

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

FREDRIKSTAD KOMMUNE

6. NOVEMBER 2020

Barnevern – Fosterhjem

Innhold

Forord og prosjektmandat	3
Sammendrag	4
1 Gjennomføring av prosjektet	5
1.1 Problemstillinger og avgrensning	5
1.2 Revisjonskriterier	5
1.3 Revisjonsmetoder	6
2 Internkontroll i barneverntjenesten	8
2.1 Revisjonskriterier	8
2.2 Revisjonens undersøkelse	8
2.3 Revisjonens vurderinger	18
3 Oppfølging av barn i fosterhjem	22
3.1 Revisjonskriterier	22
3.2 Revisjonens undersøkelse	22
3.3 Revisjonens vurderinger	30
4 Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport	33
4.1 Oppfølgingskriterier	33
4.2 Bakgrunn	33
4.3 Revisjonens undersøkelse	34
4.4 Revisjonens vurderinger	35
5 Konklusjoner og anbefalinger	37
6 Kommunedirektørens uttalelse	38
7 Kildehenvisninger	40
Vedlegg A	41
Vedlegg B	49

Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og bystyret i Fredrikstad kommune 6. februar 2020, sak PS 6/20. Prosjektplan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 12. februar 2020, sak 20/6. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag. Vi gjennomførte også oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill ble tatt hensyn til i utformingen av prosjektet.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget. Prosjektet er gjennomført i tidsrommet februar 2020 til oktober 2020. Innsamlingen av fakta ble noe forskjøvet grunnet ulike koronatiltak.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og gjennomgang av funn i mappegjennomgangen. Revisjonen avholdt høringsmøte med administrasjonen 15. oktober 2020. I etterkant av møtet er rapporten sendt på offisiell høring i kommunen. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av kapittel 6.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisorene Odd Henning Aure, Lene Brudal og Monica Thunem. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre prosjektet.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 6. november 2020

Jolanta Betker
oppdragsansvarlig revisor

Odd Henning Aure
utførende revisor

Lene Brudal
utførende revisor

Monica Thunem
forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 23 jfr. § 23-3, samt kapittel 24, jfr. § 24-2.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

Sammendrag

Denne forvaltningsrapporten tar for seg barneverntjenesten i Fredrikstad sin internkontroll og oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Et fosterhjem er et privat hjem som tar over omsorgen for et barn på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak, det vil si frivillig plassering, eller etter vedtak om omsorgsovertakelse, det vil si tvungen plassering.

Revisjonskriteriene i rapporten er bygget opp rundt bestemmelsene i barnevernloven. Barnevernloven skal 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.

I denne rapporten har vi følgende problemstillinger knyttet til henholdsvis internkontroll og oppfølging av barn som bor i fosterhjem:

1. *Blir barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem i tilstrekkelig grad planlagt, kontrollert, og ved behov korrigert?*
2. *Sørger kommunen for at barn som bor i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på?*

I kapittel 4 har vi også vurdert hvordan barneverntjenesten har fulgt opp en tidligere forvaltningsrevisjonsrapport som omhandlet barnevernet i Fredrikstad. Problemstillingen er her:

3. *Har Fredrikstad kommune iverksatt tiltak for å følge opp de svakhetene som ble avdekket i forvaltningsrevisjonsrapport «Barnevern» (2017)?*

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden februar 2020 til oktober 2020. Kriteriene er utarbeidet fra barnevernloven, samt forskrifter og veiledere mm. Fakta er innhentet ved bruk av dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelse og mappegjennomgang.

Revisjonens funn og konklusjoner

Vi har funnet at barnverntjenestens internkontroll i Fredrikstad i hovedsak tilfredsstillende kravene i internkontrollforskriften. På noen områder er imidlertid internkontrollen mangelfull, slik at barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn dermed bare delvis kan sies å være tilstrekkelig planlagt, kontrollert og ved behov korrigert.

Når det gjelder kommunens oppfølging av barn i fosterhjem sørger kommunen, også her, bare delvis for at barn som bor i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på. Etter revisjonens oppfatning er manglene først og fremst knyttet til dokumentering av samtaler, referater fra oppfølgingsbesøk og utarbeiding av omsorgsplaner.

I kapittel 4 har vi vurdert hvordan kommunen har fulgt opp anbefalingene fra forvaltningsrevisjonsrapporten *Barnevern* fra 2017. Vi har funnet at kommunen har iverksatt tiltak på noen av de områdene hvor denne forvaltningsrevisjonsrapporten avdekket svakheter, men på flere områder kan ikke revisjonen se at svakhetene som ble avdekket er fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Revisjonens anbefalinger

Barneverntjenesten bør

- systematisk samle inn og bruke informasjon fra brukerne i forbedrings- og utviklingsarbeid
- sørge for at det gis god opplæring til medarbeiderne
- utarbeide systematiske risikovurderinger for å kartlegge og identifisere risikoområder
- vurdere å legge til rette for at avvik i tjenestekvalitet kan rapporteres
- utarbeide og implementere rutiner for arbeidet med oppfølging av fosterhjem
- utarbeide og følge omsorgsplan etter intensjonen i barnevernloven
- sørge for at det skrives referat fra oppfølgingsbesøk i fosterhjem, og at alle oppfølgingsbesøk blir gjennomført
- sørge for at barnets og foreldrenes meninger blir dokumentert
- sikre at individuell plan blir systematisk vurdert

1 Gjennomføring av prosjektet

1.1 Problemstillinger og avgrensning

1. *Blir barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem i tilstrekkelig grad planlagt, kontrollert, og ved behov korrigert?*

Revisjonen har tatt utgangspunkt i forskrift om internkontroll for barneverntjenesten og undersøkt om tjenesten har etablert en internkontroll for arbeidet på fosterhjemsområdet.

2. *Sørger kommunen for at barn som bor i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på?*

Revisjonen har blant annet sett nærmere på barneverntjenestens arbeid med omsorgsplaner, gjennomføring av fosterhjemsbesøk og tilsynsbesøk, og journalføring av samtaler med barn og barnevernfaglige vurderinger. I tillegg har revisjonen undersøkt om det er lagt til rette for at barn som bor i fosterhjem får medvirke i egen sak, om fosterforeldre får nødvendig råd og veiledning, samt barneverntjenestens oppfølging av biologiske foreldre.

Barnevernet er organisert i fem fagavdelinger:

- Undersøkelser
- Hjelpetiltak
- Ungdomsavdeling
- Omsorgsavdeling
- Enslige mindreårige

Ansvar for oppfølgingen av omsorgsplasserte barn i fosterhjem hører i utgangspunktet under Omsorgsavdelingen. Det er imidlertid også barn som er frivillig plassert i fosterhjem, samt at flere enslige mindreårige også bor i fosterhjem. Oppfølgingen av disse barna hører under andre avdelinger. I oppstartsmøte med administrasjonen informerte barneverntjenesten om at det også er flere barn som bor i beredskapshjem og at flere blir boende der i 1-2 år på grunn av vanskeligheter med å rekruttere fosterhjem. Administrasjonen mente det ville være hensiktsmessig om revisjonen også fanger opp oppfølgingen av alle fosterhjemsbarna, herunder også barn i beredskapshjem. Revisjonens undersøkelser har derfor knyttet seg til flere av de ovenfor nevnte avdelingene, men med hovedvekt på omsorgsavdelingen.

3. *Har Fredrikstad kommune iverksatt tiltak for å følge opp de svakhetene som ble avdekket i forvaltningsrevisjonsrapport «Barnevern» (2017)?*

I den tidligere forvaltningsrevisjonsrapporten ble det avdekket svakheter innenfor flere områder, herunder enkelte internkontrollelementer, bruk av individuell plan og oppfølging av atferdsplasserte barn. I tillegg var det mangler innenfor fosterhjemsområdet, blant annet knyttet til arbeid med omsorgsplaner, gjennomføring av fosterhjemsbesøk og tilsynsbesøk, journalføring og oppfølging av biologiske foreldre. Revisjonen har tatt utgangspunkt i kommunedirektørens egen tiltaksplan og undersøkt hvilke tiltak som er iverksatt. Vi har ikke gjennomført en fullstendig gjennomgang på alle områdene, men forbedringsområdene innenfor fosterhjemsområdet er revidert på nytt i problemstilling 1 og 2.

1.2 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene

- barnevernloven med forskrifter, veiledere, forarbeider, utredninger
- tidligere forvaltningsrevisjonsrapport

Revisjonskriteriene fremgår i kapittel 2.1, 3.1 og 4.1. Revisjonskriteriene for de ulike problemstillingene er utledet i vedlegg A. Revisjonskriteriene er også oversendt kommunen med muligheter for innspill. Kommunen hadde ingen kommentarer til kriteriene.

1.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder

- dokumentanalyse
- intervjuer
- spørreundersøkelse
- mappegjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter fra barnevernet i Fredrikstad kommune. Blant annet er barnevernets internkontrolldokument sentralt for revisors undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen, samt hentet ut fra kommunens kvalitetssystem RiskManager. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene.

Intervjuer

Det er gjennomført fem intervjuer

- direktør utdanning og oppvekst (per e-post)
- virksomhetsleder barnevern
- avdelingsleder ved omsorgsavdelingen
- gruppeintervju med to ansatte med lengre ansiennitet i barnevernet i Fredrikstad
- gruppeintervju med to ansatte med kortere ansiennitet i barnevernet i Fredrikstad

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser. Der vi konkluderer, vil alltid vurderingene bygge på skriftlig dokumentasjon eller informasjon fra flere kilder.

Spørreundersøkelse

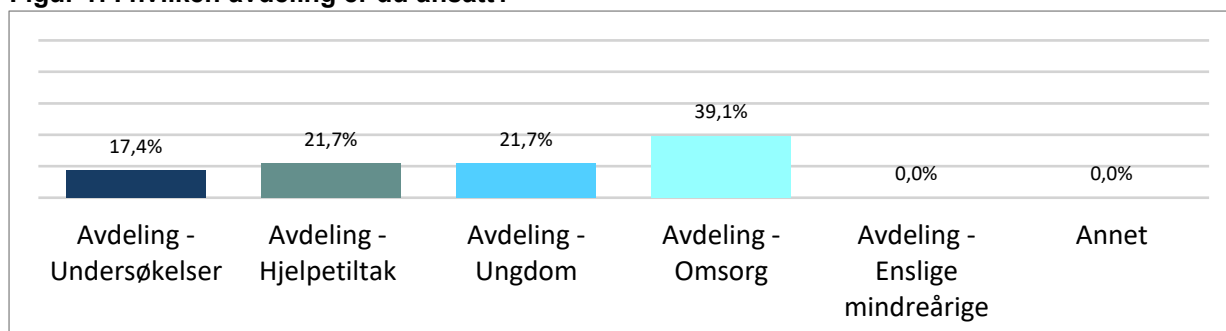
Det er gjennomført en spørreundersøkelse med ansatte i barnevernet. I undersøkelsen har vi benyttet det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback.

Undersøkelsen ble sendt ut 19. juni 2020 med en ukes frist for besvarelse. Det ble sendt ut en påminnelse underveis. Samtidig ble barnevernleder og avdelingsleder på omsorgsavdelingen oppfordret til å informere og anmode de ansatte om å besvare undersøkelsen. På grunn av lav svarprosent ble undersøkelsen holdt åpen frem til 7. juli, med ytterligere påminnelse og oppfordring fra ledelsen ved barneverntjenesten om å svare. Totalt besvarte 27 ansatte undersøkelsen. Respondentlisten baserte seg på oversikt

fra kommunen. Revisjonen tok avdelingslederne ut av respondentlisten før den ble sendt. I etterkant av utsendelsen viste det seg at også merkantile og ansatte i andre stabsfunksjoner hadde fått undersøkelsen. Vi har sortert ut disse manuelt i etterkant.

Figur 1 viser hvordan respondentene er fordelt på de ulike avdelingene.

Figur 1: I hvilken avdeling er du ansatt?



n=23

Resultatene som presenteres i rapporten bygger på opplysninger fra 23 ansatte, hvor 39 prosent av respondentene er ansatt i omsorgsavdelingen. Også respondenter fra henholdsvis avdeling Undersøkelser, avdeling Hjelpetiltak og ungdomsavdelingen, er representert.³ Seks av respondentene har oppgitt at de ikke har barn plassert i fosterhjem eller beredskapshjem i sin portefølje. Resultatene bygger derfor på oppfatninger fra om lag en fjerdedel av barneverntjenestens saksbehandlere. På spørsmål om hvor lenge de har vært ansatt ved barnevernet i Fredrikstad svarer 17,4 prosent *under 1 år*, 4,3 prosent svarer *1 til 2 år*, mens 78,3 prosent svarer *mer enn 2 år*. Sett i sammenheng med svarprosenten mener vi at faktagrunnlaget hentet fra resultatene i spørreundersøkelsen gir en indikasjon på tilstanden i Fredrikstad kommunes barneverntjeneste.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på respondentenes svar på ulike påstander, hvor det er fem svaralternativer fra 1 *Helt uenig* til 5, *Helt enig*. Vi tolker svarene ut fra disse fem kategoriene, men vi gjør ikke noe forsøk på å presist definere hvilken skår som for eksempel kreves for at respondentene skal kunne sies å være enige i påstandene de blir presentert. Resultatene presenteres ved bruk av figurer som viser gjennomsnittsskår fra respondentenes besvarelser. I noen tilfeller har vi valgt å vise prosentvis fordeling på svaralternativene.

Vi har også lagt til rette for at respondentene kan gi utfyllende kommentarer på alle temaer som er berørt i undersøkelsen. Det er imidlertid få som har benyttet denne muligheten. Relevant innhold fra kommentarene fremkommer i rapporten.

Mappegjennomgang

I mappegjennomgangen har revisjonen tatt utgangspunkt i plasseringer i fosterhjem foretatt i perioden juni 2018 til juni 2019. Totalt antall saker for denne perioden er 27. Dette gjelder både plasseringer i beredskapshjem, plasseringer i fosterhjem som hjelpetiltak - det vil si frivillig plassering, og tvungne plasseringer i fosterhjem (etter vedtak i Fylkesnemnda). Revisjonen har totalt gjennomgått 17 saker, hvorav tre av seks plasseringer i beredskapshjem, fire av syv med fosterhjem som hjelpetiltak og 10 av 20 tvungne plasseringer. Vi anser at utvalget samlet sett er representativt for kommunens praksis, og vil gi en indikasjon på hvordan kommunen arbeider med og dokumenterer sin oppfølging av arbeidet med fosterhjem.

Funnene er gjort ved å lese vedtak, tiltaksplan/omsorgsplan/evaluering, samt rapport fra oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk. I tillegg har vi sett gjennom journalposter og journalnotater og vurdert ut ifra tittelen om dokumentet/notatet kan inneholde relevant informasjon. I sakene hvor barnet er plassert etter vedtak i Fylkesnemnda, har vi også undersøkt om barnets mening fremkommer i kommunens saksfremlegg til nemnda.

³ Avdeling Enslige mindreårige består av en person, som på spørreundersøkelsens tidspunkt var sykemeldt.

2 Internkontroll i barneverntjenesten

Problemstilling 1: Blir barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem i tilstrekkelig grad planlagt, kontrollert, og ved behov korrigert?

2.1 Revisjonskriterier

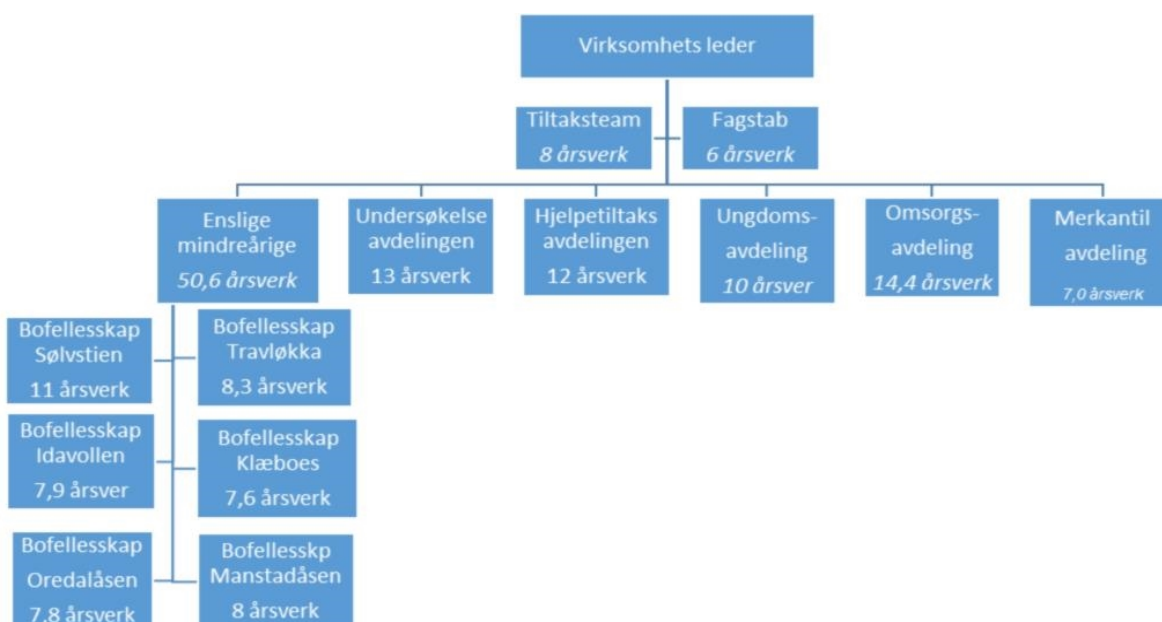
- Kommunen må sørge for at barneverntjenesten har en klar organisering, hvor fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet fremkommer tydelig. Hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet bør være beskrevet.
- Kommunen må utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer mv., for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.
- Kommunen må sørge for at de ansatte i barneverntjenesten har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter.
- Kommunen må sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innenfor fagområdet og barneverntjenestens internkontroll.
- Kommunen må sørge for at de ansatte og de eksterne oppdragstakerne får medvirke i barneverntjenesten slik at samlet kunnskap og erfaring blir nyttiggjort.
- Kommunen må gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre i sitt forbedringsarbeid i barneverntjenesten.
- Kommunen må skaffe seg oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.
- Kommunen skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

2.2 Revisjonens undersøkelse

Om barneverntjenesten

Barneverntjenesten er per i dag organisert i fem fagavdelinger, stab, merkantil og tiltak. Fagavdelingene består av undersøkelsesavdeling, avdeling for hjelpetiltak, en ungdomsavdeling for undersøkelse og oppfølging av tiltak, egen avdeling for barn som er under omsorg og en avdeling for enslige mindreårige, jf. figur 2. I tillegg er det etablert seks bofellesskap for enslige mindreårige flyktninger.

Figur 2: Organisasjonskart barneverntjenesten.



Barnevernleder har overordnet ansvar for fag, økonomi og personal. Barnevernleder leder via avdelingslederne, og de ukentlige ledermøtene. Leder merkantil er også med på disse. Det fremkommer ingen skriftlige dokumenter som beskriver lederstillingene i barneverntjenesten.

I stab arbeider to jurister, en økonom, og tre konsulenter. Fagstaben følger blant annet opp fosterhjemmene. En konsulent i stab har ansvar for rekruttering av støttekontakter og besøkshjem, beskyttet samvær fra tingretten og tverrfaglig oppfølging av skoler og barnehager, informasjon om barnevernet og meldingsmottak. En konsulent har særskilt ansvar for rekruttering og oppfølging av tilsynsførere.

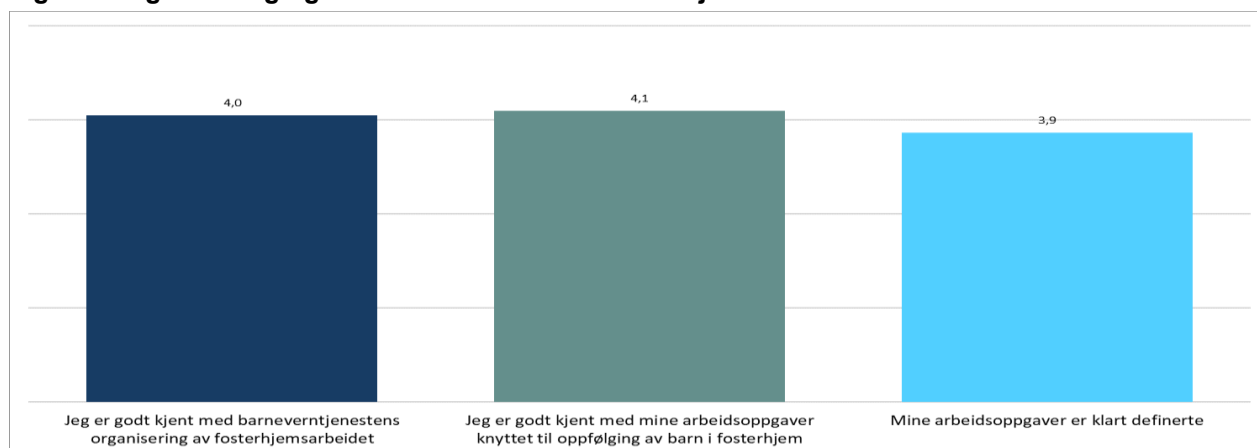
Barn som har fosterhjem som hjelpetiltak følges opp av alle avdelingene, mens barn som har vedtak fra Fylkesnemnda følges opp av omsorgsavdelingen. Hjelpetiltak er i hovedsak frivillig og kortvarig.⁴ Omsorgsovertakelser er en tvungen plassering i fosterhjem av langvarig karakter.

Omsorgsavdelingen har 16 ansatte. Avdelingen er delt i to team knyttet til drøfting av saker, men alle ansatte er organisatorisk plassert under avdelingsleder.

Avdelingsleder har det faglige ansvaret for omsorgsavdelingen, herunder også personalansvar. Avdelingsleder har alle fullmakter som er gitt i henhold til lovverk knyttet til oppfølging av fosterhjemsplasserte barn, det vil si tvungen plassering etter vedtak fra Fylkesnemnda, med unntak av akuttvedtak, hvor kun barnevernleder har fullmakt.

Medarbeiderne i barneverntjenesten fikk i spørreundersøkelsen noen spørsmål rundt organisering og egne arbeidsoppgaver, jf. figur 3.

Figur 3: Organisering og ansvar i arbeidet med fosterhjem



n=22, 22 og 23

Barneverntjenesten får en skår på mellom 3,9 og 4,1 på de tre ulike påstandene; om gjennomsnittsrespondenten opplever å være godt kjent med barneverntjenestens organisering av fosterhjemsarbeidet, og med sine arbeidsoppgaver knyttet til oppfølging av fosterhjem, og samtidig om arbeidsoppgavene er klart definerte.

Generelt om internkontroll

Det er først og fremst virksomhetsleder som har ansvar for at barneverntjenestens internkontroll er i henhold til internkontrollforskriften. Barneverntjenestens internkontroll er nedfelt i dokumentet *Internkontroll for barneverntjenesten i Fredrikstad 2020*. Dette dokumentet er strukturert rundt kravene i internkontrollforskriftens § 4 a-h. Internkontrollen gjennomgås årlig i januar på ledermøtet. Internkontrollen formidles så videre til de ansatte. Det er avdelingsledernes ansvar å opplyse sine medarbeidere om barneverntjenestens internkontroll. Barneverntjenestens internkontrollsystem består blant annet av ulike dokumenter.

⁴ Unntak for tiltak etter barnevernloven § 4-4 tredje til femte ledd.

Den skriftlige dokumentasjonen som er tilgjengelig i kvalitetssystemet RiskManager vedrørende barneverntjenesten og fosterhjem, består av ulike rutiner, sjekklister, skjemaer, veiledere og maler.⁵ Disse dokumentene går inn på mange av barnevernets oppgaver knyttet til fosterhjem. Når det gjelder for eksempel sjekklistene, blir det opplyst at disse fungerer som et hjelpemiddel for saksbehandler. Det er ikke noe krav om at sjekklistene brukes, slik at det er opp til hver enkelt medarbeider hvor mye de blir brukt.

Vismaveilederen ble introdusert i barneverntjenesten i begynnelsen av 2020 og gir medarbeiderne tilgang til og kunnskap om de lover og regler som til enhver tid gjelder på barnevernfeltet.

Vismaveilederen inneholder

- e-læring
- faglig svartjeneste
- oppslagsverk
- nyhetsmeldinger
- spørsmål og svar

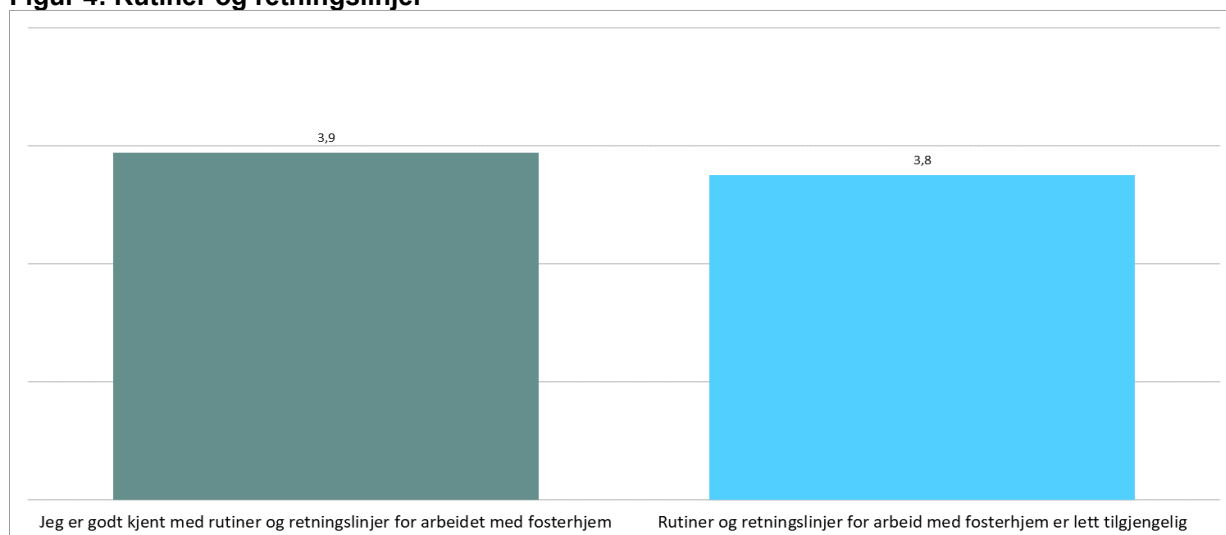
Internkontrolldokumentet *Internkontroll for barneverntjenesten i Fredrikstad 2020*, virksomhetsplanen for barneverntjenesten og beskrivelse av barneverntjenestens organisering er tilgjengelige på «mitt kontor» på fellesområdet til barneverntjenesten. Dokumentene finnes ikke i kvalitetssystemet.

Barnevernleder sier at det nok er slik at medarbeiderne er lite opptatt av virksomhetsplan, internkontroll og avviksrapportering, da dette oppleves som fjernt fra den daglige jobben, samtidig som at saksbehandlere føler at de har nok å gjøre med sakene. Saksbehandlerne vi har intervjuet i omsorgsavdelingen, bekrefter at internkontrolldokumentet ikke er kjent for dem.

På spørsmålet om medarbeiderne i barneverntjenesten er godt kjent med barneverntjenestens internkontroll så oppnår barneverntjenesten en gjennomsnittskår på 3,6.⁶

På spørsmålet om medarbeiderne er godt kjent med rutiner og retningslinjer for arbeidet med fosterhjem, og om disse er lett tilgjengelige, oppnår barneverntjenesten en gjennomsnittsskår på henholdsvis 3,9 og 3,8., jf. figur 4.

Figur 4: Rutiner og retningslinjer



n=17 på begge påstander.

⁵ Disse dokumentene skal i stor grad være sammenfallende med «Rutinehåndboka» som leveres ut til ansatte i en perm. For en oversikt over rutiner mm. som vi har benyttet i revisjonens undersøkelse, se kildehenvisninger.

⁶ Figuren finnes i vedlegg B.

Virksomhetens mål, herunder mål for forbedringsarbeidet

Barneverntjenestens overordnede mål er å bidra til at barn får gode oppvekstvilkår. Virksomhetens mål er beskrevet i virksomhetsplanen, og er avledet fra kommunens oppvekstplan. Målene følger av lovverket, barnevernloven med tilhørende forskrifter, samt veileder.

Virksomhetsplanen for 2019 er per september 2020 gjeldende plan for virksomheten. Virksomhetsplan for 2020 blir utarbeidet etter at ny oppvekstplan, som per sommer 2020 er på høring, har vært til politisk behandling. Barnevernleder sitter/har sittet i arbeidsgruppen som utarbeider ny oppvekstplan.

Til oppvekstplanen blir det hentet inn innspill fra brukere, samarbeidspartnere mm. Brukerne representeres i ulike høringsinstanser for eksempel; brukermøte, ungdomsrådet, beboermøte og innbyggermøte.

Det er ikke en egen gruppe med erfaring fra barneverntjenesten representert i arbeidet med oppvekstplanen, men disse vil indirekte være representert via de andre foraene.

I virksomhetsplanen under «andre faglige mål» er det oppgitt syv ulike strategier med tilhørende tiltak:

- Styrke forelders mestring av foreldrerollen

Tiltak: Barnevernet skal vurdere om det finnes ressurser i familiens eget nettverk via Familieråd⁷/nettverksmøter. Det skal være fokus på endring og endringstiltak fremfor bruk av kompenserende tiltak.

- Søke å redusere hjelpebehovet ved å gi tidlig hjelp

Tiltak: Barnevernet skal ta kontakt med meldingsinstans hvis behov for mer informasjon før avklaring om meldingen skal henlegges eller om det skal iverksettes en undersøkelse, slik at riktig hjelpeinstans kan bistå barnet/familien.

- Barnevernet fortsetter arbeidet med «et åpnere barnevern» og samarbeid med andre oppvekst-tjenester

Tiltak: Delta og bidra i tverrfaglig samarbeid med andre tjenester (blant annet) etter fastsatt plan.

- Bruke evidensbasert kunnskap i hjelpearbeidet

Tiltak: Utvikle hensiktsmessige tiltak/metodikk i tråd med faglige overordnede strategier/føringer i forhold til ny barnelov.

- Sikre barn og familier medbestemmelsesrett

Tiltak: Utvikle rutiner som sikrer gode tiltaksplaner og evaluering av tiltak.

- Sikre at fosterbarn får nødvendig oppfølging av saksbehandler og ved tilsynsfører

Tiltak: Fokus på å dokumentere oppfølgingen.

- Sikre at enslige mindreårige får god og lik oppfølging av ansatte i boligene

Tiltak: Evaluere den faglige plattformen og rutinehåndboken.

Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer

I barneverntjenestens virksomhetsplan er følgende to tiltak for nødvendige forbedringer av rutiner beskrevet, jf. tiltakene over

- utvikling av rutiner som sikrer gode tiltaksplaner og evaluering av tiltak
- evaluering av den faglige plattformen og rutinehåndboken

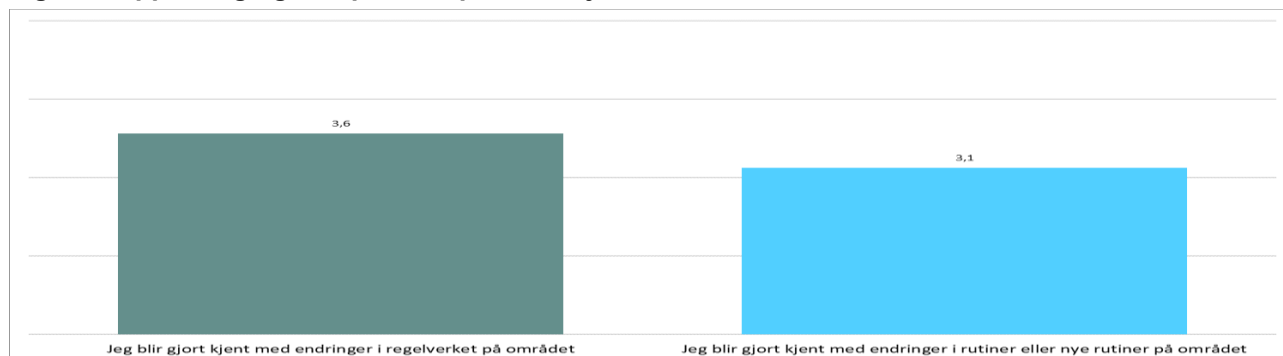
Dokumentet *Generelt om rutiner i barneverntjenesten* er et informasjonsnotat rettet først og fremst mot ansatte i barneverntjenesten. Det står beskrevet i notatet at utvikling av gode rutiner ses på som en kontinuerlig prosess, og rutineene bør vurderes jevnlig for å undersøke om de fungerer på en hensiktsmessig måte. Rutinen følges opp av fagansvarlig i stab. Ansatte skal løpende gi innspill til sin avdelingsleder,

⁷ Familieråd er et møte mellom familiens private nettverk og offentlige instanser (Bufetat/Barnevernet).

som videre tar dette til fagansvarlig i stab. Rutinene skal oppdateres en gang per år, og blir gjennomgått i avdelingen. Alternativt får de beskjed om endringer i rutiner på e-post.

På spørsmål om de ansatte blir gjort kjent med endringer i regelverk og rutiner, får barnevernstjenesten en skår på henholdsvis 3,6 og 3,1, jf. figur 5.

Figur 5: Opplæring og kompetanse på fosterhjemområdet.



n=16

Saksbehandlerne opplever at mange av barnevernets rutiner ikke er oppdaterte, eller at de er utdaterte, og noen dokumenter har samme innhold, samt at det mangler rutiner i rutinehåndboka, og kvalitetssystemet. Samtidig mener de at barnverntjenesten bør bli bedre på sjekklister. Saksbehandlerne forteller at de ofte undersøker om kollegaer har jobbet med lignende saker tidligere, for å finne fremgangsmåte i sakene.

Revisjonen får opplyst at omsorgsavdelingen nå arbeider med å rydde i dokumentene. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal jobbe med maler høsten 2020. Malene skal gås gjennom på et avdelingsmøte i omsorgsavdelingen.

Tilgang og kunnskap om myndighetskrav

Barneverntjenesten har fra 2020 innført Visma Veilederen. Veilederen er en omfattende nettbasert løsning som blant annet inneholder alt av oppdatert regelverk, nye relevante dommer, veiledere etc. Alle ansatte har tilgang til Veilederen. De ansatte har fått informasjon om veilederen, og har blitt oppfordret til å bruke den i det løpende arbeidet. Avdelingsleder følger også med i Veilederen og annen relevant informasjon fra Bufetat/Bufdir og andre, og sender dette ut i e-post med informasjon til medarbeiderne på avdelingen. Avdelingsleder opplever at Veilederen blir brukt, men at den kan brukes mer. I flere tilfeller, på spørsmål fra medarbeiderne, henviser avdelingsleder dem til å lese i Veilederen.

Avdelingsleder har mye oppmerksomhet på at saksbehandlerne skal bruke Veilederen. De ansatte blir oppfordret til å søke i veilederen etter informasjon, og benytte denne i drøftinger på kontoret. De fleste saksbehandlere vi har intervjuet forteller at de foreløpig bare bruker Veilederen i begrenset grad, og da først og fremst som oppslagsverk. En saksbehandler forteller at Veilederen også brukes til å lese fagoppdateringer og ta e-læringskurs.

I dokumentet *Internkontroll for barneverntjenesten i Fredrikstad 2020* fremgår det at juristene skal gå gjennom aktuelle lovendringer og nye forskrifter fortløpende med alle ansatte, og at de er tilgjengelig for de ansatte for veiledning i barnevernrett. Videre opplyses det at juristene avholder fagdager etter behov om barnevernlov, retningslinjer og forskrifter.

Kompetanse

Det er utarbeidet en kompetanseplan for hele virksomheten. Kompetanseplanen bygger på satsningsområder i virksomhetsplanen⁸. Kompetanseplanen viser hva kontoret trenger av kompetanse, og det tas hensyn til de ansattes kompetanse når saker fordeles. For eksempel ser barneverntjenesten at de per i dag mangler flerkulturell kompetanse. Dette behovet har dermed blitt tatt inn i kompetanseplanen.

⁸ Kompetanseplanen er vedlegg til virksomhetsplanen.

Opplæringen av nyansatte i barneverntjenesten vil avhenge av erfaringen til den enkelte. Barneverntjenesten og omsorgsavdelingen har ikke et eget opplæringsprogram for nyansatte. I intervjuene med saksbehandlere ble det uttrykt et ønske om mer opplæring, samtidig som at det ble påpekt at opplæringen opplevdes som lite systematisk. Det ble presisert at noe av forklaringen til dette, kan være utfordringer den senere tid forbundet med koronatiltak.

Avdelingsleder informerer om at opplæring av nyansatte gjennomføres ved at den nytilsatte har en samtale med nærmeste leder og får utlevert en velkomstperm med nødvendig informasjon. Det er også en opplæringsfunksjon i fagsystemet. Nytilsatte blir tildelt en fadder som følger opp vedkommende den første tiden. Hos omsorgsavdelingen har de nyansatte hyppigere saksgjennomganger med avdelingsleder, enn mer erfarne medarbeidere.

Alle ansatte i barneverntjenesten har 3-årig utdanning fra høyskole/universitet, samt videreutdanning. De ansatte skal registrere sin kompetanse/cv i Visma. Her fremgår det hva slags kompetanse hver enkelt saksbehandler har. Ved forvaltningsrevisjonen i 2017 var ikke denne dokumentasjonen lagt inn i systemet, men dette skal nå være gjort.

Ifølge barnevernleder skal de ulike avdelingene ha oversikt over hvem som tar hvilke kurs, og avdelingslederne skal ha oversikt over kompetansen til sine medarbeidere. I Visma kan avdelingslederne gå inn på hver enkelt medarbeider i sin avdeling for å få tilgang til deres cv. Barnevernleder har tilgang til disse via avdelingsleder. Det finnes imidlertid ikke noen samlet oversikt over hvilke kurs den enkelte medarbeider har tatt, eller kompetanse den enkelte har.

Saksbehandlerne opplever at avdelingsleder deler ut saker til dem ut fra hvilken bakgrunn og kompetanse de har. I tillegg påpekes det at det også hadde vært nyttig om saksbehandlerne har tilgang på hvilken kompetanse kollegaene har.

Alle ansatte i barneverntjenesten kan søke om videreutdanning med søknadsfrist en gang per år. En medarbeider får på revisjonens tidspunkt tilrettelagt videreutdanning i tråd med kompetanseplanen. Dette legges til rette ved at de ansatte får permisjon, samt at saksbehandler også får mindre omfattende og/eller færre saker. To av saksbehandlerne som revisjonen har intervjuet opplyser at de har tatt videreutdanning mens de har jobbet i barneverntjenesten.

De ansatte deltar på (eksterne) kurs og det er etablert et læringsnettverk i regi av Fylkesmannen hvor flere andre kommuner også deltar. To ansatte fra avdelingen har ansvar for å følge opp dette. Det settes opp kursrekker på ulike områder, hvor saksbehandlere og leder, også fra de andre impliserte kommunene deltar. Fra saksbehandlerne får vi opplyst at de blir oppfordret til å melde seg på kurs, spesielt de som er gratis gjennom Bufetat. I fagsystemet er det mulig å ta flere ulike e-læringskurs gjennom Veilederen. Her kan avdelingsleder også se hvem av de ansatte som har gjennomført ulike e-kurs.

Barnevernleder opplyser om at barneverntjenesten nå må tenke mer kompetanseheving internt, siden det ikke er god nok økonomi til eksterne kurs i like stor grad som tidligere. Kurs og fagdager er noe som er etterspurt blant de ansatte. I intervjuene med saksbehandlerne får vi opplyst at dette er noe de savner.

Ansatte i barneverntjenesten deltar også på interne kurs i kommunen. Noen ansatte har blant annet hatt opplæring i individuell plan. Vi får opplyst at juristene fra stab i barneverntjenesten holder interne kurs, samt de holder de ansatte løpende oppdatert på informasjon. Av saksbehandlerne får vi opplyst at jurist fra barnevernet har vært på Omsorgsavdelingen og informert om ulike temaer, men dette er ikke systematisk og skjer ikke ofte, kanskje et par ganger over en periode på flere år. De mener at dette burde vært gjort flere ganger.

Alle saksbehandlerne har saksgjennomgang med avdelingsleder i omsorgsavdelingen. Her følger avdelingsleder opp saksbehandler og saksporteføljen. Sakene fra saksbehandlers klientliste blir gjennomgått, evaluert og deretter fulgt opp i neste saksgjennomgang. Hyppighet avhenger av saksbehandlers kompetanse og erfaring. Avdelingsleder får henvendelser daglig fra ulike saksbehandlere om å diskutere saker, og avklare fremgangsmåte. Saker kan også tas opp på avdelingsmøter og i drøftingsråd⁹.

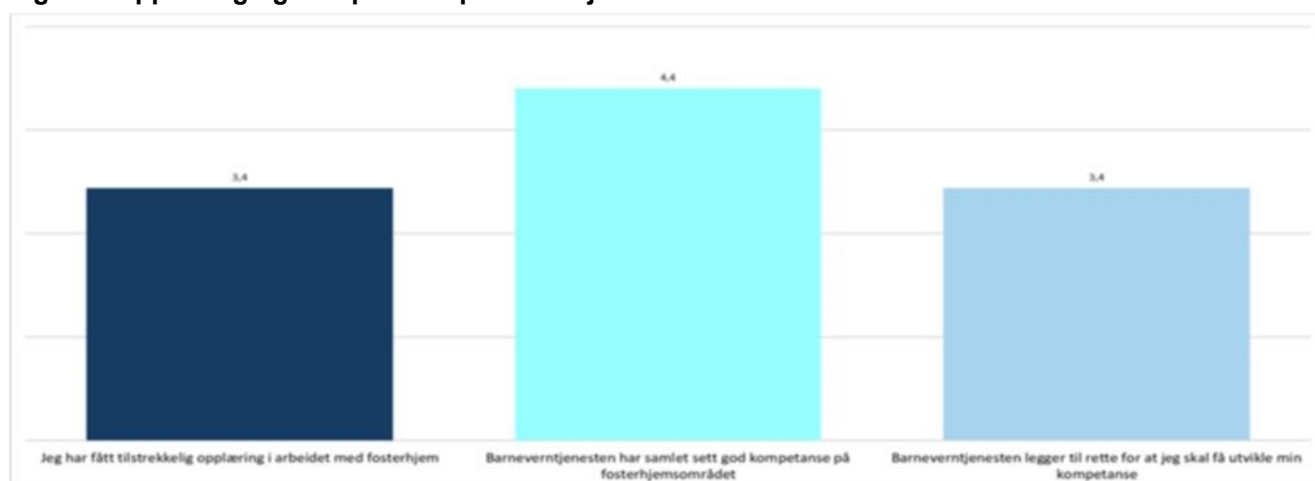
⁹ Se neste side.

Avdelingsmøter er også en arena for kompetanseheving og kompetanseoverføring. Det gjennomføres faste avdelingsmøter en gang i uken i omsorgsavdelingen, hvor ulike problemstillinger blir diskutert. Morgenmøte blir avholdt mandag og fredag. Det er planlagt at hver fjerde uke fra høsten 2020 skal to ansatte ta opp et eget fagtema i avdelingsmøtene som de har særlig interesse for innen barnevern. Ansatte som har kompetanse på spesifikke felt kan også undervise andre på avdelingene eller i barnevernet, avdelingsvis.

Det er den enkelte avdelingsleder sitt ansvar å arrangere fagdager på sin avdeling, eller om man ser at det er behov for en fagdag på et spesielt område, for hele barneverntjenesten.

Figur 6 nedenfor viser respondentenes svar på påstander om opplæring og kompetanse på fosterhjemsområdet.

Figur 6: Opplæring og kompetanse på fosterhjemsområdet.



n= 16 på alle påstandene.

Påstanden om at barneverntjenesten samlet sett har god kompetanse på fosterhjemsområdet får en skår på 4,4. Videre ser vi at barneverntjenesten oppnår en skår på 3,4, både for om respondentene har fått tilstrekkelig opplæring i arbeidet med fosterhjem, og om det blir lagt til rette for kompetanseutvikling blant de ansatte.

Medvirkning

Medarbeiderne i barneverntjenesten medvirker via de tillitsvalgte. Ansatte, oppdragstakere og samarbeidspartnere har også mulighet til å komme med innspill til virksomhetsplanen.

I virksomhetsplanen er forsterking av foreldresamarbeid og arbeid etter prinsippet om tidlig innsats, beskrevet som faglige mål for hjelpetjenestene. Avdelingsleder opplyser om at barnevernet deltar i tverrfaglig møter på skole og barnehage for å fange opp sårbare barn. I disse møtene er det anledning til å løfte ulike problemstillinger anonymt. Det er faste personer fra avdelingene i barneverntjenesten som deltar i møtene.

Barnevernleder mener at de har gode rutiner på medarbeidersamtaler. Alle medarbeidere får en årlig medarbeidersamtale og det utarbeides en oppfølgingsplan. Ifølge barnevernleder er medarbeidersamtaler gjennomført for alle medarbeiderne.

Ved alvorlige barnevernssaker drøftes sakene i drøftingsråd, som avholdes ukentlig. Her legger saksbehandlerne frem saker hvor barnevernleder og alle avdelingslederne deltar. I drøftingsrådet blir det vurdert om saken skal fremmes i Fylkesnemnda eller ikke, og om det finnes alternative hjelpetiltak. Dersom det konkluderes med at omsorgsovertakelse er riktig, går saken til Fylkesnemnda for vedtak.

I spørreundersøkelsen oppnår barneverntjenesten en gjennomsnittskår på 3,4 på påstanden om at de er opptatt av å involvere de ansatte i forbedrings- og utviklingsarbeid på fosterhjemområdet. Av kommentarer fra spørreundersøkelsen og opplysninger fra intervjuer fremkommer det at de ansattes medvirkning i omsorgsavdelingen oppleves som god, men at det er mangler knyttet til medvirkning på virksomhetsnivå.

Brukermedvirkning

Oppvekstplanen som skal ligge til grunn for barneverntjenestens virksomhetsplan, er fundert på en bred politisk høring der også brukerne får komme med innspill. Brukermedvirkning i fosterhjemarbeidet ivaretas også gjennom barnevernets bruk av familieråd.¹⁰ Videre følger barneverntjenesten opp fosterhjem hvor det er misnøye, ved at de innkalles til møte for å bedre situasjonen i den enkelte sak.

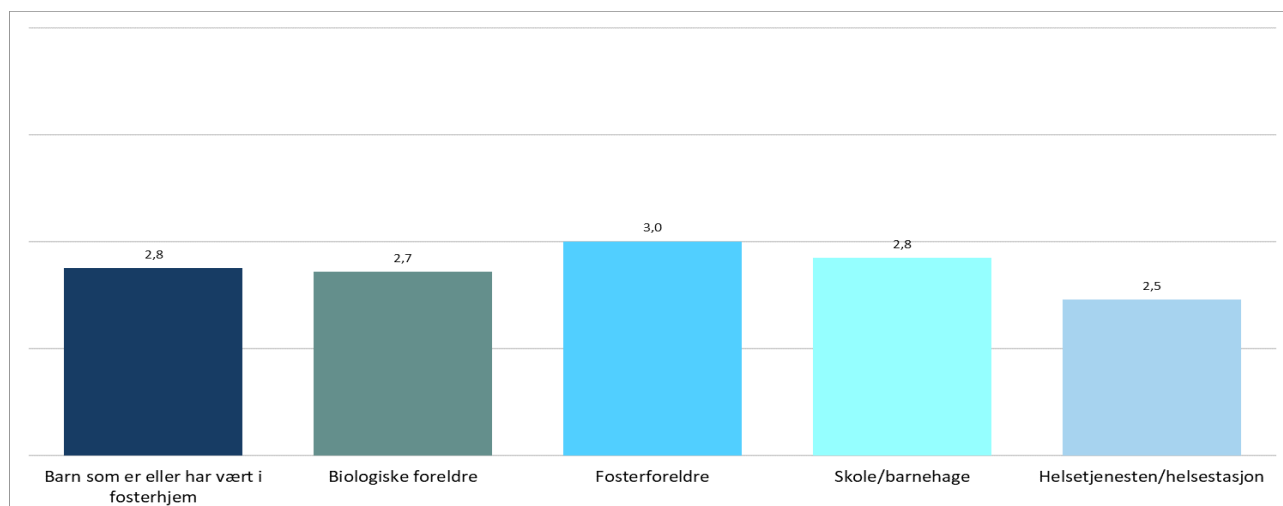
Det blir opplyst fra barnevernleder at brukerne har medvirkning i enkeltsaker i arbeidet med tiltaksplan eller omsorgsplan. Barnet, forelder/foreldre og fosterhjemmet er involvert i utformingen av planene.

Barnevernet henter ikke inn tilbakemeldinger fra brukerne, bortsett fra at de benytter KS sin brukerundersøkelse annethvert år.¹¹ Svarprosenten på denne brukerundersøkelsen pleier å være lav. Oppfatningen i barneverntjenesten er at det stort sett er brukere som er fornøyde med barnevernet som besvarer undersøkelsen, mens de som er misfornøyde unnlater å svare. Brukerundersøkelsen er heller ikke knyttet direkte til fosterhjem. På grunn av den lave oppslutningen fra brukerne har barneverntjenesten ikke foretatt endringer på bakgrunn av resultatene i spørreundersøkelsen.

Barnevernleder ser det som ønskelig at saksbehandlerne rutinemessig har en avsluttende samtale med barn/ungdom og foresatte når saker avsluttes. I sluttsamtalen tar barneverntjenesten imot brukernes synspunkter på oppfølgingen de har fått. Vi får opplyst om at alle samtaler med brukerne blir journalført. Sluttsamtalen skal dokumenteres, men det er ulik praksis på om dette blir gjort på grunn av tidspress.

Figur 7 nedenfor viser respondentenes svar på spørsmålet om hvordan ansatte opplever at erfaringer fra andre; barn som er eller har vært i fosterhjem, biologiske foreldre, fosterforeldre, skole/barnehage eller helsetjenesten, blir benyttet i virksomhetens forbedrings- og utviklingsarbeid. Barneverntjenesten oppnår en gjennomsnittskår på mellom 2,5 og 3,0 for disse interessentene.

Figur 7: I hvilken grad opplever du at erfaringer fra andre blir benyttet i virksomhetens forbedrings- og utviklingsarbeid?



n=16 på alle alternativene.

¹⁰ Det er først og fremst Bufetat som har ansvaret for arbeidet rundt familieråd.

¹¹ Det har blitt vurdert av barneverntjenesten å la studenter som er innom barnevernet, gjennomføre telefonintervju med brukerne. Ifølge barnevernleder er forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2017 den eneste undersøkelsen som direkte omhandler fosterhjem i Fredrikstad. I denne rapporten ble det gjennomført en brukerundersøkelse hvor et utvalg av fosterhjemmene deltok. I denne rapporten har de sett på hva som var positivt og hva som var forbedringspunkter. De ansatte på avdelingen er godt kjent med rapporten fra 2017.

Risikovurderinger

Det er ikke gjennomført systematiske og skriftliggjorte risiko- og sårbarhetsanalyser i barneverntjenesten, og vurderinger av risiko følger ikke noen «overordnet» plan, ifølge barnevernleder.¹²

Det ligger til hver enkelt avdelingsleder å vurdere risiko, og til hva som blir gjennomført av tiltak. Som grunnlag for risikovurderinger gjennomgås nøkkeltall¹³ ukentlig, samt den halvårslige rapporteringen til Fylkesmannen. Barnevernleder følger opp avvikene som fremkommer i nøkkeltallene, og avdelingslederne følger disse opp via saksgjennomgang med saksbehandlerne.¹⁴ Vurdering av risiko rundt avvikene blir ikke dokumentert.

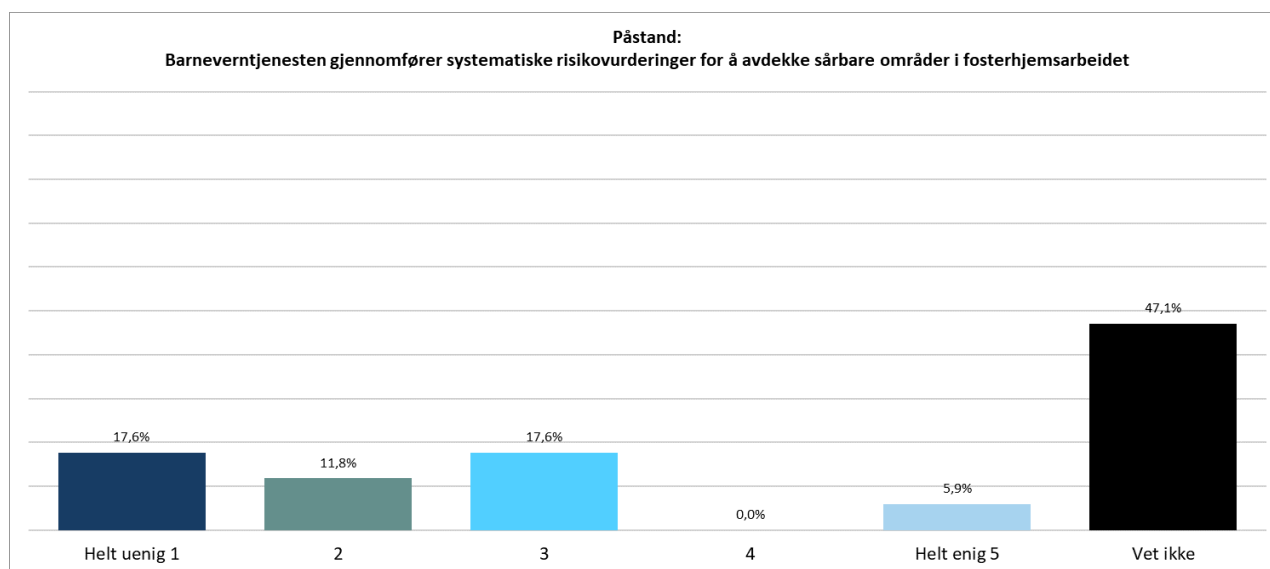
Direktør Oppvekst og utdanning bekrefter at risikomoduleen i kvalitetssystemet ikke blir benyttet, og at det derfor heller ikke skal gjennomføres risikoanalyser knyttet mer generelt til arbeidsprosesser i barnevernet, men at risikovurderingene knytter seg utelukkende til avvik/nøkkeltall/statistikk. Direktør legger til at det imidlertid finnes en risikovurdering vedrørende vold og trusler i kvalitetssystemet.

Avdelingsleder på omsorgsavdelingen påpeker at det er den enkelte saksbehandler som formidler risiko når problemområder identifiseres. Det oppgis at dette er et dynamisk felt, og at risikovurderinger kanskje blir gjennomført uten at de setter det i system.

Avdelingsleder vurderer at utilsiktede flyttinger er det største risikoområdet i omsorgsavdelingen, samt at barna kan bli boende lenge, opptil to år, i beredskapshjem fordi de ikke får fosterhjem tidlig nok. Videre har det blitt vurdert risiko ved innsparing i situasjoner der det må kuttes i stillinger.

Figur 8 viser respondentenes svar på påstander om risikovurderinger i fosterhjemsarbeidet.

Figur 8: Risikovurderinger



n=17

Det fremkommer at 47,1 prosent av respondentene svarer «vet ikke» på påstanden om at barneverntjenesten gjennomfører systematiske risikovurderinger for å avdekke sårbare områder i fosterhjemsarbeidet. 5,9 prosent er helt enige i påstanden, mens 17,6 prosent er helt uenige i at barneverntjenesten gjennomfører systematiske risikovurderinger.

¹² Det er gjennomført en risikovurdering i kommunen vedrørende voldelige angrep under befarings/tilsyn mot ansatte. Dette dokumentet, *HMS – Kartlegging og risikovurdering*, ligger i Kvalitetssystemet.

¹³ Rapportert i fagsystemet Familia.

¹⁴ For eksempel oversikt over frister for undersøkelser.

Overvåking og avviksregistrering

Det er først og fremst ved avviksrapportering gjennom barneverntjenestens kvartalsrapportering, halvårsrapportene til Fylkesmannen¹⁵, samt overvåking av nøkkeltall, at barnevernleder følger med på hvordan internkontrollen i barneverntjenesten fungerer.¹⁶ Avvikene går til barnevernleder som krysser av hva som har blitt rettet opp. Barnevernleder mener at avvikene i barneverntjenesten fanges godt nok opp med denne rapporteringen.

Avdelingslederne utarbeider hvert halvår en rapport over avvik for ulike myndighetskrav som ikke er oppfylt i sin avdeling. Disse rapportene blir levert til barnevernleder. Disse avvikene er knyttet til

- undersøkelser som ikke er avsluttet inn tidsfrist
- barn som mangler tiltaksplan
- barn som mangler omsorgsplan
- barn som mangler aktuell plan ved plassering på grunnlag av atferdsproblem
- planer som ikke er evaluert
- fosterhjem som ikke har fått oppfølging i henhold til forskrift
- fosterbarn uten tilsynsfører
- fosterbarn uten lovpålagt tilsyn

Ledermøter, medarbeidersamtaler, meldingsmøter og avklaringsmeldinger¹⁷, gir også viktig informasjon om tjenestens forbedringspunkter og risiko.

Saksbehandlerne informerer om at de har ukentlige avdelingsmøter hvor de kan melde avvik/problemer på områder som ikke fungerer i tjenesten; av lovmessig art, manglende rutiner etc. Avdelingsleder bringer dette videre til ledermøtene. Avvik som fristoverskridelser mm. som rapporteres i fylkesmannsrapportene¹⁸, rapporteres ikke i avviksrapporteringen i kvalitetssystemet – RiskManager. Bakgrunnen for denne vurderingen er at dette ifølge direktør Oppvekst og utdanning ville gitt merarbeid og en dobbelrapportering. Dette skal ha blitt avklart ved opplæring og innføring av avvikssystemet i kommunen.

Avviksrapporteringen i kvalitetssystemet omhandler i hovedsak saker som vedrører HMS, blant annet trusler og uønsket adferd mot ansatte.¹⁹ Utover dette blir ikke kvalitetssystemet benyttet til rapportering av avvik i barneverntjenesten.²⁰ Barnevernleder mener at det genereres mange utfordringer og problemstillinger om dette skal legges inn. Vedkommende er videre usikker på om saksbehandlerne vil melde inn avvik – eksempelvis at en undersøkelse er gått over frist – da dette rapporteres til Fylkesmannen. Disse rapportene legges også frem for politikerne i Oppvekstutvalget.

Figur 9 nedenfor viser respondentenes svar på påstander om melding av avvik i fosterhjemsarbeidet.

¹⁵ Manglende oppfølging av barn i fosterhjem rapporteres som avvik i rapportene til Fylkesmannen. Det er også rapportering til Fylkesmannen på om de har fulgt opp fosterhjem i tiltaksplaner/omsorgsplaner.

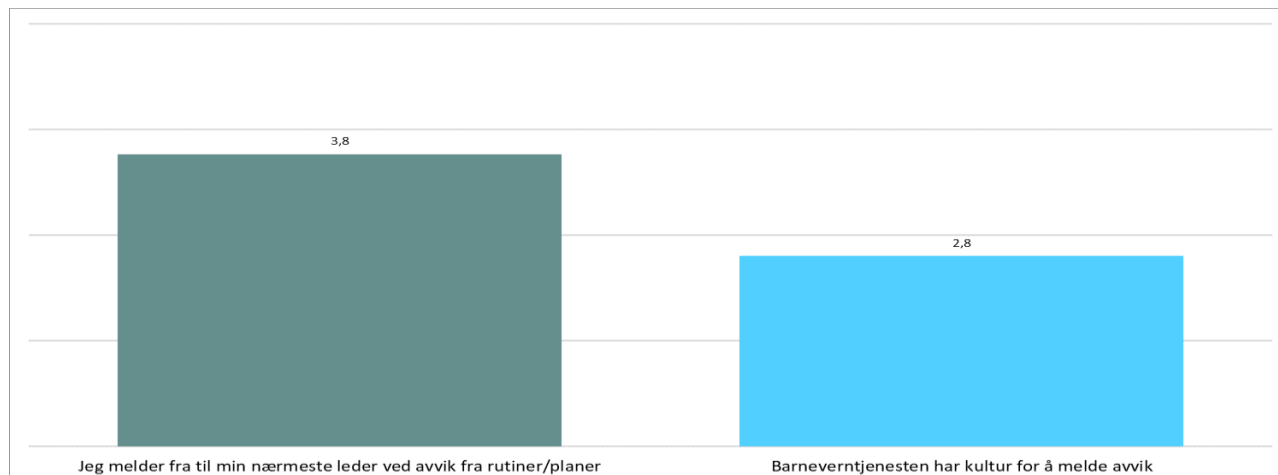
¹⁶ I fagsystemet Familia rapporteres det på avvik i tjenesteutøvelsen og på de samme parameterne som i rapportene til Fylkesmannen, samt nøkkeltall.

¹⁷ Om saker skal henlegges eller undersøkes.

¹⁸ Halvårsrapporten til Fylkesmannen deles ut og gjennomgås med seksjonens politiske ledelse i Oppvekstutvalget to ganger i året.

¹⁹ Det er møte med tillitsvalgte/verneombud og barnevernleder angående HMS, en gang hver måned Tjeneste- og HMS-avvikene rapporteres i seksjonens arbeidsmiljøutvalg (SAMU).

²⁰ Manglende oppfølging av saker for eksempel, skal ikke legges inn som avvik i avvikssystemet.

Figur 9: Avvik.

n=17 på begge påstandene.

Barneverntjenesten oppnår en skår på 2,8 fra respondentene på påstanden om at de har kultur for å melde avvik. De oppnår videre en gjennomsnittsskår på 3,8 på påstanden om at den ansatte melder fra til sin nærmeste leder ved avvik fra rutiner/planer.

Ifølge avdelingsleder har det vært store avvik på oppfølging i fosterhjem, men mener at dette nå har blitt bedre. Oppfølging av fosterhjem er forbedringsarbeid som ligger til den enkelte saksbehandler å følge opp.

Avdelingsleder fanger opp avvik ved stikkprøvekontroller en til to ganger i uka på saker i Familia. Her blir avvik i nøkkeltall på flere områder undersøkt, for eksempel; omsorgsplan, tiltaksplan, evaluering av tiltaksplan og oppfølging. Ved avvik blir saksbehandler kontaktet for å lukke avviket.

Avdelingsleder understreker at hun har tillit til at medarbeiderne gjør jobben sin. De fleste av saksbehandlerne på avdelingen har lang erfaring med fosterhjemsarbeid, og har derfor mye kunnskap og høy kompetanse. Videre mener avdelingsleder at det er åpenhet og kultur for deling av kompetanse på avdelingen. Avdelingsleder er tilgjengelig og går innom den enkelte medarbeider hver dag, og følger opp med e-post etc. Det oppgis at sjekklister som ligger i kvalitetssystemet blir brukt av saksbehandlerne i arbeidet på omsorgsavdelingen.

Avdelingsleder har et ansvar for fremdrift av sakene. Omtrentlig hver tredje uke har avdelingsleder saks gjennomgang med saksbehandler. Avdelingsleder har før møte gått gjennom alle sakene til saksbehandlerne og sjekket frister, om det er tiltaksplaner – om de er evaluert, og hva som er videre fremdrift i saken. Saksbehandler kan drøfte sakene og sine utfordringer i saken - faglig og etiske problemstillinger.

2.3 Revisjonens vurderinger

I revisjonens undersøkelse i kapittel 2.2 har vi sett nærmere på internkontrollen i barneverntjenesten i Fredrikstad kommune. For å sikre at barnevernets oppgaver utføres i samsvar med fastsatt lovverk, må tjenesten ha en fungerende internkontroll. Etter internkontrollforskriften for barnevernet betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i, eller i medhold av, lov om barnevernstjenester.

Revisjonens kriterier og barneverntjenestens eget internkontrolldokument *Internkontroll for barneverntjenesten i Fredrikstad 2020*, er henholdsvis utledet og bygget på internkontrollforskriften.

I henhold til *Internkontroll for barneverntjenesten i Fredrikstad 2020* blir internkontrollen i barneverntjenesten evaluert hvert år på ledermøtet. Avdelingslederne gjennomgår deretter den oppdaterte internkontrollen i avdelingene. Det fremkommer fra revisjonens undersøkelse at det er uklart hvor godt kjent de

ansatte er med dette dokumentet. Fra spørreundersøkelsen kan det sies å være noe støtte fra gjennomsnittsrespondenten, med en skår på 3,6 (av 5), om at medarbeiderne er godt kjent med tjenestens internkontroll.

Organisering og ansvar

Fra revisors undersøkelse fremkommer det at barneverntjenestens organisering av virksomheten er klart beskrevet i kommunens dokumenter, først og fremst gjennom virksomhetsplanen. Når det gjelder kjennskapet blant ansatte til organisering og ansvar i arbeidet med fosterhjem mener respondentene i spørreundersøkelsen at de er godt kjent med barneverntjenestens organisering av fosterhjemsarbeidet, og sine arbeidsoppgaver, samt at oppgavene er tydelig definert.

Revisjonen vurderer at barneverntjenesten oppfyller kravene i henhold til internkontrollforskriften når det gjelder organisering og ansvar, med unntak av at vi savner en beskrivelse av innholdet i lederstillingene i barnevernet, slik at fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet også fremkommer skriftlig.

Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer

Det er ikke noe mål å utarbeide flest mulige rutiner på barnevernsområdet, jf. veileder til internkontrollforskriften. Like fullt vil rutiner på flere områder være nødvendig for å ivareta god internkontroll. Det fremgår av revisjonens undersøkelse at barneverntjenesten har flere tiltak for forbedringer av internkontrollen i virksomhetsplanen. I henhold til barneverntjenestens internkontrolldokument skal rutinene dessuten oppdateres hvert år.

Etter revisjonens oppfatning er det positivt at det har blitt utarbeidet flere prosedyrer, sjekklister, maler etc., både for barneverntjenesten generelt, og fosterhjem spesielt. Imidlertid er det uklart i hvor stor grad disse prosedyrene mv. blir benyttet av de ansatte. Saksbehandlerne velger for eksempel selv hvilke sjekklister de ønsker å benytte. Videre registrerer revisjonen at flere ansatte mener at mange prosedyrer etc. er utdaterte og at det også mangler rutiner på enkelte områder, de må for eksempel lage egne sjekklister eller bruke sjekklister som andre saksbehandlere har utviklet. Samtidig fremstår dokumentene i kvalitetssystemet noe uorganisert. Videre ligger de fleste dokumentene knyttet til fag under «barneverntjenesten» og «fosterhjem» i kvalitetssystemet, mens styringsdokumenter som for eksempel internkontrolldokumentet og virksomhetsplan befinner seg på fellesområdet for barnevernet. Dette bidrar til at systemet fremstår som noe uoversiktlig.

Etter revisjonens vurdering bør barneverntjenesten legge til rette for at arbeidet med rutiner, prosedyrer, sjekklister etc. får tilstrekkelig oppmerksomhet i virksomheten. Gode rutiner er grunnleggende for en vel fungerende internkontroll. Det er positivt at det er nedsatt en arbeidsgruppe i omsorgsavdelingen for å jobbe med maler nå i høst.

Tilgang til lover og forskrifter

Fra revisjonens undersøkelse fremkommer det at de ansatte i barneverntjenesten har enkel tilgang til relevante lover og forskrifter, ved at kommunen i 2020 har innført Visma Veilederen. Veilederen er imidlertid i ulik grad tatt i bruk av de ansatte. Etter revisjonens oppfatning er Veilederen et hensiktsmessig verktøy for å gi saksbehandlerne en enkel og oversiktlig tilgang til relevante regler. Samtidig er det mulig for de ansatte å ta dette verktøyet i bruk mer, og det er derfor positivt at leder i omsorgsavdelingen har fokus på dette.

Læring og kompetanse

Det fremkommer fra fakta at alle ansatte har 3-årig utdanning fra høyskole eller universitet, samt videreutdanning, slik at barneverntjenesten besitter solid formell fagkompetanse. Barneverntjenesten har videre utarbeidet en kompetanse- og opplæringsplan for barneverntjenesten. Dette er etter revisjonens oppfatning viktig da vi oppfatter det som nødvendig at kommunen for eksempel vurderer kompetansebehov. Basert på svarene i spørreundersøkelsen er respondentene enige i påstanden om at det er god kompetanse blant medarbeiderne på fosterhjemsområdet, med en skår på 4,4.

Videre blir det holdt ulike møter, kurs, fagdager og opplæring av nyansatte for å øke kompetansen blant medarbeiderne. Det er også mulig å ta etterutdanning om denne skulle være innenfor kompetansebehovet til barneverntjenesten. Hvor mye ressurser som skal investeres i kompetanseutvikling vil være en

avveining opp mot tilgjengelige ressurser. Som en følge av dette bruker barneverntjenesten mindre ressurser på eksterne kurs og fagdager, enn tidligere. Dette kan også være bakgrunnen for at barneverntjenesten ikke oppnår en høyere skår enn 3,4 i spørreundersøkelsen på spørsmålet om barneverntjenesten legger til rette for at medarbeiderne skal få utvikle sin kompetanse.

Opplæring av nyansatte er en viktig investering i enhver organisasjon. Fra revisjonens undersøkelse fremkommer det at ansatte i omsorgsavdelingen mener at det er for lite opplæring, samtidig som at opplæringen oppleves som lite systematisk. Dette underbygges av resultatene i spørreundersøkelsen hvor barneverntjenesten oppnår en skår på 3,4 på spørsmålet om medarbeiderne får tilstrekkelig opplæring i arbeidet med fosterhjem.

Vi opplever at de fleste elementer er på plass for å sikre læring og god kompetanseutvikling blant medarbeiderne. Opplæring av nyansatte synes imidlertid å ha et klart forbedringspotensial.

Medvirkning

Medarbeiderne i barneverntjenesten medvirker gjennom ulike møte- og opplæringsfora, inkludert medarbeidersamtaler. Fra spørreundersøkelsen tolker vi skåren på 3,4 som at respondentene bare delvis er enig påstanden om at barneverntjenesten er opptatt av å involvere de ansatte i forbedrings- og utviklingsarbeid på fosterhjemsområdet. Inntrykket bekreftes i intervjuer, hvor det samtidig blir presisert at dette ikke gjelder på avdelingsnivå, men mer på overordnet nivå i barneverntjenesten.

Basert på svarene i spørreundersøkelsen opplever ikke ansatte at det er noen særlig oppmerksomhet fra barneverntjenesten på at erfaringer fra andre²¹ blir benyttet i virksomhetens forbedrings- og utviklingsarbeid.

På denne bakgrunn mener vi at det kan være rom for forbedringer når det gjelder de ansattes og andres medvirkning i forbedrings- og utviklingsarbeidet.

Brukermedvirkning

Systematisk innhenting av erfaringer fra brukerne er viktig i forbedringsarbeidet av barneverntjenesten. Barnevernet benytter KS sin brukerundersøkelse annethvert år. Det er imidlertid en oppfatning om at denne undersøkelsen har en så lav svarprosent at den ikke benyttes til noe videre forbedringsarbeid. Undersøkelsen er heller ikke i hovedsak rettet mot fosterhjem.

Barnevernleder påpeker at det er ønskelig at saksbehandlerne rutinemessig har en avsluttende samtale med barn/ungdom og foresatte når saker avsluttes. Etter revisjonens forståelse gjennomføres ikke slutt-samtaler systematisk. Etter vår oppfatning kan en mer systematisk tilnærming med slutt-samtaler være nyttig for ivareta brukerperspektivet.

Etter revisjonens oppfatning bør barneverntjenesten bestrebe seg på å samle systematisk inn, og bruke, informasjon fra brukerne. Samtidig har vi forståelse for at det kan være vanskelig å få tilfredsstillende respons fra målgruppen. Informasjon om brukernes opplevelse av tjenesten må likevel antas å være nyttig i et forbedringsperspektiv.

Risikovurderinger

For å avdekke risikoområder i virksomheten bør barneverntjenesten gjennomføre risikovurderinger. Det er ikke foretatt risiko- og sårbarhets-analyser - eller systematiske risikovurderinger, i barneverntjenesten på det som gjelder tjenestekvalitet. Det er derfor ikke overraskende at nesten halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at de ikke vet om barneverntjenesten gjennomfører systematiske risikovurderinger for å avdekke sårbare områder i fosterhjemsarbeidet, og at nærmere 18 prosent av respondentene er helt uenig i at det blir gjort.

²¹ Barn som er eller har vært i fosterhjem, biologiske foreldre, fosterforeldre, skole/barnehage eller helsetjenesten. Barneverntjenesten oppnår en gjennomsnittsskår på mellom 2,5 og 3,0 for disse interessentene.

Identifikasjon av risiko er i all hovedsak knyttet til avviksrapporteringen på nøkkeltall. Disse avvikene blir fulgt opp av barnevernleder på ukentlig basis, noe revisjonen mener er positivt. Denne oppfølgingen blir imidlertid ikke dokumentert.

Risikovurderinger er nødvendig for å opprettholde en velfungerende internkontroll over tid. Etter revisjonens vurdering svekker fraværet av systematiske risikovurderinger internkontrollen i barneverntjenesten, for eksempel ved at risikoområder ikke identifiseres.

Overvåking og avviksregistrering

Avviksrapporteringen i kvalitetssystemet gjøres kun i saker som vedrører HMS. Rapporteringen av tjenesteavvik synes å være godt ivaretatt gjennom avviksrapporteringer for hele barneverntjenesten, halvårlige rapporteringer til fylkesmannen, samt overvåking av nøkkeltall.

De ansatte blir oppfordret til å melde avvik i avdelingsmøtene, men legger vi spørreundersøkelsen til grunn, så kan det ikke sies å være etablert en kultur for å melde avvik i barneverntjenesten. I spørreundersøkelsen fikk denne påstanden en skår på 2,8. Dette tyder på at terskelen for å melde avvik ikke er så lav som den burde. Etter revisjonens oppfatning er det formålstjenlig at medarbeiderne også gis mulighet til å melde avvik elektronisk for hendelser som vedrører tjenestekvalitet, herunder avvik fra andre myndighetskrav/rutiner enn det som fanges opp av nøkkeltall og rapportering til Fylkesmannen.

3 Oppfølging av barn i fosterhjem

Problemstilling 2: Sørger kommunen for at barn som bor i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på?

3.1 Revisjonskriterier

- Barneverntjenesten skal alltid vurdere om barnets nære familie eller nettverk kan velges som fosterhjem. Både barnet og foreldrene skal få uttale seg. Barneverntjenesten skal legge til rette for at foreldrene kan få omsorgen tilbake dersom ikke hensynet til barnet taler mot det.
- Barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan for barn som er frivillig plassert i fosterhjem og evaluere planen jevnlig. Ved frivillig plassering i fosterhjem må kommunen følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse.
- Ved omsorgsovertakelse skal barneverntjenesten utarbeide en omsorgsplan. Barneverntjenesten må følge opp utviklingen til barnet gjennom blant annet besøk i fosterhjemmet, etablering av samarbeid med andre aktuelle tjenester, oppfølging av samvær med foreldre/søsken, råd og veiledning til fosterforeldrene og tilsynsbesøk. Dersom barnet bor i en annen kommune må kommunen som omsorgskommune følge opp rapporter fra tilsynsbesøk. Barneverntjenesten skal følge opp utviklingen til foreldrene, herunder kontakte foreldrene kort tid etter omsorgsplassering med tilbud om veiledning og oppfølging, eventuelt også formidle kontakt med andre hjelpeinstanser.
- Barnevernet må sørge for at barnet får medvirke i alle forhold som vedrører barnet.

3.2 Revisjonens undersøkelse

Vurdering av om barnets nære familie eller nettverk kan velges som fosterhjem

Bufetat styrer den overordnede prosessen ved valg av fosterhjem. Ansvar for valg av fosterhjem påligger kommunen, og barnevernet søker fosterhjem fra Bufetat. Dette medfører at det er kommunens oppgave å vurdere om hjemmet passer barnet. Ansvarfordelingen i denne prosessen mellom barneverntjenesten og Bufetat er beskrevet i *Rutiner for samarbeid mellom barneverntjenesten og Bufetat*.

Ved plassering i fosterhjem blir alltid barnets nettverk vurdert, ifølge avdelingsleder. Barnevernet er pålagt gjennom lovverket å vurdere om det er noen i barnets slekt/nettverk som kan benyttes som fosterhjem.

I mange tilfeller, men ikke alltid benytter barneverntjenesten *familieråd*, hvor en nøytral person/koordinator oppnevnt av Bufetat sammen med barnets forelder/foreldre vurderer hvem som kan være aktuelle fosterhjem. Familiekoordinatoren er i hovedsak den personen som jobber med familie og nettverk til barnet. Ved interesse i familien, vil saksbehandler fra barneverntjenesten og Bufetat igangsette samtaler med de aktuelle fosterhjemmene. Bufetat skriver referat fra familierådene, og barnevernet dokumenterer prosessen via dokumenter fra Bufetat. I mappegjennomgangen fant vi disse dokumentene bare unntaksvis i Familia - fagsystemet til barneverntjenesten.

Vi får opplyst fra saksbehandlerne at det varierer hvor flinke Bufetat er til å videresende referater til barneverntjenesten fra de tidlige møtene med barn, foreldre og andre omsorgspersoner. Noen ganger får barneverntjenesten ikke tilsendt disse referatene fra Bufetat.

Ifølge avdelingsleder har barnevernet samtaler med barnet om hvilke ønsker det har i forbindelse med valg av fosterhjem, men også dette blir gjort i regi av Bufetat. At det er gjennomført samtaler med barnet, er også et eget sjekkpunkt i barneverntjenestens *Sjekkliste - Søknad for fosterhjem*.

Også de biologiske foreldrene får anledning til å fremme sine meninger og ønsker, for eksempel om de vil at barnet skal bo på en gård.

Det skal være tett kontakt med biologiske foreldre når fosterhjem benyttes som hjelpetiltak, ifølge saksbehandlerne. Barneverntjenesten skal i disse tilfellene jobbe bevisst for tilbakeføring. Vurderingen av om foreldre kan få tilbake omsorgsretten til barnet gjøres fortløpende.

Omsorgsavdelingen som i hovedsak arbeider med omsorgsovertakelser jobber unntaksvis for tilbakeføring av barn til biologiske foreldre, ifølge barnevernleder. I intervjuene med saksbehandlerne ble det nevnt at barnevernet må ha mer fokus på tilbakeføring av omsorgsrett etter dommene i EMD²².

Barnevernstjenesten jobber opp mot foreldre for å være tydelig på hva som må være på plass for at de skal kunne få tilbake omsorgsretten. Saksbehandlerne opplyser at de er tydelig overfor fosterforeldre at det kan ende med at barnet tilbakeføres til biologisk opphav. Barnevernet har da to parallelle hensyn, noe som saksbehandlerne sier kan være vanskelig å balansere.

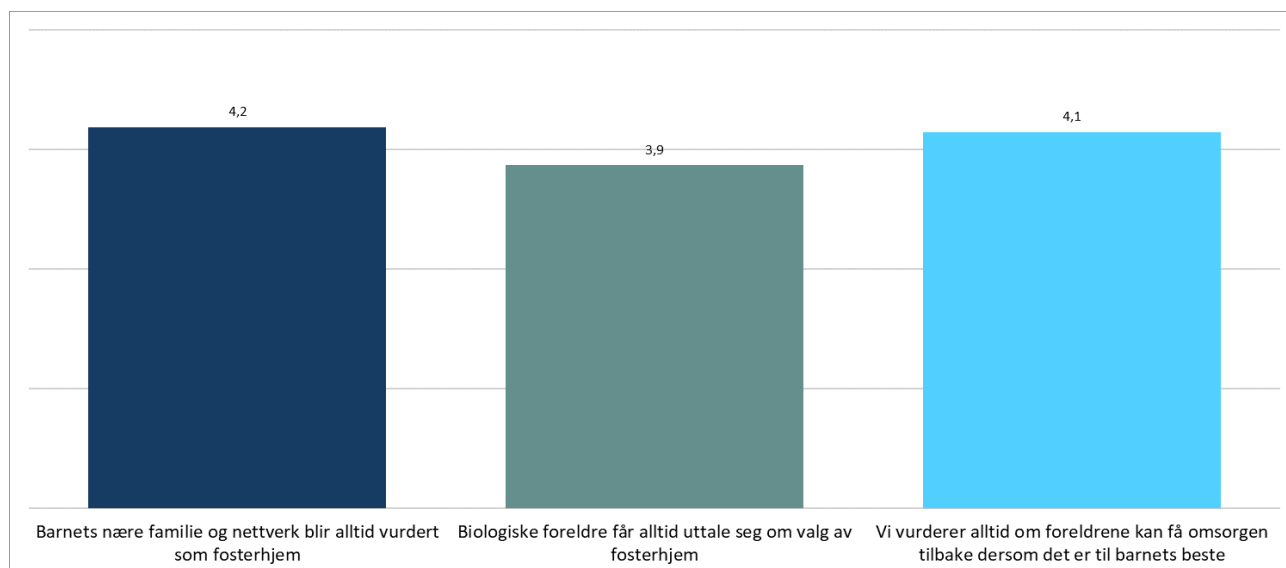
Å dokumentere endring i foreldrenes omsorgskompetanse har hele tiden vært en oppgave for barneverntjenesten. Det skal nå imidlertid være mer fokus på at foreldrene selv fremlegger dokumenter som viser til endring, får vi opplyst av saksbehandlerne. Dette kravet skal formuleres skriftlig til foreldrene ved krav om tilbakeføring.

I revisjonens mappegjennomgang finner vi ikke, i 9 av 13 saker, **barnets mening** om plassering/valg av fosterhjem dokumentert. I tre av sakene er barnet plassert fra fødsel eller var to år eller yngre ved plassering.

I tre saker er **foreldrenes mening** dokumentert. I fem av sakene har vi ikke funnet foreldrenes mening dokumentert. I tre av sakene er det dokumentert samtykke fra foreldre. I en sak er det dokumentert at foreldrene er vanskelige å komme i kontakt med, og i en annen sak har foreldrene uttrykt at de opplever plasseringen som trygg.

Figur 10 viser respondentenes svar på tre påstander om valg av fosterhjem.

Figur 10: Valg av fosterhjem.



n=17 på alle påstandene.

Barneverntjenesten får en gjennomsnittsskår fra 3,9 til 4,2 på de ulike påstandene. Lavest skår gir påstanden om at biologiske foreldre alltid får uttale seg om valg av fosterhjem, med 3,9. Høyest skår, 4,2, gir påstanden om at barnets nære familie og nettverk alltid blir vurdert som fosterhjem. Påstanden om at barnevernet alltid vurderer om foreldrene kan få omsorgen tilbake dersom det er til barnets beste, får en skår på 4,1.

²² Menneskerettsdomstolen.

Fosterhjem som hjelpetiltak

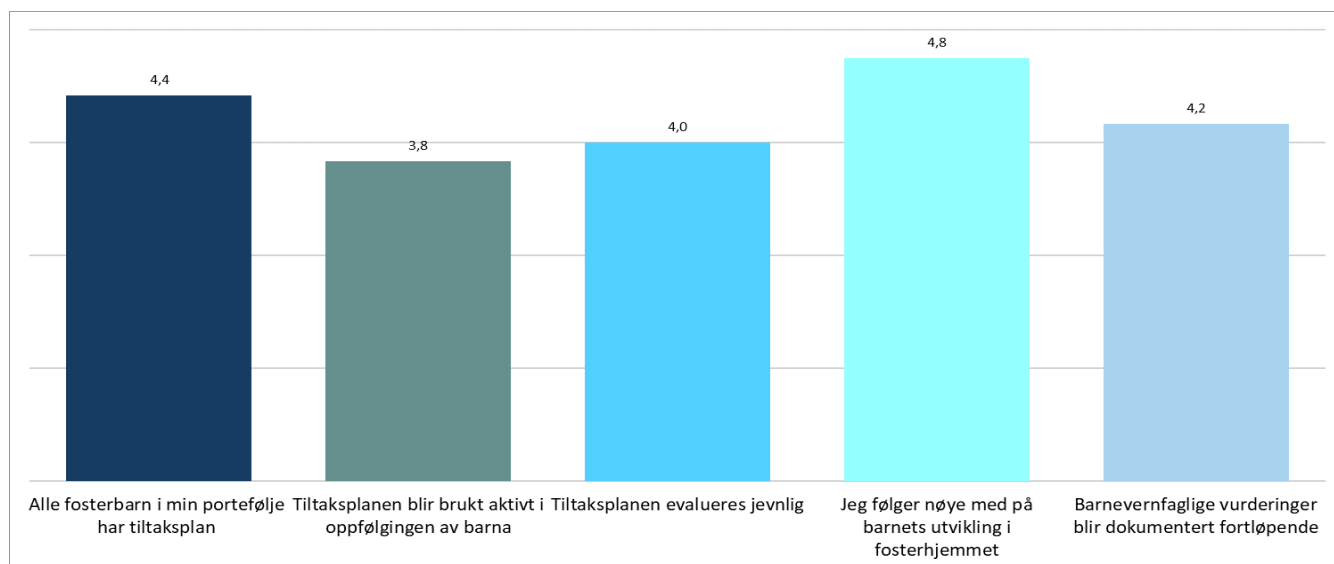
Det er forskjell på planene avhengig av om det er tvungen plassering eller plassering som frivillig tiltak. Tiltaksplan brukes ved frivillige tiltak, og omsorgsplan benyttes ved tvungen plassering. I begge disse planene skal målene for barnet fremgå. Tiltaksplaner blir oftest benyttet i avdeling hjelpetiltak og ungdomsavdelingen, mens omsorgsplanene blir benyttet av omsorgsavdelingen. Frivillige plasseringer, hvor tiltaksplan benyttes, er heller ikke i utgangspunktet lagt til omsorgsavdelingen. Avdelingen har imidlertid tatt over noen saker som gjelder frivillige plasseringer.

Aktive tiltak blir lagt inn i planen, og tiltakene blir gått gjennom på samarbeidsmøter etc. I hvilken grad tiltaksplanen blir brukt aktivt i oppfølgingen av barn, er likevel avhengig av hvem som er saksbehandler.

Avdelingsleder forteller at en ny tiltaksplan kan oppfattes som en form for evaluering. Hensikten med evalueringene er å se om barnets utvikling er i tråd med barnets behov.²³ De ansatte har egne evalueringsfaner i fagsystemet som de må gå gjennom for å opprette en ny tiltaksplan.²⁴ Saksbehandlerne opplever at det er ulik praksis i gjennomføringen av evalueringer i barneverntjenesten.

Figur 11 viser respondentenes svar på påstander om fosterhjem som hjelpetiltak.

Figur 11: Fosterhjem som hjelpetiltak.



n=12 på alle påstandene.

Barneverntjenesten oppnår en gjennomsnittsskår på 4,4 på påstanden om at alle fosterbarn har en tiltaksplan. Påstandene om at tiltaksplanen blir brukt aktivt i oppfølgingen av barna og at tiltaksplanen evalueres jevnlig, oppnår en skår på henholdsvis 3,8 og 4,4. De oppnår videre en skår på 4,8 på påstanden om at den ansatte følger nøye med på barnets utvikling i fosterhjemmet, og en skår på 4,2 på om barnevernfaglige vurderinger blir dokumentert fortløpende.

Mappegjennomgang

Funnene nedenfor baserer seg på en mappegjennomgang av fire saker. **Barnets mening** er dokumentert i tre av fire saker. I en av de tre sakene er barnet fire år ved plassering og her fremkommer det en beskrivelse av barnets situasjon. I den siste saken er barnets mening ikke dokumentert.

I to av de fire sakene fremgår **foreldrenes mening** om valgt plassering, mens i en av sakene er det beskrevet at foreldrene «godtar plassering», uten at mening utover dette kommer frem. I den siste saken er ikke foreldrenes mening relevant å hente inn.

²³ Tiltaksplan brukes også for ungdom (over 18 år) som har andre ettervernstiltak.

²⁴ I fagsystemet Familia, som blant annet beskriver hvordan man lager tiltaksplaner i systemet. Det kommer opp varsel for evalueringsdato, og så må saksbehandlerne evaluere for å kunne lage en ny tiltaksplan.

Det foreligger **tiltaksplaner** delmål, plantiltak i alle sakene. I tre av fire planer er også ansvar beskrevet. To av planene er etablert på vedtakstidspunktet. En plan er utarbeidet en uke senere, mens den siste planen er etablert 4-5 måneder i etterkant. Det foreligger tiltaksplaner med delmål, plantiltak og ansvar.

Revisjonen har undersøkt om tiltaksplanene er **evaluert**. For samtlige saker er det planlagt evalueringer. Revisjonen har undersøkt to planlagte evalueringer per sak. For alle fire sakene er en av to evalueringer dokumentert utført (en skulle vært evaluert i perioden med koronatiltak).²⁵

Barneverntjenesten oppnår en gjennomsnittsskår på 4,4 på påstanden om at alle fosterbarn har en tiltaksplan. Påstandene om at tiltaksplanen blir brukt aktivt i oppfølgingen av barna og at tiltaksplanen evalueres jevnlig, oppnår en skår på henholdsvis 3,8 og 4,4. Barneverntjenesten oppnår videre en skår på 4,8 på påstanden om at den ansatte følger nøye med på barnets utvikling i fosterhjemmet, og en skår på 4,2 på om barnevernfaglige vurderinger blir dokumentert fortløpende.

Revisjonen har undersøkt om det er gjennomført de påkrevde to/fire **oppfølgingsbesøkene** i fosterhjemmene.²⁶ I en av sakene er det besluttet to besøk fordi barnet ønsker minst mulig kontakt med barnevernet. Det er dokumentert gjennomført to besøk i 2019, ett av besøkene er planlagt i 2020, men ikke gjennomført (besøket var planlagt i tiden med koronatiltak).

I en annen sak er det registrert fire besøk det siste året. Referatene fra flere av besøkene består av en punktliste/mal, og det er uklart for revisjonen om ett av besøkene faktisk er gjennomført. I den tredje saken er to oppfølgingsbesøk dokumentert gjennomført det siste året. Det er ikke dokumentert oppfølgingsbesøk i 2019. I den siste saken er det dokumentert gjennomført to oppfølgingsbesøk i 2019, totalt tre det siste hele året.

I to av sakene er det dokumentert at det er gjennomført **samtaler med barna** ved oppfølgingsbesøk. I en av sakene er det dokumentert observasjoner (barnet var fire år ved plassering). I en av sakene er det ikke dokumentert samtale med barnet.

Revisjonen har undersøkt om det er gjennomført **tilsynsbesøk**. I tre av sakene er det gjennomført tilsynsbesøk og rapportene viser til samtaler med barnet (eller observasjoner av barnet). I den siste saken er det journalført to rapporter, hvor den ene kun inneholder generell informasjon og den andre ikke er fylt ut.

I de gjennomgåtte sakene er det dokumentert ulik **oppfølging av biologiske foreldre**. I en av sakene er det foretatt hjemmebesøk hos mor, en forelder har fått COS-kurs²⁷ og det er etablert kontakt med familievernkontoret.

Dette er den samme saken som har mangler knyttet til både tiltaksplan og dokumentasjon av oppfølgingsbesøk, samtale med barnet og tilsynsbesøk. Både i mai 2018 og i juni 2020 er det i denne saken vurdert som barnets beste at barnevernet overtar omsorgen for barnet.

Fosterhjem ved omsorgsovertakelse

Omsorgsplan

Avdelingsleder informerer om at **omsorgsplanen** skal beskrive hva som er hensikten med plasseringen og måloppnåelse. Fosterforeldre skal være kjent med planen. I tilfeller med utilsiktet flytting må omsorgsplanen skrives på nytt. For barnevernssaker som skal opp i Fylkesnemnda, blir det laget en midlertidig omsorgsplan. Avdelingsleder opplever at planen blir brukt aktivt, i hvert fall i oppstartsfasen.

Flere saksbehandlere informerer om at planen er begrenset og at det er lite oppmerksomhet rundt bruk av disse planene. Vi får opplyst at hvordan omsorgsplanen blir brukt er opp til hver enkelt saksbehandler.

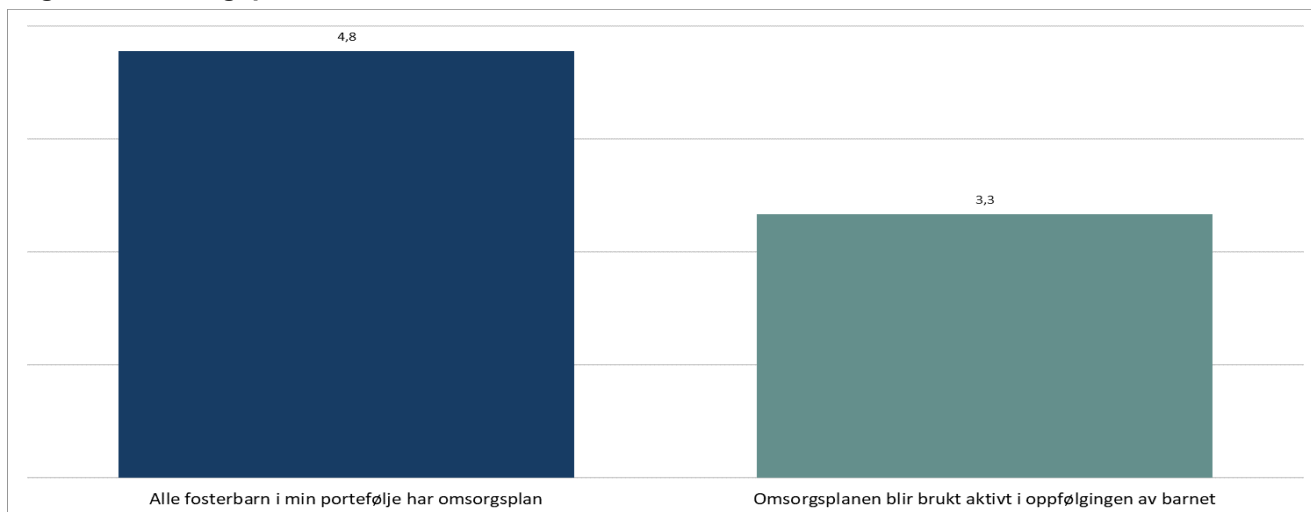
²⁵ Jf. at evaluering er dokumentert ved etablering av ny tiltaksplan. Se forrige side.

²⁶ I henhold til forskrift om fosterhjem § 9.

²⁷ Foreldreveiledningskurs («Circle og Security»).

Figur 12 viser respondentenes svar på to påstander omsorgsplan i barneverntjenesten.

Figur 12: Omsorgsplan.



n=9

På påstandene om at alle fosterbarn har omsorgsplan og at omsorgsplanen blir brukt aktivt i oppfølgingen, får barneverntjenesten en skår på henholdsvis 4,8 og 3,3.

Fra revisjonens mappegjennomgang er det i 3 av 13 saker dokumentert omsorgsplan/foreløpig omsorgsplan på vedtakstidspunktet. I fire av sakene er omsorgsplan dokumentert innen to uker. I to av sakene er planen opprettet før vedtaket, mens det i fire av sakene har tatt mellom to og seks måneder å få etablert planen.

Ingen av omsorgsplanene revisjonen har vurdert er **evaluert**.²⁸ Dette kan imidlertid skyldes at omsorgsplanene er såpass ferske at evaluering ikke har vært aktuelt ennå. Fra en av sakene fremgår det at evaluering av planen kun skal skje dersom forutsetningene for planen endres eller faller bort.

Tilsyn

Fosterhjemskommunen har ansvaret for at det blir ført **tilsyn** med hvert enkelt barn, og skal etablere tilsynsfører for fosterbarnet, med mindre det er inngått skriftlig avtale om at omsorgskommunen skal gjøre det.²⁹ Omsorgskommunen er ansvarlig for at arbeidet blir satt i gang og for kostnadene med tilsynet. I *Sjekkliste - Etablering av tilsynsfører* for fosterbarnet står det at når det er fattet vedtak om å plassere et barn i fosterhjem, og plassering er gjort, skal det snarest oppnevnes tilsynsfører. Dette arbeidet skal dokumenteres. Det er kun fagpersoner som er tilsynsførere. Tilsynsførerne har mye kunnskap i å samtale med barn, samt forståelse av barnevernets rolle og oppgaver.

Fosterhjemmene skal følges opp systematisk med tilsyn. I spørreundersøkelsen får barneverntjenesten en skår på 4,1 på påstanden om at fosterhjemmene får planlagte tilsynsbesøk. En av konsulentene i stab hos barneverntjenesten jobber med å rekruttere tilsynsførere og følge opp tilsynsførere og tilsynsrapportene. Konsulenten holder minimum to samlinger per år med gruppeaktiviteter og ulike temaer, for eksempel hvordan skrive «den gode rapporten». Konsulentens oppgave er å motta rapport fra tilsynsfører og legge denne inn i Familia. Konsulenten melder fra til saksbehandler dersom det er noe spesielt i rapporten som må følges opp. Dette blir gjort ved at det legges inn et eget notat i saksmappen. I kvalitetssystemet finnes et skjema - *Rapport fra tilsynsfører*, som strukturerer tilsynsførers rapport i tolv punkter.

²⁸ Det er kun endelige omsorgsplaner som skal evalueres.

²⁹ Fosterhjemskommunen er kommunen hvor barnet bor i fosterhjem, og omsorgskommunen er kommunen som har omsorgsansvaret for barnet. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet.

Dette innebærer at det er tettere oppfølging av tilsynsførere nå enn tidligere. Vi får opplyst at det har vært positive tilbakemeldinger fra tilsynsfører til barneverntjenesten på dette.

Det foreligger tilsynsrapporter fra de to siste tilsynsbesøkene i 11 av 13 saker. I to av sakene finner vi bare en av rapportene. Rapportene viser til at det er gjennomført samtaler med barna. I de tilfellene hvor det ikke er gjennomført samtale med barna så er det forklart hvorfor dette ikke har latt seg gjøre. Det kan for eksempel være at barnet sover (spedbarn), at det ikke er hjemme, at tilsynsfører og barnet jobber med å bygge relasjon, at barnet er vanskelig å komme inn på og at det er tryggere for barnet om de snakker sammen med fosterforeldrene tilstede.

Oppfølgingsbesøk

Når det er gjennomført oppfølgingsbesøk, forventes det at dette blir dokumentert. Barneverntjenesten har per i dag to maler/skjemaer til oppfølgingsrapporter. Det er i løpet av det siste året tatt i bruk en ny mal/skjema for oppfølgingsbesøk. Dette ut i fra et mål om å skrive mer strukturerte referater, ifølge saksbehandlerne. Den nye malen/skjemaet *Oppfølgingsbesøk fosterhjem* innehar en rekke spørsmål som besvares med at det gis en skår fra 1 til 4, eller ja/nei.³⁰ Det er ett eller flere spørsmål knyttet til hvert av disse punktene, hvor det kan besvares mer utdypende. Det er fosterforeldrene som i utgangspunktet skal fylle ut skjemaet.

I intervjuene ble det opplyst at den nye malen er tidkrevende å bruke. I de 13 sakene som revisjonen har undersøkt i mappegjennomgangen, fant vi ett eksempel på at malen var tatt i bruk.

I seks av sakene i revisjonens mappegjennomgang, er alle besøk (to eller fire) dokumentert gjennomført. I en av sakene er det ikke dokumentert gjennomført **oppfølgingsbesøk**, mens det i en annen sak er gjennomført flere besøk. I en av sakene er to av fire besøk gjennomført, mens det i to av sakene er gjennomført tre av fire besøk.

I spørreundersøkelsen får barneverntjenesten en skår på 4,6 på påstanden om at fosterhjemmene får planlagte besøk i fosterhjemmene.

I syv saker er det ikke dokumentert at det er gjennomført **samtaler med barna** ved oppfølgingsbesøkene. I to av disse sakene er barnet henholdsvis ett og to år. I seks saker er det dokumentert samtaler med barna ved noen av de gjennomførte besøkene. I en av disse sakene er det beskrevet at det ikke er gjennomført samtale med barnet ved første besøk grunnet behov for først å bli kjent med foreldrene og observere barnet.

Det bekreftes av opplysninger fra intervjuene at samtaler er i varierende grad dokumentert gjennom referater av oppfølgingsbesøkene. Ofte er det bare opprettet et dokument hvor malene står med overskrifter, hvor ingenting er utfyllt og referat ikke er skrevet.

Samvær

For barnevernet er vedtak fra Fylkesnemnda styrende for samvær mellom barn og foreldre. I kvalitetssystemet ligger *Samværsavtale* som regulerer praktiske forhold rundt samvær mellom barnet og nærstående. Både foreldre og fosterhjem skal ha en samværsplan.

Barnevernet kan ikke begrense samvær. Står det i vedtaket at det eksempelvis skal være samvær tolv ganger i året, så legger barnevernet til rette for det, forteller avdelingsleder. De legger også til rette for samvær med søsken og andre slektninger der det er hensiktsmessig. Videre opplyser avdelingsleder at dersom barnevernet ser at samværet kan utvides, så gjør de dette ut ifra barnets beste og forsvarlighetsbegrepet i loven. Dette er lovregulert, og må gå gjennom Fylkesnemnda.

Saksbehandlerne forteller at det er en tendens at barnet får mye mer samvær enn tidligere. Samtidig skal barnet knytte seg til fosterhjemmet. Dette mener saksbehandlerne er krevende, og at det kan gå ut over barnet. Det blir fremhevet av saksbehandlerne at det jobbes mye opp mot de biologiske foreldrene. Mye

³⁰ Strukturert rundt under ti punkter (1. – 10.): 1. Trivsel og tilhørighet, 2. Fysisk helse, 3. Psykisk helse, 4. Sosialt liv, 5. Barnehage/skole, 6. Kontakt med biologisk familie, 7. Fosterhjemmets biologiske barn, 8. Samarbeid med barneverntjenesten, 9. Andre samarbeidspartnere og 10. Oppsummering.

av kontakten de har med foreldrene er i forbindelse med samvær og tilrettelegging av samvær mellom barn og foreldre. Det gis informasjon til foreldrene, og barnevernet holder samarbeidsmøter med fosterforeldre og foreldre.

I spørreundersøkelsen får barneverntjenesten en skår på 4,3 på påstanden om at samvær med foreldre/søsken blir fulgt opp av barneverntjenesten.³¹

Det er egne rutiner for samvær med tilsyn. Ved samvær med tilsyn kjøper barnevernet ofte tjenester fra Barnas stasjon. Dette er foreldre som kan være så fysisk dårlige at de kun har observasjonssamvær. De kan da for eksempel se barnet i lek på en lekeplass. Forelder/foreldrene kan få veiledning før og etter samvær.

I spørreundersøkelsen får barneverntjenesten en skår på 4,8 på påstanden om at barneverntjenesten etablerer samarbeid med andre tjenester ved behov.³²

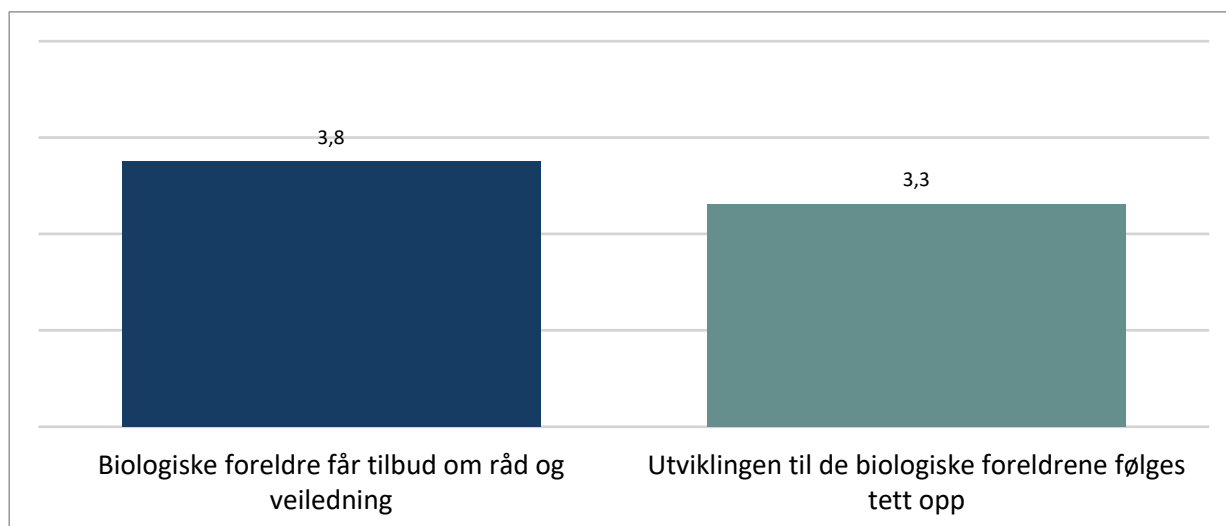
Oppfølging av foreldre

Oppfølging av biologiske foreldre skjer primært i forbindelse med samvær. Saksbehandler vurderer her også om foreldrene har endret sin omsorgskompetanse. Fra saksbehandlerne får vi opplyst at barneverntjenesten nå har mye mer fokus på oppfølging av foreldre enn tidligere, selv når det er snakk om langvarige plasseringer. Saksbehandlerne har flere møtepunkter og telefonsamtaler med foreldre og forsøker å få til et samarbeid, med utgangspunkt i barnets beste. Hvordan oppfølgingen overfor foreldrene blir utført kommer an på sakene. I intervjuene ble det nevnt av saksbehandlerne at det savnes en rutine for hvordan man jobber med oppfølging av foreldrene.

I flertallet av sakene revisjonen har undersøkt er det oppgitt at plasseringene er antatt å være langvarige. Når det gjelder oppfølging av biologiske foreldre er det i flere tilfeller dokumentert at det er vanskelig å få kontakt med foreldre, og at foreldre også har uteblitt fra samvær. I en sak har barnevernet foretatt en ny vurdering av omsorgskompetanse etter krav om tilbakeføring.

Figur 13 viser respondentenes svar på påstander om oppfølging av biologiske foreldre.

Figur 13: Oppfølging av biologiske foreldre.



n=16 på alle påstandene.

På påstandene om biologiske foreldre får tilbud om råd og veiledning og om utviklingen til de biologiske foreldrene følges tett opp, oppnår barneverntjenesten en skår på henholdsvis 3,8 og 3,3. To av respondentene har kommentert påstandene. En respondent viser til et konkret eksempel på at tilbakeføring er

³¹ Jf. figur B2 i vedlegg B.

³² Jf. figur B2 i vedlegg B.

tema i samtale med biologiske foreldre. Den andre respondenten viser til at kontakten og samarbeidet med de biologiske foreldrene avhenger av foreldrenes vilje, og at dette vanligvis er uproblematisk, men at det er vanskelig når foreldrene motsetter seg kontakt.

Barnevernet skal sørge for at barnet får medvirke i alle forhold som vedrører barnet

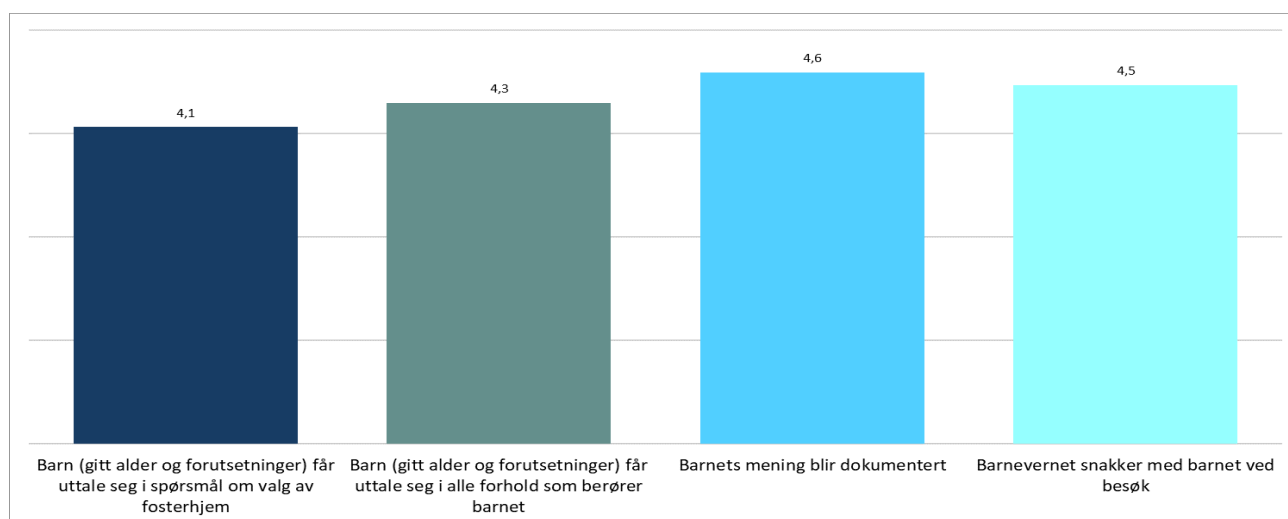
Barnets medvirkning ivaretas ved at saksbehandler har samtaler med barnet og hører dets mening. Dette blir dokumentert enten i referatene fra oppfølgingsbesøkene eller i journalnotat under posten «barnesamtaler» i fagsystemet Familia. Barnet blir spurt om hva det ønsker skal dokumenteres fra disse samtalene. For ungdom over 18 år referatføres samtalen. Avdelingsleder mener at barnevernet kan bli enda flinkere med å være tidligere ute med disse samtalene, men opplever også at barna blir hørt hele veien.

Ved behandling i Fylkesnemnda gjennomføres det nå prosessamtaler, istedenfor full behandling, der partene møtes til dialog. Avdelingsleder mener at barnas og foreldrenes synspunkter kommer godt frem i disse samtalene. I samtalene deltar en sakkyndig som hjelper til med å få frem barnets perspektiv. Ved plassering av barn i fosterhjem får barna fremme sine synspunkter. Dette blir gjort både før og etter plasseringen.

Det hender at foreldre vil ha samvær, men at barnet ikke vil. Fosterhjemmet kan da ringe og oppgi at barnet ikke vil på samvær med forelder/foreldre.

Figur 14 viser respondentenes svar på påstander omkring barnets medvirkning i sin sak.

Figur 14: Barnets medvirkning



n=17 på alle påstandene.

Barneverntjenesten oppnår en gjennomsnittsskår fra 4,1 til 4,5 på påstandene om at barns meninger blir hørt. At barnets mening blir dokumentert får en skår på 4,6.

To av respondentene har kommentert påstandene. En respondent sier at vedkommende alltid har snakket mye med barna. Dette har ikke vært vanlig tidligere, men er mer vanlig nå. Vedkommende legger til at det imidlertid er varierende kompetanse på hvordan man snakker med barn. Den andre respondenten informerer om at det er tilfeller hvor barna ikke ønsker eller har behov for samtaler, og at i disse tilfellene legges det til rette for samtaler ved oppfølgingsbesøk, men man tvinger ikke barna.

Oppfølging av beredskapshjem

Det skal være den samme typen oppfølging i beredskapshjem som i fosterhjem, ifølge barnevernleder.

Avdelingsleder opplever at barn bor altfor lenge i beredskapshjem. Barn kan bli boende i beredskapshjem i opptil to år, noe som oppfattes som svært uheldig. Omsorgsavdelingen flytter ikke barna til beredskapshjemmene, bortsett fra når det gjelder hasteflyttinger fra fosterhjem. Barna er allerede flyttet til beredskapshjem når omsorgsavdelingen får saken overført.

Åtte respondenter fra spørreundersøkelsen har barn plassert i beredskapshjem i sin portefølje. Fem av disse svarer at barn i beredskapshjem får den samme oppfølgingen som barn i fosterhjem. Tre av respondentene har svart at dette delvis stemmer, men to har svart at de ikke får samme oppfølging. En av disse har svart på spørsmål om hvordan oppfølgingen skiller seg ut. Vedkommende opplyser om tettere oppfølging av beredskapshjem på grunn av mye møtevirksomhet i forbindelse med å finne fosterhjem, samt at barna ofte er i en krisesituasjon som krever tettere oppfølging, støtte og veiledning. Fire av åtte respondenter oppgir 6 -12 måneder som normal varighet på plassering i beredskapshjem.³³

3.3 Revisjonens vurderinger

Etter barnevernloven § 4-22 tredje ledd skal barneverntjenesten alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Det fremgår fra intervjuer at barneverntjenesten alltid vurderer **barnets nettverk** ved plassering i fosterhjem. Dette er de også pålagt gjennom lovverket. Spørreundersøkelsen viser videre at respondentene i stor grad kan sies å være enige om at barnets nære familie og nettverk alltid blir vurdert som fosterhjem (skår 4,2). På bakgrunn av dette synes det for revisjonen som at barneverntjenesten rutinemessig vurderer barnets slekt og eventuelt annet nettverk ved fosterhjems plasseringer.

Den overordnede prosessen ved valg av fosterhjem blir styrt av Bufetat, og ansvaret for at **barnet får uttale** seg om valg av fosterhjem tilligger først og fremst dem. Samtidig blir det opplyst at barnevernet samtaler med barnet om hvilke ønsker det har i forbindelse med valg av fosterhjem. Spørreundersøkelsen indikerer at respondentene er enige om at barnet får uttale seg om valg av fosterhjem (skår 4,1).

Det ble oppgitt at de biologiske foreldrene får anledning til å fremme sine meninger og ønsker. Noe som også stemmer overens med at respondentene i gjennomsnitt er enige i at biologiske **foreldre alltid får uttale** seg om valg av fosterhjem (skår 3,9). Vi vurderer derfor at barn og foreldre gis anledning av barneverntjenesten til å uttale seg om valg av fosterhjem.

I mappegjennomgangen av barnevernssaker i Fredrikstad kommune fant revisjonen imidlertid bare et fåtall saker, dette gjaldt særlig for omsorgsplasseringer, hvor barnets mening og foreldrenes mening for valg av fosterhjem var dokumentert. Etter revisjonens oppfatning bryter dette med forskrift om medvirkning og tillitsperson § 7.

Når fosterhjem benyttes som hjelpetiltak skal barneverntjenesten jobbe bevisst for **tilbakeføring**. I disse tilfellene får vi opplyst at det blir vurdert om foreldrene kan få tilbake omsorgsretten fortløpende. Ved omsorgsovertakelser og langvarige plasseringer arbeides det imidlertid bare unntaksvis for tilbakeføring av barn til biologiske foreldre i barneverntjenesten. Fra spørreundersøkelsen er respondentene likevel enige om at barneverntjenesten alltid vurderer om foreldrene kan få omsorgen tilbake dersom det er til barnets beste (skår 4,1). Uansett vil barneverntjenesten kreve at foreldrene i større grad selv dokumenterer endret omsorgskompetanse, enn tidligere, for at tilbakeføring kan finne sted.

Revisjonen registrerer at barneverntjenesten i liten grad jobber for tilbakeføring av barn etter vedtak om omsorgsovertakelse. Sett i lys av nyere avsagte dommer i EMD mener vi det kan være hensiktsmessig om kommunen evaluerer sin praksis på området.

Tiltaksplaner blir brukt til å evaluere og følge barnets utvikling for barn som er frivillig plassert i fosterhjem. Det fremgår fra revisjonens undersøkelse at det foreligger tiltaksplaner i alle sakene. Noen er riktignok opprettet i ettertid av vedtakstidspunktet. For alle fire sakene er en av de to siste planene evaluert. Revisjonen registrerer at dette kan forklares med at ny tiltaksplan kan ses på som en form for evaluering.

Utvalget av frivillig plasserte barn er lite i vår mappegjennomgang, men at de fleste av disse sakene har tiltaksplan støttes av at respondentene i spørreundersøkelsen i stor grad er enige i denne påstanden (skår 4,4).

³³ 37,5 % oppgir 1 mnd. – 6 mnd.
12,5 % oppgir mer enn 1 år.

Legger vi besvarelsene i spørreundersøkelsen til grunn så tyder den på at tiltaksplanen evalueres jevnlig og at den ansatte følger nøye med på barnets utvikling i fosterhjemmet, med en skår på henholdsvis 4,4 og 4,8. Påstanden om at tiltaksplanen blir brukt aktivt i oppfølgingen av barna gir en noe lavere skår på 3,8.

Etter revisjonens syn overholder barneverntjenesten regelverket om å opprette tiltaksplaner for frivillige plasseringer, samtidig blir tiltaksplanene i ulik grad brukt aktivt i den enkelte sak.

Etter barnevernloven § 4-15 tredje ledd, kreves det at barneverntjenesten utarbeider **omsorgsplan** – midlertidig og endelig. Omsorgsplanenes formål er først og fremst å avklare barneverntjenestens intensjoner og formål med plasseringen, og de er dermed ikke direkte handlingsanvisende ved å konkretisere tiltak som må iverksettes for å nå spesifikke mål, i motsetning til tiltaksplaner. Planen skal beskrive barneverntjenestens plan for barnets fremtid, og skal lages og evalueres i tett samarbeid med barnet og barnets omsorgspersoner.

Revisjonens undersøkelse viser at omsorgsplanen ikke har noen sentral plass i barnevernssakene i Fredrikstad kommune. Etter revisjonens oppfatning synes omsorgsplanen å være et svært begrenset dokument, som ofte ikke blir brukt aktivt i oppfølgingen av barna. Dette strider med intensjonen bak omsorgsplaner.

Fra spørreundersøkelsen er det stor enighet, skår 4,6, om at barneverntjenesten gjennomfører planlagte besøk i fosterhjemmene. Likevel viser revisjonens mappegjennomgang at noen planlagte **oppfølgingsbesøk** i fosterhjem ikke er gjennomført, noe som ikke kan sies å være tilfredsstillende.

Å sikre at fosterbarn får nødvendig oppfølging av saksbehandler er definert som ett av målene i virksomhetsplan 2019, og det tilhørende vedtaket er å ha fokus på å dokumentere oppfølgingen.

I mange tilfeller finner revisjonen at referatene fra oppfølgingsbesøkene er svært knappe, eller helt fraværende. Samtidig er det manglende dokumentasjon på samtale med barna, selv i tilfeller hvor det har blitt skrevet referat. At det skrives referat og oppfølgingsbesøk dokumenteres er viktig av flere grunner. For eksempel ved skifte av saksbehandler vil manglende referater kunne bidra til å vanskeliggjøre arbeidet til den nye saksbehandleren, noe som også kan være uheldig for barnet.

Med tanke på det høye antallet ufullstendige eller manglende referater fra oppfølgingsbesøk, ser det ikke ut som referat fra oppfølgingsbesøk har fått tilstrekkelig prioritet i arbeidet til saksbehandlerne. Etter vår vurdering er dette ikke tilfredsstillende.

Når det gjelder **tilsyn** er det nå større oppmerksomhet på kontroll av tilsynsførere i barneverntjenesten enn tidligere. Barneverntjenesten har øremerket en person til oppfølging av tilsynsførere. Revisjonen finner dette positivt.

Oppfølging av biologiske foreldre gjøres primært i forbindelse med samvær. Fra revisjonens undersøkelse fremkommer det at barneverntjenesten legger til rette for og følger opp samvær mellom foreldre/søsken. Vi får også opplyst at barneverntjenesten nå har mye mer oppmerksomhet - med flere møtepunkter, på oppfølging av foreldre enn tidligere. Samtidig er respondentene i spørreundersøkelsen bare til en viss grad enige i påstanden om at biologiske foreldre får tilbud om råd og veiledning (skår 3,8), og i noe mindre grad om utviklingen til de biologiske foreldrene følges tett opp (skår 3,3). Dette tolker vi som at det er en viss uklarhet om det blir lagt ned tilstrekkelig med ressurser i oppfølgingen av biologiske foreldre.

Det fremgår av intervjuene at **barnets rett til medvirkning** ivaretas først og fremst ved at saksbehandler i omsorgsavdelingen har samtaler med barnet og hører dets mening. Dette bekreftes fra spørreundersøkelsen (skår 4,3). Revisjonen får oppgitt at barnets mening blir dokumentert under posten journalnotat i fagsystemet Familia, eller referatene fra oppfølgingsbesøkene. Fra spørreundersøkelsen er det stor enighet (skår 4,6) om at barnets mening blir dokumentert. Imidlertid kan revisjonen i mappegjennomgangen ikke gjenfinne barnets mening dokumentert, eller at det er gjennomført samtaler med barna, ved oppfølgingsbesøk i 7 av 13 saker. I journalnotat er det få om noen dokumentasjon på barnets mening. I noen få tilfeller kan barnets mening finnes dokumentert i fagsystemet Familia i tilknytning til saker i Fylkesnemnda.

At barnets mening ikke fremkommer i barneverntjenestens dokumentasjon bryter med Forskrift om medvirkning og tillitsperson § 7. Forskriften sier at barnevernet skal i sin saksbehandling dokumentere barnets medvirkning, og det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn. Barneverntjenesten bør derfor sørge for at barnets meninger blir dokumentert.

4 Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjonsrapport

Problemstilling 3: Har Fredrikstad kommune iverksatt tiltak for å følge opp de svakhetene som ble avdekket i forvaltningsrevisjonsrapport *Barnevern (2017)*?

Bystyret fattet følgende vedtak 1. februar 2018, sak 3/18:

1. Bystyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Barnevern» til etterretning. Bystyret finner det positivt at internkontrollen, og praksis knyttet til oppfølging av omsorgsplasserte barn i fosterhjem og atferdsplasserte barn på institusjon, i all hovedsak synes å være tilfredsstillende. Bystyret ser imidlertid alvorlig på at det er avdekket avvik knyttet til tiltaksplaner og at retten til individuell plan ikke i tilstrekkelig grad er ivaretatt.

2. Bystyret noterer seg rådmannens konkrete tiltaksplan som er listet i saken og ber rådmannen om å rapportere om sin oppfølging til Oppvekstutvalget innen utgangen av 2018. Bystyret viser ellers til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp.

Dette kapittelet beskriver hvordan og i hvilken grad kommunen har fulgt opp de svakhetene som ble avdekket med utgangspunkt i kommunedirektørens tiltaksplan.

4.1 Oppfølgingskriterier

Barneverntjenesten bør iverksette nødvendige tiltak for å møte avvikene som er avdekket i forvaltningsrevisjonsrapporten. Vi påpekte flere forbedringsområder, og i henhold til kommunaldirektørens høringsuttalelse skulle følgende tiltak iverksettes:

- Videreføre kvartalsvis gjennomgang av risikoanalyse og iverksetting av tiltak. Ansvarlig: Barnevernleder. Frist: Hvert kvartal.
- Kartlegge ansattes kompetanse. Ansvarlig: nærmeste leder. Frist: 26.02.18
- Vurdere nåværende kompetansebehov og antatt behov frem i tid: Ansvarlig: Barnevernleder i samråd med ledergruppen. Frist: 01.03.18.
- Sikre erfaringer fra barn og foresatte gjennom årlige brukerundersøkelser, Ansvarlig: barnevernleder: Frist: høsten 2018
- Sikre forsvarlig saksgang ved saksgjennomgang og at vedtak etter lov om barneverntjenester ikke fattes uten vedlegg av tiltaksplan. Ansvarlig: nærmeste leder. Frist: umiddelbart.
- Sikre at det utarbeides en individuell plan for barn med langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det ansees nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og at det foreligger samtykke. Ansvarlig: nærmeste leder: Frist: umiddelbart.

4.2 Bakgrunn

Internkontroll – risikovurdering, kompetanse og brukermedvirkning

I den tidligere rapporten vurderte revisjonen at de deler av internkontrollen som var gjennomgått i all hovedsak tilfredsstilte kravene i forskrift om internkontroll etter barnevernloven. Samtidig påpekte vi mangler knyttet til blant annet risikovurderinger og kompetansekartlegging av de ansatte. Begge elementene er viktige i et internkontrollperspektiv. Risikovurderinger spiller en sentral rolle hva gjelder evaluering og utvikling av internkontrollen. Kompetansekartlegging er viktig for å avdekke om virksomheten har nødvendig kompetanse. Elementene henger dessuten sammen, da manglende eller svak kompetanse kan representere en risiko i seg selv.

I høringsuttalelsen uttrykte kommunedirektøren å være fornøyd med at deler av internkontrollen i all hovedsak tilfredsstillte kravene i forskrift om internkontroll etter barnevernloven, men at det er nødvendig å iverksette tiltak for å rette opp manglene som er påpekt knyttet til risikovurderinger og kartlegging av kompetanse hos de ansatte.

Videre pekte revisjonen på at det var uklart hvorvidt erfaringer fra barn og foreldre, herunder brukerundersøkelser og evalueringsguider/skjemaer, i tilstrekkelig grad ble nyttiggjort i evaluerings- og utviklingsarbeidet.

Forsvarlig saksgang

I den tidligere rapporten vurderte revisjonen at praksis knyttet til oppfølging av omsorgsplasserte barn i fosterhjem og atferdsplasserte barn på institusjon i all hovedsak synes å være tilfredsstillende sett hen til kravene i barnevernloven. Imidlertid avdekket vi avvik på enkelte områder. Vi fant at praksis for oppfølging av omsorgsplasserte barn viste enkelte svakheter knyttet til grunnleggende oppgaver slik som utarbeidelse av omsorgsplaner, tilsynsførerbesøk og fosterhjemsbesøk. Vi kom også med bemerkninger knyttet til praksis for journalføring av informasjon fra samtaler med barnet og barnevernfaglige vurderinger.

Revisjonen fant også et avvik knyttet til utarbeidelse av tiltaksplan for atferdsplasserte barn. Selv om det er tale om et enkeltstående tilfelle var revisjonen av den oppfatning at dette var alvorlig sett hen til plasseringens karakter.

I høringsuttalelsen uttrykte kommunedirektøren å være fornøyd med at praksis knyttet til oppfølging av omsorgsplasserte barn i fosterhjem og atferdsplasserte barn på institusjon i all hovedsak synes å være tilfredsstillende sett hen til kravene i barnevernloven. Kommunedirektøren anså det likevel som nødvendig å iverksette tiltak for å sikre at grunnleggende oppgaver som utarbeidelse av omsorgsplaner, tilsynsførerbesøk og fosterhjemsbesøk blir utført, samt tiltak knyttet til praksis for journalføring av informasjon fra samtaler med barnet og barnevernfaglige vurderinger. Kommunedirektøren så også alvorlig på at det i et enkeltstående tilfelle var avdekket avvik knyttet til utarbeidelse av tiltaksplan.

Individuell plan

I den tidligere rapporten vurderte vi at barnevernet ikke i tilstrekkelig grad hadde ivarett sin plikt til å utarbeide individuell plan for barn som har rett til dette, både for omsorgs- og atferdsplasserte barn.

I høringsuttalelsen skrev kommunedirektøren at det er alvorlig at barnevernet ikke i tilstrekkelig grad har ivarett sin plikt til å utarbeide individuell plan for barn som har rett til dette.

4.3 Revisjonens undersøkelse

Internkontroll – risikovurdering, kompetanse og brukermedvirkning

På tidspunkt for forrige revisjon var det ikke gjennomført formelle risikovurderinger, men risiko lå gjerne til grunn når forbedringspunkter ble identifisert og fokusområder definert. Det ble blant annet pekt på at analyse av nøkkeltallene vil vise hvor fokus må rettes.

Som vist til i kapittel 2.2 er det fortsatt ikke foretatt noen formelle risiko- og sårbarhetsanalyser i barneverntjenesten utover kartlegging av risiko knyttet til HMS. Tjenesten har imidlertid ukentlig gjennomgang av nøkkeltall i Familia og halvårlig rapportering til Fylkesmannen, som avdekker områder med svikt eller risiko for svikt.

Tjenesten har ingen mal for risikovurdering og det er ikke kjennskap til kvalitetssystemets modul for risikovurdering eller gjennomført opplæring på feltet. Den enkelte saksbehandler kan formidle risiko knyttet til sine saker, slik at det kan være at de gjør risikovurderinger, men uten at det er noen systematikk i dette arbeidet. Avdelingsleder viser til at utilsiktede flyttinger er det største risikoområdet.

På tidspunkt for forrige revisjon hadde ikke barneverntjenesten noen oppdatert kompetanseoversikt. Som beskrevet i kapittel 2.2 har barneverntjenesten nå utarbeidet en kompetanseplan for hele virksomheten. Kompetanseplanen bygger på satsningsområder i virksomhetsplanen. Alle ansatte skal også ha lagt sin kompetanse/CV inn i Visma. Avdelingsleder har ikke tilgang til registreringene, men kjenner de ansattes kompetanse fra ansettelsesprosessen og medarbeidersamtaler. Tjenesten har konkludert med at de mangler flerkulturell kompetanse, og dette er nå ivarett i kompetanseplanen.

Som vist til i kapittel 2.2 har ikke barneverntjenesten systematiske brukerundersøkelser. Tjenesten benytter KS sin brukerundersøkelse annethvert år. I 2019 dreide undersøkelsen seg om hjelpetiltak for hjemmeboende barn. Tjenesten har imidlertid vurdert å benytte studenter som er innom barnevernet til å gjennomføre telefonintervju med brukere av tjenesten.

Forsvarlig saksgang

Saksgjennomgang er et av tiltakene som ble foreslått av kommunedirektøren i høringsuttalelsen. Saksgjennomgang ble også gjennomført ved revisjonen i 2016-2017 og dette er videreført i dagens praksis. Som beskrevet i kapittel 2.2 har alle saksbehandlere i Omsorgsavdelingen saksgjennomgang med avdelingsleder en gang i uka/hver tredje uke. Hyppighet kan variere avhengig av saksbehandlers kompetanse og erfaring. Her blir planer, evalueringer og frister fulgt opp.

Kommunedirektørens andre tiltak for å sikre forsvarlig saksgang var at tiltaksplan skulle være vedlegg til/utarbeides samtidig med vedtak. Barneverntjenesten har ikke rutiner som sikrer at tiltaksplan og omsorgsplan utarbeides samtidig med vedtak. Av kommunens egen rapportering av avvik for andre halvår 2019 fremgår at det er 125 barn under omsorg og at omsorgsplan mangler for syv av disse. Hva gjelder tiltaksplan viser tilsvarende at 211 av 491 barn med hjelpetiltak mangler tiltaksplan. Dette inkluderer også barn med andre hjelpetiltak enn fosterhjem. Rapporten viste videre at en av seks barn med atferdstiltak manglet plan.

I revisjonens gjennomgang av saker vår/sommer 2020 fremkommer også at det i flere saker er fattet vedtak uten at tiltaks- eller omsorgsplan foreligger samtidig eller i det hele tatt.

I nøkkeltall per 25. juni 2020 fremgår at det er 118 barn med omsorgstiltak og at to av disse er uten omsorgsplan.

Det foreligger ikke rutiner for arbeidet med omsorgsplan og tiltaksplan.

Revisjonens vurderinger i 2016-2017 var som nevnt også knyttet til andre elementer i saksbehandlingen, slik som:

- gjennomføring av fosterhjembesøk og tilsynsbesøk
- journalføring av samtaler med barn og barnevernfaglige vurderinger
- oppfølging av biologiske foreldre.

Som det fremgår av fakta i kapittel 3.2 har kommunen endret måten å følge opp tilsynsbesøk ved at dette arbeidet er lagt til fagstab med dedikerte ressurser til denne oppgaven. Videre er oppfølging av biologiske foreldre tettere nå enn tidligere, men gjennomsnittskår på påstandene på feltet er henholdsvis 3,3 og 3,8 på en skala fra 1-5. Når det gjelder gjennomføring av fosterhjembesøk og dokumentasjon av besøkene, viser revisjonens praksisgjennomgang beskrevet i kapittel 3.2 at det er mangler. Det samme gjelder dokumentasjon av samtaler med barn og barnevernfaglige vurderinger, samt barnets og foreldrenes mening om valg av fosterhjem.. Barneverntjenesten har heller ikke skriftlige rutiner for arbeidet på disse områdene.

Individuell plan

Omsorgsavdelingen har gjort endringer i arbeidet med individuell plan ved at de har økt fokus på det, og flere ansatte har vært på kurs. Det ble gjennomført kurs for hele kontoret i 2017 og 2019. Det er også egen opplæring i individuell plan i Vismaveilederen. Det har også blitt gjort endringer i vedtaksmalen slik at det skal krysses av i vedtaket når brukeren skal ha individuell plan. Utover dette foreligger det ikke skriftlige rutiner for arbeid med individuell plan. Som det fremkommer i kapittel 2.2 kan nok tjenesten fortsatt ha et forbedringspotensial på dette feltet.

4.4 Revisjonens vurderinger

Internkontroll – risikovurdering, kompetanse og brukermedvirkning

Ifølge kommunedirektørens tiltaksliste skulle nåværende praksis med kvartalsvis gjennomgang av risikoanalyse og iverksetting av tiltak videreføres. Slik vi vurderer fakta er dette fortsatt praksis. Revisjonen vil imidlertid presisere at dette ikke er en oppfyllelse av svakheten revisjonen avdekket knyttet til manglende risikovurderinger i den forrige revisjonsrapporten. Med risikovurdering mener revisjonen en systematisk gjennomgang av tjenestens arbeidsprosesser for å identifisere områder hvor det kan være risiko for svikt. Denne prosessen skal i utgangspunktet foretas uavhengig av avviksrapportering/gjennomgang av nøkkeltall. Det vil si at man skal avdekke risiko før svikten oppstår slik at man på et tidlig tidspunkt kan iverk-

sette tiltak, slik som eksempelvis ved utilsiktede flyttinger, som er beskrevet som et av de største risikoområdene. Avviksrapportering/gjennomgang av nøkkeltall er imidlertid et viktig supplement til en risikobasert internkontroll.

Barneverntjenesten har fått på plass flere elementer på kompetanseområdet. Gjennom kompetanseplanen er kompetansebehov dokumentert. Vi anser det imidlertid som en svakhet at avdelingsleder ikke kan benytte Visma til å få oversikt over avdelingens kompetanse. Det fremstår likevel som om avdelingsleder har oversikt over kompetansen til det enkelte gjennom andre tiltak som medarbeidersamtaler og ansettelsesprosesser.

Barneverntjenesten har ikke iverksatt årlige brukerundersøkelser slik kommunedirektøren har satt opp i sin liste over tiltak.

Forsvarlig saksgang

For så sikre forsvarlig saksgang har avdelingsleder fortsatt systematisk gjennomgang av saker med saksbehandler. Det fremkommer ikke at det er gjennomført noen endringer i måten dette gjennomføres på. Slik revisjonen vurderer funnene i mappegjennomgangen og resultatene fra rapporteringer til fylkesmannen, samt dagens nøkkeltall tyder ikke funnene på at det har skjedd en vesentlig forbedring i arbeidet med å sikre at det foreligger tiltaksplan og omsorgsplan. På de øvrige områdene som revisjonen knyttet merknader til i forrige revisjon, kan vi, med unntak av arbeidet med tilsynsbesøk og oppfølging av biologiske foreldre, heller ikke se at det har skjedd vesentlige forbedringer på disse områdene. Vi legger til grunn at det ikke foreligger rutiner for arbeid med verken omsorgsplaner eller tiltaksplaner, gjennomføring av fosterhjemsbesøk, journalføring av samtaler med barn eller barnevernfaglige vurderinger. Samtidig viser gjennomgangen av praksis at det fortsatt er store mangler i dokumentasjonen.

Individuell plan

Etter revisjonens vurdering har barneverntjenesten gjort forbedringer i arbeidet med individuell plan, ved at det er gjennomført kurs, samt at individuell plan er inkludert i vedtaksmalen. Det foreligger imidlertid ingen rutiner for arbeidet og det uttrykkes et forbedringspotensial på området. På denne bakgrunn er vi usikre på om kommunens tiltak har vært tilstrekkelig til å sikre at individuell plan blir systematisk vurdert for barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Internkontrollforskriftens bestemmelser definerer det minimum av tiltak som må være gjennomført for å ha internkontroll i barneverntjenesten. Barnverntjenestens internkontroll i Fredrikstad tilfredsstillende i hovedsak disse kravene. På noen områder mener vi imidlertid at internkontrollen er mangelfull, slik at barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn bare delvis kan sies å være tilstrekkelig planlagt, kontrollert og ved behov korrigert.

Fra våre undersøkelser finner vi at barneverntjenesten ikke samler inn systematiske tilbakemeldinger fra brukerne, med unntak av en brukerundersøkelse hvert annet år som ikke tillegges noen praktisk verdi. Basert på intervjuer og spørreundersøkelse gis det ikke god nok opplæring i barneverntjenesten i arbeidet med fosterhjem. Videre er det etter våre vurderinger ikke foretatt systematiske og dokumenterte risikovurderinger for å identifisere områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Vi mener også at barneverntjenesten mangler en kanal for elektronisk rapportering av avvik i tjenestekvalitet, herunder avvik fra andre myndighetskrav eller rutiner enn det som fanges opp av nøkkeltall og rapportering til Fylkesmannen. Barneverntjenesten har flere rutiner, sjekklister o.l., men disse ser ikke ut til å være implementert i tilfredsstillende grad. I tillegg kan det utarbeides flere relevante rutiner innenfor arbeidet med oppfølging av fosterhjem.

Basert på våre vurderinger av kommunens oppfølging av fosterhjem sørger kommunen, også her, bare delvis for at barn som bor i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på. I barneverntjenestens oppfølging av fosterhjem er manglene etter revisjonens oppfatning i hovedsak knyttet til dokumentering av samtaler, referater fra oppfølgingsbesøk og utarbeiding av omsorgsplaner.

Omsorgsplanene barneverntjenesten utarbeider synes ikke å være tilstrekkelige i henhold til hva som er intensjonen med planene. I mange tilfeller fremstår omsorgsplanene som svært begrensede dokumenter som har liten verdi i praksis. Når det gjelder oppfølging av barn i fosterhjem, viser revisjonens mappегjennomgang at flere planlagte oppfølgingsbesøk ikke er gjennomført. Barneverntjenestens praksis med dokumentering av oppfølgingsbesøk er også i mange tilfeller mangelfull, da referater fra oppfølgingsbesøkene ofte synes å være svært knappe eller helt fraværende. Mappегjennomgangen av barnevernssaker har også vist at i flertallet av sakene revisjonen har undersøkt, er verken barnet eller foreldrenes meninger dokumentert.

Kommunen har iverksatt tiltak på enkelte av områdene hvor forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2017 avdekket svakheter, herunder arbeid med kompetansekartlegging og dokumentasjon av kompetansebehov, samt oppfølging av tilsynsbesøk. På de øvrige områdene kan ikke revisjonen se at svakhetene som ble avdekket er fulgt opp i tilstrekkelig grad. Dette er i stor grad vurdert på nytt i denne revisjonen. Utover det som er gjennomgått på nytt mener vi at kommunen i tillegg bør arbeide mer for å sikre at individuell plan blir systematisk vurdert for alle barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester, gjennom eksempelvis å etablere rutiner for arbeidet.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

Barneverntjenesten bør

- systematisk samle inn og bruke informasjon fra brukerne i forbedrings- og utviklingsarbeid
- sørge for at det gis god opplæring til medarbeiderne
- utarbeide systematiske risikovurderinger for å kartlegge og identifisere risikoområder
- vurdere å legge til rette for at avvik i tjenestekvalitet kan rapporteres
- utarbeide og implementere rutiner for arbeidet med oppfølging av fosterhjem
- utarbeide og følge omsorgsplan etter intensjonen i barnevernloven
- sørge for at det skrives referat fra oppfølgingsbesøk i fosterhjem, og at alle oppfølgingsbesøk blir gjennomført
- sørge for at barnets og foreldrenes meninger blir dokumentert
- sikre at individuell plan blir systematisk vurdert

6 Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektørens uttalelse:

Fredrikstad kommune forvaltningsrevisjonsrapport hadde følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

Blir barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem i tilstrekkelig grad planlagt, kontrollert og ved behov korrigert?

Problemstilling 2:

Oppfølging av barn i fosterhjem – sørger kommunene for at barn som bor i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på.?

Problemstilling 3:

Har Fredrikstad kommune iverksatt tiltak for å følge opp de svakhetene som ble avdekket i forvaltningsrapporten barnevern 2017?

Kommunaldirektøren vurderer at innholdet i rapporten er gjenkjennbar og er i hovedsak enig i det som fremkommer av forbedringspunkter. Rapporten tas til etterretning og vil bli brukt i barneverntjenestens utviklingsarbeid videre fremover.

Revisjonen har på denne bakgrunn av undersøkelsene følgende anbefalinger:

- Systematisk samle inn og bruke informasjon fra brukerne i forbedring -og utviklingsarbeid
- Sørge for at det gis god opplæring til medarbeidere
- Utarbeide systematiske risikovurderinger for å kartlegge og identifisere risikoområder
- Vurdere å legge til rette for at avvik i tjenestekvalitet kan rapporteres
- Utarbeide og implementere rutiner for arbeidet med oppfølging av fosterhjem
- Utarbeide og følge omsorgsplan etter intensjonen i barnevernloven
- Sørge for at det skrives referat fra oppfølgingsbesøk i fosterhjem og at alle oppfølgingsbesøk blir gjennomført
- Sørge for at barnet og foreldrenes meninger blir dokumentert
- Sikre at individuell plan blir systematisk vurdert

Kommunedirektøren er tilfreds med at deler av barneverntjenestens internkontroll i forskrift om internkontroll i stor grad tilfredsstiller kravene i barnevernloven.

Kommunedirektøren foreslår følgende iverksetting av tiltak for å følge opp de svakhetene som er avdekket i forvaltningsrevisjonsrapporten –oktober 2020:

- *Systematisk samle inn og bruke informasjon fra brukerne i forbedring –og utviklingsarbeid.*

Barneverntjenesten har annet hvert år en brukerundersøkelse rettet mot hjemme-boende barn. Den kan besvares både på papir og på nett. Det er lav svarprosent, og gir derfor lite informasjon til forbedrings og utviklingsarbeid. KS har en undersøkelse rettet mot barn og en som er rettet mot foreldre/foresatte, *men ingen rettet spesielt opp imot fosterhjem.*

Tiltak: Vurdere om kommunen skal bruke ressurser /lage en egen undersøkelse opp mot fosterhjem. **Frist: 01.03.21. Ansvarlig: etatsjef**

- *Sørge for at det gis god opplæring til medarbeidere.*

Tiltak: Det er utarbeidet en velkomstperm både fra kommunen og fra barnevern-tjenesten. Barneverntjenesten skal oppdatere sin velkomstperm. Nyansatte får tildelt en fadder i den avdelingen den ansatte begynner. **Frist: 01.02.21. Ansvarlig: ledergruppen.**

- *Utarbeide systematiske risikovurderinger for å kartlegge og identifisere risikoområder.*

Tiltak: Barneverntjenesten etablerer en prosedyre på at de dynamiske nøkkeltall i fagsystemet brukes systematisk ukentlig i avdelingene for å avdekke og identifisere risikoområde. **Frist: innen 01.04.21. Ansvarlig: barnevernleder/avdelingsleder**

Tiltak: Vurdere å legge til rette for at avvik i tjenestekvalitet kan rapporteres. Vurdere om det er mulig å bruke dagens avviks system, eventuelt få det inn som en del av Fredrikstadkompasset. **Frist: 01.04.21 Ansvarlig: Etatsjef**

- *Utarbeide og implementere rutiner for arbeidet med oppfølging av fosterhjem.*

Tiltak: Gjennomgå eksisterende rutiner, bruke Visma veiledere og vurdere behov for utvikling av nye rutiner. **Frist: 01.02.21. Ansvarlig: Avdelingsleder/barnevernleder**

- *Utarbeide og følge omsorgsplan etter intensjonen i barnevernloven.*

Tiltak: Det er opprettet rutine på dette i kvalitetssystemet. Avdelingsleder kvalitetssikre at det foreligger omsorgsplan når vedtak er fattet av Fylkesnemnda. **Frist: umiddelbart. Ansvarlig: avdelingsleder**

- *Sørge for at det skrives referat fra oppfølgingsbesøk i fosterhjem og at alle oppfølgingsbesøk blir gjennomført.*

Tiltak: Sikre at alle saksbehandlere er kjent med rutinen og foretar riktig registrering i vårt fagsystem. **Frist: umiddelbart. Ansvarlig: avdelingsleder.**

- *Sørge for at barnet og foreldrenes meninger blir dokumentert.*

Tiltak: Sikre at alle saksbehandlere dokumenterer barnet og foreldrenes meninger i saksfremlegg til Fylkesnemnda. **Frist: umiddelbart. Ansvarlig: avdelingsleder og jurist.**

- *Sikre at individuell plan blir systematisk vurdert.*

Tiltak: Det etableres ett fast sjekk punkt ved saksgjennomgang. **Frist: umiddelbart. Ansvarlig: avdelingsleder**

Kommunedirektøren er tilfreds med at tiltak etter revisjonen fra 2017, er gjennomført. Arbeid med kompetansekartlegging og dokumentasjon av kompetansebehov, samt oppfølging av tilsynsbesøk.

Kommunedirektøren er uenig i at forvaltningsrevisjonen mener at de resterende tiltakene som ble besluttet etter revisjonen i 2017, ikke er tilfredsstillende gjennomført.

7 Kildehenvisninger

Dokumenter fra kommunen

Organisasjonskart barnevern
Kompetanseplan
Virksomhetsplan barneverntjenesten 2019
Oversikt ansatte
Etiske prinsipper
Brukerundersøkelse 2019
Internkontroll for barneverntjenesten i Fredrikstad 2020
Oversikt ansatte
1. halvårsrapportering 2018
2. halvårsrapportering 2018
1. halvårsrapportering 2019
2. halvårsrapportering 2019
1. halvårsrapportering 2020
Avviksrapport 2. halvår 2019

Fra kommunens kvalitetssystem

Oppfølgingsbesøk fosterhjem
Generelt om rutiner i barneverntjenesten
Rutiner for samarbeid mellom barneverntjenesten og Bufetat
Sjekkliste - Søknad for fosterhjem.
Sjekkliste - Etablering av tilsynsfører
Rapport fra tilsynsfører
Oppfølgingsbesøk fosterhjem

Lover og forskrifter

Lov av 17.7.1992 om barneverntjenester (barnevernloven).
Forskrift av 14.12.2005 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester (internkontrollforskriften).
Forskrift av 18.12.2003 om fosterhjem
Forskrift av 1.6.2014 om medvirkning og tillitsperson

Veileder

Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder. Barne- og likestillingsdepartementet 2006.
Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013-2014. Helsetilsynet 2014:
Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Internserien 10/2012.
Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne- og likestillingsdepartementet 2006.

Forvaltningsrapport

Forvaltningsrapport Barnevern 2017

Vedlegg A

Utledning av revisjonskriterier

Problemstilling 1: Blir barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem i tilstrekkelig grad planlagt, kontrollert, og ved behov korrigert?

Problemstilling 1 tar for seg barneverntjenestens internkontroll. De tilhørende revisjonskriteriene er utledet fra barnevernloven og tilhørende internkontrollforskrift med veileder, samt Helsetilsynets veileder for tilsyn med kommunale barneverntjenester. I henhold til barnevernloven § 2-1 annet ledd, skal kommunen ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører sine oppgaver i samsvar med fastsatte krav i lov eller i medhold av lov.

Definisjon av internkontroll fremgår av internkontrollforskriften § 3: *I forskriften betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.*

Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan kravet til internkontroll blir oppfylt. Forskrift om *internkontroll for kommunenes oppgaver etter lov om barneverntjenester* gir nærmere retningslinjer for både omfang av og innholdet i internkontrollen, jf. forskriftens § 4.

Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester, jf. forskriftens § 4 første ledd. Norske kommuner er ulike i så henseende, men plikten til internkontroll er imidlertid den samme for kommunene. Arbeidet med å oppfylle denne plikten må dermed tilpasses den enkelte kommune.

Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold, jf. internkontrollforskriften § 5.

Det fremgår av veileder til forskriften at det ikke nødvendigvis er et krav at alt skal dokumenteres skriftlig. Hvor mye som skal nedfelles skriftlig av internkontrollen, skal vurderes konkret og avgjøres av virksomheten selv i forhold til hva som anses nødvendig og hensiktsmessig. Hovedpoenget er at det skal være en kjent og felles bevissthet og forståelse av styring, regelverk og utøvelse av tjenester på områdene. Virksomhetens eget behov skal være avgjørende. Størrelsen på kommunens barneverntjeneste vil blant annet ha betydning for omfang på internkontrollen. Basert på sine utfordringer og sitt utgangspunkt må kommunene beskrive hvordan de tilfredsstiller alle kravene til internkontroll.

Den del av internkontrollen som foreligger skriftlig skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig for alle ansatte, jf. internkontrollforskriften § 5.

Videre fremkommer av veileder til forskriften at alle planer (arbeidsplan, omsorgsplan, tiltaksplan), rutiner og prosedyrer er verktøy i kommunens styring og inngår som en del av internkontrollsystemet. Ledelsen styrer gjennom aktiviteter som planlegging, kontroll og korrigerende av den praksis barneverntjenesten driver. Internkontroll innebærer blant annet at den/de ansvarlige for virksomheten skal sørge for at kravene som er beskrevet i internkontrollforskriften § 4 annet ledd bokstav a-h, blir oppfylt. Disse kravene er å oppfatte som minimumskrav. Når kravene er oppfylt og dokumentert skriftlig i det omfang som er påkrevd og nødvendig, har kommunen etablert internkontroll.

Organisering og ansvar

Virksomheten skal ha en klar organisering, jf. forskriftens § 4 bokstav a. Organiseringen bør foreligge skriftlig, jf. forskriftens § 5. Ledelsesstruktur og fordelingen av ansvar, myndighet og oppgaver skal beskrives. Det fremgår av veileder at også myndighet og oppgaver for eventuelle private aktører skal komme klart frem. Hovedoppgaver og mål for barneverntjenesten og forbedringsarbeidet som internkontrollen omfatter, skal være avklart. Mål må også være avklart for eventuelle oppdragstakere.

I henhold til veilederen kan forbedringsarbeid organiseres i egne forbedringsprosjekter. Hvis for eksempel tjenesten ikke klarer å overholde frister, bør dette gjøres til gjenstand for forbedringsarbeid.

Tilgang og kunnskap om myndighetskrav

Kommunen må skaffe seg oversikt over hvilke myndighetskrav som gjelder for barneverntjenesten og deretter sørge for at alle medarbeidere har tilgang til det aktuelle regelverket, jf. forskriftens § 4 bokstav b. Kommunen skal sørge for at medarbeidere har den nødvendige kunnskapen om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten. For å sikre forståelse og kunnskap om regelverket er det viktig å ha tilgang til aktuelle rettskilder for tolkning av lov og forskrifter, forarbeider til loven, rundskriv, veiledere og lærebøker på området.

Av veileder til forskriften fremkommer at det må foreligge rutiner som sikrer at nye regler og regelendringer fortløpende blir gjort kjent og forstått i organisasjonen. En ansatt i organisasjonen bør få ansvar med å følge spesielt med på endringer i lov og regelverk. Det bør være klargjort hvem som har ansvar for å følge opp dette med tiltak.

Kompetanse

Kommunen skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll, jf. forskriftens § 4 bokstav c. For å sikre at barneverntjenesten har den nødvendige kompetansen for å utføre oppgaven, må den eller de ansvarlige med jevne mellomrom vurdere virksomhetens nåværende kompetansebehov og antatte behov frem i tid. Den faktiske kompetansen til de ansatte må da kartlegges.

Barnevernloven § 2-1 siste ledd fastsetter kommunens ansvar for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. De ansatte plikter å delta på den etterutdanning som ledelsen bestemmer. Ledelsen må formidle til ansatte hva internkontroll innebærer og hvilke tiltak som kommunen har iverksatt, samt gjennomgå sentrale dokumenter som er utarbeidet i plenum.

I henhold til veileder må kommunen kontrollere at arbeidet med barn i fosterhjem alltid gjennomføres i henhold til lovverk. Dette vil si at det er klart hvilke oppgaver som ligger i å følge opp og kontrollere barns situasjon i fosterhjem generelt, ved felles rutiner, retningslinjer, sjekklister eller lignende, og videre at det blir sørget for at det er klart for de ansatte hvordan de skal vurdere og følge opp barnets individuelle behov.

Medvirkning

Kommunens ledelse har ansvar for å legge til rette for de ansattes medvirkning, jf. forskriftens § 4 bokstav d. Av veileder til forskriften fremgår at kommunen bør arbeide for å motivere ansatte til å delta i ulike prosesser i alle fasene av internkontrollarbeidet; startfasen, kartlegging, planlegging og prioritering av tiltak og oppfølging. Kommunen bør sikre at erfaringer fra ansatte (medarbeidersamtaler, personalmøter, rapporteringer) systematisk innhentes og brukes i eget forbedringsarbeid.

I henhold til veileder må også kommunen innhente opplysninger fra bl.a. tilsynsførere i fosterhjem, tilsynsfører/veileder i hjemmet, støttekontakter og andre som kommunen måtte benytte til utføring av oppgaver på barnevernområdet, herunder også erfaringer fra andre samarbeidspartnere som for eksempel PPT, helsestasjon, skole og barnehage. Denne informasjonen skal brukes i internkontrollarbeidet, jf. Helsetilsynets veileder. Dette kan gjøres gjennom spørreskjema, møter, rapportering, intervjuer, telefonkontakt, erfaringskonferanser osv.

Av veileder fremkommer at kommunen ved inngåelse av avtaler med private må sørge for at avtalen inneholder et punkt om at oppdragstaker har plikt til å gi ulike typer informasjon til den kommunale barneverntjenesten, herunder også rapportere avvik.

Brukermedvirkning

Kommunen bør gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten jf. forskriftens § 4 bokstav e. Erfaringer fra barn og foreldre som er i kontakt med barneverntjenesten er sentralt i arbeidet med å overvåke og forbedre tjenesten, jf. forskriftens § 4 andre ledd bokstav g.

Brukerundersøkelser må oppsummeres og oppbevares som dokumentasjon på at tiltaket er gjennomført. Brukererfaringene bør ses i sammenheng med annen kunnskap virksomheten har om tjenesten, herunder erfaringer innhentet fra andre samarbeidspartnere.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen må foreta en systematisk gjennomgang av sin virksomhet for å finne frem til sårbare områder knyttet til oppfølging av barn i fosterhjem, vedrørende overholdelse av lov og forskrift, jf. § 4 bokstav f. I henhold til veileder kan utgangspunktet for gjennomgangen være å identifisere myndighetskravene på de ulike områdene, tolke kravene til handlingsplikter for kommunen og se dette opp mot praksis, altså basert på rapporterte avvik, i barneverntjenesten.

Den systematiske gjennomgangen danner utgangspunkt for planlegging og iverksetting av tiltak, for eksempel utarbeide eller revidere rutiner og prosedyrer eller mer systematisk overvåkning.

Rapportering og oppfølging

Kommunen må undersøkes om praksis er i samsvar med barnevernlovgivningen, jf. forskriftens § 4 bokstav g. Barneverntjenesten har plikt til å skaffe seg kunnskap om hvordan tjenestene virker for å kunne drive forbedringsarbeid, jf. Helsetilsynets veileder.

Det følger av veileder til forskriften at det må foretas regelmessige vurderinger av om barneverntjenestens virksomhet er i samsvar med kravene i lov og forskrift. Avviksrapportering er dermed viktig. Brudd på lov og forskrift skal meldes av de ansatte i barneverntjenesten og av oppdragstakere. Ledelsen må følge opp avviksrapporteringen. Det er viktig at den som har meldt avviket får en tilbakemelding om oppfølging av meldt avvik. Rutiner for systematisk oppfølging av avviksmeldinger fra oppdragstakere må også inngå som en del av kommunens avviksbehandling. Behovet for korrigerende tiltak kan også avdekkes på andre måter; gjennom opplæringstiltak, utarbeiding og gjennomgang av prosedyrer osv.

Kommunen bør ha rutiner og/eller etablert praksis for informasjonsflyt fra barnevernleder kommunedirektørnivå, jf. Helsetilsynets veileder.

Kommunen må foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten, jf. forskriftens § 4 bokstav h. Ved brudd på interne instruksjoner, rutiner og prosedyrer, må praksis korrigeres eller endres. For at dette skal være effektivt er det blant annet viktig å ha en velfungerende rapportering og behandling av avvik.

I henhold til veileder bør kommunen også ha oversikt over alle typer mottatte klager, og egne resultater fra for eksempel halvårsrapporteringen til Fylkesmannen (antall gjennomførte besøk i hjemmet m.m.) når det gjelder deres oppfølging av barn i fosterhjem. Denne informasjonen bør brukes ved regelmessig gjennomgang og forbedring av tjenesten, jf. Helsetilsynets veileder.

Leder har et særskilt ansvar for oppfølging og kontroll med egen virksomhet. Det innebærer blant annet at den øverste ledelsen må ha tilstrekkelig innsikt i hva som fungerer og hva som bør forbedres, og at ledelsen setter i verk nødvendige forbedringstiltak ved behov.

Punktvis oppsummering av kriteriene:

- Kommunen må sørge for at barneverntjenesten har en klar organisering, hvor fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet er fremkommer tydelig. Hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet bør være beskrevet.
- Kommunen må sørge for at de ansatte i barneverntjenesten har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter.
- Kommunen må sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innenfor fagområdet og barneverntjenestens internkontroll.
- Kommunen må sørge for at de ansatte og de eksterne oppdragstakerne får medvirkning i barneverntjenesten slik at samlet kunnskap og erfaring blir nyttiggjort.

- Kommunen må gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre i sitt forbedringsarbeid i barneverntjenesten.
- Kommunen må skaffe seg oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.
- Kommunen må utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer mv., for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.

Kommunen skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten

Problemstilling 2: Oppfølging av barn i fosterhjem - Sørger kommunen for at barn som bor i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på?

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i barnevernloven og forskrifter, supplert med rundskriv og uttalelser fra departement og direktorat, samt opplysninger på bufdir.no og regjeringen.no.

Barnevernloven skal 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, jf. barnevernloven § 1-1. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.

Et fosterhjem er et privat hjem som tar over omsorgen for et barn på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak (frivillig plassering) eller etter vedtak om omsorgsovertakelse (tvungen plassering), jf. forskrift om fosterhjem § 1 (1a).

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som etter loven ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven § 2-1 (1). Overfor fosterhjem kan kommunen ha ansvar både som omsorgskommune og fosterhjemskommune.

Barn kan bo i fosterhjem i andre kommuner enn den kommunen som har fattet vedtak om fosterhjem. Kommunen der fosterhjemmet ligger kalles fosterhjemskommunen, mens kommunen som har fattet vedtaket er omsorgskommunen.

Fosterhjem som hjelpetiltak

Barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 (1). Av bestemmelsens annet ledd fremgår det at når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har et særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Av bestemmelsens siste ledd fremgår at når de overfor nevnte vilkårene er tilstede, og behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, kan barneverntjenesten formidle plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter for mindreårige.

Av siste ledd, siste setning fremgår at hvis det må forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, bør det likevel vurderes om det med en gang skal vedtas at barneverntjenesten skal overta omsorgen for barnet etter barnevernloven § 4-12 (1), framfor frivillig plassering etter denne paragraf.

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

Fosterhjem ved omsorgsovertakelse

Vedtak om å overta omsorgen for et barn kan treffes ved alvorlig omsorgssvikt, jf. vilkårene i barnevernloven § 4-12. Vedtaket skal treffes av fylkesnemnda etter kapittel 7. Vedtaket skal iverksettes så snart som mulig, jf. barnevernloven § 4-13. I akutsituasjoner kan barnevernet fatte midlertidige vedtak om å

plassere barnet utenfor hjemmet dersom det er fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, jf. barnevernloven § 4-6.

Ved omsorgsovertakelse skal barnevernet vedta en plan for barnets omsorgssituasjon, jf. barnevernloven § 4-15 (3). Dette er nærmere beskrevet i veilederen *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten*. Etter omsorgsovertakelsen har barneverntjenesten et løpende og helhetlig ansvar for oppfølging av barnet, jf. barnevernloven § 4-16. I dette ligger et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Det følger også av bestemmelsen at barnevernet kort tid etter omsorgsovertakelsen skal kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging, eventuelt også formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser dersom foreldrene ønsker det. Der hensynet til barnet ikke taler mot det, skal barneverntjenesten legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet. EMD har gjennom sin praksis, utledet et krav om at ethvert tiltak i forbindelse med barnevernets omsorgsovertakelse av et barn, skal være i samsvar med et endelig mål om å gjenforene familien. Ved anvendelse av barnevernloven er norske myndigheter bundet til å overholde dette gjenforeningskravet, det gjelder også ved anvendelse av tilbakeføringsbestemmelsen i § 4-21. Gjenforeningskravet utledes av EMK artikkel 8 om rett til respekt for familielivet.

Ved omsorgsovertakelse går ansvaret for omsorgen for barna i foreldrenes sted, over på barnevernet, jf. barnevernloven § 4-18. Fosterforeldrene skal utøve den daglige omsorgen.

Valg av fosterhjem

Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse skal barnet plasseres i fosterhjem, institusjon, i opplærings- eller behandlingstilstand (når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet), eller i omsorgssenter for mindreårige, jf. barnevernloven § 4-14.

Etter barnevernloven § 4-22 tredje ledd skal familie og nettverk alltid vurderes som fosterhjem. Kommunens plikt til å søke etter fosterhjem i barnets familie og nettverk ble lovfestet i juli 2018. Ifølge Bufdir skal vurderingen dokumenteres. Tidligere var plikten hjemlet i forskriften.

Ved valg av plasseringssted står det følgende i lovens § 4-15, første og annet ledd:

«Innenfor den ramme som er fastsatt i § 4-14 skal stedet for plassering velges ut fra hensynet til barnets egenart og behov for omsorg og opplæring i et stabilt miljø. Det skal også tas tilbørlig hensyn til at det er ønskelig med kontinuitet i barnets oppdragelse, og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Det skal videre tas hensyn til hvor lenge det er trolig at plasseringen vil vare, og til om det er mulig og ønskelig at barnet har samvær og annen kontakt med foreldrene. I sitt forslag til fylkesnemnda skal barneverntjenesten redegjøre for de synspunkter som bør legges til grunn for valg av plasseringssted i det enkelte tilfelle. I sitt vedtak kan fylkesnemnda stille vilkår når det gjelder plasseringen. Kan barnet ikke plasseres slik det ble forutsatt i forslaget eller vedtaket, skal saken forelegges fylkesnemnda på nytt.»

Kravene til barneverntjenestens vurdering er nærmere utdypet i forskrift om fosterhjem § 4:

«Ved valg av fosterhjem til et barn skal barneverntjenesten legge avgjørende vekt på hensynet til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Barneverntjenesten må vurdere om fosterforeldrene har de nødvendige forutsetninger til å ivareta det enkelte barns særlige behov, bl.a. sett i lys av barnets egenart, formålet med plasseringen, plasseringens forventede varighet og barnets behov for samvær og annen kontakt med familie. Barneverntjenesten skal ta tilbørlig hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Barneverntjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.

Fosterhjemmet bør bestå av to fosterforeldre. Enslige fosterforeldre kan velges dersom barneverntjenesten finner at dette vil være til det aktuelle barnets beste.

Barnets foreldre skal om mulig gis anledning til å uttale seg om valg av fosterhjem. Foreldrenes mening skal tas med i barneverntjenestens vurdering etter første, annet og tredje ledd.

Barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før fosterhjem velges. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.»

Barneverntjenesten som omsorgskommune

Barneverntjenesten skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet, jf. forskrift om fosterhjem § 7. Det skal blant annet sees hen til barnets tiltaksplan eller omsorgsplan.

Av bestemmelsens annet ledd fremgår at barneverntjenesten skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer.

I henhold til bestemmelsens tredje ledd skal barneverntjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret etter første og annet ledd, men minimum fire ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år.

Barneverntjenesten som fosterhjemskommune

Fosterhjemskommunen har plikt til å føre tilsyn med barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år, jf. forskrift om fosterhjem § 8.

Av bestemmelsens annet til sjetten ledd fremgår følgende:

«Fosterhjemskommunen skal føre tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Dette omfatter også tilsyn med at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ivaretas på hensiktsmessig måte, herunder samiske barns rett til å ivareta språk og kultur.

Fosterhjemskommunen og omsorgskommunen kan inngå avtale om at omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn. Avtalen skal være skriftlig. Blir det inngått slik avtale plikter omsorgskommunen å melde fra til barneverntjenesten i fosterhjemskommunen om eventuelle misforhold i fosterhjemmet.

Fosterhjemskommunen skal gi tilsynsoppgaver til personer som er egnet til å utføre oppgaven. Fosterhjemskommunen skal legge vekt på å gi tilsynsoppgaver til personer som kan utføre oppgaven over tid. Fosterhjemskommunen skal sikre at den som fører tilsyn har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene. Fosterhjemskommunen skal tilstrebe at tilsynspersonen har samme kulturelle eller språklige tilhørighet som barnet eller besitter kompetanse i minoritetsbarns eget språk eller kultur.

Fosterhjemskommunen skal gi tilsynspersonene nødvendig opplæring og veiledning. Opplæringen skal blant annet omfatte rammene for barneverntjenestens ansvar for barnet, tilsynsfunksjonen, samtaler med barn, kunnskap om omsorgssvikt, rapportskrivning og barnets rettigheter.

Fosterhjemskommunen skal ved barneverntjenestens godkjenning av fosterhjemmet orientere både barnet og fosterforeldrene om kommunens ansvar for tilsynet og hvem som skal føre tilsyn med barnet. Barnet skal informeres om at det når som helst kan ta opp eventuelle problemer i fosterhjemmet eller i forholdet til barneverntjenesten.»

Bestemmelser om utføring av tilsyn og rapportering følger av forskriftens § 9:

«Fosterhjemskommunen skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle formålet etter § 8 annet ledd, men minimum 4 ganger i året. Dersom fosterhjemskommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan fosterhjemskommunen vedta at tilsynet skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal samtykke før slikt vedtak fattes.

Den som fører tilsyn skal få adgang til fosterhjemmet så ofte som nødvendig, jf. første ledd første punktum.

Fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. § 8 annet ledd. Den som fører tilsyn skal ta kontakt med det enkelte barn. Barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på forholdene i fosterhjemmet. Den som fører tilsyn skal legge til rette for samtale med barnet uten at fosterforeldrene er tilstede.

Den som fører tilsyn skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn. Rapporten skal gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. § 8 annet ledd. Det skal gå frem hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på. Det skal videre gå frem om det har vært samtaler med barnet, hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter, hva barnet har formidlet og om det bør innhentes ytterligere informasjon fra miljøer som barnet er i. Rapporten skal umiddelbart sendes fosterhjems kommunen.

Fosterhjems kommunen skal kontrollere at rapporten fra tilsynet gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses ivaretatt. Hvis rapporten har mangler, skal den som fører tilsyn skrive tilleggsrapport, og om nødvendig foreta supplerende vurderinger. Endelig rapport som er godkjent av fosterhjems kommunen skal umiddelbart videresendes til barneverntjenesten i omsorgskommunen, og i kopi til barneverntjenesten i fosterhjems kommunen. Når rapporten viser alvorlige mangler i barnets omsorgssituasjon skal fosterhjems kommunen sende kopi av rapporten til fylkesmannen.

Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporten og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring. Fosterhjems kommunen skal ved etterfølgende tilsyn kontrollere at forholdene er fulgt opp.»

Barns medvirkning

Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernloven, jf § 1-6. Videre følger det av bestemmelsen at: «Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til.»

Det foreligger en egen forskrift til bestemmelsen om medvirkning. Formålet med forskriften er «å styrke barn og unges medvirkning og innflytelse i barnevernet. Medvirkning fra barn og unge skal få frem barnets perspektiv og bidra til at avgjørelser som fattes er til barnets beste. Medvirkning skal styrke barnets posisjon og gi bedre rettssikkerhet for barnet.» jf. forskriftens § 1.

Det fremkommer videre av forskriften at barnevernet er ansvarlig for å legge til rette for barnets medvirkning, jf. § 7. Barnevernet må i sin saksbehandling dokumentere barnets medvirkning. Forskriften presiserer at det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn, jf. § 7.

Samarbeid

Barneverntjenesten bør raskt etablere en oversikt over hvilke tjenester og etater barnet/familien allerede har eller har hatt kontakt med, og hvilke de burde ha hatt kontakt med ut fra sine behov, jf. barnevernloven § 4-16. Det lar seg imidlertid ikke gjøre å oppstille harde regler her. I lys av forsvarlighetsprinsippet må det legges til grunn at for at arbeidet skal være forsvarlig må etableringen påbegynnes uten ugrunnet opphold, og arbeidet må ha en fremdrift som etter forholdene er rimelig.

Samvær

Som en del av oppfølgingen av vedtak om omsorgsovertakelse skal kommunen legge til rette for samvær med søsken. Denne plikten er ikke utløst av rettslige krav eller vedtak i fylkesnemnda, men følger direkte av barnevernloven § 4-16.

Foreldre har krav på samvær i tråd med fylkesnemndas vedtak, jf. barnevernloven § 4-19 første og annet ledd. Andre som har hatt den daglige omsorgen for barna kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til samværsrett etter § 4-19 tredje ledd. Andre slektninger har en vilkårsbetinget rett til at fylkesnemnda tar stilling til deres samværsrett etter § 4-19 fjerde ledd.

Punktvis oppsummering av revisjonskriteriene:

- Barneverntjenesten skal alltid vurdere om barnets nære familie eller nettverk kan velges som fosterhjem. Både barnet og foreldrene skal få uttale seg. Barneverntjenesten skal legge til rette for at foreldrene kan få omsorgen tilbake dersom ikke hensynet til barnet taler mot det.
- Barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan for barn som er frivillig plassert i fosterhjem og evaluere planen jevnlig. Ved frivillig plassering i fosterhjem må kommunen følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse.
- Ved omsorgsovertakelse skal barneverntjenesten utarbeide en omsorgsplan. Barneverntjenesten må følge opp utviklingen til barnet gjennom blant annet besøk i fosterhjemmet, etablering av samarbeid med andre aktuelle tjenester, oppfølging av samvær med foreldre/søsken, råd og veiledning til fosterforeldrene og tilsynsbesøk. Dersom barnet bor i en annen kommune må kommunen som omsorgskommune følge opp rapporter fra tilsynsbesøk. Barneverntjenesten skal følge opp utviklingen til foreldrene, herunder kontakte foreldrene kort tid etter omsorgsplassering med tilbud om veiledning og oppfølging, eventuelt også formidle kontakt med andre hjelpeinstanser.
- Barnevernet må sørge for at barnet får medvirke i alle forhold som vedrører barnet.

Problemstilling 3: Har Fredrikstad kommune iverksatt tiltak for å følge opp de svakhetene som ble avdekket i forvaltningstapporten *Barnevern* (2017)?

Bystyret fattet følgende vedtak 1. februar 2018, sak 3/18:

1. Bystyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Barnevern» til etterretning. Bystyret finner det positivt at internkontrollen, og praksis knyttet til oppfølging av omsorgsplasserte barn i fosterhjem og atferdsplasserte barn på institusjon, i all hovedsak synes å være tilfredsstillende. Bystyret ser imidlertid alvorlig på at det er avdekket avvik knyttet til tiltaksplaner og at retten til individuell plan ikke i tilstrekkelig grad er ivarettatt.
2. Bystyret noterer seg rådmannens konkrete tiltaksplan som er listet i saken og ber rådmannen om å rapportere om sin oppfølging til Oppvekstutvalget innen utgangen av 2018. Bystyret viser ellers til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp.

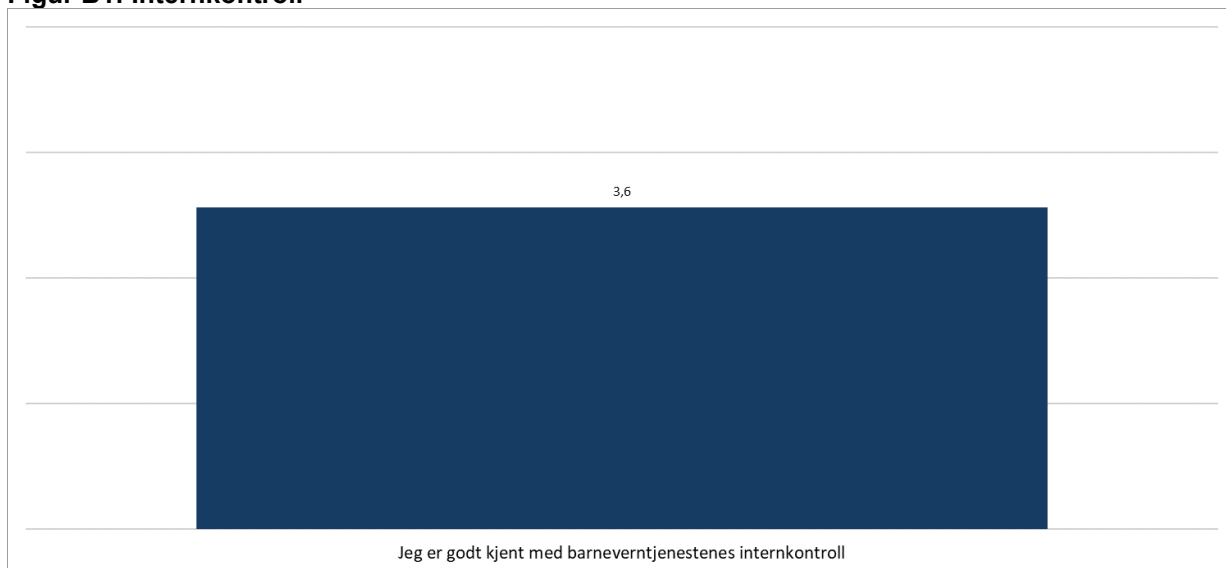
Dette kapittelet beskriver hvordan og i hvilken grad kommunen har fulgt opp de svakhetene som ble avdekket med utgangspunkt i kommunedirektørens tiltaksplan.

Barneverntjenesten bør iverksette nødvendige tiltak for å møte avvikene som er avdekket i forvaltningsrevisjonsrapporten. Vi påpekte flere forbedringsområder, og i henhold til kommunaldirektørens høringsuttalelse skulle følgende tiltak iverksettes:

- Videreføre kvartalsvis gjennomgang av risikoanalyse og iverksetting av tiltak. Ansvarlig: Barnevernleder. Frist: Hvert kvartal.
- Kartlegge ansattes kompetanse. Ansvarlig: nærmeste leder. Frist: 26.02.18
- Vurdere nåværende kompetansebehov og antatt behov frem i tid: Ansvarlig: Barnevernleder i samråd med ledergruppen. Frist: 01.03.18.
- Sikre erfaringer fra barn og foresatte gjennom årlige brukerundersøkelser, Ansvarlig: barnevernleder. Frist: Høsten 2018
- Sikre forsvarlig saksgang ved saksgjennomgang og at vedtak etter lov om barneverntjenester ikke fattes uten vedlegg av tiltaksplan. Ansvarlig: nærmeste leder. Frist: Umiddelbart.
- Sikre at det utarbeides en individuell plan for barn med langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det ansees nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet, og at det foreligger samtykke. Ansvarlig: nærmeste leder. Frist: Umiddelbart.

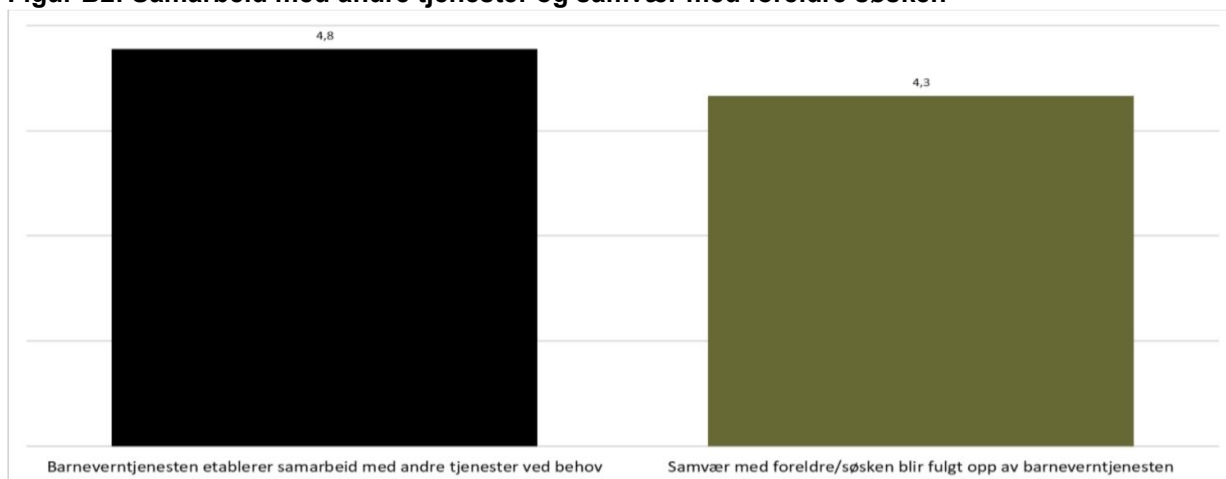
Vedlegg B

Figur B1: Internkontroll



n=17

Figur B2: Samarbeid med andre tjenester og samvær med foreldre søsken



n=9 på begge påstander