

FORVALTNINGSREVISJON

Saksbehandling i barneverntjenesten

Vardø kommune

Rapport 2023

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Vardø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot saksbehandlingen i barneverntjenesten. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Vardø kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Vardø kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 28.04.2023

Knut Teppan Vik

*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor,
ansvarlig for kvalitetssikring*

Ida Lejon

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Knut-Åge Vargren

Prosjektmedarbeider, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Vardø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot saksbehandling i barneverntjenesten i Vardø kommune. Problemstillingene er som følger:

1. Har Vardø kommune v/ barneverntjenesten fulgt sentrale saksbehandlingsregler i saker der det er besluttet henleggelse uten tiltak og i saker der det er besluttet hjelpetiltak?
2. Beskrivelse av barnevernets bemanning og kompetanse.

Problemstilling 1 er normativt utformet og besvart ved en vurdering av kommunens praksis på revidert område opp mot revisjonskriterier, dvs. krav, normer og/eller standarder utledet fra autoritative kilder. Hovedkilder for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen, er forvaltningsloven, (tidl.) barnevernloven¹ og rundskriv (veileder) om tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten.

Aktuelt regelverk

Når et barn på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å iverksette hjelpetiltak for barnet og familien for å bidra til positiv endring, jf. barnevernloven § 4-4. Av barnevernloven § 4-1 følger det at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det beste for barnet. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn, jf. Grunnloven § 10 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Etter barnevernloven § 1-6 har alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, en ubetinget rett til å medvirke i alle forhold som gjelder barnet etter barnevernloven. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Av forarbeidene fremgår at det å få frem barnets perspektiv i saken, er nødvendig for å finne frem til hva som er barnets beste. Barnets rett til medvirkning gjelder ved alle stadier av en barnevernssak, men barnevernloven § 6-3 inneholder en spesialbestemmelse ved administrative eller rettslige avgjørelser.

Både avgjørelser om å innvilge hjelpetiltak og henleggelse av en sak uten tiltak, anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. barnevernloven §§ 6-1 andre ledd og 4-3 sjette ledd. Forvaltningsloven §§ 23 og 24 oppstiller krav til enkeltvedtak, herunder til skriftlighet og samtidig begrunnelse. Forvaltningsloven § 25 inneholder bestemmelse om begrunnelsens innhold. Av barnevernloven § 6-3 a følger en bestemmelse særlig om vedtaksbegrunnelsen på barnevernlovens område, og i lovforarbeidene utdypes dokumentasjonskravet.

Når barneverntjenesten har iverksatt hjelpetiltak, plikter tjenesten å følge opp dette. Etter barnevernloven § 4-5 skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan samtidig med vedtak om hjelpetiltak. Barne- og likestillingsdepartementet har i «*Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*» gitt anbefalinger knyttet til innhold i og evaluering av tiltaksplaner.

¹ Den 1. januar 2023 trådte ny barnevernlov i kraft. Revisors undersøkelser gjelder årene 2021-2022, og våre vurderinger er derfor gjort opp mot revisjonskriterier utledet fra tidligere barnevernlov av 1992.

Revisors undersøkelser

Revisors fremgangsmåte for å undersøke barneverntjenestens saksbehandling på revidert område, har vært å gjennomgå femten av tretti saker som ble undersøkt av tjenesten i perioden januar 2021 – november 2022, og som hadde resultert i beslutning om henleggelse uten tiltak eller hjelpetiltak. Vi undersøkte syv av elleve vedtak om hjelpetiltak og åtte av nitten vedtak om henleggelse. Dokumentasjon i utvalgte saker ble undersøkt direkte i kommunens digitale saksbehandlingssystem, men vi fikk også muntlig informasjon i møte med barneverntjenesten samt i enkelte saker oversendt etterspurt dokumentasjon via Altinn.

I vår gjennomgang undersøkte vi om revisjonskriterier utledet fra regelverket knyttet til enkeltvedtak og vedtaksbegrunnelse, var overholdt i utvalgte saker. I de syv sakene om hjelpetiltak som inngikk i undersøkelsesutvalget, undersøkte vi også om tiltaksplaner var utformet og evaluert i samsvar med revisjonskriterier utledet fra regelverket.

Revisors samlede konklusjon

Revisors samlede konklusjon på problemstilling 1 er at Vardø kommune v/ barneverntjenesten *til dels* har fulgt sentrale saksbehandlingsregler i saker der det er besluttet henleggelse uten tiltak og i saker der det er besluttet hjelpetiltak.

Oppsummering av revisors funn og vurderinger

Konklusjonen er basert på revisors funn og vurderinger, som oppsummeres i det videre.

Revisor vurderer at revisjonskriteriene om å treffe skriftlige enkeltvedtak som begrunnes samtidig med vedtaket, er *oppfylt* i alle femten undersøkte saker.

Revisjonskriteriet om at vedtakets begrunnelse skal inneholde hjemmelsgrunlaget, vurderes for alle de undersøkte saker som *delvis oppfylt*. Revisors vurdering baserer seg på at det i alle undersøkte vedtak var henvist til aktuell paragraf i barnevernloven, men at innholdet i bestemmelsene ikke var gjengitt i noen av vedtakene. Revisor vurderer at gjengivelse av innholdet i reglene er nødvendig for at private parter i barnevernssaker skal forstå vedtaket.

Når det gjelder revisjonskriteriet om at vedtakets begrunnelse skal inneholde de faktiske forhold vedtaket bygger på, vurderer revisor dette som *oppfylt* i ti av femten undersøkte vedtak. I fem undersøkte vedtak var den faktiske beskrivelsen mangelfull med hensyn til hva som lå til grunn for barneverntjenestens beslutninger, og for disse vedtakene vurderes revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*.

Revisjonskriteriet om at vedtakets begrunnelse bør nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen, vurderes som *oppfylt* i tolv av femten undersøkte saker. I tre av de undersøkte vedtakene var det mangelfullt dokumentert hvilke hovedhensyn som hadde hatt avgjørende betydning for barneverntjenestens vurderinger. For to av disse vedtakene vurderes revisjonskriteriet som *i liten grad oppfylt*. I disse vedtakene fremkom det ikke en vurdering av barnets situasjon og behov opp mot vilkår for hjelpetiltak. For ett vedtak vurderes det aktuelle revisjonskriteriet som *til dels oppfylt*. Av vedtaket fremgikk det hvilke hovedhensyn som hadde vært avgjørende for beslutning om henleggelse, men ikke for at forelder ble tilbudt et konkret hjelpetiltak.

Når det gjelder revisjonskriteriene om å innta i vedtaket hva som er barnets synspunkt, vurderer revisor dette som *ikke oppfylt* i fire av femten undersøkte vedtak. I disse vedtakene var det ikke referert noen opplysninger fra barnet. For ti undersøkte vedtak vurderes revisjonskriteriet som

i noen grad oppfylt. Ved vurderingen har revisor lagt vekt på at det i disse vedtakene var gjengitt noen opplysninger fra barnet, men at vedtakene manglet informasjon om barnets synspunkt på de beslutninger som ble fattet, uten at revisor fant faglig begrunnelse for dette dokumentert. For ett vedtak om hjelpetiltak vurderes det aktuelle revisjonskriteriet som *til dels* oppfylt. I dette vedtaket fremgikk barnets syn på konkrete hjelpetiltak rettet mot barnet, men ikke på øvrige tiltak eller familiens generelle hjelpebehov. Det var ikke dokumentert faglig begrunnelse for ikke å innhente barnets syn på det nevnte.

Revisjonskriteriet om å innta i vedtaket hvilken vekt barnets mening er tillagt, vurderes som *ikke oppfylt* i ni undersøkte saker. Seks vedtak gjaldt hjelpetiltak og tre henleggelse. I fem undersøkte vedtak om henleggelse vurderer revisor revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*. I disse vedtakene fremgikk det ikke uttrykkelig hvilken vekt barnets mening var tillagt, men i begrunnelsen for vedtaket ble det blant annet vist til opplysninger som hadde fremkommet i samtale med barnet. Det aktuelle revisjonskriteriet vurderes som *oppfylt* i én av de femten undersøkte sakene. Det aktuelle vedtaket gjaldt beslutning om hjelpetiltak

Revisor vurderer revisjonskriteriet om å innta i vedtaket hvordan barnets beste er vurdert, som *oppfylt* i ett av femten undersøkte vedtak. For fem vedtak vurderes revisjonskriteriet som *i stor grad oppfylt*. Grunnen til at kriteriet for disse vedtakene ikke vurderes som fullt ut oppfylt, er at det i vedtakene ikke var dokumentert at barnets synspunkt hadde inngått i barnets beste-vurderingen. I to av sakene, der barnet tilhørte en minoritet, manglet vedtakene også informasjon om hvordan det ved vurderingen av barnets beste var tatt hensyn til barnets språk og kultur. For fem av de undersøkte vedtakene vurderes det aktuelle revisjonskriteriet som *ikke oppfylt*. I disse vedtakene var det verken dokumentert at eller hvordan barnets beste var vurdert. I fire saker vurderer revisor revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*. I disse vedtakene fremkom det at barnets beste var vurdert, men det manglet informasjon om innholdet i vurderingen relatert til det som var besluttet.

Revisor vil bemerke at barneverntjenesten har videreutviklet sine skriftlige rutinebeskrivelser etter at det ble truffet vedtak i sakene som inngår i revisors undersøkelsesutvalg, og at disse endringene kan bidra til bedre dokumentasjon av hvordan barnets beste er vurdert i fremtidige vedtak.

For de syv undersøkte sakene der det var besluttet hjelpetiltak, kan revisors funn og vurderinger videre oppsummeres slik:

Revisjonskriteriet om å innta informasjon om tiltaksplan i vedtaket, vurderes for alle syv undersøkte saker som *ikke oppfylt*.

Revisjonskriteriet om at Vardø kommune v/barneverntjenesten må sørge for å utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtaket om hjelpetiltak, vurderes som *ikke oppfylt* i alle undersøkte saker. Barneverntjenesten har opplyst om en generell praksis der tiltaksplan opprettes *etter* vedtaket, og revisor vil bemerke at en slik praksis ikke er i tråd med lovkrav.

Revisjonskriteriet om at det skal kun skal være én tiltaksplan for barnet, vurderes som *oppfylt* for alle undersøkte saker.

Revisjonskriteriet om at barnet skal gis anledning til å medvirke ved utarbeidelse av tiltaksplanen, vurderes som *ikke oppfylt* for alle undersøkte saker. Revisors vurdering baserer seg på at dette ikke var dokumentert i noen av de undersøkte sakene.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde en situasjonsbeskrivelse, vurderes for fire av de undersøkte sakene som *ikke oppfylt*. I to av disse sakene var det ikke fylt ut noe informasjon under «situasjonsbeskrivelse» i tiltaksplanen, og i to av sakene var det fylt inn noe informasjon om barnet og familien, men det manglet en beskrivelse av de spesifikke forholdene ved barnets aktuelle situasjon og behov/risiko som tiltakene skulle rettes mot. I de øvrige tre sakene vi undersøkte vurderes revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*. Revisors vurdering er at situasjonsbeskrivelsen i disse sakene ikke ga tilstrekkelig informasjon om barnets situasjon og behov/risiko til at det var mulig å forstå grunnlaget for flere mål og tiltak i planen.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde en målbeskrivelse, vurderes som *til dels oppfylt* i de undersøkte sakene. Ved vurderingen har revisor vektlagt at det i alle undersøkte tiltaksplaner var fylt inn mål og delmål, men at vi i alle planene fant svakheter ved målbeskrivelsen som etter revisors vurdering reduserer tiltaksplanens funksjonalitet. Manglende konkretisering og tilpasning av mål til barnets spesifikke situasjon og behov, gikk igjen i de planene vi undersøkte. Revisor vil påpeke at dette er forhold som gjør målene mindre egnet som målestokker når tiltakets virkning skal evalueres.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde en tiltaksbeskrivelse, vurderes som *oppfylt* i to av de undersøkte sakene. I fem av syv saker vurderes kriteriet som *til dels oppfylt*. Ved vurderingen har revisor vektlagt at alle disse planene inneholdt beskrivelse av tiltak, men at det var svakheter ved beskrivelsen av ett eller flere tiltak. I to av planene manglet det beskrivelse av tiltak som det var truffet vedtak om, i én av disse planene manglet også tiltak for å bidra til å oppnå et hovedmål, og i to planer var flere tiltak formulert som mål i stedet for å uttrykke hva som skulle bidra til å oppnå disse. Fire undersøkte planer inneholdt tiltak som etter revisors vurdering i for liten grad var konkretisert.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde tidsperspektiv, vurderes for alle undersøkte saker som *i noen grad oppfylt*. Revisors vurdering baserer seg blant annet på at alle undersøkte tiltaksplaner var tidsavgrenset til ett år, men at vi ikke fant holdepunkter for at tidsavgrensningen var konkret tilpasset til mål og tiltak i den enkelte planen. Ifølge lovforarbeidene bør planen ha et tidsperspektiv som er tilpasset sakens innhold og omfang. De undersøkte planene manglet opplysning om konkret iverksettelsestidspunkt for tiltak, foruten at det i én av planene fremgikk årstid og årstall for ett av tiltakene. Angivelse av hvor lenge det enkelte tiltaket var tenkt å vare manglet også i alle planene, foruten at det i én av planene fremgikk at ett av tiltakene var et engangstiltak. Fastsatte evalueringstidspunkter gir også et tidsperspektiv, men kun i én av de undersøkte sakene fremgikk disse av planen. Revisors undersøkelser indikerte for øvrig at evalueringstidspunkter ikke ble fastsatt konkret ut fra tiltakenes formål og barnets situasjon, slik veileder om tiltaksplaner forutsetter. Barneverntjenesten har opplyst om rutine for evaluering hver tredje måned i alle saker.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde opplysning om når, med hvem og hvordan det skal evalueres, vurderes for én av de undersøkte planene som *i noen grad oppfylt*. I den aktuelle tiltaksplanen fremgikk opplysning om konkrete evalueringstidspunkt. I øvrige seks planer vi undersøkte, vurderes revisjonskriteriet som *ikke oppfylt*.

Når det gjelder revisjonskriteriet om å evaluere tiltaksplanen jevnlig, vurderer revisor dette som *til dels oppfylt* i alle de undersøkte sakene. Ved vurderingen har revisor lagt vekt på at evalueringsmøter om tiltaksplaner var avholdt med jevne mellomrom i alle saker, men at det gikk lengre tid enn tre måneder mellom de fleste evalueringer. Etter det opplyste har

barneverntjenesten i utgangspunktet rutine om at evaluering skal skje hver tredje måned i alle saker, og kvartalsvis evaluering er i forarbeidene fremhevet som et minimum. Revisor har ikke for de undersøkte saker gjort en nærmere vurdering av hva som vil være fornuftig tidspunkt for første evaluering av tiltaksplan eller fornuftige intervaller mellom de videre evalueringer, men vi vurderer at det ikke er i samsvar med lovgivers intensjoner at det gikk fire måneder eller mer mellom evalueringer i undersøkte saker. Dette skjedde i fire av de syv sakene vi undersøkte. Revisor finner i denne forbindelse grunn til å bemerke at det i to av de undersøkte sakene gikk over fire måneder mellom evalueringsmøter selv om situasjonen for barnet ble beskrevet som alvorlig og måloppnåelsen av iverksatte tiltak ble vurdert som lav. Revisor vil også bemerke at evaluering hvert kvartal ikke vil være et forsvarlig intervall i alle situasjoner og for alle tiltak. Veilederen om tiltaksplaner gir anvisning på at evalueringsintervallet må fastsettes konkret i den enkelte sak ut fra hvor alvorlig situasjonen er for barnet samt de konkrete tiltakenes omfang, kompleksitet og tiltenkte varighet. Ved vurderingen av det aktuelle revisjonskriteriet har revisor også lagt vekt på at evaluering av virkningen av det enkelte hjelpetiltaket opp mot tiltaksplanens målsettinger, var mangelfull i alle undersøkte saker. Videre har revisor sett hen til at barneverntjenesten ikke har opprettet nye, oppdaterte tiltaksplaner for å bringe dem i samsvar med utfallet av gjennomførte evalueringer.

Revisjonskriteriet om å innhente barnets synspunkter ved evaluering, vurderes som *i stor grad oppfylt* i én av de undersøkte sakene. Revisjonskriteriet vurderes ikke fullt ut som oppfylt fordi det i referat fra siste evalueringsmøte ikke var dokumentert at barnet ble gitt anledning til å uttale seg om virkningen av hjelpetiltak eller hjelpebehovet før avslutning av tiltak. For øvrige seks undersøkte saker vurderes revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*. I disse sakene var ikke barnet gitt anledning til å delta på felles evaluering, uten at det var dokumentert faglig begrunnelse for dette. I flere referat fra evalueringsmøter var det opplyst at det ble gjennomført egen samtale med barnet, men i de fleste tilfeller fant vi ikke dokumentasjon på tidsnære samtaler i barnets journal. Revisor fant at barnets situasjon var tematisert i større eller mindre grad i journalførte barnesamtaler forut for evalueringsmøter, men det var ikke dokumentert at barnets syn på hjelpebehovet eller effekten av hjelpetiltak ble søkt innhentet mens tiltaksplanen pågikk. Faglig begrunnelse for dette var ikke dokumentert. Kun i to undersøkte saker fant revisor det dokumentert at barnet, mens tiltaksplanen pågikk, ble spurt om det var noe det tenkte at familien trengte hjelp til. Spørsmålet ble stilt i siste samtale med barnet før avslutning av hjelpetiltak.

Når det gjelder revisjonskriteriet om å innhente barnets synspunkt før avslutning av tiltaksplan, vurderer revisor dette som *oppfylt* i to av de fire sakene der tiltaksplan ble avsluttet innenfor den tidsperioden revisor undersøkte. I to saker vurderes revisjonskriteriet som *ikke oppfylt* på grunn av manglende dokumentasjon.

Revisors anbefaling

Revisor anbefaler Vardø kommune v/barneverntjenesten å vurdere tiltak for å sikre at krav i forvaltningsloven og barnevernloven om vedtaksbegrunnelse overholdes, herunder at enkeltvedtak om hjelpetiltak og henleggelse uten tiltak inneholder informasjon om

- innholdet i de reglene vedtaket bygger på
- de faktiske forhold vedtaket bygger på
- de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen
- hva som er barnets synspunkt
- hvilken vekt barnets mening er tillagt
- hvordan barnets beste er vurdert

Revisor anbefaler også at Vardø kommune v/barneverntjenesten følger anbefaling i veileder om omsorgsplaner og tiltaksplaner om at det bør fremgå av vedtaket at tiltaksplan er utarbeidet.

Videre anbefaler revisor Vardø kommune v/barneverntjenesten å vurdere tiltak for å sikre overholdelse krav i barnevernloven med hensyn til å

- utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtaket om hjelpetiltak
- evaluere tiltaksplanen jevnlig
- la barnet medvirke på alle relevante stadier av en barnevernssak

Barneverntjenestens praksis når det gjelder tiltaksplaner er i hovedsak undersøkt ved gjennomgang av dokumentasjon i utvalgte enkeltsaker, og revisors vurderinger er hovedsakelig basert på det vi fant dokumentert i disse sakene. Vi anbefaler Vardø kommune v/barneverntjenesten å påse at overholdelse av ovennevnte lovkrav dokumenteres i alle saker.

Revisor anbefaler også at Vardø kommune v/barneverntjenesten følger anbefalinger i veileder om omsorgsplaner og tiltaksplaner knyttet til tiltaksplanens innhold, herunder når det gjelder

- situasjonsbeskrivelse
- målbeskrivelse
- tiltaksbeskrivelse
- tidsperspektiv
- når, med hvem og hvordan det skal evalueres

Problemstilling 2 om barnevernets bemanning og kompetanse i undersøkelsesperioden, er deskriptivt (beskrivende) formulert og besvart ved en beskrivelse av informasjon som er innhentet muntlig gjennom møte med barnevernleder og barnevernkonulent, samt skriftlig gjennom etterfølgende e-post fra barnevernleder.

Det er tre ansatte i barneverntjenesten i Vardø kommune; en barnevernspedagog, en sosionom og en førskolelærer. Barnevernleder er barnevernspedagog og har arbeidet femten år i tjenesten. Høsten 2022 påbegynte hun videreutdanning knyttet til vurdering av barnets beste, noe som har medført at tjenesten har sett behov for og påstartet et arbeid for å videreutvikle egne rutiner og maler knyttet til dette.

Barneverntjenesten i Vardø kommune deltar for øvrig i læringsnettverk i Øst-Finnmark. Dette innebærer prosjektarbeid knyttet til oppfølging av fosterhjem og biologiske foreldre. Videre er barneverntjenesten med på opplæringsprogrammet KOMBA,² som omhandler arbeid med barn og familier som har en annen bakgrunn enn majoritetsbefolkningen. Barnevernleder har opplyst at dette er en viktig opplæring som tjenesten har behov for.

Når det gjelder bemanningssituasjonen, har barnevernleder beskrevet det som sårbart å være en så liten tjeneste. I de årene hun har jobbet i barneverntjenesten i Vardø kommune har bemanningssituasjonen medført at tjenesten alltid har vært litt på etterskudd. Høsten 2020 til høsten 2021 var det kun to ansatte i tjenesten på grunn av mangel på kompetente søkere til ubesatt stilling. Også med tre ansatte er barneverntjenesten sårbar, særlig ved fravær.

² KOMBA står for *minoritetskompetanse i barnevernet*.

Sammendrag	0
1 Bakgrunn og bestilling	9
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	9
2.1 Problemstillinger	9
2.2 Revisjonskriterier	10
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier	10
2.2.2 Utledning av revisjonskriterier	11
3 Metode, datamateriale og avgrensning	21
3.1 Metode og datamateriale	21
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	22
3.3 Avgrensninger	23
4 Overholdelse av saksbehandlingsregler	24
4.1 Innledning.....	24
4.2 Enkeltvedtak.....	25
4.2.1 Mal for enkeltvedtak.....	25
4.2.2 Revisors funn.....	25
4.2.3 Revisors vurderinger.....	27
4.3 Tiltaksplaner.....	29
4.3.1 Mal for tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltak.....	29
4.3.2 Mal for evaluering av hjelpetiltak	29
4.3.3 Revisors funn.....	29
4.3.4 Revisors vurderinger.....	35
4.4 Samlet konklusjon	37
5 Bemanning og kompetanse	38
7 Uttalelse	39
8 Anbefalinger	40
9 Referanser	41

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Vardø kommune vedtok i møte den 5. april 2022 i sak 8/22 å bestille forvaltningsrevisjon med tema kvalitet i barneverntjenesten. Forvaltningsrevisjon med slikt tema er i henhold til kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023. Det fremgår av kontrollutvalgets bestilling at utvalget ønsker undersøkt om vurderingene gjort i forbindelse med tiltak er skriftliggjorte, dokumenterte og etterprøvbare. Videre fremgår det at undersøkelsen burde gjelde perioden etter statsforvalterens siste tilsyn. KomRev NORD ble bedt om å utarbeide problemstilling for prosjektet i en overordnet projektskisse.

Fylkesmannen³ i Troms og Finnmark gjennomførte i februar 2020 et tilsyn med barneverntjenesten i Vardø kommune sitt arbeid med undersøkelser. Fylkesmannen konkluderte blant annet med at barneverntjenesten ikke sikret nødvendig dokumentasjon av barnevernfaglige vurderinger underveis og til slutt i undersøkelsene, herunder vurderinger av barnets beste. Barneverntjenesten fattet heller ikke vedtak i alle saker. Dette innebar lovbrudd, og kommunen fikk en frist til 24.05.2020 til å utarbeide og oversende en plan til fylkesmannen for hvordan lovbruddene skulle rettes. Slik plan for perioden 09.06.2020 – 01.12.2020 ble oversendt fylkesmannen, som vurderte de iverksatte tiltakene som tilfredsstillende og lukket tilsynet.

Den 23. mai 2022 i sak 15/22 vedtok kontrollutvalget overordnet projektskisse utarbeidet av KomRev NORD. I tillegg la utvalget til problemstilling 2 som fremgår nedenfor.

I møte den 7. februar 2023 vedtok kontrollutvalget en noe endret ordlyd i problemstilling 1. Endringen var i tråd med forslag fra revisor. Ordlyden ble endret for å tydeliggjøre at forvaltningsrevisjonen omfatter undersøkelser av om saksbehandlingsregler er fulgt både i saker som er henlagt uten tiltak, og i saker der det er besluttet hjelpetiltak.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

3. Har Vardø kommune v/ barneverntjenesten fulgt sentrale saksbehandlingsregler i saker der det er besluttet henleggelse uten tiltak og i saker der det er besluttet hjelpetiltak?
4. Beskrivelse av barnevernets bemanning og kompetanse.

Problemstilling 1 er normativt utformet. For å besvare normative problemstillinger i en forvaltningsrevisjon må vi utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autorative kilder innenfor det reviderte området.

Problemstilling 2 i forvaltningsrevisjonen er deskriptivt (beskrivende) formulert og besvares ved en beskrivelse av innsamlet datamateriale. For problemstillinger som skal besvares

³ Nå statsforvalteren.

beskrivende er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier, og vi gjør heller ikke noen vurderinger under besvarelsen av denne problemstillingen.

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

For problemstilling 1 i denne forvaltningsrevisjonen er følgende kilder relevante for utledning av revisjonskriterier:

- Lov av 17. mai 1814 Kongeriket Norges grunnlov
- FNs konvensjon av 20. november 1989 om barets rettigheter
- Lov av 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov av 17. juli 1992 om barneverntjenester (barnevernloven) - Opphevet
- Forskrift av 1. juni 2014 (FOIR-2014-06-01-697) om medvirkning og tillitsperson
- Ot.prp.nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- Ot.prp.nr.45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)
- Ot.prp.nr. 69 (2008-2009) Om lov om endringer i barnevernloven
- Prop. 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven
- Prop. 169 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)
- Ot.prp.nr.3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)
- Ot.prp.nr.75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.
- Rundskriv Q-1104 B Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder

I fremstillingen nedenfor viser vi for øvrig til følgende dokumenter:

- Barneverntjenestens faste møter, Vardø kommune, oppdatert 09.06.2020
- Henleggelse av undersøkelser, Vardø kommune
- Mal for undersøkelsesrapport i henhold til lov om barneverntjenester § 4-3, Vardø kommune
- Mal for melding om enkeltvedtak, Vardø kommune
- Saksbehandlingsrutiner, Vardø kommune, oppdatert 03.09.2020
- Mal for tiltaksplan, jf. bvl. § 4-5, Vardø kommune
- Mal for evaluering av hjelpetiltak, Vardø kommune

Den 1. januar 2023 trådte ny barnevernlov⁴ i kraft. Revisors undersøkelser gjelder årene 2021-2022. Revisors vurderinger er derfor gjort opp mot revisjonskriterier som vi har utledet fra den tidligere barnevernloven av 1992. Når det i forvaltningsrevisjonsrapporten henvises til «barnevernloven» (bvl.), siktes det derfor til sistnevnte lov av 1992.

Statsforvalteren (tidligere fylkesmannen) er tilsynsmyndighet på barnevernområdet. For informasjon om statsforvalterens regelforståelse har revisor sett hen til rapport fra tilsyn som Fylkesmannen i Troms og Finnmark gjennomførte i 2020. Det aktuelle tilsynet gjaldt barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Vardø kommune. I kapittel 2.2.2 nedenfor er det flere steder vist til nevnte tilsynsrapport.

⁴ Lov av 18. juni 2021 om barnevern (barnevernsloven).

2.2.2 *Utledning av revisjonskriterier*

Barnevernlovens formål

Barnevernloven (bvl.) skal etter lovens § 1-1 sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Videre skal loven bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.

Undersøkelse

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kapittel 4,⁵ skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. bvl. § 4-3 første ledd. Etter forvaltningsloven § 17 har barneverntjenesten en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Hvor omfattende undersøkelser som må gjøres, vil bero på en konkret vurdering av meldingens innhold og karakter og annen informasjon i saken. Momenter av betydning vil være alvorlighet, kompleksitet og hastegrad.⁶

Forsvarlighetskrav

Alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, jf. barnevernloven § 1-4. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard. Dette innebærer at det nærmere innholdet i kravet i vesentlig grad blir bestemt av normer utenfor selve loven som definerer hva som er god barnevernfaglig praksis.⁷ Innholdet må også tolkes i sammenheng med øvrige bestemmelser i barnevernloven, herunder prinsippet om barnets beste. Videre vil både barnevernlovens og forvaltningslovens saksbehandlingsregler gi innhold til forsvarlighetskravet.⁸

Barnets beste

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Prinsippet om barnets beste fremgår av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 10.

Fylkesmannen⁹ har i sin tilsynsrapport fra 2020¹⁰ lagt til grunn at det ovennevnte innebærer at barneverntjenestens undersøkelser må klargjøre hva som er barnets individuelle behov i den konkrete situasjonen det befinner seg. Til slutt i undersøkelsene må barneverntjenesten gjøre en konkret og individuell totalvurdering der alle relevante forhold om barnets omsorgssituasjon som har fremkommet i undersøkelsen, blir behandlet.

I barnevernloven er prinsippet om barnets beste nedfelt i § 4-1 hvor det fremgår at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet, herunder at det skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.

⁵ Barnevernloven kapittel 4 inneholder bestemmelser om særlige tiltak barneverntjenesten kan iverksette for å bedre situasjonen for det enkelte barn, herunder hjelpetiltak.

⁶ Også lagt til grunn i rapport fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Vardø kommune 2020

⁷ Prop.106 L (2012-2013), kapittel 31, «Til § 1-4».

⁸ Sml. beskrivelse av forsvarlighetskravet i rapport av Fylkesmannen i Troms og Finnmark fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Vardø kommune 2020.

⁹ Nå statsforvalteren

¹⁰ Tilsynet gjaldt Vardø barneverntjenestes arbeid med undersøkelser.

Barnets medvirkning

Etter barnevernloven § 1-6 har alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, rett til å medvirke i alle forhold som gjelder barnet etter barnevernloven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet.¹¹

Ved ovennevnte bestemmelse gis barnet en selvstendig og ubetinget rett til medvirkning etter barnevernloven. Ved å la barnet få uttrykke sin mening får man frem barnets perspektiv i saken, og det legges i forarbeidene til grunn at dette er nødvendig for å finne ut hva som er barnets beste.¹² Det er således av vesentlig betydning at barnets perspektiv og meninger inkluderes i vurderingen av hva som er til barnets beste. Dette vil gjelde fortløpende ved undersøkelser, når barnet er i tiltak og ved utarbeidelse og endring av tiltaksplaner.¹³ FNs barnekomité har uttalt at en forsvarlig vurdering av barnets beste først kan skje når barnet har fått anledning til å uttale seg og det er lagt tilstrekkelig vekt på barnets synspunkter. Videre at prinsippene om barnets medvirkning og barnets beste utfyller hverandre; barnets beste skal være målet, og fremgangsmåten for å nå målet er å høre på barnet. Barnet er den som vet best hvordan han eller hun har det, og er dermed den viktigste kilden til innsikt om barnets beste.¹⁴ At barnet får medvirke sikrer både at barnet opplever at det får bidra med sine synspunkter og at viktig informasjon om barnet kommer frem. Medvirkning kan også virke forebyggende ved at man raskere finner frem til gode tiltak som virker for det konkrete barnet.¹⁵

Det følger også av forskrift om medvirkning og tillitsperson at barns medvirkning skal få frem barnets perspektiv og bidra til at avgjørelser som fattes er til barnets beste, jf. § 1. Videre at barnets perspektiv og meninger skal inkluderes i vurderingen av hva som er til barnets beste, jf. § 6 annet ledd, første punktum.

I ovennevnte tilsynsrapport fra Fylkesmannen¹⁶ i Troms og Finnmark er det lagt til grunn at barnevernets ansvar for å sikre barnets medvirkning innebærer aktivt å innhente barnets synspunkter om relevante forhold, gjengi disse og bruke barnets synspunkter i vurdering av situasjonen.¹⁷ I lovforarbeidene er det presisert at barnets rett gjelder for anvendelse av hele loven og ved alle stadier av en barnevernssak. Den gjelder altså i hele beslutningsprosessen og for alle forhold som vedrører barnet, ikke bare når det tas rettslige eller administrative avgjørelser. Barnets rett til medvirkning betyr samtidig at beslutningstakerne har en plikt til å gi barnet mulighet til å medvirke.¹⁸

Det følger av forskrift om medvirkning og tillitsperson at barneverntjenesten skal sørge for at barnet så tidlig som tilrådelig blir informert på en måte som barnet forstår om: a. situasjoner der han eller hun kan uttrykke sine synspunkter, b. saken og egen situasjon, c. tjenestetilbud, d. rettigheter og e. hvilke valg og beslutninger som må treffes og konsekvenser av disse.

Det følger av barnevernloven § 6-3 at et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas

¹¹ At barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet følger også av FNs barnekonvensjon artikkel 12 og Grunnloven § 104.

¹² Prop.169 L (2016-2017), s. 43.

¹³ Prop.106 L (2013-2013), s. 210.

¹⁴ Prop.169 L (2016-2017), s. 45

¹⁵ Prop. 169 L (2016-2017) s. 43-44.

¹⁶ Nå statsforvalter.

¹⁸ Prop.169 L (2016-2017), s. 141-142.

avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Videre at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet. Dette er en spesialbestemmelse om medvirkning når det tas administrative eller rettslige avgjørelser i saker etter barnevernloven. Det følger av forarbeidene at bestemmelsen innebærer at et barn som er fylt 7 år skal ha en ubetinget rett til informasjon og til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører barnet, mens det vil bero på en konkret vurdering i hvert tilfelle om et barn som er under 7 år anses å være i stand til å danne seg egne synspunkter slik at det bør informeres og gis anledning til å fremkomme med sine synspunkter.¹⁹ Aldersangivelsen skal ikke oppfattes som en nedre grense for rett til medvirkning, men som en angivelse på når barnet uansett vil være i stand til på danne seg egne synspunkter og dermed skal få informasjon og anledning til å uttale seg.²⁰ Videre følger det av forarbeidene at hvor stor vekt barnets mening skal tillegges, vil bero på en konkret og individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle. Som hovedregel vil det være slik at jo eldre og mer modent barnet er, jo større vekt skal det legges på dets mening om saken. Barnets mening vil imidlertid være et moment i den helhetsvurderingen som foretas i en barnevernssak. Barnevernmyndigheten har etter bestemmelsen plikt til å informere barnet og å legge til rette for at barnet får anledning til å uttale seg. Dette anses som et viktig ledd i opplysning av saken.²¹

Dokumentasjonskrav

Det hører til god forvaltningsskikk å sørge for tilstrekkelig og etterrettelig dokumentasjon, slik at man kan redegjøre for hva som er gjort i saken og begrunnelsen for dette. Det skal herunder sikres nødvendig dokumentasjon av barnevernfaglige vurderinger til slutt i en undersøkelse, herunder av vurdering av barnets synspunkter og barnets beste.²²

Både avgjørelser om å innvilge hjelpetiltak og henleggelse av en sak etter undersøkelse regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. bvl. §§ 6-1 andre ledd og 4-3 sjette ledd. Et enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlig og begrunnes, jf. forvaltningsloven §§ 23 og 24 første ledd. Begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes.

Etter forvaltningsloven § 25 skal begrunnelsen vise til de reglene vedtaket bygger og, når det er nødvendig for at parten skal forstå vedtaket, også gjengi innholdet av reglene, jf. første ledd. Av forarbeidene fremgår det at en ren henvisning til paragrafen ofte vil gi liten veiledning for parten og at det derfor iblant kan være god grunn til å sitere de aktuelle reglene eller gjengi innholdet av dem.²³

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på, jf. fvl. § 25. I forarbeidene understrekes det at bestemmelsen ikke pålegger en plikt til å gi en fullstendig og detaljert redegjørelse for alle sider av saksforholdet i den enkelte sak. Alle faktiske forhold som er av betydning for saken, forutsettes selvsagt å være brakt på det rene når vedtak treffes. Hvor utførlig det må orienteres om de faktiske forhold man har lagt vekt på, vil måtte bero på de konkrete forholdene i den enkelte sak. Minstemålet må være at fremstillingen er så fullstendig at den viser at lovens vilkår for å treffe vedtak er oppfylt. Ofte vil det være tilstrekkelig å gi en dekkende sammenfatning av saksforholdet hvor en utelater uvesentlige detaljer og forhold uten betydning for avgjørelsen.²⁴ Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument

¹⁹ Ot.prp.nr.45 (2002-2003) s. 62-63.

²⁰ Prop. 169 L (2016-2017) s. 44.

²¹ Ot.prp.nr.45 (2002-2003) s. 62-63.

²² Dette er også lagt til grunn i rapport fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Vardø kommune 2020.

²³ Ot.prp.nr. 3 (1967-1977) s. 88

²⁴ Otprp.nr. 75 (1993-1994) s. 40.

som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere fremstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av fremstillingen, jf. annet ledd.

Det følger av forvaltningsloven § 25 tredje ledd at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, også bør nevnes.

Av barnevernloven § 6-3 a følger det videre at det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt og hvilken vekt barnets mening er tillagt, jf. første punktum. Hvordan barnets beste er vurdert skal også fremgå av vedtaket, jf. annet punktum.

Av forarbeidene fremgår det at ettersom hensynet til barnets beste er avgjørende i barnevernssaker, er det viktig at beslutningstakerne dokumenterer hvilke barnefaglige vurderinger som ligger til grunn for en beslutning. For at barnets rett til medvirkning skal gjennomføres effektivt hos de som fatter beslutninger, er det også naturlig at det beskrives at barnet har fått bruke sin rett og hvordan dette er gjennomført. Dersom vedtaket avviker fra hva som har vært barnets syn i saken, bør dette begrunnes. Hensynet til barnets alder og modenhet kan her spille inn, og dette skal i så fall synliggjøres i dokumentasjonen. Videre følger det av forarbeidene at det bør fremgå av vedtaket hvilke mulige konsekvenser avgjørelsen har for barnet, og hvordan relevante momenter er vektet for å finne frem til barnets beste. Kravene til begrunnelsen i et vedtak skjerpes jo mer inngripende vedtaket er. For barn som tilhører en minoritet eller urfolk, bør det fremgå av vedtaket hvordan det tas hensyn til barnets språk og kultur. Hvis vedtaket gjelder et samisk barn, bør det fremgå av vurderingene hvordan det tas hensyn til samisk språk og kultur.²⁵

Det følger også av forskrift om medvirkning og tillitsperson at barnevernet i sin saksbehandling skal dokumentere barnets medvirkning, herunder hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som er barnets syn, jf. § 7.

Hjelpetiltak

Barnevernloven kapittel 4 inneholder bestemmelser om særlige tiltak som barneverntjenesten (eventuelt etter beslutning fra fylkesnemnda) kan iverksette for å bedre situasjonen for det enkelte barn. Det følger av barnevernloven § 4-4 at når barnet på grunn at forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å iverksette hjelpetiltak for barnet og familien for å bidra til positiv endring, jf. bvl. § 4-4 første og annet ledd. Som tidligere nevnt skal valg av tiltak baseres på hva som er til barnets beste, jf. bvl. § 4-1. Hjelpetiltak kan gis både i og utenfor hjemmet og kan være begrunnet i forhold ved omsorgssituasjonen i hjemmet eller ved barnet/ungdommen selv.

Oppfølging av hjelpetiltak

Når barneverntjenesten har iverksatt hjelpetiltak for barnet og familien, plikter den å følge opp dette. Barnevernloven § 4-5 inneholder en bestemmelse om oppfølging av hjelpetiltak. Det følger av bestemmelsens første punktum at når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en *tidsavgrenset tiltaksplan*. Planen skal gi oversikt over hvilke tiltak som skal iverksettes og skal utarbeides samtidig med at vedtak om hjelpetiltak fattes.²⁶ Det bør fremgå av vedtaket at tiltaksplan er utarbeidet.²⁷ Tiltaksplanen skal utarbeides slik at innholdet danner premisser for vedtaket. Planen skal tydeliggjøre hva som er barnets særlige behov og hvordan

²⁵ Prop.169 L (2016-2017), s. 73 og 145-146.

²⁶ Ot.prp.nr. 44 (1991-1992) s. 108 og Ot.prp.nr. 69 (2008-2009) s. 82-83

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

disse behovene skal imøtekommes. Det må være sammenheng mellom de behov som skal imøtekommes og de tiltak som settes i verk.²⁸

Ett barn kan ha flere tiltak, men skal bare ha én tiltaksplan. Alle tiltak skal fremgå av den samme planen. Tiltaksplanen er et selvstendig dokument. Den er ikke et enkeltvedtak og skal heller ikke være en del av et vedtak. Barnevernloven inneholder ikke bestemmelser om tiltaksplanens utforming og innhold, men det fremgår av forarbeidene at planen bør ha et tidsperspektiv som er tilpasset sakens innhold og omfang.²⁹

Barne- og likestillingsdepartementet har videre gitt anbefalinger i «*Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*». Det fremgår av veilederen at enhver tiltaksplan bør inneholde en *situasjonsbeskrivelse*, dvs. en beskrivelse av barnets aktuelle situasjon og behov/risiko. Situasjonsbeskrivelsen må tydeliggjøre hvilke spesifikke forhold ved barnets situasjon som tiltakene skal rettes mot.

Videre følger det av ovennevnte veileder at tiltaksplanen bør inneholde en *målbeskrivelse*, dvs. en beskrivelse av hensikten med tiltak som iverksettes. I ovennevnte veileder er det fremhevet at gode målsettinger er helt avgjørende for at en tiltaksplan skal være et funksjonelt arbeidsredskap. Målene skal bygge på situasjonsbeskrivelsen og forståelsen av den. De skal begrunne og legitimere tiltakene og skal også være utgangspunktet for oppfølging og evaluering. Planen bør inneholde hovedmål og delmål. *Hovedmål* skal sammenfatte barnets situasjon/fungering når tiltak er gjennomført/ ønsket endring er oppnådd. Det følger av ovennevnte veileder at dersom hovedmålet skal ha noen funksjon, må det formuleres slik at det gir en retning for den samlede innsatsen som settes inn ovenfor barnet. Hovedmålet skal både reflektere hva som er utgangspunktet for tiltakene; problemene, og samtidig gi et bilde av ønsket situasjon i fremtiden. Det skal være en rettesnor som de ulike elementene i tiltaksplanen og det konkrete tiltaksarbeidet kan veies opp mot. *Delmålene* skal uttrykke konkrete intensjoner med tiltakene og er målestokkene når det skal evalueres om tiltakene har gitt det forventede utbyttet. Delmålene må derfor ha et annet konkretiseringsnivå enn hovedmålet. Hvis delmålene er vage og generelle, mangler en holdepunkter når en skal drøfte i hvilken grad et mål er nådd. Videre må delmålene være tilpasset barnets spesifikke situasjon og behov. Det som må komme frem i delmålet, er hva det er ved det konkrete barnets situasjon og behov som gjør et bestemt tiltak relevant. I veilederen påpekes det at når tiltaket blir det primære, oppstår risiko for at tiltaket i seg selv blir viktigere enn hva tiltaket skal oppnå. Det er også risiko for at målet formuleres ut fra kjennetegn ved tiltaket heller enn ut fra barnets spesifikke behov. I ovennevnte veileder fremheves videre viktigheten av at målene fokuserer på hva som skal oppnås for barnet og ikke eksempelvis på foreldre. Det er barnet som skal profittere på tiltakene som settes inn, og delmålene må derfor synliggjøre hvordan barnets situasjon/fungering skal være når tiltaket har ført frem. I tråd med dette må delmål heller ikke formuleres i termer av hva foreldre, barneverntjenesten eller andre skal utføre av handlinger. Målene må også være realistiske og oppnåelige.

Av ovennevnte veileder følger det videre at planen skal inneholde *tiltaksbeskrivelse*, dvs. beskrivelse av konkrete tiltak som angir hva som skal til for å nå målene, samt *tidsperspektiv*, dvs. når man forventer å komme frem. I veilederen fremheves det som vesentlig at dette perspektivet avklares og at tidsavgrensningen av tiltaksplanen må være tilpasset målsettingen og tiltakene. I tillegg betyr en tidsavgrensning at stoppunkter/evalueringspunkt må være fastsatt.

²⁸ Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder, s. 10-11.

²⁹ Ot.prp.nr. 44 (1991-1992) s. 108.

Tidsperspektivet for tiltaksplanen bør være relatert til tiltakenes formål, herunder om det er endrende, kontrollerende eller kompenserende, alvorret i barnets situasjon og variasjon i effekt av tiltak med ulike formål over tid. Dette understreker viktigheten av at tiltak blir regelmessig evaluert. Er barnets situasjon alvorlig, vil et langsiktig perspektiv være uforsvarlig, og det må avtales stoppunkt for evaluering som ligger uker heller enn måneder fremover i tid. I eksempel på tiltaksplan som er vedlagt ovennevnte veileder, legges det opp til at starttidspunkt for og varighet skal angis for det enkelte tiltak. Om *evaluering* følger det av nevnte veileder at tiltaksplanen skal inneholde en plan for dette, dvs. for hvordan, med hvem og når evaluering skal skje.³⁰

Når det gjelder evaluering, følger det direkte av barnevernloven § 4-5 annet punktum at barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Videre at tiltaksplanen skal evalueres regelmessig. Av veileder fra *Barne- og likestillingsdepartementet* fremgår det at evalueringstidspunkt må fastsettes og det må tas stilling til hva som vil være fornuftige intervaller mellom evalueringene. For å få kunnskap om tiltaket er iverksatt etter intensjonene, bør første evalueringstidspunkt ifølge veilederen skje relativt raskt. Hva som er fornuftige intervaller mellom de videre evalueringene vil avhenge av flere forhold, herunder hvor alvorlig situasjonen er for barnet, hvor omfattende/komplekse tiltakene er og hvor lenge det er tenkt at tiltaket skal være. Av forarbeidene fremgår det at en regelmessig kvartalsmessig evaluering i de fleste saker bør være et minimum, men at hyppigheten av evalueringen i noen tilfeller kan avvike fra dette minimumskravet. Dette kan særlig gjelde der det er snakk om langvarige forebyggende tiltak hvor det kan være vanskelig å måle raske endringer, eller der det gjelder tiltak overfor de eldste ungdommene.³¹

Gjennom evaluering av tiltaksplanen og herunder hjelpetiltakene vil barneverntjenesten kunne dokumentere om målene i tiltaksplanen nås, og eventuelt i hvilken grad. Et siktemål med systematiske og dokumenterbare evalueringer må ifølge forarbeidene være å unngå at barn lever under omsorgssvikt fordi man viderefører, eller prøver ut stadig nye, hjelpetiltak som ikke i tilstrekkelig grad bedrer barnets situasjon.³² Av ovennevnte veileder fremgår det at evaluering innebærer å ta beslutninger om hva som skal skje videre basert på om utviklingen er tilfredsstillende eller ikke i henhold til målene. Det må jevnlig evalueres om man er på vei mot målet og hvor langt man er kommet. Hovedspørsmålet som skal besvares i evalueringen er om tiltakene virker etter intensjonene. Det er tiltakene som skal evalueres, men det er målsettingene som er målestokken som skal anvendes. Dersom evalueringen viser at utviklingen går i negativ retning, vil forståelsen av årsaker til manglende måloppnåelse være avgjørende for beslutningene som må tas.³³

Om hvem som skal evaluere fremgår det av ovennevnte veileder fra *Barne- og likestillingsdepartementet* at evaluering skal foretas i fellesskap av de tiltakene gjelder, de som utfører dem og barneverntjenesten. Det må sikres at informasjon fra de tiltakene angår, herunder barn, er etterspurt, oppfattet og registrert.³⁴

³⁰ Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder, del II Tiltaksplaner.

³¹ Ot.prp. nr. 69 (2008-2009) s. 82-83.

³² Ot.prp. nr. 69 (2008-2009) s. 82-83.

³³ Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder, del II Tiltaksplaner.

³⁴ Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder, del II Tiltaksplaner.

Interne rutiner i Vardø kommune

Barneverntjenesten har til revisor oversendt skriftlige rutiner og maler til bruk i barneverntjenestens saksbehandling i forbindelse med undersøkelser, beslutning om henleggelse/hjelpetiltak og oppfølging av hjelpetiltak. Den oversendte dokumentasjonen viser blant annet hvordan barneverntjenesten skal ivareta og dokumentere barns medvirkning og barnevernfaglige vurderinger, herunder vurderinger av barnets beste.

Foruten endring av to maler høsten 2022, har barnevernleder opplyst at ingen oversendte dokumenter er revidert i undersøkelsesperioden. Den seneste oppdateringen av en rutinebeskrivelse ble gjennomført i september 2020. Mange skriftlige rutinebeskrivelser er ifølge barnevernleder gamle og oppbevares i en stor, fysisk mappe hos tjenesten, og revisor har, i tillegg til maler, fått oversendt spredte rutinebeskrivelser fra denne mappen. Barnevernleder har opplyst at det var planlagt en gjennomgang og oppdatering av alle rutinebeskrivelser i januar 2022, men at tjenesten likevel ikke fikk kapasitet til å gjennomføre dette arbeidet. Tjenesten har prioritert å påbegynne et endringsarbeid knyttet til malene de benytter for å få endringene raskere inn i saksbehandlingen.

Undersøkelser

Av oversendte saksbehandlingsrutiner³⁵ fremgår det blant annet at barneverntjenesten i undersøkelsesfasen skal gi barnet informasjon om bekymringen tilpasset alder. Undersøkellesplan skal utarbeides i samarbeid med barnet. Det skal gjennomføres barnesamtale for å få frem barnets mening. I faste, ukentlige møter³⁶ skal barneverntjenesten tematisere om barns medvirkning er ivaretatt i pågående undersøkelsessaker. Det enkelte barn skal spørres om det er noe barnet tenker familien trenger hjelp til. Underveis i undersøkelsen skal barneverntjenesten dokumentere vurderinger av barnets beste og barnets mening, herunder betydningen barnets mening skal ha for saken videre.

I undersøkelsesrapport (sluttrapport) skal det opplyses hvorvidt barnesamtale er gjennomført. Hvis det ikke er gjennomført barnesamtale, skal rapporten inneholde en grundig faglig vurdering av hvorfor det ikke er gjort. Vurdering av barnets beste, samt barnets mening og om/hvordan denne er vektlagt, skal komme klart frem i rapporten.

I oversendt mal for undersøkelsesrapport (sluttrapport) fremgår det at barneverntjenestens vurdering skal ha fokus på problematikk i bekymringen samt risiko og beskyttelsesfaktorer. Videre er følgende listet opp:

- *Vurdering av barnets omsorgssituasjon*
- *Vurdering av særlige behov*
- *Vurdering av behov for tiltak*
- *Barnets beste vurdert ut fra*
 - *Barnets synspunkter*
 - *Barnets identitet*
 - *Barnets behov for å bevare familiemiljøet og opprettholde relasjoner*
 - *Barnets behov for omsorg, beskyttelse og trygghet*
 - *Barnets rett til helse og skolegang*
- *Vurdering knyttet til familieråd*
- *Vær tydelig på om bekymringene er av langvarig karakter. Har foreldrene tatt grep mht. bekymringen i saken*

³⁵ Sist oppdatert 3.9.2020.

³⁶ Sist oppdatert 9.6.2020.

Barnevernleder har opplyst at ovennevnte momenter i vurderingen av barnets beste ble innarbeidet i mal for undersøkelsesrapport høsten 2022. Endringene var ikke innarbeidet på tidspunktet for barneverntjenestens undersøkelser av enkeltsaker som revisor har trukket ut for undersøkelse i anledning denne forvaltningsrevisjonen, og det utledes ikke revisjonskriterier fra disse endrede rutinene.

Beslutning om henleggelse/hjelpetiltak

Om barns medvirkning følger det videre av tilsendte saksbehandlingsrutiner at det skal gjennomføres samtale med barnet om at saken eventuelt henlegges, og barnets synspunkt på dette skal innhentes. Vedtak om både henleggelse og hjelpetiltak skal inneholde vurdering av barnets beste, og barnets mening skal vektlegges. Ovennevnte momenter i vurderingen av barnets beste er også inntatt i mal for enkeltvedtak som revisor har fått oversendt fra barneverntjenesten. Etter det opplyste ble momentene innarbeidet i malen høsten 2022. De var ikke innarbeidet på vedtakstidspunktet i de enkeltsakene som inngår i revisors undersøkelsesutvalg for denne forvaltningsrevisjon, og det utledes ikke revisjonskriterier fra disse endrede rutinene. Malen for enkeltvedtak er nærmere omtalt i kapittel 4.2 i rapporten.

Barnevernleder har til revisor opplyst at ovennevnte maler også er videreutviklet etter oversendelse til revisor i november 2022. Videre har barnevernleder til revisor oversendt et utdrag om prinsippet om barnets beste fra en utredning avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet i juni 2017.³⁷ Etter det opplyste ble dette inntatt i barneverntjenestens rutiner i desember 2022 som hjelp i vurderingen av barnets beste. Ut fra tidspunktet for innarbeidelse har revisor lagt til grunn at nevnte utdrag ikke var innarbeidet i barneverntjenestens rutiner da sakene som inngår i revisors undersøkelsesutvalg, ble saksbehandlet.

Om vurderingen av barnets beste fremgår av ovennevnte utdrag at det inngår en rekke momenter som skal tas i betraktning og at FNs barnekomité har nevnt de momentene som barneverntjenesten nå har innarbeidet i sine maler. I tillegg nevnes barnets sårbarhetssituasjon. Deretter redegjøres det for hva det enkelte momentet nærmere innebærer.

Det fremgår videre av det ovennevnte dokumentet at det vil variere hvilke momenter som er relevante i ulike saker, samt at også andre momenter kan være aktuelle ut fra den konkrete situasjonen. Når alle momenter er kartlagt og undersøkt må de holdes opp mot hverandre i en konkret helhetsvurdering av hva som alt i alt – på kort og lang sikt – er til barnets beste.

Når det gjelder vedtak om hjelpetiltak, fremgår det blant annet av oversendte rutinebeskrivelse «Iverksettelse av hjelpetiltak i hjemmet» at riktig tiltak skal påføres vedtaket. Videre at henvisning til lov skal komme tydelig frem, og det er presisert at lovteksten skal stå i vedtaket. Hva som er begrunnelsen for tiltak, mål for tiltak og vedtaksperiode skal også tydelig fremkomme. Evalueringstidspunkt skal settes opp i vedtaket og det skal henvises til tiltaksplan. Dersom tiltak skal forlenges skal det skrives nytt vedtak. Ved avslutning av hjelpetiltak skal det lages avslutningsvedtak der måloppnåelse fremkommer. Ved oversendelse av skriftlige

³⁷ NOU 2017:12, «Svik og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt», kapittel 13: «Prinsippet om barnets beste». Regjeringen oppnevnte november 2015 et utvalg som skulle gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Formålet var å avdekke hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av disse sakene, samt å gi anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres. Utredningen ble avgitt i juni 2017.

rutinebeskrivelser til revisor den 21. november 2021, herunder «Iverksettelse av hjelpetiltak i hjemmet», opplyste barnevernleder at dette var dokumenter som «benyttes i dag». I samtale med revisor den 6. mars 2023 opplyste hun imidlertid at nevnte rutinebeskrivelse ikke er oppdatert siden 2014 og at den ikke samsvarer med rutiner som har blitt praktisert i undersøkelsesperioden. Det var derfor ikke relevant å vurdere tjenestens praksis opp mot nevnte rutinebeskrivelse. På denne bakgrunn utleder revisor ikke revisjonskriterier fra den aktuelle rutinebeskrivelsen.

Oppfølging av hjelpetiltak

Oversendte rutinebeskrivelser inneholder også informasjon om hvordan barns medvirkning skal ivaretas i forbindelse med oppfølging av vedtak om hjelpetiltak. Det fremgår blant annet at spørsmålet om barns medvirkning i oppfølgingen skal være tema på barneverntjenestens faste, ukentlige møter. Av oversendte saksbehandlingsrutiner fremgår det videre at tiltaksplan skal utarbeides i samarbeid med barnet og at barnets synspunkter skal innhentes ved evaluering av tiltak og hvis tiltak skal avsluttes.

Når det gjelder tiltaksplanen, fremgår det av oversendte saksbehandlingsrutiner at varigheten av tiltaket/tiltaksslutt og evalueringsdato skal fremgå. Dersom tiltaket skal forlenges skal det, i tillegg til nytt vedtak, lages ny tiltaksplan.

Basert på det ovennevnte utleder vi følgende revisjonskriterier:

Vardø kommune v/barneverntjenesten må, i saker der det er besluttet henleggelse uten tiltak og i saker der det er besluttet hjelpetiltak, sørge for

- å treffe skriftlig enkeltvedtak
- å begrunne enkeltvedtak samtidig med vedtaket, der begrunnelsen
- skal inneholde
 - hjemmelsgrunnlag
 - de faktiske forhold vedtaket bygger på
- bør nevne
 - de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen.
- å innta i vedtaket
 - hva som er barnets synspunkt
 - hvilken vekt barnets mening er tillagt
 - hvordan barnets beste er vurdert

I saker der det er besluttet hjelpetiltak bør enkeltvedtaket videre inneholde

- Informasjon om at tiltaksplan er utarbeidet

Vardø kommune v/barneverntjenesten må, for barn med hjelpetiltak, sørge for

- å utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtaket om hjelpetiltak
- at det kun er én tiltaksplan for barnet
- at barnet gis anledning til å medvirke ved utarbeidelse av tiltaksplan
- at tiltaksplan inneholder
- situasjonsbeskrivelse
- målbeskrivelse
- tiltaksbeskrivelse
- tidsperspektiv
- når, med hvem og hvordan det skal evalueres
 - å evaluere tiltaksplanen jevnlig.

- å innhente barnets synspunkter ved evaluering
- å innhente barnets synspunkter før avslutning av tiltaksplan

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.³⁸

Den 14. november 2022 avholdt vi oppstartsmøte med Vardø kommune v/barneverntjenesten. Fra kommunen deltok barnevernleder og en barnevernkonsulent. Under møtet orienterte revisor om bakgrunnen og de nærmere rammene for forvaltningsrevisjonen. Vi fikk også informasjon fra kommunen om barneverntjenestens saksbehandlingsrutiner på revidert område og informasjon om bemanning og kompetanse i barneverntjenesten.

Barnevernleder fungerte som revisors kontaktperson under arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

For å besvare problemstilling 1, som omhandler etterlevelse av sentrale saksbehandlingsregler i saker der det er besluttet hjelpetiltak eller henleggelse, har vi undersøkt barneverntjenestens dokumenterte praksis når det gjelder enkeltvedtak (vedtaksbegrunnelse) og oppfølging av hjelpetiltak (utarbeidelse og evaluering av tiltaksplan). Vi samlet inn data gjennom såkalt *mappegjennomgang*, som innebærer at vi undersøkte et utvalg enkeltsaker opp mot sjekklister som vi på forhånd hadde utarbeidet, jf. vår utledning av revisjonskriterier i kapittel 2. Mapegjennomgangen fant sted på rådhuset i Vardø den 9. – 11. januar 2023 og ble gjennomført digitalt ved at revisor fikk midlertidig tilgang til kommunens saksbehandlingssystem. Utvalget av saker til undersøkelse ble gjort ut fra en oversikt som barnevernleder på forhånd hadde oversendt. Denne oversikten viste antall saker (angitt ved saksnummer) som hadde vært til undersøkelse i perioden januar 2021 – november 2022 og som hadde resultert i beslutning om henleggelse uten tiltak eller hjelpetiltak. Bakgrunnen for valget av tidsperiode er at kontrollutvalget i bestilling av den aktuelle forvaltningsrevisjonen ga uttrykk for at revisors undersøkelser burde gjelde perioden etter fylkesmannens siste tilsyn på barnevernsområdet i 2020. Av vedtatt prosjektskisse fremgår det at revisor vurderer det som hensiktsmessig å rette undersøkelsene mot vedtak truffet i perioden 2021 – dags dato. Den 11. november 2023 oversendte barnevernleder oversikt over sakene som hadde vært til undersøkelse i perioden 1. januar 2021 – d.d., og der undersøkelsene var avsluttet. Av sakoversikten fremgikk det at *tretti* saker hadde vært undersøkt i nevnte periode, hvorav det var besluttet henleggelse i *nitten* saker og hjelpetiltak i *elleve* saker. Av disse plukket vi ut for undersøkelse til sammen *femten* saker; *sjuv* saker med hjelpetiltak og *åtte* henlagte saker.

I etterkant av undersøkelsene i Vardø fikk revisor også oversendt etterspurt dokumentasjon fra kommunen knyttet til enkelte saksmapper på sikker måte via Altinn. Den 6. mars 2023 gjennomførte revisor videre et møte med barnevernleder og barnevernleder via Teams. I møtet orienterte revisor om status i forvaltningsrevisjonen og stilte oppfølgingsspørsmål knyttet til rutiner/praksis på revidert område, herunder relatert til revisors funn under mappegjennomgangen.

Vi anser mappegjennomgang/dokumentanalyse og intervju som en egnede metoder for å vurdere kommunens etterlevelse av regelverk knyttet til enkeltvedtak og oppfølging av hjelpetiltak.

³⁸ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

Når det gjelder problemstilling 2, som omhandler beskrivelse av bemanning og kompetanse i barneverntjenesten i undersøkelsesperioden, er denne besvart ved at revisor har innhentet informasjon om dette muntlig på oppstartsmøtet og skriftlig i etterfølgende e-post fra barnevernleder. Revisor anser dette som egnede metoder for å belyse ovennevnte problemstilling.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med *gyldige data* menes at dataene som samles inn gjennom revisors undersøkelser, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet.

Beskrivelsene relatert til problemstilling 2 i forvaltningsrevisjonen er basert på muntlige og skriftlige opplysninger fra barnevernleder. I kraft av hennes stilling og ansvar forutsettes hun å ha god oversikt over det nevnte. Vi betrakter de muntlige og skriftlige dataene vi har fått som relevante og tilstrekkelige for å beskrive bemanning og kompetanse i barneverntjenesten i Vardø kommune i undersøkelsesperioden.

Når det gjelder problemstilling 1, vurderer revisor at vi ved å undersøke 50 % av sakene som etter undersøkelse hadde resultert i hjelpetiltak eller henleggelse i perioden januar 2021 – november 2022, har et tilstrekkelig utvalg for å gjøre vurderinger av kommunens saksbehandling i den aktuelle tidsperioden. Vi undersøkte 42,1 % av sakene som var henlagt og 63,6 % av sakene der det var besluttet hjelpetiltak. Vår konklusjon baserer seg på vurderinger som kun gjelder for de utvalgte sakene. Videre vurderer vi kommunens dokumentasjon i de aktuelle sakene som relevant for å belyse deres praksis på området. Basert på vår dialog med kommuneadministrasjonen forutsetter vi at vi har mottatt all relevant informasjon i de undersøkte sakene. Dette på bakgrunn av at vi under mappegjennomgangen fikk tilgang til de aktuelle saksmappene i kommunens saksbehandlingssystem, der barnevernleder har opplyst at all dokumentasjon knyttet til den enkelte sak ligger lagret. Ved oppstart av mappegjennomgangen fikk vi veiledning av barnevernleder med hensyn til hvor i saksbehandlingssystemet dokumentasjon som var relevant for revisors undersøkelser, var lagret. I etterkant av undersøkelsene i Vardø ba revisor også om å få ettersendt spesifikke dokumenter og opplysninger knyttet til undersøkte saker. Det ble videre gjennomført et møte der revisor stilte oppfølgingsspørsmål relatert til våre funn under mappegjennomgangen. Vi har også forelagt datagrunnlaget for kommunen v/barneverntjenesten for gjennomgang og eventuelle suppleringer før vi har gjort vurderinger basert på funn under våre undersøkelser.

Med *pålitelige data* menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi som nevnt fremlagt datamaterialet for kommunen og innarbeidet supplerende og korrigerende opplysninger i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

Revisor har innhentet opplysninger om barneverntjenestens interne rutiner på revidert område, men vi har ikke gjort vurderinger av barneverntjenestens internkontroll opp mot lovverket. Vi har undersøkt barneverntjenestens praksis opp mot utledede revisjonskriterier, og våre undersøkelser er i hovedsak avgrenset til utvalgte enkeltsaker. Som nevnt ovenfor er saksutvalget gjort blant saker som ble ferdig undersøkt i perioden januar 2021 - november 2022.

Revisor har ikke anledning til å undersøke hva kommunen v/barneverntjenesten faktisk har gjort, dersom dette ikke er dokumentert. Vi har lagt til grunn at det er krav til dokumentasjon på regeletterlevelse på revidert område, og vi har derfor basert oss på at det i undersøkte saksmapper skal inngå informasjon som belyser barneverntjenestens saksbehandling. Vi har imidlertid på enkelte punkter innhentet supplerende opplysninger fra barneverntjenesten om deres praksis.

Som en del av revisors undersøkelser har vi sett på om det er dokumentert barnevernfaglige vurderinger, men vi har ikke overprøvd faglige vurderinger ved vår besvarelse av noen av de utledede revisjonskriteriene.

4 OVERHOLDELSE AV SAKSBEHANDLINGSREGLER

Har Vardø kommune ved barneverntjenesten fulgt sentrale saksbehandlingsregler i saker der det er besluttet henleggelse uten tiltak og i saker der det er besluttet hjelpetiltak?

Revisjonskriterier

Vardø kommune v/barneverntjenesten må, i saker der det er besluttet henleggelse uten tiltak og i saker der det er besluttet hjelpetiltak, sørge for

- å treffe skriftlig enkeltvedtak
- å begrunne enkeltvedtak samtidig med vedtaket, der begrunnelsen
- o skal inneholde
 - hjemmelsgrunnlag
 - de faktiske forhold vedtaket bygger på
- o bør nevne
 - de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen.
- å innta i vedtaket
 - hva som er barnets synspunkt
 - hvilken vekt barnets mening er tillagt
 - hvordan barnets beste er vurdert

I saker der det er besluttet hjelpetiltak bør enkeltvedtaket videre inneholde

- Informasjon om at tiltaksplan er utarbeidet

Vardø kommune v/barneverntjenesten må, for barn med hjelpetiltak, sørge for

- å utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtaket om hjelpetiltak
- at det kun er én tiltaksplan for barnet
- at barnet gis anledning til å medvirke ved utarbeidelse av tiltaksplanen
- at tiltaksplan inneholder
- o situasjonsbeskrivelse
- o målbeskrivelse
- o tiltaksbeskrivelse
- o tidsperspektiv
- o når, med hvem og hvordan det skal evalueres
 - å evaluere tiltaksplanen jevnlig.
 - å innhente barnets synspunkter ved evaluering
 - å innhente barnets synspunkt før avslutning av tiltaksplan

4.1 Innledning

I det følgende er revisors funn og vurderinger etter gjennomgang av *femten* saker som etter undersøkelse var konkludert med henleggelse eller hjelpetiltak i perioden januar 2021 til november 2022. Vi har gjennomgått *åtte* av nitten *henlagte* saker og *sju* av elleve saker med *hjelpetiltak*. To av sakene med hjelpetiltak som vi gjennomgikk, gjaldt samme barn.

Saksbehandlingsregler i saker om enkeltvedtak gjelder for både vedtak om henleggelse og vedtak om hjelpetiltak. I kapittel 4.2.2 presenterer vi våre funn fra undersøkelser av saker om både henleggelse og hjelpetiltak. Reglene om tiltaksplaner gjelder i sakene med vedtak om hjelpetiltak. I kapittel 4.3.3. beskriver vi funn i de syv sakene vi undersøkte der det var besluttet hjelpetiltak.

4.2 Enkeltvedtak

4.2.1 Mal for enkeltvedtak

Revisor har fått tilsendt **mal for «melding av enkeltvedtak»**. I malen er det felt for «sak_emne», «Bakgrunnsopplysninger», «Vedtak» og «Begrunnelse».

Under «Vedtak» i ovennevnte mal er følgende tekst inntatt: «Vedtaket er hjemlet i Lov om barneverntjenester § Sak_hovedparagraf, jfr. Sak_imfparagraf1».

Under «Begrunnelse» fremgår følgende tekst: «*Barnets beste vurdert ut ifra;*

Barnes synspunkter

Barnets identitet

Barnets behov for å bevare familiemiljøet og opprettholde relasjoner

Barnets behov for omsorg, beskyttelse og trygghet

Barnets rett til helse og skolegang».

Som nevnt tidligere i rapporten, ble arbeid med å inkludere flere momenter i vurdering av barnets beste først påstartet høsten 2022. Ut fra tidspunktet for avsluttet undersøkelse i enkeltsakene revisor har gjennomgått, legger vi til grunn at ovennevnte momenter i vurderingen av barnets beste ikke var innarbeidet i barneverntjenestens vedtaksmal da disse ble saksbehandlet. Revisors undersøkelser understøtter dette.

4.2.2 Revisors funn

Skriftlig enkeltvedtak og samtidig begrunnelse

I alle de femten sakene revisor undersøkte var det fattet enkeltvedtak med samtidig begrunnelse for vedtaket.

Opplysninger om hjemmelsgrunnlaget for vedtaket

I alle undersøkte saker var det i vedtaket henvist til barnevernloven § 4-4, og i flere saker var det også henvist til barnevernloven § 4-3. *Ikke i noen* av vedtakene var innholdet i disse bestemmelsene gjengitt. Barneverntjenesten har til revisor opplyst at de ikke har rutine for å gjengi innholdet i bestemmelser som det vises til i vedtak om henleggelse eller hjelpetiltak. Det er kun i akuttvedtak at innholdet i aktuell lovhjemmel gjengis.

Opplysninger om faktiske forhold som vedtaket bygger på

I alle sakene vi undersøkte var det fylt inn informasjon i vedtaket under «bakgrunnsopplysninger», men i fem saker manglet det opplysninger om saksforholdet som lå til grunn for vedtaket. Fire av disse vedtakene gikk ut på hjelpetiltak og ett på henleggelse. I tre av vedtakene fremgikk ingen eller lite informasjon om hva som hadde kommet ut av barneverntjenestens undersøkelser. I vedtaket om henleggelse fremkom det at forelder hadde blitt tilbudt et konkret hjelpetiltak, men ikke hva tiltaket skulle avhjelpe. Ett vedtak manglet opplysninger om det faktiske grunnlaget for to av tre hjelpetiltak som ble besluttet, mens revisor for et annet vedtak fant at beskrivelsen av det faktiske grunnlaget ikke var utførlig nok til at den viste at lovens vilkår for hjelpetiltak var oppfylt.

Opplysninger om barneverntjenestens vurderinger og hovedhensyn

Alle de femten vedtakene vi undersøkte inneholdt vurderinger, men i *tre* av sakene var det vanskelig å se hvilke hovedhensyn som hadde vært avgjørende for beslutning om å tilby eller ikke tilby hjelpetiltak. Dette gjaldt i ett vedtak om hjelpetiltak og to vedtak om henleggelse.

Av vedtaket om hjelpetiltak fremgikk det at barneverntjenesten vurderte bekymringer som redusert gjennom undersøkelsene og at det ikke hadde fremkommet opplysninger som tilsa at barnets omsorgssituasjon ikke var god nok. Det ble likevel besluttet hjelpetiltak, men det fremkom ikke en vurdering av barnets behov som grunnlag for at lovens vilkår for slikt tiltak ble ansett oppfylt. Det fremkom at barneverntjenesten vurderte at tiltak ville være til barnets beste, men ikke hvilke momenter som var vektlagt i denne vurderingen.

I en henlagt sak fremkom det heller ikke av vedtaket en vurdering av barnets omsorgssituasjon og behov opp mot lovens vilkår for å sette inn hjelpetiltak. Det fremgikk av vedtaket at forelder hadde blitt tilbudt et konkret hjelpetiltak, men ikke hvilke avgjørende hensyn som lå til grunn for nevnte tilbud.

I en annen sak fremgikk det av vedtaket hvilke hovedhensyn som lå til grunn for beslutning om henleggelse, men ikke hvilke hensyn som hadde vært avgjørende for tilbud til forelder om et konkret hjelpetiltak.

Dokumentasjon for samtaler med barn

I *alle* undersøkte saker var det dokumentert samtale(r) med barna om deres situasjon. I *fjorten* av femten saker var det opplyst i vedtaket at samtale(r) med barnet var gjennomført. Barnet var over syv år i vedtaket om hjelpetiltak der dette ikke fremkom.

I *elleve* av sakene var det i vedtaket gjengitt noen opplysninger fra samtaler (r) med barnet. I *fire* av de undersøkte vedtakene var det *ikke* referert noen opplysninger fra barnet. Tre av disse vedtakene gjaldt hjelpetiltak og ett henleggelse. I én av disse fire sakene var barnet under syv år, mens barnet i en annen sak var femten år.

Kun i *én* av de femten vedtakene vi undersøkte fremgikk barnets syn på beslutningen som vedtaket gjaldt. I denne saken fremgikk barnets syn på to av fire hjelpetiltak, og de aktuelle tiltakene var rettet mot barnet. *Ikke i noen* av de seks øvrige vedtakene om hjelpetiltak, fremgikk barnets syn på det å sette inn hjelpetiltak/konkrete hjelpetiltak. I én av disse sakene var barnet under syv år, og i to av sakene var barnet over tretten år. Revisor fant ikke øvrig dokumentasjon på at barnet var gitt anledning til å uttale seg om det nevnte.

Ikke i noen av de femten vedtakene vi undersøkte fremkom barnets syn på familiens hjelpebehov. I to av de undersøkte sakene var barnet under syv år. I seks av sakene var barnet rundt tolv år eller mer. Kun i én av sakene fant vi annen dokumentasjon som viste at barnet før vedtak var gitt anledning til å uttale seg om det var noe det tenkte at familien trengte hjelp til.

Ikke i noen av de åtte undersøkte vedtakene om henleggelse fremgikk det at barnet var gitt anledning til å uttale seg om en evt. henleggelse før beslutning om dette ble fattet. I én av disse sakene var barnet under syv år. I tre av sakene var barnet rundt tolv år eller mer. I én av

de undersøkte sakene fant vi at barnet var gitt anledning til det nevnte, men det var kun dokumentert i journalnotat og fremgikk ikke av vedtaket.

Det var ikke i noen av de undersøkte sakene dokumentert faglig begrunnelse for ikke å innhente barnets synspunkter på ovennevnte forhold.

Opplysninger om barnets synspunkt og vekten av barnets mening

I én av femten vedtak fremgikk det hvordan barneverntjenesten hadde vurdert barnets synspunkt og hvilken vekt barnets mening var tillagt. Selv om det nevnte ikke fremgikk uttrykkelig i noen av de åtte vedtakene om henleggelse, vil revisor imidlertid bemerke at det i begrunnelsen for fem av disse vedtakene ble vist til opplysninger som hadde fremkommet i samtale med barnet.

Opplysninger om vurderinger av barnets beste

For seks av femten undersøkte vedtak har revisor funnet at det fremkom hvordan barnets beste var vurdert. Tre av disse vedtakene gikk ut på hjelpetiltak og tre på henleggelse.

Ikke i noen av de tre henlagte sakene inngikk barnets synspunkt i barnets beste-vurderingen, men revisor vil bemerke at det i begrunnelsen for to av disse vedtakene ble vist til opplysning fra barnet om at innhold i bekymringsmelding ikke stemte. I ett av de tre vedtakene om hjelpetiltak inngikk barnets syn på tiltak i vurderingen av barnets beste. Barneverntjenesten har opplyst at barnet i to av sakene om hjelpetiltak tilhører en minoritet, men det fremgikk ikke av disse vedtakene hvordan det var tatt hensyn til barnets språk og kultur.

I ni av femten undersøkte saker fant revisor at vurdering av barnets beste var mangelfullt dokumentert i vedtaket. I fem av disse ni sakene fremkom det ikke eksplisitt verken hvorvidt eller hvordan barnets beste var vurdert. To av de fem sakene gjaldt hjelpetiltak og tre gjaldt henleggelse. I fire av de ni sakene fremkom det av vedtaket at barnets beste var vurdert, men det manglet informasjon om innholdet i vurderingen relatert til det som var besluttet. To av sakene gjaldt hjelpetiltak og to henleggelse. Det fremkom ikke av de to sistnevnte vedtakene at eventuelle negative konsekvenser for barnet ved å henlegge saken uten tiltak, var vurdert.

Informasjon om tiltaksplan

Ikke i noen av de syv vedtakene om hjelpetiltak som vi undersøkte ble det henvist til tiltaksplan eller opplyst om at slik plan var utarbeidet. Barneverntjenesten har til revisor opplyst at de ikke inntar informasjon om tiltaksplan i noen vedtak.

4.2.3 Revisors vurderinger

Revisor vurderer at revisjonskriteriene om å treffe skriftlige enkeltvedtak som begrunnes samtidig med vedtaket, er *oppfylt* i alle undersøkte saker.

Revisjonskriteriet om at vedtakets begrunnelse skal inneholde hjemmelsgrunnlaget, vurderes for alle de undersøkte saker som *delvis oppfylt*. Revisors vurdering baserer seg på at det i alle undersøkte vedtak var henvist til aktuell paragraf i barnevernloven, men at innholdet i bestemmelsene ikke var gjengitt i noen av vedtakene. Revisor vurderer at gjengivelse av innholdet i reglene er nødvendig for at private parter i barnevernssaker skal forstå vedtaket.

Når det gjelder revisjonskriteriet om at vedtakets begrunnelse skal inneholde de faktiske forhold vedtaket bygger på, vurderer revisor dette som *oppfylt* i ti av femten undersøkte vedtak. I fem undersøkte vedtak var den faktiske beskrivelsen mangelfull med hensyn til hva som lå til

grunn for barneverntjenestens beslutninger, og for disse vedtakene vurderes revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*.

Revisjonskriteriet om at vedtakets begrunnelse bør nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen, vurderes som *oppfylt* i tolv av femten undersøkte saker. I tre av de undersøkte vedtakene var det mangelfullt dokumentert hvilke hovedhensyn som hadde hatt avgjørende betydning for barneverntjenestens vurderinger. For to av disse vedtakene vurderes revisjonskriteriet som *i liten grad oppfylt*. I disse vedtakene fremkom det ikke en vurdering av barnets situasjon og behov opp mot vilkår for hjelpetiltak. For ett vedtak vurderes det aktuelle revisjonskriteriet som *til dels oppfylt*. Av vedtaket fremgikk det hvilke hovedhensyn som hadde vært avgjørende for beslutning om henleggelse, men ikke for at forelder ble tilbudt et konkret hjelpetiltak.

Når det gjelder revisjonskriteriene om å innta i vedtaket hva som er barnets synspunkt, vurderer revisor dette som *ikke oppfylt* i fire av femten undersøkte vedtak. I disse vedtakene var det ikke referert noen opplysninger fra barnet. For ti undersøkte vedtak vurderes revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*. Ved vurderingen har revisor lagt vekt på at det i disse vedtakene var gjengitt noen opplysninger fra barnet, men at vedtakene manglet informasjon om barnets synspunkt på de beslutninger som ble fattet, uten at revisor fant faglig begrunnelse for dette dokumentert. For ett vedtak om hjelpetiltak vurderes det aktuelle revisjonskriteriet som *til dels oppfylt*. I dette vedtaket fremgikk barnets syn på konkrete hjelpetiltak rettet mot barnet, men ikke på øvrige tiltak eller familiens generelle hjelpebehov. Det var ikke dokumentert faglig begrunnelse for ikke å innhente barnets syn på det nevnte.

Revisjonskriteriet om å innta i vedtaket hvilken vekt barnets mening er tillagt, vurderes som *ikke oppfylt* i ni undersøkte saker. Seks vedtak gjaldt hjelpetiltak og tre henleggelse. I fem undersøkte vedtak om henleggelse vurderer revisor revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*. I disse vedtakene fremgikk det ikke uttrykkelig hvilken vekt barnets mening var tillagt, men i begrunnelsen for vedtaket ble det blant annet vist til opplysninger som hadde fremkommet i samtale med barnet. Det aktuelle revisjonskriteriet vurderes som *oppfylt* i én av de femten undersøkte sakene. Det aktuelle vedtaket gjaldt beslutning om hjelpetiltak

Revisor vurderer revisjonskriteriet om å innta i vedtaket hvordan barnets beste er vurdert, som *oppfylt* i ett av femten undersøkte vedtak. For fem vedtak vurderes revisjonskriteriet som *i stor grad oppfylt*. Grunnen til at kriteriet for disse vedtakene ikke vurderes som fullt ut oppfylt, er at det i vedtakene ikke var dokumentert at barnets synspunkt hadde inngått i barnets beste-vurderingen. I to av sakene, der barnet tilhørte en minoritet, manglet vedtakene også informasjon om hvordan det ved vurderingen av barnets beste var tatt hensyn til barnets språk og kultur. For fem av de undersøkte vedtakene vurderes det aktuelle revisjonskriteriet som *ikke oppfylt*. I disse vedtakene var det verken dokumentert at eller hvordan barnets beste var vurdert. I fire saker vurderer revisor revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*. I disse vedtakene fremkom det at barnets beste var vurdert, men det manglet informasjon om innholdet i vurderingen relatert til det som var besluttet.

Revisor vil bemerke at barneverntjenesten har videreutviklet sine skriftlige rutinebeskrivelser etter at det ble truffet vedtak i sakene som inngår i revisors undersøkelsesutvalg, og at disse endringene kan bidra til bedre dokumentasjon av hvordan barnets beste er vurdert i fremtidige vedtak. Som redegjort for i kapittel 2.2.2 og 4.2.1 i rapporten, er det i revidert mal for vedtak inntatt konkrete momenter som barnets beste skal vurderes ut fra. Disse momentene fremheves

også forarbeidene til ny barnevernlov.³⁹ Revisor vil imidlertid påpeke at det her også understrekes at hvilke momenter som er relevante og hvordan de skal vektas mot hverandre, alltid må vurderes konkret for det enkelte barn ut fra sakstypen og forholdene i den enkelte sak.⁴⁰

Revisjonskriteriet om å innta informasjon om tiltaksplan i vedtaket, vurderes for alle undersøkte saker som *ikke oppfylt*.

4.3 Tiltaksplaner

4.3.1 Mal for tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltak

Barnevernleder har oversendt *mal for tiltaksplan* til revisor. Malen legger opp til utfylling av

- Planens varighet
- Situasjonsbeskrivelse
- Hovedmål
- Delmål: Hva skal oppnås? Hvordan kan vi vite at målet er nådd? (tegn på måloppnåelse)
- Tiltak: Hva skal bidra til å nå målet?
- Ansvar: Hvem skal ta ansvar for hva?
- Tidsperspektiv: Start/varighet.

Malen for tiltaksplan inneholder også et felt for «evaluering», der det skal fylles inn «Dato», «Sted», «Tilstede», «Hvordan» og «Evaluering».

4.3.2 Mal for evaluering av hjelpetiltak

Kommunen har også sendt til revisor *mal for evaluering av hjelpetiltak* med felt for utfylling av hovedmål, periode («Fradato – Tildato»), evalueringsdato («utført dato»), til stede, delmål, tiltak, evaluering, konklusjon, oppsummering og forslag til nye tiltak.

4.3.3 Revisors funn

Tiltaksplan samtidig med enkeltvedtaket om hjelpetiltak

Under revisors mappegjennomgang noterte vi dato på vedtak om hjelpetiltak. I én sak fant vi at fra-dato i angitt planperiode korresponderte med vedtaksdato, men vi fant ikke dokumentasjon som viste faktisk dato for utarbeidelse av tiltaksplan. Barneverntjenesten har til revisor opplyst at utkast til tiltaksplan ble påbegynt samtidig med vedtak om tiltak, men at planen først ble ferdigstilt etter gjennomgang med foreldre og barn rundt én måned etterpå.

I seks av de syv sakene vi undersøkte korresponderte ikke fra-dato i angitt planperiode med vedtakstidspunktet. I én sak var fra-dato i planperioden to dager før vedtaksdato. For denne saken har barneverntjenesten opplyst at vedtaket ble påbegynt på tidspunktet som er oppgitt som fra-dato i planperioden og ferdigstilt to dager etter. Tiltaksplanen ble påbegynt samtidig med at vedtaket ble utarbeidet, men først ferdigstilt etter gjennomgang med foreldre og barn rundt to uker etter vedtaksdato.

I en annen sak var fra-dato i planperioden rundt to uker etter vedtaksdato. Vi fant imidlertid dokumentasjon på at tiltaksplan var utarbeidet nesten seks uker etter vedtaksdato. Barnevernleder har opplyst at planarbeidet ble påbegynt samtidig med vedtaket, men at

³⁹ Ny barnevernlov trådte i kraft 1. januar 2023.

⁴⁰ Prop. 133 L (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven, kapittel 7.1.4.4.

barneverntjenesten kom frem til enighet med barn og foreldre om innholdet i planen nesten seks uker etter vedtaket og at planen da var ferdigstilt.

I en tredje sak hadde barnet allerede en tiltaksplan som startet å løpe nesten åtte måneder før vedtaket som inngikk i revisors undersøkelsesutvalg, ble fattet. Vi kunne ikke finne at eksisterende plan ble oppdatert i henhold til nytt vedtak om tiltak, ei heller at det ble utarbeidet en ny tiltaksplan i henhold til vedtak om nytt tiltak. Ut fra våre undersøkelser ble det ikke utarbeidet ny tiltaksplan for barnet før planperioden i eksisterende plan utløp, som var rundt tre måneder etter det aktuelle vedtaket, og heller ikke i denne planen var det nye tiltaket inkludert.

I tre andre saker vi undersøkte var nyeste tiltaksplan oppgitt å gjelde fra rundt to - fire uker før vedtak om hjelpetiltak ble truffet. Fra-dato i nevnte planer korresponderte med når forrige tiltaksplan utløp, men ikke med tidspunktet for nytt vedtak om tiltak. Tiltaksbeskrivelsen i de aktuelle planene inneholdt tiltak av slik type som ble besluttet i vedtakene, men den samsvarte ikke helt med vedtakene vi undersøkte. I den ene av disse sakene manglet tiltaksplanen ett av tiltakene som var besluttet i vedtak, og i de to andre sakene samsvarte ikke tiltaksbeskrivelsen i planen med omfanget på ett av tiltakene som var besluttet i vedtak.

Om dato som fremgår av det enkelte vedtaket, har barneverntjenesten i møte med revisor opplyst at denne ikke alltid er i samsvar med reell vedtaksdato. Idet tjenesten oppretter vedtaksmalen på en sak, vil dagens dato automatisk komme opp. De kan imidlertid starte å skrive i dette både dager og uker før vedtaket ferdigstilles og godkjennes. Vedtaket er ikke gjeldende før det er godkjent, slik at dette er reell vedtaksdato. Tjenesten forsøker å huske å korrigere dato både i saksbehandlingssystemet og i selve vedtaksdokumentet, slik at denne samsvarer med tidspunktet for når vedtaket ble godkjent, men dette blir ikke alltid gjort.

Når det gjelder tidspunkt for utarbeidelse av tiltaksplan, har barneverntjenesten til revisor opplyst at de ikke har rutiner for å dokumentere faktisk dato for dette. Det fremgår av saksbehandlingssystemet og selve tiltaksplanen hvilken periode planen skal gjelde for, men for de fleste saker lar det seg ikke undersøke om og evt. hvor mye angitt fra-dato avviker fra når tiltaksplan faktisk var utarbeidet. Tjenesten har ikke rutine for datering og underskrift av tiltaksplan.

Ifølge barneverntjenesten påbegynner de generelt ikke arbeidet med tiltaksplan før *etter* at vedtak om hjelpetiltak er fattet. Det vil det variere fra sak til sak når en ferdig og omforent tiltaksplan foreligger. Det trenger ikke å være så lang tid etter vedtaket. Logikken de arbeider etter er at vedtak om hjelpetiltak skal knyttes til sluttrapport, og så skal tiltaksplan knyttes til vedtaket. De går over fra en undersøkelsesfase til en tiltaksfase, og i tiltaksfasen utarbeides tiltaksplanen, som tar utgangspunkt i vedtaket. I samtalen med revisor uttrykte barneverntjenesten usikkerhet knyttet til hva som lå i kravet om samtidighet. Videre ga de uttrykk for at det i praksis vil være tilnærmet umulig om alt skal være klart på samme dag og mente at et slikt krav ville sette begrensninger for brukervedvirkning. Tjenesten prøver å få på plass en tiltaksplan så nært opp til vedtakstidspunktet som mulig, men tidspunktet planen er på plass vil blant annet avhenge av når de får innhentet evt. innspill fra foreldre/barn til innholdet i planen. De forsøker å ha på plass en tiltaksplan før tiltak iverksettes.

I mange saker der barneverntjenesten åpner undersøkelse og treffer vedtak, har barnet allerede tiltak. På vedtakstidspunktet har barnet derfor også en løpende tiltaksplan. Barneverntjenesten har overfor revisor fremholdt at det i disse sakene skal utarbeides en ny tiltaksplan dersom det

ved det nye vedtaket blir besluttet nye tiltak. Saksbehandlingssystemet åpner ikke for å justere en eksisterende tiltaksplan ved at det tas inn eksempelvis nye eller endrede tiltak i en plan som løper.

En tiltaksplan

Revisor fant at det i *alle* undersøkte saker kun var én gjeldende tiltaksplan for barnet.

I saker der barnet på vedtakstidspunktet hadde en løpende tiltaksplan, og det ikke ble utarbeidet en ny tiltaksplan som følge av nytt vedtak, er revisors undersøkelser knyttet til tiltaksplan som løp i revidert periode.

Barnets medvirkning ved utarbeidelse av tiltaksplan

I *alle de syv* undersøkte sakene manglet det dokumentasjon på at barnet var gitt anledning til medvirkning ved utarbeidelse av tiltaksplan. I seks saker var barnet over syv år, og i tre saker var barnet over tretten år. Det var ikke i noen av de undersøkte sakene dokumentert faglig begrunnelse for ikke å gi barnet anledning til medvirkning.

Situasjonsbeskrivelse i tiltaksplanen

I *to* av de syv undersøkte sakene var det ikke fylt ut noe informasjon i feltet for «situasjonsbeskrivelse» i tiltaksplanen. I de øvrige *fem* sakene vi undersøkte var det fylt inn noe informasjon om barnet og familien, men det var mangelfull beskrivelse av de spesifikke forhold ved barnets aktuelle situasjon og behov/risiko som tiltakene skulle rettes mot. I *to* av sakene manglet dette helt. I en annen sak var ikke situasjonsbeskrivelsen justert som følge av vedtak om ytterligere tiltak, slik at den manglet en beskrivelse av barnets situasjon og behov relatert til de konkrete utfordringene som lå til grunn for dette vedtaket. For øvrig manglet situasjonsbeskrivelsen tilstrekkelig informasjon om barnets situasjon og behov/risiko til at det var mulig å forstå grunnlaget for flere mål og tiltak i planen. Også i to andre saker var informasjonen under «situasjonsbeskrivelse» i tiltaksplanen utilstrekkelig til å forstå grunnlaget for mål og tiltak i planen. Ikke i noen av de to sakene var barnets behov/risiko beskrevet. I den ene saken fant revisor at det manglet informasjon om konkrete forhold i barnets situasjon som synliggjorde hva som lå til grunn for planens mål- og tiltaksbeskrivelse. Også i den andre saken indikerte mål- og tiltaksbeskrivelse at det var forhold i barnets situasjon som tiltak var rettet mot, men uten at disse forholdene var synliggjort i situasjonsbeskrivelsen.

Beskrivelse av mål i tiltaksplanen

I alle tiltaksplanene vi undersøkte var det fylt inn hovedmål og delmål. I én av sakene var imidlertid ikke målbeskrivelsen i tiltaksplanen justert og tilpasset til at det ble truffet vedtak om nytt tiltak. Dermed hadde ikke den aktuelle tiltaksplanen målbeskrivelse relatert til situasjonen og behovene som lå til grunn for det aktuelle tiltaket. Tiltaksplan inneholdt mål relatert til andre tiltak som var iverksatt i familien. For noen av målene var det vanskelig å se om disse var tilpasset barnets situasjon og konkrete behov fordi verken situasjonsbeskrivelse eller målbeskrivelse reflekterte problemene. Ett av hovedmålene i planen var ikke fulgt opp med konkrete delmål. Noen delmål var beskrevet som tiltak i stedet for å angi hva som skulle oppnås for barnet, og ett delmål gikk ut på at en forelder skulle få helsereelatert hjelp i stedet for å synliggjøre hvordan barnets situasjon skulle være når tiltaket hadde ført frem.

I to av sakene var både hovedmål og delmål generelt utformet. Hovedmålene var lite egnet til å gi retning for tiltaksarbeidet, og målene reflekterte ikke de konkrete utfordringene eller hva det var ved akkurat dette barnets situasjon og behov som gjorde tiltakene i planen relevant. Mål var formulert ut fra kjennetegn ved tiltakene heller enn ut fra barnets spesifikke behov.

Også i de andre sakene vi undersøkte var ett eller flere hovedmål og/eller delmål i tiltaksplanen generelt utformet. Alle tiltaksplanene vi så på inneholdt ett eller flere delmål som ikke var formulert ut fra barnets spesifikke situasjon og behov og som dermed var lite anvendelig som målestokk i forbindelse med evaluering av tiltakets virkning. Det var gjennomgående at disse delmålene heller var formulert ut fra kjennetegn ved tiltakene. I én av sakene var det i vedtak og i situasjonsbeskrivelsen referert bekymringsmeldinger som gikk ut på barnets språkbruk og adferd, forhold som også lå til grunn for tiltak i saken, men det var ikke under målbeskrivelse formulert hovedmål eller delmål relatert til dette. Også i en annen sak var det tiltak rettet mot barnets adferd uten at det under målbeskrivelse var ført opp mål relatert til dette.

Beskrivelse av tiltak i tiltaksplanen

Alle tiltaksplanene vi undersøkte inneholdt beskrivelse av tiltak. To av planene manglet imidlertid et tiltak som det var truffet vedtak om. I begge disse sakene startet tiltaksplan, ut fra angitt planperiode, å løpe før vedtak ble fattet. Én av planene vi undersøkte manglet også tiltak for å bidra til å oppnå ett av hovedmålene. I to andre tiltaksplaner vi undersøkte var flere av tiltakene beskrevet som mål og ga dermed uttrykk for hva som skulle oppnås i stedet for hva som skulle bidra til å oppnå dette. Flere tiltaksplaner vi undersøkte inneholdt for øvrig tiltak som manglet konkretisering i forhold til tiltakets innhold og/eller omfang.

Tidsperspektiv

I alle tiltaksplaner var det oppgitt for hvilken periode tiltaksplanen skulle gjelde. Tidsperioden var i samtlige planer vi undersøkte satt til ett år. For én av planene fremgikk det av kommunens saksbehandlingssystem at den gjaldt for perioden 01.07.21 - 01.07.22, men i selve planen var forrige planperiode (02.12.20 - 30.06.21) angitt. Feilen ble avdekket i forbindelse med evaluering 09.11.21, slik at nevnte plan ble avløst av plan for perioden 09.11.21-01.7.22. I samtale med revisor har barneverntjenesten opplyst at iverksettelsestidspunkt for tiltak vil variere og at starttidspunkt for det enkelte tiltak skal legges inn i tiltaksplan. Ikke i noen av tiltaksplanene vi undersøkte fremgikk imidlertid starttidspunkt for det enkelte tiltaket. I én av tiltaksplanene fremgikk det at et tiltak skulle gjennomføres høsten 2022, men for øvrig fremgikk det heller ikke av planene noen angivelse av hvor lenge det enkelte tiltaket skulle vare. I én av de undersøkte planene fremgikk det at ett av tiltakene var et engangstiltak.

Informasjon om evaluering

Ikke i noen av de syv undersøkte tiltaksplanene var det fylt inn informasjon under «evaluering» om med hvem eller hvordan evaluering av tiltak skulle gjennomføres. I én av de syv undersøkte planene var det satt opp evalueringstidspunkter i hele tiltaksplanens løpetid. I øvrige seks planer fremgikk det ikke informasjon om når evaluering skulle skje. Av kommunens saksbehandlingssystem fremgikk det likevel planlagte evalueringstidspunkter i de sakene vi undersøkte, og det så ut til at det ble lagt opp til evaluering ca. hver tredje måned. Vi fant at gjennomføringstidspunkt for evaluering gjerne avvek fra det som var oppført som planlagt tidspunkt, og det så for revisor ut til at tidspunktet for neste evaluering var tilpasset etter faktisk gjennomføringstidspunkt, slik at det skulle gå ca. tre måneder til neste evaluering.

Til revisor har barnevernleder opplyst at tjenesten har rutine for at tiltaksplaner skal evalueres hver tredje måned/fire ganger i året. Foreldre får informasjon om dette. Konkrete evalueringstidspunkter i hele planperioden skal i utgangspunktet legges inn på siste side i selve plandokumentet i forbindelse med at tiltaksplan utarbeides, men det har variert om dette har blitt gjort i praksis. Dersom barnevernleder har sett at nevnte opplysninger ikke er fylt inn i selve planen, har det hendt at hun i etterkant har lagt inn planlagte evalueringstidspunkter i

deres saksbehandlingssystem. Foreldre/barn får imidlertid ikke informasjon om evalueringstidspunkter i planperioden dersom disse ikke fremgår av tiltaksplanen de får oversendt/utlevert.

Ifølge barnevernleder kan det være tilfelle at saksbehandler har justert neste planlagte evalueringstidspunkt som er lagt inn i saksbehandlingssystemet etter når evaluering faktisk ble gjennomført, slik at neste evaluering er blitt gjennomført senere enn det som i utgangspunktet var planlagt. Slik skal det imidlertid ikke være. Evalueringer skal så vidt mulig gjennomføres i henhold til det som er planlagt i forkant, og tidspunkter skal planlegges i forbindelse med utarbeidelse av tiltaksplan. Barnevernleder har understreket at det imidlertid ikke alltid lar seg gjøre å gjennomføre evalueringen akkurat på den planlagte datoen. Når tidspunktet for en planlagt evaluering nærmer seg, kontakter barneverntjenesten alltid foreldrene for å minne om dette, og i den forbindelse blir de også enige om en konkret dato for evaluering som passer for alle. Det kan være ulike grunner, enten hos tjenesten eller familien, som gjør at de ikke kan gjennomføre en evaluering på akkurat det tidspunktet som opprinnelig var planlagt.

I alle de undersøkte sakene var det dokumentasjon som viste at det ble avholdt evalueringsmøter i tilknytning til tiltaksplan. I de fleste evalueringsmøter ble gjennomføring av tiltak tematisert i større eller mindre grad, men ikke alltid eller for alle tiltak. Når det gjelder evaluering av virkningen av det enkelte hjelpetiltaket opp mot planens målsettinger, fant revisor at dette var mangelfullt i alle saker.

I én sak vi undersøkte var det dokumentert én evaluering av effekten av ett av to tiltak, men måloppnåelse ble ikke eksplisitt vurdert. I to saker ble det i forbindelse med evalueringer gjort opp status i forhold til ett eller flere delmål, men ikke alle. Effekten av hjelpetiltak som var satt inn, ble ikke vurdert. I én sak ble det i evalueringsmøtene gjort opp status med hensyn relasjonen mellom forelder og barn, men virkningen av det enkelte tiltaket ble ikke vurdert opp mot mål i planen. I en annen sak var det kun ett eller flere praktiske tiltak som foreldrene skulle utføre, som ble evaluert opp mot mål i planen. Virkningen av konkrete hjelpetiltak som var iverksatt i henhold til barnevernloven, ble ikke vurdert opp mot planens målsettinger. Det fremkom i referat fra siste evalueringsmøte at barneverntjenesten vurderte utviklingen i barnets omsorgsforhold som negativ og at det var liten eller ingen progresjon i forhold til målene i tiltaksplanen. Effekten av konkrete tiltak som tjenesten selv hadde satt inn for å avhjelpe situasjonen, ble likevel ikke vurdert. I en annen sak ble ett av flere tiltak evaluert opp mot planens mål i første evalueringsmøte. I neste evalueringsmøte ble kun et praktisk tiltak forelderen skulle gjennomføre, evaluert opp mot et delmål. Virkningen av hjelpetiltak som barneverntjenesten hadde iverksatt, ble ikke vurdert opp mot planens målsettinger. I tredje evalueringsmøte ble det gjort opp status i forhold til samme delmål. Barneverntjenesten uttrykte bekymring og det fremgikk at tjenesten måtte se fremgang når det gjaldt tiltak forelderen skulle gjennomføre, men virkningen av hjelpetiltak som barneverntjenesten hadde satt inn ble fortsatt ikke evaluert. I siste dokumenterte evalueringsmøte ble det gjort opp status i forhold til planens hovedmål og flere delmål. Barnets omsorgssituasjon og behovet for videre hjelpetiltak ble vurdert, men effekten av det enkelte hjelpetiltak ble ikke evaluert.

Som tidligere nevnt har barneverntjenesten til revisor opplyst at kommunens saksbehandlingssystem ikke tillater at det gjøres endringer i en tiltaksplan som allerede er opprettet. Ved eventuelle endringer i situasjons-, mål-, eller tiltaksbeskrivelse i en plan, må det derfor opprettes en ny plan. I samtale med revisor har barnevernleder erkjent at de ikke er gode nok på å opprette en ny og oppdatert tiltaksplan underveis i planperioden dersom noe skal inn eller ut av planen. Dette understøttes av revisors funn under mappegjennomgangen. I én av de

undersøkte sakene fant vi at det ble opprettet en ny tiltaksplan i forbindelse med en evaluering. Bakgrunnen for dette var i utgangspunktet at det var avdekket at angitt planperiode i den opprinnelige tiltaksplanen var feil, men i den nye tiltaksplanen som ble opprettet ble også et tiltak fjernet og et nytt tiltak lagt inn. I referat fra senere evalueringer så vi imidlertid at det var gjort endringer i tiltak i planen uten at dette førte til at ny tiltaksplan ble utarbeidet. I alle øvrige sakene vi undersøkte fant vi også at det ble lagt til, fjernet og/eller gjort endringer i tiltak i forbindelse med evalueringer underveis i planperioden, men uten at dette medførte at oppdatert tiltaksplan ble opprettet. I flere saker vi undersøkte ble tiltaksplanen heller ikke oppdatert med endrede tiltak i forbindelse med at ny plan ble opprettet ved planperiodens utløp. I samtale med revisor opplyste barnevernleder at tjenesten heller ikke er gode nok på å oppdatere målbeskrivelse underveis i planperioden, herunder ved at det utarbeides ny tiltaksplan dersom et delmål anses oppfylt og derfor i utgangspunktet skal tas ut av planen. Revisor har ikke gjort nærmere undersøkelser knyttet til dette.

I alle sakene vi så på avvek faktisk gjennomføringstidspunkt fra det som var planlagt i større eller mindre grad. I de fleste tilfeller gikk det lengre tid mellom evalueringsmøtene enn det som var planlagt. I flere tilfeller gikk det rundt to uker lengre enn intervallet på tre måneder som var planlagt. I to av sakene revisor undersøkte gikk det to ganger rundt fire måneder mellom evalueringsmøter. I to saker gikk det rundt fire måneder eller mer mellom flere evalueringsmøter. I én av disse sakene gikk det rundt fire og en halv måned mellom de to sist dokumenterte evalueringsmøtene, og i dokumentasjon fra siste evaluering ble det beskrevet en forverring av omsorgssituasjonen det siste halve året og konkludert med at barneverntjenesten så liten eller ingen måloppnåelse i forhold til målene i tiltaksplanen. I den andre saken gikk det fire måneder mellom to evalueringsmøter selv om barneverntjenesten hadde vurdert at tiltak ikke fungerte etter sin hensikt, at det var ingen/begrenset endring, at barnets hjemmeforhold var uholdbare og at det måtte settes inn andre tiltak hvis endring ikke fant sted innen kort tid.

Barnets synspunkter ved evaluering

Under revisors undersøkelser fant vi at det i varierende grad var dokumentert at barnet var gitt anledning til medvirkning i forbindelse med evaluering av hjelpetiltak. I én sak vi undersøkte var det dokumentert at barnet, som var rundt tretten år, var til stede under alle evalueringsmøtene. I møtoreferatene, foruten det siste, fremkom barnets synspunkter på ett eller flere tiltak og hva barnet hadde opplyst om utviklingen i kommunikasjonen/relasjonen med forelder. I referat fra siste evalueringsmøte fremkom det at barnet hadde vært til stede og at barneverntjenesten vurderte at det ikke lenger var behov for hjelpetiltak og at tiltak ble avsluttet, men det fremkom ikke at barnet ble gitt anledning til å komme med sine synspunkter på hjelpebehovet.

Ikke i noen øvrige undersøkte saker var det dokumentert felles evaluering av tiltaksplan med barnet. Faglig begrunnelse for dette var ikke dokumentert. I to av sakene var barnet rundt tretten år, og i én av sakene var barnet under syv år. I flere referat fra evalueringsmøter ble det vist til at det var gjennomført egen samtale med barnet og gjengitt opplysninger fra barnet, men ut fra det vi fant dokumentert i barnets journal så det ut til at barnesamtalene i de fleste tilfeller var gjennomført flere uker i forkant av evalueringsmøtene. I noen tilfeller var siste journalførte samtale med barnet over én måned før et evalueringsmøte, og i to tilfeller var siste journalførte samtale med barnet flere måneder før et evalueringsmøte.

Videre fant revisor at det i et referat fra et evalueringsmøte i en sak var opplyst at det var gjennomført egen samtale med barnet, men at dette ikke fremkom av journalnotat. I en annen sak fremgikk det i referat fra et evalueringsmøte at barnet i egen samtale hadde uttrykt ønske å

avslutte hjelpetiltak, men uten at revisor gjenfant denne opplysningen i barnets journal. I en tredje sak registrerte revisor at det i referat fra evalueringsmøte fremkom at barneverntjenesten hadde snakket med barnet om en mulig plassering utenfor hjemmet og hvordan barnet stilte seg til dette, men at tilsvarende opplysninger ikke fremkom av journalnotat fra samtale med barnet i tidsperioden før det aktuelle evalueringsmøtet. Av journalnotat fremkom det derimot at barneverntjenesten snakket med barnet *etter* at beslutning om plassering var tatt og at barnet i aktuell samtale ble opplyst om hva som var bestemt og når flytting skulle skje. I denne forbindelse ble barnet gitt anledning til å uttrykke sitt syn på dette.

Ut fra det som var journalført i undersøkte saker fant revisor at barnets situasjon var tematisert i større eller mindre grad i barnesamtaler forut for evalueringsmøter. Foruten i to saker der barnet i siste samtale før avslutning av hjelpetiltak ble spurt om det var noe det tenkte at familien trengte hjelp til, var det imidlertid ikke i noen av sakene dokumentert at barnets syn på hjelpebehovet eller effekten av hjelpetiltak opp mot planens målsettinger, ble søkt innhentet mens tiltaksplanen pågikk. Faglig begrunnelse for dette var ikke dokumentert.

Barnets synspunkter før avslutning av tiltak

I fire av sakene ble tiltaksplan avsluttet innenfor den tidsperioden revisor undersøkte. I to av sakene fremgikk det av journalnotat at barnet var gitt anledning til å uttale seg om det å avslutte tiltak. I to saker fant revisor at det ikke var tilstrekkelig dokumentert at barneverntjenesten hadde gitt barnet anledning til å uttale seg før avslutning av tiltak. I den ene saken fremgikk det av referat fra evalueringsmøte med forelder at barnet hadde gitt uttrykk for ønske om å avslutte hjelpetiltak, men vi gjenfant ikke opplysningen i journalførte samtaler med barnet. I den andre saken deltok barnet under siste evalueringsmøte, og fra møtoreferat fremgikk det at barneverntjenesten vurderte at det ikke var behov for hjelpetiltak og avsluttet tiltak. Det fremgikk imidlertid ikke at barnet ble gitt anledning til å uttale seg om dette før beslutning ble truffet.

4.3.4 Revisors vurderinger

Revisjonskriteriet om at Vardø kommune v/barneverntjenesten må sørge for å utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtaket om hjelpetiltak, vurderes som *ikke oppfylt* i alle undersøkte saker. Barneverntjenesten har opplyst om en generell praksis der tiltaksplan opprettes *etter* vedtaket, og revisor vil bemerke at en slik praksis ikke er i tråd med lovkrav.

Revisjonskriteriet om at det skal kun skal være én tiltaksplan for barnet, vurderes som *oppfylt* for alle undersøkte saker.

Revisjonskriteriet om at barnet skal gis anledning til å medvirke ved utarbeidelse av tiltaksplanen, vurderes som *ikke oppfylt* for alle undersøkte saker. Revisors vurdering baserer seg på at dette ikke var dokumentert i noen av de undersøkte sakene.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde en situasjonsbeskrivelse, vurderes for fire av de undersøkte sakene som *ikke oppfylt*. I to av disse sakene var det ikke fylt ut noe informasjon under «situasjonsbeskrivelse» i tiltaksplanen, og i to av sakene var det fylt inn noe informasjon om barnet og familien, men det manglet en beskrivelse av de spesifikke forholdene ved barnets aktuelle situasjon og behov/risiko som tiltakene skulle rettes mot. I de øvrige tre sakene vi undersøkte vurderes revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*. Revisors vurdering er at situasjonsbeskrivelsen i disse sakene ikke ga tilstrekkelig informasjon om barnets situasjon og behov/risiko til at det var mulig å forstå grunnlaget for flere mål og tiltak i planen.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde en målbeskrivelse, vurderes som *til dels oppfylt* i de undersøkte sakene. Ved vurderingen har revisor vektlagt at det i alle undersøkte tiltaksplaner var fylt inn mål og delmål, men at vi i alle planene fant svakheter ved målbeskrivelsen som etter revisors vurdering reduserer tiltaksplanens funksjonalitet. Manglende konkretisering og tilpasning av mål til barnets spesifikke situasjon og behov, gikk igjen i de planene vi undersøkte. Revisor vil påpeke at dette er forhold som gjør målene mindre egnet som målestokker når tiltakets virkning skal evalueres.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde en tiltaksbeskrivelse, vurderes som *oppfylt* i to av de undersøkte sakene. I fem av syv saker vurderes kriteriet som *til dels oppfylt*. Ved vurderingen har revisor vektlagt at alle disse planene inneholdt beskrivelse av tiltak, men at det var svakheter ved beskrivelsen av ett eller flere tiltak. I to av planene manglet det beskrivelse av tiltak som det var truffet vedtak om, i én av disse planene manglet også tiltak for å bidra til å oppnå et hovedmål og i to planer var flere tiltak formulert som mål i stedet for å uttrykke hva som skulle bidra til å oppnå disse. Fire undersøkte planer inneholdt tiltak som etter revisors vurdering i for liten grad var konkretisert.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde tidsperspektiv, vurderes for alle undersøkte saker som *i noen grad oppfylt*. Revisors vurdering baserer seg blant annet på at alle undersøkte tiltaksplaner var tidsavgrenset til ett år, men at vi ikke fant holdepunkter for at tidsavgrensningen var konkret tilpasset til mål og tiltak i den enkelte planen. Ifølge lovforarbeidene bør planen ha et tidsperspektiv som er tilpasset sakens innhold og omfang. De undersøkte planene manglet opplysning om konkret iverksettelsestidspunkt for tiltak, foruten at det i én av planene fremgikk årstid og årstall for ett av tiltakene. Angivelse av hvor lenge det enkelte tiltaket var tenkt å vare manglet også i alle planene, foruten at det i én av planene fremgikk at ett av tiltakene var et engangstiltak. Fastsatte evalueringstidspunkter gir også et tidsperspektiv, men kun i én av de undersøkte sakene fremgikk disse av planen. Revisors undersøkelser indikerte for øvrig at evalueringstidspunkter ikke ble fastsatt konkret ut fra tiltakenes formål og barnets situasjon, slik veileder om tiltaksplaner forutsetter. Barneverntjenesten har opplyst om rutine for evaluering hver tredje måned i alle saker.

Revisjonskriteriet om at tiltaksplanen må inneholde opplysning om når, med hvem og hvordan det skal evalueres, vurderes for én av de undersøkte planene som *i noen grad oppfylt*. I den aktuelle tiltaksplanen fremgikk opplysning om konkrete evalueringstidspunkt. I øvrige seks planer vi undersøkte, vurderes revisjonskriteriet som *ikke oppfylt*.

Når det gjelder revisjonskriteriet om å evaluere tiltaksplanen jevnlig, vurderer revisor dette som *til dels oppfylt* i alle de undersøkte sakene. Ved vurderingen har revisor lagt vekt på at evalueringssmøter om tiltaksplaner var avholdt med jevne mellomrom i alle saker, men at det gikk lengre tid enn tre måneder mellom de fleste evalueringer. Etter det opplyste har barneverntjenesten i utgangspunktet rutine om at evaluering skal skje hver tredje måned i alle saker, og kvartalsvis evaluering er i forarbeidene fremhevet som et minimum. Revisor har ikke for de undersøkte saker gjort en nærmere vurdering av hva som vil være fornuftig tidspunkt for første evaluering av tiltaksplan eller fornuftige intervaller mellom de videre evalueringer, men vi vurderer at det ikke er i samsvar med lovgivers intensjoner at det gikk fire måneder eller mer mellom evalueringer i undersøkte saker. Dette skjedde i fire av de syv sakene vi undersøkte. Revisor finner i denne forbindelse grunn til å bemerke at det i to av de undersøkte sakene gikk over fire måneder mellom evalueringssmøter selv om situasjonen for barnet ble beskrevet som alvorlig og måloppnåelsen av iverksatte tiltak ble vurdert som lav. Revisor vil også bemerke at evaluering hvert kvartal ikke vil være et forsvarlig intervall i alle situasjoner og for alle tiltak.

Veilederen om tiltaksplaner gir anvisning på at evalueringsintervallet må fastsettes konkret i den enkelte sak ut fra hvor alvorlig situasjonen er for barnet samt de konkrete tiltakenes omfang, kompleksitet og tiltenkte varighet. Ved vurderingen av det aktuelle revisjonskriteriet har revisor også lagt vekt på at evaluering av virkningen av det enkelte hjelpetiltaket opp mot tiltaksplanens målsettinger, var mangelfull i alle undersøkte saker. Videre har revisor sett hen til at barneverntjenesten ikke har opprettet nye, oppdaterte tiltaksplaner for å bringe dem i samsvar med utfallet av gjennomførte evalueringer.

Revisjonskriteriet om å innhente barnets synspunkter ved evaluering, vurderes som *i stor grad oppfylt* i én av de undersøkte sakene. Revisjonskriteriet vurderes ikke fullt ut som oppfylt fordi det i referat fra siste evalueringsmøte ikke var dokumentert at barnet ble gitt anledning til å uttale seg om virkningen av hjelpetiltak eller hjelpebehovet før avslutning av tiltak. For øvrige seks undersøkte saker vurderes revisjonskriteriet som *i noen grad oppfylt*. I disse sakene var ikke barnet gitt anledning til å delta på felles evaluering, uten at det var dokumentert faglig begrunnelse for dette. I flere referat fra evalueringsmøter var det opplyst at det ble gjennomført egen samtale med barnet, men i de fleste tilfeller fant vi ikke dokumentasjon på tidsnære samtaler i barnets journal. Revisor fant at barnets situasjon var tematisert i større eller mindre grad i journalførte barnesamtaler forut for evalueringsmøter, men det var ikke dokumentert at barnets syn på hjelpebehovet eller effekten av hjelpetiltak ble søkt innhentet mens tiltaksplanen pågikk. Faglig begrunnelse for dette var ikke dokumentert. Kun i to undersøkte saker fant revisor det dokumentert at barnet, mens tiltaksplanen pågikk, ble spurt om det var noe det tenkte at familien trengte hjelp til. Spørsmålet ble stilt i siste samtale med barnet før avslutning av hjelpetiltak.

Når det gjelder revisjonskriteriet om å innhente barnets synspunkt før avslutning av tiltaksplan, vurderer revisor dette som *oppfylt* i to av de fire sakene der tiltaksplan ble avsluttet innenfor den tidsperioden revisor undersøkte. I to saker vurderes revisjonskriteriet som *ikke oppfylt* på grunn av manglende dokumentasjon.

4.4 Samlet konklusjon

Revisors samlede konklusjon på problemstilling 1 er at Vardø kommune v/ barneverntjenesten til dels har fulgt sentrale saksbehandlingsregler i saker der det er besluttet henleggelse uten tiltak og i saker der det er besluttet hjelpetiltak.

5 BEMANNING OG KOMPETANSE

Beskrivelse av barnevernets bemanning og kompetanse i undersøkelsesperioden.

Det er tre ansatte i barneverntjenesten i Vardø kommune. Barnevernleder er utdannet barnevernspedagog og har arbeidet femten år i tjenesten. En annen ansatt er utdannet sosionom og har master i sosialt arbeid. Masteroppgaven omhandlet barnevern. Vedkommende ble ansatt i barneverntjenesten høsten 2021. En tredje ansatt er utdannet førskolelærer og har vært ansatt i barneverntjenesten siden 2016. Sistnevnte jobber 50 % fast med tiltak og for øvrig med annen oppfølging av saker. Vedkommende er den som i hovedsak gjennomfører barnesamtaler. I tillegg er det en 50 % merkantilt ansatt som er lokalisert på rådhuset.

Høsten 2022 påbegynte barnevernleder videreutdanning knyttet til vurdering av barnets beste, noe som har sammenheng med faglige anbefalinger fra Bufdir⁴¹ om kompetanse og utdanning for kommunalt barnevern. Videreutdanningen har ført til at barneverntjenesten i Vardø kommune har sett behov for å videreutvikle egne rutiner og maler knyttet til vurdering av barnets beste. Dette endringsarbeidet er påbegynt, men ikke slutført. Også øvrige ansatte i barneverntjenesten søkte på videreutdanning høsten 2022, men de kom ikke inn. Videreutdanningen omhandlet barnevernloven. Barnevernleder har opplyst at de ansatte har planlagt å søke på nytt våren 2023, men at det er mange søkere og få plasser og derfor vanskelig å komme inn.

Barneverntjenesten i Vardø kommune deltar for øvrig i læringsnettverk i Øst-Finnmark. Dette innebærer prosjektarbeid knyttet til oppfølging av fosterhjem og biologiske foreldre. De ser også på mulighetene for samarbeid mellom kommunene i arbeidet med oppfølging av fosterhjem. Barnevernleder har opplyst at det nevnte arbeidet har tett sammenheng med den nye oppvekstreformen. Videre er barneverntjenesten med på opplæringsprogrammet KOMBA.⁴² Dette omhandler arbeid med barn og familier som har en annen bakgrunn enn majoritetsbefolkningen. Barnevernleder har opplyst at dette er en viktig opplæring som tjenesten har behov for.

Når det gjelder bemanningssituasjonen, har barnevernleder beskrevet det som sårbart å være en så liten tjeneste. I de årene hun har jobbet i barneverntjenesten i Vardø kommune har bemanningssituasjonen medført at tjenesten alltid har vært litt på etterskudd. Høsten 2020 til høsten 2021 var det kun to ansatte i tjenesten på grunn av mangel på kompetente søkere til ubesatt stilling. Også med tre ansatte er barneverntjenesten sårbar, særlig ved fravær. Det er veldig merkbart dersom noen er borte fra jobb. Som følge av sykefravær høsten 2022 havnet de på etterskudd med arbeidet. Barnevernleder har til revisor beskrevet høsten 2022 som svært travel der også mange bekymringsmeldinger, oppstart av videreutdanning samt deltakelse i læringsnettverk og læringsprogram preget arbeidshverdagen i tjenesten.

Barnevernleder har til revisor også påpekt at det kan være en styrke i å være en liten tjeneste. Alle ansatte har god oversikt over hva som rører seg i tjenesten og i pågående saker. Er en ansatt borte fra jobb, kan dermed en annen som kjenner vedkommendes saker «steppe inn».

Barnevernleder har for øvrig opplyst om et veldig godt arbeidsmiljø i barneverntjenesten der de ansatte er trygge på hverandre og har «åpne dører» for å kunne drøfte ting ved behov.

⁴¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

⁴² KOMBA står for *minoritetskompetanse i barnevernet*.

7 UTTALELSE

Vi sendte den 12.04.2023 utkast til rapport til Vardø kommune for uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse ble mottatt den 28.04.2023 og er inntatt i sin helhet nedenfor.

Hei, Her kommer kommunedirektørens uttalelse:

Rapporten er gjennomgått og tatt til etterretning av barnevernet i Vardø kommune. Dette har medført at maler er oppdatert med hjelpetekster, lovtekster er tatt inn i vedtakene og sluttrapporter. Det er satt i gang arbeid med å oppdatere rutiner og maler, eventuelt lage nye der det trengs. Dette for å sikre at all relevant informasjon blir registrert. Det er forventet at alle forhold som er påpekt i rapporten er rettet opp innen utgangen av sommeren.

Med hilsen

Hallgeir Sørnes

Kommunedirektør
Vardø kommune

8 ANBEFALINGER

Med henvisning til revisors funn, vurderinger og konklusjon har revisor funnet det hensiktsmessig å gi anbefalinger til Vardø kommune.

Revisor anbefaler Vardø kommune v/barneverntjenesten å vurdere tiltak for å sikre at krav i forvaltningsloven og barnevernloven om vedtaksbegrunnelse overholdes, herunder at enkeltvedtak om hjelpetiltak og henleggelse uten tiltak inneholder informasjon om

- innholdet i de reglene vedtaket bygger på
- de faktiske forhold vedtaket bygger på
- de hovedhensyn som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen
- barnets synspunkt
- hvilken vekt barnets mening er tillagt
- hvordan barnets beste er vurdert

Revisor anbefaler også at Vardø kommune v/barneverntjenesten følger anbefaling i veileder om omsorgsplaner og tiltaksplaner om at det bør fremgå av vedtaket at tiltaksplan er utarbeidet.

Videre anbefaler revisor Vardø kommune v/barneverntjenesten å vurdere tiltak for å sikre overholdelse krav i barnevernloven med hensyn til å

- utarbeide tiltaksplan samtidig med vedtaket om hjelpetiltak
- evaluere tiltaksplanen jevnlig
- la barnet medvirke på alle relevante stadier av en barnevernssak

Barneverntjenestens praksis er i hovedsak undersøkt ved gjennomgang av dokumentasjon i utvalgte enkeltsaker, og revisors vurderinger er hovedsakelig basert på det vi fant dokumentert i disse sakene. Vi anbefaler Vardø kommune v/barneverntjenesten å påse at overholdelse av ovennevnte lovkrav dokumenteres i alle saker.

Revisor anbefaler også at Vardø kommune v/barneverntjenesten følger anbefalinger i veileder om omsorgsplaner og tiltaksplaner knyttet til tiltaksplanens innhold, herunder når det gjelder

- situasjonsbeskrivelse
- målbeskrivelse
- tiltaksbeskrivelse
- tidsperspektiv
- når, med hvem og hvordan det skal evalueres.

9 REFERANSER

Internasjonale konvensjoner

- De forente nasjoners internasjonale konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter

Lover

- Lov av 117. mai 1814 Kongeriketets Norges Grunnlov
- Lov av 2. oktober 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov av 17. juli 1992 om barneverntjenester (barnevernloven) – Opphevet
- Lov av 18. juni 2021 om barnevern (barnevernsloven)

Forskrifter

- Forskrift av 1. juni 2014 (FOIR-2014-06-01-697) om medvirkning og tillitsperson

Forarbeider

- Ot.prp.nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- Ot.prp.nr.45 (2002-2003) Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)
- Ot.prp.nr. 69 (2008-2009) Om lov om endringer i barnevernloven
- Prop. 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven
- Prop. 169 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)
- Ot.prp.nr.3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)
- Ot.prp.nr.75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.
- Prop. 133 L (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven
- NOU 2017:12 Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt

Rundskriv

- Rundskriv Q-1104 B Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder

Tilsynsrapporter fra statsforvalteren

- Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Vardø kommune 2020, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, 28. april 2020

Interne rutiner, Vardø kommune

- Barneverntjenestens faste møter, oppdatert 09.06.2020
- Henleggelse av undersøkelser
- Iverksettelse av hjelpetiltak i hjemmet
- Mal for undersøkelsesrapport i henhold til lov om barneverntjenester § 4-3
- Mal for melding om enkeltvedtak
- Saksbehandlingsrutiner, oppdatert 03.09.2020
- Mal for tiltaksplan, jf. bvl. § 4-5
- Mal for evaluering av hjelpetiltak

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Vardø kommune:

Offentlige anskaffelser, 2017

Sykefravær, 2020

Oppfølging av politiske vedtak, 2021

