



Karmøy kommune
Barneverntjenesten

Forvaltningsrevisjon | Februar 2016



«Barneverntjenesten i Karmøy
kommune»

Februar 2016

Rapporten er utarbeidet for Karmøy
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	7
2 Om tjenesteområdet	10
3 Internkontroll	13
4 Saksbehandling	23
5 Samarbeid med andre	35
6 Konklusjon og anbefalinger	41
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	43
Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til høringsuttalen	46
Vedlegg 3: Revisjonskriterier	48
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	51

Sammendrag

Deloitte har på oppdrag fra kontrollutvalget gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Karmøy kommune. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om barneverntjenesten i Karmøy kommune etterlever sentrale rettsregler for saksbehandling av meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak. Vi har spesielt sett på om barneverntjenesten har etablert et tilstrekkelig system for internkontroll (herunder avvikssystem), om krav til barns medvirkning blir ivaretatt og om barneverntjenesten samhandler godt med andre instanser i kommunen som har ansvar for barn og unge. Revisjonen har gjennomgått system og rutiner, gjennomført samt stikkprøver av saksmapper, samt intervjuet representanter for barneverntjenesten og andre sentrale aktører som samhandler med barnevernet.

Barneverntjenesten i Karmøy har vært i en endringsprosess både før og under revisjonsperioden. Blant annet fikk tjenesten ny leder i 2015 og tjenesten har i revisjonsperioden blant annet endret organisering, ansatt en fagutvikler med særskilt ansvar for internkontroll (f.o.m. 1.1.2016), endret rutiner, og økt fokuset på forebyggende arbeid. Revisjonen har også fått opplyst at barneverntjenesten i 2016 blant annet vil utarbeide en virksomhetsplan for tjenesten, gjennomføre brukerundersøkelse og ta i bruk et elektronisk avvikssystem i barneverntjenesten. Revisjonen mener dette er viktige og nødvendige tiltak som vi kunne bidra til økt kvalitet i tjenesten, og til økt etterlevelse av lovkrav og barneverntjenestens egne rutiner.

Etter revisjonenes vurdering har barneverntjenesten på revisjonstidspunktet ikke et tilfredsstillende system for internkontroll i samsvar med barnevernloven § 2-1 andre ledd og forskrift om internkontroll etter barnevernloven. Revisjonen mener at tjenesten mangler en tilfredsstillende beskrivelse av system og rutiner for internkontroll, herunder ansvar for oppfølging og overvåking av internkontrollen. Det er uheldig at det ikke er utarbeidet en mål- og virksomhetsplan og rutiner og prosedyrer er heller ikke etter revisjonens vurdering tilstrekkelig oppdaterte. Manglende rutiner for gjennomføring av helhetlige risikovurderinger av tjenesten gjør at tjenesten ikke har en tilstrekkelig oversikt over hvor i tjenesten det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Revisjonen mener også det er en vesentlig svakhet ved internkontrollen at barneverntjenesten mangler system og rutiner for å benytte seg av innspill fra brukere, oppdragstakere og samarbeidspartnere i utvikling av tjenesten. Revisjonen mener det er positivt at det fra og med januar 2016 er ansatt en fagutvikler med spesifikt ansvar for internkontroll i virksomheten.

Forvaltningsrevisjonen viser at barneverntjenesten i stor grad har oppfylt frister for behandling av meldinger og undersøkelser, men at det i 2015 har blitt flere fristoversittelser når det gjelder gjennomføring av undersøkelser (1 fristoversittelse på meldinger, og 15 fristoversittelser for undersøkelser andre halvår 2015). Manglende overholdelse av frister er ikke i samsvar med barnevernloven §§ 4-2 og 4-3. Det blir vist til at begge disse prosessene er sårbare med hensyn til personellkapasitet ved sykdom o.l. Revisjonen mener at barneverntjenesten må sette i verk tiltak for å unngå at sykdom og permisjoner fører til brudd på lovpålagte frister. I tillegg mener revisjonen at barneverntjenesten ikke i tilstrekkelig grad etterlever sine egne prosedyrer knyttet til undersøkelser (som for eksempel krav til midtveisevaluering ved gjennomføring av undersøkelse og bruk av Kvello-mal).

Revisjonen mener det er uheldig at det er en økning i antallet barn med hjelpetiltak som ikke har tiltaksplan. Manglende tiltaksplan er ikke i samsvar med barnevernloven § 4-5. Undersøkelsen viser også at det har vært for lang ventetid fra vedtak om tiltak er fattet og til hjelpetiltak settes i verk, men på dette området har barneverntjenesten satt i verk effektive tiltak for å få ned ventetiden per januar 2016.

Revisjonen mener det er svært kritikkverdig at barneverntjenesten ikke gjennomfører evalueringer av hjelpetiltakene i samsvar med krav i regelverket (barnevernloven § 4-5) eller i samsvar med egne rutiner og tiltaksplaner. Barneverntjenesten skal holde seg orientert om 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. Det er viktig å unngå at barn i lang tid mottar hjelpetiltak som ikke fungerer etter sitt formål. Manglende evaluering er også spesielt uheldig ettersom det fratar barna en anledning til å bli involvert og bli hørt i samsvar med barnevernloven § 4-1. Barneverntjenesten har etter revisjonens vurdering heller ikke etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre barns medvirkning og for å dokumentere dette tilstrekkelig i saksmappene, noe som etter revisjonens vurdering ikke er i samsvar med § 7 i forskrift om medvirkning og tillitsperson.

Revisjonen mener at det er uheldig at forebyggende arbeid og tverrfaglig samhandling med andre aktører som arbeider med barn og unge tidlige ikke har vært en prioritert oppgave for barneverntjenesten. Barnevernloven påbyr kommunen å drive generell forebyggende virksomhet (§ 3-1). Tjenesten har også et lovpålagt samarbeidsansvar (§ 3-2). Revisjonen vurderer det som positivt at barnevernleder gir uttrykk for at barneverntjenesten ønsker å satse på forebyggende arbeid og økt samhandling med de andre aktørene som arbeider med barn og unge slik som skole og barnehage. Undersøkelsen viser samhandlingen har blitt bedre og at skoler og barnehager har blitt flinkere til å melde fra til barneverntjenesten den siste tiden.

Revisjonen mener det er bekymringsfullt at advokatene som revisjonen har snakket med er svært kritiske til barneverntjenesten, selv om en må ta hensyn til at disse representerer en part som ofte er i konflikt med barneverntjenesten. Revisjonen mener derfor det er viktig at barneverntjenesten aktivt søker innspill fra både familier som opplever å bli fratatt omsorgen og/eller deres advokater for å få informasjon om hvordan barneverntjenesten oppleves og hvordan samhandlingen kan forbedres. Dette mener revisjonen er en viktig del av internkontrollen og forbedringsarbeidet til barneverntjenesten.

Med bakgrunn i revisjonens vurderinger anbefaler revisjonen at Karmøy kommune iverksetter nødvendige tiltak. Anbefalte tiltak fremgår av kapittel 6 i rapporten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget sak 19/15 gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Karmøy kommune.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om barneverntjenesten i Karmøy kommune etterlever sentrale rettsregler for saksbehandling av meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak. Vi har spesielt sett på om barneverntjenesten har etablert et tilstrekkelig system for internkontroll (herunder avvikssystem), om krav til barns medvirkning blir ivarettatt og om barneverntjenesten samhandler godt med andre instanser i kommunen som har ansvar for barn og unge.

1. I hvilken grad har barneverntjenesten etablert et tilstrekkelig system for internkontroll?

- Er det etablert tydelige mål for barneverntjenesten og en tydelig fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet?
- Har de ansatte tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten?
- Sørger barneverntjenesten for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll?
- I hvilken grad sørger barneverntjenesten for at de ansatte medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes?
- I hvilken grad gjør barneverntjenesten bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten?
- I hvilken grad har barneverntjenesten oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav?
- I hvilken grad arbeider barneverntjenesten med å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen?
- I hvilken grad foretar barneverntjenesten systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten?

2. Etterlever barneverntjenesten sentrale rettsregler som gjelder for saksbehandling av meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak?

- Etterlever barneverntjenesten fristen på en uke for gjennomgang av meldinger?
- Etterlever barneverntjenesten fristen på 3 måneder for gjennomføring av undersøkelser?
- Har tjenesten et tilstrekkelig tilbud når det gjelder hjelpetiltak for barn som har særlige behov for dette?
- Blir det utarbeidet lovpålagte tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak?
- Blir hjelpetiltak evaluert slik det er forutsatt i lov og planer?

3. I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner som sikrer barns medvirkning?¹

- Har barneverntjenesten etablert system og rutiner for å sikre barns medvirkning og i hvilken grad dokumenteres dette?
- I hvilken grad har barn fått tilbud om tillitsperson, og i hvilken grad dokumenteres dette?

¹ Problemstilling 3 er svart på i kapittel 4 sammen med problemstilling 2.

4. Har barneverntjenesten tilfredsstillende samarbeid med andre tjenester?

- a. I hvilken grad er de ulike tjenestene i kommunen som arbeider med barn og unge tilstrekkelig informert om hvordan de kan melde til og få bistand fra barnevernet dersom de opplever behov for det?
- b. I hvilken grad får barneverntjenesten bekymringsmeldinger fra tjenestene i kommunen som arbeider med barn og unge?
- c. I hvilken grad melder barneverntjenesten tilbake til tjenestene som melder om en sak om hvor det er åpnet undersøkelsessak?
- d. I hvilken grad opplever advokater i barnevernssaker at samhandlingen med barneverntjenesten er tilfredsstillende?

1.2.1 Avgrensning

Bestilling av denne revisjonen omfattet ikke oppfølging av og tilsyn i fosterhjem. Unntaket er problemstilling om tilbud om tillitsperson som vedrører barn hvor kommunen har overtatt omsorgen. Revisjonen har sett på saksmapper og statistikk knyttet til Karmøy kommune, og ikke Bokn kommune, selv om barneverntjenesten også ivaretar barneverntjenester i Bokn kommune. Når det gjelder samarbeidspartnere har denne revisjonen omfattet skole og barnehage.

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er i hovedsak gjennomført i tidsrommet august 2015 til februar 2016.

1.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har samlet inn styringsdokumenter og planer fra kommunen. I tillegg har vi sett på interne retningslinjer, maler, prosedyrebeskrivelser, årsmeldinger m.m. som gjelder for barnevernsområdet. Disse dokumentene har blitt benyttet både som bakgrunnsinformasjon, og som data til bruk i analyse av kommunen.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med utvalgte personer som arbeider i barneverntjenesten. Vi har intervjuet barnevernleder, samt avdelingslederne for avdeling mottak og utredning og avdeling hjelpetiltak.

I tillegg har vi gjennomført intervjuer med sentrale samarbeidspartnere internt i kommunen, disse er avdelingssjef for barnehage og avdelingssjef for skole i kommunen. Revisjonen har også, etter ønske fra kontrollutvalget, gjennomført intervjuer med representanter for den «private part» for å få innblikk i hvordan barneverntjenesten oppleves fra dem som tjenesten samhandler med. Revisjonen ba barneverntjenesten om en liste over advokater som har pågående saker knyttet til barneverntjenesten. To tilfeldige advokater ble valgt fra denne listen.

1.3.3 Statistikk

Revisjonen har gått gjennom statistikk fra KOSTRA for å belyse problemstillingene. Vi har også hentet inn aktuell statistikk som kommunen selv har rapportert til Fylkesmannen.

1.3.4 Stikkprøvekontroll

For å undersøke barneverntjenestens etterlevelse av regelverket har vi gjennomgått til sammen 8 saksmapper fra barneverntjenestens arkiv. Saksmappene er valgt ut fra anonyme lister over saker. Innsamlet informasjon er også anonymisert.

1.3.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju har blitt sendt til intervjuobjekt for verifisering og det er informasjon fra det verifiserte intervjureferatet som er benyttet i rapporten. Faktadelen av rapporten er sendt til barneverntjenesten for verifisering. Tilbakemelding fra verifisering er innarbeidet i rapporten. Høringsutkast ble sendt til rådmannen for uttalelse. Rådmannens uttalelse er lagt ved rapporten.

1.3.6 Revisjonskriterier

Innsamlede data er vurdert opp mot revisjonskriterier i form av regelverk og relevante kommunale vedtak og retningslinjer. Kriteriene er utledet av autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.² I denne rapporten er det i hovedsak barnevernloven og forskrift om internkontroll etter barnevernloven som er lagt til grunn. Revisjonskriteriene blir presentert under hvert kapittel og i vedlegg 3.

² RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon

2 Om tjenesteområdet

2.1 Om barneverntjenesten i Karmøy

2.1.1 Organisering

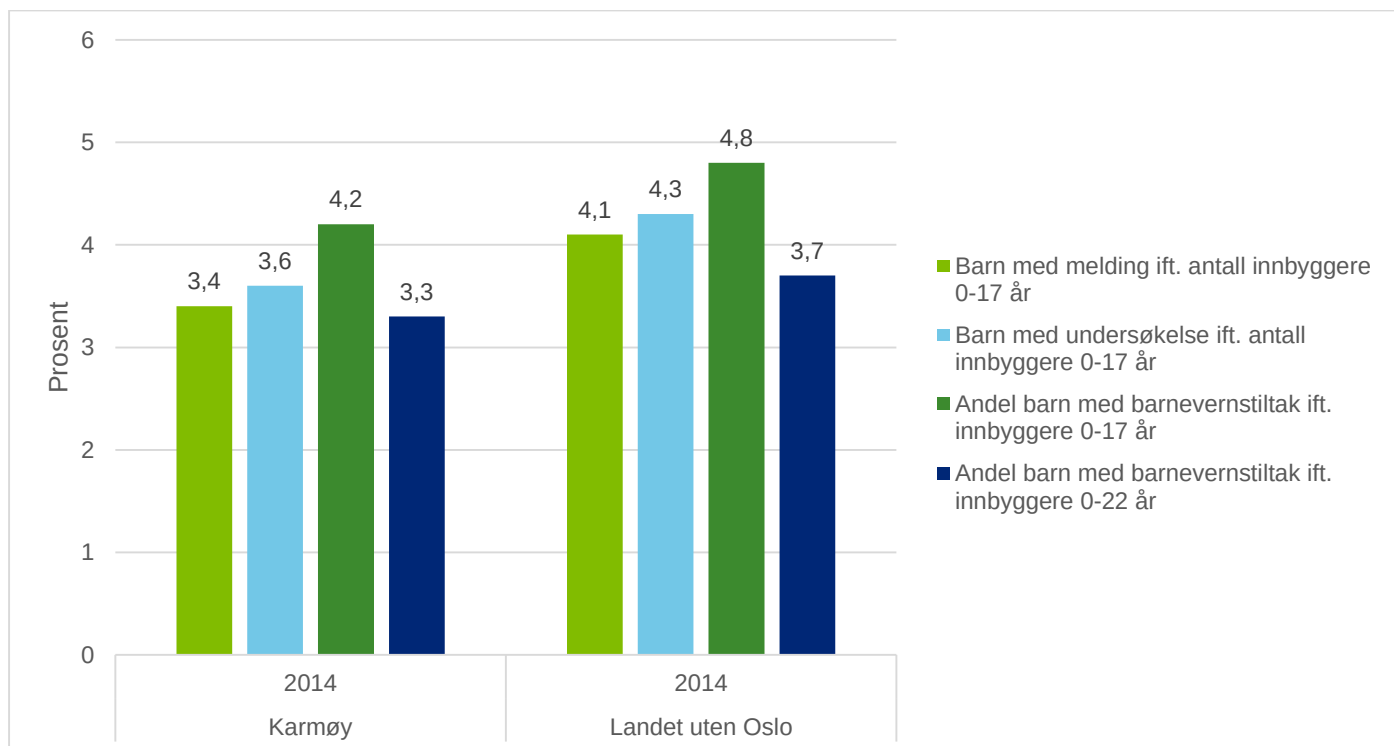
Barneverntjenesten i Karmøy er organisert under helse- og omsorgsetaten og barnevernleder rapporterer til avdelingssjef helse. Barneverntjenesten er på revisjonstidspunktet organisert i tre avdelinger, avdeling mottak og utredning, avdeling hjelpetiltak og avdeling omsorgstiltak. Hver avdeling har en avdelingsleder med personal, fag og økonomiansvar. Barneverntjenesten har 38 stillingshjemler (40 ansatte), av disse er tre kontorfaglig ansatte. Tjenesten har egen beredskapsvakt - barnevakten. Barnevernvakten er barnevernets akuttberedskap på kveldstid og i helger. Hovedoppgaven til barnevernvakten er å hjelpe barn og familier i krise som trenger hjelp raskt.

Kommuneadvokaten har tre jurister som arbeider med barnevernssaker, og som jobber hovedsakelig med saker som skal behandles i fylkesnemnd, lagmannsrett eller tingrett.

Barnevernet i Karmøy har fra 2014 overtatt barnevernsoppgavene i Bokn kommune, etter avtale inngått mellom de to kommunene i 2013.

2.1.2 Omfang

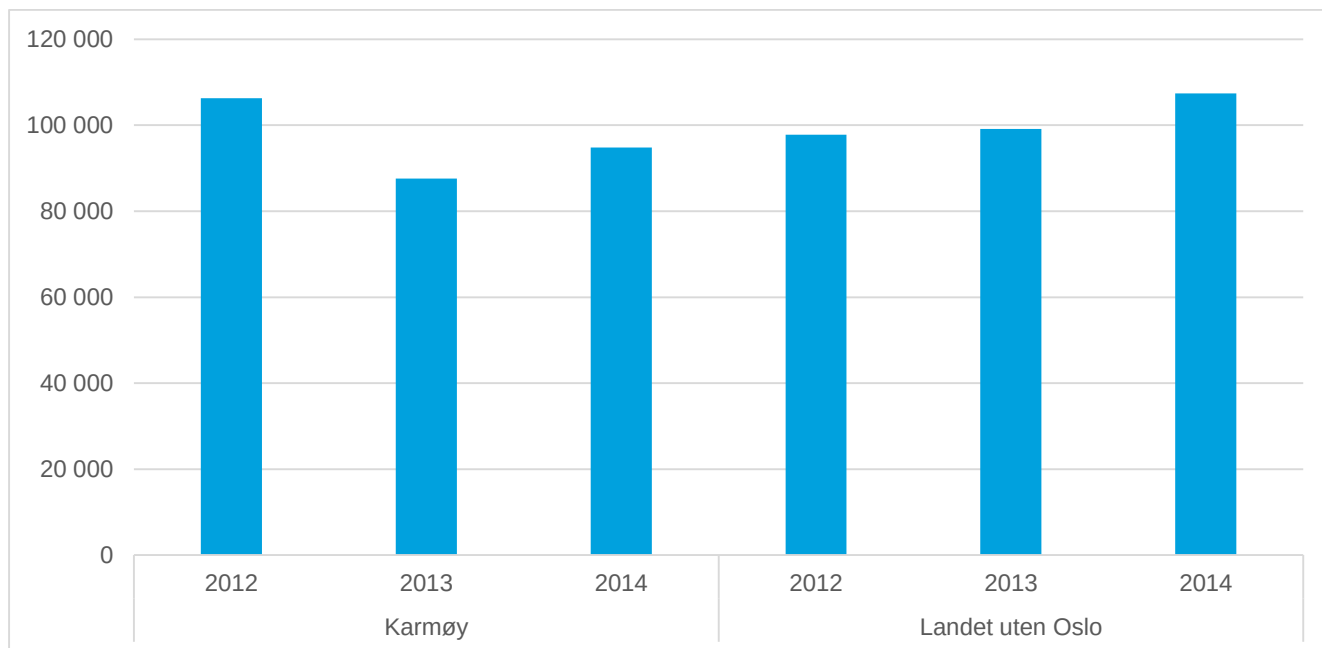
Tall fra Kostra viser at Karmøy kommune ligger noe under snittet for Landet uten Oslo med hensyn til andel barn i kommunen med melding, undersøkelser og tiltak.



Figur 1: Dekningsgrad. Kilde: KOSTRA.

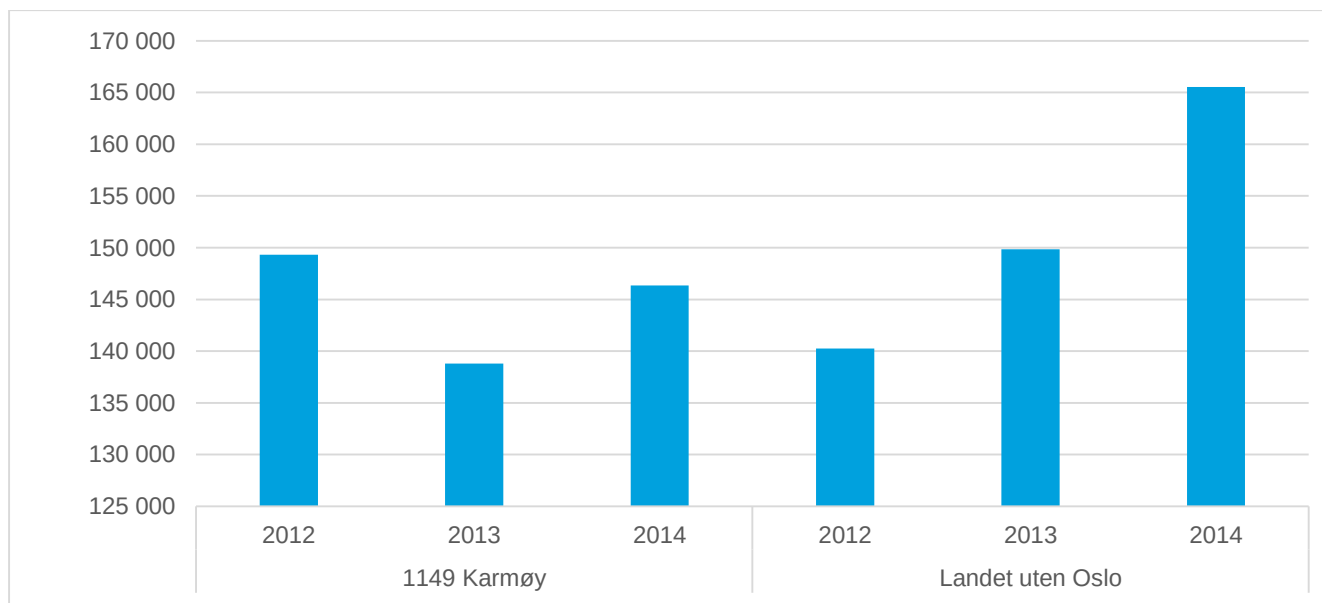
2.1.3 Økonomi

Karmøy barneverntjeneste hadde en nedgang i netto driftsutgiftene per barn i barnevernet fra 2012 til 2013, og en liten økning i utgiftene fra 2013 til 2014. Det foreligger ikke tall fra Kostragruppe 13 og Rogaland fylke. Driftsutgiftene per barn for Karmøy barneverntjeneste ligger noe under gjennomsnittet for landet uten Oslo i 2013 og 2014.



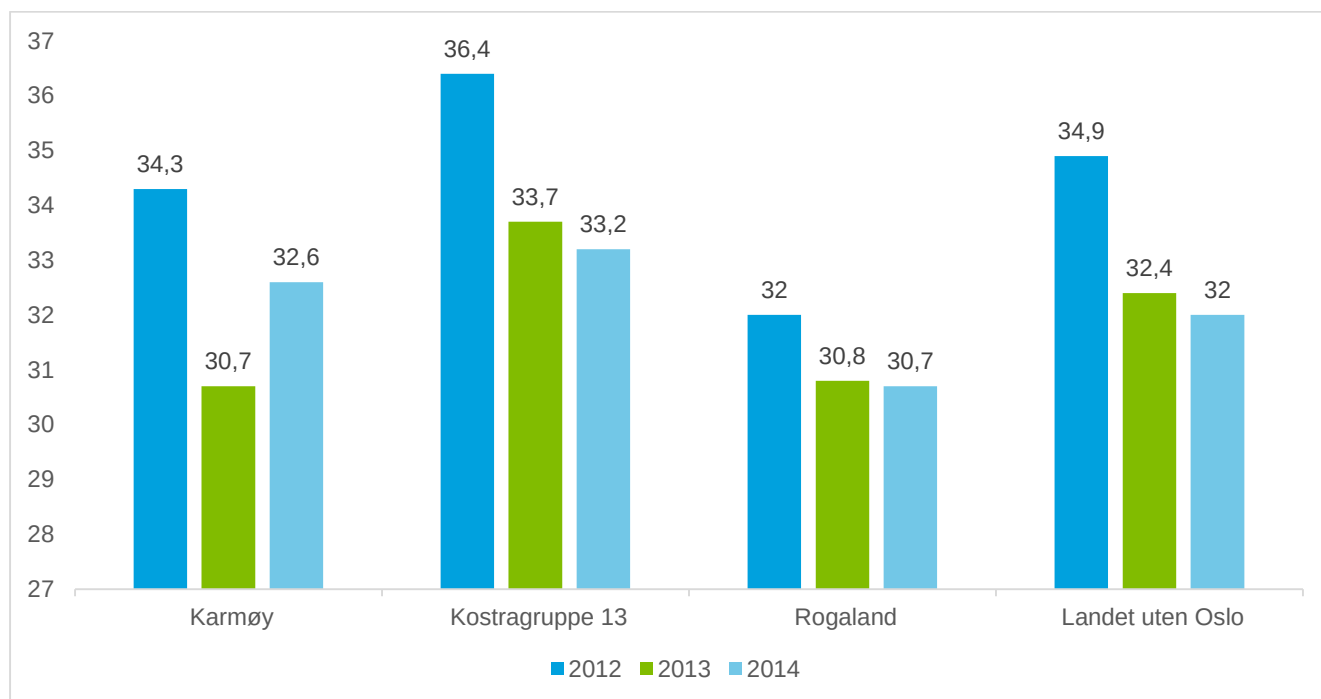
Figur 2: Netto driftsutgifter per barn i barnevernet. Kilde: KOSTRA.

Også når det gjelder netto driftsutgifter for barn med tiltak i barneverntjenesten hadde Karmøy barneverntjeneste en nedgang i utgiftene fra 2012 til 2013, og en økning igjen i 2014. Til sammenlikning har gjennomsnittet for landet uten Oslo hatt en økning fra 2012 til 2014, men en markant økning fra 2013 til 2014. Heller ikke her finnes det Kostratall for Rogaland eller kommunegruppen for 2013 og 2014. Karmøy kommunen sine driftsutgifter for barn med tiltak ligger under snittet for landet uten Oslo i 2013 og 2014.



Figur 3: Netto driftsutgifter for barn med tiltak. Kilde: KOSTRA.

Når det gjelder netto driftsutgifter knyttet til saksbehandling, har Karmøy kommune redusert saksbehandlingsutgifter siden 2012 i likhet med både Kostragruppe 13, Rogaland og Landet uten Oslo. I 2014 ligger Karmøy nokså likt med Kostragruppe 13 og landet uten Oslo og noe over snittet for Rogaland.



Figur 4: Andel netto driftsutgifter til saksbehandling. Kilde: KOSTRA.

3 Internkontroll

3.1 Problemstillinger

I hvilken grad har barneverntjenesten etablert et tilstrekkelig system for internkontroll?

- Er det etablert tydelige mål for barneverntjenesten og en tydelig fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet?
- Har de ansatte tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten?
- Sørger barneverntjenesten for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll?
- I hvilken grad sørger barneverntjenesten for at de ansatte medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes?
- I hvilken grad gjør barneverntjenesten bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten?
- I hvilken grad har barneverntjenesten oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav?
- I hvilken grad arbeider barneverntjenesten med å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen?
- I hvilken grad foretar barneverntjenesten systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten?

3.2 Revisjonskriterier

Krav om internkontroll i barneverntjenesten er nedfelt i barnevernloven (bvl) § 2-1, 2. ledd:

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll.

Det er også utarbeidet en forskrift om internkontroll etter barnevernloven. I forskriften er internkontroll definert som «systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt eller i medhold av lov om barneverntjenester.»

Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig. (jf. §§ 4 og 5 i forskrift om internkontroll etter barnevernloven). I § 4 i forskriften er det listet opp konkrete krav som blir stilt til internkontrollen i barnevernet. Barneverntjenesten skal:

- a) beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,
- b) sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten,
- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,
- d) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,

- e) gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten,
- f) skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

3.3 Er det etablert tydelige mål for barneverntjenesten og en tydelig fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet?

3.3.1 Datagrunnlag

System for internkontroll

I følge KOSTRA har barneverntjenesten i Karmøy svart positivt på at de har et system for internkontroll de tre siste årene. Revisjonen får opplyst fra barneverntjenesten at det ikke er utarbeidet en egen internkontroll-håndbok eller lignende som gir en overordnet beskrivelse av hvordan internkontrollen skal organiseres og følges opp i barneverntjenesten.

I kommunens delegasjonsreglement etter lov om barneverntjenester 2014 er ikke internkontroll omhandlet spesifikt, men det fremgår hvilken beslutningsmyndighet saksbehandler, avdelingsleder og barnevernleder har. I vedlegg til delegasjonsreglementet er det beskrevet hvilke kontrollrutiner barnevernleder og avdelingsledere er ansvarlig for å gjennomføre (se punkt 3.9.1)

Barneverntjenesten benytter Familia som saksbehandlingssystem og flere av barneverntjenestens rutiner og maler er lagt inn i saksbehandlingssystemet. I tillegg utarbeider barneverntjenesten prosedyrer som inngår i et kvalitetssystemet som er felles for kommunen og hvor prosedyrer følger en bestemt mal. Dette systemet blir referert til som «Kvalitetsplan».

Mål og strategi

Det er ikke utarbeidet strategi, mål eller virksomhetsplan for Karmøy barneverntjeneste. Det blir opplyst at strategien for Karmøy barneverntjeneste er å ivareta de lovmessige krav og føringer som ligger til enhetens forvaltningsansvar, dvs. barnevernloven og dens tilhørende forskrifter mv. Barnevernleder opplyser om at det er en målsetting å etablere en virksomhetsplan for barneverntjenesten fra og med 2016 med tydelige og evaluerbare mål.

Barneverntjenesten utarbeider en årsmelding for tjenesten med oppsummering av resultater på oppgavenivå som rapporteres til Karmøy og Bokn kommune. I tillegg rapporterer barneverntjenesten en gang i halvåret om driften av tjenesten. Det rapporteres månedlig om økonomi. I følge barnevernleder begrenser ikke økonomi barneverntjenestens mulighet til å utføre de oppgaver de er pålagt. Barnevernleder har åpen og god kommunikasjon med linjeledelsen knyttet til budsjett og pengebruk i barneverntjenesten. Leder viser til at barnevernet sitt budsjett generelt har økt jevnt de siste 10 årene, og barnevernleder er opptatt av at det skal være en kostnadseffektiv drift av tjenesten.

I kommunens delegasjonsreglement³ er beslutningsmyndighet, roller og lovhjemmel beskrevet knyttet til stillingene som saksbehandler, avdelingsleder og barnevernadministrasjonens leder. I tillegg er kontrollrutiner, rutiner for hjelpetiltak og omsorg beskrevet.

Barnevernleder opplyser i intervju at han opplever at barneverntjenesten i Karmøy er godt organisert, men at det alltid er mulighet for forbedringer. Det kommer frem i intervju at det har vært utfordringer knyttet til grenseflaten og overgangen mellom de ulike avdelingene, noe som har medført for lang ventetid fra tiltak er vedtatt til det

³ Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, *Delegasjonsreglement etter lov om barneverntjenester*, 20.08.2014.

settes i verk. Revisjonen får opplyst at det fra og med januar er gjort endringer i organiseringen av tjenestene for å skape bedre flyt mellom avdelingene (se også punkt 4.5.1).

3.3.2 Vurdering

Det er utarbeidet et delegasjonsreglement med fordeling av roller og ansvar for barneverntjenesten. Revisjonen mener at barnverntjenesten må utarbeide mål og handlingsplaner for virksomheten i samsvar med Forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 a. Revisjonen mener det er positivt at barnevernleder opplyser om at det skal utarbeides en virksomhetsplan for 2016. Revisjonen vil understreke at mål for forbedringsarbeid bør være en viktig del av virksomhetsplanen. Revisjonen vil også vise til veileder for internkontroll i barneverntjenesten⁴ hvor det fremgår at «en god målstruktur vil være avgjørende for å kunne foreta en strukturert og helhetlig vurdering av de risiko som foreligger for at kommunene ikke overholder de myndighetskrav og mål som er stilt til virksomheten.» I veilederen blir det også understreket at kommunen kan etablere mål som ikke er direkte nedfelt i loven, men som bidrar til å oppfylle barnevernlovens formål og øvrige bestemmelser. Revisjonen mener også at det vil være en fordel om barneverntjenesten utarbeider en overordnet beskrivelse av hvordan internkontrollen skal organiseres og følges opp av barneverntjenesten.

3.4 I hvilken grad sørger barneverntjenesten for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll? Har de ansatte tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten?

3.4.1 Datagrunnlag

Det blir opplyst fra barneverntjenesten at aktuelle lover og forskrifter er tilgjengelig for de ansatte gjennom departementets rutinehåndbok⁵ som ligger elektronisk i Familia. I følge møteplan for barneverntjenesten gjennomføres det et møte for fagpersonell med gjennomgang av lovverket to ganger i halvåret som juridisk avdeling har ansvar for.

I følge tall hentet fra KOSTRA var 100 prosent av fag- og tiltaksstillingene i barnevernstjenesten i Karmøy i 2013 og 2014 besatt av personer med fagutdanning. Det blir opplyst at tjenesten har et høyt kompetansenivå, og at barneverntjenestens ansatte har et tilstrekkelig tilbud om kompetanseutvikling. De aller fleste ansatte har, eller holder på med, masterutdanning eller videreutdanning. De ansatte har også gode muligheter for å ta kurs eller ekstern veiledning. Kun to av de ansatte er uten barnevernfaglig utdanning eller sosionomutdanning. Disse er universitets- og høyskoleutdannet. En av de ansatte i barneverntjenesten er nå i gang med en mastergrad knyttet til voldsproblematikk. Tjenesten planlegger hvordan de kan nyttiggjøre seg av denne kompetansen, og barnevernleder ønsker å ta denne kompetansen aktivt i bruk overfor skoler og barnehager. I 2014 ble det i avdeling for hjelpetiltak besluttet at kurspengene avdelingen har til rådighet skal benyttes på Kvello-opplæring⁶. Grunnet barneverntjenestens store andel ansatte med videreutdanning klarer ikke tjenesten å få brukt opp alle kompetansemidlene de har til rådighet. En av avdelingslederne gir uttrykk for at dersom det er behov for kompetanse er dette knyttet til kompetanse om evidensbaserte tiltak slik som for eksempel Marte Meo. Dette må barneverntjenesten leie inn kompetanse på i dag.

Opplæring av nyansatte

Barneverntjenesten har utarbeidet en prosedyre som beskriver rutiner for opplæring av nyansatte. Denne prosedyren beskriver hovedsakelig praktiske forhold ved ansettelsen, som hilserunde, tilgang til bygget, faste møter osv. I tillegg har barneverntjenesten en prosedyre som beskriver nyansattes rett og plikt til individuell veiledning i det første året av ansettelsen. Formålet med prosedyren er å kvalitetssikre opplæring av nyansatte. Kollegaveileder har ansvar for å ha møter med den nyansatte en gang i uken (60 minutters samtale) i ett år. Nyansatte får alle utdelt en mappe med alle aktuelle rutiner og regler for barneverntjenesten.

⁴ Barne- og likestillingsdepartementet. *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder*, 2006.

⁵ Barne- og likestillingsdepartementet. *Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene*, 2006

⁶ Øyvind Kvello er utviklingspsykolog og har utviklet metodikk for utredning av barn og har utarbeidet sjekkliste som verktøy for vurderinger som foretas.

Veiledning av de ansatte

Det foreligger ikke en fullverdig skriftlig rutine/beskrivelse av veiledning av de ansatte. Barnevernleder opplyser om at dette vil utarbeides og bli inkludert i det samlede internkontroll systemet.

Revisjonen får opplyst at to av de erfarne ansatte tilbyr to timers gruppeveiledning til nyansatte og andre som har behov for det, den første onsdagen i måneden. Målsettingen med veiledningen er at den skal bidra til refleksjon, bevisstgjøring og trygghet som saksbehandler. Avdelingslederne har også ansvar for faglig veiledning av nyansatte en time i uken hvor fokuset er saksdrøfting.

Alle ansatte skal ha veiledning med avdelingsleder en gang i måneden for gjennomgang av saker og drøftinger. Det er satt opp opplæring i forhold til jus 2 ganger i halvåret hvor lovendringer og praksis er fokus. Det er i følge barnevernleder mulighet for at ansatte kan komme med innspill på tema de ønsker opplæring i.

Avdelingsledere får ikke systematisk veiledningen eller faglig oppfølging. Tidligere var det en ordning med en ekstern veileder i Stavanger, men ifølge en av avdelingslederne fungerte dette dårlig. Avdelingslederne finner god støtte i hverandre, og opplever at barnevernlederen er åpen for samtaler om det er behov for det. Barnevernleder opplyser om at alle avdelingslederne har fast oppsatt oppfølgingssamtale med lederen en time en gang i uken, i tillegg til ledermøtene.

Kompetanseplan

Revisjonen har fått tilsendt Karmøy kommune sin kompetanseplan⁷ for barneverntjenesten fra 2010 til 2016. Målsetningen for denne kompetanseplanen er blant annet at alle ansatte skal ha kompetanse på forvaltningsmessige og faglige områder, og ha trygghet på den skjønnsmessige vurderingen ut fra barnets beste. For å oppnå dette skal saksbehandlere i mottaket ha to års praksis i tjenesten før de får ansvar for å vurdere barns rettigheter etter loven opp mot foreldres ansvar. Videre beskriver kompetanseplanen at alle skal ha opplæring i samtaler med barn, og gis veiledning på grunnleggende rettigheter og konsekvenser ved inngripen. Opplæring skal fortrinnsvis gjennomføres i tverrfaglige undervisningsopplegg.

Barnevernleder opplyser om at tjenesten i 2013 hadde en hel dag med tema samtaler med barn som de arrangerte selv. Våren 2014 arrangerte tjenesten et internt kurs med bistand fra RVTS der de fleste ansatte deltok. Høsten 2014 ble det satt av en hel personaldag med opplæring og fokus på samtaler med barn. Samme høst deltok de fleste ansatte på tilsvarende tema hvor Barnehuset foreleste. Alle ansatte fikk sist tilbud om å delta på Fylkesmannens kurs i oktober 2015 med tema: «Samtale med barn om vold og seksuelle overgrep mot barn». Her deltok åtte ansatte. Barnevernleder presiserer at ledelsen vurderer fortløpende hvem som skal delta på slike kurs/opplæringstiltak, og ser til at alle får nødvendig opplæring på disse tema.

Kompetanseplanen setter en målsetning om at 80 prosent av de fast ansatte skal ha videreutdanning av ett års varighet når de begynner, eller påbegynne dette i løpet av en 5-årsperiode. Tilrettelegging for dette skal gis på arbeidsplassen, samt utgiftsdekning via stipendordning. Kompetanseplanen beskriver målsetninger og tiltak knyttet til felles fagopplæring og etterutdanning/kurs. I vedlegget til kompetanseplanen⁸ beskrives rekrutterings- og ansattprofil i barneverntjenesten. Her er det beskrevet at tjenesten ønsker å legge til rette for høyere kompetanse ved rekruttering av framtidige ansatte, samt rekruttering av mannlige ansatte. Muligheten for å tilrettelegge et sommerprogram for studenter med interne veiledere er også beskrevet. Revisjonen får opplyst at barneverntjenesten skal i gang med å oppdatere kompetanseplanen.

Turnover og sykefravær

Revisjonen får opplyst at det har vært lite turnover i barnverntjenesten siste året, og nærværsprosenten var på 93,8 % i første halvår av 2015. En avdelingsleder informerer om at det tidligere har vært betydelig turnover og sykefravær i tjenesten. Da ble det besluttet at personalansvar skulle flyttes fra barnevernleder til de enkelte avdelingsledere, hvilket har ført til en betydelig bedring både med hensyn til turnover og sykefravær.

Barneverntjenesten har hatt flere ansatte (ti stk.) ute i fødselspermisjon den siste tiden. Dette har økt vikarbruken i tjenesten og i perioder har det vært mange vikarer. Det blir opplyst fra barneverntjenesten at mange av vikarene er unge og krever derfor god veiledning, tett oppfølging og gode prosedyrer. Revisjonen får opplyst at lett tilgang til prosedyrer, i tillegg til barneverntjenestens veiledningssystem, har bidratt til å skape en god og trygg situasjon

⁷ Karmøy kommune, Barnevern- og ungdomstjenesten, *Kompetanseplan – Virksomhetens fokusområder 2010-2016*.

⁸ Datert 18.03.2015.

for vikarene. Barneverntjenesten har tidligere hatt utfordringer knyttet til planleggingen av vikarbehov, men nå planlegges vikarbruk god tid i forveien. Dette bidrar til å skape forutsigbarhet både for den som skal ut i permisjon og for de vikarene som kommunen bruker. Det gjør også at en i større grad kan sikre at de vikarene en skal bruke har god erfaring og kompetanse.

3.4.2 Vurdering

Det blir opplyst fra barneverntjenesten at tilgang til aktuelle lover og forskrifter er tilgjengelig for de ansatte gjennom system og rutiner i Familia. Det er også etablert en møtestruktur for fagpersonell med gjennomgang av lovverket to ganger i halvåret. Revisjonen mener dette er viktige tiltak for å sikre at medarbeidere har nødvendig kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten. Revisjonen vil samtidig understreke at rutinehåndboken for barneverntjenesten som ble utarbeidet av departementet og som barneverntjenesten opplyser om som viktig i deres internkontrollarbeid, ble utarbeidet i 2006. Det har blitt gjort endringer i lovverket siden den gangen og det er derfor viktig at barneverntjenesten sikrer at referanser til regelverk er oppdatert.

Barnevernloven § 2-1 siste ledd fastsetter kommunens ansvar for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Undersøkelsen viser at de fast ansatte har fagutdanning, flere har videreutdanning, og det er utarbeidet en kompetanseplan for virksomheten. Det blir opplyst om at det er tilstrekkelig med opplæringsmidler og at de ansatte får delta på nødvendige kurs. Det er også etablert rutiner for opplæring av nyansatte. Tidligere har det vært større grad av turnover og sykefravær der det har vært et utstrakt behov for vikarer. Bruk av vikarer utgjør en risiko for at de ikke har tilstrekkelig kompetanse og erfaring og setter spesielle krav til opplæring og oppfølging. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig å etablere egne rutiner for opplæring av vikarer dersom vikarbruken er betydelig. I dag har både sykefravær og turnover blitt betydelig redusert, samtidig vil det være behov for vikarer i forbindelse med svangerskapspermisjoner o.l. God planlegging av vikarbruk, som blir understreket av barnevernleder, er derfor et viktig tiltak etter revisjonens vurdering.

3.5 I hvilken grad sørger barneverntjenesten for at de ansatte medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes?

3.5.1 Datagrunnlag

Barnevernssaker innebærer mange utfordrende drøftinger, og ledelsen i barneverntjenesten opplyser at de er opptatt av å være tilgjengelig for de ansatte. Barnevernleder informerer om at det er en god «tilbakemeldingskultur» i tjenesten, og det legges til rette for en god informasjonsflyt og gode drøftinger mellom de ansatte. De ansatte skal ha gode muligheter til å få tilbakemeldinger, råd og stille spørsmål, og avdelingslederne er tilgjengelig for og opptatt av å veilede sine ansatte. Det blir opplyst i intervju at den nye barnevernlederen har lagt opp til økt grad av åpenhet, involvering og medvirkning i forhold til de ansatte. Dette har ifølge avdelingslederne hatt en positiv effekt på arbeidsmiljøet i tjenesten. Prosessen med å slå sammen avdeling for mottak og utredning og avdeling for hjelpetiltak er et eksempel på en sak som de ansatte har blitt svært involvert i. Avdelingsleder for mottak og utredning mener at dette har bidratt til at de ansatte i større grad føler seg hørt og sett.

Revisjonen har fått en plan som viser møtestruktur for barneverntjenesten (høst 2015). Første mandag i måneden er det **ledermøter** med økonomioppfølging. Her deltar leder, avdelingsledere og fagansvarlige. Andre og fjerde mandag i måneden møtes avdelingslederne og hver tredje mandag er det felles ledermøte.

I møteplanen stilles det krav til at det skal holdes **avdelingsvise møter**. Innenfor mottak og utredning har hver av gruppene ukentlige møter. Saksbehandlergruppen innen hjelpetiltak har møter hver mandag og omsorgstiltak har avdelingsmøte hver andre tirsdag i måneden.

Tidligere ble **personalmøte** avholdt to timer, to ganger i måneden, men etter ønske om mindre møteaktivitet ble det bestemt at antallet møter skulle begrenses. Nå holdes det heldagsmøter to ganger i halvåret. Her kan saksbehandlere, avdelingsledere og leder melde inn saker som de ønsker å diskutere.

Det holdes informasjonsmøte den andre tirsdagen hver måned for **nyansatte** saksbehandlere.

To ganger i halvåret gjennomføres det møte for **fagpersonell** med gjennomgang av lovverket som juridisk avdeling er ansvarlig for.

Hver torsdag er det lagt til rette for mulighet for **debriefing** for de som har behov for det, dersom de har deltatt i tøffe saker eller saksprosesser. Det er også felles **drøftingsmøte** for saker som skal til nemnd eller for krevende eller prinsipielle saker som må drøftes.

I tillegg er det lagt opp til gjennomføring av møter for veiledere/tiltaksarbeider, merkantil avdeling, møter for miljøgruppe og HMS møter.

Barneverntjenesten har ikke etablert system og skriftlige rutiner for å systematisk innhente informasjon fra *oppdragstakere* for å bruke denne i internkontrollen. Det er ikke gjennomført evalueringer eller undersøkelser for å hente inn tilbakemelding fra oppdragstakere som fosterforeldre eller tilsynsførere eller veiledere. Det er heller ikke gjennomført undersøkelser om *samarbeidspartnerne* oppfatning av samarbeidet med barneverntjenesten verken eksternt (advokater) eller internt (skole, barnehage, helsestasjon o.l.)

3.5.2 Vurdering

Kommunen har ansvar for å legge til rette for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes (jf. forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 andre ledd bokstav d). Revisjonen mener at barneverntjenesten har etablert en rekke hensiktsmessige rutiner for å legge til rette for medarbeiderens medvirkning, og revisjonen merker seg at avdelingslederne og barnevernleder peker på at det i senere tid er etablert en mer åpen tilbakemeldingskultur i barneverntjenesten.

Revisjonen kan ikke se at barneverntjenesten har etablert system og rutiner for å systematisk innhente informasjon fra *oppdragstakere* for å bruke deres erfaringer i utviklingen av internkontrollen. Det er ikke gjennomført evalueringer eller undersøkelser for å hente inn tilbakemelding fra oppdragstakere som fosterforeldre, tilsynsførere eller veiledere. Det er heller ikke gjennomført undersøkelser om *samarbeidspartnerne* oppfatning av samarbeidet med barneverntjenesten. Det kan være hensiktsmessig å også søke innspill fra andre aktører som tjenesten samhandler med både eksternt (advokater) og internt (skole, barnehage, helsestasjon o.l.) Revisjonen mener at manglende innhenting av systematisk informasjon fra oppdragstakere og samarbeidspartnere ikke er i samsvar med internkontrollforskriften § 4 andre ledd bokstav d.

3.6 I hvilken grad gjør barneverntjenesten bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten?

3.6.1 Datagrunnlag

I følge KOSTRA har barneverntjenesten i Karmøy i perioden 2012-2014 ikke hatt et system for brukerundersøkelser, og har heller ikke benyttet brukerundersøkelser i løpet av disse tre årene. Barneverntjenesten bekrefter at det er lenge siden forrige brukerundersøkelse ble gjennomført. Målsettingen er å gjennomføre en brukerundersøkelse i løpet av 2016.

Det blir vist til at barneverntjenesten har deltatt på en samling med BarnevernsProffene (tidligere barnevernsbarn) knyttet til prosjektet «Mitt liv» hvor tidligere barnevernsbarn deler av sin erfaring. Barneverntjenesten er ikke en del av dette prosjektet, men bruker erfaringer fra det og deltar på utvalgte samlinger o.l. Barneverntjenesten har et ønske om å ta mer aktivt del i «Mitt liv», og det planlegges en samling knyttet til dette i februar 2016.

Barnevernleder opplyser om at den 02.02.16 hadde barneverntjenesten et personalmøte hvor det ble foretatt risikovurderinger i forhold til tillitsperson, samtaler med barn og brukermedvirkning. Risikovurderingene avdekket at det må etableres bedre rutiner for disse områdene og det vil lages egne maler i datasystemet for å sikre etterlevelse av disse rutinene. Intern frist for klargjøring av ovennevnte nye rutiner er 29.02.2016.

3.6.2 Vurdering

Kommunen har ansvar for å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten. Aktuelle tiltak kan være brukerundersøkelser, samt registrering og systematisering av informasjon fra barn, foreldre og samarbeidspartnere. Revisjonen mener det er uheldig at barneverntjenesten ikke har etablert rutiner for eller gjennomført brukerundersøkelser, eller systematiser henvendelser fra brukere. Dette er ikke i samsvar med forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 andre ledd bokstav e. Systematisk innhenting av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten er avgjørende for å få oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Revisjonen mener det er positivt at det skal utarbeides rutiner for brukarmedvirkning og at det er planlagt å gjennomføre en brukerundersøkelse i 2016.

3.7 I hvilken grad har barneverntjenesten oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav?

3.7.1 Datagrunnlag

Karmøy kommune har etablert et reglement for risikohåndtering som en del av sitt overordnede kvalitetssystem. Det fremgår av reglementet at alle ledere har ansvar for å etablere en risikobasert internkontroll i sin enhet, og utvikle en systematisk risikohåndtering innen egne enheter. Barneverntjenesten har ikke gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse av tjenesten for å få en oversikt over områder hvor det er utfordringer. Det er heller ikke etablert rutiner for gjennomføring av risikovurderinger i barneverntjenesten. Revisjonen har fått opplyst at det ble gjennomført en risikovurdering på personalmøte 2.2.2016 knyttet til områdene tillitsperson, samtaler med barn og brukarmedvirkning.

Karmøy kommune sin kvalitetsplan⁹ beskriver barneverntjenesten sin prosedyre knyttet til uoverensstemmelse med eller brudd på lover, forskrifter eller interne regler (avvik). I kvalitetsplanen er det beskrevet at alle avvik skal rapporteres skriftlig til barnevernleder ved bruk av barneverntjenestens rapportskjema (vedlagt kvalitetsplanen).

Avdelingslederne opplyser om at avdelingsleder mottar avviksmelding fra den enkelte ansatte, og kan deretter komme med forslag til tiltak for å lukke avvikene. Dette tilbakemeldes til saksbehandler og det blir avtalt tiltak for å forhindre nye avvik. Avviksskjema blir deretter sendt til barnevernleder. Avdelingslederne bruker også nøkkeltallfunksjonen i Familia for å holde oversikt over om frister blir overholdt. De ansatte på avdelingene er ifølge avdelingslederne flinke til å levere avviksmeldinger. Det blir opplyst at tjenesten fortsatt har forbedringspotensial knyttet til å følge opp og gjøre noe med avvikene knyttet til «glipper» som oppstår for eksempel ved overføring mellom avdelinger. Avvik som er knyttet til brudd på frister og manglende tiltaksplan er lettere å arbeide med og følge opp.

Barnevernleder opplever ikke at det er noen underrapportering på avvik i barneverntjenesten. Avviksrapportering er noe tjenesten har fokus på, og det er god struktur på hvordan dette skal rapporteres. Barnevernleder mener at tjenesten gjennom god planmessig drift og bruk av avvikssystemet har et godt fokus på internkontroll. Tjenesten er opptatt av at driften skal være i samsvar med lovkrav og viser til at barneverntjenesten har veldig lite avvik knyttet til fristbrudd i meldingssaker og undersøkelsessaker. Barnevernleder sier at tjenesten har hatt fokus på å holde frister, og på at barn og familie har krav på raske tilbakemeldinger. Det blir vist til at de gode statistiske resultatene er et resultat av godt systematisk arbeid over tid.

I dag blir avvik meldt manuelt på papirskjema. Det gjør at det har vært utfordrende å systematisere og statistisk analysere utviklingen av avviksmeldingene. Barneverntjenesten holder på å legge om prosedyrene for avviksrapportering. Avvikssystemet er nå i ferd med å bli digitalisert til et web-basert system i kommunens datasystem. Det nye avvikssystemet er kommuneomfattende, og når det kommer i gang har barneverntjenesten mulighet til å ta ut statistikker for avvik. Barnevernleder opplyser om at ledergruppen nylig fått opplæring i det elektroniske datasystemet i kommunen, og målsetningen er at alle ansatte i barneverntjenesten tar dette i bruk f.o.m. februar 2016. I forbindelse med høring blir det presisert i høringsuttalen at det elektroniske avvikssystemet ble innført i kommunen i 2014 og at alle ansatte fikk opplæring.

⁹ Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, *Avvikshåndtering*, 27.05.2004.

3.7.2 Vurdering

Kommunen har ansvar for å skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Aktuelle tiltak er blant annet gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser. Revisjonen merker seg at Karmøy kommune har etablert et reglement for gjennomføring av risikoanalyser. Revisjonen mener det er uheldig at barneverntjenesten ikke har gjennomført en slik analyse og ikke har etablert rutiner for hvordan barneverntjenesten skal gjennomføre og dokumentering av helhetlige risikovurderinger. Revisjonen mener at dette ikke er i samsvar med forskrift for internkontroll etter barnevernloven § 4 andre ledd bokstav f.

Melding av avvik og oppfølging og systematisering av avvik er også et viktig tiltak for å få oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Revisjonen mener at det er positivt at tjenesten er i ferd med å gå over til et elektronisk avvikssystem som i større grad gjør det mulig å systematisere og analysere avvik som er meldt. Revisjonen vil understreke viktigheten av at slike analyser inngår som en del av de risikovurderinger som barneverntjenesten må gjennomføre.

3.8 I hvilken grad arbeider barneverntjenesten med å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen

3.8.1 Datagrunnlag

Barneverntjenesten benytter Familia som fagsystem. I Familia ligger prosedyrer knyttet til undersøkelser, meldingsavklaring, oppfølging av fosterhjem og liknende. Her ligger også maler og rutiner. De ansatte har enkel og god tilgang til dette. Fra barneverntjenesten blir det opplyst at tidligere leder i tjenesten var svært opptatt av å utarbeide gode rutiner og prosedyrer for tjenesten. Revisjonen får opplyst at det er bygget opp et system som gir en god oversikt over hvordan saker skal registreres og dokumenteres. Dette systemet bidrar ifølge barneverntjenesten til å skape trygghet og forutsigbarhet i arbeidshverdagen.

Prosedylene som er utarbeidet som en del av kvalitetsplanen til kommunen inneholder dokumentinformasjon om hvem som har utarbeidet og godkjent prosedyren, når den ble utarbeidet og når den sist ble oppdatert. Det går frem av rutinene hva som er formålet, omfanget og hvem den gjelder, samt referanse til myndighetskrav.

Revisjonen får opplyst at ikke alle rutiner er lagt inn i Familia og ikke alle rutiner som ligger i Familia er oppdaterte. Tidligere barnevernleder hadde planer om å oppdatere rutinene i Familia, men avdelingsleder er usikker hva status for dette arbeidet i dag. Det blir også vist til at hjelpetiltaksrutinen som ligger i Familia er veldig omfattende og trenger revidering.

Revisjonen får opplyst at tidligere har barnevernleder hatt et ansvar for å sikre oppdatering, revidering og oppfølging av rutinene som ligger i Familia. Ved endring i ledelsen er det ikke tydelig definert hvem som har denne rollen og hvordan den skal utføres. Flere av rutinene revisjonen har gjennomgått var sist oppdatert i 2011. Barnevernleder opplyser om at han har sett behov for å ansette en fagutvikler i barneverntjenesten for å sikre et tydeligere ansvar for internkontroll og som vil få ansvar for oppdatering av system og rutiner, samt oppfølging og rapportering. Barneverntjenesten har besluttet å omdisponere en saksbehandlerstilling til en fagutvikler som hadde oppstart 1.1.2016. I forbindelse med verifisering opplyser barnevernleder at denne stillingen fått et tydelig definert ansvar for oppdatering av systemer og rutiner, samt oppfølging og rapportering, i nært samarbeid med virksomhetsleder. I følge barnevernleder ser en god effekt av denne stillingen. Fagutvikler var også med på barnevernleder samling i Rogaland i januar der temaet var internkontrollarbeid.

3.8.2 Vurdering

Kommunen har ansvar for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen. Barneverntjenesten har utarbeidet flere rutiner og prosedyrer for kritiske arbeidsprosesser. Samtidig viser undersøkelsen at ikke alle rutiner er oppdaterte og rutiner har ikke blitt oppdatert som planlagt. Revisjonen mener at det på revisjonstidspunktet er noe uklart hvem som har ansvaret

for å oppdatere rutiner og prosedyrer. Det foreligger ikke en beskrivelse av hvordan dette ansvaret skal ivaretas. Revisjonen mener dette er uheldig og medfører en risiko for at rutiner og prosedyrer ikke er oppdatert og gjenspeiler endringer i lov og regelverk. Dette er ikke i samsvar med forskrift for internkontroll etter barnevernloven § 4 andre ledd bokstav g. Revisjonen mener det er positivt at barnevernleder ønsker å klargjøre dette ansvaret ved å etablere en egen stilling knyttet til oppfølging og oppdatering av system og rutiner.

3.9 I hvilken grad har kommunen etablert en systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten?

3.9.1 Datagrunnlag

I kommunens delegasjonsreglement etter lov om barneverntjenester (2014) er det et eget vedlegg som omhandler kontrollrutiner og håndtering og oppbevaring av avviksrapporter.

I kontrollrutinene fremgår det at avdelingsledere hver tredje måned skal ta ut kontrollrapporter for myndighetsbruk innenfor sin avdeling. Avvik skal meldes til leder på avviksskjema. Avvik skal oppsummeres og gjennomgås kvartalsvis på generelt grunnlag i avdelingsmøte. Skriftlige avvik fra avdelingsvis gjennomgang skal undertegnes av avdelingsleder og legges til leder for gjennomsyn og arkivering. Videre går det frem at barnevernleder hver tredje måned skal ta stikkprøver av vedtak og beslutninger innenfor alle avdelinger, i tillegg til en gjennomgang av innkomne skjema fra avdelingene. Skriftlige referat fra kvartalsvise møter mellom leder og avdelingsledere skal undertegnes og arkiveres.

En av avdelingslederne har tidligere hatt rutine på å ta stikkprøver, men dette har ikke blitt gjort i det siste på grunn av kapasitetsmangel. Det blir likevel gjennomført kontroller i de sakene der det blir gitt tilbakemelding på at det mangler noe knyttet til undersøkelsesrapport, tiltaksplan, vedtak m.m. I intervju blir det opplyst at barneverntjenesten rapporterer til Fylkesmannen hver tredje måned. I den forbindelse opplyser avdelingsleder for avdeling for mottak og utredning om at rutinen er at det skal tas stikkprøver av ti saker som er avsluttet og ti saker som er sendt videre til avdeling for tiltak. Eventuelle avvik som blir avdekket i forbindelse med disse stikkprøvene har tidligere blitt rapportert til barnevernleder. Denne rapporteringen har falt litt ut etter at barneverntjenesten har fått ny leder.

Leder opplyser om at avvik som meldes fra avdelingene gjennomgås, men at leder ikke tar egne stikkprøver. Systemet er i ferd med å legges om og nye rutiner vil bli utarbeidet. Som nevnt tidligere opplyser barnevernleder i forbindelse med verifisering at det f.o.m. 1.1.2016 er ansatt en fagutvikler som har fått et spesifikt ansvar for å bistå med oppfølging av internkontrollen, sammen med virksomhetsleder. Denne fagutvikleren har ifølge barnevernleder fått et spesifikt ansvar for blant annet å følge opp og gjennomgå alle avvik minimum kvartalsvis med ledergruppen – herunder komme med forslag til tiltak for å unngå avvik som avdekkes fortsetter.

3.9.2 Vurdering

Kommunen har ansvar for å foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten. System for melding av avvik og avviksrapportering er sentrale tiltak for å overvåke at internkontrollen fungerer. Undersøkelsen viser at barneverntjenesten har hatt godt etablerte rutiner for å gjennomføre stikkprøver, registrere og følge opp avvik både i avdelingene og i ledergruppen. Samtidig viser undersøkelsen at disse rutinene ikke har blitt systematisk fulgt opp, og at avviksregistreringssystemet har vært under omlegging til et elektronisk basert system. Revisjonen vil understreke viktigheten av å ha en god rutine for å følge opp meldte avvik og for å gjennomføre tilstrekkelig kontroll av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt. Svakheter som avdekkes i internkontrollen må legges til grunn for forbedringsarbeidet i tjenesten. Revisjonen mener at dette ikke er ivaretatt i tilstrekkelig grad i dag i samsvar med forskrift for internkontroll etter barnevernloven § 4 andre ledd bokstav h. Revisjonen mener samtidig at det er positivt at barnevernleder opplyser om at den nylig ansatte fagutvikleren har et spesifikt ansvar for å følge opp internkontrollen og at barneverntjenesten allerede ser god effekt av den nye fagutviklerstillingen på arbeidet med internkontroll i tjenesten.

Revisjonen vil også understreke at mens avvikssystemet har hatt fokus på avvik fra regelverk (i form av frister m.m.), er det også viktig å gjøre tilsvarende evalueringer og vurderinger av om tjenesten ivaretar sentrale mål og hensyn som barneverntjenesten definerer som viktig for å ha en forsvarlig og god barneverntjeneste.

4 Saksbehandling

4.1 Problemstilling

Etterlever barneverntjenesten sentrale rettsregler som gjelder for saksbehandling av meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak, samt barns medvirkning?

- Etterlever barneverntjenesten fristen på en uke for gjennomgang av meldinger?
- Etterlever barneverntjenesten fristen på 3 måneder for gjennomføring av undersøkelser?
- Har tjenesten et tilstrekkelig tilbud når det gjelder hjelpetiltak for barn som har særlige behov for dette?
- Blir det utarbeidet lovpålagte tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak?
- Blir hjelpetiltak evaluert slik det er forutsatt i lov og planer?
- Har barneverntjenesten etablert system og rutiner for å sikre barns medvirkning og i hvilken grad dokumenteres dette?
- I hvilken grad har barn fått tilbud om tillitsperson, og i hvilken grad dokumenteres dette?

4.2 Revisjonskriterier

4.2.1 Meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak

I følge barnevernloven § 4-3 skal barneverntjenesten når den mottar en melding «snarest, og senest innen en uke» gjennomgå meldingen og vurdere om den skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3. Frist for gjennomføring av undersøkelse må sees i sammenheng med frist for gjennomgang av meldinger. Dersom meldingen ikke blir henlagt, regner man utgangspunktet for fristen for gjennomføring av undersøkelsen fra det tidspunktet meldingen er gjennomgått.

Når det gjelder saksbehandlingsfrist for undersøkelser, heter det i barnevernloven § 6-9, første ledd at: «En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.» 'Særlige tilfeller' kan eksempelvis være dersom barneverntjenesten må gjøre bruk av ekstern sakkyndig i omfattende og tidkrevende undersøkelser.

I § 4-4 andre ledd, står det blant annet om barneverntjenestens plikt til å sette i verk hjelpetiltak: «Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.» Hjelpetiltak kan være av ulik art, for eksempel støttekontakt, barnehageplass, avlastningstiltak i hjemmet, økonomisk støtte mv.

I følge forvaltningsloven §§ 23, 24, 25 og 27 skal enkeltvedtak som hovedregel være skriftlig, og vedtakene skal grunngis. I underretningen om vedtaket skal det vises til reglene vedtaket bygger på, og det skal gis opplysninger om klageadgang, klageinstans og fremgangsmåte.

Ved gjennomføring av hjelpetiltak, skal tiltakene følges opp som fastsatt i § 4-5 i lov om barneverntjenester: «Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak.» En tiltaksplan skal tydeliggjøre hvilke tiltak som er satt i verk, målet med tiltakene og plan for oppfølging av tiltakene. Planen er et viktig redskap i oppfølgingsarbeidet knyttet til hjelpetiltak. Siden planen er tidsavgrenset, bør den og opplyse om når tiltakene skal evalueres. Hjelpetiltak skal evalueres med utgangspunkt i hva som var målet med tiltaket.¹⁰

¹⁰ Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder, s. 27.

4.2.2 Krav til barns medvirkning

I barnevernloven § 4-1 blir hensynet til barnets beste presisert. Det fremgår at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Barnet skal gis mulighet til medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet.

I forskrift om medvirkning og tillitsperson § 7 går det frem at barnevernet i sin saksbehandling skal dokumentere barnets medvirkning. Det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn. I § 9 blir det presisert at barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Barneverntjenesten skal så tidlig som mulig informere barnet om muligheten til å ha en tillitsperson. Barneverntjenesten skal dokumentere om barnet er:

- a) Informert om muligheten til å ha med seg en tillitsperson
- b) Om barnet ønsker å ha med seg en tillitsperson.

4.3 Etterlever barneverntjenesten fristen på en uke for gjennomgang av meldinger?

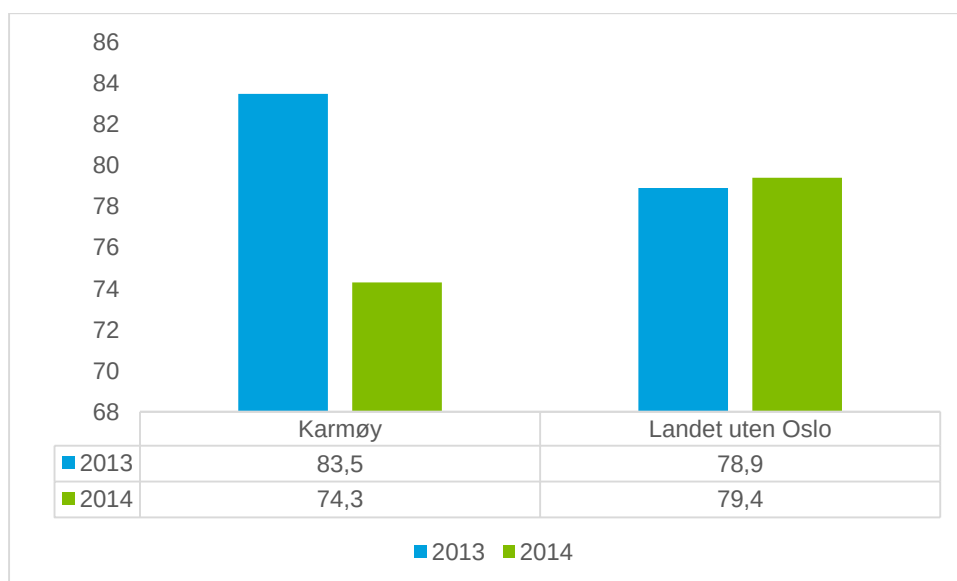
4.3.1 Datagrunnlag

Saksgang

Bekymringsmelding til barnevernet blir håndtert av avdeling for mottak og utredning. Avdelingen er delt inn i to ulike grupper, en for mottak av meldinger og en for utredning av meldinger. Avdeling mottak og utredning får inn cirka 400 meldinger i året.

Mottaksgruppa har seks saksbehandlere og en mottaksansvarlig. Mottaksansvarlig jobber med hele meldingsprosessen. Dette innebærer mottak av nye meldinger, gjennomgang og skriftlig rapportering til avdelingsleder med anbefaling om avgjørelse. Mottaksansvarlig har drøftinger med avdelingsleder underveis ved meldingsavklaringer. Det er avdelingsleder som tar den endelige avgjørelsen på om saken skal til undersøkelse eller om den blir henlagt. Denne avgjørelsen blir tatt på bakgrunn av informasjonen som mottaksansvarlig har innhentet.

I følge tall hentet fra KOSTRA var det i 2013 83,5 prosent av meldingene som gikk videre til undersøkelse, mens det i 2014 var 74,3 prosent av meldingene som gikk videre til undersøkelse. Til sammenlikning var det i 2013 i gjennomsnitt for landet uten Oslo 78,9 prosent av meldingene som gikk videre til undersøkelse, mens prosentandelen meldinger som gikk videre til undersøkelse for landet uten Oslo i 2014 var på 79,4 prosent.



Figur 5: Andel meldinger som går til undersøkelse. Kilde: KOSTRA.

Avdelingsleder gir uttrykk for at det har vært sårbart at det kun er en person som arbeider med mottak og vurdering av meldinger. I forbindelse med verifisering opplyser barnevernleder at etter intern omorganisering er det nå to ansatte som arbeider med motta og vurdere meldinger.

I Karmøy kommunes kvalitetsplan¹¹ er prosedyrene for saksgang fra melding til mottak beskrevet, samt oppgaver i meldingsfasen knyttet til mottak og registrering av nye meldinger. Det går frem av prosedyren at meldinger som krever akutt behandling skal følges opp umiddelbart, og at alle meldinger skal gjennomgå og sjekkes ut innen en uke. Revisjonen merker seg at prosedyrene ikke er oppdatert etter at fagansvarlige er erstattet med avdelingsledere og at det ikke fremgår om prosedyren er revidert etter at den ble godkjent i 2011. Krav til tilbakemelding til melder eller hvordan meldinger som kommer inn i pågående saker skal behandles og dokumenters går ikke frem av prosedyren.

Gjennomgang av meldinger

Karmøy barneverntjeneste hadde ifølge rapporteringen til fylkesmannen og ifølge KOSTRA ingen fristoversittelser for gjennomgang av meldinger innen en uke i 2013 og 2014. I følge rapportering til Fylkesmannen hadde barneverntjenesten en fristoversittelse andre halvår 2015.

I saksmappene som revisjonen har gått igjennom er fristen for gjennomgang av melding på sju dager overholdt i seks av åtte saker. I en sak er fristen ikke aktuell, siden barnevernet selv satte i gang undersøkelse på grunn av bekymringsmelding knyttet til barnets søsken (det har ikke kommet inn melding i saken). I den siste saken er det to meldinger i saken. Første melding er fra offentlig instans og gjennomgang av melding er gjennomført innen fristen på sju dager. Den andre meldingen er fra 2015 fra en privat melder, og det er ikke dokumentert om meldinger er gjennomgått innen sju dager eller om meldingen inngår som informasjon i saken.

4.3.2 Vurdering

Barneverntjenesten skal «snarest, og senest innen en uke» gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser. Karmøy barneverntjeneste hadde ifølge rapporteringen til Fylkesmannen og ifølge KOSTRA ingen fristoversittelser i 2013 og 2014, mens det var 1 overskridelse siste halvår i 2015. Det arbeides aktivt i barneverntjenesten for å sørge for at behandling av meldinger skjer så raskt som mulig og innen tidsfristen på en uke. Revisjonen merker seg at det var sårbart at arbeidet knyttet til meldingsavklaring i hovedsak var lagt til en person (i tillegg til avdelingsleder) og det er positivt at barneverntjenesten på reivsjonstidspunktet endret på dette, og at det nå er to saksbehandlere knyttet til meldingsavklaring.

Revisjonen mener det er uheldig at det i saksmapper kan være uklarheter knyttet til hvordan nye meldinger som kommer inn i eksisterende saker blir fulgt opp, om disse fører til ny undersøkelse eller føres inn som informasjon i saken. Revisjonen mener det bør gå tydelig frem av mappen hvordan slike meldinger er vurdert. Revisjonen kan heller ikke se at slike tilfeller er beskrevet i barneverntjenestens prosedyre for mottak av meldinger. Krav om tilbakemelding til melder går heller ikke frem av prosedyren. Revisjonen merker seg også at prosedyren for mottak av meldinger er sist revidert i 2011 og barneverntjenesten bør gjøre en vurdering av om det er behov for å revidere prosedyren.

4.4 Etterlever barneverntjenesten fristen på 3 måneder for gjennomføring av undersøkelser?

4.4.1 Datagrunnlag

Saksgang

Når en melding går videre til undersøkelse tildeler avdelingsleder saken til en saksbehandler. Det er utarbeidet en prosedyre som beskriver saksgangen for undersøkelsessaker. Det fremgår av prosedyre at undersøkelser

¹¹ Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, *Saksgang fra melding til mottak – til utredning, Saksgang ved henvisning i eksisterende saker – til utredning*, 04.10.2011.

Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, *Mottak og registrering av nye bekymringsmeldinger*, 23.08.2011.

Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, *Rutiner i undersøkelsessak*, 23.08.2011.

Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, *Evaluerings av hjelpetiltak*, 12.08.2013.

skal gjennomføres snarest og senest innen 3 mnd. Revisjonen merker seg at prosedyrene ikke er oppdatert etter at fagansvarlige er erstattet med avdelingsledere og at det ikke fremgår om prosedyren er revidert etter at den ble godkjent i 2011.

Det går frem av rutinene at alle saksbehandlere er organisert «i tospann». Revisjonen får opplyst at dette er for å sikre faglig kvalitet, samt unngå sårbarhet i forbindelse med sykdom. Utover dette går det frem av rutinen at det skal sendes brev til foreldrene med informasjon meldingen, det skal utarbeides undersøkelsesplan, og Kvello sin mal skal brukes i alle undersøkelsessaker. Det fremgår også at det skal gjennomføres en midtveisevaluering i løpet av undersøkelsen. Videre blir det understreket at barn skal sees eller snakkes med i undersøkelsen. Det går frem at offentlig melder skal ha tilbakemelding om hva som er besluttet enten undersøkelsen blir henlagt eller går videre til tiltak. Det er utarbeidet mal for dette i Familia.

Revisjonen får opplyst at det utarbeides undersøkelsesplaner. Etter at planen er ferdigstilt kalles foreldre inn til møte med barneverntjenesten. I det første møtet får foreldrene informasjon om barneverntjenesten, om undersøkelsesperioden og hvor lang tid den tar. I samtale med foreldre blir det kartlagt hvem det er relevant å innhente informasjon fra, før det blir bedt om at foreldrene signerer samtykkeskjema for innhenting av informasjon. Det forekommer sjeldent at foreldre ikke undertegner samtykkeskjema. Etter foreldresamtalen avtaler barneverntjenesten samtale med barnet som er involvert. I følge avdelingsleder er barneverntjenesten opptatt av å snakke med barn som kan snakkes med. I følge avdelingsleder blir det i de fleste saker utført hjemmebesøk.

Barneverntjenesten innhenter en del skriftlig informasjon, men gjennomfører også samtaler med skole, barnehage og liknende der det er aktuelt. Det varierer fra sak til sak hvor omfattende undersøkelsen er. Avdelingsleder for avdeling mottak og utredning opplyser om at det sjeldent blir satt i gang tiltak under undersøkelsesperioden. Dette skjer som regel bare når det dreier seg om voldssaker, som innebærer særskilt oppfølging av barnet i undersøkelsesperioden.

Avdeling mottak utarbeider en undersøkelsesrapport hvor det fremgår hva som er vurdert og hva som er konklusjonen. Dersom det i undersøkelsesrapporten konkluderes med iverksetting av tiltak, utarbeider avdelingen en tiltaksplan i samarbeid med foreldre (eller barnet dersom det er over 15 år).

Barneverntjenesten har ikke myndighet til å sette i gang hjelpetiltak uten foreldrenes godkjenning. Dette gjelder saker som ikke er alvorlige nok til omsorgsovertakelse etter barnevernlova § 4-12. Til tider kan det være utfordrende å få foreldrenes samtykke til å ta imot hjelpetiltak. Dersom foreldre nekter å skrive under tiltaksplanen skriver barneverntjenesten en rapport om at tiltak har blitt foreslått, men at foreldre har takket nei. I de sakene som er på vippen mellom omsorgsovertakelse og hjelpetiltak, og der foreldre takker nei til hjelpetiltak, blir det gjennomført en ny evaluering av situasjonen etter seks måneder. I disse sakene får foreldrene noen punkter som de må forbedre før neste besøk fra barneverntjenesten. Da står foreldrene fritt til å gå ut i eget nettverk og «sette i verk egne tiltak». Dersom ikke barneverntjenesten ser tegn til forbedring blir omsorgsovertakelse vurdert.

Barneverntjenesten har egne foreldreveiledere. Dersom foreldreveiledning er et av hjelpetiltakene er det avdeling mottak og utredning som skriver vedtak om dette, og uformer en bestilling av tiltaket. Dette er for å få fortløpende i saken, og for å slippe at dette må innom avdeling hjelpetiltak før bestillingen gjøres.

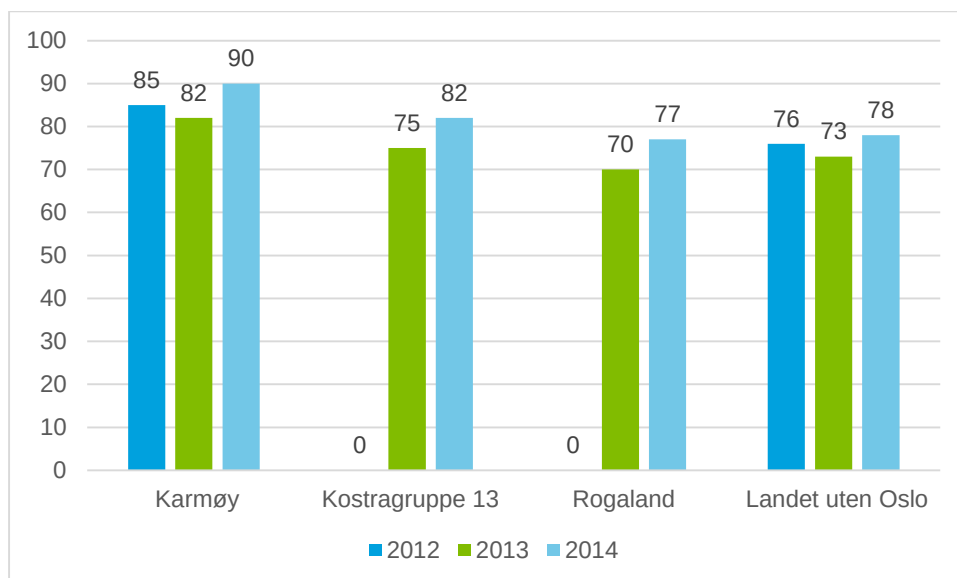
Saksgang for voldssaker

Avdelingsleder for avdeling mottak og utredning informerer om at en stor del av meldingene som barneverntjenesten får inn gjelder volds- og overgrepssaker. Det blir også informert om at barneverntjenesten har mange akutt plasseringer. Disse sakene krever tettere oppfølging enn andre typer saker, og tjenesten bruker flere personer fra avdeling mottak og utredning til å følge opp saken. Dette fører til at andre saker blir nedprioritert, og kan føre til fristbrudd.

De sakene som blir politianmeldt innebærer at det må føres samtaler med barnet samtidig som politiet avhører foreldre. Barnesamtalene foregår ofte på Barnehuset i Stavanger. I saker der meldingen omhandler mistanke om vold, snakker saksbehandler med barnet først, før foreldre blir tatt inn til samtale. I noen av disse sakene blir saken så alvorlig at den blir anmeldt, og barna må akutt plasseres. I voldssaker kan barneverntjenesten sette inn ekstra tilsyn i undersøkelsesperioden for å unngå at barnet blir «straffet» for å ha snakket med barnevernet. Ved akutt plassering jobber både avdeling mottak og utredning og avdeling hjelpetiltak med saken. Avdeling omsorg kobles også på i slike saker for å sikre rammene rundt plasseringen.

Overholdelse av frister og gjennomgang av saksmapper

I følge tall hentet fra KOSTRA ligger Karmøy kommune over gjennomsnittet til Kostragruppe 13, Rogaland fylke og landet uten Oslo på andelen undersøkelser som har en behandlingstid innen tre måneder, som vist i figuren nedenfor (Kostratall for 2015 er ikke klar på revisjonstidspunktet).



Figur 6 Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder. Kilde: KOSTRA.

I følge rapporteringen til Fylkesmannen ble det rapportert om tre fristoversittelser andre halvår av 2013 og en fristoversettelse andre halvår av 2014 når det gjelder fristen på tre måneders behandlingstid for nye undersøkelser og hvor det ikke er besluttet utvidet undersøkelse. Siste halvår 2015 ble det rapportert om 15 fristoversittelser.

Av saksmappene som revisjonen har gjennomgått går det fram at fristen for gjennomføring av undersøkelse innen tre måneder er overholdt i syv av åtte saker. I en sak har ikke barneverntjenesten overholdt fristen, men det er besluttet utvidelse som er meldt til Fylkesmannen. Det går over to måneder fra melding er konkludert til undersøkelsen settes i gang. Undersøkelsestiden i denne saken var på ca. fem måneder. Faktisk undersøkelsestid er derfor syv måneder. Det går tre måneder fram til samtale med foreldre gjennomføres. Barneverntjenesten begrunner utvidet undersøkelsestid med alvorlig bekymring rundt barnet. Et notat knyttet til meldingen viser at det kan være mistanke om overgrep mot barnet. Det fremgår ikke nærmere opplysninger om hva det er ved saken som gjør at den er særlig tidkrevende eller omfattende. Det er ingen kontakt mellom barnverntjenesten og familien på fem måneder.

I forhold til fristbrudd på undersøkelser (undersøkelsestid over 3 måneder) forklarer en av avdelingslederne at avdelingen er sårbar for sykdom. Når sykdom inntreffer er ikke avdelingen i stand til å håndtere saksmengden, selv om hver sak har to saksbehandlere. Saksbehandler nummer to er lagt inn i samme møteplan som saksbehandler en, men har ingen forpliktelser knyttet til skriftlige arbeid. Meldingene som kommer inn er ofte alvorlige, og ofte er det snakk om voldssaker. Dette fører til at andre «letter» saker blir nedprioritert og fører dermed til fristbrudd i enkelte saker. Det blir vist til at det er flere avvik knyttet til frister for undersøkelser i 2015 på grunn av perioder med manglende kapasitet.

Det foreligger plan for undersøkelse i de åtte saksmappene som revisjonen har gjennomgått. Men i noen av sakene har det vært gjennomført mer enn en undersøkelse og i to av sakene mangler undersøkelsesplan for den ene undersøkelsen. Det foreligger undersøkelsesrapport med konklusjon på undersøkelsen i alle sakene. Det blir dokumentert at det er gjennomført midtveisevaluering i tre av de åtte saksmappene. I en av sakene ble det først gjennomført en undersøkelse i 2013. Deretter kom det inn en ny bekymringsmelding i 2015. I saksmappen er det ikke dokumentert hvordan meldingen er konkludert, det er heller ikke dokumentert oppstart av ny undersøkelse, men det er dokumentert at det er innhentet ny informasjon fra ulike instanser.

Revisjonen kan ikke se at Kvello-malen blir benyttet i alle undersøkelser. Avdelingsleder viser til at ansatte i barneverntjenesten har hatt Kvello-opplæring. Kvello-malen blir likevel ikke brukt i sin helhet, fordi denne er for omfattende og detaljert, men deler av malen blir ifølge avdelingsleder brukt.

Når det gjelder samtale med eller observasjon av barn ved undersøkelsen blir dette dokumentert i ulik grad. I noen saker er det vedlagt journalnotat med beskrivelse av samtale o.l., mens det i andre saksmapper fremgår av undersøkelsesrapporten at samtale har funnet sted.

4.4.2 Vurdering

Barneverntjenesten overholder i all hovedsak frist for gjennomføring av undersøkelser innen tre måneder siste halvåret 2013 og 2014, men antall fristbrudd øker i siste halvår 2015. Manglende behandling av undersøkelser innen tre måneder er ikke i samsvar med barnevernloven § 4-3. Revisjonen får opplyst at økning i antall fristbrudd i 2015 skyldes at det har vært kapasitetsutfordringer i denne perioden. Mange alvorlige meldinger har også ført til at disse har blitt prioritert fremfor «lettere» saker. Revisjonen mener at barneverntjenesten må sette i verk tiltak for å unngå at redusert kapasitet fører til brudd på lovpålagte frister.

I saksmappene revisjonen har gjennomgått er det i en av sakene ikke gjennomført en undersøkelse innen tre måneder. I denne saken er det besluttet utvidelse av saksbehandlingstiden. Begrunnelsen er alvorlig bekymring rundt barnet og av saksmappen går det frem at det kan være mistanke om overgrep. Revisjonen mener at det er uheldig at det i saksmappen ikke ytterligere er begrunnet hvorfor det er nødvendig med utvidet frist og i saksmappen er det ikke dokumentert kontakt mellom barneverntjenesten og familien på 5 måneder. Revisjonen mener at barneverntjenesten i denne saksmappen ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert forsvarlig saksbehandling. Selv om det er behov for grundige undersøkelser når det er mistanke om overgrep er det også svært viktig å få avklart omsorgssituasjonen raskest mulig.

I alle saker er det utarbeidet en undersøkelsesrapport med konklusjon. Revisjonen merker seg at barneverntjenesten også har flere krav i egne rutiner til hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Det stilles krav til undersøkelsesplan, undersøkelsesrapport, midtveisevalueringer og bruk av Kvello-mal. I sakene som revisjonen har gjennomgått finner vi at undersøkelsesplan er utarbeidet for alle sakene, med unntak av to. Revisjonen kan ikke se at midtveisevaluering er systematisk gjennomført i saksmappene som er gjennomgått. Bruk av Kvello-mal har heller ikke blitt gjennomført systematisk i alle undersøkelser. Revisjonen mener det er uheldig at barneverntjenesten ikke følger opp sine egne retningslinjer og rutiner. Revisjonen mener også at barns medvirkning i undersøkelsesfasen ikke er tilstrekkelig dokumentert og dermed ikke i samsvar med forskrift om medvirkning og tillitsperson som krever at det skal dokumentere hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn (jf. § 7).

Revisjonen merker seg at barneverntjenestens prosedyre for undersøkelser sist er oppdatert 2011 og barneverntjenesten bør gjøre en vurdering av om det er behov for å revidere prosedyren. Forskrift om medvirkning og tillitsperson trådte i kraft 01.06.2014 og prosedyren er derfor ikke oppdatert i samsvar med nye krav.

4.5 Har tjenesten et tilstrekkelig tilbud når det gjelder hjelpetiltak for barn som har særlige behov for dette?

4.5.1 Datagrunnlag

Saksbehandling ved hjelpetiltak

Dersom en undersøkelse konkluderer med behov for hjelpetiltak sendes saken videre fra avdeling mottak og utredning til avdeling hjelpetiltak. Når saken kommer til avdeling hjelpetiltak blir den tildelt en saksbehandler. Ved oversendelse av saken skal det foreligge konklusjonsvedtak, sluttrapport, undersøkelsesrapport og signert tiltaksplan. Foreldre og eventuelt barnet selv skal også ha samtykket til tiltakene. Det skal komme klart frem hva som er hovedutfordringen til familien, og hvilke tiltak som skal til for å skape nødvendig endring. Avdeling hjelpetiltak sin oppgave er å effektivisere tiltakene. Det har vært ventetid mellom når vedtak fattes i avdeling

mottak og når avdeling for hjelpetiltak setter i verk tiltak. For at prosessen skal bli lettere er det besluttet at avdeling mottak skriver søknad når det gjelder foreldreveiledning slik at tiltaket kan komme raskere i gang (det er også besluttet og gjennomført en endring i organiseringen av disse tjenestene fra og med januar 2016).

Det foreligger ikke prosedyre for utforming av vedtak om hjelpetiltak som en del av kvalitetsplanen, men det er utarbeidet en mal for melding om enkeltvedtak. Alle saksmappene som revisjonen har gått igjennom hadde dokumentert vedtak om hjelpetiltak. Alle vedtakene inneholdt begrunnelse, henvisning til regler og informasjon om klagerett.

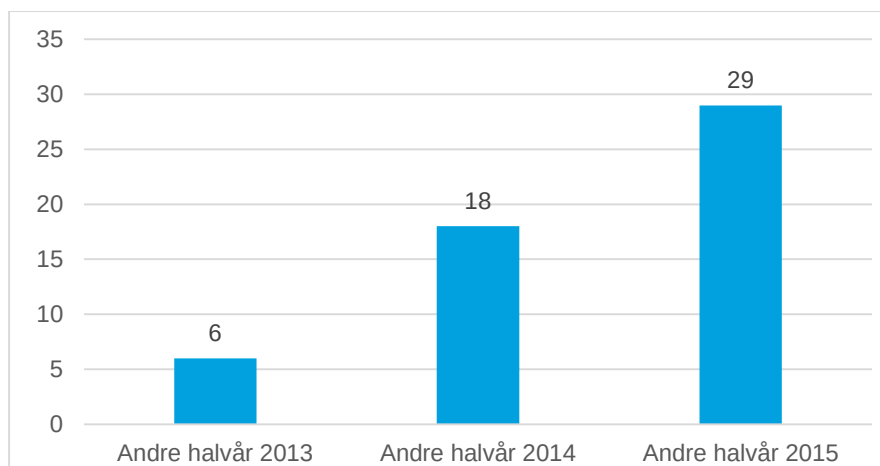
Barneverntjenesten i Karmøy sin tiltaksvifte beskriver tilgjengelige hjelpetiltak. Disse er:

- Foreldreveiledning
- PMTO (Parent Management Training Oregon)
- MST (Multisystemisk Terapi)
- Miljøarbeider
- Tilsyn i hjemmet
- Støttekontakt
- Besøkshjem
- Solstrand foreldre & barn-senter
- Ansvarsgruppemøter/ Samarbeidsmøter
- Råd og veiledning
- Økonomisk dekning av barnehage/SFO-plass
- Familieråd
- Marte Meo

I intervju med barneverntjenesten blir det opplyst at tjenesten har fokus på endringstiltak. Dette innebærer at foreldreveiledning nesten alltid er en del av hjelpetiltakene. I tillegg har barneverntjenesten tilgjengelige kompenserende tiltak i form av besøkshjem, støttekontakt, barnehage, SFO og liknende. Avdeling hjelpetiltak er restriktive med å dekke fritidsaktiviteter til barn og ungdom, dette ansvaret ligger hovedsakelig hos foreldre. Økonomi er aldri et argument for å sette i verk tiltak, det er endringspotensialet i tiltaket som avgjør om det bør iverksettes. Ellers blir det kommentert at det kun er fantasien som setter grenser for hva som kan settes i verk av tiltak så lenge det er sannsynlig at tiltaket kan føre til nødvendig positiv endring.

Avdeling hjelpetiltak bruker faste foreldreveiledere, og disse er hovedsakelig interne. Eksterne veiledere kan brukes dersom barneverntjenesten ikke har egen kompetanse på området. Dersom det er behov for tiltak knyttet til atferdsproblemer bruker barneverntjenesten statlige tiltak, som PTMO eller MST. Eksterne veiledere som kan Marte Meo-metoden kan også settes inn dersom det er hensiktsmessig. Det blir opplyst i intervju at barneverntjenesten har for få interne veiledere. Karmøy kommune var sent ut med å etablere en egen tiltaksavdeling, og avdelingen er liten i forhold til størrelsen på kommunen. Det blir vist til at avdeling hjelpetiltak har behov for flere ansatte for å skape mer fleksibilitet i arbeidshverdagen. To av avdelingslederne i revisjonen har snakket med peker på at barneverntjenesten bør videreutvikle tiltakspakken barnevernet tilbyr. Barneverntjenesten opplever en økning i alvorlige voldssaker uten at det er gode tiltak for å håndtere slike tilfeller. Avdelingsleder mener også at tiltakene knyttet til skilsmisseproblematikk ikke er tilstrekkelig.

I følge rapporteringen til Fylkesmannen ventet seks barn i andre halvår 2013 på tiltak etter endt undersøkelse (dvs. saker der det er vedtatt tiltak, men tiltaket ikke er iverksatt). I andre halvår 2014 var dette tallet 18. I andre halvår 2015 var tallet økt til 29.



Figur 7: Antall barn som venter på tiltak etter at vedtak om hjelpetiltak er fattet. Kilde: Fylkesmannsrapportering 2013-2015.

I noen av sakene som revisjonen har gått igjennom har det gått en del tid fra vedtak om tiltak er fattet til tiltaket settes i verk. Dette blir bekreftet i intervju. Det har også vært venteliste på foreldreveiledning. Det blir påpekt at det er uheldig at det tar tid før tiltak settes i verk ettersom foreldre kan miste motivasjon og endre mening dersom det går for lang tid før tiltak iverksettes. En mister også kontinuiteten i kontakten med familien, og det er derfor ønskelig å ha en bedre flyt i oppfølgingen av barna og foreldrene. Tid er en veldig viktig faktor i barnevernssaker, og avdelingsleder opplever at organiseringen av barneverntjenesten i en mottaksavdeling og en tiltaksavdeling har hindret optimal flyt i oppgavene. Det har vært en flaskehals fra mottak til tiltak hvor det har tatt tid fra avdeling mottak fatter vedtak til avdeling hjelpetiltak setter i gang med tiltak. Ledelsen har etter innspill fra saksbehandlergruppen kommet fram til at det skal prøves ut en ordning med å slå sammen mottak og hjelpetiltak, og at undersøkelsessaker skal bli fulgt av samme saksbehandler i hele saksforløpet. Revisjonen får opplyst i forbindelse med verifisering at ny organisering er iverksatt fra og med januar 2016. Familieveiledning er styrket med en hel fast stilling f.o.m. 2016. I tillegg bruker tjenesten vikarmidler slik at de kan ha en hel stilling i et ett års vikariat som familieveileder i tillegg til de fire fast ansatte. Per januar 2016 er det ikke ventetid på hjelpetiltak.

Avdelingen for hjelpetiltak opplever at de har tilstrekkelig med økonomiske midler, og avdelingen bruker mindre penger enn de er tildelt. Tiltaksenheten hadde et underforbruk på 1,7 millioner kroner i fjor.

4.5.2 Vurdering

Barneverntjenesten har en bred tiltaksvifte å velge fra, og er åpen for å sette i verk andre tiltak dersom det er behov for dette tilpasset det enkelte barn. Samtidig blir det vist til at det ikke er tilstrekkelig med tiltak knyttet til vold og skilsmisseproblematikk.

Hovedutfordringen knyttet til hjelpetiltak har vært ventetid på å få iverksatt tiltak etter at tiltak er vedtatt og sendt over fra avdeling for undersøkelser. Undersøkelsen har vist en betydelig økning i antall barn som venter på hjelpetiltak etter at disse er vedtatt. Revisjonen mener det er svært uheldig og ikke i samsvar med barnevernloven § 4-4 hvor det fremgår at barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Som barneverntjenesten selv påpeker kan ventetid både føre til at barnet ikke får tilstrekkelig hjelp raskt nok og kan føre til at foreldrene mister motivasjon til å ta imot og godta hjelpetiltak fra barneverntjenesten. Revisjonen mener det er positivt at barneverntjenesten har satt i verk effektive tiltak for å redusere ventetiden på hjelpetiltak. Barneverntjenesten opplyser om at det per januar 2016 ikke er ventetid på hjelpetiltak. Revisjonen vil understreke viktigheten av at barneverntjenesten gjør en fortløpende evaluering av om ventetid og flaksehals faktisk blir redusert av tiltakene som settes i verk, for å sikre at barn og foreldre får nødvendig hjelp så raskt som mulig.

4.6 Blir det utarbeidet lovpålagte tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak?

4.6.1 Datagrunnlag

Barneverntjenesten har en egen mal for tiltaksplan som skal benyttes og som er basert på departementet sin mal fra rutinehåndboken (2006). I følge rapporteringen til Fylkesmannen ble det i andre halvår 2013 rapportert om 23 barn med hjelpetiltak som ikke hadde tiltaksplan. I andre halvår 2014 var dette tallet redusert til to på rapporteringstidspunktet, mens det i andre halvår 2015 ble rapportert at 10 barn i hjelpetiltak ikke har tiltaksplan.

Alle de åtte saksmappene som revisjonen har gjennomgått har dokumentert gyldig tiltaksplan, men en av sakene har to dokumenterte vedtak, med tilhørende tiltaksplan til kun ett av vedtakene. Sju av åtte tiltaksplaner inneholder en tidsbegrensning, en av disse tidsbegrensningene lyder «inntil hovedmål er oppnådd». I en av sakene er ikke tiltaksplanen tidsbegrenset. I fire av åtte saker forelå tiltaksplan ved vedtakstidspunkt. I to saker er dette uklart, siden tiltaksplanen er udatert. I to saker ble tiltaksplan tegnet etter vedtakstidspunktet.

I fem av åtte saker er tiltaksplanen signert av foreldre/barn over 15 år. I to saker er tiltaksplanen oversendt til foreldre, men det foreligger ikke dokumentasjon på at denne er signert. I en sak foreligger det to tiltaksplaner, hvorav den ene er signert av foreldre, mens den andre kun er signert av saksbehandler.

Alle tiltaksplanene i de åtte sakene inneholder mål og tiltak. I seks av åtte saker går planlagt evaluering fram av tiltaksplanen. I de to resterende sakene er ikke evalueringene tidfestet, men det står at tiltakene skal evalueres.

4.6.2 Vurdering

Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten har ifølge rapportering til Fylkesmannen ikke utarbeidet tidsavgrensede tiltaksplaner for alle barna siste halvår 2015. Manglende tiltaksplaner er ikke i samsvar med § 4-5 i barnevernloven. Revisjonen vil også påpeke at tiltaksplanene må omfatte alle tiltakene det er fattet vedtak om. I en av saksmappene ser revisjonen at tiltaksplanen ikke omfattet alle tiltakene som er vedtatt, noe som ikke er i samsvar med § 4-5 i lov om barneverntjenester.

4.7 Blir hjelpetiltak evaluert slik det er forutsatt i lov og planer?

4.7.1 Datagrunnlag

Rutiner for evaluering

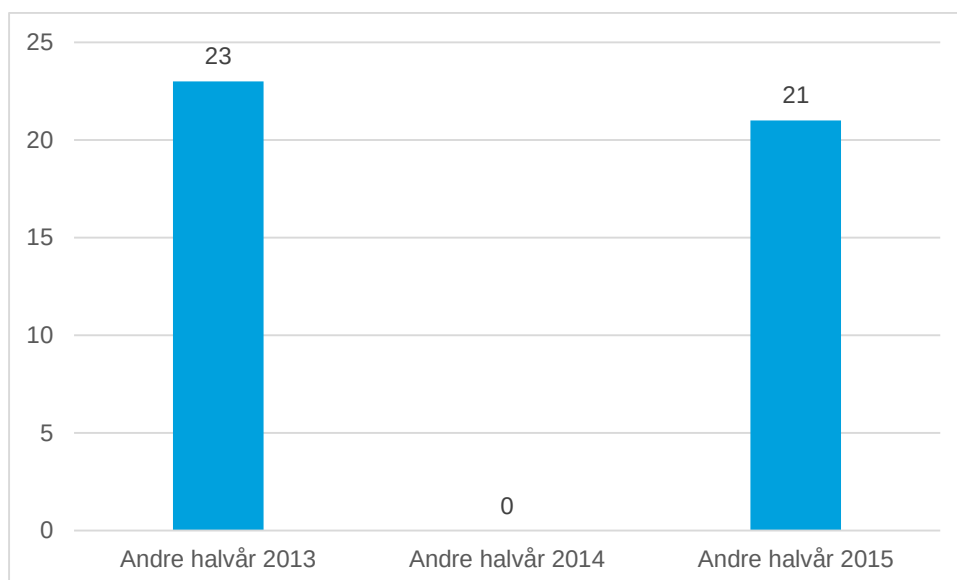
Barneverntjenesten i Karmøy kommune har en prosedyrebeskrivelse for evaluering av hjelpetiltak, beskrevet i Kvalitetsplanen. I prosedyren fremgår to formål: (1) sikre at hjelpetiltak blir evaluert minimum hver tredje måned, (2) sikre at barn og foreldre er medvirkende i evalueringsprosessen. I prosedyrebeskrivelsen går det frem at effekten av tiltaket skal evalueres ved å ta utgangspunkt i hovedmål og delmål som er beskrevet i tiltaksplan. Evalueringen skal skrives på et eget ark og det skal gå frem et eget punkt om barnets medvirkning til evalueringen.

Avdelingsleder for avdeling hjelpetiltak opplyser om at barneverntjenesten i stor grad klarer å evaluere tiltaksplaner innen tidsrammen og den prosedyren som er etablert. Som regel blir det gjennomført evalueringer av hjelpetiltak en gang i kvartalet. I 2014 hadde avdeling hjelpetiltak flere sykemeldinger og fødselspermisjoner, og dette resulterte i at det kun ble gjort en evaluering i halvåret. Avdelingsleder forklarer at avdeling hjelpetiltak klarte å evaluere planer i tråd med fristene som skal rapporteres til Fylkesmannen, men at arbeidet hadde vært ivaretatt bedre dersom bemanningssituasjonen var normal. Familia teller evalueringer hver sjette måned, dermed var det få avvik som ble registrert, men avdelingen skal som hovedregel vurdere tiltakene og snakke med barnet hvert kvartal.

Avdelingsleder forklarer at barneverntjenesten i dag har en svært omfattende prosedyre knyttet til evaluering av tiltaksplaner, mer omfattende enn hva som er hensiktsmessig. Barneverntjenesten ønsker å utarbeide en ny, mer dynamisk prosedyre. Det skal være evaluering hver tredje måned, men med mulighet for å skille mellom om det er behov for en omfattende evaluering, for eksempel ved et veiskille, eller om det er en «enklere» evaluering uten store endringer fra forrige gang.

Det blir videre opplyst at dersom tiltaket ikke er igangsatt ved evalueringstidspunktet, for eksempel på grunn av at man venter på samtykke fra foreldre, skal dette noteres i evalueringsrapporten. Da kan barneverntjenesten dokumentere at de jobber med saken, og iverksetting av tiltak avhenger av foreldres godkjenning.

I følge rapportering til Fylkesmannen var det siste halvår 2013 146 av 169 barn som hadde fått tiltaksplanen evaluert (barn med sammenhengende hjelpetiltak i 3 måneder). I 2014 fikk alle barn tiltaksplanen evaluert siste halvåret, mens det var 122 av 143 barn som fikk evaluert tiltaksplanen siste halvår 2015.



Figur 8: Antall barn hvor evaluering av tiltaksplan ikke har blitt gjennomført siste halvår. Kilde: Fylkesmannsrapportering 2013, 2015.

Gjennomgang av evalueringer

I intervju blir det opplyst at barneverntjenesten i Karmøy har fokus på å skille vurdering fra observasjoner i evalueringsrapporten, og tjenesten har de siste årene blitt flinkere til å bruke formuleringer som «barneverntjenesten mener ...». Endringen mot å synliggjøre de vurderingsbaserte evalueringene innebærer at barneverntjenesten i større grad må ta tydelige valg i evalueringene.

Av saksmappene som revisjonen har gjennomgått er det i sju av åtte saker dokumentert ett eller flere skriv som heter «evaluering» i saksmappen. Dette skrevet inneholder gjerne en kort statusoppdatering av saken, for eksempel «Veileder beskriver at gutten fungerer godt på skolen og hjemme. Det vurderes hvilken oppfølging en skal ha rundt gutten.» Med unntak av en av sakene er det i liten grad gjennomført reelle evalueringer av tiltakene i tiltaksplanene, og det er i liten grad hentet inn informasjon fra andre instanser og barnet selv i forbindelse med evalueringen. Ingen av evalueringsrapportene i de åtte sakene som revisjonen har gjennomgått hadde i særlig grad dokumentert barneverntjenestens barnevernfaglig vurdering av tiltakene. I en av sakene avsluttes tiltaket med en bekymring og henvisning til at omsorgsovertagelse må vurderes, uten at det går frem hvordan saken er fulgt opp.

4.7.2 Vurdering

Barneverntjenesten skal holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertagelse. Det er viktig å unngå at barn i lang tid mottar hjelpetiltak som ikke fungerer etter sitt formål. I følge barnevernloven § 4-5 skal tiltaksplanen evalueres regelmessig, og i henhold til barneverntjenestens egne rutiner skal dette gjøres hver tredje måned. Det er revisjonens vurdering at barneverntjenesten ikke gjennomfører evalueringer av hjelpetiltakene i samsvar med krav i regelverket eller i samsvar med egne rutiner. I de fleste tiltaksplaner er det satt krav til evaluering. Samtidig har flere av evalueringene som revisjonen har gjennomgått et svært begrenset innhold. Flere av saksmappene viser blant annet ikke barneverntjenesten sine vurderinger av om målsetting med og effekt av tiltaket er oppnådd, eller om andre tiltak burde vært utprøvd. Saksmappene dokumenterer ikke en konkret barnevernfaglig vurdering av barnets situasjon, og foreldrenes omsorgsevne på evalueringstidspunktet,

vurdert opp mot barnets situasjon og behov på vedtakstidspunktet. Dette har betydning for den videre behandlingen i forhold til om det er nødvendig med nye tiltak, opphør av tiltak eller grunnlag for omsorgsovertakelse. Kommunen sikrer heller ikke barnets medvirkning i evalueringsfasen eller at andre relevante instanser blir involvert i evalueringen selv om dette går frem av tjenestens interne rutine for evaluering av hjelpetiltak. Manglende evalueringer og manglende involvering av barn i evalueringene fratar barna etter revisjonens vurdering en viktig arena for å kunne bli hørt. Revisjonen mener det er kritikkverdig at ikke barneverntjenesten har fanget opp mangelfulle evalueringer, og satt i verk tiltak for å gjennomføre evalueringer i samsvar med egne rutiner og krav i regelverket.

4.8 Har barneverntjenesten etablert system og rutiner for å sikre barns medvirkning og i hvilken grad dokumenteres dette? I hvilken grad har barn fått tilbud om tillitsperson, og i hvilken grad dokumenteres dette?

4.8.1 Datagrunnlag

System og rutiner for å sikre barns medvirkning og dokumentasjon av dette

Revisjonen får opplyst at det har blitt arrangert personaldager som tar opp samtaler med barn som tema for alle avdelinger i barneverntjenesten. Som en del av rutinene for undersøkelser er barns medvirkning nevnt. Det går frem at alle barn skal sees/snakkes med i undersøkelsen. Barn over 7 år skal gis mulighet til å uttale seg om saken. Hvis barnet er uten språk benyttes observasjon. Fra barnet er 15 år har det egne partsrettigheter. Det foreligger ikke andre rutiner som revisjonen har mottatt for hvordan samtaler med barn skal gjennomføres, hva slike samtaler bør omfatte o.l.

Barnevernleder opplyser om at barneverntjenesten den 02.02.16 hadde et personalmøte hvor tjenesten foretok risikovurderinger i forhold til tillitsperson, samtaler med barn og brukermedvirkning. Risikovurderingene avdekket at det må etableres bedre rutiner for disse områdene og det vil bli utarbeidet egne maler i barneverntjenestens datasystem for å sikre disse rutinene. Intern frist for klargjøring av ovennevnte nye rutiner er 29.02.2016.

Karmøy barneverntjeneste opplyser om at de er opptatt av å snakke med alle barn som kan snakke. I de tilfeller barnet ikke kan snakke, skal barneverntjenesten observere barnet. Barneverntjenesten avtaler med foreldrene hvor det egner seg best å snakke med barnet, som oftest på skolen eller i barnehagen, noen ganger hjemme hos familien. Foreldrene skal ikke være med på denne samtalen, men det er gjerne en tillitsperson til stede – en lærer eller barnehageassistent – som kan si noe om familien og hvordan den fungerer. Avdelingsleder for avdeling mottak og utredning informerer som at dersom samtale med barn ikke finner sted skal det leveres inn avviksmelding. I 2015 ble det meldt inn 2 avvik som omhandlet at det ikke var gjennomført samtaler med barnet i undersøkelsessak, og 1 avvik i forhold til samtale med barn som bor i fosterhjem.

I nesten alle saksmappene revisjonen har gjennomgått kommer det frem at det er hentet inn opplysninger fra barnet, men dette er ikke dokumentert i eget dokument (for eksempel journalnotat) i alle sakene. I flere av sakene blir det kun referert til samtale med barn i undersøkelsesrapporten.

Revisjonen får opplyst at når hjelpetiltak er satt i verk vil samtaler med barn i hovedsak gjennomføres i forbindelse med evaluering av tiltaket. Barnet skal alltid orienteres om endringer i saken og saker skal ikke avsluttes uten at det har blitt gjennomført en samtale med barnet om hvordan det opplever endringen. Barneverntjenesten har ifølge avdelingsleder fokus på å dokumentere samtaler med barn. Eventuelt skal det dokumenteres hvorfor det ikke er gjennomført samtaler med barn. Evalueringene som revisjonen har gått gjennom viser at det i flere av evalueringene ikke er dokumenteres samtale med barnet, uten at det fremgår hvorfor dette ikke har blitt gjort (se også punkt 4.7).

Tilbud om tillitsperson

Barneverntjenesten har ikke etablert skriftlige rutiner for å gi barn tilbud om tillitsperson. Barneverntjenesten opplyser om at alle barn skal ha fått tilbud om tillitsperson, og dette skal dokumenteres i malen for oppfølgingsbesøk. Etter at risikovurdering ble foretatt 2.2.2016 er det vurdert at det kunne vært hensiktsmessig og ha dette som egen mal slik at det blir enklere å hente frem dokumentasjonen. Det blir vektlagt at dette må dokumenteres uansett om barnet takker ja eller nei. Etter risikovurderingen ble det bestemt at det skal etableres

bedre rutiner for dette og andre forhold knyttet til barns medvirkning. Intern frist for klargjøring av ovennevnte nye rutiner er 29.02.2016.

Barnevernleder opplyser om at det gis tilbud om både talsperson og tillitsperson til alle barn, og at det skal samtales med barn i alle saker hvor det er mulig. Revisjonen har fått tilsendt en mal for referat etter oppfølgingsbesøk (datert 22.1.2016) hvor det under overskriften samtale med fosterbarnet står at «Vi samtaler med barnet først under besøket og tilbyr støtteperson».

Barnevernleder opplyser om at etter risikoanalysen 2.2.2016 er det bestemt at barneverntjenesten skal kvalitetssikre at barnevernstjenestens rutiner knyttet til barns medvirkning blir fulgt opp både i forhold til skriftlige prosedyrer og at eventuelle avvik både fanges opp og følges opp på en systematisk måte gjennom hele året.

4.8.2 Vurdering

Barneverntjenesten gir tydelig uttrykk for at barnet skal involveres og høres, og at dette er noe barneverntjenesten er opptatt av. Revisjonen kan likevel ikke se at dette er tilstrekkelig dokumentert i saksmappene som revisjonen har gjennomgått, og revisjonen mener også at det ikke i tilstrekkelig grad er utarbeidet system og rutiner som skal sikre at forskrift om medvirkning og tillitsperson i barneverntjenesten blir ivaretatt. Barns medvirkning dokumenteres i varierende grad, og revisjonen mener det spesielt er uheldig at gjennomgangen av evalueringene viste at barns medvirkning i liten grad er ivaretatt. Barnet skal gis mulighet til å medvirke i alle forhold som angår barnet og det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn. Revisjonen mener at barneverntjenesten ikke har en praksis som er i samsvar med krav til barns medvirkning i barnevernloven og forskrift om medvirkning og tillitsperson.

I forskrift om medvirkning og tillitsperson fremgår det også at barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til i kontakten med barnevernet. Barneverntjenesten skal dokumentere om barnet er a) Informert om muligheten til å ha med seg en tillitsperson og b) Om barnet ønsker å ha med seg en tillitsperson. Det foreligger ikke rutiner som beskriver hvordan dette ivaretas av barneverntjenesten. Det inngår som et punkt i rutine for oppfølgingsbesøk fra 22.1.2016, men kravet er i liten grad beskrevet. Frem til i dag har ikke blitt dokumentert tilstrekkelig at alle har fått tilbud om tillitsperson. Revisjonen mener det er positivt at barneverntjenesten nå vil etablere en egen mal for dette for å i tilstrekkelig grad dokumentere at barnet har blitt informert om muligheten for en tillitsperson og hva barnet ønsker.

Revisjonen mener det er positivt og nødvendig at barneverntjenesten vil følge opp hvordan barns medvirkning blir ivaretatt på en systematisk måte gjennom året.

5 Samarbeid med andre

5.1 Problemstilling

Har barneverntjenesten tilfredsstillende samarbeid med andre tjenester?

- I hvilken grad er de ulike tjenestene i kommunen som arbeider med barn og unge tilstrekkelig informert om hvordan de kan melde til og få bistand fra barnevernet dersom de opplever behov for det?
- I hvilken grad får barneverntjenestene bekymringsmeldinger fra tjenestene i kommunen som arbeider med barn og unge?
- I hvilken grad melder barneverntjenesten tilbake til tjenestene som melder om en sak om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak?
- I hvilke grad opplever advokater i barnevernssaker at samhandlingen med barneverntjenesten er tilfredsstillende?

5.2 Revisjonskriterier

5.2.1 Forebygging og samarbeid

Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å avdekke problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette (jf. bvl § 3-1).

Barneverntjenesten har plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivå, og til å medvirke til at barns interesser blir ivaretatt også av andre organ enn barneverntjenesten selv (jf. bvl. § 3-2). Av forarbeidene til barnevernloven fremgår det at samarbeid er en forutsetning for å imøtekomme barnevernets ansvar for å ivareta barns interesser, slik barneverntjenesten er pålagt etter sitt formål (jf. bvl. § 1-1).¹²

Det blir videre spesifisert at barneverntjenesten for å ivareta sine oppgaver, skal delta i både planleggingsvirksomhet og i relevante samarbeidsorganer. I forarbeidene fremgår det at samarbeidsformen må vurderes i forhold til den enkelte samarbeidsoppgave for å sikre et effektivt samarbeid. I forarbeidene fremgår det også at barneverntjenesten skal opprette samarbeid i enkeltsaker i de tilfeller der barnet har behov for bistand fra flere sektorer samtidig. Hvordan samarbeidet skal organiseres må vurderes ut fra hva som er hensiktsmessig i den enkelte sak.¹³

5.2.2 Tilbakemelding til melder

I barnevernloven § 6-4 blir det presisert at offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel. Like med offentlige myndigheter regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Også yrkesutøvere i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, lov om familievernkontorer, meklingsmenn i ekteskapsaker (jf. lov om ekteskap), samt friskolelova plikter å gi opplysninger etter reglene i andre ledd.

¹² Ot.prp.nr.44 (1991-1992)

¹³ Ot.prp.nr.44 (1991-1992)

I § 6-7 i barneloven fremgår det at barneverntjenesten skal gi den som har sendt melding til barneverntjenesten tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt. Tilbakemelding kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbart grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal bekrefte at meldingen er mottatt.

Dersom meldingen kommer fra melder som omfattes av § 6-4 (se over) skal tilbakemeldingen også opplyse om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak. Dersom det er åpnet undersøkelsessak, skal barneverntjenesten gi melder som omfattes av § 6-4 ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført og skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt, eller om barneverntjenesten følger opp saken videre. Når barneverntjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd får kjennskap til av hensyn til sin videre oppfølging av barnet, kan barneverntjenesten gi melderens tilbakemelding om tiltakene.

5.3 I hvilken grad er de ulike tjenestene i kommunen som arbeider med barn og unge tilstrekkelig informert om hvordan de kan melde til og få bistand fra barnevernet dersom de opplever behov for det?

5.3.1 Datagrunnlag

Barnevernleder opplyser om at barneverntjenesten i Karmøy ønsker å satse på forebyggende arbeid, og at dette ikke har blitt prioritert tilstrekkelig frem til i dag. Barneverntjenesten ønsker å prioritere samhandling med de andre etatene i enda større grad enn det som har vært gjort tidligere og tjenesten ønsker blant annet et tettere samarbeid med skoler og barnehager. Barneverntjenesten opplever at det har vært vanskelig å prioritere å delta i alle samarbeidsfora på grunn av manglende kapasitet. Barneverntjenesten har en plan om å forbedre møtepunktene med både skole og barnehage.

Også samarbeidspartnere (skole og barnehage) viser til at barneverntjenesten tidligere ikke deltok i særlig grad på forebyggende tiltak. Det er behov for økt samhandling og flere møtepunkt, noe det er forventninger om at ny barnevernleder vil følge opp på en god måte.

En undersøkelse skolene selv har gjennomført om skolenes meldeplikt har vist at skolene er kjent med kravet til at de skal melde om bekymringer, men at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for dette i skolene. Avdelingssjef for skole forteller at kommunen skal ha et møte med politiet og barnevern der samhandling på systemnivå er tema. På dette møtet skal rollefordeling, ansvarsfordeling og liknende gjennomgås, og det vil klargjøres hva og hvordan skolene skal melde fra om saker som vekker bekymring. Avdelingssjefen informerer om at kommunen er i startfasen av utarbeidingen av retningslinjer for samhandling mellom skolene og barneverntjenesten. Avdelingssjef for skole er positiv til å få til et tettere samarbeid på dette området.

Barnevernleder er også opptatt av å øke samhandlingen med skolene og viser til at barneverntjenesten er med i psykososiale team på alle ungdomsskoler i kommunen. Tidligere ble barnevernet kun kalt inn til skolene i forbindelse med spesifikke saker. Nå er barneverntjenesten med på alle møter i psykososiale team.

Som for skolene er det heller ikke utarbeidet rutiner i barnehagene for melding til barneverntjenesten. Avdelingssjef for barnehage poengterer viktigheten av at det må gå tydelig frem av nettsidene til barneverntjenesten hva ansatte skal gjøre i situasjoner der de skulle være i tvil om de skal melde eller ikke. Avdelingssjefen mener at det er viktig at barneverntjenesten deltar på møter og samlinger med barnehagene. Slik får de barnehageansatte muligheten til å møte de ansatte i barneverntjenesten, og dette bidrar til at terskelen for å melde inn bekymringsmeldinger eller søke veiledning fra barneverntjenesten blir lavere. Avdelingssjefen opplever at andelen meldinger fra barnehagene har økt de siste årene. En av årsakene til dette kan være at kommunen har holdt en rekke kurs om hvordan barnehageansatte skal se etter tegn på vold mot barn, samt kursing knyttet til taushetsplikt og opplysningsplikt. Disse kursene har blitt holdt i regi av Haugalandsløftet. Alle barnehagestyrere som avdelingsleder har snakket med er samstemte om at deres relasjon til barneverntjenesten er bedre enn før. Barnehagestyrerne har gitt tilbakemelding om at barneverntjenesten er flink til å gi veiledning til barnehagene når det er behov for dette.

Barneverntjenesten deltar også nå i flere forebyggende tiltak som er satt i verk. Det er blant annet etablert en styringsgruppe i kraft av SLT folkehelsekoordinator. De ulike etatene skal møtes for å samkjøre tiltak. Det er planlagt at det skal utarbeides en samhandlingsplan for barneverntjenesten, helsestasjon, skoler og barnehager knyttet til arbeid med overgrep. Leder for barneverntjenesten understreker også at barneverntjenesten har god dialog med politiet og Barnehuset knyttet til volds- og overgrepssaker. Dette bidrar til at barneverntjenesten er i stand til å gjøre en bedre evaluering i disse sakene, og kartlegge om det er noen mønstre som går igjen. Dette er ifølge barnevernleder viktig for å gjøre en god forebyggende innsats.

Fra barneverntjenesten blir det opplyst at tjenesten også deltar i et prosjekt som heter «barn som bekymrer». Dette er et tverrfaglig prosjekt, der skoler, barnehager, barnevern og helsestasjon i kommunen samarbeider. Mottaksansvarlig/meldingsavklarer fra avdeling mottak og utredning, samt en person fra avdeling hjelpetiltak, har vært barneverntjenestens representanter i dette prosjektet.

5.3.2 Vurdering

Revisjonen mener at det er uheldig at forebyggende arbeid og tverrfaglig samhandling med andre aktører som arbeider med barn og unge ikke har vært en prioritert oppgave for barneverntjenesten. Barnevernloven pålegger kommunen å drive generell forebyggende virksomhet (jf. bvl § 3-1), og barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer (jf. bvl § 3-2). Kommunen skal følge nøye med på de forhold barn og unge lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å avdekke problemer så tidlig at tiltak kan settes inn for å unngå varige skader. Tjenesten har også et lovpålagt samarbeidsansvar. Barneverntjenesten har plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivå, og til å medvirke til at barns interesser blir ivarettatt også av andre organ enn barneverntjenesten selv (jf. bvl. § 3-2).

Både skole og barnehage opplever at de er kjent med hvordan de skal melde og få bistand fra barnevernet. Samtidig har verken skole eller barnehage etablert rutiner for hvordan og når de skal melde til barnevernet ved bekymring for et barn. Revisjonen mener det er svært viktig at slike rutiner blir etablert og at barnevernet bistår disse med å få utarbeidet hensiktsmessige rutiner med tilhørende veiledning. Det er positivt at det er tatt initiativ til samarbeidsmøter hvor rollefordeling, ansvarsfordeling og liknende gjennomgås, og at det kommer innspill til hvordan terskelen for å kontakte barnevernet med en bekymring blir lavest mulig.

5.4 I hvilken grad får barneverntjenestene bekymringsmeldinger fra tjenestene som arbeider med barn og unge?

5.4.1 Datagrunnlag

Fra barneverntjenesten blir det opplyst at samarbeidet med skoler og barnehager har blitt mye bedre. Avdelingsleder for avdeling mottak og utredning opplever at skoler og barnehager har blitt flinkere til å melde fra til barneverntjenesten den siste tiden. Dette skyldes blant annet at barneverntjenesten har vært mer aktivt ute på skolene og i barnehagene enn tidligere. Tidligere kunne tjenesten motta to meldinger fra barnehagene i løpet av et år, mens de i dag mottar ca. 30 meldinger årlig.

Også Karmøy kommunes avdelingssjef for barnehager informerer om at det tidligere har vært et lavt antall bekymringsmeldinger fra barnehagene i kommunen til barnevernet, slik det også har vært på nasjonalt nivå. Avdelingssjefen har vært opptatt av at barnehagene skal melde fra. Avdelingssjefen opplever også at andelen meldinger fra barnehagene har økt de siste årene. Avdelingssjef for barnehager informerer om at barnehagestyrere etterlyser et standardisert skjema for bekymringsmeldinger, som tilsvarer skjemaet som benyttes ved meldinger til barnevernsvakten. Et slikt skjema vil kunne bidra til å veilede barnehageansatte knyttet til hvilken informasjon barneverntjenesten trenger. Karmøy kommunes avdelingssjef for skole informerer om at også skolene er i ferd med å styrke arbeidet med rutiner for melding av bekymringer til barnevernet.

5.4.2 Vurdering

Fra barneverntjenesten blir det opplyst at samarbeidet med skoler og barnehager har blitt mye bedre og at det kommer flere meldinger fra virksomheter som arbeider med barn og unge. Avdelingssjef for barnehager etterlyser et standardisert skjema for bekymringsmeldinger. Et slikt skjema vil kunne bidra til å veilede barnehageansatte knyttet til hvilke informasjon barneverntjenesten trenger. Revisjonen mener at dette er et nyttig innspill som barneverntjenestene bør vurdere. Revisjonen mener at barneverntjenesten aktivt må søke tilbakemelding fra skole, barnehage og andre som arbeider med barn og unge for å få kunnskap om hva som kan bidra til å senke terskelen for å melde fra til barnevernet om eventuelle bekymringer de har for barn de kjenner til.

5.5 I hvilken grad melder barneverntjenesten tilbake til tjenestene som melder om en sak om hvor det er åpnet undersøkelsessak?

5.5.1 Datagrunnlag

Rutine/prosedyre

I prosedyrene knyttet til mottak og behandling av meldinger er tilbakemelding til melder ikke omtalt. I rutiner for undersøkelsessak blir det presisert at offentlig melder skal ha tilbakemelding fra barneverntjenesten om hva som er besluttet i saken, enten den blir henlagt eller går videre til tiltak. Det blir vist til at mal for dette ligger i Familia.

Gjennomgang av tilbakemeldinger

Av saksmappene som revisjonen har gått igjennom går det fram at i fem av fem aktuelle saker har barneverntjenesten sendt tilbakemelding til melder med bekreftelse på at meldingen er mottatt. I de tre resterende sakene er tilbakemelding til melder ikke aktuelt, siden to av sakene er startet opp på initiativ fra barnevernet selv, og en sak har en anonym melder. I tre av de fem aktuelle sakene er det sendt tilbakemelding til offentlig melder om konklusjon på undersøkelsen. I to saker er det ikke dokumentert i saksmappen at konklusjon på undersøkelse er sendt til melder. I tre saker er dette ikke aktuelt.

Karmøy kommunes avdelingssjef for barnehager vektlegger viktigheten av raske tilbakemeldinger fra barneverntjenesten til barnehagene. Mange av sakene som meldes inn fra barnehagene kan oppleves som dramatiske og belastende for de barnehageansatte, og en tidlig tilbakemelding og veiledning fra barneverntjenesten er viktig for å sikre en lav terskel for å melde fra. Rask og god tilbakemelding er også viktig til private meldere. Avdelingssjefen understreker at det er et stort skritt å melde fra til barnevernet og at det derfor er viktig at barneverntjenesten gir god informasjon tilbake om at de har mottatt meldingen og hva som skjer videre. Avdelingssjefen mener også at det kan være uklart for noen av de barnehageansatte hvor mye de har rett på å få vite fra barneverntjenesten. Det er derfor viktig at barneverntjenesten deltar på møter og samlinger med barnehagene. Slik får de barnehageansatte muligheten til å møte de ansatte i barneverntjenesten, og dette bidrar til at terskelen for å melde inn bekymringsmeldinger eller søke veiledning fra barneverntjenesten blir lavere.

Avdelingsleder for barnehager har fått tilbakemelding fra barnehagestyrene i kommunen om at barnehagene i dag får langt bedre tilbakemeldinger på meldinger fra barneverntjenesten enn tidligere. Det etterlyses likevel fortsatt i enkelttilfeller tilbakemelding fra barneverntjenesten på at bekymringsmeldinger er mottatt og er under behandlingen. Avdelingssjef for barnehager har blitt informert om at det har forekommet at barnehagestyrer selv må ta kontakt med barneverntjenesten for å få tilbakemelding. Barnehagene etterlyser også informasjon fra barneverntjenesten om resultatet på undersøkelser og hvilke tiltak som er/skal bli satt i verk.

Avdelingssjef for skole informerer om at skolene har gitt uttrykk for at de ønsker mer informasjon fra barneverntjenesten knyttet til den konkrete saksgangen i hver sak, for eksempel hvilke tiltak som eventuelt skal settes i verk for barn hvor det er meldt om bekymring. Skolene får gjerne beskjed om at melding er tatt imot og undersøkelse er gjennomført, men ikke hvilke tiltak som er satt i verk. Flere savner dette ettersom det er skolene og lærerne som har den daglige kontakten med barnet, og de ønsker tilstrekkelig informasjon til å kunne følge opp barnet på en god måte.

5.5.2 Vurdering

Av saksmappene som revisjonen har gått igjennom går det fram at tilbakemelding til melder er sendt i alle relevante saker etter mottak av melding. Når det gjelder tilbakemelding på konklusjon i undersøkelse mangler

dette i to av saksmappene som revisjonen har gjennomgått. Dette er ikke i samsvar med § 6-7 i barnevernloven hvor det fremgår at når det er åpnet undersøkelsessak, skal barneverntjenesten gi en offentlig melder en ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført og skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt, eller om barneverntjenesten følger opp saken videre.

Både avdelingssjef for skole og avdelingssjef for barnehage understreker behovet for rask og god tilbakemelding etter at en har meldt om en bekymring. Avdelingsleder for barnehage opplever at situasjonen knyttet til tilbakemelding fra barneverntjenesten har bedret seg over tid og at det var en del utfordringer knyttet til tidsriktige tilbakemeldinger tidligere. Men det blir også gitt uttrykk for at det kan være uklart både for lærere og barnehageansatte hvor mye de har rett på å få vite etter at de har meldt om en sak, og at det flere opplever at de har behov for å vite mer enn det de blir informert om for å kunne tilrettelegge best mulig for barnet. Revisjonen vil understreke at i § 6-7 i barnevernloven fremgår det at når barneverntjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at offentlig melder får kjennskap til av hensyn til sin videre oppfølging av barnet, kan barneverntjenesten gi melder tilbakemelding om tiltakene. Revisjonen mener det er viktig at barneverntjenesten har tilstrekkelig med rutiner for å ivareta dialog og samhandling omkring tiltakene der dette er nødvendig for best mulig oppfølging av barna.

5.6 Samhandling med advokater

5.6.1 Datagrunnlag

I intervju med to advokater som arbeider med barnevernssaker i Karmøy kommune og i andre kommuner, blir det gitt uttrykk for at de opplever at barneverntjenesten i Karmøy ikke fungerer tilfredsstillende og at barneverntjenesten på mange områder er svakere enn i sammenlignbare kommuner. Advokatene samhandler med barneverntjenesten i hovedsak knyttet til omsorgsovertagelser. Advokatene representerer foreldrene som gjerne er en motpart til kommunen i slike saker.

Begge advokatene peker på utfordringer knyttet til frister og at det tar lang tid å få tilbakemelding fra barneverntjenesten. Det blir understreket at det finnes ansatte i barneverntjenesten som er flinke til å ekspedere sakene raskt og riktig, men dette gjelder ikke alle. En av advokatene poengterer også at det har vært en forbedring i barneverntjenestens responstid og tilbakemeldinger de siste årene, men det er ikke alle kollegaene som deler denne erfaringen. Begge advokatene opplever at det er flere forhold som gjør at barneverntjenesten ikke fungerer så godt som den burde.

Generelt oppleves flere av saksbehandlerne som for ferske og uerfarne. Selv om de har mer erfarne veiledere på kontoret er ikke dette godt nok for å sikre at arbeidet som gjøres overfor familiene er tilfredsstillende. Advokatene trekker fram at det ofte har vært vanskelig å forstå de beslutninger som barneverntjenesten har tatt. Det blir konkludert på relativt enkle og svake observasjoner, og en av advokatene peker på at barneverntjenesten har manglende grunnlag for flere valg de har gjort. Begge advokatene peker også på at det har vært en utfordring at det har vært svært mange forskjellige saksbehandlere å forholde seg til.

I intervju går det fram at en av barnevernsadvokatene opplever at barnevernets saksbehandlere er for lite ute hos familien og barna. Den ene advokatens klienter gir tilbakemelding om at de opplever det som vanskelig å ha en god og gjensidig dialog med barneverntjenesten, og at barneverntjenesten er for «steil» og lite mottakelig for den informasjonen som foreldrene gir. Få klienter opplever at det er god kjemi med barneverntjenesten. Advokaten påpeker at dette må være mulig å få til god samhandling selv om det dreier seg om alvorlige saker hvor foreldre og barneverntjenesten er motparter.

Den ene advokaten etterlyser også mer involvering fra barnevernleder for eksempel ved deltagelse i Fylkesnemnda, i alle fall i saker som er litt betente. Dette er også noe barnevernleder selv understreker i intervju med revisjonen. Barnevernleder viser til barneverntjenesten i Haugesund hvor leder alltid er med på nemndsmøter, mens dette ikke har vært praksis i Karmøy. Barnevernleder ønsker fremover å være mer tilstede i nemnds- og rettssaker.

5.6.2 Vurdering

Revisjonen mener det er uheldig at advokatene opplever at barnverntjenestene ikke fungerer tilfredsstillende. Revisjonen vil peke på at advokatene som representant for foreldrene i mange tilfeller er en motpart til barneverntjenesten, og derfor har en egen interesse i å underkjenne barneverntjenestens vurderinger. Dette er også advokatene som er intervjuet bevisst på. Revisjonen mener likevel at innspillene fra advokatene er viktige og må følges opp av barneverntjenesten. Selv om de er motparter er det viktig at saksbehandling gjennomføres på en ryddig og effektiv måte, at grunnlaget for barnevernets vurderinger gjøres tilstrekkelig kjent og at samhandlingen med familiene skjer på best mulig måte. Revisjonen vil oppfordre til at barneverntjenesten aktivt søker innspill fra både familier som opplever å bli fratatt omsorgen og/eller deres advokater for å få informasjon om hvordan barneverntjenesten oppleves og hvordan samhandlingen kan forbedres. Dette mener revisjonen er en viktig del av internkontrollen og forbedringsarbeidet til barneverntjenesten.

6 Konklusjon og anbefalinger

Barneverntjenesten i Karmøy har vært i en endringsprosess både før og under revisjonsperioden. Blant annet fikk tjenesten ny leder i 2015 og tjenesten har i revisjonsperioden blant annet endret organisering, ansatt en fagutvikler med særskilt ansvar for internkontroll (f.o.m. 1.1.2016), endret rutiner, og økt fokuset på forebyggende arbeid. Revisjonen har også fått opplyst at barneverntjenesten i 2016 blant annet vil utarbeide en virksomhetsplan for tjenesten, gjennomføre brukerundersøkelse og ta i bruk et elektronisk avvikssystem i barneverntjenesten. Revisjonen mener dette er viktige og nødvendige tiltak som vi kunne bidra til økt kvalitet i tjenesten, og til økt etterlevelse av lovkrav og barneverntjenestens egne rutiner.

Etter revisjonenes vurdering har barneverntjenesten på revisjonstidspunktet ikke et tilfredsstillende system for internkontroll i samsvar med barnevernloven § 2-1 andre ledd og forskrift om internkontroll etter barnevernloven. Revisjonen mener at tjenesten mangler en tilfredsstillende beskrivelse av system og rutiner for internkontroll, herunder ansvar for oppfølging og overvåking av internkontrollen. Det er uheldig at det ikke er utarbeidet en mål- og virksomhetsplan og rutiner og prosedyrer er heller ikke etter revisjonens vurdering tilstrekkelig oppdaterte. Manglende rutiner for gjennomføring av helhetlige risikovurderinger av tjenesten gjør at tjenesten ikke har en tilstrekkelig oversikt over hvor i tjenesten det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Revisjonen mener også det er en vesentlig svakhet ved internkontrollen at barneverntjenesten mangler system og rutiner for å benytte seg av innspill fra brukere, oppdragstakere og samarbeidspartnere i utvikling av tjenesten. Revisjonen mener det er positivt at det fra og med januar 2016 er ansatt en fagutvikler med spesifikt ansvar for internkontroll i virksomheten.

Forvaltningsrevisjonen viser at barneverntjenesten i stor grad har oppfylt frister for behandling av meldinger og undersøkelser, men at det i 2015 har blitt flere fristoversittelser når det gjelder gjennomføring av undersøkelser (1 fristoversittelse på meldinger, og 15 fristoversittelser for undersøkelser andre halvår 2015). Manglende overholdelse av frister er ikke i samsvar med barnevernloven §§ 4-2 og 4-3. Det blir vist til at begge disse prosessene er sårbare med hensyn til personellkapasitet ved sykdom o.l. Revisjonen mener at barneverntjenesten må sette i verk tiltak for å unngå at sykdom og permisjoner fører til brudd på lovpålagte frister. I tillegg mener revisjonen at barneverntjenesten ikke i tilstrekkelig grad etterlever sine egne prosedyrer knyttet undersøkelser (som for eksempel krav til midtveisevaluering ved gjennomføring av undersøkelse og bruk av Kvello-mal).

Revisjonen mener det er uheldig at det er en økning i antallet barn med hjelpetiltak som ikke har tiltaksplan. Manglende tiltaksplan er ikke i samsvar med barnevernloven § 4-5. Undersøkelsen viser også at det har vært for lang ventetid fra vedtak om tiltak er fattet og til hjelpetiltak settes i verk, men på dette området har barneverntjenesten satt i verk effektive tiltak for å få ned ventetiden per januar 2016.

Revisjonen mener det er svært kritikkverdig at barneverntjenesten ikke gjennomfører evalueringer av hjelpetiltakene i samsvar med krav i regelverket (barnevernloven § 4-5) eller i samsvar med egne rutiner og tiltaksplaner. Barneverntjenesten skal holde seg orientert om 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. Det er viktig å unngå at barn i lang tid mottar hjelpetiltak som ikke fungerer etter sitt formål. Manglende evaluering er også spesielt uheldig ettersom det fratar barna en anledning til å bli involvert og bli hørt i samsvar med barnevernloven § 4-1. Barneverntjenesten har etter revisjonens vurdering heller ikke etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre barns medvirkning og for å dokumentere dette tilstrekkelig i saksmappene, noe som etter revisjonens vurdering ikke er i samsvar med § 7 i forskrift om medvirkning og tillitsperson.

Revisjonen mener at det er uheldig at forebyggende arbeid og tverrfaglig samhandling med andre aktører som arbeider med barn og unge tidlige ikke har vært en prioritert oppgave for barneverntjenesten. Barnevernloven

påbyr kommunen å drive generell forebyggende virksomhet (§ 3-1). Tjenesten har også et lovpålagt samarbeidsansvar (§ 3-2). Revisjonen vurderer det som positivt at barnevernleder gir uttrykk for at barneverntjenesten ønsker å satse på forebyggende arbeid og økt samhandling med de andre aktørene som arbeider med barn og unge slik som skole og barnehage. Undersøkelsen viser samhandlingen har blitt bedre og at skoler og barnehager har blitt flinkere til å melde fra til barneverntjenesten den siste tiden.

Revisjonen mener det er bekymringsfullt at advokatene som revisjonen har snakket med er svært kritiske til barneverntjenesten, selv om en må ta hensyn til at disse representerer en part som ofte er i konflikt med barneverntjenesten. Revisjonen mener derfor det er viktig at barneverntjenesten aktivt søker innspill fra både familier som opplever å bli fratatt omsorgen og/eller deres advokater for å få informasjon om hvordan barneverntjenesten oppleves og hvordan samhandlingen kan forbedres. Dette mener revisjonen er en viktig del av internkontrollen og forbedringsarbeidet til barneverntjenesten.

Revisjonen anbefaler at Karmøy kommune

1. Utarbeider et system for internkontroll i samsvar med barnevernloven § 2-1 og forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. Herunder:
 - a. Utarbeider en oversikt over/beskrivelse av virksomhetens system for internkontroll
 - b. Utarbeider en virksomhetsplan for tjenesten med tydelige mål
 - c. Utarbeider rutiner for, og gjennomfører, helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser for tjenesten
 - d. Oppdaterer system og rutiner for tjenesten, og utarbeider rutiner for dette
 - e. Utarbeider rutiner for og innhenter erfaringer og innspill fra brukere, oppdragstakere og samarbeidspartnere for å benytte disse i utviklingen av tjenesten
 - f. Utarbeider rutiner for oppfølging og overvåking av internkontrollen slik at manglende overholdelse av regelverk og interne rutiner avdekkes så raskt som mulig.
2. Tydeliggjør i rutinene for mottak av meldinger hvordan meldinger som kommer inn i pågående saker skal følges opp og dokumenteres.
3. Setter i verk tiltak for å unngå fristoversittelser med hensyn til behandling av meldinger, undersøkelser og utarbeidelse av tiltaksplaner.
4. Setter i verk tiltak for å sikre at alle barn med hjelpetiltak får utarbeidet tiltaksplan.
5. Gjennomfører evaluering av hjelpetiltakene i samsvar med regelverk og egne rutiner med vekt på involvering av barn og at barnevernfaglige vurderinger skal fremkomme av dokumentet.
6. Utarbeider system og rutiner for barns medvirkning (for eksempel maler for samtale) og sikrer at samtaler med barn blir gjennomført og tilstrekkelig dokumentert i saksmappene.
7. Utarbeider rutiner som sikrer at alle barn under barnevernets omsorg får tilbud om tillitsperson og at dette blir tilstrekkelig dokumentert i saksmappene.
8. Sikrer at det blir gitt tilstrekkelig informasjon til offentlig melder om konklusjon på undersøkelse, og vedrørende tiltakene som er vedtatt dersom det er nødvendig for at melder skal kunne følge opp barnet på en god måte.
9. Bidrar til at skole og barnehage får på plass tilfredsstillende rutiner for samhandling med barnevernet, og innhenter innspill fra disse tjenestene om hvordan det kan legges til rette for at det skal være lavest mulig terskel å melde til barnevernet.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Vi viser til mail sendt til Rådmann Sigurd Eikje 15 februar. På Rådmannens vegne oversendes som vedlegg Rådmannens kommentarer/uttalelse til rapporten.

I tillegg vedlegges oversikt over tidsfrister for gjennomføring av revisjonens anbefalinger til Karmøy kommune.

Vedlagt finner dere også rutiner som er iverksatt i hele kommunen i vårt elektroniske kvalitetssystem i forhold til risikohåndtering.

Med vennlig hilsen



Nora Olsen-Sund

Helse- og omsorgssjef

Karmøy kommune

Adresse: Rådhuset, 4250 Kopervik

Telefon: 52 85 71 08

Mobil: 41 50 21 58

Kommentarer / merknader til utkast til rapport:

Generelle kommentarer:

I Forvaltningsrapporten kommer det ikke frem om Deloitte mener funnene er et avvik i forhold til lov og forskrift eller om det er et forbedringspunkt. Her kunne vi tenkt oss at Deloitte var mer klar på dette punktet.

- I forhold til frister for behandling og undersøkelser er det ønskelig om det hadde kommet frem i sammendraget hvor mange brudd på tidsfrister en fant i Barnevernet. Slik vi leser revisjonen er det kun 1 fristbrudd i forhold til gjennomgang av meldinger både i 2013, 2014 og 2015, og det mottas ca 400 meldinger i året.
- I forhold til 3 måneders fristen for gjennomføring av undersøkelser har der vært en økning fra 3 i 2013, 1 i 2014 og 15 i 2015. Det er videre uheldig når en i rapporten legger i tabellen grunn tall fra 2012, 2013 og 2014 og i teksten under bruker tall fra 2013, 2014 og 2015.
- Under kapitlet om «samarbeid med andre», beskriver en hvordan samarbeidet har vært tidligere samtidig som en sier at dette nå har blitt bedre. Det hadde vært en fordel og holdt seg til nåsituasjonen under revisjonen. Dersom man ønsker å sammenligne, bør dette gjøres opp mot andre sammenlignbare kommuner for eksempel i forhold til meldinger en mottar i vår kommune kontra andre kommuner fra barnehager.
- Det er kun intervjuet to eksterne aktører (advokater). Når man velger å bruke et så lite antall, kan en stille spørsmål med gyldigheten med deres svar. Det hadde styrket rapporten om en hadde beskrevet hvordan en hadde valgt ut disse to informantene/aktørene.

Spesifikke kommentarer:

- På side 18 under pkt 3.7.1 står det at « Barnevernstjenesten har ikke gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse av tjenesten for å få en oversikt over område hvor det er utfordringer. Det er heller ikke etablert rutiner for dette.»
I Kvalitetsstyringssystemet som er utarbeidet for hele kommunen er det utarbeidet rutiner for risiko- og sårbarhetsanalyser. Dette er dokumenter som ligger på våre intranettsider tilgjengelig for alle våre ansatte (har lagt disse med som vedlegg).
- Det ble i 2014 innført et elektronisk avviks skjema med en elektronisk opplæring gjennom NANO opplæring til ansatte i Karmøy kommune.

På s 35 siste avsnitt « Det er planlagt at det skal utarbeides en samhandlingsplan for barneverntjenesten, skoler og barnehager knyttet til arbeid med overgrep». I denne gruppen inngår også Helsestasjoner, disse skal være med i samhandlingsplanen.

Revisjonen anbefaler at Karmøy kommune:

1. Utarbeider et system for internkontroll i samsvar med barnevernloven § 2-1 og forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

Herunder:

a. Utarbeider en oversikt over/beskrivelse av virksomhetens system for internkontroll

b. Utarbeider en virksomhetsplan for tjenesten med tydelige mål

c. Utarbeider rutiner for, og gjennomfører, helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser for tjenesten

Kommentar:

- Henviser til Kvalitetsstyringssystemet som er utarbeidet for hele kommunen er det utarbeidet rutiner for risiko- og sårbarhetsanalyser. Dette er dokumenter som ligger på våre intranettsider tilgjengelig for alle våre ansatte (se vedlegg).

d. Oppdaterer system og rutiner for tjenesten, og utarbeider rutiner for dette

e. Utarbeider rutiner for og innhenter erfaringer og innspill fra brukere, oppdragstakere og samarbeidspartnere for å benytte disse i utviklingen av tjenesten

Kommentar: det er planlagt brukerundersøkelse høsten 2016.

f. Utarbeider rutiner for oppfølging og overvåkning av internkontrollen slik at manglende overholdelse av regelverk og interne rutiner avdekkes så raskt som mulig.

Kommentar:

Vi har satt intern frist for oppfølging/realisering av punktene over til: 30.10.2016

2. Tydeliggjør i rutinene for mottak av meldinger hvordan meldinger som kommer inn i pågående saker skal følges opp og dokumenteres.

Vi har satt intern frist for oppfølging/realisering av punktene over til: 30.10.2016

3. Setter i verk tiltak for å unngå fristoversittelser med hensyn til behandling av meldinger, undersøkelser og utarbeidelse av tiltaksplaner.

Vi har satt intern frist for oppfølging/realisering av punktene over til: 30.10.2016

4. Setter i verk tiltak for å sikre at alle barn med hjelpetiltak får utarbeidet tiltaksplan og for å få ned ventetid på hjelpetiltak etter at vedtak om hjelpetiltak er fattet.

Vi har satt intern frist for oppfølging/realisering av punktene over til: 30.05.2016

5. Gjennomfører evaluering av hjelpetiltakene i samsvar med regelverk og egne rutiner med vekt på involvering av barn og at barnevernfaglige vurderinger skal fremkomme av dokumentet.

Vi har satt intern frist for oppfølging/realisering av punktene over til: 30.10.2016

6. Utarbeider system og rutiner for barns medvirkning (for eksempel maler for samtale) og sikrer at samtaler med barn blir gjennomført og tilstrekkelig dokumentert i saksmappene.

Vi har satt intern frist for oppfølging/realisering av punktene over til: 30.10.2016

7. Utarbeide rutiner som sikrer at alle barn under barnevernets omsorg får tilbud om tillitsperson og at dette blir tilstrekkelig dokumentert i mappa til barnet.

Vi har satt intern frist for oppfølging/realisering av punktene over til: 30.05.2016

8. Sikrer at det blir gitt tilstrekkelig informasjon til offentlig melder om konklusjon på undersøkelse, og vedrørende tiltakene som er vedtatt dersom det er nødvendig for at melder skal kunne følge opp barnet på en god måte.

Vi har satt intern frist for oppfølging/realisering av punktene over til: 30.05.2016

9. Bidrar til at skole og barnehage får på plass tilfredsstillende rutiner for samhandling med barnevernet, og innhenter innspill fra disse tjenestene om hvordan det kan legges til rette for at det skal være lavest mulig terskel å melde til barnevernet.

Vi har satt intern frist for oppfølging/realisering av punktene over til: 30.10.2016.

Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til høringsuttalen

Revisjonen har valgt å kommentere noen av punktene i høringsuttalen fra rådmannen.

1. I høringsvaret står det at «I Forvaltningsrapporten kommer det ikke frem om Deloitte mener funnene er et avvik i forhold til lov og forskrift eller om det er et forbedringspunkt. Her kunne vi tenkt oss at Deloitte var mer klar på dette punktet.»
 - Revisjonen mener at vi i sammendrag og i de enkelte vurderinger etter hver problemstilling har gitt uttrykk for hvor vi mener at barneverntjenesten har avvik i forhold til lov og forskrift. Alle anbefalingene som revisjonen konkluderer med er knyttet til å lukke avvik fra lov eller forskrift.
2. I høringsvaret står det at «I forhold til frister for behandling og undersøkelser er det ønskelig om det hadde kommet frem i sammendraget hvor mange brudd på tidsfrister en fant i Barnevernet. Slik vi leser revisjonen er det kun 1 fristbrudd i forhold til gjennomgang av meldinger både i 2013, 2014 og 2015, og det mottas ca. 400 meldinger i året.»
 - I sammendraget hadde revisjonen i utgangspunktet vist til at meldinger i all hovedsak ble gjennomført innen fristen. Vi har nå presisert at det var 1 fristbrudd for meldinger og 15 fristbrudd på undersøkelser siste halvår i 2015
3. I høringsvaret står det: «I forhold til 3 måneders fristen for gjennomføring av undersøkelser har der vært en økning fra 3 i 2013, 1 i 2014 og 15 i 2015. Det er videre uheldig når en i rapporten legger i tabellen grunn tall fra 2012, 2013 og 2014 og i teksten under bruker tall fra 2013, 2014 og 2015.»
 - Revisjonen vil påpeke at årsaken til at tabellen ikke har 2015 tall er at 2015 tall ikke er klar fra KOSTRA. Vi ønsket likevel å vise til de sist rapporterte tallene til Fylkesmannen for 2015.
4. I høringsvaret står det at «Under kapitlet om «samarbeid med andre», beskriver en hvordan samarbeidet har vært tidligere samtidig som en sier at dette nå har blitt bedre. Det hadde vært en fordel og holdt seg til nåsituasjonen under revisjonen. Dersom man ønsker å sammenligne, bør dette gjøres opp mot andre sammenlignbare kommuner for eksempel i forhold til meldinger en mottar i vår kommune kontra andre kommuner fra barnehager.»
 - Revisjonen mener det er relevant å vise til hvordan samhandlingen har vært ettersom dette (samhandling og forebygging) er en lovpålagt oppgave for kommunen. Nåsituasjonen er at dette er i ferd med å bedres, men det må forstås ut fra hvordan situasjonen har vært frem til i dag.
5. I høringsvaret står det at: «Det er kun intervjuet to eksterne aktører (advokater). Når man velger å bruke et så lite antall, kan en stille spørsmål med gyldigheten med deres svar. Det hadde styrket rapporten om en hadde beskrevet hvordan en hadde valgt ut disse to informantene/aktørene.»
 - Revisjonen har lagt til en beskrivelse av utvalget av advokater i rapportens metodedel. De to advokatene ble valgt tilfeldig fra en liste over advokater som har pågående saker knyttet til barneverntjenesten i Karmøy.
6. I høringsvaret står det at «I Kvalitetsstyringssystemet som er utarbeidet for hele kommunen er det utarbeidet rutiner for risiko- og sårbarhetsanalyser. Dette er dokumenter som ligger på våre intranettsider tilgjengelig for alle våre ansatte (har lagt disse med som vedlegg).»

- Revisjonen har lagt til informasjon om at det er utarbeidet en felles rutine for risiko- og sårbarhetsanalyse. Revisjonen vil likevel understreke at det ikke er utarbeidet en rutine i barneverntjenesten for hvordan denne skal benyttes, og det er heller ikke gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for barneverntjenesten. Vi har derfor ikke endret vår hovedvurdering på dette punktet.
7. I høringssvaret står det at: «Det ble i 2014 innført et elektronisk avviks skjema med en elektronisk opplæring gjennom NANO opplæring til ansatte i Karmøy kommune.»
- Revisjonen har lagt til informasjon om innføring av elektronisk avviksskjema i 2014. Revisjonen vil likevel understreke at dette innføres i barneverntjenesten for fullt i 2016.
8. I høringssvaret står det at: «På s 35 siste avsnitt «Det er planlagt at det skal utarbeides en samhandlingsplan for barneverntjenesten, skoler og barnehager knyttet til arbeid med overgrep». I denne gruppen inngår også Helsestasjoner, disse skal være med i samhandlingsplanen.»
- Revisjonen har lagt til helsestasjoner i avsnittet.

Vedlegg 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra barnevernloven, forskrift om internkontroll og forskrift om medvirkning og tillitsperson. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldene standard for forvaltningsrevisjon.

Formålet med barneverntjenesten

Barnevernets formål er «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, å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår» (Lov om barneverntjenester § 1-1). Barnevernloven stiller også krav til at «tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige» (Lov om barneverntjenester §1-4). Målsettingen til barnevernet er for det første å sette i verk hjelpe- og omsorgstiltak, noe som i hovedsak omfatter konkrete støtte- og hjelpetiltak i samarbeid og forståelse med hjemmet. For det andre skal barnevernet arbeide i et forebyggende perspektiv¹⁴. Knyttet til iverksetting av hjelpe- og omsorgstiltak er det en målsetning for barnevernet i Norge at man skal gi hjelp så tidlig som mulig. I NOU 2009:22 pekes det på at:

«Tidlig innsats overfor utsatte barn og familier er av stor betydning for å gi barn stabile og trygge rammer for utvikling og vekst. Departementene har derfor som mål at barn og unge skal få helhetlig og koordinert hjelp til rett tid. Tiltak bør ligge på et lavest mulig nivå.»

I arbeidene med endring av barnevernloven som er vedtatt av Stortinget i 2013, er det også satt særlig fokus på at barnevernet skal gi rett hjelp til rett tid. NOU 2009:22 peker på at mulighetene for tidlig innsats bygger på systematisk, god observasjon og kartlegging av barn med behov for hjelp.

Barnehagen er den kartleggingsarenaen som pekes på som mest hensiktsmessig for å kunne observere barna, og som gir muligheter til å fange opp flest barn (særlig fra tre år og oppover). I NOU-en blir det trukket frem at det er behov for systematiske tiltak i barnehager og skoler for å komme tidlig inn i saker der barn og familier har behov for hjelp. Det blir også understreket et behov for å etablere møteplasser slik at barnevernet kan komme i kontakt med de instansene som har daglig kontakt med barna.

Internkontroll

Krav om internkontroll i barneverntjenesten er nedfelt i barnevernloven (bvl) § 2-1, 2. ledd:

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll.

Det er også utarbeidet en forskrift om internkontroll etter barnevernloven. I forskriften er internkontroll definert som «systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt eller i medhold av lov om barneverntjenester.»

Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig. (jf. §§ 4 og 5 i Forskrift om internkontroll etter barnevernloven). I § 4 i forskriften er det listet opp konkrete krav som blir stilt til internkontrollen i barnevernet. Barneverntjenesten skal:

¹⁴ NOU 2000:12 Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer.

- a. beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,
- b. sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten,
- c. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,
- d. sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- e. gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten,
- f. skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g. utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,
- h. foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

Saksbehandling

Meldinger, undersøkelser og hjelpetiltak

I følge barnevernloven § 4-2 skal barneverntjenesten når den mottar en melding «snarest, og senest innen en uke» gjennomgå meldingen og vurdere om den skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3. Frist for gjennomføring av undersøkelse må sees i sammenheng med frist for gjennomgang av meldinger. Dersom meldingen ikke blir henlagt, regner man utgangspunktet for fristen for gjennomføring av undersøkelsen fra det tidspunktet meldingen er gjennomgått.

Når det gjelder saksbehandlingsfrist for undersøkelser, heter det i barnevernloven § 6-9, 1. ledd at: «En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.» 'Særlige tilfeller' kan eksempelvis være dersom barneverntjenesten må gjøre bruk av ekstern sakkyndig i omfattende og tidkrevende undersøkelser.

I § 4-4 andre ledd, står det blant annet om barneverntjenestens plikt til å sette i verk hjelpetiltak: «Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.» Hjelpetiltak kan være av ulik art, for eksempel støttekontakt, barnehageplass, avlastningstiltak i hjemmet, økonomisk støtte mv.

I forvaltningsloven § 23 heter det at et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Videre blir det presisert i § 24 at enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. I følge § 27 skal det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. I saker der begrunnelsen etter § 24 skal gis samtidig med vedtaket, bør grunnene gjengis i underretningen. I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter.

Ved gjennomføring av hjelpetiltak, skal tiltakene følges opp som fastsatt i § 4-5 i lov om barneverntjenester: «Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak.» En tiltaksplan skal tydeliggjøre hvilke tiltak som er satt i verk, målet med tiltakene og plan for oppfølging av tiltakene. Planen er et viktig redskap i oppfølgingsarbeidet knyttet til hjelpetiltak. Siden planen er tidsavgrenset, bør den og opplyse om når tiltakene skal evalueres. Hjelpetiltak skal evalueres med utgangspunkt i hva som var målet med tiltaket.

Krav til barns medvirkning

I barnevernloven § 4-1 blir hensynet til barnets beste presisert. Det fremgår at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt

og kontinuitet i omsorgen. Barnet skal gis mulighet til medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet.

I forskrift om medvirkning og tillitsperson § 7 går det frem at barnevernet i sin saksbehandling skal dokumentere barnets medvirkning. Det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn. I § 9 blir det presisert at barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Barneverntjenesten skal så tidlig som mulig informere barnet om muligheten til å ha en tillitsperson. Barneverntjenesten skal dokumentere om barnet er:

- a) Informert om muligheten til å ha med seg en tillitsperson
- b) Om barnet ønsker å ha med seg en tillitsperson.

Forebygging og samarbeid med andre

Forebygging

I følge barnevernloven § 3-1 skal kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

Samarbeid

Barneverntjenesten har plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivå, og til å medvirke til at barns interesser blir ivaretatt også av andre organ enn barneverntjenesten selv (jf. bvl. § 3-2). Av forarbeidene til barnevernloven fremgår det at samarbeid er en forutsetning for å imøtekomme barnevernets ansvar for å ivareta barns interesser, slik barneverntjenesten er pålagt etter sitt formål (jf. bvl. § 1-1).

Det blir videre spesifisert at barneverntjenesten for å ivareta sine oppgaver, skal delta i både planleggingsvirksomhet og i relevante samarbeidsorganer. I forarbeidene fremgår det at samarbeidsformen må vurderes i forhold til den enkelte samarbeidsoppgave for å sikre et effektivt samarbeid. I forarbeidene fremgår det også at barneverntjenesten skal opprette samarbeid i enkeltsaker i de tilfeller der barnet har behov for bistand fra flere sektorer samtidig. Hvordan samarbeidet skal organiseres må vurderes ut fra hva som er hensiktsmessig i den enkelte sak.

Tilbakemelding til melder

I barnevernloven § 6-4 blir det presisert at offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel. Like med offentlige myndigheter regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Også yrkesutøvere i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, lov om familievernkontorer, meklingsmenn i ekteskapsaker (jf. lov om ekteskap), samt friskolelova plikter å gi opplysninger etter reglene i andre ledd.

I § 6-7a fremgår det at barneverntjenesten skal gi den som har sendt melding til barneverntjenesten tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt. Tilbakemelding kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbart grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal bekrefte at meldingen er mottatt.

Dersom meldingen kommer fra melder som omfattes av § 6-4 (se over) skal tilbakemeldingen også opplyse om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak. Dersom det er åpnet undersøkelsessak, skal barneverntjenesten gi melder som omfattes av § 6-4 ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført og skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt, eller om barneverntjenesten følger opp saken videre. Når barneverntjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd får kjennskap til av hensyn til sin videre oppfølging av barnet, kan barneverntjenesten gi melder tilbakemelding om tiltakene.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov- og forskrift

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Lov om barneverntjenester, LOV-1992-07-17-100
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester, FOR-2005-12-14-1584
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Forskrift om medvirkning og tillitsperson, FOR-2014-06-01-697
Justis- og beredskapsdepartementet, Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.

Veiledere og forarbeid

Barne- og familiedepartementet, Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)
Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet, NOU 2009:22, Det du gjør, gjør det helt – Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge, Utredning gitt fra et utvalg oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet, avgitt 3.desember 2009.
Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet, NOU 2000:12, Barnevernet i Norge – Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer, Utredning fra utvalg oppnevnt ved kgl.res 29.januar 1999, Avgitt til Barne- og familiedepartementet mai 2000.
Barne- og likestillingsdepartementet, Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder, 2006.
Barne- og likestillingsdepartementet, Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene, 2006.
Barne- og likestillingsdepartementet, Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder, 2006

Dokumenter fra Karmøy kommune (utvalgt)

Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, Delegasjonsreglement etter lov om barneverntjenester, 20.08.2014.
Karmøy kommune, Barnevern- og ungdomstjenesten, Kompetanseplan – Virksomhetens fokusområder 2010-2016.
Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, Avvikshåndtering, 27.05.2004.
Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, Saksgang fra melding til mottak – til utredning, Saksgang ved henvisning i eksisterende saker – til utredning, 04.10.2011.
Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, Mottak og registrering av nye bekymringsmeldinger, 23.08.2011.
Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, Rutiner i undersøkelsessak, 23.08.2011.
Karmøy kommune, Kvalitetsplan Helse- og omsorgsetat Virksomhet 25, Evaluering av hjelpetiltak, 12.08.2013
Reglement – riskohåndtering 5.11.2014

Andre dokumenter og litteratur

NKRF, RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, 2011.
Ot.prp.nr. 44 (1991-1992), Om lov om barneverntjenester (barnevernloven), Tilrådning fra Barne- og familiedepartementet 27.mars 1992, godkjent i statsråd samme dag.

Nettsider

www.karmoy.kommune.no
www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS