

Rapport

SARPSBORG KOMMUNE

04.04.2023

Forvaltningsrevisjon
**Barnevern:
plassering, samvær og
gjenforening**

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	4
3	Fremgangsmåte	5
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	5
3.2	Om revisjonskriterier	6
3.3	Revisjonsmetoder	6
3.4	Sarpsborg barnevern	8
4	Rutiner og retningslinjer – plassering og omsorgsovertakelse	9
4.1	Revisjonskriterier	9
4.2	Datagrunnlag	9
4.3	Vurderinger	17
4.4	Konklusjon og anbefalinger	18
5	Barneverntjenestens oppfølging av plasserte barn	19
5.1	Revisjonskriterier	19
5.2	Datagrunnlag	19
5.3	Vurderinger	24
5.4	Konklusjon og anbefalinger	25
6	Barnets beste og barnets medvirkning	27
6.1	Revisjonskriterier	27
6.2	Datagrunnlag	27
6.3	Vurderinger	30
6.4	Konklusjon og anbefalinger	31
7	Barneverntjenestens praksis etter EMD-dommene	32
7.1	Revisjonskriterier	32
7.2	Datagrunnlag	32
7.3	Vurderinger	39
7.4	Konklusjon og anbefalinger	40
8	Kilder	41
9	Vedlegg	44
9.1	Utleddning av revisjonskriterier	44
9.2	Kommunedirektørens uttalelse	59

1 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen tar for seg barneverntjenesten i Sarpsborg kommune og deres arbeid med plassering, samvær og gjenforening. Vi har også sett hen til føringer og skjerpede krav som har fulgt i etterkant av domfellelsene i den Europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) ¹, og i hvilken grad barneverntjenesten har tilpasset sin praksis i forhold til hvordan de jobber med plassering, samvær og gjenforening.

I forvaltningsrevisjonen har vi besvart følgende problemstillinger:

1. *Har barneverntjenesten rutiner for omsorgsovertakelse og plassering i tråd med gjeldende bestemmelser?*
2. *Sørger kommunen for at barn som er plassert utenfor hjemmet får den oppfølgingen de har krav på?*
3. *Har barneverntjenesten ivaretatt hensynet til barnets beste i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?*
4. *Har barneverntjenesten justert sin praksis i saker med tanke på innskjerpede krav i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?*

Revisjonens fremgangsmåte

For å besvare disse problemstillingene har vi hentet inn informasjon gjennom intervjuer og gruppeintervjuer, mappegjennomgang samt en gjennomgang av barneverntjenestens prosedyrer, rutiner og plandokumentasjon. Revisjonen har hatt tilgang til Sarpsborg kommunes kvalitetssystem og barneverntjenestens sak- og arkivsystem der det er hentet ut informasjon for å belyse revisjonens problemstillinger og revisjonskriterier. Forvaltningsrevisjonen i sin helhet ble gjennomført i tidsrommet november 2022 til og med februar 2023. Undersøkelser og datagrunnlag ble innhentet i tidsrommet desember 2022 og januar 2023.

Revisjonskriteriene i rapporten er utledet fra lov om barneverntjenester som gjaldt til og med 31.12.2022, barnekonvensjonen, forskrift om medvirkning og tillitsperson, forskrift om fosterhjem samt føringer som kom i informasjonsskriv fra Barn- og familiedepartementet i kjølvannet av høyesterett i storkammer sine domfellelser i etterkant av EMD-dommene. Vi har også sett nærmere på hvordan barneverntjenesten har rigget og tilpasset sitt arbeid og rutiner mot ny barnevernlov gjeldende fra 01.01.2023.

Rapporten presenterer funn fra innhentet informasjon under hver problemstilling og har svart opp til sammen 22 punktvis revisjonskriterier med påfølgende vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. Utledede revisjonskriterier er lagt til som vedlegg i rapporten.

Revisjonens funn og konklusjoner

Barneverntjenesten i Sarpsborg har de siste årene gjennomgått store endringer og tilpasninger til ny oppvekstreform, utvidete ansvarsområder tilknyttet fosterhjem, barnevernlov og nye føringer i kjølvannet

¹ Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er en internasjonal domstol som dømmer i saker der stater blir innklaget for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Domstolen, som har sitt sete i Strasbourg, ble opprettet i 1959, seks år etter at konvensjonen trådte i kraft. EMD er en del av Europarådet. Kilde: www.nhri.no

av domfellelsene i EMD. Barneverntjenesten har vært i stor vekst de siste årene med en økende saksmengde og mange nyansatte. Revisjonen finner at barneverntjenesten i dag er 105 ansatte mot at de i 2019 var 67 ansatte.

Enheten omorganiserte seg i 2020 og har i etterkant jobbet mer spesialisert, der de nylig har styrket innsatsen spesielt opp mot arbeidet innen foreldreveiledning, veiledning av fosterhjem og godkjenning og kartlegging av fosterhjem i familie og nettverk. Tanken bak mange av endringene har omhandlet heving i kvaliteten på levering av tjenester der arbeidet spesielt har hatt et fokus på forebyggende arbeid mot brudd i fosterhjem og mer enhetlig oppfølging i saker gjennom oppdeling av avdelingen inn i distrikter.

Revisjonen finner at barneverntjenesten jobber godt kvalitetsmessig og med faglig fokus i saker når det gjelder plassering og oppfølgingen av barn i fosterhjem. Vi finner at det har vært en dreining i tankegangen spesielt tilknyttet samvær gjennom økt kvalitet, hyppighet og samvær med gjenforeningsmålsetting i bunn. Revisjonen finner at det er bevissthet rundt dokumentasjon og forsvarlig saksutredning tilknyttet skjerpede krav samt økt fokus på dokumentasjon i sakene. Enhetens internkontroll har en god struktur og oppfølging gjennom en egen internkontrollansvarlig og barneverntjenesten jobber godt med kontinuerlig kvalitetssikring av egen praksis.

Revisjonen finner at det er forbedringsmuligheter tilknyttet barneverntjenestens oppfølging og evaluering av barn i fosterhjem, dokumentasjonsrutiner og at det er behov for noen tiltak tilknyttet internkontroll og i oppfølgingen av bestemte lov- og forskriftskrav.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunens barneverntjeneste bør

- a) gjennomføre egenkontroll/stikkprøver jevnlig
- b) jobbe for å etablere en kultur for bruk av avvikssystemet
- c) sørge for at skriftlige samtykker med tilhørende underskrifter skannes og journalføres i sak og arkivsystemet
- d) synliggjøre og loggføre vurderinger tilknyttet saker der plassering i familie og nettverk er vurdert, men ikke er aktuelt
- e) tilstrebe at tiltaksplaner evalueres jevnlig, minst hvert kvartal
- f) gjennomføre oppfølgingsbesøk jevnlig, minst hvert kvartal
- g) vurdere omsorgsovertakelse jevnlig, og at dette dokumenteres i aktuell sak
- h) tilstrebe at fosterhjemskommunen sørger for å forsøke at tilsynspersonen har samme kulturelle og språklige tilhørighet og kompetanse, og at dette blir dokumentert i aktuell sak
- i) følge opp utviklingen til foreldrene, herunder kontakte foreldrene kort tid etter omsorgsplassering med tilbud om veiledning og oppfølging, og sørge for at dette blir dokumentert i aktuell sak
- j) sørge for at barn gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Barnet skal informeres så tidlig som mulig om denne adgangen. Det bør fremkomme i dokumentasjonen i oppfølging og i samtale med barn at de får tilbud om en tillitsperson
- k) sørge for at barnet får mulighet til å medvirke og uttrykke sine synspunkter i trygge rammer og uten påvirkning av andre, og at dette blir dokumentert i aktuell sak
- l) foreta en kartlegging av i hvilke sammenhenger det forekommer samtaler, eller tas avgjørelser internt som bør journalføres, og innarbeide rutiner som sikrer at dette dokumenteres på en forsvarlig måte
- m) bruke ord og uttrykk som er forståelige, eller forklare hva medisinske eller faglige ord og uttrykk betyr
- n) dokumentere en jevnlig vurdering av gjenforeningsspørsmålet i oppfølgingen av plasserte barn

- o) tilstrebe å jobbe med gjenforeningsmålsetningen på en måte som involverer fosterforeldre, slik at de i større grad kan anerkjenne primærtilknytningen som biologiske foreldre har
- p) i ledelsen sammen finne faglig enighet i hvordan samvær skal vurderes, slik at de kan lede og veilede ansatte i barneverntjenesten på en samlet måte.

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommune - eller bystyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS og Revisjon Øst IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) (NKRF², 2020)*. Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger³, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av revidert plan for forvaltningsrevisjon gjeldende fra august 2022 til juli 2024, som ble vedtatt i kontrollutvalget i Sarpsborg kommune den 7. juni 2022, under sak 22/30. Prosjektplan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalgets møte den 29. november 2022, under sak 22/51. Prosjektplanen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet desember 2022 til februar 2023. Vi har gjennomført et oppstartsmøte den 2. desember med kommuneadministrasjonen, slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Rapporten er sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg (kap. 9.2).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Revisjon Øst IKS på oppdrag fra Østre Viken kommunerevisjon IKS. Utførende forvaltningsrevisorer har vært Lone Grobøl. Casper Støten har vært oppdragsansvarlig revisor. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen har funnet dem habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisjonene vil takke kontaktpersonene og andre deltakere i prosjektet for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 4. april 2023

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Lone Grobøl (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

² NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

³ Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

I forvaltningsrevisjonen har vi besvart følgende problemstillinger:

1. *Har barneverntjenesten rutiner for omsorgsovertakelse og plassering i tråd med gjeldende bestemmelser?*

Revisjonen har sett på gjeldende prosedyrer, planer, maler og rutiner i Sarpsborg barnevernstjeneste. Revisjonen har også sett på internkontrollen tilknyttet frivillig plassering og omsorgsovertakelse og hvordan dette er tilpasset lovverket og gjeldende føringer.

2. *Sørger kommunen for at barn som er plassert utenfor hjemmet får den oppfølgingen de har krav på?*

Revisjonen har sett nærmere på barneverntjenestens arbeid med saker med vedtak etter barnevernlovens kapittel 4 (som gjelder til og med 31.12.2022), spesielt § 4-12 og 4-4, 6. ledd. Gjennom mappegjennomgang har revisjonen sett nærmere på saksbehandling, arbeid med tiltaks – og omsorgsplaner samt aktiviteter som gjennomføring av oppfølgingsbesøk og tilsyn. Gjennomgang av rutiner og prosedyrer er også gjennomført. Ny barnevernlov trådte i kraft den 01.01.2023. Revisjonen har i sine kriterier i tilknytning til denne problemstilling tatt utgangspunkt i lov om barnevernstjenester som gjaldt til og med 31.12.2022.

3. *Har barneverntjenesten ivaretatt hensynet til barnets beste i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?*

Revisjonen har gjennomgått journalførte samtaler med barn og barnevernfaglige vurderinger. Vi så spesielt på medvirkning og hvordan hensynet til barnets beste er dokumentert, samt hvilke relevante rutiner og eventuelt annen dokumentasjon barneverntjenesten har med dette som tema.

4. *Har barneverntjenesten justert sin praksis i saker med tanke på innskjerpede krav i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?*

Her har revisjonen sett nærmere på hvilke konkrete endringer som barneverntjenesten eventuelt har jobbet med og gjennomført i forbindelse med endrede føringer fra høyesterett, barnevernsreformen og prosessene i arbeidet frem mot ny barnevernlov (gjeldende fra 01.01.2023).

Det er spesielt retningslinjer fra barne- og familiedepartementet ⁴ som kom i kjølvannet av høyesterett i storkammer i mars 2020 som har vært førende for utarbeidelse av kriterier i tilknytning til problemstilling 4. Ny barnevernlov trådte i kraft den 01.01.2023. Revisjonen har i sine kriterier tatt utgangspunkt i lov om barnevernstjenester som gjaldt til og med 31.12.2022. Mange av disse nye føringene som kom etter dommene i den Europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) er nå lovfestet i ny barnevernlov.⁵ Revisjonen vurderte det derfor slik at det var for tidlig å ta i bruk til utledning av kriterier i ny barnevernlov i dette prosjektet som ble satt i gang høsten 2022. Vi har likevel gjennom prosjektet også sett hen til hvordan barneverntjenesten har jobbet mot å tilpasse sine rutiner og sin praksis fra 01.01.2023.

⁴ Informasjonsskriv fra barne- og familiedepartementet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f29d37d4e9e04d8891693415c19e411c/informasjonskriv-om-barnevernssaker---nye-retningslinjer-fra-hoyesteretts-omsaksbehandling.pdf>

⁵ <https://ny.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/ny-barnevernslow/>

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, nasjonale faglige retningslinjer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater. En detaljert utledning av forvaltningsrevisjonens revisjonskriterier kan leses om i [rapportens vedlegg](#).

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens datagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

Det er hentet inn informasjon ved bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer, både individuelle- og gruppesamtaler
- Mappегjennomgang, også kalt saksuttrekk

Dokumentanalyse

Revisjonen har fått tilsendt dokumentasjon fra den reviderte enheten, men har også hatt tilgang til Sarpsborg kommunes kvalitetssystem. Sarpsborg kommune benytter seg av kvalitetssystemet «Netpower». Dette er et nettbasert kvalitetsstyringssystem. Revisjonen har hatt tilgang til kvalitetssystemet i perioden 02.12.2022 – 07.02.2023. Netpower leverer både et system for internkontroll, avviksbehandling og dokumentbehandling ⁶. En fullstendig oversikt over dokumentene revisjonen har gjennomgått fremgår i rapportens [kilder](#). En del av prosedyrene, malene og rutinene revisjonen har gjennomgått er tilpasset ny barnevernslov gjeldende fra 01.01.2023. Revisjonen har tilstrebet å innhente informasjon, tatt utgangspunkt i og vurdert prosedyrer og rutiner gjeldende fra 2023.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 8 intervjuer, hvorav 3 har vært gruppeintervjuer. Alle intervjuede er ansatt i barneverntjenesten i Sarpsborg kommune. Revisjonen har intervjuet til sammen 12 personer:

- Barnevernleder

⁶ [Netpower sin nettside](#)

- Rådgiver administrasjon og stedfortredende for barnevernleder
- 3 saksbehandlere tilknyttet avdeling for omsorg og som jobber med oppfølging av barn plassert i fosterhjem og institusjon
- Veileder tilknyttet avdeling for Tiltak og Utvikling, tilhørende en gruppe som jobber med veiledning av foreldre og fosterhjem
- Saksbehandler tilknyttet avdeling for Omsorg, tilhørende team for godkjenning og kartlegging av fosterhjem i familie og nettverk
- Avdelingsleder distrikt Øst
- Avdelingsleder distrikt Vest
- Avdelingsleder distrikt Sentrum
- Avdelingsleder Omsorg
- Internkontrollansvarlig/saksbehandler avdeling Mottak, mobilt team og akuttberedskap

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at de som har blitt intervjuet har gått gjennom innholdet i referatet fra intervjuet i etterkant, og bekreftet at det i overensstemmelse med hva de mener å ha formidlet i samtalen og at alle deltagende har en felles tolkning av innholdet i referatet.

Mappegjennomgang

Mappegjennomgangen har vært en viktig del av undersøkelsene. Den var satt opp som et tilfeldig uttrekk av saker der revisjonen i en saksmatrise har brukt revisjonskriterier og ulike sjekkpunkter som utgangspunkt for våre undersøkelser. Mapegjennomgangen innebærer en gjennomgang av saksbehandlings- og arkivsystemet «Familia», som barneverntjenesten i Sarpsborg kommune benytter seg av. Revisjonen har hatt tilgang til dette systemet i perioden 04.01.2023 – 07.02.2023.

Vi har avgrenset søket til å gjelde saker som har vært aktive i tidsrommet fra 01.09.2020 til og med 31.12.2022. Vi anser dette tidsrommet til å være relevant med grunnlag i revisjonskriteriene, da vi i disse ser hen til EMD-dommene og høyesteretts nye føringer som ble utsendt fra barne- og familiedepartementet i juni 2020. Vi foretok uttrekk i saker som omhandlet barn i alderen 0-17 år (ingen over 18 år).

Sakene vi har gjennomgått har vedtak etter barnevernlovens §§ 4-4, 6. ledd og 4-12, som gjelder henholdsvis frivillig plassering og omsorgsovertakelse. Disse sakene har en jevn fordeling på plassering i offentlig godkjent fosterhjem, institusjon og fosterhjem blant slekt og nettverk.

Sak 1	Sak 2	Sak 3	Sak 4	Sak 5	Sak 6	Sak 7	Sak 8
Plassering etter § 4-12,1.a Plassering i institusjon	Plassering etter § 4-4, 6. Plassering i familie eller nettverk	Plassering etter § 4-12 Plassering i fosterhjem	Plassering etter § 4-12 e Plassering i institusjon	Plassering etter § 4 – 4, 6 Plassering i familie eller nettverk	Plassering etter § 4-12 plassering fosterhjem	Plassering etter § 4-12 Plassering i familie eller nettverk	Plassering etter § 4-4,6 familie eller nettverk

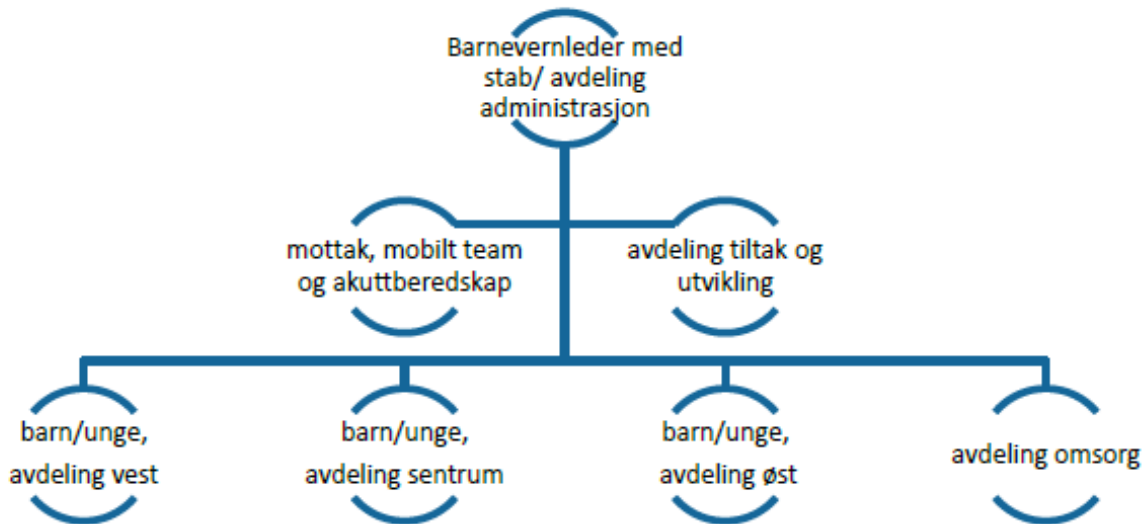
Det foreligger en avgrensning på antall saker. Revisjonen erfarer at sakene er omfattende, og har ofte pågått over mange år. Vurderinger tilknyttet revisjonskriteriene i dette prosjektet inneholder data/informasjon fra mapegjennomgangen. Det ble derfor gjennomført en omfattende innsats i hver sak for å hente ut informasjon. Utvalget har hatt en fordeling etter paragrafene, og har tatt utgangspunkt i alle typer saker, slik at de ble riktig forholdsvis fordeling. Antallet er uansett ganske jevnt fordelt mellom vedtak etter de ulike paragrafene, som fordeler seg mellom frivillig plassering og omsorgsovertakelse.

Under følger en oversikt over sakene og hvilke paragrafer de er vedtatt etter, samt hvilken plassering som gjelder:

I gjennomgangen av sakene har vi sett konkret på journalført dokumentasjon i saken. Vi har sett på **all** journalført dokumentasjon i utvalgt tidsrom (01.09.2020 – 31.12.2022). Sakene har gått tilbake så langt som 2012, og vi har derfor også gjennomgått dokumentasjon helt fra oppstart i sakene for å få et helhetlig bilde, men ikke i så utstrakt detalj som i tidsrommet 01.09.2020 – 31.12.2022. Vi har imidlertid sett på alle vedtak, planer og evalueringer gjennomgående i hver sak. Vi har også sett nærmere på for eksempel sakkyndige vurderinger, korrespondanse med parter i saken og samarbeidende instanser.

3.4 Sarpsborg barnevern

Barneverntjenesten i Sarpsborg kommune er organisert under sektor for helse og velferd. Tjenesten har til sammen 105 ansatte, bestående av blant annet veiledere, saksbehandlere og administrasjon. Barneverntjenesten er delt inn i 7 avdelinger: Avdeling for Tiltak og Utvikling, avdeling Mottak, akutt, mobilt team- som er tilgjengelige også kveld og har beredskapsvakt på natt og helg, avdeling for omsorg- som stort sett jobber med saker der det er gjennomført omsorgsovertakelse, samt distriktsavdelingene Øst, Vest og Sentrum. Revisjonen finner at barneverntjenesten i 2019 hadde 67 ansatte ⁷, og er derfor en enhet som har vært i stor vekst de siste årene.



Organisasjonskart over Barneverntjenesten i Sarpsborg kommune

Organiseringskartet var nytt i 2020. Grunnlaget for en endret organisering i 2020 var et ønske om å møte endrede krav og kommende føringer etter barnevernsreformen. Telemarksforskning var involvert i denne prosessen og ny organisering er basert på deres anbefalinger.

Etter nye føringer i barnevernloven og utvidet ansvar i tilknytning til fosterhjem, så har tjenesten høsten 2022 tilsatt 8 nye saksbehandlere som jobber i to egne grupper: Den ene gruppen jobber med veiledning i tilknytning til fosterhjem og oppfølging av foreldre, tilknyttet tiltaksavdelingen. Den andre gruppen jobber i omsorgsavdelingen med kartlegging og godkjenning av fosterhjem i familie og nettverk.

«Bærekraft 2030» er et prosjekt som Sarpsborg kommune var i gang med da vi gjennomførte denne forvaltningsrevisjonen. Målsetningen er hensiktsmessig organisering som er tilpasset de økonomiske rammene som kommunen har. Arbeidsprosessene med barneverntjenesten vil starte i 2023.

⁷ Informasjon om antall ansatte er hentet fra revisjonsrapporten «Barnevern – ettervern og kjøp av tjenester» Sarpsborg kommune, Østfold kommunerevisjon IKS – 3. desember 2019.

4 RUTINER OG RETNINGSLINJER – PLASSERING OG OMSORGSOVERTAKELSE

Problemstilling 1: Har barneverntjenesten rutiner for omsorgsovertakelse og plassering i tråd med gjeldende bestemmelser?

4.1 Revisjonskriterier

Punktvis oppsummering av kriteriene:

1. Barneverntjenesten har rutiner og prosedyrer etter gjeldende retningslinjer i forbindelse med plassering av barnet utenfor hjemmet.
2. Ved frivillig plassering av barn utenfor hjemmet foreligger det skriftlig samtykke fra foreldre og barn over 15 år.
3. Barneverntjenesten vurderer alltid plassering i familie eller nettverk nært barnet.
4. Barneverntjenesten har utarbeidet en tidsavgrenset tiltaksplan ved frivillig plassering.
5. Barneverntjenesten har utarbeidet en omsorgsplan ved omsorgsovertakelse.
6. Tiltaksplanene og omsorgsplanene beskriver tiltak med hensikt å skape varige endringer i familien ved å øke foreldreferdigheter, utvikle samspillet mellom foreldre og barnet og/eller bidrar til å aktivere nettverk rundt barnet.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Overordnet om internkontrollsystemet og barneverntjenestens internkontroll i praksis

Kvalitetssystemet vedlikeholdes av en internkontrollansvarlig. Internkontrollansvarlig jobber 50 % som internkontrollansvarlig og 50 % som saksbehandler i avdeling Mottak/akutt mobilt team. Internkontrollansvarlig forteller at å jobbe delt har vært en bevisst handling som hjelper internkontrollansvarlig både å «beholde bakkekontakten» og å sikre at barneverntjenestens rutiner er gjennomførbare i praksis. Internkontrollansvarlig har en videreutdanning innen juss i barnevernfaglig arbeid. Dette mener internkontrollansvarlig er en fordel i rollen som ansvarlig for internkontrollen.

Ansvar som internkontrollansvarlig innebærer en årlig revidering av alle retningslinjer og prosedyrer som barneverntjenesten har, samt vedlikehold av kvalitetssystemet deretter. Revisjonen finner at det er beskrevet i prosedyrer, rutiner og retningslinjer hvordan internkontrollansvarlig skal følge opp og reviderer dokumentene gjennom fortløpende oppfølging ved endringer i lovverk, tilrådninger eller liknende. Det fremkommer imidlertid ikke i dokumentasjonen i kvalitetssystemet når maler for rapporter og brev revideres. Etter internkontrollansvarlig sin revisjon godkjennes prosedyrene/dokumentene av barnevernleder i de fleste tilfeller. Dato for revisjon og versjonsutgave av prosedyrene er markert i dokumentasjonen.

Internkontrollansvarlig følger et årshjul med aktiviteter. Internkontrollansvarlig gjennomfører risikovurderinger, spesielt med fokus på tjenestekvalitet, informasjonssikkerhet og HMS. En annen oppgave som internkontrollansvarlig har jobbet med, er å se på sårbare områder og gjennomføre stikkprøver og egenkontroll. Dette innebærer mappegjennomgang av saker med utvalgte temaer. Kontrollene gjennomføres jevnt gjennom året, og er lagt inn som aktiviteter i årshjulet. Det innføres korrigerende tiltak ut i fra hva som avdekkes. Det har ikke vært gjennomført egenkontroll på et år på grunn av høyt arbeidspress. Det er planlagt å tas opp i løpet av andre halvdel av 2023. Eksempler på temaer for egenkontroll/stikkprøvekontroll som er beskrevet i årshjulet er:

- Mottak

- Undersøkelse
- Omsorgstiltak
- Akutt plasseringer
- Klager
- Oppfølging av private aktører, tjenester til barneverntjenesten

I den siste tiden har internkontrollansvarlig jobbet spesielt med endringer av rutiner tilknyttet ny barnevernlov. Den endrede dokumentasjonen ble publisert 01.01.2023 og felles informasjon ble sendt ut til alle ansatte i barneverntjenesten den 04.01.2023. Internkontrollansvarlig forklarer at det i praksis ikke er store endringer i saksbehandlerpraksis i denne dokumentasjonen. Det innebærer endringer i språk og struktur, paragrafer endres, som i praksis betyr en endring i barneverntjenestens «stammespråk». Det er også noe endringer i hvor omfattende en del undersøkelser skal være. Internkontrollansvarlig mener imidlertid at det kunne vært fordelaktig å ha satt av noe mer tid for ansatte i barneverntjenesten til å jobbe med ny barnevernlov og forståelse/tolkning av denne.

Saksbehandlerne i avdeling Omsorg forteller at det er en egen gruppe som jobber med rutiner i barneverntjenesten, internkontrollansvarlig er med i denne gruppa. Saksbehandlerne opplever stor takhøyde for å gi beskjed til internkontrollansvarlig om det er rutiner som ikke fungerer. De forklarer at rutinene ligger lett tilgjengelig i kvalitetssystemet. Saksbehandlerne ønsker spesielt å trekke frem at det er et eget skjema for oppfølging av barn utenfor hjemmet som de mener er ganske omfattende, og kvalitativt bra. Det inneholder blant annet et veiledende årshjul som saksbehandlerne jobber etter, der lovkrav er ivaretatt, som for eksempel oppfølging, samvær, evalueringer. Ved endringer i prosedyrer og rutiner får saksbehandlerne orientering på epost. Det kom for eksempel nylig en e-post fra internkontrollansvarlig om endrede rutiner i forbindelse med ny barnevernlov. Hvis det er rutineendringer som er viktige å følge opp, så tas dette opp i det ukentlige avdelingsmøtet. Alle avdelinger har også korte møter på morgenen, et kvarter, hvor korte/enkle saker som for eksempel endringer i rutiner eller andre interne ting tas opp.

Det fins et eget system og prosedyrer for avvik og avviksmelding i kvalitetssystemet. Det er tilgjengelig men brukes ikke, forklarer saksbehandlerne i avdeling Omsorg og Tiltak og utvikling.

4.2.2 Kriterium 1 - plassering etter gjeldende lover og retningslinjer

En fjerdedel av aktive barnevernssaker i Sarpsborg, er barn plassert utenfor hjemmet. Barn plasseres utenfor hjemmet etter barnevernlovens retningslinjer, det er flere hjemler som utgjør grunnlaget for plassering, revisjonens undersøkelser innbefatter:

- Frivillig plassering
- Akutt plassering (midlertidig)
- Plassering etter omsorgsovertakelse

Rådgiver i administrasjonen og barnevernleder forklarer at de har god oversikt og kjennskap til hva som er årsaken til at de har et høyt trykk av saker i barneverntjenesten i Sarpsborg kommune: Folkehelseprofilen, levekårsproblematikk og sosioøkonomiske forhold gjør at behovet for barneverntjenestens tjenester er større enn sammenliknbare kommuner. 19 % av barn i Sarpsborg lever under fattigdomsgrensen. Internkontrollansvarlig forteller at Sarpsborg til enhver tid har ca. 120-125 barn under omsorg. Om frivillige plasseringer etter § 4-4,6. ledd inkluderes i denne har Sarpsborg til enhver tid ca. 160 barn i fosterhjem. Antall akutt plasseringer har de siste årene variert mye, mellom ca. 40-80 plasseringer. Antall akutt plasseringer i Sarpsborg er høyt, og internkontrollansvarlig forklarer at det er ressurskrevende saker å jobbe med, også i forkant av en akutt plassering. Siste tall fra kommunemonitor viser at Sarpsborg har 3 av 1000 barn akutt-plassert, mot et landsgjennomsnitt på 0.7 av 1000 barn. Avdeling for Mottak, akutt, mobilt team har sett en betydelig økning i akutt plasseringer i 2020 og 2021 uten at det er funnet en klar begrunnelse for dette. De finner at noe har vært relatert til pandemien. Det er også et høyt antall saker der sakene er alvorlige og der det kreves store ressurser for å følge familier tett, og der det til

enhver tid vurderes akutt plasseringer/eller ikke. Slike saker er omfattende og tunge saker for saksbehandler å være involvert i. Rådgiver Administrasjon og barnevernleder mener dette store trykket også har en sammenheng med hvordan kommunen har organisert seg i tilknytning til de tjenester som jobber forebyggende også.

Barneverntjenesten i Sarpsborg kommune har prosedyrer/arbeidsverktøy som beskriver hvordan man går frem og jobber i forhold til plassering. Herunder følger en liste over rutiner/prosedyrer:

- Prosedyre for frivillig plassering
- Sjekkliste for akutt plassering
- Barnet/ungdommens plan og evaluering – hjelpetiltak og ettervern
- Plan for oppfølging etter vedtak om omsorgsovertakelse
- Godkjenning av fosterhjem
- Flytting til og etablering av fosterhjem
- Fremme sak om omsorgsovertakelse

Disse rutinene og prosedyrene er også oppdatert etter ny barnevernlov pr 01.01.2023.

I mappegjennomgangen har revisor sjekket om det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon og om vurderingene er i samsvar med gjeldende retningslinjer tilknyttet plassering. Vi har ikke funnet avvik i vår gjennomgang.

Saksbehandlere i avdeling Omsorg forklarer at alle saker er veldig forskjellige og kan endre seg over tid, de kan for eksempel starte i et beredskapshjem, gå over til fosterhjem og kanskje også innebære opphold på institusjon. I de saker der barn sendes til institusjon kan det for eksempel være utviklingsforstyrrelser som er årsaken, utfordrende atferd og i noen situasjoner kan det handle om at det er barnets eget ønske om å plasseres i institusjon.

4.2.2.1.1 Brudd i fosterhjem

Saksbehandlerne i avdeling Omsorg forteller at brudd etter en plassering ofte er en katastrofe for barnet. Dette er fordi barnet i utgangspunktet er i en sårbar situasjon og har måttet starte på nytt i forhold til å bygge relasjoner. Barnet tas kanskje ut fra nettverk, skoler og sin kjente hverdag. De langsiktige ettervirkningene fra slike brudd har påvirkning på barns utvikling, atferd og det blir vanskeligere for dem å knytte seg til andre. Dette kan føre til en dårlig sirkel der sjansen for brudd øker. Det hele blir en vond sirkel, da barnet får flere skader og sliter med å tilpasse seg nye fosterhjem.

Barneverntjenesten setter derfor ofte inn store tiltak for å unngå brudd. Internkontrollansvarlig forteller at trenden viser at yngre og yngre barn ikke lengre kan plasseres i konvensjonelle fosterhjem. Deres oppholdstid i beredskapshjem og institusjoner kan derfor bli lange, da det ikke er aktuelt å gjennomføre tilbakeføring til biologiske foreldre, og at det er vanskelig å finne langvarige løsninger utenfor hjemmet som fungerer. Dette er vonde saker, og for mye flytting virker bare forsterkende og ikke til barnets beste. I disse sakene er ofte opphold i institusjon en stabil løsning, selv om den ikke er optimal. For å unngå flere brudd og utskiftninger for barnet, så ender barna opp med å bli lengre i institusjon. Internkontrollansvarlig erfarer at utfordringene med brudd er spesielt vanskelig i plassering i familie og nære nettverk.

4.2.2.2 Akutt plassering

I mange tilfeller blir barnet akutt plassert i første omgang. Dette skjer både ved frivillig plassering og ved omsorgsovertakelse. I mappegjennomgangen som revisjonen har gjennomført har det blitt foretatt akutt plassering i de fleste sakene.

De intervjuede forklarer at akutt plasseringer ofte er ressurskrevende. Avdelingsleder Vest forteller at disse sakene krever mye ressurser både underveis når det nærmer seg plassering, og også mye oppfølging i etterkant. I komplekse saker, akutt plasseringer og voldssaker er det ofte ikke aktuelt å bruke unge nyutdannede. Barneverntjenesten i Sarpsborg har for tiden en stor andel nyutdannede.

4.2.2.3 Plassering i institusjon

Utgiftene tilknyttet institusjonsopphold har økt i Sarpsborg de siste årene. I all hovedsak er det ungdom som er plassert i institusjon. Økningen skyldes flere faktorer forklarer rådgiver og barnevernleder; Det kan for eksempel være at det er større barn/ungdommer som skal plasseres eller har hatt brudd i sitt fosterhjem som barneverntjenesten ikke finner et nytt fosterhjem til. En annen faktor er at sakene til ungdom ofte er mer komplekse og mer akutte, og noen ganger er institusjon eneste plasseringsalternativ. Barnevernleder og rådgiver Administrasjon erfarer at det er en eksisterende mangel på fosterhjem, noe som påvirker bruk av institusjonsplasseringer. Det kan også være at barnet ikke passer i fosterhjem, eller at det ikke finnes fosterhjem som er spesialisert nok til å kunne møte barnets behov. Saksbehandlere avdeling omsorg forklarer at det ofte er i saker med mange brudd og med dårlige prosesser at man ser at institusjon blir et alternativ. I saker med mange brudd er det ofte behov for stabilitet for barnet, erfarer saksbehandlere for Go-kart og veileder Tiltak og utvikling. Saksbehandler og veileder forteller at institusjon ofte er siste løsning, når alle andre løsninger er prøvd.

Avdelingsleder Omsorg ser at barn ofte blir lengre i institusjon og beredskapshjem, dette viser også statistikken. Det er en dyr løsning og det er vanskelige saker forteller avdelingsleder Omsorg. Det er ikke et ønske å ha barn på institusjon lengre enn nødvendig, forklarer barnevernleder og rådgiver Administrasjon. Med oppvekstreformen skal institusjonstilbudet endre seg. Barnevernleder og rådgiver merker at egenandelen har økt etter ny reform. De ser også at de har hatt en økning av kostnader i forhold til kjøp av private tjenester som en innsats for å unngå institusjonalisering. Avdelingsleder Omsorg forteller at disse private tjenestene setter samme pris som egenandelen man betaler til BUF-etat i utgangspunktet, men etterhvert har de skrudd opp prisene så mye som fra 85 000 kr til 120 000 kroner per måned. Avdelingsleder Omsorg forklarer at det har vært nødvendig å kjøpe disse tjenestene, som da har blitt den eneste stabile løsningen for disse barna over tid.

Avdelingsleder Omsorg, barnevernleder og rådgiver Administrasjon forklarer at barneverntjenesten ser en dreining i institusjonstilbudet til BUF-etat. Tidligere har disse barna vært plassert gjennom forsterkede fosterhjem, som f.eks. statlige fosterhjem eller fosterhjem gjennom private aktører. Dette lå tidligere til BUF-etats ansvar. Fra 01.01.2022 ble det imidlertid stopp i mulighetene for kjøp fra private aktører for BUF-etat, og det er store begrensinger i antall spesialiserte (tidligere statlige) fosterhjem. Avdelingsleder Omsorg forteller videre at det innen 01.06.2024 kommer nye føringer, og at det også er usikkert om kommunene kan benytte seg av fosterhjemstiltak fra private aktører fra denne datoen. De samme som legger disse føringene (BUF-etat), har heller ikke presentert en løsning på hvordan eller hvem som skal ha ansvaret for dette videre. Avdelingsleder Omsorg er bekymret for tilbudet til disse barna, som har vesentlige omsorgsbehov. Avdelingsleder ser utfordringer i at familie- og nettverks plasseringer vil kunne klare å ivareta disse barnas komplekse behov, uten den tette oppfølgingen som spesialiserte fosterhjem eller private aktører ivaretar. Avdelingsleder frykter at konsekvensen kan bli at det vil bli flere barn som plasseres på institusjon. Saksbehandler Go-kart og veileder Tiltak og utvikling forklarer at det også fins barn som ikke er «fosterhjemsmateriale», og som ønsker institusjonsplassering fram til de er 18. Disse barna har kanskje ingen familie å gå tilbake til. Det kan for noen barn også være for prematurt å bli tatt inn i et fosterhjem, og at de har behov for lengre overganger før de kan fungere i et fosterhjem.

Avdelingsleder Vest erfarer at barneverntjenesten i arbeidet med saker venter lengre og prøver mer før det blir aktuelt med institusjonsplassering. Problematikken og kompleksiteten i saken til barnet er følgelig ofte større når man går til det skrittet at man velger å plassere i institusjon. Det er på godt og vondt at

man prøver mer tiltak og løsninger i hjemmet, med et økt tiltak/dokumentasjonskrav er det også vanskeligere å gå tidligere inn. Institusjon er så kostnadsdrivende som alternativ, så barneverntjenesten er villig til å bruke dyre tiltak i hjemmet for å unngå institusjonsplassering.

4.2.1 Kriterium 2 - samtykkeerklæringer

I kvalitetssystemet ligger to maler som brukes ved plassering av barn utenfor hjemmet. Det ene er foreldres samtykke og det andre er barnet/ungdommens samtykke (barn over 15 år). Malene henviser til lovhjemlene barna plasseres etter og inneholder informasjon om hvilke rettigheter barnet og foreldre har tilknyttet samtykket.

Vi har i mappegjennomgang også foretatt en avsjekk om det foreligger skriftlige samtykker. Resultatene viser at det foreligger skriftlige samtykker i de fleste tilfeller. Revisjonen har imidlertid funnet at det noen steder bare er lastet opp samtykker i word-versjon. Foreldrenes fysiske underskrifter mangler i disse tilfellene, da de ikke er skannet.

4.2.2 Kriterium 3 - plassering i familie eller nettverk nært barnet

I den nasjonale fosterhjemstrategien ligger en målsetning om at innen 2025, skal 2/3 av alle barn som plasseres, få omsorgstilbud i slekt eller nettverk⁸. Fra 01.01.2022 innføres det en lovfestet plikt for den kommunale barneverntjenesten å først og fremst søke fosterhjem i familie og nettverk. Andelen plasseringer i familie og nettverk i Sarpsborg kommune var i 2019 på 19 %⁹. Tall fra Kostra¹⁰ viser at andelen pr 2021 hadde økt til 34.3%. Det er beskrevet i prosedyre for frivillig plassering at det ved beslutning om iverksettelse av plassering skal kartlegges mulige plasseringssteder i familie og nettverk. Det skal også vurderes familieråd som en mulig måte å jobbe med plassering videre på¹¹. I familieråd inviteres slekt, venner og andre som er betydningsfulle for barnet til å delta, barnet er hovedpersonen og deltar også. Agenda for familierådet settes i forkant, og arbeidsmåten legger til rette for å finne gode løsninger for barnet. Det er også beskrevet i prosedyre at team for godkjenning og kartlegging kontaktes av saksbehandler i saken for bistand så snart som mulig.

Saksbehandlerne i avdeling Omsorg forteller at de kun har dårlige erfaringer med plassering i familie. Dette blir ofte de verste sakene de jobber med. Det er mye mer komplisert å jobbe med denne typen plasseringer og det er oftere brudd. Erfaringsmessig, fungerer nettverksplasseringer bedre enn plasseringer i slekt. Saksbehandlerne forklarer at ved plasseringer i familie settes ofte familiemedlemmene i vanskelige situasjoner. Internkontrollansvarlig erfarer at hvis disse plasseringene ikke fungerer som en langsiktig løsning, så vil det føre til flere brudd for barnet. Det er en senket terskel for godkjenning av fosterhjem i familie og nært nettverk som kanskje ikke alltid er heldig. Internkontrollansvarlig savner forskning og fakta av disse forholdene, og konsekvenser av plassering i familie og nært nettverk.

Rådgiver Administrasjon tror at barneverntjenesten har en god del nettverksplasseringer gjennom lærere og ansatte i barnehagen for eksempel. Det handler om å ha en «lokal» tanke og holde barnet nært sitt kjente nettverk, skole/barnehage osv. og samtidig gjøre en god jobb i forkant og underveis for å unngå brudd. Avdelingsleder Omsorg mener det er bra for barnet å få bli i nærmiljøet sitt ved en plassering. Avdelingsleder Omsorg erfarer at fosterhjemmene som oppstår som en del av familie og nettverk kan ha helt andre utfordringer enn offentlig godkjente fosterhjem. Barneverntjenesten får andre oppgaver og behov for en annen veiledning overfor familier/nettverk rundt barnet. Det er viktig at de løser mye selv innad i familier og at barneverntjenesten er åpne og tydelige i sin rolle. Barneverntjenestens rolle og inngripen skal ikke øke konfliktnivået eller komplisere forholdene i familien på en slik måte at det blir ødeleggende for barnet, forklarer avdelingsleder. Familieråd som et tiltak erfarer avdelingsleder at har

⁸ [Et trygt hjem for alle, regjeringens fosterhjemstrategi 2021-2025](#)

⁹ Prosjekt fosterhjemsområdet, Barneverntjenesten Sarpsborg 15.09.2021, side 6

¹⁰ <https://www.ssb.no/statbank/list/kostrahoved> - siste oppdaterte tall er fra 2021

¹¹ Om familieråd: <https://ny.buudir.no/barnevern/familierad>

vært et godt verktøy hvor gode løsninger har blitt funnet av foreldre, fosterforeldre og barn selv. Det kan omhandle hvordan man løser samvær i ferier, jule-fri, hvem skal kjøre på trening eller hvor skal det settes inn tiltak. Barna er også med hele veien og medvirker, og ser også at de voksne finner gode og koordinerte løsninger. Avdelingsleder Omsorg mener at ofte er det slik at både problemer og løsninger eies av familien og nettverket rundt barnet, noe som gjør familieråd til et effektivt og bra tiltak. Rådgiver administrasjon erfarer at barneverntjenestens fokus på familieråd er et positivt tiltak, barnevernleder mener dette har vært et stort sviktområde for barneverntjenesten på landsbasis. Familieråd er en løsning som er aktuell å bruke nå i forhold til den dreiningen som EMD-dommene har gitt i barneverntjenestens praksis.

I mappegjennomgang fremkommer det ingen rød tråd i forhold til plassering i familie og nettverk. Med andre ord så ser vi ikke om plassering i familie og nettverk har vært vurdert i hvert tilfelle. Vi finner et eksempel der det er et eksplisitt ønske fra foreldre at barnet skal plasseres hos norske fosterforeldre og få en norsk oppdragelse. I noen saker er slekt og nettverk ikke aktuelt å vurdere da det fremkommer klare grunner for at det ikke er et alternativ. I noen saker er det også foretatt plassering i familie og nettverk, og det er et uttalt ønske av partene. I en sak har det imidlertid blitt forsøkt plassering i familie/nettverk, men det fremkommer ikke hvorfor det oppstod brudd. Barnet er nå plassert i ordinært fosterhjem.

4.2.2.1 Go-kart teamet

I intervjuene er det flere som forklarer at før, når barnet var plassert, så ble foreldre glemt. Dette samværsfokuset og endringer med oppfølging av biologiske foreldre har blitt mer viktig, spesielt de siste par årene. Rådgiver mener at denne endringen kommer til uttrykk i de 8 stillingene som barneverntjenesten i Sarpsborg har valgt å målrettet bruke på foreldreveiledning, fosterhjemsveiledning og kartlegging/godkjenning av familie og nettverk. Tanken er å ha en rolle inn mot biologisk familie, bedre samhandling og kontakt og hjelpe fosterforeldre til å forstå biologiske foreldre sin rolle. Det handler også om å være bevisst ressursene rundt barnet og beholde nærheten mellom barn, familie og fosterfamilie. Veiledningen til foreldrene er viktig, barnevernleder og rådgiver Administrasjon ser at det kreves mye mer av foreldrene: Det er blant annet ofte mer samvær ved omsorgsovertakelse nå enn før. Foreldrene trenger mer veiledning for å sette dem i stand til å ha kvalitativt gode samvær, og ikke minst hjelp til å leve med en beslutning om at deres barn ikke skal vokse opp hos dem.

Avdelingsleder Omsorg forklarer at det stor forskjell på tankeprosessene bak hvis man sammenlikner et offentlig godkjent fosterhjem og et fosterhjem som oppstår i slekt og nettverk. I familie/nettverkløsninger, blir de ofte «kastet inn» i oppgaven. Avdelingsleder Omsorg forteller at det derfor ble opprettet et eget team som jobber med kartlegging, veiledning og godkjenning av og i fosterhjem. Dette teamet kalles Go-kart teamet (godkjenning og kartlegging) og jobber spesielt med kartlegging og godkjenning av fosterhjem i familie og nært nettverk og også offentlige godkjente fosterhjem der det skulle være behov. Avdelingsleder Omsorg forklarer at BUF-etat har et begrenset tilbud om bistand i forbindelse med godkjenning av fosterhjem. Tilbudet er for tiden til evaluering av BUF-etat, i forhold til hvordan det skal løses i framtida. Avdelingsleder Omsorg forteller at barneverntjenesten i Sarpsborgs satsning på området vurderes som vesentlig for å kunne ivareta de krav som ligger til kvalitetsarbeid når det kommer til kartlegging av nettverk og godkjenning av fosterhjem. Saksbehandler i Go-kart teamet forklarer at tanken bak denne satsningen, er å imøtekomme endrede krav etter ny oppvekstreform, ny lov, EMD-dommene og endringene i ansvaret i kommunen. Så vidt saksbehandler i Go-kart teamet er kjent vet, så er dette en unik løsning på utfordringen som kommunen står overfor nå. Disse tiltakene vil gi en konkret forsterkning i ulike prosesser, samt øke kvaliteten og rettsikkerheten i saksbehandlingen. Barneverntjenesten har jobbet med denne løsningen i rundt 2 år nå. Prosessen med å få på plass denne gruppen har tatt tid. Av 5 stykker som jobber med dette er det 4 som er interne og 1 som er ekstern.

Saksbehandler i Go-kart teamet forteller at teamet jobber tett på alle distrikter i saker som trenger bistand. Dette innbefatter kartleggingsarbeid og å finne gode kandidater i familie og nettverk, godkjenningprosessen, samt «sette dem i stand» til å bli et fosterhjem. Innsatsen er igangsatt helt konkret for å jobbe i forkant og unngå brudd (utsløst flytting) i sakene. Teamet skal finne en løsning som kan være stabil, både ved frivillig plassering, akutt-plassering eller omsorgsovertakelse. Teamet skal også avlaste i forhold til saksbehandling og skrivearbeid i tilknytning til plassering, da dette er omfattende. Tanken er også at teamet i samarbeid med foreldreveiledningsgruppen tilhørende avdeling Tiltak og Utvikling, skal komme tidligere inn for å veilede i fosterhjem for å skape stabilitet; spesielt inn i nettverk og familie-fosterhjem, men også offentlig godkjente fosterhjem. Saksbehandler i Go-kart teamet forklarer at det finnes godkjenningkurs (Pride/Solid), som offentlige fosterhjem får, og har fått i forkant av at de blir fosterhjem. Nettverks- og familiefosterhjemmene må ha disse underveis/etter plassering. Dette legger et ekstra press på hjemmene både med tanke på kompetansen deres og at de allerede har tatt over omsorgen for barn. De må da gjerne løse utfordringer parallelt med at de får opplæring i jobben med å være et fosterhjem. Planen er at Go-kart teamet vil gjøre individuelle vurderinger i kartleggingsløpet, for å anbefale hvilke konkrete opplæringsbehov familie- og nettverksfosterhjemmene har behov for. Så vil de i godkjenningprosessen koble på veiledningsgruppen for veiledning og opplæring.

Avdelingsleder Omsorg erfarer, at Go-kart teamet allerede bidrar til et bedre kvalitetsmessig arbeid. Det oppleves arbeidsbesparende for den enkelte saksbehandler å kunne få hjelp til det omfattende arbeidet som kartlegging- og godkjenningsarbeidet rundt fosterhjem er. Avdelingsleder for Sentrum uttrykker at de ser fruktene så vidt av dette arbeidet nå, og mener det er tidlig å revidere det i så måte. Avdelingsleder Sentrum mener at dette arbeidet vil heve saksbehandlingen kvalitetsmessig. Tettere oppfølging, veiledning av disse fosterhjemmene og kvalitet i godkjenningsløpet med tiltak som blant annet økt antall samtaler i forkant av overtakelse av omsorg er forhåpentligvis et viktig og riktig tiltak som barneverntjenesten i Sarpsborg har satt inn. Avdelingsleder forklarer at å skulle bli fosterhjem er et valg man tar for livet. Det gis anledning til å reflektere rundt dette over litt tid, for å skape varige løsninger til det beste for barnet.

Saksbehandler i Go-kart teamet og veileder Tiltak og utvikling understreker at dette er nybrottsarbeid, og veien må bli til mens man går. I Go-kart teamet har det vært fokus på å jobbe frem rutiner/prosedyrer som omhandler flytting til og etablering i fosterhjem, akuttgodkjenning av fosterhjem og ordinær godkjenning av fosterhjem. Go-kart teamet skal i neste omgang reise på «signingsferd» i distriktsavdelingene for å gå gjennom disse nylig utarbeidede prosedyrene og markedsføre sin rolle som en ressurs som saksbehandlere kan bruke i de saker der det kan være behov. Saksbehandler og veileder mener at disse prosedyrene vil bidra til å skape likhet, eller en felles oppskrift med hensyn til plasseringsarbeidet.

Saksbehandler for foreldreveiledning mener at de skjerpede kravene som har kommet de siste årene etter EMD-dommene er noe som har blitt lagt som et grunnlag for dette tiltaket i barneverntjenesten: Dette er konkrete tiltak som skal styrke det økte dokumentasjonskravet, kvalitet i prosess, bedre saksgrunnlaget, sikre forsvarlighetskravet og aller viktigst; barnets beste. Gode formuleringer i omsorgsplanen, riktig fastsettelse av samvær og det å komme inn tidlig i prosessen for å hindre unødvendig usikkerhet og god kommunikasjon med alle parter, er konkrete resultater som forventes av denne nysatsningen. Saksbehandlerne mener at det må på plass en bevisstgjøringsprosess rundt dette med hvordan barneverntjenesten skal tenke rent faglig sett, spesielt overfor biologiske foreldre og deres rolle.

4.2.3 Kriterier 4 og 5 - tiltaksplaner og omsorgsplaner

Det skal utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan av barneverntjenesten som etter gjeldende retningslinjer er klar ved frivillig plassering. I Sarpsborg kommunes kvalitetssystem er fremgangsmåten beskrevet i prosedyren barnet/ungdommens plan og evaluering – hjelpetiltak og ettervern. I prosedyren står det litt om hva som gjelder tilknyttet ulike tiltak. I saksbehandlersystemet er det også en egen mal for utarbeidelse av tiltaksplan hvor ulike punkter etter gjeldende krav er utformet. Planen skal ifølge prosedyren inneholde:

- Situasjonsbeskrivelse – en kort oppsummering
- Hovedmål – skal gi retning og være rettesnor
- Delmål, delmålene skal være så konkrete og målbare som mulig. Det er viktig at de er realistiske og oppnåelige og at barnet er i fokus
- Tiltaksbeskrivelsen beskriver hva som skal til for å nå målene
- Tidsperspektiv og ansvar er beskrevet
- Plan for evaluering er også beskrevet

Det er beskrevet i prosedyren at planen skal evalueres minimum hvert kvartal etter gjeldende krav.

Prosedyren plan for oppfølging etter vedtak om omsorgsovertakelse beskriver fremgangsmåten ved utarbeidelse av en omsorgsplan. Denne planen har en lengre tidshorisont enn en tiltaksplan. Innholdet i planen skal bestå av:

- Situasjonsbeskrivelse
- Barnets behov, en beskrivelse
- Oppfølgingstiltak, beskrivelse
- Varighet/forutsetninger for tilbakeføring
- Beskrivelse av samvær med familie
- Evaluering, beskrivelse

I prosedyren er det også beskrevet at det er et krav om at det regelmessig skal gjøres vurdering/evaluering av tiltakene i planen, det skal samtidig vurderes om det er behov for å endre planen. Hvis barnets behov endrer seg, endrer planen seg. Særlige forhold skal være beskrevet i omsorgsplanen.

I mappegjennomgangen finner revisjonen at det foreligger planer etter gjeldende føringer.

4.2.3.1 Kriterium 6 - er tiltakene i planene i tråd med gjeldende føringer?

Tiltaksplanene og omsorgsplanene skal beskrive tiltak der hensikten er å skape varige endringer i familien ved å øke foreldreferdigheter, utvikle samspillet mellom foreldre og barnet og/eller bidra til å aktivere nettverk rundt barnet. Revisjonen har i mappegjennomgangen gått gjennom og sjekket om det i planene er beskrevet om tiltakene har en målsetning om å jobbe for utvikling av et godt samspill i familien, øke foreldreferdigheter, igangsette hjelpende nettverk rundt barnet og om hensikten med disse tiltakene er å skape varig endring. Dette er et kriterium der det ikke lar seg gjøre å oppstille strenge regler, men for at arbeidet skal være forsvarlig må etablering av tiltakene påbegynnes uten ugrunnet opphold og arbeidet må ha en fremdrift som etter forholdene er rimelig, mener revisjonen.

I mappegjennomgangene finner vi at barneverntjenestens arbeid tilknyttet tiltak er beskrevet og ivaretatt i de aller fleste saker. Tiltak for å hjelpe barnet ut i fra dets kartlagte behov, som å skape en stabil situasjon, hente inn sakkyndig hjelp ved behov og styrke fosterhjemmet fremkommer tydelig. Som nevnt er det ikke lett å stille opp strenge regler her. Vi finner at det i noen saker er beskrevet og utredet mer grundig enn i andre.

I gjennomgangen vår ser vi at det er to forskjellige former på tiltaksplan og omsorgsplan: Foreldrestyrkende tiltak er eksempelvis oftere en del av tiltakslisten på en tiltaksplan (frivillig plassering) enn en omsorgsplan (omsorgsovertakelse). Hvilke forutsetninger som skal skape trygghet, stabilitet og forutsigbarhet for barnet står i fokus i beskrivelsene i sakene. Det som revisjonen ser at gjør seg gjeldende i planene er at det er beskrevet tydelig hvilke forutsetninger som skal til/hvordan situasjonen må være

før man kan begynne å vurdere en tilbakeføring av barnet til hjemmet. Tiltaksplaner har mer konkretiserte tiltak, mens en omsorgsplan ikke alltid har tiltak listet opp i sin beskrivelse, omsorgsplaner skal etter veilederen være mer avklarende enn direkte handlingsanvisende¹².

4.3 Vurderinger

4.3.1 Kriterium 1 - plassering etter gjeldende lover og retningslinjer

Revisjonen finner at det foreligger rutiner og retningslinjer tilknyttet plassering, og at disse er etter gjeldende lover og retningslinjer. Revisjonen mener at et velfungerende system for internkontroll etter kommunelovens § 25-1 vil sikre at barneverntjenesten både har rutiner og retningslinjer som til enhver tid er oppdatert etter gjeldende lovkrav og regelverk. En levende og godt strukturert internkontroll vil også sikre at alle til enhver tid er oppdatert på hvilken praksis som gjelder. Revisjonen vurderer at systemet for internkontroll er omfattende og strukturert og *finner at det er tilfredsstillende rutiner og oppfølging tilknyttet internkontrollsystemet og revidering av aktuelle prosedyrer og rutiner*. Vi erfarer at ansatte også er bevisst systemet for internkontroll og selv i en stor organisasjon har oversikten over hvem som kvalitetssikrer praksisen og hvem de skal kontakte. Revisjonens undersøkelser finner at det er rutiner som ivaretar at alle er orientert om eventuelle endringer eller behov for innføring av nye eller endrede prosedyrer og rutiner. Det ikke er gjennomført egenkontroll/stikkprøver på barnevernsområdet det siste året. Kvaliteten i internkontrollen og saksbehandlingen vil kunne økes ved at det gjennomføres jevnlig egenkontroller i saker, slik som beskrevet i årshjulet.

Revisjonen har fått indikasjoner på at avvikssystemet ikke er i bruk. Vi mener at mangel på avviksmeldinger er en svakhet i internkontrollsystemet. Et levende avvikssystem er viktig for å ivareta et godt fysisk og psykisk arbeidsmiljø, senke risiko og ivareta kvalitet og forsvarlighet. Revisjonen anbefaler derfor at det jobbes for å etablere en kultur for å bruke avvikssystemet aktivt.

4.3.2 Kriterium 2 - samtykkeerklæringer

Revisjonen finner i en *del av sakene at samtykkeskjema er lastet opp uten underskrifter* fra barn og foreldre i sak/arkivsystemet. Revisjonen anser det som at rettsikkerhet i disse tilfellene ikke er ivare tatt. Spørsmålet er om partene i praksis har samtykket selv om det mangler underskrifter. Revisjonen frykter at om det skulle oppstå uenighet om samtykke er gitt eller ikke, vil kommunen stå på bar bakke dersom de ikke har dette dokumentert. Revisjonen er ikke kjent med om barneverntjenesten har beholdt underskrevne originaler et annet sted enn i sak- og arkivsystemet. Revisjonen anbefaler at skriftlige samtykker med tilhørende underskrifter skannes inn i sak- og arkivsystemet.

4.3.1 Kriterium 3 - plassering i familie eller nettverk nært barnet

Revisjonen finner at barneverntjenesten *setter plassering av barn i familie og nettverk høyt på agendaen* i sitt arbeid, og at det har blitt jobbet aktivt for å finne kvalitativt gode løsninger på dette arbeidet gjennom opprettelsen av Go-kart teamet og foreldreveiledningsgruppen. Intensjonen og tankene bak dette arbeidet fremstår tydelig for revisjonen. Over tid har andelen barn som plasseres i familie og nettverk økt, og en slik satsning forventer revisjonen vil kunne bidra til målsetningene om å øke denne andelen enda mer, og med bedre kvalitet i arbeidet rundt en slik plassering. I mappegjennomgangen finner revisjonen et tilfelle der grunnlaget for å gå bort fra plassering i familie og nettverk ikke kommer tydelig fram. For revisjonen fremstår dette funnet som et hull i prosessen og dokumentasjonen tilknyttet saken. Revisjonen anbefaler derfor at barneverntjenesten loggfører og synliggjør vurderinger tilknyttet saker der plassering i familie og nettverk er vurdert og ikke aktuelt.

¹² Tiltaksplaner og omsorgsplaner i Barneverntjenesten, en veileder: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bld/bro/2006/0007/ddd/pdfv/284442-g-1104.pdf>

4.3.2 Kriterier 4 og 5 – tiltaksplaner og omsorgsplaner

Revisjonen har i mappegjennomgangen sjekket at tiltaksplaner har foreligget ved oppstart av en frivillig plassering, samt omsorgsplan ved omsorgsovertakelse og funnet at *barneverntjenesten har disse ferdig utarbeidet* og at et foreligger prosedyrer på dette, etter gjeldende krav.

4.3.3 Kriterium 6 - er tiltakene i planene i tråd med gjeldende føringer?

Revisjonen finner at det i mappegjennomgangen er beskrevet lite rundt konkret oppfølging av foreldre og deres fremskritt mot gjenforening. Revisjonen erfarer at det er gjort mye arbeid rundt dette i den siste tiden, som det er for tidlig å revidere. Flere av de intervjuede beskriver også at slik oppfølging ikke har vært fokus, og at foreldre har blitt glemt etter plassering. Med de tiltak som planlegges fremover i barneverntjenesten som omhandler veiledning og etablering av oppfølgingsplaner for foreldre ved plassering av barn utenfor hjemmet, så har revisjonen troen på at dette vil bedres. Vi mener imidlertid at kommunen bør vurdere å følge opp og evaluere innsatsen etter noe tid.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Barneverntjenesten gir en god situasjonsbeskrivelse og viser hva som er klare utfordringer, men også hvordan de konkret jobber for å møte utfordringene når det gjelder omsorgsovertagelser og plasseringer. Revisjonen konkluderer med at barneverntjenesten har rutiner og prosedyrer for omsorgsovertakelse og plassering i tråd med gjeldende retningslinjer.

Vi ser imidlertid at barneverntjenesten over tid ikke har etterlevd alle punkter som vi har belyst, men at de aktivt har jobbet for å få på plass mange av de faktorer som har manglet for å ha en helhetlig oppfølging tilknyttet omsorgsovertakelse og plassering på plass. Spesielt ser vi at oppfølging tilknyttet foreldre har manglet, og at de etter plassering har blitt noe glemt. Barnets beste er tydelig i høysetet og er i barneverntjenestens fokus i deres arbeid. Revisjonen finner at barneverntjenesten imøtekommer kravene til omsorgsplan og tiltaksplan ved plassering. Revisjonen har imidlertid noen anbefalinger som vi tenker vil bidra til å sikre høyere kvalitet i internkontrollen og saksbehandlingen.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunens barneverntjeneste bør

- gjennomføre egenkontroll/stikkprøver jevnlig
- jobbe for å etablere en kultur for bruk av avvikssystemet
- sørge for at skriftlige samtykker med tilhørende underskrifter skannes og journalføres i sak og arkivsystemet
- synliggjøre og loggføre vurderinger tilknyttet saker der plassering i familie og nettverk er vurdert, men ikke er aktuelt.

5 BARNEVERTJENESTENS OPPFØLGING AV PLASSERTE BARN

Problemstilling 2: Sørger kommunen for at barn som er plassert utenfor hjemmet får den oppfølgingen de har krav på?

5.1 Revisjonskriterier

Punktvis oppsummering av kriteriene:

7. Barneverntjenesten skal legge til rette for at foreldrene kan få omsorgen tilbake dersom ikke hensynet til barnet taler mot det. Både barnet og foreldrene skal få uttale seg.
8. Barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan for barn som er frivillig plassert i fosterhjem og institusjon, og evaluere planen jevnlig (minst hvert kvartal). Ved frivillig plassering må kommunen 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 omsorgsovertakelse.
9. Ved omsorgsovertakelse skal Barneverntjenesten utarbeide en omsorgsplan. Barneverntjenesten må følge opp utviklingen til barnet gjennom blant annet besøk i fosterhjemmet eller institusjonen, etablering av samarbeid med andre aktuelle tjenester, oppfølging av samvær med foreldre/søsken, råd og veiledning til fosterforeldrene og tilsynsbesøk. Omsorgsplanen evalueres jevnlig (minst hvert kvartal).
10. Dersom barnet bor i en annen kommune må kommunen som omsorgskommune følge opp rapporter fra tilsynsbesøk.
11. Barneverntjenesten skal følge opp utviklingen til foreldrene, herunder kontakte foreldrene kort tid etter plassering med tilbud om veiledning og oppfølging, eventuelt også formidle kontakt med andre hjelpeinstanser.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Kriterium 7 - gjenforening, omsorgsovertakelse barn og foreldres uttalelser

I de prosedyrer revisjonen har gjennomgått er barnets beste og hensynet til barnet beskrevet som det aller viktigste, også når man ser hen til både omsorgsovertakelse og eventuell tilbakeføring. I prosedyre for oppfølging etter vedtak om omsorgsovertakelse er det presisert at siden omsorgsovertakelse er tenkt å være midlertidig, så skal også planen inneholde oppfølgingstiltak som legger til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet. Foreldre og barn skal også få mulighet til å medvirke i utformingen av planen. I prosedyre for tiltaksplan er også foreldre og barns medvirkning nevnt, og at evalueringene skal dokumenteres.

I mappegjennomgangen har revisjonen sett nærmere på om barneverntjenesten gir foreldrene mulighet til å uttale seg etter innholdet i avtale om frivillig plassering og om dette er dokumentert. Der det er relevant har vi også sett etter om barneverntjenesten har hørt barnet i forhold til saken. Vi har også sett på om barneverntjenesten gjennomfører vurderinger og evalueringer med hensyn til tilbakeføring. Vi finner at dette er etterlevd. Revisjonen ønsker imidlertid å påpeke at det er slik at det ikke var noen av sakene i mappegjennomgangen der det er gjennomført tilbakeføring. Frivillige plasseringer har foregått over relativt lang tid, og i alle omsorgsovertakelsene var status i forhold til forutsetning for tilbakeføring langt unna. Revisjonen finner likevel at foreldre og barns uttalelser er dokumentert og vurdert.

5.2.2 Kriterier 8 og 9 - Barneverntjenestens oppfølging og evalueringer etter plassering

Etter en plassering er det viktig at det fremkommer at barnet følges tett opp. I gjeldende retningslinjer og lov er det blant annet satt frem krav om at det skal gjennomføres møte med foreldrene kort tid etter plassering, det skal dokumenteres at det vurderes jevnlig om det grunnlag for omsorgsovertakelse ved frivillig plassering og at det evalueres jevnlig. Barneverntjenestens prosedyrer beskriver disse kravene i sin dokumentasjon. Avdelingsleder Omsorg mener at de er å regne som en foregangskommune når det gjelder metodisk oppfølging i fosterhjem. Metodikken innbefatter bruk av egenproduserte skjemaer som skal sikre oppfølgingen av barnet, fosterhjemmet og dokumentasjonen av dette arbeidet på en kvalitetsmessig god måte. Barneverntjenesten i Sarpsborg sitt arbeid med dette førte til at de har vært invitert til deltakelse i utviklingsarbeid som omfatter rutiner, retningslinjer, føringer og verktøy på nasjonalt nivå, initiert av Bufdir. Skjemaene brukes også av flere barnevernstjenester i landet. Dette arbeidet har gitt barneverntjenesten i Sarpsborg både bekreftelse på at de gjør mye riktig, samtidig har de fått innblikk i hva de kommende nye føringene vil kreve. Avdelingsleder Omsorg forteller at saksbehandlingsoppgaver vil bli mer omfattende.

I mappegjennomgangen finner vi at tiltaksplaner tilknyttet frivillig plassering ikke evalueres like ofte som kravet (hvert kvartal). I en sak finner vi at saken evalueres ca. hver 6. måned og i en annen gjennomføres evaluering ca. 2-3 ganger pr år. Det er imidlertid ikke alltid slik at de formelle evalueringene reflekterer den tette kontakten som barneverntjenesten har med partene, revisjonen erfarer at dette påpekes i intervjuer også.

I mappegjennomgangen finner vi at i oppfølgingsbesøk og rapporter tilknyttet oppfølging, gjennomføres det evalueringer av barnets situasjon. Oppfølgingsbesøk gjennomføres ikke alltid hvert kvartal slik som lovkravet er. Dette fremkommer også som et avvik i kommunemonitor for barnevern, som var en del av risiko og vesentlighetsanalysen for denne forvaltningsrevisjonen, der de på sist måling i 2022 hadde et avvik på 39,3 %. Et slikt avvik betyr at fosterhjemmene ikke blir fulgt opp hvert kvartal, slik som beskrevet i lovkravet. Det er også et høyt tall på fristbrudd tilknyttet undersøkelsessaker (27 %), dette betyr at behandlingstiden på 3 måneder ikke overholdes i 27 % av sakene.

Avdelingsleder Øst sier at disse fristbruddene er alvorlige, og mener at de er symptomatiske for resursmangelen på saksbehandlere i distriktsavdelingene. Internkontrollansvarlig mener at det normalt sett er et høyt arbeidspress i barneverntjenesten, men de siste 2 til 3 år har vært spesielt tøffe, med kombinasjonen av en større omorganisering i 2020, og belastningen av pandemien. Kvalitetsmeldingen fra 2021 beskriver at saksbehandlere i snitt til enhver tid har ansvaret for 18 saker. Dette mener internkontrollansvarlig delvis kan forklare det høye antallet fristbrudd. Landsgjennomsnittet på antall barn/saker pr saksbehandler er 14. Det fremkommer gjennom intervjuer med alle avdelingsledere at antall barn per saksbehandler også er veldig forskjellig. I 2 av distriktsavdelingene forteller avdelingslederne at saksbehandlerne har henholdsvis 24 og 25 saker per saksbehandler.

På spørsmål om avvikstallet knyttet til at nesten 40 % av barn i fosterhjem ikke får oppfølging i tråd med lovkrav, forklarer barnevernleder og rådgiver Administrasjon, at dette er en kombinasjon av flere ting. Etter å ha gått over disse tallene, så finner de at noe av avviket skyldes feiltellinger. Avvikstallene har utover dette handlet om sykdomsfravær og omstrukturering. Etter omstruktureringen har det vært mange nyansatte i stillinger som har jobbet med oppfølging av fosterhjem. Avdelingsleder Øst forteller at alle barn i fosterhjem skal ha oppfølging, men grunnet kapasitetsmangler er det ikke alle barn som får 4 oppfølginger gjennom et år. Her vurderes og prioriteres akutte behov og komplekse saker, noe som betyr at ikke alle fosterhjem får de besøkene som de skal ha. Disse vurderingene er løpende, og er det noe som helst tvil om at barn bør følges opp, så blir de prioritert. Det er imidlertid viktig for rådgiver Administrasjon og barnevernleder å påpeke at det var ingen som overhodet ikke har fått oppfølgingsbesøk eller annen form for oppfølging. Problemet var at det ikke var kapasitet til at alle fikk mange nok besøk til å oppfylle lovkravene. Denne situasjonen er nå stabilisert, mener barnevernleder og rådgiver. Saksbehandlerne tilknyttet avdeling Omsorg mener at problemstillingen med oppfølging i fosterhjem

kan være at selv om det ser ut som at det ikke gjennomføres oppfølging etter paragraf og lovkrav, så følger ofte saksbehandlerne disse hjemmene tettere opp enn lovkrav, men på andre måter. Da kan disse faste oppgavene tilknyttet oppfølging bli nedprioritert, slik at det kommer skjevt ut på statistikken fordi det er egne prosedyrer tilknyttet disse oppfølgingene.

Revisjonen finner i mappegjennomgangen eksempler på saker der det ikke vurderes omsorgsovertakelse jevnlig slik det er beskrevet i lovkrav. I den ene saken er det fremmet sak til intern behandling i barneverntjenestens fagråd, som er siste instans før det skrives en saksutredning og saken går til behandling i fylkesnemnda. Denne ble aldri behandlet i fagrådet slik det fremkommer. Vi finner også at det er en sak der det har vært en frivillig plassering over flere år, men det fremkommer ikke at det jevnlig vurderes omsorgsovertakelse, her fremkommer det også at det ikke er noe grunnlag for at barnet bør eller skal tilbakeføres. Saksbehandlerne avdeling Omsorg forklarer at det ligger i Familia at de blir påminnet å følge opp en sak hver 3. måned. Revisjonen finner at det i de fleste saker er dokumentert jevn oppfølging med foreldre og barn som ikke alltid er en del av oppfølgingsbesøk.

Vi finner i mappegjennomgangen også en sak der barneverntjenesten ikke har overholdt sin undersøkelsesplikt etter en innsendt bekymringsmelding. Revisjonen finner ikke at den er utredet eller besvart. Bekymringsmeldingen ble sendt inn 6 måneder før den ble registrert i postjournal. Den ble registrert i postjournal i forbindelse med at det kom et pålegg fra statsforvalter om å følge det opp. Barneverntjenesten vedgår i sitt tilsvar at dette er et avvik og de vedgår også at barnet ikke har fått forsvarlig oppfølging i 2022 grunnet sykefravær. Revisjonen finner i mappegjennomgang, at disse avvikene stemmer med hva barneverntjenesten beskriver. Revisjonen finner at andre instanser som er en del av støttesystemet rundt barnet har fulgt opp sin del av oppgaver/rapporteringer og liknende.

5.2.2.1 Kriterium 10 - samarbeid med aktuelle tjenester, oppfølgingsbesøk og veiledning

I kvalitetssystemet til Sarpsborg kommune ligger en del rutinebeskrivelser og rapportmal for oppfølgingsarbeidet når barnet er plassert. Oppfølgingsbesøket har to statusrapporter som skal fylles ut ved hvert besøk: Den ene er en statusrapport som fosterforeldre følger opp, den andre er en statusrapport som fylles ut av saksbehandler i barneverntjenesten etter samtale med barnet/ungdommen. Det er en egen prosedyre for oppfølging av barn, foreldre og fosterhjem etter plassering og en egen oppfølgingsprosedyre for barn i institusjon. Barnets rett til medvirkning, samvær og barneverntjenestens plikt til å ha en plan for samvær er beskrevet i oppfølgingsprosedyren for barn etter plassering. Det er også en egen bolk i prosedyren som omhandler plassering etter omsorgsovertakelse. Ansvarsgruppe er et eksempel på et samarbeidsforum som kan skapes rundt barnet dersom barnet har behov for det, dette er beskrevet i prosedyren for oppfølging av barn. Det er også beskrevet i planen at barnet skal få en tillitsperson dersom barnet ønsker hjelp til å lettere gi uttrykk for sine synspunkter. Familievernkontorene er beskrevet som en hjelpeinstans for oppfølging og veiledning av foreldre etter omsorgsovertakelse, og det samme gjelder skole som samarbeidsinstans.

I prosedyre for oppfølging av barn i institusjon beskrives det hvordan ulike instanser skal samarbeide og hvilke kontaktpunkter som er viktig for barneverntjenesten å følge opp. Her er det beskrevet punkter som omhandler jevnlig oppfølging av barnet, hvilke krav som settes til institusjonene ved oppfølging av barnet og oppfølging av foreldre i de tilfeller det gjennomføres omsorgsovertakelse.

Saksbehandlere i avdeling Omsorg forklarer at de største arenaene for samarbeid er i helse og skole. NAV er også en viktig samarbeidspartner. Mye av saksbehandlernes tid går til ansvarsgruppemøter og liknende typer samarbeidsmøter. Saksbehandlere avdeling Omsorg forteller at kompleksiteten kan være veldig stor i enkeltsaker, for eksempel når det er andre fagområder og hjelpeinstanser involvert. Et eksempel er psykiatri. Her er det mye ventetid, og barnets behov for hjelp kan bli nedprioritert der på grunn av kapasitet, noe som kan gjøre saken enda mer kompleks over tid. Det er også andre områder der det er vanskelig å få et godt og hjelpende tilbud. Saksbehandlerne forklarer at hjelpende instanser og kvaliteten på disse er meget forskjellige; de jobber ofte i flere kommuner og det er stor forskjell på hvordan

skoler og andre offentlige tilbud fungerer i det tverrfaglige samarbeidet. Det er stedsavhengig, forteller saksbehandlerne, noen skoler i kommunen her fungerer veldig bra mens andre skoler opplever de er nesten i en kamp med barneverntjenesten. Saksbehandlerne vil trekke frem spesielt KORPH i Sarpsborg som en rask og bra tjeneste som har vært til stor hjelp i ulike saker. KORPH er et lavterskel psykisk helsetilbud i Sarpsborg ¹³.

5.2.2.2 Tilsynsbesøk og rapporter

Saksbehandlere i avdeling Omsorg forteller at majoriteten av barn i fosterhjem bor utenfor kommunen. Dette innebærer mye reising for saksbehandlerne. Rutiner tilknyttet opprettelse av tilsyn og barneverntjenestens oppgaver i kontakt med tilsynsfører er beskrevet i barneverntjenestens aktuelle arbeidsverktøy, brevmal, rutiner og prosedyrer. Tilsynsfører skal også oppnevnes, og besøke barnet 4 ganger i året. Tilsynsfører skal rapportere til barneverntjenesten fra disse besøkene.

Det er beskrevet under særlige hensyn i flere av rutinene, at det er viktig å tilrettelegge for barnets kulturelle, etniske, religiøse og språklige bakgrunn i ulike samarbeidsinstanser og også spesifikt at det skal gjennomføres samtale med fosterhjemmet om hvordan det tilrettelegges for å ivareta barnets identitet tilknyttet sin minoritetsbakgrunn. Tilsynsføring ligger utenfor barneverntjenestens ansvar, og det er fosterhjems kommunens ansvar å sørge for at tilsynsfører har nødvendig kompetanse til å følge opp barnet, også i forhold til særlige hensyn i de tilfeller barnet har en minoritetsbakgrunn. Saksbehandlere i avdeling Omsorg forteller at når det gjelder tilsyn og tilsynsførere som har rett kompetanse så er dette også en utfordring. Tilsynsførere med kompetanse tilpasset barns kulturelle og språklige situasjon, med de kompetansekrav (bachelor) som foreligger har vært vanskelig å tilordne. Det har også vært problematisk å få tak i tolker, her har det skjedd at det har blitt tatt inn tolker som ikke har overholdt sin taushetsplikt, og noen ganger ønsker ikke foreldre eller barn tolk fordi miljøene er så små at de kjenner de som gjennomfører jobben.

I mappegjennomgangen har revisjonen gjennomgått tilsynsrapporter og korrespondanse med tilsyn. Revisjonen har også sett nærmere etter om det er en rød tråd som går mellom rapportene tilknyttet tilsyn og andre prosesser i saken videre. I gjennomgang av utvalg av tilsynsperson finner ikke revisjonen at det er dokumentert hvorvidt fosterhjems kommunen i de tilfeller det er nødvendig, har tilstrebet at tilsynspersonen har samme kulturelle eller språklige tilhørighet som barnet, eller besitter kompetanse i minoritetsbarns eget språk eller kultur. Revisjonen finner heller ikke at det er beskrevet i særlig grad i tilsynsrapportene at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Tilsynsrapportene blir stort sett levert etter kravene i forhold til oppfølging hvert kvartal og besøk i fosterhjemmene. De ulike kommunene løser tilsyn veldig forskjellig, dette fremkommer spesielt i rapportene og hvilken informasjon som foreligger, hvilken mal de bruker og hvordan rapportene er bygd opp. Revisjonen finner at informasjonen som kommer frem følges opp av barneverntjenesten i det videre arbeid.

5.2.3 Kriterium 11 - oppfølging av foreldre

I prosedyre for flytting til og etablering i fosterhjem (Godkjent 01.01.2023) står det følgende:

«For barnets foreldre kan barnets flytting utløse en krisereaksjon. Barneverntjenesten bør derfor følge opp foreldrene tett i flyttefasen. Foreldrene bør også lett kunne ta kontakt med barneverntjenesten i denne perioden.»

Det står videre beskrevet at barneverntjenesten ikke bare skal følge barnets utvikling tett i denne fasen, men at det er vel så viktig å følge foreldrenes utvikling, og at det kan være hensiktsmessig å gi foreldrene tilbud om sorgbearbeidelse eller en annen form for støtte. Det foreligger en egen mal for oppfølging av

¹³ KORPH: <https://www.sarpsborg.com/byen-og-kommunen/om-organisasjonen/kompetansesenter-rus-og-psykisk-helse/>

foreldre i disse situasjonene. Det er forskjell på situasjonene, i intervjuer fremkommer det at det ikke alltid er ønskelig for en forelder å forholde seg til barneverntjenesten rett i etterkant av en omsorgsovertakelse.

Revisjonen har i mappegjennomgangen sett etter om det er slik at foreldre er kontaktet kort tid etter omsorgsovertakelse. Det fremkommer ikke at foreldre blir tatt kontakt med, eller at det gjennomføres møter med foreldre kort tid etter plassering. De fleste plasseringer i sakene som revisjonen har gjennomgått er akutt plasseringer i første omgang. Det som kommer frem i sakssystemet er at foreldre kontaktes i forbindelse med utarbeidelse av samværsplan, men ikke i forhold til oppfølging av foreldre i andre sammenhenger etter at barnet ikke lenger bor i hjemmet.

5.2.3.1 Foreldreveiledning

Barnevernleder og rådgiver Administrasjon ser at den kontinuerlige vurderingen av gjenforening også handler om fosterforeldrene og barnets behov for å etablere seg og for å få ro der det er. Dette er en mer krevende jobb nå, når det skal gjennomføres mer samvær mellom foreldre og barn. Barnevernleder og rådgiver Administrasjon forklarer at dette kan gi noen motsetninger knyttet til at barn skal få tid til å etablere seg i fosterhjemmet og finne en ro der de er. Intervjuede sier i stor grad at de velger å tenke barnets beste uansett, uavhengig av de nye føringene som har kommet. I hverdagen må barneverntjenesten forholde seg til større krav: Foreldre, foreldres advokater, nemnd og tingrett. Barnevernleder og rådgiver forteller at foreldre alltid får tilbud og mulighet til å snakke med barneverntjenesten etter en overtakelse, og at det ikke alltid er slik at de vil snakke med barneverntjenesten. Da tilbys andre instanser. Per 01.01.2023 er kravet at oppfølgingen av foreldre skal settes opp i et annet system, og at det lages en egen plan for oppfølging. Dette er ikke helt etablert i barneverntjenesten i Sarpsborg, forklarer barnevernleder og rådgiver. Veileder Tiltak og utvikling og saksbehandler fra Go-kart teamet forteller videre at fra 01.01.2023 skal det utformes egne oppfølgingsplaner for foreldre ved omsorgsovertakelse. Planene som Go-kart teamet utformer sammen med saksbehandlere kartlegger behovet for oppfølging av fosterforeldre og biologiske foreldre, og veiledningsgruppa som jobber med foreldreveiledning skal styrke arbeidet med akkurat dette. Tanken er også at det i gjenforeningssaker skal jobbes med å styrke saksbehandlere i arbeidet med gjenforening og i de saker der det tilspisser seg mot tilbakeføring av barnet. Dette arbeidet skal også ivaretas av veiledningsgruppa.

Veileder Tiltak og utvikling som jobber i foreldreveiledningsgruppen, forteller at de jobber med veiledning og oppfølging i fosterhjem og blant biologiske foreldre. Fordelene ved å skille dette ut er å kunne jobbe mer konsentrert på deler av prosessene som krever god juridisk og faglig kompetanse. Tanken for foreldreveiledningsgruppa er også å være med å forsterke saksbehandlere generelt ute i distriktene i deler av prosessene. Denne gruppa tar også over noen av de kurs og kompetansehevingssoppgavene som BUF-etat har delegert til kommunene. Veiledningsgruppa skal jobbe både individuelt og i grupper, for både biologiske foreldre og fosterforeldre.

Veileder Tiltak og utvikling forklarer at foreldreveiledning er prosessarbeid tilknyttet foreldre i etterkant av en omsorgsovertakelse: Aksept av nåværende situasjon, veiledning og kartlegging for foreldre i forhold til sine ressurser og hvordan de for eksempel fortsatt kan bidra inn som foreldre, eller hvordan de skal jobbe for å få orden i eget liv. Sorgarbeid er også en del av tematikken. Hvis det tenkes tilbakeføring i en sak, og at det jobbes mot dette, vil denne oppfølgingen være viktig. Avdelingsleder Omsorg forklarer at de i barneverntjenesten erfarer at oppfølging av foreldre har vært begrenset tidligere, og at den har vært for dårlig. Fokuset nå er at denne veiledningen skal foregå over lang tid, og etter hvert må man se hva som er mulighetene etter hvert som teamet har satt i gang med arbeidet.

Veiledningsgruppen og hele barneverntjenesten skal ha et høyt fokus på tilbakeføring/gjenforening gjennom alle deler av prosessen, forklarer veileder Tiltak og utvikling. BUF-etat har foretatt en kompetanseoverføring i forbindelse med at det nå er kommunene som skal følge opp kurs innen TBOF, TBO og

Trygg Base¹⁴. Oppfølgingen blir mye mer unik, men det er slik at veiledningsgruppa kan brukes også i individuelle saker tilknyttet arbeidet med fosterhjem og biologiske foreldre. Både veiledergruppa og Gokartgruppa skal presentere seg i distriktsavdelingene.

5.2.3.2 Veiledning i fosterhjem – fosterhjemmets rolle og biologiske foreldre

Avdelingsleder Sentrum mener at den psykologiske tilknytningen og de bånd plasserte barn har fått til sine fosterforeldre også må hensynstas. Det er viktig at fosterforeldrene tar på seg oppdraget med en større bevissthet om gjenforeningsmålsetningen. Barneverntjenestens tydelighet og det å løfte frem forelderens rolle i barnets liv, kan være viktig for å skape en forståelse rundt dette, slik at det ikke oppstår en kamp også i fosterhjemmene. Sarpsborg kommune har jobbet ganske fokusert med adopsjon tidligere, så denne nye tankegangen har vært en snuoperasjon. Avdelingsleder Sentrum mener det er viktig at barneverntjenesten reflekterer over dette, for selv med oppvekstreformen så kan det i få tilfeller være barnets beste også å adopteres.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Kriterium 7 - gjenforening, omsorgsovertakelse barn og foreldres uttalelser

I mappegjennomgangen har revisjonen sett nærmere på om barneverntjenesten gir foreldrene mulighet til å uttale seg etter innholdet i avtale om frivillig plassering og om dette er dokumentert. Der det er relevant har vi også sett etter om barneverntjenesten har hørt barnet i forhold til saken. Vi har også sett på om barneverntjenesten gjennomfører vurderinger og evalueringer med hensyn til tilbakeføring. *Revisjonen finner at vurderinger og evalueringer med hensyn til tilbakeføring er fulgt opp og etterlevd i vår gjennomgang.* Det var imidlertid noen saker der frivillig plassering har foregått over relativt lang tid. Revisjonen vurderer det dithen at barneverntjenestens satsning på foreldreveiledning også vil styrke dokumentasjonsdelen i sakene som omhandler oppfølgingen av foreldre, og som ikke er å finne i særlig grad per i dag.

5.3.2 Kriterium 8 og 9 - Barneverntjenestens oppfølging og evalueringer etter plassering

Plassering etter § 4-4 6. forutsetter at *omsorgsovertakelse vurderes jevnlig*. Revisjonen finner i sin mappegjennomgang at dette er gjennomført i noen saker, men at det også er et par eksempler i utplukket hvor dette ikke fremkommer så tydelig. I en av sakene er det gjort en frivillig plassering over flere år uten jevnlig vurderinger som viser hvorfor det er slik, og hvorfor denne frivillige plasseringen opprettholdes. Revisjonen finner at det er i strid med gjeldende lovkrav og anbefaler derfor at barneverntjenesten vurderer jevnlig, om det er grunnlag for omsorgsovertakelse.

I mappegjennomgangen finner revisjonen at det er saker der *oppfølgingsbesøk og evalueringer ikke gjennomføres etter gjeldende lovkrav*. Dette gjelder både frivillige plasseringer og omsorgsovertakelse. Revisjonen finner at det i undersøkelsene er mange grunner for at dette ikke er fulgt opp. En jevn oppfølging av barnet er allikevel kravet som ligger til grunn, og dette er viktig å følge opp. Revisjonen mener derfor at barneverntjenesten bør følge opp barnet jevnlig, minst hvert kvartal, etter plassering utenfor hjemmet. Tiltaksplanen, eller oppfølgingsbesøket anbefales evaluert jevnlig, minst hvert kvartal. Vi ønsker å påpeke at det i de *fleste saker er dokumentert jevnlig kontakt* med foreldre og barn som ikke alltid er en del av oppfølgingsbesøk eller konkrete evalueringer.

Revisjonen finner at det fremkommer at barneverntjenesten jobber metodisk for å *etablere samarbeid med andre hjelpende instanser ut i fra barnets behov*, både i rutiner og praksis. Det er dessverre ikke alltid slik at andre instanser har kapasitet til å gi barnet den oppfølgingen som trengs.

¹⁴ TBO står for traumebevisst omsorg, TBO-F er traumebevisst omsorg for fosterforeldre. Trygg base modellen har sine røtter i teori og forskning om tilknytning og resiliens (motstandskraft.) www.bufdir.no

5.3.3 Kriterium 10 - samarbeid med aktuelle tjenester, oppfølgingsbesøk og veiledning

Revisjonen finner at det er beskrevet i rutiner hvordan opprettelse av tilsyn skal gjennomføres. Barneverntjenestens oppgaver i kontakt med tilsynsfører er beskrevet i barneverntjenestens aktuelle arbeidsverktøy, brevmalers, rutiner og prosedyrer. *Revisjonen finner at det gjennomføres tilsyn og sendes rapporter etter gjeldende krav, men det fremkommer ikke at det gjøres vurderinger tilknyttet at tilsynspersonen har samme kulturelle og språklige tilhørighet og kompetanse, eller at tilsynsfører har en uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldre.* Det er gjennom intervjuene problematisert at det er vanskelig å få tilgang til disse ressursene, men revisjonen finner ikke at det foreligger dokumentasjon på at dette er ivarettatt på noen måte av fosterhjems kommunen. Revisjonen mener at fosterhjems kommunen bør sørge for å tilstrebe at tilsynspersonen har samme kulturelle og språklige tilhørighet og kompetanse, og at barneverntjenesten sørger for at dette er dokumentert i saken.

5.3.4 Kriterium 11 - oppfølging av foreldre

Revisjonen har sett etter om foreldre har fått en oppfølging kort tid etter barnet er blitt plassert. Vi har sett etter om foreldrene har fått tilbud om veiledning og oppfølging, og om de eventuelt har fått tilbud om oppfølging gjennom andre hjelpeinstanser. Vi finner at det i mappegjennomgangen ikke fremkommer av dokumentasjonen at foreldre får oppfølging rett etter at barnet har blitt plassert. I intervjuer fremkommer det derimot at alle foreldre blir fulgt opp rett etter plassering og at barneverntjenesten tar kontakt med dem. Revisjonen finner også at det i den nyopprettede foreldreveiledningsgruppa jobbes med utarbeidelse av egen oppfølgingsplan for foreldre og at oppgavene til veiledningsgruppa er å følge opp foreldre i etterkant av en plassering. Dette vil kanskje bidra til at dokumentasjon rundt oppfølging av foreldre vil fremkomme i større grad enn det revisjonen har funnet i sin mappegjennomgang. Revisjonen mener derfor, i tråd med barneverntjenestens planer, at barneverntjenesten bør følge opp utviklingen til foreldrene, herunder ta kontakt med foreldrene kort tid etter omsorgsplassering med tilbud om veiledning og oppfølging, eventuelt også formidle kontakt med andre hjelpeinstanser.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen finner at barneverntjenesten i Sarpsborg har en grundig og god metodikk og prosedyrer for å følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet. Dette gjenspeiles av at de samarbeider tett med Bufdir med utgangspunkt i de rutinene som de har på området, og at andre barnevernstjenester tar i bruk deres skjemaer og prosedyrer. Revisjonen finner derimot at oppfølging av plasserte barn og dokumentasjonen tilknyttet dette har vært mangelfull. Våre undersøkelser viser at årsaken er kompleks; kapasitetsmangel, nyansatte, omstrukturering og sykefravær er beskrevet som årsaker til manglende oppfølging av barn i fosterhjem. Våre undersøkelser viser også at barneverntjenesten jobber med konkrete tiltak for å sørge for at barn som er plassert utenfor hjemmet får den oppfølgingen de har krav på. *Revisjonen vurderer det dithen at det fortsatt må jobbes fremover for å sørge for at slike lovbrudd ikke skjer i fremtiden.*

Revisjonen forstår at oppfølging av barn og igangsetting av et hjelpeapparat rundt barnet ikke alltid er så enkelt som det fremstår i statistikk. Kapasitetsutfordringer og hendelser utenfor barneverntjenestens ansvarsområde kan gjøre saken mer kompleks gjennom at barnets behov ikke blir møtt. Pandemi, kapasitet, endrede krav, økt oppdragsmengde, omorganisering og eksterne hjelpeinstanser som ikke følger opp sin del av jobben er noe av det som har gjort oppfølging av disse oppgavene vanskeligere for barneverntjenesten de siste årene. *Revisjonen finner at barneverntjenesten jobber med tiltak som skal ivareta foreldre på en bedre måte enn før, etter en omsorgsplassering.*

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunens barneverntjeneste bør:

- tilstrebe at tiltaksplaner evalueres jevnlig, minst hvert kvartal
- gjennomføre oppfølgingsbesøk jevnlig, minst hvert kvartal

- vurdere omsorgsovertakelse jevnlig, og at dette dokumenteres i aktuell sak
- tilstrebe at fosterhjemskommunen sørger for å forsøke at tilsynspersonen har samme kulturelle og språklige tilhørighet og kompetanse, og at dette blir dokumentert i aktuell sak
- følge opp utviklingen til foreldrene, herunder kontakte foreldrene kort tid etter omsorgsplassering med tilbud om veiledning og oppfølging, dette blir dokumentert i aktuell sak

6 BARNETS BESTE OG BARNETS MEDVIRKNING

Problemstilling 3: Har barneverntjenesten ivaretatt hensynet til barnets beste i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?

6.1 Revisjonskriterier

Punktvis oppsummering av kriteriene:

12. Barneverntjenesten har rutiner og prosedyrer som ivaretar barnets beste og sikrer at barn får mulighet til å medvirke i egen sak.
13. Det skal ved iverksettelse av tiltak fremkomme dokumentasjon som viser en helhetlig vurdering av hva som er til barnets beste.
14. Barneverntjenesten har sørget for at barnet har fått medvirke i forhold som omhandler plassering av barnet utenfor hjemmet. Barneverntjenesten har vurdert barnets synspunkter som en del av sin saksbehandling og tiltak. Dette er dokumentert.
15. Barneverntjenesten har sørget for at barnet har fått medvirke i forhold som omhandler samvær med familie (foreldre, søsken, andre nære relasjoner). Barneverntjenesten har vurdert barnets synspunkter som en del av saksbehandling og tiltak. Dette er dokumentert.
16. Barneverntjenesten har sørget for at barnet har fått medvirke i forhold som omhandler gjenforening med foreldre. Barneverntjenesten har vurdert barnets synspunkter som en del av saksbehandling og tiltak. Dette er dokumentert.
17. Barneverntjenesten har sørget for at barnet har fått mulighet til å medvirke og uttrykt sine synspunkter i trygge rammer og uten påvirkning av andre.

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Kriterium 12 - prosedyrer som ivaretar barnets beste og sikrer barns medvirkning

Det er gjennomgående beskrevet i rutiner og prosedyrer tilknyttet plassering, samvær og gjenforening at barnet skal medvirke så langt det er i stand til å kommunisere, og at det skal møtes ut ifra sitt modenhetsnivå. I Sarpsborg kommunes kvalitetssystem ligger ulike samtaleverktøy og maler som kan tas i bruk av saksbehandlere i møte med barn i ulike deler av saksprosessene. Samtaleverktøyene har blant annet til hensikt å kartlegge hvordan barnet har det, hvordan strukturen på hverdagen er, hva barnet identifiserer seg med og hvordan det har det inni seg/kartlegging av følelser, det er ulike maler til ulike aldersgrupper av barn. Det er også egne skjemaer i tilknytning oppfølgingsbesøk og samtaler med barn etter gjeldende lovgrunnlag.

Saksbehandlere i avdeling Omsorg forteller at barneverntjenesten har jobbet med utvikling av egne skjemaer som skal fylles ut for å ivareta barns medvirkning. Disse fylles ut hver gang det gjennomføres oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Veileder Tiltak og utvikling forteller at det jobbes systematisk med barns medvirkning i alle prosesser i barneverntjenesten. Barneverntjenesten i Sarpsborg har utarbeidet egne maler for oppfølging ut ifra barnets modenhetsnivå og avhengig av hvilken situasjon barnet er i. Saksbehandlere Omsorg forteller at dette er en viktig del av oppfølgingsbesøkene. Det er ikke alltid barn ønsker å snakke om noe spesielt, men de får alltid muligheten. Skjemaene som fylles ut er også tilpasset barns alder og kartlegger hvordan de har det, både i relasjoner og hjemme. All kontakt med barn underveis og mellom oppfølging loggføres også. I mappegjennomgangen erfarer revisjonen at kommunikasjon med barna løses på ulike måter med ulike saksbehandlere. Noen referer til hva barnet sier, mens andre bruker ulike skjema og barnet får mulighet til å beskrive mer i detalj rundt sin egen situasjon. Revisjonen ser at bruk av disse samtalemalerne er veldig forskjellige. Mal for oppfølgingsbesøk brukes imidlertid ved hvert oppfølgingsbesøk.

6.2.2 Kriterium 13 - barnets beste

Revisjonen finner i mappegjennomgangen og i dokumentasjonen tilknyttet sakene at barnets beste er vurdert og evaluert, dette fremkommer som en rød tråd i vurderinger tilknyttet barnet.

6.2.3 Kriterium 14 - barnets medvirkning ved plassering utenfor hjemmet

Ved valg av plasseringssted skal barnet ha blitt informert og gitt anledning til å uttale seg før fosterhjem velges, barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Dette gjelder barn som er 7 år og eldre, men også barn som er yngre og som er i stand til å danne seg egne synspunkter. Dette er også beskrevet i de kommunale prosedyrene. I prosedyre om frivillig plassering er ikke barns medvirkning omtalt i særlig grad. Det er dog nevnt som en del av prosedyren at barns samtykke ved frivillig plassering skal innhentes. Barneverntjenesten har sikret barns medvirkning i prosedyre om oppfølging av barn, foreldre og fosterhjem etter plassering, og denne tar for seg barns medvirkning i utstrakt grad. Det samme gjelder prosedyre for flytting og etablering i fosterhjem, men ikke ved valg av plasseringssted. Det er heller ikke beskrevet at barn og foreldre så langt det er mulig skal få mulighet til å være med når det skal utarbeides en plan for flytting til fosterhjemmet.

I prosedyrene oppfølging av barn, foreldre og fosterhjem etter plassering og frivillig plassering er det i lovgrunnlaget ikke henvist til forskrift om tillitsperson. I prosedyre for oppfølging av barn, foreldre og fosterhjem etter plassering står det imidlertid følgende:

«For at barnet skal gis trygghet slik at det kan gi uttrykk for sine synspunkter i egen barneverns-sak, kan barnet ha en egen tillitsperson, Det er viktig at barneverntjenesten informerer barnet om denne muligheten ... Krav til tillitsperson er at vedkommende må være over 18 år. Det kan ikke være barnets foreldre.»

I mappegjennomgangen finner revisjonen at barns medvirkning og barns stemme i stor grad dokumenteres. Kvaliteten og bruk av de verktøy som barneverntjenesten har for å samtale med barnet virker å være forskjellig: I noen saker fremkommer all interaksjon med barnet og en allsidig bruk av verktøy for å hjelpe barnet til å uttrykke seg mest mulig, mens i andre saker er ikke dette like omstendelig gjennomført.

I spørsmålet om plassering og barnets ønske tilknyttet dette, erfarer revisjonen at det er noe forskjellige resultater. I en sak er barnets ønsker tydelige, og har blitt gitt avgjørende vekt, i noen saker er det vurdert at barnet ikke er egnet til å medvirke angående plassering, og i noen saker fremkommer ikke barnets ønske om plassering tydelig frem i dokumentasjonen.

Barns medvirkning og plassering er vanskelig, forklarer saksbehandler i Go-kart teamet og veileder Tiltak og utvikling. De færreste barn vil flytte, og barneverntjenesten prøver å bruke mye tid for å snakke med barna. Det at det er mangel på fosterhjem gjør også situasjonen vanskeligere. Man kan ikke velge og vrake i løsninger for barna. Det er mye som skal vurderes, og dokumenteres godt. Barna skal bli hørt på bakgrunn av god nok informasjon. Da er det flere faktorer som spiller inn på vurderingen av disse uttalelsene, ut i fra barnets utgangspunkt og opplevelse av sin sak. Barneverntjenesten må også gjennomføre gode barnevernfaglige vurderinger ut fra barnas behov, som ikke alltid er det samme som barnas ønsker. Slik at dette skal vektes på en god og nøysom måte. Barna tenker ofte kortsiktig og barneverntjenesten må tenke langsiktig for barnets beste. Som en konsekvens ser man at det ofte blir langvarige beredskapsplasseringer, fordi det tar tid å finne den gode og stabile matchen. Barneverntjenesten bruker familieråd i denne prosessen blant annet. Barneverntjenesten tar alltid barnas utsagn på alvor og forsøker i så stor grad som mulig å finne løsninger som passer best mulig ut fra deres ønsker, forklarer veileder. Uansett skal barna bli hørt og barneverntjenesten tar alltid sikte på å klare å gjennomføre prosessen på en slik måte at de føler seg hørt og forstått.

6.2.3.1 Tillitsperson

I revisjonens mappegjennomgang finner vi at det i noen saker er det tydelig at barnet får tilbud om tillitsperson. I noen saker benytter barnet seg av dette tilbudet. Det er ikke alltid at dette er omtalt eller fremkommer i dokumentasjonen.

Barna velger ofte fosterforeldre som tillitspersoner, det er ikke så vanlig at de har med seg andre enn det, forklarer saksbehandlerne i avdeling Omsorg.

6.2.4 Kriterium 15 - barnets medvirkning i forhold som omhandler samvær

I tillegg til prosedyrer som omhandler plassering og oppfølging av barn utenfor hjemmet hvor barns medvirkning i tilknytning til samvær er omtalt, er det også slik at barneverntjenesten i Sarpsborg har en prosedyre tilknyttet samvær. Den omtaler samvær både ved frivillige plasseringer og samvær ved omsorgsovertakelse/hasteflyttinger. Det er beskrevet i prosedyrene at samværsplan skal utarbeides og at barnet skal være involvert i planleggingen av denne så langt det er mulig. Samværsplaner er ikke bindende ved frivillig plassering.

Mappegjennomgang viser at i de saker barnet er i stand til å vurdere selv, er barnets stemme hørt og vurdert/ivaretatt forhold til dets ønsker tilknyttet samvær.

6.2.5 Kriterium 16 - barns medvirkning i forhold som omhandler gjenforening

Revisjonen kan ikke finne at barns medvirkning i forhold som omhandler gjenforening er beskrevet i barneverntjenestens prosedyrer. Saksbehandlerne i avdeling for Omsorg erfarer at det fins noen barn som ikke ønsker å komme hjem.

I mappegjennomgangen finner revisjonen at barnets perspektiv er ivaretatt, også der det er vurderinger tilknyttet gjenforening.

6.2.6 Kriterium 17 - barnets mulighet til å få uttrykt sine meninger og synspunkter i trygge rammer og uten påvirkning av andre

I prosedyren «oppfølging av barn, foreldre og fosterhjem etter plassering», er følgende beskrevet:

«I oppfølging av fosterbarn skal det legges til rette for at barnet opplever å bli sett og hørt. Oppfølgingen skal gi fosterbarnet hjelp til å få en god forståelse og sammenheng av hva som skal skje og hvorfor, bli bevisst egne standpunkt, få gi uttrykk for sine egne meninger og oppleve trygghet i dagliglivet og for fremtiden.»

Prosedypren påpeker ikke det som revisjonen ser etter i sitt revisjonskriterium, der barneverntjenesten skal sørge for at barnet får mulighet til å få uttrykt sine meninger og synspunkter i trygge rammer og uten påvirkning av andre.

I mappegjennomgang er det i noen saker veldig tydelig at barneverntjenesten også jobber for å ha en samtale både med barnet tilstede sammen med foreldre, eller fosterforeldre, og også ha samtaler med barnet alene. Både barneverntjenesten og tilsynsførere gjennomfører dette. Revisjonen ser imidlertid ikke en gjennomgående bevissthet rundt dette, eller at det dokumenteres i alle saker.

6.3 Vurderinger

6.3.1 Kriterium 12 - prosedyrer som ivaretar barnets beste og sikrer barns medvirkning

Revisjonen finner at det er et stort utvalg i samtaleverktøy og en *rød tråd i prosedyrer tilknyttet barnets beste*, og viktigheten av at barnet får *medvirke* i egen sak.

6.3.2 Kriterium 13 – barnets beste

Revisjonen finner i sin mappegjennomgang at barnets beste og vurderingen av barnets beste er dokumentert og at *kriteriet er etterlevd*.

6.3.3 Kriterium 14 - barnets medvirkning ved plassering utenfor hjemmet

Revisjonen erfarer at å involvere barnet til å medvirke angående egen plassering og samtidig måtte balansere hensynet til barnets beste, er en vanskelig og kompleks oppgave. *Revisjonen finner i mappegjennomgangen at barnets stemme er hørt og at det foreligger vurderinger tilknyttet dette*. Det er varierende bruk av samtaleskjemaer, og revisjonen vurderer at det er ulikt hvordan hver saksbehandler dokumenterer barnets uttalelser og måte å medvirke på.

I revisjonens mappegjennomgang finner vi at det i noen saker er tydelig at barnet får tilbud om tillitsperson, mens i andre saker er dette ikke dokumentert. Dette gjør at revisjonen er usikker på om dette alltid tilbys. Revisjonen finner at tilbud om tillitsperson er tatt inn i barneverntjenestens relevante prosedyrer. Siden dette ikke alltid fremkommer i sakene, mener imidlertid revisjonen at det bør tilstrebes å dokumentere at barnet har tatt stilling til om de ønsker å ha en tillitsperson i dialog med barneverntjenesten. Revisjonen mener også at barn bør gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Barnet må informeres så tidlig som mulig om denne adgangen.

6.3.4 Kriterium 15 - barnets medvirkning i forhold som omhandler samvær

Revisjonen finner at det er en egen prosedyre tilknyttet samvær, både ved frivillig plassering og omsorgsovertakelse. Vi finner også at barn blir hørt i tilknytning til dette og at det er dokumentert i saksbehandlersystemet. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at *barneverntjenesten har sørget for at barnet har fått medvirke i forhold som omhandler samvær og samværs spørsmål*.

6.3.5 Kriterium 16 – barnets medvirkning i forhold som omhandler gjenforening

Revisjonen finner at forhold som omhandler gjenforening diskuteres med barn og vurderes og dokumenteres i saker. For at forholdene skal ligge til rette for gjenforening er det viktig at alle aspekter og kanskje spesielt samvær og evalueringer av samvær er tilstede.

6.3.6 Kriterium 17 - barnets mulighet til å få uttrykt sine meninger og synspunkter i trygge rammer og uten påvirkning av andre

Revisjonen finner at det i flere saker fremkommer tydelig at det vektlegges å ha kvalitetsmessig gode samtaler, både sammen med barnet og barnets omsorgspersoner, og i samtaler med bare barnet tilstede. Revisjonen finner at både ansatte i barneverntjenesten og tilsynsførere er bevisste dette. Imidlertid er ikke dette et gjennomgående funn, og ikke noe som alle gjennomfører bevisst. Revisjonen mener derfor at barneverntjenesten bør sørge for at barnet får mulighet til å medvirke og uttrykke sine synspunkter i trygge rammer og uten påvirkning av andre, og at dette er dokumentert.

6.4 Konklusjon og anbefalinger

Barns medvirkning og hensynet til barnets beste fremstår som en rød tråd i arbeidet som gjennomføres i barneverntjenesten i Sarpsborg. Det gjenspeiles i vurderinger som foretas og de rutiner og prosedyrer som revisjonen har gjennomgått.

Revisjonen finner mangel i dokumentasjonen tilknyttet hvorvidt et barn har fått tilbud om tillitsperson samt om barneverntjenesten tilstreber å gjennomføre samtaler med barn i trygge rammer, der barnet får mulighet til å uttrykke seg selv uten påvirkning av andre.

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunens barneverntjeneste bør

- sørge for at barn gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Barnet skal informeres så tidlig som mulig om denne adgangen. Det bør fremkomme i dokumentasjonen i oppfølging og i samtale med barn at de får tilbud om en tillitsperson
- sørge for at barnet får mulighet til å medvirke og uttrykke sine synspunkter i trygge rammer og uten påvirkning av andre, og at dette blir dokumentert i aktuell sak.

7 BARNEVERNTJENESTENS PRAKSIS ETTER EMD-DOMMENE

Problemstilling 4: Har barneverntjenesten justert sin praksis i saker med tanke på innskjerpede krav i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?

7.1 Revisjonskriterier

Punktvis oppsummering av kriteriene:

18. Barneverntjenesten har endret sine rutiner og sin praksis for å tilpasse seg skjerpede krav etter høyesteretts føringer angående utredning, saksbehandling og dokumentasjon.
19. Barnevernsmyndigheter bør i sin dokumentasjon så langt det er mulig gi en konkret begrunnelse, med så klar forklaring som mulig og med et så forståelig språk som mulig. Bruk av fagterminologi bør unngås.
20. Gjenforeningsmålsetningen gjelder helt til fylkesnemnda eller domstolen på bakgrunn av følgende vurderinger gir grunn til å forlate målsetningen:
 - Hvis foreldrene er særlig uegnet
 - Hvis en gjenforening kan skade barnets helse og utvikling
 - Hvis det har gått betydelig tid slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn gjenforeningshensynet
21. Samvær; omfang, hyppighet og kvalitet har betydning for gjenforening, og må fastsettes etter konkrete vurderinger i den enkelte sak, og skal dokumenteres med utredning og grunngiving. Permanent tilsyn må være konkret begrunnet.
22. Selv ved langvarige omsorgsovertakelser der konkrete vurderinger har gitt grunnlag for å oppgi gjenforeningsmålsetningen, skal samvær være utgangspunktet.

7.2 Datagrunnlag

7.2.1 Kriterium 18 - barnevernsreformen, EMD-dommene og ny barnevernlov, konkrete endringstiltak og prosesser

På spørsmål om det har vært endringer i praksisen til barneverntjenesten etter EMD-dommene, så beskrives det av alle intervjuede at det har skjedd mange endringer i barneverntjenestens praksis etter EMD-dommene. Flere påpeker at de mener barneverntjenesten har en høy bevissthet knyttet til disse endringene. Flere beskriver at kommuneadvokatene ble koblet tett på etter det kom retningslinjer fra barne- og familiedepartementet etter høyesterett i storkammers avgjørelser i mars 2020. Mange forklarer også at de opplever at oppvekstreformen, ny barnevernlov og disse dommene går hånd i hånd. Føringerne fra staten har vært tydelige, og tilpasninger har kommet mer som en overgang over tid. Avdelingsleder Omsorg forteller at både barneverntjenesten, kommuneadvokatene, og de ulike rettssystemene ganske umiddelbart etter uttalelser fra Høyesterett om føringer angående blant annet utmåling av samvær, fort foretok endringer i egen praksis og tilpasset rutiner og prosedyrer i forhold til dette. De endringene og føringerne som kom i 2020 oppleves for så vidt ikke som noe nytt i forhold til utviklingen som har vært i barneverntjenesten, forklarer saksbehandlere i avdeling Omsorg. De mener at det er et resultat av at det har blitt jobbet med endringer på feltet siden 2010. Det påpekes imidlertid at barnets beste alltid vil komme i forsetet i deres vurderinger i saker. Saksbehandlere i avdeling Omsorg mener at så lenge barnets beste er ivaretatt så står de trygt i begrunnelsene og vurderingene sine, også i de sakene der nye føringer ikke følges. Saksbehandlere mener at de nye føringerne ikke alltid er riktige, selv om de i stor grad har vært avklarende. I de aller fleste situasjoner erfarer saksbehandlere i avdeling Omsorg at de nye føringerne er riktige å følge.

Avdelingsleder Vest forteller at Bufdir, i etterkant av EMD-dommene, har vært klare og tydelig i sin kommunikasjon og forventninger. Mye av de føringene som kommer mener avdelingsleder er gode, men det er fremdeles individuelle saker med mange faktorer som må vurderes opp mot hverandre. Mulighetene for å holde seg oppdatert i en presset arbeidshverdag er små. De aller fleste har ikke mulighet til å lese de nye føringene og retningslinjene på dugnad, forklarer avdelingsleder Vest.

7.2.1.1 Fagråd

Avdelingsleder Øst forklarer at fagrådet er møter der komplekse saker drøftes og avgjørelser tas. Det består av saksutredere, barnevernleder, involverte saksbehandlere eventuelt andre faginstanser og aktuelle avdelingsledere. Avdelingsleder Omsorg erfarer at i fagråd, er det endringer i praksis, og et skjerpet krav til grunnlag gjennom dokumentasjon og forbedringer i forbindelse med journalføring i saker.

7.2.1.2 Omorganisering i 2020

Avdelingsleder Vest forteller at barneverntjenesten i dialog med politikerne i kommunen er enig om at de skal jobbe mer spesialisert. Før jobbet alle med saker i hele Sarpsborg by. Den nye organiseringen med distriktstanken og oppdeling av avdelinger mener avdelingsleder er bra, da de kommer nærmere barnets nettverk. Saksbehandlerne blir kjent med de som jobber i helsetjenesten og oppvekstsektoren, som fører til at man jobber mer effektivt. Saksbehandlerne jobber også mer tilknyttet én familie over tid, og dette er positivt for kvaliteten i saksbehandlingen.

Avdelingsleder Øst forteller at ved omorganiseringen i 2020 ble det blant annet opprettet et akutt/mobilt team som også er tilgjengelig på kveldstid. Dette har gjort barneverntjenesten mer tilgjengelig og det har vært muligheter for å følge opp sakene tettere og ved behov og tjenestekvaliteten har økt. Imidlertid opplever avdelingsleder Øst at konsekvensene av denne omorganiseringen også har hatt negative konsekvenser da den interne omrokeringen har tatt direkte ressurser fra saksbehandlerstillingene slik at de som jobber med tiltak og undersøkelser fikk flere saker å håndtere.

7.2.1.3 «Prosjekt fosterhjemområdet» og økonomiske konsekvenser av barnevernsreformen

Prosjekt fosterhjemområdet ble gjennomført i 2021 i barneverntjenesten. Bakgrunnen for dette prosjektet var overføring av ansvar og oppgaver fra stat til kommune, primært på fosterhjemområdet. Målsetningen var å finne gode løsninger slik at barneverntjenesten i Sarpsborg var rustet til å ivareta overførte oppgaver og ansvar fra den 01.01.2022. Her valgte Sarpsborg barnevernstjeneste å sette ned en prosjektgruppe som jobber konkret med å finne gode effektive løsninger som ikke nødvendigvis innebar å styrke barneverntjenesten med flere rene saksbehandlerstillinger. Oppvekstreformen, regjeringens fosterhjemstrategi 2021-2025, EMD-dommene og ny barnevernlov utgjorde bakteppet for de vurderinger og situasjonsbeskrivelsen som barneverntjenesten i Sarpsborg formidlet i denne rapporten. Her følger noen eksempler fra situasjonsbeskrivelsen, hentet fra rapporten:

- Reglene om fosterhjem skal i ny barnevernlov samles i et eget kapittel i loven, og enkelte bestemmelser som pr 2021 er i forskrift nå skal lovfestes. Dette gjelder blant annet plassering i familie og nettverk
- Enhver omsorgsovertakelse er midlertidig og målet om gjenforening skal være mellom barnet og dets foreldre. En ny praksis er at per 2022 skal barneverntjenesten regelmessig vurdere om omsorgsovertakelse kan oppheves
- En tydeliggjøring av gjenforeningsmålsetningen kommer også til uttrykk, her er endring i samværsreglene et eksempel på det. Den nye endringen innebærer at barneverntjenesten nå konkret og individuelt skal vurdere samvær i den enkelte sak, utredning og grunnlag for denne avgjørelsen må fremkomme tydelig
- Barneverntjenesten i Sarpsborg påpeker i rapporten også utfordringer tilknyttet begrenset kapasitet til å kunne imøtekomme økende behov for veiledning og oppfølging i fosterhjem, og også

hvordan de har begrenset kapasitet for å jobbe fokusert med rekruttering av og godkjenning og kartlegging av fosterhjem i familie og nettverk ut fra nye krav.

Utredningen «økonomiske konsekvenser av barnevernsreformen» gjennomført av økonomiavdelingen i Sarpsborg kommune i samarbeid med barneverntjenesten, beskriver at utgiftene tilknyttet kommunens økte ansvar i forbindelse med barnevernsreformen er estimert til å koste kommunen 24 millioner kroner. Beregnede kostnader er satt til å være 69 millioner årlig, mens rammeoverføringen fra staten er på 45 millioner.

Rapporten, samt utredningen tilknyttet økonomiske konsekvenser av barnevernsreformen ble behandlet i bystyret 16.09.2021, der det ble besluttet at barneverntjenestens kostnadsnøkkel skulle endres med hensikt om å få et mer treffsikkert resultat. Dette førte til at det ble opprettet 8 nye stillinger, der 4 stykker jobber i Go-kart teamet og 4 stykker jobber tilknyttet foreldreveiledning og oppfølging av fosterhjem.

Rådgiver Administrasjon og barnevernleder forklarer at det er mange områder der barneverntjenesten har fått utvidete ansvar, men hvor det ikke har fulgt med nok midler: For eksempel er det slik at spesialiserte fosterhjem nå ikke lengre er under bistandsplikt gjennom BUF-etat, noe som setter kommunene i en vanskelig situasjon økonomisk. Disse endringene har ført til at kommunene har måttet gjennomføre kjøp av tjenester hos private fosterhjem. Barnevernleder forteller om en nylig opplevelse som barneverntjenesten har fått tilknyttet omsorg og oppfølging i foreldre og barn-institusjon: BUF-etat har innskrenket åpningstidene sine i foreldre og barn-institusjoner slik at de er stengt annenhver helg. Barneverntjenesten havner nå i situasjoner der familier med døgnkontinuerlig behov for oppfølging må følges opp på andre måter disse helgene. Barneverntjenesten må da kjøpe dyre private tjenester for å møte behovet. BUF-etat tilbyr her ikke en god nok tjeneste, og det følger ikke ekstra midler over rammen for å dekke behovet.

Rådgiver Administrasjon forteller også om at det er satt i gang prosjekter i kommunen der man ser på det såkalte «ytre barneverntjenesten» og fokuserer på den forebyggende innsatsen. Her vil det også komme en kommunedelplan om hvordan de skal rigge og samordne forebyggende tjenester. Dette er endel av «bærekraft 2030»-prosjektet.

På spørsmål om hvordan barnevernleder og rådgiver Administrasjon syns kommunen har jobbet for å tilrettelegge for dette økende ressursbehovet som barneverntjenesten har fått, mener de at det foreløpig ikke går helt opp i opp. Det er imidlertid viktig å gi den nye organiseringen som er gjennomført i barneverntjenesten litt tid. Det er tidlig å forvente resultater enda. Som en større tjeneste har de ikke fått testet hvordan dette fungerer ordentlig. Grunnen til dette er koronaen, samt mange nyansatte som må bygge kompetanse og få erfaring.

Oppvekstreformen er heller ikke satt, og det er mange brikker som skal på plass. Barnevernleder forteller at de jobber med, og er opptatt av å evaluere seg selv og virksomheten og forteller om følgende spørsmål som de jobber med internt:

«Hva er det vi gjør og hvordan gjør vi det? Er det interne forhold som kan forbedres, som for eksempel varighet og omfang på tiltak, er det arbeidsmetoder som kan forbedres, kan man tenke annerledes med hensyn til «laget rundt barnet», har vi nok systemkompetanse og kjenner vi tjenestene i kommunen godt nok?»

I forhold til internt forbedrings- og endringsarbeid så vurderer barnevernleder å engasjere KS-konsulentene for å få et blikk utenfra på hvordan de jobber. Det er for eksempel mulig å gjennomføre dette i prosjektet «Bærekraft 2030», og eventuelt gå ut med et tilbud for å kartlegge om det er mulig å rigge seg bedre, både økonomisk og i måten barneverntjenesten jobber. Når det gjelder spørsmålet om økt ressursbehov forklarer barnevernleder at det er forståelig at det er vanskelig å kun tenke at man skal øke ressursene. Barneverntjenesten er stor og det bør gjennomføres en intern jobb først og fremst.

Det er allikevel ikke forsvarlig å ha 25 saker på en saksbehandler, slik som er situasjonen i et par distriktsavdelinger i dag.

7.2.1.4 Informasjonsarbeid, bevisstgjøring og kompetanseheving

Barneverntjenesten har jobbet med nye føringer på fagmøter forteller avdelingsleder Øst. De har eksempelvis jobbet med problemstillinger i saker, etikk og bevisstgjøring av holdninger. Fagmøter gjennomføres med alle ansatte 6 ganger i året. Saksbehandlere i Omsorg forteller at i disse samlingene blir avdelingene blandet på tvers. Sist samling jobbet de med ny barnevernlov og rosa kompetanse, som handler om mangfold og kjønnsidentitet. Rådgiver Administrasjon forteller at de bruker veilederen ¹⁵ som hun mener inneholder alt opplæringsmaterieil som de skulle trenge for å sette seg i stand til å jobbe med og tilpasse seg ny lov.

Læringsnettverket som fins i regionen har også jobbet med praksisendringer som tema. Avdelingsleder Omsorg og internkontrollansvarlig har gjennomført videreutdanning i jus, og dette har vært til barneverntjenestens fordel i jobben med å tilpasse seg de skjerpede kravene som har vært. Ledergruppa har også vært brukt aktivt i denne jobben. Barneverntjenesten ble også tidlig utfordret av politikerne i kommunen på hvordan de, hadde tilpasset sin praksis, og hvordan de nå forholder seg til skjerpede krav. Her har barneverntjenesten også redegjort for bevisstheten sin rundt dette arbeidet. Barnevernleder forteller at saksutreder i barneverntjenesten har jobbet mye med hvordan disse vurderingene skal dekkes når saksframleggene til fylkesnemnda skal skrives. Skjerpede krav er nå innarbeidet og er en del av saksutrederens mal. Ledelsen er også opptatt av at dette skal holdes oppe og varmt. De ser at det er konkrete utfordringer med å hele tiden skulle tenke gjenforening og at det skal gjøres individuelle vurderinger knyttet til kontakt og samvær med familie og nettverk; det gjør det mer komplisert og også mer ressurskrevende.

Rådgiver Administrasjon forteller også at de jobber med å få på plass et system i bunn som ivaretar denne kompetansen gjennom arbeid og opprettelse av årshjul og kompetanseplan. Rådgiver Administrasjon informerer om at barneverntjenesten har en opplæringsplan for nyansatte med 9 moduler, som har vært gjennomført årlig fra før koronaen. De gjennomfører også veiledning i egen gruppe for nyansatte. Tjenesten har fått en stor andel nyutdannede. Dette gjør barneverntjenestene sårbar, mener rådgiver: Med reform og ny lov, og når kompetansekravene endres, så må de sørge for å gi relevant opplæring. Rådgiver forklarer at de derfor har evaluert kompetanseplanen for 2022-2024.

7.2.2 Kriterium 19 - Barneverntjenestens dokumentasjon, konkrete begrunnelse, klarhet i tekst og bruk av fagterminologi

Det var påpekt i føringene som kom fra barne- og familiedepartementet i juni 2020, at det var viktig med klarhet i tekst, gode begrunnelser og forståelig språk i dokumentasjonen i saker tilknyttet barnet. Revisjonen har derfor i mappegjennomgangen gjennomgått hvorvidt

- det er lite bruk av fagterminologi, og om eventuelle vanskelige begreper er godt forklart
- det fremkommer hvorfor det ikke er nok med mindre inngripende virkemidler i saker
- det i saker der gjenforening er uaktuelt fremkommer uttrykkelig av begrunnelsen hvorfor det ikke er aktuelt
- utenforstående lett kan ta stilling til hvorfor et tiltak har vært nødvendig
- det foreligger informasjon fra mange instanser, som gir grunnlag for helhetlige vurderinger
- det fremkommer at barnets behov og interesser vurderes uavhengig av foreldres interesser og behov

¹⁵ Visma Veilederen er et oppslagsverk og fagmiljø som holder ansatte i barnhage, skole og barnevern oppdatert på det nyeste innen lover og regelverk: www.veilederen.no

I mappegjennomgangen finner revisjonen at det stort sett er gjennomgående klart og godt språk. Det er lite bruk av fagterminologi som kan virke forvirrende. I et par av sakene er det imidlertid noe fagterminologi som tas i bruk. Her er eksempel på ord som brukes: «Mangel på situasjonsspesifisitet, regrederer, dissosierer, inadekvat, intervensjonerende.» Revisjonen finner at dette er i barneverntjenestens saksframlegg, og ikke i sakkyndige/medisinske vurderinger. Saksbehandlerne i avdeling Omsorg forteller at det kanskje ikke har blitt snakket så mye om bruk av fagterminologi i jobbsammenheng. Det de imidlertid ønsker å trekke frem er at det er en høy bevissthet rundt at de som leser det som blir skrevet skal forstå det. De mener at alle er flinke til å kommunisere «folkelig», både i samtale og skriftlig, og også i rutinebeskrivelsene. De vil også påpeke at det er høyt fokus på dette i barnevernspedagog-utdanningen i dag. Saksbehandler i Go-kart teamet og veileder i Tiltak og utvikling forklarer at det er gjennomført en del utviklingsarbeid på de ulike skjemaene som brukes av barneverntjenesten. Her er det også lagt inn støttetekst som ivaretar hensynet til bruk av språket på en god måte. Saksbehandlerne forklarer at de ofte bruker lang tid i møter for både foreldre og barn for å gjøre det enkelt og forståelig. De mener det er viktig å bruke tid for å formidle og få partene i sakene til å forstå det juridiske og prosessene i tilknytning til saken.

Barnets perspektiv, behov og interesser fremstår som å være journalført og ivaretatt. Revisjonen finner imidlertid at det i noen saker fremstår klarere enn i andre saker, og at bevisstheten rundt disse vurderingene er mer tilstede i noen saker.

I kvalitetsmeldingen fra barneverntjenesten står det følgende: «Det er et mål å styrke tiltakstilbudet for å bidra til at foreldre selv kan ivareta omsorgen for barna sine, og forebygge mer omfattende og inngripende tiltak.»¹⁶ Revisjonen finner i saksutredningene at det ofte fremkommer hvorfor ikke mindre inngripende midler er tilstrekkelig. Revisjonen finner også at i saksutredninger og fremlegg blir det omtalt at andre hjelpeinstanser blir brukt.

Avdelingsleder Sentrum mener at det må innarbeides noe mer systematikk i de beslutninger som barneverntjenesten tar. Avdelingsleder erfarer at mye løses i dialog og drøftinger «over bordet» og at det er mange beslutninger som tas muntlig. Her trenger man bedre rutiner for å dokumentere disse små møtene, på effektive måter. Dette er viktig for rettsikkerheten, forklarer avdelingsleder. Imidlertid forklarer saksbehandlere i avdeling Omsorg, at de prøver å loggføre alle samtaler. Det skannes mye gjennom telefon og eposter skannes inn i saken. De mener det er viktig at det ligger på saken.

7.2.3 Kriterium 20 - gjenforeningsmålsetningen

Tilbakeføring og gjenforening, og nye føringer knyttet til dette, tok adopsjonsspørsmålet nesten helt bort når de nye føringene kom, forteller mange av de intervjuede. De erfarer at involveringen og arbeidet med foreldrene nå er tettere, og fortsetter i mye større grad også etter omsorgsovertakelse. Saksbehandlerne i avdeling Omsorg mener det er viktig å presisere at i de tilfeller hvor man får til en tilbakeføring, så oppleves det som en stor seier.

Satsningen på foreldreveiledning er et positivt tiltak, og avdelingsleder Øst er glad for det. Men, avdelingsleder mener at nøkkelen til en vellykket plassering er at barnet får tillatelse til å ha det bra der det er. Primærtilknytning skal etter nye føringer veie tyngre, men kanskje en viktig suksessfaktor er at man jobber for at fosterforeldre skal klare å anerkjenne foreldrenes rolle. Barneverntjenesten trenger å bruke mer tid på fosterforeldre i dette arbeidet. Avdelingsleder erfarer at det dessverre ikke alltid er nok tid til å prioritere dette.

I mappegjennomgangen har revisjonen sett på om barneverntjenestens og myndighetens plikt til å jobbe mot gjenforening fremkommer i sakspapirer. Er det eksempler der det er vurdert uaktuelt med gjenforening? Revisjonen finner at det er ingen av sakene i mappegjennomgangen der gjenforening vurderes

¹⁶ Sarpsborg kommune, kvalitetsmeldingen barneverntjenesten 2021, side 4

som uaktuelt. Det er imidlertid mange av disse sakene der det gjenstår mye for å få til gjenforening, dette er godt beskrevet, utredet og synliggjort. Revisjonen finner imidlertid avvik i en sak der vi oppfatter det slik at barneverntjenesten ikke vurderer gjenforening/omsorgsovertakelse i så stor grad som det bør etterstrebes. I denne saken er vurdering av gjenforening ikke omtalt i de tre siste oppfølgingsrapportene i saken.

7.2.4 Kriterier 21 og 22 - samvær har betydning for gjenforening

Også ved langvarige omsorgsovertakelser skal samvær vurderes individuelt og løpende. Hvis det er behov for tilsyn skal dette også vurderes fortløpende. Prosedyren «Beskyttet tilsyn» definerer to forskjellige typer tilsyn. Det ene er beskyttet tilsyn eller støttet tilsyn. Begge deler er regulert forskrift om samvær med tilsyn etter barneloven. Dette handler om barnets behov for tilsyn og hvilken situasjon barnet står i:

«Støttet tilsyn skal støtte barnet, forelderene eller familien under samværet, ved for eksempel etablering av kontakt eller ved tilfeller der det er behov for former for regulering. Beskyttet tilsyn skal brukes der barnet trenger overvåking under samværet, for eksempel fordi samværsforelderene har vansker med rus eller psykisk lidelse.»

I følge forskriften er det begrensninger på maks antall timer pr år man kan innvilge disse typer tilsyn. 32 timer for støttet tilsyn og 16 timer for beskyttet tilsyn. Det er beskrevet i prosedyren at samvær med tilsyn normalt ikke skal fastsettes for lengre periode enn ett år, og det er et vilkår at det er barnets behov som taler for vurderingen om samvær med tilsyn. Det er også beskrevet i prosedyren for oppfølging av private aktører at barneverntjenesten skal være tilstede/tilgjengelig under tilsyn, også i de tilfeller der samvær under tilsyn og tilsynspersonen er en privat aktør. Dette er fordi det er barneverntjenesten som er bemyndiget til å ta avgjørelser i tilfeller som omhandler samvær. Revisjonen finner i mappegjennomgangen at samvær med tilsyn blir løpende vurdert, og at barna også får uttale seg.

Avdelingsleder Øst forklarer at tanken om tilbakeføring alltid har eksistert, men at det var mer rom før for at man kunne vurdere varigheten i plasseringer. Det som avdelingsleder mener er bra er at disse føringene tydeliggjør ansvaret for å jobbe med tilbakeføring. Det er en økt bevissthet rundt dette, og det jobbes med mer tiltak tilknyttet oppfølging av foreldre i etterkant av en omsorgsovertakelse. Imidlertid så er det sånn at midlertidigheten og barns opplevelse av midlertidighet i en omsorgsovertakelse ikke er bra for dem. Ved en omsorgsovertakelse etter § 4-12 er det i de fleste tilfeller satt inn kompenserte og endrende tiltak. Disse tiltakene har ikke vært tilstrekkelig og det foreligger et klart grunnlag for omsorgsovertakelse. Avdelingsleder Øst mener det burde vært en mellomting som ikke går på bekostning av barnas mulighet til å slå seg til ro. Foreldre som kontinuerlig jobber mot gjenforening kan være strevsomt og forvirrende for barna og kan gjøre deres livssituasjon forstyrrende og vanskelig.

Avdelingsleder Sentrum forklarer at det er viktig at man jobber med å ruste foreldre til å ha kvalitativt gode samvær med sine barn. Avdelingsleder erfarer at i mye større grad nå enn før, blir tjenesten utfordret av fylkesnemnda for å tenke bevisst rundt disse hensynene og tiltak for å styrke foreldreferdigheter og vurdere samvær og samværshyppighet, og kvalitativt gode samværsopplevelser. Denne bevisstheten er også tilstede i samtaler og prosesser som man har tilknyttet de individuelle sakene, både i hverdagen og i ulike samarbeidsforum. Dette handler om å strekke seg langt for å ha kvalitativt gode samvær. Med barnets beste i bunn har man også prøvd å finne kreative og gode løsninger. Barns medvirkning vektet sterkt i dette. Det vektet mer dess større barnet blir. Tjenesten har imidlertid noe å gå på for å dokumentere, mener avdelingsleder Sentrum. Avdelingsleder tror at det mangler en del dokumentasjon tilknyttet saker, men forklarer at det i bunn og grunn skyldes det store arbeidspresset og antall saker som hver saksbehandler har ansvaret for. Det diskuteres mye og gjennomføres mye dialog, her tas det avgjørelser, avdelingsleder forklarer at disse mer uformelle møtene ikke alltid loggføres.

Avdelingsleder Sentrum mener at livsløpsperspektivet til barna når man ser på barnas beste, må løftes frem. Det er viktig at man jobber for å få rette tiltak til rett tid, og å sikre gode samvær med foreldre, også etter omsorgsovertakelse. Barna søker hele tiden mot foreldrene sine, selv i de saker der brutale ting har skjedd. Det fins mye eksempler der barn for eksempel bruker sosiale medier for å søke opp og kommunisere med foreldre, noe som ofte er vanskelig å kontrollere, og som kanskje også oppstår oftere der det er lite samvær. Avdelingsleder mener derfor at å sikre tilstrekkelig samvær ikke bare er positivt, men kan kanskje også redusere idyllen og oppfatningen til barnet selv, slik at det får et realistisk bilde av situasjonen sin, gjennom å oftere ha kontakt med sine foreldre.

7.2.4.1 Kraftig økning i samvær de siste årene

Internkontrollansvarlig forteller at det er kommet større endringer i fokuset på gjenforeningsmålsettingen de siste årene: Barn og foreldre har i flere saker mer samvær nå enn før. Det er planlagt å gjennomføre egenkontroll på barneverntjenestens evaluering av samvær og de tiltakene som er gjort på dette området. Dette skal gjennomføres høsten 2023.

Når det gjelder samvær og utmåling av samvær forteller avdelingsleder Omsorg at det nå ses en kraftig økning i antallet. Tidligere var det mer vanlig at samvær lå ned mot 3-6 ganger i året (særlig ved langvarige plasseringer), mens det nå ikke er uvanlig med samvær 12 ganger i året, selv i de sakene hvor det er snakk om langvarig plassering utenfor hjemmet. Rettssystemet var fastlåst i tallene 3-6 samvær i året. Avdelingsleder Omsorg mener at det har vært en misforstått oppfatning i samfunnet at barneverntjenesten ikke utvider samvær ut fra det minstesamværet som fylkesnemnd/tingrett setter. Avdelingsleder ser imidlertid en utvikling der barneverntjenesten har blitt enda flinkere til å ha fokus på om det er anledning til å utvide samvær og om det går an å ta bort tilsyn, eller tenke overnatting eller utvide sommersamvær. De nye føringene gjør at man kan tenke mer kreativt rundt samvær, og de rettslige standardføringene er tatt bort. Dette gir bra resultater.

Avdelingsleder Vest ser at man nå vurderer samvær annerledes enn før EMD-dommene. Barneverntjenesten og rettssystemet tenker mye mer samvær nå enn før. Avdelingsleder forklarer at vurderinger rundt samvær ofte skjer i fagråd. Samvær er nå individuelle vurderinger og hvis det er grunnlag for å fastsette svært begrenset samvær, er det også betydelig mer krevende å argumentere for dette enn før. Avdelingsleder Øst forklarer imidlertid at lederteamet er mye uenig i vurderinger av slike saker. Avdelingsleder forklarer at her kommer ofte faglige uenigheter og diskusjoner fram i alvorlige saker. Det er godt å ha diskusjoner, men dette fremstår ikke alltid like enhetlig overfor saksbehandlere og i våre vurderinger, forklarer avdelingsleder. Avdelingsleder Øst ser at drøftingene har utvidet seg etter nye føringene om samvær og samværspraksis.

7.3 Vurderinger

7.3.1 Kriterium 18 - barnevernsreformen, EMD-dommene og ny barnevernlov, konkrete endringstiltak og prosesser

Rent overordnet erfarer revisjonen at barneverntjenesten har jobbet aktivt med å tilpasse seg endringer i føringer og ansvar som har kommet de siste årene. Barneverntjenesten har tilpasset sine prosedyrer og rutiner løpende samt endret sin saksbehandling og måten å dokumentere på. I forhold til *revisjonens gjennomgang mener vi at dette kriteriet i stor grad er etterlevd*. Revisjonen ser eksempelvis at i praksis forholder saksutreder seg til skjerpede krav gjennom å tilpasse sin mal i utredningssaker som skal til fylkesnemnda. Fagrådet endrer sin praksis i tilknytning til dokumentasjonskravet, samt at journalføringen har blitt forbedret. Revisjonen finner imidlertid indikasjoner på at barneverntjenesten selv erfarer å ikke ha gode nok rutiner for loggføringen av viktige samtaler som bør loggføres og journalføres forsvarlig. Revisjonen vurderer det dithen at slike rutiner vil styrke rettsikkerheten i sakene som de jobber med. Det må innarbeides noe mer systematikk i de beslutninger som tas muntlig i barneverntjenesten. Revisjonen mener at barneverntjenesten bør foreta en kartlegging av i hvilke sammenhenger det forekommer samtaler, eller tas avgjørelser internt som bør journalføres, og innarbeide rutiner som sikrer at dette dokumenteres på en forsvarlig måte.

7.3.1 Kriterium 19 - Barneverntjenestens dokumentasjon, konkrete begrunnelse, klarhet i tekst og bruk av fagterminologi

Revisjonen ser at barneverntjenesten bruker et klart og godt språk, og at saksutredninger er sammenhengende i sin fremstilling med konkrete forklaringer og begrunnelser, og at de sjekker ut mange av punktene og føringene som kom etter EMD-dommene og høyesterett i storkammers føringer i 2020. Barneverntjenesten presenterer også eksempler der de har jobbet seg gjennom prosedyrer og maler for å vaske språket og at de i hverdagen har en klar bevissthet rundt det å kommunisere på en måte der det ikke er rom for misforståelser. Revisjonen finner imidlertid eksempler på saker der det brukes vanskelige begreper og fagterminologi. Revisjonen savner at det forklares tydeligere hva dette innebærer, eventuelt at det velges andre ord i barneverntjenestens vurderinger og dokumentasjon. Revisjonen mener at barneverntjenesten bør tilstrebe å bruke ord og uttrykk som er forståelige, eller at de forklarer hva medisinske eller faglige ord og uttrykk betyr.

7.3.1 Kriterium 20 - gjenforeningsmålsetningen

Et spennende satsningsområde for den nylig nedsatte veiledningsgruppa er det skal jobbes dedikert med veiledning av fosterforeldre slik at de skal forstå og anerkjenne foreldrenes rolle. Revisjonen finner ingen eksempler i saker der det ikke jobbes bevisst med gjenforeningstanken, også i saker der det er langvarige omsorgsovertakelser. Revisjonen fant imidlertid avvik i en sak der barneverntjenesten ikke har foretatt jevnlig vurdering av gjenforening i den grad som forventes etter nye føringer, i saken var dette ikke vurdert i de tre siste evalueringene. Revisjonen mener at barneverntjenesten bør være konsekvent med å dokumentere en jevnlig vurdering av gjenforeningsspørsmålet.

7.3.1 Kriterier 21 og 22 - samvær har betydning for gjenforening

Gjenforeningsmålsetningen og samværsspørsmålet er hensyn som må sees i lys av hverandre, og dette finner revisjonen at barneverntjenesten viser en bevissthet rundt. Å jobbe bevisst med gjenforeningsmålsetningen kan forstyrre barnas opplevelse av midlertidighet i en omsorgsovertakelse og kan være i konflikt med barnas beste, en problemstilling som kompliserer barneverntjenestens arbeid. Å tenke annerledes rundt samvær er imidlertid en positiv dreining i barneverntjenesten, så lenge det ikke fører til konflikter og uenigheter. Her finner revisjonen at ledelsen ikke alltid er enige, og enhetlige. Revisjonen mener at ledelsen bør tilstrebe å arbeide frem en faglig enighet i hvordan samvær skal vurderes, slik at de kan lede og veilede ansatte i barneverntjenesten enhetlig i slike spørsmål.

7.4 Konklusjon og anbefalinger

Barneverntjenesten presenterer med mange eksempler hvordan de har jobbet aktivt og bevisst for å justere sin praksis med tanke på innskjerpede krav fra høyesterett og EMD i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening. Revisjonen ser at statlige instanser også har vært tydelig i sin kommunikasjon og sine forventninger til barneverntjenesten og at prosessene har foregått over lang tid. Revisjonen finner at de tydeligste endringene og innskjerpingene fremkommer i barneverntjenestens fokus på:

- Individuelle vurderinger av samvær, jevnlig vurdering av hyppighet i samvær og innsats for å sikre kvalitativt gode samvær.
- Gjenforeningsmålsetningen og bevissthet rundt jevnlig vurderinger tilknyttet dette.
- Hensynet til foreldre og bevissthet i forhold til å følge dem opp tettere etter omsorgsplassering.

Barneverntjenesten er imidlertid tydelige på at det aldri skal gå på bekostning av barnets beste, og er villig til å se bort fra føringer hvis barnets beste ikke er i hovedsetet.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunens barneverntjeneste bør

- foreta en kartlegging av i hvilke sammenhenger det forekommer samtaler, eller tas avgjørelser internt som bør journalføres, og innarbeide rutiner som sikrer at dette dokumenteres på en for-svarlig måte
- bruke ord og uttrykk som er forståelige, eller forklare hva medisinske eller faglige ord og uttrykk betyr
- dokumentere en jevnlig vurdering av gjenforeningsspørsmålet i oppfølgingen av plasserte barn
- tilstrebe å jobbe med gjenforeningsmålsetningen på en måte som involverer fosterforeldre, slik at de i større grad kan anerkjenne primærtilknytningen som biologiske foreldre har
- i ledelsen sammen finne faglig enighet i hvordan samvær skal vurderes, slik at de kan lede og veilede ansatte i barneverntjenesten på en samlet måte.

8 KILDER

8.1 Litteratur og faglitteratur

- NTNU kunnskapssentert for barn og unge, 2020. Skaale Havnen K.J., Christiansen Ø., Ljones E. H., Lauritzen C., Paulsen V., Jarlby F. og Vis S.A.: *Å medvirke når barneverntjenesten undersøker*
- Festøy Alvik, I. OsloMet Skriftserie 2021 nr 4. *Samvær etter omsorgsovertakelse - en undersøkelse av praksis fra fylkesnemnder og lagmannsretter*
- Statsforvalteren i Viken. 2022, *Årsrapport 2021 for Statsforvalterens tilsyn med barneverninstitusjoner, omsorgssentre og sentre for foreldre og barn i Oslo og Viken*

8.2 Lover, forskrifter, rundskriv, føringer

- Forskrift om fosterhjem FOR-2003-12-18-1659
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester, FOR-2005-12-14-1584
- Forskrift om medvirkning og tillitsperson FOR-2014-06-01-697
- Lov om barnevern (barnevernsloven) LOV-2022-06-17-45 (ny lov gjeldende fra 01.01.2023)
- Lov om barneverntjenester LOV-1992-07-17-100
- Det kongelige barne- og likestillingsdepartement. 08.08.2018. *Bufetats bistandsplikt – fylkesnemndas og domstolenes adgang til å stille vilkår om plasseringssted*
- Det kongelige barne- og familiedepartement. 10.06.2020. *Informasjonsskriv om behandlingen av barnevernssaker – nye avgjørelser fra høyesterett*

8.3 Faglige retningslinjer og veiledere

- Det kongelige barne- og familiedepartement. [Et trygt hjem for alle, regjeringens fosterhjemstrategi 2021-2025](#)

8.4 Kommunens dokumenter

- Kalnes Monica og Thorkildsen, Elsa. 16.09.2021. *Økonomiske konsekvenser av barnevernsreformen*. Vedtak i bystyret Sarpsborg 2019-2023
- Spydevold, Monica, 21.06.2022, versjon 0. *Funksjonsbeskrivelse internkontrollansvarlig*
- Spydevold, Monica, 11.02.2022, versjon 0. *Funksjonsbeskrivelse for avdelingsleder*
- Spydevold, Monica, 30.06.2022, versjon 0. *Funksjonsbeskrivelse for saksbehandler*
- Spydevold, Monica, 13.11.2022, versjon 0. *Funksjonsbeskrivelse for kartlegging og godkjenning av fosterhjem*
- Spydevold, Monica, 05.10.2022, versjon 0. *Funksjonsbeskrivelse veiledere for fosterhjem*
- Spydevold, Monica, 01.01.2023, versjon 3. *Prosedyre barnet/ungdommens plan og evaluering – hjelpetiltak og ettervern*
- Spydevold, Monica, 01.01.2023 versjon 3. *Prosedyre – flytting til og etablering i fosterhjem*
- Spydevold, Monica, 01.01.2023 versjon 2. *Prosedyre – fremme sak om omsorgsovertakelse/tvangstiltak*
- Spydevold, Monica, 01.01.2023, versjon 1. *Prosedyre – frivillig plassering etter § 3-2*
- Spydevold, Monica, 01.01.2023 versjon 2. *Prosedyre – godkjenning av fosterhjem,*
- Spydevold, Monica, 01.09.2022 versjon 1. *Nyansatte informasjon*
- Spydevold, Monica, 01.01.2023 versjon 2. *Prosedyre – oppfølging av barn, foreldre og fosterhjem etter plassering*

- Spydevold, Monica, 01.01.2023 versjon 2. *Prosedyre – oppfølging av barn i institusjon*
- Spydevold, Monica, 01.01.2023 versjon 2. *Prosedyre – plan for oppfølging etter vedtak om omsorgsovertakelse*
- Spydevold, Monica, 01.01.2023, versjon 2. *Prosedyre samvær*
- Spydevold, Monica, 02.02.2021. *Årshjul internkontroll*
- Spydevold, Monica, 27.04.2022. *Internkontroll – mappegjennomgang/stikkprøve undersøkelser, interndokument*
- Spydevold, Monica, 17.06.2021. *Detaljert risikorapport, tjenestekvalitet Barneverntjenesten*
- Barneverntjenesten Sarpsborg 15.09.2021. *Prosjekt fosterhjemsområdet*
- Sarpsborg kommune, *Handlingsplan 2022-2025*. Vedtak i bystyret Sarpsborg 2019-2023
- Sarpsborg kommune, 2021. *Kvalitetsmeldingen, Barneverntjenesten*
- Sarpsborg kommune, 2020. *Kvalitets og utviklingsrapport, Barneverntjenesten*
- Udatert, *Rapport for tilsyn under samvær, mal*
- Udatert, *Mal for samtykkeerklæring, plassering utenfor hjemmet, barn over 15 år*
- Udatert, *Mal for samtykkeerklæring, plassering utenfor hjemmet, foreldre*
- Udatert, *Sjekkliste akutt plassering*
- Udatert, *Arbeidsverktøy – Godkjenning av fosterhjem*
- Udatert, *Arbeidsverktøy – etablering og flytting i fosterhjem*
- Udatert, *Oppfølgingsbesøk statusrapport for fosterforeldre, mal til utfylling fosterhjem*
- Udatert, *Oppfølgingsbesøk oppsummering av samtale med barnet/ungdommen*
- Udatert, *Diverse samtaleverktøy til samtale med barn*
- Udatert, *Oppfølging av foreldre som har mistet omsorgen for sitt barn*
- Udatert, *Oppfølgingsamtale foreldre – mal for saksbehandler*
- Udatert, *Plan for foreldre: oppfølging etter omsorgsovertakelse, mal for plan og utgående brevmal*

8.5 Internettreferanser

- Bufdir. 2022. *Kommunemonitor for barnevern, Sarpsborg kommune*. https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/3003
- Bufdir. 14.12.2022. Nyhetsbrev om *ny kunnskapsbasert retningslinje for vurdering av samvær etter omsorgsovertakelse*. https://ny.bufdir.no/aktuelt/na-far-Barneverntjenesten-hjelp-til-a-vurdere-samvar-etter-omsorgsovertakelse/?utm_campaign=bufdir_nyhetsbrev_barnevern_desember2022&utm_medium=email&utm_source=nyhetsbrev
- Bufdir. Udatert. *Den europeiske menneskerettighetsdomstolen*. <https://ny.bufdir.no/fags-totte/barnevern-oppvekst/emd/>
- Bufdir. Udatert. *Retningslinje om vurdering av samvær etter omsorgsovertakelse*. https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/samvar_retningslinje_for_vurdering_av_samvarsordning_ved_omsorgsovertakelse/
- Netpowerwebsolutions. Udatert. https://netpower-kvalitet.no/?gclid=CjwKCAiAxP2eBhBiEiwA5puhNct1UguS_jZXIDqGMceQsGBuicPZ4q-c0Gb4SAZbZ6WW2wBmXJyldBoCtHwQAvD_BwE
- Norges institusjon for menneskerettigheter. Udatert. *Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet*. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/12/Rapport-hvorfordømmes-norge-i-emd-web.pdf>
- OsloMet. 18.11.2021. *Norge endrer praksis etter barneverndommer*. <https://www.oslo-met.no/forskning/forskningsnyheter/praksis-barnevern-dommer>
- Sarpsborg Arbeiderblad. 02.01.2023. *Antall barn og ungdom med barnevernstiltak er nesten doblet de siste elleve årene – nå jobbes det med endringer*. <https://www.sa.no/antall-barn-og-ungdom-med-barnevernstiltak-er-nesten-doblet-de-siste-elleve-arene-na-jobbes-det-med-endringer/s/5-46-1353995>

- Sarpsborg kommune, kompetansesenter for rus og psykisk helse. 05.01.2022.
<https://www.sarpsborg.com/byen-og-kommunen/om-organisasjonen/kompetansesenter-rus-og-psykisk-helse/>

8.6 Annet

- Bufdir, lanseringsseminar for Samvær – kunnskapsbasert retningslinje for vurdering av samværsordning ved omsorgsovertakelse, 26.01.2023

9 VEDLEGG

9.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som den reviderte enheten skal bli vurdert i forhold til. Utgangspunktet for revisjonskriteriene er problemstillingene, og det skal være utledet revisjonskriterier for hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Kriteriene skal utledes fra autoritative og anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Slike kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak, mål og føringer, administrative retningslinjer, statlige føringer, veiledere og lignende, andre myndigheters praksis, anerkjent teori og reelle hensyn.

Kriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder for den reviderte enheten i den aktuelle tidsperioden for revisjonen. Den reviderte enheten skal presenteres for kriteriene og gis anledning til å komme med innspill.

I det følgende utledes revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Problemstilling 1 – Har barneverntjenesten rutiner for plassering i tråd med gjeldende bestemmelser?

Revisjonen vil se nærmere på gjeldende rutiner tilknyttet denne delen av prosessen av saksbehandlingen basert på kravet til rutiner og prosedyrer i kommuneloven og barnevernloven.

Kommuneloven om krav til prosedyrer og rutiner

Lov om kommuner og fylkeskommuner § 25-1¹⁷ beskriver følgende om internkontroll i kommunen og fylkeskommunen: «Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Plassering etter gjeldende retningslinjer

I introduksjonen til barnevernloven står det at loven og barnevernretten bygger på tre hovedprinsipper: det biologiske prinsipp, minste inngreps prinsipp og hensynet til barnets beste. Disse prinsippene ligger til grunn for utøvelse av myndighet i tråd med barnevernloven, og er styrende for de avgjørelsene som blir fattet etter denne loven.

¹⁷ [Lov om kommuner og fylkeskommuner § 25-1](#)

Det er i første rekke foreldrene som har ansvar for sine barn. Det anses som en egenverdi for barnet om det får vokse opp sammen med foreldrene sine, dette selv om det er visse mangler ved de oppvekstvilkår som foreldre kan tilby barnet. Utgangspunktet er derfor at problemer primært bør søkes bedret ved hjelpetiltak.¹⁸ Barnevernloven¹⁹ gir regler om det offentliges ansvar for barn. Dette kommer da i andre rekke. Sentralt for det offentliges ansvar er tiltak og inngrep som kan gjøres overfor barn og familier. Barnevernloven har regler om hvilke tiltak som kan iverksettes, innholdet i tiltakene, og hva som skal til for at det kan gjøres inngrep.

Plassering av barn utenfor hjemmet kan være frivillig og tidsavgrenset, eller i mer alvorlige tilfeller kan det være behov for å vurdere omsorgsovertakelse. Barnevernlovens § 4-4, hjelpetiltak for barn og barnefamilier 2. og 6. ledd beskriver følgende: *«Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.*

Når vilkårene i annet ledd er til stede, og dersom behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, kan barneverntjenesten også formidle plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter for mindreårige. Hvis det må forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, bør det likevel vurderes om det med en gang skal vedtas at barneverntjenesten skal overta omsorgen for barnet etter § 4-12 første ledd, framfor frivillig plassering etter denne paragraf.»

Hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 er frivillig, med unntak av tiltak etter barnevernloven § 4-4 tredje til femte ledd. Det er derfor opp til foreldrene om de vil ta imot tilbudet om hjelpetiltak eller ikke. Dette innebærer at barnets foreldre eller andre foresatte må samtykke til tiltaket. Samtykket bør være skriftlig. Dersom barnet bare bor sammen med én av foreldrene, er det denne som skal samtykke til hjelpetiltaket. Dersom barnet er over 15 år og har partsrettigheter, jf. barnevernloven § 6-3, er også barnets samtykke nødvendig for at frivillige tiltak etter barnevernloven § 4-4 skal kunne iverksettes. At barnet kan utøve selvstendige partsrettigheter innebærer at barnet selv kan søke om hjelpetiltak etter loven.

Barnevernloven § 4-4 inneholder imidlertid ingen særskilt hjemmel til å plassere barnet utenfor hjemmet på grunnlag av barnets eget samtykke alene, dersom foreldrene ikke samtykker, slik som lovens § 4-26 (plassering i institusjon på grunnlag av eget samtykke). Det er ikke mulig å plassere barn utenfor hjemmet mot foreldrenes samtykke utover de tilfeller som er regulert i barnevernloven § 4-26. I slike tilfeller må det derfor treffes vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven §§ 4-8 og 4-12.

Et enkeltvedtak er ifølge saksbehandlingsrundskrivet²⁰ en avgjørelse som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 b. Alle avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter barnevernloven skal regnes som enkeltvedtak, jf. barnevernloven § 6-1 annet ledd. Forvaltningsloven kapittel 5 gir regler om vedtakets form og innhold, bl.a. regler om skriftlighet (§ 23), begrunnelse (§§ 24 og 25) og underretning om vedtaket (§ 27).

De fleste avgjørelser i barneverntjenesten er enkeltvedtak, dette gjelder blant annet:

- avgjørelse om å iverksette hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4
- frivillig plassering av barn i atferdsinstitusjon, jf. § 4-26

§ 4-5. Oppfølging av hjelpetiltak

«Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er

¹⁸ [Retningslinjer om hjelpetiltak](#), barne og likestillingsdepartementet 2016, side 7

¹⁹ [Lov om barneverntjenester \(barnevernloven\)](#)

²⁰ [Saksbehandlingsrundskrivet, retningslinjer for Barneverntjenestens behandling](#), side 35, Bufdir – august 2022

tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.»

Barnevernloven § 4-12. Vedtak om å overta omsorgen for et barn

«Vedtak om å overta omsorgen for et barn kan treffes;

- a. dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorg som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet som det trenger etter sin alder og utvikling,
- b. dersom foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring
- c. dersom barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, eller
- d. dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet.

Et vedtak etter første ledd kan bare treffes når det er nødvendig ut fra den situasjon barnet befinner seg i. Et slikt vedtak kan derfor ikke treffes dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak etter § 4-4 eller ved tiltak etter § 4-10 eller § 4-11.

Et vedtak etter første ledd skal treffes av fylkesnemnda etter reglene i kapittel 7.»

I akuttsituasjoner kan barneverntjenesten fatte midlertidige vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet dersom det er fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, jf. barnevernloven § 4-6.

§ 4-14. Plasseringsalternativer etter vedtak om omsorgsovertakelse

«Når det er truffet vedtak etter § 4-12 eller § 4-8 annet og tredje ledd, skal barnet plasseres

- a. i fosterhjem jf § 4-22
- b. i institusjon, jf. 5-1 og 5-8
- c. i opplærings- eller behandlingsinstitusjon når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet, eller
- d. I omsorgssenter for mindreårige, jf. kapittel 5 A.»

Barnevernloven § 4-15, 3. ledd

«Allerede ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den er falt bort. Denne planen skal forelegges fylkesnemnda til eventuell uttalelse.»

Valg av plasseringssted i det enkelte tilfelle

Etter barnevernloven § 4-22 tredje ledd skal familie og nettverk alltid vurderes som fosterhjem. Kommunens plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nettverk ble lovfestet i juli 2018. Ifølge Bufdir skal vurderingen dokumenteres. Tidligere var plikten hjemlet i forskriften.

Kommunen beslutter om et barn eller ungdom skal plasseres i fosterhjem eller på institusjon. Henvising om institusjon, fosterhjem, familieråd eller statlig hjelpetiltak skal kommunen sende til postmottak i Bufetat. Postmottak videresender dette til regional inntak-enhet eller regional fosterhjemstjeneste i den regionen kommunen tilhører.²¹

²¹ [Bufdirs nettsider](#)

I barnevernlovens § 4-15 står det som følger: «Innenfor den ramme som er fastsatt i barnvernlovens § 4-14 skal stedet for plassering velges ut fra hensynet til barnets egenart og behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø. Det skal også tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Det skal videre tas hensyn til hvor lenge det er trolig at plasseringen vil vare, og til om det er mulig og ønskelig at barnet har samvær og annen kontakt med foreldrene.

I sitt forslag til fylkesnemnda skal barneverntjenesten redegjøre for de synspunkter som bør legges til grunn for valg av plasseringssted i det enkelte tilfelle. I sitt vedtak kan fylkesnemnda stille vilkår når det gjelder plasseringen. Kan barnet ikke plasseres slik det ble forutsatt i forslaget eller vedtaket, skal saken forelegges fylkesnemnda på nytt.»

Kompenserende og strukturerende tiltak

Barnevernlovens § 3.2 understreker også behovet for tettere samordning og samarbeid til barnets beste når det er behov for tiltak. Det står beskrevet i retningslinjer om hjelpetiltak etter barnevernlovens § 4-4 at «...for å få til en positiv endring hos barnet eller i familien vil det være behov for hjelpetiltak som er kompenserende og/eller strukturerende. Kompenserende hjelpetiltak er rettet mot å gi tiltak som avhjelper barnets og familiens behov. Strukturerende hjelpetiltak er tiltak som skal skape varige endringer i familien ved å øke foreldreferdigheter, utvikle samspillet mellom foreldre og barnet og bidra til å aktivere nettverk rundt barnet.»²² Barneverntjenesten bør raskt etablere en oversikt over hvilke tjenester og etater barnet/familien allerede har eller har hatt kontakt med, og hvilke de burde ha hatt kontakt med ut fra sine behov, jf. Barnevernloven § 4-16. Det lar seg imidlertid ikke gjøre å oppstille harde regler her. I lys av forsvarlighetsprinsippet må det legges til grunn at for at arbeidet skal være forsvarlig må etableringen påbegynnes uten ugrunnet opphold, og arbeidet må ha en fremdrift som etter forholdene er rimelig.

Punktvis oppsummering av kriteriene:

1. Barneverntjenesten har rutiner og prosedyrer etter gjeldende retningslinjer i forbindelse med plassering av barnet utenfor hjemmet.
2. Ved frivillig plassering av barn utenfor hjemmet foreligger det skriftlig samtykke fra foreldre og barn over 15 år.
3. Barneverntjenesten vurderer alltid plassering i familie eller nettverk nært barnet.
4. Barneverntjenesten har utarbeidet en tidsavgrenset tiltaksplan ved frivillig plassering.
5. Barneverntjenesten har utarbeidet en omsorgsplan ved omsorgsovertakelse.
6. Tiltaksplanene og omsorgsplanene beskriver tiltak med hensikt å skape varige endringer i familien ved å øke foreldreferdigheter, utvikle samspillet mellom foreldre og barnet og/eller bidrar til å aktivere nettverk rundt barnet.

²² [Retningslinjer om hjelpetiltak](#), barne og likestillingsdepartementet 2016, side 4

Problemstilling 2 – Sørger kommunen for at barn som er plassert utenfor hjemmet får den oppfølgingen de har krav på?

Revisjonen vil blant annet se nærmere på barneverntjenestens oppfølging av barn i institusjon, gjennomføring av fosterhjemsbesøk og tilsynsbesøk: «Oppfølgingen er viktig for å kvalitetssikre de hjelpetiltak som er iverksatt, og for å unngå at barn over tid mottar hjelpetiltak som ikke fungerer etter sitt formål. I oppfølgingen ligger også at barneverntjenesten skal vurdere om det fortsatt er behov for tiltaket, eller om det er behov for andre tiltak. Dette innebærer et løpende og helhetlig ansvar for oppfølging av både barnet og foreldrene.»²³

Fosterhjem

Et fosterhjem er et privat hjem som tar over omsorgen for et barn på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak (frivillig plassering) eller etter vedtak om omsorgsovertakelse (tvungen plassering), jf. forskrift om fosterhjem § 1 (1a). Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som etter loven ikke er lagt til et statlig organ, jf. Barnevernloven § 2-1 (1). Overfor fosterhjem kan kommunen ha ansvar både som omsorgskommune og fosterhjemskommune.

Barn kan bo i fosterhjem i andre kommuner enn den kommunen som har fattet vedtak om fosterhjem. Kommunen der fosterhjemmet ligger kalles fosterhjemskommunen, mens kommunen som har fattet vedtaket er omsorgskommunen. Ved omsorgsovertakelse går ansvaret for omsorgen for barna i foreldrenes sted, over på barneverntjenesten, jf. barnevernloven § 4-18. Fosterforeldrene skal utøve den daglige omsorgen.

Institusjon

Det er Bufdir som har ansvaret for etablering og drift av institusjoner. Plassering av barn skal fortrinnsmessig skje innenfor barnets hjemfylke og omsorgskommunen refunderer en del av fylkeskommunens oppholdsutgifter.²⁴ Det er ulike institusjoner for ulike målgrupper og ut ifra ulike barns behov. Eksempler på institusjoner kan være akuttinstitusjoner som tar vare på barn som er i en situasjon der det er vesentlig fare for liv og helse, omsorgsinstitusjoner som tar vare på barn der omsorgen hjemme ikke er god nok, kort-tidsinstitusjoner for barn under 12 år og behandlingsinstitusjoner for ungdom med alvorlige atferdsvansker.²⁵ Forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner beskriver at ansvaret og tilsynsmyndigheten er statsforvalteren.

Barneverntjenestens oppfølging av barn plassert i fosterhjem eller institusjon må ifølge «veileder for oppfølging av foreldre med barn og ungdom plassert i fosterhjem eller på institusjon» ta utgangspunkt i barnets tiltaksplan eller omsorgsplan.²⁶

Barneverntjenesten som omsorgskommune

Barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, jf. forskrift om fosterhjem § 7. Det skal blant annet sees hen til barnets tiltaksplan eller omsorgsplan. Av bestemmelsens annet ledd fremgår at barneverntjenesten skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer. I henhold til

²³ Saksbehandlingsrundskrivnet, side 184

²⁴ [Betalingssystemer i Barneverntjenesten, betaling mellom kommuner og fylkeskommuner: Betaling for opphold i barnevernsinstitusjoner](#)

²⁵ https://www.bufdir.no/Barnevernsinstitusjoner/kjare_nabo/oversikt_over_ulikey_typer_institusjoner/

²⁶ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/oppfolging-av-foreldre-med-barn-ungdom-plassert-i-fosterhjem-eller-pa-institusjon.pdf?id=2284613>, side 12

bestemmelsens tredje ledd skal barneverntjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret etter første og annet ledd, men minimum fire ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år.

Barneverntjenesten som fosterhjemskommune

Fosterhjemskommunen har plikt til å føre tilsyn med barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år, jf. forskrift om fosterhjem § 8. Av bestemmelsens annet til sjetten ledd fremgår følgende:

«Fosterhjemskommunen skal føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Dette omfatter også tilsyn med at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ivaretas på hensiktsmessig måte, herunder samiske barns rett til å ivareta språk og kultur.

Fosterhjemskommunen og omsorgskommunen kan inngå avtale om at omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn. Avtalen skal være skriftlig. Blir det inngått slik avtale plikter omsorgskommunen å melde fra til barneverntjenesten i fosterhjemskommunen om eventuelle misforhold i fosterhjemmet. Fosterhjemskommunen skal gi tilsynsoppgaver til personer som er egnet til å utføre oppgaven. Fosterhjemskommunen skal legge vekt på å gi tilsynsoppgaver til personer som kan utføre oppgaven over tid. Fosterhjemskommunen skal sikre at den som fører tilsyn har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene. Fosterhjemskommunen skal tilstrebe at tilsynspersonen har samme kulturelle eller språklige tilhørighet som barnet eller besitter kompetanse i minoritetsbarns eget språk eller kultur.

Fosterhjemskommunen skal gi tilsynspersonene nødvendig opplæring og veiledning. Opplæringen skal blant annet omfatte rammene for barneverntjenestens ansvar for barnet, tilsynsfunksjonen, samtaler med barn, kunnskap om omsorgssvikt, rapportskrivning og barnets rettigheter. Fosterhjemskommunen skal ved barneverntjenestens godkjenning av fosterhjemmet orientere både barnet og fosterforeldrene om kommunens ansvar for tilsynet og hvem som skal føre tilsyn med .

Barnet skal informeres om at det når som helst kan ta opp eventuelle problemer i fosterhjemmet eller i forholdet til barneverntjenesten.»

Bestemmelser om utføring av tilsyn og rapportering følger av forskriftens § 9:

«Fosterhjemskommunen skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle formålet etter § 8 annet ledd, men minimum 4 ganger i året. Dersom fosterhjemskommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan fosterhjemskommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal samtykke før slikt vedtak fattes. Den som fører tilsyn skal få adgang til fosterhjemmet så ofte som nødvendig, jf. første ledd første punktum.

Barnevernlovens § 4-5 beskriver følgende i forbindelse med oppfølging av hjelpetiltak: Barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldre og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertagelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig. Det understrekes i Ot. Prp. Nr. 69 (2008-2009)²⁷ at evalueringskravet gjelder alle typer hjelpetiltak og at

²⁷ s. 82-83

dette også innebærer tiltak i forhold til barn over 18 år. «Regelmessig evaluering» bør finne sted hvert kvartal, men unntak for hjelpetiltak av mer langsiktig karakter»²⁸

Plassering og oppfølging i fosterhjem

Barneverntjenestens oppfølging av fosterhjemmet skal være helhetlig og må tilpasses den enkelte fosterfamilie. Oppfølgingsansvaret inkluderer nødvendig råd, veiledning og støtte til fosterforeldrene og gjelder så lenge barnet er i fosterhjemmet. Den som fører tilsyn skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn. Rapporten skal gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. fosterhjemsforskriften § 8 annet ledd. Det skal gå frem hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på. Det skal videre gå frem om det har vært samtaler med barnet, hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter, hva barnet har formidlet og om det bør innhentes ytterligere informasjon fra miljøer som barnet er i. Rapporten skal umiddelbart sendes fosterhjems kommunen. Fosterhjems kommunen skal kontrollere at rapporten fra tilsynet gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses ivaretatt. Hvis rapporten har mangler, skal den som fører tilsyn skrive tilleggsrapport, og om nødvendig foreta supplerende vurderinger. Endelig rapport som er godkjent av fosterhjems kommunen skal umiddelbart videresendes til barneverntjenesten i omsorgskommunen. Når rapporten viser alvorlige mangler i barnets omsorgssituasjon skal fosterhjems kommunen sende kopi av rapporten til statsforvalteren.

Barneverntjenesten i omsorgskommunen har ansvaret for oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet, samt å gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning, jf. fosterhjemsforskriften § 7. Det skal inngås en skriftlig avtale mellom fosterforeldrene og barneverntjenesten i omsorgskommunen om partenes rettigheter og plikter (godtgjøring, oppfølging m.m.). Ved frivillige plasseringer utøver fosterforeldrene den daglige omsorgen på vegne av barnets foreldre, og det er derfor viktig at barnets foreldre trekkes inn med hensyn til avtalens innhold, blant annet i spørsmål om samvær. Fosterhjemsavtalen utarbeidet av departementet skal benyttes så langt den passer, jf. fosterhjemsforskriften § 6.

Plassering og oppfølging i institusjon

§ 4-28. Oppfølging og tiltaksplan: «Etter at det er truffet vedtak om plassering på institusjon etter § 4-24 eller § 4-26 eller midlertidig vedtak etter § 4-25, skal barneverntjenesten løpende følge med på barnets omsorgssituasjon og utvikling. Barneverntjenesten skal vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak for barnet. Barneverntjenesten skal kort tid etter at vedtaket er truffet kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barneverntjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

Når et barn blir plassert i institusjon uten eget samtykke eller samtykke fra den som har foreldreansvaret, jf. § 4-24, skal barneverntjenesten sørge for at det utarbeides en tiltaksplan for barnet. Utkast til tiltaksplan skal foreligge når fylkesnemnda behandler saken. Endelig tiltaksplan skal utarbeides snarest mulig etter at fylkesnemndas vedtak foreligger. Tiltaksplanen må ikke være i strid med fylkesnemndas vedtak eller med forutsetningene for vedtaket. Også når barneverntjenesten medvirker til en plassering i institusjon på grunnlag av samtykke, jf. § 4-26, skal den sørge for at det utarbeides tiltaksplan for barnet dersom barnet og de som har foreldreansvaret samtykker. Har barnet fylt 15 år, er barnets samtykke tilstrekkelig. Tiltaksplanen skal om mulig foreligge før plasseringen iverksettes.

Tiltaksplanen skal endres dersom barnets behov tilsier det. Utarbeidelse og endringer av tiltaksplanen skal så langt som mulig skje i samarbeid med barnet. Når plasseringen skjer i medhold av § 4-24 må det ikke gjøres endringer i strid med fylkesnemndas vedtak eller med forutsetningene for vedtaket.

Når plasseringen skjer med bistand fra Barne-, ungdoms- og familieetaten, jf. § 2-3, skal Barne-, ungdoms- og familieetaten etter anmodning fra barneverntjenesten i kommunen bistå barneverntjenesten med utarbeidelse av tiltaksplanen.»

²⁸ Kilde: Rettsdata

Samvær

Som en del av oppfølgingen av vedtak om omsorgsovertakelse skal kommunen legge til rette for samvær med søsken. Denne plikten er ikke utløst av rettslige krav eller vedtak i fylkesnemnda, men følger direkte av barnevernloven § 4-16.

Foreldre har krav på samvær i tråd med fylkesnemndas vedtak, jf. barnevernloven § 4-19 første og annet ledd. Andre som har hatt den daglige omsorgen for barna kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til samværsrett etter § 4-19 tredje ledd. Andre slektninger har en vilkårsbetinget rett til at fylkesnemnda tar stilling til deres samværsrett etter § 4-19 fjerde ledd.

Punktvis oppsummering av kriteriene

7. Barneverntjenesten skal legge til rette for at foreldrene kan få omsorgen tilbake dersom ikke hensynet til barnet taler mot det. Både barnet og foreldrene skal få uttale seg.
8. Barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan for barn som er frivillig plassert i fosterhjem og institusjon, og evaluere planen jevnlig (minst hvert kvartal). Ved frivillig plassering må kommunen 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 omsorgsovertakelse.
9. Ved omsorgsovertakelse skal barneverntjenesten utarbeide en omsorgsplan. Barneverntjenesten må følge opp utviklingen til barnet gjennom blant annet besøk i fosterhjemmet eller institusjonen, etablering av samarbeid med andre aktuelle tjenester, oppfølging av samvær med foreldre/søsken, råd og veiledning til fosterforeldrene og tilsynsbesøk. Omsorgsplanen evalueres jevnlig (minst hvert kvartal).
10. Dersom barnet bor i en annen kommune må kommunen som omsorgskommune følge opp rapporter fra tilsynsbesøk.
11. Barneverntjenesten skal følge opp utviklingen til foreldrene, herunder kontakte foreldrene kort tid etter omsorgsplassering med tilbud om veiledning og oppfølging, eventuelt også formidle kontakt med andre hjelpeinstanser.

Problemstilling 3 – Har barneverntjenesten ivaretatt hensynet til barnets beste i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?

Her vil vi se på barns medvirkning og hensynet til barnets beste: Rutiner, vurderinger og dokumentasjon.

Det er beskrevet i saksbehandlingsrundskrivet at vurdering av barnets beste skal fremkomme i vedtak: *«Alle tiltak som besluttes etter barnevernloven kapittel 4 skal bygge på hensynet til hva som er det beste for barnet. Hensynet til barnets beste er avgjørende i barnevernssaker. Det skal komme frem av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert. Det følger av barnevernloven § 6-3 a andre punktum.»*²⁹

Barnets beste

Barnets beste skal alltid være avgjørende ved valg av tiltak etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 4-1. Dette innebærer at barneverntjenesten ved iverksettelse av hjelpetiltak alltid skal foreta en helhetlig og skjønnsmessig vurdering av hva som vil være til barnets beste i det enkelte og konkrete tilfellet.

²⁹ Saksbehandlingsrundskrivet, side 40.

Barns medvirkning

Barnets rett til å uttale seg og medvirke i egen sak er en menneskerettighet som er nedfelt i både Grunnloven § 104, Barnekonvensjonen artikkel 12 og barnevernloven § 6-3. Etter barnevernlovens § 6-3 kan barn over 15 år og som forstår hva saken gjelder opptre som part i saken. Dette vil si at barnet har rett på forhåndsvarsel, innsyn i egen sak, begrunnelse og adgang til å klage på vedtak som barneverntjenesten fatter.³⁰

I Norge er også hensyn til barn og unge forgrenet ut i mye av lovverket for å sikre medvirkning og at deres perspektiv og behov er ivaretatt. Plan og bygningsloven er et eksempel: «*Barn og unge er fremhevet spesielt i lovens formål fordi de skiller seg fra andre grupper. De er umyndige, har liten innflytelse, og er helt avhengig av at voksne ivaretar interessene deres i plan- og byggesaker. Lovens formålsparagraf sier at alle, enten de planlegger eller har en byggesak, skal ta hensyn til barn og unges oppvekstsvilkår.*»³¹

Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernloven, jf § 1-6. Videre følger det av bestemmelsen at: «*Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn som barneverntjenesten har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til.*»

Det foreligger en egen forskrift til bestemmelsen om medvirkning. Formålet med forskriften er «*å styrke barn og unges medvirkning og innflytelse i barneverntjenesten. Medvirkning fra barn og unge skal få frem barnets perspektiv og bidra til at avgjørelser som fattes er til barnets beste. Medvirkning skal styrke barnets posisjon og gi bedre rettssikkerhet for barnet.*» jf. forskriftens § 1. Det fremkommer videre av forskriften at barneverntjenesten er ansvarlig for å legge til rette for barnets medvirkning, jf. § 7. Barneverntjenesten må i sin saksbehandling dokumentere barnets medvirkning. Forskriften presiserer at det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn, jf. § 7.

Forskrift om medvirkning og tillitsperson §§ 6. og 7 beskriver barneverntjenestens ansvar for å legge til rette for barnets medvirkning og krav til dokumentasjon: § 6: «*Barneverntjenesten har ansvar for å sikre at barnets mulighet til å medvirke skjer i trygge rammer for barnet. Medvirkningen skal tilrettelegges utfra barnets alder og modenhet. Den som er ansvarlig for å høre barnet må snakke med ham eller henne. Det skal legges særskilt vekt på at muligheten til å medvirke blir gjennomført for barn som har problemer med å forstå og få uttrykt sine synspunkter i beslutningsprosesser. Barnets perspektiv og meninger skal inkluderes i vurderingen av hva som er barnets beste. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Barnet skal informeres om de ulike avgjørelser som er truffet og hvilke vurderinger som ligger til grunn for disse.*»

§ 7 fremmer følgende: «*Barneverntjenesten skal i sin saksbehandling dokumentere barnets medvirkning. Det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn.*»

Barns medvirkning ved plassering, samvær og gjenforening

Ved valg av plasseringssted står det følgende i barnevernlovens § 4-15, første og annet ledd: «*Barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis*

³⁰ Saksbehandlingsrundskrivet

³¹ Hentet fra veileder for barn og unge i plan og byggesak. Plan og bygningsloven er sentral for all samfunnsplanlegging

anledning til å uttale seg før fosterhjem velges. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.»

Saksbehandlingsrundskrivet understreker at barn har rett til å medvirke, men ikke plikt: «*Retten til medvirkning og innflytelse gjelder i hele beslutningsprosessen og for alle forhold som vedrører barnet, ikke bare når det tas rettslige eller administrative avgjørelser. Barnet vil for eksempel ha rett til å medvirke ved valg av fosterhjem eller institusjon, ved vurdering av samvær, utarbeidelse av tiltaksplaner og ved bruk av tvang på institusjon. Plikten omfatter alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven.*»³²

Punktvis oppsummering av kriteriene

12. Barneverntjenesten har rutiner og prosedyrer som ivaretar barnets beste og sikrer at barn får mulighet til å medvirke i egen sak.
13. Det skal ved iverksettelse av tiltak fremkomme dokumentasjon som viser en helhetlig vurdering av hva som er til barnets beste.
14. Barneverntjenesten har sørget for at barnet har fått medvirke i forhold som omhandler plassering av barnet utenfor hjemmet. Barneverntjenesten har vurdert barnets synspunkter som en del av sin saksbehandling og tiltak. Dette er dokumentert.
15. Barneverntjenesten har sørget for at barnet har fått medvirke i forhold som omhandler samvær med familie (foreldre, søsken, andre nære relasjoner). Barneverntjenesten har vurdert barnets synspunkter som en del av saksbehandling og tiltak. Dette er dokumentert.
16. Barneverntjenesten har sørget for at barnet har fått medvirke i forhold som omhandler gjenforening med foreldre. Barneverntjenesten har vurdert barnets synspunkter som en del av saksbehandling og tiltak. Dette er dokumentert.
17. Barneverntjenesten har sørget for at barnet har fått mulighet til å medvirke og uttrykt sine synspunkter i trygge rammer og uten påvirkning av andre.

Problemstilling 4 – Har barneverntjenesten justert sin praksis med tanke på innskjerpede krav i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?

Her vil vi se nærmere på hvilke konkrete endringer som barneverntjenesten eventuelt har jobbet med og gjennomført i forbindelse med endrede føringer fra høyesterett, samt hvordan kommunen har rigget seg for endringer tilknyttet barnevernsreformen og ny barnevernlov.

Den Europeiske menneskerettighetsdomstol og menneskerettskonvensjonens artikkel 8

«Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) har som formål å beskytte menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. EMK er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven. Ved motstrid mellom konvensjonen og annen norsk lov, har konvensjonen forrang, jf. menneskerettsloven § 3.

En av de sentrale bestemmelsene i konvensjonen i forbindelse med barnevernssaker er artikkel 8 om retten til familielev. Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har betydning for norsk barnevernspraksis. Norge har blitt dømt for brudd på artikkel 8 i flere saker, og domstolen har blant annet rettet kritikk mot norsk praksis i forbindelse med samvær etter omsorgsovertakelser.

³² Saksbehandlingsrundskrivet, side 24.

I barnevernssaker kan retten til familieliv etter EMK komme i konflikt med barnekonvensjonens prinsipp om barnet som selvstendig individ med egne rettigheter. Det må da gjøres en balansert avveining, hvor både hensynet til barnets beste og barnets og foreldrenes rett til familieliv må inngå.»³³

De siste årene frem mot 2020 ble det tatt inn 39 norske barnevernssaker av EMD. I 2020 hadde Norge fått domfellelser i 7 av 9 av disse. Dommene i disse barnevernssakene omhandler krenkelse av menneskerettskonvensjonens artikkel 8³⁴ og manglende ivaretagelse av retten til familieliv. Mange av sakene som har vært til behandling i EMD dreier seg om begrenset samvær mellom foreldre og barn. Dette gjør en eventuell tilbakeføring/gjenforening vanskelig. Mye tyder på at det har utviklet seg en «sjablongmessig» vurdering av at samvær skal ligge på fire-seks ganger i året etter en omsorgsovertagelse, uten at det tas en individuell vurdering.³⁵

Den 27. mars 2020 avsa Høyesterett i storkammer tre avgjørelser hvor de vurderte hvilken betydning dommene fra EMD skal ha for norsk regelverk og praksis på barnevernsfeltet.³⁶ I juni 2020 ble det sendt ut et informasjonsskriv fra barne- og familiedepartementet til alle kommuner og fylkesmannsemer i Norge. Dette brevet inneholder høyesteretts presiseringer av krav til behandlingen i barnevernssaker, og viser til hvordan dette legger føringer for saksbehandlingen i barnevernssaker. Det er omtalt i brevet at prinsipielle avgjørelser i høyesterett har samme status som norsk lov.

Ny barnevernlov som kommer 1.1.2023 har innpasset skjerpede krav til saksbehandlingen og oppfølgingen i tilknytning til domfellelsene.³⁷ Det kommer også et nytt saksbehandlingsrundskriv i 2023.

Høyesteretts føringer

I informasjonsbrevet fra barne- og familiedepartementet er det følgende 4 krav som er spesifisert:

- Krav til beslutningsgrunnlag, begrunnelse og dokumentasjon
- Prinsippet om barnets beste
- Gjenforeningsmålsettingen
- Samvær og utmåling av samvær etter konkrete vurderinger.³⁸

Krav til saksbehandling, utredning og dokumentasjon

En viktig følge av *innskjerpingen av krav til vurderingsgrunnlag og beslutninger* er at det nå også stilles *strengere krav til dokumentasjon* for de vurderinger og valg som gjøres. Høyesterett har fremhevet dette som forbedringspunkter:

- Jo mer inngripende tiltak det er snakk om, desto større krav stilles det til et forsvarlig beslutningsgrunnlag og en grundig begrunnelse. Det stilles for eksempel større krav til utredning og begrunnelse når det vurderes å samtykke til adopsjon og langvarig omsorgsovertakelse enn når det besluttes midlertidig og kortvarig omsorgsovertakelse. Disse kravene gjelder også når

³³ Saksbehandlingsrundskrivet, side 20.

³⁴ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, eller menneskerettighetslovens artikkel 8 beskriver følgende:

Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter

Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

³⁵ <https://www.aftenposten.no/norge/i/41yLgG/menneskerettsdomstolen-retten-til-familieliv-er-krenket-i-tre-nye-barnevernssaker>

³⁶ Avsagt 27. mars 2020 av Høyesterett i storkammer, HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S

³⁷ <https://ny.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/ny-barnevernslov/>

³⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/f29d37d4e9e04d8891693415c19e411c/informasjonsskriv-om-barnevernssaker---nye-retningslinjer-fra-hoyesteretts-om-saksbehandling.pdf>

foreldrene gjør gjeldende at «omsorgsevnen har utviklet seg i positiv retning» eller det på annen måte hevdes at livssituasjonen har endret seg med betydning for tidligere vurderinger som er gjort om foreldrenes evne til å ivareta barna.

- Det gjelder «et skjerpet krav til begrunnelse der myndighetene har gitt opp målet om gjenforening». Når barneverntjenesten vurderer at det ikke er aktuelt at barnet tilbakeføres til foreldrene og det besluttes at omsorgsovertakelsen skal være langvarig eller permanent, må det «fremgå uttrykkelig av begrunnelsen hvorfor gjenforening ikke er aktuelt», og i begrunnelsen må en «få frem hva barneverntjenesten har gjort for å muliggjøre tilbakeføring».
- Det må stå i begrunnelsen «om mindre inngripende tiltak er blitt vurdert, og hvorfor de ikke ble ansett som tilstrekkelige». Det stilles altså krav om at det for hvert tiltak som besluttes blir forklart hvorfor det ikke er nok med mindre inngripende virkemidler, for eksempel hvorfor det ikke er nok med hjelpetiltak i stedet for vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-12 annet ledd. Også dette må utredes og begrunnes grundig.
- Høyesterett mener også at «myndighetene så langt det er mulig bør gi en konkret begrunnelse av barnets sårbarhet, med henvisning til de faktiske forhold, av årsaken til sårbarheten, hva den består i, om den kan avhjelpest med hjelpetiltak, og dens betydning for barnets omsorgssituasjon». Det kan være vanskelig for utenforstående å ta stilling til om et tiltak har vært nødvendig når det forklares, uten nærmere utdyping, med fagterminologi (bruken av «sårbarhet» er ett eksempel på dette). Mer generelt er det grunn til å skrive på en forståelig måte hvorfor det er nødvendig å treffe et vedtak. Det er ikke tilstrekkelig å begrunne tiltaket for eksempel i «barnets sårbarhet». Det bør i stedet konkret beskrives hva sårbarheten dreier seg om og hvorfor det gjør det nødvendig med særlige tiltak. Et annet eksempel er at det bør beskrives *hva* foreldrenes manglende omsorgsevner består i, og ikke bare vise til at foreldrene «mangler omsorgskompetanse» eller lignende, uten nærmere forklaring. Det bør også forklares hva den konkrete sårbarheten betyr for de krav som stilles til den som skal ha omsorgen for barnet.
- Det «bør ... utvises forsiktighet med å trekke konklusjoner om foreldrenes omsorgsevne og samværskompetanse ut fra begrenset eller utilfredsstillende samvær alene». Høyesterett oppfordrer dermed til å se på alle sider av saken og ikke i for stor grad gå inn for tiltak som er basert på erfaringer og observasjoner fra samvær – eller med den begrunnelsen at det har vært begrenset med samvær. Dette henger sammen med at samvær kan være krevende for både foreldrene og barna. Foreldrenes egenskaper bør ikke vurderes bare ut fra hvordan de oppfører seg under samvær. Erfaringer når det gjelder samvær kan selvsagt være en del av beslutningsgrunnlaget, men en bør være forsiktig med å la dette være det eneste eller viktigste grunnlaget hvis andre opplysninger kan komplettere bildet.
- Barn kan få reaksjoner i forbindelse med samvær. Det kan være ulike grunner til reaksjonene. Høyesterett uttaler i den forbindelse at myndighetene «bør etter omstendighetene være forsiktige med å bygge på opplysninger kun fra fosterforeldrene». Høyesterett og EMD mener at det kan være risiko for at fosterforeldre kan oppfatte situasjonen ut fra sitt ståsted. Barneverntjenesten bør tilstrebe så langt som mulig å få bekreftet opplysninger også fra andre hold.

Riksrevisjonen finner i sine undersøkelser av flere barnevernstjenester at det mangler dokumentasjon tilknyttet vurderinger og barns medvirkning; «når det mangler dokumentasjon av vurderinger, er det vanskelig å etterprøve om barneverntjenestene har innfridd sine forpliktelser til å sikre barna nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Manglende dokumentasjon er derfor uheldig fordi det kan gå ut over rettsikkerhet til barn og foreldre som er i en sårbar situasjon.»³⁹

³⁹ [Undersøkelse av forvaltningspraksisen i Barneverntjenesten](#), rapport 3 av 5 2022-2023, Riksrevisjonen

Prinsippet om barnets beste

Alle tiltak som besluttes etter barnevernloven kapittel 4 skal bygge på hensynet til hva som er det beste for barnet. *Prinsippet om barnets beste* har blitt lagt stor vekt på av Høyesterett. Også barnevernloven § 4-1, Grunnloven § 104 og FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 3 nr. 1 fremhever barnets beste. Høyesteretts avgjørelser utdyper og forklarer betydningen av barnet beste, etter mønster fra nyere saker mot Norge fra EMD, Det påpekes særlig følgende:

- Tiltak som besluttes etter barnevernloven kapittel 4 må være basert på en grundig vurdering av hva som er det beste for barnet og hvordan barnets interesser er vurdert opp mot foreldrenes rett til familieliv med sine barn. Høyesterett understreker betydningen av at «forutsetningen om hensyn til familiebånd – både for foreldre og barnet – er godt synlig i begrunnelsen fra barneverntjenesten, fylkesnemndene og domstolene». Det må komme tydelig frem at hensynene er vurdert, og hvilken vekt de er tillagt ved avveiningen mot barnets selvstendige krav på vern om sin helse og utvikling. Saksbehandlingen må vise at det er foretatt en «reell avveining» av kryssende hensyn. Dette stiller skjerpede krav til utredning, begrunnelse og dokumentasjon.
- Hva som er det beste for barnet, kan ifølge EMDs og Høyesteretts praksis generelt deles inn i to likeverdige komponenter. For det første har barnet som individ selvstendig krav på vern om sin helse og utvikling, uavhengig av foreldrenes interesser og behov. For det andre er det som utgangspunkt til det beste for barnet å høre til i sin biologiske familie og bevare familiebåndene. Begge aspekter er viktige, og det er ikke mulig på generell basis å si hvilket av dem som veier tyngst.
- Barnets beste har «overordnet betydning», og vil etter forholdene kunne bety at foreldrenes rett til familieliv med barnet må vike. Familiebåndene kan likevel bare brytes unntaksvis. På den annen side kan ikke foreldrene kreve gjennomført tiltak som vil skade barnets helse og utvikling. Det er viktig at tiltakene som vurderes og besluttes har grundige drøftelser av avveiningen av de til dels motstridende interessene som vil være til stede i nær sagt alle tilfeller hvor det er snakk om å gjøre bruk av særlige tiltak etter barnevernloven kapittel 4. Begrunnelsen for de valg som tas, må reflektere disse grundige avveiningene, og det må sørges for god dokumentasjon som underbygger de valgene som tas.

Gjenforeningsmålsettingen

Der hensynet til barnet ikke taler mot det, skal barneverntjenesten legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet. EMD har gjennom sin praksis, utledet et krav om at ethvert tiltak i forbindelse med barneverntjenestens omsorgsovertakelse av et barn, skal være i samsvar med et endelig mål om å gjenforene familien. Ved anvendelse av barnevernloven er norske myndigheter bundet til å overholde dette gjenforeningskravet, det gjelder også ved anvendelse av tilbakeføringsbestemmelsen i § 4-21. Gjenforeningskravet utledes av EMK artikkel 8 om rett til respekt for familielivet.

I forbindelse med *gjenforeningsmålsettingen* påpeker Høyesterett følgende:

- Høyesterett fremhever at både etter norsk rett og EMK er den overordnede målsettingen å oppnå tilbakeføring – gjenforening – av barn og foreldre. Dette innebærer at alle omsorgsovertakelser i utgangspunktet skal anses som midlertidige. Dette utgangspunktet skal komme klart frem i avgjørelser om omsorgsovertakelse, ved fastsettelse av samvær og i adopsjonssaker. Høyesterett skriver blant annet at staten "har en positiv plikt til aktivt å arbeide for at relasjonen mellom barn og foreldre opprettholdes, og at de kan gjenforenes. Dette må innebære at myndighetene kontinuerlig følger utviklingen. Samvær og hjelpetiltak er her viktig." Det avgjørende er at myndighetene gjør det de kan for å oppnå tilbakeføring.

Med henvisning til EMDs avgjørelse i Strand Lobben-dommen, peker Høyesterett på at det går en grense hvor gjenforening av familien ikke lenger er aktuelt. Det kan skje hvis de biologiske foreldrene er «særlig uegnet ('particularly unfit') eller hvis tiltaket vil skade barnet ('harm the child's health and

development'). Gjenforening av familien kan også være utelukket når «betydelig tid har gått ('when a considerable period of time has passed') siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets interesse i stabilitet ('not to have his or her de facto family situation changed again') kan veie tyngre enn hensynet til gjenforening». Høyesterett skriver at det er "særlig viktig å følge prinsippene om myndighetenes plikt til å arbeide for gjenforening, blant annet ved konkrete og grundige vurderinger om tilstrekkelig samvær og hjelpetiltak." Saksbehandlingsrundskrivet publiserte ny utgave i august 2022 og skriver følgende om gjenforeningsmålsettingen ⁴⁰: Målet om gjenforening gjelder helt frem til fylkesnemnda eller domstolen, på bakgrunn av en grundig og konkret vurdering, legger til grunn at plasseringen blir langvarig. I henhold til praksis fra EMD og Høyesterett er det tre forhold som kan gi grunn til å forlate gjenforeningsmålsettingen:

- hvis foreldrene er særlig uegnet
- foreldrene kan ikke kreve en gjenforening hvis dette kan skade barnets helse og utvikling
- gjenforeningen kan i tillegg være utelukket dersom det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforeningen.
 - Høyesterett har lagt til grunn at samværenes hyppighet og kvaliteten på samværene har betydning for gjenforeningsmålsettingen ved en omsorgsovertakelse. Samvær skal som utgangspunkt bidra til å fremme målsettingen om gjenforening, i den grad gjenforening er aktuelt.

Omfang og hyppighet av samvær

Omfang og hyppighet av samvær må fastsettes etter konkrete vurderinger i den enkelte saken sett hen til både det beste for barnet og hensynet til målsettingen om gjenforening. Høyesterett tar i storkammeravgjørelsene uttrykkelig avstand fra en praksis hvor samvær fastsettes ut fra standardiserte kriterier. I tidligere rettspraksis var det uttalelser som har vært oppfattet av flere slik at antall samvær per år kunne eller skulle skje etter skjematiske vurderinger (for eksempel tre eller seks ganger samvær per år ved langvarige fosterhjems plasseringer). Høyesterett er tydelig på at dette ikke er en riktig måte å fastsette samvær på. Omfang og hyppighet må være bestemt ut fra omstendighetene i hvert tilfelle, og samværsomfanget og -frekvensen kan endre seg over tid. Høyesterett peker på disse forbedringspunktene ved beslutninger om samvær:

- Alle beslutninger om samvær, når det gjelder både omfang, hyppighet og på hvilken måte samværene skal skje, må bygge på konkrete vurderinger i hver sak og det overordnede må være å finne ordninger som er til «barnets beste». Fastsettelse av samvær må forholde seg til at omsorgsovertakelser – også de langvarige – er midlertidige, og målet om gjenforening skal ivaretas best mulig: «Samværet skal fastsettes slik at båndene mellom foreldre og barn kan styrkes og utvikles». Også for beslutninger om samvær gjelder kravene til utredning, grunngiving og dokumentasjon.
- Myndighetene kan ikke fastsette samvær som utsetter barnet for «urimelig belastning». Barnets behov for stabilitet og kontinuitet i omsorgssituasjonen og foreldrenes manglende samværsevner kan derfor tilsi at samværet begrenses, men det må i så fall bygge på konkrete forhold i saken. Hva som er en «urimelig belastning» må vurderes konkret. Vurderingen må være tilstrekkelig bred og balansert og reflekteres i begrunnelsene og dokumentasjonen.
- Myndighetene har «så langt det er mulig en plikt til å sørge for at samværene har god kvalitet», og dersom samværene ikke fungerer, «må man prøve ut justeringer eller alternativer».
- «Permanent tilsyn under samvær må være begrunnet konkret ... i den enkelte sak». Høyesterett og EMD stiller altså krav til at en beslutning om at samvær skal skje under tilsyn må utredes grundig i forkant, og beslutningen må være begrunnet i konkrete faktiske omstendigheter. Det bør vurderes særskilt om tilsyn er nødvendig og om det kan skje på måter som er mindre

⁴⁰ Side 194

omfattende enn permanent tilstedeværelse under samværet. Dersom det vurderes tilsyn under samvær, må en ta i betraktning at formålet med tilsyn er å tilrettelegge for bedre og kanskje flere samvær.

- Selv ved langvarige omsorgsovertakelser, der konkrete vurderinger har gitt grunnlag for å oppgi gjenforeningsmålsettingen, skal samvær være utgangspunktet. Samvær mellom foreldre og barn har en egenverdi som det må «tas betydelig hensyn til ved fastsettelsen». Høyesterett peker her på betydningen av å bevare relasjonen mellom barn og foreldre, selv om forholdene ikke ligger til rette for at barnet flytter tilbake til foreldrene. Både foreldrene og barna har i utgangspunktet krav på et familieliv med hverandre, og det vil i utgangspunktet også være til det beste for barnet å bevare relasjonen med sine foreldre – selv i slike situasjoner.
- Myndighetene «må – uavhengig av den antatte lengden på omsorgsovertakelsen – med jevne mellomrom undersøke om omstendighetene har endret seg, og vurdere hvilken betydning det eventuelt kan få for samværsspørsmålet». Høyesterett understreker plikten til aktivt å følge opp den enkelte sak for å vurdere om det er grunnlag for å endre syn på tiltakene som er besluttet. Dette gjelder også for samværstiltak og samværsordninger.
- Samværsomfanget som er fastsatt av fylkesnemnda eller domstolen er hva foreldrene har rett til som et minimum, og som barneverntjenesten derfor ikke kan redusere på egenhånd. Dersom det er forsvarlig, kan barneverntjenesten imidlertid utvide samværet, noe som understrekes av Høyesterett. Barneverntjenesten "har anledning til å øke antall samvær og omfanget av det enkelte samvær hvis dette etter en konkret vurdering anses forsvarlig."

Punktvis oppsummering av kriteriene

18. Barneverntjenesten har endret sine rutiner og sin praksis for å tilpasse seg skjerpede krav etter høyesteretts føringer angående utredning, saksbehandling og dokumentasjon.
19. Barnevernsmyndigheter bør i sin dokumentasjon så langt det er mulig gi en konkret begrunnelse, med så klar forklaring som mulig og med et så forståelig språk som mulig. Bruk av fagterminologi bør unngås.
20. Gjenforeningsmålsettingen gjelder helt til fylkesnemnda eller domstolen på bakgrunn av følgende vurderinger gir grunn til å forlate målsettingen:
 - a. Hvis foreldrene er særlig uegnet
 - b. Hvis en gjenforening kan skade barnets helse og utvikling
 - c. Hvis det har gått betydelig tid slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn gjenforeningshensynet
21. Samvær; omfang, hyppighet og kvalitet har betydning for gjenforening, og må fastsettes etter konkrete vurderinger i den enkelte sak, og skal dokumenteres med utredning og grunngiving. Permanent tilsyn må være konkret begrunnet.
22. Selv ved langvarige omsorgsovertakelser der konkrete vurderinger har gitt grunnlag for å oppgi gjenforeningsmålsettingen, skal samvær være utgangspunktet.



Sarpsborg
kommune

Adresse

Post: Postboks 237, 1702 Sarpsborg
Besøk: Glengsgata 38, 1706 Sarpsborg
Faktura: Postboks 505, 1703 Sarpsborg

Telefon: +47 69 10 80 00

E-post: postmottak@sarpsborg.com

Org.nr: 938 801 363

www.sarpsborg.com

ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

~~Unntatt offentlighet - OFL-§5~~

Deres ref.:

Vår ref.:
18/07597-58

Dato:
29.03.2023

Oversendelse av kommunedirektørens uttalelse til Høringsutkast av forvaltningsrevisjon "Barnevern: plassering, samvær og gjenforening"

Kommunedirektøren takker for en grundig revisjonsrapport på et viktig område. Revisjonen har vurdert følgende forhold:

1. Har barneverntjenesten rutiner for omsorgsovertakelse og plassering i tråd med gjeldende bestemmelser?
2. Sørger kommunen for at barn som er plassert utenfor hjemmet får den oppfølgingen de har krav på?
3. Har barneverntjenesten ivaretatt hensynet til barnets beste i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?
4. Har barneverntjenesten justert sin praksis i saker med tanke på innskjerpede krav i forbindelse med plassering, samvær og gjenforening?

Kommunedirektøren er fornøyd med at revisjonen har konkludert med at «barneverntjenesten jobber godt kvalitetsmessig og med faglig fokus i saker når det gjelder plassering og oppfølging av barn i fosterhjem», dette forklart gjennom måten samvær gjennomføres på, dokumentasjon, saksutredning og internkontroll.

Barneverntjenesten ble omorganisert for 2 år siden og det er siden gjort flere tilpasninger bl.a. til ny oppvekstreform og et større ansvar tilknyttet fosterhjem. En tilpasning er opprettelsen av Go-kart teamet som følge av begrenset bistand fra BUF-etat i tillegg til eget team med veiledere. Go-kart teamet jobber spesielt med kartlegging og godkjenning av fosterhjem primært i barnets nettverk.

Videre er det utviklet veiledningstilbud til fosterforeldre og det gis veiledning til biologiske foreldre, som har mistet omsorgen for sine barn.

Det jobbes med flere forbedringer som også omhandler de forbedringspunkter som revisjonen har identifisert, her nevnes spesielt ;

- Egenkontroller og stikkprøver gjenopptas etter et lite opphold pga arbeid med nytt fagsystem.

- Bruk av avvikssystemet (Netpower innført ultimo 2021) er jobbet med i ledergruppen og det vil være tema i personalmøte før påske.
- Det er nå utarbeidet gode rutiner for jevnlig evaluering av tiltaksplaner og minimum kvartalsvise oppfølgingsbesøk. Videre vil barneverntjenesten alltid tilstrebe å informere fosterhjemskommunen om forhold det er viktig å ta hensyn til med tanke på barnets behov.
Det er imidlertid fosterhjemskommunen som setter inn tilsynsfører.
Barneverntjenesten har nettopp startet en egen veiledningsgruppe for å jobbe konkret med oppfølging av foreldre etter plassering. Det forventes å se resultatet av dette arbeidet når det har gått noe tid.
- Barneverntjenesten har rutiner som skal sørge for at barn skal få informasjon så tidlig som mulig om muligheten for og gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Rutinene må gjøres mer kjent innad i barneverntjenesten.
- Videre vil barneverntjenesten se på hvordan man dokumenterer i fagprogrammet. Jevnlig vurdering av gjenforeningsspørsmålet og gjenforeningsmålsetningen hvor fosterforeldre involveres, jobbes det kontinuerlig med.

Barneverntjenesten legger årlig fram kvalitetsmelding til Bystyret. I underveismeldingen i siste Utvalg for Velferd og folkehelse (mars 2023) omtales det utvidede ansvaret i forbindelse med fosterhjem spesielt.

Med hilsen

Turid Stubø Johnsen
Kommunedirektør

Dette brevet er signert elektronisk

Vedlegg:

Kopi til:
Ida Marie Odsæter/Virksomhet stabstjenester, Elsie Anette Thorkildsen/Virksomhet barnevern, Gunn Marit Haglund/Virksomhet barnevern, Kirsti Skaug/Kommuneområde helse og velferd

Saksbehandler: **Ellinor Andreassen**, Kommuneområde helse og velferd