



Barnevern

Halden kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
15. februar 2017

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG.....	3
2	INNLEDNING.....	4
2.1	Bakgrunn.....	4
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	4
2.3	Metode og gjennomføring.....	4
2.4	Revisjonskriterier.....	5
2.5	Litteratur- og dokumentliste.....	6
3	BAKGRUNNSINFORMASJON – KORT OM SAKSGANGEN I EN BARNEVERNSAK.....	7
4	INTERNKONTROLL.....	9
4.1	Revisjonskriterier.....	9
4.2	Fakta.....	9
4.3	Vurderinger.....	18
5	UNDERSØKELSER.....	21
5.1	Revisjonskriterier.....	21
5.2	Fakta.....	21
5.3	Vurderinger.....	30
6	OPPFØLGING AV HJELPETILTAK.....	32
6.1	Revisjonskriterier.....	32
6.2	Fakta.....	32
6.3	Vurderinger.....	35
7	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	37
8	RÅDMANNENS UTTALELSE.....	38
9	REVISJONSKRITERIER.....	39

1 SAMMENDRAG

Utgangspunktet i det norske samfunnet er at det er foreldrene som har det primære ansvaret for barna sine. Det offentlige har imidlertid et subsidiært ansvar. Barn har en grunnleggende rett til liv, utvikling og omsorg, og hvis foreldrene svikter har det offentlige en plikt til å sikre barnas rettigheter. Det subsidiære ansvaret er lagt til barnevernet.

Temaet for denne forvaltningsrevisjonen har vært å se nærmere på barneverntjenestens system for internkontroll, hvordan praksis er i undersøkelsessaker og praksis knyttet til oppfølging av hjelpetiltak. Våre funn er generelt av positiv karakter, men vi har også avdekket forhold som representerer alvorlige avvik fra lovbestemte krav.

Gjennomføring og oversikt.

Forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført i perioden mai 2016 til januar 2017, hvor hovedvekten av aktivitetene har funnet sted høsten 2016.

Revisjonskriteriene – eller målestokken – er hovedsakelig utarbeidet med utgangspunkt i barnevernloven med forskrifter. En fullstendig utledning av kriteriene er tatt inn som vedlegg i rapporten, samtidig som en oppsummering av kravene følger innledningsvis i kapittel fire, fem og seks. Fakta er samlet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer, gjennomgang av praksis og KOSTRA analyser. En fullstendig redegjørelse for anvendt metodikk fremgår av kapittel 2.3.

Våre vurderinger følger av kapittel 4.3, 5.3 og 6.3. En samlet konklusjon med anbefalinger fremgår av kapittel syv. Kapittel tre inneholder litt om saksgangen i en barnevernsak, og er ment som bakgrunnsinformasjon for de som ikke er så godt kjent med hvordan barnevernet arbeider.

Hovedbudskap

Det er revisjonens oppfatning at barnevernet i all hovedsak har etablert en helhetlig og tilfredsstillende system for internkontroll. Vi mener også at praksis knyttet til

undersøkelsessaker og oppfølging av hjelpetiltak, i all hovedsak er tilfredsstillende sett i forhold til kravene i barnevernloven.

Samtidig har vi funnet forhold som avviker mot tjenestens egen interkontroll og lovverket. Dette gjelder i korte trekk:

- manglende systematiske risikovurderinger.
- manglende kartlegging av kompetanse.
- usikkerhet om bemanningen er tilstrekkelig og/ eller om organiseringen er hensiktsmessig.
- brudd på lovbestemte saksbehandlingsfrister.
- brudd på dokumentasjonsplikten.

Avvikene som er påpekt ovenfor må møtes med nødvendige tiltak. De mest alvorlige avvikene – brudd på saksbehandlingsfrister og dokumentasjonsplikten – skyldes imidlertid ikke manglende kunnskap om lovverket eller manglende kjennskap til virksomhetens internkontroll. De ansatte vet at frister skal overholdes og at arbeidet må dokumenteres. Det er manglende kapasitet som oppgis som hovedårsak til avvikene.

Revisjonen anbefaler at barnevernet, som ledd i systematiske risikovurderinger, ser på den samlede organiseringen av tjenesten. I dette arbeidet bør kommunen også innhente mer detaljerte sammenligningstall og erfaringer fra andre kommuner. Til hjelp i arbeidet, kan kommunen for eksempel også hente informasjon fra Riksrevisjonens rapport om det kommunale barnevernet og bruken av statlige midler (Dokument 3:15).

Østfold kommunerevisjon takker Halden kommune for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av revisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Temaet for denne rapporten bygger på «Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2017», vedtatt av kommunestyret i Halden 11. februar 2016.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble lagt frem for kontrollutvalget 10. mai 2016 (sak 16/11), og vedtak var i tråd med revisjonens forslag. Det ble ikke gitt føringer utover det som planforslaget omhandlet. I rapporten er den første problemstillingen i prosjektplanen delt opp i to problemstillinger.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med kommunen 10. mai 2016. Arbeidsutkast av rapporten ble sendt til kommunen 19. januar 2017, og høringsmøte ble avholdt 1. februar. Endelig rapport ble sendt på høring til kommunen 6. februar og rådmannens høringsuttalelse ble mottatt 15. februar. Uttalelsen følger som vedlegg til rapporten.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Har barneverntjenesten etablert tilfredsstillende internkontroll?
- Har barneverntjenesten en praksis for undersøkelser i tråd med barnevernloven?
- Sørger barnevernet for oppfølging av iverksatte hjelpetiltak?

Det presiseres at en forvaltningsrevisjon er en generell gjennomgang av et område. I dette prosjektet er det foretatt en tilfeldig gjennomgang av et utvalg saker, som sammen med annen type informasjon, danner grunnlaget for våre konklusjoner og

vurderinger. Det kan derfor finnes enkeltsaker som har blitt behandlet på en annen måte.

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Faktafremstillingen i rapporten bygger på informasjon innhentet av revisjonen ved hjelp av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Gjennomgang av praksis
- KOSTRA Analyse

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen bygger på dokumenter som vi har mottatt fra kommunen. Med dokumenter siktes det til ulike former for styringsdokumenter, rutiner, prosedyrer og eventuelle politiske saker.

Bruk av intervjuer

Det er gjennomført totalt ti intervjuer:

- Innledende oppstartsmøte med barnevernleder, samt kommunalsjef Undervisning, oppvekst og kultur.
- Samtale med barnevernleder.
- Samtale med leder for team «Undersøkelse og tiltak».
- Samtale med fem barnevernkuratorer tilhørende team «Undersøkelse og tiltak».

- Samtale med to tiltakskonsulenter, som jobber opp mot team «Undersøkelse og tiltak».

Revisjonen oversendte overordnet momentliste for intervjuene i forkant. I etterkant av hvert intervju ble det utarbeidet referat, som så ble verifisert av intervjuobjektet. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på like linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Gjennomgang av praksis

Gjennomgang av praksis har rettet seg mot to områder: undersøkelser og oppfølging av hjelpetiltak. Arbeidet har blitt utført ved at revisjonen har fått tilgang til barneverntjenestens saksbehandlingssystem Familia. Undersøkelsen av praksis ble utført i barneverntjenestens lokaler og all informasjon er anonymisert underveis ved hjelp av egen kodenøkkel. På denne måten er personvernet til den enkelte klient ivaretatt, og revisjonen har ikke tatt med seg personsensitivt materiale ut av barneverntjenestens lokaler.

I forbindelse med prosjektplanarbeidet ga fylkesmannen uttrykk for bekymring knyttet til den høye andelen henleggelse av undersøkelser¹ i kommunen. Revisjonens gjennomgang av undersøkelser har derfor blitt plukket ut basert på lister over henlagte undersøkelser i perioden 1. januar 2016 til og med 20. september 2016, og ikke samtlige gjennomførte undersøkelser. Tidsperioden er valgt fordi vi ønsket å få et best mulig bilde av hvordan praksisen er på nåværende tidspunkt. Utplukket har blitt gjort tilfeldig ved at vi har sett på hver 3. henleggelse basert på mottatte lister fra kommunen. Totalt antall henleggelse i perioden utgjorde 92 saker, hvorav revisjonen har sett nærmere på 24 saker (ca. 26 %). I utgangspunktet ønsket vi å undersøke flere saker, men gjennomgangen var svært ressurskrevende – blant annet på grunn av stadig «heng» i systemet.

¹ I kapittel 3 gis det en kort beskrivelse av gangen i en barnevernsak. Der forklares det også nærmere hva en undersøkelse innebærer.

Når det gjelder oppfølging av hjelpetiltak så har revisjonen gått inn i 22 saker hvor det er fattet vedtak om hjelpetiltak. Utplukket har blitt gjort tilfeldig basert på liste over alle vedtak fattet i perioden 1. juli 2015 til og med 31. desember 2015. Her valgte vi en tidligere tidsperiode, slik at tiltakene har fått virke i noe tid. Dette er nødvendig i og med at formålet har vært å undersøke oppfølgingen av tiltakene. Totalt antall vedtak fattet i perioden utgjør 381. Det er vanskelig å si noe om andelen av undersøkte tiltak, da en sak ofte omfatter flere ulike hjelpetiltak. Antakelig har revisjonen undersøkt ca. 17 % av vedtakene, fordi det ofte er to til tre ulike hjelpetiltak som tilbys i kombinasjon i den enkelte sak. Også her ønsket vi å undersøke flere saker, noe som har blitt forhindret av tekniske årsaker.

KOSTRA analyser

Revisjonen har også hentet ut statistikk fra KOSTRA, for å gi et bilde av situasjonen i Halden kommune sammenlignet med andre kommuner i samme kommunegruppe og Østfold forøvrig. Det gjøres oppmerksom på at tallene kan inneholde feilkilder, og må tolkes med forsiktighet.

Undersøkelsen er gjennomført av Anders Svarholt.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om barn og foreldre av 8. april 1981, nr. 64.

- Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992, nr. 100.
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.
- Ot.prp.nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester.
- Prop. 106 L (2012-2013) Om endringer i barnevernloven.
- Q-2002-1036 Rundskriv fra Barne- og familiedepartementet om saksbehandling i barneverntjenesten.
- Forskrift om internkontroll gitt i medhold av barnevernloven.

- Bendiksen, Lena og Trude Haugli, «Sentrale emner i barneretten», 2. utgave 2014.

En samlet utledning av revisjonskriteriene følger i vedlegg, samtidig som det er tatt inn en punktvis oppsummering av kriteriene under hver enkelt problemstilling.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Faktadelen av rapporten angir hvilke dokumenter som har blitt benyttet for å beskrive praksis.

3 BAKGRUNNSINFORMASJON – KORT OM SAKSGANGEN I EN BARNEVERNSAK

En barnevernssak starter normalt med en melding til barneverntjenesten i den kommunen der barnet oppholder seg. Det er ikke uvanlig at det er familien selv som kontakter barnevernet med ønske om hjelp. Det kan også være andre, som for eksempel skolen eller naboer som melder bekymring for et barns omsorgs- eller livssituasjon.

Alle som arbeider i offentlig virksomhet som for eksempel skole, helsestasjon og barnehage, eller i organisasjoner på vegne av det offentlige, har en lovpålagt plikt til å melde fra til barneverntjenesten dersom de er alvorlig bekymret for et barn. For privatpersoner er det ikke noen lovpålagt opplysningsplikt, men det kan hevdes at privatpersoner har et moralsk ansvar for å melde fra når det er grunn til å tro at et barn lever under skadelige omsorgsforhold.

Den kommunale barneverntjenesten skal vurdere innholdet av meldingen uavhengig av hvem den kommer fra, og skal snarest og senest innen en uke avklare om meldingen skal følges opp med en undersøkelse eller om det ikke er grunnlag for bekymring slik at meldingen henlegges.

I undersøkelsesfasen tar barneverntjenesten kontakt med barnet og foreldrene for å få mer informasjon om hvordan barnet har det. Barneverntjenesten reiser normalt på hjemmebesøk, og kan også kontakte øvrige personer i barnets liv. Barneverntjenestens undersøkelser kan videre omfatte sakkyndig undersøkelse og innhenting av informasjon fra andre instanser.

Omfanget av undersøkelsen og hvilke tiltak som er aktuelle, vil avhenge av forholdene i den enkelte saken. Undersøkelsen skal gjennomføres så skånsomt som mulig og ikke være mer omfattende enn nødvendig. Undersøkelser kan gjennomføres selv om familien ikke ønsker det.

Så raskt som mulig, og innen tre måneder skal det konkluderes med om det er grunnlag for å sette i gang tiltak, eller om saken skal henlegges. I særlige tilfeller kan fristen økes til seks måneder etter godkjenning fra fylkesmannen.

Utfallet av en undersøkelse kan være at:

- saken henlegges fordi det ikke er behov for tiltak, eller fordi familien får hjelp fra en annen instans.
- saken henlegges fordi foreldrene takker nei til hjelpetiltak.
- barneverntjenesten iverksetter hjelpetiltak i samråd med foreldrene.
- barneverntjenesten finner at forholdene for barnet er såpass alvorlige at det er nødvendig å pålegge hjelpetiltak eller fatte akuttvedtak om omsorgsovertakelse.
- barneverntjenesten fremmer sak for fylkesnemnda om omsorgsovertakelse (evt. fratakelse av foreldreansvar og tvangsadopsjon) eller om plassering på barnevernsinstitusjon uten samtykke.

En viktig forutsetning i barnevernloven er «minste inngreps prinsipp», som innebærer at det ikke skal foreslås/ besluttes alvorligere inngrep enn hva som er absolutt nødvendig. Dette betyr i praksis at barnevernet i de fleste tilfeller har en plikt til å tilby hjelpetiltak i første omgang.

Barneverntjenesten kan treffe ulike typer barneverntiltak:

- frivillige hjelpetiltak i hjemmet
- frivillig plassering utenfor hjemmet
- akuttvedtak
- frivillig plassering på institusjon for behandling når barnet har alvorlige atferdsvansker

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker kan treffe tvangsvedtak i barnevernssaker:

- omsorgsovertakelse
- fratakelse av foreldreansvar og adopsjon
- plassering på institusjon for behandling når barnet har alvorlige atferdsvansker

- innskrenkning av samvær
- medisinsk undersøkelse og behandling
- behandling av barn som har særlige behandlings- og opplæringsbehov
- midlertidig plassering i institusjon ved menneskehandel

Treffer barneverntjenesten eller fylkesnemda vedtak om plassering av barnet utenfor hjemmet, blir barnet plassert i enten fosterhjem eller barneverninstitusjon.

Hvis barneverntjenesten fatter vedtak om hjelpetiltak, skal det lages en tiltaksplan for barnet. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig.

Dersom fylkesnemda har avgjort omsorgsovertakelse, skal barneverntjenesten utarbeide en omsorgsplan. Barneverntjenesten har et løpende og helhetlig ansvar

for oppfølgingen av barnet og skal følge utviklingen til barnet og foreldrene. Barneverntjenesten skal også tilby foreldrene veiledning og oppfølging.

Dersom barnet må flytte på institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker, skal barneverntjenesten også sørge for at det utarbeides en tiltaksplan for barnet.

Barnet skal få mulighet til å medvirke i utarbeidelsen av tiltaksplan og omsorgsplan.

4 INTERNKONTROLL

Har barneverntjenesten etablert tilfredsstillende internkontroll?

4.1 Revisjonskriterier

Forsvarlig tjenesteutøvelse innebærer at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang. For å oppnå dette, må barneverntjenesten blant annet:

- ha etablert et tilfredsstillende **internkontrollsystem**. Internkontrollsystemet skal medvirke til at oppgavene utføres forsvarlig og i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Dette innebærer blant annet at systemet må:
 - beskrive hvordan tjenesten er organisert.
 - angi hovedoppgaver og mål.
 - klart vise hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.
 - sikre at de ansatte har tilgang til og kunnskap om aktuelle og relevante lover og forskrifter.
 - sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om internkontrollen i sin helhet.
 - sørge for at de ansatte medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.

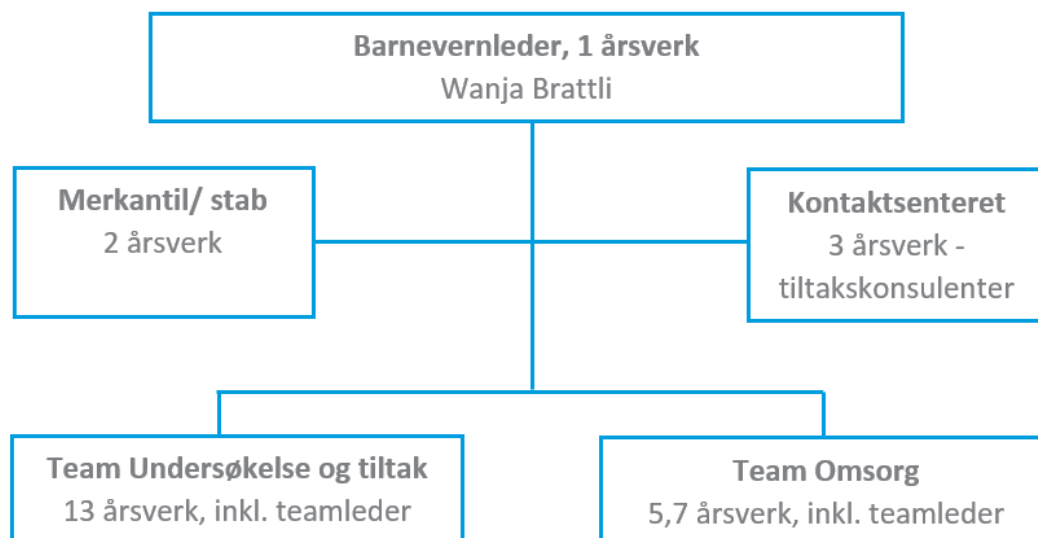
- inneholde risikovurderinger.
 - ivareta utvikling, iverksetting, kontroll, evaluering og forbedring av nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak med formål om å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.
- ha en **bemanning og kompetanse** som er tilstrekkelig for å ivareta oppgavene på en forsvarlig måte.

4.2 Fakta

Overordnet internkontroll

Barneverntjenesten i Halden kommune er organisatorisk plassert under kommunalområde Undervisning, oppvekst og kultur. Barneverntjenesten holder til i Familiens hus, samlokalisert med Pedagogisk-Psykologisk Tjeneste og Helseøstertjenesten (med helsestasjon og svangerskapsomsorg). Utenom ordinær åpningstid ivaretas beredskapen gjennom egen barnevernvakt for akutte saker. Denne bemannes av de ansatte i barneverntjenesten.

Figur 1: Barnevernets organisering



Totalt utgjør barnevernets bemanning 24,7 årsverk (27 ansatte), i hovedsak fordelt på to team.

Team Omsorg arbeider med oppfølging av fosterhjem og omsorgsplasseringer. Teamleder er stedfortreder for barnevernleder. Team Undersøkelse og tiltak arbeider med avklaring av meldinger, gjennomføring av undersøkelser, samt iverksetting og oppfølging av ulike former for tiltak – herunder hjelpetiltak. Teamlederne har fagansvar innenfor sitt område, men arbeider også med egne saker. Myndighet som lovverket legger til barnevernleder selv er ikke videredelegert.

Teamleder Undersøkelse og tiltak avgjør hvilke saksbehandlere som skal ha ulike saker, hvordan de skal undersøkes, og eventuelt om de skal henlegges eller ikke. Også barnevernleder involveres i henleggelsesbeslutninger. Teamleder har også myndighet til å avgjøre tiltak begrenset oppad til kr 80.000,-.

Kontaktsenteret er lokalisert adskilt fra Familiens hus, men er underlagt barneverntjenesten. Senteret er i realiteten en besøksbolig bestående av to leiligheter. Kontaktsenteret brukes som kontor for tiltakskonsulentene, til samvær for barn under omsorg, og til samvær som tingretten pålegger barneverntjenesten å føre tilsyn med. Kontaktsenteret brukes også i akuttsaker. Barn og saksbehandlere oppholder seg der til en egnet plassering har kommet i stand. I tillegg brukes lokalene av forsterket helsestasjon til ulike aktiviteter. Tiltakskonsulentene jobber kun med ulike former for tiltak, samt til oppfølging av samvær.

Barnevernet i Halden opplever et økende antall meldinger i forhold til tidligere år, og det iverksettes også flere undersøkelser enn tidligere. Per 31. juni 2016 har tjenesten 491 aktive barn, og litt mer enn 2/3 av disse er i

ulike hjelpetiltak. Ca. 1/5 er plassert i ulike former for omsorgstiltak.

Barneverntjenesten har utarbeidet et eget internkontrollsystem. Systemet består dels av skriftlig dokumentasjon og dels av ulike faste møtearenaer. Disse har til formål å fremme samhandling, erfaringsoverføring og evaluering. Systemet er tilgjengelig for de ansatte på sikker sone². I tillegg gjelder kommunens øvrige internkontrollsystem også for ansatte i barneverntjenesten.

Den skriftlige dokumentasjonen av internkontrollsystemet omfatter blant annet:

- Beskrivelse av organisering (herunder fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet),
- Rutiner, prosedyrer og sjekklister (herunder prosedyre for gjennomføring av undersøkelser),
- Tilgang til aktuelle lover og forskrifter, henvisning til statlige rutinehåndbøker og veiledere,
- Virksomhetsplan for barneverntjenesten. Planen angir hovedoppgaver, status og utviklingsmål.
- Følgende faste møtearenaer: «Meldingsavklaringsmøte», «Mandagsmøte», ukentlige teammøter, «Refleksjonstid» og fast praksis for debrifing etter vanskelige saker/ enkelthendelser.

Innholdsmessig kan møtearenaene beskrives slik:

- «Meldingsavklaringsmøte» ble innført etter at ny barnevernleder tiltrådte i 2016. Formålet med møtet er å gjennomgå mottatte bekymringsmeldinger. Møtet avholdes to ganger per uke. I møtet deltar barnevernleder, teamleder Undersøkelse og hjelpetiltak og to saksbehandlere. Tidligere ble meldinger avklart av teamleder alene. I følge barnevernleder fører praksisendringen til bedre rettsikkerhet for barna, og gjør tjenesten mindre sårbar ved ferie og sykefravær.

² Eget dataområde i kommunens nett hvor sikkerheten er høyere. Her ligger også saksbehandlingssystemet Familia.

- «Mandagsmøtet» brukes til informasjon fra barnevernleder om ulike forhold av administrativ karakter, og saker som gjelder hele barneverntjenesten samlet. I møtet gjennomgås også «barnevernvaktuka» anonymt, slik at hele kontoret er informert om hva som har skjedd. Tjenestens merkantile ansatte har også en egen post i dette møtet. Det skrives referat fra møtet, som legges i egen mappe på sikker sone. Det forekommer også at man unntaksvis diskuterer enkeltsaker anonymt.
- Hvert team avholder også egne møter en gang per uke. I møtene diskuteres utfordrende saker som byr på tvil, eksempelvis om en undersøkelse bør henlegges eller ikke, hvilke tiltak som kan være aktuelle osv. I følge barnevernleder er teammøtene også en garanti for å sikre at regelverket anvendes korrekt, ved at enkeltsaker diskuteres. Dette har overføringsverdi til andre saker. Saker som byr på tvil bringes inn i det ukentlige ledermøtet, hvor begge teamlederne og barnevernleder deltar.
- «Refleksjonstid» er et tiltak i regi av barneverntjenestens egen HMS³ gruppe. Aktiviteten gjennomføres to timer hver fredag, hvor formålet er å legge til rette for at saksbehandlerne kan diskutere frustrasjoner, erfaringer og andre forhold ved arbeidet som de finner vanskelig. Tiltaket oppfattes som viktig for å ivareta den enkelte, og for arbeidsmiljøet som helhet.

Barnevernleder opplyser videre om at «Mandagsmøtene» og teammøtene spiller en viktig rolle når det gjelder å trekke inn ansattes erfaringer generelt og knyttet til enkeltsaker inn i evaluering av driften. I tillegg gjennomførte barneverntjenesten et «Kick off» seminar våren 2016, hvor man satte av dagen til faglig diskusjon – i kombinasjon med

³ Helse, miljø og sikkerhet.

⁴ Vi har ikke spurt om kjennskap til internkontrollen direkte, men vi har stilt spørsmål rundt ulike forhold som internkontrollen omfatter, og fått likelydende svar fra samtlige.

en sosial aktivitet på kveldstid. Dette ble positivt mottatt, og leder ønsker å gjennomføre slike seminarer to ganger per år.

Barnevernleder mener at tjenestens samlede internkontrollsystem er godt kjent for de ansatte, blant annet fordi den gjennomgås jevnlig og fordi den brukes aktivt i saksbehandlingen. Dette bekreftes også av de som revisjonen har hatt samtaler med.⁴ I utgangspunktet oppfatter barnevernleder internkontrollen som tilstrekkelig, men som nyansatt⁵ leder har hun også identifisert risikoområder som bør håndteres:

- Gjeldende prosedyrer skal gjøres mer omfattende enn hva de faktisk er, og sjekklister som inngår i «Rutinehåndbok for barneverntjenesten»⁶ skal brukes mer aktivt som rettleiding. Dette arbeidet pågår. En forbedring på disse områdene kan ha flere positive effekter, men særlig ved nyansettelser bidrar detaljerte og grundige prosedyrer til at vedkommende kan gå rett inn i saker og jobbe selvstendig.
- Barnevernleder har meddelt sin leder et ønske om at kommunen investerer i «mobilt barnevern», som er en nettløsning i saksbehandlingssystemet Familia. Gjennom «mobilt barnevern» kan saksbehandlerne bruke nettbrett når de er ute hos klienter. På den måten kan alle samtaler og møter journalføres direkte i saksbehandlingssystemet, noe som medfører større sikkerhet for at alt som må dokumenteres faktisk blir dokumentert. Idag skriver man notater for hånd, og fører disse inn i systemet når man er tilbake på kontoret.
- Kapasiteten er ikke tilstrekkelig for å håndtere økningen i antall saker, og omfanget i de enkelte saker. Dette medfører risiko for at tidsfrister brytes, at handlinger ikke dokumenteres godt nok, og generelt «rovdrift» på ansatte.

⁵ Wanja Brattli tiltrådte som ny leder for enhet barnevern 1. januar 2016. Da kom hun fra stilling som leder i en barneverntjeneste et annet sted i landet.

⁶ Rutinehåndbok utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet i 2006.

Det er ikke gjennomført formelle risikovurderinger, men risikoene er skriftliggjort i barnevernets virksomhetsplan, hvor det også er foreslått aktuelle tiltak. Barnevernleder opplyser at tjenesten blant annet skal ansette ytterligere to saksbehandlere våren 2017.

Kompetanse

I barnevernets virksomhetsplan for 2016/2017 opplyses det om at de ansatte har formell kompetanse på høyskole- eller universitetsnivå. Flere har også etterutdanning innen ulike områder. Som eksempel viser leder til at en medarbeider har videreutdanning i håndtering av saker som involverer seksuelle overgrep. I henhold til KOSTRA utgjør andel stillinger med fagutdanning av alle fag- og tiltaksstillinger 96 % i 2015. Tilsvarende tall er 98 % i Sarpsborg, 99 % i kommunegruppe 13, 95 % i Østfold (gjennomsnitt) og gjennomsnittlig 99 % for landet sett under ett.

Barneverntjenesten har ingen medarbeidere med videreutdanning spesifikt rettet mot minoriteter og utfordringer som kan oppstå som følge av kulturelle forskjeller, men ifølge leder har man håndtert mange saker som har involvert foreldre og barn fra andre kulturer. De har derfor opparbeidet seg god erfaringskompetanse. Samtidig viser barnevernleder til at kjernen – å ivareta barnets beste – er kulturuavhengig. Barnevernets terskel for inngripen og handlemåte kan ikke være avhengig av hva som er vanlig praksis i ulike kulturer, men kulturelle betingelser har en betydning i forhold til hvordan man går frem og hvilke tiltak man forsøker først.

Barnevernleder mener også at tjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre samtaler med barn i vanskelige situasjoner. Hun viser til at dette inngår i grunnutdannelsen til barnevernpedagoger og sosionomer, i tillegg til at fylkesmannen i Østfold har arrangert en rekke kurs og seminarer om dette temaet som flere har deltatt på.

I følge barnevernleder har man oversikt over formalkompetansen til den enkelte medarbeider, men det er ikke utarbeidet en samlet oversikt over nødvendig kompetanse- eller opplæringsbehov. Dette skal imidlertid være på plass i løpet av 2017. Da vil man også få kartlagt om det foreligger udekket kompetansebehov.

Det er satt av midler til kompetansehevende tiltak i budsjett for 2016, men beløpet er ikke tilstrekkelig til å imøtekomme alle ønsker om kurs og videreutdanning. Barnevernleder har satt i gang en prosess for å få tjenesten til å ta i bruk Kvello-modellen, og på den måte styrke kompetansen i barnevernet samlet og hos den enkelte saksbehandler. Kompetansemidlene skal brukes til å implementere modellen, og til å holde felles veiledninger for alle saksbehandlerne. Leder mener dette er bedre ressursutnyttelse enn å sende noen få på kostbare kurs. Barnevernleder forventer at modellen vil være i bruk i løpet av 2017.

Faktaboks 4: Kvello-modellen

Kvello-modellen er en mye brukt modell for gjennomføring av undersøkelser i barnevernet. Modellen består av en standardisert kartleggingsmal, som er utviklet på bakgrunn av forskningsbasert kunnskap om barns utvikling, risiko- og beskyttelsesfaktorer, og bygger på transaksjonsmodellen om at barns utvikling foregår i relasjon til andre. Øivind Kvello har doktorgrad i utviklingspsykologi. Han er forsker ved RBUP Øst og Sør, professor II i psykologi ved Universitetet i Tromsø og har flere bistillinger knyttet til barnevernutdanning og barneverntjenester.
Kilde: fonteneforskning.no

Kapasitet

Barnevernleder mener at kommunens samlede kompetanse er tilfredsstillende. Utfordringene er knyttet til kapasitet. Som nevnt tidligere i rapporten består tjenesten av 24,7 årsverk samlet sett, hvor 19,7 årsverk utgjør rene fagstillinger (inkludert barnevernleder). Antallet har vært uendret over flere år, og reelt sett lavere på grunn av sykefravær som ikke har blitt dekket opp. I samme periode har det vært en økning i antall bekymringsmeldinger, undersøkelser og omsorgsovertakelser. Dette medfører at hver

enkelt saksbehandler har ansvar for flere saker idag enn hva tilfellet var tidligere. Ressurssituasjonen omtales både i «Årsmelding for barneverntjenesten i Halden 2015» og i «Virksomhetsplan for barneverntjenesten i Halden kommune – 2016/2017». I sistnevnte vises det blant annet til:

«Fra avdelingene rapporteres det om et periodevis stort arbeidspress og nøktern bemanning. Målt i forhold til KOSTRA tall og andre normtall har barneverntjenesten fra 'middels' til 'meget lav'. Anbefalt norm for antall saker per saksbehandler er 8-12, mens en i Halden i 2016 hadde mellom 20- 30.» (s. 10).

Med utgangspunkt i antall undersøkelsessaker og antall barn med tiltak, viser revisjonens beregninger at hver saksbehandler i team Undersøkelse og tiltak har avsluttet 11 undersøkelsessaker i løpet av 1. halvår 2016 og har oppfølgingsansvar for ca. 14,5 barn.

Beregningen er ikke helt presis, da gjennomsnittstallet tar utgangspunkt i at teamlederne gjennomfører undersøkelser og har oppfølgingsansvar på samme måte som saksbehandlerne. Dette har de nok til en viss grad også hatt, men er ikke ønsket fra ledelsen i barnevernet.

Tabell 1: Utvikling i meldinger, undersøkelser mv.

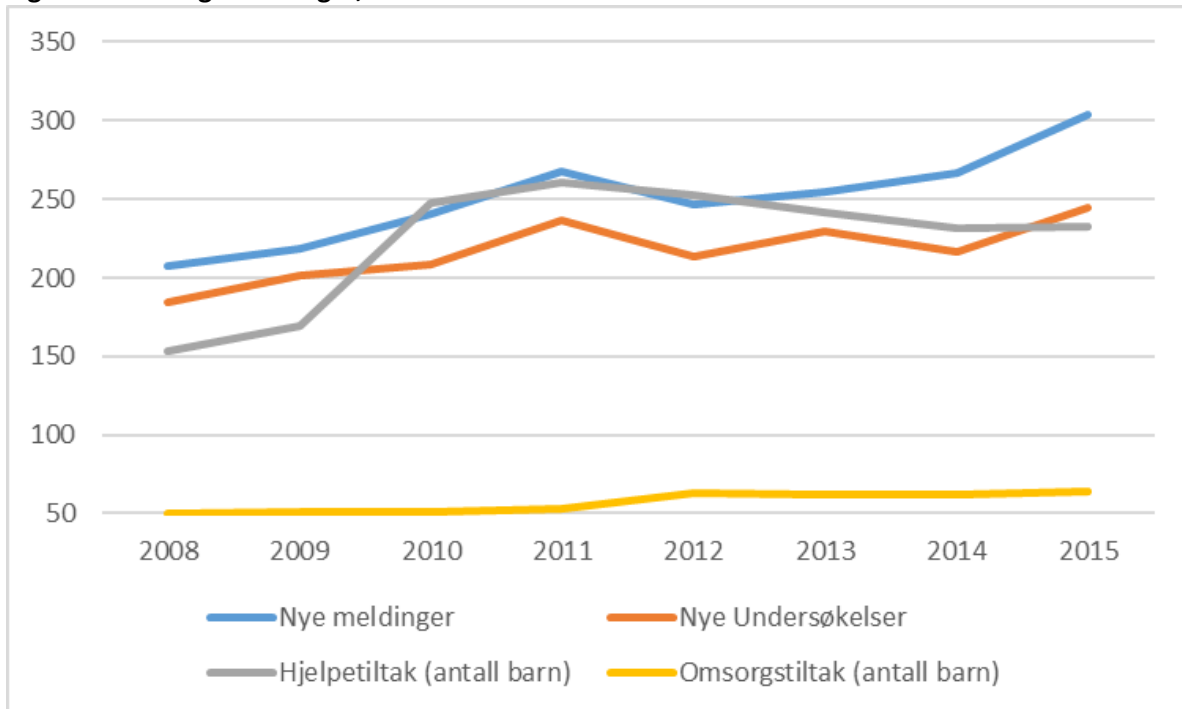
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nye meldinger	207	219	241	268	247	255	267	304
Nye Undersøkelser	184	201	208	237	213	230	217	245
Hjelpetiltak (antall barn)	153	169	248	261	253	242	232	233
Omsorgstiltak (antall barn)	50	51	51	53	63	62	62	64

Revisors merknader: Tallene for 2008 til og med 2012 er hentet fra kommunens årsmeldinger, tallene for 2013 er hentet fra kommunens KOSTRA rapportering og tallene for 2014 til og med 2015 er hentet fra kommunens rapportering til fylkesmannen i Østfold.

Tabellen viser at antall nye meldinger har økt med 26 % i løpet av de siste fem årene. Nye undersøkelser har økt med ca. 18 %. Antall barn med hjelpetiltak har hatt en svak nedgang, men det har vært en økning i

omsorgsovertakelser. Per 1. halvår 2016 har kommunen 73 barn under omsorg. Nedenfor er samme tall illustrert i et linjediagram, hvor utviklingen er lettere å se.

Figur 2: Utvikling i meldinger, undersøkelser mv.



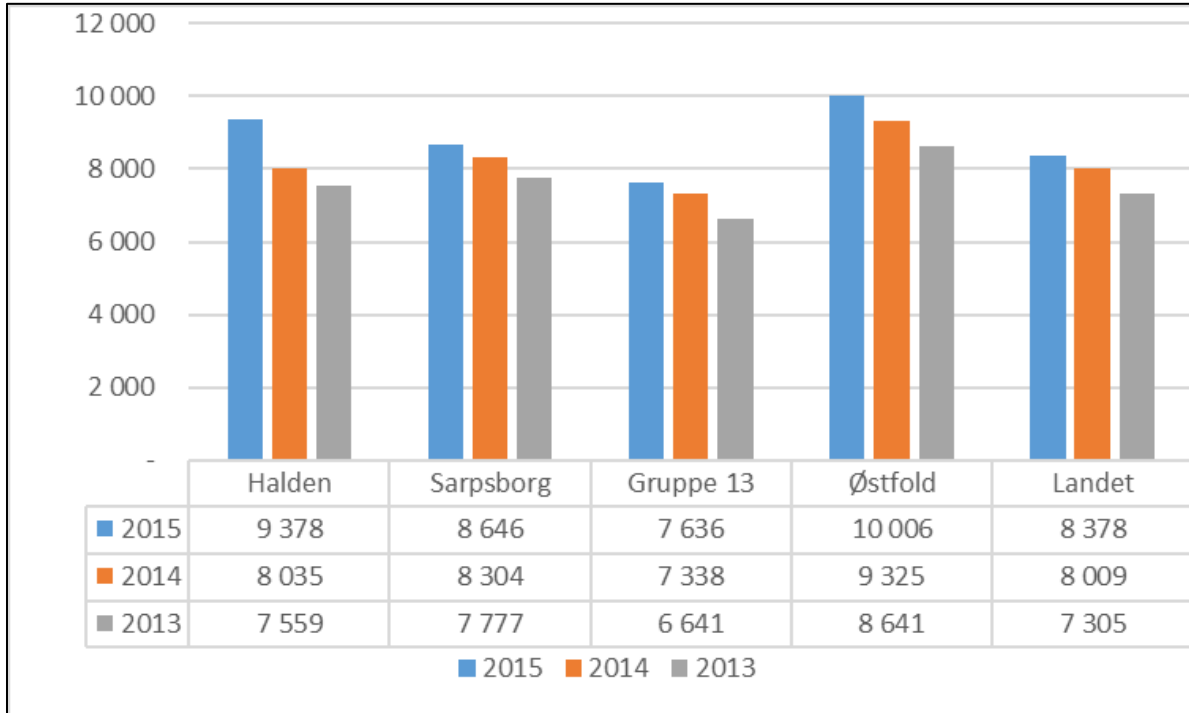
Figuren viser økningen i antall meldinger og undersøkelser over tid, samtidig som antall barn med hjelpetiltak har hatt en nedgang fra 2011. Fra samme år har det imidlertid vært en økning i omsorgstiltak.

I tillegg til en generell økning i saksmengde, viser barnevernleder også til en utvikling i retning av mer alvorlige og komplekse saker, i tillegg til at det er stadig vanligere med flere rettslige behandlinger ved omsorgsplasseringer. Foreldre kan i ytterste konsekvens bringe sine saker inn for rettslig

behandling inntil fem ganger det første året, noe som har blitt mer «regelen enn unntaket». Hver sak kreves således betydelig mer ressurser idag, enn hva som var tilfellet for kun få år siden. Denne virkelighetsbeskrivelsen deles også av de øvrige revisjonen har hatt samtaler med.

Nedenfor følger ulike nøkkeltall fra KOSTRA, som kan bidra til å belyse kapasiteten i barnevernet i Halden.

Figur 3: Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år

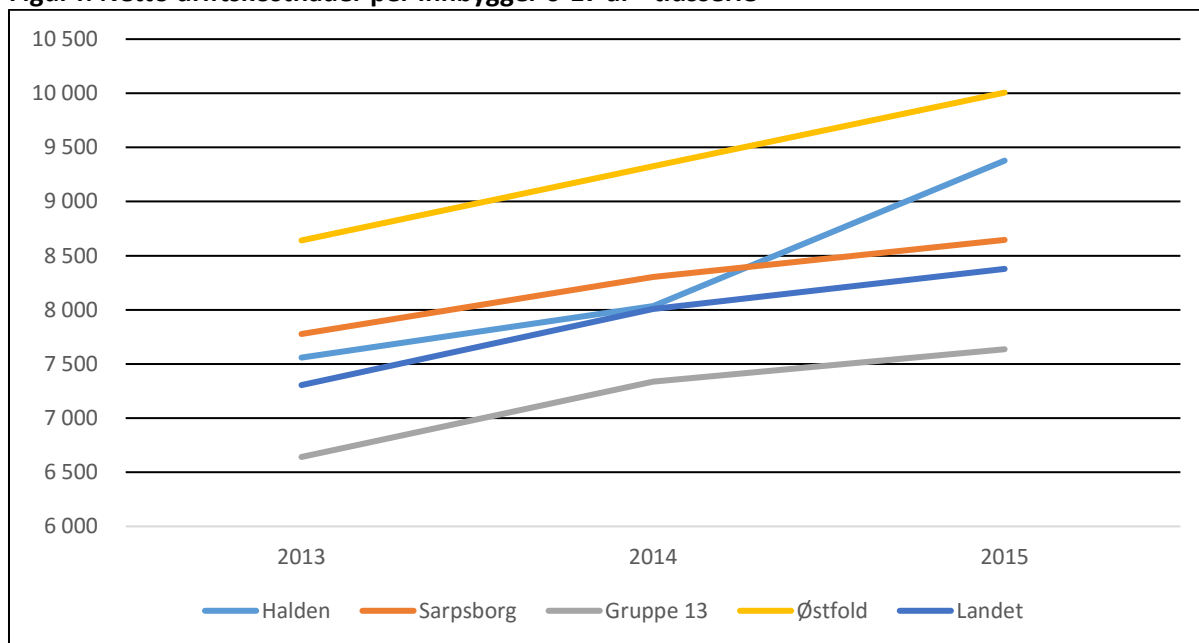


Revisjonens merknader: Alle tall er hentet fra KOSTRA (funksjon: «244 Barneverntjeneste», «251 Barnevernstiltak ikke plassert av barnevernet» og «252 Barnevernstiltak plassert av barnevernet»). Sarpsborg er tatt med fordi det er en kommune som har demografiske likhetstrekk med Halden kommune (Sarpsborg ble også plukket ut som en sammenligningskommune av Halden kommune selv i forbindelse med Agenda Kaupangs arbeid med rapporten «Omstruktureringstiltak HSO»). Gruppe 13 er KOSTRAs samlede oversikt over de store kommunene, minus de fire største kommunene i landet. 40 kommuner inngår i gruppen.

Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år sier noe om prioritering av tjenester. Utgiftsnivået har steget for alle kommuner i utvalget, men den relative veksten har vært høyere i Halden (24 % fra 2013-2015) sammenlignet med Sarpsborg (11,2 %), gruppe 13 (15 %), Østfold (15,8 %) og landet (14,7 %). Utgiftsnivået er lavere enn gjennomsnittet for Østfold, men høyere enn i Sarpsborg, gruppe 13 og landet.

Østfold er et fylke med større levekårsutfordringer enn mange andre fylker i landet, slik at en sammenligning med Sarpsborg og Østfold gir antakelig gi et riktigere bilde enn sammenligning kun med gruppe 13 og landet. Vi har også valgt å vise utviklingen i et linjediagram i figuren under.

Figur4: Netto driftskostnader per innbygger 0-17 år - tidsserie

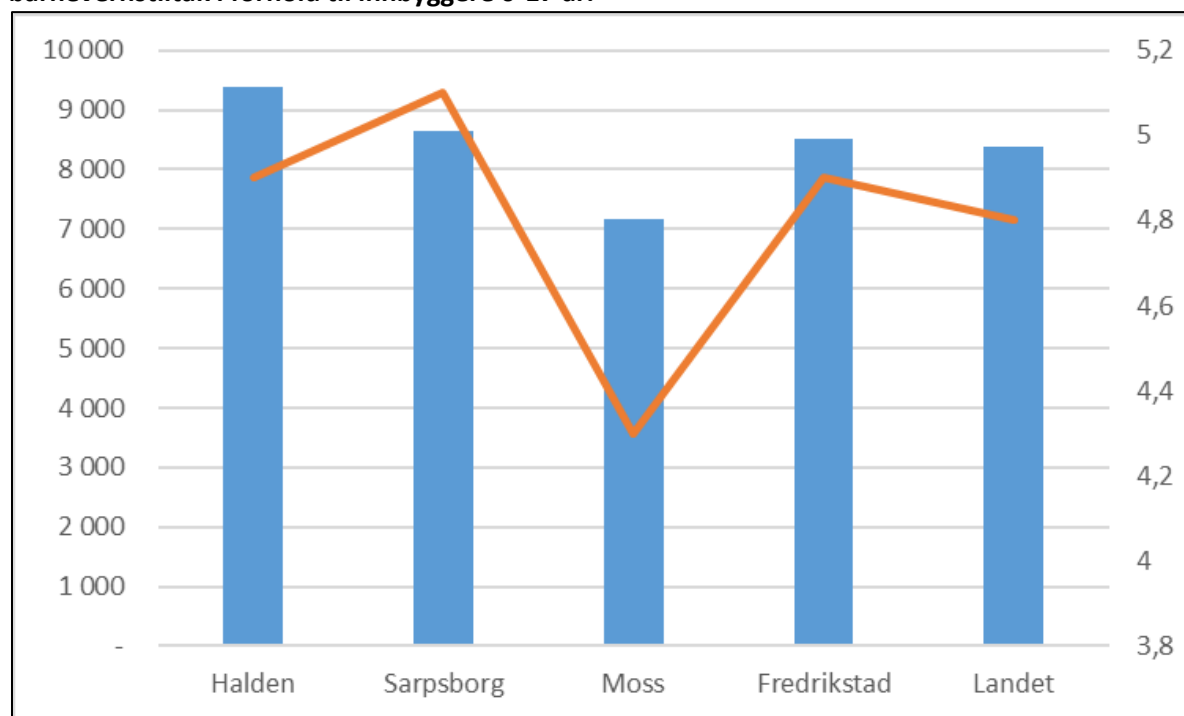


Figuren viser at det har vært en økning i netto driftskostnader for hele utvalget.

Utgiftsøkningen i Halden var noe svakere fra 2013 til 2014 enn utvalget, men desto sterkere fra 2014 til 2015. For Østfold har

utviklingen vært jevn i perioden, mens for Sarpsborg, gruppe 13 og landet har det vært en utflating fra 2014 til 2015.

Figur 5: Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år sammenlignet med andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-17 år.



Revisjonens merknader: Alle tall er hentet fra KOSTRA. Det foreligger ikke tall for andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere i alderen 0-17 år for kommunegruppe 13 og Østfold. Vi har derfor valgt

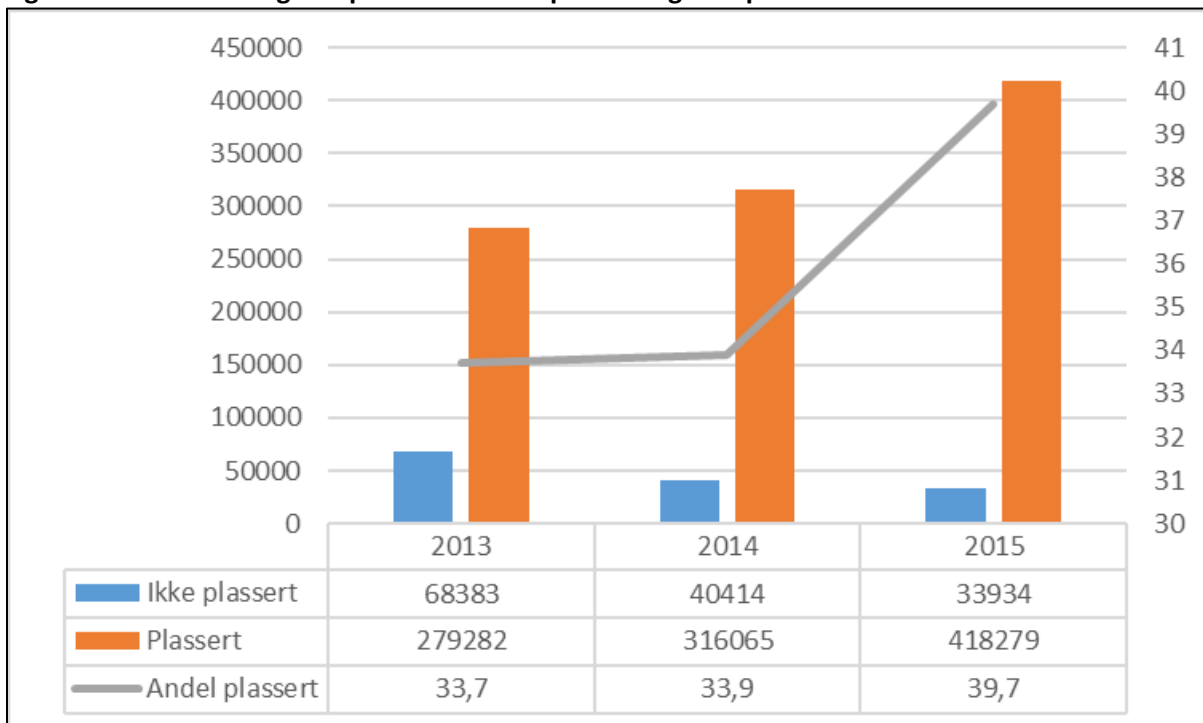
å ta med Moss og Fredrikstad for å få et bedre sammenligningsgrunnlag. I likhet med Sarpsborg, har forøvrig Moss demografiske likheter med Halden.

Figuren viser netto driftskostnader 2015 sett i forhold til andel barn med barnevernstiltak per 31.12.2015. Andelen barn i Halden er noe lavere enn Sarpsborg, likt som Fredrikstad og høyere enn Moss og landet forøvrig. Det er naturlig at Halden ligger høyere på driftsutgifter sammenlignet med kommuner som har en lavere andel barn med tiltak.

Samtidig synes statistikken for Sarpsborg og Fredrikstad å vise et motsatt bilde. Sarpsborg

har en høyere andel barn med tiltak enn Halden og Fredrikstad ligger likt. Dette kan forklares med at disse to kommunen produserer en større andel av tiltakene selv, eller at andelen barn med omsorgsplasseringer er større i Halden enn i Fredrikstad og Sarpsborg. Omsorgsplasseringer er dyrere tiltak enn hjelpetiltak.

Figur 6: Brutto driftsutgifter per barn som er plassert og ikke plassert- Halden



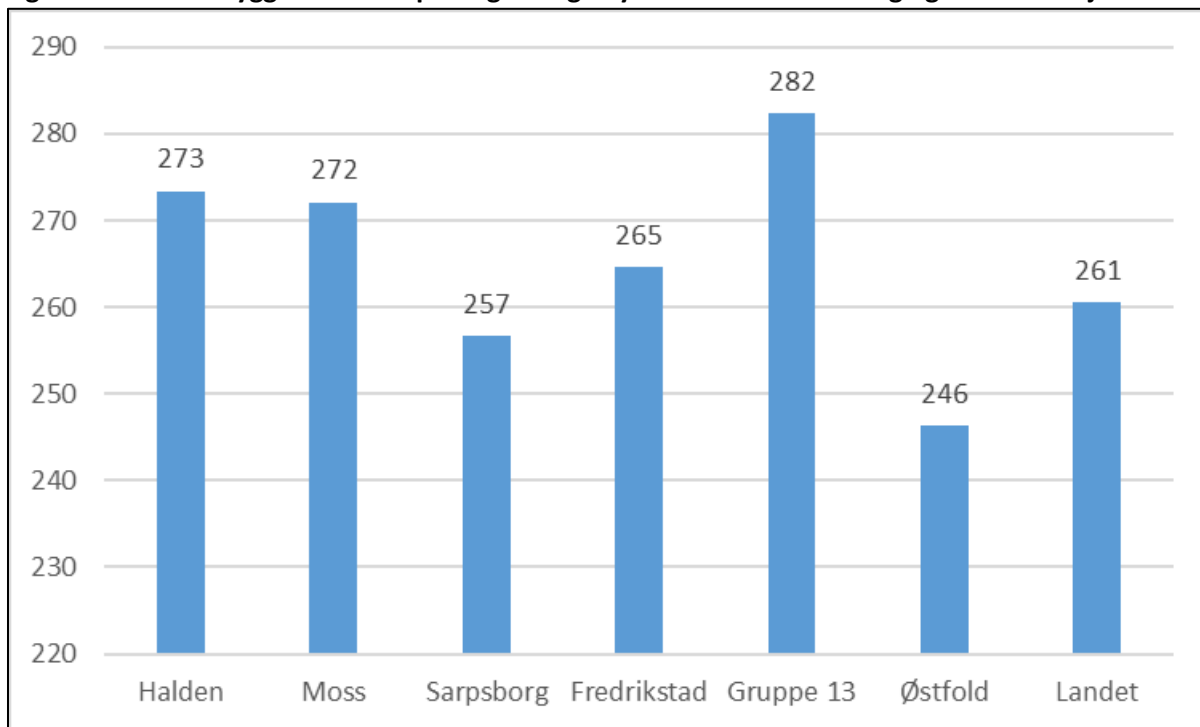
Revisjonens merknader: Tallene er hentet fra KOSTRA. «Andel plassert» er andel barn som er plassert i institusjon eller fosterhjem i forhold til barn med tiltak (%)

Brutto driftsutgifter er et mål på produktivitet. Figuren over viser utviklingen i brutto utgifter per barn på tiltak. Utgifter til tiltak for barn som ikke er plassert har blitt mer enn halvert fra 2013 til 2015. Utgifter til omsorgsplasseringer har i samme periode økt med ca. 50 %. I samme periode har andelen plasserte barn økt. Både barnevernleder og øvrige som revisjonen har hatt samtaler med, opplyser at kommunen tidligere kjøpte en del tiltak som man nå ivaretar selv. Dette kan være noe av

forklaringen på at utgifter per barn som ikke er plassert har gått ned.

Ser man denne figuren i forhold til figur 3 og 5, så ser man at veksten i netto driftsutgifter fra 2014 til 2015 sammenfaller med endringen fra 2014 til 2015 i brutto driftsutgifter per barn som er plassert. Dette kan indikere at noe av forklaringen på at Halden ligger høyere enn de andre kommunen skyldes en større andel plasseringer.

Figur 7: Antall innbyggere 0-17 år per fagstilling knyttet til saksbehandling og administrasjon.



Revisjonens merknader: Tallene er hentet fra KOSTRA-rapportering 2015.

Forholdstallet mellom fagstillinger og innbyggere i målgruppen gir et bilde av kommunens kapasitet. Dette forholdstallet er bedre egnet som sammenligningstall enn fagstillinger sett i forhold til antall barn med tiltak, da en vesentlig del av barnevernets kapasitet også går med til å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser som ikke leder til tiltak fra barnevernet. Som tabellen viser kommer Halden nest dårligst ut i sammenligningen. Østfold samlet kommer best ut med 246 barn per fagstilling. I motsatt ende finner vi gjennomsnittet for KOSTRA gruppe 13 med 282 barn per fagstilling.

4.3 Vurderinger

Tilfredsstillende **internkontroll** er en viktig forutsetning for å kunne tilby forsvarlige tjenester.

Vår gjennomgang viser at barneverntjenesten i Halden kommune i all hovedsak har etablert et helhetlig og tilfredsstillende system for internkontroll. Som eksempel vises det til en klar beskrivelse av hvordan tjenesten er organisert, og hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Tilsvarende gjelder tjenestens hovedoppgaver og mål.

Det er videre etablert skriftlige rutiner, prosedyrer og sjekklister, som er godt kjent blant de ansatte i tjenesten.

Barneverntjenesten har også etablert en rekke forskjellige møtearenaer på ulike organisatoriske nivåer, som sikrer god informasjonsflyt og kommunikasjon. Møtearenaene legger til rette for å utnytte samlet kunnskap og erfaring, og for kontinuerlig evaluerings- og utviklingsarbeid.

Vår gjennomgang viser også at det har blitt gjennomført risikovurderinger. Etablering av «meldingsavklaringsmøtet» er eksempelvis et resultat av en slik risikovurdering. Barnevernleder har videre pekt på enkelte andre risikoområder, som det skal jobbes videre med. Dette er positivt, da risikovurderinger utgjør en sentral del av et tilfredsstillende og velfungerende internkontrollsystem. Slike vurderinger utgjør et viktig grunnlag for å kunne etablere riktige internkontrolltiltak, samtidig som de også har en evalueringsfunksjon; gjennom regelmessige risikovurderinger avdekkes endrings- eller suppleringsbehov.

Når vi likevel bruker begrepet «i all hovedsak» innledningsvis i kapittel 4.3, skyldes det for det første at det ikke synes å være noen systematikk i hvordan barneverntjenesten gjennomfører risikovurderinger. Risikoområdene synes snarere å være avdekket mer tilfeldig, som følge av at barnevernleder er nytilsatt i stillingen. Det betyr at det også kan være andre risikoområder som preger tjenesten, men som ikke er identifisert.

For det andre skyldes det at det ikke er gjennomført kartlegging av kompetanse. Etter revisjonens oppfatning fremstår det dog som om barneverntjenesten i Halden kommune har god fagkompetanse. Samtlige har formell kompetanse på høyskole- eller universitetsnivå, og flere har også ulike typer etterutdanning. Dette bekreftes også av tall fra KOSTRA rapportering for 2015. Halden ligger riktignok noe lavere enn gjennomsnittet for landet og kommunegruppe 13, men høyere enn gjennomsnittet for Østfold. Samtidig kan barneverntjenesten ikke vite om kompetansen er tilfredsstillende, når denne ikke er kartlagt og sammenholdt mot tjenestene som skal leveres. Dette har således et grensesnitt opp mot risikovurderingene omtalt i forrige avsnitt. I dette perspektivet er det positivt at kompetansekartlegging er planlagt i løpet av 2017.

I tillegg til tilfredsstillende internkontroll, er også personellet en avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester. Dette innebærer at kommunen må ha tilstrekkelig **bemanning og kompetanse** for å ivareta oppgavene på en forsvarlig måte. Kompetanse er allerede omtalt, og revisjonen vil i det følgende kommentere kapasiteten.

Når det gjelder barneverntjenestens samlede bemanning, synes det å være en unison enighet mellom de ansatte og barnevernleder om at denne er for lav sammenlignet med kravene til tjenesten. Det vises blant annet til økt pågang i saker, mer krevende saker og at kommunen har en lavere bemanningsnorm enn hva som er forsvarlig.

Fellesorganisasjonen, Fagforbundet og Landsorganisasjonen, har i felleskap utgitt en veileder for organisering av barneverntjenesten. Her fremgår det at en barnevernsarbeider kan ha ansvar for mellom ni og 15 barn som et normtall, for at tjenestetilbudet skal være forsvarlig. Revisjonen antar at det er denne normen det vises til i tjenestens virksomhetsplan. Våre gjennomsnittsberegninger viser at hver kurator har ansvar for ca. 25 saker, der det kan være flere barn involvert i hver sak. Dette kan således indikere at kapasiteten er for lav. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at normtallet er veiledende. Det kan være forhold i den enkelte barneverntjeneste som kan begrunne høyere eller lavere arbeidsbelastning. Normtallet fremkommer heller ikke i en autorativ kilde (eksempelvis lov/ forskrift), men er utarbeidet av de fagansattes interesseorganisasjoner.

At kapasiteten kan være for lav, underbygges imidlertid også av forholdet mellom fagstillinger og antall innbyggere i alderen 0-17 år (figur 7). Her kommer Halden dårligst ut. Unntaket er gjennomsnittet for kommunegruppe 13, som ligger noe høyere, og Moss kommune som ligger omtrent likt.

Vi har ikke hatt tilgjengelig historiske tall for antall årsverk i barneverntjenesten. Barnevernleder uttaler imidlertid at antall årsverk har vært uendret over flere år. Legges dette til grunn, og sett i forhold til økningen i antall meldinger og undersøkelser (tabell 1 og figur 2), synes det opplagt at presset på saksbehandlerne er større idag enn tidligere. Økningen i antall omsorgsovertakelser parallelt med nedgangen i antall barn med hjelpetiltak (tabell 1 og figur 2), indikerer også at kompleksiteten i sakene er mer omfattende. Samlet kan også dette indikere at kapasiteten ikke er tilstrekkelig for å kunne ivareta kravene og forventningene til barneverntjenesten.

Det er imidlertid rimelig å anta at den utviklingen som barnevernet i Halden opplever hva gjelder flere meldinger, undersøkelser og kompleksitet i saker, også er tilfellet for andre kommuner. Dette

gjenspeiles også i vår sammenligning av netto driftsutgifter per innbygger i alderen 0-17 år (figur 3). Alle har opplevd en økning. Økningen har imidlertid vært høyere i Halden enn de vi sammenligner med. Generelt antar man at netto driftsutgifter per innbygger sier noe om prioritering av tjenesten, og i dette perspektivet kan det hevdes at Halden prioriterer barnevern i større grad enn andre kommuner.

Det er imidlertid mange faktorer som påvirker netto driftsutgifter, eksempelvis antall ansatte, andel meldinger som går til undersøkelse, andel tiltak i egenregi og antall omsorgstiltak vs. hjelpetiltak. Vi vet at Halden undersøker et høyere antall meldinger enn de fleste av de vi har sammenlignet med, og vi vet også at andelen plasserte barn er forholdsvis høy. Særlig sistnevnte tiltak er kostnadskrevende. Her har vi ikke klart å fremskaffe relevante sammenligningstall. Ser vi imidlertid på andel barn med barnevernstiltak (alle typer tiltak) i forhold til

innbyggere i alderen 0-17 år i 2015 (figur 5), så ligger Halden likt med Fredrikstad. Samtidig er netto driftskostnader nesten 1000 kr høyere i Halden per innbygger i samme aldersgruppe. Differansen kan skyldes høyere bemanning i Halden enn i Fredrikstad, men det kan også skyldes andre faktorer som nevnt ovenfor.

Det er vanskelig for revisjonen å vurdere om bemanningen er tilstrekkelig, da det ikke foreligger lovfestede, eller på annen måte fastsatte, bemanningsnormer for barneverntjenesten som vi kan måle opp mot. I et slikt tilfelle er det kommunen selv som må fastsette bemanningsnivået innenfor gjeldende skjønnsmarginer. Vi har imidlertid pekt på noen momenter, som samlet sett synes å trekke i retning av at kapasiteten slik den er idag kan være for lav.

5 UNDERSØKELSER

Har barneverntjenesten en praksis for undersøkelser i tråd med barnevernloven?

5.1 Revisjonskriterier

Barneverntjenesten har rett og plikt til å foreta **undersøkelser**.

I en undersøkelsessak kan barneverntjenesten gjennomføre hjemmebesøk, engasjere sakkyndige, kreve å snakke med barnet i enerom, kreve medisinske undersøkelser av barnet og/ eller kreve bistand fra politiet til selve gjennomføringen.

I henhold til barnevernloven skal:

- terskelen for å iverksette en undersøkelse være svært lav.
- undersøkelsen baseres på hva som er til barnets beste.
- undersøkelsen gjennomføres på en måte som minst mulig skader noen, herunder at slik at opplysninger ikke spres unødige.
- omfanget av undersøkelsen tilpasses ut i fra formålet, men være tilstrekkelig til å vurdere om det er nødvendig å tilby hjelpetiltak eller sette inn andre tiltak.
- undersøkelsen som hovedregel gjennomføres snarest og senest innen tre måneder.
- alle sider ved undersøkelsen dokumenteres.

Videre bør foreldre informeres om beslutning om å iverksette en undersøkelse, samt hva

som er bakgrunnen for at den igangsettes. Innhenting av opplysninger bør så langt som mulig gjøres i samarbeid med foreldrene.

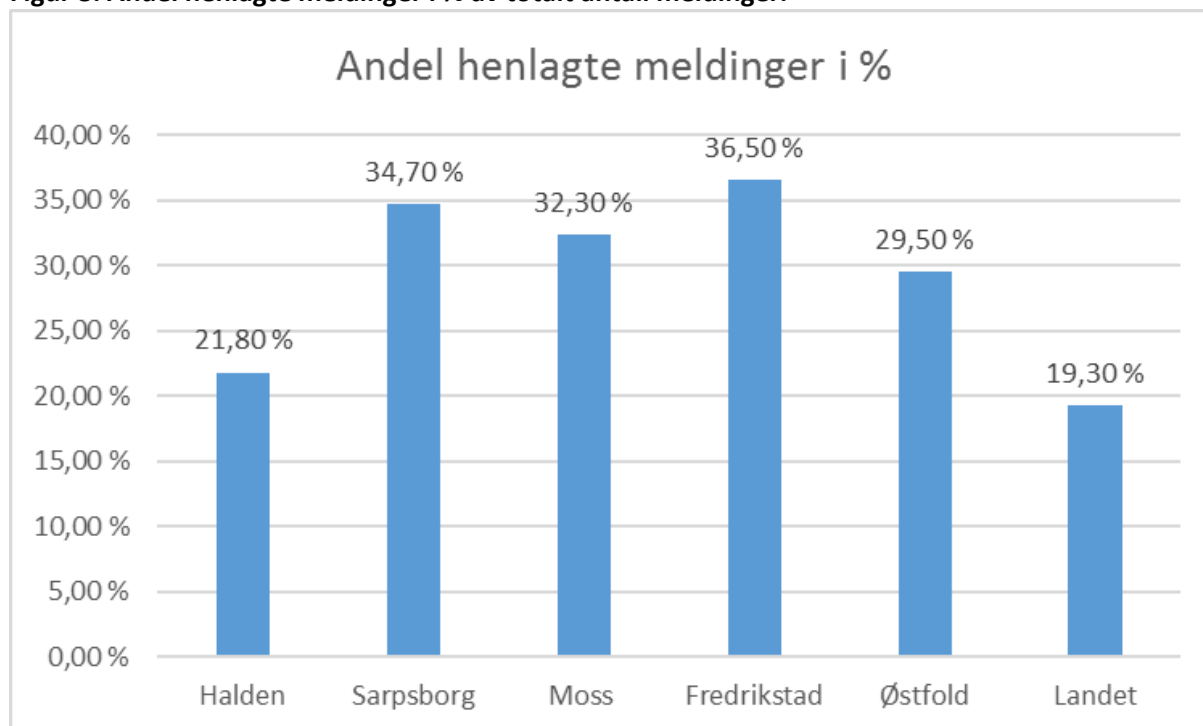
5.2 Fakta

I følge barnevernleder og teamleder for «Undersøkelse og tiltak» har barnevernet i Halden en svært lav terskel for å iverksette undersøkelser. Dette skyldes flere forhold. For det første vises det til at lovverket selv fastsetter en lav terskel, noe som medfører at mange meldinger går videre til undersøkelse. Overfor revisjonen uttaler dessuten teamleder at det skyldes at:

«... mange av meldingene i utgangspunktet ofte fremstår som alvorlige, (det er oppsiktsvekkende hvor mange meldinger det er vanskelig å henlegge), men også fordi man i en undersøkelse kopler inn andre tjenester. En undersøkelse kan derfor bidra til å sette familien i kontakt med andre instanser, slik at det ikke ender i en barnevernsak.»

At kommunen går videre med en forholdsvis høy andel meldinger, bekreftes av tall fra KOSTRA.

Figur 8: Andel henlagte meldinger i % av totalt antall meldinger.



Revisjonens merknader: Tallene er hentet fra KOSTRA-rapportering 2015.

Som figuren viser gikk Halden videre med 78,2 % av alle meldinger i 2015. Dette er høyest blant sammenligningskommunene, høyere enn Østfold, men noe lavere enn gjennomsnittet for landet. Tallet var enda høyere for 1. halvår 2016. Da gikk 87 % av meldingene videre til undersøkelse.

Som vist til tidligere i rapporten, tas beslutningen om hvilke meldinger som skal gå til undersøkelse av flere personer i fellesskap. I forkant av denne diskusjonen foretar teamleder en begrenset kartlegging av foreldrenes status, hvor barnet bor, og om barneverntjenesten har vært inne med undersøkelse eller tiltak tidligere. På grunn av det store antallet meldinger som mottas så sjekkes det imidlertid ikke om det har vært meldt en bekymring på familien tidligere.

I de tilfeller det besluttes at meldingen skal gå videre til undersøkelse, lager teamleder et gjennomgangsdokument hvor målene for undersøkelsen fastsettes. Deretter lager teamleder et undersøkelsesdokument som angir hva som skal undersøkes og hvordan dette kan gjøres. Også personopplysninger knyttet til foreldre og barn registreres i

systemet. Det opprettes ikke papirbaserte mapper før det eventuelt blir fattet et vedtak etter endt undersøkelse. Resultatet av undersøkelsessaken, uavhengig om den ender i henleggelse eller tiltak, er imidlertid tilgjengelig i Familia for ettertiden.

Sakens kompleksitet avgjør hvor mange kuratorer som gjennomfører undersøkelsen. Vanligvis gjennomføres undersøkelser av en kurator alene, men det forekommer også at man er to. I følge teamleder er det en økning i meldinger som gjelder vold, og da benytter barneverntjenesten «Klemetsrudmodellen». I slike tilfeller kan det være et stort antall kuratorer inne i saken.

Faktaboks 5: Klemetsrudmodellen

Dette er en erfaringsbasert modell utviklet etter flere års arbeid med vold i nære relasjoner ved Klemetsrud barneverntjeneste. Modellen er for omfattende til å kunne forklares her, men den gir ansatte i barneverntjenesten en metodikk som kan benyttes i arbeid med familier hvor vold er en del av hverdagen. Viktige prinsipper er blant annet tidlig intervensjon og effektiv saksgang. På BUFDIRs sider finnes en veileder i praktisk anvendelse av modellen.

www.bufidir.no/

I følge teamleder skal kuratoren (kuratorene) som får tildelt saken utarbeide en detaljert plan for undersøkelsen før det praktiske arbeidet igangsettes. Dette fremgår også av rutinen for gjennomføring av undersøkelser. Planen skal redegjøre for hele prosessen, og skal gjennomgå med foreldrene ved første møte. I dette møtet innhenter man også skriftlig samtykke fra foreldrene, og blir enige om hvilke instanser barnevernet skal innhente opplysninger fra. Barneverntjenesten tilstreber å innhente all informasjon i samarbeid med foreldrene. Foreldrene informeres også alltid om rettighetene de har etter forvaltningsloven, barneloven og barnevernloven – typisk partsstatus og rett til dokumentinnsyn. Tilsvarende gjøres overfor barnet i de tilfeller der det er over 15 år. I følge samtlige av de revisjonen har hatt samtaler med, så brukes en stor del av det første møtet med foreldrene og barnet til å trygge de på barnevernets rolle og formålet med undersøkelsen. En kurator uttrykker det slik:

«Innledningsvis pleier vi å si litt om hvem vi er, hvor vi befinner oss 'i systemet' og hva vi kan bistå med. Videre pleier vi å spørre om foreldrene har erfaring med barneverntjenesten for å avdekke eventuell frykt og engstelse. Vi er også tydelig på at det er nåsituasjonen som gjelder og at man starter med 'litt blanke ark'. Det er en kjensgjerning at foreldrene kan si nei til de fleste tiltakene som vi anbefaler, så det er viktig å bruke tid på å få foreldrene til å føle seg vel slik at man får til en god dialog. Det handler om å få de til å ta meldingen på alvor, samtidig som de forstår at vi faktisk kan hjelpe dem. Dette er særlig viktig der barna er store og har rett til medbestemmelse. Man kommer mye lenger der foreldrene spiller på lag, og man kan trekke inn andre instanser. Barneverntjenesten er en formell instans, men vi kan likevel møte familien på en uformell måte. Men vi går ikke på akkord med alvorlighetsgraden i meldingen – og jo mer alvorlig den er, jo viktigere er det å være tydelig på nettopp det. Vi gir alltid informasjon om juridiske rettigheter, slik som partsinnsyn, hva barnevernet vil dokumentere og sanne ting. Vi er veldig tydelige på at vi

ikke gjør noe uten å informere foreldrene om det. Ofte demper dette også skepsisen til foreldrene.»

Samtlige av de revisjonen har hatt samtaler med opplyser at de utarbeider undersøkelsesplaner. Det varierer imidlertid om dette gjøres før eller etter at man har hatt det første møtet med familien. Noen har fast praksis på å gjøre dette i planleggingsfasen, mens andre gjør det senere i prosessen. Dette har blant annet sammenheng med at i flere saker så er barna så pass store at de har medbestemmelsesrett. Da er det mest praktisk å utarbeide planen etter at man har hatt samtaler med barna. En annen kurator forklarer det med at meldinger ofte kommer svært overraskende på familien, slik at det første møtet vanligvis utelukkende brukes til å diskutere innholdet i meldingen og til å trygge familien. Å presentere en undersøkelsesplan kan i slike tilfeller «gjøre vondt verre».

Normalt er samtale med foreldrene det første som gjøres i en undersøkessak. Foreldrene innkalles skriftlig til samtale hos barneverntjenesten tre ganger. I siste innkalling varsles det om at barneverntjenesten vil komme på hjemmebesøk hvis de ikke møter. I følge barnevernleder, teamleder og kuratorene oppnår man normalt kontakt etter det første eller det andre brevet, og de fleste kommer på kontoret. Det er enighet om at tjenesten i de aller fleste tilfeller oppnår et godt samarbeid med foreldrene. Ved behov brukes også tolk i samtaler med foreldrene og barnet.

Det er også enighet blant de revisjonen har hatt samtale med, om at meldingens innhold danner rammen for omfanget av undersøkelsen. Det presiseres at en undersøkessak ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig. Det er således innholdet som gir føringer for hvilke instanser man innhenter informasjon fra i undersøkelsen. Generelt kontaktes alltid barnehage og helsestasjon/ skole og helsesøster, da disse ser barnet hver dag og sitter ofte på mye informasjon. I det første møtet med foreldrene så avklares det hvilke instanser som familien har hatt kontakt med, og hvor det kan være aktuelt å innhente

informasjon fra. Som eksempel nevnes sosialmedisinsk poliklinikk (SMP), pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), fastlege og politiet. Barneverntjenesten kontakter kun offentlige instanser, og foreldrene informeres om alle opplysninger som innhentes. De kontakter ikke private, selv om foreldrene ber om dette. Begrunnelsen er at offentlige instanser har taushetsplikt, og at risikoen for spredning av informasjon øker når private involveres. Det forekommer imidlertid at familieråd også brukes i undersøkelsesfasen, og ikke kun som et hjelpetiltak (Familieråd beskrives i kapittel 5 om hjelpetiltak). I slike tilfeller involveres familienettverket.

I saker hvor det er mistanke om vold, mishandling og/ eller seksuelle overgrep tar man normalt ikke kontakt med foreldrene først. Da kontaktes politiet og videre fremgangsmåte avklares. En av kuratorene beskriver praksisen slik:

«Er det snakk om vold og overgrep så drøftes det internt om man skal anmelde eller ikke. Det gjøres en risikovurdering av om det kan føre til økt usikkerhet for barnet om man iverksetter en undersøkelse eller ikke. Kopler man inn politiet så er det de som styrer saken, men gjerne i samarbeid med barnevernet. Det forekommer også at man etter drøftinger med politiet kommer til at man ikke skal anmelde forholdet, men det avhenger naturligvis av innholdet i meldingen.»

Både barnevernleder, teamleder og kuratorene informerer om at undersøkelser alltid gjennomføres med barnets beste som rettesnor. Barnet blir alltid hørt, og dette er i realiteten hovedformålet med hjemmebesøkene. I følge barnevernleder er det ingen risiko for at barnets rett til medvirkning blir glemt i en undersøkelse. Da er det i så fall et bevisst valg, hvor årsaken skal dokumenteres i oppsummeringsrapporten etter endt undersøkelse. En av kuratorene beskriver barnets rolle slik:

«Hovedpersonen er alltid barnet. Vi prøver alltid å treffe barna hjemme sammen med foreldrene på første hjemmebesøk, og foreldrene får også beskjed om å forberede

barna på at vi skal komme. Da informerer vi barna om hvem vi er og hvorfor vi er der. Vi prøver å ikke komplisere for mye, og vi forsøker å tilpasse informasjonen etter alder og modenhet. Er det eldre barn så er vi generelt mer åpne. Halden kommune er med i prosjektet 'Mitt liv' i regi av forandringsfabrikken, og gjennom prosjektet har vi fått tilgang til ulike verktøy som vi kan bruke for å få til god dialog med barnet. (...) Er det mindre barn så forsøker vi for eksempel å bli kjent med barnet gjennom observasjon i barnehagen i stedet for samtale.»

Observasjon nevnes av flere av kuratorene. En kurator beskriver praksisen slik:

«Det er ikke uvanlig at vi forsøker å bli kjent med barna gjennom observasjon i barnehagen eller på skolen. På den måten kan vi også bli kjent med hvordan barnet er sammen med andre barn og voksne. Ofte oppfatter vi positive ting, som vi kan fortelle foreldrene om etterpå. Dette er også viktig for å bygge tillit. Observasjon skjer normalt etter det første møtet med foreldrene, og alltid på grunnlag av samtykke.»

Selv om det er enighet om at barnets beste er rettesnoren i undersøkelsen, er det også enkelte av kuratorene som gir uttrykk for at kapasiteten setter begrensninger for hvor mye de faktisk kan prate med barnet. De mener imidlertid ikke at dette har konsekvenser for resultatet av undersøkelsen, men at det ut i fra et faglig ståsted hadde vært ønskelig å kunne bruke mer tid på barnet.

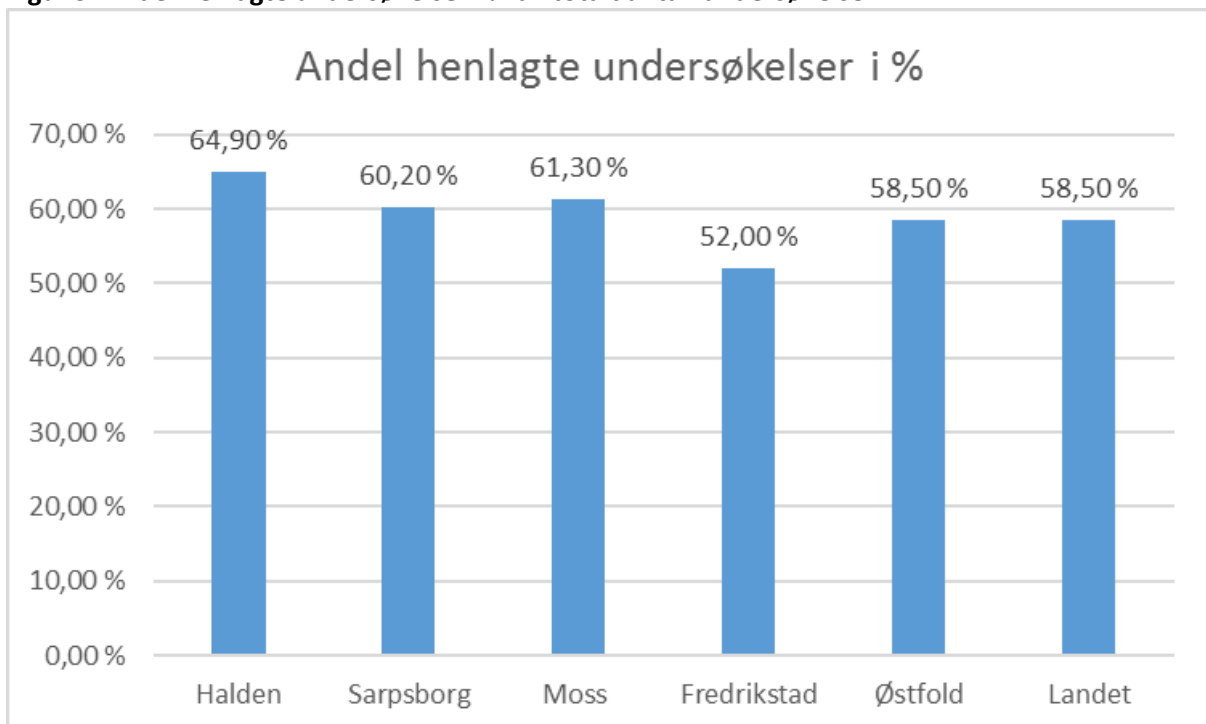
I følge barnevernleder, teamleder og kuratorene anses undersøkelsen som ferdig når man har fått en god oversikt over familien og barnets situasjon, og kan sammenholde dette opp mot hva det ble meldt om opprinnelig. En forsvarlig vurdering tilsier at barneverntjenesten må ha en rimelig sikkerhet før man henlegger eller fatter vedtak om hjelpetiltak. Både selve gjennomføringen og den endelige vurderingen drøftes enten med teamleder eller i teammøte. Dette gir sikkerhet for at man har kartlagt det man skal, og det gjøres både midtveis i undersøkelsen og før man fatter vedtak eller henlegger. I

noen tilfeller forekommer det at man må henlegge undersøkelsen fordi familien ikke ønsker hjelpetiltak, og situasjonen ikke er alvorlig nok til å pålegge hjelpetiltak eller å gå til omsorgsovertakelse. I slike tilfeller legges normalt saken til oppfølging, og familien kontaktes på nytt etter en periode for å se om situasjonen har blitt bedre eller verre.

Både barnevernleder og teamleder er kjent med fylkesmannens bekymring rundt

henleggelsesprosenten i Halden sammenlignet med andre kommuner i Østfold, men mener at henleggelsesprosenten må sees i sammenheng med antall meldinger som gjennomgås. At Halden henlegger en større andel undersøkelser betyr derfor ikke at undersøkelser eksempelvis henlegges av kapasitetshensyn eller ikke er tilfredsstillende gjennomført.

Figur 9: Andel henlagte undersøkelser i % av totalt antall undersøkelser.

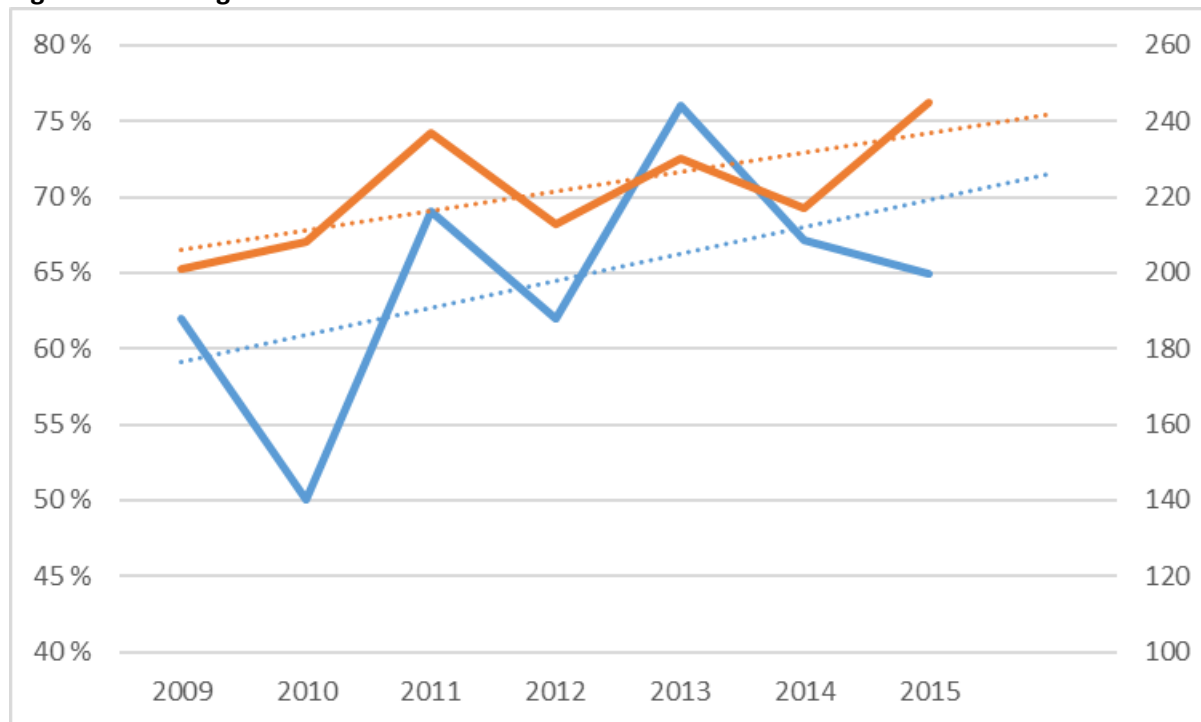


Revisjonens merknader: Tallene er hentet fra KOSTRA-rapportering 2015.

Figuren viser hvordan henleggelsesprosenten knyttet til undersøkelser er i de samme kommunene som fremgår av figur 8 ovenfor. Halden hadde høyest andel henleggelse i 2015, både sett i forhold til enkeltkommuner, men også i forhold til gjennomsnittet for Østfold og landet.

Figuren under viser utviklingen i henleggelsesprosent i Halden kommunen fra perioden 2009 til og med 2015 og utviklingen i andel meldinger som går til undersøkelse i samme periode.

Figur 10: Utvikling i Halden kommune 2009 – 2015



Revisjonens merknader: Tallene er hentet fra kommunens KOSTRA rapportering til og med året 2015.

Den røde grafen viser utviklingen i antall meldinger som går til undersøkelse fra og med 2008 til og med 2015 (leses mot høyere akse, som viser antall). Som grafen viser er det variasjon i antall undersøkelser, men trenden (stiplet linje i samme farge) viser en jevn økning. Den blå grafen viser utviklingen i antall henlagte undersøkelser i samme periode (leses mot venstre akse, som viser prosent). Også her viser grafen at det er en variasjon i andel henleggelse, men også her viser trendlinjen en jevn økning. Samtidig har det vært en reduksjon i henleggelse fra og med 2013. Per 1. halvår 2016 avsluttet barneverntjenesten i Halden 144 undersøkelser, hvorav 93 ble henlagt. Dette gir en henleggelsesandel på 64,6 %.

Hele undersøkelsen fra start til slutt skal dokumenteres i Familia. Det betyr at det skal foreligge gjennomgangsnotat, undersøkelsesplan, journalnotat fra samtaler og undersøkelsesrapport. Den avsluttende rapporten skal gjennomgå med familien. Gjennom våre samtaler fremkommer det at det lages undersøkelsesplan og skrives undersøkelsesrapport i alle saker, men forøvrig er det flere som uttaler at ikke alt som skjer underveis i undersøkelsen

dokumenteres. Dette begrunnes med tidspress og dårlig kapasitet, og at man derfor prioriterer å skrive en god og oppsummerende undersøkelsesrapport isteden. Barnevernleder omtaler utfordringer knyttet til dokumentasjon som en av konsekvensene av begrensede ressurser på denne måten:

«[Det] fører (...) til at man ikke klarer å dokumentere alt man er pålagt å gjøre. Dette gjelder både i undersøkelsesfasen og etter at det eventuelt er fattet vedtak. Dette har vi også fått kritikk for av fylkesmannen. Det er hele tiden et spørsmål om avveining av hva som er viktigst – og i denne avveiningen vinner som regel det praktiske barnevernsarbeidet, selv om vi vet at det er viktig å dokumentere det vi gjør. Dokumentasjon gjøres, men vi prioriterer nok i størst grad de sakene hvor det kan være aktuelt med akuttvedtak eller omsorgsovertakelse.»

Både barnevernleder og teamleder er tydelige på at undersøkelser skal gjennomføres snarest og avsluttes innen tre måneder. Samtidig opplever de store utfordringer i å etterleve dette kravet. Pågangen til barneverntjenesten er enorm, og på tidspunktet for intervjuene er det minst ti saker som venter på undersøkelse.

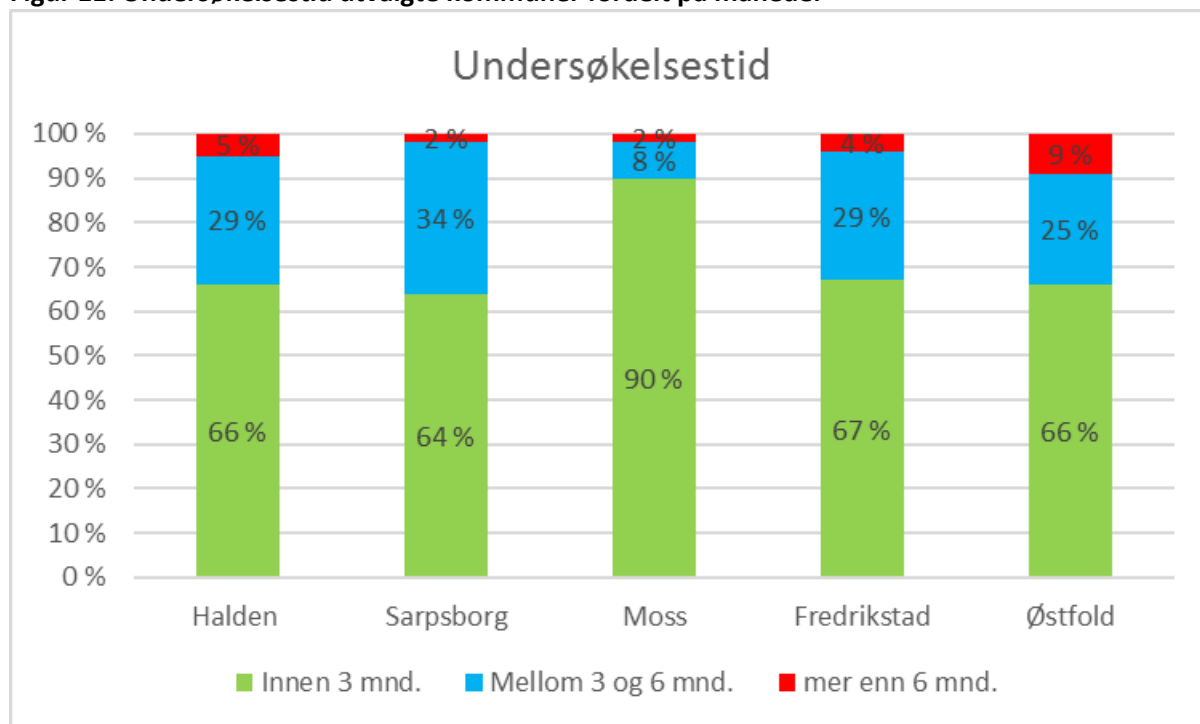
Begrenset kapasitet i tjenesten gjør at man ikke kan sette i gang undersøkelser umiddelbart når man beslutter å gå videre med en melding, og slik har det vært over en lengre periode. Teamleder opplever også at situasjonen har blitt verre de siste årene.

I følge barnevernleder legges meldinger som skal undersøkes kronologisk. Saker som fremstår som særlig alvorlig prioriteres, men når man mottar mange meldinger som fremstår som særlig alvorlige så rykker andre meldinger «bakover i køen» og blir liggende på vent. Det er ikke uvanlig at en stor del av undersøkelsestiden har gått når man endelig kommer i gang med saken, eller at undersøkelsen først settes i gang etter at tre måneders fristen er utløpt. Dette, i kombinasjon med at det kan være utfordrende å få foreldrene på banen i oppstarten, medfører fristoverskridelser. Situasjonen beskrevet av barnevernleder og

teamleder støttes av de øvrige revisjonen har hatt samtaler med. En av kuratorene uttrykker det slik (intervjuet fant sted mot slutten av september):

«Utgangspunktet er at en undersøkelse skal gjennomføres senest innen tre måneder, men av de tre sakene jeg skal i gang med nå, så er den ene allerede overskredet, den andre har frist i oktober og den siste i november. Dette skjer ofte. Tjenesten har opplevd nesten en tredobling av antall meldinger på åtte år, og bemanningen har ikke økt. I tillegg legger fylkesnemdbehandling beslag på enorme ressurser, og mye mer nå enn tidligere. Det er også ulik belastning internt, da noen av kuratorene ikke er barnevernutdannet og følgelig ikke har like mange saker som andre. Jeg har redusert stilling og har godt over 100 saker. Dette er for mange hvis man skal klare å følge de opp på en god måte.»

Figur 11: Undersøkelsestid utvalgte kommuner fordelt på måneder

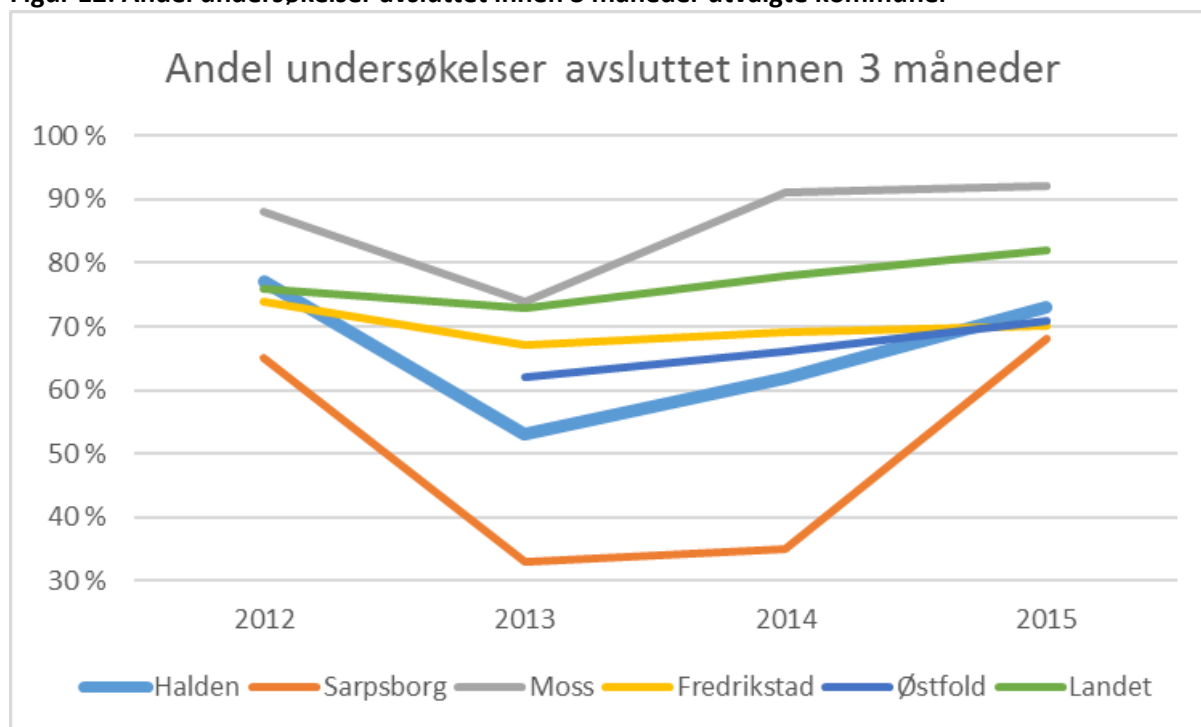


Revisjonens merknader: Tallene er hentet fra «Østfoldrapporten 2016», publisert av fylkesmannen i Østfold.

Figuren viser at andel undersøkelser som slutføres innen 3 måneder er høyere i Halden enn i Sarpsborg, likt som gjennomsnittet for Østfold, men lavere enn i Moss og Fredrikstad. Videre er andelen undersøkelser som slutføres mellom 3 og 6 måneder lavere i

Halden enn i Sarpsborg, likt som Fredrikstad, og høyere enn Moss og gjennomsnittet for Østfold. Andel undersøkelser som går utover maksimalfristen på 6 måneder er høyest i Halden blant sammenligningskommunene, men lavere enn gjennomsnittet for Østfold.

Figur 12: Andel undersøkelser avsluttet innen 3 måneder utvalgte kommuner

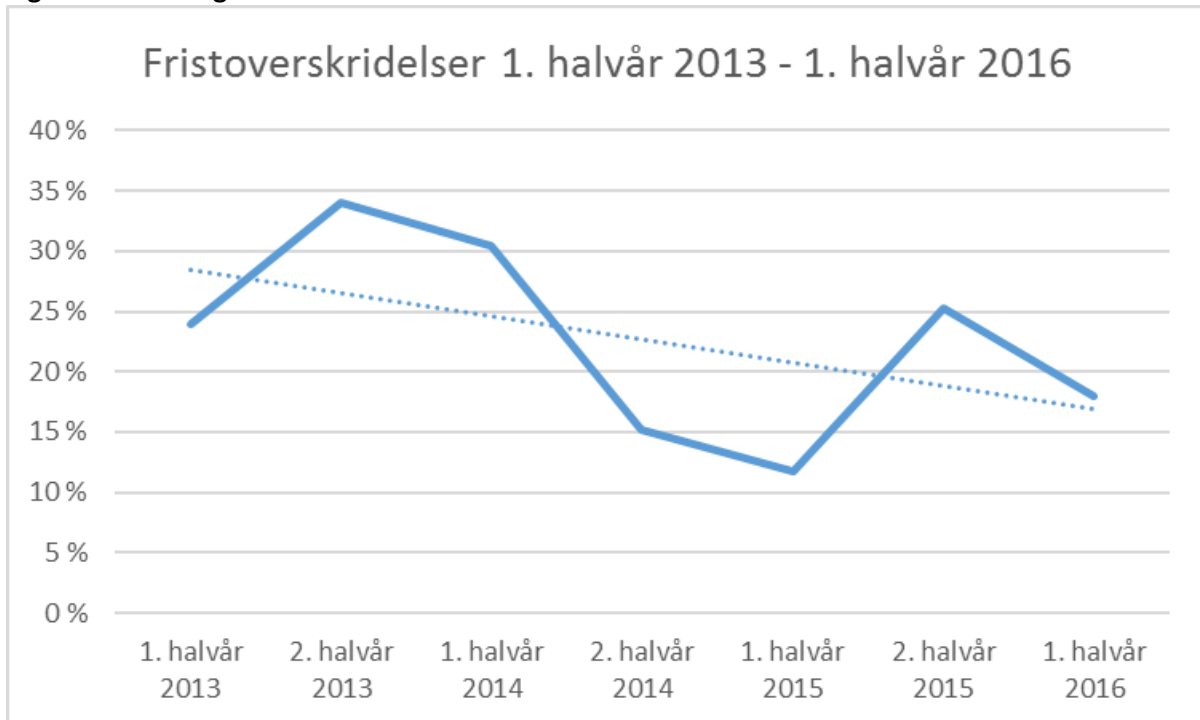


Revisjonens merknader: Tallene er hentet fra kommunens KOSTRA-Rapportering for de utvalgte årene. For enkelte av kommunen, blant annet Halden, er det rapportert ulike tall til fylkesmannen og KOSTRA. Det er uklart for revisjonen hva forskjellene skyldes.

Figuren viser utviklingen i andel undersøkelser avsluttet innen 3 måneder i utvalgte kommuner i perioden 2012 til og med 2015. I samtlige kommuner er trenden økende. Halden har i hele perioden ligget bedre an enn Sarpsborg, men forøvrig lavere enn de andre

kommunene, gjennomsnittet for Østfold og landet. Unntaket er 2015 hvor Halden også ligger noe høyere enn snittet for Østfold og Fredrikstad.

Figur 13: Utviklingen i fristoverskridelser – Halden kommune



Revisjonens merknad: Tallene er hentet fra kommunens rapportering til fylkesmannen i Østfold.

Figuren viser utviklingen i fristoverskridelser fra 1. halvår 2013 til og med 1. halvår 2016 i % av totalt antall avsluttede undersøkelser. Andelen fristoverskridelser varierer i perioden, men trendlinjen (stiplet linje) viser en nedadgående trend.

Gjennomgang av enkeltsaker

Som nevnt under metodebeskrivelsen har revisjonen gått igjennom 24 henlagte undersøkelser. Gjennomgangen viste følgende:

- Tre av 24 saker er henlagt fordi familien eller barnet har flyttet. Det foreligger ikke sluttrapport i disse sakene, men det foreligger journalnotater som kort beskriver hvorfor sakene har blitt henlagt. I samtlige saker har det vært dialog mellom barneverntjenesten og en eller begge foreldre.
- Saksbehandlingsfristen på tre måneder er overskredet i to av de resterende 21 sakene. I den ene saken er også saksbehandlingsfristen på seks måneder overskredet. I den andre saken viser dokumentasjon at sakene synes å være ferdigbehandlet innenfor fristen, men ikke

formelt avsluttet i saksbehandlingssystemet.

- Det foreligger dokumentasjon i samtlige saker som viser at det har blitt avholdt samtale med foreldre.
- Det foreligger samtykke til innhenting av informasjon fra foreldre og/ eller barn i samtlige saker.
- Barnet har blitt involvert gjennom samtale i 20 av 21 saker. Dokumentasjon på saken forklarer hvorfor barnet ikke har blitt involvert i den siste saken.
- I samtlige gjennomgåtte saker har det blitt innhentet informasjon fra relevante instanser, typisk barnehage eller skole, helsestasjon eller helsesøster, BUP, PPT, ol.
- Det foreligger korrespondanse med politiet i åtte av 21 saker, enten fordi det er politiet som har meldt, eller fordi barneverntjenesten har bedt om informasjon.

- Det er utarbeidet journalnotater underveis i 15 av 21 saker. I de fleste sakene gir imidlertid korrespondanse mellom barneverntjenesten og foreldrene/ andre instanser en viss informasjon om hva som har blitt gjort i saken.
- Det mangler undersøkelsesplan i 18 av 21 saker. I flere saker er det opprettet undersøkelsesplan i saksbehandlingssystemet, men denne er ikke fylt ut.
- Det mangler undersøkelsesrapport (sluttrapport) i åtte av 21 saker. To av sakene er likevel godt dokumentert gjennom journalnotater og diverse korrespondanse, slik at det er mulig å forstå hvilke vurderinger barnevernet har lagt til grunn. I de øvrige seks sakene er det ikke mulig å få en god forståelse av hva som er gjort i sakene.
- Undersøkelsesrapportene fremstår forøvrig som grundige og omfattende i de sakene hvor dette foreligger. De redegjør for hele prosessen fra start til slutt, herunder når man har hatt samtale med foreldrene og barnet, hvilke instanser som har vært blitt kontaktet, barnevernets vurdering av saken, foreldrenes oppfatning av saken, og hva som er årsaken til henleggelsen. I noen av rapportene er det også henvisninger til gjennomført familieråd. I tre av sakene fremgår det at barnevernet henlegger saken med bekymring, da foreldrene ikke ønsker å ta imot hjelpetiltak og det ikke er grunnlag for å pålegge hjelpetiltak eller fremme sak om omsorgsovertakelse. I følge undersøkelsesrapportene skal disse sakene følges opp etter seks måneder.

5.3 Vurderinger

Barnevernet i Halden går videre med marginalt færre meldinger enn gjennomsnittet for landet, men samtidig vesentlig flere enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnittet for Østfold. Dette viser at

barnevernlovens krav om lav terskel for å iverksette en undersøkelse etterlevs i praksis.

I samtalene med barnevernleder og kuratorene understrekes betydningen av barnets beste i alt barnevernet foretar seg. På tilsvarende måte fremheves viktigheten av samarbeid og samhandling med familiene. Dette gjenspeiles også i hvordan kuratorene beskriver møtene med familien og barna, hva de legger vekt på og hvordan de beskriver videre fremdrift i undersøkelsene. Tilsvarende funn fremgår av referater/ oppsummeringer fra møtene mellom barnevernet og familiene.

Samtlige kuratorer understreker også at de tilstreber å gjennomføre undersøkelser på en måte som minst mulig skader noen, og at omfanget begrenses med utgangspunkt i meldingens innhold. Dette bekreftes blant annet av at man som hovedregel har fast praksis for å innhente samtykke fra foreldrene, ikke involverer privatpersoner i undersøkelser og at man i første omgang kun innhenter opplysninger fra barnehage/skole og helsestasjon/ helsesøster. Også dette underbygges av gjennomgang av praksis. I flere saker ser man at undersøkelsen henlegges etter at man har hatt samtaler med foreldrene, barnet og skolen/ barnehagen, og hvor opplysningene fra disse ikke gir grunn til bekymring.

Samlet sett oppfatter revisjonen dette som tilfredsstillende praksis sett opp i mot kravene i barnevernloven. Samtidig har vi avdekket to områder hvor barneverntjenesten må sette inn tiltak.

Hovedregelen er at undersøkelser skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I vår gjennomgang avdekket vi fristoverskridelse i to av 21 saker, og i 2015 ble kun 66 % av undersøkelsene avsluttet innen fristen på tre måneder. 2. halvår 2015 ble det rapportert fristoverskridelser i én av fire saker. I tillegg viser uttalelser fra barnevernleder, teamleder og kuratorer, at mange undersøkelser blir liggende på vent som følge av manglende kapasitet. Dette innebærer i realiteten et brudd på saksbehandlingsfristen selv om de slutføres innen tre måneder, jfr.

«gjennomføres snarest». Samlet sett er revisjonen av den oppfatning at dette er alvorlig. Lang saksbehandlingstid og/ eller fristoverskridelser kan for det første medføre at barn ikke får den hjelpen de trenger til rett tid, med de risikoer dette medfører for skjevutvikling og utviklingsskader. For det andre fører det til at familier som har kjennskap om at barnevernet har mottatt bekymringsmelding om dem, eller som har fått kjennskap om at det skal gjennomføres en undersøkelse, må leve i uvissthet over lengre tid. Revisjonen vil imidlertid fremheve i positiv retning at antall fristoverskridelser har gått ned i perioden 2013 til 2016.

Videre har revisjonen avdekket avvik mot dokumentasjonskravet i flere saker. At dokumentasjonskravet nedprioriteres til fordel for det praktiske barnevernarbeidet, er også noe som fremgår av samtaler med barnevernleder, teamleder og kuratorene. I 18 av 21 saker foreligger det ikke undersøkelsesplan. Undersøkelsesplan er ikke et lovkrav etter barnevernloven, men følger av barneverntjenestens internkontrollsystem. Barnevernleder er tydelig på at dette skal utarbeides, og kravet er godt kjent for de ansatte i tjenesten. Tilsvarende gjelder for undersøkelsessrapporter, som mangler i åtte av 21 saker. Undersøkelsesplanen er et viktig styringsredskap i en undersøkelsessak, blant annet for å sikre fremdrift. Undersøkelsesrapporten har som formål å redegjøre for barnevernets handlinger, vurderinger og

konklusjon. Begge dokumenter bør alltid utarbeides, uavhengig av annen dokumentasjon som måtte finnes på saken.

At gjennomgangen avdekket såpass mange avvik mot virksomhetens egen internkontroll er etter revisjonens oppfatning i seg selv lite tilfredsstillende. Alvorligheten forsterkes av at seks av 21 saker totalt sett ikke inneholdt tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne få en god forståelse av hva som var gjort i sakene. Dette innebærer også et avvik mot det generelle dokumentasjonskravet som følger av forvaltningsloven og barnevernloven. Funnene bygger på en gjennomgang av ca. én fjerdedel av alle henlagte undersøkelser i perioden, og må av den grunn kunne sies å være representative. Det er viktig å understreke at de gjennomgåtte sakene gjelder henlagte undersøkelser, altså saker hvor barneverntjenesten har konkludert med at det ikke er grunnlag for å gå videre. I slike saker er det særlig viktig å sikre god dokumentasjon av hensyn til rettsikkerheten til partene.

6 OPPFØLGING AV HJELPETILTAK

Sørger barnevernet for oppfølging av iverksatte hjelpetiltak?

6.1 Revisjonskriterier

Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Dette forutsetter en **oppfølging** fra barnevernets side, slik at det kan vurderes om tiltakene bidrar til målsettingen. Når hjelpevedtak vedtas skal barneverntjenesten:

- utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan.
- følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om tiltakene fungerer.
- vurdere om det er behov for alternative eller flere tiltak.
- vurdere om det er grunnlag for omsorgsovertakelse dersom hjelpetiltak ikke gir ønsket resultat.
- evaluere tiltaksplanen regelmessig.
- oppfølgingen skal dokumenteres.

6.2 Fakta

Barneverntjenesten i Halden tilbyr flere ulike hjelpetiltak, og en stor del av disse tilbys i egenregi. Det er delte oppfatninger blant kuratorene om hovedvekten av tiltak kan karakteriseres som strukturendrende eller kompensierende, men det er enighet om at fokus på strukturendring har blitt sterkere de siste årene. Det vanligste tiltaket som tilbys er «råd og veiledning», som reelt sett er en sekkebetegnelse på ulike former for oppfølging av barneverntjenesten. Også familieveileder er et tiltak man har gode erfaringer med, og som brukes stadig oftere. Dette er også et tiltak som kommunen tilbyr i egenregi. Støttekontakt og besøkshjem var vanlig tidligere, men brukes i mindre grad idag.

Kommunen har tre tiltakskonsulenter, og to av disse arbeider som familieveiledere/ hjemmekonsulenter. Veilederne koples normalt på som et hjelpetiltak etter undersøkelsen er gjennomført. Det er imidlertid ikke uvanlig at veilederne involveres før vedtak om hjelpetiltak fattes, eksempelvis i saker hvor kurator er usikker på om tiltaket vil

kunne gi hensiktsmessig effekt. Det forekommer også at veilederne bistår i undersøkelsessaker dersom barneverntjenesten har kjennskap til familien fra før.

Veilederne jobber hjemme i faste familier over tid, og arbeidet går i hovedsak ut på foreldreveiledning og/ eller samtaler med barna. Formålet er å skape varige endringer i familien. Det er i utgangspunktet ingen begrensninger på hvilke konflikter man går inn i, men tiltaket oppfattes som lite formålstjenlig ved rusproblematikk. Begrunnelsen er at slike utfordringer ofte styrer foreldrenes valg, og «sperrer» for det veilederne ønsker å oppnå. I slike tilfeller må rusproblematikken håndteres først. Tiltaket brukes ofte i kombinasjon med andre typer tiltak, eksempelvis ansvarsgruppemøter, støttekontakt eller besøkshjem. Tiltaket evalueres kontinuerlig underveis i samarbeid med kurator og familien, men formelt evalueres tiltaket i form av underveisrapporter (hvis tiltaket løper over en lengre periode) og/ eller avslutningsrapporter.

Andre tiltak utover overnevnte som tilbys enten alene eller i kombinasjon, kan være:

- Marte Meo veiledning. Dette er en metode som brukes for å styrke og utvikle samspillet mellom foreldre og barn. Målet er å gi hjelp til selvhjelp. Kommunen har en sertifisert Marte Meo veileder, men vedkommende har ikke kapasitet til å utføre slike oppdrag per idag. Tiltaket kjøpes derfor ekstern.
- Familieråd. Familieråd er et møte mellom familiens private nettverk og offentlige instanser. Formålet er å kartlegge ressurser rundt barnet og familien, og komme frem til en plan som skal bedre situasjonen for både barn og familie. Familierådskoordinatoren bestilles normalt fra barne-, ungdoms- og familieetaten (BUFETAT), da

koordinatoren ikke kan være ansatt i den barneverntjenesten den skal utføre oppdrag i. Barnevernleder opplyser at Halden kommune har utdannet egen familierådskordinator som er ansatt et annet sted i kommunen, og som også brukes. I slike tilfeller slipper kommunen søknadsprosessen opp mot BUFETAT.

- PMTO-veiledning. Parent Management Training – Oregonmodellen, er en metode som har som mål å styrke foreldrene i oppdragerrollen slik at de kan samhandle mer hensiktsmessig med barna. Negative mønster brytes og positive skapes. Veiledningen består normalt av ukentlige møter mellom terapeuten og foreldrene, og går vanligvis over 6 – 9 måneder. Tiltaket ivaretas av BUFETAT.
- MST-veiledning. Multisystemisk terapi er en familie- og nærmiljøbasert behandling for ungdom i alderen 12 – 18 år, med alvorlige atferdsproblemer. Behandlingstilbudet skreddersys for den enkelte familie, og varer normalt fra tre til fem måneder. I behandlingsperioden er terapeuten tilgjengelig for familien 24 timer i døgnet, sju dager i uken. Arbeidet er intensivt og i visse perioder opp til flere hjemmebesøk i uka, samt møter med skole og støttepersoner i nærmiljøet. Tiltaket ivaretas av BUFETAT.
- Andre tiltak i form av økonomisk støtte til barnehage, SFO og fritidsaktiviteter, samt vederlagsfrie turer til kommunens eget feriested Makø. Slike tiltak gis ikke utelukkende på grunn av dårlig økonomi i familien. Tiltaket må også kunne begrunnes ut i fra andre hensyn.

I følge barnevernleder brukes familieråd hyppig som tiltak, og oftere enn hva hun har vært vant til fra andre kommuner. Hun mener dette er positivt, fordi det ofte avdekkes at familier har tilgjengelige ressurser i familienettverket som kan og vil bistå. Tiltaket medfører også god brukervedvirkning. På tilsvarende måte har de også gode erfaringer med ulike former for foreldreveiledning. Dersom barneverntjenesten må fremme sak om omsorgsovertakelse, har leder også inntrykk av at fylkesnemnda legger vekt på om tiltakene omtalt her har blitt forsøkt først.

Generelt skulle barnevernleder ønske at man hadde hatt mer veiledningskompetanse internt, fordi det er denne type tiltak som gir best effekt. I realiteten ender man ofte opp med å forsøke mindre kostnadskrevenende tiltak først, med det resultat at de må ty til «kraftigere skyts» etter hvert. Det ideelle er om man kunne gått inn og forebygget bedre når barna er små, fremfor å ende opp med plasseringer når de blir eldre.

Barnevernleder opplyser om at det skal lages tiltaksplaner i alle saker hvor det fattes vedtak om hjelpetiltak. Planene skal gjennomgås med familien, og skal evalueres ca. hver 3. måned. Dette fremgår også av interne rutiner og statlige veiledere. Hun tror imidlertid at praksis avviker fra dette på grunn av et stort antall saker, og kompleksiteten i den enkelte sak. De har vanligvis hyppig og tett kontakt med familier med hjelpetiltak, men hun tror ikke denne oppfølgingen er like godt dokumentert i alle saker. I noen saker tror hun også at det er en risiko for at hjelpetiltak fortsetter uten at de evalueres – av samme årsaker som ovenfor. En familie som har fått vedtak om hjelpetiltak har blitt sikret for en periode, og da kan det skje at tiltaket vedvarer uten evaluering på grunn av stort arbeidspress og nye saker som kommer inn.

Teamleder for undersøkelse og tiltak gir uttrykk for liknende oppfatning og erfaring som barnevernleder. Kuratorene mener generelt at hjelpetiltak følges opp og evalueres, men at utfordringen i hovedsak handler om å dokumentere at man faktisk gjør det. Tidspress og stor pågang av saker medfører at det praktiske barnevernarbeidet prioriteres, og at merkantile oppgaver nedprioriteres. En kurator uttrykker det slik:

«Familier blir fulgt tett opp, og jeg vet at vi evaluerer i mye større grad enn hva som vil fremgå i Famila. Systemet har et eget 'bilde' hvor evalueringer skal registreres, men det glipper litt i forhold til hvor man skriver. Jeg tror også at mange ikke er bevisste på at de gjennomfører evalueringer når de har regelmessige oppfølgingsamtaler med familiene. Skal man få en god oversikt over

hvordan man evaluerer og følger opp, så må man også lese journalnotater og postjournal.» Vår gjennomgang av saker hvor det er fattet vedtak om hjelpetiltak viste varierende praksis, både når det gjaldt oppfølging og dokumentasjon.

17 av 22 saker fremstår som godt dokumentert. I samtlige saker er det fattet vedtak om et eller flere hjelpetiltak i kombinasjon. Det benyttes både alminnelig råd og veiledning, ansvarsgruppemøter, hjemmekonsulent og andre former for veiledning, slik som PMTO og familieråd. Det foreligger tidsavgrenset tiltaksplan i sakene, og det foreligger også dokumentasjon som viser evalueringer underveis. Med dokumentasjon mener revisjonen både evalueringsnotater og/ eller journalnotater, referater fra ansvarsgruppemøter ol. Noen av sakene er avsluttet, og i noen av sakene er tiltakene videreført ut i 2017. I en av sakene har det blitt fattet vedtak om omsorgsovertakelse av fylkesnemnda.

I de resterende fem sakene er det gjort funn av ulik alvorlighetsgrad. Disse sakene omtales særskilt nedenfor.

Sak 1

- Mor trekker tilbake samtykket før vedtak om hjelpetiltak fattes, og barneverntjenesten gir overfor mor uttrykk for at det kan bli aktuelt å fremme sak om omsorgsovertakelse. Etter samtale med egen advokat opprettholder mor likevel samtykket.
- Vedtak om hjelpetiltak i form av ansvarsgruppemøte, råd og veiledning i regi av forsterket helsestasjon og besøkshjem ble fattet 19. april 2016. Tiltaksplanen angir varighet frem til 1. desember 2016. Det fremgår av barnevernets vurderinger i vedtaket at de er usikre på om tiltakene er tilstrekkelige, men at disse skal forsøkes inntil videre.
- 20. april 2016, dagen etter at vedtaket er fattet, informerer forsterket helsestasjon barneverntjenesten om at samtalene med mor avsluttes fordi de ikke er formålstjenlige.
- Besøkshjem ble ikke iverksatt, men det fremgår ikke hvorfor.
- Før tre måneders fristen for evaluering, trekker mor igjen tilbake samtykke.
- Det foreligger ikke dokumentasjon på saken som viser hva barnevernet har gjort etter at vedtaket ble fattet, eller hvordan de vurderer saken etter at mor trekker samtykket på nytt. Barneverntjenesten har i ettertid mottatt en ny bekymringsmelding, som de har besluttet skal gå til undersøkelse.
- Barnevernleder oppfatter ikke oppfølgingen som god nok basert på den informasjonen som finnes i saksbehandlingssystemet. Hun har tatt dette opp med aktuelle kurator, og saken er nå ferdigskrevet.

Sak 2 og 3 (gjelder søsken i samme familie)

- Vedtak om hjelpetiltak i form av Marte Meo veiledning, samt deltakelse i ansvarsgruppemøte ble fattet 7. mai 2015. BUPP og PPT skal delta på ansvarsgruppemøtene. Tiltaksplanen angir varighet frem til 1. august 2016.
- Marte Meo veiledning har ikke blitt gjennomført, fordi far ønsker å vente med dette. Forøvrig foreligger det flere journalnotater og dokumenter fra ansvarsgruppemøter.
- I et referat fra et ansvarsgruppemøte datert 14. oktober 2015 fremkommer det at det skal gjennomføres observasjoner av barna på skolen og i hjemmet, men det foreligger ikke dokumentasjon på at det faktisk er gjort.
- Det fremgår av systemet at tiltakene har blitt evaluert 25. mai 2016, men det foreligger ingen evalueringsrapport.
- I følge systemet er tiltaket ikke avsluttet.
- Barnevernleder opplyser at det mangler registreringer fra kurator. Det er heller ikke lik registrering i de to sakene, som omhandler to barn i samme familie. Saken ble avsluttet våren 2016, noe foreldre og samarbeidspartnere er informert om. Kurator har imidlertid hatt saken aktiv for å skrive ferdig sluttnotat på grunnlag av håndskrevne notater.

Sak 4

- Vedtak om råd og veiledning, hjemmekonsulent, økonomisk dekning av SFO plass (skole-fritidsordning), samt iverksetting av ansvarsgruppemøte, ble fattet 8. oktober 2015. Tiltaksplanen angir varighet frem til 13. november 2016.
- Det foreligger flere journalnotater som viser at det har vært samtaler mellom familien og barneverntjenesten, men svært lite etter januar 2016. Det er krysset av for evaluering i systemet 15. mars 2016, men det foreligger ikke evalueringsnotat.
- Barnevernleder informerer om at evalueringsnotat har blitt lagt inn 18. oktober 2016. Evalueringen er gjort sammen med far, kurator og hjemmekonsulent. Tiltaket avsluttes etter samtale med barnet. Familien følges fortsatt opp, da det også er satt inn tiltak ovenfor en yngre bror. Barnevernleder opplyser at kurator har et stort etterslep på grunn av stort arbeidspress, og at hun ikke oppfatter oppfølgingen i saken som god nok.

Sak 5

- Vedtak om råd og veiledning ble fattet 25. november 2015. Opprinnelig tiltaksplan angir varighet frem til 10. juni 2016, men denne er revidert og ny tiltaksplan løper frem til 10. juni 2017. Planene er tilnærmet identiske, men den siste planen inkluderer også habiliteringstjenesten.
- Det foreligger ikke evalueringer av tiltakene, men det ligger flere brev på saken adressert til mors advokat. Her fremgår det at mor ikke samarbeider og at barneverntjenesten vil fremme sak om omsorgsovertakelse dersom mor ikke samarbeider.
- Barnevernleder opplyser om at mor ikke vil samarbeide med barneverntjenesten, og at kurator har forsøkt å holde kontakt med mor via SMS. Dette er ikke dokumentert på saken. Både barnevernleder og kurator oppfatter saken som for dårlig dokumentert, og at det vil bli utarbeidet journalnotater som

viser dialogen med mor – eller mangler på slik dialog.

6.3 Vurderinger

Fakta viser at Halden kommune tilbyr en rekke ulike hjelpetiltak, hvor flertallet synes å være av strukturendrende karakter. Dette er positivt og i tråd med lovgivers føringer. Det er slike tiltak som først og fremst bør benyttes for å oppnå varige endringer.

I samtaler med barnevernleder, teamleder og kuratorer gis det generelt uttrykk for at familier følges tett opp. Dette er tilfredsstillende, og underbygges også i all hovedsak av vår gjennomgang av praksis. Vi fant at 17 av 22 saker fremstår som godt dokumentert. I sakene var det utarbeidet tiltaksplaner, og det var også dokumentert oppfølging underveis.

I samtalene ble det imidlertid også gitt uttrykk for at tjenesten ikke var gode nok til å dokumentere oppfølgingen i alle saker, blant annet som følge av begrenset kapasitet. I de resterende fem sakene fant revisjonen avvik mot virksomhetens egen internkontroll, og mot kravene i barnevernloven. Det var utarbeidet tiltaksplaner i sakene, men det var ikke mulig for revisjonen å vurdere om tiltakene var blitt fulgt opp eller hvilke vurderinger barnevernet hadde gjort underveis. Funnene i noen av sakene gir også inntrykk av manglende dialog/ samhandling mellom barneverntjenesten og de som skal tilby eller delta i tiltakene.

Samlet sett oppfatter revisjonen dette som alvorlig. Hjelpetiltak må følges opp, slik at barnevernet kan vurdere om tiltakene har ønsket effekt eller om det må settes inn andre typer tiltak. Revisjonen bemerker forøvrig at vi også her har undersøkt et såpass høyt antall saker, at det er grunn til å anta at funnene er representative.

Samtlige saker har blitt drøftet med barnevernleder, som selv gir uttrykk for at dokumentert oppfølging ikke er tilfredsstillende. Vi har fått opplyst at sakene har blitt supplert i ettertid, slik at de nå gir et

riktig bilde av den oppfølgingen som har blitt gitt. Det er positivt at barneverntjenesten tilstreber å rette opp de aktuelle avvikene, men vi bemerker samtidig at tjenesten ikke kan belage seg på at man skal utfylle saker i ettertid. Det er ikke heldig at saker ferdigstilles basert på hva kurator mener å huske at har blitt gjort, eller som vedkommende noterte seg på et gitt tidspunkt. Det kan for eksempel være

kontekstuelle forhold som utelates, men som har betydning for saken. Det kan også skje at vedkommende som hadde saken slutter, eller av andre årsaker ikke er i stand til å supplere saken. God praksis tilsier at kuratorene dokumenterer underveis – når oppfølgingen faktisk skjer.

7 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Østfold kommunerevisjon har i dette prosjektet sett nærmere på barneverntjenestens system for internkontroll, praksis i undersøkelsessaker og praksis knyttet til oppfølging av hjelpetiltak. Våre funn er generelt av positiv karakter, men vi har også avdekket flere forhold som samlet sett representerer alvorlige avvik fra lovbestemte krav.

Hva gjelder rapportens første problemstilling, er det revisjonens oppfatning at barnevernet i all hovedsak har etablert et helhetlig og tilfredsstillende system for internkontroll. Fakta viser også at internkontrollen er godt kjent blant de ansatte. Samtidig fremgår det at det ikke gjennomføres systematiske risikovurderinger, og det er heller ikke gjennomført kartlegging av kompetanse. Begge elementene er viktige i et internkontrollperspektiv. Risikovurderinger spiller en sentral rolle hva gjelder evaluering og utvikling av internkontrollen. Kompetanse-kartlegging er viktig for å avdekke om virksomheten har nødvendig kompetanse. Elementene henger dessuten sammen, da manglende eller svak kompetanse kan representere en risiko i seg selv.

Videre er det også uklart om bemanningen er tilstrekkelig for å kunne yte forsvarlige tjenester. Utgiftsnivået i barneverntjenesten synes høyt sammenlignet med andre kommuner, noe som tilsier at tjenesten gis høy prioritet. På den annen side er det flere funn som trekker i retning av at kapasiteten er for lav, eksempelvis økningen i antall meldinger og undersøkelser, samt antall innbyggere i alderen 0-17 år per saksbehandler.

Hva gjelder praksis knyttet til undersøkelsessaker og oppfølging av

hjelpetiltak, synes også denne i all hovedsak å være tilfredsstillende sett i forhold til kravene i barnevernloven. Vi har imidlertid avdekket store utfordringer hva gjelder overholdelse av lovbestemte saksbehandlingsfrister i undersøkelsessakene. Videre har vi på begge områder avdekket flere tilfeller av brudd på dokumentasjonsplikten. Som fakta viser, er utfordringene knyttet til saksbehandlingsfrister og dokumentasjon godt kjent for barnevernleder og øvrige ansatte.

Avvikene som er påpekt ovenfor må møtes med nødvendige tiltak. De mest alvorlige avvikene – brudd på saksbehandlingsfrister og dokumentasjonsplikten – skyldes imidlertid ikke manglende kunnskap om lovverket eller manglende kjennskap til virksomhetens internkontroll. De ansatte vet at frister skal overholdes og at arbeidet må dokumenteres. De er også kjent med at interne rutiner og prosedyrer beskriver hvordan at dette skal gjøres. Det er manglende kapasitet som oppgis som hovedårsak til avvikene. Flere funn i rapporten underbygger at dette er tilfellet, men det er også funn som trekker i motsatt retning. Utfordringene kan også skyldes at oppgavefordelingen og den interne organiseringen ikke er tilpasset tjenestens utfordringer.

På dette grunnlaget anbefaler revisjonen at barnevernet, som ledd i systematiske risikovurderinger, ser på den samlede organiseringen av tjenesten. I dette arbeidet bør kommunen også innhente mer detaljerte sammenligningstall og erfaringer fra andre kommuner. Til hjelp i arbeidet, kan kommunen for eksempel også hente informasjon fra Riksrevisjonens rapport om det kommunale barnevernet og bruken av statlige midler (Dokument 3:15).

Rolvøy, 15. februar 2017

Anders Svarholt (sign.)
forvaltningsrevisor

Laila Nagelhus (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

8 RÅDMANNENS UTTALELSE

«Rådmannen er positiv til de tilsyn og forvaltningsrevisjoner som gjennomføres i kommunens ulike tjenester. Tilsyn og revisjoner er nyttige verktøy i arbeidet med kontinuerlig forbedring av ulike tjenester og prosesser

Barneverntjenesten har over tid hatt utfordringer relatert til gjennomføring av ulike lovkrav. Noe er relatert til kapasitet og noe er relatert til system eller organisering. Det som påpekes fra forvaltningsrevisjonen relatert til internkontroll, herunder systematiske risikovurderinger og kartlegging av kompetanse er vesentlige områder som barneverntjenesten må forbedre.

Bemanningen i barneverntjenesten har de siste årene vært økt i tråd med de statlige satsningene, og ytterligere 2 årsverk er tilført for 2017. Siste stillingene er relatert til økt fokus på undersøkelser og iverksettelse av forebyggende endringstiltak for om mulig å unngå økt antall plasseringer. Det er ikke tilstrekkelig å tilføre nye årsverk alene, barneverntjenesten må samtidig se på hvordan ressursene benyttes for om mulig effektivisere tjenesten.

Dette er samsvarende med vedtak i Kommunestyret av 15.12.16 ;

«Halden kommune har utfordringer innen barnevern, både hva gjelder budsjettoverskridelser og rapporterte manglende måloppnåelser. På bakgrunn av den pågående forvaltningsrevisjonen av barnevernet, må derfor Halden kommunes barnevernsmodell gjennomgås med sikte på å sikre forsvarlige tjenester og budsjettkontroll.»

Med dette utgangspunkt har kommunalsjefen nedsatt to arbeidsgrupper. Arbeidsgruppe 1 har følgende mandat :

- Utrede felles inntaksteam i familiens hus
 - o Hva skal til for å lykkes med en felles dør for foreldre, barn/unge og samarbeidspartnere til kommunens tjenester – i Familiens hus – slik at henvendelser til barneverntjenesten, forsterket helsestasjon og uklare henvendelser til PPT blir behandlet samtidig
- Gjennomgå og systematisere barnevernets forebyggende tiltak med vekt på hvilke forebyggende tiltak som kan gis samlet av familiens hus som for eksempel.
 - o Familieråd
 - o Cos
 - o Foreldreveiledning

Arbeidsgruppe 2 har følgende mandat

- Utrede alternativ organisering for oppfølging av barn plassert i fosterhjem i Halden
- Vurdere alternative organiseringer intern i barneverntjenesten hvor følgende belyses
 - o Ledelses struktur
 - o Generalisering
 - o Spesialisering
 - o Endringstiltak
 - o Rullering av saksansvar/oppgaver
- Gjennomgang av barnevernets prosedyrer for om mulig effektivisere arbeidet blant annet
 - o Bruk av dataverktøy
 - o Bruk av 2-er i saker – når og til hvilken hensikt

Begge arbeidsgruppene skal i sitt arbeid vektlegge de vurderinger som er gjort av forvaltningsrevisjon og fylkesmannen»

9 REVISJONSKRITERIER

Utgangspunktet i det norske samfunnet er at det er foreldrene som har det primære ansvaret for barna sine, jfr. barneloven⁷ som regulerer forholdet mellom foreldre og barn. Det offentlige har imidlertid et subsidiært ansvar. Barn har en grunnleggende rett til liv, utvikling og omsorg⁸, og hvis foreldrene svikter har det offentlige en plikt til å sikre barns rettigheter. Dette subsidiære ansvaret reguleres i barnevernloven⁹, som har to formål, jfr. § 1-1:

«å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid,

og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.»

Sistnevnte henvisning omfatter barnevernets ansvar for generelt forebyggende arbeid, mens den første direkte gjelder det som er tema for denne forvaltningsrevisjonen. Barneverntjenesten har dessuten plikt til å legge vekt på barnets beste i alle beslutninger som fattes. Dette følger direkte av bvl. § 4-1, men fremgår i tillegg av internasjonale konvensjoner som Norge er rettslig bundet av.¹⁰

Problemstilling 1: «Har barneverntjenesten etablert tilfredsstillende internkontroll»
Kravet til internkontroll følger av bvl. § 2-1, 2. ledd og er nærmere utdypet i egen forskrift. Internkontrollen skal sikre at oppgavene utføres i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. I henhold til forskriften skal kommunen blant annet:

- beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt hovedoppgaver og mål. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.

- sikre at de ansatte har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder barneverntjenesten.
- sørge for at de ansatte i barneverntjenesten har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om internkontrollen.
- sørge for at de ansatte medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.
- gjennomføre risikovurderinger
- utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.

Internkontrollen skal blant annet sikre forsvarlighet i tjenesten, jfr. bvl. 1-4. Forsvarlighet er en rettslig standard, som innebærer at innholdet i vesentlig grad bestemmes av normer utenfor selve loven. På barnevernområdet må forsvarlighet bedømmes med utgangspunkt i anerkjent faglig praksis, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjoner, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer i samfunnet. Forsvarlighetskravet innebærer at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i et tilstrekkelig omfang. Forsvarlighetskravet i § 1-4 skal supplere øvrige krav som fremkommer i barnevernloven, og særlig lovens formålsbestemmelse og bestemmelsen om hensynet til barnets beste er viktige tolkingsfaktorer når man skal fastlegge innholdet i kravet. Personellet er en avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester, noe som innebærer at kommunen må ha en bemanning og kompetanse som er tilstrekkelig for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte.¹¹

⁷ Lov om barn og foreldre av 8. april 1981, nr. 64. Se blant annet § 30 om omsorgsplikt.

⁸ Se blant annet Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 6.

⁹ Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992, nr. 100. Kortform «bvl./ barnevernloven»

¹⁰ Se blant annet FNs konvensjon for barns rettigheter av 20. november 1989 (Barnekonvensjonen) art. 3.

¹¹ Prop. 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven

Forsvarlighet innebærer også at barneverntjenesten må dokumentere arbeidet som gjøres. For å sikre at barnevernet yter forsvarlige tjenester, må barneverntjenesten til enhver tid dokumentere alle opplysninger som kan være relevante for undersøkelser og tiltak. Kravet til god forvaltningsskikk innebærer at det skal være mulig å etterprøve de faglige vurderinger som ligger til grunn for avgjørelser som fattes. Tilsvarende gjelder for barnevernets oppfølging av tiltakene. Det vises i denne anledningen til den dokumentasjonsplikten som også er nedfelt i forvaltningsloven¹², jfr. bvl. § 61, 1. ledd som gir forvaltningsloven anvendelse også på barnevernets område.

Problemstilling 2: «Har barneverntjenesten en praksis for undersøkelser i tråd med barnevernloven?»

Barnevernet har rett og plikt til å foreta undersøkelser. Retten og plikten er regulert i bvl. § 4-3, som lyder:

«Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. frister inntatt i § 6-9.

Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Det skal legges vekt på å hindre at kunnskap om undersøkelsen blir spredd unødige.

Foreldrene eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at en undersøkelse som nevnt i første ledd blir gjennomført ved besøk i hjemmet.

Barneverntjenesten kan engasjere sakkyndige. Den sakkyndiges rapport skal før den legges til grunn for vedtak om tiltak etter barnevernloven kapittel 4 være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, jf. § 2-5. Dette gjelder ikke for vedtak om tiltak i akuttsituasjoner, jf. §§ 4-6, 4-9 og 4-25.

Den sakkyndiges rapport skal også være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for barneverntjenestens beslutning om å henlegge en sak.

Barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. Hvis det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, jf. § 4-12 første ledd bokstav c, kan barneverntjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse.»

Som bestemmelsen viser skal en undersøkelse iverksettes dersom «det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak». Det er ikke noe krav om at undersøkelsen må være foranlediget av en bekymringsmelding til barnevernet, men den kan være det. Barneverntjenesten har i så fall plikt til å gjennomgå slike meldinger (forhold) snarest og senest innen en uke, jfr. bvl. § 4-2. Det er verdt å merke seg at plikten oppstår uavhengig av hvilket format meldingen mottas, hvem som melder eller hva det meldes om. Den lave terskelen er satt fordi barnevernet er avhengig av kunnskap for å kunne hjelpe de barna som har et reelt behov. Det fremgår også av § 4-2 at meldingen skal gjennomgå med tanke på å avgjøre om vilkårene for å foreta videre undersøkelser er tilstede – altså om det er «rimelig grunn til å anta».

«Rimelig grunn til å anta» er ikke et strengt beviskrav. Terskelen for å iverksette en undersøkelse er med andre ord satt svært lavt. Grunnen til dette er todelt. For det første handler det om at lovgiver har ønsket å plassere svært liten risiko på barnets hånd. Barnet skal ikke måtte risikere å ikke få hjelp dersom det er et reelt behov for det. For det andre har det sammenheng med at målet med en undersøkelse kun er å finne ut om det er grunnlag for nærmere tiltak. En undersøkelse representerer således bare det første trinnet i

¹² Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Fvl.). Se særlig kapittel 3 og 4.

prosessen, og kan svært ofte munne ut i at barnevernet finner at det ikke er grunnlag for å gå videre med saken. Terskelen er imidlertid ikke så lav at barneverntjenesten nærmest obligatorisk skal sette i gang en undersøkelse når en melding mottas – det er forutsatt at det må foreligge visse holdepunkter som støtter opp under en beslutning om å starte en undersøkelse, eksempelvis hva som fremkommer i meldingen.¹³

Samtidig vil unødvendige undersøkelser både kunne være belastende for den enkelte familie, og også tære på tilliten til barnevernet generelt. Disse hensynene er begrunnelsen for § 4-3, 2. ledd – undersøkelsen skal gjennomføres med minst mulig skade, ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig og konfidensialitet skal ivaretas.

Det barneverntjenesten må ha rimelige grunn til å anta, er om det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4. Dette betyr at vilkåret for å iverksette undersøkelse er knyttet til vilkårene for tiltak. I og med at kapittel 4 oppstiller en rekke tiltak med ulik grad av inngripelse, vil det derfor være vilkårene for de minst inngripende tiltakene som må danne utgangspunktet for en beslutning om undersøkelse. Dette vil typisk handle om frivillige hjelpetiltak hjemlet i bvl. § 4-4, hvor vilkåret er at barnet har «særlig behov for hjelp». Vurderingstemaet knyttet til om undersøkelse skal iverksettes eller ikke, blir om det er grunn til å anta at barnet har et slikt særlig behov. Heller ikke dette vilkåret skal vurderes særlig strengt, og for undersøkelser skal det dessuten bare være grunn til å anta at situasjonen er slik. I praksis medfører dette at undersøkelser kan foretas på et tidlig tidspunkt, og med grunnlag i relativt få holdepunkter.

Selve gjennomføringen er regulert i samme bestemmelse. I en undersøkelsessak:

- plikter barnevernet å gjennomføre undersøkelsen på en måte som minst mulig skader noen.
- plikter barnevernet å tilpasse omfanget av undersøkelsen ut i fra formålet.
- plikter barnevernet å hindre at opplysninger spres unødig. Dette er blant annet ivaretatt gjennom en taushetsplikt som er strengere enn den som følger av forvaltningsloven, men forutsetter også at de som håndterer saken er beviste med henblikk på hva slags informasjon som deles.
- kan barnevernet gjennomføre hjemmebesøk uten at foreldrene har rett til å motsette seg det.
- kan barneverntjenesten engasjere sakkyndige, eksempelvis en psykolog.
- kan barneverntjenesten kreve å snakke med barnet i enerom.
- kan barneverntjenesten kreve at barnet eksempelvis underkastes en medisinsk undersøkelse dersom det er mistanke om mishandling eller andre alvorlige overgrep.
- kan barneverntjenesten kreve bistand av politiet til selve gjennomføringen hvis det er nødvendig, eksempelvis fordi foreldrene motsetter seg. Dette følger av bvl. § 6-8.

I rundskriv¹⁴ til barnevernloven er det forøvrig presisert at familien bør informeres om beslutning om å iverksette en undersøkelse, samt hva som er bakgrunnen for at den igangsettes. Innhenting av opplysninger bør også så langt det er mulig gjøres i samarbeid med den private part, eller i det minste slik at vedkommende har kjennskap til innhenting.

Fristen for gjennomføring av en undersøkelse er «snarest og senest innen tre måneder», jfr. bvl. § 6-9, 1. ledd. I særlige tilfeller kan fristen forlenges til seks måneder. Utgangspunktet er imidlertid at undersøkelsen skal gjennomføres uten ugrunnet opphold. Fristoverskridelser

¹³ For mer informasjon om tolkingen av denne bestemmelsen og øvrige bestemmelser i barnevernloven, kan det blant annet vises til «Sentrale emner i barneretten», Bendiksen, Lena

og Trude Haugli, 2. utg (2014). Melding og undersøkelser er behandlet i bokens kapittel 14.

¹⁴ Q-2002-1036 – Rundskriv fra Barne- og familiedepartementet om saksbehandling i barneverntjenesten.

kan medføre mulkt fra Fylkesmannen, men mer alvorlig er at undersøkelser som igangsettes for sent, eller at undersøkelser tar for lang tid, kan føre til at barnets eventuelle problemer blir så alvorlige at det vil være nødvendig med mer inngripende tiltak, som f.eks. omsorgsovertakelse for å avhjelpe problemene. En undersøkelse er gjennomført og avsluttet når det er truffet vedtak om tiltak eller når saken er henlagt, jfr. bvl. § 6-9, 2. ledd.

Problemstilling 2: Sørger barnevernet for oppfølging av iverksatte hjelpetiltak?

Dersom undersøkelsen avdekker at «...barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det...»¹⁵ skal barneverntjenesten iverksette tiltak. Barneverntjenesten har altså en plikt. Minsteinngrepsprinsippet medfører imidlertid at tiltakene som utgangspunkt skal baseres på frivillighet – det kreves altså samtykke fra foresatte. Dette fremgår indirekte av bvl. § 4-4 gjennom oppbyggingen av bestemmelsen, ved at noen tiltak kan settes i verk gjennom pålegg til foreldrene (fattet av fylkesnemnda).

Bvl. § 4-4 inneholder ingen oppramsing av hvilke frivillige tiltak som kan være aktuelle. Første ledd angir imidlertid hva som skal være formålet med hjelpetiltakene:

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

Tidligere inneholdt bestemmelsen eksempler på hvilke tiltak som kunne være aktuelle, samt hvordan disse kunne anvendes enten alene eller i kombinasjon. Departementet mente imidlertid at en slik oppramsing kunne virke begrensende på valg av tiltak, og foreslo derfor at eksemplene skulle utgå. Ved å fokusere på hva som skal være formålet med hjelpetiltakene er målet å få til en økt

bevisstgjøring i barneverntjenesten og mulighet for «skreddersøm» ved valg av tiltak.¹⁶ Departementet gir likevel noen føringer i forarbeidene, og viser til at det er tiltak av strukturendrende karakter som først og fremst bør benyttes dersom man skal oppnå endringer av varig karakter, og unngå at problemer utvikler seg til omsorgssvikt.¹⁷ Med strukturendrende tiltak vises det til tiltak som for eksempel foreldreveiledning for å øke foreldreferdigheter og bygge kompetanse, aktivere nettverk rundt barnet og lignende. Motsatt er kompenserende tiltak, som først og fremst virker midlertidig. Eksempler på dette er støttekontakt, besøkshjem og økonomisk støtte. Det er sistnevnte tiltak som er hyppigst brukt i praksis.

Uavhengig av hvilke hjelpetiltak som iverksettes, har barneverntjenesten plikt til å følge opp tiltakene. Dette fremgår av bvl. § 4-5:

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

Plikten til oppfølging følger reelt sett av det faglige ansvaret til barneverntjenesten, men fordi oppfølging betraktes som svært viktig er ansvaret fremhevet i en egen lovbestemmelse.¹⁸ Kravet til oppfølging kan således også utledes av bvl. § 1-4, hvor det fremkommer at tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige.

¹⁵ Bvl. § 4-4 2. ledd

¹⁶ Prop. 106 L (2012-2013) s. 149 Endringer i barnevernloven.

¹⁷ Prop. 106 L (2012-2013) s. 148-149.

¹⁸ Ot.prp.nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester, s. 108.