



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON 2020

Barneverntjenesten

NORDKAPP KOMMUNE

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Nordkapp kommune har Vefik IKS gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten.

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen vurdert sin uavhengighet overfor Nordkapp kommune, jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

Vi takker Nordkapp kommune og spesielt barneverntjenesten i forbindelse med gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Alta, 12.02.2021

Marit Jørgensen Hauge
Prosjektleder/forvaltningsrevisor

Kjerstin Johnsen
Medarbeider/forvaltningsrevisor

Aud S. Opgård
Oppdragsansvarlig revisor

INNHold

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALINGER	3
1	INNLEDNING	4
1.1	PROSJEKTETS BAKGRUNN OG FORMÅL	4
1.1.1	<i>Bakgrunn</i>	4
1.1.2	<i>Formål</i>	5
1.2	PROBLEMSTILLINGER	5
1.3	REVISJONSKRITERIER	6
1.3.1	<i>Kilder til kriterier</i>	6
1.3.2	<i>Utleddning av kriterier</i>	6
1.4	METODE	6
1.4.1	<i>Datainnsamling</i>	6
1.4.2	<i>Avgrensning</i>	6
1.4.3	<i>Dataenes gyldighet og pålitelighet</i>	7
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	8
2.1	ORGANISERING AV BARNEVERNTJENESTEN I NORDKAPP KOMMUNE	8
2.2	UTFORDRINGER	9
3	UTFØRER BARNEVERNTJENESTEN DE GENERELLE OPPGAVENE, HERUNDER FOREBYGGING OG SAMARBEID, PÅ EN TILFREDSSTILLENDEN MÅTE?	10
3.1	REVISJONSKRITERIER	10
3.2	DATA	10
3.3	VURDERINGER	12
3.4	KONKLUSJON	13
4	ER SAKSBEHANDLINGEN I BARNEVERNTJENESTEN TILFREDSSTILLENDEN?	14
4.1	REVISJONSKRITERIER	14
4.2	DATA	14
4.3	VURDERINGER	16
4.4	KONKLUSJON	17
5	ER BARNEVERNTJENESTENS OPPFØLGING AV BARN MED TILTAK FORSVARLIG?	18
5.1	REVISJONSKRITERIER	18
5.2	DATA	18
5.3	VURDERINGER	21
5.4	KONKLUSJON	22
6	KONKLUSJONER	23
6.1	UTFØRER BARNEVERNTJENESTEN DE GENERELLE OPPGAVENE, HERUNDER FOREBYGGING OG SAMARBEID, PÅ EN TILFREDSSTILLENDEN MÅTE?	23
6.2	ER SAKSBEHANDLINGEN I BARNEVERNTJENESTEN TILFREDSSTILLENDEN?	23
6.3	ER BARNEVERNTJENESTENS OPPFØLGING AV BARN MED TILTAK FORSVARLIG?	23
7	ANBEFALINGER	24
8	KILDER OG LITTERATUR	25
	Vedlegg 1: Kommunedirektørens kommentarer	26
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	28
	Vedlegg 3: Metode og gjennomføring	34

0 SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1. Utfører barneverntjenesten de generelle oppgavene, herunder forebygging og samarbeid, på en tilfredsstillende måte?*
- 2. Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?*
- 3. Er barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak forsvarlig?*

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om barneverntjenesten i Nordkapp kommune drives i samsvar med sentrale lovkrav. På bakgrunn av undersøkelsen vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det eventuelt er muligheter for forbedringer.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Utfører barneverntjenesten de generelle oppgavene, herunder forebygging og samarbeid, på en tilfredsstillende måte?

Revisors vurdering er at barneverntjenesten oppfyller revisjonskriteriet om å ha etablert rutiner for forebyggende arbeid. Revisor vil imidlertid påpeke at det er uheldig at barneverntjenesten ikke får tid til å prioritere å arbeide forebyggende i større grad.

Når det gjelder samarbeid med andre deler av forvaltningen har barneverntjenesten etablerte rutiner for samarbeid innad i forebyggende avdeling for barn og unge, med barnehagene og skole samt rehabiliteringstjenesten, PPT og BUP. Det gjennomføres faste samarbeidsmøter i skolehelseteamet og barnehageteamet der barneverntjenesten deltar. Barneverntjenesten har også invitert inn andre relevante instanser til samarbeidsmøter. Selv om det foreligger rutiner for tverrfaglig samarbeid, er det tverrfaglige samarbeidet er en utfordring for kommunen. En konsekvens av at barneverntjenesten har stor saksmengde og ustabil bemanning er at tjenesten får mindre tid til å prioritere samarbeid og generelt forebyggende arbeid.

Barneverntjenesten har ingen form for samarbeid med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge per dags dato. Barneverntjenesten har hatt som mål å invitere seg inn i idrettslag og foreninger for å fortelle om tjenesten, men dette har i liten grad blitt gjennomført. Revisors oppfatning er at det er rom for å samarbeide med frivillige organisasjoner og idrettslag i større grad.

Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?

De enkeltvedtakene revisjonen har undersøkt er i stor grad i samsvar med regelverket. Etter revisors syn kan opplysninger om retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter fremgå tydeligere av enkeltvedtakene. En svakhet med de undersøkte vedtakene er at det i liten grad fremgår av vedtaket hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og

hvordan barnets beste er vurdert. Kravene til slik begrunnelse ble innført i barnevernloven med virkning fra 1. juli 2018.

Fra 2017 til og med 2019 har barneverntjenesten hatt seks fristoversittelser på gjennomgang av innkomne meldinger. Med unntak av disse oppfylder barneverntjenesten revisjonskriteriet om å gjennomgå innkomne meldinger innen en uke. Barneverntjenesten har rutiner for å gi tilbakemelding til melder innen tre uker og dette blir som regel gjennomført.

Når det gjelder gjennomføring av undersøkelser har barneverntjenesten hatt en økning i antall fristbrudd i 2019 med 16 fristoversittelser, sammenlignet med fire fristoversittelser i 2018 og fem fristoversittelser i 2017. Barneverntjenesten oppfylder dermed ikke revisjonskriteriet om å gjennomføre undersøkelser innen tre måneder i alle saker.

Revisors konklusjon er at saksbehandlingen i barneverntjenesten i all hovedsak er tilfredsstillende. Barneverntjenesten kan imidlertid i større grad begrunne enkeltvedtak med barnets synspunkt og hvordan barnets beste er vurdert. De fleste innkomne meldinger til barneverntjenesten blir gjennomgått innen fristen på en uke. Barneverntjenesten har hatt en økning av fristbrudd i undersøkelsessaker i 2019. Barneverntjenesten arbeider for tiden med en evaluering av praksis i undersøkelsessaker.

Er barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak forsvarlig?

Barneverntjenesten oppfylder revisjonskriteriet om at alle barn skal ha en tidsavgrenset tiltaksplan i de fleste tilfellene, men ikke i alle. De tiltaksplanene revisjonen har undersøkt har hatt et tilfredsstillende innhold. Revisjonskriteriet om at tiltaksplanene skal evalueres regelmessig er ikke oppfylt i alle tilfeller. Barneverntjenesten har hatt fokus på arbeid med tiltak og oppfølging av tiltak, og skal etter hvert evaluere dette arbeidet.

Med unntak av to tilfeller har alle barn med omsorgstiltak hatt omsorgsplan i perioden 2017-2019. Barneverntjenesten har mal for omsorgsplan og omsorgsplanene revisjonen har undersøkt har hatt et tilfredsstillende innhold.

Barneverntjenesten oppfylder ikke kravet om minimum fire (eventuelt to) hjemmebesøk i fosterhjemmet i alle tilfeller.

Alle barn plassert i fosterhjem har tilsynsfører, men tilsynskravet er ikke oppfylt i alle sakene. Revisjonskriteriet om at kommunen skal føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet og foreta minimum fire årlige tilsynsbesøk kreves er ikke oppfylt.

Revisors konklusjon er at barneverntjenestens og kommunens oppfølging av barn med tiltak ikke er fullt ut forsvarlig. Revisor vil påpeke at det er bekymringsfullt at ikke alle barn i fosterhjem har fått sine lovpålagte oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk.

0.3 Anbefalinger

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen anbefaler revisjonen kommunen å iverksette tiltak for å:

- Sikre at enkeltvedtak begrunnes med barnets synspunkt og hvordan barnets beste er vurdert
- Sikre at alle undersøkelser blir gjennomført innen fristen
- Sikre at alle tiltaksplaner blir evaluert regelmessig
- Sikre at alle barn i fosterhjem får sine lovpålagte oppfølgingsbesøk
- Sikre at alle barn i fosterhjem får sine lovpålagte tilsynsbesøk

1 INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av kommunestyret i Nordkapp 10. oktober 2017 (sak 57/17). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Nordkapp kommune.

I dokumentet *Overordnet analyse 2017-2020*¹ fremgår følgende om dette fokusområdet:

«Barnevernets arbeid er regulert i lov om barneverntjenester (barnevernloven). Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. I henhold til barnevernloven skal barneverntjenesten i kommunen følge nøye med i de forhold barn lever under og finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten skal også medvirke til at barns interesser ivaretas av andre offentlige organer, samt samarbeide med andre sektorer og forvaltningsorganer når dette kan bidra til å løse oppgaver den er pålagt etter loven. Når et barn på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Når hjelpetiltak vedtas skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal videre 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. Dersom det er nødvendig ut fra den situasjonen barnet befinner seg i kan barnevernet overta omsorgen for barnet, og plassere det i fosterhjem eller institusjon. Ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Barnevernet skal i sitt arbeid etterleve de krav til saksbehandling og tidsfrister som barnevernloven og forvaltningsloven fastsetter. For å bidra til å sikre dette er kommunens barneverntjeneste pålagt å ha et system for internkontroll.

KOSTRA-tall for 2015 viser at Nordkapp kommune har noe lavere netto driftsutgifter til barneverntjenester målt i kroner pr innbygger og kroner pr innbygger i aldersgruppe 0-17 år enn kommunegruppen og fylket.² Nordkapp ligger imidlertid over landsgjennomsnittet på de 13 nevnte indikatorene. Det framgår videre av KOSTRA-tall at andel barn med barnevernstiltak (i forhold til innbyggere i aldersgruppen 0-22 år) er dobbelt så høy i Nordkapp som for landsgjennomsnittet.³

Barneverntjenesten i Nordkapp kommune er underlagt forebyggende avdeling for barn og unge. I avdelingen er tjenester for utsatte barn og unge samlet. I tillegg til

¹ I forskrift om kontrollutvalg § 10 siste ledd er det slått fast at plan for forvaltningsrevisjon skal baseres på en overordnet analyse.

² Netto driftsutgifter til sammen per innbygger: Nordkapp 1908 kr, KG-3 2109 kr, Finnmark 2512 kr, landet u/ Oslo 1827 kr, landet 1812 kr. Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten: Nordkapp 10 181 kr, KG-3 10 209 kr, Finnmark 12 022 kr, landet u/ Oslo 8340 kr, landet 8378 kr (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA).

³ Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år: Nordkapp 6,3 %, landet u/ Oslo 3,7 %, landet 3,7 % (Kilde: Statistisk sentralbyrå/KOSTRA). Det forelå ikke innrapporterte tall for kommunegruppen eller fylket per 15. juli 2016.

barneverntjenesten, omfatter avdelingen også helsesøstertjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Av årsmeldingen framgår det at den bemanningsmessige situasjonen i barneverntjenesten har vært krevende i 2015. Langtidssykemeldinger har bidratt til vedvarende redusert kapasitet. Sommeren 2015 var det nødvendig å leie inn ekstern konsulent for å avhjelpe situasjonen. Barneverntjenesten fikk bistand fra Barnevernkompetanse til direkte drift av tjenesten til og med september. Kommunen kjøper fortsatt bistand fra Barnevernkompetanse i forbindelse med en konkret settekontorsak. Fra og med høsten 2015 har alle de tre stillingene ved barneverntjenesten vært besatt. I årsmeldingen rapporteres det videre om at saksmengden har gått noe ned i 2015. Til tross for dette opplever kommunen en økning av barn som er under omsorg. Dette fører derfor til fortsatt stor arbeidsbelastning og store økonomiske merkostnader for kommunen, men «De største kostnadene bærer imidlertid de barna det gjelder.»⁴

Kontrollutvalget har i sine innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 8/2016) framhevet barneverntjenesten i Nordkapp kommune som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (barn og unge, foreldre og foresatte). Det er utført forvaltningsrevisjon på området tidligere (2011). Det kan utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen). Revisjonen har funnet at Nordkapp kommune har vært gjenstand for slikt tilsyn i 2015. Tema for tilsynet var hvorvidt meldinger til barneverntjenesten vurderes forsvarlig, samt hvorvidt plikten til å gi tilbakemelding til melder ble ivaretatt på ulike trinn i saksprosessen.⁵ Det er ikke planlagt nytt statlig tilsyn (per juli 2016). En forvaltningsrevisjon bør ikke igangsettes før i slutten av planperioden (2020).»

1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om barneverntjenesten i Nordkapp kommune drives i samsvar med sentrale lovkrav. På bakgrunn av undersøkelsen vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis og bli presentert for områder hvor det eventuelt er muligheter for forbedringer.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført på bakgrunn av tre hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 27. mai 2019 (sak 6/19). Hovedproblemstillingene er følgende:

- 1. Utfører barneverntjenesten de generelle oppgavene, herunder forebygging og samarbeid, på en tilfredsstillende måte?**
- 2. Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?**
- 3. Er barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak forsvarlig?**

⁴ Årsmelding 2015, s. 28.

⁵ Tilsynet er gjennomført 2.-4. juni 2015. Tilsynsrapporten var ikke tilgjengelig på Fylkesmannen i Finnmark sine hjemmesider per juli 2016.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner grunnlaget for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om barneverntjenester 17. juli 1992 (barnevernloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967 (forvaltningsloven)
- Forskrift om fosterhjem 18. desember 2003
- Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten* (Q-2006-1104)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-2013-16)

1.3.2 Utledning av kriterier

Utledning av kriteriene framgår av rapportens vedlegg nr. 2.

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært intervju, dokumentanalyse, gjennomgang av enkeltsaker og gjennomgang av barneverntjenestens innrapporterte tall til Fylkesmannen.

En nærmere redegjørelse for metode, framgangsmåte og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg nr. 3.

1.4.2 Avgrensning

Tidsmessig er undersøkelsen i hovedsak avgrenset til perioden 2017-2020. Revisjonen har undersøkt et tilfeldig utvalg av saksmapper som var aktive på undersøkelsestidspunktet.⁶ I mappegjennomgangen har vi bare sett på forhold som vedrører problemstillingene. Vi har ikke undersøkt barneverntjenestens faglige skjønn i de enkelte sakene. Undersøkelsen omfatter heller ikke barneverntjenestens arbeid med å forberede saker til Fylkesnemnda.

Problemstillingene er vidt utformet og det har derfor vært nødvendig å foreta avgrensninger. Under problemstilling nr. 2 har revisjonen undersøkt et utvalg av enkeltvedtak og praksis knyttet til barneverntjenestens gjennomgang av meldinger og gjennomføring av undersøkelser. Under problemstilling nr. 3 har revisjonen undersøkt barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak på systemnivå, herunder om det er utarbeidet tiltaksplaner og omsorgsplaner og om lovpålagte oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk i fosterhjem blir overholdt.

⁶ Per juni 2020.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Gyldigheten av data er sikret ved at data er samlet inn med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både den dokumentasjon som er innhentet, hvem som har blitt intervjuet og hvilke spørsmål som har blitt stilt. Vi mener at innsamlede data i denne undersøkelsen er egnet til å besvare problemstillingene. Det er likevel viktig å påpeke at revisjonens vurderinger og konklusjoner kun knytter seg til de sakene vi har undersøkt.

Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene. Eventuelle regnskapsdata og materiale fra ekstern rapportering som er benyttet avgrenses til offisielle, avlagte tall og data. Tallmaterialet fra Fylkesmannen kan inneholde feil dersom kommunen har rapportert feil. Vi anvender kommunens rapporteringer til Fylkesmannen med forbehold om at de ikke inneholder feil.

Dataenes pålitelighet sikres gjennom intern kvalitetssikring, ved verifisering av data fra intervjuer og ved at undersøkte områder søkes belyst med data fra flere kilder.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

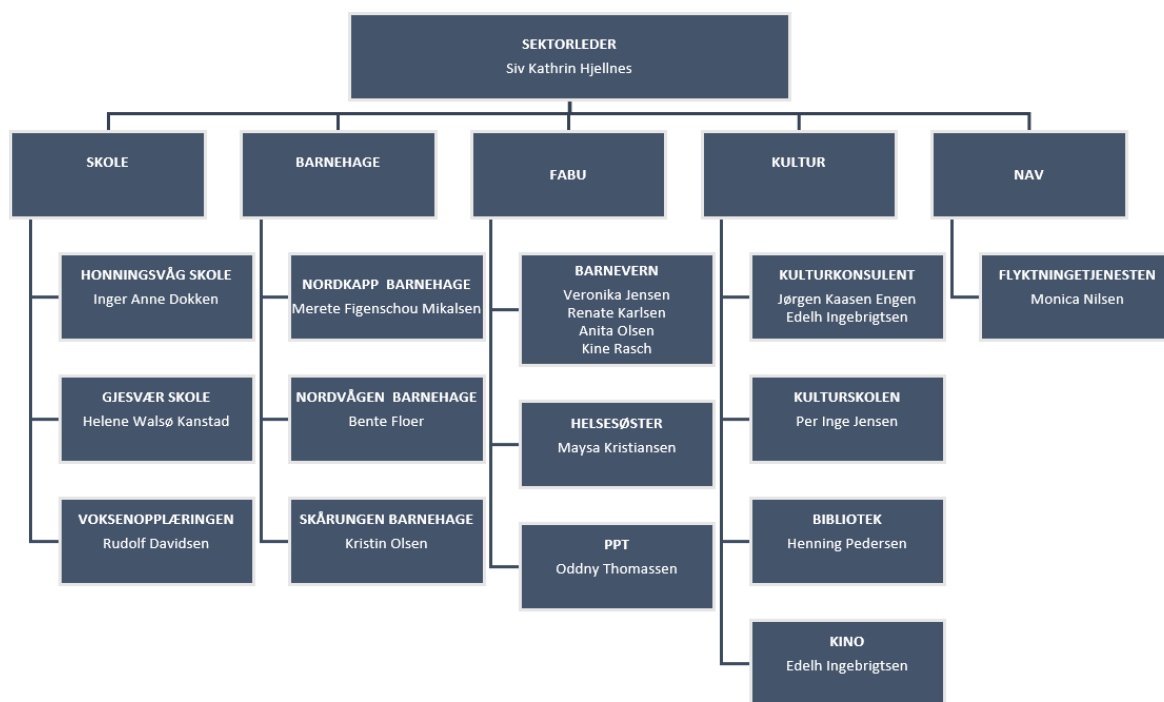
2.1 Organisering av barneverntjenesten i Nordkapp kommune

Barneverntjenesten i Nordkapp kommune er en del av Forebyggende avdeling for barn og unge (FABU). Avdelingen omfatter også helsesøstertjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). PP-tjenesten går ut av FABU 1. januar 2021 og inn i Pedagogisk – psykologisk distriktskontor (PPD) for Midt-Finnmark.

FABU er en del av Nordkapp kommunes oppvekst- og kultursektor som har som hovedoppgave å administrere kommunens tjenester for barn og unge fra 0-18 år, i tillegg til kulturtilbudet i regi av kommunen.

Ifølge kommunens nettside skal FABU være et lett tilgjengelig tverrfaglig lavterskeltilbud for barn og unge fra 0-18 år og deres familier. Tjenesten har sine lovpålagte oppgaver, men skal sammen ha mer fokus på forebyggende arbeid og tidlig innsats.

Figur 1: Organisasjonskart Nordkapp kommunes oppvekst- og kultursektor



Barneverntjenesten i Nordkapp kommune har fire stillingshjemler, hvorav en fagansvarlig for tjenesten og tre barnevernskonsulenter. Saksbehandlerne i tjenesten arbeider etter generalistmodellen. Det vil si at alle jobber med undersøkelsessaker, oppfølging av hjelpetiltak og oppfølging av barn under omsorg.⁷ Barneverntjenesten har vært fullt bemannet i 2019. Det har vært en økning i antall bekymringsmeldinger til barneverntjenesten de siste årene.⁸

⁷ Internkontroll for barneverntjenesten (revidert oktober 2018).

⁸ Nordkapp kommunes årsmelding 2019

Nordkapp kommune har fra 1. januar 2019 ivaretatt akuttberedskap i barneverntjenesten organisert som hjemmevakt per telefon og besittes av ansatte i tjenesten.

2.2 utfordringer

Barneverntjenesten har over flere år vært preget av utfordringer knyttet til bemanningen. Det har vært en ustabil tjeneste med høy turnover, fravær og permisjoner. Saksmengden har i tillegg økt de siste årene. I perioder har det vært helt nødvendig å bruke konsulenttjenester.

Barneverntjenesten har deltatt i den nasjonale kompetansesatsingen og kompetansestrategien. Barneverntjenesten har også vært med på tjenestestøtteprogram sammen med andre kommuner i Vest-Finnmark, der det ble utviklet mål og tiltak innad i tjenesten. Det er imidlertid en utfordring å holde fokus på de målene man har om å skape en stabil og god tjeneste når tjenesten er så ustabil.

Det har generelt vært en stor utskifting av ansatte i kommunen – også blant sektorlederne. Dette er en utfordring fordi det ikke blir kontinuitet på de ulike områdene.

Måten forebyggende avdeling for barn og unge er organisert på har også medført noen utfordringer. Avdelingsleder for FABU har personalansvar og økonomiansvar for barneverntjenesten, mens vedtaksmyndigheten ligger hos fagansvarlig i barneverntjenesten. En slik organisering kan medføre at man ikke ser hele bildet.

Det har ikke vært foretatt en evaluering av organiseringen av FABU etter at FABU ble etablert i 2014. Nå som det er vedtatt at PP-tjenesten skal ut av FABU kan det være hensiktsmessig å evaluere organiseringen av tjenestene. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal diskutere interkommunale løsninger og samarbeid for kommuner i Midt-Finnmark. Samarbeidsgruppen jobber med å se på mulige interkommunale løsninger og om man kan slå sammen flere sårbare tjenester. Et interkommunalt samarbeid om barneverntjenesten vil kunne gjøre tjenesten mindre sårbar og mer stabil.

3 UTFØRER BARNEVERTJENESTEN DE GENERELLE OPPGAVENE, HERUNDER FOREBYGGING OG SAMARBEID, PÅ EN TILFREDSSTILLENDE MÅTE?

3.1 Revisjonskriterier

- Barneverntjenesten skal ha rutiner for forebyggende arbeid
- Barneverntjenesten skal samarbeide med andre deler av forvaltningen og medvirke til at barns interesser ivaretas av andre offentlige organer
- Barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge

3.2 Data

Rutiner for forebyggende arbeid

Forebyggende avdeling for barn og unge (FABU) var i utgangspunktet en satsing på å samle tjenestene for barn og unge med målsetting om å arbeide forebyggende gjennom tverrfaglig kompetanse og samarbeid. Ved etableringen av FABU ble det satset på tverrfaglig kompetanse på ICDP⁹ (foreldreveiledning). Alle som arbeidet i FABU på daværende tidspunkt, inkludert de ansatte i barneverntjenesten, utdannet seg til ICDP-veiledere. Det er ingen av disse som arbeider i barneverntjenesten i dag, men innad i FABU er det fremdeles noen av de ansatte som innehar denne kompetansen.

Ved etableringen av FABU ble det også satset mye på tverrfaglig samarbeid. Det ble etablert et tverrfaglig samarbeid mellom tjenestene i FABU, og det ble etablert et barnehageteam og et tverrfaglig ressursteam ved Honningsvåg skole. Hovedformålene for alle disse er å komme inn på et tidlig stadium og samle ressursene i de ulike tjenestene slik at man kan unngå fremtidige saker i barnevernet ved at man løser utfordringer tidlig.

Barneverntjenesten arbeider forebyggende gjennom ressursteamet på skole og i barnehageteamet. Ifølge barneverntjenestens «årshjul» skal barneverntjenesten ut å være synlige og presentere seg for skole, barnehager, lag og foreninger samt andre relevante instanser. Tjenesten har også som mål å invitere andre instanser som NAV, politi, leger, m.fl. inn på samarbeidsmøte en gang pr. år. Dette er blitt gjennomført til dels, men ikke fullt ut.

Fagansvarlig i barneverntjenesten og leder for FABU har opplyst i intervju at barneverntjenesten har for liten tid til å arbeide primærforebyggende. Saksbehandlerne må konsentrere seg om enkeltsaker og å overholde lovpålagte frister. Selv om barneverntjenesten ikke har hatt mye tid til generell forebyggende virksomhet, så arbeider tjenesten forebyggende i enkeltsaker ved at man tar i bruk mange ulike hjelpetiltak, som for eksempel støttekontakt og besøkshjem.

⁹ International Child Development Programme

Skolehelseteam

Skolehelseteamet ved Honningsvåg skole består av inspektør, rådgiver, PPT¹⁰, barnevern og fagansvarlig helsesøster. Skolehelseteamet har møte en gang i måneden. Formålet med møtene er å sikre et godt samarbeid og god ivaretagelse av elevene på skolen. Teamet skal sikre tverrfaglig tilnærming, avklaringer og ansvarsfordeling samt oppfølging over tid.

Barnehageteam

Barnehageteamet består av barnehagestyrere, barneverntjenesten, PPT, helsesøstre og leder av FABU. Barnehageteamet har møte en gang i måneden. Formålet med samarbeidet er tidlig innsats og forebyggende arbeid rettet mot barnehagebarn. Koordinator for barnehageteam sender ut møteinnkalling og skriver referat fra møtene. Det skrives handlingsplan på enkeltsaker som drøftes i møtene. Saker innmeldes skriftlig en uke før møtet. Ved drøfting av enkeltbarn skal foresatte fortrinnsvis være til stede og samtykkeskjema skal benyttes. Dersom samtykke ikke er innhentet, må saken tas anonymt.

Ifølge prosedyren for samarbeidsrutiner for barnehageteam skal barnehageteamet og skolehelseteamet ha samarbeidsmøte to ganger i året. Leder for skolehelseteam og koordinator for barnehageteam har ansvar for møtene. Formålet er å sikre et godt tverrfaglig samarbeid og bedre oppfølging av førskolebarn etter skolestart.

Tverrfaglig samarbeid med andre deler av forvaltningen

Barneverntjenesten arbeider i tverrfaglige team med barnehage, skole og helsesøster. Det gjennomføres samarbeidsmøter i barnehageteamet og i skolehelseteamet en gang i måneden. I disse møtene deltar det alltid en representant fra barneverntjenesten. Det meldes inn saker til teamet som drøfter sakene i fellesskap. Det gjennomføres også faste samarbeidsmøter med rehabiliteringstjenesten. Flyktningstjenesten var tidligere en instans som barneverntjenesten samarbeidet med. I og med at kommunen ikke har bosatt flyktninger de siste årene har denne tjenesten blitt bygd ned.

Samarbeid med PPT og BUP

Barneverntjenesten har en prosedyre som omhandler rutiner for møte mellom helsestasjonen, lege, barneverntjenesten, PPT og BUP¹¹. Formålet med møtene er å sikre godt tverrfaglig samarbeid til det beste for brukeren og familien. To ganger i året skal det gjennomføres felles evaluering av møtene.

Rehabiliteringstjenesten

Samarbeid mellom forebyggende avdeling (FABU) og rehabiliteringstjenesten (Rehab) skal sikre godt samarbeid mellom avdelingene og gi et bedre tilbud til felles brukere. Ifølge rutinene skal det gjennomføres samarbeidsmøter minimum tre ganger per år. Alle ansatte i forebyggende avdeling og rehabiliteringstjenesten skal delta på samarbeidsmøtene.

Lege og tannlege

FABU har faste samarbeidsmøter med BUP der lege deltar. Det er også den legen som har hovedkontakten med helsesøstertjenesten. Det er inngått samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og tannlegene. Leder for FABU har opplyst i intervju at tannlegene har deltatt i møter med hele avdelingen og at de prøver å inkludere tannhelsetjenesten når de har tverrfaglig kompetanseheving som de også kan dra nytte av.

¹⁰ Pedagogisk Psykologisk tjeneste (PPT)

¹¹ Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)

Politi

Barneverntjenesten har ikke noe formalisert samarbeid med politi, utover i enkeltsaker. Politiet er imidlertid blitt invitert til å delta i de ukentlige møtene som FABU har.

Revisjonen har fått opplyst fra leder for FABU at tverrfaglig samarbeid er en utfordring som ikke bare barneverntjenesten og FABU har, men som gjelder hele kommunen. Det er et gjennomgående tema at man ikke får utnyttet ressursene i de ulike tjenestene godt nok. Dette kan ha sammenheng med at den daglige driften sluker tid. Det er ikke nok at bare én avdeling bestemmer seg for å satse på tidlig innsats – dette er noe man må samarbeide om.

Samarbeidet med skole og barnehagene er bra, men kunne vært bedre, ifølge fagansvarlig i barneverntjenesten. Hun forteller at man gjerne har et ønske og en intensjon om samarbeid, men må i stedet prioritere saker som haster. «Man er åpen for samarbeid på tvers av instanser og fagområder, men man kjenner for dårlig til hverandre.»

Samarbeid med frivillige organisasjoner

Barneverntjenesten har ikke hatt noe spesielt samarbeid med frivillige organisasjoner de siste årene. Tidligere hadde barneverntjenesten et nært samarbeid med organisasjonen Rusfri oppvekst, om tverrfaglig kompetanseheving. Samarbeidet resulterte blant annet i at det ble opprettet lokalkontor i Nordkapp. Utover dette har ikke barneverntjenesten noen formelle samarbeidspartnere.

Revisjonen har fått opplyst at barneverntjenesten har hatt mål om å invitere seg inn i lag og foreninger for å fortelle om barneverntjenesten og hvordan de kan ta kontakt. Dette har imidlertid ikke blitt gjennomført i praksis. Barneverntjenesten har vært til stede på skolene og i barnehagene, men i forhold til frivillige organisasjoner og lag «skorter» det litt.

3.3 Vurderinger

På bakgrunn av det ovennevnte er revisors vurdering at barneverntjenesten oppfyller revisjonskriteriet om å ha etablert rutiner for forebyggende arbeid. Revisor vil imidlertid påpeke at det er uheldig at barneverntjenesten ikke får tid til å prioritere å arbeide forebyggende i større grad.

Når det gjelder samarbeid med andre deler av forvaltningen har barneverntjenesten etablerte rutiner for samarbeid innad i forebyggende avdeling for barn og unge, med barnehagene og skole samt rehabiliteringstjenesten, PPT og BUP. Det gjennomføres faste samarbeidsmøter i skolehelseteamet og barnehageteamet der barneverntjenesten deltar. Barneverntjenesten har også invitert inn andre relevante instanser til samarbeidsmøter. Selv om det foreligger rutiner for tverrfaglig samarbeid, er det tverrfaglige samarbeidet er en utfordring for kommunen. En konsekvens av at barneverntjenesten har stor saksmengde og ustabil bemanning er at tjenesten får mindre tid til å prioritere samarbeid og generelt forebyggende arbeid.

Barneverntjenesten har ingen form for samarbeid med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge per dags dato. Barneverntjenesten har hatt som mål å invitere seg inn i idrettslag og foreninger for å fortelle om tjenesten, men dette har i liten grad blitt gjennomført. Revisors oppfatning er at det er rom for å samarbeide med frivillige organisasjoner og idrettslag i større grad.

3.4 Konklusjon

Utfører barneverntjenesten de generelle oppgavene, herunder forebygging og samarbeid, på en tilfredsstillende måte?

På bakgrunn av de ovenstående funn og vurderinger er revisors konklusjon at barneverntjenesten i stor grad utfører de generelle oppgavene, herunder forebygging og samarbeid på en tilfredsstillende måte. Barneverntjenesten har rutiner for forebyggende arbeid og tverrfaglig samarbeid, men på grunn av høy saksmengde og ustabil bemanning har tjenesten de siste årene hatt lite tid til å arbeide forebyggende og samarbeide med andre instanser.

4 ER SAKSBEHANDLINGEN I BARNEVERTJENESTEN TILFREDSSTILLELLENDE?

4.1 Revisjonskriterier

- Barneverntjenestens enkeltvedtak skal være i samsvar med regelverket
- Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert
- Barneverntjenesten skal senest innen en uke gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser
- Den som har sendt melding til barneverntjenesten skal få tilbakemelding innen tre uker etter at meldingen ble mottatt
- Undersøkelse skal som hovedregel gjennomføres senest innen tre måneder

4.2 Data

Barneverntjenestens enkeltvedtak

Barneverntjenestens saksbehandling foregår i fagsystemet Familia. Enkeltvedtak fattes som regel på bakgrunn av en undersøkelse eller søknad. Før vedtak treffes gjøres det en vurdering av saken på fagmøte. Den enkelte saksbehandler skriver vedtaket og vedtaket signeres av fagansvarlig.

Revisjonen har fått opplyst i intervju at barneverntjenesten er gode på å gi barn anledning til å uttale seg før det treffes avgjørelse i sak som berører barnet. Det dokumenteres i journalnotat i Familia at barneverntjenesten har hatt samtaler med barnet. Det vil ikke nødvendigvis alltid fremgå av selve vedtaket, men det vil likevel fremgå av undersøkelsesrapporten.

Revisjonen har undersøkt et tilfeldig utvalg av 18 enkeltvedtak. Av de 18 undersøkte enkeltvedtakene gjaldt 11 henleggelse/avslutning av undersøkelsessak. De øvrige enkeltvedtakene gjaldt ulike hjelpetiltak som foreldreveiledning, besøkshjem og avslutning av hjelpetiltak.

Alle de undersøkte enkeltvedtakene viser til reglene vedtaket bygger på. Innholdet i reglene eller problemstillingen vedtaket bygger på er gjengitt i de fleste vedtakene, med unntak av to vedtak der innholdet i reglene ikke er gjengitt. De faktiske forholdene som vedtaket bygger på er nevnt i alle de undersøkte enkeltvedtakene. I ett av enkeltvedtakene var dette kun nevnt delvis. Alle de undersøkte enkeltvedtakene inneholder opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Når det gjelder opplysninger om retten til å se sakens dokumenter fremgår dette indirekte av alle de undersøkte enkeltvedtakene. I vedtakene vises det til at barneverntjenesten skal gi nærmere opplysninger om adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den grad dette er hjemlet i forvaltningsloven §§ 18 og 19.

De enkeltvedtakene revisjonen har undersøkt beskriver i liten grad hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert.

Barneverntjenestens håndtering av bekymringsmeldinger

Barneverntjenesten har rutinebeskrivelse for håndtering av meldinger. Den som mottar meldingen skanner og registrerer denne i Familia så snart som mulig. Gjennomgang av meldingen gjøres i fellesskap på meldingsmøte. Barneverntjenesten gjennomfører meldingsmøter to ganger i uka. På disse møtene blir innkomne bekymringsmeldinger drøftet. Den saksbehandleren som mottar meldingen gjør en vurdering av den i forhold til alvorlighetsgrad og om det er akutt. Dersom meldingen vurderes som alvorlig vil den bli behandlet med det samme. Dersom meldingen vurderes som mindre alvorlig vil meldingen bli behandlet under meldingsmøte. I meldingsmøte blir meldingen vurdert, og det blir tatt en beslutning om saken skal henlegges eller undersøkes videre. Dersom det besluttes å starte undersøkelse går barneverntjenesten gjennom hvordan de skal gå fram og hva de skal undersøke. Deretter registreres saken og saksbehandler starter opp.

Det skal gis tilbakemelding på alle meldinger, både til offentlige og private meldere, men med ulikt innhold og opplysninger. Barneverntjenesten bruker mal i Familia til å gi tilbakemelding til melder. Revisjonen har fått opplyst at det som regel blir sendt tilbakemelding til melder, men at det har glippet noen ganger.

Barneverntjenesten mottok 46 meldinger i 2017 og alle disse ble behandlet innen fristen på en uke. I 2018 mottok barneverntjenesten 52 meldinger hvorav 49 ble behandlet innen fristen. I 2019 mottok barneverntjenesten 43 meldinger, hvorav 40 ble behandlet innen fristen. Barneverntjenesten har hatt fristbrudd i til sammen seks av 141 saker i perioden 2017-2019. Tabellen under illustrerer antall gjennomgåtte meldinger og fristoversittelser fordelt på første og andre halvår for perioden 2017-2019.

Tabell 1: Tidsbruk ved gjennomgang av meldinger

Tidsperiode	Antall gjennomgåtte meldinger (totalt)	Fristoversittelser på gjennomgang av meldinger
2017, første halvår	20	0
2017, andre halvår	26	0
2018, første halvår	29	2
2018, andre halvår	23	1
2019, første halvår	27	3
2019, andre halvår	16	0

Kilde: Nordkapp kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen (2017-2019)

Revisjonen har gjennomgått ti bekymringsmeldinger som er innsendt til barneverntjenesten. Ni av de ti undersøkte meldingene var gjennomgått innen en uke. Det forelå dokumentasjon på at den som hadde sendt melding hadde fått tilbakemelding i alle de ti undersøkte sakene.

Barneverntjenestens håndtering av undersøkelser

Barneverntjenestens rutinebeskrivelse for undersøkelse beskriver start av undersøkelse, første samtale, gjennomføring av undersøkelse, sluttrapport/undersøkelsesrapport, avslutning av undersøkelsesfasen og utvidelse av undersøkelse. Barneverntjenesten vurderer undersøkelsen ut ifra fem ulike maler, der mal nr. 1 er «kort undersøkelse» og mal nr. 5 er «full utredningsmal + metodikk». Barneverntjenesten bruker «Trekanten» som metode/hjelpemiddel gjennom undersøkelsen. Trekanten beskriver kartlegging av barnets utvikling og behov, foreldrenes omsorgskapasitet og familie- og miljøfaktorer.

Med mindre det er snakk om vold eller overgrep, gjennomføres det en oppstartssamtale med foreldrene og det innhentes informasjon fra andre instanser som skole og barnehage. Det gjennomføres samtaler med barnet og med andre aktuelle personer, i tillegg til hjemmebesøk og observasjon. Deretter utarbeides rapport med vurderinger og konklusjoner.

Revisjonen har fått opplyst at flere saker sannsynligvis kunne ha vært avsluttet tidligere. På grunn av høy saksmengde drøyer det gjerne til fristen. I noen tilfeller blir saken avsluttet og familien blir informert gjennom en avsluttende samtale, for eksempel ved henleggelse av saken. Det kan i noen saker være slik at undersøkelsesrapporten likevel ikke blir skrevet før fristen nærmer seg, fordi det oppstår andre akutte saker. Da har man i realiteten fått avsluttet saken, og det gjenstår bare å skrive ferdig rapporten. Barneverntjenesten jobber for tiden med å vurdere egen arbeidspraksis på dette området, for å oppnå bedre effektivitet og struktur.

I 2017 gjennomførte barneverntjenesten 41 undersøkelser, hvorav 28 ble gjennomført innen fristen på tre måneder. 11 undersøkelsessaker ble gjennomført i løpet av 3-6 måneder og to ble avsluttet etter mer enn seks måneder. Det var besluttet utvidet undersøkelsestid i åtte av de 11 undersøkelsessakene som ble gjennomført i løpet av 3-6 måneder.

I 2018 gjennomførte barneverntjenesten 53 undersøkelser, hvorav 49 av disse ble gjennomført innen tre måneder. Tre undersøkelsessaker ble gjennomført i løpet av 3-6 måneder og én undersøkelse ble avsluttet etter mer enn seks måneder.

I 2019 gjennomførte barneverntjenesten 45 undersøkelser, hvorav 29 ble gjennomført innen tre måneder. 15 undersøkelser ble gjennomført innen 3-6 måneder og én undersøkelse ble avsluttet etter mer enn seks måneder. Tabellen under illustrerer antall gjennomførte undersøkelser og fristoversittelser fordelt på første og andre halvår 2017-2019.

Tabell 2: Tidsbruk ved gjennomføring av undersøkelser

Tidsperiode	Antall gjennomførte undersøkelser (totalt)	Fristoversittelser ved gjennomføring av undersøkelser
2017, første halvår	25	5
2017, andre halvår	16	0
2018, første halvår	35	4
2018, andre halvår	18	0
2019, første halvår	20	7
2019, andre halvår	25	9

Kilde: Nordkapp kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen (2017-2019)

4.3 Vurderinger

De enkeltvedtakene revisjonen har undersøkt er i stor grad i samsvar med regelverket. Etter revisors syn kan opplysninger om retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter fremgå tydeligere av enkeltvedtakene. En svakhet med de undersøkte vedtakene er at det i liten grad fremgår av vedtaket hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert. Kravene til slik begrunnelse ble innført i barnevernloven med virkning fra 1. juli 2018.

Fra 2017 til og med 2019 har barneverntjenesten hatt seks fristoversittelser på gjennomgang av innkomne meldinger. Med unntak av disse oppfyller barneverntjenesten revisjonskriteriet

om å gjennomgå innkomne meldinger innen en uke. Barneverntjenesten har rutiner for å gi tilbakemelding til melder innen tre uker og dette blir som regel gjennomført.

Når det gjelder gjennomføring av undersøkelser har barneverntjenesten hatt en økning i antall fristbrudd i 2019 med 16 fristoversittelser, sammenlignet med fire fristoversittelser i 2018 og fem fristoversittelser i 2017. Barneverntjenesten oppfyller dermed ikke revisjonskriteriet om å gjennomføre undersøkelser innen tre måneder i alle saker.

4.4 Konklusjon

På bakgrunn av de ovenstående funn og vurderinger er revisors konklusjon at saksbehandlingen i barneverntjenesten i all hovedsak er tilfredsstillende. Barneverntjenesten kan imidlertid i større grad begrunne enkeltvedtak med barnets synspunkt og hvordan barnets beste er vurdert. De fleste innkomne meldinger til barneverntjenesten blir gjennomgått innen fristen på en uke. Barneverntjenesten har hatt en økning av fristbrudd i undersøkelsessaker i 2019. Barneverntjenesten arbeider for tiden med en evaluering av praksis i undersøkelsessaker.

5 ER BARNEVERTJENESTENS OPPFØLGING AV BARN MED TILTAK FORSVARLIG?

5.1 Revisjonskriterier

Barneverntjenestens oppfølging av barn med hjelpetiltak

- For alle barn med hjelpetiltak skal det foreligge en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas
- Tiltaksplanen skal ha et tilfredsstillende innhold
- Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig

Barneverntjenestens oppfølging av barn med omsorgstiltak

- Det skal vedtas en foreløpig omsorgsplan ved omsorgsovertakelse
- Det skal vedtas en endelig omsorgsplan senest to år etter fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse
- Omsorgsplanene skal ha et tilfredsstillende innhold

Barneverntjenestens oppfølging av barn i fosterhjem

- Barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder besøke fosterhjemmet minimum 4 ganger i året
- Kommunen skal som fosterhjemskommune føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder gjennomføre tilsynsbesøk minimum 4 ganger i året
- Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporter fra tilsyn og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring

5.2 Data

Barneverntjenestens oppfølging av barn med hjelpetiltak

Rutinebeskrivelse for hjelpetiltak beskriver tiltaksplan, registrering i Familia, når familien takker nei til hjelpetiltak og iverksettelse av oppdragstakere. For iverksettelse av oppdragstakere brukes en sjekklister. Barneverntjenesten har en egen mal for tiltaksplaner. Revisjonen er blitt opplyst om at barneverntjenesten jobber med å konkretisere tiltaksplanen mer i samarbeid med partene, for å skape større forutsigbarhet, først og fremst for partene, men også for at saksbehandler skal få jobbe på en best mulig måte.

Oppfølgingen av barn med hjelpetiltak har variert litt. Fagansvarlig har opplyst om at alle bestreber seg på å følge opp tiltaksplanene, men at dette er noe barneverntjenesten kan gjøre bedre. Både når det gjelder å utforme planen så konkret som mulig og at oppfølgingen blir gjort etter planen. Oppfølging av barn med hjelpetiltak blir gjort ved evaluering av tiltaksplanene. Det skrives journalnotat hver gang barneverntjenesten har kontakt med barn/foreldre.

Barneverntjenesten var med i Tjenestestøtteprogrammet, som er et samlingsbasert tjenesteutviklingsprogram for kommunal barneverntjeneste i regi av Bufdir¹². Der ble det laget mål for arbeid med tiltak fordi dette var noe av det tjenesten slet mest med – å ha gode rutiner på tiltak og oppfølging av tiltak. Fagansvarlig mener at barneverntjenesten er blitt

¹² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

bedre på dette området. De ansatte drøfter tiltakene sammen, men det er saksbehandleren som utarbeider tiltaksplanen. Revisjonen har fått opplyst at arbeidet med tiltak skal evalueres i forhold til de målene som ble satt.

Tabellen under viser antall barn med hjelpetiltak og hvor mange av disse som har tiltaksplan.

Tabell 3: Barn med hjelpetiltak og tiltaksplan i Nordkapp

	2017		2018		2019	
	1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår
Barn med hjelpetiltak	22	25	31	25	21	18
Barn med tiltaksplan	22	24	30	23	17	16
Antall barn som har hatt sin tiltaksplan evaluert siste halvår	14	19	18	6	10	11

Kilde: Nordkapp kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen (2017-2019)

Ifølge oversikt fra Familia har alle barn med hjelpetiltak en tiltaksplan per 15. juni 2020. Det er ifølge oversikten tre tilfeller som ikke oppfyller krav til evaluering av tiltaksplan.

Revisjonen har undersøkt seks tiltaksplaner under mappegjennomgangen. Alle de undersøkte tiltaksplanene var tidsavgrenset og forelå når hjelpetiltaket ble vedtatt. Alle de undersøkte tiltaksplanene hadde et tilfredsstillende innhold. En av de seks undersøkte tiltaksplanene manglet dato for evaluering. Perioden for evaluering av tiltaksplanen framgikk imidlertid av et annet dokument, «Evaluering av tiltak».

Barneverntjenestens oppfølging av barn med omsorgstiltak

Barneverntjenesten har en mal for omsorgsplaner som inneholder situasjonsbeskrivelse, varighet, plasseringssted/bosted, intensjon for kontakt og samvær med familie og barnets særlige behov over tid.

Tabellen under viser at alle barn med omsorgstiltak har hatt omsorgsplan, med unntak av ett tilfelle 2. halvår 2018 og ett tilfelle 1. halvår 2019. Per 15. juni 2020 har Nordkapp kommune omsorg for 11 barn og alle disse har omsorgsplan.¹³

Tabell 4: Barn med omsorgstiltak og omsorgsplan i Nordkapp

	2017		2018		2019	
	1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår
Barn med omsorgstiltak	11	11	11	11	13	11
Barn med omsorgsplan	11	11	11	10	12	11

Kilde: Nordkapp kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen (2017-2019)

Revisjonen har undersøkt to endelige omsorgsplaner i de gjennomgåtte mappene. De undersøkte omsorgsplanene inneholdt situasjonsbeskrivelse, varighet, plasseringssted/bosted, intensjon for kontakt og samvær med familie og barnets særlige behov over tid.

¹³ Ifølge oversikt fra Familia

Barneverntjenestens og kommunens oppfølging av barn i fosterhjem

Barneverntjenesten har rutinebeskrivelse for fosterhjem som beskriver følgende aktiviteter og rutiner:

- Henvendelser vedrørende godkjenning av fosterhjem
- Rekruttering/godkjenning av fosterhjem
- Huskeliste ved plassering
- Personal mappe fosterhjem
- Søknader om deltakelse på familiehelg i regi av fosterhjemsforeningen
- Tilsynsfører
- Forsterking av fosterhjem
- Reisekostnader ved samvær
- Andre økonomiske retningslinjer ved fosterhjems plassering
- Oppfølging av barn i fosterhjem
- Når barnet skal flytte ut av fosterhjemmet

Barneverntjenesten følger opp barn i fosterhjem med fire besøk i året, og oftere ved behov, ifølge fagansvarlig. Det gjennomføres også oppfølging i form av telefonkontakt og møte i samarbeidsgruppe med omsorgsbarna. Møte med skole, barnehage, helsesykepleier og PP-tjenesten gjennomføres ved behov. Det skrives rapport etter hvert møte og besøk i fosterhjemmet. Det utarbeides også journalnotat i Familia ved kontakt utover møtene, dersom det for eksempel har vært en episode eller et møte på skolen.

Revisjonen har fått opplyst at barneverntjenesten stort sett klarer å gjennomføre fire årlige fosterhjemsbesøk i hvert fosterhjem. 2020 har imidlertid vært et spesielt år på grunn av koronasituasjonen. Noen av de fysiske besøkene dette året har blitt erstattet av digital oppfølging over telematikk/telefon, og dette er blitt godkjent på grunn av koronasituasjonen.

Tabellen under viser antall fosterbarn som barneverntjenesten har oppfølgings- og kontrollansvar for og hvor mange tilfeller der kravet om minimum fire (eventuelt to i særlige tilfeller der barnet har bodd i samme fosterhjem i mer enn to år) besøk er oppfylt, eller der kravet om minimum fire besøk ligger an til å bli oppfylt.¹⁴ Kommunens innrapporterte tall viser at barneverntjenesten ikke har oppfylt kravet om minimum fire årlige hjemmebesøk i alle fosterhjem i perioden 2017-2019.

Tabell 5: Barneverntjenestens oppfølgings- og kontrollansvar for barn i fosterhjem

	2017		2018		2019	
	1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår
Antall fosterbarn som barneverntjenesten har oppfølgings- og kontrollansvar for	11	12	14	13	12	11
Antall hvor krav om minimum 4 (evt. 2) hjemmebesøk er oppfylt eller ligger an til å bli oppfylt	4	9	11	10	9	10

Kilde: Nordkapp kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen (2017-2019)

¹⁴ Antall hvor krav om minimum 4 (evt. 2) besøk er oppfylt gjelder for barn plassert i fosterhjem i mer enn 1 år. Antall hvor det ligger an til at krav om minimum 4 besøk blir oppfylt gjelder for barn plassert i fosterhjem i mindre enn 1 år.

Ifølge oversikt fra Familia datert 15. juni 2020 oppfylder barneverntjenesten krav til oppfølging i fosterhjem i 10 av 11 saker.

Nordkapp kommune har ansatt to tilsynsførere til å føre tilsyn med barn i fosterhjem for barn under omsorg plassert i kommunen, både der kommunen er omsorgskommune og tilsynskommune. Tilsynsførerne skriver tilsynsrapport etter hvert tilsyn som oversendes til barneverntjenesten. Den ansvarlige saksbehandleren i barneverntjenesten følger opp og går gjennom tilsynsrapportene og vurderer eventuelle endringer på bakgrunn av rapportene.

I tabellen under gjengis Nordkapp kommunes innrapporterte opplysninger til Fylkesmannen om kommunens tilsyn i fosterhjem. Antall hvor krav om minimum fire (eventuelt to i spesielle tilfeller) tilsynsbesøk er oppfylt gjelder for barn plassert i fosterhjem i mer enn ett år. Antall hvor det ligger an til at krav om minimum fire tilsynsbesøk blir oppfylt gjelder for barn plassert i fosterhjem i mindre enn ett år.

Tabell 6: Kommunens tilsynsansvar for barn i fosterhjem

	2017		2018		2019	
	1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår
Antall fosterbarn som kommunen har tilsynsansvar for	12	13	13	15	12	12
Antall hvor krav om 4 (evt. 2) tilsynsbesøk er oppfylt eller ligger an til å bli oppfylt	5	7	8	9	8*	8

Kilde: Nordkapp kommunes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen (2017-2019)

* I kommentar til utfylling av skjemaet står det følgende «Alle tilsynsbesøk til fosterbarn er gjennomført innen frist, men pga. at familia teller 12 mnd tilbake i tid er det etterslep i systemet.»

Ifølge oversikt fra Familia datert 15. juni 2020 har alle barn plassert i fosterhjem tilsynsfører. Krav til tilsyn er oppfylt i to av 11 tilfeller.

Revisjonen har undersøkt dokumentasjonen knyttet til fosterhjemsbesøk og tilsynsbesøk i fem mapper. I en av mappene var det dokumentasjon på to hjemmebesøk og tre tilsynsbesøk i løpet av et år. I en av mappene var det dokumentasjon på fire fosterhjemsbesøk og to tilsynsbesøk i løpet av 2020. I to av mappene var det dokumentasjon på at det var foretatt fire fosterhjemsbesøk og fire tilsynsbesøk. I en av de undersøkte mappene fant vi dokumentasjon på ett fosterhjemsbesøk, men i rapporten ble det vist til at dette var fosterhjemsbesøk nr. 3 av 4.

5.3 Vurderinger

Barneverntjenesten oppfylder revisjonskriteriet om at alle barn skal ha en tidsavgrenset tiltaksplan i de fleste tilfellene, men ikke i alle. De tiltaksplanene revisjonen har undersøkt har hatt et tilfredsstillende innhold. Revisjonskriteriet om at tiltaksplanene skal evalueres regelmessig er ikke oppfylt i alle tilfeller. Barneverntjenesten har hatt fokus på arbeid med tiltak og oppfølging av tiltak, og skal etter hvert evaluere dette arbeidet.

Med unntak av to tilfeller har alle barn med omsorgstiltak hatt omsorgsplan i perioden 2017-2019. Barneverntjenesten har mal for omsorgsplan og omsorgsplanene revisjonen har undersøkt har hatt et tilfredsstillende innhold.

Barneverntjenesten oppfyller ikke kravet om minimum fire (eventuelt to) hjemmebesøk i fosterhjemmet i alle tilfeller.

Alle barn plassert i fosterhjem har tilsynsfører, men tilsynskravet er ikke oppfylt i alle sakene. Revisjonskriteriet om at kommunen skal føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet og foreta minimum fire årlige tilsynsbesøk kreves er ikke oppfylt.

5.4 Konklusjon

Er barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak forsvarlig?

På bakgrunn av de ovennevnte funn og vurderinger er revisors konklusjon at barneverntjenestens og kommunens oppfølging av barn med tiltak ikke er fullt ut forsvarlig. Revisor vil påpeke at det er bekymringsfullt at ikke alle barn i fosterhjem har fått sine lovpålagte oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk.

6 KONKLUSJONER

6.1 Utfører barneverntjenesten de generelle oppgavene, herunder forebygging og samarbeid, på en tilfredsstillende måte?

Revisors konklusjon er at barneverntjenesten i stor grad utfører de generelle oppgavene, herunder forebygging og samarbeid på en tilfredsstillende måte. Barneverntjenesten har rutiner for forebyggende arbeid og tverrfaglig samarbeid, men på grunn av høy saksmengde og ustabil bemanning har tjenesten de siste årene hatt lite tid til å arbeide forebyggende og samarbeide med andre instanser.

6.2 Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?

Revisors konklusjon er at saksbehandlingen i barneverntjenesten i all hovedsak er tilfredsstillende. Barneverntjenesten kan imidlertid i større grad begrunne enkeltvedtak med barnets synspunkt og hvordan barnets beste er vurdert. De fleste innkomne meldinger til barneverntjenesten blir gjennomgått innen fristen på en uke. Barneverntjenesten har hatt en økning av fristbrudd i undersøkelsessaker i 2019. Barneverntjenesten arbeider for tiden med en evaluering av praksis i undersøkelsessaker.

6.3 Er barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak forsvarlig?

Revisors konklusjon er at barneverntjenestens og kommunens oppfølging av barn med tiltak ikke er fullt ut forsvarlig. Revisor vil påpeke at det er bekymringsfullt at ikke alle barn i fosterhjem har fått sine lovpålagte oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk.

7 ANBEFALINGER

På bakgrunn av de funn som er gjort i denne undersøkelsen anbefaler revisjonen kommunen å iverksette tiltak for å:

- Sikre at enkeltvedtak begrunnes med barnets synspunkt og hvordan barnets beste er vurdert
- Sikre at alle undersøkelser blir gjennomført innen fristen
- Sikre at alle tiltaksplaner blir evaluert regelmessig
- Sikre at alle barn i fosterhjem får sine lovpålagte oppfølgingsbesøk
- Sikre at alle barn i fosterhjem får sine lovpålagte tilsynsbesøk

8 KILDER OG LITTERATUR

Lovverk

- Barnevernloven. Lov om barneverntjenester av 17. juni 1992
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=bvl>
- Forvaltningsloven. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>
- Forskrift om fosterhjem av 18. desember 2003 nr. 1659
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-18-1659>

Veiledere/retningslinjer

- Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten* (Q-2006-1104)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rundskriv *Forebyggende innsats for barn og unge* (Q-2013-16)

Kommunale dokumenter

- Nordkapp kommunes årsmelding 2019
- Utviklingsplan for Nordkapp barneverntjeneste
- Internkontroll for barneverntjenesten
- Målsettinger og oppgaver for Nordkapp barneverntjeneste
- Sjekkliste barnevernssak
- Rutinebeskrivelse melding
- Rutinebeskrivelse undersøkelse
- Rutinebeskrivelse hjelpetiltak
- Rutinebeskrivelse fosterhjem
- Prosedyre – Tverrfaglig møte – BUP, helsestasjonen, lege, PPT og barnevern
- Prosedyre – Samarbeid med Rehabiliteringstjenesten og FABU
- Prosedyre – Samarbeidsrutiner for skolehelseteamet ved Honningsvåg skole
- Prosedyre – Barnehageteam Nordkapp kommune
- Prosedyre – Samarbeidsrutiner for barnehageteam
- Nøkkeltall fra Familia (15.06.2020)
- Halvårsrapporter til Fylkesmannen (2017-2019)

VEDLEGG 1: KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER

Fra: Stig Aspås Kjærvik <Stig.Aspas.Kjaervik@nordkapp.kommune.no>

Sendt: tirsdag 23. februar 2021 14:35

Til: Marit Jørgensen Hauge <marit@vefik.no>

Kopi: Inger Anne Dokken <Inger-Anne.Dokken@hs.nordkapp.no>

Emne: VS: Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse

Hei.

Rapporten er gjennomgått og vi har ikke korrigeringer til denne.

Med vennlig hilsen
Nordkapp kommune

Stig Aspås Kjærvik
Kommunedirektør

Jobb tlf: 784 76500
Mobil tlf: 413 52768

E-post: stig.aspas.kjaervik@nordkapp.kommune.no

Besøk: Rådhusgata 12 - 9750 Honningsvåg
Post: Postboks 403, 9751 Honningsvåg
Web: <http://www.nordkapp.kommune.no/>



Nordkapp kommune
Oppvekst- velferd og kultur
Honningsvåg skole

VEST-FINNMARK KOMMUNEREVISJON IKS
OARJE-FINNMARKKU
SUOHKANREVISUVDNA SGO
Postboks 1023
9503 ALTA

Deres ref:	Vår ref 2020/297-6	Saksbehandler Inger Anne Dokken	Dato 24.02.2021
-------------------	------------------------------	---	---------------------------

Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse

Viser til mail fra kommunedirektøren, 23.02.21, der han sier:
Rapporten er gjennomgått og vi har ikke korrigeringer til denne.

Med vennlig hilsen

Inger Anne Dokken
Konstituert kommunalsjef for oppvekst, velferd og kultur.

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og krever ikke signatur.

Postadresse Postboks 403, 9751 Honningsvåg E-post: postmottak@nordkapp.kommune.no	Besøksadresse Rådhusgata 12 www.nordkapp.kommune.no	Telefon +47 78 47 65 00 Telefaks 78 47 65 32	Bank Org.nr
--	--	---	----------------------------------

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

Problemstilling 1: Utfører barneverntjenesten de generelle oppgavene, herunder forebygging og samarbeid, på en tilfredsstillende måte?

Det følger av barnevernloven (bvl.) § 3-1 at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne forebyggende tiltak med hensyn til omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å søke å avdekke problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, samt sette inn tiltak i forhold til dette.

Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsorganer om lovpålagte oppgaver og medvirke til at barns interesser ivaretas av andre offentlige organer, jf. bvl. § 3-2. Godt forebyggende arbeid vil ofte forutsette samarbeid på tvers av ulike fagområder og forvaltningsnivå.¹⁵ Det er viktig at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide. Både politiske og administrative ledere har et ansvar for å tilrettelegge for gode samarbeidsformer, å sette av tilstrekkelige ressurser og å få til effektive samarbeidslinjer.¹⁶

Barneverntjenesten bør også samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge, jf. bvl. § 3-3. Ifølge forarbeidene til barnevernloven vil det i praksis være aktuelt å samarbeide om forebyggende tiltak.¹⁷

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- Barneverntjenesten skal ha rutiner for forebyggende arbeid
- Barneverntjenesten skal samarbeide med andre deler av forvaltningen og medvirke til at barns interesser ivaretas av andre offentlige organer
- Barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge

Problemstilling 2: Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?

Barnevernloven kapittel 6 inneholder generelle regler om saksbehandlingen. Forvaltningsloven (fvl.) gjelder med de særregler som er fastsatt i barnevernloven, jf. bvl. § 6-1 første ledd. Avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter barnevernloven regnes som enkeltvedtak.

Med en tilfredsstillende saksbehandling siktes det til at barnevernet har gode rutiner for arbeidet og at saksbehandlingsreglene i barnevernloven og forvaltningsloven blir fulgt. Barnevernloven har en rekke bestemmelser om tidsfrister i saksbehandlingen (bvl. §§ 4-2, 4-3, 6-7 a og 6-9). Forvaltningsloven stiller blant annet krav om at vedtak skal begrunnes og krav til innholdet i begrunnelsen (fvl. §§ 24, 25).

Det er et grunnleggende prinsipp at barn har rett til å bli hørt i saker som gjelder dem. Det følger av barnevernloven § 6-3 at barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å

¹⁵ Jf. Rundskriv Q-2013 pkt. 4.

¹⁶ Jf. Rundskriv Q-2013 pkt. 1.

¹⁷ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) s. 106.

danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det treffes avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, og hvilken vekt barnets mening er tillagt, jf. bvl. § 6-3 a. Det skal også fremgå av vedtaket hvordan barnets beste er vurdert.

Etter barnevernloven § 4-2 første ledd skal barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter bvl. § 4-3. Henleggelse av meldingen uten undersøkelse skal begrunnes skriftlig.

Den som sender melding til barneverntjenesten skal få tilbakemelding innen tre uker etter at meldingen ble mottatt, jf. bvl. § 6-7 a. Dersom det er åpnet undersøkelsessak, skal barneverntjenesten gi melder som omfattes av bvl. § 6-4 andre og tredje ledd, ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt eller om barneverntjenesten følger opp saken videre, jf. bvl. § 6-7 a tredje ledd.

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse, skal barneverntjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke forholdet, jf. bvl. § 4-3 og § 6-9. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- Barneverntjenestens enkeltvedtak skal være i samsvar med regelverket
- Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert
- Barneverntjenesten skal senest innen en uke gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser
- Den som har sendt melding til barneverntjenesten skal få tilbakemelding innen tre uker etter at meldingen ble mottatt
- Undersøkelse skal som hovedregel gjennomføres senest innen tre måneder

Problemstilling 3: Er barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak forsvarlig?

Når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har et særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, jf. bvl. § 4-4 andre ledd. Barnevernloven kapittel 4 regulerer særlige tiltak som barneverntjenesten kan iverksette med sikte på å bedre situasjonen for det enkelte barn.

Problemstillingen gjelder barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak. Med tiltak menes her både *hjelpetiltak* (bvl. § 4-4) og *omsorgstiltak* (bvl. § 4-12). Oppfølging og tilsyn med barn i fosterhjem er regulert i egen forskrift om fosterhjem med hjemmel i bvl. § 4-22 fjerde ledd.

Barnevernloven opererer med to ulike begreper for planer; tiltaksplaner og omsorgsplaner. I det følgende behandles disse hver for seg fordi planene har ulike formål og ulike funksjoner.

Hjelpetiltak og tiltaksplaner

Barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas, jf. bvl. § 4-5. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene. Det skal vurderes om hjelpen er tjenlig eller om det er nødvendig med andre tiltak eller grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig. Et viktig formål med tiltaksplanen er å sikre barneverntjenestens oppfølging av de hjelpetiltak som er iverksatt.

Ifølge Barne- og likestillingsdepartementets veileder «*Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten*» skal tiltaksplanen foreligge samtidig som vedtaket, og det bør fremgå av vedtaket at tiltaksplan er utarbeidet.

Noen barn har flere tiltak fra barneverntjenesten. Hvert barn skal imidlertid kun ha én tiltaksplan. Dette innebærer at samtlige tiltak skal omfattes av samme tiltaksplan. Tiltak som kommer til på et senere tidspunkt skal innarbeides i den eksisterende tiltaksplanen og støtte opp under planens målsettinger. Tiltaksplanen skal tydeliggjøre hva som er barnets særlige behov og hvordan disse behovene skal imøtekommes.¹⁸

Veilederen om tiltaksplaner og omsorgsplaner skal være et praktisk hjelpeverktøy som barneverntjenesten kan benytte seg av i sin daglige virksomhet. I veilederen presenteres en struktur for tiltaksplaner med en oversikt over de grunnleggende elementene som samlet utgjør planen.¹⁹ Disse grunnleggende elementene er følgende:

- Situasjonsbeskrivelse
- Målbeskrivelse
- Tiltaksbeskrivelse
- Tidsperspektiv
- Evaluering

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- For alle barn med hjelpetiltak skal det foreligge en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas
- Tiltaksplanen skal ha et tilfredsstillende innhold
- Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig

Omsorgstiltak og omsorgsplaner

Dersom det er nødvendig ut fra den situasjonen barnet befinner seg i kan barneverntjenesten overta omsorgen for barnet, og plassere barnet i fosterhjem eller institusjon etter bvl. § 4-12. Det er fylkesnemnda som treffer vedtak om omsorgsovertakelse. Etter omsorgsovertakelsen har barnevernet et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene, jf. bvl. § 4-16.

¹⁸ Se veileder «*Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten*» s. 8 og 10.

¹⁹ Veilederen s. 13.

Barneverntjenesten plikter å utarbeide en omsorgsplan for barn under barneverntjenestens omsorg. Ifølge bvl. § 4-15 tredje ledd skal det allerede ved omsorgsovertakelsen vedtas en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en endelig plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon som ikke kan endres uten at forutsetningene for den er falt bort. Barneverntjenesten skal altså utarbeide to omsorgsplaner; en *foreløpig omsorgsplan* når omsorgsovertakelsen vedtas og en *endelig omsorgsplan* senest to år etter at barnet ble tatt under omsorg.

I Barne- og likestillingsdepartementets veileder er omsorgsplaner beskrevet slik:

«Omsorgsplanen skal formidle barneverntjenestens plan for barnets fremtid når det gjelder hvor barnet skal bo og vokse opp, og når det gjelder barnets relasjon og kontakt med sin familie. I tillegg skal omsorgsplanen tydeliggjøre om barnet har særlige behov som må følges opp. Omsorgsplanen, og særlig da planen for barnets fremtidige omsorgssituasjon, har et langsiktig perspektiv.»²⁰

Omsorgsplanenes formål er først og fremst å avklare barneverntjenestens intensjoner og formål med plasseringen. De er dermed ikke direkte handlingsanvisende ved å konkretisere hvilke innsatser som må iverksettes for å nå spesifikke mål, slik tiltaksplaner gjør.

I veilederen om tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten beskrives strukturen for omsorgsplanene slik:

Plan for barnets foreløpige omsorgssituasjon:

- Situasjonsbeskrivelse
- Varighet/forutsetninger for tilbakeføring
- Plasseringssted
- Intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
- Barnets særlige behov over tid
- Evaluering

Plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon:

- Situasjonsbeskrivelse
- Varighet
- Plasseringssted/bosted
- Intensjon for kontakt og samvær med foreldre/familie
- Barnets særlige behov over tid

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- Det skal vedtas en foreløpig omsorgsplan ved omsorgsovertakelse
- Det skal vedtas en endelig omsorgsplan senest to år etter fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse
- Omsorgsplanene skal ha et tilfredsstillende innhold

²⁰ Veilederen s. 31.

Oppfølging, kontroll og tilsyn av barn i fosterhjem

Barneverntjenesten i omsorgskommunen²¹ skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, jf. forskrift om fosterhjem § 7 første ledd. Det skal blant annet ses hen til barnets tiltaksplan eller plan for barnets omsorgssituasjon. Fosterforeldrene skal få nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer, jf. forskriften § 7 andre ledd. For å oppfylle dette ansvaret skal barneverntjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum 4 ganger i året.²²

*Fosterhjems kommunen*²³ har plikt til å føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet til barnet fyller 18 år, jf. forskriften § 8 første ledd. Det skal klart fremgå av fosterhjems kommunens delegasjonsreglement hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet. Det skal føres tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp, jf. § 8 andre ledd. Tilsynet omfatter også at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte, herunder samiske barns rett til å ivareta språk og kultur.

Fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå avtale om at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn, jf. § 8 tredje ledd. Omsorgskommunen overtar i slike tilfeller det ansvaret som forskriften § 8 og § 9 legger til fosterhjems kommunen. En slik avtale må være skriftlig, og barneverntjenesten i omsorgskommunen plikter å melde fra til barneverntjenesten i fosterhjems kommunen om eventuelle misforhold i fosterhjemmet. Dette har sammenheng med at det er barneverntjenesten i fosterhjems kommunen som godkjenner fosterhjemmet.

Tilsyn med barnet skal skje så ofte som nødvendig for å oppfylle formålet med tilsynet, men minimum 4 ganger i året, jf. forskriften § 9 første ledd. Dersom fosterhjems kommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan fosterhjems kommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal samtykke før slikt vedtak fattes.

Fosterhjems kommunen skal sikre at den som fører tilsyn er egnet for oppgaven og har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene, jf. forskriften § 8 fjerde ledd. Det fremgår av forskriften § 9 fjerde ledd at den som fører tilsyn skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn. Rapporten skal gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet og det skal gå frem hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på. I rapporten skal det også fremgå om det har vært samtaler med barnet, hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter, hva barnet har formidlet og om det bør innhentes ytterligere informasjon fra miljøer som barnet er i. Rapporten skal umiddelbart sendes fosterhjems kommunen.

²¹ Omsorgskommunen er den kommunen som har reist barnevernssaken og som har ansvaret for gjennomføring, oppfølging og kontroll av tiltaket etter bvl. § 4-8, samt for utgiftene forbundet med tiltaket.

²² Barneverntjenesten kan vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år dersom forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode, jf. § 7 tredje ledd.

²³ Fosterhjems kommunen er den kommunen der fosterhjemmet ligger.

Etter forskriften § 9 femte ledd skal fosterhjems kommunen kontrollere at rapporten fra tilsynet gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses ivaretatt. Dersom rapporten har mangler, skal den som fører tilsyn skrive tilleggsrapport, og om nødvendig foreta supplerende vurderinger. Endelig rapport som er godkjent av fosterhjems kommunen skal umiddelbart videresendes til barneverntjenesten i omsorgskommunen, og i kopi til barneverntjenesten i fosterhjems kommunen. Når rapporten viser alvorlige mangler i barnets omsorgssituasjon skal fosterhjems kommunen sende kopi av rapporten til fylkesmannen.

Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporten og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring, jf. forskriften § 9 sjette ledd. Fosterhjems kommunen skal ved etterfølgende tilsyn kontrollere at forholdene er fulgt opp.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor kan det utledes følgende revisjonskriterier:

- Barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder besøke fosterhjemmet minimum 4 ganger i året
- Kommunen skal som fosterhjems kommune føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, og herunder gjennomføre tilsynsbesøk minimum 4 ganger i året
- Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporter fra tilsyn og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring

VEDLEGG 3: METODE OG GJENNOMFØRING

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens/fylkeskommunens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) regelverket etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/ eller om resultatene for virksomheten er nådd.

Formålet med forvaltningsrevisjon er å bidra til:

- økt produktivitet, effektivitet og måloppnåelse
- at kommunal virksomhet drives i samsvar med regelverket
- å skaffe fram informasjon som gir grunnlag for kommunestyrets/fylkestingets tilsyn med forvaltningen

Det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at kommunens/fylkeskommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget.

Det er kommunens/fylkeskommunens revisor som gjennomfører selve forvaltningsrevisjonen. Utførelsen skal skje i tråd med god kommunal revisjonsskikk, herunder RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (vedtatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Revisjonen rapporterer resultatene fra undersøkelsen i form av en rapport som oversendes til behandling i kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget rapporterer videre til kommunestyret/fylkestinget om de gjennomførte prosjektene.

Bestilling fra kontrollutvalget

Revisor må gjennomføre forvaltningsrevisjonen i samsvar med kontrollutvalgets bestilling.²⁴

Undersøkelsen er gjennomført på bakgrunn av tre hovedproblemstillinger vedtatt av kontrollutvalget 27. mai 2019 (sak 6/19).

²⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 10.

Hovedproblemstillingene med underproblemstillinger er følgende:

- 1. Utfører barneverntjenesten de generelle oppgavene, herunder forebygging og samarbeid, på en tilfredsstillende måte?*
- 2. Er saksbehandlingen i barneverntjenesten tilfredsstillende?*
- 3. Er barneverntjenestens oppfølging av barn med tiltak forsvarlig?*

Oppstart

Revisor skal sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen så tidlig som mulig i prosjektet.²⁵

Oppstartsbrev ble tilsendt assisterende rådmann (pga. manglende rådmann på daværende tidspunkt) 27. februar 2020. Revisjonen fikk beskjed om å avvente prosjektet til kommunen fikk på plass ny rådmann. Oppstartsbrev og prosjektplan ble sendt til ny kommunedirektør 15. april og etter flere påminnelser fikk revisjonen oppnevnt sektorleder for oppvekst, velferd og kultur som kontaktperson 19. mai 2020.

Det ble avholdt oppstartsmøte med kontaktperson over Teams 5. juni 2020.

Datainnsamling

Revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingen(e) i undersøkelsen. Eksempler på metoder som kan benyttes er intervju, spørreskjema, observasjon, dokumentanalyse, statistiske analyser, regnskapsanalyse og systemanalyse.²⁶ I den grad det er tjenlig, bør det benyttes flere metoder for innsamling av data (data- og metodetriangulering).

Nedenfor redegjør vi nærmere for de metoder for innsamling av data som er benyttet i denne undersøkelsen.

Revisjonen har gjennomgått barneverntjenestens rutiner og prosedyrer knyttet til meldinger, undersøkelse, hjelpetiltak og fosterhjem, samt samarbeidsrutiner og dokumenter knyttet til internkontroll. I dokumentanalysen har revisjonen også gjennomgått en rekke sentrale og relevante dokumenter, herunder årsmelding, rutinebeskrivelser, utviklingsplan og sjekklister og nøkkeltall fra Familia.

Revisjonen har gjennomgått barneverntjenestens halvårsrapporteringer til Fylkesmannen for perioden 2017-2019.

Mappegjennomgang av fysiske saksmapper ble gjennomført i barneverntjenestens lokaler. Revisjonen har under mappegjennomgangen undersøkt et tilfeldig utvalg av 18 aktive saksmapper per juni 2020. I mappegjennomgangen har vi undersøkt håndtering av bekymringsmeldinger, enkeltvedtak, tiltaksplaner og omsorgsplaner. Saksmappene ble gjennomgått med utgangspunkt i utarbeidet sjekklister.

²⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 13.

²⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 26.

Vi har gjennomført intervju med leder for Forebyggende avdeling for barn og unge (FABU) og fagansvarlig i barneverntjenesten. På grunn av koronasituasjonen ble intervjuene gjennomført digitalt via Teams. Intervjuføret fra intervjuene ble sendt på verifisering til informantene i etterkant av intervjuene.

Relevans og pålitelighet

I valg av metode må revisor sikre dataens relevans (gyldighet/validitet) i forhold til problemstillingen(e).²⁷ Datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataens pålitelighet (reliabilitet).

Det skriftlige materialet som presenteres i rapporten har revisjonen innhentet fra Nordkapp kommune. Det består av offentlige tilgjengelige dokumenter som vi har hentet fra kommunens egen hjemmeside (årsmeldinger), dokumenter vi har fått tilsendt fra kommunen eller dokumenter vi selv har gjennomgått i kommunens lokaler. Revisjonen anser dokumentasjonen vi har blitt forelagt som relevant og tilstrekkelig. Det presiseres at våre vurderinger og konklusjoner kun gjelder de sakene vi har undersøkt og vurdert i denne undersøkelsen.

Verifisering

Data som er innsamlet ved hjelp av intervju skal som hovedregel verifiseres.²⁸

Intervjuføret ble sendt informantene for verifisering i etterkant av intervjuene.

Utkast til rapport blir sendt til informantene i revidert(e) enhet(er) for gjennomlesing. Dette gjøres for å unngå feil i faktagrunnlaget, og for å sikre at det materialet som undersøkelsen bygger på blir mest mulig fullstendig og pålitelig.

Rapportutkast ble sendt på verifisering til kontaktperson 26. januar 2021. Revisjonen mottok svar 10. februar 2021. Tilbakemeldingen medførte ingen endringer i rapporten.

Intern kvalitetssikring

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres.²⁹ Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre må det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Kvalitetssikring har vært foretatt i henhold til selskapets system for kvalitetssikring som er designet i henhold til ISQC1.³⁰

Forvaltningsrevisor Marit Jørgensen Hauge har vært prosjektleder og forvaltningsrevisor Kjerstin Johnsen har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av ekstern kvalitetssikrer.

²⁷ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 27.

²⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 29.

²⁹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 45.

³⁰ International standard of quality control

Høring

Kommunedirektøren skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten.³¹ Høringssvaret skal vedlegges rapporten som oversendes til behandling i kontrollutvalget.

Rapporten ble sendt på høring 12. februar 2021. Revisjonen mottok kommunedirektørens svar 23. februar 2021.

³¹ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, pkt. 16.