



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler

Dokument 3:15 (2011–2012)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-179-8

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler

Dokument 3:15 (2011–2012)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:15 (2011–2012)
*Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken
av statlige virkemidler.*

Riksrevisjonen, 14. juni 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	7
3	Riksrevisjonens anbefalinger	9
4	Departementets oppfølging	9
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	10
<hr/>		
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	13
<hr/>		
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	17
<hr/>		
	Vedlegg 3: Rapport	
1	Innledning	31
2	Datagrunnlag og metoder	32
3	Revisjonskriterier	34
4	I hvilken grad fanger barnevernet tidlig opp barn som har behov for hjelp?	41
5	I hvilken grad har det kommunale barnevernet differensierte hjelpetiltak og en god oppfølging av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem?	48
6	Hva kan være årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet?	56
7	Hvordan brukes statlige virkemidler for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet?	62
8	Vurderinger	70
9	Referanseliste	74

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad de kommunale barneverntjenestene sikrer at barn som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å vurdere hva som kan være mulige årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet. Det har også vært et mål å undersøke hvordan statlige virkemidler brukes for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet. Undersøkelsen omfatter perioden 2007–2011.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at de kommunale barneverntjenestene gjennom flere år har hatt problemer med å oppfylle mange av kravene i barnevernloven, og at det har vært en sterk vekst i antall barn med barneverntiltak.

Rapporten ble forelagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved brev 7. februar 2012. Departementet har i brev 6. mars 2012 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, blir ikke fanget opp tidlig
- Oppfølgingen av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem er ikke god nok
- Tilbudet av hjelpetiltak er ikke tilstrekkelig
- Det mangler kunnskap om bruk og virkninger av hjelpetiltak

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, blir ikke fanget opp tidlig

Barneverntjenestene har henlagt mange bekymringsmeldinger som enten burde vært fulgt opp med en undersøkelse, eller barneverntjenestene burde ha innhentet mer informasjon fra melder før beslutningen om å henlegge meldingen ble tatt. Samtidig kan det se ut til å være en underreportering av meldinger om små barn.

Noen kommuner gjennomfører undersøkelsene innen tre måneder slik barnevernloven forutsetter, men i mange kommuner tar det lang tid før barnet får hjelp. Mange undersøkelser er gjennomført uten at barneverntjenesten har snakket med barnet, eller uten at barneverntjenesten har vært på hjemmebesøk. Det kan bety at undersøkelsen ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om barnet har behov for tiltak, og hvilket tiltak som er best egnet. Det er også potensial for bedre planlegging av undersøkelsene, noe som kan bidra til å forbedre gjennomføringen og kvaliteten.

Svakhetene ved barneverntjenestenes arbeid med meldinger og undersøkelser kan blant annet skyldes utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet, mangelfulle rutiner og svak oppfølging fra barnevernleder. Få barneverntjenester har god internkontroll.

Departementet utarbeidet i 2006 en veileder om internkontroll og en rutinehåndbok for barneverntjenestene. Det er også bevilget øremerkede midler til det kommunale barnevernet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for klarere krav til barneverntjenestenes saksbehandling i arbeidet med meldinger og undersøkelser. Riksrevisjonen mener også at det er nødvendig med mer bistand til kommunene for å styrke lederkompetansen og internkontrollen i barneverntjenestene.

2.2 Oppfølgingen av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem er ikke god nok

Det har vært en økning i andelen barn med hjelpetiltak som har tiltaksplan, og barn i fosterhjem som har omsorgsplan. Samtidig er det svakheter både ved barneverntjenestenes arbeid med å følge opp barn som har hjelpetiltak (evaluering) og ved barneverntjenestenes oppfølging av barn som bor i fosterhjem.

En gjennomgang av 111 tiltaksplaner fra 7 barneverntjenester viser at mange av planene har dårlig kvalitet. For eksempel mangler mange planer en beskrivelse av hva hjelpetiltaket skal føre til for barnet, og hva som er kriterier for måloppnåelse. I mange saker blir det ikke gjennomført en evaluering. Det betyr at tiltak kan pågå i lang tid uten

at barneverntjenesten har vurdert om hjelpen virker etter hensikten.

Det er en stor utfordring for barneverntjenestene å gjennomføre fosterhjembesøk som forutsatt i forskriften. Mange barn mangler tilsynsfører, og det er svakheter ved tilsynsførerens oppfølging av barnet. Det kan bety at barneverntjenestene ikke har tilstrekkelig informasjon om barnets omsorgssituasjon til å kunne ivareta oppfølgingsansvaret sitt.

Evaluerings- og hjelpetiltak og oppfølging av barn i fosterhjem krever god kompetanse og gode rutiner, og dessuten at barnevernleder følger opp at rutinen etterleves i praksis. Det er en utfordring for mange kommuner å sikre at oppfølgingsarbeidet får nødvendig prioritet.

Departementet har utarbeidet veiledere om tiltaks- og omsorgsplaner og om barneverntjenestenes arbeid med fosterhjem. Departementet vil også utarbeide materiell som barneverntjenestene kan bruke i arbeidet med evaluering av hjelpetiltak. Riksrevisjonen mener at ytterligere bistand til barneverntjenestene likevel kan være nødvendig for å sikre at de ivaretar det ansvaret de har for å følge opp at tiltakene som er iverksatt, forbedrer barnets situasjon.

2.3 Tilbudet av hjelpetiltak er ikke tilstrekkelig

Flere kommuner opplever at de ikke har de hjelpetiltakene som de har behov for. Det er mangler ved både kommunenes eget tiltakstilbud og ved tilbudet av hjelpetiltak fra Bufetat. Et utilstrekkelig tilbud av hjelpetiltak kan føre til at barneverntjenestene velger tiltak som de har tilgjengelig, og ikke det tiltaket som er best egnet for det enkelte barn.

Manglende tiltaksutvikling i kommunene skyldes blant annet for liten kapasitet og små fagmiljøer. Enkelte kommuner har vanskeligheter med å rekruttere nødvendig kompetanse, som for eksempel veiledere til hjemmene.

Etter barnevernloven er hjelpetiltak kommunenes ansvar, men staten tilbyr enkelte typer hjelpetiltak. Alle de statlige hjelpetiltakene er ikke tilgjengelig for alle kommuner, og kommunene og Bufetat har i mange tilfeller ikke samme oppfatning av hvilke tiltak kommunene kan forvente at Bufetat tilbyr. Uklare forventninger fører til utfordringer i samarbeidet mellom kommunene og Bufetat og kan også ha betydning for kommunenes egen tiltaksutvikling. Det synes som

departementet ikke i tilstrekkelig grad har avklart hvilke hjelpetiltak Bufetat skal tilby.

Departementet har gitt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet få oppgaver på barnevernområdet utover virksomhetsstyringen av Bufetat. Departementet har i liten grad gitt direktoratet i oppdrag å bidra til fagutviklingen i kommunene. Mange barneverntjenester har behov for mer faglig bistand, for eksempel i tiltaksarbeidet. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet avgrenset direktoratets oppgaver på en slik måte at rollen som fagdirektorat har blitt begrenset.

2.4 Det mangler kunnskap om bruk og virkninger av hjelpetiltak

Over 80 prosent av barna som får hjelp fra barnevernet, mottar hjelpetiltak. Formålet med hjelpetiltak er å bedre barnets situasjon og foreldrenes omsorgsevne.

Det er svakheter ved KOSTRA-statistikken som viser hvilke hjelpetiltak barneverntjenestene bruker. Det betyr at det ikke finnes pålitelig informasjon om kommunale variasjoner i tiltaksbruken eller om eventuelle endringer i barneverntjenestenes bruk av ulike typer hjelpetiltak. For eksempel framgår det ikke av statistikken om barneverntjenestene i økende grad tar i bruk hjelpetiltak som er rettet mot årsakene til at barnet trenger hjelp (endringstiltak), framfor hjelpetiltak som skal støtte eller avlaste barnet og familien i en vanskelig situasjon (kompenserende tiltak). Departementet har satt ned en arbeidsgruppe som skal komme med forslag til hvordan statistikken kan forbedres. Etter Riksrevisjonens oppfatning har ikke departementet hittil sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon om hjelpetiltak til å kunne følge utviklingen i tiltaksbruken.

Det mangler tilstrekkelig forskning om hjelpetiltakene. Det er behov for forskning som kan øke kunnskapen om virkningene av de hjelpetiltakene som barneverntjenestene oftest benytter, og forskning som kan bidra til å utvikle nye hjelpetiltak. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utlyste 22. februar 2012 forskningsoppdrag om hjelpetiltak. Riksrevisjonen mener at det er viktig at barneverntjenestene bruker hjelpetiltak som er basert på kunnskap fra forskning og erfaring, slik at det enkelte barn får best mulig hjelp.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

- 1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør vurdere hvordan de kommunale barneverntjenestenes arbeid med meldinger og undersøkelser kan styrkes for å sikre at barn som trenger hjelp, blir fanget opp tidlig. Det er etter Riksrevisjonens vurdering blant annet behov for
 - å forbedre rutinene og arbeidsprosessene knyttet til det å vurdere meldinger
 - at undersøkelsene i større grad planlegges og gjennomføres i tråd med lovkrav og anbefalt praksis
 - å styrke kompetansen om ledelse og internkontroll i kommunene
 - å styrke fagmiljøene i barneverntjenestene, for eksempel gjennom å stimulere til økt samarbeid innen den enkelte kommune og mellom kommuner
- 2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør sikre at de kommunale barneverntjenestene i tråd med loven følger opp barn som har fått tiltak, slik at tiltak ikke pågår i lang tid uten at det blir vurdert om hjelpen virker etter hensikten. Riksrevisjonen mener at det for eksempel er behov for å vurdere
 - om det kan stilles tydeligere krav til barneverntjenestenes arbeid med å utforme tiltaksplaner og evaluere hjelpetiltak
 - hvordan tilsynsførerordningen for barn i fosterhjem kan forbedres
 - hvordan barneverntjenestens kompetanse i oppfølgingsarbeid kan styrkes
- 3 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør bidra til å styrke de kommunale barneverntjenestenes muligheter til å ta i bruk hjelpetiltak som kan bidra til endring for det enkelte barn. Det innebærer etter Riksrevisjonens vurdering blant annet at
 - det bør klargjøres hva kommunene kan forvente at Bufetat skal tilby av statlige hjelpetiltak
 - barneverntjenestenes forutsetninger for tiltaksutvikling bør forbedres
 - kunnskapen om virkninger av ulike typer hjelpetiltak må økes
- 4 Riksrevisjonen mener at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør vurdere hvordan Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan styrkes som fagdirektorat, slik at direktoratet kan gi mer faglig støtte til de kommunale barneverntjenestene.

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svar både til tiltak som allerede er etablert, og tiltak som Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil gjennomføre på kort og lang sikt. De fleste av tiltakene er omtalt i Riksrevisjonens undersøkelse og blir derfor i liten grad beskrevet her.

Når det gjelder behovet for å styrke kompetansen i barneverntjenesten, viser statsråden blant annet til at

- barnevernutdanningene skal videreutvikles for bedre å kunne møte kompetansebehovene i barneverntjenestene
- departementet har gitt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i oppgave å være sekretariat for et samarbeidsorgan mellom blant andre barnevernmyndighetene, praksisfeltet og utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet
- departementet vurderer behovet for kompetansehevende tiltak rettet mot ledelse i barnevernet

Det framgår av Riksrevisjonens undersøkelse at departementet vil oppdatere rundskriv Q-1036/2002 *Saksbehandling i barneverntjenesten*. Statsråden opplyser i sitt svar at for å forbedre arbeidsprosessene og rutinene i barneverntjenestene, skal rundskrivet oppdateres og videreutvikles til et nyttig og lett tilgjengelig verktøy. Arbeidet skal etter planen starte i løpet av 2012.

Departementet vil gjennomgå de overordnede prinsippene som ligger til grunn for barnevernets arbeid, og statsråden viser til at NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* skal på høring. Departementet vurderer også ulike tiltak for å styrke tilsynet med barn i fosterhjem, herunder hvordan tilsynet bør være organisert.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å styrke Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som fagdirektorat, opplyser statsråden at departementet vil vurdere fordeler og ulemper ved å gi direktoratet en utvidet rolle, og eventuelt komme tilbake til dette spørsmålet i budsjettssammenheng. Som nevnt i undersøkelsen, vil departementet også vurdere om det er behov for endringer i oppgave- og finansieringsansvar mellom stat og kommune, og eventuelt fremme en lovproposisjon i 2013.

Ifølge statsråden er øremerkede midler til kommunene, ny organisering og vurdering av

barnevernets prinsipper nødvendige tiltak for å utvikle barnevernet. Statsråden viser til at de øremerkede midlene har gitt en sterk vekst i antall stillinger i det kommunale barnevernet, og at det i 2011 har vært en svak forbedring i noen av de lovpålagte oppgavene som barneverntjenestene er pålagt. Statsråden forventer en ytterligere forbedring i 2012.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

I brev av 19. april 2012 ber Riksrevisjonen om en særlig redegjørelse for når departementet forventer å se en forbedret måloppnåelse når det gjelder barneverntjenestenes arbeid med meldinger, undersøkelser og oppfølging av barn med hjelpe-tiltak og barn som bor i fosterhjem.

Statsråden beskriver i sitt svar flere relevante tiltak, men etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke i tilstrekkelig grad gjort rede for når det kan forventes at disse tiltakene skal bidra til forbedret måloppnåelse i det kommunale barnevernet. Riksrevisjonen mener at det er viktig med en mer forpliktende tidsplan for de nødvendige forbedringene.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 15. mai 2012

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Vår saksbehandler
Cathrine Neegaard, 22 24 14 70
Vår dato 19. april 2012 Vår referanse 2011/00559
Arkivkode 520
Deres dato 6. mars 2012 Deres referanse 201005263-/SVS

Utsatt offentlighet jf. lov om Riksrevisjonen
§ 18 annet ledd

Statsråd Inga Marte Thorkildsen
Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved vårt brev 7. februar 2012, og på departementets svar 6. mars 2012.

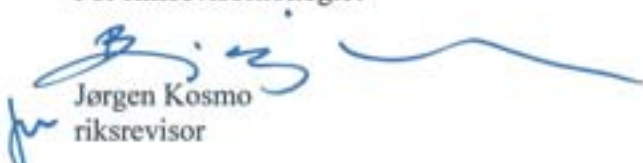
Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen ønsker særlig en redegjørelse om når departementet forventer å se en forbedret måloppnåelse når det gjelder barneverntjenestenes arbeid med meldinger, undersøkelser og oppfølging av barn med hjelpetiltak og barn som bor i fosterhjem.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 3. mai 2012.

For riksrevisorkollegiet


Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler.*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 8130 Dep
0032 OSLO

Utsatt offentlighet jf. lov om
riksrevisjonen § 18, annet ledd

Deres ref.
2011/00559

Vår ref.
12/4336

Dato
3. mai 2012

Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler - svarbrev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Jeg viser til Riksrevisjonens brev datert 19. april 2012 der det bes om departementets merknader til Riksrevisjonens bemerkninger og anbefalinger i Dokument 3:x (2011-2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*.

Departementet ga 6. mars 2012 kommentarer og innspill til rapport som ble oversendt 7. februar 2012. Nå redegjør jeg for hvordan Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger. Videre vil jeg si noe om når departementet venter å se en forbedret måloppnåelse i barneverntjenestenes arbeid med meldinger, undersøkelser og oppfølging av barn med hjelpetiltak og barn som bor i fosterhjem.

1 Generelle kommentarer

Jeg arbeider for at de kommunale barneverntjenestene sikrer at barn som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det er derfor viktig å kartlegge mulige årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet.

Riksrevisjonen har gjennomført en omfattende undersøkelse av de kommunale barneverntjenestenes arbeid og hvordan statlige virkemidler kan forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet. Riksrevisjonens undersøkelse og vurderinger bidrar til økt forståelse av de utfordringene de kommunale barneverntjenestene står overfor. Rapporten utgjør således et verdifullt bidrag til

departementets fortsatte innsats for å sikre at barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.

Mange av funnene og merknadene fra Riksrevisjonen er allerede kjent gjennom kommunenes rapportering til departementet, SSBs offisielle statistikk på barnevernområdet og fylkesmennenes årlige tilsynsrapporter på barnevernområdet. Tilstanden i kommunene var nettopp bakgrunnen for at regjeringen nå over to år har satset på et ressurs- og kompetanseløft i form av en egen øremerket bevilgning. Jeg kommer nærmere inn på dette senere i brevet.

2 Kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger

Jeg gir i det videre en oversikt over tiltak som kan bidra til å bedre situasjonen i det kommunale barnevernet og som er av relevans for Riksrevisjonens anbefalinger. Dette omfatter tiltak som departementet allerede har etablert, og tiltak vi ser for oss på kortere og lengre sikt.

2.1 Barneverntjenestens arbeid med meldinger og undersøkelser

Riksrevisjonen har følgende anbefaling til departementet:

"Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør vurdere hvordan de kommunale barneverntjenestenes arbeid med meldinger og undersøkelser kan styrkes for å sikre at barn som trenger hjelp, blir fanget opp tidlig. Det er etter Riksrevisjonens vurdering blant annet behov for

- *å forberede rutinene og arbeidsprosessene knyttet til det å vurdere meldinger*
- *at undersøkelsene i større grad planlegges og gjennomføres i tråd med lovkrav og anbefalt praksis*
- *å styrke kompetansen om ledelse og internkontroll i kommunene*
- *å styrke fagmiljøene i barneverntjenestene, for eksempel ved å stimulere til økt samarbeid innen den enkelte kommune og mellom kommuner"*

Barnevernløftet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet mener utviklingen i det kommunale barnevernet har gitt grunnlag for særskilte tiltak. Vi har over tid sett en sterk økning i antall saker, samtidig som antallet ansatte ikke har økt tilsvarende. En antatt konsekvens av dette er at det har gått ut over kvaliteten i det arbeidet som de ansatte utfører. Undersøkelsen til Riksrevisjonen bekrefter langt på vei dette.

For regjeringen er et godt kommunalt barnevern et viktig mål. For å styrke barnevernet i de mest utsatte kommunene foreslo regjeringen i 2011 budsjettet 240 millioner kroner til en øremerket bevilgning til barneverntjenestene. Midlene ga 400 nye stillinger og inkluderte 52 mill kr til kompetanseheving for de ansatte i kommunalt barnevern.

Ressursløftet videreføres i 2012. En ytterligere øremerking på 50 mill kr har gitt 70 nye stillinger til barneverntjenester med størst behov. Det er også satt i gang et arbeid for å utvikle og etablere et tilbud om videreutdanning i veiledet praksis for å kvalifisere erfarne ansatte til å gi veiledning til nye kolleger.

Satsingen har gitt en betydelig vekst i antall ansatte. I tillegg til kommunenes egne styrkinger utgjorde veksten i antall ansatte fra 2010 til 2011 hele 14 prosent. Departementet følger med på utviklingen gjennom et sett indikatorer, både på landsbasis og i hvert enkelt fylke. Rapporteringer per 31.12.2011 viste for første gang på mange år en positiv utvikling i viktige indikatorer. Blant annet har andelen fristoverskridelser i undersøkelsessaker gått ned, andelen barn og unge med gyldig tiltaksplan og omsorgsplan har økt og andelen med tilsynsfører har økt. Gjennom regjeringens satsing har kommunalt barnevern de siste to årene fått det største løftet på 20 år.

I 2004 overtok staten fylkeskommunenes oppgave- og finansieringsansvar i barnevernet. En viktig motivasjon for denne reformen var blant annet å utvikle et bedre og mer likeverdig barnevern. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har innhentet en rekke rapporter fra eksterne forsknings- og analysemiljøer for å evaluere denne reformen. I tillegg har regjeringen bedt om innspill og synspunkter fra barn og unge med erfaringer fra barnevernet, interesseorganisasjoner og folk som engasjerer seg i barnevernet, fra forskere og fagpersoner i praksisfeltet. Regjeringen har også satt ned flere ekspertutvalg, mottatt rapport fra et bredt sammensatt barnevernpanel og mottatt innspill fra interesseorganisasjoner og barn og unge i barnevernpanelet.

På bakgrunn av funnene vil regjeringen vurdere om det er behov for endringer i fordeling av oppgave- og finansieringsansvar mellom stat og kommune. Dersom det viser seg at det er behov for lovendringer, vil jeg fremme en lovproposisjon i løpet av 2013. Funnene fra evalueringen er viktige innspill til dette.

Jeg vil også gjennomgå de overordnede prinsippene som ligger til grunn for barnevernets arbeid. Et utvalg har vurdert det biologiske prinsipp i barnevernet. Prinsippet har stor betydning når barnevernet skal vurdere om det er best for barnet å bo hjemme eller plasseres utenfor hjemmet. Utvalget leverte sin innstilling 6. februar 2012 (NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*). Utredningen vil sendes på bred høring om kort tid. Etter høringen vil departementet gå gjennom høringssvarene og eventuelt foreslå endringer i hvilke prinsipper som skal være styrende for barnevernets arbeid.

Øremerkede midler til kommunene, ny organisering og vurdering av barnevernets prinsipper er nødvendige og virksomme tiltak for å utvikle barnevernet til det beste for barn og familier som trenger hjelp.

Revidering av retningslinjer for saksbehandlingen i barnevernet

Riksrevisjonen mener at det er behov for å forberede rutinene og arbeidsprosessene knyttet til det å vurdere meldinger og mener at undersøkelsene i større grad må planlegges og gjennomføres i tråd med lovkrav og anbefalt praksis.

Retningslinjene "Saksbehandling i barneverntjenesten" er gitt av det daværende Barne- og familiedepartementet ved retningslinjer av 1. november 1995 til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100, revidert mars 2002, og omtales som "saksbehandlingsrundskrivet".

Departementet ser at det nå er behov for å revidere rundskrivet. Dette er en omfattende oppgave. Planen er å starte arbeidet i 2012. Rundskrivet skal oppdateres og videreutvikles til et nyttig og lett tilgjengelig verktøy for saksbehandlerne i kommunenes barneverntjenester, slik at hensynet til barn, unge og familiers rettsikkerhet, deltagelse og innflytelse ivaretas sammen med forsvarlig og god saksbehandling.

Kompetanseheving

Også andre har påpekt behovet for mer kompetanse på ledelse i barneverntjenesten. Blant annet er dette noe som foreslås i *Barnevernpanelets rapport*, en rapport utarbeidet av et bredt sammensatt eksternt utvalg under ledelse av Helen Bjørnøy. Barnevernpanelet viser bl.a. til at lederne i barnevernet har ansvar for at tjenesten organiseres og drives slik at de ansatte kan yte sitt beste i å oppfylle lovens krav og sørge for barn og unges beste. Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO) har også varslet departementet om behov for å styrke lederkompetansen i barnevernet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurderer derfor nå behovet for kompetansehevende tiltak rettet mot ledelse i barnevernet.

Gjennom det tidligere nevnte ressursløftet i barnevernet har regjeringen bl. a gitt kommunene midler til kompetansehevende tiltak. For å styrke fagmiljøene i tjenestene er det i tillegg viktig å sørge for at det kommunale barnevernet har tilgang på kompetent arbeidskraft. Statens virkemiddel er å bidra til god kvalitet i utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet, og legge til rette for samarbeid mellom praksisfeltet og utdanningsinstitusjonene. Tett samarbeid mellom utdanningene og barnevernet vil stimulere til utvikling i fagmiljøene i tjenestene og bidra til at utdanningene i størst mulig grad svarer til praksisfeltets behov.

Befring-utvalget (NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*) hadde flere anbefalinger om hvordan utdanningene som kvalifiserer til barnevernet bedre kan møte kompetansebehovet i tjenestene. Med utgangspunkt i tilrådingene fra ekspertutvalget har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gitt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i oppgave å være sekretariat for et samarbeidsorgan mellom bl.a. utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet, praksisfeltet og

barnevernmyndighetene. Samarbeidsorganet skal bidra til bedre koordinering av kompetanseutviklingen på barnevernområdet, og skal bl.a. foreslå innhold i årlige utdanningskonferanser på barnevernområdet.

I tillegg til å legge til rette for kompetansehevende tiltak for ansatte i barnevernet og sette i gang arbeid for å styrke fagmiljøene i tjenestene er det også behov for å videreutvikle utdanningene. *Befring-utvalget* gjennomførte en kartlegging av utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet. 22 av 24 utdanninger svarte på henvendelsen (10 bachelorutdanninger i barnevern, en mastergradsutdanning i barnevern og 11 bachelorutdanninger i sosialt arbeid). Kartleggingen ga samlet sett inntrykk av at flere av utdanningene hadde vesentlige mangler på områder knyttet til barnevernets praksisfelt. Dette gjaldt særlig sosionomutdanningen, som er en generalistutdanning. For barnevernpedagogutdanningen var bildet mer variert, men utvalget viser at flertallet av fagplanene hadde mangler knyttet til undervisningsopplegg/ pensum i et eller flere av barnevernets kjerneområder.

Med utgangspunkt i kompetansebehovene i barnevernet foreslår *Befring-utvalget* 14 emneområder som bør inngå i en bachelorgrad som skal kvalifisere til arbeid i barnevernet.

Regjeringen har nå lagt fram en stortingsmelding om hvordan utdanningene til velferdsstatens yrker skal møte befolkningens behov for kompetanse i velferdstjenestene i tiden framover (Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd. Samspill i praksis*). Meldingen skal behandles i Stortinget 5. juni.

I denne meldingen anbefaler regjeringen at barnevernutdanningen skal videreutvikles med utgangspunkt i anbefalingene fra *Befring-utvalget*s utredning om kompetansebehovene i barnevernet.

Enkelte av barnevernets oppgaver krever mer opplæring og erfaring enn det studentene kan gis i utdanningene alene. Nyutdannede og nytilsatte i barnevernet trenger god oppfølging og profesjonell veiledning gjennom sitt første år i tjenesten. For å sørge for at nyutdannede gis profesjonell veiledning har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2012 startet et arbeid med å etablere en videreutdanning i veiledning for erfarne medarbeidere i barneverntjenesten. I tillegg ga Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2011 midler til et forsøk med veiledning av nytilsatte i Bærum kommune, der kvalifiserte ansatte bl.a. skal gi nytilsatte individuell veiledning i deres første år i tjenesten. Høgskolen i Oslo og Akershus og Diakonhjemmet høyskole evaluerer dette forsøket.

Samarbeid med KS

Effektiviseringsnettverkene er en av KS sine arbeidsmetoder for å fremme interkommunalt samarbeid og tverrfaglig (tverrsektorielt) samarbeid. I hvert nettverk deltar fra fire til åtte kommuner. De sammenligner seg med hverandre, lærer av de gode eksemplene, og setter i gang forbedringstiltak i egen kommune og egne

virksomheter. Gjennom bruk av styringsverktøy sammenstilles ressursbruk, tjenestetilgjengelighet, produktivitet og kvalitet. På bakgrunn av disse dataene vurderer og analyserer kommunene ulike måter å innrette seg og yte tjenester på.

Formålet med e-nettverkene på barnevernområdet er bl.a. å:

- bidra til et åpnere barnevern ved bl.a. å kommunisere med administrativ ledelse i kommunene, folkevalgte, media m.fl.
- arbeide med brukermedvirkning og tjenesteanalyser
- ha fokus på ny kunnskap
- løfte fram gode eksempler i tilknytning til interkommunale løsninger
- formidle god praksis i ulike sammenhenger

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har siden 2008 gitt støtte til KS til drift av effektiviseringsnettverk for barneverntjenestene. Tiltaket inngikk i samarbeidsavtalen mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og KS for perioden 2008-2010 og satsingen har fortsatt etter dette. Siden oppstarten har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet brukt ca 7,5 mill kroner på støtte til nettverkene. For 2012 er det avsatt ytterligere 2,3 mill kroner. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har, i samarbeid med KS, iverksatt en evaluering av ordningen som vil foreligge i løpet av året.

2.2 Oppfølging av barn i tiltak

Undersøkelsen til Riksrevisjonen påpeker en rekke sviktområder når det gjelder kommunenes oppfølging av barn som mottar hjelpetiltak fra barnevernet eller barn som bor i fosterhjem. Riksrevisjonen har følgende anbefaling til departementet:

"Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør sikre at de kommunale barneverntjenestene i tråd med loven følger opp barn som har fått tiltak, slik at tiltak ikke pågår i lang tid uten at det blir vurdert om hjelpen virker etter hensikten. Riksrevisjonen mener at det for eksempel er behov for å vurdere

- *om det kan stilles tydeligere krav til barneverntjenestens arbeid med å utforme tiltaksplaner og evaluere hjelpetiltak*
- *hvordan tilsynsførerordningen for barn i fosterhjem kan forbedres*
- *hvordan barneverntjenestens kompetanse i oppfølgingsarbeid kan styrkes"*

Utforming og evaluering av tiltaksplaner

Det følger av barnevernlovens § 4-5 at barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Ifølge en lovendring som trådte i kraft i juni 2009 skal tiltaksplanene evalueres regelmessig.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet planlegger i 2012 å utarbeide materiell som skal hjelpe kommunene i arbeidet når de skal evaluere hjelpetiltakene de bruker. Departementet vil bl.a. undersøke erfaringene med KS' prosjekt "Evaluering av hjelpetiltak" som ble igangsatt i 2010. Prosjektet ble initiert av Oslo kommune, og tar sikte på å forbedre kvaliteten på tjenestene i barnevernet, og sikre at tiltaksplanene blir utarbeidet på brukernes premisser. Sammen med barneverntjenester i Oslo, Bergen, Trondheim og Asker har prosjektet utviklet verktøy som er så praksisnære som mulig for evaluering av hjelpetiltak. Siden september 2011 er omkring 600 tiltaksplaner evaluert med prosjektets evalueringsdesign.

Tilsynsførerordningen for barn i fosterhjem

Det er godt dokumentert at dagens tilsynsførerordning ikke fungerer etter hensikten. Stortinget ble 9. mai 2011 orientert om at departementet i løpet av inneværende år blant annet vil vurdere tilsynsførerordningen med sikte på å sørge for en stabil rekruttering og et bedre innhold av tilsynet. På denne bakgrunn vurderer departementet ulike tiltak for å styrke tilsynet med barn i fosterhjem, herunder hvordan tilsynet bør være organisert.

Barneverntjenestens kompetanse i oppfølgingsarbeid

Som Riksrevisjonen skriver, krever oppfølgingen av barn, herunder evaluering av hjelpetiltak og oppfølging av barn i fosterhjem, god kompetanse og gode rutiner. For å sikre at barn får god hjelp og at deres rettigheter ivaretas er det nødvendig å styrke barneverntjenestene. Det vises her til omtalen av ressursløftet i det kommunale barnevernet, der kommunene både har fått midler til flere stillinger og til kompetansehevende tiltak. Det har vært gitt støtte til tiltak for å bedre barnevernets oppfølgingsarbeid, bl.a. i evalueringer av tiltaksplaner og i samtaler med barn.

Det er også et lederansvar å sørge for at tjenesten utfører sine lovpålagte oppgaver. Jeg vil derfor se Riksrevisjonens merknader om barneverntjenestens kompetanse i oppfølgingsarbeid i sammenheng med vurderingen av behovet for å styrke lederkompetansen i barnevernet.

For å sørge for at alle ansatte i barnevernet har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgavene i tjenesten, har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet satt i gang et arbeid med å etablere et veiledet førsteår i barneverntjenesten. Dette er omtalt under pkt. 2.1, sammen med forsøket med veiledning av nytilsatte i Bærum kommune. Innføringen av et veiledet førsteår i barnevernet vil både styrke kompetansen til nytilsatte og erfarne ansatte, gjennom at erfarne kolleger både får et videreutdanningstilbud og muligheten til å praktisere kunnskapen.

I henhold til barnevernloven § 2.1, 7. ledd har kommunen ansvar for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell, og personalet er forpliktet til å delta i

opplæring som blir bestemt. Departementet vil vurdere å utarbeide en forskrift til denne bestemmelsen. Dette for å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å sikre nødvendig opplæring av ansatte i tjenestene.

2.3 Barneverntjenestens muligheter til å ta i bruk virksomme hjelpetiltak Riksrevisjonen anbefaler departementet følgende:

"Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør bidra til å styrke de kommunale barneverntjenestens muligheter til å ta i bruk hjelpetiltak som kan bidra til endring for det enkelte barn. Det innebærer etter Riksrevisjonens vurdering blant annet at

- *det bør klargjøres hva kommunene kan forvente at Bufetat skal tilby av statlige hjelpetiltak*
- *barneverntjenestens forutsetninger for tiltaksutvikling bør forbedres*
- *kunnskapen om virkninger av ulike typer hjelpetiltak må økes"*

Samarbeidet mellom det kommunale og det statlige barnevernet

Som nevnt tidligere, har departementet innhentet en rekke rapporter fra eksterne forsknings- og analysemiljøer for å evaluere barnevernreformen som trådte i kraft i 2004. Hensikten har vært å vurdere om målene med reformen er oppnådd og vurdere behov et for eventuelle endringer av organiseringen av barnevernet.

Evalueringen har bl.a vist at det er enkelte utfordringer når det gjelder samarbeidet mellom det kommunale og det statlige barnevernet. Som nevnt under pkt 2.1 vil jeg fremme en lovproposisjon i løpet av 2013, dersom det er behov for endringer i fordeling av oppgave- og finansieringsansvar mellom stat og kommune.

Forskning på hjelpetiltak

Departementet har over år satset på å utvikle og implementere forskningsbaserte hjelpetiltak for å behandle alvorlige atferdsproblemer hos barn og unge. Departementet har sett behov for å få større kunnskap om hjelpetiltak som brukes i dag, samt behov for å vurdere om andre hjelpetiltak bør prøves ut.

I samråd med departementet har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet derfor utlyst et større forskningsoppdrag om hjelpetiltak. Målet med forskningsoppdraget er å få mer kunnskap om sammenheng mellom mål, målgruppe, intervensjon og resultat av de mest brukte hjelpetiltakene iht. § 4-4, lov om barneverntjenester. Forskningen skal gjøres allmenn tilgjengelig og bidra til fagutvikling på barnevernområdet.

Forskningsprosjektet skal gi et kunnskapsgrunnlag for å øke kvaliteten i tiltakene og gi et forskningsmessig grunnlag for utvikling og implementering av nye hjelpetiltak. Forskningsinnsatsen går over tre år, og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet arbeider for å implementere ny kunnskap i kommunene. Se for øvrig neste punkt.

2.4 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som et sterkere fagdirektorat

Til slutt kommer Riksrevisjonen med følgende anbefaling:

"Riksrevisjonen mener at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør vurdere hvordan Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan styrkes som fagdirektorat, slik at direktoratet kan gi mer faglig støtte til de kommunale barneverntjenestene."

Etablering av et kunnskapssenter eller en utvidelse av oppgavene til vårt eksisterende direktorat var et av forslagene fra miljøene som evaluerte barnevernreformen.

Et tydeligere fagdirektorat eller et kunnskapssenter kan legge et grunnlag for ytterligere styrking av kvalitetsarbeidet og gi bedre forutsetninger for å sikre tilfredsstillende kompetanse blant de ansatte i barnevernet.

I dag har ikke Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet direktoratsoppgaver rettet mot kommunene på barnevernfeltet. Departementet vil vurdere fordeler og ulemper med å gi direktoratet en slik utvidet rolle, og vil eventuelt komme tilbake til spørsmålet i budsjettssammenheng.

3 Avslutning

Jeg mener at en vellykket implementering av statlige virkemidler krever forankring lokalt, og at det er særlig viktig at lokalpolitikkerne er engasjert i barneverntjenesten og dens betydningen for utsatte barn og unge i kommunen.

For første gang på flere år ser vi en svak forbedring i noen av de lovpålagte oppgavene som barneverntjenesten i kommunene er pålagt. Den statlige styrkingen av kommunene gjennom øremerkede midler ser ut til å snu en negativ utvikling. Det er fortsatt kort tid siden kommunene ble tildelt stillingene og enda kortere siden stillingene ble besatt. Jeg ser frem til følge utviklingen videre og forventer en ytterligere forbedring i 2012.

Med hilsen


Inga Marte Thorkildsen

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse om det kommunale
barnevernet og bruken av
statlige virkemidler**

Innhold

1	Innledning	31	7	Hvordan brukes statlige virkemidler for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet?	62
1.1	Bakgrunn	31	7.1	Rapportering og evaluering	62
1.2	Mål og problemstillinger	31	7.2	Forskning om hjelpetiltak	63
2	Datagrunnlag og metoder	32	7.3	Forvaltning av barnevernloven	64
2.1	Statistikk	32	7.4	Statlige tiltak for å styrke kapasiteten i det kommunale barnevernet	64
2.2	Intervjuer og saksmappegjennomgang	32	7.5	Statlige tiltak for å styrke kompetansen i barneverntjenestene	65
2.3	Spørreundersøkelse til fylkesmannsembetene	33	7.6	Statlige hjelpetiltak og Bufetats oppgaver overfor kommunene	65
2.4	Ny vurdering av henlagte meldinger	33	7.7	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets oppgaver på barnevernområdet	67
2.5	Dokumenter	33	7.8	Fylkesmannens tilsyn	67
3	Revisjonskriterier	34	8	Vurderinger	70
3.1	Krav til barneverntjenestens arbeid og kvalitet	34	9	Referanseliste	74
3.2	Kommunenes ansvar og oppgaver på barnevernområdet	38			
3.3	Statens ansvar på barnevernområdet	39			
4	I hvilken grad fanger barnevernet tidlig opp barn som har behov for hjelp?	41			
4.1	Henlagte meldinger	41			
4.2	Meldere	42			
4.3	Saksbehandlingsfrister for meldinger og undersøkelser	44			
4.4	Undersøkelsesenes kvalitet	45			
4.5	Henlagte undersøkelser	47			
5	I hvilken grad har det kommunale barnevernet differensierte hjelpetiltak og en god oppfølging av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem?	48			
5.1	Bruken av hjelpetiltak i kommunene	48			
5.2	Tilgjengelige hjelpetiltak i kommunene	51			
5.3	Oppfølging av hjelpetiltak	52			
5.4	Oppfølging av barn i fosterhjem	53			
6	Hva kan være årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet?	56			
6.1	Saksbehandlingskapasitet og økonomi i barneverntjenestene	56			
6.2	Organisering og samarbeid	57			
6.3	Internkontroll i barneverntjenestene	58			
6.4	Kompetanse	61			

Figuroversikt

Figur 4.1	Andel henlagte meldinger i perioden 2007–2011	41
Figur 4.2	Andel henlagte meldinger i 2011 etter antall innbyggere i kommunen – vektet gjennomsnitt.	41
Figur 4.3	Meldere i 2007 og 2010	43
Figur 4.4	Andel fristoverskridelser i undersøkelser i perioden 2007–2011	45
Figur 4.5	Andel fristoverskridelser i undersøkelser i 2011 etter antall innbyggere i kommunen – vektet gjennomsnitt.	45
Figur 5.1	Antall barn med hjelpetiltak per 1000 barn 0–17 år i perioden 2007–2010	48
Figur 5.2	Bruk av ulike typer barneverntiltak i 2007 og 2010	49
Figur 5.3	Bruk av tiltaket <i>Råd og veiledning</i> i forhold til samlet tiltaksbruk i kommunene i 2010.	50
Figur 5.4	Andel barn med hjelpetiltak som har tiltaksplan – perioden 2007–2011	52
Figur 5.5	Andel barn med hjelpetiltak som har tiltaksplan i 2011 etter antall innbyggere i kommunen – vektet gjennomsnitt.	52
Figur 5.6	Antall barn i kommunale fosterhjem i perioden 2007–2011	53
Figur 5.7	Andel av barn i fosterhjem som har omsorgsplan – perioden 2007–2011	54
Figur 6.1	Utviklingen i antall fagstillinger og antall undersøkelser i perioden 2007–2010	56
Figur 6.2	Netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år, barneverntjenesten. Tall for 2010	57
Figur 6.3	Andel barneverntjenester som etter Fylkesmannens vurdering har god internkontroll.	59
Figur 6.4	Fylkesmannens vurdering av de viktigste svakhetene ved internkontrollen i barneverntjenestene.	59
Figur 6.5	Fylkesmannens vurdering av hvilken kompetanse det er viktigst å styrke i barneverntjenestene.	61

Tabelloversikt

Tabell 4.1	Resultater fra ny vurdering av 169 henlagte meldinger	42
Tabell 5.1	Antall fosterhjemsbesøk i 2010, basert på en gjennomgang av 32 omsorgssaker	54
Tabell 7.1	Antall barneverntjenester hvor det ble gjennomført systemrevisjon i 2009 og 2010	68
Tabell 7.2	Hva er de viktigste årsakene til at det ikke ble gjennomført flere systemrevisjoner i barneverntjenesten i perioden 2008–2010?	68

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1:	Statlige hjelpetiltak	48
Faktaboks 2:	Samarbeidsavtale om barnevernmellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og KS	62
Faktaboks 3:	Evalueringer	63
Faktaboks 4:	Kunnskapsbasert barnevern	64
Faktaboks 5:	Tilsyn	68

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Et godt barnevern er viktig både for enkeltmennesker og for samfunnet. Barnevernloven skal sikre at barn som lever under skadelige forhold, får nødvendig hjelp og omsorg.

Antall barn som mottar hjelp fra barnevernet, har økt hvert år de siste ti årene. I 2010 var det nesten 3300 flere barn enn i 2009 som mottok tiltak. Det er den største veksten i antall barn med tiltak siden dagens barnevernlov trådte i kraft i 1993. Nesten 50 000 barn mottok i løpet av 2010 tiltak fra statlig eller kommunalt barnevern. Blant disse barna fikk fire av fem tiltak i det kommunale barnevernet.¹

Den kommunale barneverntjenesten har blant annet ansvar for å vurdere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser, iverksette og evaluere hjelpetiltak og forberede saker for fylkesnemnda, som fatter vedtak om blant annet omsorgsovertakelse. Den kommunale barneverntjenesten har ansvar for å følge opp barn som er plassert i fosterhjem eller i institusjon. Denne undersøkelsen omfatter ikke oppfølging av barn i institusjon.

Det er kjent at de kommunale barneverntjenestene har problemer med å oppfylle mange av kravene i barnevernloven, noe blant annet budsjettproposisjoner, tilsyns- og forskningsrapporter og redegjørelser i Stortinget fra statsråden viser.

Ved barnevernreformen i 2004 ble Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) etablert. Etaten består av fem regioner og ledes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Bufetat skal blant annet rekruttere fosterhjem og bistå kommunen ved plasseringer i institusjon. Etaten tilbyr også enkelte hjelpetiltak. Oslo kommune har som eneste kommune selv ansvar også for de oppgavene som ellers i landet ivaretas av Bufetat.

Det kommunale barnevernet finansieres i hovedsak gjennom rammetilskuddet til kommunene. Utgiftene i det kommunale barnevernet var i 2010 på 6,7 mrd. kroner. I 2011 ble det også bevilget øremerkede midler, 240 mill. kroner som

ble fordelt av Fylkesmannen etter søknad. Tilsynet med de kommunale barneverntjenestene utføres av Fylkesmannen. Fra 2010 har Statens helsetilsyn det faglige ansvaret for dette tilsynet.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad de kommunale barneverntjenestene sikrer at barn som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å vurdere hva som kan være mulige årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet. Det har også vært et mål å undersøke hvordan statlige virkemidler brukes for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet.

- 1 I hvilken grad fanger barnevernet tidlig opp barn som har behov for hjelp?
 - a) I hvilken grad henlegges meldinger som burde vært undersøkt?
 - b) Hva gjør barnevernet for å bidra til at andre offentlige instanser melder sin bekymring?
 - c) I hvilken grad blir meldinger behandlet og undersøkelser gjennomført innen lovens frister?
 - d) I hvilken grad gjennomføres det undersøkelser med god kvalitet?
- 2 I hvilken grad har det kommunale barnevernet differensierte hjelpetiltak og en god oppfølging av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem?
 - a) I hvilken grad har det kommunale barnevernet tilgjengelig et differensiert tilbud av hjelpetiltak?
 - b) I hvilken grad har det kommunale barnevernet en god oppfølging av barn med hjelpetiltak i hjemmet (tiltaksplaner, evaluering)?
 - c) I hvilken grad har det kommunale barnevernet en god oppfølging av barn i fosterhjem (omsorgsplaner, tilsynsbesøk)?
- 3 Hva kan være årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet?
- 4 Hvordan brukes statlige virkemidler for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet?

1) www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2011/barnevern/

2 Datagrunnlag og metoder

Problemstillingene i undersøkelsen er i hovedsak belyst gjennom statistikk, intervjuer, saksmappegjennomgang, en spørreundersøkelse til alle fylkesmannsembetene og en vurdering av et utvalg henlagte meldinger. I tillegg er dokumenter som blant annet budsjettproposisjoner, styringsdokumenter, forskningsrapporter og tilsynsrapporter gjennomgått. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden fra mai 2011 til mars 2012.

2.1 Statistikk

I undersøkelsen er det brukt statistikk basert på kommunenes rapporteringer som hvert halvår sendes til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet via Fylkesmannen. Kommunenes rapportering gir blant annet informasjon om meldinger og undersøkelser, for eksempel henleggelse og fristoverskridelser, og om oppfølging av barn i fosterhjem. Videre er det benyttet offentlig tilgjengelig statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB), som data fra KOMMUNE-STAT-RAAPPORTERING (KOSTRA) og befolkningsstatistikk. KOSTRA inneholder data om blant annet hvilke barneverntiltak som brukes, antall fagstillinger og driftsutgiftene i barneverntjenestene. I tillegg er det benyttet data som er bestilt spesielt fra SSB, hovedsakelig for å belyse tiltaksbruken i de enkelte kommuner. Statistikken som er presentert i rapporten, er fra perioden 2007–2011. Foreløpige KOSTRA-data for 2011 ble publisert 15. mars 2012, men reviderte tall for 2011 foreligger ikke fra SSB før i juni 2012. Noe av statistikken er derfor basert på tall fra 2010.

Det er gjennomført to regresjonsanalyser med kommuner som enhet. I kommuner med flere bydeler er gjennomsnittet for bydelene brukt i analysene. Analysene er basert på data fra kommunenes halvårsrapportering og KOSTRA og dessuten SSB-data om kommunenes folkemengde og inntektsnivå i 2010. I de to modellene som er brukt, er de avhengige variablene henholdsvis andelen henleggelse av meldinger og andelen fristoverskridelser i undersøkelser.

De uavhengige variablene er antall fagstillinger, kommunestørrelse, frie inntekter per innbygger og netto driftsutgifter per barn 0–17 år. Analysen

er testet for eventuell multikollinearitet. VIF-verdien viste at multikollinearitet ikke er et problem i analysen. Regresjonsanalysen som er gjengitt i rapporten, er gjort med data fra 2010. Tester viser at det ikke har betydning for resultatene om dataene tidsforskyves eller om det brukes gjennomsnittstall for flere år. I tillegg er interkommunalt samarbeid inkludert som uavhengig variabel. En mer omfattende analyse av effekten som er oppnådd ved at kommuner inngår interkommunalt samarbeid, forutsetter blant annet bruk av tidsseriedata med kunnskap om tidspunkt for endring og forventninger om virkninger på kort og lang sikt. Slike analyser vil kunne gi andre resultater.

I figuren som er presentert i rapporten, er begrepet *kommune* brukt som betegnelse også på barneverntjenestene i de enkelte bydeler i Oslo (15 bydeler), Bergen (8 bydeler) og Trondheim (4 bydeler). Det er i tråd med inndelingen som brukes i halvårsrapporteringen fra kommunene til Fylkesmannen og gir et samlet antall kommuner/barneverntjenester på 455.

I tre av figurene er det brukt vektet gjennomsnitt for å ta hensyn til at antall meldinger, undersøkelser og barn med hjelpetiltak varierer mellom kommunene.

2.2 Intervjuer og saksmappegjennomgang

Det er gjennomført intervjuer med barneverntjenesten og rådmannen/kommunalsjefen i sju kommuner. I Oslo er det byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester som er intervjuet. Ved valg av kommuner er det lagt vekt på spredning i antall innbyggere, resultater i KOSTRA og til en viss grad geografisk beliggenhet (ulike fylker). Hensikten var å sikre variasjon mellom kommunene i utvalget. Følgende kommuner er besøkt: Lillehammer (Oppland), Kongsvinger (Hedmark), Moss (Østfold), Sandnes (Rogaland), Inderøy (Nord-Trøndelag), Skodje (Møre og Romsdal) og Østensjø bydel (Oslo). Skodje kommune inngår i det interkommunale samarbeidet Storfjorden barnevern.

Til sammen er saksmappene for 155 barn i disse 7 kommunene gjennomgått, 120 saker med hjelpetiltak og 35 saker der barnet er plassert i fosterhjem etter vedtak i fylkesnemnda. Saksmappene er trukket tilfeldig med utgangspunkt i tilsendte lister over klientnummer fra barneverntjenestene. Registreringsskjemaene som ble brukt i saksmappegjennomgangen, ble kvalitetssikret i en pilotundersøkelse hos tre barneverntjenester. I rapporten er det vist til ulike antall saksmapper som følge av at ikke alle saksmappene ga svar på alle spørsmålene i registreringsskjemaet.

I forbindelse med saksmappegjennomgangen ble 111 tiltaksplaner innhentet og analysert. Saksmapper og tiltaksplaner er i hovedsak fra årene 2008–2010. Formålet med intervjuene og saksmappegjennomgangen i kommunene var å belyse barneverntjenestenes arbeid med blant annet meldinger, undersøkelser og oppfølging og å få kommunenes vurdering av årsaker til eventuelle svakheter.

Videre er det gjennomført intervjuer med representanter for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Statens helsetilsyn. Referatene fra intervjuene er verifisert.

2.3 Spørreundersøkelse til fylkesmannsembetene

For å belyse Fylkesmannens tilsyn med de kommunale barneverntjenestene, og for å få embetenes vurdering av årsaker til svakheter i det kommunale barnevernet, er det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til alle landets 18 fylkesmannsembeter. I forkant av spørreundersøkelsen ble det sendt brev til fylkesmannsembetene der det ble gitt informasjon om undersøkelsen, og mottakerne ble bedt om å bekrefte hvem som skulle besvare spørsmålene på vegne av embetet. I brevet ble det presisert at spørreundersøkelsen skulle besvares av den/de hos Fylkesmannen med best kjennskap til de kommunale barneverntjenestene.

2.4 Ny vurdering av henlagte meldinger

For å undersøke i hvilken grad barnevernet henlegger meldinger som burde vært undersøkt, ble det gjort en ny vurdering av et utvalg henlagte meldinger.

Det ble innhentet 169 henlagte meldinger med tilhørende dokumentasjon fra 39 kommunale barneverntjenester i 18 fylker. Landets barneverntjenester ble delt i to like store grupper, og barneverntjenestene som det ble innhentet meldinger fra, tilhører den gruppen med høyest andel henlagte meldinger. Ved valg av barneverntjenester ble det lagt vekt på at det fra hvert fylke skulle være med barneverntjenester med ulik størrelse. De aller minste barneverntjenestene og de kommunene som ble besøkt i forbindelse med saksmappegjennomgangen, ble ikke inkludert i utvalget.

Meldingene ble vurdert av tre tidligere barnevernledere: Torill Moe (Høgskolen i Nord-Trøndelag), Rita Øymo Solbakk (Høgskolen i Harstad) og Anne-Beth Brekke Tvedt (Bufetat, region øst). Disse personene ble valgt etter anbefaling fra Bufdir, KS og Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO). Alle meldingene er vurdert av to personer.

2.5 Dokumenter

I forbindelse med datainnsamlingen og utarbeidelsen av revisjonskriteriene er blant annet følgende dokumenter gjennomgått:

- budsjettproposisjoner og andre stortingsdokumenter
- rundskriv og veiledere
- departementets tildelingsbrev til Bufdir for årene 2006–2011 og Bufdirs årsrapport for 2010
- departementets og direktoratets felles FoU-strategi (2009–2012) og Bufdirs FoU-planer for 2010 og 2011
- Fylkesmannens årsrapporter for 2010
- forskningsrapporter og faglitteratur

Fylkesmannen gjennomførte i 2011 et landsomfattende tilsyn med de kommunale barneverntjenestene. Per 6. desember 2011 var det offentliggjort 48 tilsynsrapporter, og disse er analysert i denne revisjonen, dvs. at rapportene er gjennomgått og funnene systematisert. Hensikten med analysen var blant annet å undersøke om det var samsvar mellom funnene i tilsynene og funnene i denne revisjonen. Fylkesmannens utvalg av kommuner for tilsyn er i hovedsak basert på en vurdering av risiko for at barneverntjenesten ikke oppfyller lovkravene.²

2) Helsetilsynet har oppsummert funn fra det landsomfattende tilsynet i rapport 2/2012 *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering* som ble publisert 5. mars 2012.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav til barneverntjenestens arbeid og kvalitet

Lov av 17. juli 1992 om barneverntjenester (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.

Det er et overordnet prinsipp i barnevernloven at det skal legges avgjørende vekt på hva som er barnets beste. Dette prinsippet ble ytterligere styrket da Norge i 2003 inkorporerte FN's barnekonvensjon i norsk lovgivning.

3.1.1 Barneverntjenesten skal gripe inn tidlig

Etter barnevernloven § 3-1 skal kommunen følge nøye med i de forhold barn lever under, og kommunen har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Formålet med hjelpetiltak 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.³ Betydningen av å gripe inn tidlig for å hindre varige problemer, er senere presisert av Stortinget flere ganger, senest ved behandlingen av budsjettet for 2011, jf. Innst. 14 S (2010–2011).

Et godt samarbeid med andre etater er viktig for at barneverntjenesten skal kunne fange opp utsatte barn tidlig. Etter barnevernloven § 3-2 har den kommunale barneverntjenesten plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse lovpålagte oppgaver. Det innebærer ifølge rundskrivet *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier* (Q-25/2005) at barneverntjenesten bør samarbeide aktivt og oppsøkende med andre instanser for å løse oppgaver etter barnevernloven. Ifølge Flatø-utvalget (jf. NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt*) bør kommunene etablere rutiner for samarbeid og sørge for at disse rutineene følges opp, selv om det i loven ikke er angitt hvordan samarbeidet skal skje. Manglende samarbeid mellom barnevernet

og andre tjenester kan ifølge Flatø-utvalget ha som konsekvens at barnevernet først kommer inn i bildet når problemene har utviklet seg og økt i alvorlighetsgrad.

En viktig forutsetning for at barneverntjenesten skal kunne gripe inn tidlig, er at noen som kjenner barnets situasjon og bekymrer seg for dets utvikling eller omsorg, melder fra om dette til barneverntjenesten. I barnevernloven § 6-4 er det framhevet at enkelte grupper har opplysningsplikt til barnevernet. Det gjelder for eksempel offentlige myndigheter og helsepersonell. Opplysningsplikten innebærer både en plikt til å melde fra til barneverntjenesten av eget initiativ (meldeplikt), og en plikt til å gi opplysninger etter pålegg fra barneverntjenesten eller fylkesnemnda.⁴ Meldeplikten etter § 6-4 inntreffer ved bekymring eller mistanke om at et barn blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for grov alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.

3.1.2 Krav til barneverntjenestens arbeid med meldinger

Når barneverntjenesten mottar en melding, skal den etter barnevernloven § 4-2 snarest, og senest innen én uke, gjennomgå meldingen og vurdere om den skal følges opp med en undersøkelse. Ifølge rundskriv Q-1036/2002 *Saksbehandling i barneverntjenesten* skal vurderingen gjøres uavhengig av om meldingen er framsatt skriftlig eller muntlig, og uavhengig av om melder er en offentlig ansatt eller privatperson. Også anonyme meldinger skal i utgangspunktet vurderes.

Barnevernloven § 6-7 a pålegger barneverntjenesten å gi den som har sendt melding, en bekrefteelse på at meldingen er mottatt. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt. De gruppene som har meldeplikt etter § 6-4, skal i tillegg få informasjon om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak, og om undersøkelsen er henlagt eller blir fulgt opp videre. Etter barnevernloven § 6-7 a kan barneverntjenesten også gi meldere som har meldeplikt etter § 6-4, tilbakemelding om tiltak som det av hensyn til

3) St.meld. nr. 40 (2001–2002) og rundskriv Q-25/2005 *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*.

4) Rundskriv Q-24/2005 *Opplysningsplikt til barnevernet og barnevernets adgang til å gi opplysninger*.

melders videre oppfølging av barnet er nødvendig at de får kjennskap til.

I Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) påpekte departementet at tillit til barneverntjenesten langt på vei er en forutsetning for at den skal kunne ivareta sine oppgaver etter barnevernloven, og at manglende tilbakemelding eller informasjon til melder vil kunne svekke denne tilliten. Ved behandlingen av proposisjonen pekte et flertall i familie- og kulturkomiteen på at tilbakemelding til melder er viktig for å sikre at alle som opplever at et barns livssituasjon gir grunn til bekymring, tar kontakt med barnevernet, jf. Innst. O. nr. 121 (2008–2009).

Ifølge barnevernloven § 4-3 er det barneverntjenestens plikt snarest å undersøke en sak når det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter kapittel 4 i loven. Det er barneverntjenesten som avgjør om undersøkelsesplikten inntreffer. Loven stiller ikke krav om at barneverntjenesten skal vite at barnet befinner seg i en situasjon som kan utløse tiltak. Det er undersøkelsen som skal avklare om det er tilfellet.⁵

3.1.3 Krav til barneverntjenestens arbeid med undersøkelser

Barnevernloven § 6-9 pålegger barneverntjenesten å gjennomføre undersøkelser snarest mulig og senest innen tre måneder etter at undersøkelses-sak er opprettet. I særlige tilfeller kan fristen forlenges til seks måneder.

Planlegging og rutiner for gjennomføring av undersøkelsen er nødvendig for å sikre god kvalitet. Barneverntjenesten bør derfor utarbeide en plan når det er besluttet at det skal gjennomføres en undersøkelse. Planen skal være et verktøy for å sikre framdrift med hensyn til frister og kommunikasjon med familien og samarbeidspartnere om barnevernets arbeid. Undersøkelsen skal stå i forhold til meldingens innhold og skille mellom hva som er fakta og hva som er vurderinger.⁶ Alle undersøkelser skal ha en konklusjon basert på en barnevernfaglig vurdering. Konklusjonen kan innebære at undersøkelsen henlegges, at det gjøres vedtak om hjelpetiltak, eller at saken oversendes fylkesnemnda, jf. *Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene*.

God kvalitet på barneverntjenestens undersøkelser forutsetter ifølge rundskrivet *Saksbehandling i barneverntjenesten* (Q-1036/2002) at barne-

vernet innhenter informasjon fra relevante instanser som kjenner barnet og barnets familie, for eksempel helsestasjon, barnehage og skole. Målet med å hente inn informasjon i undersøkelsesfasen er å få fram tilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag for å kunne vurdere om lovens vilkår for tiltak er oppfylt. I tråd med forvaltningsloven § 17 må barneverntjenesten påse at saken blir så godt belyst som mulig før vedtak fattes. Samtidig går det fram av barnevernloven § 4-3 at undersøkelsen ikke skal gjøres mer omfattende enn nødvendig, og den skal gjennomføres slik at den minst mulig skader dem den berører.

Barnevernloven § 4-3 åpner for at barneverntjenesten kan gjennomføre hjemmebesøk med og uten samtykke fra foreldrene. I forarbeidene til loven understreker departementet nødvendigheten av en slik rett for barneverntjenesten, og legger samtidig til grunn at hjemmebesøk som en hovedregel skal inngå i en undersøkelse, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–1992).

Ifølge FNs barnekonvensjon § 12 har barn rett til å si sin mening og bli hørt. Barnevernloven § 6-3 sier blant annet at barn som er fylt sju år, skal gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i en sak som berører ham eller henne. Dette gjelder også yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter. En samtale med barnet kan gjennomføres av barneverntjenesten selv eller sakkyndige.

3.1.4 Krav til barneverntjenestens arbeid med hjelpetiltak i hjemmet

Vedtak om hjelpetiltak er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Etter forvaltningsloven § 24 skal vedtaket grunngis, og begrunnelsen skal som hovedregel foreligge samtidig med at vedtaket treffes. Begrunnelsen skal inneholde de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes, jf. forvaltningsloven § 25. I rundskrivet *Saksbehandling i barneverntjenesten* (Q-1036/2002) presiserer departementet hva dette innebærer for barneverntjenesten: at begrunnelsen må være så klar at partene forstår hva som ligger til grunn for vedtaket, og at de forhold som har gjort det nødvendig å treffe vedtak, må nevnes konkret. Etter at vedtak er fattet, skal tiltaket iverksettes snarest mulig.

Barnevernloven § 4-4 pålegger barneverntjenesten å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien når barnet har særlige behov for det, enten dette skyldes forhold i hjemmet eller andre

5) Hærem og Aadnesen (2008). *Barnevernets undersøkelse*.

6) Bunkholdt og Sandbæk (2009). *Praktisk barnevernarbeid*.

grunner. Kravet om at barnet må ha et særlig behov for hjelp, innebærer at hjelpebehovet er større enn det som er vanlig for de fleste andre barn. Formålet med hjelpetiltak er å bedre barnets situasjon og foreldrenes omsorgsevne. Det innebærer blant annet at det blir viktig for barneverntjenesten å finne fram til tiltak som styrker familiens egne ressurser og dermed også egne muligheter til å gi barna en god oppvekst, jf. *Retningslinjer om hjelpetiltak* (rundskriv Q-0982, med endringer gitt i Q-9/00).

Barnevernloven § 4-4 nevner eksempler på mulige hjelpetiltak i hjemmet, men departementet framhevet i St.meld. nr. 40 (2001–2002) viktigheten av at barneverntjenesten utviser fleksibilitet og kreativitet slik at det kan settes inn også andre tiltak som ivaretar den enkelte families og det enkelte barns særlige behov for hjelp. Det innebærer, ifølge Befring-utvalget, at barneverntjenesten i størst mulig grad skal velge hjelpetiltak ut fra barnets og familiens behov, og ikke ut fra hvilke tiltak den har tilgjengelig, jf. NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge*. Ved behandlingen av barnevernloven uttalte forbruker- og administrasjonskomiteen at manglende ressurstilgang på tiltakssiden ikke må få som konsekvens at barn flyttes ut av hjemmet, og det ble presisert at hjelpetiltak i hjemmet alltid skal vurderes først, jf. Innst. O. nr. 80 (1991–1992). Til grunn for dette synet ligger det som omtales som minste inngreps prinsipp, som betyr at barnevernet ikke skal iverksette mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig.

Familie-, kultur og administrasjonskomiteen uttalte ved behandlingen av Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) at det lokale tiltaksapparatet må tilpasses barnas behov, jf. Innst. O. nr. 64 (2002–2003). Det betyr blant annet at tiltaksapparatet må være tilstrekkelig differensiert til å kunne ivareta de ulike og sammensatte behovene til de barn og unge som har behov for tiltak. Det framgår blant annet av Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) at det er en målsetting at de hjelpetiltakene som settes i verk, er kunnskapsbaserte.

3.1.5 Krav til barneverntjenestens oppfølgingsarbeid⁷

Barneverntjenesten har ansvar for å følge opp alle barn som har fått barneverntiltak, uavhengig av om det er barneverntjenesten selv som har gjort

vedtak om hjelpetiltak, eller barnet er plassert utenfor hjemmet etter vedtak i fylkesnemnda.

Krav til oppfølging av barn med hjelpetiltak

Ved behandlingen av barnevernloven understreket forbruker- og administrasjonskomiteen viktigheten av god oppfølging av barn med hjelpetiltak, jf. Innst. O. nr. 80 (1991–1992). I rundskrivet *Retningslinjer om hjelpetiltak* (Q-0982 med endringer gitt i Q-9/00) er det framhevet at barnets og familiens videre utvikling langt på vei vil være avhengig av hvordan barneverntjenesten følger opp tiltakene som er gitt, og at mulighetene for å unngå senere omsorgsovertakelse vil være større jo bedre oppfølgingen er fra barneverntjenestens side.

Ifølge barnevernloven § 4-5 skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak eller omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.

Tiltaksplanen er viktig for å styrke den faglige kvaliteten i arbeidet, fremme samarbeid og sikre god forvaltning og rettsikkerhet. Planen skal brukes aktivt i oppfølgingen av barnet. Tiltaksplanen er et selvstendig dokument, men den skal foreligge samtidig med vedtaket, og det bør framgå av vedtaket at det er utarbeidet en tiltaksplan. Det skal kun være én tiltaksplan for hvert barn, noe som innebærer at eventuelle nye tiltak skal innarbeides i den eksisterende planen.

Tiltaksplanen skal synliggjøre hva som er barnets særlige behov, og hvordan disse behovene skal imøtekommes. Planen bør beskrive både tiltak som det er fattet vedtak om, og andre tiltak som er viktige for å nå målene i planen.

Viktige elementer i en tiltaksplan er

- en kort beskrivelse av hvilke behov hos barnet tiltakene skal rettes mot
- et hovedmål som uttrykker hva endringene skal føre til for barnet
- en konkret beskrivelse av tiltakene
- delmål som uttrykker intensjonene ved de ulike tiltakene, og som er målbare
- evalueringstidspunkt

For å unngå at barn blir skadelidende av å leve lenge i utilfredsstillende forhold i hjemmet, og dermed være mer skadet når de først blir tatt

7) Dersom ikke annet er nevnt, er kildene til revisjonskriteriene i punkt 3.1.5 *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder* (Barne- og likestillingsdepartementet 2006) og *Praktisk barnevernarbeid* (Bunkholdt og Sandbæk 2009).



Kilde: Colourbox

under omsorg, er det innført en lovfestet plikt til regelmessig å evaluere igangsatte hjelpetiltak, jf. Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) og Innst. O. nr. 121 (2008–2009). Familie- og kulturkomiteen presiserte at alle tiltaksplaner skal evalueres etter et gitt tidsrom, slik at det er mulig å forsikre seg om at tiltakene fungerer, eller avgjøre om det er nødvendig å vurdere andre tiltak.

Evalueringen innebærer, ifølge departementets veileder om tiltaksplaner, å vurdere om tiltaket virker etter intensjonene – tiltakene må altså evalueres med utgangspunkt i målene. Første evaluering bør skje tidlig, og evalueringen skal skje i fellesskap med barnet og foreldrene. Det bør innhentes informasjon fra relevante instanser. Evalueringen skal dokumenteres.

Krav til oppfølging av barn i fosterhjem

Ved behandlingen av Dokument nr. 3:10 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet*, understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen samfunnets ansvar for å sikre kontroll med kvaliteten i tilbudet til barn som barnevernet har omsorgen for, jf. Innst. S. nr. 106 (2003–2004).

Når det er gjort vedtak om omsorgsovertakelse, pålegger barnevernloven § 4-16 barneverntjenesten i kommunen å følge utviklingen til barnet nøye. Det innebærer at barneverntjenesten til enhver tid har ansvar for å vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelsen er til stede, og for å sikre at barnet får den omsorgen og/eller behandlingen som ble forutsatt i vedtaket.

Omsorgsplanen er et viktig virkemiddel i barnevernets oppfølging av barn som er plassert utenfor hjemmet. Ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten ha utarbeidet en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon, jf. barnevernloven § 4-15. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse skal det foreligge en endelig plan for barnets framtidige omsorgssituasjon. Omsorgsplanen har et langsiktig perspektiv og skal ikke endres uten at forutsetningene for planen har falt bort. Et viktig formål med omsorgsplanen er å ivareta hensynet til forutsigbarhet og kontinuitet. Omsorgsplanen skal blant annet beskrive tidsperspektivet for plasseringen, hvilken kontakt barnet skal ha med familien sin, og om barnet har særlige behov som skal følges opp.

Av forskrift om fosterhjem går det fram at barneverntjenesten skal føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, og at det blant annet skal ses hen til barnets omsorgsplan. Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å oppfylle disse kravene, og minst fire ganger i året. Besøk to ganger i året kan være tilstrekkelig dersom forholdene i hjemmet er gode, og plasseringen har vart i mer enn to år.

Alle barn i fosterhjem skal ha en tilsynsfører, jf. barnevernloven § 4-22. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket ved behandlingen av Dokument nr. 3:10 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet* viktigheten av god oppfølging av barn som er plassert i fosterhjem, og framhevet i denne sammenhengen tilsynsførerens betydning, jf. Innst. S. nr. 106 (2003–2004). Tilsynsføreren skal bidra til å sikre kvaliteten i fosterhjems plasseringen. Ifølge forskrift om fosterhjem skal tilsynsføreren føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å kunne føre kontroll med at barnet får tilfredsstillende omsorg, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp. Tilsynsbesøk skal skje minst fire ganger i året, og tilsynsfører skal sende rapport til barneverntjenesten etter hvert tilsyn. Tilsyn to ganger i året kan være tilstrekkelig dersom barnet er fylt 15 år og samtykker til redusert antall tilsyn, og plasseringen har vart i mer enn to år. Tilsynsførerens tilsyn erstatter ikke barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet og fosterhjemmet.

3.2 Kommunenes ansvar og oppgaver på barnevernområdet

Kommunen er etter barnevernloven § 2-1 ansvarlig for å utføre de oppgavene som ikke er lagt til et statlig organ. Det betyr at barneverntjenesten i kommunen blant annet har ansvar for å

- gi råd og veiledning
- behandle meldinger
- gjøre undersøkelser og vurdere behov for tiltak
- treffe vedtak om hjelpetiltak og vedtak i akutt-situasjoner
- iverksette og følge opp tiltak
- forberede saker for behandling i fylkesnemnda

Den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvar for etter barnevernloven, jf. § 9-1.

Ifølge kommuneloven skal kommunens administrasjonssjef, dvs. rådmannen, påse at de sakene som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Det innebærer blant annet at rådmannen må sørge for systemer og rutiner som sikrer informasjon om måloppnåelse i de kommunale tjenestene, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002–2003).

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine på barnevernområdet i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll, jf. barnevernloven § 2-1. I forskrift til loven (internkontrollforskriften) presiseres det at dette betyr at kommunene skal ha systematiske tiltak som skal sikre at aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med kravene i loven.

Internkontrollforskriften § 4 spesifiserer noen forhold som kommunene skal sikre for å oppfylle internkontrollkravet, og disse er utdypet i *Internkontroll i barneverntjenesten – en veileder* (Barne- og likestillingsdepartementet (2006)). Veilederen viser blant annet til at:

- Kommunen skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll. For å sikre den nødvendige kompetansen for å utføre oppgavene må kommunen med jevne mellomrom vurdere nåværende og framtidig kompetansebehov. Medarbeidernes kompetanse må kartlegges.
- Kommunen har ansvar for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like, jf. barnevernloven § 2-1.
- Kommunen skal sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes. I dette ligger det blant annet at kommunen skal legge aktivt til rette for at medarbeiderne og andre som er involvert i barnevernets virksomhet, skal kunne delta i alle faser av barnevernets arbeid, og at erfaringer systematiseres.
- Kommunen skal gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til å forbedre barneverntjenesten. Dette innebærer en systematisk innhenting

av informasjon fra samarbeidspartnere og brukere, gjennom brukerundersøkelser eller systematiske registreringer.

- Kommunen skal skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Det betyr at kommunene må foreta systematiske gjennomganger av sin virksomhet for å avdekke risiko og sårbare områder.
- Kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen. I dette ligger det at kommunene skal etablere et system for avviksrapporing. Systemet må omfatte rutiner for å melde fra om brudd på lovgivning og interne prosedyrer etc. og rutiner for hvordan avvik skal følges opp.
- Kommunen skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten. Det betyr at det jevnlig må undersøkes om praksis er i samsvar med rutiner og prosedyrer.

Ifølge forskriften skal internkontrollen "tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av barnevernloven".

3.3 Statens ansvar på barnevernområdet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for barneverntjenestene og ansvar for statens virkemidler på barnevernområdet.

Departementet skal etter barnevernloven § 2-3:

- " a) føre tilsyn med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter denne loven, blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål,
- b) sørge for at erfaringene med loven blir vurdert, og at det blir gjennomført nødvendige endringer i regelverket,
- c) gi de retningslinjer og instruksjer som er nødvendige for å nå mål som er nevnt i bokstav a,
- d) arbeide for at det blir satt i gang forskning som kan få betydning for løsningen av oppgaver etter loven,

- e) sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personell, og at de som skal anvende loven ellers får forsvarlig veiledning,
- f) sørge for at det blir utarbeidet informasjonsmaterieell som barneverntjenesten kan bruke."

Ved behandlingen av Dokument nr. 3:10 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet* understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 106 (2003–2004) at staten har et overordnet ansvar for å sørge for at barnevernet i kommunene fungerer i henhold til gjeldende regelverk. Videre understreket komiteen departementets ansvar for å holde seg løpende orientert om hvorvidt regelverket på området overholdes. Departementets ansvar for regelverksforvaltning på området omfatter også betalingsordningen mellom staten og kommunene, jf. rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*.

Departementet har et overordnet ansvar for å sikre at nasjonale mål nås. Ved behandling av St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunane* sluttet Stortinget seg til at et mål- og resultatstyringsperspektiv skal legges til grunn for forholdet mellom staten og kommunene, jf. Innst. S nr. 156 (1992–1993). Kommunalkomiteen uttalte at det forutsettes at staten, ved økt bruk av målstyring, så langt som mulig gjør det klart hva som er å anse som nasjonale mål.

Mål- og resultatstyring er et styringsverktøy som benyttes for å tydeliggjøre mål, fastsette resultatkrav og systematisere rutinene for resultatrapportering. Det innebærer blant annet å dokumentere sammenhengen mellom virkemidler og resultater. For å kunne vurdere sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat og mellom virkemiddelbruk og måloppnåelse, må departementet sikre relevant og pålitelig styringsinformasjon gjennom for eksempel regelmessige rapporteringer, statistikk og evalueringer.

Statlig regional myndighet (Bufetat)

Bufetat ledes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og består av fem regioner. Bufetat skal ifølge barnevernloven § 2-3

- " a) etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet,

- b) ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem,
- c) ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning."

I Oslo skal statlig regional myndighets oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen, jf. barnevernloven § 2-3 a.

Bufetat er i tillegg til oppgavene som er nevnt i barnevernloven, gitt som oppgave å tilby spesielle behandlingstilbud som kan settes inn for å unngå plassering utenfor hjemmet, som for eksempel Multisystemisk terapi (MST) og Parent Management Training – Oregon (PMTO)⁸, jf. rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*.

Viktige mål med den statlige overtakelsen av de fylkeskommunale oppgavene på barnevernområdet i 2004 (barnevernreformen) var blant annet å forbedre samarbeidet i barnevernet og å sikre bedre tjenester til kommunene, et likeverdig tilbud i hele landet og en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet, jf. rundskriv Q-19/2003 *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*.

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen la i Innst. O. nr. 64 (2002–2003) vekt på behovet for å sikre et godt, likeverdig og differensiert tiltaksapparat for hele landet. Komiteen pekte på at et godt tiltaksapparat er betinget av god dialog og samarbeid mellom de ulike instansene og lokalkunnskap om barnets miljø, og mente at det var av stor betydning at avstanden mellom kommunene og det regionale nivået ikke ble for stor.

En forutsetning for å få til gode løsninger og tiltak for utsatte barn og unge, er et godt samarbeid mellom statlig regionalt barnevern og kommunene, jf. Prop. 1 S (2010–2011). Samarbeid mellom kommunenes barneverntjeneste og Bufetat er nødvendig på flere nivåer. Det mest direkte samarbeidet er mellom Bufetats fagteam og barneverntjenesten om enkeltsaker, der barneverntjenesten og Bufetat sammen skal finne gode løsninger for det enkelte barn. Det vil også være behov for å etablere et samarbeid på overordnet nivå der kommunen og Bufetat sammen avklarer ansvars- og oppgavefordelingen, blant annet for å sikre god samordning av tjenester og en videreutvikling av tjenestetilbudet.

8) Disse tiltakene er beskrevet i faktaboks 1 i kapittel 5.

Samarbeidsavtaler kan være et aktuelt verktøy i denne sammenhengen.

Fylkesmannens tilsyn

Etter barnevernloven § 2-3 b har Statens helse-tilsyn (Helsetilsynet) det overordnede faglige tilsynet med barnevernet. Det betyr blant annet at Helsetilsynet skal bidra til kontinuerlig overvåking av områder med fare for svikt, og at Helsetilsynet skal innhente, oppsummere og videreformidle tilsynserfaringer, jf. Ot.prp. nr. 69 (2008–2009). Ved behandling av proposisjonen presiserte familie- og kulturkomiteen at antall tilsyn må økes, og at kvaliteten på tilsynene må forbedres, jf. Innst. O. nr. 121 (2008–2009).

Fylkesmannen skal etter barnevernloven § 2-3 føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner. Fylkesmannen skal herunder

- påse at kommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter barnevernloven
- sørge for at kommunene får råd og veiledning
- føre tilsyn med institusjoner og sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige

Det innebærer blant annet at Fylkesmannen skal bidra til at feil og mangler rettes opp, og at Fylkesmannen må ha god oversikt over barneverntjenesten i kommunene for å kunne ivareta tilsynsoppgavene sine. Fylkesmannen skal følge med på om fristen for behandling av undersøkelser overholdes, og det er Fylkesmannen som avgjør om vilkårene for utsatt frist er til stede.

4 I hvilken grad fanger barnevernet tidlig opp barn som har behov for hjelp?

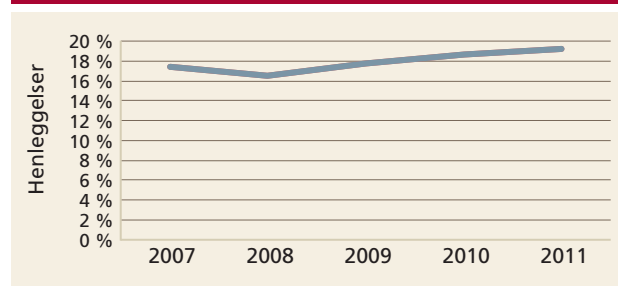
Stortinget har framhevet at det er et viktig mål at barn som har behov for hjelp fra barnevernet, blir fanget opp tidlig. For å nå dette målet er det en forutsetning at de som kjenner barnets situasjon, melder fra om sin bekymring til den kommunale barneverntjenesten, og at barneverntjenesten følger opp meldingen med undersøkelse når det er grunn til å tro at barnet kan ha behov for tiltak.

4.1 Henlagte meldinger

I 2011 mottok barneverntjenestene 48 416 meldinger. Det er en økning på ca. 6 prosent fra 2010. Fra 2009 til 2010 økte antall meldinger med ca. 10 prosent.

Kommunene rapporterer hvert halvår til Fylkesmannen om antall henlagte meldinger, dvs. meldinger som ikke har ført til undersøkelse i den aktuelle barneverntjenesten. Figur 4.1 viser hvor stor andel av meldingene som i gjennomsnitt er henlagt i perioden 2007–2011.

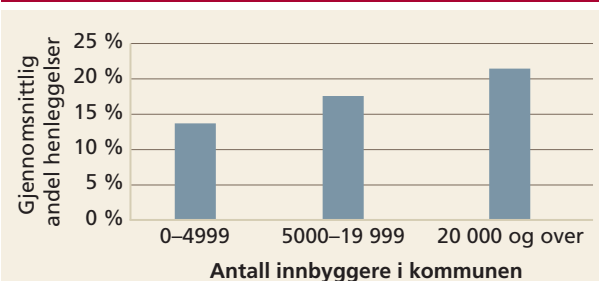
Figur 4.1 Andel henlagte meldinger i perioden 2007–2011



Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

Figur 4.1 viser at i 2011 ble i gjennomsnitt 19,2 prosent av meldingene henlagt. En nærmere analyse av kommunenes rapportering til Fylkesmannen viser at det er stor spredning mellom kommunene med hensyn til hvor stor andel av meldingene som henlegges. Halvparten av kommunene har under 14 prosent henleggelse, og 52 kommuner har ikke henleggelse i det hele tatt. I 60 kommuner henla barneverntjenesten derimot mer enn 30 prosent av meldingene i 2011. Det er både små, mellomstore og store kommuner i denne gruppen.

Figur 4.2 Andel henlagte meldinger i 2011 etter antall innbyggere i kommunen – vektet gjennomsnitt. N=455



Kilder: Kommunenes halvårsrapportering og Statistisk sentralbyrås statistikk for folke- mengde.

Figur 4.2 viser at den gjennomsnittlige henleggelsesprosenten er høyere i gruppen av kommuner med over 20 000 innbyggere enn i de andre kommunegruppene. Forskjellene mellom fylkene er også store. Aust-Agder hadde i 2011 den laveste andelen henlagte meldinger (10,6 prosent), mens Vest-Agder hadde den høyeste andelen (27,1 prosent).

Det framgår av intervjuene med barneverntjenestene at en vanlig årsak til at meldinger blir henlagt, er at barnevernet vurderer at det er andre instanser enn barnevernet som skal følge opp henvendelsen, dvs. at saken etter barneverntjenestens oppfatning hører inn under et annet lovverk enn barnevernloven. Det kan for eksempel gjelde saker som omhandler psykiatri, og saker med konflikt mellom foreldre om samvær. I en del tilfeller blir meldinger henlagt og overført til riktig bostedskommune for vurdering. Det ser også ut til at en del meldinger fra politiet er rutinemessige underretninger som barneverntjenesten ikke mener at det er grunnlag for å følge opp. Intervjuene viser at meldinger også blir henlagt fordi det allerede pågår undersøkelse.

Flere forhold kan ha betydning for hvor høy andelen henlagte meldinger i en barneverntjeneste er. To av barneverntjenestene opplyser for eksempel at en del saker drøftes gjennom en konsultasjon, dvs. at personer som er usikre på om de skal melde eller ikke, får hjelp fra barneverntjenesten til å vurdere om de skal sende en melding. Det kan føre til at barneverntjenesten mottar færre meldinger med lav alvorlighetsgrad.

Ny vurdering av henlagte meldinger

I denne revisjonen er det gjennomført en ny vurdering av 169 henlagte meldinger fra 2010. Meldingene er innhentet fra barneverntjenester i 39 kommuner som er blant den halvparten av landets kommuner med høyest andel henlagte meldinger. Samtlige meldinger er vurdert av to tidligere barnevernledere (se kapittel 2). Tabell 4.1 viser resultatet av gjennomgangen.

Tabell 4.1 Resultater fra ny vurdering av 169 henlagte meldinger

Svar	Prosentandel
Enighet om at meldingen skal henlegges	53
Enighet om at meldingen ikke skal henlegges	22
Delt i synet på hva som er korrekt vurdering av meldingen	25
n = 169	100

Kilde: Kontroll av henlagte meldinger oktober 2011. n=169

Tabell 4.1 viser at for drøyt halvparten av meldingene er begge de tidligere barnevernlederne enige i barneverntjenestens vurdering om å henlegge meldingen. For 22 prosent av meldingene er det enighet om at barneverntjenestens avgjørelse om å henlegge meldingen er feil, enten fordi meldingen burde vært fulgt opp med undersøkelse, eller fordi utdypende informasjon fra melder mangler eller er utilstrekkelig.

For 25 prosent av meldingene er de to tidligere barnevernlederne delt i synet på hva som er korrekt vurdering. En nærmere gjennomgang av disse meldingene viser at for flere av disse meldingene er de enige om meldingens bekymringsinnhold, men ulik erfaring med det øvrige hjelpeapparatet, som barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og familievernkontoret, påvirker deres vurdering av om meldingen skal henlegges eller undersøkes. Det har for eksempel betydning for vurderingen om de har erfaring med at den aktuelle instansen melder på nytt dersom tiltaket eller behandlingen ikke virker.

Gjennomgangen av henlagte meldinger viser at barneverntjenestene bruker ulike maler for "meldingsavklaring", dvs. maler som dokumenterer hvilken informasjon som ligger til grunn for vurderingen av en melding. Malene er tilgjengelige i barneverntjenestenes fagsystemer (Familia og ACOS) og finnes i ulike varianter. I noen av disse malene skal barneverntjenestene registrere hva som er gjort for å avklare meldingen, og

årsaken til henleggelsen, mens i andre av malene inngår ikke disse punktene.

Gjennomgangen viser at et flertall av disse barneverntjenestene benytter en slik mal i sitt arbeid med meldinger, men at det er stor variasjon i hvor mye som dokumenteres. For enkelte meldinger er samtlige avklaringspunkter fylt ut, mens det for andre meldinger kun er personalia og meldings tekst som er dokumentert. Det kan skyldes at utdypende informasjon fra melder ikke er innhentet, men det kan også skyldes mangelfull dokumentasjon av relevante opplysninger og vurderinger fra barneverntjenestens side. For eksempel viser gjennomgangen at det for flere av meldingene som de tidligere barnevernlederne mener burde vært fulgt opp med undersøkelse, manglet en barnevernfaglig begrunnelse for henleggelsen. Det blir dermed vanskelig å etterprøve barneverntjenestens vurdering av de enkelte meldingene.

Intervjuene med barneverntjenestene viser at det i noen kommuner er barnevernleder som avgjør om en melding skal undersøkes eller ikke, mens i andre kommuner blir denne avgjørelsen tatt i et meldingsmøte, dvs. et møte der barnevernleder (eventuelt en seksjons- eller teamleder) og noen av saksbehandlerne sammen drøfter meldingene.

For øvrig viser gjennomgangen av henlagte meldinger og intervjuene med barneverntjenestene at det varierer hvilke meldinger som registreres som henlagte meldinger. I den halvårslige rapporteringen om henlagte meldinger er det noen barneverntjenester som inkluderer de meldingene som er henlagt fordi det allerede pågår en undersøkelse, mens andre barneverntjenester ikke regner dette som henlagte meldinger.

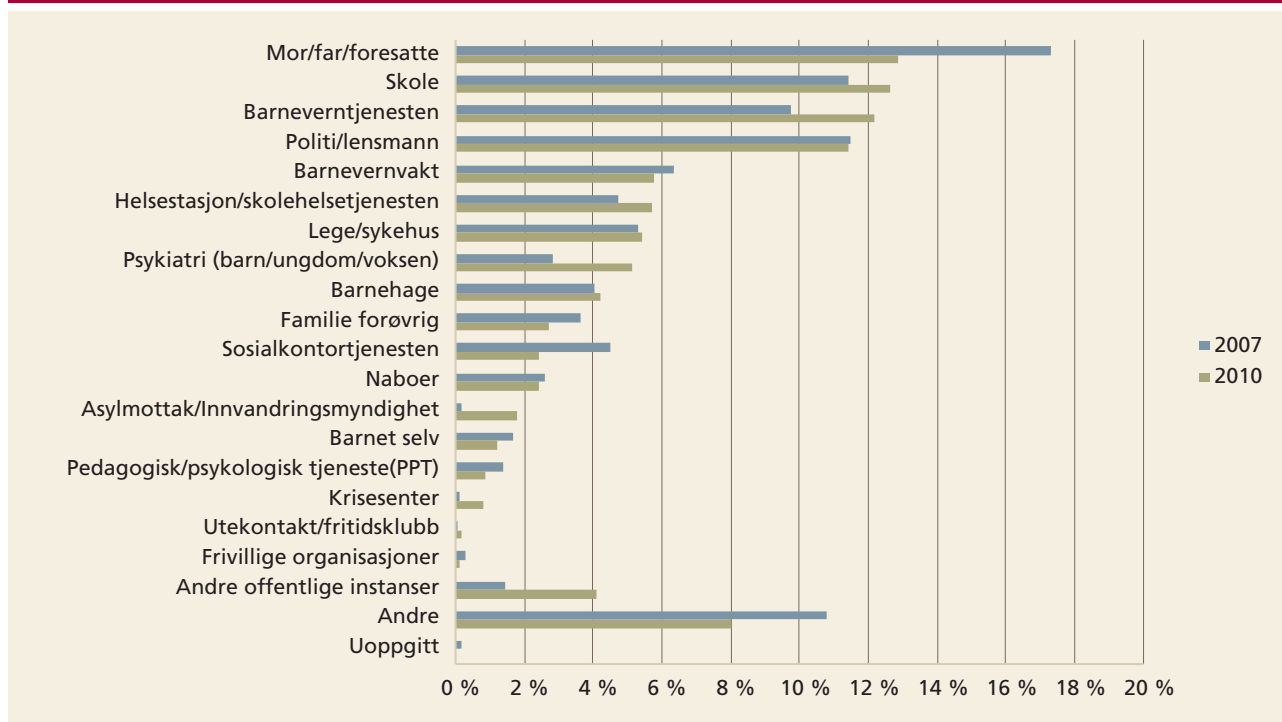
4.2 Meldere

Hvem kommer meldingene fra?

For henlagte meldinger finnes det ikke statistikk over hvem som sendte meldingene. Figur 4.3 viser hvem som har sendt meldingen i de tilfellene der meldingen førte til undersøkelse.

Figur 4.3 viser at det er foreldrene, skolen, barneverntjenesten og politiet som er meldere i de fleste av de saker som blir undersøkt. Barneverntjenesten kan for eksempel være melder i saker med flere søsken, eller i tilfeller der en undersøkelse er henlagt fordi foreldrene ikke ville ha

Figur 4.3 Meldere i 2007 og 2010



Kilde: Statistisk sentralbyrå

tiltak, men barnevernet senere ønsker å iverksette en ny undersøkelse.

I 2010 kom 4,2 prosent av meldingene som ble undersøkt, fra barnehagene, som har kontakt med de yngste barna. Fra skole og politi, som i større grad har kontakt med de eldre barna, kom henholdsvis 12,6 prosent og 11,4 prosent av meldingene. Det er grunn til å tro at meldinger fra skolene kan omfatte saker der skolehelsetjenesten er involvert. I statistikken er imidlertid helsestasjon og skolehelsetjeneste regnet som samme meldingsinstans. Det er vanskelig å si hvor mange av meldingene fra disse instansene som dreier seg om de yngste barna.

Intervjuene og saksmappegjennomgangen i barneverntjenestene viser at det i mange saker kan være flere instanser som har sendt melding om det samme barnet, eller flere instanser kan ha vært involvert i én melding. Intervjuene indikerer at noen barneverntjenester bare registrerer den første melder, mens andre registrerer flere meldere i én sak. Det kan bety at det er noe usikkerhet knyttet til oversikten over meldere.

De fleste av barneverntjenestene gir i intervju uttrykk for at en del instanser melder sjeldnere enn det er grunnlag for. Det viste også det landsomfattende tilsynet fra 2008 om tjenester til utsatte barn og unge. Det varierer noe fra

kommune til kommune hvilke instanser som trekkes fram, men flere nevner at det er en underreportering fra barnehage og helsestasjon, dvs. meldinger om de yngste barna. I 2010 økte antall tiltak per 1000 barn mest i aldersgruppen 13–17 år, ifølge SSB.

Barneverntjenestenes arbeid for å forbedre samarbeidet med aktuelle meldere

Alle barneverntjenestene som er intervjuet, viser til at de aktivt har gått inn for å forbedre dialogen med andre offentlige instanser for å bidra til at disse oftere melder når det er grunn til det, og for at meldingene i større grad skal gi barneverntjenesten den informasjonen de trenger for å kunne vurdere meldingen. Flere av barneverntjenestene viser til at meldinger kan være mangelfulle, slik også gjennomgangen av henlagte meldinger viser, jf. punkt 4.1.

Intervjuene gir noen eksempler på hva disse barneverntjenestene har gjort for å bidra til at det kommer inn flere og bedre meldinger. Barneverntjenestene har

- gitt opplæring i å skrive meldinger, blant annet ved å distribuere et fiktivt eksempel på en melding til barnehager og helsestasjoner
- utviklet veileder for meldere og et eget meldeskjema
- gjennomført informasjonsrunder til skoler og barnehager

- gitt egne saksbehandlere ansvar for kontakten med skoler, barnehager og helsesøstre
- opprettet tverrfaglige team, som regelmessig oppsøker skoler og barnehager

To av kommunene i undersøkelsen har deltatt i prosjektet *Sammen for barn og unge*, et treårig samarbeidsprosjekt mellom KS og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som ble avsluttet i august 2011. Prosjektet dreide seg om å utvikle og utprøve ulike samarbeidsmodeller for tverretattlig og tverrfaglig samarbeid om utsatte barn og unge.⁹

Selv om barneverntjenestene mener at de har tatt initiativ til å forbedre kontakten med aktuelle meldere, mener de fleste som er intervjuet at det fortsatt er behov for å styrke samarbeidet slik at barn som trenger hjelp, kan fanges opp tidligere.

I en rapport fra Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) fra 2009 om kartlegging av samarbeidet mellom barnehager og barnevern, *Å sende en bekymringsmelding – eller la det være?*, kommer det fram at mange barnehagestyrere mener at gode erfaringer fra samarbeidet med barnevernet vil senke terskelen for å melde. Mer åpenhet fra barnevernets side, faste møtepunkter og mer opplæring nevnes som eksempler på virkemidler som kan bidra til bedre samarbeid. Også i NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt* er barneverntjenestens informasjonsarbeid overfor instanser som for eksempel barnehager og skoler framhevet som et virkemiddel som kan bidra til å øke kompetansen om barnevernet i disse tjenestene og til å avstigmatisere barnevernet. Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet utga i 2009 en veileder om samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten: *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*.

I vurderingen av om en melding skal sendes til barnevernet eller ikke, kan tilliten til hvordan barnevernet følger opp meldinger, være viktig. Fra og med 1. juli 2009 er det et krav i barnevernloven at offentlige instanser skal ha tilbakemelding fra barneverntjenesten på om meldingen deres er fulgt opp med undersøkelse, eller om meldingen er henlagt. I denne revisjonen er det gjennomført en saksmappegjennomgang der det blant annet er undersøkt om barneverntjenesten har gitt slik tilbakemelding. Gjennomgangen omfatter 28 saker der slik tilbakemelding etter

loven skulle vært gitt. I 14 av disse sakene ble det ikke gitt tilbakemelding, og i 8 av disse 14 sakene framgår det heller ikke av saksmappen at det er innhentet informasjon fra melder som del av undersøkelsen. I disse tilfellene har altså melder heller ikke på denne måten fått informasjon om at en undersøkelse er satt i gang.

De fleste barneverntjenestene viser i intervju til at det er etablert rutiner for å gi tilbakemelding til melder, men saksmappegjennomgangen viser at disse rutinene i varierende grad blir fulgt. Intervjuene og saksmappegjennomgangen viser at praksis varierer både mellom barneverntjenester og mellom saksbehandlere i samme barneverntjeneste.

4.3 Saksbehandlingsfrister for meldinger og undersøkelser

Ifølge barnevernloven skal barneverntjenesten innen én uke vurdere om meldingen skal henlegges, eller om den skal følges opp med undersøkelse. Kommunenes halvårsrapportering viser at den gjennomsnittlige andelen fristoverskridelser var 2,5 prosent i 2011 (1206 meldinger). De aller fleste kommuner behandler meldingene innen fristen.

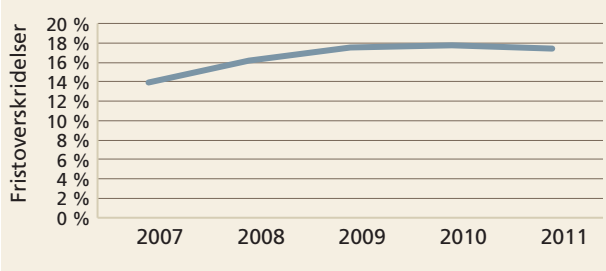
Når barneverntjenesten har valgt å opprette en undersøkelse, skal den gjennomføres snarest og senest være gjennomført innen tre måneder (seks måneder i særlige tilfeller).

Figur 4.4 viser at gjennomsnittlig andel fristoverskridelser økte fra 13,9 prosent i 2007 (3697 undersøkelser) til 17,7 prosent i 2010 (6124 undersøkelser). I 2011 var gjennomsnittlig andel fristoverskridelser 17,4 prosent (6539 undersøkelser). Det er store forskjeller mellom kommunene. Mens noen kommuner holder fristen i alle saker, bryter andre kommuner fristen i et flertall av sakene. Halvparten av kommunene hadde mer enn 14 prosent fristoverskridelser i 2011. I 6,4 prosent av sakene tok undersøkelsen mer enn seks måneder.

Figur 4.5 viser at det er en lavere gjennomsnittlig andel fristoverskridelser i gruppen av kommuner med over 20 000 innbyggere. Det er store forskjeller mellom fylkene. Nordland hadde 36,2 prosent fristoverskridelser i 2011, mens Buskerud hadde 3,2 prosent samme år.

9) Se NOVA Rapport 18/2011 *Evalueringen av prosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*.

Figur 4.4 Andel fristoverskridelser i undersøkelser i perioden 2007–2011



Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

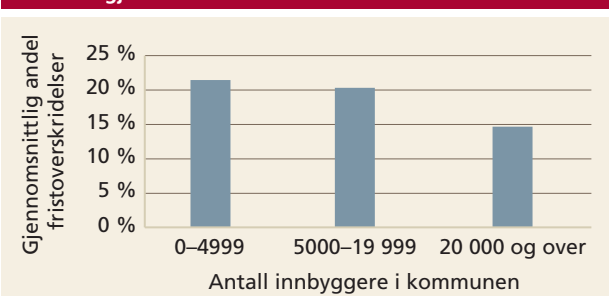
De fleste barneverntjenestene som er intervjuet i undersøkelsen, har eller har hatt problemer med fristoverskridelser i undersøkelser. De fleste viser til kapasitet som en viktig årsak, men også andre årsaker blir nevnt. Blant annet oppgir de at undersøkelsen kan ta lang tid fordi det er vanskelig å få tak i familien, eller fordi de instansene barneverntjenesten har innhentet opplysninger fra, gir sen tilbakemelding.

I intervjuene er barneverntjenestene spurt om hvilke virkemidler de tar i bruk for å holde undersøkelsesfristen. De fleste viser til at barnevernleder eller teamleder følger opp saksbehandlerne gjennom samtaler. Noen av barnevernlederne har imidlertid etablert mer systematisk oppfølging, for eksempel i form av faste påminnelser. En av barneverntjenestene er i ferd med å implementere et rutinekart med stoppunkter alle skal følge, dvs. et verktøy som loser saksbehandler gjennom de ulike trinnene i undersøkelsen. En annen barneverntjeneste har innført faste "dugnader" for å få undersøkelsene ferdige innen fristene.

Spørreundersøkelsen viser at 15 av 18 fylkesmannsembeter har konkludert med lovbrudd i barneverntjenestene etter behandling av tilsynsklager om fristoverskridelser (hendelsesbasert tilsyn). Flere av barneverntjenestene opplyser at Fylkesmannen har hatt søkelyset på fristoverskridelsene og har fulgt opp barneverntjenestens arbeid med å redusere disse lovbruddene, jf. kapittel 7.

En analyse av kommunenes fristoverskridelser for henholdsvis meldinger og undersøkelser viser at det ofte er de samme kommunene som har problemer med fristoverskridelser for både meldinger og undersøkelser.

Figur 4.5 Andel fristoverskridelser i undersøkelser i 2011 etter antall innbyggere i kommunen – vektet gjennomsnitt. N=455



Kilder: Kommunenes halvårsrapportering og Statistisk sentralbyrås statistikk for folkemengde

4.4 Undersøkelsenes kvalitet

For barneverntjenesten er hensikten med en undersøkelse å få et tilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag for å kunne vurdere om lovens vilkår for å iverksette tiltak er oppfylt. Riktig omfang og kvalitet på undersøkelsen er viktig for å sikre et godt grunnlag for å vurdere om barnet skal ha tiltak, og hvilket/hvilke tiltak som er best egnet. Kvaliteten på barneverntjenestenes undersøkelser er i denne revisjonen blant annet belyst ved en gjennomgang av 120 saksmapper fra 7 barneverntjenester. Saksmappegjennomgangen belyser planleggingen av undersøkelsene, medvirkning fra barnet og foreldrene og dokumentasjonen av barneverntjenestens vurderinger.

En undersøkelsesplan som viser hvilken informasjon som skal innhentes fra hvem og innen hvilke frister, kan være et nyttig verktøy i en undersøkelse. Saksmappegjennomgangen viser at det i under 20 prosent av undersøkelsene var blitt utarbeidet en plan eller et liknende dokument der planlagte aktiviteter i undersøkelsen ble skissert. Gjennomgangen viser også at det er stor grad av variasjon i planenes innhold. I enkelte planer framgår både "hypotesene" barneverntjenesten har som utgangspunkt for undersøkelsen, aktivitetene som skal gjennomføres, fristene for de ulike aktivitetene og en oversikt over hvilke instanser det er aktuelt å innhente informasjon fra. Andre planer er langt enklere og mangler for eksempel tidsangivelse for de ulike aktivitetene.

De fleste barneverntjenestene opplyser i intervju at det foreligger rutiner for bruk av plan, eller at rutiner er under utarbeidelse. Ved de kontorene som har rutiner for bruk av plan, er det imidlertid i stor grad opp til den enkelte saksbehandler om en slik plan blir brukt i praksis.



Kilde: Colourbox

Fylkesmannen har i 2011 gjennomført et landsomfattende tilsyn der blant annet kvaliteten på barneverntjenestenes undersøkelser er et sentralt tema. I denne revisjonen er 48 tilsynsrapporter analysert. Resultatene fra tilsynet viser blant annet at nesten 42 prosent av barneverntjenestene som er undersøkt, i varierende grad planlegger undersøkelsene skriftlig. Det framgår også av tilsynsrapportene at nær 44 prosent av de undersøkte barneverntjenestene enten mangler skriftlige rutiner for hvordan undersøkelser skal gjennomføres, eller ikke etterlever rutinene i praksis.

Hjemmebesøk skal som en hovedregel inngå i en undersøkelse, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–1992). Saksmappegjennomgangen viser at i nesten 40 prosent av undersøkelsene som er gjennomgått, er det ikke gjennomført hjemmebesøk. Videre viser gjennomgangen at barneverntjenesten eller sakkyndige snakket med barnet i litt over halvparten av undersøkelsene. I 18 prosent av undersøkelsene har verken barneverntjenesten eller andre snakket med barnet i løpet av undersøkelsesfasen, mens det i drøyt 30 prosent av undersøkelsene

som er gjennomgått, ikke har vært aktuelt å snakke med barnet, for eksempel på grunn av lav alder. I flere av intervjuene kommer det fram at barneverntjenesten mener at barns rett til medvirkning i undersøkelsen ikke i tilstrekkelig grad er blitt sikret. Flere av barneverntjenestene som er intervjuet, har satt i gang prosjekter for å sikre flere og bedre samtaler med barnet i løpet av undersøkelsesfasen.

Tilsynsrapportene fra det landsomfattende tilsynet viser at ca. 40 prosent av barneverntjenestene som er omfattet av tilsynet, mangler rutiner som sikrer barns rett til medvirkning i undersøkelsesfasen. 45 prosent av barneverntjenestene dokumenterer ikke, eller i liten grad, at de har snakket med barnet, eller eventuelt hvorfor de ikke har gjort det.

Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at 14 av 18 embeter i 2010 konstaterte lovbrudd eller ga kritikk knyttet til hvordan undersøkelser ble gjennomført.

En undersøkelse skal ha en konklusjon basert på en barnevernfaglig vurdering. Konklusjonen kan innebære at barneverntjenesten gjør vedtak om hjelpetiltak, at saken oversendes fylkesnemnda, eller at undersøkelsen henlegges. Saksmappegjennomgangen viser at nesten alle de gjennomgåtte undersøkelsene har en konklusjon, men at det i noen få saksmapper mangler dokumentasjon på hva som er utfallet av undersøkelsen.

Dersom barneverntjenesten gjør vedtak om hjelpetiltak, skal det i saksmappen ligge et vedtaksbrev. Det skal i alle saker være klart hva som er begrunnelsen for det tiltaket som er valgt. I de undersøkte sakene manglet det en klar begrunnelse for vedtaket i ca. 15 prosent av sakene. Det er i en del tilfeller vanskelig å se hvilke vurderinger barneverntjenesten har gjort, utover at barnet har behov for tiltak, og hvilket tiltak som er valgt.

En undersøkelsesrapport kan gi en mer utdypende begrunnelse for valg av tiltak enn det som framgår av vedtaksbrevet. Undersøkelsesrapporten beskriver blant annet hvilken informasjon som er innhentet i undersøkelsen, og hvilke vurderinger barneverntjenesten har gjort som ligger til grunn for valg av tiltak. Nesten alle barneverntjenestene som er intervjuet, har som rutine å utarbeide en undersøkelsesrapport. I noen av barneverntjenestene er undersøkelsesrapport brukt i de aller fleste saker, mens det i andre barneverntjenester er større variasjon mellom

saksbehandlere. I de saksmappene som er gjennomgått i revisjonen, foreligger det en undersøkelsesrapport i ca. halvparten av sakene.

Intervjuene viser også at barneverntjenestene bruker undersøkelsesrapporten på litt ulike måter. Utvalget omfatter en barneverntjeneste som bruker malen for undersøkelsesrapport også som en støtte i gjennomføringen av undersøkelsen. To av barneverntjenestene drøfter rapporten sammen med foreldrene etter at undersøkelsen er gjennomført.

4.5 Henlagte undersøkelser

I omtrent halvparten av undersøkelsene som gjennomføres, er konklusjonen at undersøkelsen henlegges. Andelen har økt fra 49 prosent i 2007 til 53 prosent i 2011. Kommunenes halvårsrapportering viser at store kommuner i gjennomsnitt henlegger en større andel av undersøkelsene enn mindre kommuner. Vestfold og Oslo er de fylkene som i 2011 hadde høyest andel henlagte undersøkelser (i overkant av 58 prosent), mens barneverntjenestene i Sogn og Fjordane henla 44 prosent av undersøkelsene. Det er stor forskjell i henleggelsesandel mellom bydelene/kommunene i de enkelte fylker.

Barneverntjenestene som er intervjuet i denne revisjonen, viser til at det er ulike årsaker til at undersøkelser blir henlagt. I en del tilfeller skyldes henleggelsen at foreldrene ikke ønsker tiltak. Det betyr at barneverntjenesten mener at det er behov for tiltak, men at foreldrene ikke ønsker å samarbeide eller ikke samtykker til det aktuelle tiltaket. Hvis det ikke er aktuelt med tvang (behandling i fylkesnemnda), blir undersøkelsen henlagt, men saken kan eventuelt tas opp igjen senere. I noen tilfeller er det derimot foreldrene selv som har søkt om tiltak, for eksempel avlastning eller økonomisk hjelp, men barneverntjenesten finner at det ikke er grunnlag for å gi slike tiltak (se punkt 5.1). Andre årsaker til henleggelse kan være at barnevernet henviser saken til andre hjelpeinstanser, eller at saken ikke var så alvorlig som først antatt.

I barnevernssaker der en undersøkelse er blitt henlagt, kan det senere bli gjennomført en ny undersøkelse. Det kan skyldes at det kommer inn nye meldinger, eller at barneverntjenesten selv tar saken opp igjen. Saksmappegjennomgangen omfatter flere saker der det er gjennomført gjentatte undersøkelser.

Det er i denne revisjonen gjort en analyse av sammenhengen mellom kommunenes henleggelsesprosent for meldinger og henleggelsesprosenten for undersøkelser i 2010. Analysen viser at det ikke er noen sammenheng mellom lav henleggelsesprosent for meldinger og høy henleggelsesprosent for undersøkelser. Det betyr at det ikke nødvendigvis er slik at de kommunene som undersøker mange av meldingene, henlegger en større andel av de undersøkelsene som gjennomføres.

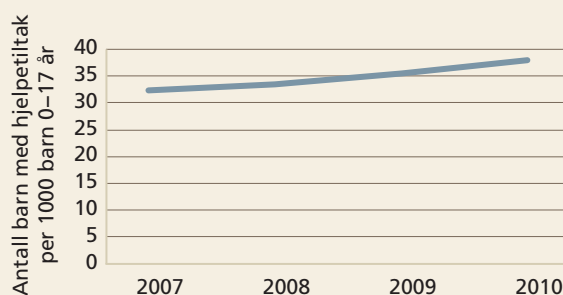
5 I hvilken grad har det kommunale barnevernet differensierte hjelpetiltak og en god oppfølging av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem?

Hjelpetiltak iverksettes av den kommunale barneverntjenesten for barn som bor hjemme, og skal som hovedregel ha vært forsøkt før en eventuell omsorgsovertakelse/plassering utenfor hjemmet. Formålet med hjelpetiltak er å bedre barnets situasjon og foreldrenes omsorgsevne, og slike tiltak forutsetter i de fleste tilfeller samtykke fra foreldrene. De aller fleste hjelpetiltak er kommunale, men enkelte typer hjelpetiltak tilbys av Bufetat (se faktaboks 1). Fosterhjem kan være et hjelpetiltak (frivillig plassering), eller barnet kan plasseres i fosterhjem etter vedtak i fylkesnemnda.

5.1 Bruken av hjelpetiltak i kommunene

I løpet av 2010 hadde ca. 42 000 barn hjelpetiltak, noe som er en økning på nesten 8 prosent fra 2009. Ifølge de foreløpige KOSTRA-tallene var det i 2011 ca. 44 000 barn med hjelpetiltak, dvs. en økning på nesten 5 prosent fra 2010.

Figur 5.1 Antall barn med hjelpetiltak per 1000 barn 0–17 år i perioden 2007–2010



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 5.1 viser at det i perioden 2007–2010 har vært en økning i antallet barn som i løpet av året hadde hjelpetiltak. I 2007 var det ca. 32 av 1000 barn som hadde hjelpetiltak, mens i 2010 var antallet 38 av 1000 barn. Tallene omfatter ikke barn som har hjelpetiltak i tillegg til omsorgstiltak.

Figur 5.2 viser bruk av ulike typer tiltak i barnevernet i 2007 og 2010. Figuren omfatter både hjelpetiltak i hjemmet og tiltak der barnet er

Faktaboks 1: Statlige hjelpetiltak

Bufetat tilbyr enkelte tiltak som forskning har vist at har god effekt. De to mest sentrale er MST og PMTO.

Multisystemisk Terapi (MST)

MST er et behandlingstilbud for ungdom mellom 12 og 18 år med alvorlige atferdsproblemer. For noen av ungdommene kan MST være et alternativ til plassering utenfor hjemmet. Atferdsproblemene kan dreie seg om vold, aggressivitet, rus eller uheldig innflytelse fra venner. Det foreligger kriterier for hvilke ungdommer som kan få MST-behandling (inkludjonskriterier) og kriterier som utelukker dette behandlingstilbudet (ekskludjonskriterier).

Behandlingstilbudet skreddersys til den enkelte familie og forutsetter aktiv deltakelse fra de foresatte. Hver uke setter foreldrene, ungdommen og terapeuten mål for arbeidet og lager en praktisk plan for hvordan målene skal nås. Målene skal være konkrete slik at familie og terapeut lett kan se om de nås. Arbeidet er intensivt og i visse perioder dreier det seg om flere hjemmebesøk i uka samt møter med skole og støttepersoner i nærmiljøet. Foreldrene har mulighet til å ta kontakt med terapeuten hvis de har behov for det, 24 timer i døgnet, sju dager i uka. Behandlingen varer vanligvis fra tre til fem måneder.

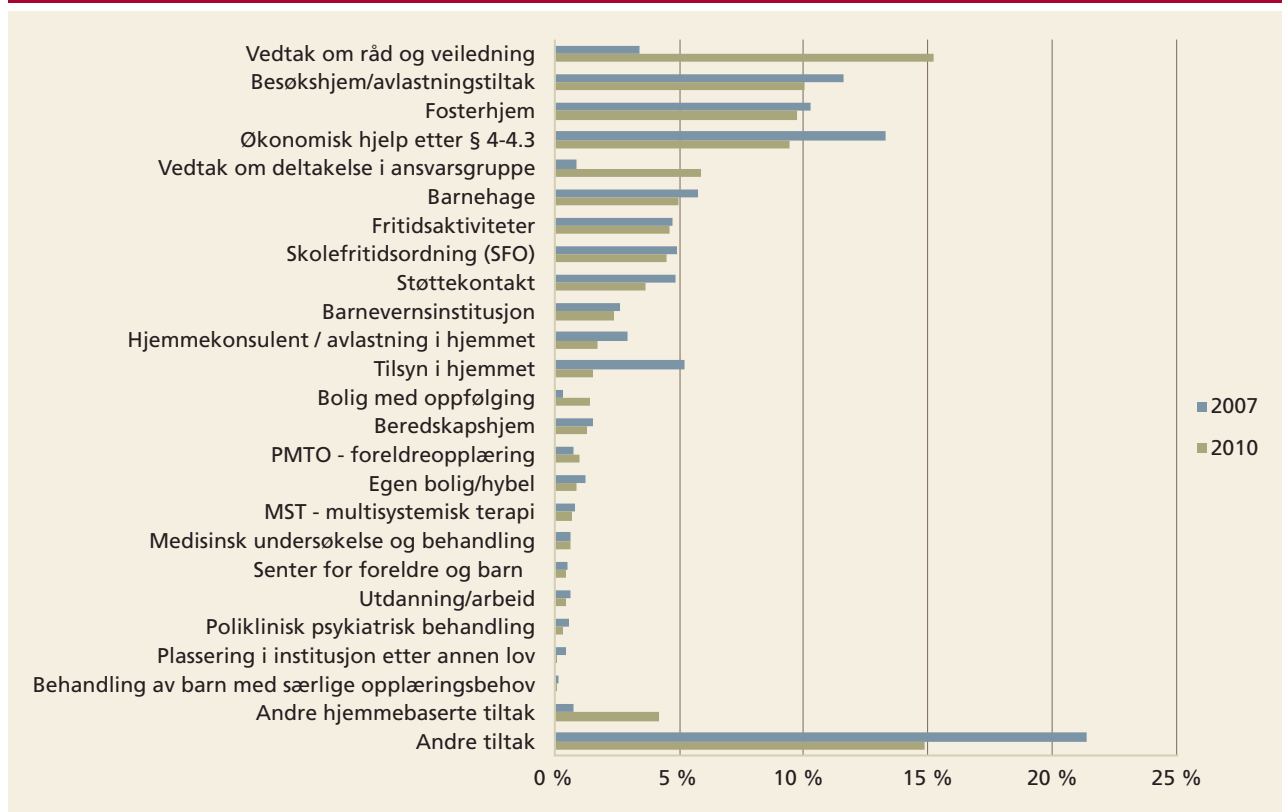
Parent Management Training – Oregon (PMTO)

PMTO er et tilbud som retter seg mot familier med barn mellom 3 og 12 år med alvorlige atferdsproblemer, der samhandlingsmønster mellom foreldre og barn kjennetegnes av gjensidig negativitet som har vedvart minimum et halvt år. Barnets symptomer utspiller seg ofte i form av konstant opposisjon med liten vilje til samarbeid, mangelfull sinnekontroll, uvanlig stor trassighet og svake sosiale ferdigheter. Med økende alder overføres reaksjonsmønsteret ofte til arenaer utenfor hjemmet.

Målet med behandlingen er at barnet og foreldrene kan gjenopprette en positiv relasjon slik at opposisjonell atferd brytes og positiv utvikling fremmes.

Kilde: www.atferdssenteret.no

Figur 5.2 Bruk av ulike typer barneverntiltak i 2007 og 2010



Kilde: Statistisk sentralbyrå

plassert utenfor hjemmet. Det finnes ulike typer fosterhjem, men disse er slått sammen til ett tiltak i figuren.

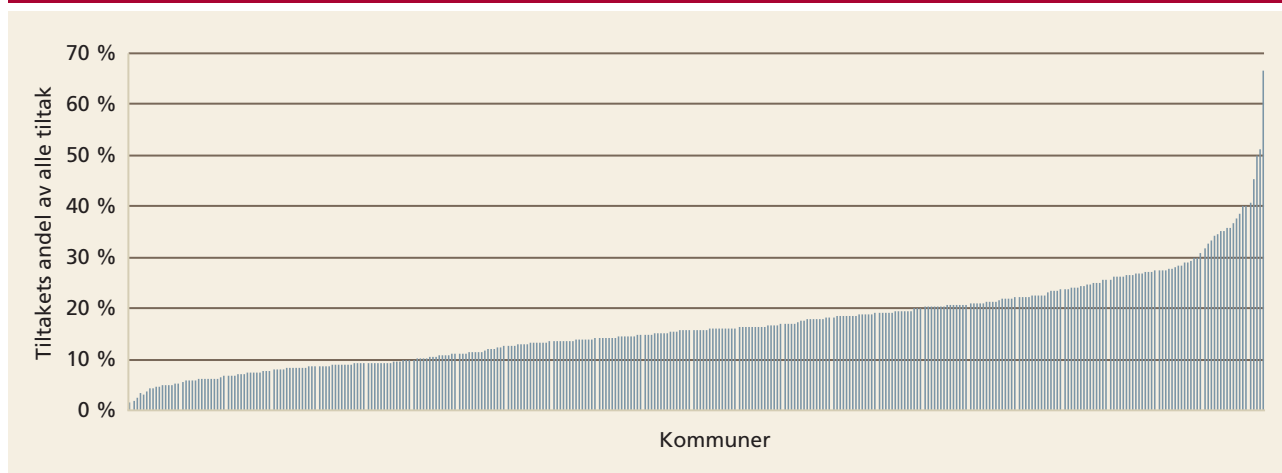
Figur 5.2 viser at i 2010 var tiltakene i kategoriene *Råd og veiledning*, *Besøkshjem/avlastningstiltak* og *Økonomisk hjelp* de mest brukte hjelpetiltakene. Samtidig viser figuren at mange tiltak er kategorisert som *Andre tiltak*. Denne kategorien omfatter hjelpetiltak som ikke er gitt en egen betegnelse i SSBs statistikk, og som det derfor finnes lite informasjon om. Intervjuene viser at mange ulike tiltak registreres i denne kategorien, for eksempel miljøarbeid og dekning av utgifter til oppfølging av foreldre og fosterforeldre. Artikkelen *Andre tiltak – de skjulte tiltakene* nevner også eksempler som leksehjelp og urinprøvekontroller. Flere av tiltakene som er registrert i kategorien *Andre tiltak*, kunne vært registrert i de andre kategoriene.¹⁰ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at departementet har for lite informasjon om hva slags tiltak som registreres i kategoriene *Andre tiltak* og *Andre hjemmebaserte tiltak*. SSB har laget en veiledning til kommunene om hvordan de skal registrere: *Rapportering av barnevernstatistikk 2010*. Kategorien *Andre hjemmebaserte*

tiltak skal ifølge denne veiledningen brukes når det settes i verk tiltak i og rundt hjemmet som tar utgangspunkt i en spesiell metodikk og gjennomføres på en systematisk måte.

Departementet viser også til andre svakheter i statistikken og peker blant annet på at kommunene legger ulikt innhold i tiltak med samme navn. Ifølge departementet er det heller ikke mulig å se om bruken av endringstiltak øker, slik rapporteringen er i dag. Endringstiltak er tiltak som har til hensikt å skape varige endringer i familien. Andre hjelpetiltak beskrives ofte som kompensierende tiltak, dvs. tiltak som skal være støttende eller kompensere for vanskeligheter i barnets og familiens situasjon, men som ikke er rettet mot årsaken til problemene. MST og PMTO er eksempler på endringstiltak, men også mange tiltak i kategorien *Råd og veiledning* kan være endringstiltak. Eksempler på kompensierende tiltak er *Økonomisk hjelp* og *Besøkshjem/avlastningstiltak*. Departementet viser i intervju til at kommunene skal prioritere å finne hjelpetiltak som kan bidra til endring i situasjonen for det enkelte barn, framfor kompensierende tiltak. Det er nødvendig for barnevernet å ha både endringstiltak og kompensierende tiltak tilgjengelig, men det framgår av intervjuene og av faglitteratur at bruken av endringstiltak og kompensierende tiltak

10) Saasen/Løkholt i Tidsskriftet Norges barnevern 3/2010.

Figur 5.3 Bruk av tiltaket Råd og veiledning i forhold til samlet tiltaksbruk i kommunene i 2010. N=349¹²



Kilde: Statistisk sentralbyrå

diskuteres mye, både i barneverntjenestene og blant forskere.¹¹ Også Bufdir gir i intervju uttrykk for at mange hjelpetiltak i liten grad bidrar til endring og utvikling.

Intervjuene med barneverntjenestene tyder imidlertid på at det i flere kommuner foregår en dreining i retning av redusert bruk av kompenserte tiltak, særlig bruken av slike hjelpetiltak alene. Det framgår av intervjuene at det varierer hvor langt barneverntjenestene har kommet når det gjelder å endre sin praksis for bruk av kompenserte tiltak. Flere av barneverntjenestene opplyser i intervju at de i større grad enn tidligere stiller krav til foreldrene om at de må ta imot råd og veiledning dersom barneverntjenesten skal gi kompenserte tiltak. Som nevnt i punkt 4.5, hender det at foreldre sier nei til tiltak, og at undersøkelsen derfor blir henlagt.

Forskjeller i kommunenes bruk av ulike hjelpetiltak kan belyses ved å se på hvor stor andel ulike tiltak utgjør av den samlede tiltaksbruken i de enkelte kommuner. *Råd og veiledning* er det mest brukte tiltaket og er brukt mer enn fire ganger så ofte i 2010 som i 2007.

Figur 5.3 viser at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvor stor andel tiltakskategorien *Råd og veiledning* utgjør av den totale bruken av tiltak i 2010. Mens *Råd og veiledning* utgjorde 10 prosent eller mindre av

samlet tiltaksbruk i 93 kommuner, er andelen 20 prosent eller høyere i 110 kommuner.

Det er også kommunale variasjoner i bruken av andre hjelpetiltak. I 144 kommuner utgjorde *Besøks hjem/avlastningstiltak* 10 prosent eller mindre av den totale tiltaksbruken, mens i 38 kommuner var andelen 20 prosent eller høyere. Når det gjelder *Økonomisk hjelp*, utgjorde bruken av dette tiltaket 10 prosent eller mindre av den totale tiltaksbruken i 163 kommuner, mens det i 32 kommuner utgjorde 20 prosent eller mer av den totale tiltaksbruken. Intervjuene tyder på at enkelte kommuner har endret praksis når det gjelder økonomisk hjelp. Flere av barneverntjenestene viser i intervju til at de er blitt mer restriktive med å gi økonomisk hjelp i saker som de mener hører inn under NAVs ansvarsområde.

Valg av hjelpetiltak krever erfaring og kunnskap om hvilke hjelpetiltak som er egnet i ulike situasjoner. Ingen av barneverntjenestene som er intervjuet i undersøkelsen, opplyser at de systematiserer erfaringer med hjelpetiltak. Noen av barneverntjenestene viser til at erfaringer med ulike tiltak blir drøftet i møter mellom saksbehandlere eller på samlinger/nettverksmøter der flere barnevernledere møtes.

11) Se for eksempel *Et mer kurativt barnevern – hva innebærer det?* Øyvind Kvello, BV-praxis 2/2007.

12) 81 kommuner brukte tiltaket tre eller færre ganger i løpet av 2010, og disse kommunene er av anonymitetshensyn ikke tatt med i SSBs statistikk. Ettersom totalt antall tiltak varierer mellom kommunene, vil det også variere hvor stor andel av samlet tiltaksbruk tre eller færre tilfeller av råd og veiledning utgjør.

5.2 Tilgjengelige hjelpetiltak i kommunene

De fleste av barneverntjenestene gir i intervju uttrykk for at tilgjengeligheten til hjelpetiltak er begrenset, dvs. at de ikke har de hjelpetiltakene de opplever at de trenger. Mangelen på hjelpetiltak gjelder både kommunale tiltak og tiltak fra Bufetat. Flere av barneverntjenestene viser også til at mangelen på fosterhjem er en utfordring.

Kommunene gir i intervjuene ulike forklaringer på hvorfor de opplever at de mangler hjelpetiltak. Flere peker på at de har for få hjemmekonsulenter eller tilsvarende, dvs. personer som kan stå for råd og veiledning i familiens hjem. Andre viser til at det er vanskelig å rekruttere besøkshjem, støttekontakter og lignende. Noen peker også på at det å utvikle kommunale tiltak krever mer kapasitet og ressurser enn det barneverntjenesten har.

Noen av kommunene viser til at saksbehandlerne i barneverntjenesten ikke har kapasitet til å gjennomføre hjelpetiltak selv, og at barneverntjenesten derfor er avhengig av å kjøpe tiltak fra Bufetat eller private tiltaksleverandører. I noen tilfeller kan det føre til at det tar tid før tiltaket kan iverksettes, for eksempel hvis det ikke er ledig kapasitet i tiltakene.

De barneverntjenestene som er mest fornøyd med tilgjengeligheten til hjelpetiltak, er de som opplever at tilbudet av hjelpetiltak er forutsigbart, og som synes at de har gode muligheter til å skreddersy tiltak. Det gjelder først og fremst de største kommunene som har egne tiltakskonsulenter, men i utvalget er det også en liten kommune som har lagt stor vekt på kreativitet i tiltaksbruken, og som opplever at mulighetene til å finne egnede tiltak er gode.

Kommunene har ulike oppfatninger av Bufetats tilbud om hjelpetiltak, men flere av kommunene opplever at de ikke får de tiltakene fra Bufetat som de ønsker og forventer at Bufetat skal tilby. Sentre for foreldre og barn er et tilbud som noen av barneverntjenestene etterlyser fra Bufetat. Sentre for foreldre og barn er et hjelpetiltak som skal bidra til å styrke foreldrefunksjonen, men benyttes også for å kartlegge foreldrenes omsorgsevne og hjelpebehov. Bufdir opplyser i intervju at etaten tilbyr plasser i slike sentre, men at tilbudet ikke er likeverdig i hele landet. Videre uttaler direktoratet at det er kjent med at sentre for foreldre og barn er en utfordring i samarbeidet mellom kommunene og Bufetat, jf. kapittel 7.

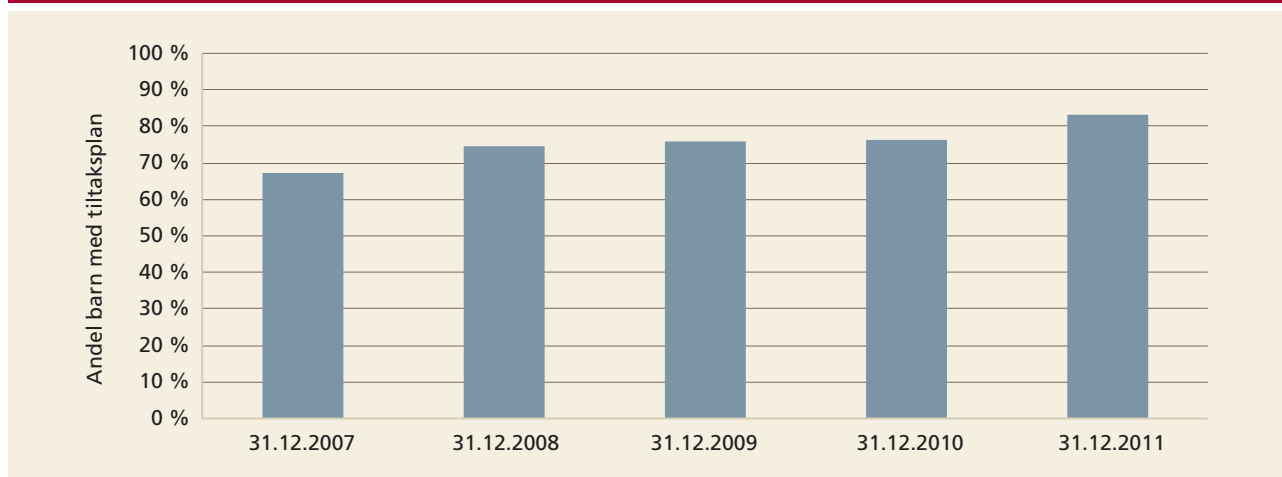
Intervjuene viser at barneverntjenestene har ulike erfaringer med MST. Noen av barneverntjenestene som er intervjuet, benytter Bufetats tilbud om MST. Andre barneverntjenester uttrykker at de opplever at en stor andel av ungdommene som har gjennomført MST, likevel må plasseres utenfor hjemmet, og de er derfor usikre på effekten av tiltaket. Kommunene som er skeptiske til MST, viser til at tilbud om MST ikke blir gitt før problemene er blitt omfattende, og at ungdommens nettverk er utslitt før tiltaket kommer i gang. Flere barneverntjenester ønsker seg tiltak som kan iverksettes for ungdom på et tidligere tidspunkt, og tiltak for ungdom som ikke oppfyller kriteriene for MST.

Bufdir viser i intervju til at det er ledig kapasitet i MST, og at etaten derfor arbeider med å øke kunnskapen om denne metoden. Bufdirs erfaring er at både kompetanse og holdninger i kommunene har betydning for om tiltaket etterspørres. I en del tilfeller mener Bufdir at MST burde vært etterspurt tidligere, før problemene var blitt for store. Ifølge Bufdir er MST en krevende metode som forutsetter stor innsats fra foreldre, skole og familiens nettverk. Alle kommuner har ikke tilgang til MST. Det skyldes ifølge Bufdir geografiske avstander, ettersom reiseveien ikke skal være mer enn halvannen time.

Intervjuene viser at det også er ulik bruk av og ulike erfaringer med PMTO og andre statlige hjelpetiltak. Noen av kommunene har for eksempel egne alternativer til Bufetats tilbud om PMTO. Det framgår også av intervjuene at tiltaket Funksjonell familieterapi (FFT) benyttes i enkelte barneverntjenester, men Bufetat tilbyr ikke dette tiltaket i alle kommuner. FFT er en behandlingsmetode for familier hvor en ungdom viser alvorlige atferdsvansker. Innenfor denne metoden ses ungdommens atferd i sammenheng med den gjensidige påvirkningen innen familien.

Bufdir gir i intervju uttrykk for at kommunene noen ganger etterspør tiltak som ifølge direktoratet er klare kommunale oppgaver, for eksempel utredning. Bufdir har også inntrykk av at noen kommuner ber om bistand til plasseringer fordi de ikke har egnede tiltak tilgjengelig, og at noen plasseringer kunne vært unngått hvis kommunene hadde hatt et bredere spekter av tiltak.

Figur 5.4 Andel barn med hjelpetiltak som har tiltaksplan – perioden 2007–2011



Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

5.3 Oppfølging av hjelpetiltak

Barneverntjenesten skal følge opp (evaluere) hvordan de iverksatte hjelpetiltakene virker. Alle barn som har hjelpetiltak, skal ha en tiltaksplan. Planen er et viktig verktøy i evalueringsarbeidet. Planen skal blant annet beskrive målene med tiltaket og når og hvordan tiltakene skal evalueres.

Figur 5.4 viser at andelen barn med hjelpetiltak som har tiltaksplan, har økt hvert år fra 2007. Ved utgangen av 2007 var andelen barn med tiltaksplan 67,3 prosent, mens andelen var 83,2 prosent ved utgangen av 2011.

Figur 5.5 viser at kommuner i gruppen med over 20 000 innbyggere har en noe høyere gjennomsnittlig andel barn med tiltaksplaner enn mindre kommuner.

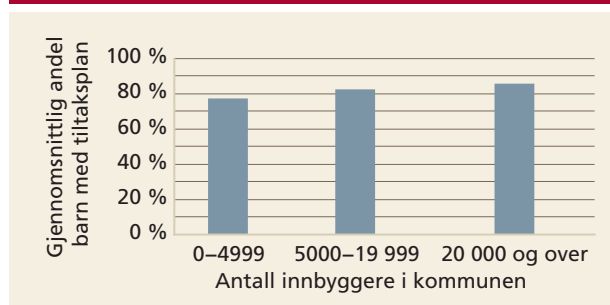
Flere av barneverntjenestene som er intervjuet i denne undersøkelsen, viser til at de har prioritert arbeidet med å sikre alle barn en tiltaksplan, og at oppmerksomheten i mindre grad har vært rettet mot kvaliteten i planene. I denne revisjonen er det gjort en gjennomgang av 111 tiltaksplaner fra 7 barneverntjenester, hovedsakelig fra perioden 2008–2010. Gjennomgangen viser at mange tiltaksplaner har vesentlige mangler:

- Rundt én av tre tiltaksplaner mangler en såkalt situasjonsbeskrivelse, dvs. at tiltaksplanen mangler en beskrivelse av hvorfor barnet trenger hjelp.
- Nesten alle planene har et hovedmål, men i mer enn halvparten av planene mangler hovedmålet en beskrivelse av hva situasjonen skal være for barnet når tiltaket er gjennomført. Mange av planene er preget av de samme generelle

vendingene, for eksempel at hovedmålet med tiltaket er å sikre barnet "en trygg og forutsigbar omsorgssituasjon", uten at det er presisert nærmere hva dette innebærer for det enkelte barn.

- Nesten én av fire planer mangler delmål, dvs. mål som skal være utgangspunkt for evalueringen. I de planene som har delmål, er det bare drøyt halvparten av planene som har konkrete og målbare delmål. I mange planer beskriver hovedmål og delmål hva tiltaket går ut på, istedenfor å beskrive hva tiltaket skal føre til. Tiltakene er i de fleste planene beskrevet, men det varierer i hvilken grad innholdet i tiltaket er utdypet.
- Enkelte planer imøtekommer knapt noen av forventningene til en god tiltaksplan. Andre planer kan være gode ut fra enkelte anbefalinger, men samtidig ha viktige mangler ut fra andre. Svært få av de gjennomgåtte tiltaksplanene ivaretar alle kravene som departementets veileder stiller til en god tiltaksplan.
- Nesten alle planer er tidsavgrenset slik loven forutsetter, men evalueringstidspunkt mangler i flere enn én av fem saker.

Figur 5.5 Andel barn med hjelpetiltak som har tiltaksplan i 2011 etter antall innbyggere i kommunen – vektet gjennomsnitt. N=455



Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

I nesten annenhver sak som er gjennomgått i denne revisjonen, er hjelpetiltakene ikke evaluert på det tidspunktet som var fastsatt. Det kan bety at tiltakene pågår uten at barneverntjenesten vet om de fungerer etter hensikten. I én av tre saker foreligger det dokumentasjon på evalueringen i form av et notat eller lignende. I to av tre saker framgår det bare at status er blitt drøftet, for eksempel i referater fra hjemmebesøk eller ansvarsgrupper, eller det framgår indirekte, for eksempel ved at det er gjort et nytt vedtak. I en del tilfeller har det ikke vært kontakt med barnet eller foreldrene i forbindelse med evalueringen.

Evaluering av hjelpetiltak har vært et viktig tema i det landsomfattende tilsynet med de kommunale barneverntjenestene som Fylkesmannen har gjennomført i 2011. Tilsynsrapportene viser at flere enn halvparten av kommunene som det er ført tilsyn i, har fått avvik knyttet til mangler ved tiltaksplanene/evaluering.

Spørreundersøkelsen blant fylkesmannsembetene viser at 10 av 18 embeter mener at en viktig årsak til at barneverntjenestene ikke evaluerer hjelpetiltak, er at tiltaksplanen ikke har god nok kvalitet. Like mange mener at kapasitet er en viktig årsak til at hjelpetiltak ikke evalueres.

Alle barneverntjenestene som er intervjuet, viser til at arbeidet deres med evaluering av hjelpetiltak må forbedres. De fleste barneverntjenestene har den siste tiden forbedret arbeidet med tiltaksplaner og evalueringer av hjelpetiltak. Det er imidlertid store forskjeller mellom barneverntjenestene når det gjelder hvor langt de har kommet i forbedringsarbeidet. Enkelte kommuner arbeider

med å få på plass grunnleggende rutiner, mens andre barneverntjenester arbeider med å utvikle kvaliteten på evalueringene. Nesten alle barneverntjenestene beskriver at de har utfordringer knyttet til å dokumentere evalueringen på en god måte.

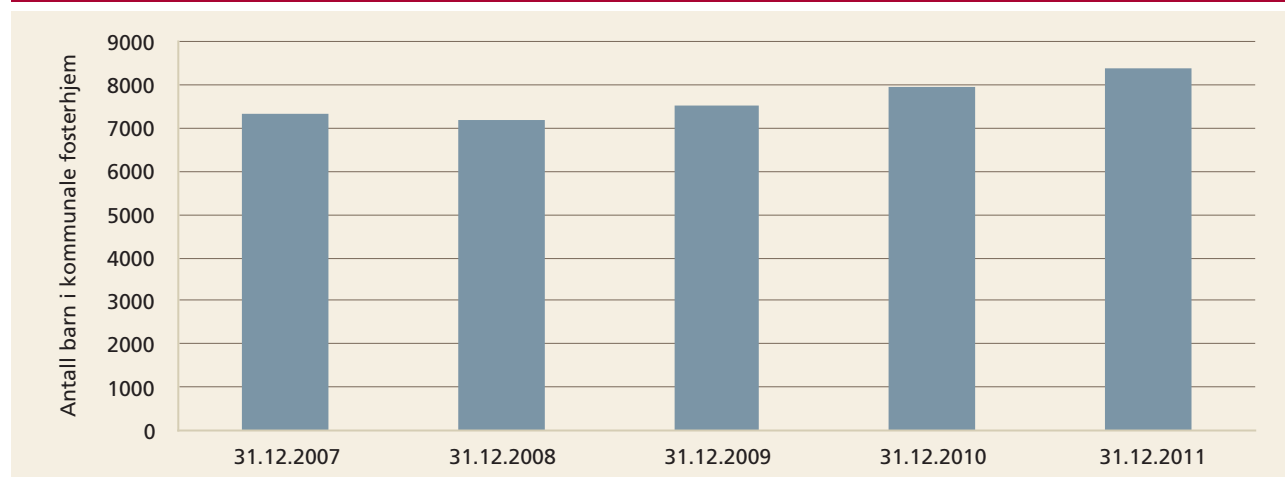
Departementet opplyser i intervju at det har planer om å utarbeide materiell som kan støtte kommunene i deres arbeid med å evaluere tiltakene som de iverksetter for det enkelte barn. Videre opplyser departementet at det i et pågående samarbeidsprosjekt mellom Oslo og KS utarbeides verktøy for å måle effekt av tiltak med utgangspunkt i evalueringene som gjøres i de enkelte saker. Prosjektet omfatter fire bydeler i Oslo og kommunene Trondheim, Bergen og Asker.¹³

5.4 Oppfølging av barn i fosterhjem

Barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med at barn som er plassert i fosterhjem, har en tilfredsstillende omsorgssituasjon. Den kommunale barneverntjenesten skal blant annet utarbeide omsorgsplan, gjennomføre fosterhjembesøk og oppnevne tilsynsfører for barna.

Figur 5.6 viser at det siden 2008 har vært en økning i antall barn som bor i kommunale fosterhjem, og at det ved utgangen av 2011 bodde flere enn 8300 barn i slike hjem. I tillegg til kommunale fosterhjem finnes ulike typer fosterhjem i statlig regi.

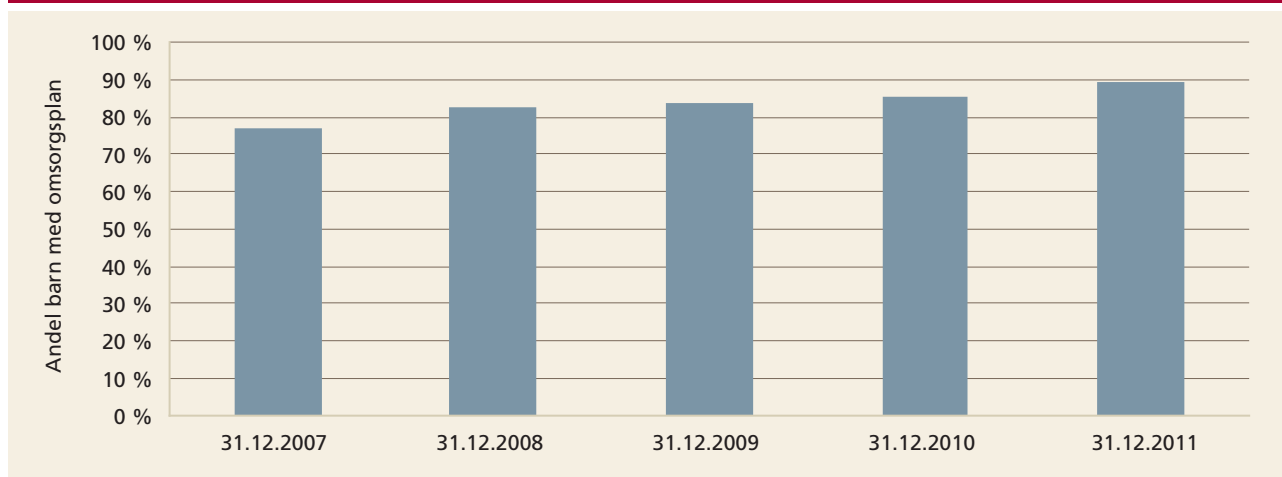
Figur 5.6 Antall barn i kommunale fosterhjem i perioden 2007–2011



Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

13) Se <http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barnevern/Et-kvalitetssikret-barnevern/>

Figur 5.7 Andel av barn i fosterhjem som har omsorgsplan – perioden 2007–2011



Kilde: Kommunenes halvårsrapportering

Omsorgsplan

Omsorgsplanen er et viktig virkemiddel i barnevernets oppfølging av barn som er plassert i fosterhjem. Ved omsorgsovertakelsen skal det utarbeides en foreløpig omsorgsplan, og innen to år skal barnet ha en endelig omsorgsplan.

Figur 5.7 viser at andelen barn i fosterhjem som har omsorgsplan (foreløpig eller endelig), har steget hvert år etter 2007. Mens ca. 23 prosent av barn plassert i fosterhjem manglet omsorgsplan ved utløpet av 2007, var det tilsvarende tallet rundt 10 prosent per 31. desember 2011.

Den endelige omsorgsplanen skal ifølge veilederen *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten* ha et langsiktig perspektiv og har som hovedintensjon å sikre stabilitet og forutsigbarhet for barnet. En gjennomgang av 33 omsorgssaker i denne undersøkelsen viser at 11 av barna manglet endelig omsorgsplan 2 år etter at barnet ble plassert i fosterhjem.

Fosterhjemsbesøk

Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet minst 4 ganger i året, men antall besøk kan reduseres til 2 per år dersom forholdene i hjemmet er gode, og plasseringen har vart i mer enn 2 år. Resultatet av en gjennomgang av 32 omsorgssaker er gjengitt i tabell 5.1.

Tabell 5.1 viser at i 2 av 32 omsorgssaker som er gjennomgått, har den kommunale barneverntjenesten gjennomført 4 eller flere besøk i 2010. I 2 av sakene der færre enn 4 besøk er gjennomført, er beslutningen om å redusere antall besøk til 2 per år dokumentert i saksmappen. Gjennomgangen viser også at det forekommer at barne-

verntjenesten ikke snakker med barnet/ungdommen ved besøk i fosterhjemmet, eventuelt ikke dokumenterer at samtalen har funnet sted.

Tabell 5.1 Antall fosterhjemsbesøk i 2010, basert på en gjennomgang av 32 omsorgssaker

Antall fosterhjemsbesøk	Antall saker
0 eller 1 besøk	13
2 besøk	13
3 besøk	4
4 eller flere besøk	2
Sum	32

Kilde: Saksmappegjennomgang i sju kommuner i 2011

Fem av sju barneverntjenester gir i intervju uttrykk for at det er krevende å gjennomføre de lovpålagte besøkene hvert år. Barneverntjenestene oppgir flere årsaker til at oppfølgingen av fosterhjemmene ikke alltid skjer som planlagt: manglende rutiner og systemer for gjennomføring av besøk og oppfølging, andre oppgaver gis høyere prioritet, tidspress, sykefravær og mangelfull kompetanse. To av barneverntjenestene nevner også at det er usikkert om saksbehandlerne registrerer fosterhjemsbesøk riktig i fagsystemet. De fleste barneverntjenestene viser til at oversikten over antall fosterhjemsbesøk ikke gir et fullstendig bilde av oppfølgingen, siden barneverntjenestene også er i kontakt med fosterfamilie/fosterbarn per telefon og/eller i forbindelse med kontorsamtaler. Spørreundersøkelsen viser at 12 av 17 fylkesmannsembeter har gitt barneverntjenesten kritikk eller konkludert med lovbrudd når det gjelder oppfølging av fosterhjem i 2010.

Tilsynsførerordningen

Den kommunale barneverntjenesten skal oppnevne en uavhengig person, en tilsynsfører, for alle barn som bor i fosterhjem. Det finnes i dag ingen krav til tilsynsførerens kvalifikasjoner, utover at personen skal ha særlige forutsetninger for å kunne utføre tilsynsoppgaven overfor det aktuelle barnet. Når barneverntjenesten skal oppnevne tilsynsfører, skal det legges vekt på å finne en person som barnet har eller kan få nødvendig tillit til.

Kommunenes halvårsrapportering for 2011 viser at ca. 90 prosent av barna som var plassert i fosterhjem, hadde tilsynsfører. Tilsvarende viser en gjennomgang av 33 omsorgssaker fra sju barneverntjenester i denne undersøkelsen at rundt 90 prosent av barna hadde fått oppnevnt en tilsynsfører.

Tilsynsføreren skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å kunne kontrollere at barnet får tilfredsstillende omsorg. Som en hovedregel skal tilsynsfører besøke fosterhjemmet minst fire ganger i året, men tilsyn to ganger per år kan være tilstrekkelig dersom barnet er fylt 15 år og samtykker til redusert antall tilsyn, og plasseringen har vart i mer enn to år.

Kommunenes halvårsrapportering per 31. desember 2009, 2010 og 2011 viser at andelen tilsynsbesøk som ikke er oppfylt, økte fra 34,7 prosent i 2009 til 37,4 prosent i 2010 og til 38,6 prosent i 2011. Det gjelder barn som har vært i fosterhjem i minst ett år. Det er store fylkesvise variasjoner, både i antall fosterhjemsplasseringer og andel tilsynsbesøk som blir oppfylt. Andelen tilsynsbesøk som per 31. desember 2011 ikke var oppfylt, varierer mellom 11,3 prosent (Aust-Agder) og 65 prosent (Telemark). En gjennomgang av 31 omsorgssaker fra 7 barneverntjenester viser at i nesten halvparten av sakene gjennomførte tilsynsfører færre enn de 4 fastsatte besøkene i 2010. Gjennomgangen viser også at tilsynsfører har gjennomført besøk uten at det er mulig å se av tilsynsrapporten at tilsynsfører har snakket med barnet/ungdommen.

Tilsynsfører skal utarbeide en rapport etter hvert tilsynsbesøk. Rapporten skal gi barneverntjenesten informasjon om hvordan barnet har det i fosterhjemmet. I intervjuene kommer det fram at fem av sju barneverntjenester mener det er et problem at rapportene er lite informative, og at kvaliteten er varierende. Seks av sju barneverntjenester beskriver i intervju også andre utfordrin-

ger med tilsynsførerordningen. Ifølge noen av barneverntjenestene vil det selv for tilsynsførere med lang erfaring være vanskelig å avdekke at barn blir utsatt for omsorgssvikt i fosterhjemmet. Andre utfordringer som beskrives, er at en del tilsynsførere har for nær relasjon til fosterforeldrene. Noen av barneverntjenestene framhever at det er vanskelig å rekruttere mange nok tilsynsførere.

I intervju opplyser to av barneverntjenestene at kommunen har et eget opplegg for oppfølging av tilsynsførere. I den ene av disse barneverntjenestene er det rutiner for at tilsynsførere kalles inn til barneverntjenesten, der veilederen om tilsynsførerens oppgaver gjennomgås. I den andre barneverntjenesten får tilsynsførere kurs.

I en rapport fra 2010 utarbeidet for Norsk Fosterhjemsforening og Landsforeningen for barnevernsbarn, *Jeg husker ikke navnet hennes engang – Fosterbarns fortellinger om tilsynsførerordningen*, er 19 fosterbarn intervjuet om sine erfaringer med tilsynsfører. Det mest framtrædende funnet i undersøkelsen, som også presenteres som hovedgrunnen til at ordningen ikke fungerer, er manglende stabilitet, dvs. stor utskifting av tilsynsførere. De fleste av barna i undersøkelsen har opplevd perioder uten tilsynsfører i tillegg til skifter av tilsynsfører. Manglende stabilitet kan ifølge rapporten ha som konsekvens at problematiske forhold i fosterhjemmet ikke avdekkes, da tillitsforhold bygges over tid. Også andre rapporter har kommet med forslag til endringer i tilsynsførerordningen i løpet av de siste to årene.¹⁴

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet uttaler i intervju at mange barn mangler tilsynsfører, og at dette viser at ordningen ikke fungerer etter hensikten. Samtidig påpeker departementet at kommunene har et selvstendig ansvar for å følge opp barn som er plassert i fosterhjem.

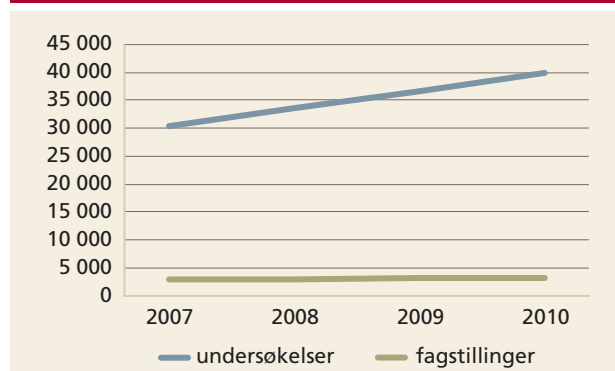
14) *Tiltak for å styrke arbeidet med kommunale fosterhjem* (2011) og *Barnevernpanelets rapport* (2011).

6 Hva kan være årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet?

6.1 Saksbehandlingskapasitet og økonomi i barneverntjenestene

I de fleste intervjuene beskriver barneverntjenesten og/eller rådmannen utfordringer knyttet til mangel på tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet i barneverntjenesten. Utilstrekkelig kapasitet blir i flere av intervjuene nevnt som en mulig årsak til fristoverskridelser i undersøkelser. De fleste barneverntjenestene viser også til at tidspress går utover kvaliteten i arbeidet, ved for eksempel at sakene ikke blir godt nok belyst i undersøkelsene, at oppfølgingen av barn i fosterhjem ikke blir høyt nok prioritert, eller at arbeidet med tiltaksplaner/evaluering ikke blir gjennomført som forutsatt. Det framgår også av intervjuene at utilstrekkelig kapasitet i enkelte kommuner har konsekvenser for muligheten til tiltaksarbeid. Flere barneverntjenester oppgir for eksempel at saksbehandlerne får lite tid til å utvikle eller gjennomføre tiltak i familiene. Det betyr blant annet at de er avhengig av å kjøpe hjelpetiltak fra private aktører, eller at det blir ventetid når det gjelder hjelpetiltak.

Figur 6.1 Utviklingen i antall fagstillinger og antall undersøkelser i perioden 2007–2010



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 6.1 viser at det gjennom flere år har vært en sterk økning i antall undersøkelser, og at det ikke har vært tilsvarende vekst i antall stillinger i kommunene. Fra 2007 til 2010 økte antall undersøkelser fra i overkant av 30 000 til i underkant av 40 000, som tilsvarer en økning på 31 prosent. I samme periode økte antall fagstillinger fra 2846 til 3185, som tilsvarer en økning på 12 prosent. Ifølge de foreløpige KOSTRA-tallene for 2011

økte antall undersøkelser med nesten 10 prosent fra 2010, mens antall stillinger økte med nesten 15 prosent i samme periode.

Det er gjennomført to statistiske analyser i denne revisjonen for å undersøke om antall fagstillinger eller andre variabler, som for eksempel kommunestørrelse, kan forklare variasjoner mellom kommunene når det gjelder andelen henleggelsesavmeldinger og andelen fristoverskridelser i undersøkelser. Analysene viser at en svært liten del av variasjonene kan forklares ved hjelp av de variablene som ble undersøkt, dvs. at andre faktorer er viktige for å forklare forskjellene mellom kommunene.¹⁵

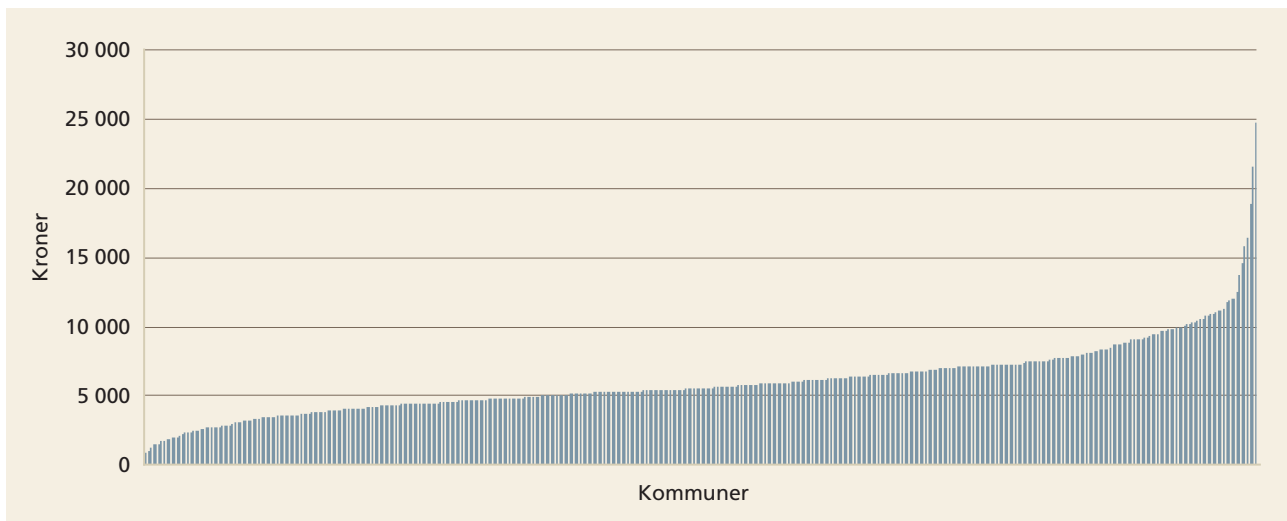
Spørreundersøkelsen viser at 12 av 18 fylkesmannsembeter mener at saksbehandlingskapasiteten er barneverntjenestenes viktigste utfordring. Videre viser spørreundersøkelsen at 14 av 18 embeter mener at kapasitet er en viktig årsak til at barn i fosterhjem ikke blir godt nok fulgt opp. 10 av 18 oppgir kapasitet som en viktig årsak til at hjelpetiltak ikke evalueres.

Intervjuene viser at det er flere årsaker til at barneverntjenestene opplever at saksbehandlingskapasiteten ikke er tilstrekkelig: Det er for få stillinger, personalsituasjonen er ustabil som følge av gjennomtrekk, permisjoner og lignende, og det er vanskelig å rekruttere erfarne saksbehandlere. Noen av barneverntjenestene understreker samtidig at økt kapasitet ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å løse de utfordringene de opplever.

Kommunenes ressursbruk i barneverntjenesten kan måles ved hjelp av variabelen Netto driftsut-

15) Forklaringskraften i de to regresjonsanalysene var svært lav med en R kvadrert (R^2) på ca. 0,02. Det betyr at ca. 2 prosent av variasjonen i den avhengige variabelen er forklart ved de uavhengige variablene som inngår i modellen. I analysen av henlagte meldinger som avhengig variabel, var de uavhengige variablene antall fagstillinger (negativ sammenheng) og kommunestørrelse (positiv sammenheng) signifikante på 5-prosentnivået. I analysen av fristoverskridelser i undersøkelser som avhengig variabel, var bare antall fagstillinger statistisk signifikant variabel (positiv sammenheng). Når modellene også inkluderer interkommunalt samarbeid som uavhengig variabel, blir ikke en større del av variasjonene i henleggelsesandel og fristoverskridelser forklart. Telemarksforskning (2010) har også gjort en regresjonsanalyse av sammenhengen mellom antall stillinger og gjennomføringstiden for undersøkelser. Deres analyse ga tilsvarende resultat, dvs. at antall stillinger økte gjennomføringstiden i undersøkelsene, men at modellen hadde lav forklaringskraft. De konkluderte med at resultatet ikke betyr at det er en kausal sammenheng mellom stillinger og gjennomføringstid, men at analysen viser at det ikke er slik at gjennomføringstiden systematisk er lengst i kommuner med relativt få ansatte.

Figur 6.2 Netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år, barneverntjenesten. Tall for 2010¹⁶



Kilde: Statistisk sentralbyrå

gifter per innbygger 0–17 år, barneverntjenesten, i KOSTRA. Netto driftsutgifter omfatter både utgifter til saksbehandling, for eksempel stillinger, og utgifter til tiltak.

Figur 6.2 viser at noen kommuner har betydelig høyere driftsutgifter i barneverntjenesten per innbygger i alderen 0–17 år enn andre kommuner. Gjennomsnittet for alle kommuner var i 2010 på kr 5985. Halvparten av kommunene bruker mer enn kr 5550. Det er store fylkesvise forskjeller. Mens gjennomsnittlige driftsutgifter for de kommunale barneverntjenestene i Finnmark var ca. kr 8000, var det tilsvarende tallet ca. kr 4900 for fylkene Akershus og Sogn og Fjordane. Det framgår av intervjuene at de fleste barneverntjenestene har hatt et merforbruk fordi kostnadene til tiltak har blitt høyere enn budsjettert. Ifølge de foreløpige KOSTRA-tallene for 2011, var netto driftsutgifter i gjennomsnitt kr 6313 dette året.

6.2 Organisering og samarbeid

Barnevernet er i mange kommuner en liten tjeneste. Det betyr at det er få stillinger og et lite fagmiljø. Det framgår av kapittel 4 at det i de minste kommunene er en høyere gjennomsnittlig andel fristoverskridelser for undersøkelser enn i de største kommunene. Videre viser kapittel 5 at de minste kommunene har en noe lavere gjennomsnittlig andel barn med tiltaksplaner blant de

barna som har hjelpetiltak, enn større kommuner. Barneverntjenestens størrelse kan ha betydning for kompetansen til å behandle kompliserte saker og for hvor robust barneverntjenesten er mot sykefravær og turnover.

Helsetilsynet viser i intervju til at barnevernet er en sårbar tjeneste som i mange kommuner er preget av høy turnover og utfordringer med rekruttering. Helsetilsynet mener organiseringen av tjenestene kan ha betydning for hvor godt barnevernet kan ivareta lovkravene. Bufdir gir i intervju også uttrykk for at kommunestørrelse og organisering er viktige forklaringer på svakhetene i det kommunale barnevernet, blant annet fordi fagmiljøene er mindre i små kommuner og kompetansesituasjonen derfor ikke er like god i små som i store kommuner. Etter Bufdirs vurdering vil økt grad av samarbeid mellom kommuner for eksempel kunne forbedre tilgjengeligheten av hjelpetiltak.

Ved utgangen av 2010 var det ifølge kommunenes rapportering 136 barneverntjenester som inngikk i interkommunalt samarbeid. En sammenligning av rapporterte fagstillinger og hvilke kommuner som deltar i interkommunalt samarbeid viser at det på samme tid var 57 barneverntjenester med færre enn to årsverk som ikke inngikk i interkommunalt samarbeid. Det er store forskjeller mellom fylkene. Nesten alle kommunene i Vest-Agder er del av et slikt samarbeid. Også et flertall av kommunene i Nord-Trøndelag og i Telemark har valgt interkommunalt samarbeid for barneverntjenestene. Departementet opplyser i brev til Riksrevisjonen datert 6. mars 2012 at det ved utgangen av 2011 var ca. 150 kommuner som

16) Netto driftsutgifter består av KOSTRA-funksjonene 244 (administrasjon/saksbehandling), 251 (tiltak i familien) og 252 (tiltak utenfor familien). Figuren omfatter ikke kommuner som har oppgitt driftsutgifter på kr 0 eller lavere, eller kommuner det mangler informasjon om driftsutgifter for (til sammen sju kommuner). En kommune som har driftsutgifter over kr 40 000, er også utelatt.

deltok i interkommunalt samarbeid på barnevernområdet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i flere sammenhenger pekt på at interkommunalt samarbeid kan være et virkemiddel for å styrke barneverntjenesten. Blant annet har departementet både i 2011 og 2012 gitt føringer om at interkommunalt samarbeid skal tillegges vekt ved tildeling av øremerkede midler, se kapittel 7.

Det er ikke gjennomført en samlet evaluering av erfaringer med interkommunalt barnevernsamarbeid. KS etablerte i november 2011 et nettverk der åtte interkommunale barneverntjenester (30 kommuner) sammen skal analysere sine tjenester, blant annet for å vurdere kvaliteten og ressursutnyttelsen i tjenestene.¹⁷

Organisering og samarbeid internt i kommunene vil også ha betydning for oppgaveløsingen på barnevernområdet. Bedre samarbeid mellom flere kommunale tjenester vil blant annet kunne styrke mulighetene for å utnytte ressurser på tvers av tjenestene og samtidig få til felles innsats for å fange opp barn som trenger hjelp tidlig. Kapittel 4 viser at samarbeidet mellom tjenester i kommunen for eksempel kan ha betydning for om barneverntjenesten får bekymringsmeldinger. Samarbeid internt i kommunene kan også øke tilgangen på hjelpetiltak, fordi de ulike tjenestene kan bruke hverandres kompetanse på tvers. Flere rapporter har vist et behov for å styrke samarbeidet mellom kommunale tjenester for utsatte barn og unge, blant annet det landsomfattende tilsynet som ble gjennomført i 2008 og NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt*. Undersøkelsen viser at kommunene som er intervjuet, har iverksatt flere tiltak for å forbedre samarbeidet. For eksempel opplyser to av kommunene i intervju at de nylig har lagt barneverntjenesten til en felles enhet sammen med andre kommunale tjenester for å forbedre samarbeidet mellom tjenestene.

6.3 Internkontroll i barneverntjenestene

I henhold til barnevernloven skal kommunen sørge for at barneverntjenesten har internkontroll. Kommunen og barnevernleder må følge med på

om barneverntjenestens praksis er i samsvar med lover, regelverk og rutiner. Svak internkontroll kan føre til at svikt og risiko for mangelfull måloppnåelse ikke avdekkes, eller at det ikke gjennomføres systematiske tiltak som skal bidra til at barneverntjenesten når sine mål. Systemet for internkontroll vil variere med blant annet barneverntjenestens størrelse, men god internkontroll forutsetter i alle tilfeller at barneverntjenestene har et system for å identifisere risiko og iverksette tiltak som kan bidra til forbedringer.

Intervjuene viser at det i noen kommuner er etablert flere rutiner for rapportering om måloppnåelse fra barneverntjenesten til rådmann/kommunalsjef enn i andre kommuner. I de fleste av kommunene som er intervjuet, er imidlertid uformelle samtaler med barnevernleder viktig i kommunens oppfølging av barneverntjenesten. De fleste kommunene uttaler i intervjuene at det gjenstår mye arbeid med internkontroll, både i kommunen generelt og i barneverntjenesten. De to største av kommunene som er intervjuet i denne undersøkelsen, har imidlertid kommet vesentlig lenger enn de andre i arbeidet med å innarbeide internkontroll i barneverntjenesten.

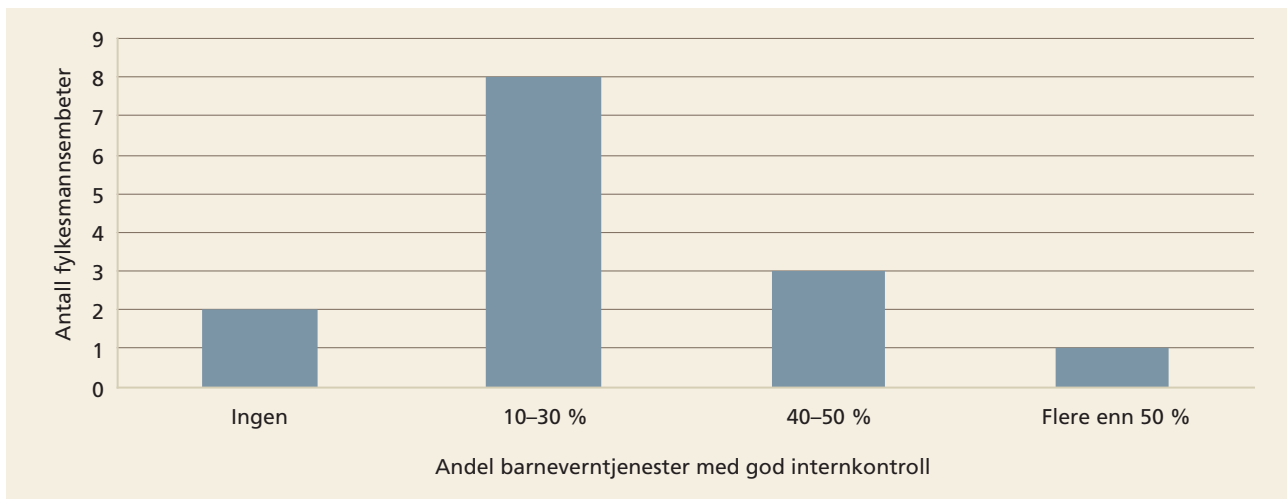
Fylkesmannsembetenes vurdering av hvor stor andel av barneverntjenestene i fylket som har god internkontroll, er vist i figur 6.3. 14 av 18 embeter besvarte spørsmålet. Fire av embetene ga i sine kommentarer til spørreundersøkelsen uttrykk for at de ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å besvare spørsmålet.

Figur 6.3 viser at to av fylkesmannsembetene har vurdert at ingen av barneverntjenestene i fylket har god internkontroll. Åtte av embetene har vurdert andelen barneverntjenester med god internkontroll til å være mellom 10 og 30 prosent, mens tre embeter mener at andelen er mellom 40 og 50 prosent. Bare i ett fylke har embetet oppgitt en andel på over halvparten av barneverntjenestene, men i en kommentar til spørreundersøkelsen uttaler dette embetet at systemet for internkontroll ikke blir fulgt opp av ledelsen i barneverntjenestene.

Figur 6.4 viser hvilke svakheter ved internkontrollen Fylkesmannen mener er viktigst. Flere svar var mulig. Figuren viser at 16 av de 17 embetene som har besvart spørsmålet, framhever mangelen på systematiske risikovurderinger og det at barneverntjenestene ikke undersøker om praksis er i samsvar med rutinene, som de viktigste svakheter ved internkontrollen. Et flertall av

17) www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barnevern/Hva-kjennetegner-et-velfungerende-interkommunalt-barnevern/

Figur 6.3 Andel barneverntjenester som etter Fylkesmannens vurdering har god internkontroll. N=14



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

embetene viser også til at kommunens ledelse ikke har fokus på internkontroll, og at det ikke gjennomføres brukerundersøkelser. 9 av 17 embeter har krysset av for mangelfulle saksbehandlingsrutiner og manglende dokumentasjon på internkontrollen som viktige svakheter. De embetene som har oppgitt andre svakheter, nevner blant annet mangelfulle systemer for avviksrappotertering og manglende kunnskap om internkontroll.

Spørreundersøkelsen viser videre at 15 av 18 fylkesmannsembeter sjelden eller aldri opplever at barneverntjenesten tar kontakt med spørsmål knyttet til temaet internkontroll. 10 av 18 fylkes-

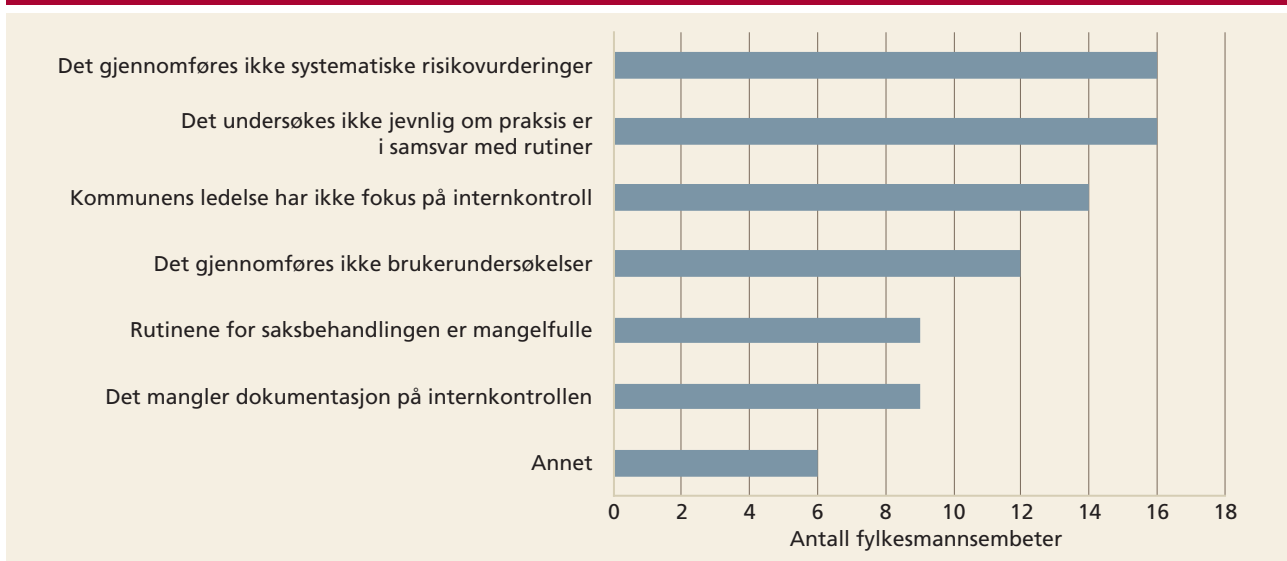
mannsembeter oppgir at de har arrangert kurs om internkontroll.

Ifølge flere rapporter er det svært få kommuner som har en godt utviklet internkontroll.¹⁸ Helse-tilsynet opplyser i intervju at tilsynets generelle erfaring er at god internkontroll øker sannsynligheten for at lovkrav blir ivaretatt, og at det også gjelder for barnevernet.

Identifisering av svikt og risiko for manglende måloppnåelse

Det framgår av kapittel 4 og 5 at det er svakheter blant annet når det gjelder barneverntjenestens håndtering av meldinger og undersøkelser og

Figur 6.4 Fylkesmannens vurdering av de viktigste svakheterne ved internkontrollen i barneverntjenestene. N=17



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

18) Se rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet: 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane (2009).

oppfølgingen av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem.

Innhenting av informasjon som belyser risikoen på ulike områder, er viktig for å kunne vurdere risiko for svikt. Alle barnevernlederne som er intervjuet, mener at de har god oversikt over hvor det er svikt i barneverntjenestens arbeid. Deres viktigste informasjonskilder er statistikk (KOSTRA og den halvårslige rapporteringen til Fylkesmannen) og samtaler med saksbehandlere. Noen av barnevernlederne viser også til at de henter ut nøkkeltall fra fagsystemet.

Det framgår samtidig av intervjuene med barneverntjenestene at det i svært liten grad gjennomføres systematiske risikovurderinger. De fleste rådmenn/kommunalsjefer som er intervjuet, opplyser at kommunen i liten grad har tatt i bruk systematiske risikovurderinger som en integrert del av sitt styringssystem.

To av barneverntjenestene opplyser at barnevernleder regelmessig og systematisk går gjennom et tilfeldig utvalg enkeltsaker, undersøker hvordan en bestemt rutine blir fulgt opp av saksbehandlere, eller gjennomfører interne evalueringer av egen praksis. De øvrige barneverntjenestene gjennomfører ikke slike systematiske kontroller, men praksis tas opp i samtaler mellom barnevernleder/teamleder og de enkelte saksbehandlere. Det framgår av intervjuene at det er en utfordring for flere barneverntjenester at mange rutiner ikke blir fulgt i praksis.

De fleste av barneverntjenestene som er intervjuet, mangler et system for rapportering av avvik. Med avvik menes svikt i oppfyllelsen av lovkrav. Det går også fram av intervjuene at det kan være uklart hva som regnes som avvik. Gjennomgangen av 48 tilsynsrapporter fra det landsomfattende tilsynet i 2011 viser også at flere enn halvparten av disse kommunene mangler et system for avviksrapportering, eller oppfatter det som uklart hva som skal rapporteres som avvik.

Erfaringer fra brukerne er viktig i arbeidet med å forbedre barneverntjenesten. Brukerne kan her være både barnet selv, foreldrene, andre kommunale tjenester og samarbeidspartnere/oppdrags-takere, som for eksempel tilsynsførere. Brukerundersøkelser kan være en kilde til informasjon om kvaliteten i barneverntjenestens arbeid. To av barneverntjenestene som er intervjuet, opplyser at det relativt nylig er gjennomført en brukerundersøkelse om hele eller deler av barneverntjenes-

tens arbeid, mens én av de andre tjenestene har planlagt en slik undersøkelse.

Internkontroll innebærer en viss systematikk, slik at læring og forbedring ikke skjer tilfeldig, men som en del av en helhetlig prosess. Få av de barneverntjenestene som er intervjuet i denne undersøkelsen, har helhetlige systemer for læring og forbedring. Det betyr at selv om barneverntjenesten avdekker egne svakheter og forbedringsmuligheter, finnes det ikke systemer som sikrer at endringstiltak blir iverksatt og svakhetene blir rettet opp. Svakheter kan dermed vedvare over tid.

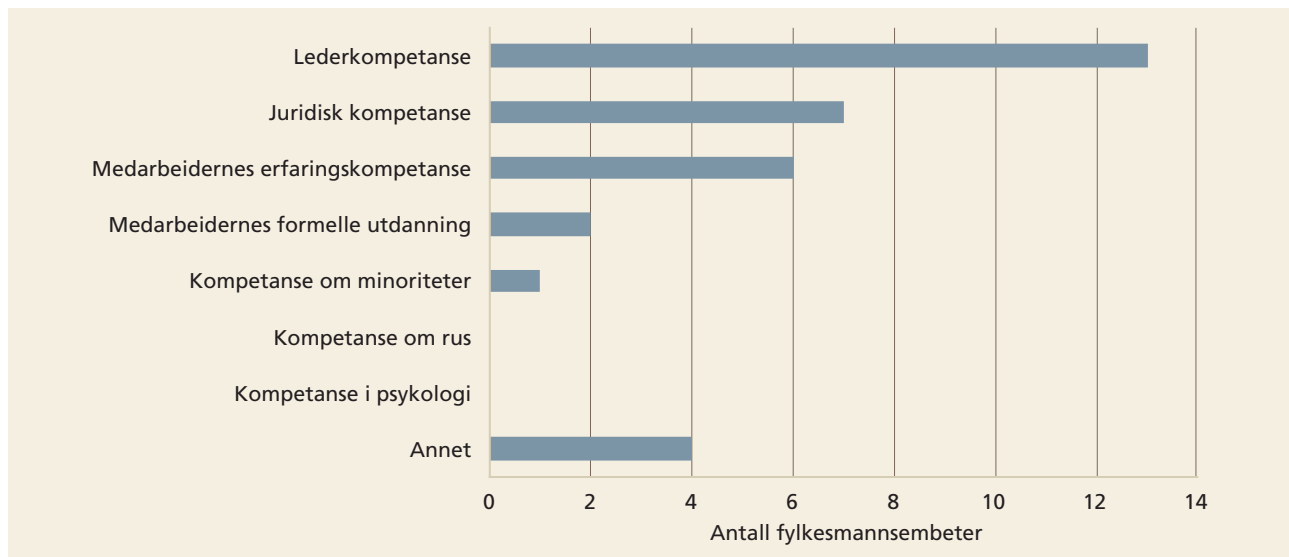
Arbeidsfordeling og bruk av fagsystemet

Fagsystemet er et viktig verktøy som skal støtte barneverntjenestens arbeid med saksbehandling og dokumentasjon. Kapittel 4 viser at de mulighetene som ligger i fagsystemet, ikke blir godt nok utnyttet, og at dokumentasjonspraksisen varierer mellom saksbehandlerne. De fleste barneverntjenestene viser også til at de opplever utfordringer med feilregistreringer og lite hensiktsmessige rapportmuligheter. Tre av barneverntjenestene som er intervjuet, opplyser at det er iverksatt tiltak for å forbedre saksbehandlernes bruk av fagsystemet.

Vedvarende svake resultater kan skyldes at oppgavefordelingen og den interne organiseringen ikke er godt nok tilpasset barneverntjenestens utfordringer. Det framgår av intervjuene at flere av barneverntjenestene har gjort endringer i måten de fordeler arbeidsoppgavene mellom saksbehandlerne på. Tre av barneverntjenestene har valgt at saksbehandlerne spesialiserer seg på for eksempel arbeid med undersøkelse, tiltak eller fosterhjem. En annen barneverntjeneste har gått bort fra en slik spesialistmodell og har isteden valgt en arbeidsfordeling der samme saksbehandler følger barnet og familien i alle faser (en generalistmodell).

Hvordan arbeidsoppgavene fordeles mellom saksbehandlerne, kan påvirke både kvaliteten på arbeidet og tidsbruken. Størrelsen på fagmiljøet og kompetansen i barneverntjenesten vil ha betydning for hva som er en robust organisering. Barneverntjenestene som er intervjuet, har valgt ulike løsninger, og det framgår av intervjuene at det kan være fordeler og ulemper både ved en generalistmodell og ved en spesialistmodell.

Figur 6.5 Fylkesmannens vurdering av hvilken kompetanse det er viktigst å styrke i barneverntjenestene. N=18



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

6.4 Kompetanse

Alle barnevernlederne som er intervjuet i denne undersøkelsen, gir uttrykk for at de har god oversikt over medarbeidernes kompetanse, men bare i to av barneverntjenestene er det gjennomført kompetansekartlegging. Det er stor variasjon når det gjelder hvilken kompetanse barneverntjenestene opplever at de mangler. Noen savner kompetanse om konkrete tema, for eksempel vold, noen nevner faglige utfordringer, som for eksempel utforming av tiltaksplan, mens andre viser til mer generelle utfordringer, som at det er vanskelig å rekruttere erfarne saksbehandlere.

Flere av barneverntjenestene peker i intervju på at de nyansatte ikke får god nok opplæring og veiledning. Intervjuene indikerer at stor utskifting av saksbehandlere øker behovet for opplæring. Helsetilsynet peker i intervju på at kompetansen i det kommunale barnevernet er en utfordring. Fylkesmannen har påpekt mangler ved opplæring og vedlikehold av kompetanse i flere av kommunene som er del av det landsomfattende tilsynet i 2011.

Alle barneverntjenestene som er intervjuet, har iverksatt tiltak for å styrke kompetansen. Samtidig framgår det av intervjuene at de fleste barneverntjenestene har begrensede midler til kompetansetiltak og må prioritere mellom ulike kompetansebehov. Fire av de sju barneverntjenestene har deltatt på kurs i undersøkelsesmetode.¹⁹

Figur 6.5 viser hvilken kompetanse Fylkesmannen mener det er viktigst å styrke for å forbedre

barneverntjenestene. Figuren viser at det etter mange fylkesmannsembeters vurdering er viktig å styrke lederkompetansen for å forbedre barneverntjenestene. God lederkompetanse har blant annet betydning for å få på plass en tilstrekkelig internkontroll, med systematiske risikovurderinger og endringstiltak. I flere av barneverntjenestene som er intervjuet i undersøkelsen, har det nylig vært skifte av barnevernleder.

Det er også flere embeter som svarer at det er behov for å styrke den juridiske kompetansen. Videre framgår det av spørreundersøkelsen at 12 av 18 embeter opplever at barneverntjenestene ofte eller svært ofte tar kontakt med Fylkesmannen med spørsmål knyttet til forvaltningsloven. Flere av embetene opplyser at barneverntjenestene ofte også tar kontakt i forbindelse med andre juridiske spørsmål. Figur 6.5 viser at det er flere embeter som framhever behovet for å styrke medarbeidernes erfaringskompetanse, enn det er embeter som framhever behovet for å styrke den formelle utdanningen.

19) Kurset bygger på en metode utviklet av psykologen Øyvind Kvello.

7 Hvordan brukes statlige virkemidler for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet?

Departementet har et overordnet ansvar for barneverntjenestene og må derfor følge med på hvordan barnevernloven etterleves i kommunene, og ta i bruk virkemidler for å bidra til at nasjonale mål nås. I tillegg til departementet er Bufdir/Bufetat, Statens helsetilsyn og Fylkesmannen statlige aktører på barnevernområdet.

Departementet og KS inngikk 22. august 2011 en samarbeidsavtale om barnevernet. Avtalen er forankret i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren, representert ved KS, og er en fornyelse av den tidligere inngåtte samarbeidsavtalen fra 2005, som ble fornyet i 2008 (se faktaboks 2).

Faktaboks 2: Samarbeidsavtale om barnevern mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og KS

Avtalen viser til at barneverntjenestenes utfordringer "må løses ved best mulig effektiv utnyttelse av de samlede ressursene, godt samarbeid mellom kommunale tjenester og et godt samvirke mellom kommunalt og statlig barnevern". Videre går det fram av avtalen at partene er enige om at utviklingen av barnevernområdet må bygge på

- bedre samordnet innsats for utsatte barn og unge, vertikalt gjennom samvirket mellom det statlige og kommunale barnevernet og horisontalt gjennom samvirket mellom relevante kommunale tjenester
- kunnskapsbaserte tjenester og tiltak – kunnskap og kompetanse i alle ledd

7.1 Rapportering og evaluering

Den løpende rapporteringen fra de kommunale barneverntjenestene til departementet skjer gjennom halvårsrapportering via Fylkesmannen og gjennom KOSTRA (SSB). Rapporteringene har til dels ulikt innhold, men det er også enkelte indikatorer som er overlappende mellom de to rapporteringsordningene.

Kommunenes halvårsrapportering gir blant annet informasjon om henleggelses- og fristoverskrivelser for meldinger og undersøkelser, hvor mange barn som er plassert i fosterhjem, og hvor mange tilsynsbesøk som blir gjennomført. I tillegg rapporteres årsverk i barneverntjenesten

(stillinger med fagutdanning og merkantile stillinger).

KOSTRA beskriver blant annet hvor mange barn som mottar hjelp fra barnevernet etter ulike bestemmelser i barnevernloven, og kjennetegn ved disse barna (kjønn, alder). Behandlingstid for undersøkelser, antall fagstillinger og driftsutgifter rapporteres også i KOSTRA. Videre framgår omfanget av ulike barneverntiltak, både hjelpetiltak i hjemmet og tiltak som innebærer plassering utenfor hjemmet.

Kategoriene av hjelpetiltak som benyttes i statistikken, er imidlertid ikke entydige, jf. punkt 5.1. Det innebærer at like tiltak kan rapporteres i ulike kategorier, eller at ulike tiltak kan rapporteres i samme kategori. Det mangler også informasjon om en betydelig andel av hjelpetiltakene i statistikken fordi de er rapportert som *Andre tiltak* eller *Andre hjemmebaserte tiltak*. Departementet opplyser i intervju at det blant annet på bakgrunn av Fafos rapport fra 2006 om kommunenes bruk av hjelpetiltak, *Bare fantasien setter grenser*, er gjort endringer i de kategoriene av hjelpetiltak som benyttes i KOSTRA. Etter departementets oppfatning er det fortsatt svakheter i statistikken, blant annet fordi kommunene legger ulikt innhold i hjelpetiltak med samme navn.

Som det framgår av punkt 5.1, er det vanlig å skille mellom endringstiltak og kompenserende tiltak, og departementet uttaler i intervju at kommunene skal prioritere å finne tiltak som kan endre situasjonen for barnet. Slik rapporteringen er i dag, er det ifølge departementet ikke mulig å se om det har skjedd en dreining mot økt bruk av endringsorienterte hjelpetiltak. Departementet leder en arbeidsgruppe som skal komme med forslag til endringer i KOSTRA-statistikken om hjelpetiltak.

Informasjon fra evalueringer vil kunne supplere informasjon fra statistikk og andre kilder. Fra 2006 foreligger det noen evalueringer på barnevernområdet, som er gjort på oppdrag fra departementet (se faktaboks 3). Disse evalueringene omhandler blant annet veiledning av fosterforeldre og bruk av familieråd som metode i barnevernet. Departementet har siden 2006 fått

gjennomført evaluering av PMTO-kurs for fosterforeldre og en sammenlignende evaluering av Oslo og Bergen etter barnevernreformen. Det er også gjennomført evaluering av foreldreveiledningsprogrammet ICDP. I tillegg er det gjennomført evalueringer på oppdrag fra Bufdir, som evalueringen av fagteamene i 2007 og evaluering av LINK, som er et hjelpetiltak for barn og ungdom som står i fare for å bli plassert i fosterhjem eller institusjon. Det er utover dette ikke gjennomført evalueringer av barneverntjenestens bruk av hjelpetiltak eller oppfølging av barn i tiltak som kan supplere den informasjonen departementet får fra den løpende rapporteringen. Det er heller ikke gjennomført evalueringer av barneverntjenestens arbeid med meldinger og undersøkelser.

Faktaboks 3: Evalueringer

Følgende evalueringer som har relevans for det kommunale barnevernet, er på initiativ fra departementet eller Bufdir gjennomført siden 2006:

- "Helgerud er en oase!" En evaluering av Fosterhjemstjenesten i Akershus/Helgerud ressurscenter for fosterhjem. NOVA, 2006.
- Hva er det med familieråd? Samlerapport fra prosjektet: Nasjonal satsing for utprøving og evaluering av familieråd i Norge. NOVA, 2006.
- Evaluering av PMTO-kurs for fosterforeldre: en effektstudie. Barnevernets utviklingscenter på Vestlandet, 2009.
- Barnevernet i Oslo og Bergen: en sammenlignende evaluering etter barnevernreformen i 2004. Fafo, 2007.
- Evaluering av Program for foreldreveiledning basert på International Child Development Programme. Oppdragsrapport BLD, 2011.
- Vurdering og videreutvikling av fagteam. Sluttrapport. Rambøll Management, 2008
- LINK. Evaluering av et hjemmebasert tiltak. AFI, 2010.

Departementet innhentet i 2011 anbefalinger fra flere arbeidsgrupper, blant annet om hvordan arbeidet med fosterhjem kan styrkes. Videre har Barnevernpanelet avgitt rapport med forslag og anbefalinger knyttet til organisering, regelverk, brukermedvirkning, kunnskapsbehov og tiltak i barnevernet. Et offentlig utvalg, nedsatt av regjeringen, har utredet det biologiske prinsipp i barnevernet. Det biologiske prinsipp bygger på den grunnleggende forståelsen av at barn primært skal vokse opp hos sine biologiske foreldre, og at det er viktig å kjenne sitt biologiske opphav. Prinsippet har betydning i vurderingen av om familien skal hjelpes mens barnet bor hjemme,

eller om det er til barnets beste å bo utenfor hjemmet for en midlertidig eller varig periode. Utvalgets rapport, NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*, ble avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 6. februar 2012.

Departementet har også fått gjennomført en evaluering av barnevernreformen. Fire delevalueringer ble publisert i januar 2012.²⁰ I Prop. 1 S (2011–2012) er det varslet at regjeringen på bakgrunn av evalueringen vil legge fram en lovproposisjon for Stortinget der ansvarsfordelingen mellom stat og kommune vil bli vurdert.

Departementet viser i intervju til at de vurderingene som departementet gjør av risiko for manglende måloppnåelse i barnevernet, framgår av Prop. 1 S, og at det ligger risikovurderinger til grunn for de føringene departementet gir, blant annet for bruken av de øremerkede midlene (se punkt 7.4). Departementet opplyser videre at det gjenstår en del arbeid med å systematisere og dokumentere departementets risikovurderinger. Resultater fra Fylkesmannens tilsyn er også en viktig kilde når det gjelder å vurdere risiko på barnevernområdet, ifølge departementet.

7.2 Forskning om hjelpetiltak

I intervju opplyser både kommunene, Bufdir og departementet at det er lite kunnskap om effekten av ulike hjelpetiltak, og at det har vært lite forskning på virkninger av hjelpetiltak. Departementet fikk i 2006 gjennomført forskning om hjelpetiltak (jf. punkt 5.1) som har gitt noe kunnskap, men som også viste at det er behov for mer forskning på området.

Departementet har utarbeidet en forsknings- og utviklingsstrategi for barnevernområdet sammen med Bufdir: *Et kunnskapsbasert barnevern* (se faktaboks 4 neste side). Strategien gjelder for perioden 2009–2012. Ifølge Prop. 1 S (2011–2012) er målet med strategien å utvikle og styrke forskningsmiljøene gjennom systematisk satsing på å hente inn, bruke og iverksette forskning for å utvikle tjenestene videre. Ifølge strategien skal forskningen medvirke til at barneverntiltakene fungerer etter målsettingene og gir barna et bedre liv.

20) *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet* (Deloitte), *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern* (PWC), *Institusjonsplassering – siste utvei?* (NOVA/Fafo) og *Den vanskelige samhandlingen* (NIBR).

Faktaboks 4: Kunnskapsbasert barnevern

I FoU-strategien 2009–2012 er kunnskapsbasert barnevern definert slik:

"Med kunnskapsbasert barnevern mener vi at barnevernet skal basere fagutøvelsen på best mulig tilgjengelig vitenskapelig kunnskap sammen med utøverens erfaringer, kritiske og etiske vurderinger, brukernes preferanser og med kontekstuelle hensyn.

Ovennevnte definisjon av kunnskapsbasert barnevern inkluderer både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap (dvs. både vitenskapelig kunnskap og praktikernes og brukernes erfaringer)."

I 2009 ble det på oppdrag fra Bufdir arrangert en nordisk forskerkonferanse om hjelpetiltak i barnevernet. Det framgår av konferanserapporten at det var bred enighet om at det er nødvendig å bygge opp forskning rundt de tradisjonelle hjelpetiltakene i barnevernet, blant annet for å bidra til å sannsynliggjøre sammenhengen mellom innsats og resultat og å utvikle tiltakstyper som det er mulig å undersøke om virker. I tillegg nevnes det i konferanserapporten at det er behov for å systematisere erfaringer og få fram beste praksis, kartlegge brukernes synspunkter og gjennomføre prosess-studier.

Ifølge intervju med Bufdir er FoU-arbeidet nå mer konsentrert om forskningsprogrammer, i motsetning til tidligere, da innsatsen var mer spredt. Hensikten med forskningsprogrammene er at de skal bidra med kunnskap som kan føre til praksisendring. Det framgår av direktoratets FoU-plan for 2011 at hjelpetiltak er prioritert blant nye prosjekter. Utlysning av forskningsoppdrag om hjelpetiltak ble også nevnt i FoU-planen for 2010. Departementet opplyser i brev til Riksrevisjonen datert 6. mars 2012 at det er Bufdir som har ansvar for denne satsingen på hjelpetiltak. Ifølge departementet er målet med forskningsoppdraget å få mer kunnskap om sammenheng mellom mål, målgruppe, intervensjon og resultat av de mest brukte hjelpetiltakene. Forskningsoppdraget ble utlyst på Doffin 22. februar 2012.

7.3 Forvaltning av barnevernloven

Departementet har foreslått flere endringer i barnevernloven de siste årene for å imøtekomme svakheter som er avdekket. For eksempel har barneverntjenestene, med virkning fra 1. juli

2009, plikt til å evaluere tiltaksplaner om hjelpetiltak og plikt til å gi tilbakemelding til melder, jf. Ot. prp. nr. 69 (2008–2009). Forskrifter og rundskriv som er relevante for denne undersøkelsen, er omtalt i kapittel 3. Departementet opplyser i intervju at det er i ferd med å oppdatere rundskrivet om saksbehandling i barneverntjenesten (rundskriv Q-1036/2002 *Saksbehandling i barneverntjenesten*).

Departementet har utarbeidet veiledere på flere områder. Veilederne skal bidra til at barneverntjenestene oppfyller intensjonene i lovverket. Veilederne omhandler rutinebeskrivelser for arbeidet i barneverntjenestene og beskrivelser av god praksis for bestemmelser i barnevernloven, for eksempel:

- *Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene* (2006)
- *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder* (2006)
- *Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem* (2006)
- *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder* (2006)
- *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten* (2009)
- *Snakk med meg! En veileder om å snakke med barn i barnevernet* (2009)

Helsetilsynet uttaler i intervju at departementet har utgitt flere gode veiledere for barneverntjenestens arbeid, og deres erfaring er at disse veilederne blir brukt i kommunene. Flere av barneverntjenestene gir i intervju uttrykk for at departementets veiledere er en nyttig støtte i arbeidet. Kapittel 4, 5 og 6 viser likevel at det er flere barneverntjenester som har utfordringer med å oppfylle lovkrav og følge anbefalt praksis.

7.4 Statlige tiltak for å styrke kapasiteten i det kommunale barnevernet

Departementet uttaler i intervju at utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet i barneverntjenesten er en viktig årsak til mangelfull etterlevelse av lovkrav i det kommunale barnevernet. For 2010 ble kommunenes frie inntekter styrket, og ifølge Prop. 1 S (2010–2011) var hensikten å dekke 400 nye stillinger i det kommunale barnevernet. I 2010 ble det bare opprettet 106 nye stillinger, og i 2011 ble det derfor gitt øremerkede tilskudd til styrking av det kommunale barnevernet. Fylkesmannen har fordelt 240 mill. kroner etter søknad fra kommunene. Av retningslinjene som departe-

mentet utarbeidet for fordelingen av midlene, framgår det at nye stillinger skulle ha hovedprioritet, men at kommunene også kunne søke om støtte til andre tiltak, som kompetansetiltak. Søknaden fra kommunen til Fylkesmannen skulle være behandlet av kommunestyret. Ved vurdering av søknaden ble Fylkesmannen bedt om å ta utgangspunkt i belastningen i barnevernet og levekårsutfordringer etter en modell utarbeidet av departementet, jf. rundskriv Q-31/2010 *Retningslinjer for satsing på kommunalt barnevern*.

Departementet opplyser at det i 2011 ble gitt tilsagn fra Fylkesmannen om midler til 397 nye stillinger.²¹ Det innebærer at antall stillinger i det kommunale barnevernet økte med 12 prosent. Departementet uttaler i intervju at det forventer at det vil være mulig å se effekter av de øremerkede midlene gjennom kommunenes halvårslige rapportering i løpet av et par år. I budsjettet for 2012 videreføres de øremerkede midlene fra 2011, og det er i tillegg bevilget ytterligere 50 mill. kroner. Midlene skal ifølge retningslinjene prioriteres til kommuner som gjennom interkommunalt samarbeid vil forbedre kvaliteten på barnevernarbeidet i kommunen, og kommuner som har en plan for å styrke barneverntjenesten.

7.5 Statlige tiltak for å styrke kompetansen i barneverntjenestene

Departementet uttaler i intervju at svak kompetanse kan være en årsak til at kommunale barneverntjenester ikke oppfyller lovens krav, blant annet når det gjelder undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak. Det øremerkede tilskuddet som er gitt fra 2011, kan brukes til kompetansehevende tiltak, jf. punkt 7.4. Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembetene viser at alle embetene har gitt øremerkede midler til formelle etter- og videreutdanningstiltak. De fleste har også gitt midler til kurs (15 embeter) og ekstern veiledning (13 embeter).

Det er ifølge Bufdir ikke gjennomført nasjonale kompetansehevende tiltak for de kommunale barneverntjenestene de siste årene. Regionene i Bufetat har bidratt med enkelte kompetansetiltak, alene eller i samarbeid med Fylkesmannen. Fylkesmannsembetene oppgir i spørreundersøkelsen at en stor andel av kommunene har deltatt på kurs som embetene har arrangert.

I 2009 mottok departementet Befring-utvalgets rapport *Kompetanseutvikling i barnevernet* (NOU 2009:8). I rapporten peker utvalget blant annet på at det er mange studiesteder som tilbyr utdanning for arbeid i barnevernet, og at tilbudene som gis, varierer. Kartlegginger utvalget har gjort, indikerer at det er vesentlige mangler ved flere av studiene. Utvalget gir en rekke anbefalinger for å styrke grunnutdanningen. Departementet opplyser i intervju at utvalgets anbefalinger vil bli fulgt opp i forbindelse med en stortingsmelding om velferdsstatens yrker, som Kunnskapsdepartementet skal legge fram.²² Som en del av denne oppfølgingen av Befring-utvalget er det i budsjettet for 2012 foreslått et nytt tiltak med etter- og videreutdanningstilbud for erfarne medarbeidere, der formålet er å styrke veiledningen av nyansette. Ifølge departementet er tiltaket ment å styrke kvaliteten på arbeidsprosessene til nyansette og øke sjansen for at de fortsetter innenfor barneverntjenesten. Departementet mener at det i dag er en for stor andel erfarne barnevernsansatte som velger bort arbeidet i de kommunale barneverntjenestene (førstelinjen).

7.6 Statlige hjelpetiltak og Bufetats oppgaver overfor kommunene

Selv om hjelpetiltak er et kommunalt ansvar etter barnevernloven, har staten tatt ansvar for å utvikle og implementere enkelte hjelpetiltak for familier som har barn eller ungdom med atferdsproblemer, jf. rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet* (betalingsrundskrivet). Ifølge rundskrivet er Multisystemisk terapi (MST) og Parent Management Training – Oregon (PMTO) eksempler på slike tiltak.

Når det gjelder hva Bufetat skal tilby av hjelpetiltak i kommunene, opplyser Bufdir i intervju at dette i noen grad har vært avhengig av etatens budsjettsituasjon. Lovpålagte oppgaver må prioriteres, og det foreslåtte budsjettet for 2012 gir ifølge Bufdir ikke rom for videre utvikling av Bufetats tilbud. Departementet opplyser i intervju at i vurderingen av om staten skal tilby andre hjelpetiltak, tas det hensyn til ressurser, hvilken kapasitet det er på den kompetansen som er nødvendig for å gjøre et tilbud landsomfattende, og om tiltaket har god nok dokumentert effekt. I tildelingsbrevene til Bufdir fra 2006 til 2011 er

21) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressesenter/pressemeldinger/2011/bv.html?id=636263>

22) Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd* ble lagt fram 17. februar 2012.

MST og PMTO framhevet hvert år, mens andre statlige hjelpetiltak er nevnt noen av årene.

Som det framgår av kapittel 5, utgjør PMTO og MST en liten andel av barneverntjenestens totale bruk av hjelpetiltak, og ikke alle kommuner har tilgang til MST. Departementet har i flere år i tildelingsbrevet til Bufdir gitt føringer om at etaten skal styrke og bygge ut tilbudet om PMTO og MST, og fra 2011 er økt bruk av disse tiltakene (som andel av benyttede tiltak i barnevernet) en styringsparameter for Bufetat. Departementet opplyser i intervju at PMTO og MST er valgt til å være et nasjonalt tilbud på bakgrunn av at dette er tiltak som har dokumentert god effekt. Det framgår av betalingsrundskrivet at for å stimulere til bruk av disse tiltakene tilbys PMTO gratis til kommunene, og kommunene betaler en lavere egenandel for MST enn for andre tiltak fra Bufetat. Bufdir opplyser i intervju at etaten øker kapasiteten i disse tiltakene for å bidra til økt bruk, men uttaler samtidig at det er vanskelig å vurdere om kapasiteten er tilstrekkelig. Bufdir har derfor bedt Atferdssenteret, som har et ansvar for opplæring og kvalitetssikring av disse metodene, om å vurdere kapasiteten ut fra behovet.

Forventninger til hvilke hjelpetiltak Bufetat skal tilby, vil kunne påvirke kommunenes utvikling av eget tiltakstilbud. Som det framgår av punkt 5.2, har flere barneverntjenester forventninger til Bufetats tiltaksapparat som de opplever at etaten ikke innfrir, eller de erfarer at Bufetats tilbud er lite forutsigbart. Et eksempel på uklare forventninger rundt statlige hjelpetiltak er sentrene for foreldre og barn. Ifølge Bufdir synes det å være behov for økt kapasitet i slike sentre, men føringene fra departementet er at etaten ikke skal bygge ut tilbudet, og etaten har begrenset med midler til å kjøpe plasser i private tiltak. I tillegg nr. 12 til tildelingsbrevet for 2011 til Bufdir viser departementet til at flere kommuner har opplevd at de ikke får tilgang til plasser i sentre for foreldre og barn. Departementet presiserer i dette tillegget til tildelingsbrevet at Bufetat ikke skal endre praksis, men fortsatt skal kjøpe plasser ved behov. I intervju uttaler departementet at det betyr at Bufetat ikke kan si nei til å kjøpe plasser fra private dersom det framstår som det riktige alternativet. Samtidig presiserer departementet at de ordinære føringene om best mulig kapasitetsutnyttelse i egne statlige tiltak før kjøp av private tiltak også gjelder for sentre for foreldre og barn, på lik linje med kjøp av institusjonsplasser.

Ifølge intervju med Bufdir er det ikke tilstrekkelig beskrevet hvilket tiltaksapparat Bufetat skal ha. Samtidig opplever Bufdir at klarhetene i ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern i noen sammenhenger blir overdrevet. Selv om det ifølge Bufdir er vanskelig å sette opp en fasit for innholdet i det statlige barnevernet, mener direktoratet at det er mulig å se grensene tydeligere enn det mange kommuner mener at det er.

Godt samarbeid mellom Bufetat og barneverntjenestene er viktig i forbindelse med bruk av statlige hjelpetiltak og ved plassering utenfor hjemmet. Samarbeidet mellom Bufetat og kommunene har vært utfordrende helt siden etaten ble opprettet i 2004, noe som framgår av intervjuene som er gjennomført i denne undersøkelsen, og av flere rapporter.²³ Departementet uttaler i intervju at det har inntrykk av at det er valg av institusjonsplass som er mest konfliktskapende i samarbeidet mellom Bufetat og kommunene. Bufdir fikk gjennomført en evaluering av fagteamordningen i Bufetat i perioden 2007–2008, se faktaboks 3. Av rapporten fra evalueringen framgår det blant annet at kommunene opplever at fagteamene ikke har tillit til deres utredninger og vurderinger, og at det oppstår en del faglige og økonomiske uenigheter, særlig om hva som er egnet plassering.

Det framgår av intervjuene med Bufdir og flere av barneverntjenestene at det også kan oppstå konflikter mellom Bufetat og kommunene i tilfeller der barnet har rett til tjenester etter både sosialtjenesteloven og barnevernloven. Det kan ifølge Bufdir også være uklart på hvilket tidspunkt staten kan finansiere hjelpetiltak i kommunene som alternativ til plassering utenfor hjemmet, dvs. om situasjonen skal være at det foreligger en konkret søknad om plassering, eller om situasjonen skal være at det er snakk om en sannsynlig plassering på lengre sikt. Departementet uttaler i intervju at dette går klart fram av betalingsrundskrivet, men at det kan oppstå diskusjoner om statens finansieringsansvar i enkeltsaker.

Departementet uttaler også i intervju at det ser ut til å være en tendens til at små kommuner er mer fornøyd med bistanden fra Bufetat enn store kommuner. Samarbeid mellom kommunene og Bufetat inngår som et tema i departementets evaluering av barnevernreformen.

23) Se for eksempel Fafos rapporter fra 2009 og 2010: *Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeidet mellom kommune og stat innen barnevernet.*

Siden opprettelsen av Bufetat har det vært et mål at det skal inngås samarbeidsavtaler lokalt mellom barneverntjenesten og fagteam, og eventuelt en overordnet avtale mellom regiondirektør og rådmann. Gjennom tildelingsbrevet har Bufetat fått en pådriverrolle for dette arbeidet. Formålet med samarbeidsavtalene er å bidra til felles forståelse for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunalt og statlig barnevern og til god samordning av tjenester og utvikling av tjenestetilbudet. Bare én av kommunene som er intervjuet, har samarbeidsavtale med Bufetat. Departementet opplyser i intervju at Bufdir i årsrapporten for 2011 vil rapportere på antall samarbeidsavtaler, og at denne rapporteringen vil foreligge i mars 2012.

KS, Bufdir og departementet har i samarbeid utviklet en veileder for samarbeidsavtaler mellom kommunalt og statlig barnevern som ble utgitt i 2011. Veilederen inneholder råd for gode avtaleprosesser og maler for avtaler. Departementet uttaler i intervju at samarbeidsavtalene er et viktig verktøy for å sikre god dialog og hensiktsmessig samarbeid mellom kommunene og Bufetat.

7.7 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets oppgaver på barnevernområdet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ble opprettet i 2004 i forbindelse med barnevernreformen, som innebar statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver på barnevernområdet. Departementet opplyser i intervju at det i liten grad har gitt Bufdir i oppdrag å gjennomføre nasjonale kompetansehevende tiltak rettet mot kommunene. Ifølge departementet inngår imidlertid samarbeid om kompetanseutvikling i noen av samarbeidsavtalene som er inngått mellom Bufetat og kommunene.

Ifølge departementet har ikke Bufdir ansvar for å utvikle modeller og verktøy for å forbedre saksbehandlingen og tiltaksutviklingen i kommunene. Departementet opplyser i intervju at det har vært en tradisjon for at departementet selv driver fagutvikling, blant annet fordi det ikke tidligere har vært et direktorat på barnevernområdet.

Departementet opplyser videre at Bufdir ikke har ansvar for spredning av ny kunnskap og implementering av metoder i det kommunale barnevernet utover de oppdragene som blir gitt eksplisitt i tildelingsbrevet. Opprettelsen av Nasjonalt biblio-

tek for barnevern og familievern (NBBF) og nettsiden Barnevernet.no er eksempler på slike oppdrag. Det betyr at hver enkelt kommune selv må arbeide systematisk for å ta nye metoder eller ny kunnskap i bruk i det praktiske barnevernarbeidet. Bufdir gir i intervju uttrykk for at implementering av ny kunnskap er en utfordring for mange kommuner, noe som også framgår av intervjuene med enkelte av kommunene i undersøkelsen.

Departementet begrunner at det har valgt å avgrense Bufdirs oppgaver med at Bufetat siden opprettelsen i 2004 har hatt store utfordringer med driften av det statlige barnevernet. Departementet opplyser at direktoratets oppgaver vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av evalueringen av barnevernreformen.

Bufdir opplyser i intervju at det på noen områder er samarbeid mellom Bufdir og Oslo kommune. Bufdir har inntrykk av at Oslo ønsker mer systematisk samarbeid, og direktoratet er positiv til å utøve mer direktoratsvirksomhet også overfor Oslo. Bufdir viser imidlertid til at dersom departementet ønsker at Bufdir skal utvide ansvaret sitt, bør det komme tydelig fram i tildelingsbrevet. Direktoratets ansvar overfor Oslo er ifølge Bufdir ikke tilstrekkelig klart.

7.8 Fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene utfører de oppgavene som de er pålagt etter barnevernloven. Fylkesmannen skal i tillegg til å føre tilsyn også bistå kommunene med råd og veiledning. Med virkning fra 2010 er det faglige ansvaret for tilsynet med barnevernområdet overført fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Statens helsetilsyn. Det innebærer at det er Statens helsetilsyn som har det overordnede ansvaret for tilsynet som Fylkesmannen utfører med den kommunale barneverntjenesten. Hensikten med endringen var å styrke samordningen av og metodeutviklingen i det statlige tilsynet på sentrale velferdsområder.

Tabell 7.1, neste side, viser at fylkesmannsembetene i 2009 og 2010 gjennomførte tilsyn (systemrevisjon) i henholdsvis 16 og 13 barneverntjenester. Enkelte av disse tilsynene omfatter flere kommuner som en del av et interkommunalt samarbeid. Resultatene viser likevel at Fylkesmannen har gjennomført systemrevisjon kun ved et lite antall kommunale barneverntjenester de siste

Systemrevisjon er en tilsynsmetode der det undersøkes om styringssystemene sikrer etterlevelse av myndighetskrav.

Landsomfattende tilsyn betyr at Statens helsetilsyn velger et tema for tilsyn som skal gjennomføres i alle fylkesmanns-embetene, etter systemrevisjon-metodikken.

I 2008 gjennomførte fylkesmannsembetene et landsomfattende tilsyn med tjenester til utsatte barn, på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Statens helsetilsyn. Kommunenes tilrettelegging og oppfølging av samarbeid mellom barnevern-, helse- og sosialtjenester til barn og unge ble undersøkt i til sammen 114 kommuner.

I 2011 er det gjennomført et landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med undersøkelser og evaluering av hjelpe-tiltak til hjemmeboende barn.

Hendelsesbasert tilsyn er tilsyn som iverksettes når Fylkesmannen mottar informasjon om uønskede hendelser eller uønsket praksis i en konkret barneverntjeneste (tilsynsklager). Fylkesmannen oppretter en tilsynssak når Fylkesmannen har bestemt seg for å innhente mer informasjon om forholdet.

Kilde: Statens helsetilsyn (Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon, Veileder for behandling av hendelsesbaserte tilsynssaker etter lov om barneverntjenester)

årene. Ni embeter gjennomførte tilsyn med kommuner om samarbeid mellom tjenester til utsatte barn og unge i 2009 og 2010, som en videreføring av det landsomfattende tilsynet fra 2008 (se faktaboks 5). Sju fylkesmannsembeter har ikke gjennomført noen systemrevisjoner på barnevernområdet verken i 2009 eller i 2010.

I 2011 er det gjennomført et landsomfattende tilsyn med den kommunale barneverntjenesten hvor søkelyset har vært satt på kommunenes arbeid med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak til hjemmeboende barn. Helsetilsynet opplyser i intervju at området ble valgt blant annet fordi de aller fleste barnevernsbarn får hjelpetiltak av det *kommunale* barnevernet.

Tabell 7.1 Antall barneverntjenester hvor det ble gjennomført systemrevisjon i 2009 og 2010

Fylkesmannsembeter	Videreføring av landsomfattende tilsyn 2008		Andre tilsyn med den kommunale barneverntjenesten	
	2009	2010	2009	2010
Aust-Agder	0	2	4	1
Buskerud	2	3	0	0
Finnmark	0	0	0	0
Hedmark	0	0	3	0
Hordaland	2	0	0	0
Møre og Romsdal	0	0	0	0
Nordland	0	0	1	6
Nord-Trøndelag	0	0	3	3
Oppland	1	3	0	0
Oslo og Akershus	0	0	0	0
Rogaland	3	1	0	0
Sogn og Fjordane	1	0	0	0
Sør-Trøndelag	0	0	3	2
Telemark	0	0	0	0
Troms	0	0	2	1
Vest-Agder	0	0	0	0
Vestfold	0	0	0	0
Østfold	0	0	0	0
Totalt	9	9	16	13

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Tabell 7.2 Hva er de viktigste årsakene til at det ikke ble gjennomført flere systemrevisjoner i barneverntjenesten i perioden 2008–2010? Flere svar er mulig. N=18

	Antall fylkesmannsembeter
Fylkesmannen har ikke hatt tilstrekkelig kapasitet.	14
Fylkesmannen har prioritert å bruke ressurser på tilsyn med barneverninstitusjoner	11
Fylkesmannen har prioritert å bruke ressurser på å følge opp tilsynsklager/hendelsesbaserte tilsyn.	11
Fylkesmannen har prioritert å bruke ressurser på aktiv oppfølging av enkeltkommuner.	10
Det har ikke vært behov for flere tilsyn.	1
Fylkesmannen har ikke hatt tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre systemrevisjoner.	0
Annet	1

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Fylkesmannens utvalg av kommuner i det landsomfattende tilsynet skulle i hovedsak være basert på risiko for at kommunenes barneverntjenester ikke oppfyller lovkravene.

Når det gjelder Fylkesmannens oppfølging av avvik etter systemrevisjon i barneverntjenesten, viser undersøkelsen at det vanligste er å følge opp med brev til den enkelte kommune (16 embeter). Rundt halvparten av embetene følger opp med møter i den enkelte kommune (8 embeter) eller kurs/samlinger/møter med flere kommuner (9 embeter). Tre fylkesmannsembeter gjennomfører nytt tilsyn (kontrolltilsyn) etter en viss tid.

Av tabell 7.2 framgår det at 14 fylkesmannsembeter viser til kapasitetsbegrensninger i embetene som årsak til at det ikke er gjennomført flere systemrevisjoner. Kun ett embete sier at det ikke var behov for flere tilsyn. 11 fylkesmannsembeter oppgir at det skyldes prioritering av institusjonstilsyn, der det i forskrift til barnevernloven er spesifikke krav til antall tilsyn per år. Like mange oppgir at de har prioritert å følge opp henvendelser og klager.

Fylkesmannsembetenes årsrapporter om barnevernet for 2010 viser at embetene totalt har behandlet 684 henvendelser eller klager på barneverntjenestene (hendelsesbasert tilsyn). Antall saker varierer mye mellom embetene, mellom 8 og 106 saker. Av årsrapportene framgår det ikke hvor omfattende Fylkesmannen går inn i de enkelte barneverntjenester på bakgrunn av disse sakene, og heller ikke for hvor stor andel av klagene og henvendelsene det er opprettet tilsynsak. Det framgår av enkelte årsrapporter at enkeltsakene også kan brukes til å be kommunene om å redegjøre for systemer for å sikre at kravene i barnevernloven overholdes.

Det er ikke stilt krav til omfang når det gjelder tilsyn med kommunale barneverntjenester. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at det legger vekt på at Fylkesmannen skal oppfylle barnevernlovens krav til institusjonstilsyn. Systemrevisjoner i de kommunale barneverntjenestene blir etter departementets erfaring gjennomført i mer begrenset grad. Slike tilsyn skal baseres på risiko, og departementet mener at det hadde vært ønskelig med tilsyn i flere kommuner, men at det er et spørsmål om ressurser.

Helsetilsynet utga i 2011 en veileder for gjennomføring av hendelsesbaserte tilsyn og har i 2011 også utarbeidet en veileder med krav til gjennomføring av det landsomfattende tilsynet med barneverntjenesten. Ifølge intervju har Helsetilsynet for øvrig iverksatt følgende tiltak for å bidra til mer enhetlig tilsynspraksis:

- legge til rette for årlige landsomfattende tilsyn som gjennomføres i alle fylker etter samme veileder
- arrangere kurs/opplæring i systemrevisjon
- ta initiativ til ulike samarbeidsfora og fagmøter
- følge med på enkeltsaker som kan ha betydning for embetenes praksis
- følge med på implementeringen av veilederen for hendelsesbaserte tilsyn
- ha en gruppe av saksbehandlere som følger med på alle tilsynsrapporter

Helsetilsynet opplyser i intervju at det landsomfattende tilsynet i 2011 vil bli videreført i 2012. Det planlegges et nytt landsomfattende tilsyn i 2013 med oppfølging av barn i fosterhjem som tema.

8 Vurderinger

Mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, blir ikke fanget opp tidlig

Barneverntjenesten skal behandle meldinger innen én uke, og undersøkelsen viser at de aller fleste barneverntjenestene behandler meldinger innen fristen.

En ny vurdering av 169 henlagte meldinger viser at meldinger har blitt henlagt selv om de burde vært fulgt opp med undersøkelse, og at meldinger har blitt henlagt uten at det er innhentet tilstrekkelig informasjon fra melder før beslutningen ble tatt. Videre viser gjennomgangen at barneverntjenestens vurderinger ikke er tilstrekkelig dokumentert. I mange barneverntjenester vil det derfor være nødvendig å forbedre rutiner, arbeidsprosesser og kompetanse knyttet til det å vurdere meldinger for å sikre at utsatte barn blir fanget opp.

Det framgår av undersøkelsen at antall meldinger har økt. Det gjelder også meldinger fra barnehager, som er en instans flere barneverntjenester har styrket samarbeidet med for å sikre at også små barn som trenger hjelp fra barnevernet, blir fanget opp. Samtidig mener flere av barneverntjenestene at det kommer inn færre meldinger om de yngste barna enn det er grunnlag for, noe som betyr at det kan være en underrapportering av bekymringer fra barnehage og helsestasjon. For at barneverntjenesten tidlig skal kunne fange opp barn som trenger hjelp, er det viktig at aktuelle meldere får god informasjon om i hvilke tilfeller de skal sende en melding til barneverntjenesten, og hva slags opplysninger meldingen bør inneholde. Departementet har utgitt en veileder som ser ut til å være til nytte i dette arbeidet. Undersøkelsen viser imidlertid at det er behov for at barneverntjenestene forbedrer sin praksis med å gi tilbakemelding til melder slik loven forutsetter.

Undersøkelser skal gjennomføres snarest mulig og innen tre måneder, med mindre særlige grunner gjør at fristen kan utvides til seks måneder. Undersøkelsen viser at mange barneverntjenester ikke overholder disse fristene i barnevernloven. Gjennomsnittlig andel fristoverskridelser var i 2011 over 17 prosent, men det er stor variasjon mellom kommunene. Det betyr at mens noen kommuner gjennomfører undersøkelser i

tråd med lovens krav, tar det i mange kommuner lang tid før barnet får hjelp.

Samtidig må kvaliteten på undersøkelsen være så god at barneverntjenesten har grunnlag for å vurdere om barnet skal ha tiltak, og hvilket tiltak som er best egnet. Et viktig aspekt ved kvaliteten på undersøkelsen er medvirkning fra barnet og foreldrene. Revisjonen viser at i nesten 20 prosent av de sakene som har vært gjennomgått, har verken barneverntjenesten eller andre snakket med barnet i løpet av undersøkelsen, til tross for at barnets alder tilsier at det burde vært hørt. I nesten 40 prosent av sakene er det ikke gjennomført hjemmebesøk. Svakheter i barneverntjenestenes undersøkelser kan føre til at barneverntjenesten ikke har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om barnet skal ha tiltak, og hvilke tiltak som bør settes i verk.

Undersøkelsen viser at det er en stor utfordring for barneverntjenestene å sikre god dokumentasjon. Det er blant annet i en del vedtak om hjelpe tiltak vanskelig å se hvilke vurderinger barnvern tjenesten har gjort. Det går også fram av undersøkelsen at barneverntjenestenes arbeid på flere områder er preget av manglende systematikk, og at det ikke følges godt nok opp at saksbehandlere følger rutine for blant annet planlegging av undersøkelser. I de sakene som denne undersøkelsen omfatter, var undersøkelsesplan tatt i bruk i færre enn 20 prosent av undersøkelsene. Det synes derfor å være et potensial for bedre planlegging av undersøkelsene for at fristene skal overholdes, og for å sikre god kvalitet på undersøkelsene. For å kunne etterprøve at barnas rettsikkerhet er ivaretatt, er det viktig at barneverntjenestenes arbeid og vurderinger blir tilstrekkelig dokumentert.

Det framgår av undersøkelsen at antall stillinger i barneverntjenestene økte med 12 prosent i perioden fra 2007 til 2010, mens antall undersøkelser i samme periode økte med 31 prosent. Det betyr at arbeidsmengden har økt mer enn saksbehandlingskapasiteten. Saksbehandlingskapasiteten i barneverntjenestene blir også redusert ved at personalsituasjonen ofte er ustabil, og ved at det er vanskelig å rekruttere erfarne saksbehandlere. Både departementet, Fylkesmannen og flere



Kilde: Colourbox

barneverntjenester har vist til at utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet er en viktig årsak til svakheter i det kommunale barnevernet. Undersøkelsen viser at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har tatt i bruk flere virkemidler for å styrke de kommunale barneverntjenestene. I 2011 ble det bevilget øremerkede midler til stillinger og/eller kompetansetiltak i det kommunale barnevernet. Foreløpige KOSTRA-tall for 2011 viser at antall undersøkelser økte med 10 prosent fra 2010, og at antall stillinger økte med 15 prosent i samme periode. Også for 2012 er det bevilget øremerkede midler til stillinger og kompetansetiltak i det kommunale barnevernet. I tillegg er det bevilget midler til veiledning av nyansatte. Departementet har dessuten utarbeidet flere veiledere som kan være til hjelp for barneverntjenestene. Likevel går det fram av undersøkelsen at mange barneverntjenester ikke har gode nok arbeidsprosesser knyttet til det å vurdere meldinger og gjennomføre undersøkelser. Det kan derfor stilles spørsmål ved om kravene til barneverntjenestenes saksbehandling i arbeidet med meldinger og undersøkelser er tilstrekkelig klare.

Undersøkelsen viser at det er behov for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

vurderer hvordan de kommunale barneverntjenestenes arbeid med meldinger og undersøkelser kan styrkes for å sikre at barn som trenger hjelp, blir fanget opp tidlig. Det er særlig viktig å forbedre barneverntjenestenes rutiner og arbeidsprosesser knyttet til det å vurdere meldinger og å sikre at undersøkelser planlegges og gjennomføres på en bedre måte. Hvis meldinger henlegges feilaktig eller undersøkelser ikke har tilstrekkelig kvalitet, reduseres muligheten for tidlig å fange opp barn som trenger hjelp, og gi dem gode tiltak.

Oppfølgingen av barn som har hjelpetiltak og barn som bor i fosterhjem er ikke god nok

Undersøkelsen viser at det har vært en økning i andelen barn som har tiltaksplan. Samtidig går det fram av undersøkelsen at mange planer har dårlig kvalitet. En gjennomgang av 111 tiltaksplaner fra 7 barneverntjenester viser at mange av planene for eksempel mangler en beskrivelse av hva tiltaket skal føre til for barnet, og hva som er kriterier for måloppnåelse. Tiltaksplanen er utgangspunktet for evalueringen av tiltaket. Uklarheter i tiltaksplanen om hva som er målene med tiltaket, gjør at det i mange tilfeller er vanskelig å vurdere virkningen av den hjelpen barnet får.

Det går også fram av undersøkelsen at det i mange saker ikke blir gjennomført evaluering av tiltakene som er iverksatt for barnet, og at evalueringen blir gjennomført først etter at tiltaket har vart i lang tid. Dokumentasjonen av evalueringen er også i mange tilfeller begrenset. Manglende eller utilstrekkelig evaluering innebærer at tiltak kan pågå i lang tid uten at barneverntjenesten har vurdert om hjelpen virker etter hensikten.

Flere enn 8300 barn bodde ved utgangen av 2011 i et kommunalt fosterhjem. Barneverntjenesten har ansvaret for å følge opp at disse barna har en god omsorgssituasjon. Omsorgsplan er et viktig virkemiddel i denne sammenhengen. Undersøkelsen viser at ca. 10 prosent av barna mangler en slik plan, men at det de siste årene har vært en økning i andelen barn som har omsorgsplan.

Undersøkelsen viser at det er en stor utfordring for barneverntjenestene å gjennomføre fosterhjemsbesøk som forutsatt i forskriften. Det går også fram av undersøkelsen at mange barn mangler tilsynsfører, og at det er svakheter ved tilsynsførerens oppfølging av barnet. Det dreier seg her for eksempel om antall tilsynsbesøk og kvaliteten på rapportene som tilsynsfører sender til barneverntjenesten. Disse svakheter kan føre til at barneverntjenesten ikke har tilstrekkelig informasjon om barnets omsorgssituasjon til å kunne ivareta oppfølgingsansvaret sitt.

Evaluering av hjelpetiltak og oppfølging av barn i fosterhjem krever god kompetanse, gode rutiner og dessuten at barnevernleder følger opp at rutinenes etterleves i praksis. Undersøkelsen viser at det er en utfordring for mange kommuner å sikre at oppfølgingsarbeidet får nødvendig prioritet.

Departementet har utarbeidet veiledere om tiltaks- og omsorgsplaner og om barneverntjenestens arbeid med fosterhjem, og departementet vil utarbeide materiell som barneverntjenestene kan bruke i arbeidet med evaluering av hjelpetiltak. Dette er viktige virkemidler for å styrke barneverntjenestens oppfølgingsarbeid. Ytterligere bistand til barneverntjenestene kan likevel være nødvendig for å sikre at de ivaretar det ansvaret de har for å følge opp at tiltakene som er iverksatt, fører til en bedring i barnets situasjon.

Undersøkelsen viser at det er behov for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurderer om det skal stilles tydeligere krav til barneverntjenestenes arbeid med å utforme tiltaksplaner og evaluere hjelpetiltak, og hvordan

barneverntjenestens kompetanse i oppfølgingsarbeid kan styrkes. Det er også nødvendig å se nærmere på hvordan tilsynsførerordningen for barn i fosterhjem kan forbedres.

Svak internkontroll i kommunene

Det framgår av undersøkelsen at en svært liten andel av barneverntjenestene har god internkontroll, og at det i mange kommuner gjenstår mye arbeid på dette området. Internkontroll er et viktig virkemiddel for å sikre etterlevelse av lovkrav, og internkontroll har betydning for evnen til å forbedre kvaliteten på tjenestene. Det framgår av undersøkelsen at svakheter ved internkontrollen i barneverntjenestene blant annet består i at det ikke gjennomføres systematiske risikovurderinger, og at barneverntjenestene i for liten grad undersøker om praksis er i samsvar med krav og rutiner. Undersøkelsen viser også at det er stor variasjon saksbehandlere imellom når det gjelder å følge barneverntjenestens rutiner, for eksempel i forbindelse med å utnytte de mulighetene fagsystemet gir til å støtte arbeidsprosessene. Videre går det fram av undersøkelsen at det er behov for å styrke lederkompetansen i barneverntjenestene. Det er et lederansvar å sikre god internkontroll, som blant annet innebærer å stille krav til og å følge opp saksbehandlernes praksis. Styrket kompetanse om internkontroll og ledelse vil kunne bidra til nødvendige forbedringer i barneverntjenestenes arbeid.

Det faglige ansvaret for Fylkesmannens tilsyn med barnevernet ble 1. januar 2010 overført fra departementet til Statens helsetilsyn. Undersøkelsen indikerer at denne endringen innebærer en faglig og metodisk styrking av tilsynsarbeidet. Samtidig går det fram av undersøkelsen at det er gjennomført få systemrevisjoner rettet mot de kommunale barneverntjenestene, til tross for at det gjennom flere år har vært dokumentert at barneverntjenestene har problemer med å oppfylle lovkrav, og at internkontrollen i mange barneverntjenester er svak. Det innebærer at det er høy risiko for svikt i det kommunale barnevernet, og det gjør at det kan stilles spørsmål ved om omfanget av systemrevisjoner i de kommunale barneverntjenestene er tilstrekkelig.

Undersøkelsen viser at det er behov for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vurderer om det bør iverksettes ytterligere tiltak for å styrke kompetansen om internkontroll i det kommunale barnevernet.

Tilbudet av hjelpetiltak er ikke tilstrekkelig

Flere kommuner gir i undersøkelsen uttrykk for at de ikke har de hjelpetiltakene de opplever å ha behov for. Det gjelder både kommunale tiltak og tilgangen til tiltak fra Bufetat.

Manglende tiltaksutvikling i kommunene kan skyldes blant annet for liten kapasitet og små fagmiljøer. Enkelte kommuner har vanskeligheter med å rekruttere nødvendig kompetanse, som for eksempel veiledere til hjemmene. Et utilstrekkelig tilbud av hjelpetiltak kan føre til at barneverntjenestene velger tiltak ut fra de mulighetene de har, og ikke det tiltaket som er best egnet for det enkelte barn.

Etter barnevernloven er hjelpetiltak kommunenes ansvar, men staten tilbyr enkelte typer hjelpetiltak. Undersøkelsen viser at alle statlige hjelpetiltak ikke er tilgjengelig i alle kommuner, og at kommunene og Bufetat i mange tilfeller ikke har samme oppfatning av hvilke tiltak kommunene kan forvente at Bufetat tilbyr. Uklare forventninger fører til utfordringer i samarbeidet mellom kommunene og Bufetat. Kommunenes forventninger til hva Bufetat skal tilby, kan også ha betydning for hvilke tiltak kommunene selv utvikler. Det synes som departementet ikke i tilstrekkelig grad har avklart hvilke hjelpetiltak Bufetat skal tilby.

Undersøkelsen viser at departementet har gitt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet få oppgaver på barnevernområdet utover virksomhetsstyringen av Bufetat. Departementet har i liten grad gitt direktoratet i oppdrag å bidra til fagutviklingen i kommunene. Undersøkelsen viser at mange kommuner har behov for mer faglig bistand, for eksempel i tiltaksarbeidet. Det kan stilles spørsmål ved om departementet har avgrenset direktoratets oppgaver på en slik måte at rollen som fagdirektorat har blitt begrenset.

Det framgår av undersøkelsen at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bør klargjøre hva tilbudet av statlige hjelpetiltak skal inneholde. Videre er det behov for at departementet vurderer hvordan barneverntjenestenes forutsetninger for tiltaksutvikling kan forbedres.

Det mangler kunnskap om bruk og virkninger av hjelpetiltak

Over 80 prosent av barna som får hjelp fra barnevernet, mottar hjelpetiltak. Formålet med hjelpetiltak er å bedre barnets situasjon og foreldrenes omsorgsevne. Undersøkelsen viser at det er svak-

heter ved KOSTRA-statistikken over hvilke hjelpetiltak som brukes i kommunene. Det betyr at det ikke finnes pålitelig informasjon om kommunale variasjoner i tiltaksbruken eller eventuelle endringer i barneverntjenestenes bruk av ulike typer hjelpetiltak. For eksempel framgår det ikke av statistikken om barneverntjenestene i økende grad tar i bruk hjelpetiltak som er rettet mot årsakene til at barnet trenger hjelp (endringstiltak), framfor tiltak som skal støtte eller avlaste barnet og familien i en vanskelig situasjon (kompenserende tiltak). Departementet har satt ned en arbeidsgruppe som skal komme med forslag til hvordan statistikken kan forbedres. Det kan stilles spørsmål ved om departementet har sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon om hjelpetiltak til å ivareta det overordnede ansvaret det har for barneverntjenestene.

Videre viser undersøkelsen at det mangler tilstrekkelig forskningsbasert kunnskap om hjelpetiltakene. Det har i liten grad vært gjennomført forskning om hjelpetiltak, til tross for at slike tiltak gis til fire av fem barn som får hjelp fra barnevernet. Undersøkelsen viser at det er behov for forskning som kan øke kunnskapen om virkningene av hjelpetiltakene, og forskning som kan bidra til å utvikle nye hjelpetiltak, slik at barn som trenger det, kan få best mulig hjelp fra barnevernet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utlyste 22. februar 2012 forskningsoppdrag om hjelpetiltak.

Undersøkelsen viser at det er behov for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bidrar til å styrke kunnskapen om bruk og virkninger av hjelpetiltak. Departementet bør forbedre statistikken om hjelpetiltak for å kunne følge utviklingen i tiltaksbruken bedre enn i dag. Videre bør departementet vurdere hvordan forskning kan bidra til nødvendige forbedringer i barnevernets kunnskapsgrunnlag om hjelpetiltak.

9 Referanseliste

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med representanter for følgende aktører:

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Statens helsetilsyn
- Kommuneledelse og barneverntjeneste i sju kommuner

Stortingsdokumenter

- Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*.
- Innst. O. nr. 80 (1991–1992) *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*.
- Innst. S nr. 156 (1992–1993) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om forholdet mellom staten og kommunane, jf. St. meld. nr. 23 (1992–1993) Om forholdet mellom staten og kommunane*.
- St.meld. nr. 40 (2001–2002) *Om barne- og ungdomsvernet*.
- Innst. O. nr. 64 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv., jf. Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.*
- Ot.prp.nr.70 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*.
- Innst. S. nr. 106 (2003–2004) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet*.
- Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) *Om endringer i barnevernloven*.
- Innst. O. nr. 121 (2008–2009) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i barnevernloven*.
- Prop. 1 S (2010–2011) *Statsbudsjettet 2011, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*.
- Innst. 14 S (2010–2011) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011*.
- Prop. 1 S (2011–2012) *Statsbudsjettet 2012, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*.
- Dokument nr. 3:10 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet*.

Lover og konvensjoner

- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven)*.
- *Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 (barnevernloven)*.
- *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 (kommuneloven)*.
- *FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989*. Inkorporert i norsk lovgivning i 2003.

Forskrifter

- *Forskrift om fosterhjem av 18. desember 2003 nr. 1659*.
- *Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester av 14. desember 2005 nr. 1584 (internkontrollforskriften)*.

Rundskriv

- Rundskriv Q-0982, med endringer gitt i Q-9/00 *Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4*.
- Rundskriv Q-1036/2002 *Saksbehandling i barneverntjenesten*.
- Rundskriv Q-19/2003 *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*.

- Rundskriv Q-24/2005 *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten.*
- Rundskriv Q-25/2005 *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier.*
- Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet.*
- Rundskriv Q-31/2010 *Retningslinjer for satsing på kommunalt barnevern.*

Styringsdokumenter

- *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Bufdir 2006.*
- *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Bufdir 2007.*
- *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Bufdir 2008.*
- *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Bufdir 2009.*
- *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Bufdir 2010.*
- *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til Bufdir 2011.*
- *Tillegg nr. 12 til tildelingsbrev for 2011 til Bufdir.*
- *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets årsrapport for 2010.*
- *Fylkesmannens årsrapporter for 2010.*
- *Et kunnskapsbasert barnevern. Strategi for FoU-arbeidet i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2009–2012.*
- *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets FoU-plan 2010 og 2011.*

Veiledere

- *Internkontroll i barneverntjenesten – en veileder (2006).* Barne- og likestillingsdepartementet.
- *Rutinehåndbok for barneverntjenestene i kommunene (2006).* Barne- og likestillingsdepartementet.
- *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder (2006).* Barne- og likestillingsdepartementet.
- *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten (2009).* Barne- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet.
- *Sammen om et godt barnevern – veileder til inngåelse av lokale samarbeidsavtaler mellom kommunalt og statlig barnevern (2010).* Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, KS og Bufdir.
- *Veileder for behandling av hendelsesbaserte tilsynssaker etter lov om barneverntjenester (2011).* Statens helsetilsyn.

Utredninger

- NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge.*
- NOU 2009:8 *Kompetanseutvikling i barnevernet.*
- NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt.*

Evalueringer

- *Vurdering og videreutvikling av fagteam. Sluttrapport. (2008)* Rambøll Management.
- *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet (2011).* Oslo: Deloitte.
- *Evalueringen av prosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge, NOVA Rapport 18/2011.* Oslo: NOVA.
- *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 på institusjonstilbudet, NOVA Rapport 21/2011.* Oslo: NOVA.
- *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern (2011).* Oslo: PWC.
- *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet. NIBR-rapport 2011:25.* Oslo: NIBR.

Rapporter

- *Bare fantasien setter grenser (2006).* Fafo-rapport 545. Oslo: Fafo.
- *Backe-Hansen, Elisabeth (2009). Å sende bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern (2009).* NOVA-notat 6/09. Oslo: NOVA.
- *Konferanserapport – Nordisk forskerkonferanse om hjelpetiltak i barnevernet, Kristine Amlund Hagen (red.) Oslo 22. og 23. september 2009.*

- *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn.* Rapport fra Helsetilsynet 5/2009.
- Gautun, Heidi (2009). *Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeidet mellom kommune og stat innen barnevernet.* Fafo-rapport 2009:41. Oslo: Fafo.
- Gautun, Heidi (2010). *Det nye barnevernbyråkratiet. En kartlegging av samarbeidet mellom stat og kommune innen barnevernet.* Fafo-rapport 2010:27. Oslo: Fafo.
- Håkonsen, Lars og Trond Erik Lunder (2010). *Er det sammenheng mellom stillinger i barnevernet og behandlingstid på undersøkelser?* Telemarksforskning.
- Sundt, Hege (2011). *"Jeg husker ikke navnet hennes engang" Fosterbarns fortellinger om tilsynsførerordningen.* Norsk Fosterhjemsforening og Landsforeningen for barnevernsbarn.
- *Barnevernpanelets rapport* (2011.) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Bøker

- Bunkholdt, Vigdis og Mona Sandbæk (2009). *Praktisk barnevernarbeid.* Gyldendal Akademisk.
- Hærem, Eva og Bente Nes Aadnesen (2008). *Barnevernets undersøkelse.* Universitetsforlaget.

Artikler

- Kvello, Øyvind: "Et mer kurativt barnevern – hva innebærer det"? I: BVpraxis 2/2007.
- Saasen, Randi og Trude Løkholm: "Andre tiltak – de skjulte tiltakene". I: Tidsskriftet Norges barnevern 3/2010.

Internettsteder

- <http://www.atferdssenteret.no/>
- <http://www.ks.no/Portaler/Sammen-for-barn-og-unge/>
- <http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barnevern/Et-kvalitetssikret-barnevern/>
- <http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barnevern/Hva-kjennetegner-et-velfungerende-interkommunalt-barnevern/>
- <http://www.regjeringen.no/dep/bld/pressemeldinger/2011/bv.html?id=636263>
- http://www.ssb.no/emner/02/barn_og_unge/2011/barnevern/

Andre kilder

- *Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon* (2008). Statens helsetilsyn.
- *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane* (2009). Kommunal- og regionaldepartementet.
- *Rapportering av barnevernsstatistikk. Veiledning for KOSTRA-skjema 15: Barnevern 2010* (2010). Statistisk sentralbyrå.
- Samarbeidsavtale om barnevernet. Avtale inngått mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og KS, datert 22. august 2011.
- *Tiltak for å styrke arbeidet med kommunale fosterhjem* (2011). Rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2012



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

