

# **Veileder for landsomfattende tilsyn 2015 og 2016. Kommunens arbeid med meldinger til barneverntjenesten og tilbakemelding til melder**

**Målgruppe:** Fylkesmennene

**Saksbehandler:** seniorrådgiverne Runa Madsen og Kristin Løseth

**Godkjent av:** Direktør Jan Fredrik Andresen, 19. november 2014

**Sist endret (endring godkjent dato):** 7. januar 2016

Denne utgivelsen er publisert på [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no). I Internserien publiseres veiledere, prosedyrer og andre dokumenter ment for ansatte i Statens helsetilsyn og fylkesmannsembetene. Alle utgivelser finnes på intranettet Losen i web-format. Her på internett finnes utgivelser som har interesse for en bredere leserkrets. Formatet her er generert automatisk fra intranettet, og designet er derfor ikke gjennomarbeidet som en tradisjonell publikasjon. Dokumentet kan også inneholde lenker som bare går til intranettet, og derfor ikke vil virke.

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Introduksjon av tema for tilsynet</b>	3
<b>2</b>	<b>Fremgangsmåte og gjennomføring</b>	4
<b>3</b>	<b>Hvordan fylkesmannen skal bruke veilederen</b>	4
<b>4</b>	<b>Avgrensning</b>	4
<b>5</b>	<b>Generelt om det rettslige grunnlaget</b>	5
<b>6</b>	<b>Kommunens arbeid med meldinger og tilbakemelding til melder</b>	6
6.1	Ledelse av arbeidet	6
6.2	Informasjon, søknader og meldinger	8
6.2.1	Frist for gjennomgang av melding	9
6.3	Meldingsgjennomgang	10
6.3.1	Meldinger som krever beslutning om akutt inngrep	11
6.3.2	Beslutning om undersøkelse	12
6.3.3	Vold og seksuelle overgrep	13
6.3.4	Forholdet til andre instanser	13
6.4	Revisjonskriterier /kjennetegn på at loven er oppfylt	14
6.4.1	Fylkesmannens innhenting av informasjon	15
6.5	Tilbakemelding til melder	16
6.5.1	Tilbakemelding og krav til innhold	16
6.5.2	Revisjonskriterier/kjennetegn på at loven er oppfylt	18
6.5.3	Fylkesmannens innhenting av informasjon	18
<b>7</b>	<b>Formulering av lovbrudd (avvik)</b>	18
<b>8</b>	<b>Interkommunalt samarbeid</b>	19
<b>9</b>	<b>Planlegging og gjennomføring</b>	20
9.1	Vekting av de ulike fremgangsmåtene/omfang	21
9.2	Ulike fremgangsmåter – fordeler og ulemper	21
<b>10</b>	<b>Gjennomgang av fremgangsmåtene</b>	23
10.1	Systemrevisjon	23
10.2	Egenvurdering	24
10.3	Kombinasjon	25
	<b>Materiell som tilsendes kommunene i en egenvurdering</b>	26
<b>11</b>	<b>Kilder</b>	27

## 1 Introduksjon av tema for tilsynet

Barnevernloven<sup>1</sup> har som formål å sikre at barn og unge som trenger det får rett hjelp til rett tid. Kommunens barneverntjeneste skal avdekke omsorgssvikt og atferdsproblemer så tidlig at varige problemer kan unngås, jf. barnevernloven §§ 1-1 og 3-1. Det enkelte barn skal gis tiltak som kan styrke foreldrenes mulighet for å gi barnet en god oppvekst. Der dette ikke lykkes, skal barneverntjenesten gi barnet mulighet til å vokse opp under andre forhold. At styring og ledelse i kommunene fungerer godt kan være avgjørende for at barneverntjenesten lykkes i å sikre det enkelte barn gode nok omsorgsbetingelser.

Fylkesmannen skal i dette tilsynet undersøke at meldinger håndteres forsvarlig og at det gis tilbakemelding til melder etter at melding er mottatt og etter at undersøkelse er gjennomført. Landsomfattende tilsyn 2015–2016 skal bidra til å underbygge og støtte kommunenes ansvar for å sikre at arbeidet knyttet til meldinger er forsvarlig. Tilsynet skal gjennomføres som systemrevisjon og/eller egenvurderinger der det skal undersøkes at kommunen systematisk styrer og leder barneverntjenestens arbeidsprosesser slik at meldingene håndteres forsvarlig.

Å vokse opp under omsorgssvikt kan føre til alvorlige skader for det enkelte barn. Barneverntjenestens vurderinger og beslutninger i meldingsfasen kan være avgjørende for muligheten til en bedre omsorgssituasjon. Ved feilvurderinger risikeres at barn som utsettes for omsorgssvikt ikke får den hjelpen de trenger eller at hjelpen kommer for sent. For det enkelte barn kan dette føre til skjevutvikling både fysisk og psykisk.

Flere undersøkelser tyder på at arbeidet med meldinger skjer ulikt i kommunenes barneverntjenester og at det kan være tilfeldig hvilke meldinger som fører til henleggelse eller undersøkelse. Riksrevisjonen konkluderte i en undersøkelse fra 2007–2011 med behov for at kommunene bedret sine rutiner og arbeidsprosesser knyttet til vurdering av meldinger. I tillegg ble det pekt på behovet for å styrke kommunenes kompetanse når det gjelder ledelse og internkontroll.<sup>2</sup> Dette bildet bekreftes i en undersøkelse av Mossige og Kjær, hvor gjennomgang av meldinger om vold og seksuelle overgrep viste at tilfeldigheter avgjør hvordan meldinger vurderes og konkluderes.<sup>3\*</sup>

Vi har gjennomgått disse undersøkelsene, besøkt to kommuner og gjennomført møte med brukerorganisasjoner og fagfolk for å få kunnskap om hvilke aktiviteter det er viktig å sette fokus på i barneverntjenestens arbeid med meldinger. Vi ønsker at tilsyn skal ha størst mulig effekt på tjenestenes kvalitet og at kunnskap fra tilsynet spres til flere kommuner. Tilsynet skal derfor gjennomføres som systemrevisjon eller en kombinasjon av systemrevisjon og egenvurdering.

Veilederen er laget av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra to embeter; Berit Roll Elgsaas (Oslo og Akershus) og Trine Hove Bjørnsen (Rogaland). Fra Statens helsetilsyn har Runa Madsen, Rolf Krokene, Kari Indahl, Sigrunn Madland (fagsjef) og Kristin Løseth (aktivitetsansvarlig) deltatt. Utkast til veileder har vært på høring i samtlige embeter.

<sup>1</sup> Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (heretter barnevernloven)

<sup>2</sup> Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler, Dokument 3:15

(2011–2012)

<sup>3</sup> Tidsskrift for Familierett og arverett og barnevernrettslige spørsmål FAB 2013-2 – Barnevernets henleggelse av meldinger som omhandler vold og seksuelle overgrep.

## 2 Fremgangsmåte og gjennomføring

Et landsomfattende tilsyn utløser omfattende ressursbruk fra tilsynsmyndigheten og de kommuner det skal føres tilsyn med. Målsettingen med tilsynet er å få størst mulig effekt i form av endring og forbedring av barneverntjenestene der dette er nødvendig. Fylkesmennene har mye kunnskap om sannsynligheten for svikt i de enkelte kommuner innenfor tilsynets tema. Veilederen legger derfor opp til at det skisseres to alternative fremgangsmåter for gjennomføring. Embetene kan ut fra en risiko- og hensiktsmessighetsvurdering selv vurdere hvilken fremgangsmåte de ønsker å bruke. For nærmere beskrivelse, se kapittel 9 og 10.

## 3 Hvordan fylkesmannen skal bruke veilederen

I veilederens kapittel 4 gir vi en redegjørelse for avgrensninger. I kapittel 5 gis en generell redegjørelse for det rettslige grunnlaget for tilsynets tema. Kapittel 6 gir en nærmere beskrivelse av de lov- og forskriftskrav som regulerer tilsynets tema, som er å undersøke:

- at meldinger til barneverntjenesten vurderes forsvarlig
- at plikten til å gi tilbakemelding til melder er ivaretatt på ulike trinn i saksprosessen

I kapittel 6 beskrives også kravene til kommunens styring som skal sikre at tjenestene som ytes etter barnevernloven innen gitte tema er forsvarlige. Styringskravene i forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 inngår i kommunens ansvar for å planlegge, iverksette, kontrollere og korrigere virksomheten. Styringskravene er behandlet fortløpende i teksten og tydeliggjort med **fet skrift**. Under overskriften ”Fylkesmannens innhenting av informasjon” beskriver vi noen av de aktivitetene fylkesmannen skal utføre, og hvilke kilder og informasjon som skal eller kan innhentes dersom tilsynet gjennomføres som en systemrevisjon. Denne informasjonen må suppleres med prosedyren for tilsyn utført som systemrevisjon <sup>4</sup> og danner grunnlaget for å vurdere og bedømme mot regelverket (revisjonskriteriene).

Embetene skal konkludere med om kommunens arbeid er i tråd med regelverket eller om det er begått lovbrudd, jf. kapittel 7. Kapittel 8 omhandler interkommunale samarbeid. Kapittel 9 og 10 gir en beskrivelse av hvordan embetene kan vurdere alternative metoder for gjennomføringen, herunder fordeler og ulemper ved de ulike alternative metodene (systemrevisjon eller kombinasjon systemrevisjon/egenvurdering), og en summarisk/kronologisk gjennomgang av elementene i de ulike metodene. Veilederen er i hovedsak tilpasset tilsyn gjennomført som systemrevisjon. Vedleggene i kapittel 11 inneholder tilpasset materiale som embetene skal benytte i kontakten med kommunene der det gjennomføres systemrevisjon i kombinasjon med egenvurderinger.

<sup>4</sup> [Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon](#). Internserien 1/2008.

## 4 Avgrensning

Meldinger defineres i dette tilsynet som all innkommet informasjon om bekymring knyttet til ett eller flere identifiserbare barn i ny eller aktiv sak, som kan resultere i et vedtak om tiltak fra barneverntjenesten. Det gjelder ingen formkrav til den informasjon som kommer inn. Meldingen kan formidles muntlig eller skriftlig, i form av en større eller mindre bekymring, søknad om hjelp eller fra barneverntjenestens egne observasjoner. Tilsynet omfatter alle meldinger, fra offentlige og private instanser, fra privatpersoner og meldinger som er fremsatt anonymt. Tema er ikke begrenset til å gjelde barn i en bestemt alder eller til meldingens alvorlighetsgrad.

Asylmottak har som rutine å varsle barneverntjenesten om ankomst av enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. En slik varsling er ikke å anse som en melding etter barnevernloven.<sup>5</sup> Dersom barneverntjenesten mottar en melding om bekymring fra mottak eller andre skal barneverntjenesten følge opp på vanlig måte.

Informasjon fra politiet i medhold av straffeprosessloven § 232 a<sup>6</sup> skal vurderes som en melding og følges opp på samme måte som andre meldinger til barneverntjenesten.

<sup>5</sup> [Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner](#). Rundskriv Q-06/2010. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<sup>6</sup> Straffeprosessloven § 232 a ”Når etterforskning settes i gang mot barn under 18 år og saken ikke er av bagatellmessig art, skal politiet straks underrette barneverntjenesten.”

## 5 Generelt om det rettslige grunnlaget

Tema for tilsynet og de problemstillinger som skal undersøkes bestemmer hvilke rettsregler som er relevante i et planlagt tilsyn. I dette kapitlet gir vi en samlet oversikt over de mest sentrale bestemmelsene som regulerer kommunens plikter innenfor tilsynets tema. Flere av bestemmelsene vil bli utdypet i kapittel 6.

Tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige. Dette kravet er nå tydeliggjort i barnevernloven § 1-4. Bestemmelsen er en rettslig standard, det betyr at regelen må fylles med konkret innhold fra kilder utenfor loven selv. Hva som er kravet til god barnevernfaglig praksis innenfor valgte tema må knyttes til det som til enhver tid er å anse som anerkjent faglig praksis på barnevernområdet. Dette inkluderer fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer.<sup>7</sup> Innholdet i kravet (normen) vil derfor endre seg over tid i takt med utvikling av fagkunnskap og kompetanse på området. Kravet til forsvarlige barneverntjenester må ses i sammenheng med prinsippet om barnets beste. Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barnet og er den avsluttende vurdering når lovens vilkår for øvrig er oppfylt.

For at kommunen skal kunne yte forsvarlig tjenester til kommunens innbyggere, må den innrette virksomheten og gi rammebetingelser som gjør dette mulig. For å sikre forsvarlig virksomhet er kommunen pålagt å ha internkontroll, jf. [forskrift om internkontroll etter barnevernloven](#). Kommunestyret og rådmannen er ansvarlige for at kommunen etablerer internkontroll. Rådmannen er ansvarlig for at internkontrollen faktisk gjennomføres, jf. forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 2-1 annet ledd. Forskriften gir en nærmere beskrivelse av hvordan kommunene skal sikre og dokumentere at barn får forsvarlige tjenester. Barnevernloven inneholder også bestemmelser om styring, ledelse og for eksempel opplæring, jf. barnevernloven § 2-1 syvende ledd.

Norske kommuner har svært ulik størrelse, struktur, risikoforhold og aktiviteter, men plikten til internkontroll er den samme. Utformingen skal tilpasses den enkelte kommune. Dokumentasjonen skal ha det omfang som er nødvendig for å sikre forsvarlighet i alle ledd, i alle perioder, av saken på bakgrunn av barneverntjenestens egenart, jf. forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 5. Kommunene må selv beskrive hvordan de ut fra sine utfordringer og sitt utgangspunkt tilfredsstiller kravene til internkontroll.

Hjemmelen for fylkesmannens tilsyn følger av barnevernloven § 2-3 fjerde ledd og § 2-3b. Fylkesmannen plikter å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner. Fylkesmannen skal føre tilsyn med *lovligheten* av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven kapittel 1–9. Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner kapittel 10A gjelder for denne tilsynsvirksomheten. Bestemmelsene som regulerer oppfølging av meldinger til barneverntjenesten og barneverntjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser fremgår av barnevernloven §§ 4-2 og 4-3. Plikten til å gi tilbakemelding til melder er hjemlet i § 6-7 a. Barneverntjenesten opptrer som et forvaltningsorgan når den skal ta stilling til barns hjelpebehov og hvilke tiltak som skal settes inn. Forvaltningslovens <sup>8</sup> \*bestemmelser om inhabilitet, veiledningsplikt og taushetsplikt vil derfor regulere barneverntjenestens virksomhet med de særregler som er fastsatt i barnevernloven, jf. barnevernloven § 6-1.

<sup>7</sup> Prop. 106 L (2012–2013)

<sup>8</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

## 6 Kommunens arbeid med meldinger og tilbakemelding til melder

Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for at omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer avdekkes så tidlig at varige problemer kan unngås. I tråd med dette skal barneverntjenesten behandle bekymringsmeldinger fortløpende, slik at ingen meldinger blir liggende ubehandlet. Barneverntjenestens gjennomgang av meldinger skal være forsvarlig håndtert og vurderinger skal gjøres i samsvar med vilkårene i loven, slik at meldinger ikke henlegges på feil grunnlag. I løpet av tidsfristen på en uke skal meldingen være gjennomgått, vurdert og konkludert med midlertidig vedtak i akuttituasjon, videre undersøkelse eller henleggelse.

Mange som har meldt bekymring til barneverntjeneste har opplevd at de ikke har fått vite hvordan barneverntjenesten har fulgt opp. Det er blitt hevdet at "det ikke nytter" å melde bekymring fordi melder ikke har hørt noe fra barneverntjenesten etter at melding er sendt. En plikt til å gi tilbakemelding til melder ble derfor innført i barnevernloven i 2009. <sup>9</sup> Barneverntjenesten skal nå bekrefte at melding er mottatt, jf. § 6-7 a. Når meldingen kommer fra offentlig myndighet eller yrkesgrupper med profesjonsmessig taushetsplikt skal barneverntjenesten også gi informasjon om hvordan de følger saken videre, om det er åpnet undersøkelse eller om meldingen er henlagt. Formålet med bestemmelsen er å styrke samarbeidet mellom etater og stimulere til at alle som har bekymring for barns omsorgssituasjon melder fra om dette til den kommunale barneverntjeneste.

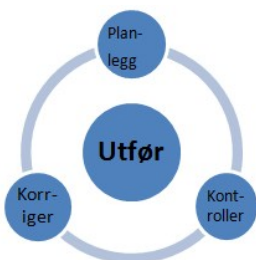
<sup>9</sup> Tilføyd ved lov 19. juni 2009 nr. 45 (trådt i kraft 1. juli 2009).

### 6.1 Ledelse av arbeidet

Kommunen skal gjennom systematisk styring og kontroll sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, utføres

og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i, eller i medhold av, lov om barneverntjenester, jf. forskrift om internkontroll etter barnevernloven. Kommunens ledelse er ansvarlig for å legge til rette for at de ansatte i barneverntjenesten kan håndtere meldinger og gir tilbakemelding til melder i tråd med det som er bestemt. Kommunens ledelse skal også følge opp med tiltak der praksis er ulovlig eller mangelfull. Alle planer, rutiner og prosedyrer er verktøy i kommunens styring og inngår som en del av internkontrollsystemet (skjema for mottak av melding, tilbakemelding til melder, rutiner for gjennomgang og konklusjon av melding mv). Ledelsen styrer gjennom aktiviteter som planlegging, kontroll og korrigerende av den praksis barneverntjenesten driver. Internkontroll er dermed hovedsakelig noe man ”gjør”, ikke noe man ”har”. Ledelsen i kommunen må vise og fortelle fylkesmannen *hvordan* de gjør dette og at resultatet for brukerne er godt nok.

Styringsaktiviteter skal omgi alle de oppgaver kommunen er pålagt. Styring og systematikk skal sikre at det ikke er tilfeldigheter og ”ildsjeler” som ivaretar forsvarligheten. God dialog mellom ledelse og øvrige ansatte er et viktig virkemiddel for å nå dette målet. Når fylkesmannen gjennomfører tilsyn som systemrevisjon, er det styringsaktiviteten og hvordan styring, eller mangel på styring, påvirker tjenestene til risikoutsatte barn og unge som skal undersøkes nærmere. Ved avdekking av brudd på lov og forskrift skal det fremgå hva som svikter eller kan svikte i styringen og som medfører at resultatet, *tjenestene*, som ytes til barna er, eller når som helst kan bli uforsvarlige. Det er ”sluttproduktet”, tjenestene til barna, som er det sentrale tema for tilsynet. God styring er ikke et mål isolert sett, men er et helt avgjørende virkemiddel for å sikre forsvarlige tjenester.



Kravene til styring som er beskrevet i forskrift om internkontroll etter barnevernloven vil i ulik grad være aktuelle for dette tilsynet.

Målet med tilsynet er å undersøke:

- at meldinger til barneverntjenesten er håndtert forsvarlig
- at plikten til å gi tilbakemelding er ivarettatt på ulike trinn i saksprosessen

Fylkesmannen skal gjennom systemrevisjon eller en kombinasjon av systemrevisjon og egenvurderinger, avdekke hvordan kommunen gjennomfører, styrer og kontrollerer barneverntjenestens arbeidsprosesser fra:

- mottak av informasjon
- til gjennomgang og avklaring av melding (beslutning om akuttinngrep, henleggelse eller undersøkelse)

Fylkesmannen skal også undersøke nærmere hvordan kommunen gjennomfører, styrer og kontrollerer barneverntjenestens arbeidsprosesser når det gjelder tilbakemelding til melder:

- tre uker etter mottak av melding
- tre uker etter at undersøkelse er gjennomført, herunder informasjon om innholdet av tiltaket når dette vurderes

som nødvendig

## 6.2 Informasjon, søknader og meldinger

Under kapittel 6.2 skal fylkesmannen undersøke om:

- informasjon som kommer inn blir håndtert som en melding/søknad eller en henvendelse som krever råd og veiledning
- en melding oversendes til ny kommune/bydel dersom familien har flyttet
- det er klart hvor og når meldinger skal registreres
- meldinger behandles innen fristene
- det er klart for de ansatte hvem som skal gjøre hva i arbeidet med meldinger
- ledelsen på ulike nivå følger med på at de ansatte gjør det de skal og setter inn tiltak der det oppdages feil og mangler, slik at feilen ikke gjentas

Når barneverntjenesten mottar en henvendelse, må barneverntjenesten selv tolke og avgjøre hvordan henvendelsen skal forstås. Er henvendelsen en melding eller skal den forstås som et spørsmål som for eksempel krever råd og veiledning? Både privatpersoner og samarbeidspartnere har rett til å få råd og veiledning, jf. barnevernloven § 4-4 første ledd og forvaltningsloven § 11.

Det stilles ingen formkrav til en melding eller en søknad. Meldingen kan komme inn skriftlig (post eller e-post), muntlig (telefon eller i møte med samarbeidspartnere e.l.) eller ved at melder (for eksempel barnet selv) møter opp på kontoret. Observasjoner som ansatte i barneverntjenesten gjør eller medieoppslag som innebærer bekymring for ett eller flere barn kan også resultere i en melding. Barneverntjenesten må selv formulere melding i saker der meldingen kommer inn muntlig (for eksempel pr. telefon eller i møte) eller ved egne observasjoner.

Der henvendelsen vurderes som en søknad, for eksempel der foreldre henvender seg til barneverntjenesten med forespørsel om støttekontakt eller økonomisk bistand, skal søknaden behandles i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak. Er henvendelsen definert som en søknad, vil det vanligvis være nødvendig med en nærmere utredning av saken, jf. § 4-3 og forvaltningsloven § 17.

Det er barnets oppholdskommune som har ansvar etter loven, jf. barnevernloven § 8-1. Der barneverntjenesten er kjent med at barnet har opphold i en annen kommune eller bydel, skal den kontakte barnets oppholdskommune. Oppholdskommunen må kontaktes så raskt som mulig på telefon og/eller ved at meldingen oversendes skriftlig. Dersom foreldrene bor i hver sin kommune og barneverntjenesten i samværskommunen mottar en melding, kan det være oppholdskommunen (bostedskommunen) som har best forutsetninger for å iverksette tiltak.<sup>10</sup> Kommunene har adgang til å avtale seg imellom hvilken kommune som skal følge opp meldingen.<sup>11</sup> Samarbeid og informasjonsutveksling mellom barneverntjenestene vil være viktig for å ivareta barnet og familien på best mulig måte.

Håndtering av bekymringsmeldinger krever barnevernfaglige kvalifikasjoner, kunnskap om barn og unges behov



generelt og evne til å fange opp det enkelte barns behov spesielt. De ansatte med ansvar for å vurdere og ta beslutninger må ha solid kunnskap om barns utvikling, slik at de kan identifisere barn i risiko eller i fare for skjevutvikling. Den eller de som mottar meldingene må kunne svare på spørsmål, vurdere situasjonen og eventuelt innhente bistand for å kunne konkludere meldingen. De må også kunne vurdere om situasjonen krever umiddelbar reaksjon fra barneverntjenesten.

**For å sikre at meldinger til barneverntjenesten håndteres forsvarlig, skal kommunen både ha oversikt over, og sikre, at de ansatte har de nødvendige kunnskaper og ferdigheter. For å kunne gjøre dette, kreves at kommunen løpende vurderer ansattes opplæringsbehov sett i forhold til de utfordringer tjenesten har med oppfølging av meldinger, jf. forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 og barnevernloven § 2-1 siste ledd. For å ha mulighet til dette vil det være nødvendig å dokumentere både vurderinger og beslutninger, jf. forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4.**

Barneverntjenesten kan i utgangspunktet organisere arbeidet med å avklare meldinger som den selv vil, såfremt det skjer innenfor lovens rammer. I praksis har flere større barneverntjenester organisert seg slik at alle henvendelser blir håndtert av et sentralbord i første instans. Henvendelsene blir sortert og fordelt til kontorets saksbehandlere. Noen kontor har egne mottaksteam som følger opp meldingene. Der barneverntjenesten har et eget sentralbord adskilt fra mottaksteam, må det være klart hvordan meldingene videreformidles til saksbehandlere i mottak ved for eksempel sykdom. **Alle ansatte som arbeider med mottak av meldinger må ha klart for seg hvilken informasjon som skal vurderes som en melding og hvilken informasjon som skal følges opp med råd og veiledning eller behandles akutt. Ledelsen må følge med på at de ansatte er kjent med og følger rutiner for mottak av melding og sette inn tiltak der det oppdages feil slik at feil ikke gjentas.**

<sup>10</sup> Brev BFD 18.12.1996 ref 96/03335

<sup>11</sup> Veileder om forholdet mellom barnevernloven og barneloven, Q-1211 B

## 6.2.1 Frist for gjennomgang av melding

Fristen etter § 4-2 begynner å løpe fra det tidspunkt meldingen er kommet inn til barneverntjenesten. Meldingen skal gjennomgås snarest og senest innen en uke. Bestemmelsen innebærer at barneverntjenesten skal gjennomgå og vurdere alle innkomne bekymringsmeldinger fortløpende, uavhengig av hvem meldingen kommer fra. Formålet med bestemmelsen er å hindre at meldinger blir liggende ubehandlet og sikre at barn og unge får nødvendig hjelp når de trenger det, for eksempel der en situasjon vurderes som akutt. Når loven foreskriver at en melding skal gjennomgå ”snarest” og angir en absolutt ramme på en uke, innebærer dette at barneverntjenesten ikke kan legge opp til en praksis der innkomne meldinger først blir gjennomgått og vurdert etter en uke. Har kommunen organisert barnevernvakten som en del av barneverntjenestens egen akuttberedskap utenfor kontortid, løper fristen fra det tidspunkt barnevernvakten mottar meldingen. <sup>13</sup> Barnevernvakten har ansvar for snarest å videreformidle meldingen til ordinær barneverntjeneste, eventuelt sette i verk de tiltak som er nødvendige, jf. barnevernloven § 4-6 eller § 4-2 annet ledd.

*Registrering i fristskjema (kontrollskjema)*

Kommunene er pålagt å fylle ut et skjema for kontroll av fristene i §§ 4-2 og 6-9. Hjemmelen for dette er forskrift 16. desember 1992 nr. 1243 om fylkesmannens adgang til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av fristene i barnevernloven § 6-9, jf. § 1. Barneverntjenesten skal registrere dato for mottak av melding i fristskjema for hver enkelt sak. Melding som kommer inn der det pågår en undersøkelse skal ikke registreres med nytt fristskjema. Tilsvarende gjelder der barneverntjenesten mottar melding knyttet til et barn som allerede har iverksatt hjelpetiltak fra barneverntjenesten. Dersom meldingen gir ny informasjon i saken kan barneverntjenesten vurdere det som nødvendig å åpne ny undersøkelse i saken. Meldingen skal i dette tilfellet registreres med nytt kontrollskjema. Kontrollskjema er slutført når tiltak er iverksatt eller undersøkelse er konkludert med henleggelse <sup>14</sup>

<sup>13</sup> Brev fra BFD 5.11.1996, ref. 96/01540

<sup>14</sup> Retningslinjene til kontrollskjema for overholdelse av frister i barneverntjenesten, jf. barnevernloven § 6-9, er under revisjon av BLD.

### 6.3 Meldingsgjennomgang

Under kapittel 6.3 skal fylkesmannen undersøke om:

- det sjekkes om tidligere bekymring er meldt inn på samme barn
- det foreligger rutiner eller en omforent forståelse av hvem som kontaktes for avklaring og nærmere utdyping der meldingen er uklar eller gir få opplysninger
- meldinger alltid vurderes også der andre instanser er inne i saken
- det er vurdert om det er rimelig grunn til å anta at forholdene som er beskrevet i meldingen kan gi grunnlag for tiltak
- det vurderes midlertidig vedtak om tiltak/plassering i akuttsituasjoner
- meldinger henlegges rutinemessig eller vurderes individuelt
- henlagte meldinger oppbevares i fem år
- barnevernfaglige vurderinger dokumenteres
- det er klart for de ansatte hvem som skal gjøre hva i arbeidet med meldinger
- ledelsen på ulike nivå følger med på at de ansatte gjør det de skal og setter inn tiltak der det oppdages feil og mangler, slik at feilen ikke gjentas

Når barneverntjenesten mottar en henvendelse som er vurdert som en melding, skal barneverntjenesten vurdere om opplysningene i meldingen gir ”*rimelig grunn til å anta*” at det foreligger forhold som *kan* gi grunnlag for tiltak for å kunne åpne en undersøkelse. jf. §§ 4-2 og 4-3.

Når meldingen skal avklares må barneverntjenesten finne ut om det foreligger tidligere registreringer på barnet (eller familien). At det tidligere er meldt bekymring om barnet eller barnets søsken indikerer at det kan være større bekymringer i saken enn det som kommer frem i den aktuelle meldingen. Når en melding til barneverntjenesten kommer fra *offentlig melder eller yrkesgrupper med profesjonsmessig taushetsplikt* skal han eller hun ha foretatt en vurdering som gir ”grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt”, jf. barnevernloven § 6-4.

I noen tilfeller vil henvendelsen som er mottatt være uklar eller ha for lite opplysninger til at meldingen kan konkluderes. Forsvarlig praksis vil da være at melder kontaktes for mer informasjon. For eksempel kan barnets tannlege eller helsestasjon kontaktes for utdypende informasjon der meldingen gir få opplysninger. Melding om manglende oppmøte hos tannlege eller helsestasjon kan derfor aldri henlegges rutinemessig. Tilsvarende vil også alltid gjelde når meldingen kommer fra politi, skole eller andre offentlige etater.

Utgangspunktet er at *melder* kontaktes der meldingen er uklar. Barnets foreldre *kan* imidlertid kontaktes der meldingen er av en slik karakter at den trolig kan avklares med en samtale. For eksempel der barneverntjenesten tar kontakt med mor for å avklare at far ikke har samvær med barnet på grunn av aktiv rus. Har mor evne og vilje til å følge opp bekymringen på en hensiktsmessig måte? Barneverntjenesten må alltid vurdere om kontakt med foreldre i denne fasen er forsvarlig og til barnets beste. Barneverntjenesten skal dokumentere sine vurderinger og konklusjoner i barnets mappe når det gjelder om melder skal kontaktes. Også den tilleggsinformasjon som innhentes må dokumenteres skriftlig.

Dersom barneverntjenesten vurderer det som nødvendig å snakke med barnet uten at foreldrene er til stede, vil det i realiteten bety at det er åpnet en undersøkelse. Barnevernloven gir barneverntjenesten anledning til å gjennomføre samtale med barnet i enerom, en tilsvarende rett de ikke har i meldingsfasen, jf. § 4-3 siste ledd.

Barneverntjenesten skal ikke utføre aktiviteter i meldingsfasen som i realiteten innebærer at det gjennomføres en ”miniundersøkelse”. Barne- og likestillingsdepartementet har uttalt at dersom en melding fra offentlig melder har et innhold som fører til at barneverntjenesten vurderer det som nødvendig å innkalle til et møte med barnets foreldre og melder til stede, betyr det at de har igangsatt en undersøkelse etter § 4-3. Etter departementets oppfatning ”*vil en melding fra offentlig myndighet som har et slikt innhold at barneverntjenesten mener det er behov for et møte der både barnets foreldre og melder er til stede, i realiteten bety at det igangsettes en undersøkelse etter § 4-3.*” Meldingens innhold er da av en slik karakter at den i seg selv har gitt grunnlag for bekymring og meldingen skal da undersøkes nærmere, jf. § 4-3.<sup>15</sup>

Barneverntjenesten skal ha en felles praksis for og en omforent forståelse av i hvilke situasjoner melder skal kontaktes for nærmere avklaring, og hvilke opplysninger om barnets omsorgssituasjon som må konkretiseres.

<sup>15</sup> Brev fra BLD til Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 18.10.2006.

### 6.3.1 Meldinger som krever beslutning om akutt inngrep

I noen tilfeller mottar barneverntjenesten henvendelser som fremstår som så alvorlige at de krever en umiddelbar reaksjon for å beskytte barnet. Det avgjørende er ikke om det foreligger alminnelig omsorgssvikt, men om vilkårene for akuttvedtak er oppfylt. Meldingens alvorlighetsgrad, og barnets alder, er noen av de momentene som må tillegges vekt i vurderingen av hvor raskt det bør reageres.

Er barnet uten omsorg, skal barneverntjenesten iverksette de hjelpetiltak som umiddelbart er nødvendige, jf. § 4-6 første ledd. Barnet kan plasseres utenfor hjemmet der det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, jf. § 4-6 annet ledd. Barneverntjenestens leder kan treffe foreløpige vedtak om forbud mot å flytte et barn som allerede bor utenfor hjemmet, jf. § 4-9 første ledd. Har et barn vist alvorlige atferdsvansker kan barneverntjenestens ledere treffe midlertidige vedtak om plassering og tilbakehold i institusjon, jf. § 4-25 annet ledd

annet punktum.

## 6.3.2 Beslutning om undersøkelse

Barneverntjenesten skal konkludere en melding med undersøkelse dersom opplysningene som kommer frem i melding og fra gjennomgang av denne gir ”rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak,” jf. §§ 4-2 og 4-3. ”Rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak” er ikke et strengt krav. Det kreves ingen sikker viten, men at meldingen har visse holdepunkter som peker i retning av at det er grunnlag for tiltak etter barnevernloven.

Etter forarbeidene skal terskelen for å igangsette en undersøkelse være lav, og barneverntjenesten har både en rett og en plikt til å foreta undersøkelse selv om det ikke foreligger indikasjoner på omsorgssvikt eller mishandling (jf. Ot.prp. nr. 44, side 29). Hensikten bak regelen er at mer alvorlige problemer kan forebygges ved at undersøkelser gjennomføres og tiltak settes inn på et tidlig tidspunkt. Barneverntjenesten må foreta en konkret vurdering av meldingens innhold. Hvilke konkrete forhold har melder observert og/eller beskriver?

Psykiske problemer eller rusmisbruk, utrygge familieforhold med store konflikter, mangel på stimulering, sviktende oppfølging, mangel på kontakt, mangel på beskyttelse eller barnets/ungdommens egen atferd er noen av mange stikkord som kan gi grunn til bekymring for et barn eller ungdoms helse og utvikling. Tilsvarende gjelder der foreldre ikke sørger for at et sykt eller funksjonshemmet barn eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring.

Utgangspunktet for vurderingen skal alltid være barnets situasjon. Dette gjelder uavhengig av om årsaken til bekymringen er knyttet til forholdet mellom foreldrene, hos en av foreldrene eller hos barnet. For eksempel kan innholdet i en melding handle om foreldre- og /eller samværskonflikt. Barneverntjenesten må da vurdere om det er indikasjoner som tyder på at konflikten i familien har en slik varighet og intensitet at den kan skade barnets helse og utvikling på kort og lang sikt. Hvis det er tilfellet skal meldingen undersøkes nærmere. Ved samværskonflikter mottar barneverntjenesten noen ganger meldinger knyttet til situasjonen hos den av foreldrene som ikke har daglig omsorg for barnet. Et eventuelt samvær mellom barn og foreldre kan også ha vært behandlet i retten.

Barneverntjenesten skal uavhengig av dette behandle meldinger om foreldrekonflikt- og/eller samværskonflikt på samme måte som andre meldinger. <sup>16</sup>Når foreldrene bor i ulike kommuner, kan dette komplisere arbeidet og kreve samarbeid mellom ulike barneverntjenester, jf. pkt 6.2.

Barneverntjenesten skal legge avgjørende vekt på hva som er til det beste for barnet ut fra den situasjonen som beskrives i meldingen, også der dette er i strid med foreldrenes ønske.

Barneverntjenesten kan heller ikke henlegge en melding fordi foreldrene ikke ønsker bistand, eller med den begrunnelse at barneverntjenesten ikke kan bidra med noe i saken.

Det kan være en straffbar tjenesteforsømmelse dersom en barneverntjeneste har en lovstridig praksis over tid, ved for eksempel å ikke undersøke alvorlige bekymringsmeldinger.

Når en melding er besluttet undersøkt vil det være viktig at beslutningen og vurderingen er dokumentert. **De ansatte som arbeider med meldinger skal ha faglig kompetanse om hvilke forhold som gir rimelig grunn til å anta at**

**det er behov for å sette inn tiltak. De skal også ha tilgang til og grunnleggende kjennskap om regelverket på området, og vite at frister skal holdes, at terskelen for å undersøke skal være lav mv. Ledelsen må følge med på at kravene i loven blir fulgt og at kommunen iverksetter tiltak der dette ikke er tilfellet, jf. forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4.**

<sup>16</sup> Forholdet mellom barnevernloven og barneloven er omtalt på side 23 i veileder fra BLD Q-1211 B.

### 6.3.3 Vold og seksuelle overgrep

Når tema i en melding er vold eller seksuelle overgrep, indikerer dette i seg selv stor bekymring for barnets omsorgssituasjon. Det vil som regel være grunnlag for å si at meldingen *skal* undersøkes, da det foreligger ”rimelig grunn til å anta” at det foreligger forhold som *kan* gi grunnlag for tiltak.

For helsepersonell er det utarbeidet håndbok og prosedyrer for å avdekke omsorgssvikt og seksuelle overgrep. Prosedyrene skal bidra til at helsepersonell skal kjenne igjen kliniske tegn og symptomer på omsorgssvikt, mishandling og seksuelle overgrep mot barn. <sup>17</sup>For barneverntjenesten er det viktig å vite hvilke vurderinger helsepersonell har gjort når de skal vurdere om det er ”rimelig grunn til å tro” at barnet lever i en omsorgssituasjon eller barnet har en atferd som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven.

Henleggelse av melding som indikerer vold eller overgrep, inkludert forhold knyttet til tvangsekteskap og æresrelatert vold, øker risikoen for at barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt over tid, og er følgelig ikke i tråd med kravet til forsvarlighet og barnets beste. Det må foreligge en konkret og saklig grunn dersom en slik melding ikke fører til undersøkelse.

Barneverntjenesten har også en avvergeplikt etter straffeloven § 139, det vil si en generell plikt til å søke å hindre visse former for alvorlige forbrytelser gjennom å anmelde eller på annen måte avverge forholdet.

<sup>17</sup> [www.fagprosedyrer.no](http://www.fagprosedyrer.no)

### 6.3.4 Forholdet til andre instanser

Andre hjelpeinstanser har også et ansvar for barn, for eksempel barn med psykiske eller fysiske funksjonshemminger eller barn og unge som har behov for tilpasset opplæring i skolen.

Barneverntjenesten har særskilt kompetanse og fagkunnskap med hensyn til sårbare barn og unge. Denne kompetansen vil ofte være nødvendig for at barn skal få den hjelpen de har behov for. Barneverntjenesten kan ikke la være å iverksette en undersøkelse og begrunne dette med at andre hjelpeinstanser er inne i saken. Det er ikke meningen at barneverntjenesten skal overta andre etaters ansvar i saken, men barnets situasjon skal vurderes uavhengig av om andre instanser er eller bør inn i saken.

En gjennomgang av melding kan også konkludere med henleggelse. Når en melding henlegges vil det være viktig at beslutningen og vurderingen er dokumentert. Dette fordi tidligere henlagte meldinger vil bli brukt i vurdering av senere meldinger. I departementets rutinehåndbok gis det eksempel på hvordan en melding kan dokumenteres.

Noen ganger kan det være nødvendig å kontakte melder for å få så konkrete opplysninger som mulig i den hensikt å

unngå at det iverksettes undersøkelse på grunnlag av "løse rykter". Hvis kontakten bekrefter at meldingen er grunnløs kan barneverntjenesten henlegge saken uten å iverksette undersøkelse.

Henlagte meldinger skal oppbevares, for eksempel i barneverntjenestens ordinære saksbehandlersystem. Som begrunnelse for at meldinger bør oppbevares har Barne- og likestillingsdepartementet tidligere uttalt <sup>19</sup> at barneverntjenesten ved eventuell ny melding vil kunne ivareta hensynet til barnet på best mulig måte.

Departementet anbefaler at en henlagt melding oppbevares i fem år før den overføres til langtidsarkivering. <sup>20</sup> Når tidligere henlagte bekymringsmeldinger oppbevares i fem år, vil det kunne bidra til at barneverntjenesten tar mer treffsikre avgjørelser dersom det kommer nye bekymringsmeldinger om samme familie. Videre vil det gi det enkelte barn (og barneverntjenestens selv) mulighet til å finne opplysninger om barneverntjenestens vurdering av den henlagte meldingen og om meldingen er feilaktig henlagt. Dato for henleggelse av melding skal nedtegnes i kontrollskjema.

**Ledelsen må følge med på at barneverntjenesten har den nødvendige kompetanse til å vurdere hastegrad og om meldinger eventuelt skal henlegges. Hvis de ansatte ikke har tilstrekkelig kompetanse, skal ledelsen sørge for at de får det ved kursdeltakelse, veiledning eller på andre måter.**

**Det er viktig at ledelsen holder seg orientert om hvilke meldinger som henlegges og korrigerer praksis dersom terskelen settes for høyt eller er lovstridig på andre måter. Ledelsen og de ansatte må kjenne til når det er risiko for at meldinger blir feilaktig henlagt. De ansvarlige må vurdere hvor stor risikoen er for feilaktige henleggelse i kommunen der det kun er én saksbehandler som vurderer og beslutter henleggelse.**

**For å sikre at vurderinger og beslutninger i arbeidet med meldinger er faglig forsvarlig og håndteres i tråd med det som er planlagt, er det viktig at leder følger med på (kontrollerer) de beslutninger som tas. Ledelsen må følge med på at de ansatte er kjent med og følger rutiner og kommunen iverksetter tiltak der dette ikke er tilfellet, jf. forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4. Meldingsmøter, fagmøter, tilbakemeldinger fra oppdragstakere og liknende brukes for å holde seg orientert om forhold ved den daglige driften som svikter eller hvor det er fare for svikt.**

<sup>19</sup> Q-24 (mars 2005) Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten.

<sup>20</sup> Brev fra BLD 5.7.2010.

## 6.4 Revisjonskriterier /kjennetegn på at loven er oppfylt

Her gis en oversikt over alle revisjonskriterier knyttet til gjennomgang og vurdering av meldinger. Kriteriene er en *oppsummering* av beskrivelsen som er gitt av kommunens håndtering av meldinger i kapittel 6.1 til 6.3 og må derfor ses i sammenheng med den utfyllende fremstillingen der.

- Skriftlige og muntlige meldinger behandles *fortløpende*, og senest innen fristen på en uke. Det sjekkes alltid om det tidligere er meldt bekymring for barnet. Muntlige meldinger (mottatt på telefon eller i møte) registreres og dokumenteres.

- Informasjon som kommer inn avklares alltid, om det er å forstå som en melding, om meldingen har karakter av en søknad og/eller om det skal gis råd og veiledning.
- Meldingens innhold er vurdert og det er vurdert om det er rimelig grunn til å anta at forholdene som er beskrevet i meldingen kan gi grunnlag for tiltak.
- Meldinger vurderes alltid (i henhold til barnevernloven), også der andre instanser er inne i saken.
- Det vurderes alltid om det skal fattes midlertidig vedtak om tiltak/plassering i akutt situasjoner der meldinger fremstår som så alvorlige at de krever umiddelbar reaksjon.
- Meldinger om vold og seksuelle overgrep vurderes, og henlegges kun der meldingen er gitt i ren sjikanehensikt.
- Meldinger om alvorlig rusmisbruk og/eller psykisk sykdom som er av en slik art at barnet kan skades, vurderes og henlegges kun der meldingen er gitt i ren sjikanehensikt.
- Når saken omhandler samværskonflikt, vurderes om konflikten har en varighet og intensitet som kan skade barnet.
- Barnevernfaglige vurderinger dokumenteres når en melding henlegges og når det besluttes undersøkelse.
- Der barneverntjenesten har et eget sentralbord adskilt fra mottaksteam er det klart for den enkelte hvordan meldingene viderefremmes til saksbehandlere i mottak.
- Det er klart for de ansatte hvor meldinger skal registreres og når den skal registreres innkommet, (for eksempel i mapper, kommunens saksbehandlersystem eller fristskjema).
- Ingen meldinger henlegges rutinemessig, men vurderes individuelt, også meldinger fra skole, barnehage, helsepersonell, tannlege og politi.
- Det foreligger rutiner eller en omforent forståelse av når melder skal kontaktes for avklaring og nærmere utdyping der meldingen er uklar eller gir få opplysninger.
- Foreldre kontaktes ikke rutinemessig for avklaring av melding.
- En melding oversendes til ny kommune/bydel dersom familien har flyttet.
- Henlagte meldinger oppbevares i 5 år før de overføres til langtidsarkivering.
- **Det er klart for de ansatte hvem som skal gjøre hva i arbeidet med meldinger.**
- **De ansatte kjenner lovkravene på området og de ansatte vet når det er aktuelt å vurdere om det foreligger inhabilitet.**
- **Ledelsen følger opp ansatte som ikke har tilstrekkelig kompetanse ved kurstilbud, veiledning eller på andre måter.**
- **Erfaringer fra ansatte (medarbeidersamtaler, personalmøter, rapporteringer) og oppdragstakere (rapporter, møter) innhentes systematisk og brukes i barneverntjenestens forbedringsarbeid.**
- **Ledelsen følger med på at de ansatte er kjent med og følger rutiner og setter inn tiltak der det oppdages feil slik at feil ikke gjentas.**
- **Det er beskrevet i styrende dokumenter hvilke områder med fare for svikt som ledelsen skal følge med på. Det er også beskrevet hvilke avvik som skal meldes til rådmannen.**
- **Ledelsen følger med på at barnevernfaglige vurderinger og beslutninger dokumenteres.**

### 6.4.1. Fylkesmannens innhenting av informasjon

- intervju



- dokumenter om styring og ledelse: Organisasjonskart, planer, årsmeldinger, rutiner
- dokumenter om praksis: henlagte meldinger, saksmapper, journalnotater, møtereferater, avviksrapporter o.l.
- andre relevante interne dokumenter

Fylkesmannen må innhente informasjon om faktiske forhold som belyser det tema som skal undersøkes, fortolket og operasjonalisert i revisjonskriteriene, jf. kapittel 6.4. Prosedyren for systemrevisjon beskriver hvilke kilder fylkesmannen skal innhente informasjon fra for å få kartlagt hvordan kommunen styrer og kontrollerer sin virksomhet for at barn og unge får vurdert sin situasjon og sine behov. I det følgende gir vi noen anbefalinger om hva som kan og skal etterspørres der dette tilsynet gjennomføres som systemrevisjon. Eksemplene er *ikke* uttømmende og må tilpasses den enkelte virksomhet.

Det fylkesmannen skal etterspørre i intervju er beskrevet i revisjonskriteriene i kapittel 6.4. Fylkesmannen skal undersøke om det finnes dokumentasjon som for eksempel skriftlige rutiner, planer eller maler som støtter opp under det ansatte forteller, *eller* om intervjuene bekrefter en felles praksis/plan for arbeidet. Det bør også etterspørres hvordan ledelsen forsikrer seg om at iverksatte tiltak har tilstrekkelig effekt.

Hva som skjer i praksis skal også fremgå av såkalt resultatdokumentasjon, henlagte meldinger, fristskjema, referat fra samtaler mv. Fylkesmannen gjennomgår rapporteringsskjema før selve tilsynsbesøket og må under tilsynet undersøke om eventuelle fristoversittelser er et mønster eller en tilfeldig feil. Det er en kjent risiko at meldinger blir henlagt tilfeldig og uten forankring i loven. Fylkesmannen skal gjennomgå mapper for å se om barneverntjenesten har gjort forsvarlige barnevernfaglige vurderinger og gjennomført tiltak i akutsituasjoner eller startet undersøkelse. Videre skal fylkesmannen gjennomgå henlagte meldinger for å kontrollere at henleggelsene er forsvarlige. At ikke barneverntjenesten henlegger på grunn av for lite opplysninger eller med henvisning til foreldrekonflikt, at meldingen er kommer fra barn eller ungdom eller annet usaklig grunnlag.

## 6.5 Tilbakemelding til melder

Barneverntjenesten skal gi tilbakemelding til alle som har meldt bekymring etter at meldingen er mottatt, jf. § 6-7 a. Bestemmelsen kom inn i barnevernloven i 2009. Departementet la den gang vekt på at dersom melder ikke får tilbakemelding, kan dette bidra til å svekke tilliten til barneverntjenesten. Tilbakemelding til den som melder vil kunne styrke tilliten til barneverntjenesten, at det faktisk nytter å melde. Barneverntjenesten er avhengig av tillit og et godt samarbeid med andre tjenester for å kunne løse sine oppgaver etter loven.

### 6.5.1 Tilbakemelding og krav til innhold

Under kapitel 6.5.1 skal fylkesmannen undersøke om:

- og når det gis tilbakemelding til melder
- det vurderes å gi tilbakemelding om eventuelle tiltak der melder er offentlig eller person med yrkesmessig taushetsplikt
- ledelsen på ulike nivå følger med på at de ansatte gjør det de skal og setter inn tiltak der det oppdages feil og mangler, slik at feilen ikke gjentas

En tilbakemelding til melder vil i utgangspunktet innebære å bekrefte skriftlig at meldingen er mottatt, jf. § 6-7-a



annet ledd. Dette skal skje innen tre uker etter at meldingen kom inn. Der meldingen kommer fra offentlig melder, eller personer med yrkesmessig taushetsplikt, skal det samtidig opplyses om det er åpnet undersøkelsessak eller om meldingen er henlagt, jf. § 6-4 annet og tredje ledd. Instanser som følger opp barnet i det daglige, som for eksempel barnehage, skole, helsestasjon og skolehelsetjenesten, vil ha et reelt behov for å vite om hvordan barnet blir fulgt opp, for selv å kunne følge opp barnet på en best mulig måte.<sup>21</sup>

#### *Undersøkelse og tiltak*

Tilbakemelding skal også gis i de tilfellene henvendelsen defineres som tilleggsopplysninger i sak som er under undersøkelse eller der barnet allerede mottar tiltak. Slik informasjon skal registreres som en melding i barneverntjenestens mapper eller saksbehandlerprogram, jf. pkt 6.2.1. Dette til tross for at meldingen oppfattes som informasjon i saken. Det er en risiko for at det ikke gis tilbakemelding til melder ved slike meldinger.

Barneverntjenesten skal gi offentlig melder, eller personer med yrkesmessig taushetsplikt, *ny tilbakemelding* når undersøkelsen er gjennomført, jf. § 6-4 annet og tredje ledd. Tilbakemeldingen skal inneholde opplysninger om at saken er henlagt eller at barnevernet følger opp saken videre, jf. § 6-7 a tredje ledd. Når barneverntjenesten iverksetter eller har iverksatt tiltak, kan barneverntjenesten gi de opplysninger som det er nødvendig at melder får kjennskap til av hensyn til videre oppfølging av barnet, jf. § 6-7 a siste ledd. Foruten å styrke tilliten til barneverntjenesten vil bestemmelsen kunne bedre samarbeidet mellom tjenester og dermed bidra til at barnet får et godt og helhetlig tjenestetilbud.

Barneverntjenesten kan unnlate å gi tilbakemelding til melder der meldingen er ”åpenbart grunnløs” eller der ”andre særlige hensyn” taler mot å gi slik tilbakemelding. I forarbeidene legges det til grunn at unntaket først og fremst er ment å gjelde meldinger fra privatpersoner. Det vises til at dette særlig vil være aktuelt der meldingene fremstår som sjikanøse eller hensynet til privatlivets fred tilsier at en slik tilbakemelding unnlates. Bestemmelsen åpner for at barneverntjenesten selv kan avgjøre om det skal gis tilbakemelding ut i fra det som til enhver tid er til det beste for barnet og familien.

**De ansatte må vite hvordan tilbakemelding skal gis, hvilke frister som gjelder, hvilke krav som stilles til innholdet i tilbakemeldingene og hvem som har ansvar for å gi tilbakemelding. Ledelsen må følge med på at kravene i § 6-7 a blir fulgt og sette inn tiltak der det oppdages feil, slik at feil ikke gjentas.**

**At tilbakemeldinger blir gitt ivaretas gjennom god styring; møter mellom leder og saksbehandlere, skriftlige beskrivelser av fremgangsmåter, sjekklister med videre.**

**Ledelsen må vite at det er en kjent risiko at melder ikke får tilbakemelding når melding er mottatt under en pågående undersøkelsessak eller der det er iverksatt tiltak. Kommunens ledelse må foreta en løpende vurdering av svikt og muligheten for svikt under alle trinn av saksbehandlingsprosessen.**

**Rutinene for tilbakemelding til melder må følges opp av ledelsen, som må påse om de fungerer og etterleves. Feil og mangler skal rettes opp, og kommunens ledelse må følge med på at iverksatte tiltak virker etter sin hensikt.**

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 69 (2008–2009), side 54

## 6.5.2 Revisjonskriterier/kjennetegn på at loven er oppfylt

Her gis en oversikt over alle revisjonskriterier knyttet til gjennomgang og vurdering av tilbakemelding til melder. Kriteriene er en oppsummering av beskrivelsen som er gitt av kommunens tilbakemelding til melder i kapittel 6.5.1, og må derfor ses i sammenheng med den utfyllende fremstillingen foran.

- Det gis tilbakemelding til melder innen lovpålagte frister.
- Det opplyses om det er åpnet undersøkelse når meldingen kommer fra offentlig melder eller personer med yrkesmessig taushetsplikt (helsepersonell, politi, barnehage med videre).
- Det gis ny tilbakemelding til offentlig melder eller personer med yrkesmessig taushetsplikt innen tre uker *etter* at undersøkelsen er gjennomført der det opplyses om saken er henlagt eller om kommunen følger opp saken videre.
- Det vurderes alltid om det skal gis tilbakemelding om type tiltak der melder er offentlig eller til personer med yrkesmessig taushetsplikt.
- **Det er klart for de ansatte hvem som skal gi tilbakemelding til melder på de ulike trinn av saksbehandlingsprosessen og hva tilbakemeldingen skal inneholde.**
- **Ledelsen kontrollerer at tilbakemelding gis i henhold til kravene og setter inn tiltak der det oppdages feil slik at feilen ikke gjentas.**
- **Det dokumenteres at tilbakemeldinger er sendt i de ulike fasene av saksbehandlerprosessen, i mapper og eventuelt i andre saksbehandlersystem.**

## 6.5.3 Fylkesmannens innhenting av informasjon

- intervju
- dokumenter om styring og ledelse: Organisasjonskart, planer, årsmeldinger, rutiner
- dokumenter om praksis: henlagte meldinger, saksmapper, journalnotater, møtereferater, avviksrapporter o.l.
- andre relevante interne dokumenter

Det fylkesmannen skal etterspørre i intervju er beskrevet i revisjonskriteriene i kapittel 6.5.2.

Fylkesmannen skal gjennomgå mapper og henlagte meldinger for å se om barneverntjenesten har gitt tilbakemelding til den som har meldt bekymring (tre uker etter at meldingen ble mottatt). Fylkesmannen må også undersøke om melder er informert om at undersøkelse er iverksatt, der melder er offentlig eller person med yrkesmessig taushetsplikt, jf. § 6-4 annet og tredje ledd. Fylkesmannen må gjennomgå avsluttede undersøkelser og se om det er gitt tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført til offentlig melder eller personer med yrkesmessig taushetsplikt, jf. § 6-4 annet og tredje ledd. Tilbakemeldingen skal også opplyse om at saken er henlagt eller følges opp videre av barneverntjenesten.

## 7 Formulering av lovbrudd (avvik)

Når informasjon er innhentet og vurdert opp mot revisjonskriteriene i en systemrevisjon, skal embetene kunne konkludere om det foreligger lovbrudd eller ikke.

*Revisjonskriterier* er de krav som kan utledes fra lov og forskrift og som gjelder den virksomhet det skal føres tilsyn med, her kommunens barneverntjeneste. Revisjonskriteriene er satt sammen av krav fra aktuelle deler av regelverket innenfor de tema som beskrives, også styringskrav, jf. pkt. 6.4 og 6.5.2. *Informasjon/dokumentasjon (revisjonsbevis)* som fylkesmannen innhenter og som beskriver kommunens praksis, skal vurderes opp mot revisjonskriteriene som er sjekkpunktene for å kunne konkludere om praksis er god nok eller ikke, på det enkelte tema. Informasjon som fylkesmannen har innhentet skal vise til funn og henvisne både til det som svikter i styringen og hva dette har ført til for den konkrete tjenesteytingen.

At et enkelt kriterium ikke er oppfylt, innebærer ikke nødvendigvis et lovbrudd, (eller innebærer i seg selv ikke). Konklusjonen avvik bygger på en samlet vurdering av de bevis som foreligger.

Praksis skal vurderes mot alle kriteriene for å kunne vurdere om den er i tråd med regelverket eller ikke. Der fylkesmannen konkluderer med lovbrudd (avvik), må det være tydelig hva dette bygger på slik at kommunen kan forstå hvordan praksis må endres. Fylkesmannens funn skal formuleres slik at de tydelig viser hvilke mangler, både ved styringen og den konkrete tjenesteytingen, som har ført til konklusjonen om at det er brudd på krav i regelverket. Regelbruddene (avvikene) skal ikke være formulert mer omfattende enn det funnene (fakta grunnlaget) gir grunnlag for.

Feil i enkelttilfeller kan forekomme uten at det er å anse som lovbrudd. Her må fylkesmannen utøve en viss grad av skjønn. Hvorfor er feilen begått, handler det om et enkelt uhell? Er det fulgt opp og satt inn forebyggende tiltak, og virker disse?

Dersom tilsynet avdekker mangler i styringen som gir stor risiko for svikt, og det er et tidsspørsmål om *når* og ikke *hvis* det vil skje en svikt, må det konstateres lovbrudd. Alternativet er at tilsynslaget vurderer at praksisen trygt kan fortsette. Tilsynslaget må ta stilling til hva som er de riktige og mest hensiktsmessige formuleringer for å få den aktuelle kommunen til raskt å rette opp feil. Lovbrudd (avvik) må underbygges med revisjonsbevis knyttet både til styring og til tjenesteytingen. <sup>22</sup>

Det skal ikke formuleres lovbrudd (avvik) som kun bygger på at frister ikke er overholdt.

Tilsynet skal vise hvor styringskjeden svikter og ha fokus på kvaliteten av arbeidet i meldingsfasen eller om tilbakemelding blir gitt.

<sup>22</sup> Jf. Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon, side 17.

## 8 Interkommunalt samarbeid

Kommuneloven § 28 a gir kommunene en generell hjemmel til å inngå forpliktende interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, slik det er definert i forvaltningsloven § 2.

En kommune (*samarbeidskommunen*) kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og avgjørelsesmyndighet til en *vertskommune* (den kommune som får delegert myndighet fra samarbeidskommunen), innenfor rammene av kommuneloven, jf. kommuneloven §§ 28 a-k.

Ansvar for å sikre organisering og ytelse av tjenestene i henhold til barnevernloven med forskrifter vil da ligge til vertskommunen etter delegasjon.

Vertskommunen er *pliktsubjekt* for tilsyn med kommuner som inngår i et slikt samarbeid, jf. § 28 k. Tilsynet skal rette pålegg og andre sanksjoner til vertskommunen, og vertskommunen har ansvar for å etterkomme eventuelle pålegg. Fylkesmannen har rett til innsyn i vertskommunens saksdokumenter og kan uten hinder av taushetsplikt kreve at vertskommunen gir de opplysninger som er nødvendig for gjennomføring av tilsynet, jf. kommuneloven § 28 k.

Der vertskommunemodellen er lagt til grunn for samarbeidet skal derfor tilsynslaget sende *kopi* av varsel om tilsyn, *kopi* av tilsynsrapporten og andre dokumenter som er nødvendige for lukking av avvik til alle samarbeidskommunene. Samarbeidskommunen har et overordnet ansvar for at innbyggerne i kommunen får de tjenestene som de har krav på etter loven.

Veilederen ”[Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg](#)”, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet, gir en fremstilling av kommunelovens vertskommunemodell og hvilke områder modellen er utviklet for;

Endringer i kommuneloven m.m. (samkommune m.v.) som trådte i kraft 1. juli 2012, åpner for en ny samarbeidsmodell, *samkommunemodellen*. Flere kommuner kan etablere en interkommunal enhet som underlegges felles styring av kommunestyrene i deltakerkommunene. Der en deltakerkommune har overført utførelsen av lovpålagte oppgaver til samkommunen, skal statlige tilsynsetater rette pålegg eller sanksjoner mot samkommunen, som også er ansvarlig for at pålegg eller sanksjoner etterkommes. I de tilfeller det er aktuelt å føre tilsyn med en samkommune, og det oppstår behov for å avklare tilsynsmessige spørsmål, kan det tas kontakt med Statens helsetilsyn.

## 9 Planlegging og gjennomføring

Et landsomfattende tilsyn utløser omfattende ressursbruk fra tilsynsmyndigheten og kommunene. Det er derfor viktig å få størst mulig effekt av tilsynet, slik at kommuner yter tjenester i tråd med lovkravene. Vi vet at det svikter i deler av den kommunale barneverntjenestens arbeid med håndtering av meldinger. Det er ikke nødvendig med et tilsyn som virkemiddel for å fastslå dette. Vi vet også at det ikke er alle kommunale ledere som leser tilsynsrapporter fra andre kommuner og bruker disse aktivt i eget forbedringsarbeid. For å oppnå størst mulig bevissthet i kommunene når det gjelder tjenestekvalitet og forbedringsarbeid, er det viktig at vi vurderer hva slags fremgangsmåter som kan være mest hensiktsmessige. Ved å ta i bruk alternative metoder håper vi å nå flere kommuner og at det igangsettes forbedringsarbeid *som ellers ikke ville blitt gjort*, slik at flere barn får forsvarlige tjenester.

På bakgrunn av dette ber vi embedene selv vurdere lokale forhold og så *velge* mellom følgende 2 fremgangsmåter for tilsyn og egenvurdering for hvert av årene 2015 og 2016:

1. embedene gjennomfører minimum 3 systemrevisjoner i hvert fylke – eller
2. embedene gjennomfører en kombinasjon av egenvurdering og systemrevisjon med minimum en–1 systemrevisjon i hvert fylke.

Kriterier for embetenes valg av fremgangsmåte:

1. valget skal bygge på en risikovurdering på bakgrunn av kjennskap til kommunene
2. valget skal være hensiktsmessig ut fra denne risikovurderingen
3. valget skal oppfylle kravene til vekting (se under)

## 9.1. Vekting av de ulike fremgangsmåtene/omfang

Ovenfor er beskrevet to ulike tilsynsaktiviteter som hver for seg fyller kravene til embetenes planlagte tilsynsaktivitet på barnevernområdet for hvert av årene 2015 og 2016. Dersom man velger 3 systemrevisjoner, er volumkravet oppfylt for hvert år. Når det gjelder alternativ 2 er kravet at den fremgangsmåten dere velger anslagsvis skal tilsvare arbeidet med å planlegge, gjennomføre og følge opp 3 systemrevisjoner. Ved en kombinasjonsløsning vil dere kunne nå flere kommuner enn ved å velge alternativ 1. Vi ber dere dermed gjøre en totalvurdering på bakgrunn av deres kjennskap til lokale forhold. Vurderingen skal bygge på informasjon og kjennskap til den enkelte kommune når det gjelder hvor det svikter eller kan svikte og hvilke ressurser kommunen har til å drive eget forbedringsarbeid, for eksempel personalressurser, om de har en fungerende internrevisjonsvirksomhet (om kommunen tidligere har foretatt egenvurderinger innenfor tilsynets tema) o.a. Ut fra dette ber vi dere velge det dere ser som mest effektivt bruk av deres samlede ressurser på dette område for størst og best mulig forbedring av arbeidet med meldinger.

Embetene står selvfølgelig fritt til å utvide antall kommuner ut over det som står beskrevet her dersom dette er ønskelig og mulig.

## 9.2. Ulike fremgangsmåter – fordeler og ulemper

Flere embeter har tidligere lagt til rette for at kommuner kan gjennomføre en egenvurdering på enkelte områder, enten i kombinasjon med systemrevisjoner i nabokommuner eller som selvstendig aktivitet. Mange tilbakemeldinger tyder på at disse kommunene har hatt stort utbytte av at de selv går gjennom sin praksis, finner sviktområder og iverksetter forbedringsaktiviteter. Bruk av egenvurdering gir også mulighet for å nå flere kommuner når tilsynsressursene brukes på denne måten. Agenda Kaupang har intervjuet kommuner som i regi av Statens helsetilsyn har gjennomført egenvurderinger innen eldreomsorgen. Ifølge virksomhetene virket egenvurderinger bevisstgjørende og ga impulser til forbedrings- og endringsarbeid.<sup>23</sup> Tilsynsmyndigheten får også utviklet og prøvd ut annen tilsynsaktivitet.

Systemrevisjonsmetoden er godt utprøvd når det gjelder å undersøke om styringen og kontrollen av en virksomhet resulterer i forsvarlig utøvde tjenester. Når kommunene i stedet gjør en egenvurdering, kan styringsperspektivet bli mer utfordrende å få riktig vurdert. De skal vurdere om de arbeider forsvarlig med meldingene, men styringsperspektivet skal også vurderes. Dette kan kompenseres noe ved fellesmøter med kommunene før og etter en slik vurdering. Her bør plikten til å ha internkontroll og hva dette betyr være et viktig tema for opplæring. Diskusjon mellom tilsynsmyndighet og kommuner og mellom kommuner kan også være et nyttig bidrag i dette arbeidet.

Ved valg av egenvurdering legges det stor vekt på kunnskapsutveksling, opplæring og veiledning for å stimulere til nødvendige forbedringsaktiviteter i så mange kommuner som mulig. Derfor er selve *prosessen* i kommunen når de

gjennomgår sin egen praksis helt sentral. Det er en nyttig øvelse å måtte vurdere denne opp mot lovkravene. Det er bevisstgjøringen som skjer hos de ansatte i barneverntjenesten som blir et viktig produkt, og leder bør ikke sitte og fylle ut et skjema alene. Målet er at det skjer en økt bevissthet og forbedring i barneverntjenesten som ellers ikke ville funnet sted. Der kommunene selv mener å ha avdekket lovbrudd, skal imidlertid fylkesmannen følge dette opp til forholdene er brakt i orden.

Vi ønsker at embetene *inviterer* kommuner til å delta i en egenvurdering hvis man velger denne fremgangsmåten. Det er dermed frivillig for kommunene å delta eller takke nei. Det blir dermed en viktig vurdering hvilke kommuner som er best tjent med en systemrevisjon og hvilke som kan være best tjent med en egenvurdering. Denne vurderingen vil selvfølgelig være basert på den kjennskap embetene har til kommunenes ressurser og situasjon fra tidligere.

I noen få tilfeller kan man likevel se for seg at en kommune som takker nei *kan* være en kommune der embetene fra før er i tvil om virksomheten drives forsvarlig. I et slikt tilfelle vil avslaget være informasjon på lik linje med all annen informasjon som blir brukt når embetene vurderer i hvilke kommuner man skal gå inn med tilsyn. Som i alle slike vurderinger embetene gjør, må det også her vurderes *om* det skal iverksettes tiltak og eventuelt *når* og *hvilke* tiltak som skal tas i bruk. I noen tilfeller vil risikovurdering tilsi at det er greit at kommunene takker nei, mens i andre tilfeller gjør den samlede informasjon at det kanskje nettopp i denne kommunen blir nødvendig å gjennomføre en systemrevisjon eller annen tilsynsaktivitet. Dette vil trolig ikke forekomme ofte, og bare i sjeldne tilfeller vil det være aktuelt å gjøre en slik vurdering.

Den konkrete gjennomføringen av egenvurderingen er kronologisk beskrevet under eget punkt (se senere). I forkant av et oppstartsmøte vil kommunene få utdelt eget veiledningsmaterieell (se eget vedlegg). Dette består av denne veilederens beskrivelse av krav til tjenestene (kap. 6), informasjon om gjennomføring, sjekklister til bruk ved gjennomgang av saker, spørreskjema til kortfattet utfylling om tjenestene og skjema for utfylling om eventuelle avvik/lovbrudd de avdekker. De vil bli bedt om å vurdere egen praksis mot kravene og om de på noe punkt bryter loven. Etter at de har vurdert seg selv, inklusive mappegjennomganger, skal det sendes utfylt spørreskjema og eventuelt avviksskjema til fylkesmannen.

Dette skal vurderes som en "tilstandsrapport/øyeblikksbilde" om hvordan kommunen har vurdert seg selv på dette tidspunktet på bakgrunn av veiledningsmaterieellet og spørsmålene. Embetene skal ikke vurdere om kommunens vurderinger er "riktige" eller "gale", men med det unntak at embetene oppdager åpenbare lovbrudd i den innsendte vurderingen som ikke er påpekt av kommunen selv. Når kommunene får utdelt en beskrivelse av kravene og skal vurdere egen praksis gjennom journalføring i saksmapper o.a., vil mulighetene for feilkilder fortsatt være mange. Deres vurderinger "må stå på egne ben" og fylkesmennene skal ikke stå ansvarlige for å bedømme kvaliteten på disse.

Selv om kommunene ikke skal læres opp til gjøre systemrevisjon, kan det være nyttig å sette av noe tid til å gjennomgå formulering av lovbrudd/avvik på åpningsmøtet. Gi litt informasjon om at de må gjøre en helhetsvurdering av sin virksomhet og at det er de systematiske, gjentatte feilene som vanligvis er de mest alvorlige og viktigste å ta tak i raskt.

### **Embetenes oppfølging av egenvurderingene**

Dersom kommunene oppgir at de har avdekket lovbrudd, må embetene følge opp dette på vanlig tilsynsmessig måte til forholdene er rettet opp. Embetenes oppfølging skal i all hovedsak følge systematikken i ”Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter” (Internserien 8/2011).

Oppfølgingen tar utgangspunkt i kommunenes egne forslag til aktiviteter for retting av lovbrudd med forslag til tidsbruk (se vedlegg ”Plan for å rette lovbrudd”). Det blir viktig å ”spille tilbake” til kommunene deres ansvar for å vurdere hvorfor feil oppstår, beskrive tiltak som skal bringe forholdene i orden og dokumentere overfor fylkesmannen at de virker.

Dersom det oppstår uklarhet rundt kommunenes evne til å rette opp lovbrudd beskrevet i egne planer, gjelder tilsynsmyndighetens vanlige hjemler for å vurdere aktuelle tilsynsaktiviteter.

Kommunenes konklusjoner skal ikke overprøves, men med det unntak at embetene oppdager *åpenbare* lovbrudd i den innsendte vurderingen som ikke er påpekt av kommunen selv eller der embetene vurderer at angitte tidsfrister ikke er akseptable i forhold til alvorlighetsgraden i de beskrevne lovbrudd.

Dersom kommunen har beskrevet forbedringsområder, men uten lovbrudd, kan funnene brukes som eksempler i formøtet eller sluttmøtet med kommunene. Informasjonen må brukes på samme måte som, og i tillegg til, annen informasjon når det vurderes om det er aktuelt med tilsynsaktiviteter overfor kommunen eller ikke. Det samme gjelder dersom de oppgir at praksis er i henhold til loven og uten forbedringsbehov.

### **Prosessen med egenvurdering**

Statens helsetilsyn vil senere komme tilbake og be om kommunenes kommentarer til prosessen med egenvurdering – hva var nyttig/mindre nyttig.

<sup>23</sup> <https://www.helsetilsynet.no/no/Toppmeny/Presse/Nyhetsarkiv/Tilsyn-nyttig-i-forbedringsarbeid-i-kommunale-helse-og-omsorgstjenester/>

## **10 Gjennomgang av fremgangsmåtene**

### **10.1. Systemrevisjon**

Systemrevisjon er en tilsynsmetode der det skal vurderes om kommunene styrer og leder sin barneverntjeneste slik at det fører til at barn får tjenester i samsvar med aktuelle bestemmelser i regelverket (utføres i henhold til Statens helsetilsyns ”[Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon](#)”). I dette tilsynet kan embetene velge om de vil gjennomføre en systemrevisjon, der det undersøkes om kommunene planlegger og styrer barneverntjenestens arbeid med meldinger slik at den leverer riktige og forsvarlige tjenester til barnets beste. Det skal samtidig undersøkes om barneverntjenesten planlegger og styrer arbeidet med tilbakemelding til melder.

Nedenfor gjøres en summarisk/kronologisk gjennomgang av elementene når fylkesmannen gjennomfører undersøkelsen selv. Dette må supplere av prosedyren for systemrevisjon og det som fremkommer under kapittel 6.

1. Fylkesmennene skal gjennomføre tilsyn med minimum tre barneverntjenester per fylke per år. Dette kan være tre enkeltkommuner, tre interkommunale barneverntjenester eller tre samkommuner, eventuelt en kombinasjon



av disse.

2. **Tilsynslaget** skal ha en leder og være sammensatt slik at det innehar nødvendig juridisk og barnevernfaglig kompetanse, samt kompetanse i tilsyn utført som systemrevisjon. Sammensetningen av laget og utpeking av leder er omtalt i prosedyren for systemrevisjon pkt. 5.2.1.
3. Embetene velger selv ut de **kommunene** det skal føres tilsyn med. Valgene bør hovedsakelig baseres på kunnskap om hvor det kan være svikt eller risiko for svikt.
4. **Varsel** om tilsynet skal sendes kommunen v/rådmannen (m/kopi til ev. deltagende kommuner), som er ansvarlig for kommunens sikring av sine tjenester etter barnevernloven. Det bør utpekes en **kontaktperson** i kommunen som kan legge forholdene til rette for tilsynet både før og under gjennomføringen av dette. Personen må ha en posisjon som gjør at vedkommende kjenner virksomheten og kan bidra til en vellykket gjennomføring av tilsynet.
5. **Valg av personer som skal intervjues** avhenger av den kommunale barneverntjenestens organisering. Dersom barneverntjenesten er organisert i egne mottaksteam, er det naturlig at det intervjues ansatte herfra i tillegg til ledere av disse teamene og barnevernledere. I små kommuner og kommuner med annen organisering (eventuelt interkommunalt samarbeid, samkommuner), 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 meldinger og tilbakemelding til melder, og med ledere både i barneverntjenesten og fra kommunens ledelse (rådmann/kommunalsjef).
6. **Dokumenter** som skal gjennomgås før selve tilsynsbesøket skal velges på bakgrunn av tilsynsystema og i samarbeid med kontaktpersonen. I prosedyren for systemrevisjon er det gitt en oversikt over aktuelle typer dokumenter generelt i slike revisjoner. Organisasjonskart, planer, håndbøker, prosedyrer 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 ellers har fått (se for øvrig kapittel 6).
7. For å verifisere om kommunen overholder myndighetskrav innen tilsynsområdet, vil det også være nødvendig å gjennomgå et visst antall **saksmapper og henlagte meldinger**. Om dette skal skje i form av tilgang til elektroniske systemer, utskrifter eller papirbaserte klientmapper, må avtales ut fra hva som er mest praktisk. Tilsynsmyndigheten har rett til innsyn i de dokumenter som er nødvendige for å kunne gjennomføre tilsynet, jf. barnevernloven § 2-3 syvende ledd, **minimum 20 henlagte meldinger og 20 saker der undersøkelse er gjennomført eller tiltak er iverksatt siste året, eller så langt fylkesmannen finner det nødvendig å gå tilbake, men ikke lengre enn 2 år**. Antall saksmapper som skal innhentes må baseres på en vurdering, og vil blant annet avhenge av kommunens størrelse og opplysninger man har om kommunen. Tilsynslaget må vurdere hvor langt tilbake i tid det er nødvendig å gå for å få verifisert enkelte forhold.
8. **Tilsynsbesøkets varighet** vil være 1-2 dager, for noen embeter opp mot 3. Embetene vurderer selv hva som er mest hensiktsmessig ut fra geografi og omfang.
9. Når det avdekkes lovbrudd, skal disse følges opp som beskrevet i Retningslinjer for **oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd** i virksomheter (Internserien 8/2011).
10. **Frist for gjennomføring** er satt til 15. november 2016. Rapporter sendes fortløpende inn begge årene, jf. Embetsoppdraget for 2015.

## 10.2. Egenvurdering



Vi minner om at det hvert av årene skal gjøres minimum en systemrevisjon årlig der fylkesmannen velger å gjennomføre egenvurderinger, men for å tydeliggjøre elementene i en egenvurdering gis i det følgende en summarisk/kronologisk gjennomgang fylkesmannen velger ut fra en risiko- og hensiktsmessighetsvurdering ut aktuelle kommuner til å delta i en egenvurdering.

1. Kommunene tilskrives på rådmannsnivå med informasjon om tiltaket og oppfordring til å delta på åpningsmøte og sluttmøte. Kopi sendes barnevernleder, som bør være kontaktperson og ansvarlig for gjennomføringen av egenvurderingen – *sammen med* medarbeidere.
2. Kommuner som ikke besvarer invitasjonen etterspørres.
3. Veiledningen (se vedlegg) med sjekklister, spørreskjema og plan for retting av lovbrudd oversendes kommunene som har takket ja til invitasjonen til orientering før oppstartsmøtet.
4. Fylkesmannen holder et ”oppstartsmøte” i form av en halv- eller heldagssamling (etter behov) med de inviterte kommunene (alt. alle/flest mulig kommuner i fylket/embetet, ev. også systemrevisjonskommunen og de som ikke deltar i egenvurderingen – hvis kapasitet), der det informeres om målsetting, gjennomføring, ulike skjema, bruk av funn, oppfølging etterpå og særlig om internkontroll (dersom noen embeter ønsker å holde møte med alle sine kommuner og først etterpå peke ut de som skal delta, står embedene fritt til å velge dette)
5. Kommunene skal gjennomgå et visst antall henlagte meldinger og saksmapper, og fylle ut spørreskjema på bakgrunn av sjekklister.
6. Målsettingen med egenvurderingen er at kommunen selv skal arbeide med vurdering av egen virksomhet. Alle som medvirker i arbeidet med meldinger i kommunen, bør derfor delta i prosessen, ikke bare en leder.
7. Kommunene får en svarfrist for innsending av spørreskjema og eventuelt plan for retting av lovbrudd (ca. 4–6 uker). Skjemaene gjennomgås av embedene og kommunens avvik/lovbrudd og forbedringsområder brukes som eksempler i sluttmøtet.
8. Det avholdes et felles ”sluttmøte” i form av en halv- eller heldagssamling (etter behov) med samme deltagere som på åpningsmøtet. Gjennomgang av funn, erfaringsutveksling eventuelt med fremlegg fra kommunene selv, og mer om internkontroll på bakgrunn av dette
9. Embedene følger opp kommuner som selv har funnet svikt de har definert som lovbrudd og deres arbeid beskrevet i planen de har laget for retting (se vedlegg). Kommunene må selv beskrive og iverksette tiltak og vise at de har virket, jf. [Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter](#).
10. Fra egenvurderingene sendes kopi av utfylt spørreskjema og eventuell plan for retting av avvik fortløpende til Statens helsetilsyn både i 2015 og 2016.

Frist for gjennomføring er satt til 15. november 2016.

### 10.3. Kombinasjon

Embedene kan velge å kombinere de to metodene vurdert etter risiko, hensiktsmessighet og vektning av omfanget. Det kan da gjennomføres en kombinasjon av systemrevisjon(er) og egenvurdering i et gitt antall kommuner. Elementene vil da se slik ut:

1. Embedene velger ut fra en risiko- og hensiktsmessighetsvurdering ut aktuelle kommuner til å gjennomføre en systemrevisjon og andre til å inviteres til en egenvurdering.

2. Kommunene tilskrives på rådmannsnivå med varsel om systemrevisjon eller invitasjon til å delta i en egenvurdering og informasjon om tiltaket og oppfordring til å delta på åpningsmøtet og sluttmøtet.
3. Kommuner invitert til egenvurdering som ikke svarer, etterspørres.
4. Veiledningen (se vedlegg) med skjemaer oversendes kommunene som har takket ja til invitasjonen om egenvurdering til orientering før oppstartsmøtet.
5. Fylkesmannen holder et ”oppstartsmøte” i form av en halv- eller heldagsdagssamling (etter behov) med de inviterte kommunene (alt. alle/flest mulig kommuner i fylket/embetet, evt. også de som ikke deltar i egenvurderingen – hvis kapasitet), der det informeres om målsetting, gjennomføring, ulike skjema, bruk av funn, oppfølging etterpå og særlig om internkontroll (dersom noen embeter ønsker å holde møte med alle sine kommuner og først etterpå peke ut de som skal delta, står embetene fritt til å velge dette).
6. Systemrevisjon(er) gjennomføres – med et kort formøte og eget sluttmøte.
7. Samtidig får kommunene med egenvurdering (se pkt 10.2.) en svarfrist for innsending av spørreskjemaene og eventuelt plan for retting av lovbrudd (ca. 4–6 uker). Skjemaene fra kommunene gjennomgås av embetene og kommunens funn brukes som eksempler i sluttmøtet.
8. Målsettingen med egenvurderingen er at kommunen selv skal arbeide med vurdering av egen virksomhet. Alle som medvirker i arbeidet med meldinger i kommunen, skal derfor delta i prosessen i en arbeidsgruppe, ikke bare en leder.
9. Det avholdes et felles ”sluttmøte” i form av en halv- eller heldagssamling (etter behov) med samme deltagere som på åpningsmøtet. Gjennomgang av funn, erfaringsutveksling og mer om internkontroll på bakgrunn av dette.
10. Embetene følger opp kommuner som selv har funnet svikt de har definert som lovbrudd og deres arbeid beskrevet i skjemaet for plan for retting av lovbrudd (se vedlegg). Kommunene må selv beskrive og iverksette tiltak og vise at de har virket, jf. [Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter](#).
11. Embetene følger opp kommuner med systemrevisjoner på vanlig måte.
12. Fra egenvurderingene sendes kopi av besvart spørreskjema og eventuell plan for retting av avvik fortløpende til Statens helsetilsyn både i 2015 og 2016.

Frist for gjennomføring er satt til 15. november 2016.

## Materiell som tilsendes kommunene i en egenvurdering

(Høyreklikk på lenka og velg *Fil lagre som* for å lagre filene lokalt)

**Vedlegg 1, bokmål:** [Invitasjon til å delta i en egenvurdering av barneverntjenesten](#) (word)

**Vedlegg 1, nynorsk:** [Invitasjon til å delta i en egenvurdering av barneverntjenesten](#) (word)

**Vedlegg 2, nynorsk:** [Veiledningsmateriell](#) (word)

**Vedlegg 2, bokmål:** [Veiledningsmateriell](#) (word)

1. Krav til kommunens arbeid med meldinger og tilbakemelding til melder

2. Sjekkliste for gjennomgang av meldinger
3. Skjema for oppsummering av resultatet av saksgjennomgangen og spørsmål knyttet til vurderingen av egen praksis
4. Plan for retting av ev. lovbrudd

## 11 Kilder

FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 med protokoller (norsk oversettelse).

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Forskrift 16. desember 1992 nr. 1243 om fylkesmannens adgang til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av fristene i barnevernloven § 6-9.

Forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

Ot.prp. nr. 144 (1991–92). Om lov om barneverntjenester.

Ot.prp. nr. 9 (2002–2003). Om lov om endringer i lov om barneverntjenester.

Ot.prp. nr. 95 (2005–2006). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid).

Ot.prp. nr. 28 (2007–2008). Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv.

Ot.prp. nr. 69 (2008–2009). Om lov om endringer i barnevernloven.

Prop 106 L (2012–2013). Endringer i barnevernloven.

Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten. Rundskriv Q-24/2005. Oslo: Barne- og familiedepartementet, 2005.

Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene. Q-1105. Oslo, Barne- og likestillingsdepartementet, 2006.

Saksbehandling i barneverntjenesten. Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17.

juli 1992. Q-1036. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2002.

Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene. Q-1101. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2006.

Retningslinjer om midlertidige og foreløpige vedtak i akutt situasjoner. Oslo: Barne-,

likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2000.

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