til å bli informert, og til å uttale seg.

Statens helsetilsyn har i sitt første landsomfattende tilsyn med barnevern valgt å ha fokus på kommunalt barnevern. Formålet med tilsynet er å undersøke om norske kommuner gjennom sine styringstiltak sikrer at undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak til barn som bor hjemme gjøres på en slik måte at barn og unge på disse områdene får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester av (heretter brukes offisiell kortform barnevernloven). Tilsynsmyndigheten skal samtidig undersøke om kommunene i dette arbeidet sikrer barns rett til medvirkning. Hensynet til barnets beste er et prinsipp som anvendes ved tolkning av alle bestemmelser i barnevernloven som inngår i tilsynsområdene, jf. § 4-1.

Barnevernets arbeid med undersøkelser er grunnlaget for å sikre at barn som trenger det skal få rett hjelp til rett tid. Kvaliteten på undersøkelsene er avgjørende for iverksetting av riktige tiltak til barn og unge og deres familier. Undersøkelsesfasen representerer en utfordring for kommunal barneverntjeneste fordi man skal gjennomføre en kvalitativ god undersøkelse innen fastsatte tidsrammer, og med de kravene som gjelder til varsomhet, jf. barnevernloven § 4-3 og saksbehandlingsreglene i kapittel 6.

Åtte av ti barn som har tiltak fra barneverntjenesten mottar frivillige hjelpetiltak mens de bor hjemme. Ved utgangen av 2009 utgjorde dette ca. 30 000 barn.

Det er sentralt for barn og for deres foresatte at tiltak fungerer som forutsatt og derfor er evalueringen av disse tiltakene viktig. Barneverntjenesten må derfor være oppdatert på om barna til enhver tid får den hjelpen de trenger og at tiltakene justeres i tråd med eventuelle endringer i behov. Barns rett til å bli hørt er nedfelt både i nasjonal barnevernlovgivning og i FNs barnekonvensjon.

Arbeidet med veilederen

Veilederen er laget av en arbeidsgruppe som har bestått av Maria Kjølberg Evensen, Fylkesmannen i Østfold; Hans Ganes, Fylkesmannen i Aust-Agder; og Janne Ottestad, Kari Indahl, Kristin Løseth, Rolf Krokene, Charlotte Stokstad og Runa Madsen (leder), alle fra Statens helsetilsyn. Arbeidsgruppen har hatt 6 møter i perioden 22. april til 18. oktober.

Både i prosessen med prioritering av tema for tilsynet og under arbeidet med veilederen har embetene og brukere vært konsultert. Tema og ulike problemstillinger har vært diskutert på to samlinger med embetene i mars og september. Vi har gjennomført møter med to ulike grupper ungdommer med erfaringer fra barnevernet og som kom med verdifulle innspill. Vi har også snakket med foreldre fra fire familier som har ulik erfaring fra samarbeid med barnevernet. Statens helsetilsyn har i tillegg vært på befaring og hatt møter med ca. ti kommuner/bydeler, forskere og institusjoner. Alle disse erfaringene er samlet inn og brukt i arbeidet med å få belyst områder med fare for svikt i barneverntjenesten. Erfaringene var sentrale innspill i prosessen for å peke ut tilsynstema og ble videre brukt i arbeidet med å konkretisere tilsynsområdene ytterligere.

Statens helsetilsyn planlegger fem regionale samlinger i januar 2011 for å forberede det landsomfattende tilsynet.

2. Metode og avgrensning av tilsynet

Tilsynsansvaret

Fylkesmannens hjemmel for å føre tilsyn med den kommunale barneverntjenesten følger av barnevernloven § 2-3 fjerde ledd, bokstav a. Statens helsetilsyns hjemmel for å gi føringer for valg av tema og tilsynsmetode gjennom denne veilederen følger av barnevernloven § 2-3 b.

Barnevernfaglighet og styring i ett tilsyn

Tilsynet skal vurdere om kommunene styrer og leder sin barneverntjeneste på en slik måte at barn får nødvendige tjenester i samsvar med bestemmelsene i barnevernloven. Tema er å undersøke at kommunene leverer riktige og gode nok barneverntjenester på de aktuelle områdene og at det skjer planlagt og styrt.

I veilederen redegjøres det for gjeldende lov- og forskriftskrav (barnevernlovgivning, internkontrollkrav og saksbehandlingsregler) innen de prioriterte områdene. Disse kravene må ofte tolkes og gis nærmere innhold (operasjonaliseres). Denne tolkningen av lov- og forskriftskrav omtales i veilederen som revisjonskriterier, jf. prosedyren for systemrevisjon. Revisjonskriteriene beskriver de aktivitetene kommunen må utføre for å innfri kravene i regelverket. Det er utarbeidet revisjonskriterier med hjemmel i alle lovkravtypene, også internkontrollkravene (styringskravene). Revisjonsbevis (se prosedyren kap. 4) skal vurderes opp mot revisjonskriteriene, og det må konkluderes om kommunen oppfyller eller ikke oppfyller krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Dersom lov- og forskriftskrav ikke oppfylles, konstateres avvik (se kap. 7: "Forberedelse og gjennomføring av tilsynet" for mer om formulering av avvik).

Spørsmål stilt underveis i teksten i kapittel 3, 4 og 5 er kun eksempler på aktuelle spørsmål til refleksjon for kommunene, og ikke eksempler på revisjonskriterier. Revisjonskriteriene er beskrevet i kapittel 6.

Begrepsforklaring og avgrensning av tilsynsområdet:

- "Undersøkelsesfasen": Fasen fra barneverntjenesten har besluttet opprettelse av undersøkelse i nye saker og frem til saken enten er besluttet henlagt, besluttet oversendt fylkesnemnda eller til det er fattet vedtak. Barnets oppholdssted i undersøkelsesfasen er ikke relevant for vurderingen.

- ”Evaluering”: At tiltak blir vurdert og at mål, tiltak og/eller tidsperspektiv blir justert når det er nødvendig.
- ”Hjemmeboende barn”: Barn under 18 år som bor i biologisk familie, adoptivfamilie eller er plassert hos andre uten barneverntjenestens medvirkning, på det tidspunkt da vedtak om hjelpetiltak ble fattet og evaluering skal gjennomføres.

Vedtakene skal kun brukes som kilde til informasjon for å kunne bedømme om lovkravene i tilsynet er ivaretatt.

3. Internkontroll

Lovgrunnlag

- barnevernloven
- forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester (heretter internkontrollforskriften)

Nærmere om internkontroll

Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter barnevernloven er hjemlet i barnevernloven § 2-1 andre ledd. Forskriften gir en nærmere beskrivelse av hvordan kommunene skal sikre og dokumentere at de etterlever myndighetskravene.

Barnevernloven inneholder også bestemmelser om styring og ledelse for eksempel opplæring, jf. § 2-1 syvende ledd. Denne lovens bestemmelser om styring underbygges av styringskrav i internkontrollforskriften.

Til tross for at norske kommuner har svært ulik størrelse, struktur, risikoforhold og aktiviteter er plikten til internkontroll den samme, men virkemidlene og omfanget av arbeidet med å oppfylle denne plikten skal tilpasses kommunenes ulikhet. Dokumentasjonen skal ha det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens egenart, jf. internkontrollforskriften § 5. Kommunene må selv beskrive hvordan de ut fra sine utfordringer og sitt utgangspunkt tilfredsstiller alle kravene til internkontroll.

3.1 Internkontrollforskriftens krav til kommunens barneverntjeneste

I dette kapitlet kommenteres alle internkontrollkrav som stilles til kommunenes barneverntjeneste. Under hver bestemmelse er det noen eksempler i form av spørsmål om hva dette kan bety for utformingen av barneverntjenestens virksomhet. Dette er ikke revisjonskriterier. Alle revisjonskriterier følger senere, under kap. 6.

Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenesten generelt, og i dette tilsynet undersøkelser og evalueringer spesielt, blir kontinuerlig planlagt, utført, kontrollert og korrigert.

Nedenfor utdyper vi hva de enkelte bestemmelser i internkontrollforskriften § 4 betyr for dette tilsynet.

Internkontroll innebærer at kommunen blant annet skal:

- § 4 a) beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,

Kommunen må kunne redegjøre for hvem i barneverntjenesten som har hvilket ansvar og hvilke oppgaver på de områdene tilsynet skal undersøke. Det er knyttet spesielle fullmakter til barnevernleders funksjon som skal være kjent for alle ansatte. Kommunen må kunne beskrive hvilke mål de har for arbeidet med undersøkelsessaker og evaluering av hjelpetiltak.

Er barnevernets organisering klar for alle? Har den mål for forbedring? Er det tydelig og kjent hvem som har hvilken avgjørelsesmyndighet i undersøkelsessaker og når tiltak evalueres? Hva benytter kommunen som indikasjoner på at arbeidet deres på det enkelte område er godt nok? Hva må være gjort og vurdert for at de kan si at et barns rett til å bli hørt er godt nok ivaretatt?

- § 4 b) sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten,

Kommunen må kunne vise hvordan lover og forskrifter som gjelder for hovedtemaene i tilsynet gjøres kjent. Disse bestemmelsene skal være tilgjengelige på arbeidsplassen, og skal være tilbakevendende tema for opplæring gjennom kurs og i personalmøter. Kommunen må sørge for at personalet involveres i diskusjoner om hvordan bestemmelser som gjelder i enkeltsaker skal forstås, og følge med på og gjøre kjent alle lovendringer. Kommunen må kunne beskrive hvordan de sikrer at alle ansatte har den grunnleggende kunnskapen om de ulike lover, forskrifter og konvensjoner og forholdet disse imellom som gjelder på området.

På hvilken måte sørger kommunen for at de som arbeider med evaluering av hjelpetiltak til enhver tid vet hva lovverket sier om dette? Hva slags opplæring får nyansatte? Hva slags rutiner har kommunen for å sikre at regelverket anvendes rett?

- 4 c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innen fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,

Kommunen må ha vurdert hvilke kompetansebehov tjenesten har for å kunne gjennomføre undersøkelsessaker og for å foreta evalueringer av hjelpetiltak for hjemmeboende barn, samt hvilken kompetanse kommunen trenger for å sikre barns rett til å bli hørt. En formell utdanning er ikke nødvendigvis tilstrekkelig til å kunne gjennomføre en vanskelig undersøkelsessak uten bistand, veiledning eller opplæring. Kommunen må ha en plan for intern opplæring og for hvordan den kan innhente kompetanse utenfra i saker der kommunen selv ikke har tilstrekkelig kompetanse. I tillegg må den ha særlig fokus på å vurdere opplærings- og veiledningsbehov hos nyansatte.

Hvordan sikrer kommunen at det finnes rett kompetanse til den enkelte oppgave til enhver tid? Har kommunen tilstrekkelig kompetanse i møte med etniske minoriteter? Har kommunen tatt stilling til hvordan å sikre samarbeid mellom kollegaer i vanskelige saker? Har kommunen en oversikt over hvilken kompetanse og opplæringsbehov den enkelte erfarne og nyansatte medarbeider har?

- 4 d) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,

Kommunen må sørge for god kommunikasjon med arbeidstakerne om pågående arbeidsoppgaver og prosesser. Det må systematisk sørges for at deres erfaringer innhentes og tas med i videre evalueringer av driften. Oppdragstakere, som støttekontakter og besøkshjem, må få anledning til å komme med erfaringer og synspunkter på sitt arbeid og samarbeid slik at dette kan bli et viktig supplement til vurderinger av om kommunen lykkes i sitt arbeid.

Vet kommunen hvilke erfaringer arbeidstakere og oppdragstakere har på dette området? Tilsier disse erfaringene samlet at den måten oppgavene løses på er til barnets beste? Finnes det arenaer for systematisk å gå gjennom erfaringer fra arbeid i undersøkelsessaker og fra evalueringer slik at erfaringene kommer med i forbedringsarbeidet?

- § 4 e) gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten,

Kommunen skal sørge for en systematisk tilnærming til å innhente og bruke erfaringene fra foreldre og barn i barnevernsaker. Barn har en selvstendig rett til å bli hørt i alle saker som angår dem. Barnas erfaringer sammen med foreldrenes må inngå som en viktig del av underlagsmaterialet i forbedringsarbeidet med egen virksomhet. Barn over 15 år er også part i egen sak. Det kan ikke være tilfeldig om barn og foreldre har fått uttale seg i alle forhold som angår dem, og heller ikke hvorvidt disse erfaringene tas med i beslutningsprosesser i barneverntjenesten.

Kommunen må i sitt forbedringsarbeid ta i bruk erfaringer fra foreldre og barn som er gjort på alle nivåer i samfunnet, fra nasjonale undersøkelser til eventuelt egne brukerundersøkelser.

I hvilken grad har kommunen innhentet synspunkter på sitt arbeid med undersøkelsen og evalueringsarbeidet fra foreldre og barn? Hvordan vurderes disse erfaringene når barneverntjenesten evaluerer eget arbeid?

- § 4 f) skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,

Kommunen skal ha en løpende vurdering av svikt og mulighet for svikt i egen barnevernvirksomhet. Risiko- og sårbarhetsvurderinger skal inngå som en del av den daglige driften og blant annet bygge på hva kommunen vet om generelle farer for svikt, konsekvensene av dette på barnevernområdet, og kommunens egne erfaringer med svakheter i sin tjenesteutøvelse. Klager på tjenestene, tilsynserfaringer, meldinger fra ansatte om forhold og hendelser som fraviker egne rutiner, ”nestenulykker” (egne og andres) og avvikssystemet i kommunens barneverntjeneste skal gi viktig informasjon til risikovurderinger. Begrepet risiko – forstått som hva som kan gå galt – skal være godt kjent blant de ansatte og skal vurderes fortløpende i alle barneverntjenestens aktiviteter.

Hvor stor er risikoen for at barns rett til medvirkning blir glemt i forbindelse med undersøkelsen? Hvilken risiko er det for at fristene for undersøkelsen ikke overholdes,

eller for at hjelpetiltak fortsetter uten at de evalueres underveis? Hvilken risiko er det for at undersøkelsen ikke er tilstrekkelig og gir et godt nok grunnlag for å sikre riktig tiltak til rett tid?

- § 4 g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,

Kommunen må sikre tilstrekkelige rutiner på alle områder og at disse er kjent og i bruk. Det er krav til skriftlighet i den grad det er nødvendig. Internkontroll består også i å ha et avvikssystem i organisasjonen som er operativt, kjent og forstått av alle ansatte, fulgt opp av ledelsen og stadig tema for møter og opplæring. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen har et etablert system for hvordan avvik kan behandles, men de må vise at det faktisk er i bruk i den forstand at avviksmeldinger kommer inn og følges opp. Kommunen må kontrollere at de ansattes praksis er i tråd med eksisterende retningslinjer (medarbeidersamtaler, stikkprøver o.a.) og korrigere både praksis og rutiner når svikt oppdages.

Kommunen må undersøke om det mangler tydelige styringssignaler på noen områder. Dette kan være på områder der det ikke nødvendigvis er registrert svikt i tjenestene, men der risikoen for svikt i fremtiden vil kunne være uakseptabel stor.

Hvordan sørger barneverntjenesten for at en tidsavgrenset tiltaksplan ikke går ut på dato uten at det er gjennomført en evaluering eller laget en ny plan? Finnes det tilstrekkelige rutiner for innhenting av opplysninger, samtaler med barn osv.? Hvordan sikrer barneverntjenesten at ikke samme feil begås to ganger? Hvilke interne rapporterings- og kontrollrutiner foreligger på området?

- § 4 h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

Kommunen skal kontinuerlig overvåke at det finnes nødvendige rutiner og at de virker og faktisk fører til utvikling og forbedring. Ledelsen må sikre at internkontrollen til enhver tid beskriver vesentlige risikoforhold og aktiviteter i barneverntjenesten. De ansatte skal opptre og tjenestene skal utføres i tråd med disse beskrivelsene. De skal påse at de tiltakene som er iverksatt har den ønskede effekt.

Hva slags rutiner finnes i kommunen for systematisk fokus på og evaluering av barneverntjenestens internkontroll? Hvilke systemer har kommunen for gjennomgang av egne rutiner for undersøkelsessaker og for evaluering?

4. Hovedtema 1: Kommunen skal sikre at undersøkelsen gjennomføres i tråd med lov og forskriftskrav

Lovgrunnlag

- FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (heretter FNs barnekonvensjon)
- barnevernloven
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967

(heretter forvaltningsloven)

Nærmere om tilsynets hovedtema 1

Kommunen har ansvar for at tjenestene som tilbys kommunens innbyggere tilfredsstillende krav fastsatt i lov, jf. barnevernloven § 2-1 første ledd. Kommunen skal ha en barnevernadministrasjon med direkte ansvar for å utføre oppgavene etter barnevernloven. Lovens formål er å sikre at barn og unge som lever under skadelige forhold får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. § 2-1 og § 1-1.

Når barneverntjenesten mottar en bekymringsmelding eller en familie henvender seg til barneverntjenesten med søknad om tiltak, skal meldingen eller søknaden gjennomgå og behandles slik som forutsatt i § 4-2. De vurderinger som barneverntjenesten gjør i meldefasen er utgangspunkt og grunnlag for barneverntjenestens videre arbeid i undersøkelsesfasen. Barneverntjenesten skal i løpet av undersøkelsen søke å avdekke om barnet lever under forhold som kan gi grunnlag for vedtak om tiltak etter kapittel 4, jf. § 4-3 første ledd. § 4-3 er formulert som en pliktbestemmelse, det vil si at det kan være en tjenesteforsømmelse om en undersøkelse ikke blir foretatt der vilkårene i loven er tilstede.

Opplæring og kompetanse

Når barneverntjenesten skal vurdere hva som er god nok omsorg krever dette kunnskap om barn og unges behov generelt og evne til å fange opp det enkelte barns behov spesielt. Utviklingen av ny kunnskap på fagområdet og nødvendigheten av å være faglig oppdatert krever at kommunen har kontinuerlig oppmerksomhet rettet mot opplæringsbehovet blant de ansatte, for eksempel innenfor rus og psykisk helse. Etter barnevernloven har kommunen plikt til å sørge for at de ansatte i barneverntjenesten får nødvendig opplæring. De ansatte er på sin side forpliktet til å delta i den opplæring som er bestemt og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like, jf. barnevernloven § 2-1 siste ledd.

Dokumentasjon

I arbeidet med undersøkelsen og evaluering av hjelpetiltak må det legges til grunn at de ansatte i barneverntjenesten sørger for nødvendig dokumentasjon av sitt arbeid. Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i barnevernloven, jf. barnevernloven § 6-1 første ledd. Etter forvaltningsloven § 11 d skal muntlige opplysninger av betydning for saken så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Videre forutsetter §§ 17 og 18 indirekte skriftlighet for at partene skal kunne gjøre seg kjent med sakens opplysninger og sakens dokumenter. Det hører med til god forvaltningsskikk å sørge for tilstrekkelig journalføring og arkivering så man kan gjøre rede for hva man har gjort i saken. Det fremgår ikke av loven hva som skal nedtegnes, dette må bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Det er imidlertid viktig at barneverntjenesten har nedfelt det som kan ha betydning for videre utredning og tiltak og som bidrar til at partene kan ivareta sine rettigheter i saken. I brev av 6. juli 1993 med overskriften "Journalføring" fra BFD, understreker departementet viktigheten av å oppbevare opplysninger for ettertiden, både med tanke på at det kan komme nye meldinger i saken, og av hensyn til den personen saken gjelder og eventuelt senere erstatningssaker.

Frister

En undersøkelse skal i utgangspunktet gjennomføres snarest mulig. Fristen løper fra det tidspunkt beslutning om å igangsette undersøkelse er tatt til barneverntjenesten enten har truffet vedtak om tiltak, har besluttet at saken er henlagt eller begjæring om tiltak er

fremlagt for fylkesnemnda. Barnevernloven setter en endelig frist på 3 måneder, men i særlige tilfelle kan fristen være 6 måneder, jf. § 6-9. Departementet har i brev til Kvitseid kommune fra 1999 uttalt at utsettelse av fristen kan være aktuelt i saker som er av en slik karakter at det er behov for særlig omfattende og tidkrevende undersøkelser, og at dette må vurderes individuelt og konkret.

I saker der barneverntjenesten har engasjert sakkyndig bistand, inngår den sakkyndige utredningen som en del av barnevernets saksutredning og må gjennomføres innenfor de frister som ellers gjelder for barneverntjenestens undersøkelser, jf. § 4-3 fjerde ledd.

I perioden 1997 til og med 2007 var økningen av undersøkelsessaker på 59 %. Om lag 50% av alle undersøkelser henlegges etter undersøkelse. Dette er en økning på fire prosentpoeng siden 1997. Denne økningen kan skyldes at terskelen for å sette i verk tiltak har blitt høyere, jf. Meld. St. 7 (2009-2010). Fylkesmennenes tilsyn i kommunene har også vist at flere henlagte saker skulle vært fulgt opp med tiltak.

For å kontrollere at undersøkelsen gjennomføres i tråd med lov- og forskriftskrav, skal fylkesmennene vurdere om kommunen sikrer

1. at det gjennomføres en tilstrekkelig undersøkelse
2. barns rett til medvirkning i undersøkelsen
3. at det er foretatt en konkret og individuell vurdering før undersøkelsen konkluderes

Bestemmelser i barnevernloven og forvaltningsloven stiller krav til hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. I dette kapitlet rette søkelys mot de myndighetskrav som følger av barnevernloven med forskrifter. Myndighetskravene må ses i sammenheng med kravene til styring /internkontroll som vi har beskrevet i kapittel 3, ved vurdering av om det er grunnlag for å konkludere med avvik.

4.1 Undertema 1: Kommunen sikrer at det gjennomføres en tilstrekkelig undersøkelse

Etter § 4-3 har barneverntjenesten både en rett og en plikt til å foreta undersøkelse i saken når den vurderer at det er ”rimelig grunn til å anta” at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kapittel 4. Det er forutsatt i forarbeidene at terskelen for å igangsette en undersøkelse skal ligge lavt, og før det foreligger indikasjoner på omsorgssvikt eller mishandling, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-92) s. 29.

Barneverntjenesten skal i løpet av undersøkelsen vurdere og konkludere med om barnet lever i en omsorgssituasjon som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kapittel 4, jf. § 4-3 første ledd. Dette forutsetter at barneverntjenesten foretar en nærmere utredning av barnets omsorgssituasjon og foreldrenes omsorgskompetanse. Videre er opplysninger fra instanser som kjenner familien, som skole, helsestasjon, lege mv., av sentral betydning når forholdene rundt barnet skal utredes, jf. § 6-4. Spørsmål barneverntjenesten må vurdere er blant annet:

- Hvem er barnet kommunen undersøker?
- Hvordan er samspillet mellom barnet og foreldrene?
- Hvordan er forholdene rundt barnet?

- Hvilke ressurser finnes i familien?

Barneverntjenesten skal foreta undersøkelser som er nødvendige og tilstrekkelige. Dette følger ikke direkte av barnevernloven, men det følger av lovens § 6-1 første ledd at forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder for saksbehandlingen der barnevernloven ikke har særregler. Avgjørelser om ytelser og tjenester etter barnvernloven, skal regnes som enkeltvedtak, jf. § 6-1 annet ledd. Dette innebærer blant annet at barneverntjenesten har ansvar for å påse at sakens faktum er klarlagt så langt det er mulig før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17.

Hvor omfattende en undersøkelsen skal gjøres beror på en konkret vurdering i den enkelte sak, og vil avhenge av meldingens innhold og karakter og den informasjonen som ellers foreligger i saken. Tidsaspektet vil også være av betydning. Barneverntjenesten kan ikke foreta en like grundig undersøkelse ved en akutt plassering som ved forberedelser til tvangsvedtak etter barnevernloven § 4-12.

Det fremgår av barnevernloven § 4-3 tredje ledd at en undersøkelse skal gjennomføres "slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier". Det skal legges vekt på at kunnskap om undersøkelsen ikke blir spredd unødig. Kravet om varsomhet må imidlertid ikke hindre barneverntjenesten i å foreta de undersøkelser som er nødvendige i den enkelte sak.

For å sikre at gjennomføring av undersøkelsen skjer på en forsvarlig måte er det nødvendig at barneverntjenesten planlegger arbeidet. Uten planlegging vil det bero på tilfeldigheter om frister holdes og om barnet får nødvendig hjelp til rett tid, jf. barnevernloven § 1-1. En planlagt arbeidsprosess vil bidra til å sikre fremdrift i forhold til frister og bidra til å legge til rette for samarbeid med familie og samarbeidspartnere. En planlagt gjennomføring av undersøkelsen kan ivaretas gjennom god styring; hyppige møter mellom leder og saksbehandlere, skriftlig plan, sjekklister, maler med videre.

Barneverntjenestens undersøkelser i hjemmet

Når barneverntjenesten har besluttet å åpne en undersøkelse vil det vanligvis bli tatt umiddelbar kontakt med foreldrene. Reglene om partsoffentlighet inntreder som hovedregel når det er besluttet å iverksette undersøkelse etter § 4-3. I en barnevernssak vil det først og fremst være foreldre som bor sammen med barnet og som har foreldreansvar som er parter i saken, jf. barnevernloven § 6-1 og forvaltningsloven § 2 bokstav e.

Den første kontakten vil ofte skje ved at barneverntjenesten sender et brev med innkalling til møte eller ved varsel om hjemmebesøk. Hensikten er å presentere bekymringens innhold for partene. Barneverntjenesten har en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Formålet med veiledningsplikten er å gi partene i saken informasjon om hvilke rettigheter og plikter de har, slik at de kan ivareta sine interesser på best mulig måte. Partene skal blant annet informeres om retten til forhåndsvarsel og rett til dokumentinnsyn, (jf. forvaltningsloven §§ 16, 17, 18, 19 og 20).

Brukermedvirkning og samarbeid med den enkelte familie er viktige prinsipper for barneverntjenestens arbeid. God brukermedvirkning kan handle om å holde foreldrene løpende orientert om hvordan barneverntjenesten arbeider med undersøkelsen. Foreldrene er viktige informanter og formidlere av synspunkter i saken, både når det gjelder å få

kartlagt faktum, hvordan de oppfatter sin egen og barnets situasjon, men også hvordan de mener situasjonen burde vært og hvilke tiltak som de mener kan bidra til å avhjelpe en vanskelig situasjon. Om barnets medvirkning, se kapittel 4.2.

For å ivareta barnets og foreldrenes rettssikkerhet når informasjon skal gis og mottas, må barneverntjenesten vurdere behovet for tolk i saker der familien ikke snakker norsk eller ikke snakker godt norsk. Barneverntjenesten må tilrettelegge for at det kan benyttes tolkehjelp der tolk vurderes som nødvendig.

En tilstrekkelig undersøkelse kan også innebære å vurdere behovet for å pålegge foresatte å bringe barnet til medisinsk undersøkelse, der det er mistanke om at et barn blir mishandlet eller utsatt for alvorlige overgrep i hjemmet, jf. § 4-3 femte ledd. Manglende vurdering av behovet og eventuelt manglende bruk av medisinsk kompetanse kan øke risikoen for iverksettelse av tiltak som ikke er hensiktsmessige og i verste fall skadelige for barnet.

Foreldre som ikke ønsker å samarbeide med barneverntjenesten

I noen saker kan barneverntjenesten oppleve at det er vanskelig å komme i kontakt med familien. Barneverntjenesten sender innkalling til møter uten å få svar eller familien gir uttrykk for at de ikke ønsker å ha kontakt. Barneverntjenesten må ha rutiner som sikrer at en undersøkelse gjennomføres selv om foreldrene i utgangspunktet ikke ønsker å samarbeide. Barnevernloven § 4-3 tredje ledd åpner for at barneverntjenesten kan foreta hjemmebesøk med og uten samtykke fra foreldrene. I lovens forarbeider understreker departementet viktigheten av en slik rett for barneverntjenesten. ”*Departementet mener videre at det er nødvendig å lovfeste at barneverntjenesten har rett til å foreta hjemmebesøk uten at foreldrene kan motsette seg dette. Det vil ellers lett bli slik at de familier som trenger det, ikke får den hjelpen de har behov for. Ofte kan det være slik at familier føler hjelpetiltak som en innblanding, men likevel er fornøyd med konkrete tilbud om hjelp* (Ot.prp. nr. 80 (1991-92)). Et viktig formål med hjemmebesøk vil være å observere barnet der det bor. Hjemmebesøk kan gjennomføres både som anmeldte og uanmeldte besøk.

Barneverntjenesten kan gjennomføre samtaler med barnet alene, jf. § 4-3 tredje ledd og innhente opplysninger fra andre offentlige instanser som kjenner barnet, se neste avsnitt.

En undersøkelse kan unntaksvis gjennomføres med bistand fra politi der dette vurderes som påkrevet av barnevernadministrasjonens leder, jf. § 6-8.

Barneverntjenestens taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt

Barneverntjenestens undersøkelse kan også innbefatte innhenting av opplysninger om barnet og barnets omsorgssituasjon fra instanser som kjenner familien og har kjent familien over tid. Dette kan først og fremst være skole, PP-tjeneste, sosialtjeneste, barnehage, helsestasjon og i noen tilfeller politi. Opplysninger fra instanser som kjenner barnet og som har kunnskap om barnets omsorgssituasjon er av stor betydning for å kunne kartlegge ressursene i familien og for å sikre at barnet og foreldrene kan få hjelp på en best mulig måte.

Utgangspunktet er at barneverntjenesten har lovbestemt taushetsplikt jf. barnevernloven § 6-7 jf. forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. For at barneverntjenesten skal kunne

videreformidle opplysninger til andre instanser, må det finnes hjemmel i lov eller foreligge samtykke fra den eller de som har krav på taushet, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1.

Som hovedregel er det barnets foreldre som har samtykkekompetanse. Er barnet over 15 år og forstår hva saken gjelder kan det opptre som part, slik at samtykke vil være nødvendig både fra foreldrene og barnet, jf. § 6-3 annet ledd. Et samtykke skal være informert og bør skriftliggjøres i en samtykkeerklæring. Den eller de som samtykker skal vite hvilke opplysninger som videreformidles, hvem opplysningene videreformidles til og hva opplysningene skal brukes til. Barneverntjenesten må orientere partene om at samtykket når som helst kan trekkes tilbake. For å legge til rette for brukermedvirkning og samarbeid bør barneverntjenesten alltid tilstrebe å oppnå samtykke fra foreldrene og eventuelt barnet, jf. § 6-4 første ledd.

Forvaltningsloven åpner for at barneverntjenesten på visse vilkår kan videreformidle opplysninger til andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å oppnå det formål opplysningene er gitt eller innhentet for, jf. § 13 b nr. 2. Som eksempel på videreformidling av opplysninger nevner Rundskriv Q-24, mars 2005; ”Så langt det er nødvendig for å få opplysninger i barnevernssaken, kan det for eksempel gis opplysninger til førskolelærer eller lærer for å få opplysninger om hvordan barnet fungerer i barnehagen eller på skolen.” Dersom barneverntjenesten finner det nødvendig kan det også innhentes opplysninger fra privatpersoner som et ledd i arbeidet med undersøkelsen.

Der barneverntjenesten i en kommune har opplysninger som tyder på at en familie har flyttet til en annen kommune, kan barneverntjenesten i fraflyttingskommunen videreformidle opplysninger til den nye oppholdskommunen uten hinder av taushetsplikten. På samme måte kan tilflyttingskommunen henvende seg til fraflyttingskommunen og få utlevert opplysninger i saken, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 3.

Offentlige myndigheter skal av eget tiltak eller etter pålegg fra barneverntjenesten gi opplysninger der det er grunn til å tro at det foreligger alvorlig omsorgssvikt eller dersom barnet har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. § 6-4 annet ledd.

I saker hvor det foreligger alvorlig bekymring for et barn, jf. barnevernloven §§ 4-10, 4-11, 4-12 eller 4-24, må det kunne utledes av de hensyn som ligger bak barnevernlovens bestemmelser, at barneverntjenesten i en kommune har plikt til å videreformidle opplysninger til ny oppholdskommune når barnet flytter i løpet av undersøkelsesfasen, jf. §§ 1-1 og 3-1 annet ledd.

Barneverntjenesten kan anmelde eller gi opplysninger til politiet når det er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for barnets helse, jf. barnevernloven § 6-7 tredje ledd. I saker der det er mistanke om at et barn er utsatt for mishandling eller andre alvorlige overgrep, vil en anmeldelse i de fleste tilfeller være nødvendig.

Barneverntjenesten må fortløpende ta stilling til om de har opplysninger som bør utredes nærmere og om de selv har nødvendig kompetanse til å utrede forholdene. Etter § 4-3 tredje ledd kan barneverntjenesten engasjere sakkyndig til å utrede hele eller deler av undersøkelsen. Det er barneverntjenesten som skal vurdere om og når og til hva den ønsker

å engasjere sakkyndig, jf. Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen.

4.2 Undertema 2: Kommunen sikrer barns rett til medvirkning

Barns rett til å bli hørt er et grunnleggende prinsipp som er nedfelt i FNs barnekonvensjon fra 1989. Konvensjonen ble en del av norsk rett i 1999 og norsk lovgivning ble i 2003 endret på flere områder for å synliggjøre konvensjonens prinsipper, jf. barnevernloven § 6-3, barneloven § 31 og forvaltningsloven § 17. Barns rettigheter etter konvensjonens bestemmelser gjelder også der den ikke er nedfelt i særlov.

Retten til å bli hørt gjelder i alle forhold som berører barnet, jf. artikkel 12. Dette innebærer at retten ikke er begrenset til noen bestemte sakstyper. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov, og barns rett til å bli hørt vil således være den samme i undersøkelsesfasen som ved evaluering av hjelpetiltak. I begge fasene vil det være den kommunale barneverntjenesten som må legge til rette for barnets deltagelse.

En forutsetning for at barnet skal kunne beslutte om han eller hun vil uttale seg eller hva han eller hun vil uttale seg om, er at barneverntjenesten informerer barnet om saken, jf. § 6-3 første ledd. Bestemmelsen presiserer at barn som har 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 tas avgjørelser i sak som berører han eller henne. Barnets evne til å danne seg en selvstendig oppfatning må vurderes i den grad det er mulig. For yngre barn vil det vanligvis være naturlig å observere dem i deres naturlige miljø.

Informasjon må gis på barnets premisser og tilpasses barnets alder og modenhet. Barnet bør informeres om den aktuelle situasjonen og hva som skal skje i saken. Barnet skal få mulighet til å si hva det mener om situasjonen. Dette kan være et viktig bidrag i å opplyse saken. For å sikre at barn forstår den informasjon som blir gitt og får gitt uttrykk for sin mening, kan det i noen saker være nødvendig å benytte tolk.

Loven gir barnet en rett og ikke en plikt til å uttale seg. Dette gjelder både barn over 7 år og yngre barn som er gitt uttalerett etter en konkret vurdering. FNs barnekomité understreker i kommentar til artikkel 12 viktigheten av at bestemmelsen praktiseres på en måte som sikrer at særlig små barn eller barn som har vært utsatt for overgrep skjermes og beskyttes mot en tankeløs praktisering av bestemmelsen. Barnet skal ikke føle seg presset til å uttale seg, også dette er det viktig å informere barnet om.

Gjennomføring av samtalen

Barneverntjenesten kan vurdere å benytte eksterntkompetanse til å gjennomføre samtaler på vegne av eller sammen med barneverntjenesten. Forarbeidene til § 6-3 understreker betydningen av at den eller de som skal snakke med barnet innehar nødvendig kompetanse og at det benyttes erfarent fagpersonell til slike samtaler, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-92). Barnets mening kan også innhentes i forbindelse med en sakkyndig utredning der dette fremgår av kommunens mandat til den sakkyndige, jf. § 4-3 fjerde ledd.

Barneverntjenesten, og eventuelt sakkyndige som barneverntjenesten har engasjert, kan kreve å få snakke med barnet i enerom, jf. § 4-3 siste ledd. Barneverntjenesten må vurdere hvor samtalen med barnet skal foregå. I vurderingen må det legges vekt på om foreldrene

setter seg i mot en slik enesamtale, hvilken virkning dette har på barnet og om barnet uttrykker ønske om å slippe slik samtale, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-1992). Samtaler med barnet kan i praksis foregå i barnets hjem, barneverntjenestens kontor eller andre steder.

Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet

Etter barnekonvensjonen artikkel 12 skal barnets synspunkter tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. FNs barnekomité viser i sin kommentar til at alderen alene ikke er avgjørende. Blant annet vil erfaringer, miljø, sosiale og kulturelle forventninger bidra til å utvikle barnets evne til å danne seg egne synspunkter. Barnets evne til å forstå den informasjon som blir gitt og oppfatte den situasjon det uttaler seg om vil måtte vurderes i det enkelte tilfelle – se også § 6-3 som forutsetter at barnets modenhet sammen med alder skal vurderes i den enkelte sak. Lov om barn og foreldre § 31 angir at fra barnet fyller 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener.

Det å ha rett til å bli hørt betyr ikke at barnets mening skal ha avgjørende betydning. Barnets synspunkt vil inngå som et moment i barneverntjenestens helhetsvurdering. Det kan være andre tungtveiende argumenter som nødvendiggjør en annen løsning.

4.3 Undertema 3: Kommunen sikrer at barneverntjenesten foretar en forsvarlig vurdering før undersøkelsen konkluderes

Barnevernloven legger opp til at det ved avslutningen av en undersøkelse skal foretas endelige barnevernfaglige vurderinger og beslutninger knyttet til barnets omsorgssituasjon og foreldrenes omsorgskompetanse. Sakens faktum skal være klarlagt på en slik måte at det er mulig å foreta en konkret og individuell vurdering av om det skal iverksettes frivillige tiltak i familien, om saken skal henlegges eller om begjæring om tiltak skal fremlegges for fylkesnemnda, jf. barnevernloven kapittel 4. Fra barneverntjenesten skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak til barnets beste, jf. § 4-1.

Spørsmål som barneverntjenesten må vurdere er blant annet: Er barnets omsorgssituasjon god nok? Har barnet særlige behov? Har foreldrene ressurser som det kan bygges videre på? Skal det settes inn hjelpetiltak eller skal saken henlegges? Hva mener barnet og foreldrene?

Kommunen skal sørge for at saken avsluttes planmessig og forsvarlig. Kommunen må vise at de i praksis følger sine rutiner og sikrer at innhentede opplysninger, synspunkter fra barnet og foreldrene, barneverntjenestens observasjoner og eventuelle sakkyndige uttalelser blir oppsummert og vurdert i avslutningsfasen, jf. pkt 4.1 og 4.2.

Kommuner med få ansatte kan være tjent med å vurdere nødvendigheten av å samarbeide med for eksempel eksterne fagpersoner når det skal foretas vurderinger og beslutninger i vanskelige saker.

De faglige vurderingene i saken skal være dokumentert i et omfang som i ettertid gjør det mulig å se hva beslutningen er basert på. Manglende planlegging og styring øker risikoen for at saker henlegges ubegrunnet eller at det iverksettes tiltak som ikke er hensiktsmessige.

5. Hovedtema 2: Kommunen skal sikre at hjelpetiltak til hjemmeboende barn evalueres i tråd med lov- og forskriftskrav

Lovgrunnlag

- FNs barnekonvensjon
- barnevernloven
- forvaltningsloven

Nærmere om hovedtema 2

Hjelpetiltak er i mange tilfeller blitt prøvd for lenge før barneverntjenesten overtar omsorgen for et barn, jf. St.meld. nr. 40 (2000-2001) og ”Det er barnets sak”, Gording Stang 2007. I en hverdag preget av stor arbeidsbelastning er det en reell fare for at saker hvor lovgiver har gitt frister prioriteres foran arbeidet med å følge opp hjelpetiltakene til det enkelte barn.

Barnevernloven § 4-5 stiller krav om at barneverntjenesten utarbeider en tidsavgrenset tiltaksplan når det treffes vedtak om hjelpetiltak for det enkelte barn. I forarbeidene understreker departementet viktigheten av å unngå at barn i lang tid mottar hjelpetiltak som ikke fungerer etter sitt formål, jf. Ot.prp. nr. 69 (2008-2009). § 4-5 presiserer nå at barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak eller om det er grunnlag for omsorgsovertagelse. Tiltaksplanen skal sikre at oppfølgingen skjer planmessig og målrettet.

Barnevernloven § 4-5 forutsetter at tiltaksplanen skal være skriftlig og at den gir en oversikt over hvilke tiltak som skal settes i verk. Det er viktig at tiltaksplanen gir klare og konkrete målsettinger for tiltaket og kriterier for hvordan målene skal nås, jf. Ot.prp nr. 69 (2008-2009).

Det andre hovedtemaet i dette tilsynet er om kommunen sikrer at hjelpetiltak til hjemmeboende barn evalueres i tråd med lov- og forskriftskrav. For å vurdere dette skal fylkesmennene undersøke nærmere om kommunen sikrer

1. at det foretas en tilstrekkelig evaluering
2. barns rett til medvirkning i evalueringen
3. at det er foretatt en forsvarlig vurdering før evalueringen avsluttes

I dette kapitlet omtales de myndighetskrav som følger av barnevernloven med forskrifter. Myndighetskravene må ses i sammenheng med kravene til styring og kontroll som fremgår av internkontrollforskriften.

5.1 Undertema 1: Kommunen sikrer at det gjennomføres en tilstrekkelig evaluering

Barneverntjenesten har ansvar for å følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene etter at tiltak er iverksatt, jf. § 4-5. I forarbeidene er det forutsatt at barneverntjenesten har god kunnskap om hvordan det går med familien, jf. Ot.prp. nr. 69 (2008-2009). Barneverntjenesten må innhente nødvendig informasjon om aktuelle hjelpetiltak. Tiltaket forutsettes evaluert av barneverntjenesten i fellesskap med den eller

de som tiltaket er rettet mot, først og fremst barnet og foreldrene, se undertema 2. Videre må den eller de som utfører tiltaket (støttekontakter, besøkshjem, barnehage m.fl.) involveres i evalueringen.

Det må forutsettes at tiltaket evalueres av barneverntjenesten i fellesskap med den eller de som tiltaket er rettet mot, først og fremst barnet og foreldrene. Videre må den eller de som utfører tiltaket delta i evalueringen.

Barneverntjenesten må også vurdere om det skal innhentes opplysninger fra instanser som kjenner barnet og familien, jf. § 6-4. Dette for å få et best mulig grunnlag for å avgjøre om målene i tiltaksplanen er nådd og eventuelt i hvilken grad, se pkt. 4.1 undertema 1.

- Hva var barnets situasjon og behov på vedtakstidspunktet?
- Hvordan er barnets situasjon når evalueringen foretas?

Det kan særlig være aktuelt å innhente opplysninger fra barnets støttekontakt, tilsynsfører, besøkshjem, hjemmekonsulent mv. for å belyse utviklingen fra tiltak ble satt inn. Andre aktuelle samarbeidsinstanser som det er aktuelt å innhente opplysninger fra er skole, PP-tjeneste, sosialtjeneste, barnehage og helsestasjon. Opplysninger kan videreformidles når dette er hjemlet i forvaltningsloven eller barnevernloven, eller dersom den som har krav på taushet har samtykket, se punkt 4.1.

Er det opprettet en ansvarsgruppe eller tverrfaglig team må samarbeidet skje innenfor rammene av reglene om taushetsplikt. Hvis samtykke ikke foreligger må barneverntjenesten vurdere hvilke opplysninger som skal gis når barnets omsorgssituasjon skal evalueres, og hvilken hjemmel som kan anvendes.

Barneverntjenestens arbeid med å evaluere tiltakene må planlegges for at selvpålagte frister holdes og for å sikre at den hjelp barnet får fører til en bedre situasjon for barnet. Som ved gjennomføring av undersøkelser kan en planlagt evaluering ivaretas gjennom god styring; hyppige møter mellom leder og saksbehandlere, skriftlig plan, sjekklister, maler med videre.

Hvor ofte tiltakene skal evalueres

Krav om at tiltaksplanen skal evalueres regelmessig ble tatt inn i lovteksten og gjort gjeldende fra 1.7.2009, jf. § 4-5. I forarbeidene antydes kvartalsvise evalueringer som et utgangspunkt. Barneverntjenesten må foreta konkrete og individuelle vurderinger i den enkelte sak. Det kan være hensiktsmessig med sjeldnere evalueringer i saker der det er igangsatt langvarige forebyggende tiltak og hvor det er vanskelig å måle raske endringer. Tilsvarende gjelder for tiltak til de eldste ungdommene. Det kan også komme opplysninger som tilsier en raskere evaluering. Det bør i alle tilfelle fremgå av tiltaksplanen når tiltaket skal evalueres, jf. Ot.prp. nr. 69 (2008-2009).

5.2 Undertema 2: Kommunen sikrer barnets rett til medvirkning i evalueringsfasen

Barnets rett til å bli informert og uttale seg skal ivaretas i tråd med barnevernloven § 6-3. Barneverntjenesten må sørge for å få kunnskap om hva barnet selv synes om situasjonen, og om tiltaket bidrar til at barnet får en bedre omsorgssituasjon.

Barnets synspunkter må tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Fra barnet er 15 år er det part i saken sin, og barnets synspunkter må tillegges vekt i forhold til det. Barneverntjenesten må vurdere om barnet skal delta i hele eller deler av eventuelle ansvarsgruppemøter.

Mer om barnets rett til medvirkning, se punkt 4.2 undertema 2.

5.3 Undertema 3: Kommunen sikrer at det er foretatt en forsvarlig vurdering før evalueringen avsluttes

Barnevernloven § 4-5 forutsetter at barneverntjenesten foretar en konkret vurdering av barnets situasjon og foreldrenes omsorgsevne på evalueringstidspunktet, vurdert opp mot barnets situasjon og behov på vedtakstidspunktet, jf. pkt 5.1 og 5.2. Barneverntjenesten skal på bakgrunn av innhentede opplysninger og barnets synspunkter vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, om tiltaket skal opphøre eller om det er grunnlag for omsorgsovertagelse. Barneverntjenesten må sørge for å ha rutiner som sikrer at relevant informasjon utveksles mellom ansatte og at denne informasjonen foreligger på evalueringstidspunktet. Kommunen må vise at de i praksis følger sine rutiner og sikrer at innhentede opplysninger, synspunkter fra barnet og foreldrene, barneverntjenestens observasjoner og eventuelle sakkyndige uttalelser blir oppsummert og vurdert, jf. pkt. 4.3 undertema 3.

6. Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er satt sammen av krav fra alle aktuelle deler av lovverket (ik-krav, materielle krav, saksbehandlingskrav). Ved formulering av eventuelle avvik (se kap. 7, avsnittet ”Formulering av avvik”), må mangler og svakheter som avdekkes under tilsynet knyttes sammen med aktuelle krav i barnevernlovgivningen (alltid både i ik-forskriften og i materielle eller saksbehandlingskrav). Alle forhold med tilhørende hjemler er omtalt i tekstdelen (kap 3, 4 og 5).

Det skal gjøres en totalvurdering av alle forholdene beskrevet i veilederen. Dersom enkelte av revisjonskriteriene omhandler forhold tilsynet kjenner til fra før eller får bekreftet før tilsynet, er det ikke nødvendig å kvittere ut hvert enkelt kriterium skriftlig. Det samme gjelder dersom det er forhold som er uaktuelle i en kommune. Et eksempel kan være revisjonskriterier som beskriver samhandlingsrutiner dersom man undersøker en kommune med en eller svært få ansatte. Videre er det ikke en forutsetning at alle revisjonskriteriene under hvert underpunkt er brutt, for å konstatere lovbrudd/avvik.

Der det står ”rutiner, retningslinjer” i revisjonskriteriene er det ikke nødvendigvis et krav at disse er skriftlige, jf. internkontrollforskriften § 5. Det er viktig å undersøke hva som faktisk gjøres for å løse oppgavene på de ulike områdene. Hovedpoenget er at det skal være en kjent og felles forståelse av styring, regelverk og utøvelse av tjenester på områdene.

6.1 Kommunen sikrer at det gjennomføres en tilstrekkelig undersøkelse

- Kommunen sørger for at de ansatte er kjent med hvordan arbeidet med undersøkelsessaker skal gjennomføres, eventuelt ved rutiner, retningslinjer, sjekklister
- Kommunens ansatte er kjent med hvem som har hvilket ansvar og oppgaver i en undersøkelse
- Kommunen dokumenterer nødvendige og relevante opplysninger og vurderinger fortløpende i arbeidet med undersøkelser og evalueringer av hjelpetiltak
- Kommunen gjennomfører undersøkelser snarest og senest innen fristen på 3 mnd eller i særlige tilfeller innen 6 mnd. Det er klart for barnevernsansatte hva som regnes som særlige tilfeller
- Kommunen vurderer alltid behovet for å sende melding til ny kommune dersom familien flytter i en undersøkelsesfase, eller innhenter opplysninger fra tidligere kommune dersom familien relativt nylig er tilflyttet
- Kommunen har prosedyrer, rutiner, sjekklister for innhenting av opplysninger, råd eller annen bistand i ulike typer undersøkelsessaker, for å sikre tilstrekkelig informasjon om barnets totale omsorgssituasjon barn, foreldre/skilte, offentlige instanser, barnets nettverk, private personer, o.a.)
- Kommunen har retningslinjer for hvordan de vurderer bruk av hjemmebesøk i ulike type situasjoner
- Kommunen sikrer at ansatte kjenner regelverket om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, herunder samtykkebestemmelsene for innhenting av informasjon
- Kommunens ansatte kjenner til at en undersøkelse kan gjennomføres med bistand av politi hvis nødvendig
- Kommunen vurderer alltid om et forhold skal anmeldes, der det er mistanke om at et barn er utsatt for mishandling eller andre alvorlige overgrep i hjemmet.
- Kommunen har tilrettelagt for bruk av tolker. Det er kjent for de ansatte hvordan de skal gå frem for å skaffe tolk og når det skal brukes tolk

6.2 Kommunen sikrer barns rett til medvirkning

- Kommunen sørger for at alle barn som har fylt 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, blir informert og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelser som angår ham eller henne
- Kommunen har kompetanse til å gjennomføre samtaler med barn i vanskelige livssituasjoner, eller innhenter eksternt kompetanse ved behov
- Kommunen legger til rette for at barnet kan snakke med barneverntjenesten alene
- Kommunen har retningslinjer for når/på hvilket grunnlag de gjennomfører samtaler med barnet alene
- Kommunen dokumenterer alltid informasjon fra samtalene med barn

6.3 Kommunen sikrer at barneverntjenesten foretar en forsvarlig vurdering før undersøkelsen konkluderes

- Kommunen sikrer at alle opplysninger i en sak vurderes samlet før beslutning
- Kommunen sikrer at det foretas barnevernfaglige vurderinger og beslutninger i saken gjennom teammøte, drøfting med annen saksbehandler, ansvarsforhold,

gjennomgang av eventuelle kriterier for ulike vilkår for henleggelse, ekstern veiledning med videre

- Kommunen oppsummerer alltid vurderingsgrunnlaget i en rapport, et møte med referat eller lignende, før konklusjon i en sak
- Kommunen dokumenterer alltid vurderingene/grunnlaget for henleggelse
- Kommunen henlegger ikke en sak uten at alvorlighetsgraden i saken er vurdert. Dette gjelder også i saker der det ikke foreligger samtykke fra foreldrene

6.4 Kommunen sikrer at det gjennomføres en tilstrekkelig evaluering

- Kommunen har tiltaksplan for alle barn som mottar hjelpetiltak
- Kommunen har rutiner, retningslinjer for hvordan barneverntjenesten skal følge med på hvordan det går med barnet og foreldrene
- Kommunen har rutiner som sikrer at hjelpetiltak for hjemmeboende barn blir evaluert innen oppsatte frister
- Kommunen har retningslinjer for hvilke vurderinger som er nødvendige og tilstrekkelige i evalueringen av hjelpetiltakene på evalueringstidspunktet
- Kommunen har rutiner, fora, møter som ivaretar behovet for samarbeid mellom ansatte når tiltak evalueres
- Kommunen har prosedyrer eller lignende ved innhenting av opplysninger, for å sikre tilstrekkelig informasjon om barnets totale omsorgssituasjon og effekten av tiltakene
- Kommunen sørger for at det innhentes opplysninger fra eventuelle støttekontakter og besøkshjem og andre
- Kommunen har tilrettelagt for bruk av kvalifiserte tolker. Det er kjent for de ansatte hvordan de skal gå frem for å skaffe tolk og når det skal brukes tolk

6.5 Kommunen sikrer barnets rett til medvirkning i evalueringsfasen

Se revisjonskriterier under punkt 6.2.

6.6 Kommunen sikrer at det er foretatt en forsvarlig vurdering før evalueringen avsluttes

- Kommunen har rutiner for samarbeid (møter, informasjonsrutiner eller lignende) mellom ansatte slik at all informasjon som eksisterer (klager, meldinger, møterefater, notater fra samtaler, informasjon fra eksterne aktører osv.) i saker med hjelpetiltak er samlet på evalueringstidspunktet
- Kommunen foretar alltid en oppsummering (rapport, møte med referat eller lignende) før konklusjon i en sak

6.7 Revisjonskriterier felles for undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak (se kap. 3, 4 og 5)

Revisjonskriterier under dette punktet gjelder for begge tilsynsområdene, og samles derfor her for å unngå gjentakelser. De tar utgangspunkt i kravene til styring (internkontroll), men skal alltid vurderes i sammenheng med revisjonskriteriene nevnt under undersøkelser og evaluering:

- Kommunen sørger for at alle ansatte har nødvendig kompetanse, tilbyr relevant opplæring og de ansatte vet at de kan be om og får opplæring ved behov i arbeidet med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak
- Kommunen sørger for at alle ansatte har kunnskap og får oppdatering om gjeldende regelverk, og kontrollerer at undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak alltid gjennomføres i henhold til dette
- Kommunen sikrer at erfaringer fra ansatte (medarbeidersamtaler, personalmøter, rapporteringer) og oppdragstagere (rapporter, møter) systematisk innhentes og brukes i eget forbedringsarbeid
- Kommunen gjennomfører vurderinger av sårbare områder knyttet til undersøkelser og evalueringer av hjelpetiltak. I dette arbeidet bruker kommunen avvik som er rapportert internt til bruk i eget forbedringsarbeid
- Kommunen følger med på om prosedyrer og retningslinjer er iverksatt og at de virker etter sin hensikt, for eksempel ved rapportering fra medarbeidere, avviksskjemaer eller personalmøter
- Kommunen har oversikt over alle typer klager og fristbrudd i saker vedrørende undersøkelser og evalueringer og bruker disse ved regelmessig gjennomgang og forbedring av tjenestene
- Kommunen sikrer vurderinger, fremdrift og saksbehandling i sakene i henhold til regelverket

7. Forberedelse og gjennomføring av tilsynet

Dette tilsynet skal gjennomføres i henhold til Statens helsetilsyns ”Prosedyre for planlagte tilsyn som systemrevisjon”.

Fylkesmennene skal gjennomføre tilsyn med barneverntjenester i landets kommuner. Omfanget skal være tilsyn med minimum 3 barneverntjenester per embete. Dette kan være 3 enkeltkommuner eller 3 barneverntjenester slått sammen av flere kommuner etter vertskommunemodellen, eller en kombinasjon av disse to.

Interkommunalt samarbeid

En kommune (samarbeidskommunen) kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og avgjørelsesmyndighet til en vertskommune, jf. kommuneloven §§ 28 a-k. Dette innebærer at lovpålagte oppgaver og vedtak som innebærer utøvelse av offentlig myndighet kan delegeres til en vertskommune, innenfor rammene av kommuneloven.

Samarbeidskommunen vil imidlertid fortsatt ha det formelle ansvaret for de tjenester som tilbys til innbyggerne i kommunen.

Det fremgår av kommuneloven § 28 k at statlig tilsyn skal rette pålegg og andre sanksjoner til vertskommunen, og at det er vertskommunen som har ansvar for å etterkomme påleggene (pliktsubjekt). Det må legges til grunn at det er vertskommunen som skal sikre at arbeidet organiseres og tjenester ytes i henhold til gjeldende myndighetskrav.

Fra forarbeidene siteres ”*Der det er vertskommunene som etter delegasjon skal stå for den aktuelle tenesta, vil det derfor i regelen vere naturleg at eventuelt statleg tilsyn blir retta mot vertskommunen, og at eventuelle pålegg blir retta til denne*”, jf. Ot.prp. nr.95 (2005-2006).

I de tilfellene det skal føres tilsyn med kommuner som har fått godkjent forsøk etter lov 26.juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning, og det er behov for avklaringer knyttet til gjennomføring av tilsynet, kan dette tas opp i de regionvise samlingene i januar eller ved direkte henvendelse til Statens helsetilsyn.

Formulering av avvik

Avvik er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Alle avvik skal synliggjøre hvilke avdekkede mangler og svakheter ved den *konkrete tjenesteytingen* som har ført til brudd på aktuelle lovkrav. Samtidig skal det vises til hvilke *styringsaktiviteter* som har sviktet.

Dersom det ikke avdekkes svikt i tjenestene til barna, må Fylkesmannen likevel ta stilling til om styringen på tilsynsområdet er god nok til å sikre at det ikke er for stor risiko for fremtidig svikt i tjenestene. Det kan konkluderes med lovbrudd/avvik dersom laget etter en samlet vurdering konkluderer med at styringen er for svak og at det som en følge av dette er for stor fare for fremtidig svikt i de tjenester som er hjemlet i barnevernlovgivningen.

Dersom det avdekkes mangler eller svakheter under tilsynet må revisjonslaget avgjøre hvor omfattende avvikene skal være. I dette tilsynet kan det være hensiktsmessig å formulere avvik knyttet til hovedtemaene (undersøkelser og evalueringer). Brudd på kriterier som faller inn under undertemaene, kan samles og formuleres som revisjonsbevis under avvik knyttet til hovedtemaet.

Som omtalt i Statens helsetilsyns ”Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon” kap. 5.5.3, skal internkontroll ikke være selvstendig tema i tilsynene. Internkontrollkravene er derfor brukt som revisjonskriterier sammen med kravene i barnevernlovgivningen, for å kunne vurdere om kommunen sikrer at lovgivningen følges. Når avvik skal konstateres i en revisjon, skal kravene i lovgivningen som avviket bygger på anføres først, deretter kravene i internkontrollforskriften. Kravene til internkontroll inngår altså som en del av vurderingen av om kravene i lovgivningen etterleves, og er en del av hjemmelsgrunlaget for avviket. Faktaopplysninger som kun refererer seg til brudd på enkeltbestemmelser i internkontrollforskriften på det aktuelle området, anføres som revisjonsbevis som underbygger avviket, og er følgelig ikke et selvstendig avvik.

Tilsynslaget skal ha en leder og være sammensatt slik at det innehar nødvendig juridisk og barnevernfaglig kompetanse, samt kompetanse i tilsyn som systemrevisjon. Sammensetningen av laget og utpeking av leder er omtalt i prosedyren for systemrevisjon, pkt. 5.2.1.

Kommunene som det skal gjennomføres tilsyn i, velger embetene ut selv. Valgene bør baseres på kunnskap om hvor det kan være svikt eller risiko for svikt.

Varsel om tilsynet skal sendes kommunen v/ Rådmannen, som er ansvarlig for tjenester etter barnevernloven.

Valg av personer som skal intervjues avhenger av virksomhetens organisering. Dersom barneverntjenesten er organisert i egne undersøkelsesteam og tiltaksteam er det naturlig at det intervjues ansatte herfra i tillegg til ledere. I små kommuner eller kommuner med annen organisering må kontaktpersonen bidra til å peke på aktuelle personer. Hvor mange

som skal intervjues må vurderes lokalt, men uansett må man ha med ansatte som er i direkte arbeid med barn og familier i undersøkelsessaker og evaluering av hjelpetiltak, og med ledere både i barneverntjenesten og fra kommunen sentralt (rådmann/kommunalsjef). I interkommunale samarbeid bør det intervjues personer fra de ulike kommunene, og rådmannen i vertskommunen.

Dokumenter som skal gjennomgås før selve tilsynsbesøket skal velges på bakgrunn av tilsynstema og i samarbeid med kontaktpersonen. I prosedyren for systemrevisjoner er det gitt en oversikt over aktuelle typer dokumenter. Organisasjonskart, planer, årsmeldinger og andre styringsdokumenter innhentes på forhånd, mens resultatdokumenter (møtereferater, avviksrapporter, saksmapper (se senere) og lignende) må vurderes innhentet før og/eller under tilsynsbesøket avhengig av hvilken informasjon man har fått ellers.

For å kunne verifisere om kommunen overholder myndighetskrav innen tilsynsområdene, vil det også være nødvendig å gjennomgå et visst antall

saksmapper. Tilsynsmyndigheten har rett til innsyn i de dokumenter som er nødvendige for å kunne gjennomføre tilsynet. Eksempler her kan være vedtak, planer, vurderinger, brev og andre relevante dokumenter. Om dette skal skje i form av tilgang til elektroniske systemer, utskrifter eller papirbaserte klientmapper må avtales ut fra hva som er mest praktisk.

Hvor mange saksmapper som skal innhentes må bero på en vurdering og vil blant annet avhenge av kommunestørrelsen og hvor mye opplysninger man har fått på området før og under tilsynsbesøket gjennom dokumenter og intervjuer. I en sak med søsken teller den som *en* sak. Vi anbefaler at undersøkelsessaker plukkes ved å benytte fristskjemaer (minimum 10 hvis mulig). Halvparten av sakene bør være henlagte saker, halvparten saker som har ført til tiltak. Ved gjennomgang av hjelpetiltak må tilsynslaget be om å få en liste over alle hjelpetiltak i kommunen som er aktive eller som er avsluttet siste halvåret. Listen må inneholde igangsettelsestidspunkt knyttet til tiltaksplan og tilsynslaget plukker de (minimum 10 hvis mulig) som har vart så lenge at det bør forventes minst *en* evaluering av tiltaket.

Tilsynsbesøkets varighet vil være 1-2 dager. Embetene vurderer selv hva som er mest hensiktsmessig ut fra geografi og omfang.

Oppfølging av avvik gjøres ved skriftlig kommunikasjon med krav og tidsfrister helt frem til avviket er lukket. Kravene til lukking av avvikene baserer seg på de beskrivelsene av funn som er gjort i tilsynsrapportene.

Frist for gjennomføring er satt til 1. desember 2011.

8. Kilder

[FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 med protokoller](#) (norsk oversettelse) (avlest 6.12.2010)

[Barnevernloven](#) (avlest 10.11.2010)

[Forvaltningsloven](#) (avlest 10.11.2010)

[Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester](#) (avlest 10.11.2010)

Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)

[Ot.prp. nr. 95 \(2005-2006\)](#) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid) (10.11.2010)

[Ot.prp. nr. 28 \(2007-2008\)](#) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (10.11.2010)

[Ot.prp. nr. 69 \(2008-2009\)](#) Om lov om endringer i barnevernloven (10.11.2010)

[Ot.prp. nr. 45 \(2002-2003\)](#) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov) (10.11.2010)

Stang EG. Det er barnets sak. Oslo: Universitetsforlaget, 2007

Konvensjonen for barns rettigheter, generell kommentar nr. 12 (2009) Barnets rett til å bli hørt. Geneve: Komiteen for barns rettigheter, 2009

[FNs barnekonvensjon – fra visjon til kommunal virkelighet](#). Oslo: Norsk senter for menneskerettigheter, 2005

[Saksbehandling i barneverntjenesten. Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992](#). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2002. Q-1036

[Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene](#). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2006. Q-1101

[Retningslinjer om midlertidige og foreløpige vedtak i akutsituasjoner](#). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2000

[Rundskriv om barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten](#). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2005. Q-24/2005

[Veileder om barnevernets rolle ved mistanke om overgrep under samvær](#). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2006. Q-1121B

Anbefaling om nye rutiner for saksbehandlingen dersom foreldre nekter å motta hjelpetiltak etter § 4-4. Brev til landets kommuner fra BLD datert 26.08.2008

[Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder](#). Oslo: Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2006

Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen. Oslo: Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet