



RAPPORT

FORSVARLIG BEHANDLING AV DOKUMENTASJON I BARNEVERNET



INNHOOLD

FORORD	3
1 OVERORDNET MÅLSETTING	5
2 BARNEVERNETS OPPGAVER	6
2.1 Oppgaver i den kommunale barneverntjenesten	6
2.2 Oppgaver i det statlige barnevernet	7
3 AVGRENSNING	8
4 ORGANISERING AV PROSJEKTET	9
4.1 Prosjektgruppen	10
4.2 Antall møter	10
4.3 Referansegruppen	10
5 KARTLEGGING	11
5.1 Kartlegging av oppgaver, prosesser og transaksjoner	11
5.2 Kartlegging og vurdering av dagens tilstand/praksis	11
6 KONKLUSJON	18

FORORD

Rapporten «Forsvarlig behandling av dokumentasjon i barnevernet», med tilhørende veileder og vedlegg, er resultat av et prosjekt utført for KS fra september 2015 til juni 2016.

KS har over tid fått mange henvendelser fra kommuner som etterspør hvordan dokumenter i tilknytning til barneverntjenesten skal håndteres, og opplever at dette er et tema som er uklart for mange. Initiativet som direkte utløste dette arbeidet, kom fra Asker kommune. Formålet med prosjektet er å levere et produkt som kan veilede kommuner i håndtering av denne typen dokumentasjon.

Rapporten beskriver rammene og organisering av prosjektet, samt hvordan arbeidet er utført.

Veileder med vedlegg bygger på informasjon og kartlegging av oppgaveløsningen i kommuner og stat. Veilederen, og i hovedsak kartleggingene (vedlegg nummer 1 og 2), gir informasjon om oppgaver, prosesser og transaksjoner i barneverntjenesten i kommuner og Bufetat. Veilederen og vedleggene presenterer anbefalinger til beste praksis, det vil si anbefalinger til hva kommuner og Bufetat kan gjøre for i størst mulig grad å oppfylle lovverk, normer og god praksis.

Målgruppen er både ledere, saksbehandlere og ansvarlige for barneverntjenestens arkiv i kommunene og Bufetat.

Veileder med vedlegg har som mål å bidra til at virksomhetene som håndterer oppgaver knyttet til barnevernet, får et tydeligere bilde av hvordan dokumentasjonen bør håndteres, for å sikre en mest mulig forsvarlig og effektiv håndtering av slik dokumentasjon.

Arbeidet er ytterligere aktualisert gjennom Riksarkivarens «Forskrift av 1. desember 1999 nr. 1566, om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiv», som ble oppdatert i 2014. Denne stiller blant annet krav om bevarings- og kassasjonsregler for offentlig forvaltning. En gevinst av det utførte arbeidet er at kartleggingen av oppgaver og transaksjoner på barnevernområdet kan gjenbrukes som bevarings- og kassasjonsvurdering for barneverntjenesten i alle kommuner.

1 Overordnet målsetting

I dette prosjektet gis anbefaling til beste praksis for håndtering og oppbevaring av dokumentasjon i barnevernsaker. Målsettingen med prosjektet er:

- 1 Å foreta en avgrenset kartlegging for å få frem en tilstrekkelig god beskrivelse av dagens tilstand i kommunal sektor når det gjelder håndtering av barnevernsaker og dokumentasjon.
- 2 Å anbefale en beste praksis til hvordan kommunene bør håndtere dokumentasjon i barneverntjenesten.



Barnevernets oppgaver

Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

Barneverntjenesten skal blant annet gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven, eller forberede saker for behandling i Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, samt iverksette og følge opp saker. Statens ansvar for barnevernet er delt mellom Barne- og likestillingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

2.1 Oppgaver i den kommunale barneverntjenesten

Den kommunale barneverntjenesten har blant annet følgende oppgaver:

- Gjennomgang av meldinger
- Gjennomføre barnevernundersøkelser
- Iverksette frivillige hjelpetiltak i hjemmet
- Utarbeide tiltaksplaner
- Fatte akuttvedtak om midlertidig plassering av barn utenfor hjemmet
- Saksforberedelse for Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker samt domstolene
- Plassering og oppfølging av barn utenfor hjemmet
- Oppfølging av oppdragstakere

- Veiledning og oppfølging av fosterhjem
- Tilsynsansvar for fosterbarn som er plassert i kommunen
- Generelt forebyggende arbeid
- Ettervern

Utredning og tilråding for adopsjon er en oppgave som ble overført til Bufetat fra 01.02.15, jf. adopsjonsloven § 16 e, første ledd. Kommunen kan bli bedt om å bistå, men dette gjelder ikke barneverntjenesten direkte.

2.2 Oppgaver i det statlige barnevernet

Det statlige barnevernet har blant annet følgende oppgaver:

- Sørge for at det finnes plasser i barneverninstitusjoner gjennom etablering, drift, og inngåelse av avtaler om godkjenning av private plasser
- Rekruttere og formidle fosterhjem
- Etter anmodning fra kommunen, bistå barneverntjenesten ved plassering av barn utenfor hjemmet
- Sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning
- Forvaltning og drift av familievernkontorene i regionen

3 Avgrensning

Rapport og veileder med vedlegg er avgrenset til å gjelde oppgaver som er hjemlet i barnevernloven.

Interkommunalt samarbeid i kommunal sektor er avgrenset til kommune-loven § 28-1b om administrativt vertskommunesamarbeid.

Rapporten omhandler kun de sidene ved det statlige barnevernet som berører Bufetats regioner og underliggende institusjoner. Dokumentasjon tilhørende underliggende barneverninstitusjoner arkiveres i Bufetat.

Prosjektet er avgrenset når det gjelder elektronisk kommunikasjon og eForvaltningsforskriften, vedtatt 1. juli 2004. Formålet med forskriften har vært å utarbeide et felles regelverk som legger rammene for sikker og effektiv bruk av elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Forskriften skal fremme forutsigbarhet og fleksibilitet, samt legge til rette for samordning av sikre og hensiktsmessige tekniske løsninger, herunder e-signatur.

Der hvor rapport og veileder benytter begrepet «barneverntjenesten», gjelder dette for det kommunale barnevernet. I statlig sektor benyttes begrepet «barnevernet». Imidlertid benyttes også begrepet «barnevernet» som fellesbetegnelse for det kommunale og det statlige barnevernet.

KS kan ikke gi anbefaling til beste praksis til en statlig etat. Det er derfor opp til det statlige barnevernet å ta stilling til hvorvidt det ønsker å benytte seg av anbefalingene.

4 Organisering av prosjektet

Prosjektet «Forsvarlig behandling av dokumentasjon i barnevernet» har vært organisert som et prosjekt med prosjekteier Anne Mette Dørum. Anne Mette Dørum er faglig ansvarlig, og skal følge opp prosjektet på vegne av KS.

Prosjekteier
KS
Anne Mette Dørum



Prosjektansvarlig
Kari Remseth
(prosjektleder)
Karin Gjelsten
(prosjektsekretær)



Prosjektgruppen

4.1 Prosjektgruppen

Ivar Bøe, Barneverntjenesten for Oppdal og Rennebu

Hanne Børing, Asker kommune og Bufdir

Line Eidstad, Asker kommune

Elin Engen Harder, Trondheim byarkiv

Lars Konrad Mostad, Rådmannens fagstab, Trondheim kommune

Eirin Oda Lauvset, Datatilsynet

Svein Berg, Bufdir (sluttet 16.1.2016)

Kirsten Ambjørnsen, Bufetat

Gro Hendriksen, Riksarkivet

Hanne Ingerslev, KS

Karin Gjelsten, Bergen Byarkiv, prosjektsekretær

Kari Remseth, KS, prosjektleder

4.2 Antall møter

Prosjektgruppen har til sammen hatt 10 møter. Mellom møtene har prosjektleder og prosjektsekretær hatt arbeidsmøter.

4.3 Referansegruppen

Rapport og veileder med vedlegg sendes følgende institusjoner på høring:

- Riksarkivaren
- Datatilsynet
- Bufetat
- KS' Faggruppe for arkiv og dokumentasjon
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Værnesregionen barneverntjeneste
- Bærum kommune

5 Kartlegging

5.1 Kartlegging av oppgaver, prosesser og transaksjoner

Kartlegging av funksjoner og prosesser er foretatt i Asker kommune, Trondheim kommune og Barneverntjenesten for Oppdal og Rennebu, samt Bufetat.

5.2 Kartlegging og vurdering av dagens tilstand/praksis

Dagens praksis i kommunene i prosjektgruppen samt Bufetat ble kartlagt. Kartleggingene inngår som vedlegg 1 og 2 til veilederen. Prosjektgruppen har vurdert de ulike oppgaver og de ulike praksisene, og har nedfelt anbefaling til beste praksis i veilederen med vedlegg.

5.2.1 Kommunal sektor – kartlegging og beskrivelse av funn

Organisering av barneverntjenesten

I de kommunale barneverntjenestene som er kartlagt, er barnevernet organisert som en egen kommunal tjeneste, bortsett fra barneverntjenesten for Oppdal og Rennebu, som er interkommunal. Denne interkommunale tjenesten er organisert etter kommunelovens § 28-1b, med Oppdal kommune som vertskommune. Oppdal kommune er delegert alt ansvar for den felles barneverntjenesten inklusiv klagebehandling.

I et vertskommunesamarbeid organisert etter kommuneloven § 28-1b gjør samarbeidende kommuner avtaler om at én av disse tar på seg å utføre oppgaver for de andre kommunene. Oppgaven er dermed delegert fra kommunestyrene via rådmennene, til rådmannen i vertskommunen. Vertskommunen har ansvar for arkivene, som er resultat av oppgaveløsningen.

Avsluttede saker fra før det interkommunale samarbeidet ble etablert, ivaretas av de opprinnelige kommunene, som da hadde ansvar for barneverntjenesten og er arkivskaper for dette materialet.

5.2.2 Organisering av arkivene i barneverntjenesten i kartlagte kommuner

Av de undersøkte kommunene er arkivene til barneverntjenesten innrettet som følger:

- 1 Virksomheten kan ha lagt til rette for bruk av fagsystem som sikrer fullelektronisk saksbehandling av klientsaker, mens saker som ikke angår klienter blir håndtert i et administrativt system (sak-/arkivsystem). Barneverntjenesten for Oppdal og Rennebu har fullelektroniske arkiver.
- 2 Barneverntjenesten i Trondheim og Asker har papirbaserte klientarkiv, mens saksdokumentasjon utenom klientsaker inngår og behandles i et elektronisk sak-/arkivsystem.

Bergen kommune og Trondheim kommune har dokumentert at det å utelukkende bevare papirarkiv ikke er tilfredsstillende med tanke på fremtidig gjenfinning og dokumentasjon. Også innholdet i de elektroniske fagsystemene må bevares, da de inneholder nødvendig metadata som ikke er tilgjengelig i papirarkivene. Disse dataene er nødvendig for kommunens rettsdokumentasjon, og er dessuten vurdert som bevaringsverdig etter «Forskrift av 1. desember 1999 nr. 1566, om utfyllende tekniske og arkivfaglege bestemmelser om behandling av offentlige arkiv».

Eksempel på funn vedrørende arkivmateriale som arkiveres i klientmapper i barneverntjenesten:

- Bekymringsmelding
- Avklaringsnotat
- Klager på tjenester etter barnevernloven
- Korrespondanse med verger vedrørende enkelte barn

Eksempel på funn vedrørende arkivmateriale som arkiveres i sak-/arkivsystem i barneverntjenesten:

- Refusjonskrav til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Refusjonskrav til enslige mindreårige asylsøkere (EMA)
- Korrespondanse med verger, for eksempel om oppdrag
- Bosetningsforespørsler for enkeltbarn, fra IMDi og Bufetat

For fullstendig oversikt over kartleggingen og anbefalinger for «beste praksis», se veileder med vedlegg.

5.2.3 Barnevernvakten

Barnevernloven inneholder ingen egne bestemmelser som regulerer ordninger med barnevernvakt. Det er følgelig barnevernlovens alminnelige regler som må legges til grunn for barnevernvaktens virksomhet etter barnevernloven. Barnevernvakten er for de kartlagte kommunene, med unntak Bergen kommune, organisert etter en administrativ vertskommunemodell (etter kommuneloven § 28-1b). Felles for disse er at oppgavene er delegert til rådmannen i vertskommunen, mens arkivansvaret er lagt til barneverntjenesten i samarbeidende kommuner.

Barnevernvakten i Trondheim er en byomfattende tjeneste i Trondheim kommune, og ivaretar i tillegg beredskapen for barnevernet i totalt 22 kommuner i Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal. Samarbeidet er organisert med hjemmel i kommuneloven § 28b-1b (om administrativt vertskommunesamarbeid). Oppgaver og myndighet er delegert fra samarbeidende kommuner til rådmannen i Trondheim kommune ved politiske vedtak i den enkelte samarbeidskommune. Vertskommunesamarbeidet er også vedtatt av Trondheim bystyre.

Avtalen med andre kommuner omfatter ansvar for vaktberedskapen utenfor ordinær arbeidstid, samt helligdager og høytider (døgnberedskap). I henhold til avtalen har vekten ansvar for

- samarbeidskommunens operative tjeneste hva angår krise og akuttarbeid etter barnevernloven, det vil si i situasjoner som krever umiddelbar bistand fra barnevernet
- svar på telefoniske henvendelser til barneverntjenesten
- råd og veiledning til lokale instanser når det oppstår behov for å iverksette tiltak for å ivareta barn i en akutt situasjon
- oppfølging av barn og unge som er pågrepet av politiet
- vitneførsel etter oppdrag som bringes inn for rettslig behandling
- beredskap for den nasjonale alarmtelefonen for barn og unge 116 111

Barnevernvakten samarbeider nært med Trøndelag politidistrikt i utførelsen av sine oppdrag. Nærmeste samarbeidspartner til barnevernvakten i samarbeidskommunene er barneverntjenesten, kommuneoverlegen og det lokale politiet.

Barnevernvakten bruker fagsystemet «Vaktdata» i dokumentasjonen av eget arbeid, og rapporterer til barnets bydel dersom det gjelder Trondheim kommune, og til hjemkommunen dersom det gjelder barn fra en av samarbeidskommunene. Ansvar for saken overføres til barnets bydel eller hjemkommune første virkedag. Barnets bydel eller hjemkommune har arkivansvar for de dokumentene som utarbeides i den enkelte sak. Barnevernvakten har samtidig eget fysisk arkiv fra de sakene de har vært involvert i.

I Bergen kommune har barnevernvakten i kartleggingsperioden vært en egen kommunal tjeneste, organisert under Byrådsavdeling for helse og omsorg. Barnevernvakten var i organisasjonen likestilt med kommunens åtte barnevernkontor, og leverte barneverntjenester etter ordinær kontortid. Tjenesten er nå blitt omorganisert til en interkommunal vertskommune-modell.

De som henvender seg til barnevernvakten, er politi, foresatte, naboer, barn, ungdom, andre slektninger, barnehager (når det gjelder barn som ikke blir hentet), utekontakten, legevakten, sykehus mm. I tillegg får barnevernvakten henstillinger fra barneverntjenesten om å følge opp bekymringer på ettermiddag og helg.

Barnevernvakten eller jourhavende hos politiet kan også fatte enkeltvedtak eller akuttvedtak. Disse produseres på papir, og arkiveres på barnets fødselsdato. Dersom det er flere barn i en familie, opprettes det én sak på hvert barn.

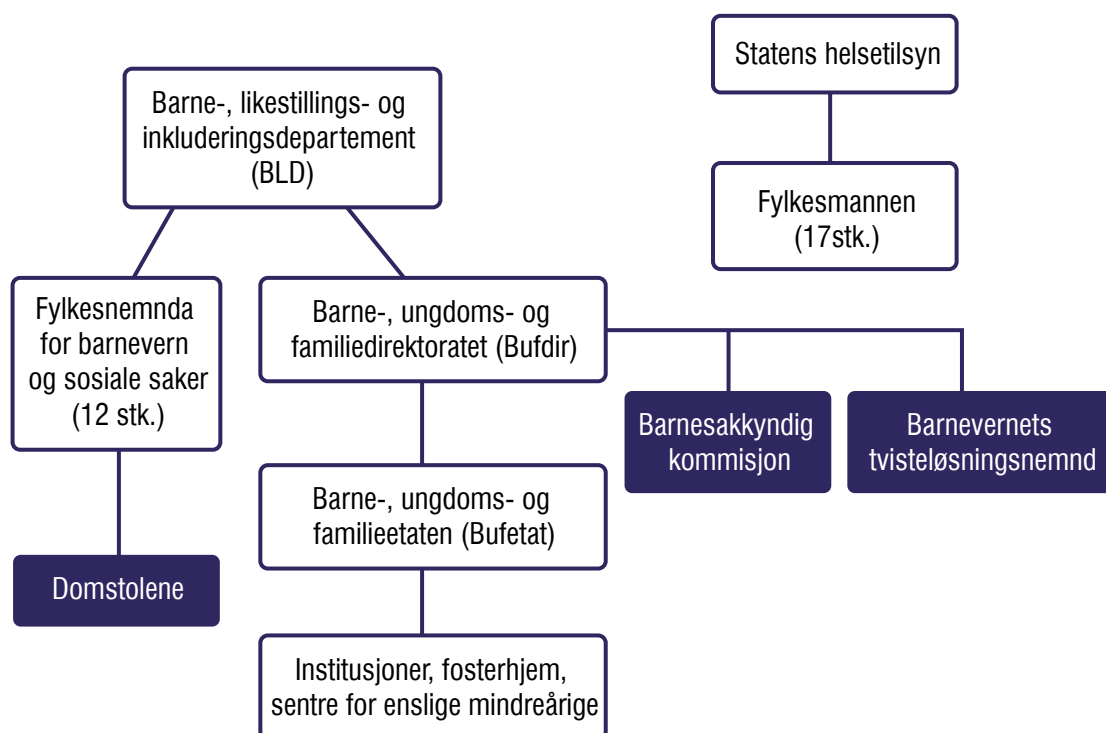
Til registrering og rapportproduksjon i Bergen kommune brukes også «Vaktdata», hvor det produseres rapporter og enkeltvedtak som oversendes til barneverntjenesten lokalt, samt til eventuelle hjemkommuner utenom Bergen. De enkeltvedtakene som fattes, oversendes også til Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Fylkesnemnda godkjenner eventuelt barnevernvaktens vedtak, og sender godkjennelsene over til barnevernvakten som foretar videre ekspedisjon til barneverntjenesten. For å ha en komplett dokumentasjon av de transaksjonene som har funnet sted, skal all aktivitet registreres i loggen.

Arkivansvar for rapporter og enkeltvedtak ligger hos det lokale barnevernskontoret.

5.2.4 Barne- og likestillingsdepartementet, Bufdir og Bufetat

Departementet har det overordnede ansvaret for barnevernet. Barne- og likestillingsdepartementet har forvaltningsansvaret for barnevernloven og fører tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir riktig anvendt. Departementet sørger for at erfaringer med loven blir evaluert og foretar nødvendige endringer. Departementet har også ansvar for å gi retningslinjer og instruksjoner, sette i gang forskning på området, utvikle den generelle barnevernspolitikken og legge til rette for at det finnes tilgjengelig informasjon om barnevernet. Departementet er ikke klageinstans i enkeltsaker.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. Bufdirs hovedoppgaver er innenfor områdene oppvekst, barnevern, familievern, adopsjon, og likestilling, samt vold og overgrep i nære relasjoner. Bufdir styrer Barne-, ungdoms- og familie-etaten (Bufetat) som har ansvar for det statlige barne- og familievernet. Bufetat er organisert i fem regioner. Bufdir ble etter en lovendring 1. januar 2014 fagorgan for hele barnevernet, det vil si både det kommunale og statlige. Bufdir er faglig rådgiver for departementet og kompetanseorgan på sine områder for sektoren, andre offentlige organer og for allmennheten.



Organisering av arkivene

Alle barn som får tjenester fra Bufetat, har sin egen mappe i deres fagsystem. Bufetat benytter fagsystem som er integrert i sak-/arkivsystemet. Saker som inngår i fagsystemet, er lagret i sikret sone i felles Noark 5-kjerne.

Saker som angår Bufetats egenforvaltning og administrasjon, blir håndtert i felles sak-/arkivsystem av Bufetats senter for administrasjon og utvikling.

Kartleggingen dokumenterer at Bufetat har korrespondanse med kommuner, fylkeskommuner, fylkesmann, skole og lege m.m.

Eksempel på funn vedrørende arkivmateriale som arkiveres i klientmappen (barnevernmappen) i Bufetat:

- epikriser
- klager på tvangsprotokoller når en klient har klaget på tvang og fått svar fra Fylkesmannen
- korrespondanse med hjelpetiltaket

Eksempel på funn vedrørende arkivmateriale som arkiveres i sak-/arkivsystem i Bufetat:

- referat fra møter
- fosterhjemsmapper (oppdragstagere)
- oppdragsmappe med opplysninger om oppdragstaker

Private barneverninstitusjoner oppbevarer dokumentasjon og arkiver for sine klienter når de oppholder seg ved institusjonen. Dette avleveres til Bufetat i henhold til trepartsavtalen når tiltaket avsluttes. Mens klienten er i privat tiltak, har Bufetat et oppfølgingsansvar overfor klienten. Dokumenter som Bufetat sender den private institusjonen (møtereferater, rapporter m.m.) og som Bufetat mottar i denne perioden, arkiveres på klientens mappe i Bufetat. Når tiltaket avsluttes, samles dokumentene fra den private institusjonen i mappen til klienten, og papirdokumentasjon skannes inn i mappen.

For fullstendig oversikt over kartleggingen og anbefalinger til «beste praksis», se veileder med vedlegg.

6 Konklusjon

Kartleggingene i deltakende kommuner, samt diskusjoner og samtaler i prosjektgruppen, viser at arkivdanningen på barnevernområdet er preget av ulik praksis. Dette skyldes blant annet ulik organisering, ulike rutiner og forskjellige datasystemer. Gjennom årene har dette påvirket hvordan virksomhetene dokumenterer sine oppgaver. For eksempel er det vesentlig at de barneverntjenestene som er organisert etter en vertskommunemodell etter kommuneloven § 28-1b, har gode, skriftlige avtaler som innbefatter dokumentasjonsforvaltning, arkivhåndtering og praktisering av partsinnsyn.

Det behandles svært mye sensitiv dokumentasjon i barnevernet. Mangel på sikret sone eller sikkerhetsnivå 4 i de tradisjonelle sak-/arkivsystemene har ført til en praksis hvor fagsystemet også benyttes til arkivering av sakstyper som ikke hører hjemme der.