

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet

Dokument 3:5 (2022–2023)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:5 (2022–2023)
Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, overordnet vurdering, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet
- vedlegg 2: Statsrådets svar
- vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 15. november 2022

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	5
2	Konklusjoner	7
3	Overordnet vurdering	7
4	Utdyping av konklusjoner	8
4.1	Fortsatt mangler i dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger	8
4.2	Det er fortsatt mangler i dokumentasjon av barns og foreldres medvirkning	9
4.3	Kunnskapen fra kompetansetiltakene har ikke blitt tatt tilstrekkelig i bruk.....	10
4.3.1	Barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelsen i og nytten av kompetansetiltakene	10
4.3.2	Svakheter ved styring og internkontroll i barnevernstjenesten kan være en årsak til at kompetansetiltakene så langt har begrenset effekt	12
4.3.3	Høy turnover og ressursituasjonen er faktorer som oppleves som utfordrende for å øke kompetansen i barnevernstjenestene	14
5	Anbefalinger	15
6	Statsrådets svar	16
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	16
	Vedlegg	17
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet	
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	
	Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Figuroversikt

Figur 1 Andel barnevernstjenester som mener videreutdanningskursene har bedret arbeidet deres .	11
Figur 2 Andel barnevernstjenester, årsaker til at de ikke har deltatt på flere kurs	15

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

1 Innledning

Barnevernet skal i henhold til barnevernloven 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. Etter barnevernloven har barnevernet fullmakt til å iverksette svært inngripende tiltak overfor borgerne, derfor har barnevernstjenestens arbeid stor betydning for barn, unge og deres familier.

Dokumentasjon av barnevernstjenestens vurderinger under saksbehandlingen i en barnevernssak er avgjørende for at barn og foreldre skal kunne ivareta sine rettigheter både under saksbehandlingen og etter at det er fattet et vedtak i saken. Dokumentasjonen gjør det mulig å se hvilke vurderinger som ligger til grunn for konklusjonen i saken, og eventuelle valg av tiltak. Dersom dokumentasjon av vurderinger som er gjort under saksbehandlingen mangler, kan det få konsekvenser for hvilke vedtak som fattes, og hvilke hjelpetiltak som iverksettes for barnet.

Bakgrunnen for undersøkelsen av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet er blant annet at både forskning og tilsynsrapporter tyder på manglende kompetanse i barnevernstjenestene i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming i arbeidet. Flere tilsyn viser dessuten at det er store mangler i dokumentasjonen i barnevernstjenestene, blant annet i dokumentasjon av vurderinger og av barnets synspunkt.¹

Vedtak etter barnevernloven må bygge på et tilstrekkelig og oppdatert beslutningsgrunnlag, inneholde en balansert og tilstrekkelig bred avveining og ha en tilfredsstillende begrunnelse. Høyesterett avsa tre avgjørelser i storkammer i mars 2020 hvor de vurderte ulike spørsmål knyttet til norsk barnevernslovgivning og forholdet til artikkel 8 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.² I avgjørelsene kom Høyesterett med føringer om hvordan norske barnevernsmyndigheter og domstoler skal forholde seg til domstolpraksisen fra Den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD). I den forbindelse presiserte Høyesterett kravene til barnevernets saksbehandling, særlig når det gjelder vurderinger og begrunnelser i saker om adopsjon, omsorgsovertakelser og samvær.

For å øke kompetansen i de kommunale barnevernstjenestene besluttet Barne- og familiedepartementet i 2017 at det i perioden 2018–2024 skal gjennomføres et kvalitets- og kompetanseløft i de kommunale barnevernstjenestene. Målet er at barnevernet skal få mer kunnskap om utredningsarbeid og hjelpetiltak for barn og familier, slik at kvaliteten på tjenestene blir bedre.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Barne- og familiedepartementet har tilrettelagt for å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet. Undersøkelsen omfatter perioden 2017 til 2021.

¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). (2019). *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet* Rapportnummer 04/2019.

² HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR 2020-663-S.

For å belyse om det har skjedd endringer i forvaltningspraksisen, har vi blant annet gjennomført en saksgjennomgang ute i seks barnevernstjenester. Vi har gjennomgått både saker som er behandlet før kompetansetiltakene ble iverksatt, og saker som er behandlet etterpå. Videre har vi også gjennomført en spørreundersøkelse og intervjuer med lederne i de kommunale barnevernstjenestene. Vi har også gjennomgått tilsynsrapporter fra statsforvalterne.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov av 17. juli 1992 om barnevernstjenester (barnevernloven)*
- Innst. 14 S (2019–2020) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen, jf. Prop. 1 S (2019–2020) for Barne- og familiedepartementet
- Innst. 369 L (2017–2018) *Innstilling fra kommunal og forvaltningskomiteen om Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*

Rapporten ble forelagt Barne- og familiedepartementet ved et brev av 14. juni 2022. Departementet har gitt kommentarer til rapporten i et brev av 15. august 2022. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 21. september 2022 og statsrådets svar 10. oktober 2022 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner

Konklusjoner

- Det er fortsatt mangler i dokumentasjonen av:
 - barnevernsfaglige vurderinger
 - barns og foreldres medvirkning
- Kunnskapen fra kompetansetiltakene har ikke blitt tatt tilstrekkelig i bruk.
 - Barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelsen i og nytten av kompetansetiltakene.
 - Svakheter ved styring og internkontroll i barnevernstjenesten kan være en årsak til at kompetansetiltakene så langt har begrenset effekt.
 - Høy turnover og ressursituasjonen er faktorer som oppleves som utfordrende for å øke kompetansen i barnevernstjenestene.

3 Overordnet vurdering

Kritikk

- Kritikkverdig:
 - Barne- og familiedepartementet har ikke hatt nok oppmerksomhet på hvordan kunnskapen fra kompetansetiltakene skal tas i bruk i det kommunale barnevernet.
 - Barne- og familiedepartementet har ikke sikret at kompetansetiltakene har ført til større forbedringer så langt.

4 Utdyping av konklusjoner

Undersøkelsen viser at tiltakene i kompetansestrategien, som Barne- og familiedepartementet har iverksatt i barnevernstjenestene, så langt ikke har bidratt til en synlig forbedring av forvaltningspraksisen når det gjelder dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger og barn og foreldres medvirkning.

4.1 Fortsatt mangler i dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger

Manglende dokumentasjon i barnevernssakene utgjør et brudd på barnevernloven § 1-4, god forvaltningsskikk og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Dokumentasjon er med på å sikre den enkeltes rettssikkerhet og gjør det mulig å etterprøve barnevernstjenestenes vurderinger og beslutninger i sakene. Når det mangler dokumentasjon av vurderinger, er det vanskelig å etterprøve om barnevernstjenestene har innfridd sine forpliktelser til å sikre barna nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Manglende dokumentasjon er derfor uheldig fordi det kan gå ut over rettssikkerhet til barn og foreldre som er i en sårbar situasjon.

Tiltakene som ble iverksatt gjennom kompetansestrategien, skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet, uavhengig av hvilken kommune de bor i. I løpet av strategiperioden (2018–2024) er målet at barnevernet skal få mer kunnskap om utredningsarbeid og hjelpetiltak for barn og familier. Riksrevisjonen mener det er positivt at departementet gjennom denne satsingen legger til rette for en bedre forvaltningspraksis i barnevernstjenesten.

Undersøkelsen viser at tiltakene i kompetansestrategien har vært med å øke oppmerksomheten blant de ansatte i barnevernstjenesten for hvor viktig dokumentasjon er, spesielt når det gjelder barnevernsfaglige vurderinger.

Samtidig viser undersøkelsen at det er ikke en entydig positiv utvikling i dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger i de sakene Riksrevisjonen har gjennomgått for årene 2017 og 2020. I sakene fra 2020 er barnevernsfaglige vurderinger fortsatt ikke tilstrekkelig dokumentert, til tross for at temaet har fått stor oppmerksomhet gjennom de ulike kompetansetiltakene for det kommunale barnevernet.

God dokumentasjon er viktig i alle faser av saksbehandlingen i en barnevernssak, det vil si fra meldings- og undersøkelsesfasen til tiltaks- og avslutningsfasen. Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene i liten grad dokumenterer vurderinger som blir gjort underveis i sakene. Når fortløpende vurderinger av nye opplysninger ikke er dokumentert, er det vanskelig å forstå og etterprøve de valgene barnevernstjenesten har gjort underveis i saksbehandlingen. Tilsynene som statsforvalterne gjennomførte i 2020 og 2021, viser også at det fortsatt avdekkes mangler når det gjelder krav til begrunnelser og forsvarlige tjenester i barnevernstjenestene.

Disse funnene tyder på at den nye kunnskapen ikke i tilstrekkelig grad har blitt tatt i bruk i saksbehandlingen i barnevernstjenestene. Implementering av ny kunnskap er viktig for å få til høy kvalitet i saksbehandlingen og sikre at tiltakene er til det beste for barn og familier.

Konsekvensen av at vurderinger ikke blir dokumentert, er at det kan bli vanskeligere for barn og foreldre å ivareta sine rettigheter, både i behandlingen av den konkrete saken og ved eventuell senere kontakt med barnevernstjenestene. Godt dokumenterte barnevernssaker styrker rettsikkerheten for barn og foreldre og bidrar til at de kan ivareta sine rettigheter og fremme sine synspunkter. God dokumentasjon er også viktig for barnevernstjenesten for at de i ettertid skal kunne begrunne de vedtakene som er gjort i den enkelte sak.

Det er særlig viktig at kravet til dokumentasjon er ivaretatt i alvorlige saker som gjelder tvangsinngrep i foreldrenes og barnets gjensidige rett til familieliv. Undersøkelsen viser at barnevernsfaglige vurderinger er bedre dokumentert i saker som gjelder omsorgsovertakelser, enn i saker som gjelder frivillige hjelpetiltak i hjemmet. Dette vurderer Riksrevisjonen som positivt.

Riksrevisjonen vil likevel understreke at dokumentasjon er viktig i alle saker. Dette fordi behovene til barnet kan endre seg over tid, og saken kan utvikle seg til å bli mer alvorlig. Da vil det være behov for å fatte vedtak om mer inngripende tiltak. Vurderingene må være tilstrekkelige til at et barn som ber om innsyn når vedkommende blir voksen, forstår hvorfor de aktuelle tiltakene ble iverksatt.

4.2 Det er fortsatt mangler i dokumentasjon av barns og foreldres medvirkning

Alle barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har ifølge barnevernloven § 1-6 rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter, noe som er viktig for at barnevernet skal kunne konkludere i tråd med hensynet til barnets beste. I henhold til barnevernloven § 1-7 skal barnevernet også utøve sin virksomhet med respekt for og så langt som mulig i samarbeid med barnet og barnets foreldre.

Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene gjennomfører samtaler med barn og foreldre der de forteller om sin situasjon, og at det i stor grad blir skrevet referater fra disse samtalene. Barnevernstjenesten kartlegger og gjengir barnets synspunkter om egen situasjon og behov for hjelp gjennom undersøkelsen, men ofte uten at det dokumenteres hvordan barnevernstjenesten har vurdert synspunktene underveis og i den avsluttende vurderingen i vedtaket. Dette finner vi i saker fra både 2017 og 2020.

Riksrevisjonen finner også mangler i dokumentasjonen av hvordan barnevernstjenesten har vektlagt de konkrete momentene i sin vurdering av hvilke tiltak som er til barnets beste. Når slike vurderinger ikke framgår, er

det vanskelig å se om og hvordan barnets synspunkter er vektlagt, og om barnet har hatt en reell medvirkning. Riksrevisjonen ser ingen vesentlige forbedringer i barns medvirkning i sakene fra 2017 til 2020.

Videre viser undersøkelsen at dokumentasjonen av foreldrenes medvirkning også har et forbedringspotensial. Referater fra samtaler med foreldrene blir ikke alltid sendt ut i etterkant av møtene, og det varierer på hvilken måte foreldrene blir gjort kjent med innholdet i referatene. Det har ikke skjedd noen vesentlige forbedringer på dette området siden 2017. Det gjør det vanskeligere for foreldrene å ivareta sine rettigheter, både når barnevernstjenestene gjennomfører undersøkelsene, og ved en eventuell klage på et vedtak som barnevernstjenestene fatter.

4.3 Kunnskapen fra kompetansetiltakene har ikke blitt tatt tilstrekkelig i bruk

Tiltakene i kompetansestrategien skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) skal legge til rette for faglig støtte ved å utvikle og formidle faglige retningslinjer og veiledere og sørge for at tjenestene får tilgang på den kunnskapen som er nødvendig.

Det er positivt at Barne- og familiedepartementet har iverksatt omfattende tiltak for å heve kompetansen i det kommunale barnevernet. Kompetansetiltakene har lagt vekt på ulike aspekter og dermed vært nyttige på forskjellige måter. Likevel finner Riksrevisjonen at barnevernstjenestene har ulike erfaringer med deltakelse i, og nytte av kompetansetiltakene.

Etter Riksrevisjonens vurdering har den omfattende kompetansesatsingen så langt ikke ført til vesentlige forbedringer i forvaltningspraksisen. Undersøkelsen viser at kompetansestrategien hittil ikke har gitt barnevernstjenestene tilstrekkelige verktøy til å innarbeide nye arbeidsmåter i det daglige arbeidet. Det er Barne- og familiedepartementets ansvar å sikre at kompetansetiltakene får effekt, og tilrettelegge for at Bufdir innretter virkemidlene slik at tjenestene blir bedre og rettssikkerheten til barn og foreldre ivaretas. Riksrevisjonene mener at departementet ikke har sikret at kompetansetiltakene har ført til større forbedringer så langt. Dette er kritikkverdige.

4.3.1 Barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelsen i og nytten av kompetansetiltakene

Tilstrekkelig og relevant forvaltningskompetanse og kompetanse om relevant regelverk er en forutsetning for en god barnevernsfaglig praksis. En god forvaltningspraksis innebærer at saksbehandlingen skal ha god kvalitet og være etterprøvable. Dette følger også av forsvarlighetskravet i barnevernloven, der alle tjenester og tiltak skal være forsvarlige. Forvaltningskompetanse i barnevernet innebærer at ledelsen og de ansatte må ha kunnskap om lovverk og rettssikkerhet, vurderings- og beslutningskompetanse og forståelse av egen rolle som barnevernsarbeider i barnevernstjenesten.



Fordeling av barnevernstjenestene ut fra antall årsverk

Små tjenester: inntil 4,9 årsverk.

Mellomstore tjenester: 5 til 19,9 årsverk.

Store tjenester: fra 20 årsverk og over.

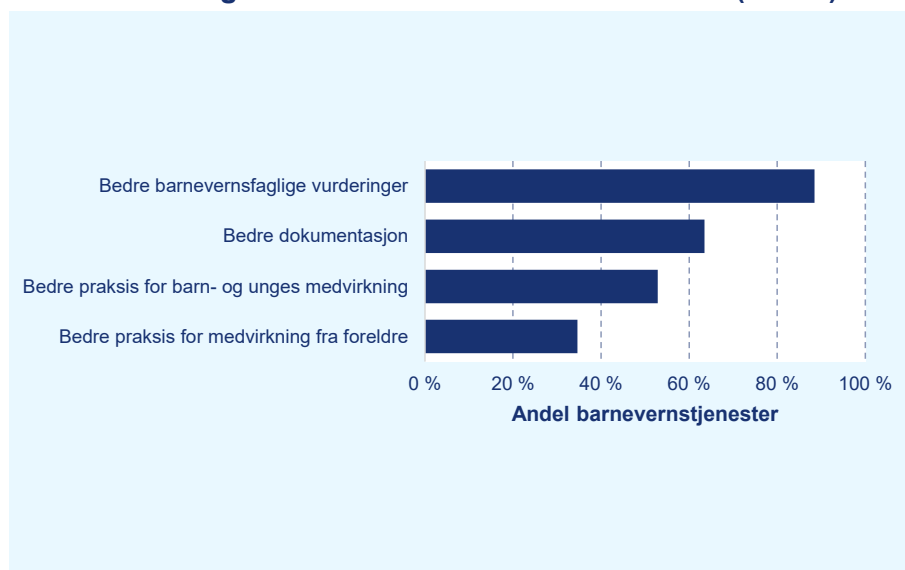
Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene som har deltatt i de ulike kompetansetiltakene, vurderer at tiltakene har gjort dem mer oppmerksomme på temaene som har betydning for forvaltningspraksisen.

Samtidig viser spørreundersøkelsen at barnevernstjenestene som har deltatt på kurs, vurderer at tiltakene i varierende grad har forbedret arbeidet deres med å dokumentere barnevernsfaglige vurderinger og barns og foreldres medvirkning. Resultatene fra spørreundersøkelsen samsvarer med funnene fra saksgjennomgangen. Ut fra målet med kompetansetiltakene burde man kunne forvente at barnevernslederene vurderte utbyttet av tiltakene bedre.

Av de 156 barnevernstjenestene som deltok i spørreundersøkelsen, var det 104 barnevernsledere som mente at videreutdanningskursene i noen og i stor grad hadde forbedret arbeidet med barnevernssaker. De resterende 52 barnevernslederene mente det i liten og svært liten grad hadde forbedret arbeidet.

Figur 1 viser andelen av de 104 lederne som mener videreutdanningskursene har bidratt til forbedringer innenfor ulike temaer.

Figur 1 Andel barnevernstjenester som mener videreutdanningskursene har bedret arbeidet deres (n=104)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 1 viser at 88 prosent av de 104 lederne mener at videreutdanningskursene har bidratt til bedre barnevernsfaglige vurderinger, og at over 60 prosent mener kursene har ført til bedre dokumentasjon. En noe lavere andel av lederne mener at kursene har bidratt forbedringer når det gjelder praksis for medvirkning fra foreldre og barn.

Når det gjelder tjenestestøtteprogrammet mener om lag en tredjedel av barnevernslederne at dette tiltaket har medført forbedringer i stor eller svært stor grad innen dokumentasjonspraksis og barnevernsfaglige vurderinger, mens i underkant av 20 prosent mener det har skjedd forbedringer innen medvirkning fra foreldre og barn.

I saksgjennomgangen så Riksrevisjonen på om disse endringene er synlige i dokumentasjonen i saker fra 2017 og 2020. Barnevernstjenestene dokumenterer fortsatt i liten grad barnevernsfaglige vurderinger og barn og foreldres medvirkning i 2020. Det er altså få synlige forbedringer i dokumentasjonen av disse temaene fra 2017 til 2020 etter at kompetansetiltakene har vært innført.

Barnevernstjenestenes erfaringer er likevel at tiltakene i kompetansestrategien retter seg mot områder som er viktige for å sikre en god forvaltningspraksis. Både barnevernsledere og saksbehandlere uttaler til Riksrevisjonen at de har fått et større oppmerksomhet på det å synliggjøre dokumentasjon av vurderinger de gjør, og at de arbeider med å implementere dette. Undersøkelsen viser imidlertid at deltakelse i tiltakene ikke er tilstrekkelig for å få til endring. Det gis ikke tilstrekkelig konkret opplæring i hvordan vurderinger skal skrives og dokumenteres. Kompetansestrategien skal styrke forutsetningene for å løse arbeidsoppgavene i barnevernet på en god måte til beste for barn og familier. Riksrevisjonen mener departementet og Bufdir ikke har hatt nok oppmerksomhet på hvordan kunnskapen skal tas i bruk ute i barnevernstjenestene. Dette er kritikkverdig.

4.3.2 Svakheter ved styring og internkontroll i barnevernstjenesten kan være en årsak til at kompetansetiltakene så langt har begrenset effekt

Kommunenes styring, internkontroll og rutiner er sentrale elementer for å sikre at barn og familier får riktig hjelp til riktig tid. Barnevernloven § 2-1 slår fast at kommunen må ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1. Internkontrollen skal tilpasses barnevernstjenestenes størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfanget som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av barnevernloven. Internkontroll innebærer at kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge feil og mangler i tjenesten.



Tjenestestøtteprogrammet

Målet med programmet er å sikre bedre og mer enhetlig kvalitet i barnevernstjenesten. Tiltaket skal bistå kommunale barnevernstjenester med sin utvikling gjennom å

- styrke kvaliteten på barnevernstjenestenes arbeid med undersøkelser og beslutninger
- styrke kvaliteten på barnevernstjenestens samarbeid med familier om endringer gjennom hjelpetiltak
- øke tjenestenes grunnleggende traumeforståelse og innsikt i barn og unges ulike uttrykk og behov
- styrke tjenestenes arbeid med nettverksmobilisering og brukervedvirkning

Veiledningsteam og dialogmøter skal styrke tjenestene. Veiledningsteam er et begrenset tilbud om veiledning til kommuner som statsforvalterne vurderer har mest behov for tiltaket. Hensikten med veiledningsteam er blant annet at det skal styrke ledelseskompetansen i kommunene. Videre skal det bidra til å få på plass systemer og arbeidsformer som møter utfordringene tjenestene står overfor. Både små, mellomstore og store barnevernstjenester har deltatt i veiledningsteam.

Statsforvalterne opplyser om at hovedinntrykket deres er at veiledningsteam har vært et nyttig tiltak og bidratt til å utvikle barnevernstjenesten.

Dialogmøtene som statsforvalterne har ansvar for å gjennomføre, er møte mellom politisk og administrativ kommuneledelse og ledere i barnevernstjenestene. Hensikten med møtene er blant annet et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet på ledernivå i kommunene.

Barnevernstjenestene opplever at veiledningsteam og dialogmøter er nyttige tiltak. Riksrevisjonen finner likevel at flere av tjenestene ikke følger rutinene som skal sikre at barn og unge får nødvendig hjelp. Årsakene kan være at rutinene er mangelfulle, at saksbehandlere mangler kompetanse til å følge rutinene slik de er tenkt, eller at de av andre årsaker ikke tar i bruk rutinene. Barnevernstjenestene må i tillegg til å ha rutiner, også ha systemer og internkontroll som sørger for at rutinene blir fulgt.

Vider viser undersøkelsen at det varierer i hvilken grad barnevernstjenestene har etablert en internkontroll i egen tjeneste, og hvordan den etterleves. Svakheter i internkontrollen fører til at barnevernstjenestene ikke har et tilstrekkelig system for å få oversikt over eventuelle mangler de har. Dermed blir det vanskelig å fange opp svakheter i forvaltningspraksisen som saksgjennomgangen viste – som for eksempel å fange opp de tilfellene hvor barnevernsfaglige vurderinger mangler.

I Helsetilsynets landsomfattende tilsyn som er gjennomført av statsforvalterne, har de sett på hvordan barnevernstjenestene arbeider med sine undersøkelser. Statsforvalterne fant da at de fleste lovbruddene som er avdekket, kan kobles til en mangelfull styring og internkontroll. Det betyr at ledelsen ikke bidrar nok til å sikre kvalitet i tjenestene.

Det framgår av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet at de viktigste aktørene i kompetansestrategien er medarbeidere og ledere i de kommunale barnevernstjenestene. Kompetansestrategien gir nye muligheter for utvikling, men medfører også forpliktelser for den enkelte barnevernstjeneste. Barnevernstjenestene må sette av tid til kompetanseutvikling, de ansatte må prioritere å delta og den nye kunnskapen må tas i bruk i det praktiske arbeidet.

Barnevernstjenestenes internkontroll kan spille en viktig rolle i å sikre at ny kunnskap tas i bruk i den daglige driften. Dersom tjenesten har en mangelfull internkontroll, vil det blant annet være vanskelig å fange opp at de skriftlige vurderingene er mangelfulle, og at de ikke er tilstrekkelig dokumentert. En mangelfull internkontroll kan dermed gjøre det vanskelig å få til endringer i saksbehandlingen. Dette kan være en forklaring på hvorfor ny kunnskap ikke



Sitat fra en barnevernstjeneste som har deltatt i et veiledningsteam

«Arbeidet med veiledningsteam har bidratt i stor grad til involvering av kommuneledelse i det interkommunale arbeidet. Også bidratt i stor grad til å øke struktur, internkontroll, arbeid mot barnevernstjenesten.»

har blitt tatt i bruk på en måte som bidrar til forbedringer i forvaltningspraksisen.

Det nasjonale initiativet DigiBarnevern skal gjøre barnevernet i bedre stand til å gi god og effektiv hjelp til barn og unge som trenger det. DigiBarnevern skal gi sektoren et digitalt løft og møte behovet for mer effektive arbeidsprosesser, bedre faglig støtte i arbeidshverdagen og bedre styringsinformasjon.³ DigiBarnevern består av en statlig del og en kommunal del. I den statlige delen inngår utviklingen av et barnevernsfaglig kvalitetssystem. Bufdir har ansvaret for utviklingen av systemet, og produktet skal etter planen bli levert i løpet av 2022.⁴ Riksrevisjonen ser det som viktig å få på plass et barnevernsfaglig kvalitetssystem som støtter saksflyten i en barnevernssak, og som skal bidra til lik praksis.

4.3.3 Høy turnover og ressursituasjonen er faktorer som oppleves som utfordrende for å øke kompetansen i barnevernstjenestene

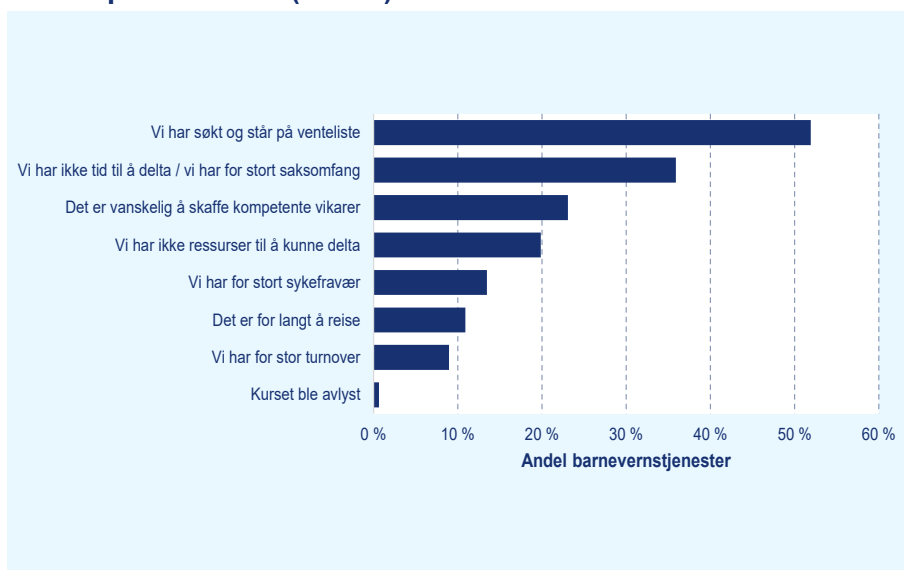
Det er avgjørende å ha både nok kompetanse og nok ansatte i barnevernstjenesten for å sikre en god kvalitet i saksbehandlingen. Det har vært en positiv utvikling i kapasiteten fra 2016 til 2021, men til tross for dette uttaler barnevernslederne at de i stor grad opplever ressursknapphet.

Samtidig som det foregår et omfattende kompetanseløft i sektoren, må barnevernstjenestene opprettholde ordinær drift. I intervjuene med barnevernslederne uttaler flere at det skaper et press på tjenestene når mange av kompetansetiltakene blir gjennomført på samme tid. Dersom tjenester i utgangspunktet er presset på ressurser for å klare den daglige driften, vil det være vanskelig å samtidig skulle gjøre seg nytte av kompetansehevede tiltak. Dette blir bekreftet gjennom spørreundersøkelsen, der «vi har ikke tid til å delta/evt. vi har for stort saksomfang» er den nest hyppigste årsaken som blir oppgitt til at barnevernstjenestene ikke deltar på kurs (36 prosent svarer dette). Ressursituasjonen og kapasiteten i barnevernet oppleves som faktorer som påvirker tjenestenes arbeid og handlingsrom for deltakelse i kompetansetiltakene.

³ Bufdir. (2021). *Om DigiBarnevern*. Hentet 28. april 2022 fra https://bufdir.no/prosjekter/digibarnevern/om_digibarnevern/

⁴ Bufdir. (2022). *Arsrapport 2021*.

Figur 2 Andel barnevernstjenester, årsaker til at de ikke har deltatt på flere kurs (n=156)



Kilde: Riksrevisjonenes spørreundersøkelse

Turnover i barnevernstjenesten har i perioden 2016/2017 til 2019/2020 vært på i overkant av 20 prosent. Flere barnevernsledere trekker fram arbeidsmengden og det store arbeidspresset som en mulig medvirkende årsak til høy turnover i barnevernet. En konsekvens av høy turnover er at nyvervet kompetanse kan forsvinne ut av tjenestene. Høy turnover fører igjen til at tjenestene må bruke tid og ressurser til å rekruttere og lære opp nyansatte. Dette er en utfordring som påvirker barnevernstjenestenes muligheter til å opparbeide og beholde ny kompetanse.

5 anbefalinger

Riksrevisjonene anbefaler at Barne- og familiedepartementet

- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan sikre forbedringer i det kommunale barnevernets forvaltningspraksis og ivaretagelse av barns og foreldres rettsikkerhet
- vurderer hvordan kompetansetiltak i større grad kan gjøres tilgjengelig for det kommunale barnevernet
- legger til rette for at barnevernstjenestenes styring, ledelse og internkontroll blir videreutviklet

6 Statsrådets svar

Statsrådets svar følger i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. oktober 2022.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Gunnvor Knutsen 22241446

Vår dato

21.09.2022

Deres dato

Vår referanse

2021/00138-62

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Att: Statsråd Kjersti Toppe

Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Barne- og familiedepartementet ved vårt brev 14. juni 2022, og på departementets svar 15. august 2022.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 5. oktober 2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksis i det kommunale barnevernet

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



DET KONGELEGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 6835 St. Olavs pl.
0130 OSLO

Unnateke offentlegheit,
offl. § 5 andre ledd

Dykkar ref
2021/00138

Vår ref
20/3871-27

Dato
10. oktober 2022

Undersøkinga til Riksrevisjonen av forvaltingspraksisen i det kommunale barnevernet

Eg viser til Riksrevisjonen sitt brev av 21. september 2022, vedlagt utkast til Dokument 3:X (2022-2023) om Riksrevisjonen si undersøking av forvaltingspraksisen i det kommunale barnevernet.

Rapporten til Riksrevisjonen viser at det er veikskapar i sakshandsaminga i barnevernstenestene. Ein del av det som er avdekt har vore kjent for departementet over tid. Det er derfor allereie sett i gang fleire tiltak. Eg legg stor vekt på funna til Riksrevisjonen. Rapporten vil vere ein viktig del av grunnlaget for det vidare arbeidet til Barne- og familiedepartementet på dette området framover.

Nedanfor følgjer mine kommentarar til Riksrevisjonen sine konklusjonar. Eg gjer òg greie for korleis departementet vil følgje opp Riksrevisjonen sine konklusjonar og tilrådingar.

Kommentarar til Riksrevisjonen sine konklusjonar

a. Manglar i dokumentasjonen av barnevernsfaglege vurderingar og barna og foreldra sin medverknad

Dokumentasjon er viktig for å etterprøve avgjerdene til barnevernet og vurderingane i kvar einskilde sak, slik at rettstryggleiken til barnet kan takast i vare. Det er over fleire år, mellom anna gjennom tilsyn, dokumentert at mangelfull dokumentasjon er ei utfordring i barnevernet. Departementet har derfor sett i verk fleire tiltak for å betre på denne situasjonen.

Ny barnevernslov, som departementet tek sikte på at tek til å gjelde frå 2023, inneheld mellom anna ei ny føresegn som lovfestar journalplikta. Journalføringsplikta stiller krav til dokumentering av alle vesentlege faktiske opplysingar og barnevernsfaglege vurderingar som barnevernet byggjer si sakshandsaming på, og som kan ha betydning for dei avgjerdene

og vedtaka som blir trefte. Barnevernslova lovfestar òg krav til grunngjeving av vedtak. Det skal gå fram av barnevernet sitt vedtak kva faktiske opplysingar og barnevernfaglege vurderingar som er lagt til grunn for avgjerda. Korleis barnets beste og omsynet til familieband er vurdert skal òg gå fram.

Den nye lova vil òg styrkje medverknaden til barna i sakene, og dokumentasjonen av dette. Det skal gå fram av vedtaket kva som er barnet si meining, og kva vekt meininga er tillagt. I ei eiga forskrift, som er på høyring, er det foreslått utfyllande føresegn om medverknaden til barnet og dokumentasjonen av dette. Eg meiner derfor at både dokumentasjonskrava generelt, og krava knytte til dokumentasjon av medverknaden, blir styrka.

Eit anna sentralt tiltak for å betre dokumentasjonspraksisen, er prosjektet *digibarnevern*, som vil gi kommunane nye og betre digitale verktøy. Gjennom eit barnvern fagleg kvalitetssystem skal kommunane få fagleg og juridisk støtte gjennom alle fasar i barnevernssaka, og dei tilsette vil arbeide etter ein felles systematikk der dei løpande dokumenterer sine vurderingar. Systemet skal òg leggje til rette for medverknaden til barna og dokumenteringa av dette.

b. Kunnskapen frå kompetansetiltaka har ikkje blitt tatt tilstrekkeleg i bruk

Samstundes som dei formelle krava er styrkte og dei digitale verktøya vil leggje til rette for ein betre praksis, er det avgjerande at dei tilsette har den naudsynte kompetansen. Forskings- og tilsynsrapportar underbygger behovet for betre kompetanse. Det er mellom anna peikt på at dei tilsette sjølv vurderer at det er behov for å auke den analytiske kompetansen. Det er derfor innført kompetansekrav i barnevernet. Frå 2031 må tilsette som skal arbeide med nærare bestemte oppgåver ha barnevernsfagleg eller anna relevant mastergrad.

Departementet har òg sett i verk ein kompetansestrategi for det kommunale barnevernet, førebels for perioden 2018 til 2024. Strategien inneheld ei rekkje tiltak for å heve kompetansen i det kommunale barnevernet på kort sikt.

Eg er glad for at Riksrevisjonen er positiv til kompetansesatsinga, og at revisjonen viser at ho har hatt positive effektar. Følgjeevalueringa av satsinga peikar på fleire av dei same funna. Dagens satsing går ut i 2024. Bufdir har fått i oppdrag å vurdere framtidig innretning av tiltaka i satsinga. Når Riksrevisjonen finn at kompetansetiltaka ikkje i stor nok grad har direkte og målbare effektar i kommunane si sakshandsaming, er det noko vi må ta med oss vidare i arbeidet.

Eg meiner det er grunn til å anta at effektane av dei tiltaka som er sett i verk avheng av leiinga i både kommunane og i dei ein skilde tenestene. Mange barnevernsleiarar startar som saksbehandlarar i barnevernstenesta. Eg er opptatt av at dei skal få betre opplæring og støtte når dei går over i leiarrolla. Vi må òg bygge nettverk mellom leiarar, mellom anna for å dele erfaringar frå erfarne og trygge leiarar. I tilsyn er det pekt på at styring og leiing ei kjelde til svikt i det kommunale barnevernet. Dette gjeld både den daglege leiinga av barnevernstenesta og den overordna styringa til kommuneleiinga og kontroll av barnevernstenesta.

Departementet har derfor vore opptatt av å styrkje den overordna leiinga av den kommunale barnevernstenesta. Innføring av krav til årleg tilstandsrapport til kommunestyret, enklare reglar om internkontroll, og krav til at kommunestyret sjølv skal vedta ein plan for dei førebyggjande arbeida til kommunen, er nyleg innførte. I tillegg er det overordna ansvaret til kommuneleiinga for oppgåvene til barnevernstenesta framheva i lova.

Som nemnd innleiingsvis er det som Riksrevisjonen har avdekka i stor grad i samsvar med kunnskapen departementet har hatt over tid. Det er derfor allereie sett i gang tiltak som svarar på utfordringane. Eg vil følgje opp tiltaka tett framover.

Korleis departementet vil følgje opp Riksrevisjonen sine tilrådingar

Riksrevisjonen tilrår at departementet:

- vurderer korleis kompetansetiltak i større grad kan sikre betringar i forvaltingspraksisen til det kommunale barnevernet og ivaretaking av rettstryggleiken til barn og foreldre
- vurderer korleis kompetansetiltak i større grad kan gjerast tilgjengeleg for det kommunale barnevernet
- legg til rette for at styringa, leiinga og internkontrollen til barnevernstenestene blir vidareutvikla.

Eg er samd i desse tilrådingane, og departementet vil ta dei med seg i det vidare arbeidet. Oppfølginga vil i hovudsak vil gå i dei spora som allereie er planlagd for. Mange av tiltaka som møter utfordringane i Riksrevisjonen sin rapport, er nettopp sett i gang. Det er derfor etter mi meining for tidleg å konkludere med kva effekt dei vil ha. Samstundes er det alltid klokt å gjere løpande evalueringar og justeringar. Det skal vi gjere. Eg vil òg ha særleg merksemd om tiltak for å styrkje styring og leiing framover.

Når det gjeld kompetansestrategien og tiltaka der, viser eg til det pågåande arbeidet til Bufdir med revidering av satsinga. Bufdir skal levere tilrådinga si sommaren 2023.

Departementet skal følgje med på både effektane av den nye barnevernslova og på evalueringane av tiltaka i kompetansestrategien med tanke på korleis arbeidet kan leggst opp for å møte Riksrevisjonen sine tilrådingar.

Med helsing



Kjersti Toppe

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon etter lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Bakgrunn	5
1.1.1	Organisering av barnevernet.....	7
1.2	Mål og problemstillinger	8
1.3	Avgrensning.....	8
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	9
2.1	Spørreundersøkelse.....	9
2.2	Intervjuer.....	10
2.3	Saksgjennomgang.....	10
2.4	Dokumentanalyse.....	11
2.5	Skriftlige spørsmål til statsforvalterne	12
2.6	Analyse av statistikk	13
3	Revisjonskriterier	14
3.1	Overordnede mål på barnevernsområdet	14
3.2	Statlige myndigheters ansvar på barnevernsområdet	15
3.2.1	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) ansvar	16
3.2.2	Statsforvalternes ansvar.....	16
3.3	Kommunens ansvar og oppgaver på barnevernsområdet.....	16
3.3.1	Krav til den kommunale barnevernstjenesten	17
3.3.2	Krav til forvaltningspraksisen i kommunene.....	17
3.3.3	Barnets og foreldrenes rett til medvirkning.....	18
3.4	Krav til styring og oppfølging	19
4	Gjennomføring av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet	20
4.1	Videreutdanninger på masternivå	21
4.1.1	Barnevernstjenester som har deltatt på videreutdanningskurs.....	21
4.1.2	Ansatte i barnevernstjenesten som har deltatt på videreutdanningskurs	23
4.1.3	Årsaker til at barnevernstjenester og ansatte ikke har deltatt på videreutdanningskurs.....	24
4.1.4	Resultater av og erfaringer med videreutdanningen	27
4.2	Tjenestestøtteprogrammet	29
4.2.1	Barnevernstjenester og ansatte som har deltatt i tjenestestøtteprogrammet	29
4.2.2	Årsaker til at barnevernstjenester ikke har deltatt i tjenestestøtteprogrammet.....	30
4.2.3	Resultater av og erfaringer med tjenestestøtteprogrammet	30
4.3	Veiledningsteam	32
4.3.1	Barnevernstjenester som har fått bistand gjennom veiledningsteam	32
4.3.2	Resultater av og erfaringer med veiledningsteam	33
4.4	Kommunale læringsnettverk.....	34
4.4.1	Barnevernstjenestenes deltakelse i læringsnettverk.....	35

4.4.2	Resultater av og erfaringer med læringsnettverk	35
4.5	Dialogmøter	37
4.5.1	Barnevernstjenester som har deltatt i dialogmøter med statsforvalteren	37
4.5.2	Resultater av og erfaringer med dialogmøter.....	37
4.6	Felles utfordringer for kompetansetiltakene	39
5	Forvaltningspraksis som skal sikre barns beste	42
5.1	Dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger	43
5.1.1	Gjennomgang av barnets omsorgssituasjon	44
5.1.2	Undersøkelsen av barnets situasjon – vurdering og konklusjon.....	45
5.2	Dokumentasjon av barns medvirkning	50
5.2.1	Kontakt med barnet i undersøkelsesperioden.....	50
5.2.2	Oppfølging av tiltak.....	52
5.3	Dokumentasjon av samarbeid med foreldrene	53
5.3.1	Kontakt med foreldre i undersøkelsesperioden.....	53
5.3.2	Deltakelse under tiltak	55
6	Systemer, rutiner og fagstøtte som skal sikre barns beste	56
6.1	Kommunenes systemer og rutiner	56
6.1.1	Styring og internkontroll i barnevernstjenestene	56
6.1.2	Rutiner i den kommunale barnevernstjenesten.....	59
6.2	Saksbehandlingssystemer	60
6.2.1	DigiBarnevern.....	61
6.3	Statlige aktørers innsats for å bidra til bedre forvaltningspraksis.....	63
6.3.1	Standardisering og enhetlig praksis	63
6.3.2	Bufdirs rolle.....	64
6.3.3	Statsforvalternes rolle.....	65
7	Barnevernsreform, kapasitet og pandemi	67
7.1	Barnevernsreformen.....	67
7.2	Ressurssituasjonen i det kommunale barnevernet	68
7.2.1	Bemanning og kapasitet i barnevernstjenestene	68
7.2.2	Sykefravær og turnover i barnevernstjenestene	71
7.3	Konsekvenser av koronapandemien for barnevernstjenestenes arbeid	71
8	Vurderinger	73
8.1	Fortsatt mangler i dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger	73
8.2	Fortsatt mangler i dokumentasjon av barn og foreldres medvirkning	74
8.3	Kunnskapen fra kompetansetiltakene har ikke blitt tatt tilstrekkelig i bruk.....	75
8.3.1	Barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelse i og nytte av kompetansetiltakene	75
8.3.2	Svakheter ved styring og internkontroll i barnevernstjenesten kan være en årsak til at kompetansetiltakene så langt har begrenset effekt	76

8.3.3	Høy turnover og ressursituasjonen utfordrer mulighetene for å øke kompetansen i barnevernstjenestene	77
9	Referanseliste	78

Tabelloversikt

Tabell 1	Antall barnevernstjenester som har svart på spørreundersøkelsen. Fordelt etter besatte årsverk ...	9
Tabell 2	Antall barnevernstjenester som har deltatt på ingen eller fra ett til flere videreutdanningskurs.....	22
Tabell 3	Antall barnevernsledere som mener deltakelse i videreutdanningskurs har endret arbeidet med barnevernssaker	27
Tabell 4	Antall og andel små, mellomstore og store barnevernstjenester som har deltatt i veiledningsteam	32

Figuroversikt

Figur 1	Relativ andel små, mellomstore og store barnevernstjenester som har deltatt på videreutdanningskurs	23
Figur 2	Andel barnevernstjenester, årsaker til at de ikke har deltatt på flere kurs	24
Figur 3	Årsaker til at barnevernstjenestene ikke har deltatt på kurs, relativ andel	25
Figur 4	Andel barnevernsledere som mener videreutdanningskursene har bedret arbeidet deres).....	28
Figur 5	Andel barnevernsledere som mener tjenestestøtteprogrammet har bidratt til forbedringer	30
Figur 6	Andel barnevernsledere som i ulik grad mener veiledningsteam har bidratt til forbedringer	33
Figur 7	Andel barnevernsledere som mener læringsnettverk har bidratt til forbedringer	35
Figur 8	Andel barnevernsledere som mener dialogmøter har bidratt til forbedringer	38
Figur 9	Faser i en barnevernssak	42
Figur 10	Barnevernsledernes svar på i hvilken grad de mener bistand fra veiledningsteam har forbedret arbeidet med barnevernssaker når det gjelder kvalitetssikring av barnevernsfaglige vurderinger og det å oppdage avvik.....	57
Figur 11	Kapasitet målt som meldinger per besatte stilling, undersøkelser per besatte stilling og barn i tiltak per besatte stilling	69
Figur 12	Barnevernsledernes vurderinger av om de samlet sett har tilstrekkelig kompetanse / tilstrekkelig antall årsverk innenfor behandling av barnevernssaker; svar fordelt på små, mellomstore og store barnevernstjenester	70

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Presisering av gjelder krav til beslutningsgrunnlag, begrunnelse og dokumentasjon er blant annet følgende:	44
Faktaboks 2	Momentliste til en midtveisevaluering	46
Faktaboks 3	Om kravet om tilstandsrapportering.....	59

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Barnevernet forvalter et stort ansvar på vegne av samfunnet, og arbeidet har stor betydning for barn, unge og deres familier. Barnevernet skal i henhold til barnevernloven 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. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse, og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. Barnevernet har etter barnevernloven fullmakt til å iverksette svært inngripende tiltak overfor borgerne.

Dokument 3:7 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkning av om statlige barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barn i barnevernsinstitusjoner* viste at statlige barnevernsmyndigheter ikke sikrer det beste for barnet ved alle plasseringer i barnevernsinstitusjoner. Behovene til flere barn blir ikke godt nok kartlagt ved valg av barnevernsinstitusjon, og kravene til dokumentasjon er ikke tilstrekkelig ivarettatt. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at den deler Riksrevisjonens vurdering av at det er alvorlig at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) plasserer barn i barnevernsinstitusjoner uten at det foreligger tilstrekkelig informasjon om barnas behov.¹ Bufetat forklarte dette med at informasjonen mangler når de får saken fra det kommunale barnevernet.

En god forvaltningspraksis vil bidra til en hensynsfull og effektiv forvaltning som innbyggerne har tillit til.² Med forvaltningspraksis mener vi den praksisen som barnevernstjenesten følger i saksbehandlingen. Regelverket og normene om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk er de viktigste standardene for vurdering av forvaltningspraksisen. God forvaltningsskikk supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som følger av forvaltningsloven og barnevernloven. God forvaltningspraksis handler om å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at man handler i samsvar med lover, rettspraksis og retningslinjer som gjelder for hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker.

Dokumentasjon av vurderinger er et sentralt element når vi skal vurdere forvaltningspraksisen i barnevernstjenesten. Manglende dokumentasjon av vurderinger i barnevernssaker kan få store konsekvenser for enkeltmennesker. Skriftlig dokumentasjon på hva som er gjort, hvilken informasjon som er innhentet, og hvilke vurderinger som er foretatt, bidrar til at partene kan ivareta sine rettigheter og fremme sine synspunkter, og dermed til å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre. Dokumentasjon er også nødvendig for kommunens og statsforvalterens kontroll med barnevernstjenesten. Manglende skriftlighet i barnevernssakene er et brudd på god forvaltningsskikk og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling.

Den Europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg (EMD) har fra 2015 til 2020 behandlet 39 saker som gjelder ulike barnevernstiltak mot Norge. Flere av dommene konstaterer krenkelse av Den Europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv. Sakene handler i hovedsak om spørsmål om samvær etter omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar ved adopsjon, og de gjelder hvilke krav retten til familieliv i EMK artikkel 8 stiller til saksbehandlingen av barnevernssaker etter barnevernloven kapittel 4. Dommene fra EMD viser at det har vært behov for å endre norsk barnevernspraksis på noen områder. Dette gjelder særlig krav til beslutningsgrunnlag, begrunnelser i sakene og myndighetenes plikt til å arbeide for gjenforening av barn og biologiske foreldre.

¹ Innst. 177 S (2020–2021). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av om statlige barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barn i barnevernsinstitusjoner*.

² NOU 2019:5. (2019). *Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Vedtaket etter barnevernloven må bygge på et tilstrekkelig og oppdatert beslutningsgrunnlag, inneholde en balansert og tilstrekkelig bred avveining og ha en tilfredsstillende begrunnelse. Hvilke krav som stilles, beror på omstendighetene i den enkelte sak og hva slags tiltak det er snakk om. Høyesterett avsa i storkammer i mars 2020 tre avgjørelser hvor de vurderte ulike spørsmål knyttet til norsk barnevernslovgivning og forholdet til EMK artikkel 8.³ I avgjørelsene kom Høyesterett med føringer om hvordan norske barnevernsmyndigheter og domstoler skal forholde seg til domstolpraksisen fra Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg (EMD). Høyesterett har presisert kravene til barnevernets saksbehandling, særlig når det gjelder vurderinger og begrunnelser i saker om adopsjon, omsorgsovertakelser og samvær.

Barne- og familiedepartementet informerte i brev⁴ i juni 2020 alle landets kommuner og fylkesmannsembeter (nå statsforvaltere) om Høyesteretts avgjørelser i de tre barnevernssakene og de konsekvensene dommene får for saksbehandlingen i barnevernssaker. Departementet presiserte at selv om noen av føringene retter seg spesielt mot fylkesnemndene og domstolene når de vurderer tiltak, har de fleste også direkte betydning for saksbehandlingen i barnevernstjenesten. Departementet ga i brevet en oversikt over føringene som følger av avgjørelsene fra Høyesterett, blant annet om krav til begrunnelse og dokumentasjon.

Kompetansen i barnevernet har gjennom flere tiår vært tema i en rekke offentlige utredninger og stortingsmeldinger. Både forskning og tilsynsrapporter tyder på en overordnet mangel på kompetanse i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming i arbeidet. Flere tilsyn viser dessuten at det er store mangler i dokumentasjonen i barnevernstjenestene, blant annet i dokumentasjon av vurderinger og av barnets synspunkt.⁵ Funnene understøttes av NOU 2017:12 *Svikt og svik*⁶, hvor kompetanse i barnevernstjenesten framheves som en medvirkende årsak til svikt i tilbudet til barn og unge som har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt.

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022. Den overordnede målsettingen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, samt at tjenestetilbudet i større grad skal kunne tilpasses lokale behov. Reformen gir kommunene et større ansvar for barnevernet. Kommunenes nærhet til familiene gir et godt utgangspunkt for innsikt i barnas og foreldrenes behov, og deres muligheter for utvikling og vekst.

I Prop. 73 L (2016–2017) om endringer i barnevernloven⁷ ble det understreket at tilstrekkelig kompetanse i det kommunale barnevernet er en forutsetning for å kunne realisere målsettingene for barnevernsreformen, ikke minst målet om at utsatte barn og familier skal få tidlig og tilpasset hjelp. I høringsnotatet ble det derfor lagt til grunn at oppgaveoverføring fra stat til kommune skal koordineres med kompetansebygging i kommunene og tiltak for å forbedre den faglige styringen av barnevernet. I forslaget til lovvedtak stod det at det derfor skulle legges fram en egen kompetansestrategi for det kommunale barnevernet, som skal gjelde for perioden 2018–2024.

I 2017 ble kompetansestrategien for det kommunale barnevernet lagt fram. Tiltakene i strategien skal være rettet mot kompetanseutfordringene. Hovedelementene er bedre tilbud om etter- og videreutdanning, bedre tilgang på faglig veiledning og lederstøtte, og god dialog og samarbeid mellom kommuner og statsforvalteren. Statsforvalteren skal blant annet legge til rette for tettere samarbeid mellom kommuner om tiltaks- og kvalitetsutvikling for å motvirke sårbarhet i små barnevernstjenester.⁸ Strategien varslet innføring av kompetansekrav i barnevernet, disse trådte i kraft første januar 2022.⁹

Regjeringen nedsatte 19. mars 2021 et utvalg som skal vurdere tiltak for å styrke rettssikkerheten i alle ledd av barnevernets arbeid, fra undersøkelsesfasen til ettervernfasen. Innspill fra barn og foreldre med erfaring

³ HR-2020-661-S, HR-2020-662-S, HR 2020-663-S.

⁴ Barne- og familiedepartementet (2020). *Informasjonsskriv om behandlingen av barnevernssaker – nye avgjørelser fra Høyesterett*. Brev av 10. juni 2020 fra Barne- og familiedepartementet til alle landets kommuner og fylkesmannsembeter.

⁵ Bufdir. (2019). Rapportnummer 04/2019 *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*.

⁶ NOU 2017:12 (2017). *Svikt og svik – gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*.

⁷ Prop. 73 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barne- og likestillingsdepartementet.

⁸ Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*.

⁹ Prop. 133 L (2020–2021). *Ny barnevernslov*. Barne- og familiedepartementet.

fra barnevernet skal inngå i utvalgets arbeid. Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU i mars 2023.

1.1.1 Organisering av barnevernet

Barnevernet er både en kommunal og en statlig tjeneste. Barnevernstjenestene treffer i hovedsak tiltak for å hjelpe barn og familier som ønsker det, men kan også fremme saker om pålagte hjelpetiltak og andre tvangstiltak.



Foto: Colourbox

Kommunalt barnevern

Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste (eventuelt inngå i interkommunalt samarbeid). Barnevernstjenesten har ansvar for å utrede saker og gjennomføre undersøkelser, hjelpetiltak i hjemmet, plassering av barn utenfor hjemmet (frivillige tiltak), fremme saker for fylkesnemnda (tvangstiltak), følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet, og godkjenne fosterhjem. Kommunen har i henhold til barnevernloven ansvar for at de ansatte i barnevernstjenesten har kompetanse og tilstrekkelig ressurser til å utføre arbeidsoppgavene sine på en forsvarlig måte.

I 2021 var det 223 barnevernstjenester i Norge.¹⁰ Av disse var 62 tjenester organisert i interkommunale samarbeid. Statistikk fra Bufdir viser at det i 2021 var totalt 46 små barnevernstjenester (det vil si der antall stillinger er under 5), 96 mellomstore (ansatte fra 5 til 19,9) og 81 store (over 20 ansatte). Totalt var det om lag 5 800 besatte årsverk i barnevernstjenestene i 2021.¹¹ Antall stillinger med fagutdanning per 1 000 barn mellom 0 til 17 år var i 2021 på 5,4.¹²

Barnevernstjenestene tar hvert år imot i underkant av 60 000 bekymringsmeldinger. I 2020 mottok barnevernstjenestene 56 802 meldinger fra personer som var bekymret for ett eller flere barn, og tjenestene startet undersøkelsessak for 45 464 barn og unge.¹³

Barnevernstjenestene mottok færre bekymringsmeldinger enn vanlig i perioden mars til mai 2020.¹⁴ Barne- og familiedepartementet nedsatte 20. april 2020 en koordineringsgruppe som skulle vurdere tjenestetilbudet til barn og unge under koronapandemien. Gruppen skulle levere jevnlige rapporter til departementet. I

¹⁰ Bydelsbarnevernstjenester i Bergen, Trondheim og Oslo er ikke medregnet.

¹¹ Oversikt antall ansatte i barnevernstjenestene, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 25. mars 2022.

¹² Bufdir. (2022). *Barnevern kommunemonitor*. Hentet 19.mai 2022 fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/3023

¹³ Bufdir. (2022). *Barnevernsstatistikk*. Hentet 19. mai 2022 fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/

¹⁴ Prop. 1 S (2020–2021). *Barne- og familiedepartementet*.

Statusrapport nr. 14 av 24. september 2021¹⁵ framgår det at antallet bekymringsmeldinger har vært stabilt under koronapandemien.

Statlig barnevern

Det statlige barnevernet utover Barne- og familiedepartementet er delt i en sentral del, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og en regional del, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Bufdir er fagorgan og skal gi faglig bistand til kommunene. Bufdir har ansvaret for å planlegge, administrere og koordinere arbeidet med kompetansestrategien og de nasjonale kompetansetiltakene.

Bufetat skal yte bistand til kommuner dersom det blir behov for å plassere barn utenfor hjemmet, og har ansvar for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner. Barne- og familieetaten i Oslo har et tilsvarende ansvar som det Bufetat har ellers i landet.

Statens helsetilsyn er overordnet faglig tilsynsmyndighet. Dette innebærer et overordnet ansvar for tilsynet som statsforvalteren utfører med barnevernstjenesten i kommunene.

I tillegg til å gjennomføre tilsyn skal statsforvalteren veilede barnevernstjenestene i kommunene. Statsforvalteren har konkrete oppgaver knyttet til initiering og gjennomføring av ulike tiltak i kompetansestrategien, blant annet etablere og følge opp kommunale læringsnettverk og gjennomføre dialogmøter mellom politisk og administrativ kommuneledelse og ledere i barnevernstjenesten.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Barne- og familiedepartementet har tilrettelagt for å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet.

For å belyse målet har vi utarbeidet tre problemstillinger:

1. Hvilke virkemidler og tiltak har statlige myndigheter tatt i bruk for å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet?
2. I hvilken grad har virkemidler og tiltak bidratt til å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet?
3. Hva er årsaker til at virkemidler og tiltak eventuelt ikke har ført til forbedringer i det kommunale barnevernets forvaltningspraksis?

1.3 Avgrensning

Undersøkelsen omfatter Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, den kommunale barnevernstjenesten og statsforvalterne. Det statlige barnevernet ved den regionale delen Bufetat leverer statlige barne- og familieverntjenester på vegne av staten og er ikke omfattet av undersøkelsen.

Undersøkelsen omfatter årene 2017 til 2021. Undersøkelsen omfatter barnevernstjenestens arbeid med å utrede saker, gjennomføre undersøkelser og fatte vedtak om hjelpetiltak i hjemmet eller plassering av barn utenfor hjemmet. Et hovedtema i undersøkelsen er hvordan barnevernsfaglige vurderinger dokumenteres, men vi vurderer ikke det faglige innholdet i vurderingene, for eksempel om barnevernstjenesten har satt inn riktig hjelpetiltak.

¹⁵ Bufdir. (2021). Statusrapport 14. Utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen har vi gjennomført en spørreundersøkelse, saksgjennomgang og intervjuer. Vi har også innhentet informasjon gjennom skriftlige spørsmål til statsforvalterne, gjennomgang av aktuelle dokumenter og analyse av statistikk.

Vi har gjennomført datainnsamlingen i perioden fra april 2021 til mars 2022. Konsekvenser av koronatiltakene er omtalt i undersøkelsen.

Nedenfor går vi gjennom metodene og kildene vi har benyttet for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

2.1 Spørreundersøkelse

Vi sendte ut en spørreundersøkelse til alle de 237 barnevernslederne som fordeler seg på barnevernstjenester i bydeler, kommuner og interkommunale tjenester. Undersøkelsen ble besvart av 156 barnevernsledere, noe som gir en svarprosent på 66. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i mai 2021. Tabell 1 viser fordelingen av svarene fra barnevernsledere ut fra hvor mange årsverk det er i den barnevernstjenesten som de leder.

Tabell 1 Antall barnevernstjenester som har svart på spørreundersøkelsen. Fordelt etter besatte årsverk (n = 156)

Årsverk	Totalt	Kommunale	Interkommunale
Små (inntil 4,9)	23	23	0
Mellomstore (5 til 19,9)	62	40	22
Store (20 og over)	71	53	18
Sum	156	116	40

Kilde: Spørreundersøkelsen og Bufdir

Fordelingen i tabell 1 tar utgangspunkt i informasjon fra Bufdir, der barnevernstjenester med inntil fem årsverk omtales som små. I denne undersøkelsen har vi i tillegg valgt å dele opp de resterende i to grupper: mellomstore med 5 til 19,9 årsverk og store med over 20 årsverk. Med denne inndelingen viser Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) data at det per 2021 var 46 små, 96 mellomstore og 81 store barnevernstjenester (av totalt 223 barnevernstjenester, bydelsbarnevernstjenester er her slått sammen til en tjeneste for de aktuelle kommunene). Dette betyr at 50 prosent av de små, 65 prosent av de mellomstore og 77 prosent av de store har svart på spørreundersøkelsen. Vi anser at svarprosenten er tilstrekkelig til at det kan gjøres en fordeling mellom gruppene i presentasjonen av funnene, og at totalbildet er representativt, selv om det er en mindre andel små barnevernstjenester som har svart, enn de mellomstore og store tjenestene.

Hovedformålet med spørreundersøkelsen var å innhente informasjon fra barnevernslederen om deltakelse i ulike tiltak hadde ført til endringer i måten barnevernstjenesten arbeidet på innenfor de områdene som vi ville undersøke.

Andre temaer i spørreundersøkelsen var kvalitetssikring av barnevernsfaglige vurderinger, avvikshåndtering og kommuneledelsens oppfølging av barnevernstjenestens arbeid. I tillegg ble de bedt om å uttale seg om

Bufdirs bistand, samarbeid med statsforvalterne og andre kommunale tjenester og hvordan koronapandemien hadde påvirket arbeidet deres.

Før utsendelse av spørreundersøkelsen ble det gjennomført en pilotundersøkelse der en barnevernstjeneste ga innspill til undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i dataverktøyet Questback.

2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med ledelsen (barnevernsleder og fagansvarlige) i sju av barnevernstjenestene som svarte på spørreundersøkelsen. Vi valgte ut tjenester som hadde deltatt i tjenestetøtteprogrammet og i minst ett av videreutdanningsprogrammene i tillegg til videreutdanning i barnevernsledelse. Utvalget inneholder både tjenester som i sine svar på spørreundersøkelsen vurderte at de hadde blitt bedre til å gjøre barnevernsfaglige vurderinger etter gjennomføring av kompetansetiltakene, og de som ikke hadde sett noen forbedringer. I tillegg har utvalget variasjoner ut fra

- størrelsen på barnevernstjenesten (målt i antall årsverk)
- regioner og geografisk spredning i landet
- ordinære kommunale barnevernstjenester og interkommunale barnevernstjenester

I seks av de utvalgte barnevernstjenestene intervjuet vi ledelsen i forbindelse med at vi gjennomførte saksgjennomgang. I den sjuende barnevernstjenesten ble besøket og saksgjennomgangen vår avlyst på grunn av smittesituasjonen under koronapandemien. Intervjuet med ledelsen i denne barnevernstjenesten ble derfor gjennomført digitalt.

Formålet med intervjuene var å belyse i hvilken grad statlige virkemidler, som kompetansehevende tiltak, har ført til forbedringer i forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet. I de seks tjenestene der vi gjennomførte saksgjennomgang, stilte vi i tillegg spørsmål til ledelsen om de foreløpige funnene fra saksgjennomgangen.

Vi har også intervjuet Bufdir og Barne- og familiedepartementet. Formålet med intervjuene var å få deres synspunkter på hvordan de statlige virkemidlene og tiltakene som er iverksatt, har fungert. Det var også viktig å få deres vurderinger av om og hvordan tiltakene i kompetansestrategien har ført til forbedringer i forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet. Både Bufdir og departementet ble bedt om å uttale seg om utfordringer som fortsatt finnes på området, og mulige årsaker til at det fortsatt er utfordringer.

Alle referatene fra intervjuene som er brukt i rapporten, er verifisert.

2.3 Saksgjennomgang

I de seks barnevernstjenestene der vi gjennomførte besøk og intervjuet ledelsen, gjorde vi en saksgjennomgang. Totalt er 61 saker gjennomgått. Saksgjennomgangen ble foretatt høsten 2021.

Barnevernstjenestene ble bedt om å plukke ut de fem siste sakene som ble avsluttet med tiltak i 2017 og 2020/2021. I alle sakene som er gjennomgått, har barnevernet foretatt en undersøkelse, og det er fattet et vedtak om hjelpetiltak. De fleste hjelpetiltakene er gitt i hjemmet, for eksempel en eller annen form for frivillig veiledning til foreldre. For hver av periodene skulle det være én sak om omsorgsovertagelse. Dersom det ikke fantes blant de fem siste sakene i hver periode, ble barnevernstjenestene bedt om å gå lenger tilbake i tid for å hente fram en slik sak.

I denne undersøkelsen brukes begrepet saker fra 2017 om de eldste sakene, også for saker om omsorgsovertagelse som kan være noe eldre enn fra 2017. De nyeste sakene omtales med saker fra 2020.

Flertallet av sakene er fra 2020, men utvalget inneholder også saker fra 2021. Også her vil det kunne være noen eldre omsorgsovertakelser.

I forkant av besøkene hadde tjenestene sendt inn rutiner og maler som ble brukt i saksbehandlingen og undersøkelsesrapportene for de utvalgte sakene.

Saksgjennomgangen ble gjennomført ved at vi foretok oppslag i saksbehandlingsverktøyet i den enkelte sak. Alle tjenestene vi besøkte, brukte systemet Familia. I forkant av saksgjennomgangen utarbeidet vi et analyseskjema hvor resultatene fra saksgjennomgangen ble registrert og analysert. I analyseskjemaet ble dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger i undersøkelsesrapporten, midtveisevalueringen og vedtak vektlagt. Videre ble det også lagt vekt på dokumentasjon av medvirkning til barn og foreldre i de ulike fasene i sakene (fra orientering om bekymringsmelding til oppfølging og avslutning av tiltak).

De barnevernsfaglige vurderingene er kategorisert ut fra om de bygger på innhentet informasjon, om det er fortatt en grundig vurdering av momentene der de ulike momentene er trukket fram og veid på en balansert måte, og om barnets sårbarhet er begrunnet. For at de barnevernsfaglige vurderingene skal få full skår, må de inneholde alle disse elementene.¹⁶

Tilsvarende er barn og foreldres medvirkning registrert. Medvirkningen er kategorisert ut fra om det framgår i saken at saksinformasjon er gitt til barn og foreldre i møter, om barn og foreldre får mulighet til å uttale seg om situasjonen, om det er gjort en vurdering av den informasjonen som barnet og foreldre har gitt, og om de blir gjort kjent med innholdet i møtoreferater.¹⁷ For at barn og foreldres medvirkning skal få full skår, må alle disse elementene være dekket i saken.

Saksgjennomgangen ble avsluttet med at vi stilte oppfølgingsspørsmål til ansvarlig saksbehandler eller en annen ved tjenesten som kjente saken, for å få avklart eventuelle spørsmål vi hadde ut fra gjennomgangen. Vi benyttet også disse samtalene for å få deres synspunkter på kompetansestrategien og om de så noen endringer i måten de arbeidet på etter at tjenesten hadde deltatt i ulike kompetansehevende tiltak.

Dersom det var funn i saksgjennomgangen som var gjennomgående for hele tjenesten, stilte vi spørsmål om dette i intervjuet med barnevernsledelsen (jf. kapittel 2.2).

Vi har vurdert den enkelte sak ut fra hvilken dokumentasjon vi har funnet i saken, og saksbehandlers forklaringer på disse funnene. For hver barnevernstjeneste er dokumentasjonen av barnevernsfaglige vurderinger og barn og foreldres medvirkning sammenstilt og analysert. Sammenstillingen er brukt til å belyse eventuelle endringer i barnevernstjenestens saksbehandling fra 2017 til 2020.

Videre blir sammenstillingen fra saksgjennomgangen sett i sammenheng med informasjon fra intervjuene med barnevernsledelsen. Saksgjennomgangen og intervjudata inngår i en samlet vurdering av utviklingen i saksbehandlingen hos den enkelte barnevernstjeneste fra 2017 til 2020. Til slutt er alle sakene sett i sammenheng for å belyse om det er endringer for alle barnevernstjenestene samlet i perioden.

2.4 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått styringsdokumenter fra Barne- og familiedepartementet og Bufdir for å belyse hvilke utfordringer som er de største innen barnevernets forvaltningspraksis, og hvilke tiltak som er iverksatt.

Utfordringene i barnevernstjenesten framgår også i statsforvaltners tilsynsrapporter som er gjennomført som en del av Helsetilsynets landsomfattende tilsyn i 2020 og 2021 med barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser. Vi har gjennomgått 52 tilsynsrapporter som var ferdigstilt og offentliggjort av statsforvalterne

¹⁶ Momentene er en operasjonalisering av presiseringer av kravene til barnevernets saksbehandling gitt av Høyesterett i 2020.

¹⁷ Jf. barnevernloven § 1-7.

per januar 2022. Tilsynet har kontrollert om virksomhetene utfører arbeidet i samsvar med regelverket. Innenfor det aktuelle lovgrunnlaget har vi oppsummert bruddene som er identifisert på de områdene som er aktuelle for vår undersøkelse. Det vil si:

- barnevernsfaglige vurderinger
- barns medvirkning
- foreldres medvirkning
- dokumentasjon

Innenfor disse områdene ble det avdekket lovbrudd i 47 av 52 tilsyn. Bruddene som gjelder hensynet til barns beste, krav til forsvarlighet, krav til begrunnelse, utrednings- og informasjonsplikt og barns rett til medvirkning, er nærmere omtalt i kapittel 5.1 til 5.3. Kommunenes ansvar for internkontroll og innholdet i denne kontrollen er omtalt i kapittel 6.1. Vi gjør oppmerksom på at statsforvalterne enkelte ganger har registrert brudd på barnevernloven § 2-1 *kommunens oppgaver* uten å spesifisere hvilket ledd bruddet gjelder. I vår gjennomgang av brudd har vi registrert brudd på både § 2-1 andre og sjuende ledd i disse tilfellene. Dette gjelder kommunens krav til å ha internkontroll og ansvaret for at ansatte får veiledning og nødvendig opplæring.

Kompetansestrategien er utgangspunktet for de tiltakene som undersøkelsen omfatter. Det er

- videreutdanninger på masternivå
- tjenestestøtteprogrammet
- kommunale læringsnettverk
- veiledningsteam
- kvalitetssystem for barnevernet
- dialogmøter

Det gjennomføres en følgeevaluering¹⁸ av kompetansestrategien i perioden 2018–2024. Ved utgangen av 2021 er det avgitt to delrapporter som gir status for beskriver hvordan tiltakene i kompetansestrategien fungerer. Statusrapportene er gjennomgått og brukt for å belyse tiltakene.

Nasjonale faglige retningslinjer for barnevernstjenestens saksbehandling (blant annet saksbehandlingsrundskrivet) er gjennomgått i forkant av saksgjennomgangen.

For å få en oversikt over hvilke rutiner og maler som barnevernstjenestene har utarbeidet, innhentet vi disse fra de seks utvalgte barnevernstjenestene vi gjennomførte intervjuer og saksgjennomgang i.

2.5 Skriftlige spørsmål til statsforvalterne

Vi har sendt brev til alle statsforvalterne for å få informasjon om deres erfaringer med de ulike tiltakene i kompetansestrategien. Med bakgrunn i det landsomfattende tilsynet nevnt i kapittel 2.4, var det relevant å spørre statsforvalterne om deres vurdering av om barnevernstjenestene har klart å nyttiggjøre seg kompetansen gjennom tiltakene. Vi har også stilt spørsmål til statsforvalterne om de landsomfattende tilsynene med barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser. Statsforvalterne har blant annet utdypet hvordan de følger opp at barnevernstjenestene iverksetter tiltak for å sikre at tjenestene drives i samsvar med lover og regler.

¹⁸ Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2019, 2021). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018–2024*. Første og andre statusmåling.

Vi stilte også spørsmål om hva statsforvalterne vurderer som de sentrale utfordringene på barnevernsområdet. Statsforvalterne ble også bedt om å si noe om årsakene til utfordringene. Vi mottok svar fra alle statsforvalterne.

2.6 Analyse av statistikk

Statistikkbanken i Statistisk sentralbyrå er brukt for å få informasjon om utvikling og omfang av antall meldinger, antall barnevernssaker, barnevernstiltak, årsverk og driftsutgifter i barnevernstjenestene. Vi har også brukt Bufdirs kommunemonitor som kilde for å få informasjon om utviklingen i kapasitet¹⁹ i barnevernstjenesten.

Data om utvikling av antall fagansatte er innhentet fra Bufdir og Barne- og familiedepartementet. Vi har også mottatt statistikk fra Bufdir over antall ansatte og antall tjenester som har deltatt i de ulike kompetansetiltakene i kompetansestrategien, og oversikt over tilskudd som er utbetalt i forbindelse med deltakelse på videreutdanningskurs.

¹⁹ Med kapasitet i barnevernet mener vi her utviklingen i antall barn i tiltak per stilling, antall bekymringsmeldinger per stilling og antall nye undersøkelser per stilling (Bufdir. (2022). *Om barnevernstjenestene*. Hentet 18. mai 2022 fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/om_barnevernstjenestene/).

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål på barnevernsområdet

I Grunnloven § 104 står det «Born har krav på respekt for menneskeverdet sitt. Dei har rett til å bli høyrde i spørsmål som gjeld dei sjølve, og det skal leggjast vekt på meininga deira i samsvar med alderen og utviklingssteget. Ved handlingar og i avgjerder som vedkjem born, skal kva som er best for barnet, vere eit grunnleggjande omsyn. Born har rett til vern om den personlege integriteten sin. Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for utviklinga til barnet og mellom anna sjå til at det får den økonomiske, sosiale og helsemessige tryggleiken som det treng, helst i sin eigen familie», jf. også FNs konvensjon om barnets rettigheter²⁰.

Lov av 17. juli 1992 om barnevernstjenester (barnevernloven) har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår jf. § 1-1. Det er et overordnet prinsipp i barnevernloven at det skal legges avgjørende vekt på hva som er barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Bestemmelsen slår også fast at det i vurderingen skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Prinsippet utgjør en selvstendig rettighet for hvert barn, men det skal også vektlegges når andre lovbestemmelser skal fortolkes, og virke som en retningslinje for saksbehandlingen i saker som berører barn.

Barne- og familiedepartementet har hatt følgende mål for barnevernet fra 2019²¹:

- Barnevernstenesta skal gi hjelpetiltak som møter behova til barn og foreldre.
- Barn som treng tiltak utanfor heimen, skal få eit stabilt tilbod som er tilpassa behovet til det einkilde barnet.
- Auka kvalitet i sakshandsaminga i den kommunale barnevernstenesta.
- Betre ivareta retten barna har til medverknad i det kommunale og det statlege barnevernet.

Disse målene er opprettholdt for årene 2020 og 2021. For 2018 var hovedmålet at «utsette barn og ungdom får omsorg, tryggleik og høve til utvikling»²².

I Innst. 14 S (2019–2020) mener flertallet i familie- og kulturkomiteen²³ blant annet at tidlig innsats, bedre forebygging, tverrfaglig samarbeid og kompetanse er sentralt for å hjelpe barn som trenger hjelp fra barnevernet.²⁴ Videre er flertallet opptatt av utvikling av kompetansen i barnevernet, og at målet med utviklingsarbeidet er å heve kvaliteten i barnevernet. I Prop. 1 S (2019–2020) står det at regjeringen fører videre kompetansestrategien for barnevernet (2018–2024), som har som mål å bedre kvaliteten på arbeidet i barnevernstjenestene. Bufdir har ansvaret for å følge opp strategien.

I Innst. 177 S (2020–2021) framhever kontroll- og konstitusjonskomiteen at en vurdering av kompetansekravene er helt sentralt i kvalitetsforbedringsarbeidet som pågår, og at man i den sammenheng også bør vurdere å innføre et femårig masterutdanningsprogram for barnevernstjenesten, jf. Dokument 3:7 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar*.

²⁰ FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vedtatt av De forente nasjoner 20. november 1989. Ratifisert av Norge 8. januar 1991.

²¹ Prop. 1 S (2018–2019). Barne- og likestillingsdepartementet.

²² Prop. 1 S (2017–2018). Barne- og likestillingsdepartementet.

²³ Medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

²⁴ Prop. 1 S (2019–2020). Barne- og familiedepartementet.

3.2 Statlige myndigheters ansvar på barnevernsområdet

De statlige barnevernsmyndighetenes organisatoriske inndeling framkommer i barnevernloven § 2-2 og består av Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og statsforvalterne. De statlige barnevernsmyndighetene ledes av departementet. Barne-, ungdoms- og familieetaten er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Barne- og familiedepartementet har det overordnede ansvaret for barnevernstjenestene i landet. Ansvaret til departementet er beskrevet i barnevernloven § 2-3. Det skal blant annet føre tilsyn med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter barnevernloven, blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål, ved å gi nødvendige retningslinjer og instruksjoner. Departementet skal også sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personell, og at de som skal anvende loven, ellers får forsvarlig veiledning, og sørge for at det blir utarbeidet informasjonsmaterieell som barnevernstjenesten kan bruke.

I forbindelse med behandling av kommuneloven, jf. Innst. 369 L (2017–2018), uttalte kommunal- og forvaltningskomiteen at den støtter regjeringens forslag om å lovfeste det kommunale selvstyret hvor man setter det kommunale selvstyret i et nasjonalt perspektiv der nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggernes rettigheter kan spille inn i utøvelsen av det kommunale selvstyret, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven).

I Innst. 177 S (2020–2021) til Dokument 3:7 (2019–2020) *Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar* viser kontroll- og konstitusjonskomiteen til at utfordringer med oppfølging av barn, tilsyn og kvalitet i barnevernet har vært behandlet i komiteen over lang tid, jf. Innst. 60 S (2018–2019), Innst. 74 S (2012–2013) og Innst. S. nr. 106 (2003–2004). Svakheterne i barnevernet har alvorlige konsekvenser for barn i en sårbar situasjon, og statsråden har et særlig ansvar for løpende å vurdere om tiltakene som settes inn, er de riktige for å håndtere utfordringene. Komiteen understreker også at det statlige barnevernets oppgave er å sikre utviklingen og framtiden til barn som bor i institusjon. Derfor må statlige barnevernsmyndigheter jobbe systematisk for å fange opp barnas behov der de er. Hvis det kommunale barnevernet ikke har gjort gode nok vurderinger av barna, må Bufetat og institusjonene gjøre de vurderingene barna har behov for. Dette er nødvendig for å unngå ansvarsfraskrivelse mellom stat og kommune, som gjør barna til tapere.

Departementet kan kreve at kommunale organer som hører under loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at departementet skal kunne utføre sine oppgaver etter første ledd. Statens helsetilsyn og statsforvalterne kan kreve at kommunale organer som hører under loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at disse myndighetene skal kunne utføre tilsynsoppgaver i henhold til loven, jf. barnevernloven § 2-3, sjuende ledd.

I Innst. 14 S (2019–2020) uttalte familie- og kulturkomiteen at den støtter opp om utviklingstiltakene i barnevernet og kompetansestrategien i det kommunale barnevernet.²⁵ Videre var komiteen fornøyd med at departementet vil heve kvaliteten på det forebyggende barnevernet. Målet er å forbedre kvaliteten på hjelpetiltakene, for eksempel gjennom å forebygge akutsaker.

²⁵ Jf. Prop. 1 S (2019–2020) Barne- og familiedepartementet.

3.2.1 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) ansvar

Etter en lovendring 1. januar 2014 ble Bufdir fagorgan for hele barnevernet, jf. Innst. 395 L (2012–2013). Bufdir er faglig rådgiver for Barne- og familiedepartementet og skal være et kompetanseorgan for hele barnevernssektoren, andre offentlige organer og samfunnet generelt. Bufdir skal bidra til at den vedtatte politikken på barnevernsområdet blir gjennomført, og forvalte regelverket på området. Bufdir leder også Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), som består av fem regioner og har det statlige ansvaret på regionalt nivå.

Som fagorgan for barnevernet skal Bufdir sørge for kunnskapsbasert utvikling av tjenestetilbudet i hele landet. Bufdirs oppgave er å ha oversikt over kompetansesituasjonen i barnevernet, legge til rette for faglig støtte gjennom utvikling og formidling av faglige retningslinjer og veiledere og sørge for at tjenestene får tilgang på den kunnskapen som er nødvendig.

I Prop. 1 S (2019–2020) blir det framhevet at regjeringen viderefører kompetansestrategien for barnevernet (2018–2024), som har som mål å bedre kvaliteten på arbeidet i barnevernstjenestene. Det er blant annet opprettet flere videreutdanninger, og Bufdir har etablert egne veiledningsteam som hjelper kommunene med å utvikle arbeidet i barnevernstjenestene.

I Prop. 1 S (2016–2017) står det at det er et potensial for å forbedre dagens samarbeidsløsninger mellom forvaltningsnivåene på barnevernsområdet. Det mangler et felles fagsystem og digitale løsninger for samhandling mellom stat, kommune og aktører som barnevernet samarbeider med. I forbindelse med at regjeringen legger fram for Stortinget en kvalitets- og strukturreform for barnevernet, vil departementet i 2017 arbeide for bedre digital samhandling i barnevernet.

Prop. 1 S (2019–2020) står det at bedre kvalitet i saksbehandlingen i den kommunale barnevernstjenesten og god støtte for de ansatte i tjenestene krever riktige verktøy. Det digitale løftet for det kommunale barnevernet vil derfor fortsette i 2020.

3.2.2 Statsforvalternes²⁶ ansvar

Statsforvalteren skal etter barnevernloven § 2-3 føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommunene. Statsforvalteren skal herunder påse at kommunene utfører de oppgavene de er pålagt etter barnevernloven. Statsforvalteren har også ansvar for å gi råd og veiledning til de kommunale barnevernstjenestene.

Statsforvalteren skal ha god oversikt over situasjonen og utfordringene i kommunalt barnevern, være et bindeledd mellom direktoratet og kommunene og koordinere kompetanseutvikling i kommunene.

Regjeringen iverksatte i 2018 en kompetansestrategi for kommunalt barnevern. Hovedelementene er bedre tilbud om etter- og videreutdanning, bedre tilgang på faglig veiledning og lederstøtte og god dialog og samarbeid mellom kommuner og statsforvalteren. Statsforvalteren skal blant annet legge til rette for tettere samarbeid mellom kommuner om tiltaks- og kvalitetsutvikling for å motvirke sårbarhet i mindre enheter.

3.3 Kommunens ansvar og oppgaver på barnevernsområdet

Den kommunale barnevernstjenesten er ansvarlig for å utføre de oppgavene etter barnevernloven som ikke er lagt til et statlig organ. Alle kommuner skal ha en barnevernstjeneste som utfører det daglige og løpende arbeidet. Dette innebærer blant annet en plikt til å undersøke barns omsorgssituasjon og iverksette tiltak når vilkårene i loven er oppfylt. Barnevernstjenesten skal treffe vedtak etter loven og forberede saker for behandling i fylkesnemnda når det er nødvendig, jf. barnevernloven § 2-1 femte ledd.

²⁶ Fylkesmannen endret navn 1. januar 2021 til Statsforvalter.

Det er den enkelte kommune som skal sørge for å bevilge det som er nødvendig for å yte tjenestene og tiltakene som kommunen har ansvaret for etter barnevernloven, jf. § 9-1. Kommunene har også ansvar for nødvendig opplæring av barnevernstjenestens personell, jf. § 2-1 sjuende ledd.

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov, jf. barnevernloven § 2-1 andre ledd. Departementet har i forskrift om internkontroll etter barnevernloven gitt nærmere bestemmelser om internkontroll. Fra 1. januar 2021 er barnevernloven § 2-1 endret til å henvise til kommunenes plikt til internkontroll etter kommuneloven § 25-1²⁷.

3.3.1 Krav til den kommunale barnevernstjenesten

Kommunene skal etter barnevernloven § 3-1 følge nøye med på de forholdene som barn lever under, og kommunen har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barnevernstjenesten er avhengig av å motta informasjon i form av bekymringsmeldinger fra andre for å kunne gi barn riktig hjelp til rett tid. Dersom barnevernstjenesten henlegger meldingen uten undersøkelse, skal dette begrunnes skriftlig. Begrunnelsen skal inneholde faglige vurderinger, jf. barnevernloven § 4-2 andre ledd. Henleggelse av åpenbart grunnløse meldinger trenger ikke å begrunnes.

Etter § 4-3 har barnevernstjenesten en rett og plikt til å foreta undersøkelse i saken når den vurderer at det er «rimelig grunn til å anta» at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kapittel 4. Formålet med undersøkelsen er å vurdere og konkludere om barnet lever i en omsorgssituasjon som gjør at det bør iverksettes tiltak.

Formålet med hjelpetiltak etter § 4-4 er å bedre omsorgsevnen til foreldrene slik at det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet hjemme, og på den måten forebygge en negativ utvikling i omsorgssituasjonen som kan føre til senere omsorgsovertakelse.

Barnevernstjenesten skal påse at undersøkelser planlegges og gjennomføres på en slik måte at barnets omsorgssituasjon og behov for hjelp blir så godt opplyst som nødvendig for at barnevernstjenesten skal kunne finne riktig tiltak til beste for barnet til rett tid. For å sikre dette må barnevernstjenesten også ivareta barnets rett til medvirkning, jf. barnevernloven § 1-6. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) pålegger barnevernstjenesten å påse at sakens faktiske forhold er klarlagt så langt det er mulig før det treffes vedtak, jf. lovens § 17.

Barnevernloven § 4-3 andre ledd slår samtidig fast at undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier.

Etter barnevernloven § 6-4 femte ledd skal barnevernstjenesten innhente opplysninger i samarbeid med foreldrene. Barnevernstjenester har hjemmel til å pålegge offentlige myndigheter m.fl. pålegg om å gi taushetsbelagte opplysninger i de situasjonene som er beskrevet i barnevernloven § 6-4.

Barnevernstjenesten må gjøre løpende vurderinger underveis. Avslutningsvis må barnevernstjenesten gjøre en samlet vurdering av alle relevante forhold som har kommet fram i undersøkelsen. I den forbindelse må barnevernstjenesten vektlegge barnets synspunkt om egen situasjon og behov for hjelp og konkludere undersøkelsen i tråd med hensynet til barnets beste, jf. barnevernloven §§ 1-4, 1-6, 6-3, 4-1.

3.3.2 Krav til forvaltningspraksisen i kommunene

Regelverket og normene om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk er de viktigste standardene for vurdering av forvaltningspraksisen. Forvaltningsloven har som siktemål at det blir truffet riktige og forsvarlige avgjørelser, og å styrke tilliten både til selve saksbehandlingen og til de avgjørelsene som treffes. I tillegg til de uttrykkelige reglene om forsvarlig saksbehandling som er nedfelt i forvaltningsloven, gjelder

²⁷ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 2018.

kravet til god forvaltningsskikk. God forvaltningsskikk supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som følger av forvaltningsloven og særlovgivningen, i dette tilfellet barnevernloven. Kravene til god forvaltningsskikk knytter seg først og fremst til at saksbehandlingen skal være forsvarlig, men gjelder også forvaltningens opptreden i forhold til publikum mer generelt.

Forvaltningsloven inneholder en rekke regler om saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak. Loven gir viktige rettigheter til partene om innsyn i saksdokumenter, begrunnelse for enkeltvedtak og klagerett. Loven inneholder videre regler om veilednings- og bistandsplikt, habilitet og taushetsplikt samt bestemmelser om saksbehandlingstid, varslings- og varslingstid mv. Forvaltningsloven må suppleres med uskrevne normer for god forvaltningsskikk og statsforvaltningens egne instruksjoner for saksbehandling, som for eksempel utredningsinstruksen og arkivinstruksen.

Tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, jf. barnevernloven § 1-4. Når man velger tiltak, skal det dokumenteres. Det følger også av god forvaltningsskikk at det skal være mulig å se ut fra dokumentasjonen i saken hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for vedtakene som er fattet. Det er kommunen som har ansvar for å undersøke om det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven § 4-3.

Høyesterett i storkammer behandlet 27. mars 2020 tre barnevernssaker samlet (HR-2020-661-S og HR-2020-662-S HR-2020-663-S). Barne- og familiedepartementet har i brev av 10. juni 2020 oppsummert Høyesteretts presisering av kravene til barnevernets saksbehandling, særlig når det gjelder vurderinger og begrunnelser i saker om adopsjon, omsorgsovertakelser og samvær. Det vises til at avgjørelser om barnevernstiltak etter barnevernloven kapittel 4 må bygge på et tilstrekkelig «forsvarlig faktisk beslutningsgrunnlag» og må begrunnes på en måte som viser at det er «foretatt en grundig vurdering», hvor «alle tungtveiende momenter er trukket frem», og hvor motstridende argumenter er veid mot hverandre «på en balansert måte».

Høyesterett mener også at myndighetene så langt det er mulig, bør gi en konkret begrunnelse av barnets sårbarhet, med henvisning til de faktiske forhold, årsaken til sårbarheten, hva den består i, om den kan avhjelpes med hjelpetiltak, og hvilken betydning den har for barnets omsorgssituasjon. Et annet eksempel er at det bør beskrives hva foreldrenes manglende omsorgsevner består i, og ikke bare vise til at foreldrene «mangler omsorgskompetanse» eller lignende, uten nærmere forklaring. Det bør også forklares hva den konkrete sårbarheten betyr for kravene som stilles til den som skal ha omsorgen for barnet.

Forvaltningskompetanse handler om å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at man handler i samsvar med reglene og retningslinjene som gjelder for saksbehandling i offentlig sektor, og som er omtalt ovenfor.

3.3.3 Barnets og foreldrenes rett til medvirkning

Barnevernet skal utøve sin virksomhet med respekt for og så langt som mulig i samarbeid med barnet og barnets foreldre, jf. barnevernloven § 1-7.

Barnets rett til å bli hørt er nedfelt i barnevernloven § 1-6. Bestemmelsen gir barnet en ubetinget og selvstendig rett til å medvirke, men ingen plikt. Retten gjelder i hele beslutningsprosessen og i alle forhold som berører barnet, ikke bare når det skal tas rettslige eller administrative avgjørelser. Retten til medvirkning betyr at beslutningstakerne har en plikt til å gi barnet en mulighet til å medvirke. I en undersøkelse plikter barnevernstjenesten å sikre at barnet får oppfylt sin rett til medvirkning. I *forskrift om medvirkning og tillitsperson* av 1. juni 2014 blir medvirkning nærmere utdypet.

Prinsippet om barnets beste henger nøye sammen med barnets rett til medvirkning. Formålet med medvirkning er å få fram barnets synspunkter om egen situasjon for å bidra til at avgjørelsene som barnevernet fatter i en undersøkelsesfase, er til barnets beste. Det innebærer at barn har rett til informasjon og til å bli hørt om egen situasjon.

Når foreldrene er part i en barnevernssak, vil de ha rett til å uttale seg etter forvaltningsloven § 17. Opplysninger som barnevernet mottar under undersøkelsen, skal i utgangspunktet forelegges for foreldrene for uttalelse. Barnevernstjenesten bør også gjøre foreldrene kjent med andre opplysninger som er av vesentlig betydning etter forvaltningsloven § 17.

3.4 Krav til styring og oppfølging

Stortinget stiller krav til forvaltningen om mål- og resultatstyring gjennom *bevilgningsreglementet*.²⁸ Kravene er videreført og konkretisert i *reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten*.²⁹

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 4 skal virksomhetene fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 7 skal ansvarlige departementer fastsette mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Departementet har videre et overordnet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte, og at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9.

Kravet til ledelse, organisering og styring er et viktig element i kommunens ansvar for å tilby og yte forsvarlige tjenester etter både barnevernloven og kommuneloven. Barnevernloven fastslår at kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1. Kommunens ansvar er utypet i forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester, jf. §§ 3 til 5. Internkontrollforskriftens § 4 bokstav a til h beskriver hvilke elementer som må være med i internkontrollen. Videre er det presisert i barnevernloven § 2-1 sjette ledd at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barnevernstjenestens personell. Fra 1. januar 2021 skal kommunestyret selv minst en gang i året få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten, jf. barnevernloven § 2-1 åttende ledd.

²⁸ *Bevilgningsreglementet*, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005, jf. Innst. S. nr. 187 (2004–2005).

²⁹ *Reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021.

4 Gjennomføring av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet

I forbindelse med forberedelsene til barnevernsreformen lanserte regjeringen i 2017, ved det daværende Barne- og likestillingsdepartementet, en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet som en del av et kvalitets- og kompetanseløft i de kommunale barnevernstjenestene.³⁰ Tiltakene i denne strategien, som gjelder for perioden 2018–2024, skal møte de kjente kompetanseutfordringene i barnevernet. Mange aktører har viktige roller og ansvar for gjennomføringen av strategien, men det er særlig Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og statsforvalterne som har konkrete oppgaver knyttet til igangsetting og gjennomføring av ulike tiltak.

Bufdir har ansvaret for å planlegge, administrere og koordinere arbeidet med kompetansestrategien og de nasjonale kompetansetiltakene. Arbeidet skal skje i tett samarbeid med representanter for barna i barnevernet, Kommunenes sentralforbund (KS) og representanter fra barnevernstjenestene, statsforvalterne, kunnskaps- og kompetansesentrene og universitets- og høyskolesektoren.

Målgruppen for kompetansestrategien er først og fremst medarbeidere og ledere i de kommunale barnevernstjenestene, men noen av tiltakene er også rettet mot kommuneledelsen. Kompetansestrategien følges opp med tilskudd til videreutdanning og stimuleringsmidler til lokale utviklingsprosjekter.

Kompetansestrategiens mål er

- tidligere og bedre hjelp til barn i barnevernet
- god kvalitet over hele landet

Ved lanseringen av kompetansestrategien ble det satt i gang et arbeid med å utvikle nye nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene med mål om mer relevante bachelorutdanninger. Dette omfatter barnevernspedagog- og sosionomutdanningene.

Det skal gjennomføres et kvalitets- og kompetanseløft i de kommunale barnevernstjenestene i perioden fram til 2024. Tiltakene skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet. Kvalitetsutvikling i barnevernstjenestene og kompetanseutvikling for ansatte og studenter er to viktige satsingsområder.³¹

Tiltakene i strategien som skal møte kompetanseutfordringene i barnevernet, er

- videreutdanninger på masternivå
- tjenestestøtteprogrammet
- veiledningsteam
- kommunale læringsnettverk
- dialogmøter
- kvalitetssystem for barnevernet

Kompetanseløftet i barnevernet skal blant annet styrke tilbudet om etter- og videreutdanning for ansatte i barnevernet, slik at barnevernet får mer kunnskap om utredningsarbeid og hjelpetiltak for barn og familier. I løpet av strategiperioden 2018–2024 skal alle kommuner få mulighet til å prioritere og delta i kompetansehevede tiltak.

Kompetanseheving skal bidra til økt kvalitet i kommunenes tilbud til barn og familier ved at

³⁰ Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*.

³¹ Bufdir. (2022). Hentet 3. mai 2022 fra *Kompetansesatsing – kommunalt barnevern*. https://www.bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/

- utrednings- og tiltaksarbeidet i større grad enn i dag bygger på forskning og systematisert kunnskap om barns behov og hvilken hjelp som virker
- barnevernet samarbeider med andre tjenester og etablerer familiestøttende tilbud som kan forebygge at barn må flytte på institusjon eller i fosterhjem
- hjelpen blir bedre tilpasset det enkelte barn og barns medvirkning tillegges større vekt i både utredninger og i tiltaksarbeid

Tilstrekkelig og relevant forvaltningskompetanse og kompetanse om relevant regelverk er en forutsetning for god barnevernsfaglig praksis. Dette innebærer at saksbehandlingen skal ha god kvalitet og være etterprøvbar. Dette følger også av forsvarlighetskravet i barnevernloven, der alle tjenester og tiltak skal være forsvarlige. Forvaltningskompetanse i barnevernet innebærer at ledelsen og de ansatte må ha kunnskap om lovverk og rettssikkerhet, vurderings- og beslutningskompetanse og forståelse av egen rolle som barnevernsarbeider i barnevernstjenesten.

I kapittel 4.1 til 4.5 presenterer vi funnene fra intervjuer med barnverntjenestene og resultatene fra spørreundersøkelsen til barnevernsledere om deltakelse i og erfaringer med de ulike tiltakene i kompetansestrategien. Kvalitetssystemet for barnevernet omtales i kapittel 6.2.

4.1 Videreutdanninger på masternivå

Videreutdanningene for ansatte i det kommunale barnevernet skal gi relevant faglig påfyll og heve kompetansen til ansatte som er ferdig utdannet med en bachelorgrad eller tilsvarende. Den enkelte ansatte gis mulighet til å fordype seg i et faglig tema og samtidig fortsette sitt arbeid i barnevernstjenesten. Videreutdanningene skal være praksisnære og gi direkte innvirkning på faglig praksis. Barnevernstjenesten kan få dekket utgifter til vikar, pensum, reise og opphold for sine ansatte via tilskuddsordningen for barnevernsfaglig videreutdanning.³²

Alle videreutdanningene er på masternivå og gjennomføres på deltid. Videreutdanningene omfatter følgende fagområder:

- Vurdering av barnets beste
- Juss i barnevernsfaglig arbeid
- Relasjonskompetanse i barnevernet
- Minoritetskompetanse i barnevernet
- Barnevernsfaglig veiledning
- Barnevernsledelse

I perioden fra 2018 til 2021 er det utbetalt i underkant av 90 millioner kroner i tilskudd til ansatte i blant annet Bufetat, kommuner, institusjoner og andre som har deltatt på videreutdanningskurs. Om lag 81 millioner av disse er gitt i tilskudd til ansatte i de kommunale barnevernstjenestene.³³

4.1.1 Barnevernstjenester som har deltatt på videreutdanningskurs

Spørreundersøkelsen til barnevernsledere viser at barnevernstjenestene i ulik grad har deltatt på de seks videreutdanningene. Det er også forskjell i deltakelsen mellom små, mellomstore og store barnevernstjenester. Av de 156 barnevernstjenestene som har svart på spørreundersøkelsen, er det 136 tjenester som har deltatt på ett eller flere videreutdanningskurs (med en eller flere ansatte). Av disse er 15 små tjenester, 52 mellomstore tjenester og 69 store barnevernstjenester. Dette betyr at nesten alle de store

³² Bufdir. (2022). *Videreutdanninger*. Hentet 3. mai 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Kompetanseutvikling_for_ansatte_og_studenter_tiltak/Videreutdanninger/

³³ Oversikt over barnevernstjenestenes deltakelse i kompetansestrategiens ulike tiltak, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 20. april 2022.

tjenestene (bortsett fra to) som har svart på spørreundersøkelsen, har deltatt på videreutdanningskurs, mens 65 prosent av de små har deltatt.

Tabell 2 viser hvor mange kurs de henholdsvis små, mellomstore og store barnevernstjenestene har deltatt på.

Tabell 2 Antall barnevernstjenester som har deltatt på ingen eller fra ett til flere videreutdanningskurs (n = 156)

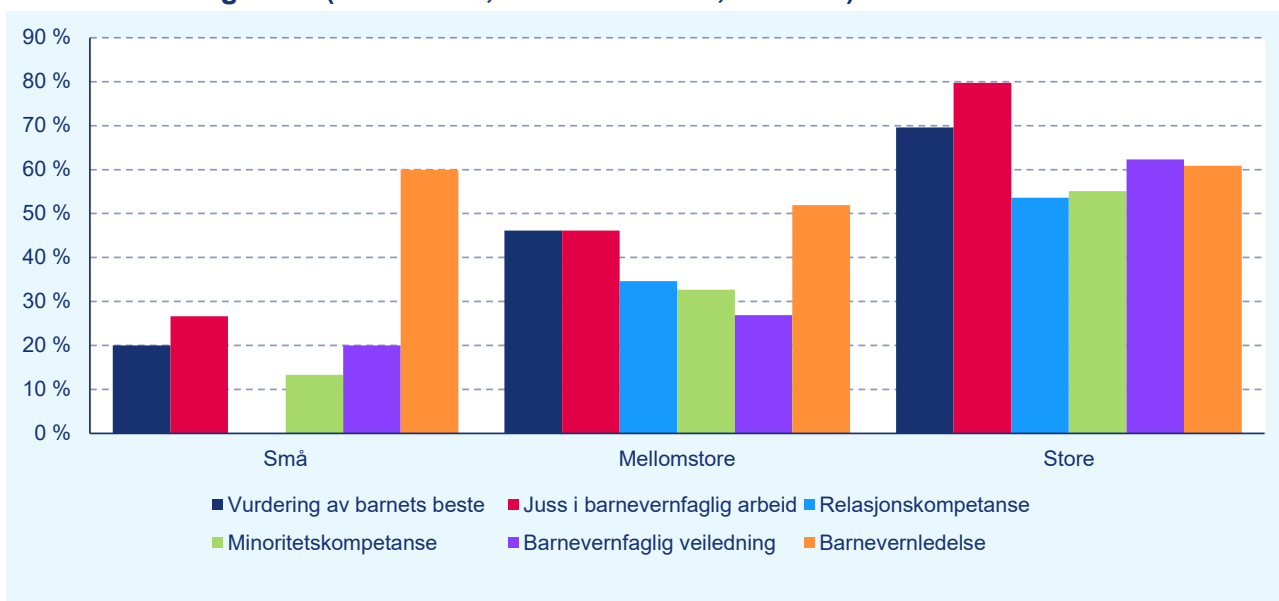
Antall kurs	Små	Mellomstore	Store
3 eller fler	2	20	56
2	2	16	12
1	11	16	1
Ingen	8	10	2

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Tabell 2 viser at de små barnevernstjenestene har deltatt på betydelig færre kurs enn de store og mellomstore barnevernstjenestene. Om lag en tredjedel av de små barnevernstjenestene har ikke deltatt på noen kurs. Totalt er det 20 barnevernstjenester som ikke har deltatt på noen videreutdanningskurs. Flesteparten av disse er små og mellomstore tjenester. Når det gjelder de store barnevernstjenestene, ser vi at i underkant av 80 prosent (56 av 71) av deltatt på tre eller flere kurs. Ni store og to mellomstore tjenester har deltatt på alle de seks kursene.

Hvordan de små, mellomstore og store barnevernstjenestene har deltatt på de ulike kursene, framgår av figur 1.

Figur 1 Relativ andel små, mellomstore og store barnevernstjenester som har deltatt på videreutdanningskurs (n = små 15, mellomstore 52, store 69)



Kilde: Riksrevisjonenes spørreundersøkelse

Figur 1 viser at innenfor alle de seks kursene er det de store barnevernstjenestene som har høyest deltakelse, med over 50 prosent deltakelse på alle kursene. For de små tjenestene skiller kurset i barnevernsledelse seg ut ved at 60 prosent har deltatt på dette kurset. For de andre kursene er det en deltakelse blant de små tjenestene på mellom 0 og 27 prosent. Kurset i barnevernsledelse har høyest deltakelse både blant de små og de mellomstore tjenestene, mens for de store er det høyest deltakelse på kurset i juss i barnevernsfaglig arbeid (80 prosent). Videre er det ingen av de små tjenestene som har deltatt på kurset i relasjonskompetanse. Kurset har også lavest deltakelse blant de store tjenestene. Dette kurset handler om medvirkning og skal blant annet bidra til at ansatte i barnevernstjenesten skal kunne vurdere og anvende ulike perspektiver, teorier og kunnskapsbaserte metoder som fremmer barn- og foreldres medvirkning.

4.1.2 Ansatte i barnevernstjenesten som har deltatt på videreutdanningskurs

En oversikt fra Bufdir viser at det i perioden 2018 til 2021 totalt er 926 ansatte fra barnevernstjenestene som har deltatt eller fått innvilget søknad for å delta på ett eller flere videreutdanningskurs. Det utgjør om lag 16 prosent av totalt besatte årsverk i barnevernstjenestene i 2021, som var på 5895 ansatte.³⁴ Antall ansatte som har fått innvilget søknad om å delta på de ulike kursene er:³⁵

- Vurdering av barnets beste: 277
- Relasjonskompetanse i barnevernet: 175
- Minoritetskompetanse i barnevernet: 92
- Juss i barnevernsfaglig arbeid: 236
- Barnevernsfaglig veiledning: 146

I vår spørreundersøkelse oppgir barnevernslederne at det totalt sett er minst 647 ansatte i de barnevernstjenestene som inngår, som har deltatt på videreutdanningskurs per mai 2021. Merk at totalt antall ansatte som har deltatt ikke er kjent, da barnevernslederne ble bedt om å oppgi om de hadde over 20 ansatte som hadde deltatt på kurs, men ikke eksakt antall over 20.

³⁴ Oversikt over barnevernstjenestenes deltakelse i kompetansestrategiens ulike tiltak, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 20. april 2022.

³⁵ Oversikt over barnevernstjenestenes deltakelse i kompetansestrategiens ulike tiltak, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 20. april 2022.

Ifølge tall fra Bufdir var det totalt 4 395 ansatte (besatte årsverk) i de barnevernstjenestene som har svart på vår spørreundersøkelsen i 2021.³⁶ Det betyr at minst 15 prosent av de ansatte fra disse barnevernstjenestene har deltatt på videreutdanningskurs på tidspunktet da undersøkelsen ble gjennomført. Spørreundersøkelsen viser at det største antallet som har deltatt på videreutdanningskurs, kommer fra de store barnevernstjenestene, med minst 471 av 3 564 ansatte. Fra de små tjenestene har 18 av 82 ansatte deltatt, mens fra de mellomstore har 158 av 749 ansatte deltatt.

4.1.3 Årsaker til at barnevernstjenester og ansatte ikke har deltatt på videreutdanningskurs

I spørreundersøkelsen ble barnevernslederne spurt om årsakene til at ansatte ikke har deltatt på noen kurs, eller til at de ikke har deltatt på flere kurs. Årsakene som barnevernstjenestene har oppgitt, er vist i figur 2.

Figur 2 Andel barnevernstjenester, årsaker til at de ikke har deltatt på flere kurs (n = 156)

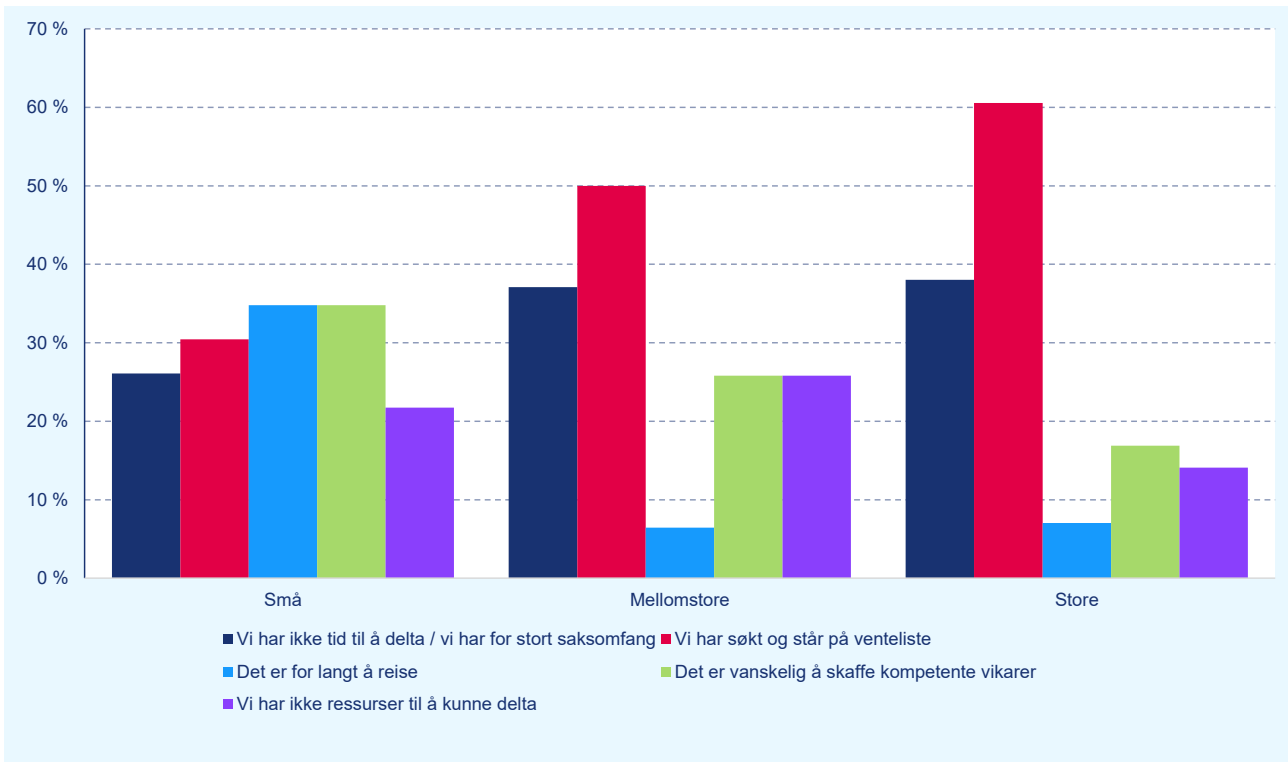


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Undersøkelsen viser at de hyppigste årsakene til at barnevernstjenestene ikke deltar på kurs, er at de ikke har fått plass og står på venteliste (52 prosent), og at de ikke har tid på grunn av stort saksomfang (36 prosent). Det er de store og mellomstore tjenestene som står for den store andelen av disse svarene, med om lag 90 prosent for begge svaralternativene. Spørreundersøkelsen viser at små, mellomstore og store barnevernstjenester oppgir noe ulike årsaker til at de ikke har deltatt på kurs, jf. figur 3.

³⁶ Oversikt over antall ansatte i barnevernstjenestene, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 25. mars 2022.

Figur 3 Årsaker til at barnevernstjenestene ikke har deltatt på kurs, relativ andel (n = 23 små, 62 mellomstore og 71 store)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Figur 3 viser at de små tjenestene har relativt lik fordeling mellom de ulike svaralternativene, men at en noe større andel svarer enten at det er for langt å reise eller at det er vanskelig å skaffe kompetente vikarer. To årsaker som skiller seg ut som de viktigste blant de store og mellomstore tjenestene, er det at de står på venteliste og at de ikke har tid til å delta.

Lange ventelister på en del av kursene nevnes også som en utfordring av barnevernstjenestene i intervjuene. En barnevernstjeneste påpeker at spesielt kurset i juss i barnevernsfaglig arbeid har svært lange ventelister. Det er mange søkere til dette kurset hvert år. Flere ledere og ansatte trekker det fram som et viktig kurs for barnevernstjenestene. Erfaringen er at det er en fordel å ha ansatte med sterk juridisk kompetanse i forbindelse med saksbehandlingen.

I spørreundersøkelsen har 23 prosent (det vil si 36 barnevernsledere) av de 156 barnevernslederne oppgitt at det er vanskelig å skaffe kompetente vikarer, som årsak til at ansatte ikke har deltatt på kurs. Vanskeligheten med å skaffe vikarer er, som vist til ovenfor, oppgitt som en av de to viktigste årsakene til at de små barnevernstjenestene ikke deltar på kurs.

Flere barnevernstjenester peker i intervjuene på at selv om de kan få dekket utgifter til vikar, pensum, reise og opphold for sine ansatte, er det en utfordring å skaffe vikarer for kortere perioder. Tilbudet om å få dekket utgifter til vikar har begrenset nytte når det normalt ikke finnes vikarer tilgjengelig. Tidshorisonten på tiltakene er også i hovedsak for kort til at det er hensiktsmessig å hente inn vikarer kun i den perioden de deltar på kurs. I intervju peker Bufdir på at barnevernstjenestene ikke er like, og at de vil ha ulike utfordringer på ulike tidspunkter. Bufdir uttaler at selv om det kan være en utfordring i enkelte tjenester å få tilsatt vikarer, så skal det ikke være en umulighet. De viser også til at kompetansesatsingen strekker seg over flere år, og det kan bidra til at de fleste vil få anledning til delta på et tidspunkt som passer dem.

Deltakelse i kompetansetiltak og kompetanseoverføring nevnes som en generell utfordring i en barnevernstjeneste med stor arbeidsbelastning. Et dilemma de mindre barnevernstjenestene peker på, er at det er vanskelig å ha mer enn én ansatt om gangen på videreutdanning om driften skal opprettholdes på et

forsvarlig nivå. Barnevernsleder må derfor gjøre vurderinger av hvor mange ansatte tjenesten til enhver tid har kapasitet til å sende på kurs. Spørreundersøkelsen bekrefter noe av denne utfordringen, da den viser at de små barnevernstjenestene har deltatt på færrest kurs.

Oppsummert er altså lange ventelister, høy arbeidsbelastning og utfordringer med å skaffe kompetente vikarer forhold som virker inn på barnevernstjenestenes reelle muligheter til å delta på kurs.

Også statsforvalterne peker på at muligheten for å rekruttere vikarer er begrenset for mindre barnevernstjenester. For tjenester med opptil ti ansatte vil det utgjøre en stor del av kontorets bemanning dersom de skal delta på videreutdanninger, opplæring i metodikk eller kompetanseoverføring på fosterhjemsområdet, samtidig som den daglige driften skal være forsvarlig. Videre oppleves det som at tilskuddene til deltakelse ikke dekker kostnadene, da de ikke tar høyde for reise- og oppholdskostnader som blir større for dem som har lang reisevei. I spørreundersøkelsen er lang reisevei oppgitt som en av de to viktigste årsakene til at de små barnevernstjenestene ikke deltar på kurs, jf. figur 3. Av de små tjenestene oppgir 35 prosent dette som årsak. Videre opplyser 20 prosent av de 156 barnevernstjenestene at de ikke har ressurser til å delta på kurs. Om lag halvparten av disse er mellomstore tjenester, 32 prosent er store og 16 prosent er små. Men for alle de tre typene barnevernstjenester er dette en av de to årsakene som færrest oppgir.

I intervju viser Bufdir forståelse for utfordringene kommunene har, og mener det er bekymringsfullt at noen barnevernstjenester ikke har ressurser eller tid til å delta. Direktoratet medgir at ordningen ikke treffer alle samtidig. De leter etter andre innretninger, men har så langt ikke funnet alternativer som er bedre enn dagens modell.

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at det har vært rapportert om enkelte utfordringer med videreutdanningene. De er kjent med at noen av barnevernstjenestene har problemer med å få ansatt vikar når ansatte deltar i videreutdanninger, og at det har vært utfordringer med å overføre kunnskapen til resten av tjenesten når det bare er en ansatt om gangen som deltar. Departementet ser at det er noen motstridende hensyn å ivareta når barnevernstjenestene rapporterer om at det er vanskelig å finne vikarer når de skal delta på kurs, samtidig som de ønsker at flere kan delta samtidig.

Departementet har samtidig forståelse for at det er lettere å gjennomføre en videreutdanning hvis man er flere fra samme tjeneste som deltar samtidig, men det er likevel et spørsmål hvor mange den enkelte tjenesten kan ta ut av det daglige arbeidet samtidig. Dessuten er det om lag 800 søkere til de 300 studieplassene som er tilgjengelig. Innretning i opptak og styring av ordningen påvirker hvor mange som kan delta samtidig.

I svarene på spørreundersøkelsen trekker noen barnevernstjenester fram, at det er uheldig at masterkursene tilbys de som har god kompetanse fra før, og at slike kurs burde vært tilbudt de som trenger denne kompetansehevingen mest, det vil si de med lite formalkompetanse. De ønsker også at flere får mulighet til delta i utdanningen.

I intervju opplyste departementet at Bufdir i samråd med universiteter og høyskoler vil se nærmere på opptakskriteriene til videreutdanningene og hvordan disse best kan treffe sektorens behov, slik at de ansatte kan oppfylle kompetansekravene. Det er ikke sikkert at vanlige opptakskriterier som vektlegger søkerens tidligere karakter og gjennomførte utdanninger, bør telle mest når ansatte i barnevernstjenestene skal søke om studieplass.

Antallet studieplasser for de seks videreutdanningene for ansatte i barnevernet er økt, slik at tilbudet til sammen utgjorde om lag 350 studieplasser i 2021.³⁷ I intervju opplyser Bufdir at de har forsøkt å få til en god geografisk spredning av plassene, men tilbudet begrenses av finansieringen.

4.1.4 Resultater av og erfaringer med videreutdanningen

I spørreundersøkelsen ble barnevernslederne spurt om i hvilken grad de mener videreutdanningskursene har endret arbeidet med barnevernssaker i deres egen tjeneste, jf. tabell 3.

Tabell 3 Antall barnevernsledere som mener deltakelse i videreutdanningskurs har endret arbeidet med barnevernssaker (n = 136)

Svaralternativer	Antall barnevernstjenester
I svært stor grad	0
I stor grad	22
I noen grad	82
I liten grad	28
I svært liten grad	4

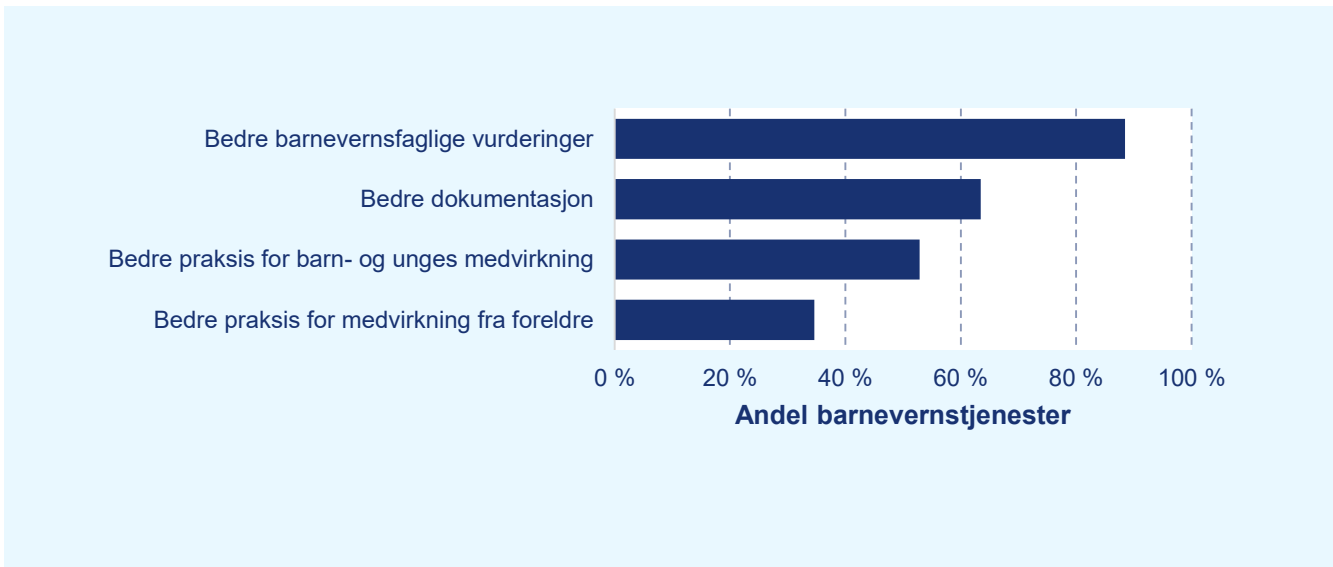
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Undersøkelsen viser at flest barnevernsledere (82 av 136) har svart at videreutdanningskursene i noen grad har bidratt til endringer i arbeidet med barnevernssaker. Dette gjelder både store, mellomstore, og små tjenester. Det er ingen barnevernsledere som mener kursene har bidratt til endringer i svært stor grad.

Barnevernslederne som i spørreundersøkelsen svarte at videreutdanningskursene i enten noen eller stor grad har bidratt til endringer i arbeidet med barnevernssaker (det vil si 104 barnevernstjenester), ble stilt et oppfølgingsspørsmål om endringene innebærer forbedringer innenfor fire ulike områder: dokumentasjon, barnevernsfaglige vurderinger, praksis for medvirkning fra barn og unge og praksis for medvirkning fra foreldre. Svarene fordeler seg som vist i figur 4.

³⁷ Prop. 1 S (2021–2022). Barne- og familiedepartementet.

Figur 4 Andel barnevernsledere som mener videreutdanningskursene har bedret arbeidet deres (n = 104)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Av 104 barnevernstjenester svarer flest at kursene har ført til bedre barnevernsfaglige vurderinger (88 prosent). Færrest tjenester svarer at det har skjedd forbedringer når det gjelder praksis for medvirkning fra foreldre og barn. Oppfatningen om hvordan videreutdanningskursene har bedret arbeidet, er omtrent den samme for små, mellomstore og store tjenester. I kapittel 5 vil vi se på om disse endringene er synlige i praksis, i dokumentasjonen fra den faktiske saksbehandlingen i seks barnevernstjenester. Over 60 prosent av barnevernslederne mener at kursene har bidratt til bedre dokumentasjon. Dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger vil også bli omtalt i kapittel 5.

Barnevernslederne har i intervju opplyst at videreutdanningene på masternivå har vært nyttige. De oppgir at kursene treffer de utfordringene tjenestene har, og at det oppleves som positivt å møte kolleger fra andre barnevernstjenester for å diskutere faglige problemstillinger. Flere opplyser at kursene til sammen er nyttige, og mange av de sentrale temaene fra kursene tas opp i ettertid på ulike fagsamlinger i kontorene.

Flere av barnevernstjenestene trekker fram kurset juss i barnevernsfaglig arbeid som svært nyttig. De uttaler at det er mange juridiske spørsmål i saksbehandlingen, og at det er større behov for ny kunnskap om dette enn på andre områder. Flere barnevernsledere mener at deltakelse i kurset har bidratt til forbedringer i saksbehandlingen ved at kunnskapen har blitt videreformidlet til andre ansatte gjennom diskusjoner i teamene, kollegaveiledning og i behandlingen av enkeltsaker.

I intervju peker barnevernstjenestene på utfordringer med å klare å omsette kunnskapen til faktisk bedring i rutiner og saksbehandling. Tjenestene mener at dette er lettere når flere ansatte fra samme tjeneste deltar sammen på kurs. Men når bare én ansatt fra en tjeneste deltar på et kurs, er det vanskeligere å implementere kunnskapen i resten av tjenesten, opplyser de. Å sende flere på kurs synes å være spesielt en utfordring for de små tjenestene.

I intervjuene framhevet barnevernstjenestene også at tilbudet om videreutdanninger bare er ett av flere kompetansetiltak i barnevernet, og flere kontorer understreker at de ansatte i tillegg deltar i ulike kurs i både egen regi og i interkommunalt samarbeid. Alle de ulike tiltakene har bidratt til forbedringer, men det er vanskelig å skille ut enkelttiltak/-kurs som viktigst.

På oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet gjennomfører Oslo Economics, Agenda Kaupang og Fürst og Høverstad en følgeevaluering av fem tiltak som inngår i kompetansestrategien. Tiltakene som evalueres, er kommunale læringsnettverk, dialogmøter, veiledningsteam, nye videreutdanninger i barnevern,

og tjenestestøtteprogrammet. Første statusmåling kom i november 2019. Andre statusmåling for tiltaket videreutdanninger kom i 2020.

Av den første statusmålingen i følgeevalueringen som omhandler videreutdanninger,³⁸ framgår det blant annet at videreutdanningene vil kunne være et viktig bidrag til en mer forsknings- og kunnskapsbasert tjeneste og mer enhetlig praksis i kommunene. Dette forutsetter at man når målet om at en tredjedel av de ansatte i barnevernet har gjennomført en videreutdanning i løpet av strategiperioden. Informasjon fra barnevernstjenestene vi har intervjuet og evalueringen viser det samme bildet av at tilbudte videreutdanningene oppleves som relevante. I evalueringen står det også at gjennomføringsgraden ved studiene er høy.

Evalueringen peker på de samme hovedutfordringene som barnevernstjenestene peker på i vår undersøkelse, manglende tilrettelegging fra arbeidsgiver og variasjoner når det gjelder i hvilken grad studentene opplever at det er lagt til rette for at de skal kunne ta i bruk kompetansen i tjenestene. Det understrekes at disse to forholdene vil ha betydning for hvor bærekraftig tiltaket vil være over tid.

4.2 Tjenestestøtteprogrammet

Tjenestestøtteprogrammet ble startet som pilot i 2017 og ble gjennomført i full skala fra 2018. Programmet varer i tre til fem måneder, med både fellessamlinger for ansatte, egne ledersamlinger og veiledning mellom samlingene. Gjennomføring skal skje fylkesvis, slik at flere kommuner fra samme fylke kan delta sammen. Tjenestestøtteprogrammet tilbys av Regionsenter for barn og unge, de tre regionale kunnskapssentrene for barn og unge og Regionalt ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, på oppdrag fra Bufdir.³⁹

Begrepet tjenestestøtte henviser til at programmet skal støtte tjenestene i eget utviklingsarbeid og stimulere til kollektiv praksisutvikling. Hovedtemaet i programmet vil derfor være barnevernstjenestens eget arbeid med undersøkelse og hjelpetiltak.⁴⁰ Gjennomføringen skjer i samarbeid mellom ulike regionale kunnskapssentre for barn og unges psykiske helse⁴¹.

Målet med programmet er å sikre bedre og mer enhetlig kvalitet i barnevernstjenesten. Tiltaket skal bistå kommunale barnevernstjenester med sin utvikling gjennom å

- styrke kvaliteten på barnevernstjenestenes arbeid med undersøkelser og beslutninger
- styrke kvaliteten på barnevernstjenestens samarbeid med familier om endringer gjennom hjelpetiltak
- øke tjenestenes grunnleggende traumeforståelse og innsikt i barn og unges ulike uttrykk og behov
- styrke tjenestenes arbeid med nettverksmobilisering og brukermedvirkning

4.2.1 Barnevernstjenester og ansatte som har deltatt i tjenestestøtteprogrammet

Ifølge Bufdir hadde 40 kommuner startet opp med programmet allerede i 2017. Fram til og med 2021 er det 151 barnevernstjenester som har deltatt i programmet.⁴² Bufdir opplyser at innen 2024 skal alle ansatte og ledere i kommunale barnevernstjenester ha fått mulighet til å delta i et tjenestestøtteprogram.⁴³ Barne- og familiedepartementet opplyste i sin kommentar til rapporten i august 2022 at Bufdir har gått bort fra denne målsetningen.

³⁸ Oslo Economics, Agenda Kaupung og Først og Høverstad. (2019). *Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018–2024, Første statusmåling, oppdatert utgave 8. november 2019.*

³⁹ Offentlige kompetansesentre som jobber på oppdrag for Helsedirektoratet og Barne- og familiedirektoratet. Samfunnsoppdraget er å heve kvaliteten i tjenestene.

⁴⁰ Kompetansesatsing Kommunalt Barnevern. (u.å.) *Tjenestestøtteprogrammet*. Hentet 14. februar 2022 fra <https://kommunaltbarnevern.no/om-programmet/>

⁴¹ RBUP Øst og Sør, RKBU Vest (NORCE), RKBU Nord (UiT), RKBU Midt-Norge (NTNU) og RVTS.

⁴² Oversikt over barnevernstjenestenes deltakelse i kompetansestrategiens ulike tiltak, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 20. april 2022.

⁴³ Bufdir. (2020). *Tjenestestøtteprogrammet*. Hentet 14. februar 2022 fra

https://www.bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Kvalitetsutvikling_i_barnevernstjenestene/Tjenestestotteprogrammet/

Av de 156 barnevernstjenestene som inngår i vår spørreundersøkelse opplyser 67 (43 prosent) at deres tjeneste har deltatt i tjenestetøtteprogrammet. Av disse er 65 prosent mellomstore tjenester, 48 prosent er små og 23 prosent er store.

Når det gjelder antall ansatte som har deltatt i tjenestetøtteprogrammet, så oppgir barnevernslederne at minst⁴⁴ 744 ansatte har deltatt på det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført.

4.2.2 Årsaker til at barnevernstjenester ikke har deltatt i tjenestetøtteprogrammet

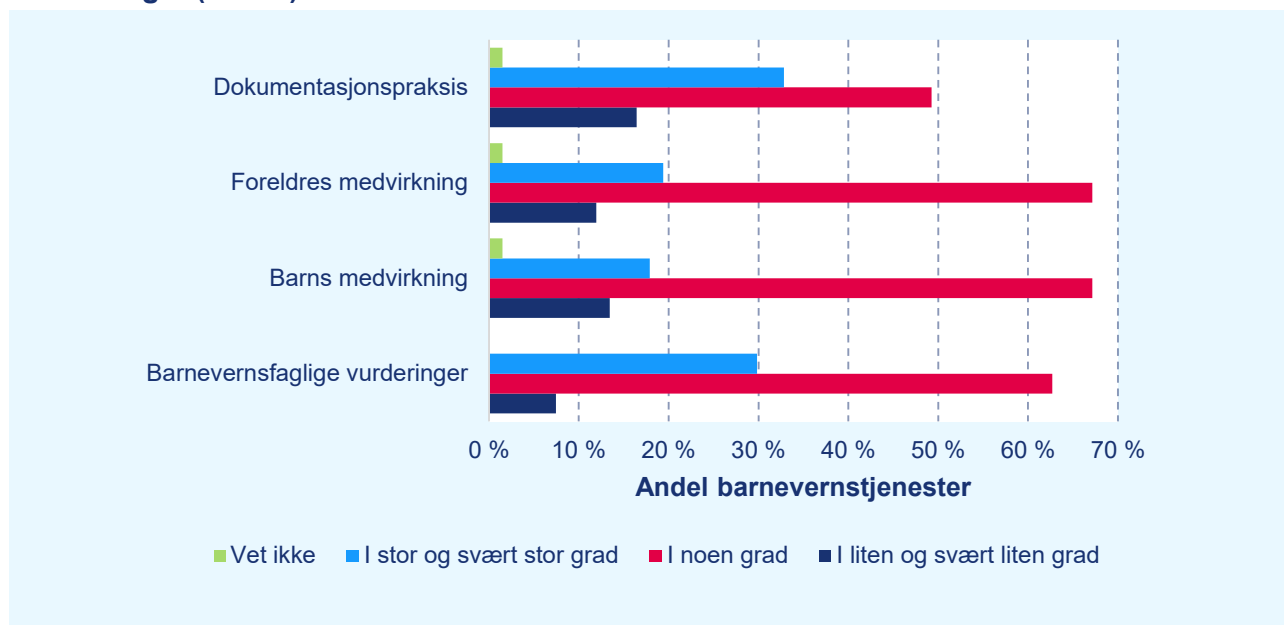
Det er 89 barnevernstjenester som oppgir i spørreundersøkelsen at de ikke har deltatt i tjenestetøtteprogrammet. De aller fleste av disse opplyser at årsaken til at de ikke har deltatt, er at de ikke har fått tilbud om å delta. 50 tjenester oppgir dette som årsak, mens 8 oppgir at tjenesten deres fungerer bra nok fra før. 14 tjenester oppgir at de er påmeldt, men at programmets planlagte oppstart er senere enn da spørreundersøkelsen ble sendt ut.

Spørreundersøkelsen viser at per mai 2021 hadde 55 av 71 store barnevernstjenester ikke deltatt i tjenestetøtteprogrammet. Flere av statsforvalterne opplyser at tjenestetøtteprogrammet ikke er dimensjonert for de største kommunene, noe som gjør at disse kommunene ikke har fått tilbud om å delta.

4.2.3 Resultater av og erfaringer med tjenestetøtteprogrammet

Barnevernstjenestene ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere i hvilken grad tjenestetøtteprogrammet har forbedret arbeidet med barnevernssaker når det gjelder barnevernsfaglige vurderinger, medvirkning fra foreldre og barn og dokumentasjonspraksisen, jf. figur 5.

Figur 5 Andel barnevernsledere som mener tjenestetøtteprogrammet har bidratt til forbedringer (n = 67)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Innenfor alle de fire temaene har flertallet av barnevernstjenestene svart at tjenestetøtteprogrammet i noen grad har bidratt til forbedringer. Fra 49 til 67 prosent av tjenestene har svart dette. Mellom 18 og 33 prosent har svart at programmet i stor og svært stor grad har medført forbedringer.

⁴⁴ Inkluderer 11 som har svart at flere enn 20 har deltatt. Totalen er derfor ikke gitt.

Om lag en tredjedel av barnevernstjenestene mener tjenestetøtteprogrammet har medført forbedringer i stor eller svært stor grad innen dokumentasjonspraksis og barnevernsfaglige vurderinger, mens i underkant av 20 prosent mener det har skjedd forbedringer innen medvirkning fra foreldre og barn.

I spørreundersøkelsen peker noen barnevernsledere på at programmet ikke tok utgangspunkt i tjenestens behov, og at det meste var ting de allerede gjorde. Det var spesielt nyansatte som fikk godt utbytte av programmet, mens flere erfarne opplevde det som mindre nyttig. Dette blir også bekreftet gjennom intervjuer og samtaler med ansatte i barnevernstjenestene. De peker på noen sider ved tjenestetøtteprogrammet som kunne ha vært annerledes, litt ulikt fra tjeneste til tjeneste. Noen nevner at faglige temaer ikke ble høyt nok prioritert. Ett kontor trekker fram at analyse av opplysninger og informasjon i barnevernssaker var et tema som sto på programmet, men ble nedprioritert. De mente at det var uheldig, særlig fordi dette er et forbedringsområde for barnevernet. De etterlyste hvordan analysene bør gjennomføres og dokumenteres. Bufdir er kjent med at barnevernstjenestene har hatt ulikt utbytte av tjenestetøtteprogrammet. De har hatt behov for å prøve og feile for å forstå hvilket faglig nivå kommunene er på. Kommunene har ulike behov, og det er vanskelig å utforme et program som treffer alle. Direktoratet opplyser at de har jobbet med å tilpasse programmet slik at alle tjenestene kan få større utbytte av det.

Flertallet av barnevernstjenestene som er intervjuet, trekker også fram tjenestetøtteprogrammet som et viktig og nyttig tiltak både for ledere og medarbeidere. De opplyser at deltakerne fikk nye verktøy til å jobbe med for eksempel bekymringsmeldinger og tiltaksplaner, og det ble gjennomført øvelser for å ta dette i bruk. Barnevernslederne understreker at det er positivt med felles faglig påfyll til alle ansatte og opplever det som nyttig å jobbe sammen med andre kommuner. For eksempel ga de ulike barnevernstjenestene tilbakemelding til hverandres undersøkelsesrapporter og kunne utveksle erfaringer.

Flere mener at tjenestetøtteprogrammet ble godt organisert med blanding av teori og praksis. De fikk konkrete oppgaver der de skulle forsøke å implementere innholdet i sin egen tjeneste og deretter gi tilbakemelding om hvordan det hadde gått, i neste samling.

Statsforvalterne opplyser at barnevernstjenestene har gitt tilbakemelding om at etter hvert som tjenestetøtteprogrammet er evaluert og endret i takt med evalueringene, har det blitt et tiltak som i stor grad bidrar til utvikling av tjenestene. De framhever at en av styrkene i tjenestetøtteprogrammet er at det involverer alle ansatte. Prosessene beskrives som gode, og det legges vekt på nytten av erfaringsutveksling, forbedring og utvikling av gode verktøy som oppleves nyttige. Spørreundersøkelsen viser likevel at det er litt ulik erfaring med hvordan programmet har bidratt til konkrete endringer i barnevernstjenestenes praksis.

En statsforvalter mener at utbyttet for mange av kommunene kan bli enda bedre dersom barnevernstjenesten får tilbud om å delta i tjenestetøtteprogrammet ett til to år før de skal delta, slik at de kan legge det inn i sine planer for utvikling av tjenesten. Alternativt kan kommunene få mulighet til å be om deltakelse når de selv mener de kan gjøre seg nytte av tiltaket. På grunn av den utskiftningen som er i mange av tjenestene i løpet av fem til ti år, mener statsforvalteren at et program som tjenestetøtte, kanskje med noen justeringer av innhold, vil være relevant å tilby kommunene også i fortsettelsen.

De foreløpige resultatene i følgeevalueringen⁴⁵ viser at tjenestetøtteprogrammet oppleves som et relevant og nyttig tiltak, men at det fortsatt er utviklings- og forbedringsområder for programmet. Det er utfordringer med å gi tilstrekkelig informasjon om programmet til tjenestene som skal delta, med og balansen mellom standardisering og individuell og lokal tilpasning. Alle som jobber med programmet og deltar i programmet, formidler at det er et komplekst og krevende program, både å organisere og å delta i.

⁴⁵ Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2019). *Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018–2024*, Første statusmåling, oppdatert utgave 8. november 2019.

4.3 Veiledningsteam

Veiledningsteam er et tilbud om veiledning til kommuner som ønsker å styrke og utvikle barnevernstjenesten. Dette er et begrenset tilbud og gis til tjenestene som statsforvalterne vurderer har mest behov for tiltaket. Veiledningen skal støtte kommuneledelsen og barnevernsleder i å drive utviklingsarbeid, slik at barnevernstjenesten kan utvikle sin praksis og oppnå bedre resultater. Veiledningsteamene skal yte bistand for å styrke ledelseskompetansen og få på plass systemer og arbeidsformer som gjør tjenesten i stand til å håndtere utfordringene den står overfor. Teamene består av veiledere som selv har bakgrunn fra kommune- eller barnevernsledelse og jobber på oppdrag fra Bufdir. Veiledningen strekker seg over en periode på to år. Underveis i veiledningsperioden inviterer Bufdir kommuneledelsen og barnevernsleder i alle kommuner som får veiledning, sammen med veilederteamet, til tre samlinger.

4.3.1 Barnevernstjenester som har fått bistand gjennom veiledningsteam

Ifølge tall fra Bufdir hadde totalt 32 barnevernstjenester mottatt veiledning over to år fra veiledningsteam fram til og med 2021.⁴⁶

Av de 156 barnevernstjenestene som inngår i vår spørreundersøkelse, har 25 barnevernsledere svart at deres tjeneste har vært med i veiledningsteam. Videre hadde 8 tjenester fått tilbudet, men de hadde ikke deltatt ennå da spørreundersøkelsen ble besvart. Fem av statsforvalterne opplyser også at det er kommuner som har fått tilbud, men som har takket nei. Forklaringene på at de ikke har deltatt, har blant annet vært at de ikke har hatt kapasitet til å delta på det aktuelle tidspunktet på grunn av andre kompetansehevende tiltak.

Spørreundersøkelsen viser at både store, mellomstore og små barnevernstjenester har deltatt i veiledningsteam, jf. tabell 4.

Tabell 4 Antall og andel små, mellomstore og store barnevernstjenester som har deltatt i veiledningsteam (n = 23 små, 62 mellomstore og 71 store)

	Antall barnevernstjenester	Andel barnevernstjenester
Små	7	30 %
Mellomstore	6	10 %
Store	12	17 %
Totalt	25	16 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

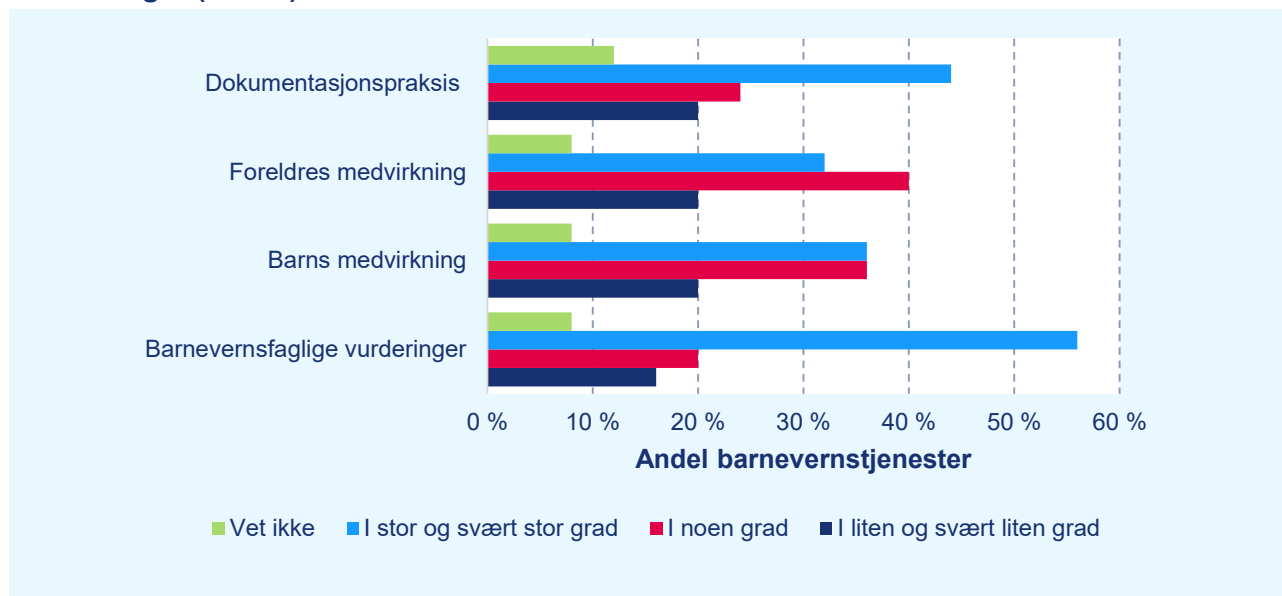
Tabell 4 viser at av tjenestene som har fått veiledning arbeidet med barnevernssaker, er det størst antall store tjenester, mens andelen er høyere for de små tjenestene. Om lag en tredjedel av de små tjenestene i utvalget har fått veiledning gjennom veiledningsteam.

⁴⁶ Oversikt over barnevernstjenestenes deltakelse i kompetansestrategiens ulike tiltak, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 20. april 2022.

4.3.2 Resultater av og erfaringer med veiledningsteam

Barnevernslederne ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere i hvilken grad bistand fra veiledningsteam har bidratt til å forbedre arbeidet med barnevernssaker når det gjelder barnevernsmessige vurderinger, medvirkning fra foreldre og barn og dokumentasjonspraksis, jf. figur 6.

Figur 6 Andel barnevernsledere som i ulik grad mener veiledningsteam har bidratt til forbedringer (n = 25)



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse

Det er flest barnevernsledere som svarer at veiledningsteam i stor og svært stor grad har ført til forbedringer. Dette gjelder spesielt dokumentasjonspraksisen og barnevernsmessige vurderinger. Over halvparten av lederne mener at de barnevernsmessige vurderingene har blitt bedre etter at de har deltatt i veiledningsteam.

Enkelte barnevernsledere har påpekt at veiledningsteam har rettet lite oppmerksomhet mot selve saksbehandlingen av barnevernssaker, og herunder underliggende temaer som barnevernsmessige vurderinger, medvirkning og dokumentasjonspraksis. Veiledningsteamene kan derfor ha bidratt til flere andre forbedringer i tjenesten enn de temaene vi har oppgitt (i kapittel 6.1.1 kommer det fram at styring og ledelse har blitt vektlagt i større grad).

Sitat fra en barnevernstjeneste som har deltatt i veiledningsteam

«Arbeidet med veiledningsteam har bidratt i stor grad til involvering av kommuneledelse i det interkommunale arbeidet. Også bidratt i stor grad til å øke struktur, internkontroll, arbeid mot barnevernstjenesten.»

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Statsforvalterne opplyser at hovedinntrykket er at veiledningsteam har vært et nyttig tiltak og bidratt til utvikling av barnevernstjenesten. En statsforvalter trekker fram at veiledningsteam er et tiltak som treffer godt i de tjenestene som statsforvalteren har hatt særskilt oppfølging med. En annen mener at det er de små tjenestene som kanskje har hatt størst nytte av de tiltakene hvor det har vært jobbet med å få på plass strukturer og rutiner, for eksempel veiledningsteam og tjenestetøtteprogrammet. Dette er noe de kan se at svikter i de små barnevernstjenestene.

En statsforvalter opplyser at det etter deres vurdering varierer i hvilken grad tjenestene har utbytte av veiledningsteam. Det nevnes eksempler på at tjenester som har fått veiledningsteam, ikke har klart å følge det opp, og sikre seg maksimalt utbytte av tilbudet. Det har også vært tilfelle at barnevernsleder har sluttet i løpet av veiledningsperioden og påbegynte prosesser virker å ha «rykket tilbake til start». Noen statsforvaltere mener også at flere kunne ha nytte av tilbudet.

Bufdir forklarer i intervju at det er finansiering til et gitt antall veiledningsteam. Det er mellom 13 og 19 kommuner som får tilbudet om gangen, og det krever et stort team av veiledere som reiser rundt. Direktoratet vil vurdere å anbefale at tilbudet om veiledningsteam videreføres etter at strategiperioden er over i 2024.

Bufdir samarbeider med statsforvalterne om å identifisere hvilke kommuner som trenger tiltaket mest. Bufdir erfarer at noen kommuner vurderer at det utgjør en stor belastning for dem å delta. For en barnevernstjeneste krever det overskudd å få til et løft, og noen enkeltkommuner har ikke vært klare for å delta i veiledningsteam. Direktoratet har likevel et klart inntrykk av at kommunene som har deltatt, har positive erfaringer og har nyttiggjort seg tiltaket.

Dette er i samsvar med følgeevalueringens andre statusrapport.⁴⁷ Den første puljen som fikk veiledning, har fått på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som setter dem i stand til å håndtere utfordringene. Denne utviklingen har funnet sted i det som var antatt å være de mest sårbare kommunene med fare for svikt i tjenestetilbudet til barnevernet, forut for veiledningsperioden. Tiltaket har på denne måten bidratt til å heve kvaliteten ulike steder i landet og utjevne forskjeller.

For pulje 2 er det generelt sett for tidlig å konkludere om effekter. Pandemien har ført til at bruken av digitale møter har økt, både på fellessamlinger og veiledningsmøter. Flere er bekymret for at gjennomføringen vil ta mer tid, og at det vil forsinke effektene.

4.4 Kommunale læringsnettverk

Læringsnettverk skal bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale forhold og behov. Et læringsnettverk består av flere kommuner som på tvers av kommunegrenser danner fagfellesskap og initierer utviklingsprosjekter for å styrke lokale tjenester og tilbud rettet mot utsatte barn og familier. Samarbeidet skal føre til bedre tjeneste- og tiltaksløsninger for barn og familier i barnevernet, også i de små kommunene. Utvikling av fagfellesskap på tvers av kommunegrenser skal bedre tilrettelegge for veiledning og kollegastøtte for de ansatte.

Bufdir skal gjennom retningslinjer angi forventninger til arbeidet i læringsnettverkene og gi føringer for tildeling av stimuleringsmidler til utviklingsprosjekter i kommunene.⁴⁸ Statsforvalterne forvalter ordningen med stimuleringsmidler.⁴⁹ Midlene kan brukes til å dekke deler av kommunenes kostnader til utviklingsarbeid. Dette kan være kostnader til prosjektledelse eller oppfølging fra eksterne kompetansemiljøer som kan bistå med opplæring, kvalitetssikring og evaluering.

Statsforvalteren har ansvaret for å etablere og følge opp kommunale læringsnettverk bestående av kommuner i fylket. Læringsnettverk ble etablert tidlig i 2018 og skal vare i hele strategiperioden 2018–2024.⁵⁰ Allerede i løpet av 2020 var det etablert læringsnettverk i omtrent 90 prosent av landets

⁴⁷ Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2021). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018–2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter. 11. august 2021.*

⁴⁸ Bufdir. (2019). *Retningslinjer for etablering av kommunale læringsnettverk* (revidert 2019).

⁴⁹ Bufdir. (2019). *Tilskudd til utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk* (revidert 2019).

⁵⁰ Bufdir. (2019). *Retningslinjer for etablering av kommunale læringsnettverk* (revidert 2019).

barnevernstjenester.⁵¹ Tall fra Bufdir viser at fram til og med 2021 har 230 barnevernstjenester blitt med i ett eller flere læringsnettverk.⁵²

4.4.1 Barnevernstjenestenes deltakelse i læringsnettverk

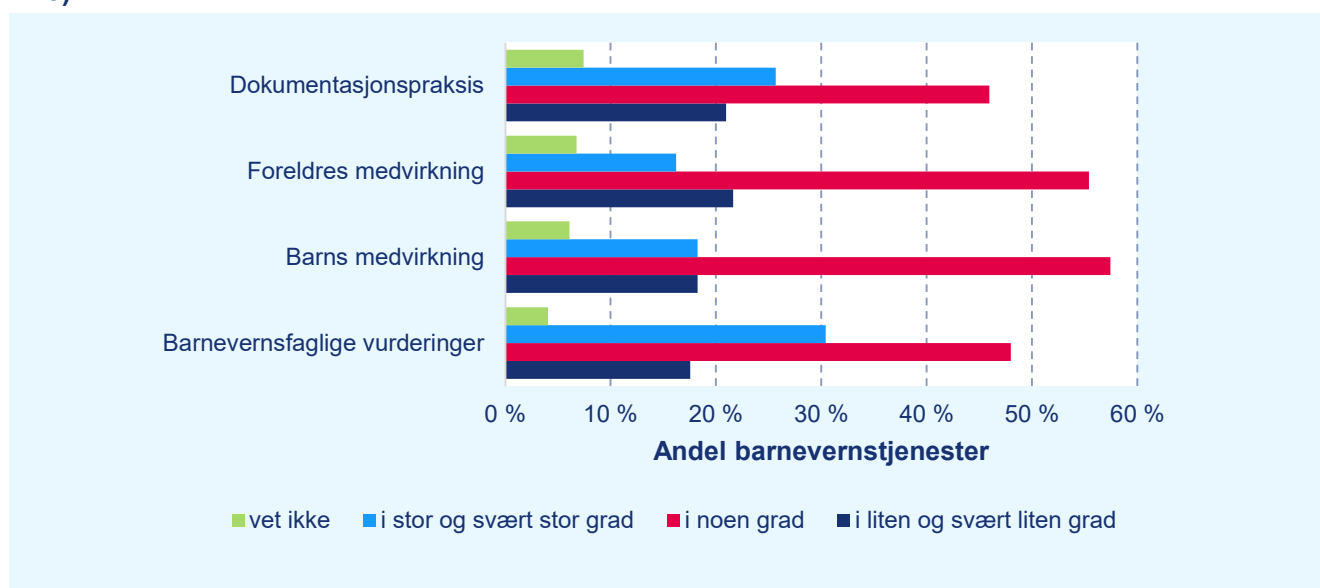
Statsforvalterne opplyser i sine svar til oss at det er etablert flere læringsnettverk i de ulike regionene, og at de fleste er etablert ut fra geografisk nærhet kommunene imellom. To av statsforvalterne oppgir at ikke alle kommunene i regionen har deltatt i læringsnettverk. De andre statsforvalterne opplyser at alle deres kommuner har deltatt i ett eller flere læringsnettverk. De fleste nettverkene som er etablert, handler om styrking av fosterhjemsarbeidet. Lederstøtte og bevaring av kompetanse i kommunene er andre eksempler på temaer i læringsnettverkene.

Av de 156 barnevernstjenestene som inngår i spørreundersøkelsen vår, har 148 opplyst at ansatte i kommunen har deltatt i læringsnettverk. 67 av disse er store tjenester, 58 er mellomstore og 23 er små. Av de 148 tjenestene har totalt 125 barnevernsledere og 116 andre ansatte i barnevernstjenesten deltatt. I tillegg svarer 13 tjenester at noen fra kommuneledelsen har deltatt, omtrent like mange fra små, mellomstore og store tjenester. Det er flest deltakere fra de store og mellomstore tjenestene. Om lag 85 prosent av alle barnevernansatte som har deltatt i læringsnettverk, tilhører mellomstore og store tjenester.

4.4.2 Resultater av og erfaringer med læringsnettverk

I spørreundersøkelsen ble barnevernsledere spurt om læringsnettverket har forbedret arbeidet i deres tjeneste, jf. figur 7.

Figur 7 Andel barnevernsledere som mener læringsnettverk har bidratt til forbedringer (n = 148)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

De fleste som har svart, mener at læringsnettverket bare i noen grad har ført til endringer i arbeidet med barnevernssaker, jf. figur 7. Mellom 16 og 30 prosent mener nettverket i stor og svært stor grad har medført forbedringer, særlig innenfor barnevernsmessige vurderinger og dokumentasjonspraksis. Samlet sett synes

⁵¹ Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2021). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018–2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter. 11. august 2021.*

⁵² Oversikt over barnevernstjenestenes deltakelse i kompetansestrategiens ulike tiltak, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 20. april 2022.

imidlertid ikke barnevernslederne å være entydig positive til at læringsnettverkene har bidratt til forbedringer innenfor noen av de fire områdene som det er vises til.

Noen av barnevernsledernes kommentarer i spørreundersøkelsen viser også at det er ulik erfaring med læringsnettverkene. Noen synes det er et nyttig kompetansehevende tiltak som fungerer godt, mens andre peker på at de har brukt mye tid og ressurser på dette med liten utbytte. En tjeneste peker på at mandatet til nettverkene har vært for vagt. Det framkommer også at tiltaket går ut over den daglige driften av tjenesten, og at dette rammer oppfølgingen av barn og unge når det ikke gis støtte til å dekke bemanningen som kreves.

I samtaler med ansatte og intervju med ledere i barnevernstjenestene går det fram at læringsnettverkene ikke alltid har handlet om de temaene som de ble bedt om å vurdere i spørreundersøkelsen. Læringsnettverkene kan derfor på samme måte som med veiledningsteam ha bidratt til forbedringer på andre områder i barnevernstjenestens arbeid.

Læringsnettverk skal bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale forhold og behov. Alle barnevernstjenestene vi har intervjuet, peker på flere positive sider med læringsnettverkene. Blant annet trekker de fram utveksling av erfaringer med andre tjenester og gruppearbeid på tvers som positivt. Nettverkene har bidratt til større bevissthet omkring flere temaer. Videre trekker flere fram at læringsnettverk bidrar til nettverksbygging på tvers av barnevernstjenester. Noen peker på at dette er spesielt viktig når barnevernsreformen settes i verk, ettersom de ulike tjenestene må finne ut om de kan samarbeide om tiltak.

Nettverksbygging er noe statsforvalterne også trekker fram som positivt. Statsforvalterne opplyser at nettverkene har blitt en fin arena for erfaringsdeling og det å etablere samarbeid og relasjoner på tvers av kommunegrensene og de ulike aktørene på barnevernsfeltet. De viser også til at læringsnettverkene har blitt en etablert arena der de fleste relevante aktører på barnevernsfeltet deltar, og det gir etter deres vurdering god støtte til utviklingsarbeid, forskning og fagutvikling i tjenestene.

Barnevernstjenestene vi har intervjuet, har deltatt i læringsnettverkene i perioden fra rett før nedstengningen av samfunnet i 2020. Mange av samlingene er derfor gjennomført digitalt. Flere av tjenestene mener at de fysiske møtene gir bedre utbytte fordi det er lettere å få til gode diskusjoner. En tjeneste trekker imidlertid fram at bruken av digitale verktøy er noe kontoret har blitt bedre på, og som gjør at de kan gjennomføre flere møter både raskere og med mange deltakere.

Direktoratet mener arbeidet i læringsnettverkene har vært godt strukturert, med gode systemer for prioritering av temaer. Direktoratet har oppfordret nettverkene til å ha særskilt fokus på fosterhjemsarbeidet, og kommunene har kunnet søke midler til dette.

En barnevernstjeneste peker på det pågående læringsnettverket om fosterhjemsarbeid som et veldig nyttig nettverk. Målet med nettverket er å skape en felles tilnærming til fosterhjemsarbeidet blant kommunene som inngår i nettverket. En annen barnevernstjeneste opplyser at de også opplever det som positivt at statsforvalteren kobler sammen de læringsnettverkene i landet som arbeider med samme tema. Dermed kan de dele erfaringer på tvers av de ulike nettverkene. Barnevernslederen mener at statsforvalteren har gjort en god jobb med dette tiltaket.

Følgeevalueringen⁵³ bekrefter at mange nettverk har kommet godt i gang med utviklingsarbeidet, og at nettverkene flere steder har oppnådd effekter i form av kompetanseutvikling, utvikling av rutiner og systemer for saksbehandling, og opprettelse av lokale barnevernstiltak i samarbeid mellom tjenester. Evalueringen viser at de har sett flere eksempler på svært vellykkede utviklingsprosjekter som har bidratt til konkrete forbedringer i tjenestene. Samtidig er det mange nettverk som i liten grad har kommet i gang med

⁵³ Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2021). *Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018–2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter. 11. august 2021.*

utviklingsarbeidet, fordi det har tatt tid å finne en god form på arbeidet og definere tema, og fordi koronapandemien har begrenset framdriften i de fleste nettverkene. I mange nettverk har det vært mindre aktivitet gjennom koronapandemien enn tidligere, og enkelte nettverk har utsatt all aktivitet. Evalueringen trekker fram at det er risiko for at tjenester med sårbar kapasitet ikke evner å prioritere denne typen utviklingsarbeid.

4.5 Dialogmøter

Statsforvalterne har ansvaret for å gjennomføre dialogmøter mellom politisk og administrativ kommuneledelse og ledere i barnevernstjenesten. Møtene skal bidra til at barnevernsledelsen og kommuneledelsen får en felles forståelse for barnevernstjenestens arbeid og utfordringer og i samarbeid tar tak i tjenestens utfordringer. Dialogmøtene vil også gi statsforvalteren nærmere kjennskap til, og kunnskap om barnevernstjenesten.⁵⁴

Formålet med dialogmøtene er å

- bidra til å utvikle samarbeidet mellom kommuneledelsen og barnevernsledelsen
- etablere et tydelig og godt forankret eierskap til barnevernet på ledernivå i kommunene

4.5.1 Barnevernstjenester som har deltatt i dialogmøter med statsforvalteren

Tall fra Bufdir viser at det fram til 2021 har vært gjennomført dialogmøter med 229 barnevernstjenester.⁵⁵

Av de 156 barnevernstjenestene som inngår i vår spørreundersøkelse, har 140 deltatt i dialogmøter per mai 2021. Av barnevernstjenestene som har deltatt, var 22 små tjenester, 59 mellomstore tjenester og 59 store tjenester. Dette utgjør om lag 95 prosent av både små og mellomstore barnevernstjenester, og 83 prosent av de store. Som årsaker til at noen ikke har deltatt, oppgir barnevernsledere at de ikke har fått tilbud ennå, eller at møtene har blitt avlyst som følge av koronasituasjonen.

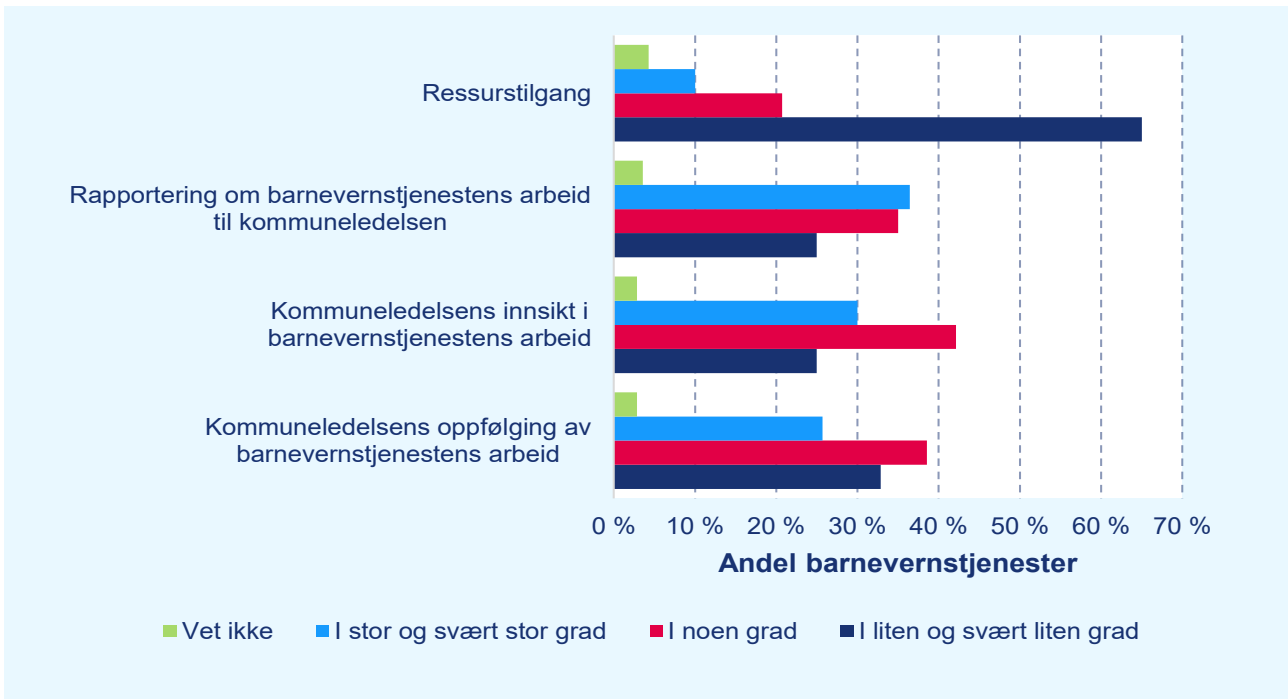
4.5.2 Resultater av og erfaringer med dialogmøter

Barnevernstjenestenes erfaringer fra hva dialogmøtene har bidratt til, er presentert i figur 8.

⁵⁴ Bufdir. (2022). *Dialogmøter*. Hentet 14. februar 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Kvalitetsutvikling_i_barnevernstjenestene/Dialogmoter/

⁵⁵ Oversikt over barnevernstjenestenes deltakelse i kompetansestrategiens ulike tiltak, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 20. april 2022.

Figur 8 Andel barnevernsledere som mener dialogmøter har bidratt til forbedringer (n = 140)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Barnevernslederne synes å ha litt ulike syn på om dialogmøtene har bidratt til forbedringer. Dialogmøtene skal blant annet bidra til at barnevernsledelsen og kommuneledelsen får en felles forståelse for barnevernstjenestens arbeid og utfordringer og i samarbeid løser tjenestens utfordringer. Kommuneledelsen kan blant annet få innsikt gjennom rapportering om barnevernstjenestens arbeid.

Figur 8 viser at flest barnevernsledere har vurdert at dialogmøtene har bidratt til størst forbedringer mht. rapportering om barnevernstjenestens arbeid til kommuneledelsen. Over en tredjedel (36 prosent) av barnevernslederne oppgir at dialogmøter i stor eller svært stor grad har medført forbedringer på dette området. Det er færre som mener dette når det gjelder hvordan dialogmøtene har bedret kommuneledelsens innsikt og oppfølging av barnevernstjenestens arbeid. En tredjedel svarer at dialogmøter i liten eller i svært liten grad har ført til forbedringer i kommuneledelsens oppfølging.

Barnevernsledere har både i spørreundersøkelsen og i intervjuene framhevet at det er positivt at det arrangeres dialogmøter med administrativ og politisk ledelse i kommunene. Gjennom dialogmøtene får politikerne oppdatert informasjon om status i barnevernstjenesten. Det ble også trukket fram at møtene må ha en kontinuitet og for eksempel gjennomføres årlig for å få kommuneledelsens oppmerksomhet. Dette er viktig fordi kompetanse ikke overføres når det er skifte på ledernivåene i barnevernstjenestene, slik noen barnevernstjenester i spørreundersøkelsen viser til at de selv har erfart. Dialogmøter bør ses i sammenheng med den årlige tilstandsrapporteringen som gjøres til kommunestyrene, der barnevernet får synliggjort hvilke utfordringer de har. Vi gir mer informasjon om tilstandsrapportene i kapittel 6.1.1.

Som omtalt ovenfor framhever flere barnevernstjenester at det er nødvendig med kontinuitet i tilbudet om dialogmøter. Bufdir opplyser at tilbudet om dialogmøter er avhengig av bevilgninger, men at de vil vurdere å anbefale at tiltaket skal fortsette ut over strategiperioden, fordi det er et enkelt, men smart grep som fungerer godt. Bufdir framhever at det at statsforvalterne arrangerer møtene, bidrar til at beslutningstakere i kommunen kommer på banen.

Statsforvalterne vurderer at dialogmøtene har stor nytteverdi, og at møtene er godt egnet til formålet om å forbedre dialogen innad i kommunene mellom barnevernstjenesten og politisk ledelse. Dialogmøtene har

bidratt til at barnevernet og deres oppgaver har blitt satt på dagsordenen, og at kommuneledelsen har blitt gjort bevisst på sitt ansvar. Flere statsforvaltere framhever at møtene også har vært viktige for å kunne gi informasjon fra statsforvalteren om barnevernsreformen og endringene på barnevernsfeltet framover.

På spørsmål om det er særskilte utfordringer med å gjennomføre dialogmøter for de interkommunale barnevernstjenestene, nevner flere statsforvaltere at det tar mer tid og krever mer forberedelser. To statsforvaltere trekker også fram at det kan være ulik oppmerksomhet på barnevernet ut fra om kommunen er vertskommune eller samarbeidskommune. Utover dette peker ikke statsforvalterne på andre forhold.

Følgeevalueringen⁵⁶ bekrefter inntrykket av at dialogmøter framstår som et nyttig tiltak for å styrke samarbeidet om barnevernstjenesten mellom tjenesten, kommunens ledelse og statsforvalteren. Møtene gir kommuneledelsen bedre kjennskap og eierskap til barnevernstjenesten, og legger grunnlag for et bedre samarbeid mellom kommuneledelsen og barnevernstjenesten, også etter møtet. Anbefalingene til den videre gjennomføringen av dialogmøter er at det bør tydeliggjøres at både politisk og administrativ ledelse i alle kommuner forventes å stille på møtet. Det er også avgjørende at aktørene er forberedt på å legge fram hvordan de ser barnevernstjenesten, både hva de lykkes med, og hva de sliter med, som grunnlag for en åpen og god dialog. Når møtet avdekker behov for konkrete tiltak for å følge opp utfordringene som er identifisert, bør dette resultere i at det defineres konkrete oppfølgingspunkter, og at ansvaret for å følge opp disse fordeles.

4.6 Felles utfordringer for kompetansetiltakene

Flere av barnevernstjenestene opplyser i intervju at kompetansetiltakene har hatt ulikt fokus og at de har vært nyttige på forskjellige måter. Det er summen og kombinasjonen av alle som har vært bra, og det er vanskelig å rangere tiltakene ifølge barnevernstjenestene. Tiltakene utfyller hverandre innholdsmessig. Det er likevel flere som har trukket fram tjenestestøtteprogrammet som spesielt viktig. Blant annet oppfattes det som spesielt nyttig at hele tjenesten deltok sammen. Det ble også opplevd som nyttig at alle barnevernstjenestene skal gjennom det samme programmet. Dette kan bidra til en mer enhetlig barnevernspraksis i hele Norge.

Flere av barnevernstjenestene opplyser at det er utfordringer når mange ulike tiltak for å heve kompetansen i barnevernet skal gjennomføres samtidig. Det handler om både konsekvenser for bemanningen og økonomi. Tjenesten skal ha kapasitet til å gjennomføre sine løpende oppgaver parallelt.

To av tjenestene uttrykker det på denne måten:

«Det er bra med økt kompetanse, men barnevernstjenesten trenger flere folk på jobb. De ansatte har mye å gjøre. Både flere stillinger og mer kompetanse ville ha vært det beste.»

«Det har ikke vært mulig å tenke kompetanseheving i tjenesten da det er mangel på ressurser og daglig driften som er hovedfokuset.»

Kilde: Spørreundersøkelse og intervju med barnevernstjenesten

På spørsmål om hvilke andre sentrale utfordringer som finnes i barnevernstjenestene, trekker en av statsforvalterne fram at omfanget av kompetansehevingstiltak kan bli overveldende for kommunene. Statsforvalteren uttaler også at de ser at det i visse tilfeller kan være tilnærmet umulig for tjenestene å opparbeide seg tilstrekkelig bredde i kompetanse til å ivareta samfunnets forventninger.

⁵⁶ Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2021). *Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018–2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter. 11. august 2021.*

Barne- og familiedepartementet viser til at det er frivillig for kommunene å delta i kompetansetiltakene. Når det er sagt, er noen av tiltakene nå utledet av de nye kompetansekravene om barnevernsfaglig mastergrad for ansatte i barnevernet, noe som kan bidra til at både kommuner og ansatte kan oppleve frivilligheten som noe begrenset.

Alle saksbehandlerne vi hadde samtaler med i forbindelse med saksgjennomgangen, opplyste at det er mye oppmerksomhet på videreutdanninger og andre kompetansetiltak. Også saksbehandlere som ikke hadde deltatt på kurs, uttalte dette. Flere pekte også på at kolleger hadde deltatt i ulike tiltak, og at dette har innvirkning på arbeidet med enkeltsaker og faglige diskusjoner. Saksbehandlerne uttalte at erfaringene fra kompetansetiltakene i stor grad er positive, og at tiltakene har bidratt til endringer. De trakk fram flere forhold:

- større oppmerksomhet på betydningen av dokumentasjon av vurderinger i sakene
- konkrete endringer i praksis etter deltakelse i kompetansetiltak
- mer oppmerksomhet på vurderinger av hensynet til barnets beste
- kunnskapsdeling i tjenesten, diskusjoner og drøftinger i enkeltsaker i team og blant kolleger
- betydningen av at flere medarbeidere deltar i kompetansetiltak samtidig og kan diskutere faglige spørsmål

Saksbehandlerens erfaringer er i samsvar med den informasjonen som barnevernsledelsen ga i intervjuene.

Statsforvalterne ble i brev bedt om å si noe om sine foreløpige inntrykk av hvordan barnevernstjenesten har klart å nyttiggjøre seg kompetansen gjennom de ulike kompetansetiltakene. Statsforvalternes inntrykk er at barnevernstjenestene samlet sett har nyttiggjort seg tiltakene. De kan ikke se at det er vesentlige forskjeller ut fra størrelse på de ulike barnevernstjenestene når det gjelder hvorvidt de deltar i de ulike kompetansetiltakene. Det er imidlertid mer krevende for mindre kommuner å nyttiggjøre seg av flere ulike kompetansehevede tiltak samtidig. De minste tjenestene har i mange tilfeller ikke tilstrekkelig med ledelsesressurser til å følge opp utviklingsarbeidet som skjer i egen tjeneste, godt nok.

Noen av statsforvalterne trekker fram i svarbrevet at mange barnevernstjenester bruker mye ressurser på kompetanseutvikling, blant annet ved at ansatte deltar i videreutdanning. Mange tjenester melder tilbake til statsforvalterne at ansatte etter dette forsvinner over til andre yrker eller andre tjenester i kommunen som arbeider med barn og unge. Flere har nevnt at det etter hvert vil bli en utfordring å oppfylle kravet om ansatte med mastergrad.

Når det gjelder erfaringene med effekter av digitale kurs, samlinger og møter, opplyser statsforvalterne at de tror tjenestene opplever best utbytte av fysiske møter. Digitale møter ser ut til å fungere greit når det er informasjonsdeling, korte forelesninger og lignende, men effekten av digitale møter er dårligere når tjenestene skal jobbe mer gjennom prosesser. De digitale mulighetene har åpnet for mer variasjon og effektivitet i deler av tiltaksgjennomføringen.

Statsforvalterne fikk spørsmål om de har fått tilbakemelding fra barnevernstjenestene om forbedringer i forvaltningspraksisen for barnevernsfaglige vurderinger og medvirkning fra barn og foreldre etter at de deltok i kompetansetiltakene. Noen statsforvaltere opplyser at de har sett en endring i barnevernstjenestenes oppmerksomhet på dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger og hvordan barnets syn vektet og vurderes opp mot andre sentrale hensyn i saken. De mener at det er nærliggende å tro at deltakelse i kompetansetiltakene er en del av grunnen til dette. Andre statsforvaltere ser gjennom tilsynet for 2020 og 2021 at barnevernstjenestene har hatt stor oppmerksomhet på å tilegne seg ny kunnskap, men at tjenestene likevel har hatt utfordringer med å implementere ny metodikk i det løpende arbeidet med undersøkelser. Det gjenstår noe arbeid med å tydelig vektlegge barnets stemme i alle saker.

Barne- og familiedepartementet påpeker i brev av 15. august 2022 at det i en del tilfeller kan ta noe tid før effektene av igangsatte forbedringstiltak realiseres. Andre statusmåling fra følgeevalueringen,⁵⁷ som gjelder tiltakene dialogmøter, læringsnettverk og veiledningsteam, er dokumentert i en rapport fra august 2021. I rapporten står det at i 2021 framstår alle de tre tiltakene som godt implementert mange steder i landet. I statusmålingen heter det at tiltakene har gitt effekter i form av økt samarbeid mellom kommuneledelse og barnevernstjenester, bedre struktur og ledelse av barnevernstjenester og mer samarbeid om tiltaksutvikling, rutiner og barnevernsfaglig arbeid mellom kommunale barnevernstjenester. I mange kommuner har dette gitt konkrete effekter i form av en mer velfungerende barnevernstjeneste, og det er god grunn til å tro at dette har bidratt til bedre tjenester til sårbare barn, ungdom og familier. Statusmålingen synliggjør imidlertid også at det er stor variasjon i hvordan tiltakene virker lokalt. En del kommuner ser foreløpig ut til å ha fått lite nytte av tiltakene.

Til dilemmaet mange opplever med å overføre ny kunnskap til resten av barnevernstjenesten, minner departementet om at kompetansetiltakene har ulike formål, både på kort og lang sikt, og at det er viktig å skille mellom disse. Videreutdanningene skal heve den individuelle kompetansen til de ansatte for å nå de nye kompetansekravene, mens formålene med de andre tiltakene er å bidra til å endre praksis i tjenestene. I de sistnevnte tiltakene deltar mange – noen ganger alle – ansatte i en tjeneste slik at de utvikler felles forståelse.

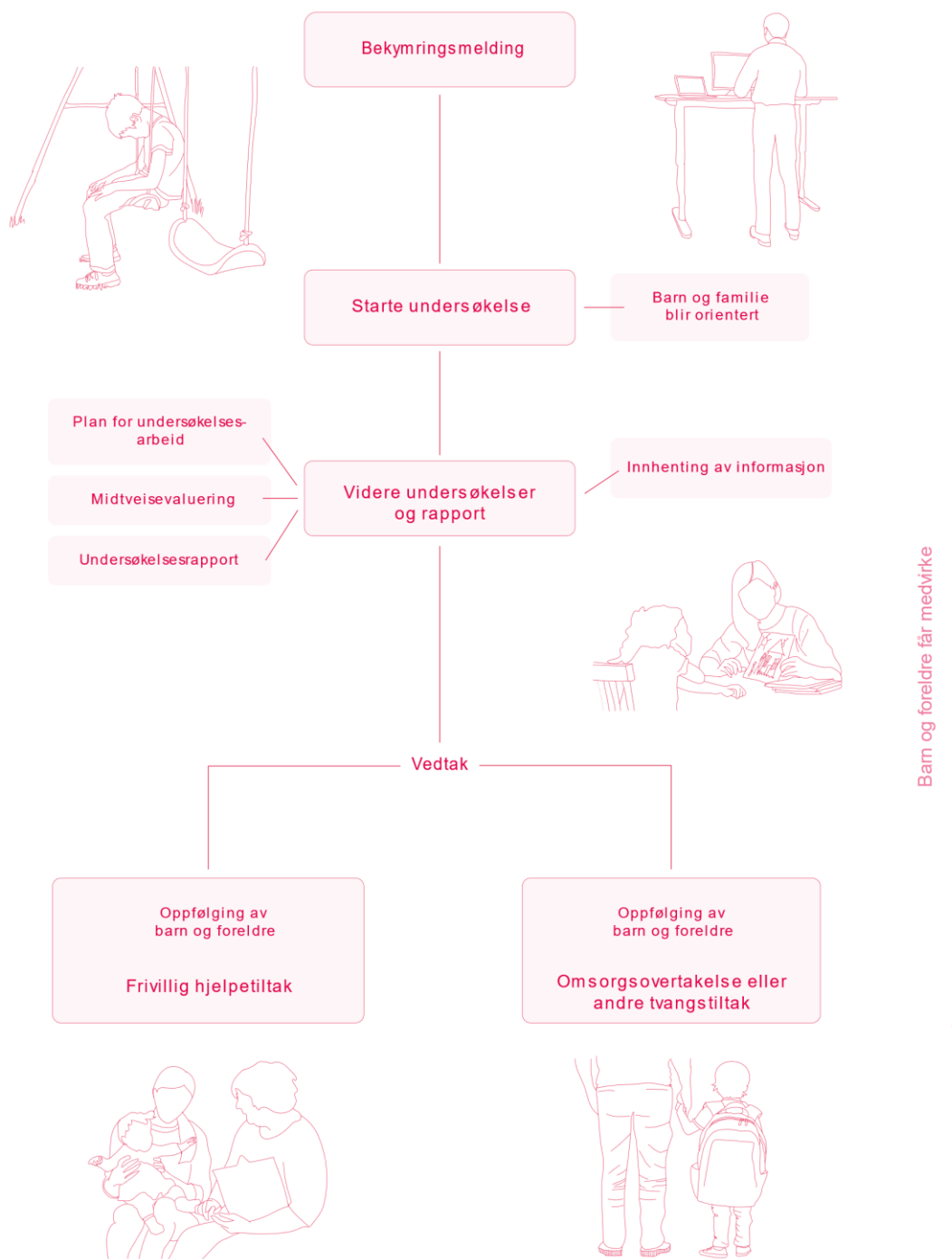
I intervju opplyser departementet at de er kjent med kapasitetsproblemene mange barnevernstjenester opplever. Det er utfordrende å tilfredsstille alle barnevernstjenestene når de har ulike behov og forventninger, noen opplever at det er for mange tilbud om kurs samtidig, mens andre ønsker seg flere tilbud. Departementet viser til at man også er avhengig av kommunal finansiering for å få til et tilstrekkelig kompetanseløft. Departementet ser det som viktig å ansvarliggjøre politisk og administrativ ledelse i kommunen. Innføring av årlig politisk behandling av tilstandsvurderingen for barnevernstjenestene er et sentralt grep her.

⁵⁷ Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad. (2021). *Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018–2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter. 11. august 2021.*

5 Forvaltningspraksis som skal sikre barns beste

Barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd.⁵⁸ Barnevernet har plikt til å vurdere alle bekymringsmeldinger, og de er et sikkerhetsnett for alle barn i Norge. Figur 9 gir en oversikt over de fasene som vi har sett på i en barnevernssak.

Figur 9 Faser i en barnevernssak



Kilde: Utarbeidet av Riksrevisjonen på bakgrunn av Bufdirs saksbehandlingsrundskriv

⁵⁸ Barnevernloven § 3-1.

Barnevernstjenesten må dokumentere sentrale og relevante opplysninger om barnet og familien gjennom arbeidet med en barnevernssak. Det skal være synlig hva tjenestene har gjort, og hvorfor det er gjort. De barnevernsfaglige vurderingene skal framkomme i tjenestens saksbehandlingssystemer eller saksmapper. Skriftlighet sikrer den enkeltes rettssikkerhet og gjør det mulig å overprøve tjenestenes vurderinger og beslutninger i saken. Videre skal skriftlighet bidra til å sikre kvalitet og kontinuitet.

Målet med kompetansetiltakene er at de skal ha effekt på praksisen ved barnevernstjenesten. Derfor bør tiltakene ikke bare føre til generell kompetanseheving, men også synlige endringer i måten barnevernstjenestene dokumenterer arbeidet. For å undersøke dette har vi ved seks utvalgte barnevernstjenester gjennomgått 61 saksmapper for barn i to tidsperioder: 2016–2017 og 2020–2021. Dette er henholdsvis mapper fra perioden før tiltakene og saksmapper fra perioden etter at mange ansatte ved barnevernstjenesten har deltatt på ulike tiltak. Her har vi særskilt sett på de fire områdene der det har vært utfordringer over tid: dokumentasjon, barnevernsfaglige vurderinger og involvering av barn og pårørende/foreldre. Formålet med gjennomgangen er å undersøke om det er endringer i sakene på disse feltene før og etter de statlige tiltakene.

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i barnevernets forvaltningspraksis som skal sikre at barns rettigheter blir ivaretatt. I sum viser undersøkelsen at det i 2020 fortsatt er utfordringer i barnevernets forvaltningspraksis. Det er svakheter knyttet til dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger og medvirkning for foreldre og barn gjennom flere deler av saksgangen i en barnevernssak, fra oppstarten av en undersøkelse til vedtak om tiltak og til oppfølging av disse. I kapittel 5.1.1 til 5.1.5 blir manglene nærmere beskrevet.

Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser ble gjennomført i 2020 og 2021 av statsforvalterne. Det er avdekket lovbrudd i 47 av de 52 tilsynsrapportene som vi har gjennomgått. På et overordnet nivå har statsforvalterne avdekket 16 brudd på barnevernloven § 4-1 *Hensynet til barnets beste*. De resterende bestemmelsene det er blitt avdekket lovbrudd i, omtales i sammenheng med funn i vår undersøkelse i kapittel 5 og 6.

5.1 Dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger

Etter barnevernloven § 4-3 har barnevernstjenesten en rett og plikt til å foreta undersøkelse i saken når den vurderer at det er «rimelig grunn til å anta» at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kapittel 4. Når barnevernstjenesten mottar en bekymringsmelding om et barn, må det derfor besluttes om det skal settes i gang en undersøkelse eller om meldingen skal henlegges. Både iverksettelse av undersøkelse og henleggelse av melding uten undersøkelse av barnets omsorgssituasjon må begrunnes. Alle opplysninger barnevernstjenesten mottar gjennom en bekymringsmelding, kan ha betydning.

Barnevernstjenesten skal dokumentere sentrale og relevante opplysninger om barnet og familien gjennom arbeidet med en undersøkelse. Det følger også av god forvaltningsskikk at det skal være mulig å se ut fra dokumentasjonen i saken hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for vedtakene som er fattet. Det skal være synlig hvilken informasjon som er innhentet, og hvorfor det er gjort. Dokumentasjonen skal også vise hva barnet og foreldrene har gitt uttrykk for, og hvordan dette er vurdert av tjenesten. Skriftlighet skal sikre den enkeltes rettssikkerhet og gjøre det mulig å overprøve tjenestenes vurderinger og beslutninger i saken for å vurdere om tjenestene og tiltakene er forsvarlige i henhold til barnevernloven § 1-4.

I Høyesteretts storkammer ble det i 2020 avsagt tre avgjørelser som gjaldt ulike spørsmål knyttet til norsk barnevernlovgivning og forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 om retten til familieliv. I avgjørelsene kom Høyesterett med føringer på hvordan norske barnevernsmyndigheter og

domstoler skal forholde seg til domstolpraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg (EMD). Høyesterett har også etter avgjørelsene i storkammer⁵⁹ tatt inn flere barnevernssaker til overprøving.

Faktaboks 1 Presisering av krav til beslutningsgrunnlag, begrunnelse og dokumentasjon er blant annet følgende:

Avgjørelser om barnevernstiltak etter barnevernloven kapittel 4 må bygge på et tilstrekkelig «forsvarlig faktisk beslutningsgrunnlag».

Avgjørelser må begrunnes på en måte som viser at det er «foretatt en grundig vurdering», hvor «alle tungtveiende momenter er trukket frem» og hvor motstridende argumenter er veid mot hverandre «på en balansert måte».

Kilde: Høyesterett

Barnevernet har fattet vedtak om tiltak i alle sakene som inngår i vår saksgjennomgang. Vedtaket er fattet etter at det er gjennomført en undersøkelse for å få avklart hvilke behov barnet har.

5.1.1 Gjennomgang av barnets omsorgssituasjon

I de tilfellene der barnevernstjenesten gjennomfører en undersøkelse av barnets situasjon, skal det tas utgangspunkt i opplysningene i bekymringsmeldingen. Det er viktig at tjenesten undersøker alternative forklaringer og hypoteser når det er grunn til dette.⁶⁰ Dersom det er nødvendig, skal det innhentes opplysninger fra de instanser man antar kan bidra til å belyse innholdet i meldingen.

I noen av sakene vi har gått gjennom der bekymringsmeldingen peker på alvorlige forhold, mangler det dokumentasjon på hvorfor barnevernstjenesten ikke har fulgt opp saken. Dette gjelder saker for både 2017 og 2020. Saker med alvorlige forhold kan for eksempel handle om mistanke om seksuelle overgrep mot barnet. I de aktuelle sakene foreligger det ingen skriftlig dokumentasjon på hvordan opplysninger i meldingene har blitt fulgt opp, og hvorfor de eventuelt er bortfalt som bekymring. I samtale med de aktuelle saksbehandlerne får vi opplyst at forholdene ikke ble funnet relevante, og at de raskt ble sjekket ut av saken.

Statsforvalterne har som en del av Helsetilsynet landsomfattende tilsyn av barnevernstjenesters arbeid med undersøkelser avdekket 33 lovbrudd knyttet til barnevernloven § 4-3 *Rett og plikt for barnevernstjenesten til å foreta undersøkelser*. Utgangspunktet er de 52 tilsynsrapportene fra 2020 og 2021 som vi har gjennomgått fra tilsynene.

Plan for undersøkelsen

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, skal barnevernstjenesten, som tidlige nevnt, snarest undersøke forholdet.⁶¹ For å sikre en god gjennomføring av undersøkelsen av barnets omsorgssituasjon, skal barnevernstjenesten utarbeide en plan for undersøkelsesarbeidet. En slik plan vil blant annet inneholde antallet planlagte møter og observasjoner med barn og tidspunktet for en midtveisevaluering. I tillegg vil en plan kunne bidra til å unngå fristoverskridelser, og bidra til kontinuitet ved sykdom og utskifting av medarbeidere i barnevernstjenesten.⁶²

⁵⁹ Høyesterett i storkammer behandlet 27. mars 2020 tre barnevernssaker samlet (HR-2020-661-S og HR-2020-662-S HR-2020-663-S).

⁶⁰ Bufdir. (2022). *Saksbehandlingsrundskrivet*.

⁶¹ Barnevernloven § 4-3.

⁶² Christiansen, Ø., Havnén, K.J.S., Iversen, A.C., Fylkesnes, M.F., Lauritzen, C., Håøy Nygård, R., Jarlby, F. Og Vis, S.A. (2019). *Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning, Delrapport 4: Når barnevernet undersøker*.

Saksgjennomgangen viser at ikke alle barnevernstjenestene i utvalget har utarbeidet en slik plan for hvordan de skal gå fram for å innhente informasjon om barnets situasjon. Vi ser også at mange av planene ikke er tilpasset den enkelte sak, men inneholder kun de faste møtene som alltid gjennomføres med foreldrene.

Saksgjennomgangen viser at én av de seks barnevernstjenestene mangler planer for enkelte av sakene både i 2017 og 2020. En annen barnevernstjeneste manglet plan for én sak for begge årene. For de fire andre barnevernstjenestene fant vi planer for alle de utvalgte sakene i 2020. I 2017 hadde to av disse barnevernstjenester planer for undersøkelse i alle sakene vi gjennomgikk, mens de to andre tjenestene manglet planer i flere av sakene. Dette viser at det ble laget flere planer i 2020 enn i 2017 for de sakene som saksgjennomgangen omfatter.

I intervjuer opplyser barnevernsledere at det bør lages en plan etter at første samtale med de berørte, barnet og foreldre, er gjennomført. At det mangler undersøkelsesplaner i 2017, eller at de var mangelfulle, forklares av enkelte saksbehandlere med at det ikke fantes rutiner for dette i 2017.

Flere saksbehandlere i ulike barnevernstjenester peker også på at det er vanskelig å lage en plan for å undersøke barnets omsorgssituasjon som uansett må justeres på. Det ble også trukket fram at dersom barnet hadde søsken, kunne det være at planen ble opprettet på den ene av søsknene og ikke lagret på alle søsknene. Saksbehandlerne viste til dette som en forklaring på hvorfor det fortsatt mangler planer i 2020.

Helsetilsynets oppsummering etter tilsynene med barnevernets undersøkelse fra 2020 og 2021, avdekker mangler i planlegging av undersøkelsene i mange av tilsynene. Det er ofte opp til den enkelte ansatte hvordan informasjon skal vurderes og vektlegges i planleggingen av undersøkelsen. De ansatte har ulik praksis når det gjelder å bruke tidligere opplysninger om barn og familier i planleggingen av den aktuelle undersøkelsen. Det er også tilfeldig om det vurderes om andre barn i familien skal omfattes av undersøkelsen. Det gjøres ikke konkrete vurderinger av hva som er relevante opplysninger i det aktuelle tilfellet, og det benyttes ofte standardspørsmål uten nærmere vurdering. En del barnevernstjenester lager undersøkelsesplaner, men disse er ofte generelle og ikke tilpasset den aktuelle saken.⁶³

5.1.2 Undersøkelsen av barnets situasjon – vurdering og konklusjon

Barnevernstjenestens arbeid skal være forsvarlig, jf. barnevernloven § 1-4. Forsvarlig undersøkelsesarbeid innebærer blant annet at det skal gjøres relevante barnevernsfaglige vurderinger underveis og til slutt i undersøkelsen. Barnevernet må derfor fortløpende vurdere nye opplysninger underveis i undersøkelsen og eventuelt justere undersøkelsen i tråd med dette. Barnevernstjenestens konklusjon skal også være i tråd med de vurderingene som er gjort.

Midtveisevaluering

Formålet med en midtveisevaluering er å ta en statussjekk i den enkelte sak. Man går da gjennom informasjonen som er hentet inn, og vurderer hvilken ny informasjon som trengs for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst. Evalueringen skal sikre en åpen diskusjon om saken og mulighet for konstruktive innspill til det videre arbeidet fra leder og kolleger.⁶⁴ Midtveisevalueringen er derfor et viktig kontrollpunkt for å avklare om det er gjort riktige undersøkelsesaktiviteter i et tilstrekkelig omfang.⁶⁵ I intervju med barnevernsledere bekreftes det at det skal utarbeides midtveisevaluering. Statsforvalterne har gjennom sitt landsomfattende tilsyn i 2020 og 2021 understreket behovet for at barnevernstjenesten har en slik evaluering.

⁶³ Helsetilsynet. (2022). *Svik i 8 av 9 barnevernstjenester*. Hentet 8. april 2022 fra <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svik-i-8-av-9-barneverntjenester/>

⁶⁴ Christiansen, Ø., Havnen, K.J.S., Iversen, A.C., Fylkesnes, M.F., Lauritzen, C., Håøy Nygård, R., Jarlby, F. Og Vis, S.A. (2019). *Barnevernets undersøkelsesarbeid - fra bekymring til beslutning, Delrapport 4: Når barnevernet undersøker*.

⁶⁵ Helsetilsynet. (2020). *Rapport fra landsomfattende tilsyn med barneverntjenesten og undersøkelser ved barneverntjenesten i Oslo kommune, Bydel Grorud 2020*. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2020/oslo-kommune-bydel-grorud-landsomfattende-tilsyn-med-barneverntjenesten-og-undersokelser-ved-barneverntjenesten-2020/>

Faktaboks 2 Momentliste til en midtveisevaluering

- Hva var den opprinnelige problembeskrivelsen for barnets situasjon, og hva var barnevernets faglige fokus i arbeidet?
- Hvilken informasjon er innhentet, hva vet barnevernet i dag om barnets situasjon?
- Hvilke spørsmål er aktuelle å få svar på i det videre arbeidet?
- Hvilke ressurser bør bygges videre på hos foreldre og barnet selv, og hvordan?
- Er det ressurser i familiens nettverket som kan erstatte offentlig hjelp eller være et supplement i kombinasjon med offentlig hjelp?

Kilde: Barne- og familiedepartementet (Barne- og likestillingsdepartementet)⁶⁶

Saksgjennomgangen viser at det mangler midtveisevaluering i de aller fleste sakene for begge periodene. Midtveisevaluering manglet i alle sakene vi gjennomgikk for fire av barnevernstjenestene i 2017. For de to andre tjenestene forelå midtveisevalueringer i enkelte av sakene. I 2020 var det tre barnevernstjenester som manglet midtveisevalueringer i alle sakene. To av barnevernstjenestene har utarbeidet evalueringer av barnet i enkelte av sakene, og kun ett kontor hadde det i alle sakene.

Når det mangler midtveisevaluering, er det vanskelig å se på hvilken måte informasjon fra foreldre om barnets omsorgssituasjon er brukt som grunnlag for den videre undersøkelsen. Da framkommer det heller ikke hvordan informasjonen er tatt med i vurderingene som gjøres underveis i undersøkelsen.

I saksgjennomgangen fant vi også svært få oppsummeringer eller referater fra interne møter hvor en pågående undersøkelsessak om barnet er drøftet. Det er én barnevernstjeneste som har dokumentert slike drøftinger, men disse notatene er mer en status for hvor saken står, enn barnevernsfaglige vurderinger. Det er for eksempel i enkelte saker ikke beskrevet konkret hva barnets behov er, eller hvordan foreldrenes utfordringer påvirker barna.

Det er heller ikke mulig ut fra informasjonen som vi fant, å se hvorfor tjenesten har vurdert det som tilstrekkelig å kun ha én samtale med barn/foreldre. Tilsvarende vurderinger av antall hjemmebesøk er heller ikke dokumentert. Videre er det ikke dokumentert hvorvidt forskjellig informasjon om barnet eller ulike fakta vurderes opp mot hverandre, slik at eventuelle forhold som trekker i ulike retninger, undersøkes videre eller avklares i løpet av undersøkelsen. Det er ikke funnet noen midtveisevaluering som har gjort slike avveininger rundt barnets omsorgssituasjon.

I intervjuene med barnevernstjenestene opplyser ledelsen at barnevernsfaglige vurderinger gjøres, men at de fortsatt dokumenteres i for liten grad. Dette er et gjennomgående trekk ved alle de utvalgte barnevernstjenestene. Det er også noe variasjon mellom tjenestene og innad i tjenestene. I tillegg dokumenteres vurderingene på ulike steder i saksbehandlingsverktøyet – i journal og postjournal. Dette gjør det vanskelig å holde oversikt og kontrollere de barnevernsfaglige vurderingene som er gjort.

Saksbehandlerne viser til at de drøfter barnets situasjon på interne drøftingsmøter med en eller flere kolleger, men at det ikke er praksis for å dokumentere vurderingene. Enkelte viser til at drøftinger skal dokumenteres ved at de skrives inn i et journalbildet i Familia. Under saksgjennomgangen er det funnet svært få slike dokumenter. Saksbehandlerne opplyser at de har blitt bedre til å gjøre drøftinger og underveisvurderinger i 2021. Saksgjennomgangen viser imidlertid ikke at omfanget av dokumentasjon på underveisdrøftinger i 2020 er vesentlig endret siden 2017.

⁶⁶ Barne- og likestillingsdepartementet. (2006). *Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunen*.

Innhenting og bruk av informasjon om barnets situasjon fra relevante instanser

For at barnets behov skal bli best mulig opplyst, vil barnevernstjenesten ha behov for å innhente informasjon fra andre relevante instanser som har informasjon om barnet og/eller foreldrene. Barnevernstjenesten kan etter barnevernloven § 6-4 femte ledd innhente opplysninger så langt som mulig i samarbeid med den saken gjelder, eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting. Dette kan være informasjon fra barnehage, skole, PPT-tjeneste, NAV, politi, lege og eventuelt andre helsetjenester som Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) som gir behandling til barnet eller foreldrene.

Saksgjennomgangen viser at det hentes inn informasjon om barn og foreldrene fra relevante instanser i alle sakene både fra 2017 og 2020. Vi kan imidlertid i liten grad se at det er dokumentert fortløpende vurderinger av den informasjonen som hentes inn, og hvordan informasjonen brukes i den videre saksbehandlingen av saken. Det gjelder for eksempel informasjon fra samarbeidende instanser som NAV og BUP. Det er først i undersøkelsesrapporten og i vedtak om tiltak at denne informasjonen blir behandlet. Informasjonen som er mottatt, er i stor grad gjengitt ordrett i undersøkelsesrapporten. Det varierer hvordan denne informasjonen er vurdert i sammenheng med annen informasjon i saken.



Foto: Colourbox

Bruk av informasjon mottatt fra barn og foreldre

Saksgjennomgangen viser at det gjennomføres en rekke samtaler med barna/foreldre og hjemmebesøk, og at det i all hovedsak skrives møtereferater. Det er imidlertid svært få møtereferater som inneholder en vurdering av informasjonen om barnets situasjon som kommer fram i møtet. Det er heller ikke gjort noen egne vurderinger av status i saken etter møtene og hvordan eventuell ny informasjonen skal brukes videre i saken.

I samtaler bekrefter saksbehandlerne at vurderinger av informasjon som framkommer i møter sjelden blir skriftliggjort. Årsaken er at de mener det ikke er nødvendig å gjøre slike vurderinger etter alle typer møter. Det ble også opplyst de at det ikke var rutiner for å skrive ned slike vurderinger i 2017 ved enkelte av barnevernstjenestene. Når det gjelder nyere saker, opplyser flere saksbehandlerne at de har blitt mer

oppmerksom på at det bør gjøres en vurdering informasjonen som framkommer om barnet, og at dette bør komme fram i møtoreferater eller andre dokumenter i saken. Gjennomgangen av saker fra 2020 viser at det gjøres noen vurderinger etter samtaler med barn og foreldre i enkelte saker, men at det ikke skjer systematisk.

Barnevernstjenestene bruker i stor grad interne journalnotater for enkeltnotater og vurderinger i saken. Disse notatene er i liten grad navngitt eller merket på en slik måte at det er mulig å se hvilken informasjon som de inneholder. Under saksgjennomgangen åpnet vi slike dokumenter for å se om det forelå barnevernsfaglige vurderinger i notatene. Gjennomgangen viser at det i stor grad var fakta som ble notert i slike notater, og vi klarte i liten grad å finne de barnevernsfaglige vurderingene.

Undersøkelserapport

Formålet med en barnevernsundersøkelse er å vurdere om barnet lever i en omsorgssituasjon som kan gi grunnlag for barnevernstiltak. Barnevernstjenesten må derfor påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak, jf. forvaltningsloven § 17. Dette innebærer at alle relevante sider av saken må belyses, og at informasjonen må vurderes underveis i saken. Etter endt undersøkelse bør barneverntjenesten lage en undersøkelsesrapport, hvor alle barneverntjenestens sine vurderinger dokumenteres. Foreldre har krav på å lese rapporten. Undersøkelsesrapporten skal inneholde informasjon som er innhentet fra barn og foreldre, og det skal framkomme hvordan informasjonen er brukt i vurderingene som ligger til grunn for tiltakene som foreslås.

Saksgjennomgangen viser at det er skrevet en slik rapport om barnet i alle saker. Det varierer imidlertid hvor mye fakta om og vurderinger av barnets situasjon rapportene inneholder. Alle tjenestene oppsummerer relevante faktaopplysninger fra sakene i undersøkelsesrapporten. Flere bærer preg av å inneholde omfattende faktaopplysninger og beskrivelser, for eksempel ved at hele referater fra møter med foreldre, kan være inntatt. De barnevernsfaglige vurderingene er ofte knappe, og det framkommer ikke hvordan alle faktaopplysningene har betydning for vurderingen som er gjort. Bildet er det samme for saker i 2017 og 2020.

Barns medvirkning skal være beskrevet i undersøkelsesrapporten. Overskriften «barnets stemme» benyttes i mange av malene for undersøkelsesrapporten. Saksgjennomgangen viser at barnevernstjenestene refererer til informasjon som er kommet fram i samtaler med barnet, uten at det framkommer hvordan tjenesten vurderer denne informasjonen. Det framkommer heller ikke hvordan denne informasjonen fra barna er vektlagt i forhold til annen informasjon som er brukt i undersøkelsesrapporten.

Gjennomgangen viser at for to barnevernstjenester har det vært en positiv utvikling i medvirkning fra barn i 2020 fra 2017 når det gjelder dokumentasjon av hvordan barnets synspunkter framkommer og er brukt inn i undersøkelsesrapporten. For de fire øvrige tjenestene er det ingen vesentlige endringer i hvordan barnets synspunkter framkommer og er brukt i undersøkelsesrapportene.

Saksgjennomgangen viser at informasjon fra foreldre i stor grad er dokumentert i undersøkelsesrapportene. Informasjonen er dokumentert ved at referater fra møter med foreldrene tas direkte inn i undersøkelsesrapporten. Men heller ikke her er det alltid gjort vurderinger av den informasjonen som framkommer i referatene fra møtene. Hos en av barnevernstjenestene er det en negativ utvikling i dokumentasjonen av foreldres medvirkning i undersøkelsesrapportene fra 2017 til 2020. For de andre tjenestene ser vi bare minimale endringer.

Vedtak

Av barnevernloven § 1-4 følger krav om forsvarlig dokumentasjon ved valg av tiltak. Det følger også av god forvaltningsskikk at det skal være mulig å se ut fra dokumentasjonen i saken hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for vedtakene som er fattet. Vedtak i en barnevernssak skal derfor begrunnes, og vedtaket skal også vise hvordan barnets beste er vurdert. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle

barnevernsfaglige vurderinger og avgjørelser. Disse vurderingene skal også framgå i dokumentasjonen i barnets sak.⁶⁷

Saksgjennomgangen viser at selv om vedtakene på samme måte som undersøkelsesrapportene i flere tilfeller inneholder detaljrike beskrivelser av fakta, er vedtakene ofte godt begrunnet med gode barnevernsfaglige vurderinger. Vedtakene i noen saker er likevel knappe med hensyn til vurderinger. Ut fra faktaene er det likevel forståelig hvilke vurderinger og hensyn som ligger til grunn for vedtaket. En eller annen form for veiledning til forelderen inngikk i de fleste av vedtakene i sakene i saksgjennomgangen. Det var ikke alltid like tydelig hvordan en slik veiledning ville være det beste tiltaket sett opp mot barnets beste. De barnevernsfaglige vurderingene kommer på denne måten fram i barnets sak, men ofte ikke før i vedtaket, i slutten av undersøkelsesfasen. Som vist tidligere er slike vurderinger sjelden del av dokumentasjonen underveis i undersøkelsen, for eksempel en midtveiseevaluering.

Når det gjelder vedtak som avslutter tiltaket, viser saksgjennomgangen noen mangler. Det er flere saker der det ikke kommer fram tydelige begrunnelser for hvorfor det er riktig/forsvarlig å avslutte tiltaket, og hvorfor dette er til barnets beste. I noen saker vies det mye oppmerksomhet til foreldrenes konflikter i forhold til barnets utfordringer. Da er det usikkert hvorvidt barnets behov er godt ivaretatt i disse sakene både i 2017 og i 2020 ved enkelte av barnevernstjenestene.

Omsorgsovertakelse

Vår gjennomgang viser at i saker der det er foretatt en omsorgsovertakelse av barnet, finnes det barnevernsfaglige vurderinger som er godt dokumentert. Dette gjelder både i 2017 og 2020. Dette er til forskjell fra sakene som har ført til frivillige hjelpetiltak, hvor dokumentasjonen er svakere.

Når det gjelder dokumentasjonen av barns medvirkning i saker som gjelder omsorgsovertakelse, viser saksgjennomgangen at barnevernstjenesten snakker med barna etter at barna er plassert utenfor hjemmet. Dette gjelder alle tjenestene og for saker fra både 2017 og 2020. Foreldrenes synspunkter blir synliggjort og dokumentert i alle saker med omsorgsovertakelse.

Barnevernstjenestens vurdering av egen dokumentasjon

Barnevernslederne sier i intervju at det gjenstår en del arbeid før barnevernstjenestene dokumenterer barnevernsfaglige vurderinger på et tilfredsstillende nivå, men at det er et område det arbeides med. Enkelte av tjenestene opplyser at de holder på med å oppdatere malene for dokumenter som brukes i saksbehandlingen. Et eksempel er å legge inn en overskrift i malen som heter «Vurderinger», for å sikre at barnevernsfaglige vurderinger blir synliggjort i dokumentet. Synliggjøring av vurderinger og begrunnelser som ligger til grunn, gjør det lettere i ettertid å forstå hvordan barnevernstjenesten har kommet fram til sin avgjørelse.

I intervjuer med ledere og samtaler med saksbehandlere i de seks barnevernstjenestene kommer det fram at det har blitt rettet mer oppmerksomhet mot behovet for dokumentasjon de siste årene etter at blant annet kompetansestrategien er iverksatt. Dette gjelder spesielt barnevernsfaglige vurderinger. Alle tjenestene har deltatt i flere av tiltakene i kompetansestrategien. Dette har også vært temaer som er tatt opp i egne kompetansehevede tiltak som er gjennomført i den enkelte barnevernstjenesten.

Svakhetene ved dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger i barnevernstjenesten blir bekreftet gjennom Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser i 2020 og 2021. Når det gjelder krav til forsvarlighet etter barnevernloven § 1-4, er det i vår gjennomgang avdekket lovbrudd i 43 av 52 tilsyn. Det er også avdekket mange brudd på kravet til begrunnelse etter barnevernloven § 6-3 a og hensynet til barnets beste etter § 4-1, i henholdsvis 18 og 16 barnevernstjenester.

⁶⁷ Bufdir. (2022). *Saksbehandlingsrundskrivnet*, samt barnevernloven § 6-3 a og forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Statsforvalterne konkluderer med at kommunene gjennom sin styring og ledelse ikke sikrer at alle undersøkelser er tilstrekkelig faglig forsvarlig i et flertall av tilsynene.

5.2 Dokumentasjon av barns medvirkning

Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter har i henhold til barnevernloven rett til å medvirke i alle forhold som vedrører seg selv. Dette er nedfelt i barnevernloven § 1-6. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter.⁶⁸ Barnevernets plikt til å samarbeide med barn og foreldre er sagt uttrykkelig i barnevernloven.⁶⁹ Både at barnet har fått informasjon om saken og retten til medvirkning må dokumenteres. På samme måte må barnets synspunkter og hvordan de er vektlagt i vurderinger og beslutninger, dokumenteres.

Barnevernloven og barnevernsretten bygger på tre hovedprinsipper: det biologiske prinsipp, minste inngreps prinsipp og hensynet til barnets beste.⁷⁰ Formålet med medvirkning er å få fram barnets synspunkter om egen situasjon for å bidra til at barnevernet i en undersøkelsesfase fatter avgjørelser som er til barnets beste. Samtaler med barnet er en forutsetning for, men ikke en garanti for, medvirkning.

5.2.1 Kontakt med barnet i undersøkelsesperioden

I saksgjennomgangen så vi etter dokumentasjon på om barnet har blitt orientert om at det gjennomføres en undersøkelse, og om det blir gjennomført møter eller observasjon av barnet. Saksbehandlerne har i samtaler med oss fått mulighet til å forklare funnene som er gjort.

Informasjon til barnet om at barnevernstjenesten har åpnet sak

Ifølge barnevernstjenestens rutiner for undersøkelser skal tjenesten snakke med alle barn, og barnet skal informeres om sine rettigheter i en undersøkelse. Samtaler kan gjennomføres i hjemmebesøk, møter med barna i barnevernstjenestens lokaler, barnehage eller skole, telefonsamtaler eller via digitale plattformer. Barnets mening skal dokumenteres, og det må komme klart fram hva barnet har formidlet, både om bekymringen og om aktuelle tiltak.

I saksgjennomgangen er det undersøkt om det er dokumentert at barn som er i stand til å danne egne synspunkter, er orientert om hvorfor barnevernstjenesten har tatt kontakt med dem og vil gjøre en undersøkelse. I fire av de gjennomgåtte sakene fra 2020 mangler det informasjon om at barnet er orientert. I sakene fra 2017 var barna orientert i alle saker der dette var aktuelt.

De landsomfattende tilsynene fant likevel at det i mange saker ikke er dokumentert at barnevernstjenesten har samtalt med barnet om innholdet i meldingen. I enkelte saker der barn har gitt informasjon, er det ikke oppgitt hvordan denne informasjonen er fulgt opp videre i undersøkelsen.⁷¹

Møter med eller observasjon av barnet

En forutsetning for at barnet kan medvirke i undersøkelsen som omtalt i kapittel 5.1.2, er at de får mulighet til å komme med egne synspunkter og meninger. Barnevernstjenesten må tilrettelegge for at barnet kan medvirke, gjennom å ha samtaler med barnet. For at informasjonen som kommer fram i samtalen med barn, kan tas hensyn til i de barnevernsfaglige vurderingene, må det skrives referat fra samtalen.

I saksgjennomgangen har vi undersøkt om det er gjennomført møter og/eller observasjoner av barnet som er dokumentert. Vi har også undersøkt om møterreferatet inneholder en vurdering av hvordan informasjonen fra samtalen skal brukes videre i saken. Det er også vurdert om referatet inneholder informasjon om barnet er

⁶⁸ Barnevernloven § 1-6.

⁶⁹ Barnevernloven § 1-7.

⁷⁰ Barnevernloven. Kort om loven.

⁷¹ Helsetilsynet. (2022). *Svik i 8 av 9 barnevernstjenester*. <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svik-i-8-av-9-barneverntjenester/>

gjort kjent med innholdet i referatet. På samme måte er det undersøkt om det framkommer om foreldrene er orientert om innholdet i referatet.

I møterefelatene fra både 2017 og 2020 er det tatt inn informasjon om hva barnet har opplyst i møtet, men det foreligger få vurderinger av hvordan informasjonen fra barnet er tatt hensyn til, og hvordan den er brukt i de barnevernsfaglige vurderingene som er omtalt i kapittel 5.1.2.



Foto: Colourbox

Både barnevernsledere og saksbehandlere opplyser i intervjuer og samtaler at det de siste årene har vært stor oppmerksomhet på barns medvirkning og hvordan samtaler skal gjennomføres. Flere tjenester viser til at de har deltatt i opplæring i hvordan de skal gjennomføre samtaler med barn, barnesamtalen⁷², og arrangerer i tillegg intern opplæring i temaet.

Likevel viser saksgjennomgangen at det for de fleste sakene fra 2020, som for saker fra 2017, fortsatt mangler dokumentasjon på hvordan informasjonen fra barnet er tatt videre i saksbehandlingen, og hvilken vekt den har fått i de barnevernsfaglige vurderingene. Det har heller ikke vært noen merkbare endringer i hvordan barnets medvirkning kommer fram i dokumentasjon fra møter og observasjoner av barn.

Barnevernslederne bekreftet at det fortsatt er svakheter når det gjelder dokumentasjon av barns medvirkning. I ett av intervjuene med ledelsen ble det opplyst at referater fra samtaler med barn ikke sendes ut, men at større barn får mulighet til å lese referatet dersom de ønsker det. Dette ble også bekreftet i samtaler med saksbehandlerne.

Vår gjennomgang viser at referater fra samtaler med barn lagres på ulike steder i saksbehandlingsverktøyet. Derfor er det vanskelig å finne ut om det er skrevet referat fra alle samtalene med barnet der det har kommet fram informasjon som kan ha betydning for utfallet av saken. Bare et fåtall av referatene er lagret i postjournal på en slik måte at man kan se at referatet er sendt ut. Referatene mangler også informasjon om hvorvidt barnet har fått muntlig informasjon om hva som står i referatet. Det er derfor ikke mulig å se om

⁷² Den dialogiske samtalemetoden (DCM), et kompetansehevingsprogram for barnevernet.

barnet er gjort kjent med innholdet og har fått mulighet til å gjøre endringer i referatet dersom barnet ikke er enig i det som står der. Hensynet til kontradiksjon er dermed ikke ivaretatt for sakene verken i 2017 og 2020.

Noen saksbehandlere trekker også fram at det er arbeidskrevende å sende ut referater med vurderinger fra alle hjemmebesøk, møter og telefonsamtaler til foreldre og barn. Derfor velger noen å oppsummere samtalen uten vurderinger og gjennomgår referatene i neste møte. Barn og foreldre blir da orientert om hva som framgår fra samtale, men ikke om hvilke vurderinger samtale leder til.

Helsetilsynet trekker fram i sin oppsummering av tilsynene fra statsforvalterne at selv om mange har kontakt med barnet gjennom undersøkelsen, er det mer tilfeldig hva som er tema i samtale.⁷³

I sitt arbeid med undersøkelser har statsforvalterne avdekket lovbrudd knyttet til barns rett til medvirkning i 17 av 52 tilsyn, jf. barnevernloven § 1-6. Når barnevernstjenesten ikke snakker med barnet i tilstrekkelig grad eller forsøker å innhente barnets synspunkter om egen situasjon og behov for hjelp, sikrer ikke tjenesten at saken blir godt nok opplyst.

I rapportene fra tilsynene framgår det blant annet at statsforvalterne oppfatter ut fra intervjuene med barnevernstjenestene at de ansatte har god kunnskap om hva som kreves etter loven for at barnets rett til medvirkning er oppfylt. Når svikten likevel oppstår, mener statsforvalterne at barnevernstjenestene ikke har gode nok kontrolltiltak som sikrer at medvirkning ivaretas i undersøkelsene. Dette er i stor grad inntrykket som saksgjennomgangen og intervjuene våre også etterlater.

I prosjektet *Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning 2020* gikk det fram at det kun var gjennomført samtale med 60 prosent av alle barna og med 73 prosent av barn over 6 år.⁷⁴ Funn fra denne undersøkelsen viste at det er store variasjoner mellom barnevernstjenestene i hvordan de arbeider med barnets medvirkning. Det kan noen ganger være akseptable grunner for ikke å snakke med barnet. For å vurdere dette er det imidlertid avgjørende at barnevernet dokumenterer hvorfor de ikke har snakket med barnet. Undersøkelsen viste at denne dokumentasjonen har vært svært mangelfull.

5.2.2 Oppfølging av tiltak

En undersøkelse vil ofte ende med at barnevernstjenesten iverksetter tiltak som har til formål å hjelpe barnet. Barnevernstjenesten må følge opp at tiltakene er hensiktsmessige, gjennom å ha samtaler og/eller gjøre observasjoner av barnet. I saksgjennomgangen har vi undersøkt om barnets medvirkning er dokumentert etter at tiltaket er iverksatt.

Oppfølging av hjelpetiltak

I saksgjennomgangen så vi at de fleste tiltakene var frivillige og ble iverksatt i hjemmet. Disse tiltakene inneholdt veiledning til foreldrene for at de skulle få hjelp til foreldrerollen.

Saksgjennomgangen viser at det er dokumentert kontakt mellom barnevernstjenesten og alle barna i den perioden der det ble gitt hjelpetiltak til familien. Kontakten kan være enten møter med barnet eller observasjon av samspill mellom barn og foreldre. Her var det ingen vesentlige forskjeller i noen av barnevernstjenestene mellom saker i 2017 og saker i 2020 når det gjelder å dokumentere barns medvirkning under oppfølgingen av hjelpetiltak.

Avslutning av hjelpetiltak

Barnevernet kan sette inn ulike hjelpetiltak for å heve foreldrekompetansen, kompensere for mangler i omsorgen eller avlaste foreldrene. I mange av sakene som er gjennomgått, er det fattet vedtak om frivillig veiledning av foreldrene, og tiltaket avsluttes etter at de aktuelle kursopplegget er gjennomført. Det varierer

⁷³ Helsetilsynet. (2022). *Svikt i 8 av 9 barnevernstjenester*. <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barnevernstjenester/>

⁷⁴ Havnen, K.J.S., Christiansen, Ø., Ljones, E.H., Lauritzen, C., Paulsen, V., Jarlby, F., Vis, S.A. (2020). Barnevernets undersøkelsesarbeid, Delrapport 5: Å medvirke når barnevernet undersøker. En studie av barn og foreldres medvirkning i barnevernets undersøkelsesarbeid.

derfor om barnets synspunkt er synliggjort i vedtaket om når sakene med hjelpetiltak skal avsluttes. Saksgjennomgangen viser ingen endring i involvering av barnet fra saker i 2017 til saker i 2020 når slike saker avsluttes.

5.3 Dokumentasjon av samarbeid med foreldrene

Barnevernet skal utøve sin virksomhet med respekt for og så langt som mulig i samarbeid med barnet og barnets foreldre.⁷⁵ Foreldrene som er omfattet av saken, har selvstendige rettigheter i undersøkelsessaken, og når foreldrene er part i barnevernssaken, vil de ha rett til å uttale seg etter forvaltningsloven § 17. Opplysninger som barnevernet mottar under undersøkelsen, skal i utgangspunktet forelegges for foreldrene for uttalelse. Barnevernstjenesten bør også gjøre foreldrene kjent med andre opplysninger som har vesentlig betydning, etter forvaltningsloven § 17.

5.3.1 Kontakt med foreldre i undersøkelsesperioden

Rettssikkerheten til foreldre og barn svekkes dersom saken ikke inneholder skriftlig dokumentasjon av hvilken informasjon som er innhentet, og hvilke vurderinger som er gjort. Dokumentasjon bidrar til at partene kan ivareta rettighetene sine og fremme egne synspunkter i saken.⁷⁶

I veileder for landsomfattende tilsyn 2020–2021 med barnevernets arbeid med undersøkelser heter det at «det skal være synlig hva tjenestene har gjort og hvorfor dette er gjort. Det skal fremkomme hva barnet og foreldrene har gitt uttrykk for og hvordan dette er vurdert av tjenesten. Skriftlighet sikrer den enkeltes rettssikkerhet og gjør det mulig å overprøve tjenestenes vurderinger og beslutninger i saken. Skriftlighet bidrar til å sikre kvalitet og kontinuitet».⁷⁷

I saksgjennomgangen har vi undersøkt om samarbeidet med foreldre er dokumentert i ulike deler av en barnevernssak. Vi har sett på foreldres deltakelse fra bekymringsmelding til avslutning av undersøkelsen om barnet situasjon. Gjennom intervjuer med barnevernsledere og i samtaler med saksbehandlerne har vi fått utdypende forklaringer på tjenestene sin praksis og rutiner for samarbeid med foreldre.

Orientering til foreldre om bekymringsmelding

Hvis det settes i gang en undersøkelse ut fra en mottatt bekymringsmelding, skal barnevernstjenesten orientere foreldrene om dette. Foreldre må få mulighet til å komme med sine synspunkter og kommentere den informasjonen som barnevernstjenesten innhenter, og hvilke barnevernsfaglige vurderinger som legges til grunn for å starte en undersøkelse.

Det er dokumentert at foreldre er orientert om at barnevernet har mottatt bekymringsmelding, i alle sakene vi har gjennomgått, med unntak av to saker fra 2020. Ut fra informasjon som var dokumentert i saken, og samtaler vi hadde med saksbehandlerne for de to sakene, kom det fram at mangelen ikke skyldtes svikt i saksbehandlingen, men at det var forståelige årsaker til hvorfor det manglet dokumentasjon på at foreldre var orientert om bekymringsmeldingen. Dette vil være særlig aktuelt der barnevernet bistår politiet i saker der det skjer en pågripelse av foreldrene.

Møter eller observasjon underveis

For at informasjonen som er kommet fram i møter med foreldre eller i observasjoner mellom foreldre og barn, skal kunne brukes i etterkant i saken, som omtalt i kapittel 5.1, må informasjonen dokumenteres. Dette kan gjøres ved at det skrives referater fra samtaler. I saksgjennomgangen har vi undersøkt om det finnes referater fra slike samtaler, og om referatene inneholder vurderinger av hvordan informasjonen skal brukes

⁷⁵ Barnevernloven § 1-7.

⁷⁶ Bufdir. (2022). *Saksbehandlingsrundskrivet*. Saksbehandlingsrundskrivet, punkt 3.2.8.1.

⁷⁷ Helsetilsynet. (2019). *Veileder for landsomfattende tilsyn 2020 – 2021 med barnevernets arbeid med undersøkelser*. Internserien 10/2019.

videre i saken. Vi har også sett på om det kommer fram informasjon om at foreldrene er gjort kjent med innholdet i referatet.

Saksgjennomgangen viser at barnevernstjenestene i all hovedsak har samtaler og møter med foreldrene underveis i sakene. I de få sakene dette ikke er gjort, er det klare grunner til hvorfor møter eller observasjoner ikke har funnet sted. Det kan for eksempel være at saken er akutt, at foreldrene ikke ønsker å snakke med barnevernstjenesten, eller at sakens karakter tilsier at det kan være uheldig for barnet dersom barnevernstjenesten har samtaler med foreldrene.

Vi ser i saksgjennomgangen at det er variasjoner i hvordan informasjonen som kommer fram i møtene mellom foreldre og tjenesten, blir vurdert og dokumentert. Referater fra møter med foreldre inneholder informasjon om hva den enkelte har sagt, ofte mye fakta, og gjerne med detaljerte beskrivelser av foreldrenes livssituasjon. Det er få eller ingen vurderinger i referatene av hvordan denne informasjonen vil brukes videre i saken. Flere saksbehandlere bekrefter at de bruker mye tid på å gjengi hva den enkelte har sagt. Barnevernsledere erfarer noen ganger at de får kritikk fra foreldre dersom ikke alle detaljer er tatt med i referatet. Flere barnevernsledere opplyser i intervju at det er en vanskelig øvelse for saksbehandlerne å komprimere beskrivelser av fakta og tydeliggjøre vurderinger, men at dette er noe tjenestene jobber med å bli bedre på.

I intervju opplyser ledelsen ved en av barnevernstjenestene at det kan være utfordrende å få saksbehandlerne til å forstå hva som er tilstrekkelig å ha med i møtereferater. Barnevernsledelsen uttaler at vurderingene som viser hvordan man kommer fram til konklusjonen, må være med, men samtidig må også fakta og vurderinger som kan peke mot en annen konklusjon, være inkludert. Ifølge barnevernsledelsen i en av tjenestene er dette en vanskelig øvelse, og det handler om saksbehandlernes trygghet på at det de har tatt med, er godt nok. Hvordan slike vurderinger skal skrives, er noe av det som statlige myndigheter kunne ha hjulpet med, uttalte en barnevernsleder.

Videre viser saksgjennomgangen at det er ulik praksis for hvor i saksbehandlingssystemet referater fra møter og samtaler med barn og foreldre blir lagret. Systemet inneholder to journaler: en journal som viser handlinger som er foretatt i saksbehandlingssystemet og interne dokumenter, og en postjournal som inneholder dokumenter som er mottatt eller sendt ut i saken, samt andre viktige dokumenter i saksbehandlingen. Vi finner at referater ikke alltid blir lagret i postjournalen, slik de ville blitt dersom de var sendt ut til foreldrene for orientering og gjennomgang. Når referater legges i journal, medfører det en risiko for at partene i saken ikke får innsyn i alle relevante saksdokumenter. På den måten mister foreldre mulighet til å se hva som er skrevet i saken, og å korrigere dersom de mener informasjonen de har gitt, ikke er riktig gjengitt.

Vi finner at barnevernstjenestene har ulik praksis og rutiner for utsendelse av referater til foreldre. Referater er i 2017 og 2020 lagret i journal hos alle barnevernstjenestene. Det manglet informasjon om hvordan innholdet i disse referatene har blitt gjort kjent for foreldrene. Hovedinntrykket er at det her ikke har skjedd noen endring fra 2017 til 2020.

I de sakene der møtereferater er lagret i journalen, har saksbehandlerne under intervjuene oppgitt ulike grunner til dette. Enkelte oppgir at de ikke ønsker at møtereferatene skal sendes til foreldrene, fordi dokumentene inneholder sensitiv informasjon som de mener kan være belastende for foreldrene å lese. De samme saksbehandlerne mener også det er uheldig at dokumenter med så mye sensitiv informasjon sendes ut, da det medfører en risiko for at dokumentene kan komme på avveie. Hos en av tjenestene er det fast praksis å kun sende ut referat fra det første møtet. Praksisen blir begrunnet med at det er arbeidskrevende å sende ut referater med vurderinger etter hvert møte. Noen saksbehandlere oppsummerer møtet muntlig for foreldrene og orienterer på den måten hva som blir skriftliggjort fra møtene. Videre synes det for enkelte saksbehandlere å ikke ligge en bevisst begrunnelse for hvorfor møtereferater ikke blir sendt ut, annet enn at kontoret ikke har rutiner for å gjøre det.

Til tross for at møtereferater ikke alltid sendes ut, er saksbehandlerne i samtaler med oss tydelige på at foreldre får medvirke i sakene. Hos flere av barnevernstjenestene er det fast praksis å lese opp referatet ved neste møte, og foreldrene får da anledning til å gi tilbakemelding på referatet. På denne måten mener saksbehandlerne at de sikrer retten til kontradiksjon. Saksgjennomgangen viser at denne formen for kontradiksjon ikke er dokumentert, da denne informasjonen ikke står i referatene. Gjennomgangen viser at tre av barnevernstjenestene har en liten forbedring i hvordan foreldres medvirkning framkommer i møtereferater, ved at det er foretatt en vurdering av informasjonen som er gitt i møtet. Samlet sett er det imidlertid ingen vesentlig endring i sakene fra 2017 til 2020.

Både barnevernslederne og saksbehandlerne opplyser under intervjuene at de i løpet av den siste tiden har blitt mer bevisste på å lagre møtereferater i postjournalen og sikre at referater blir sendt ut. Flere av barnevernslederne opplyser at det har vært et satsingsfelt å endre rutinene slik at tjenesten er mer transparent for brukerne. Saksbehandlerne refererer også til denne utviklingen og stadfester at det skjer endringer i praksisen. Flertallet av barnevernstjenestene oppgir å ha endret praksis for lagring og utsendelse.

Oppsummert viser saksgjennomgangen og våre samtaler med saksbehandlere at barnevernstjenestene samarbeider med barnets foreldre i de ulike delene av en barnevernssak, men at dokumentasjon også på dette området har rom for forbedring. Dette blir bekreftet i intervjuene av barnevernslederne. Tjenestene understreker selv betydningen av å dokumentere foreldres medvirkning, men erkjenner samtidig at rutinene for dette ikke alltid følges. De mener at de har større oppmerksomhet på dette i 2020 enn de hadde i 2017. Dette framkommer imidlertid ikke i vår saksgjennomgang.

Statsforvalterne har avdekket lovbrudd knyttet til barnevernets plikt til å samarbeide med barn og foreldre i 7 av 52 tilsyn. Det framgår av tilsynsrapportene fra 2020 og 2021 at barnevernstjenestene har rutiner og praksis som kan sørge for medvirkning i undersøkelsen, men at det i en del tilfeller er uklart i hvilken grad barn og foreldre blir inkludert og informert. Barn og foreldres medvirkning er en grunnleggende rettighet, og statsforvalterne understreker at det er en nødvendig forutsetning for at en barnevernssak er tilstrekkelig opplyst. Det presiseres at det er viktig at det gjennomføres samtaler i alle faser i en barnevernssak. Barnevernstjenesten plikter også å sørge for at foreldre får informasjon som er av vesentlig verdi, for at foreldre skal kunne bruke retten til å uttale seg om saken som gjelder deres familie.

5.3.2 Deltakelse under tiltak

En undersøkelse vil ofte ende med at barnevernstjenesten iverksetter tiltak som har til formål å hjelpe barnet. Barnevernet kan sette inn ulike hjelpetiltak for å øke foreldrekompetansen, kompensere for mangler i omsorgen eller avlaste foreldrene. Barnevernstjenesten må følge opp at tiltakene er hensiktsmessige, gjennom å ha samtaler og/eller gjøre observasjoner av barnet og foreldre. Når det er vedtak om å igangsette tiltak, skal det utarbeides en tiltaksplan. Enkelte av saksbehandlerne trekker fram at foreldre medvirker gjennom å delta i utarbeidelse av tiltaksplanen.

Mange av tiltakene vi har sett i saksgjennomgangen, går ut på å gi veiledning til foreldrene. Disse hjelpetiltakene er frivillige, og igangsettelsen forutsetter samtykke fra foreldrene. Saksgjennomgangen viser at når tiltak skal avsluttes har barnevernstjenestene gjerne dialog med foreldrene, og avslutningen er ofte i tråd med foreldrenes ønsker. Det betyr at foreldrenes medvirkning er ivaretatt både i sakene fra 2017 og sakene fra 2020.

6 Systemer, rutiner og fagstøtte som skal sikre barns beste

Hensynet til barnets beste er et viktig prinsipp som ligger til grunn for utøvelse av myndighet i tråd med barnevernloven, og det er styrende for avgjørelsene som blir fattet etter barnevernloven.⁷⁸ For å sikre god forvaltningspraksis i barnevernstjenesten som ivaretar barnets beste, er det stilt en rekke krav til ledelse, organisering og styring. Kommunenes styring, internkontroll og rutiner er sentrale elementer som skal sikre at barn og familier får riktig hjelp til riktig tid. Systemer og rutiner er også viktig for å sikre at ny kunnskap blant ansatte overføres til kolleger og tas i bruk i barnevernstjenestenes daglige drift.

I tillegg til kommunenes egne systemer og rutiner, utarbeider statlige myndigheter fagstøtte og saksbehandlingsstøtte som veiledere, retningslinjer, faglige anbefalinger og rundskriv som skal støtte barnevernstjenestene og fremme enhetlig praksis. Disse verktøyene kommer i tillegg til de tidligere nevnte tiltakene i kompetansestrategien (presentert i kapittel 4). I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan ulike systemer og rutiner fra kommunalt hold og fagstøtte og saksbehandlingsstøtte fra statlig hold støtter opp under forvaltningspraksisen i barnevernet, og hvilke erfaringer barnevernstjenestene har med disse.

6.1 Kommunenes systemer og rutiner

6.1.1 Styring og internkontroll i barnevernstjenestene

Kommunene har ansvaret for den lokale barnevernstjenesten og at tjenesten følger barnevernloven. Det stilles krav til internkontroll i den enkelte barnevernstjeneste for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov, jf. barnevernloven § 2-1 andre ledd.

Kravet til internkontroll etter kommuneloven § 25-1 er et viktig element i kommunens ansvar for å tilby og yte forsvarlige tjenester. Målet med internkontrollen er å sikre at tjenestene følger barnevernloven med tilhørende forskrifters krav til undersøkelser. Dette innebærer at kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge feil og mangler i tjenesten.

Kommunen skal ha systematiske tiltak som sikrer at barnevernets aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med de lov- og forskriftskravene som regulerer aktivitetene.⁷⁹ Det skal ikke være overlatt til tilfeldigheter eller avhengig av ildsjeler at virksomheten drives forsvarlig.⁸⁰ Internkontrollen skal tilpasses barnevernstjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfanget som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av barnevernloven.⁸¹

Veiledningsteam som er omtalt i kapittel 4.3, er et av tiltakene i kompetansestrategien for å styrke ledelseskompetansen og få på plass systemer og arbeidsformer som møter utfordringene tjenesten står overfor. Veiledningsteam tilbys kun til utvalgte kommuner. Figur 10 viser hvordan barnevernslederne har svart på spørsmål om deltakelse i veiledningsteam har bidratt til forbedringer i arbeidet med barnevernssaker når det gjelder kvalitetssikring av barnevernsfaglige vurderinger, samt det å oppdage avvik i barnevernstjenestens arbeid.

⁷⁸ Innledning til barnevernloven, kort om loven.

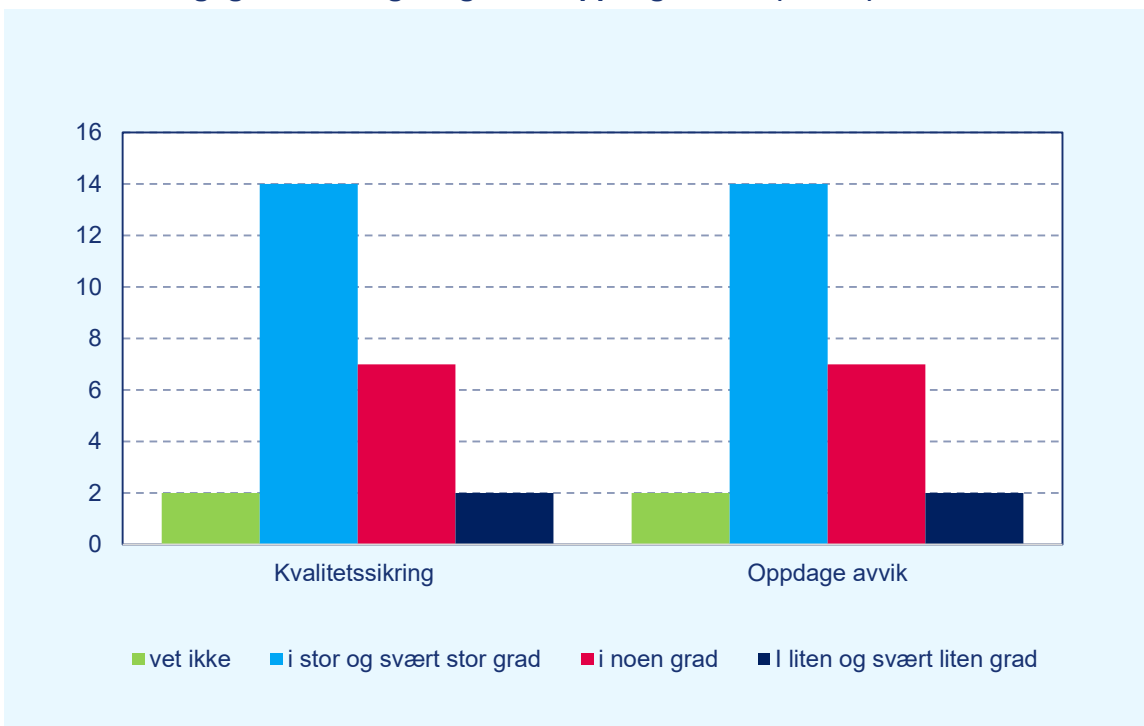
⁷⁹ Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester § 3.

⁸⁰ Helsetilsynet. (2020). *Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Vardø kommune 2020*.

<https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/troms-og-finnmark/2020/wardoe-kommune-barneverntjenestens-arbeid-med-undersokelser-2020/>

⁸¹ Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester § 4.

Figur 10 Barnevernsledernes svar på i hvilken grad de mener bistand fra veiledningsteam har forbedret arbeidet med barnevernssaker når det gjelder kvalitetssikring av barnevernsfaglige vurderinger og det å oppdage avvik (n = 25)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Som figur 10 viser, svarte over halvparten (14) av de 25 barnevernstjenestene som har deltatt i veiledningsteam, at bistanden fra veiledningsteam i stor eller svært stor grad har forbedret arbeidet med barnevernssaker når det gjelder kvalitetssikring av barnevernsfaglige vurderinger samt det å oppdage avvik i barnevernstjenestens arbeid. Sju barnevernstjenester mener bistanden i noen grad har bidratt til slike forbedringer.

14 barnevernstjenester svarte at veiledningsteam i stor eller svært stor grad har bidratt til forbedringer med hensyn til å oppdage avvik i barnevernstjenestens arbeid, mens 7 svarte i noen grad.

Barnevernstjenestene opplyser i intervju at den overordnede styringen av barnevernstjenesten er satt i faste rammer med jevnlig møter med samarbeid mellom barnevernsleder og kommunedirektør. Internkontrollen i tjenestene gjennomgås i møtene.

Intervjuene med barnevernstjenestene viser at det varierer i hvilken grad barnevernstjenesten har etablert internkontroll i egen tjeneste, og hvordan den etterleves. Saksgjennomgangen viser at det blant annet varierer i hvilken grad de dokumenterer barnevernsfaglige vurderinger. En av barnevernslederne uttaler at statsforvalteren har påpekt at de må forbedre rutineene de har for internkontroll. Barnevernsleder forteller at de ikke har hatt et godt nok internkontrollsystem som fanger opp dersom vurderinger underveis ikke er dokumentert. Flere av tjenestene arbeider med å gjøre forbedringer og innarbeide internkontrollen i virksomhetens interne styring. Det gjelder for eksempel kompetanseplaner, oppdatering av maler i saksbehandlingsverktøyet og stikkprøver av saksbehandlingen. Ledelsen i noen av barnevernstjenestene opplyser at bevisstheten rundt internkontrollen har økt de senere årene. Flere tjenester peker likevel på at det fortsatt er mangler ved internkontrollen, og at dette kan være årsak til at rutineene følges i varierende grad.

Statsforvalterne har påpekt utfordringer med styring og internkontroll. En statsforvalter opplyser at tilsynene har avdekket store mangler i kommunenes styring og ledelse av arbeidet, særlig knyttet til mangler i forvaltningspraksisen og i ivaretagelsen av retten til kontradiksjon, medvirkning og samtykke. Statsforvalteren

har også sett at det er store variasjoner i om det er synliggjort hvilket faktum som ligger til grunn for avgjørelser som blir tatt.

Flere av statsforvalterne opplyser i sine svarbrev at de ser utfordringer med styring og ledelse i barnevernstjenestene. Statsforvalterne rapporterer også om utfordringer knyttet til selve barnevernslederrollen. En av statsforvalterne uttaler at det er en utfordring for lederrollen at den daglige driften kan være så omfattende og altoppslukende at det noen ganger går på bekostning av strategisk og langsiktig ledelse. En annen av statsforvalterne knytter dette særlig til de små barnevernstjenestene. Utfordringen når det kommer til styring og ledelse er, ifølge statsforvalteren, at det er sårbart med få ansatte, og at leder fort blir trukket inn i det daglige arbeidet med saksbehandling. Dermed mister man tid og overblikk til å styre og lede tjenesten.

Statsforvalterne har på vegne av Helsetilsynet gjennomført landsomfattende tilsyn med barnevernstjenestenes arbeid med undersøkelser i 2020–2021. I 52 systemrevisjoner og 38 egenvurderinger er det til sammen funnet lovbrudd og forbedringsområder i 80 av de 90 barnevernstjenestene. I de aller fleste tilsynene ble lovbruddene koblet til mangelfull styring og internkontroll.⁸² Helsetilsynet skriver videre at mange tjenester hadde «mangelfull forvaltningskompetanse, og forståelse på sentrale områder som innhenting av opplysninger, samtykke, partsrettigheter (inkludert innsyn i opplysninger) og kontradiksjon».⁸³ Det er også mangelfull oppfølging fra ledelsen når det gjelder hvordan rutinene blir oppfattet, og om de blir etterlevd. Tjenestenes ledelse og organisering bidrar dermed ikke til å sikre kvaliteten i tjenestene. I stedet avhenger kvaliteten av de ansattes kompetanse.

For at kommunene skal utøve ansvaret de har for styring og systematisk kontroll som skal sikre at tjenestene er forsvarlige, må de ha god kunnskap om tilstanden og utviklingen i barnevernstjenestene. I 2021 ble det innført et krav om en årlig tilstandsrapportering fra barnevernstjenesten til kommunenes politiske og administrative ledelse (faktaboks 3).

⁸² Helsetilsynet. (2022). *Svikt i 8 av 9 barneverntjenester*. Hentet 2. mai 2022 fra <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>

⁸³ Helsetilsynet. (2022). *Svikt i 8 av 9 barneverntjenester*. Hentet 2. mai 2022 fra <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>

Faktaboks 3 Om kravet om tilstandsrapportering

Tilstandsrapportering: krav om rapportering til kommunestyret minst en gang årlig om den kvalitative tilstanden i barnevernet.

Fra 1. januar 2021 er det lovbestemt at kommunestyret minst en gang årlig skal få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten (barnevernloven § 2-1 nytt åttende ledd).

Et viktig formål med tilstandsrapporten er at den skal bidra til økt bevissthet om hva som er et godt barnevern.

Kommunens politiske og administrative ledelse har ansvaret for at barnevernstjenesten forvaltes i tråd med gjeldende regelverk, og at tjenestene er forsvarlige. Kommunen har ansvar for styringen av barnevernet og skal ha systematisk kontroll som sikrer at barnevernstjenestens arbeid er i tråd med regelverket.

God styring av barnevernet forutsetter innsikt og kunnskap. Tilstandsrapporten skal gi politikere, kommuneansatte og befolkningen innsikt i utvikling, hvordan barnevernet jobber og hvilke problemstillinger tjenesten møter. Tilstandsrapporten skal også legge grunnlaget for dialog om prioriteringer og forventninger. I tillegg til selve rapporten er også prosessen med å utarbeide rapporten, behandle den og diskutere den i etterkant viktig.

Kravet til å utarbeide årlig tilstandsrapport kan sees i sammenheng med kravet til internkontroll. God oversikt over tilstanden i tjenesten er viktig for å kunne ha kontroll og intern styring.

Kilde: Bufdir.no⁸⁴

Ledelsen i flere barnevernstjenester framhever i intervju at det er nyttig å utarbeide tilstandsrapporten, og at rapporten bidrar til å få synliggjort tilstanden og utfordringer i barnevernet. En statsforvalter uttaler at kravet om å utarbeide en skriftlig tilstandsrapportering til kommunestyret kan være et viktig bidrag til å ansvarliggjøre det administrative og politiske nivået i kommunene. Dette handler særlig om å få mer kunnskap om tjenesten samt å vurdere og følge opp kvaliteten på arbeidet.

6.1.2 Rutiner i den kommunale barnevernstjenesten

I forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter *lov om barnevernstjenester* står det blant annet at kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernslovgivningen.⁸⁵ God internkontroll med etablerte rutiner i barnevernstjenesten skal gi rimelig sikkerhet for at barns rettigheter blir ivaretatt.

Rutiner for saksbehandling

Hensikten med å etablere rutiner er blant annet å sikre korrekt saksbehandling. Det skal være mulig å se ut fra dokumentasjonen i saken hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn.

Gjennom intervju med barnevernslederne kommer det fram at IKT-systemene som barnevernstjenestene benytter i 2021, ikke gir fullgod støtte til saksbehandlingen. Derfor er manuelle rutiner viktige for at tjenestene skal sikre kvaliteten. Videre understreker barnevernstjenestene i intervju betydningen av

⁸⁴ Bufdir. (2021). *Om tilstandsrapportering*. Hentet 26. april 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/tilstandsrapportering/om_tilstandsrapportering/

⁸⁵ Forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 g).

oppdaterte rutiner, og noen opplyser at det er ønskelig at Bufdir utarbeider felles rutiner for flere viktige områder.

En gjennomgang av innsendte rutiner fra kommunene viser at det er utarbeidet et stort antall rutiner, brevmaler og sjekklister som skal benyttes i alle faser i saksbehandlingen. Flere barnevernsledere opplyser at det er mer oppmerksomhet på betydningen av rutiner nå, men at det fortsatt er behov for forbedringer når det gjelder både å oppdatere rutinene og å følge dem. I samtaler med saksbehandlerne og intervju med ledelsen med utgangspunkt i saksgjennomgangen nevnte de ofte at dokumentasjonen vi etterlyste, etter rutinene skulle vært i saken. Rutinene blir ikke alltid fulgt, og dermed mangler dokumentasjonen. Andre ganger kan det handle om at rutinene i seg selv er mangelfulle, som for eksempel at kravet om å dokumentere barnevernsfaglige vurderinger ikke er med i rutinen. Når rutinene ikke inneholder klare krav til å dokumentere vurderinger, er det større risiko for at vurderingene ikke blir dokumentert.

En av barnevernslederne forklarer i intervju at selv om det foreligger maler og hjelpetekster, vil det alltid være rom for å forbedre dokumentasjonen av vurderinger. I malene står det for eksempel at barnets stemme skal framgå. Det er da lagt vekt på at det skal stå noe om dette, og at det skal vektes i saken. Barnevernsleder uttaler at tjenesten jobber mye internt med slike vurderinger, men har behov for mer støtte utenfra. Barnevernslederen opplever at de drøfter mye i teamene og andre møter, men at det er utfordrende å få dette dokumentert.

Vår undersøkelse viser at tjenestene i varierende grad følger rutinene som skal sikre at barn og unge får nødvendig hjelp. Årsakene kan være at rutinene er mangelfulle, eller – som avsnittet ovenfor viser – at saksbehandlerne mangler kompetanse til å følge rutinene slik det er tenkt. Det viser at det ikke er tilstrekkelig å ha rutiner, men at man også må ha systemer som bidrar til at rutinene følges.

I de landsomfattende tilsynene om barnevernstjenestenes arbeid med undersøkelser fant statsforvalterne flere eksempler på at tjenestene hadde relevante rutiner, men det var ulike meninger blant de ansatte om innholdet i rutinene og om bruken av dem.⁸⁶

6.2 Saksbehandlingssystemer

De siste årene er det gjennomført flere vurderinger av kvaliteten til IKT-løsningene som benyttes i det kommunale barnevernet. Hovedkonklusjonen er at utilstrekkelig IKT-støtte begrenser barnevernets evne til å gi god og effektiv hjelp til barn og unge som trenger det, og at manglende hjelp fra IKT-løsninger hindrer barnevernet i å oppfylle formålet med barnevernloven.⁸⁷

Fagsystemet Visma Familia Barnevern benyttes i de fleste barnevernstjenestene. Alle barnevernstjenestene vi gjennomførte en saksgjennomgang i, brukte Familia. Systemet inneholder brevmaler med hjelpetekst til bruk i saksbehandlingen. Når saksbehandleren velger en brevmal, flettes informasjonen fra Familia inn i dokumentet. Den enkelte barnevernstjeneste utarbeider og oppdaterer egne maler i tillegg, slik at disse samsvarer med regelverket. I noen av læringsnettverkene samarbeides det om å oppdatere malene.

Barnevernstjenestene opplyser i intervju at hjelpeteksten i malene er et hensiktsmessig verktøy i saksbehandlingen. Det er mye tekst som skal fylles ut, og saksbehandlerne følger en «oppskrift» i malen. Dette er viktig for kvalitetssikringen og bidrar i noen grad til lik praksis. Tjenestene mener likevel at det hadde vært ønskelig med et IKT-system som gir støtte til saksbehandlingen i mye større grad enn i dag.

⁸⁶ Helsetilsynet. (2022). *Sviikt i 8 av 9 barneverntjenester*. Hentet 2. mai 2022 fra <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/sviikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>

⁸⁷ KS. (2020). *Om DigiBarnevern*. Hentet 28. april 2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/digibarnevern/om-behovet/> og Bufdir. (2021). *Om DigiBarnevern*. Hentet 28. april 2022 fra https://bufdir.no/prosjekter/digibarnevern/om_digibarnevern/. Se også Bufdir. (2017). *Utredning av et nasjonalt kvalitetssikringssystem og samordnet digital forvaltning i barnevernet. Oppdrag 4.1.3 i Tildelingsbrev 2016*.

Påminnelser til de ansatte om rutiner er et eksempel på støttefunksjoner i saksbehandlingssystemet som kan bidra til å løfte det faglige arbeidet.

6.2.1 DigiBarnevern

Det nasjonale initiativet DigiBarnevern skal gjøre barnevernet i bedre stand til å gi god og effektiv hjelp til barn og unge som trenger det. Initiativet er et samarbeid mellom Bufdir, KS og seks kommuner.⁸⁸

DigiBarnevern skal gi sektoren et digitalt løft og møte behovet for mer effektive arbeidsprosesser, bedre faglig støtte i arbeidshverdagen og bedre styringsinformasjon.⁸⁹

DigiBarnevern har pågått siden 2016. Prosjektet har vært gjennom en konseptfase (2016–2017), en planleggingsfase (2017–2019) og er nå i gjennomføringsfasen, som er planlagt å vare til ca. 2022.⁹⁰ Etter 2022 skal de digitale løsningene være ferdig utviklet og klare for overføring til drift og forvaltning. Både fra kommunalt og statlig hold jobbes det aktivt for å sikre kommunal utbredelse og gevinstrealisering av prosjektenes leveranser. Leveransene i DigiBarnevern har blitt rullet ut fra 2020 og fortsetter utover i 2022.⁹¹ Nasjonal portal for bekymringsmelding ble lansert i 2020 og var den første leveransen i DigiBarnevern. Løsningen benyttes av 170 kommuner og er tilgjengelig for fire millioner innbyggere.⁹²

Et viktig element i DigiBarnevern er utviklingen av et barnevernsfaglig kvalitetssystem. Bufdir har ansvaret for utviklingen av systemet, og produktet blir levert i løpet av 2022.⁹³ Kvalitetssystemet skal gi saksbehandlere faglig og juridisk støtte til barnevernstjenestens vurderinger, beslutninger og dokumentasjon gjennom de ulike fasene av en barnevernssak. Gjennom å gi faglig støtte til det kommunale barnevernet skal systemet «bidra til mer kvalitetssikret utøvelse av barnevernsfaglig praksis, bedre dokumentasjon og mer enhetlig praksis i tjenestene».⁹⁴

Bufdir opplyser i intervju at det nye systemet skal støtte saksflyten i en barnevernssak. Det vil inneholde stoppunkter med påminnelser om hva som må gjøres når, samt hjelp til hvordan oppgavene kan gjøres. Verktøyet er lagdelt slik at man kan klikke seg videre fra de grunnleggende delene til de mer utdypende delene med forskning, statistikk osv. Bufdir legger til at systemet ikke skal være statisk, men oppdateres og utvikles kontinuerlig.

Delprosjekter og leveranser er beskrevet nærmere i faktaboks 4.

⁸⁸ Kommunene som inngår i samarbeidet, er Trondheim, Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Bærum, Asker og Lørenskog.

⁸⁹ Bufdir. (2021). *Om DigiBarnevern*. Hentet 28. april 2022 fra https://bufdir.no/prosjekter/digibarnevern/om_digibarnevern/

⁹⁰ KS. (2020). *Om DigiBarnevern*. Hentet 7. juni 2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/digibarnevern/om-behovet/>

⁹¹ Bufdir. (2021). *Om DigiBarnevern*. Hentet 28. april 2022 fra https://bufdir.no/prosjekter/digibarnevern/om_digibarnevern/

⁹² Bufdir. (2021). *Om DigiBarnevern*. Hentet 28. april 2022 fra https://bufdir.no/prosjekter/digibarnevern/om_digibarnevern/

⁹³ Bufdir. (2022). Årsrapport 2021.

⁹⁴ Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*. Side 19.

Faktaboks 4 Innhold i DigiBarnevern

DigiBarnevern består av en statlig del og en kommunal del med tilhørende leveranser:

Statlig del

- Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK): Rammeverk som skal gi barnevernsfaglig og juridisk kvalitetsstøtte til det kommunale barnevernets arbeid med barnevernssaker. BFKs innholdselementer kan implementeres i nye fagsystemer og dermed bli en integrert del av det kommunale barnevernets arbeidsverktøy.
- Nasjonal portal for bekymringsmeldinger: Gjør det mulig for privatpersoner og offentlige meldere å sende bekymringsmelding digitalt.
- Begreper og rapporteringsbank/nasjonalt barnevernsregister: Utvikling av begrepskatalog for å sikre enhetlig forståelse av begreper og etablering av innrapporteringsløsning og et nasjonalt barnevernsregister som de kommunale barnevernstjenestene rapporterer inn til.
- Informasjonsmodell og meldingsformater: Utvikling av felles modeller og standarder som muliggjør kommunikasjon og informasjonsutveksling.

Kommunal del

- Fagsystem: en IKT-løsning som skal gi støtte til saksbehandling, styring og samhandling med andre som barn, familier, (gjennom innbyggertjenester), eller meldere (gjennom Nasjonal portal for bekymringsmeldinger). Fagsystemet vil inkludere det nye faglige rammeverket (barnevernsfaglig kvalitetssystem) som Bufdir utvikler.
- Innbyggertjenester: Digitale tjenester som barn, unge og foresatte får tilgang til slik at de enklere kan medvirke i egen sak, få bedre forståelse for de faglige vurderingene i saken og samhandle og kommunisere lett og effektivt med barnevernet.

Kilde: *Om DigiBarnevern* på Bufdir.no (per 28. april 2022) og *Om DigiBarnevern* på KS.no (per 28. april 2022)

Det er utviklet et vurderings- og beslutningsstøttende verktøy for å behandle bekymringsmeldinger og undersøkelser. I 2021/2022 vil Bufdir utvikle verktøy for tiltaksfasen og ettervernfasen. Bufdir inngått avtale med SSB om rapporteringsbanken, og leveransen er planlagt ferdigstilt innen utgangen av 2022.⁹⁵

En samfunnsøkonomisk analyse av de samlede leveransene i DigiBarnevern utarbeidet av Barne- ungdoms- og familiedirektoratet konkluderer med at tiltaket samlet sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Hvor stor andel av landets kommuner som vil velge å investere i DigiBarnevern blir likevel trukket fram som et usikkerhetsmoment i analysen og omtales som en kritisk suksessfaktor.⁹⁶

Kommunene beslutter selv hvilket IKT-system de vil bruke, og de må selv dekke kostnadene for anskaffelse og drift av fagsystemet DigiBarnevern. Deler av kostnadene for kommunal sektor vil være tidsavgrensede, slik som felles prosjektkostnader for kommunal sektor, kostnader til anskaffelse, kjøp av løsninger med mer. Andre kostnader vil være varige og er knyttet til drift av kommunale fagsystemer og innbyggertjenester.⁹⁷

Ettersom kommunene selv kan velge hvilket system de vil bruke, er det ikke sikkert at DigiBarnevern blir brukt av alle barnevernstjenester. Den nye digitale fellesløsningen er dermed ikke en garanti for lik praksis.

⁹⁵ Prop. 1 S (2021–2022). Barne- og familiedepartementet.

⁹⁶ Bufdir. (u.å.) Samfunnsøkonomisk analyse av de samlede leveransene i «DigiBarnevern».

⁹⁷ Bufdir. (u.å.) Samfunnsøkonomisk analyse av de samlede leveransene i «DigiBarnevern».

Saksbehandlingssystemet Familia er også under utvikling og bygges ut med ut med nye funksjoner. En av barnevernstjenestene i undersøkelsen er pilot i videreutviklingen av Familia og ser for seg å fortsette med dette verktøyet ettersom ferdigstillelsen av DigiBarnevern fortsatt ligger litt fram i tid.

Buudir opplyser i intervju at risikoen for ulik praksis mellom kommunene gjør at de vurderer det som viktig at alle barnevernstjenestene tar i bruk DigiBarnevern. Kommunene står fritt til å velge, men Bufdirs mål er at verktøyet skal ha så høy kvalitet at alle ønsker å anskaffe det. Bufdir opplyser også at statsforvalterne jobber aktivt mot kommunene for å få dem til å ta det i bruk.

6.3 Statlige aktørers innsats for å bidra til bedre forvaltningspraksis

I tillegg til tiltakene i kompetansestrategien som er omtalt kapittel 4, bidrar statlige myndigheter med løpende arbeid som skal bidra til å heve kvaliteten i forvaltningspraksisen i barnevernet. Flere barnevernsledere har i intervju uttrykt ønske om ulik type støtte, noe sitatet under illustrerer.

Innspill fra en barnevernsleder

«Vi ønsker oss flere felles retningslinjer, rutiner, verktøy og maler. Barnevernstjenesten savner et mer helhetlig opplegg som alle kommuner kan følge, med mulighet for lokale tilpasninger. Vi opplever at det ikke gis nok informasjon fra sentrale myndigheter om barnevernsreformen og om hvordan barnevernstjenestene skal innarbeide ny praksis etter dommene fra Den europeiske menneskerettsdomstolen.»

Kilde: Intervju med barnevernsleder

6.3.1 Standardisering og enhetlig praksis

Tiltakene i kompetansestrategien skal blant annet føre til mer enhetlig praksis i kommunene.⁹⁸ Ønsket om støttemateriell som fremmer mer enhetlig praksis mellom barnevernstjenestene, går igjen hos flere av barnevernslederne som er intervjuet. Sitatet nedenfor viser hvordan en barnevernsleder som har deltatt på tjenestetøtteprogrammet, etterlyser standarder og håndbøker for å sikre likere praksis.

Innspill fra en barnevernsleder

«Tjenestetøtteprogram er et kompetanseprogram med en metodikk som er relevant for barnevernstjenestenes arbeid, det bør imidlertid innføres flere nasjonale standarder slik som i Danmark med håndbok for god praksis, siste forskning på fagfeltet osv. Dette ville sikret mer lik behandling av barnevernssaker.»

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Ledelsen i en av barnevernstjenestene uttaler at det er mye bruk av skjønn i barnevernet, og at det derfor er viktig at Bufdir utarbeider felles rutiner som gjelder for alle barnevernstjenester, og at disse blir tydelig signalisert. Barnevernslederne ønsker flere nasjonale programmer og rutiner om blant annet hjelpetiltak.

Buudir skriver i sin årsrapport for 2020 at ettersom kommunene er ulike, har de også ulike forutsetninger for å håndtere de lovpålagte oppgavene i henhold til barnevernloven. De erfarer at praksisen varierer i

⁹⁸ Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*.

kommunene. I tillegg til kompetansehevingen er det behov for mer standardisering i oppgaveutførelsen. Tilbudet i barnevernet skal være det samme uavhengig av hvor i landet man bor, og utviklingen av likeverdige tjenester er sentral.⁹⁹

I Bufdirs rapport om *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*¹⁰⁰ blir det trukket fram at den store variasjonen i Kommune-Norge og i det kommunale og statlige barnevernet også gjør at det er en stor risiko for variasjon i effekten av kompetansetiltakene. En av statsforvalterne har også uttalt bekymring for om barnevernsreformen vil forsterke allerede eksisterende ulikheter i kvalitet mellom barnevernstjenester. Barnevernsreformen er omtalt i kapittel 7.1.

Departementet uttaler at Bufdir spiller en vesentlig rolle i å få statlig politikk gjennomført i den enkelte kommune og for å nå målet om enhetlig praksis. Departementet trekker for eksempel fram at en av tankene bak DigiBarnevern og kvalitetssystemet som bygges inn i dette verktøyet, er å få redusert uønsket variasjon.

6.3.2 Bufdirs rolle

Som fagorgan for barnevernet, gir Bufdir fortløpende faglige anbefalinger, utvikler tiltak og har generell oversikt over barnevernsfeltet. På Bufdir.no¹⁰¹ publiseres blant annet tolkningsuttalelser, rundskriv, veiledere, retningslinjer og faglige anbefalinger. Disse skal danne utgangspunkt for arbeidet til den kommunale barnevernstjenesten som utfører det daglige og løpende arbeidet. Ved behov gjennomfører også Bufdir andre kurs enn de som inngår i kompetansestrategien.

Etter at det først hadde ansvaret for det statlige barnevernet, ble Bufdir i 2014 tillagt rollen som fagdirektorat også for det kommunale barnevernet. Barne- og familiedepartementet uttaler i intervju at når det gjelder de store utviklingslinjene i sektoren, er etableringen av et fagdirektorat for hele barnevernet et virkemiddel for å forbedre forvaltningspraksisen. Direktoratets arbeid med tolkningsuttalelser og saksbehandlingsrundskriv er viktige oppgaver som skal støtte barnevernstjenestenes arbeid.

Tolkningsuttalelser og digitalt kurs

Bufdir bruker nettsidene sine aktivt til å få ut informasjon til statsforvalterne og kommunene. På nettsidene er det lagt ut ulike tolkningsuttalelser om hvordan barnevernloven skal forstås, ut fra spørsmål som er sendt inn fra statsforvalterne eller enkeltkommuner. Tolkningsuttalelsene er sortert etter paragrafer i barnevernloven eller etter datoen for når uttalelsen er gitt, og består av en problemstilling som er rettet til direktoratet,¹⁰² det rettslige utgangspunktet og direktoratets vurdering. På den nettsiden der uttalelsene er sortert etter paragraf, er de listet etter dato slik at de nyeste tolkningsuttalelsene kommer først.

I intervju med Bufdir, opplyser direktoratet at de også har laget digitale kurs som skal bidra til at barnevernstjenesten blir bedre rustet til å skrive gode begrunnelser ut fra de kravene som framkommer i dommene fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Domstolens begrunnelser har stor betydning for barnevernstjenestenes forberedelser av saker som skal til retten. Bufdir opplyser i intervjuet at barnevernstjenestene opplever at kurset er nyttig, og at kunnskapen påvirker saksbehandlingen i tjenestene.

Flertallet av barnevernstjenestene vi har intervjuet, bekrefter at tjenestene har hatt god nytte av kurset. Saksbehandlerne uttaler at kurset om dommene fra EMD og betydningen for kravene til utredning og begrunnelse i barnevernssaker er spesielt nyttig. En av barnevernslederne opplyser at det har vært entydig positive reaksjoner på kontoret i forbindelse med dette kurset. Kurset har bidratt til å endre måten de behandler barnevernssakene på. Ifølge barnevernslederne har de lagt om på praksisen, spesielt når det gjelder evaluering av samvær og oppfølging av fosterforeldre.

⁹⁹ Bufdir. (2021). Årsrapport 2020.

¹⁰⁰ Bufdir. (2019). Rapportnummer 04/2019 Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet.

¹⁰¹ Bufdir. (2022). *Fagstøtte barnevern og oppvekst*. Hentet 28. april 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/fag_og_saksbehandlingsstotte_rutiner_og_skjema/

¹⁰² Spørsmål fra Bufetat, statsforvalterne, barnevernstjenester, omsorgssentre mfl.

Saksbehandlingsrundskrivet

Saksbehandlingsrundskrivet for barnevernstjenesten som Bufdir publiserer digitalt, gir føringer for barnevernstjenestens arbeid. Det inneholder innledningsvis en oversikt over prinsipper, sentrale hensyn og rettslige kilder som har betydning for barnevernstjenestens saksbehandling. I rundskrivet redegjøres det for den rettslige betydningen av retningslinjer, tolkningsuttalelser og veiledere. Rundskrivet beskriver den kommunale barnevernstjenestens ansvar, saksforberedelse og alle fasene i saksbehandlingen. Til slutt i saksbehandlingsrundskrivet henvises det til relevant litteratur og veiledning for saksbehandlere i barnevernet.

Bufdir opplyser i intervju at saksbehandlingsrundskrivet bidrar til å forbedre forvaltningspraksisen i barnevernet og er etter deres vurdering et viktig hjelpemiddel for barnevernstjenesten. I spørreundersøkelser som Bufdir gjennomfører blant barnevernstjenestene, kommer det fram at tjenestene mener rundskrivet er nyttig. Det pågår et arbeid med å oppdatere rundskrivet, og en ny versjon skal snart lanseres.

Barnevernstjenestenes erfaringer med Bufdir

Som det står i delkapittel 6.3.1, har flere barnevernsledere uttrykt ønske om felles føringer og støtteverktøy fra Bufdir som fremmer lik praksis. En av barnevernslederne trekker også fram behovet for fellesføringer for bruk av de hjelpetiltakene som er mindre kjent enn de statlige tiltakene, og behovet for verktøy til å håndtere de mange vurderingstemaene som ansatte må ta stilling til i barnevernssakene. En annen barnevernsleder savner en ordning hvor barnevernstjenestene blir varslet når det kommer nye retningsgivende beskjeder fra Bufdir.

Det framgår av intervjuer med barnevernstjenestene at de benytter Bufdirs nettsider for å finne informasjon om regelverket på barnevernsområdet, men i varierende grad. Noen av barnevernstjenestene opplever at nettsidene til Bufdir er nyttige og enkle å finne fram i. En del barnevernstjenester abonnerer på *veilederen.no*, som er en digital tjeneste fra den private aktøren Visma. Tjenesten inneholder blant annet oppslagsverk med lover og regler, faglig svartjeneste og e-læringskurs.¹⁰³ Noen kommuner opplyser at de foretrekker *veilederen.no*, og at denne presenterer informasjonen på en lettere tilgjengelig måte enn nettsidene til Bufdir. Andre sier at *veilederen.no* ikke erstatter Bufdirs sider, men er et supplement.

Bufdir opplyser i intervju at de erfarer at det kan variere hvor mye fagstøttesidene blir brukt, men direktoratet finner det likevel overraskende at enkelte kommuner opplyser at de ikke bruker Bufdirs nettsider i det daglige arbeidet. Regelverksavklaringene som Bufdir har utarbeidet, blir aktivt brukt av statsforvalterne, og ulike fagstøtteprogrammer har lenker til saksbehandlingsrundskrivet på Bufdirs nettsider.

Ingen av barnevernstjenestene som ble intervjuet, opplyser at de ser det som naturlig å ta kontakt med Bufdir når de har behov for å diskutere en sak. Barnevernstjenestene har et mer aktivt samarbeid med statsforvalterne og ser dem som mer naturlige samtalepartnere når de trenger råd i enkeltsaker.

6.3.3 Statsforvalternes rolle

Statsforvalteren har flere roller overfor de kommunale barnevernstjenestene. Statsforvalteren fører tilsyn med barnevernstjenestene og behandler klager på enkeltvedtak som barnevernstjenestene har fattet. Statsforvalteren skal også følge opp barnevernsreformen og dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).¹⁰⁴ Statsforvalterne skal ha god oversikt over situasjonen i barnevernstjenestene, være et bindeledd mellom direktoratet og kommunene, og bidra med råd og veiledning. Barne- og familiedepartementet uttaler i intervju at statsforvalterne har en spesielt viktig rolle overfor det kommunale barnevernet, og at de har bidratt til mange endringsprosesser i kommunene.

¹⁰³ Visma. (2022). *Barnevern*. Hentet 18. februar 2022 fra <https://www.visma.no/veilederen/barnevern/>

¹⁰⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Tildelingsbrev til Statsforvalterne for 2021.

Som vi nevnte i kapittel fire, samarbeider statsforvalteren med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet om å følge opp deltakende kommuner i tiltakene i kompetansestrategien. Bufdir opplyser i intervju at de har jevnlig dialog med statsforvalterne om hvilke kommuner som har behov for et kompetanseløft, fordi de er tettere på barnevernstjenestene og derfor har mest kunnskap om hvilke utfordringer de ulike tjenestene står overfor. De har blant annet dialogmøter med kommuneledelsene og nettverkene for barnevernsledere.

Bufdir viser for øvrig til at direktoratets egne virkemidler er på et mer overordnet plan i form av for eksempel lovforklaring, faglige retningslinjer, veiledere og tilskudd. Statsforvalterne er i bedre posisjon til å påvirke og hjelpe barnevernstjenestene med de utfordringene de møter på i hverdagen.

Bufdir opplyser at statsforvalterne, basert på sin kjennskap til kommunene, gir råd og innspill til direktoratets kompetansesatsing. Direktoratet oppdaterer rundskriv på bakgrunn av tilbakemeldinger de får fra statsforvalterne. Statsforvalternes tilsynsrapporter blir også brukt som grunnlag for revisjon av saksbehandlingsrundskrivet. Bufdir uttaler i intervju at statsforvalterne fyller to viktige roller: De gjennomfører tilsyn, og de videreformidler sin kunnskap til direktoratet.

Statsforvalterne har på oppdrag fra Helsetilsynet gjennomført landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser i perioden 2020–2021. Temaet for tilsynet var om barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser er forsvarlig. Statsforvalterne valgte hvilke barnevernstjenester det skulle føres tilsyn med, ut fra risiko- og sårbarhetsanalyser.¹⁰⁵

Bruddene statsforvalterne har avdekket som gjelder hensynet til barns beste, krav til forsvarlighet, krav til begrunnelse, utrednings- og informasjonsplikt og barns rett til medvirkning, er nærmere omtalt i kapittel 5.1 til 5.3. Kommunenes ansvar for internkontroll og innholdet i denne kontrollen er omtalt i kapittel 6.1.

Ledelsen i barnevernstjenestene opplyser i intervju at de har et godt samarbeid med statsforvalterne. På spørsmål om hvordan statsforvalteren bidrar til å heve kompetansen for å sikre bedre forvaltningspraksis, trekker tjenestene fram at embetene bidrar med råd og veiledning, og at de er lett tilgjengelige for å drøfte problemstillinger innenfor barnevernets ansvarsområder.

Noen barnevernsledere påpeker likevel at det kan være et dilemma at statsforvalteren både skal bistå barnevernstjenesten med faglige råd og være tilsynsmyndighet. Det oppfattes som problematisk å gi råd i konkrete problemstillinger og føre kontroll i ettertid. En barnevernstjeneste uttaler at statsforvalteren burde vært mer aktiv med å hjelpe de små kommunene i forberedelsene til barnevernsreformen.

¹⁰⁵ Helsetilsynet. (2019). Veileder for landsomfattende tilsyn 2020–2021 med barnevernets arbeid med undersøkelser. Internserien 10/2019 og *Tilsynsrapporter* på Helsetilsynet.no.

7 Barnevernsreform, kapasitet og pandemi

Mange barnevernstjenester har brukt tid på å forberede seg til barnevernsreformen. Endringene som reformen fører til, vil påvirke de lokale barnevernstjenestenes arbeid i årene framover. Ressurssituasjonen og kapasiteten i barnevernet påvirker også tjenestenes arbeid og deres opplevde handlingsrom for deltakelse i kompetansetiltakene. Videre har barnevernstjenestene lagt bak seg to år med pandemi som på ulike måter har preget arbeidet. Vi omtaler disse faktorene nedenfor.

7.1 Barnevernsreformen

Barnevernsreformen trådte i kraft 1. januar 2022. Med reformen har kommunene fått et større ansvar for barnevernet, både faglig og økonomisk. Endringene består blant annet av at kommunene får et større finansieringsansvar for barnevernstiltak og et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem.¹⁰⁶ Dette stiller krav til kommunens styring av barnevernet, til ledelsen i barnevernet og til det samlede familiestøttende arbeidet. Målene med reformen er at

- kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging
- hjelpen skal bli bedre tilpasset barn og familiers behov
- rettssikkerheten til barn og familier skal bli godt ivaretatt
- ressursbruken og oppgaveløsingen i barnevernet skal bli mer effektiv

I lovforslaget om barnevernsreformen ble det understreket at tilstrekkelig kompetanse i det kommunale barnevernet er en forutsetning for å kunne realisere målsettingene for barnevernsreformen, ikke minst målet om at utsatte barn og familier skal få tidlig og tilpasset hjelp.¹⁰⁷ Familie- og kulturkomiteen uttalte at det er viktig med god kompetanse i barnevernet, og at dette skjer gjennom målrettet utdanning, tilstrekkelig praksis og muligheter for etter- og videreutdanning.¹⁰⁸ Tiltakene i kompetansestrategien skal bidra til å ruste kommunene for ansvaret de får gjennom reformen.¹⁰⁹

Barnevernsreformen har påvirket arbeidet i den kommunale barnevernstjenesten over lengre tid gjennom ulike forberedelser. Noen av barnevernstjenestene vi har intervjuet har deltatt i læringsnettverk som har vært spesifikt rettet mot reformarbeidet. I intervjuene uttrykker flere barnevernstjenester bekymring for økonomiske utfordringer etter at reformen er trådt i kraft. Dette gjelder særlig for små kommuner i forbindelse med plassering i fosterhjem. En av barnevernslederene trekker også fram en bekymring for om kommuneledelsen fullt og helt forstår hvilket ansvar kommunen får med reformen. En annen påpeker at innhold og ansvar i reformen har vært uklart fra starten av.

Enkelte av statsforvalterne trekker fram i sine svarbrev at de ser utfordringer i forbindelse med den nye barnevernsreformen. Innholdet i reformen er nå i stor grad forstått, men utfordringen blir hvordan de i praksis skal få til gode løsninger for samordning og forebygging framover. Reformen vil kreve mye for enkelte kommuner, da de får et større faglig og økonomisk ansvar.

På spørsmål om det er særlige utfordringer for de interkommunale barnevernstjenestene, er det flere som trekker fram at det må etableres mange samarbeidsarenaer for å oppfylle intensjonen i barnevernsreformen om bedre og tettere samarbeid mellom kommunale tjenester. Skole, barnehager og helse er etablerte tjenester i den enkelte kommune, og en interkommunal barnevernstjeneste må samarbeide med den enkelte kommunes tjenester.

¹⁰⁶ Prop. 1 S (2021–2022). *Barne- og familiedepartement.*

¹⁰⁷ Prop. 73 L (2016–2017). *Lov i barnevernloven (barnevernsreform).*

¹⁰⁸ Innst. 354 L (2016–2017). *Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven (barnevernsreform).*

¹⁰⁹ Bufdir. (2021). *Arsrapport 2020.*

Bufdir uttaler at kommunene har hatt mange år på å forberede seg på barnevernsreformen. Selv om pandemien har påvirket dette arbeidet, mener direktoratet at kommunene i all hovedsak er godt forberedt. Direktoratet har satset og vil fortsette å satse på utvikling og forbedring av tjenestekatalogen¹¹⁰ som et veiledningsmaterieell til kommunene. Videre arbeider de med et opplegg for veiledning av kommunene som følge av det nye ansvaret kommunen har fått gjennom barnevernloven § 3-1 om kommunens og barnevernstjenestens forebyggende virksomhet.

7.2 Ressurssituasjonen i det kommunale barnevernet

Det kommunale barnevernet er i hovedsak rammefinansiert gjennom det kommunale inntektssystemet, men det har siden 2011 i tillegg vært avsatt øremerkede midler for å øke antall ansatte i barnevernstjenesten. Øremerket tilskudd til stillinger i barnevernet ble fra 2022 innlemmet i rammetilskuddet.

7.2.1 Bemanning og kapasitet i barnevernstjenestene

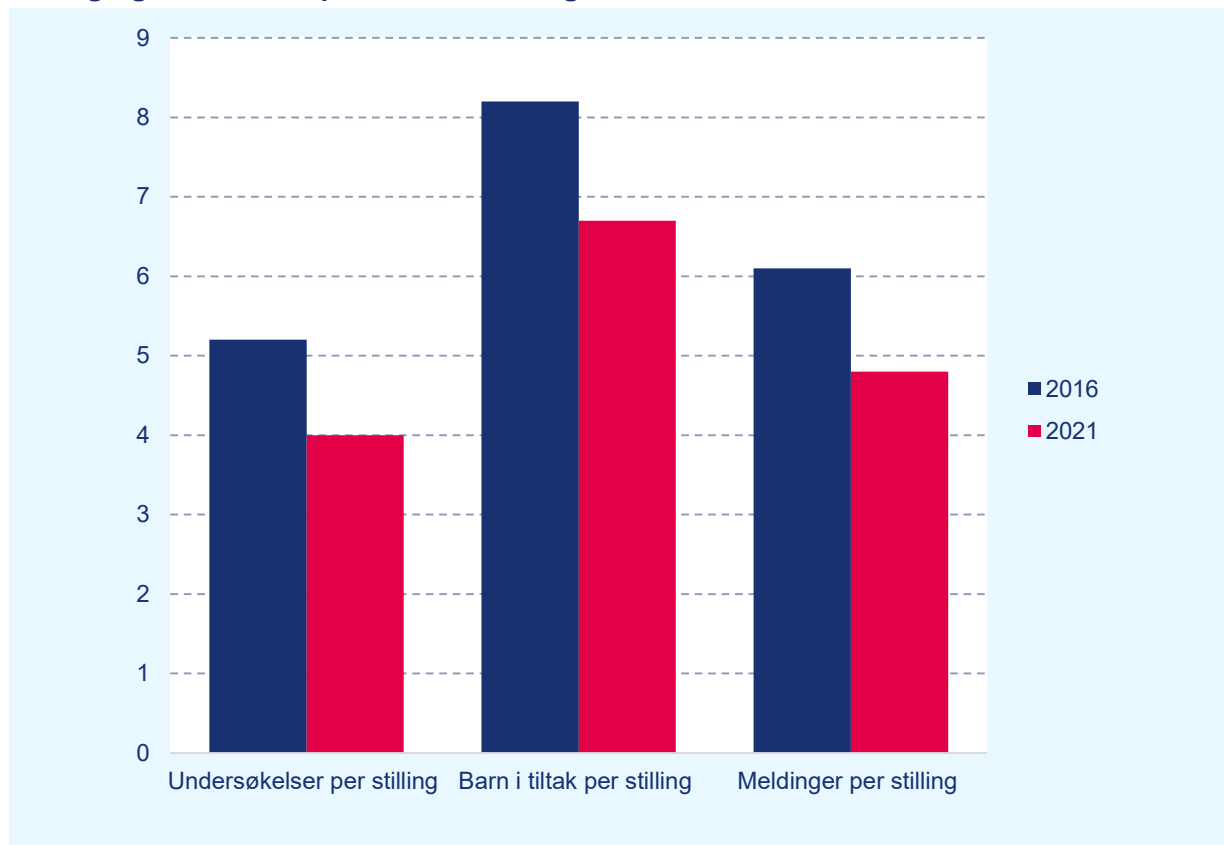
Hvis vi ser på utviklingen fra 2009 til 2020, har antall ansatte i kommunesektoren økt med om lag 16 prosent. I barnevernstjenesten har antallet økt med i 67prosent i samme periode. 85 prosent av de ansatte i barnevernstjenesten er kvinner.¹¹¹

Det har vært en nedgang i antall barn per besatte stilling i barnevernet. I 2017 var antallet barn i kommunen per besatte stilling 200,8, og i 2021 var antallet 178,5. Figur 11 viser utviklingen i barnevernets kapasitet i perioden andre halvår i 2016 til andre halvår 2021.

¹¹⁰ Formålet med tjenestekataloger er å gi en samlet oversikt over hvilke tjenester som finnes på seks av direktoratets viktigste tjenester for barn og unge. I en tjenestekatalog tydeliggjøres blant annet hvilke forventninger som stilles til statlige, kommunale og private aktører (Bufdirs årsrapport 2020).

¹¹¹ KS. (2021). *Statistikk om barnevernstjenesten*. Hentet 8. april 2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsetingsstatistikk/statistikk-om-barnevernstjenesten/>

Figur 11 Kapasitet målt som meldinger per besatte stilling, undersøkelser per besatte stilling og barn i tiltak per besatte stilling



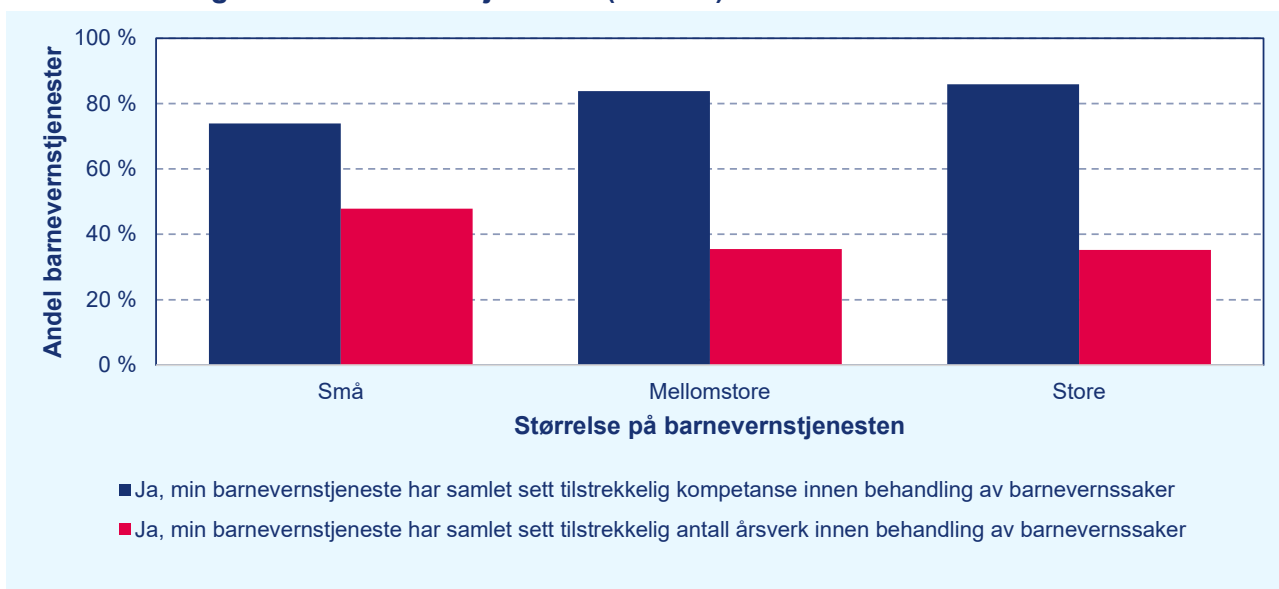
Kilde: Om barnevernstjenestene (bufdir.no)

Figur 11 belyser kapasiteten ved å vise på utviklingen i antall barn i tiltak per besatte stilling (saksbehandlere, administrasjon og tiltaksstillinger), antall nye undersøkelser for hver besatte stilling og antall bekymringsmeldinger per besatte stilling.¹¹² Som figuren viser, har det vært en positiv utvikling i kapasiteten fra 2016 til 2021.

Til tross for dette opplyser barnevernslederne i intervjuene at de i stor grad opplever ressursknapphet. I spørreundersøkelsen har barnevernsledere svart på om barnevernstjenesten deres har tilstrekkelig antall årsverk innen behandling av barnevernssaker, og om tjenesten samlet sett har tilstrekkelig kompetanse innenfor behandling av barnevernssaker, se figur 12.

¹¹² Bufdir. (2020). Om barnevernstjenestene. Hentet 27. april 2022 fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/om_barnevernstjenestene/

Figur 12 Barnevernsledernes vurderinger av om de samlet sett har tilstrekkelig kompetanse / tilstrekkelig antall årsverk innenfor behandling av barnevernssaker; svar fordelt på små, mellomstore og store barnevernstjenester (n = 156)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 12 viser svar fordelt på små, mellomstore og store barnevernstjenester. Figuren viser at færre svarer at barnevernstjenesten deres har samlet sett tilstrekkelig antall årsverk til behandling av barnevernssaker, enn de som svarer at barnevernstjenesten samlet sett har tilstrekkelig kompetanse.

Barnevernslederen uttaler i intervju at det er avgjørende å ha både nok kompetanse og nok ansatte i barnevernstjenesten for å sikre god kvalitet i saksbehandlingen. Når det gjelder tilgang på kompetanse, har barnevernslederne svart på spørsmål om i hvilken grad de opplever at det er vanskelig å rekruttere ansatte med relevant kompetanse. Andelen blant de små barnevernstjenestene som «i noen grad» opplever at det er vanskelig å rekruttere ansatte med relevant kompetanse, er noe høyere enn blant de mellomstore og store tjenestene. Det er ikke store forskjeller mellom små, mellomstore og store tjenester som svarer «i stor grad eller i svært stor grad» på det samme spørsmålet. Utfordringen med rekruttering kan også gjelde lederstillinger. Statsforvalterne rapporterer i de skriftlige intervjuene om at flere barnevernsledere har sluttet, og at det er utfordringer med stabilitet i ledelsen og rekruttering av nye ledere.

Samtidig som det foregår et omfattende kompetanseløft i sektoren, må barnevernstjenestene opprettholde ordinær drift. Barnevernslederne uttaler i intervju at når mange av kompetansetiltakene blir gjennomført på samme tid, skaper det et press på tjenestene. Noen av barnevernstjenestene må også bruke tid og ressurser på reisevirksomhet. En av barnevernslederne uttaler at det meste av tilskuddet de får til å delta på masterkurs går til å dekke reise og studiemateriell. Det er i tillegg vanskelig å få inn en vikar for én person slik studiene er lagt opp. Det er lettere å delta i videreutdanninger for de barnevernstjenestene som er geografisk nærme studiestedene. Barnevernslederen mener dette kan bidra til en geografisk skjevfordeling av kompetansen.

Når det gjelder utfordringen med at mange tiltak gjennomføres på kort tid samtidig som barnevernstjenestene skal opprettholde ordinær drift, minner Barne- og familiedepartementet i intervju om at tiltakene strekker seg over en lang periode. Å delta i kompetansetiltakene er en investering som kommunene må gjøre. Departementet minner også om at antallet ansatte i barnevernet har økt med nærmere 30 prosent de siste åtte årene. Økningen er finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Departementet uttaler at det er altså kommunene selv som har prioritert å øke kapasiteten i tjenestene. I samme periode har antall saker gått noe ned, selv om det avhenger litt av hvordan man ser det. Sånn sett er det – ifølge departementet – ingen indikasjoner på at presset på barnevernstjenestene i stort har økt i perioden.

Flere av statsforvalterne har i svarbrevene omtalt utfordringer som på ulike måter belyser hvordan arbeidsbelastningen i barnevernstjenestene kan påvirke tjenestenes evne til å nyttiggjøre seg kompetansehevingen slik den er tenkt. Dersom tjenester i utgangspunktet er presset på ressurser for å klare den daglige driften, vil det være vanskelig å samtidig skulle gjøre seg nytte av kompetansehevende tiltak.

7.2.2 Sykefravær og turnover i barnevernstjenestene

Det legemeldte sykefraværet i barnevernet utgjorde i overkant av åtte prosent i 2020. Dette var om lag ti prosent høyere enn det gjennomsnittlige sykefraværet for alle kommunale tjenesteområder.¹¹³

Turnover i barnevernstjenesten har i perioden fra 2016/2017 til 2019/2020 vært på i overkant av 20 prosent. I denne statistikken er turnover definert som andelen arbeidstakere som fra ett år til det neste ikke lenger er ansatt innenfor det aktuelle tjenesteområdet.¹¹⁴ Om man sammenligner turnover i barnevernet med andre tjenesteområder, finner man at turnover er høyere i barnevernet enn i skole, barnehage og helsestasjon. Turnover i institusjon og hjemmetjenester er omtrent på samme nivå som i barnevernstjenesten.¹¹⁵

Flere barnevernsledere trekker fram arbeidsmengden og det store arbeidspresset som en mulig medvirkende årsak til høy turnover i barnevernet. De understreker at det er viktig at myndighetene fortsetter å bidra til å gi faglig påfyll blant annet gjennom videreutdanningene.

Flere av statsforvalterne bekrefter at det er et problem med høy turnover og sykefravær i barnevernstjenestene. Utfordringen gjelder ikke bare de små tjenestene. En av statsforvalterne mener det er bekymringsfullt at det mangler stabilitet i flere av tjenestene som jobber med undersøkelser og oppfølging av meldinger.

Turnover kan påvirke hvorvidt endringer som kommer av kompetansetiltakene står seg over tid. En av statsforvalterne viser til at det er betydelig turnover i tjenestene, noe som gjør at tilført kompetanse, eksempelvis gjennom tjenestetøtteprogram og videreutdanninger, forsvinner ut av tjenestene. Følgeevalueringen viser at kompetansetiltakene fører til forbedringer, men at det er risiko for at kompetanse samtidig forsvinner med høy turnover.¹¹⁶ Dette mener Bufdir er uheldig.

Til diskusjonen om høy turnover i barnevernet minner direktoratet om at det generelt er høy turnover i mange kommunale tjenester, ikke bare i barnevernstjenestene. Dersom høy turnover handler om at ansatte bytter jobb til andre barnevernstjenester, går ikke kompetansen tapt. Det er likevel ønskelig med en viss stabilitet. Direktoratet har ikke oversikt over hvem som slutter, men mener at høy kvalitet i grunnutdanningene er viktig for å bøte på problemet.

7.3 Konsekvenser av koronapandemien for barnevernstjenestenes arbeid

Over 70 prosent av barnevernslederne svarer i spørreundersøkelsen at koronapandemien i liten grad har ført til at barnevernstjenestene ikke fikk gjennomført nødvendige aktiviteter.

Noen av barnevernstjenestene som ble intervjuet, opplyser at de ble flinkere til å prioritere saker under pandemien, til å vurdere hvilke barn som måtte ha tett oppfølging hver dag og hvilke barn som ikke hadde behov for så mye oppfølging. For å kategorisere barn benyttet de «trafikklyssystemet», kategorisert som rød,

¹¹³KS. (2021). *Statistikk om barnevernstjenesten*. Hentet 8. april 2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/statistikk-om-barnevernstjenesten/>.

¹¹⁴I denne statistikken vil en arbeidstaker som har sluttet å jobbe i barnevernstjenesten, men jobber i en annen tjeneste i samme kommune, være med i statistikken over turnover. Turnover kan defineres på ulike måter. Det finnes også statistikk som viser hvor mange i barnevernstjenesten som årlig forlater kommunal sektor (KS. (2021). *Statistikk om barnevernstjenesten*. Hentet 8. april 2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/statistikk-om-barnevernstjenesten/>).

¹¹⁵Av de utvalgte tjenesteområdene er turnover lavest i skole der den i 2019/2020 var 12,8 prosent (KS. (2021). *Statistikk om barnevernstjenesten*. Hentet 8. april 2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/statistikk-om-barnevernstjenesten/>).

¹¹⁶Oslo Economics, Agenda Kaupang og Først og Høverstad (2021) *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018–2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter*.

grønn eller gul ut fra hvor stort behov det enkelte barn hadde for å bli fulgt opp. Barnevernstjenestene opplyser at endringer i arbeidsformene har vært nyttige og også kan være hensiktsmessige i arbeidet framover.

Det store flertallet blant barnevernslederne svarer i spørreundersøkelsen at koronasituasjonen ikke har ført til endringer i barns og foreldres mulighet til å medvirke. Det er også et stort flertall blant barnevernslederne som svarer at de har fått fulgt opp barn i tiltak under koronaperioden. I underkant av åtte prosent av barnevernslederne svarer at de ikke har fått fulgt opp barn i stor nok grad. Dette viser at barnevernstjenestene under koronaperioden har klart å følge opp de barna som det er fattet vedtak om at skal få hjelp.

Mange barnevernsledere framhever at de har prioritert å gjennomføre fysiske møter med barn og foreldre. For mange ungdommer har digitale møter kommet i tillegg til fysiske møter. Noen av kontorene opplyser at fysiske møter har vært gjennomført i friluft. En av barnevernstjenestene oppgir at de for eksempel har gått en tur eller at barna har fått leke på en lekeplass under et møte. Møtene skjer mer på barns premisser, og mange barn liker dette bedre enn møter på skolen og i barnevernstjenestens lokaler. En annen av barnevernstjenestene trekker fram at tjenesten ble mer dynamisk ved at de måtte snu seg fort rundt og sette i gang nye samarbeid med andre etater. Barnevernslederne uttaler i spørreundersøkelsen likevel at omfattende bruk av karantene både hos barn, foreldre og ansatte har ført til at avtaler har blitt endret og utsatt, noe som kan ha hatt konsekvenser for kvaliteten på arbeidet.

Barnevernstjenestene har som alle andre i samfunnet brukt digitale verktøy mer. Møter har til dels vært gjennomført digitalt. Digitale møter med samarbeidspartnere har fungert og er noe som tjenestene kan komme til å fortsette med. De sparer tid ved å gjennomføre digitale møter når de slipper reiseveien. I en rapportering til en koordineringsgruppe som skulle vurdere tjenestetilbudet til barn og unge under koronapandemien¹¹⁷, kommer det fram at barnevernstjenestene stort sett driver som normalt, men med noen utfordringer knyttet til pandemien. Fire av ti tjenester melder om større enn normal arbeidsbelastning for de ansatte, én av fire tjenester melder om flere voldssaker enn normalt, og én av ti tjenester melder om flere akuttsaker enn normalt. Belastningene på tjenesten var størst i første del av 2020. Det var en nedgang i arbeidsbelastningen fra april til august 2020, før den steg litt og deretter var ganske stabil fram til april 2021. En kartlegging utført i september 2021 om antallet bekymringsmeldinger tjenestene får om barn under og over skolealder, viser at de fleste barnevernstjenestene mottar et normalt antall bekymringsmeldinger. Kun én av sju barnevernstjenester melder om at de mottar flere bekymringsmeldinger enn vanlig, men det er noen flere bekymringsmeldinger om barn fra skolealder og oppover.¹¹⁸

Buudir utarbeidet veiledningsmaterieell for hvordan barnevernstjenestene skulle jobbe under koronaperioden. Barnevernslederne har i spørreundersøkelsen svart på i hvilken grad de synes dette veiledningsmateriellet har vært til hjelp. Om lag 50 prosent mener at Bu_dirs veiledningsmaterieell i stor eller svært stor grad har vært til hjelp for å kunne gjennomføre nødvendige aktiviteter. 17 prosent mener at veiledningsmaterialet i liten grad har vært til hjelp, og 1 prosent mener det i svært liten grad har vært til hjelp.

I intervjuene med barnevernstjenestene framheves det at det var mest usikkerhet i den første perioden med nedstengning og at det tok litt tid før det kom veiledning fra Buudir til kommune. De fleste var fornøyd med den veiledningen som kom etter hvert, men en av kommunene framhevet at dersom Buudir hadde hatt en tradisjon for å utarbeide felles føringer til barnevernstjenesten, kunne direktoratet raskere ha fått på plass føringer for koronapandemien.

¹¹⁷ For å følge med på utfordringer under koronapandemien satte Barne- og familiedepartementet ned en koordineringsgruppe som skulle vurdere tjenestetilbudet til barn og unge under koronapandemien. Arbeidet ble ledet av Buudir. Koordineringsgruppen har levert 14 statusrapporter til departementet. Den første ble levert 20. april 2020 og den siste ble levert 4. oktober 2021

¹¹⁸Buudir. (2021). *Statusrapport 14. Utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien.*

8 Vurderinger

Kompetansen i barnevernet har gjennom flere tiår vært tema i en rekke offentlige utredninger og stortingsmeldinger. Alle har vist at barnevernet trenger et kraftig kompetanseløft. Det har også over tid framkommet at det er store mangler når det gjelder dokumentasjon i barnevernstjenestene, blant annet når det gjelder faglige vurderinger og av barnets synspunkter.¹¹⁹

Dokumentasjon av barnevernstjenestens vurderinger er avgjørende for at barn og foreldre skal kunne ivareta sine rettigheter både under saksbehandlingen og etter at vedtak er fattet i saken. Dokumentasjon er viktig for å se hvilke vurderinger som ligger til grunn for konklusjonen i saken og eventuelle valg av tiltak. Dersom vurderinger som er gjort under saksbehandlingen, ikke er dokumentert, kan det få konsekvenser for hvilke vedtak som fattes, og hvilke hjelpetiltak som iverksettes for barnet. Barnevernet mottar ofte flere meldinger om samme barn over tid. Hvis tidligere vurderinger ikke er dokumentert, kan det få konsekvenser for hvordan barnevernstjenesten behandler meldingene. Når dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger mangler, blir det i tillegg vanskelig å vurdere om det er lik praksis mellom kommunene.

For å øke kompetansen besluttet Barne- og familiedepartementet i 2017 at det i perioden 2018–2024 skal gjennomføres et kvalitets- og kompetanseløft i de kommunale barnevernstjenestene. Tiltakene skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet, uavhengig av hvilken kommune de bor i. I løpet av strategiperioden er målet at barnevernet skal få mer kunnskap om utredningsarbeid og hjelpetiltak for barn og familier. Vi mener at det er positivt at departementet gjennom denne satsingen legger til rette for en bedre forvaltningspraksis i barnevernstjenesten.

Undersøkelsen vår viser at tiltakene i kompetansestrategien som Barne- og familiedepartementet har iverksatt i barnevernstjenesten, så langt ikke har bidratt til en synlig forbedring av forvaltningspraksisen når det gjelder å dokumentere barnevernsfaglige vurderinger og barn og foreldres medvirkning. Manglende dokumentasjon av vurderinger i sakene er fortsatt en stor utfordring for barnevernstjenestene og svekker rettssikkerheten til barn og foreldre. Det vil være vanskelig å etterprøve om barnevernstjenestene har innfridd sine forpliktelser til å sikre barna nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.

8.1 Fortsatt mangler i dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger

Det følger av barnevernloven § 1-4 og god forvaltningsskikk at det skal være mulig å se ut fra dokumentasjonen i en sak hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for vedtakene. Barnevernstjenesten må dokumentere sentrale og relevante opplysninger om barnet og familien gjennom arbeidet med en barnevernssak. Det skal være synlig hva tjenesten har gjort, og hvorfor den har gjort det. Dokumentasjon sikrer den enkeltes rettssikkerhet og gjør det mulig å etterprøve tjenestens vurderinger og beslutninger i saken. Det er også nødvendig for kommunens og statsforvalterens kontroll med barnevernstjenesten. Manglende dokumentasjon i barnevernssakene utgjør et brudd på god forvaltningsskikk og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling.

Undersøkelsen vår viser at det er større oppmerksomhet i barnevernstjenesten på hvor viktig dokumentasjon er, etter at kompetansestrategien er iverksatt. Dette gjelder spesielt dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger. De fleste barnevernstjenestene vi har intervjuet, mener at de er mer bevisste på å dokumentere barnevernsfaglige vurderinger i 2021 enn de var i 2017. Samtidig viser undersøkelsen at det varierer hvorvidt dette er nedfelt i barnevernstjenestenes praksis, og vi kan ikke se en entydig positiv utvikling i sakene vi har gjennomgått. Barnevernsfaglige vurderinger er fortsatt ikke tilstrekkelig dokumentert i sakene fra 2020, selv om temaet har fått stor oppmerksomhet gjennom de ulike kompetansetiltakene for det kommunale barnevernet. Tilsynene som statsforvalterne har gjennomført i 2020 og 2021 viser også at det fortsatt avdekkes mangler når det gjelder krav til begrunnelser og forsvarlige tjenester i

¹¹⁹ Bufdir. (2019). Rapportnummer 04/2019 *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet*.

barnevernstjenestene. Dette tyder på at barnevernstjenestene ikke i tilstrekkelig grad har tatt i bruk den nye kunnskapen i saksbehandlingen. Implementering av ny kunnskap er viktig for å oppnå høy kvalitet i saksbehandlingen og sikre at tiltakene er til det beste for barn og familier.

God dokumentasjon er viktig i alle faser av saksbehandlingen, det vil si fra meldings- og undersøkelsesfasen til tiltaks- og avslutningsfasen. Undersøkelsen vår viser at barnevernstjenestene også i liten grad dokumenterer vurderinger som blir gjort underveis i sakene. Når fortløpende vurderinger av nye opplysninger ikke er dokumentert, er det vanskelig å forstå og etterprøve de valgene barnevernstjenesten har gjort under saksbehandlingen. Det er nødvendig å dokumentere løpende vurderinger for å kunne gjøre en samlet avsluttende vurdering av alle relevante forhold, og for å kunne etterprøve vurderingene og sikre rettssikkerheten til barna.

Barnevernstjenestene har høy turnover, noe som ofte kan føre til bytte av saksbehandler. Derfor er dokumentasjon av vurderingene spesielt viktig. Manglende dokumentasjon kan føre til at nye saksbehandlere går glipp av viktig informasjon som er nødvendig for å velge riktige tiltak som skal sikre barnets beste. Når det mangler dokumentasjon av vurderinger underveis og til slutt i sakene, vil det også kunne føre til at barn og foreldre må gi den samme informasjonen flere ganger, og dette kan gå ut over tilliten til barnevernstjenesten.

Godt dokumenterte barnevernssaker bidrar til at partene kan ivareta sine rettigheter og fremme sine synspunkter, og bidrar til å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre. Manglende dokumentasjon av vurderinger gjør det vanskeligere for barn og foreldre å ivareta sine rettigheter, både gjennom behandlingen av den konkrete saken og ved eventuell senere kontakt med barnevernstjenesten.

I saker som gjelder omsorgsovertakelser, er barnevernsfaglige vurderinger bedre dokumentert enn i saker som gjelder frivillige hjelpetiltak i hjemmet. Dette vurderer vi som positivt. Det er svært viktig at kravet til dokumentasjon er ivaretatt i alvorlige saker som gjelder tvangsinngrep i foreldrenes og barnets gjensidige rett til familieliv. Vi vil likevel understreke at dokumentasjon er viktig i alle saker, fordi behovene til barnet kan endre seg over tid og saken kan utvikle seg til å bli mer alvorlig. Vurderingene må være tilstrekkelige til at et barn som ber om innsyn når vedkommende blir voksen, forstår hvorfor de aktuelle tiltakene ble iverksatt.

8.2 Fortsatt mangler i dokumentasjon av barn og foreldres medvirkning

Alle barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har ifølge barnevernloven § 1-6 rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. 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. Dette er viktig for at barnevernstjenesten skal kunne konkludere i tråd med hensynet til barnets beste.

Barnevernstjenesten gjennomfører samtaler med barn og foreldre der de forteller om sin situasjon. Undersøkelsen viser at det i stor grad blir skrevet referater fra disse samtalen. Referatene inneholder informasjon om hva som har blitt sagt, men det er i liten grad dokumentert at det er gjort noen vurderinger av den informasjonen som kom fram i møtene med barn og foreldre, og hvordan den skal brukes videre. Det er ingen synlige forbedringer i sakene fra 2017 til 2020.

Barnevernstjenesten kartlegger og gjengir barnets synspunkter om egen situasjon og behov for hjelp gjennom undersøkelsen, men ofte uten at det dokumenteres hvordan barnevernstjenesten har vurdert synspunktene underveis og i den avsluttende vurderingen i vedtaket. Vi finner også mangler i dokumentasjon av hvordan barnevernstjenesten har vektlagt de konkrete momentene i sin vurdering av hvilke tiltak som er til barnets beste. Når slike vurderinger ikke framgår, er det vanskelig å se om og hvordan barnets synspunkter er vektlagt, og om det har vært en reell medvirkning. Heller ikke her ser vi vesentlige forbedringer fra 2017 til 2020.

Barnevernet skal i henhold til barnevernloven § 1-7 utøve sin virksomhet med respekt for og så langt som mulig i samarbeid med barnet og barnets foreldre. Barnevernstjenestene har dialog med barnets foreldre, men dokumentasjonen av foreldres medvirkning har rom for forbedring. Tjenestene understreker selv betydningen av dokumentasjon av foreldres medvirkning, men erkjenner samtidig at rutinene for dette ikke alltid etterleves.

Undersøkelsen viser også at det varierer om referatene gjøres kjent for foreldrene ved at de sendes ut i etterkant av møtet. Dette ser vi i saker fra både 2017 og 2020. Det har ikke skjedd noen vesentlige forbedringer på dette området siden 2017. Når foreldre mangler tilgang til de skriftlige referatene, fratas de muligheten til å be om at innholdet korrigeres eller suppleres dersom de mener at barnevernstjenesten har misforstått den informasjonen de har gitt. Det gjør det vanskeligere for foreldrene å ivareta sine rettigheter, både i undersøkelsesperioden og ved en eventuell klage på vedtak som barnevernstjenesten fatter. Vi vil understreke at hensynet til kontradiksjon er viktig i disse sakene.

8.3 Kunnskapen fra kompetansetiltakene har ikke blitt tatt tilstrekkelig i bruk

Tiltakene i kompetansestrategien skal bidra til at barn, unge og familier møter ansatte med høy faglig kompetanse og tjenester av god kvalitet, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er fagorgan for barnevernet, og skal sørge for kunnskapsbasert utvikling av tjenestetilbudet i hele landet. Bufdirs oppgave er å ha oversikt over kompetansesituasjonen i barnevernet, legge til rette for faglig støtte gjennom utvikling og formidling av faglige retningslinjer og veiledere og sørge for at tjenestene får tilgang på den kunnskapen som er nødvendig.

Det er positivt at Barne- og familiedepartementet har iverksatt omfattende tiltak for å heve kompetansen i det kommunale barnevernet. Kompetansetiltakene har hatt ulikt fokus og vært nyttige på forskjellige måter. I løpet av strategiperioden skal alle kommuner få mulighet til å prioritere og delta i kompetansetiltak. Både ledere og ansatte har deltatt, og barnevernstjenestene bruker mye ressurser på kompetanseutvikling gjennom nasjonale kompetansetiltak og tiltak i egen regi.

Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene har ulike erfaringer med deltakelse i og nytte av kompetansetiltakene. Som vist ovenfor er det fortsatt mangler i forvaltningspraksisen når det gjelder å dokumentere barnevernsfaglige vurderinger og medvirkning fra barn og foreldre, på tross av den omfattende satsingen på kompetansetiltak. Vår undersøkelse viser at kompetansestrategien hittil ikke har gitt barnevernstjenestene tilstrekkelig verktøy til å innarbeide nye arbeidsmåter i det daglige arbeidet. Det er Barne- og familiedepartementets ansvar å sikre at kompetansetiltakene får effekt, og tilrettelegge for at Bufdir innretter sine virkemidler slik at tjenestene blir bedre og rettssikkerheten til barn og foreldre ivaretas. Etter vår vurdering har den omfattende kompetansesatsingen så langt ikke ført til vesentlige forbedringer i forvaltningspraksisen.

8.3.1 Barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelse i og nytte av kompetansetiltakene

Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene som har deltatt i de ulike kompetansetiltakene, vurderer at tiltakene har bidratt til noen ved at de har blitt mer oppmerksomme på temaene som har betydning for forvaltningspraksisen. Spørreundersøkelsen viser at barnevernstjenestene som har deltatt på kurs vurderer at tiltakene i varierende grad har forbedret arbeidet med barnevernssaker når det gjelder dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger og barn og foreldres medvirkning. Dette samsvarer med våre funn fra saksgjennomgangen. Ut fra målet med kompetansetiltakene burde man forvente at barnevernslederne vurderte utbyttet av tiltakene bedre.

Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene har ulike utfordringer knyttet til deltakelse i videreutdanningene. Det er en utfordring å skaffe vikarer for kortere perioder, med hensyn til både kompetanse og lønnsmidler. Dette gjelder spesielt for de små tjenestene, fordi det utgjør en stor del av kontorets bemanning dersom flere skal delta i videreutdanninger samtidig som den daglige driften skal være forsvarlig. Samtidig er en annen utfordring som trekkes fram, at det ikke er nok plasser for alle som vil delta. Deltakelse påvirkes også av lang reisevei og kostnadene dette medfører.

Når det gjelder tjenestestøtteprogrammet og læringsnettverkene, opplever både ledere og medarbeidere i barnevernstjenesten at disse tiltakene er nyttige. For begge tiltakene blir samarbeid med andre kommuner trukket fram som positivt. For tjenestestøtteprogrammet blir også felles faglig påfyll for alle i tjenesten framhevet som positivt.

Barnevernstjenestene erfarer at tiltakene i kompetansestrategien retter seg mot områder som er viktige for å sikre god forvaltningspraksis. Vår undersøkelse viser imidlertid at deltakelse på tiltakene ikke er tilstrekkelig for å få til endring. Det må også gis konkret opplæring i hvordan vurderinger skal skrives og dokumenteres. Kompetansestrategien skal styrke forutsetningene for å løse arbeidsoppgavene i barnevernet på en god måte, til beste for barn og familier. Departementet og Bufdir har etter vår vurdering ikke hatt nok oppmerksomhet på hvordan kunnskapen skal tas i bruk i barnevernstjenesten.

8.3.2 Svakheter ved styring og internkontroll i barnevernstjenesten kan være en årsak til at kompetansetiltakene så langt har begrenset effekt

Barnevernloven § 2-1 slår fast at kommunen må ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1. Kommunens ansvar er utdypet i forskrift.¹²⁰ Internkontrollen skal tilpasses barnevernstjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfanget som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av barnevernloven. Internkontroll innebærer at kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge feil og mangler i tjenesten.

Vår undersøkelse viser at flere av tjenestene ikke følger rutinene som skal sikre at barn og unge får nødvendig hjelp. Årsakene kan være at rutinene er mangelfulle, at saksbehandlerne mangler kompetanse til å følge rutinene slik de er tenkt, eller at de av andre årsaker ikke tar i bruk rutinene. Dette viser at det ikke er tilstrekkelig å ha rutiner. Barnevernstjenestene må også ha systemer som sørger for at rutinene blir fulgt. Når rutinene ikke blir fulgt, kan det føre til at barn og familiers behov for hjelp ikke fanges opp, og/eller at hjelpen ikke er til barnas beste. Konsekvensen kan også være at tjenesten vedtar feil tiltak, og/eller at tiltaket ikke får den ønskede effekten.

Barnevernstjenestene bruker i dag et saksbehandlingssystem som ikke er utviklet med tanke på å gi faglig støtte i saksbehandlingen. Saksbehandlingssystemet gir ikke god nok støtte til å kontrollere hva som er dokumentert i saken. Et saksbehandlingssystem som i større grad gir faglig støtte til barnevernstjenestenes vurderinger, beslutninger og dokumentasjon, kan gjøre det lettere å ta i bruk ny kunnskap og bidra til bedre forvaltningspraksis.

Ledelse, organisering og styring er viktige elementer for at kommunen skal kunne tilby og yte forsvarlige tjenester etter både barnevernloven og kommuneloven. Veiledningsteam og dialogmøter er de tiltakene som skal styrke og utvikle tjenesten innenfor disse områdene. Barnevernstjenestene opplever at disse tiltakene er nyttige. Vi finner at det likevel varierer i hvilken grad barnevernstjenesten har en god internkontroll. Flere av tjenestene arbeider med å få internkontrollen bedre integrert i virksomhetens styring. Svakheter i internkontrollen fører til at tjenestene ikke har et tilstrekkelig system for å få oversikt over eventuelle mangler i tjenesten. Dermed blir det vanskelig å fange opp svakheter i forvaltningspraksisen.

¹²⁰ Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester (forskrift om internkontroll etter barnevernloven) §§ 3 til 5.

Gjennom tilsynene peker statsforvalterne på sammenhengen mellom lovbrudd og manglende styring og internkontroll i barnevernstjenesten. Vår undersøkelse viser også at det ved flere av barnevernstjenestene er svakheter ved planlegging, organisering og gjennomføring av oppgaver i samsvar med krav i barnevernloven. Det gjelder for eksempel utarbeidelse av kompetanseplaner, oppdatering av maler i saksbehandlingsverktøyet og stikkprøver av saksbehandlingen. Disse aktivitetene er viktige for å ivareta en forsvarlig barnevernstjeneste.

Det framgår av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet at de viktigste aktørene i kompetansestrategien er medarbeidere og ledere i de kommunale barnevernstjenestene. Kompetansestrategien gir nye muligheter for utvikling, men medfører også forpliktelser for den enkelte barnevernstjeneste. Barnevernstjenestene må sette av tid til kompetanseutvikling, de ansatte må prioritere deltakelse, og de må ta i bruk den nye kunnskapen i det praktiske arbeidet. Dersom tjenesten har mangelfull internkontroll, vil det være vanskelig å fange opp at de skriftlige vurderingene er mangelfulle, og om de er tilstrekkelig dokumentert. Mangelfull internkontroll kan gjøre det vanskelig å få til endringer i saksbehandlingen. Dette kan være en forklaring på at ny kunnskap ikke har blitt tatt i bruk på en måte som bidrar til forbedringer i forvaltningspraksisen.

8.3.3 Høy turnover og ressursituasjonen utfordrer mulighetene for å øke kompetansen i barnevernstjenestene

Andre faktorer som påvirker mulighetene til å implementere kompetansetiltakene, er høy turnover og ressursituasjonen.

Det er avgjørende å ha både nok kompetanse og nok ansatte i barnevernstjenesten for å sikre god kvalitet i saksbehandlingen. Det vært en positiv utvikling i kapasiteten fra 2016 til 2021, men på tross av dette uttaler barnevernslederne at de i stor grad opplever ressursknapphet. Når mange av kompetansetiltakene blir gjennomført samtidig, skaper det et press på tjenestene.

Høy arbeidsbelastning og høy turnover i barnevernstjenestene kan hindre en vellykket kompetanseutvikling. Med høy turnover kan nyervervet kompetanse forsvinne ut av tjenestene. Høy arbeidsbelastning trekkes også fram som en av årsakene til høy turnover. Dette fører igjen til at tjenestene må bruke tid og ressurser til rekruttering og opplæring av nyansatte. Dette er en utfordring som påvirker barnevernstjenestenes muligheter til å opparbeide og beholde ny kompetanse.

9 Referanseliste

Stortingsdokumenter

Innstillinger

- Innst. 354 L (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven (barnevernsreform).*
- Innst. 177 S (2020–2021) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar.*

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).* Barne- og likestillingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) Barne- og likestillingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019) Barne- og likestillingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020) Barne- og familiedepartementet.
- Prop. 1 S (2020–2021) Barne- og familiedepartementet.
- Prop. 133 L (2020-2021) *Ny barnevernslov.* Barne- og familiedepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022) Barne- og familiedepartementet.

Lover og forskrifter

Lover

- Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) LOV-1814-05-17
- lov om barnevernstjenester (barnevernloven) LOV-1992-07-17-10
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 2018.

Forskrifter

- forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner (Forskrift om internkontroll i institusjoner) FOR-2008-06-10-580
- forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester

Internasjonale avtaler og konvensjoner

- FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vedtatt av De forente nasjoner 20. november 1989. Ratifisert av Norge 8. januar 1991.

Høyesterettsdommer

- HR-2020-661-S
- HR-2020-662-S
- HR 2020-663-S

Reglement, rutiner og retningslinjer

- Barne- og likestillingsdepartementet. (2006). Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunen.
- Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005
- Bufdir. (2019) Retningslinjer for etablering av kommunale læringsnettverk (revidert 2019).
- Bufdir. (2019) Tilskudd til utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk (revidert 2019).
- Bufdir. (2019) Retningslinjer for etablering av kommunale læringsnettverk (revidert 2019).
- Bufdir. (2022) Saksbehandlingsrundskrivet.

- Helsetilsynet. (2019). Veileder for landsomfattende tilsyn 2020–2021 med barnevernets arbeid med undersøkelser. Internserien 10/2019.
- Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) ((kgl.res. 2003).
- Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021.

Styringsdokumenter og strategier

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Tildelingsbrev til Statsforvalterne for 2021.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). Mer kunnskap – bedre barnevern: Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024.

Rapporter, evalueringer og utredninger

Offentlige utredninger

- NOU 2017:12 (2017) *Svikt og svik – gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.*
- NOU 2019:5 (2019) *Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).*

Rapporter

- Bufdir. (2017) Utredning av et nasjonalt kvalitetssikringssystem og samordnet digital forvaltning i barnevernet. Oppdrag 4.1.3 i Tildelingsbrev 2016.
- Bufdir. (2019) Rapportnummer 04/2019 Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet.
- Bufdir. (2021) Statusrapport 14. Utsatte barn og unges tjenestetilbud under covid-19-pandemien.
- Bufdir. (2021) Årsrapport 2020.
- Bufdir. (2022) Årsrapport 2021.
- Bufdir. (u.å.) Samfunnsøkonomisk analyse av de samlede leveransene i «DigiBarnevern».
- Christiansen, Ø., Havnen, K.J.S., Iversen, A.C., Fylkesnes, M.F., Lauritzen, C., Håøy Nygård, R., Jarlby, F. Og Vis, S.A. (2019). Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning, Delrapport 4: Når barnevernet undersøker.
- Havnen, K.J.S., Christiansen, Ø., Ljones, E.H., Lauritzen, C., Paulsen, V., Jarlby, F., Vis, S.A. (2020). Barnevernets undersøkelsesarbeid, Delrapport 5: Å medvirke når barnevernet undersøker. En studie av barn og foreldres medvirkning i barnevernets undersøkelsesarbeid.
- Helsetilsynets rapporter fra tilsyn med barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser publisert i 2020 og 2021.
- Helsetilsynet. (2020). Rapport fra landsomfattende tilsyn med barneverntjenesten og undersøkelser ved barneverntjenesten i Oslo kommune, Bydel Grorud 2020. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2020/oslo-kommune-bydel-grorud-landsomfattende-tilsyn-med-barneverntjenesten-og-undersokelser-ved-barneverntjenesten-2020/>
- Helsetilsynet. (2020). Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Vardø kommune 2020. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/troms-og-finnmark/2020/vardoe-kommune-barneverntjenestens-arbeid-med-undersokelser-2020/>
- Helsetilsynet. (2022). Svikt i 8 av 9 barnevernstjenester. <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>
- Oslo Economics, Agenda Kaupang og Fürst og Høverstad. (2019). Følgeevaluering av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet 2018–2024, Første statusmåling, oppdatert utgave 8. november 2019.
- Oslo Economics, Agenda Kaupang og Fürst og Høverstad. (2021). Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018-2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter. 11. august 2021.

Brev

- Barne- og familiedepartementet. (2020). Informasjonsskriv om behandlingen av barnevernssaker – nye avgjørelser fra Høyesterett; brev av 10. juni 2020 til alle landets kommuner og fylkesmannsembeter.
- Oversikt over antall ansatte i barnevernstjenestene, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 25. mars 2022.
- Oversikt over barnevernstjenestenes deltakelse i kompetansestrategiens ulike tiltak, e-post fra Bufdir til Riksrevisjonen av 20. april 2022.

Internettkilder

- Bufdir. (2022). *Barnevern kommunemonitor*. Hentet 19. mai 2022 fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/3023
- Bufdir. (2022). *Barnevernsstatistikk*. Hentet 19. mai 2022 fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/
- Bufdir. (2022). *Fagstøtte barnevern og oppvekst*. Hentet 28. april 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/fag_og_saksbehandlingsstotte_rutiner_og_skjema/
- Bufdir. (2022). *Om barnevernstjenestene*. Hentet 18. mai 2022 fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/om_barnevernstjenestene/
- Bufdir. (2022). *Kompetansesatsing – kommunalt barnevern*. Hentet 3. mai 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/
- Bufdir. (2022). *Videreutdanninger*. Hentet 3. mai 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Kompetanseutvikling_for_ansatte_og_studenter_tiltak/Videreutdanninger/
- Bufdir. (2020). *Tjenestestøtteprogrammet*. Hentet 14. februar 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Kvalitetsutvikling_i_barnevernstjenestene/Tjenestestotteprogrammet/
- Bufdir. (2021). *Om tilstandsrapportering*. Hentet 26. april 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/tilstandsrapportering/om_tilstandsrapportering/
- Bufdir. (2021). *Om DigiBarnevern*. Hentet 28. april 2022 fra https://bufdir.no/prosjekter/digibarnevern/om_digibarnevern/
- Bufdir. (2022). *Dialogmøter*. Hentet 14. februar 2022 fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Kompetansesatsing_kommunalt_barnevern/Kvalitetsutvikling_i_barnevernstjenestene/Dialogmoter/
- Kompetansesatsing Kommunalt Barnevern. *Tjenestestøtteprogrammet*. Hentet 14. februar 2022 fra <https://kommunaltbarnevern.no/om-programmet/>
- KS. (2020). *Om DigiBarnevern*. Hentet 28. april 2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/digibarnevern/om-behovet/>
- KS. (2021). *Statistikk om barnevernstjenesten*. Hentet 8. april 2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/statistikk-om-barnevernstjenesten/>
- Visma. (2022). *Barnevern*. Hentet 18. februar 2022 fra <https://www.visma.no/veilederen/barnevern/>