



STORTINGET

# Innst. 162 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2022–2023)

## Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltnings- praksisen i det kommunale barnevernet

Til Stortinget

### 1. Sammendrag

#### 1.1 Innledning

Barnevernet skal i henhold til barnevernloven sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Etter barnevernloven har barnevernet fullmakt til å iverksette svært inngripende tiltak overfor borgerne, derfor har barnevernstjenestens arbeid stor betydning for barn, unge og deres familier.

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

Bakgrunnen for undersøkelsen av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet er blant annet at både forskning og tilsynsrapporter tyder på manglende kompetanse i barnevernstjenestene i å benytte en systematisk, analytisk og metodisk tilnærming i arbeidet.

Flere tilsyn viser dessuten at det er store mangler i dokumentasjonen i barnevernstjenestene, blant annet i dokumentasjon av vurderinger og av barnets synspunkt.

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

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

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

For å belyse om det har skjedd endringer i forvaltningspraksisen, har Riksrevisjonen blant annet gjennomført en saksgjennomgang ute i seks barnevernstjenester. Riksrevisjonen har gjennomgått både saker som er behandlet før kompetansetiltakene ble iverksatt, og

saker som er behandlet etterpå. Videre er det også gjennomført en spørreundersøkelse og intervjuer med lederne i de kommunale barnevernstjenestene. Riksrevisjonen har også gjennomgått tilsynsrapporter fra statsforvalterne.

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

- lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Innst. 14 S (2019–2020) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen, jf. Prop. 1 S (2019–2020) for Barne- og familiedepartementet
- Innst. 369 L (2017–2018) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

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

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

## 1.2 Konklusjoner

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

## 1.3 Overordnet vurdering

Kritikkverdig:

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

## 1.4 Utdyping av konklusjoner

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

### 1.4.1 FORTSATT MANGLER I DOKUMENTASJON AV BARNEVERNSFAGLIGE VURDERINGER

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

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

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

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

God dokumentasjon er viktig i alle faser av saksbehandlingen i en barnevernssak, det vil si fra meldings- og undersøkelsesfasen til tiltaks- og avslutningsfasen. Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene i liten grad dokumenterer vurderinger som blir gjort underveis i sakene. Når fortløpende vurderinger av nye opplysninger ikke er dokumentert, er det vanskelig å forstå og etterprøve de valgene barnevernstjenesten har gjort

underveis i saksbehandlingen. Tilsynene som statsforvalterne gjennomførte i 2020 og 2021, viser også at det fortsatt avdekkes mangler når det gjelder krav til begrunnelser og forsvarlige tjenester i barnevernstjenestene.

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

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

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

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

#### **1.4.2 DET ER FORTSATT MANGLER I DOKUMENTASJON AV BARNES OG FORELDRES MEDVIRKNING**

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

Undersøkelsen viser at barnevernstjenestene gjennomfører samtaler med barn og foreldre der de forteller om sin situasjon, og at det i stor grad blir skrevet referater fra disse samtale. Barnevernstjenesten kartlegger og gjengir barnets synspunkter om egen situasjon og

behov for hjelp gjennom undersøkelsen, men ofte uten at det dokumenteres hvordan barnevernstjenesten har vurdert synspunktene underveis og i den avsluttende vurderingen i vedtaket. Dette finner vi i saker fra både 2017 og 2020.

Riksrevisjonen finner også mangler i dokumentasjonen av hvordan barnevernstjenesten har vektlagt de konkrete momentene i sin vurdering av hvilke tiltak som er til barnets beste. Når slike vurderinger ikke framgår, er det vanskelig å se om og hvordan barnets synspunkter er vektlagt, og om barnet har hatt en reell medvirkning. Riksrevisjonen ser ingen vesentlige forbedringer i barns medvirkning i sakene fra 2017 til 2020.

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

#### **1.4.3 KUNNSKAPEN FRA KOMPETANSETILTAKENE HAR IKKE BLITT TATT TILSTREKkelig I BRUK**

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

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

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

takene har ført til større forbedringer så langt. Dette er kritikkverdig.

#### **1.4.3.1 Barnevernstjenestene har varierende erfaringer med deltakelsen i og nytten av kompetansetiltakene**

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

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

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

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

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

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

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

fra 2017 til 2020 etter at kompetansetiltakene har vært innført.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det nasjonale initiativet DigiBarnevern skal gjøre barnevernet i bedre stand til å gi god og effektiv hjelp til barn og unge som trenger det. DigiBarnevern skal gi sektoren et digitalt løft og møte behovet for mer effektive arbeidsprosesser, bedre faglig støtte i arbeidshverdagen og bedre styringsinformasjon. DigiBarnevern består av en statlig del og en kommunal del. I den statlige delen inngår utviklingen av et barnevernsfaglig kvalitetssystem. Bufdir har ansvaret for utviklingen av systemet, og produktet skal etter planen bli levert i løpet av 2022. Riksrevisjonen ser det som viktig å få på plass et barne-

vernsfaglig kvalitetssystem som støtter saksflyten i en barnevernssak, og som skal bidra til lik praksis.

#### **1.4.3.3 Høy turnover og ressursituasjonen er faktorer som oppleves som utfordrende for å øke kompetansen i barnevernstjenestene**

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

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

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

## **1.5 Anbefalinger**

Riksrevisjonene anbefaler at Barne- og familiedepartementet

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

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Lubna Boby Jaffery og Ahmed Lindov, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Dokument 3:5 (2022–2023). Komiteen viser til at formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om Barne- og familiedepartementet har tilrettelagt for å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet. Undersøkelsen omfatter perioden 2017 til 2021.

Komiteen viser videre til at undersøkelsene blant annet har tatt utgangspunkt i:

- lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Innst. 14 S (2019–2020) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen, jf. Prop. 1 S (2019–2020) for Barne- og familiedepartementet
- Innst. 369 L (2017–2018) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

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

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen har funnet to forhold kritikkverdige:

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

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger om at Barne- og familiedepartementet:

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

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser videre til svaret fra barne- og familieministeren.

Komiteen merker seg at statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner.

Komiteen viser til at undersøkelsen har lagt til grunn uttalelsen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 177 S (2020–2021) til Dokument 3:7 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av om statlege barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barn i barnevernsinstitusjonar, om at:

«Komiteen viser til at utfordringer med oppfølging av barn, tilsyn og kvalitet i barnevernet har vært behandlet i komiteen over lang tid, jf. Innst. 60 S (2018–2019), Innst. 74 S (2012–2013) og Innst. S. nr. 106 (2003–2004). Svakheter i barnevernet har alvorlige konsekvenser for barn i en sårbar situasjon, og statsråden har et særlig ansvar for løpende å vurdere om de tiltak som settes inn, er de riktige for å løse utfordringene.

Komiteen imøteser en vurdering fra Riksrevisjonen av om iverksatte tiltak løser rapporterte utfordringer på barnevernsfeltet, i forbindelse med den rutinemessige oppfølgingen av tidligere forvaltningsrevisjoner.»

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:10 (2002–2003) rapporterte om at kommunebesøkene i de ni kommunene i Rogaland og Nordland viste at en omsorgsplan, som er påkrevd ved omsorgsovertakelse, kun forelå i to av 46 aktuelle saker, og at det var problemer i samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommune ved plasseringer. Undersøkelsen viste også at de fleste fylkesmennene har problemer med å følge opp det lovfestede antall institusjonstilsyn ved barnevernsinstitusjoner. Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument 3:15 (2011–2012) rapporterte om at mange barn som trenger hjelp fra barnevernet, ikke blir fanget opp tidlig, og at oppfølging av barn og tilbudet av hjelpetiltak ikke er godt nok.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i Dokument 3:8 (2017–2018) rapporterte om at akutt-tilbudet varierer etter hvilken region barnet tilhører, at det er ulik tolk-

ning av regelverket som omhandler Bufetats bistand til den kommunale barnevernstjenesten, og at den kommunale barnevernstjenesten ikke alltid får det avgjørende ordet i valg av tiltak til barn som akutt plasseres. Etter at Riksrevisjonen i Dokument 3:7 (2019–2020) på nytt rapporterte om at behovene til flere barn ikke blir godt nok kartlagt ved valg av barnevernsinstitusjon, og at oppfølging av barn og kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner ikke har fungert godt nok, forventet komiteen en selvstendig analyse fra Riksrevisjonen av hvorfor de samme utfordringene med oppfølging av barn, tilsyn og kvalitet i barnevernet vedvarer over tid og gjennom ulike organisering av forvaltningen. Komiteen kan ikke se at en slik problemanalyse ligger til grunn for Dokument 3:5 (2022–2023), og ser særlig behov for en helhetlig tilnærming til forvaltningspraksisen på tvers av det statlige og det kommunale barnevernet.

Komiteen viser blant annet til at det i behandlingen av Dokument 3:7 (2019–2020) kom fram at det er et uoversiktlig landskap av planer for å dokumentere barns beste før, under og etter institusjonsopphold. Komiteen påpekte da at det ville være hensiktsmessig med en opprydding i planverket, men kan ikke se at forholdet er behandlet i Dokument 3:5 (2022–2023).

Komiteen legger til grunn at oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefalinger tilpasses behovet for en helhetlig problemanalyse av forvaltningspraksis på tvers av det statlige og det kommunale barnevernet.

Komiteen viser til at det over flere år har kommet faglige og politiske bekymringer over situasjonen i barnevernet. Det vises i den sammenheng til uttalelser fra komiteen i Innst. 177 S (2020–2021) til Dokument 3:7 (2019–2020), rapporter fra Helsetilsynet og Barneombudet, samt rettsavgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol. Med bakgrunn i dette fattet Stortinget følgende vedtak under trontaledebatten 6. oktober 2020:

«Vedtak 15

Stortinget ber regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skal gjennomgå norsk barnevern med mål om å bedre rettssikkerheten i alle ledd av tjenesten, der hensynet til barnets beste skal ligge til grunn for utvalgets arbeid.»

Komiteen viser til at Barne- og familiedepartementet i 2017, for å øke kompetansen i de kommunale barnevernstjenestene, besluttet at det i perioden 2018–2024 skulle gjennomføres et kvalitets- og kompetanseløft i de kommunale barnevernstjenestene. Det er bekymringsfullt at det på tross av tiltaket fortsatt er store mangler i forvaltningspraksisen, spesielt i dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger og barns og foreldres medvirkning. Komiteen vil påpeke viktigheten av at departementet følger opp og ser at tiltakene treffer og gir det ønskede resultat. Riksrevisjonen viser til at

svak styring og internkontroll i barnevernet kan være en årsak.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen Støre har gjennomført og varslet en rekke gjennomganger av barnevernsområdet for å heve kvaliteten på tjenestene. Sentralt står den varslete fremleggelsen av en kvalitetsreform for barnevernet. Det vises også til at mandatet for ovennevnte ekspertutvalg har blitt endret i tråd med Stortingets vedtak, og at det har blitt nedsatt et utvalg for å utrede institusjonsbarnevernet for videreutvikling og forbedring av tjenesten. Disse medlemmer viser samtidig til regjeringens gjennomgang av fosterhjemområdet – en oppfølging av NOU 2018:18 Trygge rammer for fosterhjem – samt arbeidet med å forbedre informasjonen til barn og unge om retten til å klage i enkeltsaker, som er igangsatt. Det vises i tillegg til at regjeringen har varslet at det er påbegynt et arbeid med et høringsnotat for å etablere en faglig uavhengig undersøkelseskomisjon for saker som gjelder vold, overgrep eller grov omsorgssvikt mot barn og unge, som en oppfølging av NOU 2017:12 Svikt og svik.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre ønsker å uttrykke alvorlig bekymring over funnene som er gjort av Riksrevisjonen i Dokument 3:5 (2022–2023). De avdekkede fortsatte svakhetene ved det kommunale barnevernets forvaltningspraksis kan få alvorlige konsekvenser for barn i sårbare situasjoner og vitner om at vi fortsatt har en stor jobb foran oss for at disse barna skal bli tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingen.

Etter disse medlemmers syn viser den foreliggende rapporten at et av hovedproblemene ikke er mangel på tilbud om kompetansehevede tiltak for de ansatte i barnevernet, men at den nye kunnskapen ikke i tilstrekkelig grad har blitt tatt i bruk i saksbehandlingen.

Disse medlemmer er bekymret over at det fortsatt foreligger manglende dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger. Dette går ut over barnas rettssikkerhet, både fordi det gjør det vanskeligere for dem å ivareta sine rettigheter underveis i saksbehandlingen, og fordi det blir vanskeligere å etterprøve barnevernstjenestens vurderinger og beslutninger.

De påviste manglene i dokumentasjon av barns og foreldres medvirkning er etter disse medlemmers syn graverende. Selv om det i stor grad skrives referater fra barnevernstjenestenes samtaler med barn og foreldre, er kvaliteten på referatene ikke god nok. Disse medlemmer ønsker å understreke at det i slike referater ikke er tilstrekkelig å gjengi barnets syn på egen situasjon og behov for hjelp. Referatene må også inkludere

barnevernets fortløpende vurderinger av barnets synspunkter.

Videre må barnevernets avsluttende vurderinger synliggjøres i de endelige vedtakene. Det må også fremgå hvilke konkrete momenter som er vektlagt i vurderingen av hvilke tiltak som er til barnets beste.

At Riksrevisjonen ikke ser noen vesentlige forbedringer i barns medvirkning i sakene fra 2017 til 2020, gjør etter disse medlemmers syn det vanskelig å vurdere om og i hvilken grad barnets synspunkter er vektlagt, og om barnet har hatt reell medvirkning.

Disse medlemmer ønsker å understreke at det haster med å sikre at de iverksatte kompetansehevende tiltakene får sin tiltenkte effekt. Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen i sin rapport fremhever at det i de igangsettende tiltakene ikke gis tilstrekkelig konkret opplæring i hvordan vurderinger skal skrives og dokumenteres. Slik opplæring bør etter disse medlemmers syn inkluderes i tiltakene så raskt som overhodet mulig.

Disse medlemmer ønsker også å uttrykke bekymring over at Riksrevisjonens rapport avdekker at det varierer i hvilken grad barnevernstjenestene har etablert en internkontroll i egen tjeneste, og hvordan den etterlevs. Sviktende internkontroll kan både føre til at eventuelle mangler ikke fanges opp, og manglende oversikt over om ny kunnskap faktisk blir tatt i bruk i den daglige driften. Etter disse medlemmers syn er det imperativt at internkontroll etableres i samtlige barnevernstjenester.

Videre vil disse medlemmer påpeke at faktorer som ressursknapphet og høy turnover også har påvirkning på barnevernets evne til å implementere ny kunnskap og bedre rutiner for saksbehandling.

Disse medlemmer viser til at barnevernstjenestenes høye turnover ofte fører til bytte av saksbehandler i de enkelte sakene. Det er svært uheldig for det enkelte barnet, som allerede kan ha opplevd både omsorgssvikt og relasjonsbrudd, og derfor kan trenge litt ekstra tid til å etablere nye relasjoner.

Som fremhevet i Riksrevisjonens rapport kan det også gi utslag i kvaliteten på tjenestene barnevernet tilbyr. Manglende dokumentasjon kan føre til at nye saksbehandlere går glipp av viktig informasjon som er nødvendig for å velge tiltak som er til barnets beste. Disse medlemmer mener at et viktig første skritt for å få bukt med høy turnover i barnevernet er å ruste opp det kommunale barnevernet med flere ansatte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre, viser til at Riksrevisjonens undersøkelse vurderer saksgrunnlag fra senest 2020. Etter dette er det iverksatt en omfattende barnevernsreform som overfører større og enda mer komplekse oppgaver til kommunene, blant annet opplæring og veiledning av fosterhjem. Flertallet ber om at framtidige evalueringer av kompetansetiltak særlig ser på hvordan reformen påvirket kompetansearbeidet i den kommunale barnevernstjenesten.

Flertallet vil understreke at Riksrevisjonens rapport bør leses på bakgrunn av kjensgjerningene barnevernet står ovenfor. Antallet barn under barnevernets andrelinjeomsorg går ned, men alvorligheten og kompleksiteten i sakene øker. Dette vil stille økte krav til kompetanse og dokumentasjon også i førstelinjen, det vil si i kommunene.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:5 (2022–2023) – Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 31. januar 2023

**Peter Frølich**

leder

**Grunde Almeland**

ordfører