



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeadji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

15.06.2021

Vår ref:

2021/641

Deres dato:

Deres ref:

Tromsø kommune v/kommunedirektøren
Postboks 6900
9299 TROMSØ

Saksbehandler, innvalgstelefon
Merete Jenssen, 77642083

Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Tromsø kommune, barneverntjenesten

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med barneverntjenesten i Tromsø kommune fra 13. til 15. april 2021. På grunn av korona-pandemien ble tilsynet gjennomført digitalt. Vi undersøkte om kommunen sørger for at barneverntjenestens arbeid med undersøkelser blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav slik at tjenestemottakerne får trygge og gode tjenester.

Tilsynet ble gjennomført som del av et landsomfattende tilsyn initiert av Statens helsetilsyn.

Tromsø kommune har i brev av 7.6.2021 gitt tilsvaret til utkast til rapport. Kommunen hadde ingen kommentarer/innsigelser til faktagrunnlaget som ble lagt til grunn i tilsynet.

Statsforvalterens konklusjon:

- Tromsø kommune sikrer ikke at foreldre får vurdert og konkludert på om de er part i barnevernundersøkelsen.

Dette er brudd på barnevernloven § 6-1 jf. forvaltningsloven regler om partsrettigheter.

- Tromsø kommune sikrer ikke at alle barn over 15 år får ivaretatt sine partsrettigheter i barnevernundersøkelsen. Herunder sikres det ikke at det innhentes samtykke fra barn over 15 år til innhenting av opplysninger.



Dette er brudd på barnevernloven § 6-1 jf. forvaltningslovens regler om partsrettigheter. Videre forvaltningsloven § 13 jf. barnevernloven § 6-7.

- Tromsø kommune sikrer ikke at fortløpende vurderinger og beslutninger blir dokumentert.

Dette er brudd på kravet til god forvaltningsskikk jf. barnevernloven § 1-4

- Tromsø kommune sikrer ikke at barnets synspunkter, barneverntjenestens vurdering og vektning av denne, kommer frem i alle vedtak etter endt barnevernundersøkelse.

Dette er brudd på barnevernloven § 6-3 a.

- Tromsø kommune sikrer ikke at det kommer frem i alle vedtak etter endt barnevernundersøkelse, hvordan barnets beste er vurdert.

Dette er brudd på barnevernloven § 6-3 a.

- Tromsø kommune sikrer ikke at alle barnevernundersøkelser blir påstartet innen rimelig tid og gjennomført snarest.

Dette er brudd på barnevernloven § 4-3 første ledd jf. § 6-9 første ledd.

Tromsø kommune har ikke i tilstrekkelig grad fanget opp dette, og dermed heller ikke satt inn tiltak og korrigert sin praksis. Dette representerer brudd på barnevernloven § 2-1 andre ledd jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b-e.

Statsforvalteren ber Tromsø kommune om å:

- Utarbeide en plan for hvordan lovbruddene skal rettes. Planen må inneholde beskrivelse av tiltak for å rette lovbruddene, og opplysninger om når kommunen forventer at lovbruddene skal være rettet. Videre må planen inneholde beskrivelse av hvordan ledelsen skal følge med på, og kontrollere at tiltakene fører til forventet endring. Planen må oversendes oss innen 3.8.2021.



Innhold

Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser ved Tromsø kommune, barneverntjenesten	1
1. Tilsynets tema og omfang	3
2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet.....	4
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget	9
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag	17
5. Fylkesmannens konklusjon	25
6. Oppfølging av påpekte lovbrudd.....	26
Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet	28

1. Tilsynets tema og omfang

I dette kapittelet beskriver vi hva som ble undersøkt i tilsynet.

Statsforvalteren har undersøkt og vurdert om kommunen sikrer at barneverntjenestens arbeid med undersøkelser er forsvarlig. Tilsynet med forsvarlig undersøkelsesarbeid innebærer en undersøkelse og vurdering av om barneverntjenesten har

- forberedt og planlagt undersøkelsen ut fra innholdet i meldingen og eventuelt tidligere undersøkelser/annen kontakt med familien
- sørget for at undersøkelsens innhold, omfang og fremdrift er i tråd med alvoret i situasjonen for barnet
- gjort relevante barnevernfaglige og juridiske vurderinger underveis og til slutt i undersøkelsen
- konkludert undersøkelsen i tråd med de vurderingene som er gjort
- har gjort nødvendige vurderinger og tiltak for arbeidet med undersøkelsene som følge av koronasituasjonen i 2020-21

Tilsynet har omfattet undersøkelser som gjelder barn som bodde hjemme da barneverntjenesten mottok bekymringsmeldingen. Med dette forstås barn under 18 år som bor i biologisk familie, adoptivfamilie eller er plassert hos andre uten barneverntjenestens medvirkning.



Statsforvalterens tilsyn er gjennomført som systemrevisjon. Det innebærer at statsforvalteren har ført tilsyn med hvordan kommunen styrer og leder arbeidet med om barneverntjenesten oppfyller de aktuelle lovkravene.

Barn og foreldres meninger om og erfaringer med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser, er viktig informasjon for tilsynsmyndigheten, både når det gjelder kvaliteten på tjenestene og kommunens praksis når det gjelder brukermedvirkning. 5 foreldre og 3 har derfor blitt intervjuet ved dette tilsynet.

Vi har også gjennomgått alle dokumentene i 24 avsluttede undersøkelser.

2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

Statsforvalteren er gitt myndighet til å føre tilsyn med kommunal barneverntjeneste, etter barnevernloven § 2-3 b. Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Vi gir derfor her en oversikt over kravene som ble lagt til grunn i tilsynet.

Barneverntjenesten har en rett og plikt til å foreta undersøkelse i saken når den vurderer at det er «rimelig grunn til å anta» at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven kapittel 4. Formålet med undersøkelsen er å vurdere og konkludere om barnet lever i en omsorgssituasjon som kan gi grunnlag for barneverntiltak. Kravene til undersøkelsen følger av lovbestemmelser i barnevernloven (bvl.) og forvaltningsloven (fvl.).

Forsvarlige tjenester

Alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige etter bvl. § 1-4.

Barnevernlovens regel om forsvarlighet har et helhetlig utgangspunkt. Innholdet i kravet må tolkes i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i barnevernloven, for eksempel prinsippet om barnets beste. Videre vil både barnevernlovens og forvaltningslovens saksbehandlingsregler gi innhold til kravet om forsvarlig gjennomføring av undersøkelsene.

Kravet om forsvarlighet er rettet mot både tjenester og tiltak, og innebærer også krav til ledelse, organisering og styring. Det er en nær sammenheng mellom kravet til forsvarlighet og kravet om



internkontroll for å sikre at oppgavene blir utført i samsvar med krav fastsatt i medhold av lov, jf. bvl. § 2-3 tredje ledd jf. kommuneloven § 25-1.

Barnets beste

Prinsippet om barnets beste kommer frem av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. I barnevernloven er prinsippet nedfelt i § 4-1, som sier at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Bestemmelsen slår også fast at det i vurderingen skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.

Undersøkelsene må klargjøre hva som er barnets individuelle behov i den konkrete situasjonen det befinner seg, og vurdere hva som vil være til det beste for barnet ved valg av tiltak.

Barneverntjenesten må til slutt gjøre en konkret og individuell totalvurdering der alle relevante forhold om barnets omsorgssituasjon som har kommet frem i undersøkelsen, blir behandlet. Hvordan barnets beste er vurdert skal også fremgå av vedtaket jf. bvl. § 6-1a.

Barnets medvirkning

Barnets rett til å bli hørt er nedfelt i bvl. § 1-6. Bestemmelsen gir barnet en ubetinget og selvstendig rett til å medvirke, men ingen plikt. Retten gjelder i hele beslutningsprosessen og i alle forhold som berører barnet, ikke bare når det skal tas rettslige eller administrative avgjørelser. Retten til medvirkning betyr at beslutningstakerne har en plikt til å gi barnet en mulighet til å medvirke. I en undersøkelse plikter barneverntjenesten å sikre at barnet får oppfylt sin rett til medvirkning. Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, og hvilken vekt barnets mening er tillagt jf. bvl. § 6-3a.

Prinsippet om barnets beste henger uløselig sammen med barnets rett til medvirkning. Formålet med medvirkning er å få frem barnets synspunkter om egen situasjon for å bidra til at de avgjørelser barnevernet fatter i en undersøkelsesfase er til barnets beste.

Samarbeid med foreldrene

Foreldrene som undersøkelsen omhandler, har selvstendige rettigheter i undersøkelsessaken. Når foreldrene er part i barnevernssaken, vil de blant annet ha rett til å uttale seg etter fvl. § 17.

Barnevernet skal i utgangspunktet forelegge opplysninger som de mottar under undersøkelsen, for



foreldrene for uttalelse. Barneverntjenesten bør også gjøre foreldrene kjent med andre opplysninger som er av vesentlig betydning. Det følger av fvl. § 17.

Å avklare partsrettigheter i en barnevernssak er viktig å gjøre så tidlig som mulig da det utløser viktige rettigheter.¹ Den som en «avgjørelse retter seg mot eller som saken direkte gjelder» har etter fvl. § 2 første ledd bokstav e partsrettigheter. Partsrettigheter kan blant annet være rett til innsyn i sakens dokumenter, rett til å klage på vedtak, rett til kontradiksjon. I saker hvor barneverntjenesten her myndighet til å fatte vedtak, skal barneverntjenesten selv ta stilling til hvem som har partsrettigheter. Barneverntjenestens vurdering kan påklaget til Statsforvalteren jf. bvl. § 6-5. Disse vurderingene har stor betydning for dem det gjelder, og det er viktig for alle involverte å avklare hvem som har partsrettigheter så tidlig som mulig i saksforberedelsene. Dagens familiemønster innebærer at mange barn har tilhørighet i to hjem. Dersom foreldrene bor hver for seg, må barneverntjenesten normalt ta kontakt med begge foreldrene i en undersøkelse. Barnets totale omsorgssituasjon må vurderes. Hvis begge foreldre er en del av barnets omsorgssituasjon, vil de normalt ha partsrettigheter i undersøkelsessaken. Dette gjelder uavhengig av foreldreansvar og hvor barnet har fast bosted etter barneloven. I en undersøkelsessak må barneverntjenesten gjøre en konkret vurdering av om undersøkelsen eller resultatet av denne vil kunne påvirke begge foreldrene på en slik måte at de skal gis partsrettigheter. Foreldrene skal uansett informeres om at det er opprettet en undersøkelse, dersom situasjonen ikke gjør det nødvendig å tilbakeholde opplysninger i en begrenset periode (for eksempel ved mistanke om vold/overgrep).²

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

Krav til undersøkelsens innhold, omfang og fremgangsmåte

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

¹ Saksbehandlerrundskrivet punkt 3.1

² Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten punkt 5.4.2



Forvaltningsloven pålegger barneverntjenesten å påse at sakens faktum er klarlagt så langt det er mulig før det treffes vedtak, jf. fvl. § 17. Dette innebærer at relevante sider av saken må komme frem. Barnverntjenesten må vurdere riktigheten av de opplysninger som kommer inn underveis i undersøkelsen. Hvor omfattende undersøkelse barneverntjenesten skal gjøre beror på en konkret vurdering av meldingens innhold og karakter og annen informasjon i saken. Momenter som alvorlighet, kompleksitet og hastegrad har betydning for hvor grundig og raskt barneverntjenesten skal undersøke.

Innhenting av opplysninger skal som hovedregel gjøres i samarbeid med foreldrene, jf. bvl. § 6-4 femte ledd. Innhenting av taushetsbelagte opplysninger fra andre forvaltningsorganer og helsepersonell omfattes av taushetsplikten. Dette innebærer at barneverntjenesten må ha gyldig samtykke fra foreldrene og barn med partsrettigheter for å innhente opplysningene, jf. fvl. § 13 a nr. 1 eller en lovhjemmel som gir adgang til å unnta fra taushetsplikten. Barneverntjenesten kan etter barnevernloven § 6-4 annet ledd gi offentlige myndigheter pålegg om å gi taushetsbelagte opplysninger når dette er nødvendig i forbindelse med vurdering av eller forberedelse og behandling av saker etter barnevernloven §§ 4-8, 4-9, 4-10, 4-11, 4-12, 4-19, 4-20, 4-21, 4-24, 4-25, 4-29 og 4-4-tredje ledd. Det fremgår ikke av barnevernloven at barneverntjenesten er forpliktet til å oppgi hjemmel for pålegget om opplysningsplikt. Det fremgår imidlertid av forarbeidene til endringen i § 6-4 som trådte i kraft 1. juli 2018, at endringen innebærer en tydeliggjøring av at barneverntjenesten må foreta en faglig vurdering av behovet for opplysninger, og ta stilling til hvilken eller hvilke bestemmelser i loven som er bakgrunnen for pålegget. Det fremgår videre at det i pålegget må opplyses hvilke bestemmelse(r) - hvilke bokstaver i § 6-4 annet ledd, som er bakgrunnen for pålegget. Vi vil her også vise til Bufdirs tolkningsuttalelse av 18.6.2020 om pålegg om opplysninger. Av bvl. § 6-4 femte ledd fremgår det at sakens parter skal informeres om at pålegg gis og hva dette omfatter, med mindre dette kan hindre eller vanskeliggjøre at barneverntjenesten kan gi barnet tilstrekkelig hjelp. Det fremgår også av forvaltningsloven § 14 at hjemmel for pålegg skal oppgis og at det skal opplyses om klageadgang etter samme bestemmelse.

Undersøkelser i barnevernet skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder, eventuelt seks måneder i særlige tilfeller, jf. bvl. § 4-3 jf. § 6-9. Undersøkelsen avsluttes med vedtak i saken.



Dokumentasjon

Det hører til god forvaltningsskikk å sørge for tilstrekkelig og etterrettelig dokumentasjon, slik at man kan gjøre rede for hva som er gjort i saken og begrunnelsen for dette. Dokumentasjonsplikten følger av forsvarlighetskravet, internkontrollplikten, forvaltningsloven og god forvaltningsskikk.

Barneverntjenesten må dokumentere sentrale og relevante opplysninger om barnet og familien gjennom arbeidet med en undersøkelse. Det skal være synlig hva tjenestene har gjort og hvorfor dette er gjort. Det skal fremkomme hva barnet og foreldrene har gitt uttrykk for og hvordan dette er vurdert av tjenesten. Skriftlighet sikrer den enkeltes rettssikkerhet og gjør det mulig å overprøve tjenestenes vurderinger og beslutninger i saken. Skriftlighet bidrar til å sikre kvalitet og kontinuitet.

Både avgjørelser om å innvilge hjelpetiltak og henleggelse av en sak etter undersøkelse regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. bvl § 6-1 andre ledd og § 4-3 sjette ledd. Dette innebærer at vedtaket skal begrunnes, jf. fvl. §§ 24 og 25. Begrunnelsen skal vise til reglene vedtaket bygger på og skal når det er nødvendig for at parten skal forstå vedtaket også gjengi innholdet av reglene.

Begrunnelsen skal også nevne de faktiske forhold vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært nødvendige for utøvelsen av skjønnet bør nevnes. I tillegg skal det etter bvl. § 6-3 a komme frem av vedtaket hva som er barnets synspunkt og hvilken vekt barnets mening er tillagt. Hvordan barnets beste er vurdert skal også komme frem av vedtaket.

Styring og ledelse (internkontroll)

Kravet til internkontroll er regulert i kommuneloven jf. bvl. § 2-1 andre ledd. Kommuneloven § 25-1 slår fast at kommunen skal ha internkontroll med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser. Målet med internkontrollen er å sikre at barnevernloven med tilhørende forskrifters krav til undersøkelser følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Kommunen må også kunne redegjøre for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll.

Internkontrollplikten innebærer at kommunen skal ha systematiske tiltak som sikrer at barnevernets aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med de lov- og forskriftskrav som regulerer aktiviteten. Det skal ikke være overlatt til tilfeldigheter eller ildsjeler at virksomheten drives forsvarlig. Internkontrollen skal tilpasses virksomhetenes størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig.



I kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav a til e stilles det krav til innholdet i internkontrollen. Kommunen skal skaffe seg oversikt over, og følge med på, områder hvor det er fare for svikt i tjenesteenhetene eller at tjenestene ikke følger lov- og forskriftskravene. Hvilke styringsaktiviteter som er nødvendige for å få oversikt vil variere avhengig av blant annet organisering og størrelse på tjenestene. Det skal iverksettes tiltak slik at mangler i tjenestene fanges opp. Kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge feil og mangler i tjenesten.

Det følger av bvl. § 2-1 syvende ledd at kommunen skal sørge for at ansatte som gjennomfører undersøkelser i barneverntjenesten får tilstrekkelig opplæring, og vedlikeholder sine kvalifikasjoner til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte.

Regelverket under pandemien

Bufdir har gitt flere tolkningsuttalelser og annen informasjon som er relevant for barneverntjenestenes organisering av arbeidet med undersøkelser under pandemien³. Barneverntjenesten skal følge med på arbeidet med undersøkelser generelt og om den enkelte undersøkelse, har blitt påvirket av følgene av pandemien. Dersom konsekvensene er at barneverntjenestenes undersøkelser ikke er forsvarlige, skal behov for tiltak vurderes og iverksettes.

3. Beskrivelse av faktagrunnlaget

Her gjøres det rede for hvordan virksomhetens aktuelle tjenester fungerer, inkludert virksomhetens tiltak for å sørge for at kravene til kvalitet og sikkerhet for tjenestemottakerne blir overholdt.

Organisering, styring og ledelse:

Tromsø kommune er den største kommunen i Troms og Finnmark fylke med rundt 77 000 innbyggere, og med det den største barneverntjenesten med totalt 94,6 årsverk i tjenesten.

Barneverntjenesten er organisert i Avdeling for oppvekst og utdanning, Seksjon barn og familie, og ledes av enhetsleder. Tjenesten består av 4 avdelinger, hvor Undersøkelse og tiltaksavdelingen er den største. Undersøkelses og tiltaksavdelingen ledes av en konstituert avdelingsleder og skal være delt inn i 5 team med hver sin teamleder. Våren 2020 ble tjenesten av driftsmessige hensyn og på

³ https://bufdir.no/aktuelt/temaside_koronavirus/profesjonelle/kommunal_barnevernstjeneste/



grunn av konstitueringer, nødt til å midlertidig omorganisere til 4 team. Avdelingen hadde 4 team på tilsynstidspunktet, men det var besluttet å igjen opprette et 5. team. Følgende team var på tilsynstidspunktet: Team 1 – sped og småbarn, Team 2 – barn, Team 3 – ungdom, Team 4 – flerkulturelt.

Sakene som konkluderes til undersøkelse kommer fra barnevernvakta hver torsdag og mandag. Fordelingen av sakene mellom teamene skjer på teamledermøte hver uke (mandager) men oftere dersom saken haster eller alvorlighetsgraden tilsier det. Videre fordeler hver teamleder til saksbehandlerne på sitt team. Det er noe ulik praksis på når og hvordan sakene fordeles på hvert team.

Gjennom intervjuene fremkom det at konstituert avdelingsleder har møte med teamlederne ukentlig. Avdelingsleder skal videre ha månedlige møter med hver teamleder, en til en, men det ble opplyst gjennom intervjuene at det ikke alltid har vært gjennomført den senere tiden. Enhetsleder har ukentlige ledermøter med avdelingslederne og månedlige samtaler, en til en, men avdelingslederne. Videre har enhetsleder månedlige møter med seksjonsleder barn og familie. Seksjonsleder har månedlige møter med avdelingsdirektør og kommunedirektør har ukentlige møter med avdelingsdirektørene og annen hver uke, møte en til en, med avdelingsdirektør oppvekst, utdanning og kultur. Drift, status og rapporteringer er tema på disse møtene.

Gjennom intervjuene fremkom det også at der er hyppige og ad hoc møter mellom ledelsesnivåene i tjenesten/kommune, og også mellom saksbehandlerne og teamlederne.

Opplæring:

Det fremkom gjennom intervjuene og dokumentgjennomgangen at barneverntjenesten har stillingsbeskrivelse for saksbehandlere, teamledere og avdelingsledere. Enhetsleder har en lederavtale.

Barneverntjenesten har en kompetanseplan 2021-2024. I denne fremkommer det at i planens periode har barneverntjenesten prioritert blant annet følgende utviklingsbehov:

- *Arbeid med internkontroll for å skape god struktur og systematikk for de tjenestene vi leverer*
- *Systematisk kartlegging og utredning i undersøkelsessaker*
- *Kompetanse på vold og overgrep, også i flerkulturelt perspektiv*



- Sikre forvaltningskompetanse

Til kompetanseplanen hører en tiltaksplan for fire år frem i tid, som rulleres årlig. Første år i tiltaksplanen er vedtatte kompetansehevingstiltak, mens de neste tre årene er planlagte aktiviteter. Tiltaksplanen inneholder både etter- og videreutdanninger, kurs og fagdager.

I intervjuene sa noen ansatte at de hadde fått god nok opplæring, mens andre mente de ikke hadde fått god nok opplæring. Det fremkom gjennom intervju at «Nyansatteskolene» p.t. ikke er i drift. Tjenesten har imidlertid en fadderordning for nyansatte, og fast opplæring i fagsystemene. Videre ble det opplyst i intervjuene at teamleder har veiledning med saksbehandlerne 1 gang i uken for de som har vært ansatt under ett år, og hver 14. dag for de som har vært ansatt over ett år.

Gjennom intervju fremkom det at Fag og utvikling har ansvar for tjenestens rutiner og retningslinjer, herunder evaluering og endring, og at rutinene er oppdaterte ift. lovgivningen. Noen av de vi intervjuet var usikker på hvordan de fikk beskjed når det har skjedd en endring/oppdatering i en rutine, mens andre sa at det blir informert om endringer per epost eller på avdelings- og eller teammøter.

I «Barneverntjenestens virksomhetsplan 2019-2022» beskrives det utfordringer med økning i meldinger og undersøkelser fra 2017, uten at bemanningen har økt. Videre beskrives det at barneverntjenesten over tid har hatt et høyt sykefravær og en viss grad av turnover. Videre fremkommer det behov for å se på lederstrukturen på Undersøkelses og tiltaksavdelingen da den er stor og fordrer omfattende lederansvar og lederoppgaver for avdelingsleder.

Videre beskrives det i virksomhetsplanen at barneverntjenesten skal ha fokus på god ledelse og styring av virksomheten. I tillegg er det en målsetting i planen at barneverntjenesten skal levere forsvarlige tjenester med god internkontroll, og en skal være en lærende organisasjon der avviksmeldinger og avvikshåndtering inngår. Det skal være kultur der avvik meldes inn og håndteres. Barneverntjenesten rapporterer til kommunestyret to ganger i året.

I barneverntjenestens saksutredning til Oppvekst- og utdanningsutvalget etter andre halvår 2020, fremkommer det at tjenesten hadde fristbrudd i 87 undersøkelser i første halvår 2020, noe som utgjør 28,5 % av alle undersøkelsene. For andre halvår 2020 var det fristbrudd i 128 undersøkelser,



noe som utgjør 32 % av alle undersøkelsene. Videre siteres følgende fra saksutredningen:
«Barneverntjenesten har over tid hatt en ustabil ledersituasjon med mye konstitueringer i Undersøkelses og tiltaksavdelingen. I tillegg har det til enhver tid vært 3-5 årsverk vakant på Undersøkelses og tiltaksavdelingen i 2020. Dette sammen med høyt sykefravær, mange nyansatte og etterslep fra høyt antall nye undersøkelser for 2019 og 2020, er årsak til fristbrudd i 2020. Det ble høsten 2020 jobbet med å få lukket undersøkelser med fristbrudd og gjennomført flere interne tiltak. Per 31.12.2020 var det kun en sak med fristbrudd».

Rapporteringen for første kvartal 2021 viser imidlertid igjen fristbrudd i 12 undersøkelsessaker og 10 saker hvor kommunen har besluttet utvidelse av undersøkelsestiden fra 3 til 6 mnd.

I 2020 ble det gjort en egenrevisjon av arbeidet på Undersøkelses og tiltaksavdelingen. Bakgrunn for egenrevisjonen var høy henleggelsesprosent på undersøkelsene og at tjenesten, sammenlignet med andre tjenester, tilbyr hjelpetiltak i mindre grad.

Avvikssystem:

Det fremkom gjennom intervju at kommunen har Compilo som avvikssystem. Alle vi intervjuet sa at det blir meldt for få avvik. De fleste sa at de hadde meldt avvik, og at det i hovedsak da gjaldt fagsystemet Familia. Flere sa videre at de opplever at avvikene ikke alltid blir fulgt opp. Vi har mottatt 3 avvik fra kommunen som gjelder tjenestens undersøkelsesarbeid. Alle 3 gjelder fristbrudd i undersøkelsen, 2 på grunn av sen oppstart, og den siste på grunn av utfordringer med å få avtalt konklusjonstidspunkt med familien.

Det fremkom i Rutine- og prosedyrehåndbok for Barneverntjenesten i Tromsø kommune under punktet «Fristoversittelser» at saksbehandler skal melde avvik i Compilo. I avviket skal det fremgå hva som skal gjøres for å lukke avviket og hvilket tidsperspektiv det legges opp til. Gjennom intervjuene fremkom det at det var avdekket at ikke alle fristoversittelsene var meldt som avvik i Compilo.

Rutiner og verktøy:

I Rutine- og prosedyrehåndboken» finns rutine for barneverntjenestens undersøkelsesarbeid. Alle tilsynet intervjuet var kjent med denne og at den er tilgjengelig på fellesområdet. De vi intervjuet kjente/brukte i ulik grad Bufdir sitt saksbehandlerrundskriv i sitt arbeid med undersøkelser.



Undersøkelses og tiltaksavdelingen har ulike maler til bruk i sitt arbeid med undersøkelsesarbeidet. Gjennom intervjuene og dokumentgjennomgang har vi sett maler for meldingsgjennomgang, undersøkelsesplan, tilbakemelding til melder, innhenting av opplysninger, undersøkelsesrapport og vedtak.

Avdelingen har nettopp startet opp med å bruke et nytt skjema, «saksbehandlerskjema». Det ble opplyst at dette skal være et redskap for saksbehandlerne og teamlederne til å holde oversikt over sine saker.

I dokumentgjennomgangen så tilsynet at det i 10 av 24 saker ble brukt «intern arbeidslogg». Gjennom intervju fikk vi opplyst at denne skal brukes i alle saker, men at dette ikke har blitt gjort. Det ble opplyst at den skal opprettes når undersøkelsen starter og fylles ut underveis. Faglige vurderinger og konklusjoner underveis i undersøkelsen skal dokumenteres i denne. Det var kjent for nærmeste ledelse at denne ikke alltid blir brukt.

Planlegging av undersøkelsen:

Gjennom intervjuene fremkom det at undersøkelsen planlegges av saksbehandler 1 sammen med saksbehandler 2 og teamleder ved behov. Av og til kan en undersøkelse planlegges/drøftes av hele teamet i teammøte.

Alle 24 sakene i dokumentgrunnlaget hadde skjema for meldingsgjennomgang. I dette fremkom blant annet dato for mottak av melding, dato for konklusjon og vurderinger/konklusjon av meldingen. I skjema for meldingsgjennomgang gjør også barnevernvakta sine vurderinger av alvorlighetsgrad/hastegrad.

Videre fremkom det at alle sakene hadde undersøkelsesplan der blant annet dato/uke for ulike aktiviteter var fylt ut, bakgrunn for saken, hva som skal kartlegges, hvem det skal innhentes opplysninger fra og informasjonspunkter. Undersøkelsesplanen gjøres ferdig og tas med som et utkast på oppstartsmøte, og foreldrene kan da komme med innspill på datoene. Denne praksisen ble også beskrevet av de foreldrene tilsynet hadde samtale med, og videre fremkom det i disse samtalene at det blir ikke invitert til å gi innspill på annet enn tidspunkt for aktiviteter. Innspill fra foreldrene ble heller ikke alltid hensyntatt.



Det fremkommer i Rutine og prosedyrehåndboken at barnet skal medvirke i utarbeidelsen av undersøkelsesplanen. I vår dokumentgjennomgang har vi ikke sett spor av slik medvirkning i noen av sakene. I intervjuene fremkom det at det barna ikke medvirker i utarbeidelsen av undersøkelsesplanen.

Både gjennom dokumentgjennomgangen og intervjuene har vi sett at det vurderes og eventuelt opprettes undersøkelse på søsken. Det fremkommer også at tidligere informasjon om barnet/familien innhentes/sjekkes. Dette gjøres ofte allerede i meldingsgjennomgangen. Det varierer i hvilken grad tidligere informasjon vurderes/tas med i planleggingen av undersøkelsen og i konklusjonen.

Det fremkom i intervjuene at foreldreansvar avklares/sjekkes tidlig, allerede i meldingsgjennomgangen eller tidlig i undersøkelsen, gjerne av merkantil. Statsforvalteren fant ikke i noen av sakene at det var dokumentert gjort en partsvurdering der barnet hadde 2 hjem eller ett fast bosted og et samværshjem. I 11 saker hadde barna 2 hjem eller ett bostedshjem og ett samværshjem. I kun 3 av disse sakene var det undersøkt i begge hjemmene og/eller at den andre foreldereren var involvert i undersøkelsen. I alle sakene utenom 1, hvor barnet ikke ønsket at den andre foreldereren skulle informeres, var den andre foreldereren informert.

Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsens første aktivitet er som regel oppstartsmøte med foreldrene. Det skrives referat fra dette møtet som journalnotat i Familia. Det fremkom i intervju at referatet ikke sendes ut til foreldrene i ettkant, men at dersom foreldrene ber om det så sendes det ut. I noen saker starter undersøkelsen med telefonsamtale med foreldrene, drøfting med politiet, avdekkende barnesamtale. I de 24 sakene Statsforvalteren har gjennomgått, har ikke barn/ungdom vært med på oppstartsmøtene. I dette saksgrunnlaget var det 5 barn over 15 år og med partsrettigheter.

Fra samtalene med foreldrene var det litt variabelt hvor god informasjon de syntes de hadde fått innledningsvis og underveis fra barneverntjenesten.

I oppstartsmøte spørres foreldrene om samtykke til innhenting av opplysninger. Samtykket dokumenteres i referatet. Vi har også sett i noen tilfeller hvor den ene foreldereren bare orienteres om



undersøkelsen, at denne spørres i telefonsamtale om samtykke til innhenting av opplysninger, og dokumenters i journalnotat fra samtalen. Det fremkom i sakene og fra intervjuene at det samtykkes til hvem det kan innhentes opplysninger fra. Det drøftes sjelden hvilke typer opplysninger som kan innhentes. I vårt saksgrunnlag var forelder(e) ikke satt som kopimottaker på innhentingsbrevet i 7 av 22 saker hvor det ble innhentet opplysninger. Barneverntjenesten bruker standardmal for innhenting av opplysninger. Det brukes samme mal ved innhenting av opplysninger med samtykke og med pålegg, og tilpasses deretter. I alle sakene i dokumentgrunnlaget var det innhentet opplysninger med samtykke. I innhentingsbrevet fremkom det at innhenting gjøres med samtykke. Vi har i tillegg fått tilsendt 2 eksempler på innhenting av opplysninger med pålegg. Overskriften er da endret til «pålegg om innhenting av opplysninger». Det ene pålegget viser til riktig ledd i barnevernloven § 6-4 og viser også til at pålegget kan påklages til fylkesmannen. Det andre pålegget har ikke disse opplysningene. Begge påleggene er fra 2019. I intervju fremkom det at innkomne opplysninger skal gjennomgås med foreldrene i møte.

Alle vi intervjuet sa at barn over 15 år skal ha partsrettigheter i en undersøkelse, og at de skal samtykke til innhenting av opplysninger. Av de 5 barna som var over 15 år, var det dokumentert samtykke fra 3 av disse.

Videre fremkom det i intervjuene og i dokumentgjennomgangen at andre aktiviteter i en undersøkelse kan være samtale med foreldrene, barnesamtaler, avdekkende barnesamtale, hjemmebesøk, observasjoner og bruk av ulike kartleggingsverktøy.

Det fremkom gjennom intervjuene at i den interne arbeidsloggen skal vurderinger og beslutninger underveis i undersøkelsen dokumenteres. Som nevnt hadde kun 10 saker intern arbeidslogg. I de sakene som ikke hadde intern arbeidslogg, kunne vi heller ikke se fortløpende vurderinger og beslutninger dokumentert andre steder. Videre fikk vi høre i intervjuene at saksbehandler og teamleder skal gjøre en midtveisevaluering. Vi fant midtveisevaluering dokumentert i 6 saker.

Noen foreldre sa at samarbeidet med barneverntjenesten endret seg til det bedre underveis i undersøkelsen. Flere foreldre var særlig fornøyd med at saksbehandler var tilgjengelig for familien og de hørte og tok hensyn til det som de fortalte.



Samtale med barn/ungdom:

I dokumentgjennomgangen fant vi at i 7 av de 24 sakene var det ikke snakket med barna. Dette gjaldt barn på 2 år, 3 år, 3 år, 7 år, 11 år, 14 år og 17 år. Begrunnelsen for hvorfor det ikke ble snakket med disse barna er dokumentert i saken. Samtalen med barna dokumenteres i journalnotat.

Det fremkom i intervjuene at i samtalen med barna brukes det ulike metoder/hjelpemidler. For eksempel: bamsekort, musekort, kroppskort, samtalemotodikk (DMC). Fra tilsynets samtale med barn i forkant av tilsynet fremkom det at de syntes det var helt ok å snakke med barneverntjenesten og at de var hyggelige.

I de 24 vedtakene etter endt undersøkelse fremkommer ikke barnets mening, vektingen og vurderingen av denne. Barnets mening fremkommer i 4 undersøkelsesrapporter, men er ikke vektet og vurdert

Avslutning av undersøkelsen:

Dokumentgjennomgangen viste at 3 av 24 saker ikke hadde undersøkelsesrapport. Videre fremkom det gjennom intervjuene at undersøkelsesrapportene ikke alltid ferdigstilles til når undersøkelsen skal konkluderes. De vi intervjuet beskrev at det kan gå uker/måneder før den ferdigstilles. Undersøkelsesrapportene er ikke datert. Gjennom intervjuene fremkom det at tjenesten har en praksis om at når undersøkelsesrapporten ikke er klar til saken skal avsluttes, så skal det skrives et grundigere vedtak.

Alle sakene i vårt saksgrunnlag hadde vedtak. I 8 av de 24 vedtakene var det ingen begrunnelse, men vist til vedlagt undersøkelsesrapport for begrunnelse. Det er teamleder som har godkjenningmyndighet på vedtak etter undersøkelse.

Det fremkom i intervjuene og dokumentgjennomgangen at analyser og vurderinger skal fremkomme i undersøkelsesrapporten. Ikke alle sakene hadde en samlet og avsluttende vurdering av alle forholdene som kom frem i undersøkelsen

I dokumentgjennomgangen så vi følgende standardsetning i de 6 vedtakene som endte med tiltak: «...tiltaket er relevant og i henhold til barnets beste». I de 18 vedtakene med henleggelse fremkom



ikke barnets beste eksplisitt i vedtaket. Vurdering av barnets beste fremkommer delvis i 7 undersøkelsesrapporter.

Det fremkom i intervjuene at ved henleggelse etter undersøkelse så kan undersøkelsen avsluttes i Familia uten at vedtaket er skrevet. Saken blir da avsluttet i fagprogrammet mens vedtaket skrives i etterkant. Når vedtaket da skrives, kan datoen på vedtaket tilbakedateres til datoen for avslutning i Familia. Denne praksisen var delvis kjent for ledelsen, men var ikke en godkjent praksis.

Alle sakene Statsforvalteren har gjennomgått var avsluttet inne 3. mnd. fristen. 8 av 24 saker ble først startet opp etter 6-8 uker. Det fremkom i intervjuene at sakene kan «ligge på vent» enten hos saksbehandler eller teamleder. Noen av foreldrene tilsynet snakket med hadde erfart at undersøkelsen ble konkludert før all informasjon var kommet inn, for å overholde tidsfristen i saken.

Det fremkommer av Rutine og prosedyrehåndboken at saksbehandler skal, i samråd med teamleder, utarbeide en plan for lukking av avviket/konkludere undersøkelsen. Denne planen skal dokumenteres på internt journalnotat.

Det fremkom i intervjuene at sakens alvorlighetsgrad/hastegrad vurderes, også på barnevernvakta, og barnevernvakta kan følge opp saken til den kommer til undersøkelse.

Konsekvenser av korona-pandemien

I dokumentgjennomgangen var det journalført/dokumentert i 8 saker at undersøkelsen på noe vis var påvirket av korona-pandemien. Eksempler på det var at samtaler med foreldrene ble gjort på Teams i 3 saker, i 2 saker (søskenpar) ble hjemmebesøket avlyst på grunn av korona-situasjonen og samtale med barna ble gjort i barneverntjenestens lokaler. Vi så også eksempler på at saksbehandler ringte foreldrene forut for hjemmebesøk/møte for å sjekke status hos foreldrene/barnet ift. koronasymptomer.

I intervjuene spurte tilsynet om korona-situasjonen hadde hatt konsekvenser for gjennomføringen av undersøkelser det siste halve året før tilsynsbesøket. Alle sa at de var tilbake i tilnærmet normal drift fra tidlig sommer 2020. Det siste halve året var undersøkelsene i liten grad påvirket av korona-restriksjoner, men det blir tatt noen flere møter/samtaler på Teams.



4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

I dette kapittelet vurderer vi fakta i kapittel 3 opp mot lovbestemmelsene i kapittel 2.

Organisering, styring og ledelse:

Statsforvalteren vurderer at Tromsø kommune sin organisering av barneverntjenesten er tydelig. Vi ser imidlertid at det over tid har vært utfordringer ift. organiseringen av Undersøkelses- og tiltaksavdelingen. Dette gjelder både uavklart(e) ledersituasjoner, og teamantallet/oppbyggingen. Dette, sammen med at stillinger har blitt holdt vakante, høyt sykefravær, mange nyansatte osv., vurderer vi at har hatt innvirkning på tjenestens arbeid med undersøkelser i barneverntjenesten. Vår vurdering er at disse utfordringene har gjort at enhetsleder, avdelingsleder og teamledere ikke har vært i posisjon/hatt kapasitet til å følge opp og gjennomføre nødvendige endringer. Noe av dette er tidligere adressert kommuneledelsen gjennom dialogmøter, og vi ser at kommunen også har identifisert dette som en utfordring i sin Virksomhetsplan for barneverntjenesten. Statsforvalteren vurderer at i en så stor avdeling som Undersøkelses- og tiltaksavdelingen er, er det avgjørende at det sikres at lederne har tid/kapasitet til å lede. Vi registrerer at avdelingslederstillingen fortsatt er uavklart, nestlederstillingen ikke er besatt og at teamantall lenge har vært uavklart. Vi anbefaler at nødvendige avklaringer/grep på avdelingen snarest får en avklaring for å sikre at undersøkelsesarbeid blir styrt og ledet og forsvarlig gjennomført.

Vi vurderer at ansvarsfordelingen, rapporteringslinjene og avgjørelsesmyndighet ift. undersøkelsesarbeidet i barneverntjenesten er kjent for de ansatte. Også politisk ledelse holdes orientert om status i tjenesten.

Statsforvalteren vurderer at det gis opplæring til nyansatte, men at denne med fordel kan struktureres bedre. Nødvendig nybegynner opplæring er avgjørende for å få ansatte raskt i gang med produksjon og arbeid med saker. God opplæring og veiledning er også viktig for å beholde ansatte i jobben. Statsforvalteren vurderer at kommunen har et forbedringspotensial i å sikre en god og strukturert opplæring av nyansatte. Vi vurderer det videre som positivt at saksbehandlerne får en strukturert og fast veiledning fra teamleder.

Statsforvalteren vurderer at kommunens avvikssystem, Compilo er kjent for de ansatte, men at det i for liten grad blir brukt til å melde ifra om avvik/uønsket praksis, og at det dermed ikke fungerer etter sin hensikt som et internkontrollsystem. Kommunen har et forbedringspotensial i å sikre at avvik meldes, at avvik følges opp, og at det ved behov settes inn tiltak.



Rutiner og verktøy:

Statsforvalteren vurderer at barneverntjenesten har rutiner og retningslinjer for sitt arbeid med undersøkelser, disse er oppdaterte, tilgjengelige og kjent for de ansatte. Vi vil anbefale at også Bufdirs saksbehandlerrundskriv blir en naturlig del av de ansattes verktøy i arbeidet med undersøkelser. Vi vurderer videre at tjenestens bruk av ulike maler i arbeidet med undersøkelsene, bidrar til å sikre en lik praksis i arbeidet med undersøkelser. Vi vil komme nærmere tilbake til bruken av disse malene nedenfor.

Bruk av «Intern arbeidslogg» og «saksbehandlerskjema» er nyttige verktøy i internkontrollhenseende, for å sikre dokumentasjon og kontroll av saksgangen/porteføljen. Her vurderer vi imidlertid at tjenesten har et forbedringspotensial, og vi vil komme tilbake til bruken av «intern arbeidslogg» nedenfor.

Planlegging av undersøkelsen:

Problemstillingen er om undersøkelsene blir planlagt ut fra alvorlighets- og hastegrad, i samarbeid med foreldrene og barnet, med nødvendig fremdrift og at nødvendige avklaringer blir gjort.

Statsforvalteren vurderer at bekymringsmeldinger vurderes og konkluderes med bakgrunn i innkommet informasjon og tidligere informasjon om barnet/familien søkes opp og brukes i vurderingen av bekymringsmeldingen. Vi ser en systematisk bruk av skjema for meldingsgjennomgang hvor viktige vurderinger i meldingsfasen fremkommer og blir tilgjengelig for Undersøkelses og tiltaksavdelingen som skal fortsette undersøkelsene.

Vi vurderer at det vurderes og opprettes sak også på søsken der det er nødvendig.

Vi vurderer det som positivt at alle sakene hadde en undersøkelsesplan. Vi vurderer imidlertid at undersøkelsesplanene i stor grad er for standardiserte og generelle når det gjelder kartleggingspunktene. Dette så vi blant annet ved at kartleggingspunktene i malen ikke var tilpasset til det som skulle undersøkes. Vi så blant annet at «skole og læring» skulle kartlegges for et barn på 3 år. Eller det fremkom ikke eksplisitt at mistanke om vold fra mor/far var det som skulle undersøkes. Noen var imidlertid tilpasset ved at temaet som skal undersøkes var spisset/tilpasset. Vår vurdering er at tjenesten her har et forbedringspotensial og at det bør sikre at alle har en praksis hvor



undersøkelsesplanen tilpasset den enkelte konkrete undersøkelsen bedre. Malen må brukes, men den må tilpasses bekymringen i undersøkelsen og det som skal undersøkes.

Statsforvalteren vurderer videre at barneverntjenesten har et forbedringspotensial ift. å sikre foreldre og barns medvirkning i planleggingen av undersøkelsen. Foreldre bør i større grad få uttale seg, også i forhold til hva som skal undersøkes og hvordan. Vi kommer nærmere tilbake til dette med innhenting av opplysninger i neste punkt. Tjenesten har også en rutine som ikke gjenspeiles i praksis når det gjelder barns medvirkning i utarbeidelsen av undersøkelsesplanen, og det må som et minimum sikres at barn over 15 år med partsrettigheter får medvirke i planleggingen av undersøkelsen.

Statsforvalteren vurderer at barneverntjenesten ikke har et system som sikrer at alle foreldre får vurdert og konkludert på, om de er part i undersøkelsen. De får dermed ikke mulighet til å kunne gjøre gjeldende partsrettigheter jf. barnevernloven § 6-1 og forvaltningsloven partsrettigheter. Vi viser her særlig til at part i en sak blant annet har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter jf. fvl. § 18, rett til kontradiksjon og rett til å klage jf. fvl. § 28. Statsforvalteren vurderer at barneverntjenesten, samtidig med at den undersøker foreldreansvar, tidlig i undersøkelsen aktivt bør ta stilling til hvem som er part i saken. Dette bør journalføres, og det må sikres at saksbehandlerne er kjent med de partsrettighetene som følger av forvaltningsloven.

Det er positivt at alle foreldrene i saksgrunnlaget vårt blir informert om undersøkelsen, men vi vurderer at «den andre forelder» i flere av sakene skulle vært en del av undersøkelsen. Dette kan ha bakgrunn i at det nettopp ikke gjøres en konkret partsvurdering. Vi vil komme tilbake til dette i punktet nedenfor.

Gjennomføring av undersøkelsen:

Problemstillingen er om undersøkelsen gjennomføres med nødvendige aktiviteter, at alle forhold blir undersøkt, at barn blir hørt, at undersøkelsen har nødvendig fremdrift og at den gjøres i samarbeid med foreldrene og ikke mer omfattende enn nødvendig.

Statsforvalteren vurderer at oppstartsmøtet gir mye og viktig informasjon til foreldrene, og det er viktig at det skjer så tidlig som mulig i undersøkelsen. Det er positivt at det alltid skrives referat fra oppstartsmøtene, at det journalføres og sendes til foreldrene ved forespørsel.



Statsforvalteren vurderer at tjenesten har fokus på å innhente samtykke fra foreldrene til innhenting av opplysninger, og det er positivt at samtykke dokumenteres og også fremkommer i innhentingsbrevet. Vi vurderer videre at det i oppstartsmøte innhentes samtykke til *hvem* det kan innhentes opplysninger fra, men ikke nødvendigvis hvilke opplysninger som kan innhentes. Det fremkommer av Bufdirs saksbehandlerrundskriv at foreldrene skal, så langt som mulig, vite hvilken informasjon barneverntjenesten kommer til å be om. Foreldrene skal videre normalt ha informasjon om og gis innsyn i de opplysninger barneverntjenesten mottar fra andre instanser.⁴ Statsforvalteren vurderer at tjenesten har et forbedringspotensial når det gjelder å involvere og sikre at foreldrene også får informasjon om hvilke opplysninger barneverntjenesten skal innhentes. Når det i tillegg brukes en standardmal for innhenting av opplysninger, er det stor risiko for at det innhentes opplysninger som ikke er nødvendige og som foreldrene ikke har gitt samtykke til. Med bruk av standardmal kan det også være en risiko for at det innhentes for lite opplysninger eller ikke de riktige opplysningene, når denne ikke tilpasses. Vi ser også at tjenesten ikke har en fast praksis/rutine på at innhentingsbrevene sendes i kopi til foreldrene. Det fremstår som tilfeldig om det gjøres. Statsforvalteren vurderer at barneverntjenesten har et forbedringspotensial på dette området. Vi har kun sett to eksempler på innhenting av opplysninger med pålegg. Vi kan derfor ikke si at tjenesten ikke sikrer at innhenting av opplysninger med pålegg skjer etter lovkravene for pålegg. Det ene brevet (datert 12.4.2019) ser vi imidlertid at var mer korrekt i forhold til kravene når det gis pålegg, enn det andre. Vi vil for det første anbefale tjenesten å lage en egen mal for innhenting av opplysninger med pålegg. For det andre må det sikres at det i pålegges er tydelig at dette er et pålegg og at det er klageadgang på pålegget. I tillegg må det fremkomme tydelig i pålegget hvilken bokstav i barnevernloven 6-4 andre ledd som er bakgrunnen for pålegget.

Videre var det ikke dokumentert for 2 av de 5 barna med partsrettigheter at disse hadde samtykket til innhenting av opplysninger. Statsforvalteren vurderer dermed at barneverntjenesten har innhentet opplysninger uten gyldig samtykke fra barn med partsstatus, og dette representerer brudd på fvl. § 13 jf bvl. § 6-7. Når det videre fremkommer at barn med partsrettigheter heller ikke deltar på oppstartsmøtet, eller får uttale seg i forhold til plan for undersøkelsen, vurderer statsforvalteren at Tromsø kommune ikke sikrer at barn over 15 år får ivaretatt sine partsrettigheter i barnevernundersøkelsen. Dette er brudd på bvl. § 6-1 jf. forvaltningsloven regler om partsrettigheter.

⁴ Saksbehandlerrundskrivet punkt 5.4.



Statsforvalteren vurderer at barneverntjenestens aktiviteter i en undersøkelse er egnet til å undersøke de forholdene som fremkommer i bekymringsmeldingen. Vi vurderer imidlertid at det i større grad kunne vært brukt målrettede observasjoner/samspillsobservasjoner i noen av undersøkelsene. Dette gjelder særlig i sakene der barnet er veldig lite og det ikke blir snakket med barnet og/eller der bekymringsmeldingen omhandler foreldrenes foreldreferdighet eller atferden til barnet eller foreldrene.

Statsforvalteren vurderer at tjenesten har en praksis ift. bruk av intern arbeidslogg som ikke er i samsvar med tjenestens rutine. Videre vurderer vi at fortløpende/underveis vurderinger og beslutninger ikke blir dokumentert. Dette har heller ikke blitt tatt tak i og korrigert av tjenestens ledelse. Dette representerer brudd på kravet til god forvaltningsskikk, barnevernloven § 1-4 og barnevernloven § 2-1 andre ledd jf. kommuneloven § 25-1.

Samtale med barn og ungdom:

Problemstillingen er her om tjenesten legger til rette for å samtale med barn i undersøkelsen ut fra alder og modenhet, at barnets mening vurderes og dokumenteres.

Statsforvalteren vurderer at de ansatte og tjenesten har fokus på og har som hovedregel at det skal snakkes med alle barna som er i stand til å gi uttrykk for sine meninger. Vi ser videre at når det ikke snakkes med barna, så begrunnes dette og dokumenteres. I vårt saksgrunnlag var det ikke snakket med 3 søsken på 7 år, 11 år og 14 år, dette var begrunnet av barneverntjenesten, men vår vurdering er at disse barna skulle vært snakket med. Saken gjaldt mors økonomiske situasjon, og barneverntjenesten begrunner sin vurdering med at de ikke ønsker å unødig bekymre barna. Vår vurdering er imidlertid at det her er snakk om så store barn at de skulle vært snakket med. De skulle vært gitt informasjon, og vi vurderer at informasjonen kunne og skulle vært gitt på en slik måte at barna ikke ble unødig bekymret. Vi vurderer videre at disse barna kunne gitt verdifull informasjon i undersøkelsen, og at det at barna ikke ble snakket med gjorde at saken ikke ble tilstrekkelig opplyst. Dette gjelder imidlertid i kun 3 saker, som også er søsken. Vi har derfor ikke funnet grunnlag for å si at Barneverntjenesten ikke har systemer for å sikre at barn blir snakket med.

Vi vurderer at det brukes relevante verktøy i samtalen med barna og at det legges til rette for å snakke med barnet alene. Vi vurderer imidlertid at det ikke alltid snakkes direkte med barna om hva



saken gjelder. Det stilles generelle spørsmål om hvordan barnet har det på skolen/barnehagen, hva barnet synes er bra/dårlig med mor og/eller far, uten at en nødvendigvis ender samtalen med å konkret spørre om det som er bekymringen. Her vurderer vi at barneverntjenesten har et forbedringspotensial, og det må følges med på at metodene som brukes for samtaler med barn, sikrer at barn blir spurt så direkte som nødvendig sett opp mot bekymringen, det som skal undersøkes og barnets alder og modenhet.

Statsforvalteren vurderer at det foreligger brudd på barnevernloven § 6-3 a ved at det ikke sikres at barnets mening, barneverntjenestens vurdering og vektning av denne, fremkommer i alle vedtakene.

Avslutning av undersøkelsen:

Problemstillingen er her om barneverntjenesten sikrer at det gjøres en avsluttende vurdering av alle forhold som har kommet frem i undersøkelsen, at undersøkelsen avsluttes med vedtak som oppfyller kravet til enkeltvedtak og at undersøkelsen avsluttes innen frist.

Statsforvalteren vurderer at Tromsø kommune har rutine for at undersøkelsen skal oppsummeres i en rapport til slutt. De fleste sakene i vårt saksgrunnlag hadde en undersøkelsesrapport, og den har en mal for standard oppsett. Den beskriver både hva som var bakgrunnen for undersøkelsen, aktiviteter i undersøkelsen, hva som kom frem i undersøkelsen og analyse/vurderinger og konklusjon. Vi vurderer at fakta som kom frem gjennom undersøkelsen er godt dokumentert i undersøkelsesrapportene. Vi vurderer imidlertid at ikke alle undersøkelsesrapportene har en samlet og avsluttende vurdering av alle forhold som kom frem i undersøkelsen. Vi vurderer at i 4 av sakene kom det frem andre bekymringsfulle forhold i løpet av undersøkelsen, (som ikke fremkom i bekymringsmeldingen), og som det ikke er dokumentert at er gjort en vurdering av. Vi har også sett 2 eksempler på at tidligere informasjon om familien/barnet ikke vurderes og vektes sammen med ny informasjon, når nåværende undersøkelse skulle konkluderes. Vi har imidlertid vurdert at vi kun i 3 av disse sakene kan si at konklusjonen/vedtaket ikke sto i forhold til bekymringsmeldingen eller informasjonen som ellers kom frem i undersøkelsen. Vi vurderer derfor at det her kan være en svikt i forhold til dokumentasjonen av de avsluttende vurderingene. Med bakgrunn i dette har vi ikke funnet grunnlag for å si at tjenesten ikke sikrer at det gjøres avsluttende vurderinger av alle forhold, men vi vurderer at tjenesten har et forbedringspotensial her. Ledelsen må sikre at alle forhold som kom frem i undersøkelsen blir vurdert og konkludert på, og at dette blir dokumentert.



Hensikten med en undersøkelsesrapport er blant annet å oppsummere undersøkelsen for å kunne konkludere og for å dokumentere fakta og vurderinger slik at partene kan gjøres kjent med dem og slik kunne forstå konklusjonen. Statsforvalteren vurderer at noe av hensikten med en undersøkelsesrapport forsvinner når den først skrives lenge etter at undersøkelsen er konkludert og avsluttet. Det er også en risiko for at viktig informasjon ikke blir med i rapporten, når den skrives lenge etter at undersøkelsen er avsluttet. Vi vurderer videre at tjenesten med fordel bør ha dato på undersøkelsesrapporten. Vi vurderer at også her har tjenesten et forbedringspotensial.

Vi vurderer at Tromsø kommune har både rutine og praksis for at alle undersøkelser avsluttes med vedtak. Vedtakene følger en mal, men noen av vedtakene er veldig korte og har lite beskrivelse av både fakta, vurderinger og begrunnelser. Dersom de sees i sammenheng med undersøkelsesrapporten, forutsatt at den er ferdig samtidig med vedtaket, vurderer vi at kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven §§ 24 og 25 er oppfylt. Vi vurderer videre at praksisen med å vise til vedlagt undersøkelsesrapport for begrunnelse er grei, under forutsetning at undersøkelsesrapporten sendes ut med vedtaket og at de samlet sett oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak.

Det følger av barnevernloven § 6-3 a, andre punktum at hvordan barnets beste er vurdert, skal fremgå av vedtaket. Statsforvalteren vurderer at det foreligger brudd på denne bestemmelsen da det i ingen av de 18 vedtakene med henleggelse fremkommer hvordan barnets beste er vurdert. Vi vurderer det som særlig bekymringsfullt at det nettopp er i de vedtakene hvor tjenesten har kommet til at barna/familien ikke har krav på bistand/hjelp fra barneverntjenesten, at en vurdering av om vedtaket er i samsvar med barnets beste mangler. Vi vurderer videre at barneverntjenesten i de vedtakene som endte med tiltak, har en standardsetning om barnet beste, se redegjørelsen over i kapittel 3. En slik standardsetning vil imidlertid ikke alene oppfylle kravet i barnevernloven § 6-3 a, andre punktum, da kravet er at det skal fremkomme hvordan akkurat dette barnets beste er vurdert.

Statsforvalteren vurderer at alle sakene i vårt saksgrunnlag var avsluttet innen lovens frist på 3 måneder jf. barnevernloven § 4-3 jf. 6-9. Vi vurderer imidlertid at flere av sakene ikke ble gjennomført snarest da det gikk lang tid før de ble påstartet. Hadde de blitt påstartet tidligere, kunne de også vært avsluttet tidligere. Vi vurderer at 8 av sakene ikke ble gjennomført snarest. Vi ser at disse sakene også har forholdsvis få og tette aktiviteter, og vi vurderer at undersøkelsene bærer



preg av at undersøkelsesfristen nærmer seg raskt. Samtidig ser vi og vurderer at det ikke er de alvorligste sakene som blir liggende lenge før oppstart. Det gjøres vurderinger av alvorlighetsgrad/hastegrad allerede på barnevernvakta. Noen saker blir påstartet raskt med bakgrunn i alvorlighetsgrad, og vi har også sett eksempler på at det er satt inn tiltak i undersøkelsestiden nettopp på grunn av alvorlighetsgraden.

En undersøkelse avsluttes med et vedtak. Vedtaket skal være fattet innen 3 måneder, eventuelt 6 jf. barnevernloven § 4-3 jf. § 6-9. Informasjonen om at undersøkelser avsluttes i Familia uten at vedtak er skrevet og at datoen på vedtaket tilbakedateres, har ikke vært mulig for Statsforvalteren å verifisere. Vi vurderer imidlertid at dette er en praksis som ikke er i samsvar med lovkrav, og en praksis som bærer preg av manipulasjon av fristkravene til en undersøkelse. Statsforvalteren forutsetter at dette allerede fra denne informasjon ble gitt på oppsummeringsmøte, har blitt tatt tak i av kommunen og at praksisen har stoppet. I endelig rapport vil vi be om en tilbakemelding på dette.

Konsekvenser av korona-pandemien

Problemstillingen er her om korona-pandemien har hatt konsekvenser for barneverntjenestens gjennomføring av undersøkelsene og om det i så fall har blitt satt inn kompenserende tiltak.

Statsforvalteren vurderer at korona-pandemien har hatt liten påvirkning på tjenestens mulighet til å gjennomføre forsvarlige undersøkelsen det siste halvår året forut for tilsynsbesøket. Vi så få eksempler i vårt saksgrunnlag på at undersøkelsene var påvirket av korona-restriksjoner. Vi anser det som positivt at foreldre ble kontaktet i forkant av hjemmebesøk, og at det også kan berolige foreldre og barn ift. korona og muligheter for smitte ved hjemmebesøk.

5. Fylkesmannens konklusjon

Her presenterer vi konklusjonen av vår undersøkelse, basert på vurderingene i kapittel 4.

Fylkesmannens konklusjon:

- Tromsø kommune sikrer ikke at foreldre får vurdert og konkludert på om de er part i barnevernundersøkelsen.

Dette er brudd på barnevernloven § 6-1 jf. forvaltningsloven regler om partsrettigheter.



- Tromsø kommune sikrer ikke at alle barn over 15 år får ivaretatt sine partsrettigheter i barnevernundersøkelsen. Herunder sikres det ikke at det innhentes samtykke fra barn over 15 år til innhenting av opplysninger.

Dette er brudd på barnevernloven § 6-1 jf. forvaltningslovens regler om partsrettigheter. Videre forvaltningsloven § 13 jf. barnevernloven § 6-7.

- Tromsø kommune sikrer ikke at fortløpende vurderinger og beslutninger blir dokumentert.

Dette er brudd på kravet til god forvaltningsskikk jf. barnevernloven § 1-4

- Tromsø kommune sikrer ikke at barnets synspunkter, barneverntjenestens vurdering og vekting av denne, kommer frem i alle vedtak etter endt barnevernundersøkelse.

Dette er brudd på barnevernloven § 6-3 a.

- Tromsø kommune sikrer ikke at det kommer frem i alle vedtak etter endt barnevernundersøkelse, hvordan barnets beste er vurdert.

Dette er brudd på barnevernloven § 6-3 a.

- Tromsø kommune sikrer ikke at alle barnevernundersøkelser blir påstartet innen rimelig tid og gjennomført snarest.

Dette er brudd på barnevernloven § 4-3 første ledd jf. § 6-9 første ledd.

Tromsø kommune har ikke i tilstrekkelig grad fanget opp dette, og dermed heller ikke satt inn tiltak og korrigert sin praksis. Dette representerer brudd på barnevernloven § 2-1 andre ledd jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b-e.

6. Oppfølging av påpekte lovbrudd

I dette kapittelet redegjør vi om hva vi forventer virksomheten skal gjøre i prosessen med å rette påpekte lovbrudd, slik at kravene til kvalitet og sikkerheten for tjenestemottakerne blir ivaretatt.

Fylkesmannen ber Tromsø kommune om å:



- Utarbeide en plan for hvordan lovbruddene skal rettes. Planen må inneholde beskrivelse av tiltak for å rette lovbruddene, og opplysninger om når kommunen forventer at lovbruddene skal være rettet. Videre må planen inneholde beskrivelse av hvordan ledelsen skal følge med på, og kontrollere at tiltakene fører til forventet endring. Planen må oversendes oss innen 3.8.2021.

Med hilsen

Hilde Bremnes (e.f.)
oppvekst- og barneverndirektør

Merete Jenssen
revisjonsleder/leder for barnevernseksjonen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Tromsø kommune v/enhetsleder barneverntjenesten	Postboks 6900	9299	TROMSØ
Tromsø kommune v/avdelingsleder Monica Simonsen	Postboks 6900	9299	TROMSØ



Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

I dette vedlegget omtaler vi hvordan tilsynet ble gjennomført, og hvem som deltok.

Varsel om tilsynet ble sendt 01.02.2021.

I dette tilsynet har vi gjennomført samtale med 5 foreldre og 3 barn som har hatt undersøkelse fra barneverntjenesten i Tromsø kommune.

Tilsynet ble gjennomført digitalt på grunn av korona-pandemien, og innledet med et kort informasjonsmøte 13.04.2021. Oppsummerende møte med gjennomgang av funn ble avholdt 22.04.2021.

En del dokumenter var tilsendt og gjennomgått på forhånd, mens andre dokumenter ble mottatt og gjennomgått i løpet av tilsynet. Følgende dokumenter ble gjennomgått og vurdert som relevante for tilsynet:

- Organisasjonskart
- Oversikt over ansatte i undersøkelses og tiltaksavdelingen
- Stillingsbeskrivelser for saksbehandler, teamleder og avdelingsleder
- Barneverntjenestens virksomhetsplan 2019 – 2022
- Kompetanseplan for barneverntjenesten med tilhørende tiltaksplan, 2021 – 2024
- Halvårsrapport for siste halvår 2020
- Utdrag fra barneverntjenestens rutine og prosedyrehåndbok; rutiner for undersøkelsesarbeid
- Egenrevisjon av barneverntjenestens undersøkelsesarbeid våren 2020
- Liste med barn og foreldre som har hatt undersøkelse fra barneverntjenesten
- 2 eksempler på brev – pålegg om å gi opplysninger i barnevernundersøkelse
- 3 avviksmeldinger som omhandlet fristbrudd

Tilsynet har også gjennomgått de 20 siste avsluttede undersøkelsene per 22.2.2021, fra mottak av bekymringsmelding til avsluttende vedtak i undersøkelsen. Den 6. april ba vi om 4 ekstra saker til gjennomgang av tilsynet. Vi har gjennomgått den siste avsluttede undersøkelsen fra spedbarnteamet som endte med hjelpetiltak/nemndssak, den siste avsluttede undersøkelsen fra flerkulturelt team som endte med hjelpetiltak/nemndssak, den siste avsluttede voldssaken



(uavhengig av team) som endte med hjelpetiltak/nemndssak og den sist avsluttede undersøkelsessaken fra team barn som endte med nemndssak.

I tabellen under gir vi en oversikt over hvem som ble intervjuet, og hvem som deltok på oppsummerende møte ved tilsynsbesøket.

Navn	Funksjon/stilling	Intervju	Oppsummerende møte
Christel Schjøll Erichsen	saksbehandler	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Andreas Arne Olsen	saksbehandler	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Maria Kjærvik	teamleder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
May-Liss Sørentsen	saksbehandler	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Monica Simonsen	konstituert avdelingsleder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ulrikke Strand Workin	saksbehandler	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Kim André Vangberg	enhetsleder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Vibeke Jensen	teamleder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Kari Henriksen	avdelingsdirektør	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Anne Lium Berger	seksjonsleder	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Stig Tore Johnsen	kommunedirektør	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ing-Mari Kverneng	teamleder	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Monica Dalan	avdelingsleder	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Kristina Meyer	Fag- og utviklingskonsulent	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Disse deltok fra tilsynsmyndigheten:

- seniorrådgiver, Janne Pedersen, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, revisor
- seniorrådgiver, Grethe Siri Kalstad, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, revisor
- seksjonsleder, Merete Jenssen, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, revisjonsleder
- seniorrådgiver, Gunn-Annie Kileng, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, observatør
- rådgiver, Kamilla Eriksen, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, observatør