

Rapport

Indre Østfold kommune

12.11.2021

Forvaltningsrevisjon

Barnevern – Internkontroll og oppfølging av barn i fosterhjem

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Prosjektmandat	3
3	Fremgangsmåte	4
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	4
3.2	Om revisjonskriterier	4
3.3	Revisjonsmetoder	5
4	Problemstilling 1	8
4.1	Blir barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem i tilstrekkelig grad planlagt, kontrollert, og ved behov, korrigert?	8
4.2	Revisjonskriterier	8
4.3	Datagrunnlag	8
4.3.1	Organisering, ansvarsfordeling og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet .	8
4.3.2	Ansvarsfordeling	10
4.3.3	Mål for virksomheten, herunder mål for forbedringsarbeidet.....	12
4.3.4	Kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer mv., for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.....	12
4.3.5	Kunnskap om aktuelle lover og forskrifter	14
4.3.6	Kommunen må sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innenfor fagområdet og barneverntjenestens internkontroll	15
4.3.7	Kommunen må sørge for at de ansatte og de eksterne oppdragstakerne får medvirke til at barneverntjenesten kan nyttiggjøre seg deres kunnskap og erfaring. .	16
4.3.8	Risikovurderinger	18
4.3.9	Overvåkning og avviksregistrering.....	19
4.4	Vurderinger	20
4.4.1	Organisering, ansvarsfordeling og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet	20
4.4.2	Kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.....	21
4.4.3	Kompetanse innenfor fagområdet og barneverntjenestens interkontroll.....	21
4.4.4	Kommunen må sørge for at de ansatte, eksterne oppdragstakere, barn og foreldre får medvirke til at barneverntjenesten kan nyttiggjøre seg deres kunnskap og erfaring.	22
4.4.5	Risikovurderinger	22
4.4.6	Systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen	22
4.5	Konklusjon og anbefalinger	23
5	Problemstilling 2	25
5.1	Sørger kommunen for at barn som bor i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på? 25	
5.2	Revisjonskriterier	25

5.3	Datagrunnlag	25
5.3.1	Vurdering av om barnets nære familie kan velges som fosterhjem	25
5.3.2	Etablering og evaluering av tiltaksplan for barn med frivillig plassering	26
5.3.3	Utarbeidelse av omsorgsplan, samarbeid med aktuelle tjenester og oppfølging av samvær	28
5.3.4	Kontroll av tilsynsrapporter	28
5.3.5	Barnets medvirkning	29
5.3.6	Spørreundersøkelse til fosterhjemsforeldre	32
5.4	Vurderinger	35
5.4.1	Vurdering av om barnets nære familie eller nettverk kan velges som fosterhjem	35
5.4.2	Tiltaksplan	36
5.4.3	Omsorgsplan	36
5.4.4	Oppfølging av tilsynsrapporter	37
5.4.5	Barnets medvirkning	38
5.5	Konklusjon og anbefalinger	38
6	Kilder	40
7	Utledning av revisjonskriterier	41
8	Kommunedirektørens uttalelse	51

1 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har Østre Viken kommunerevisjon undersøkt om barneverntjenestens internkontroll tilfredsstillende til kravene til god internkontroll, og om barneverntjenesten sikrer at barn i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på. 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 og omsorg til rett tid, samt at barn og unge skal sikres trygge oppvekstvilkår. En organisasjonsmessig og innholdsmessig god barneverntjeneste er viktig for at kommunen skal kunne oppfylle sine plikter etter barnevernloven.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mars 2021 til november 2021. Kriteriene er utarbeidet med utgangspunkt i kommuneloven, barnevernloven, forskrift om fosterhjem og Helsetilsynets veileder for tilsyn med kommunale barneverntjenester. Fakta er innhentet ved bruk av dokumentanalyse, intervjuer, mappegjennomgang og spørreundersøkelse.

Revisjonens funn og konklusjoner

Det er revisjonens konklusjon at barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn til en viss grad blir planlagt, kontrollert og ved behov korrigert. Samtidig er det visse svakheter i virksomhetens internkontroll vi vil påpeke.

Det fremkommer at det er flere handlinger/arbeidsoppgaver i virksomheten som mangler skriftlige prosedyrer. Det er vår vurdering at barneverntjenestens arbeid med å utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere nødvendige prosedyrer samlet sett er for fragmentert.

Barneverntjenesten har utarbeidet en opplæringsprosedyre som skal sikre nødvendig opplæring og kompetanse for alle som er involvert i barnevernets arbeid, den er derimot ikke fullt ut implementert. Samtidig er virksomheten i oppstartsfasen med et kompetansehevingsprogram som skal øke kvaliteten i arbeidet. God opplæring anses som spesielt viktig da det er mange nyutdannede, med et stort opplæringsbehov, som blir ansatt i virksomheten.

Barneverntjenesten har satt ansattes medvirkning i system. Samtidig fremstår det som om barneverntjenesten bør forbedre sitt system og sin praksis for å involvere barn, foreldre og eksterne virksomheter i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid.

Virksomheten har ikke arbeidet med systematiske risikovurderinger med den hensikt å få oversikt over områder i tjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Systematiske analyser av risikoen for avvik bør benyttes som grunnlag for planlegging av internkontrollarbeidet, spesielt knyttet til arbeidet med å etablere hensiktsmessige kontrolltiltak.

Virksomheten har et system og en praksis for å melde og behandle avvik. Samtidig anser vi at virksomheten fortsatt har en vei å gå for å skape en god avvikskultur. En god kultur for å melde og behandle avvik vil være et viktig premiss for å kunne oppnå en systematisk evaluering av internkontrollen. Virksomheten har også flere systematiske tiltak som fremstår som gode tiltak for en systematisk overvåkning og kontroll av virksomhetens tjenesteproduksjon. Samtidig må det bemerkes at når virksomhetens internkontroll inneholder andre mangler, gjennom svakheter i gjennomføringen av systematiske risikovur-

deringer og svakheter når det gjelder utarbeidelsen av kontrolltiltak (gjennom skriftlige rutiner og prosedyrer), så vil også overvåkingen og evalueringen av internkontrollen inneholde visse svakheter. En god oppfølging av internkontrollen vil i stor grad kunne sikre at internkontrollen til enhver tid er oppdatert og hensiktsmessig.

Det er revisjonens konklusjon at barneverntjenestens arbeid med å sørge for at barn i fosterhjem får den oppfølging de har krav på oppfyller minimumskravene i lov om barneverntjenester. Det gjøres mye arbeid tett på barna, men det forekommer mangler med hensyn til mer sammensatte oppgaver blant annet knyttet til oppfølging av biologiske foreldre og til manglende rutiner.

Barneverntjenesten gjør rutinemessige vurderinger av om familie eller nært nettverk kan benyttes som fosterhjem. Det er derimot ikke dokumentert rutiner for kartlegging av disse omsorgsressursene.

Det er slik revisjonen ser det et forbedringspotensial med hensyn til å samarbeide med biologiske foreldre. Selv om det er dokumentert at biologiske foreldre følges opp gjennom tilpassede samværsplaner (der det er aktuelt) er det ikke dokumentert andre rutiner for å etablere systematiske tiltak for å legge til rette for at biologiske foreldre kan få tilbake omsorgen når hensynet til barnets beste ikke taler imot det.

Dokumentasjon og oppfølging av tiltaksplaner framstår som systematisk. Revisjonen støtter barneverntjenestens ambisjon om å involvere fosterhjemmene mer i arbeidet med tiltaksplaner.

Med hensyn til oppfølging av tilsynsrapporter fra barn som bor i fosterhjem i en annen kommune er barneverntjenestens arbeid tilfredsstillende.

Barnets rett til medvirkning er ivaretatt på en systematisk måte. Det er likevel enkelte forbedringspunkter. I prosessen som leder opp til valg av fosterhjem er ikke barnets mening dokumentert av barneverntjenesten. Da vi gjorde våre undersøkelser manglet en rutine som sikrer barnas rett til tillitsperson, noe som ledelsen var klar over og i ferd med å utbedre.

Revisjonens anbefalinger

Kommunen bør:

- fortsette arbeidet med å skriftliggjøre nødvendige prosedyrer
- iverksette prosedyre for opplæring, slik at nyansatte sikres lik opplæring av god kvalitet
- prioritere virksomhetens kompetansehevingsprogram slik at det sikres en felles faglig plattform
- forbedre virksomhetens system og praksis for å involvere barn, foreldre og eksterne virksomheter i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid
- systematisere arbeidet med risikovurderinger
- fortsette arbeidet med å etablere et ensartet system for avviksmelding og avviksbehandling
- sette evalueringen av virksomhetens internkontroll i system
- videreutvikle arbeidet med å kartlegge omsorgsressurser i barnets nære familie eller nettverk, på en rutinemessig og dokumenterbar måte
- systematisere arbeidet med å legge til rette for at foreldre kan få tilbake omsorgen der hensynet til barnet ikke taler imot det
- etablere en rutine for oppnevning av tillitsperson for barn under omsorg
- sørge for at barnets medvirkning i valg av fosterhjem dokumenteres

2 PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) 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, faktaopplysninger¹, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Indre Østfold kommune i sak 049/20 20. mai 2021.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 1. februar 2021. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag. Av behandlingen av saken fremkommer det også: «*I tillegg stilte kontrollutvalget spørsmål om ulike metodevalg i prosjektet, som å involvere fosterforeldre og fosterbarna direkte, samt samarbeidspartnere som PPT og eventuelt NAV kan være viktige elementer.*»

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mars - november 2021. Vi har gjennomført oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er tatt hensyn til.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er rapportens faktaopplysninger i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 3. november hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Kjetil Ramsdal og Bjørnar Bakker Eriksen. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i forvaltningsrevisjonen, for godt samarbeid i forbindelse med arbeidet.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 12. november 2021

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
utførende revisor

Kjetil Ramsdal (sign.)
utførende revisor

¹ Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

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

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

Under problemstilling 1 har revisjonen tatt utgangspunkt i forskrift om internkontroll for barneverntjenesten og undersøkt om tjenesten har etablert en internkontroll for sin virksomhet. Under problemstilling 2 har revisjonen undersøkt barneverntjenestens arbeid med omsorgsplaner, gjennomføring av fosterhjembesøk og tilsynsbesøk og journalføring av samtaler med barn. 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.

Problemstilling 1 omhandler hele barneverntjenesten, altså Enhet for Barnevern i Indre Østfold kommune. Problemstilling 2 er begrenset til utvalgte tjenester lagt under Avdeling for borteboende barn.

På bakgrunn av kontrollutvalgets innspill (PS 21/6) har revisjonen gjennomført en spørreundersøkelse til samtlige fosterhjem i Indre Østfold kommune. Spørreundersøkelsen går noe på utsiden av hvordan vi har avgrenset rapporten gjennom revisjonskriteriene. Dataene fra denne spørreundersøkelsen er fremstilt i rapporten uten at vi gjør vurderinger av disse opp mot revisjonskriteriene. Spørreundersøkelsens resultater fremstilles under kapittel 5.3.6 (side 27). På bakgrunn av revisjonens ressursomfang og avgrensninger har vi ikke sett det som hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer med ansatte i for eksempel PPT og NAV.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 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 denne forvaltningsrevisjonen 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 denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Mappegjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er delegasjonsreglementet og ulike prosedyrer knyttet til ansvarsfordeling og saksbehandling sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen. En fullstendig oversikt over tilsendte dokumenter finnes i kildehenvisningene i kapittel 6.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført tre intervjuer:

- Enhetsleder barnevern Linda Kristin Lorentsen,
- Avdelingsleder Tiltak borteboende barn Hilde Moberget,
- Rådgiver Janne Carlsen (fungerte som enhetsleder i 2020, og er nåværende enhetsleders stedfortreder).

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått 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.

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført to spørreundersøkelser i forbindelse med revisjonen. En spørreundersøkelse til samtlige ansatte i kommunens barneverntjeneste og en spørreundersøkelse til fosterhjemsforeldre i kommunen.

Spørreundersøkelsen til de ansatte i barneverntjenesten ble sendt ut til 71 respondenter og ble besvart av 36. Dette utgjør en svarprosent på 51. Det fremkommer av spørreundersøkelsen at 29 av 36 har vært ansatt i barnevernet over 12 måneder, 3 av 36 har vært ansatt i mellom 6 og 12 måneder, 3 av 36 har vært ansatt i mellom 3 og 6 måneder, mens 1 av 36 har vært ansatt under 3 måneder.

Respondentene som har besvart spørreundersøkelsen er fordelt på samtlige av barnevernets avdelinger. 4 av 36 respondenter arbeider på avdeling mottak og barnevakt, 5 av 36 respondenter arbeider

på avdeling sped og små, 4 av 36 respondenter arbeider på avdeling barn, 6 av 36 respondenter arbeider på avdeling ungdom, 5 av 36 respondenter arbeider på borteboende 1, 7 av 36 respondenter arbeider på avdeling borteboende 2 og 5 av 36 respondenter arbeider på andre avdelinger.

Spørreundersøkelsen til kommunens fosterhjemsforeldre ble sendt ut til 143 respondenter og ble besvart av 62. Dette utgjør en svarprosent på 43. 60 av 62 opplyser om at de har fungert som fosterhjem i 2020. De to som oppgir å ikke ha fungert som fosterhjem i 2020 er tatt ut av undersøkelsen. Det fremkommer av spørreundersøkelsen at 45 av 60 har fungert som fosterhjem i over 2 år, 7 av 60 i mellom 1 og 2 år, 6 av 60 mellom 6 og 12 måneder, mens 2 av 60 har fungert som fosterhjem i under 6 måneder.

Spørreundersøkelsens spørsmål/påstander er blitt besvart på en 5-punktsskala hvor 1= «helt uenig», 2= «uenig», 3= «verken uenig eller enig», 4= «enig» og 5= «helt enig». Noen spørsmål/påstander inneholder også kategorien «vet ikke». Resultatene presenteres i all hovedsak gjennom stolpediagram og/eller tabeller som viser prosentvis fordeling av resultatene og gjennomsnittskår. Vi har også lagt til rette for at respondentene kan gi utfyllende kommentarer på noen av spørsmålene². Et representativt utvalg av kommentarene vi har fått inn er gjengitt i datagrunnlaget. Dette vil si at antallet positive/negative kommentarer vi har fått inn totalt stemmer overens med antallet positive/negative kommentarer vi har gjengitt i rapportens datagrunnlag. Samtidig må vi ta forbehold om at det ved innsamling av slike kommentarer kan oppstå skjevheter i datagrunnlaget, for eksempel kan det tenkes at de som i utgangspunktet er mest negative/mest positive til temaet i større grad velger å legge igjen kommentarer enn andre respondenter. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback.

Mappegjennomgang

Revisjonen har fått ekstern tilgang til barnevernets elektroniske mappesystem IOK DIPS Barnevern Sikker, og har gått gjennom et utvalg av mapper for barn som barneverntjenesten har fattet vedtak for knyttet til plassering i fosterhjem i løpet av 2020. Nærmere bestemt vedtak knyttet til plassering i fosterhjem, tilbakeføring til biologiske foreldre fra fosterhjem eller vedtak om å avslutte plassering på grunn av alder. Sakene gjelder både plasseringer i beredskapshjem, plasseringer i fosterhjem som hjelpetiltak (det vil si frivillig plassering), og tvungne plasseringer i fosterhjem (etter vedtak i Fylkesnemnda), samt tilbakeføringer etter vedtak i Fylkesnemnda. Revisjonen har totalt gjennomgått 13 saker hvor det er fattet vedtak knyttet til fosterhjem som tiltak. Tabell 1 gir en totaloversikt over gjennomgåtte saker.

Tabell 1: Oversikt over gjennomgåtte mapper.

Vedtak om etablering av fosterhjem som tiltak		
§4-6	Midlertidig plassering i akutsituasjon	3
§4-4	Frivillig plassering	2
§4-12	Tvungen plassering etter vedtak fra fylkesnemnda	2
Vedtak om endring av status fra eller til plassering i fosterhjem		
§4-12	Tilbakeføring fra tvungen plassering	3
§4-24	Fra tvungen plassering til institusjon	1
§1-3	Avslutning av fosterhjems plassering på grunn av alder	2

² Dette gjelder kun spørreundersøkelsen som gikk ut til fosterhjemmene i kommunen.

Totalt		13
---------------	--	----

Det fremkommer av tabellen at syv saker omhandler vedtak om etablering av plassering som tiltak, mens seks saker omhandler vedtak om endring av tiltak, enten til å endre eller til å avvikle plassering. Alderen på barna varierte mellom 4 og 21 år.

Revisjonen har undersøkt 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.

Utvalget er relativt lite, men gir etter revisjonens vurdering, et bilde av saksbehandlingsrutinene der variasjonen i de ulike saksforløpene kommer frem. Statistisk sett er det en skjevhet i utvalget i og med at det i større grad fanger opp saker hvor det er mer enn ett vedtak knyttet til fosterhjemstatus, noe som for eksempel vil kunne gi et inntrykk av at tilbakeføring til biologiske foreldre fra en tvungen plassering er vanligere enn det faktisk er.

4 PROBLEMSTILLING 1

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

4.2 Revisjonskriterier

Komplett utledning av revisjonskriteriene fremkommer av kapittel 7. Punktvisse kriterier fremkommer under.

- 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 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 bør 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.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Organisering, ansvarsfordeling og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet

Organisering

Virksomhetsplanen for Barnevernet i Indre Østfold kommune for 2021 gir en beskrivelse av virksomhetens organisering. I planen fremkommer det at barneverntjenesten er organisert som egen enhet i seksjon Livsmestring og består av seks avdelinger:

- Mottak, barnevernvakt og psykososialt kriseteam.
- Tre avdelinger for undersøkelse; Undersøkelse og tiltak spe- og småbarn, undersøkelse og tiltak barn (barneskolealder), og undersøkelse og tiltak ungdom (fra ungdomsskolealder og ettervern 18-25 år).
- To avdelinger for barn som bor utenfor hjemmet; Avdeling borteboende barn 1 og Avdeling borteboende barn 2.

Av figuren på neste side fremkommer organiseringen i Enhet for Barnevern.



Figur 1: Organisasjonskart Enhet for barnevern

Ifølge enhetsleder har mottaksavdelingen ansvar for å motta og behandle bekymringsmeldinger og for å gi veiledning til innbyggere og samarbeidspartnere. Avdelingen har døgnbemannet barnevernvakt og leverer tjenester innen akuttberedskap til kommunene Marker, Rakkestad, Skiptvet og Aremark innenfor et vertskapskommunesamarbeid. De tre undersøkelses- og tiltaksavdelingene foretar undersøkelser innenfor hvert sitt alderssegment, og har prosedyrer for å fatte vedtak og iverksette eventuelle tiltak i de enkelte sakene i tråd med en tiltaksplan. Barnevernet har to avdelinger for borteboende barn. Avdelingen for borteboende barn 1 har ansvar for barn som bor utenfor hjemmet, i fosterhjem eller i institusjon. De har ansvar for løpende oppfølging av fosterhjemmene, barna, og veiledning for foreldre. De har også ansvar for å godkjenne og veilede fosterhjem. Avdelingen borteboende barn 2 ble etablert i mars 2021, og er ifølge avdelingsleder for borteboende barn 1 under utvikling og foreløpig i stor grad beskjeftiget med forberedelser til at barnevernet skal implementere barnevernsreformen som trer i kraft i 2022.

Ifølge avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 er det også opprettet stillinger som fagutviklingskonsulenter (FUK) i hver avdeling bortsett fra i mottaksavdelingen. Fagutviklingskonsulentenes oppgaver og ansvarsområde har endret seg over tid, men de er ifølge enhetsleder tiltenkt å ha en aktiv rolle i å styrke faget på både avdelings- og enhetsnivå. I månedsrapporten for mars 2021 fremkommer det at fagutviklingskonsulentene da hadde fått tilbake sitt opprinnelige mandat til å systematisere den økonomiske internkontrollen, etter en periode hvor de var mer bundet opp med saksbehandlingsoppgaver. Enhetsleder uttrykker en forventning om at fagutviklingskonsulentene vil spille en viktig rolle for internkontrollen i fremtiden.

Avdelingsleder borteboende barn 1 informerer om at hele enheten har spesialistorganisering. En modell med spesialistorganisering innebærer at man er organisert i team med en ansvarsfordeling som tar utgangspunkt i barnas alder eller hvilke typer tiltak de mottar.

Rådgiver forteller at avdeling borteboende barn 2 er opprettet som en forberedelse til å møte nye krav som følge av barnevernreformen som trer i kraft i 2022. Det er ansatt en prosjektleder som også er avdelingsleder for avdeling borteboende barn 2.

Rådgiver er enhetsleder sin stedfortreder, noe som innebærer at rådgiver har delegert myndighet knyttet til omsorgsovertagelse og akuttvedtak i enhetsleder sitt sted ved fravær. Hun forteller at innholdet i stillingen ellers er under utarbeidelse på bakgrunn av at det er en prosjektstilling.

Totalt er det ca. 66 årsverk tilknyttet barneverntjenesten i Indre Østfold kommune.

4.3.2 Ansvarsfordeling

Det er tre sentrale dokumenter som beskriver hvordan myndighet og ansvar er fordelt i enheten. Det ene er kommunens delegasjonsreglement, som gir en kort beskrivelse av alle ansattes ansvar, samt en mer detaljert beskrivelse av ansvaret knyttet til lederstillingene i kommunen. Det andre er «*Instrukser for ansvarsfordelingen mellom saksbehandlere*», som tar for seg ansvarsfordelingen mellom Saksbehandler 1 og Saksbehandler 2 i enhet for barnevern. Det tredje er «*Fagutviklingskonsulenten*», som er en stillingsbeskrivelse fra en utlysningstekst.

Ifølge delegasjonsreglementet består ledergruppen i enheten av åtte medlemmer; enhetsleder, seks avdelingsledere og en rådgiver som vikarierte for enhetsleder i 2020. Enhetsleder inngår i seksjonens ledergruppe, og har ansvar for den daglige driften av sin enhet, for personalledelse og for økonomistyring og budsjett. Videre tillegges enhetsleder ifølge delegasjonsreglementet en rekke oppgaver knyttet til blant annet beredskapsplaner, oppfølging av reglement og rutiner, å sørge for at de ansatte har riktig kompetanse og at enheten bruker kommunens internkontrollverktøy i det daglige arbeidet.³ Ifølge enhetsleder fremkommer fordelingen av myndighet og ansvar tydelig i delegasjonsreglementet, og man er i ferd med å utarbeide et myndighetskart for enheten.

Avdelingsledere i kommunen har ansvar for den daglige driften i sin avdeling, innenfor de økonomiske rammer som er gitt og i henhold til fastsatte mål⁴. Avdelingsleder borteboende barn 1 informerer om at hun sammen med de øvrige oppgavene som er definert i delegasjonsreglementet har personal- og økonomiansvaret.

I «*Instrukser for ansvarsfordelingen mellom saksbehandlere*» beskrives ansvarsfordelingen mellom saksbehandlerne. Den beskriver to roller for saksbehandlere i hver sak, saksbehandler 1 og saksbehandler 2. Saksbehandler 1 har totalansvaret, noe som vil si at vedkommende har ansvar for undersøkelsesprosessen, utarbeide undesøkelsesplan, vedtak og tiltaksplan, evaluere tiltaksplan, og eventuelt skrive barnefaglig vurdering. I tillegg kommer planlegging og gjennomføring av samtaler med barn, foreldre og samarbeidsinstanser, praktisk tilrettelegging og å ta initiativ til faglige drøftinger i kollegiet. Saksbehandler 2 er sekundær saksbehandler, og skal til enhver tid «*(v)ære godt nok kjent med saken til å kunne tre inn øyeblikkelig med totalansvar i enerens fravær*»⁵. I tillegg skal vedkommende kunne

³ Delegasjonsreglement vedtatt 26.03.20, s. 9.

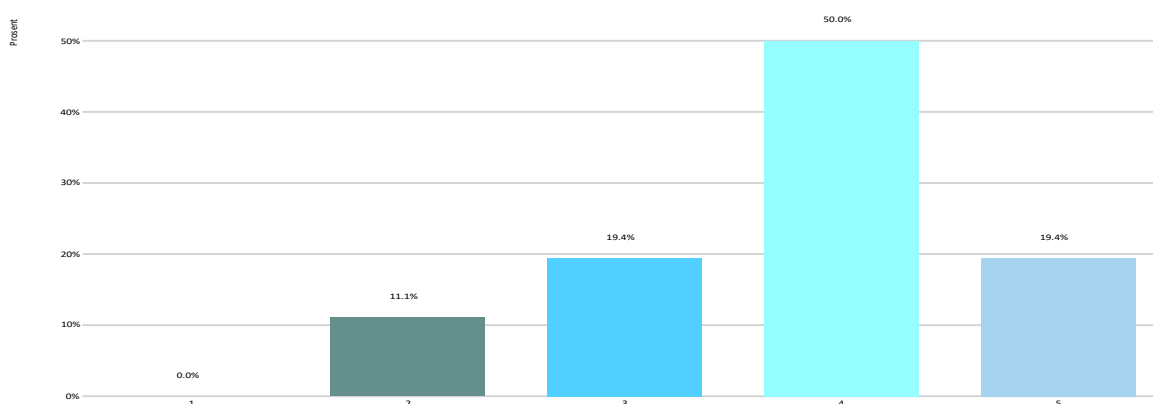
⁴ Ibid, s. 10

⁵ «*Instrukser for ansvarsfordelingen mellom saksbehandlere*», s. 1.

bistå i planleggingen av de mest komplekse sakene, bistå i akutt situasjoner og gi praktisk bistand til Saksbehandler 1.

For fagutviklingskonsulentene gjelder instruksene «*Fagutviklingskonsulentene*»⁶. Den pålegger fagutviklingskonsulentene et ansvar for å gi faglig oppfølging til saksbehandlere med totalansvar, blant annet ved å kvalitetssikre og godkjenne dokumentasjon som undersøkelsesplaner, rapporter, tiltaksplaner og vedtak, og å sikre fremdrift. I tillegg er det beskrevet ulike ansvarsområder knyttet til bistand for kolleger, generell faglig utvikling i avdelingen og å bidra til å utvikle selvstendige medarbeidere. Dette dokumentet var opprinnelig en utlysningstekst. Avdelingsleder for Tiltak borteboende barn 1 informerer om at enheten generelt ikke har utarbeidet skriftlige stillingsbeskrivelser. De venter på at dette skal utarbeides i kommunen sentralt. Det nærmeste man kommer skriftlige stillingsbeskrivelser er, ifølge avdelingsleder, slike utlysningstekster. Med hensyn til lederavtaler skjedde det etter hennes erfaring endringer fra 1. februar 2021, men avdelingen hadde ikke mottatt dette skriftlig da intervjuet ble gjennomført⁷. Hun forteller også at barnevernet har en tiltaks- og fosterhjemskonsulent og et kontorfaglig team. Det er også en system- og internkontrollforvalter som i 2020 arbeidet med å samkjøre dokumentstyringssystemene fra de fem sammenslåtte kommunene, og som i løpet av 2021 skal sette internkontrollen i barnevernet i et større system.

Spørreundersøkelsens resultater (ansatte i barnevernet) på påstanden «*Jeg opplever at mine arbeidsoppgaver og ansvarsområder er klart definerte*» fremkommer av figuren under. Påstanden er blitt besvart på en 5-punktsskala hvor «1 - helt uenig», «2 - uenig», «3 - verken uenig eller enig», «4 - enig» og «5 - helt enig».



Figur 2: Jeg opplever at mine arbeidsoppgaver og ansvarsområder er klart definerte? N=36.

Av figuren fremkommer det at 69,4 prosent (25 av 36) har besvart spørsmålet med «4 - enig» eller «5 - helt enig», mens 11,1 prosent (4 av 36) har besvart med «2 - uenig». Hovedvekten av respondentene opplever altså sine arbeidsoppgaver og ansvarsområder som klart definerte. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,78.

⁶ «Fagutviklingskonsulent – ansvarsområder», s.1-2. Opprinnelig en utlysningstekst som nå vurderes som en form for stillingsinstruks.

⁷ Ifølge Årsbudsjett - Økonomiplan 2020-23 brukes lederavtaler for medlemmer av administrasjonssjefens stab (s. 51).

4.3.3 Mål for virksomheten, herunder mål for forbedringsarbeidet

Målet for virksomheten er ifølge barnevernets virksomhetsplan 2021 formulert slik: «Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får hjelp og omsorg til rett tid. Tjenesten skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstkår»⁸. Her beskrives også syv områder som skal prioriteres i 2021⁹:

- Utvikle og implementere internkontroll,
- Kompetanseutvikling,
- God personal- og familiepolitikk,
- Utvikle og sikre god fosterhjemsomsorg,
- Utvikle nye arbeidsformer og etablere nye forebyggende og lokale hjelpetiltak,
- Lage plan for å snu tiltaks- og ressursbruken,
- Bygge opp kompetanse og arbeidsmetoder – utvikle tjenesten.

Disse målene bygger ifølge enhetsleder på en tilstandsrapport som ble utarbeidet i 2020¹⁰.

I kvartalsrapporten for første kvartal 2021 beskrives en rekke overordnede oppgaver og mål, med frister for gjennomføring:

Oppgaver og mål	Frist
Harmonisering av tjenesten og tjenesteutvikling for å (gi) likeverdige tjenester til alle innbyggere i målgruppen for tjenesten i faglig	31.12.21
Utarbeide plan for (å) snu tiltaks- og ressursbruken i tjenesten	31.12.21
Utvikle og implementere internkontroll	31.12.21
Kompetanseutvikling	31.12.21
Utvikle og sikre arbeidet innenfor fosterhjemsområdet jfr. barnevernreformen	31.12.21
Utvikle en god personal- og familiepolitikk	31.12.21
Vi skal gjennomføre kompetansehevende tiltak for ansatte om vold i nære relasjoner	31.12.21
Utrede behovet for nye tiltak knyttet mot barnevernsreform	01.06.21
Styrke samarbeid og tidlig innsats jfr. barnevernreformen	31.12.21
Gi tjenester som er faglig forsvarlige og kostnadseffektive	31.12.21
Etablere samarbeid og tydelig ansvarfordeling som sikrer helsetjenester til sårbare barn og deres familier	16.06.21
Etablere felles rutiner som sikrer sammenheng mellom inntak i barnevern og familiesentral	08.07.21
Vi skal etablere differensierte barnevernstiltak i egen regi	31.12.21

Tabell 2: Tekst i parentes er lagt inn av revisjonen.

Det foreligger, etter hva revisjonen erfarer, ikke kvartalsrapport for andre kvartal.

4.3.4 Kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer mv., for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen

Revisjonen har fått oversendt følgende prosedyrer og rutiner:

⁸ Virksomhetsplan 2021, s.2.

⁹ Virksomhetsplan 2021, s. 3.

¹⁰ Tilstandsrapport 2020 Barnevernet Indre Østfold.

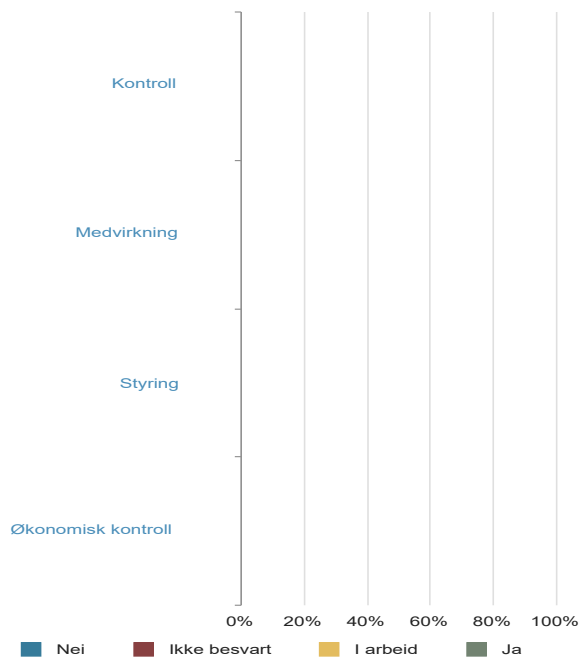
- IOK prosedyre for undersøkelser
- IOK prosedyre for vedtak
- IOK prosedyre for oppstart, gjennomføring, avslutning av tiltak
- Kopi av Rutiner for advokatvirksomhet – ferdig utkast
- Rutine for behandling av akuttsaker i Indre Østfold kommune
- Rutiner for ansvarsfordelingen mellom saksbehandlerne

Ifølge enhetsleder er lovpålagte rutiner og forvaltningsmessige rutiner tilgjengelige i Visma-programmet, men hun er usikker på hvordan og i hvor stor grad dette benyttes av saksbehandlerne. I kvalitetssystemet Compilo skal alle faglige verktøy og rutiner ligge, men enhetsleder mener at det er et behov for rutineutvikling knyttet til intern praksis sett opp mot forståelse av lov- og regelverk, og for å sikre samarbeid internt. Ifølge enhetsleder er det mangler med hensyn til prosedyrer og retningslinjer. Det er mange rutiner fra de gamle kommunene som kan brukes, men dette oppfatter hun som krevende å forholde seg til for saksbehandlerne.

Det er opprettet en stilling knyttet til system og internkontroll i enheten. Enhetsleder forteller at i 2020 var systemutvikling prioritert foran utviklingen av internkontrollen. Det ble likevel gjennomført et arbeid med å innhente praksis fra andre kommuner om hvordan stillingen skal utformes. Hun forteller at det står i virksomhetsplanen at internkontrolldelen av stillingen skal utvikles i 2021. Enhetsleder uttrykker at det kan være vanskelig å prioritere utvikling av kvalitetssystemet når man møter mer akutte behov i hverdagen.

Avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 informerer om at det er store mangler knyttet til rutiner, prosedyrer og retningslinjer. Hun forklarer at utarbeidelse av forslag til prosedyrer har vært blant oppgavene til fagutviklingskonsulentene (FUK). Med hensyn til FUK-ene har det fra starten av vært betydelige utfordringer med bemanning, og spesielt hennes avdeling har manglet en fagutviklingskonsulent lenge. Avdelingsleder oppfatter det som om at alle medarbeiderne opplever rutinene som mangelfulle, og at hun opplever at det mangler rutiner på nesten alt. Eksempler på rutiner som etterspørres av de ansatte er blant annet rutiner for avslutning på fosterhjemsavtale, rutiner for etablering av forsterkningsavtale og rutiner for oppfølgingsbesøk.

Ifølge avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 har enhetsleder tatt initiativ til å lage en oversikt over hvilke rutiner som mangler, som ansatte kan føre inn, og som skal følges opp av fagutviklingskonsulentene. Figur 4 er en skjematisk oversikt over overordnet status for sjekklister per mars 2021. Den viser at prosedyrer og rutiner for kontroll i stor grad var etablert, beregnet til 95 prosent av målet. Med hensyn til prosedyrer knyttet til medvirkning mangler 20 prosent, hvorav 10 prosent er under arbeid. Med hensyn til styring regnes 100 prosent som under arbeid, og med hensyn til prosedyrer knyttet til økonomisk kontroll er arbeidet ikke startet.



Figur 3: Status sjekklisterkategorier (Kvartalsrapport barnevern 1. kvartal 2021, s. 8)

Spørreundersøkelsens resultater (ansatte i barnevernet) på påstandene omhandlende rutiner og prosedyrer fremkommer av tabellen under. Påstandene besvares på en 5-punktsskala hvor «1 - helt uenig», «2 - uenig», «3 - verken uenig eller enig», «4 - enig» og «5 - helt enig».

	1	2	3	4	5	Gjennomsnitt
Rutiner og retningslinjer for å utføre mitt arbeid er lett tilgjengelig (n=36)	2	6	13	13	2	3,19
Jeg er godt kjent med rutiner og retningslinjer for å utføre mitt arbeid (n=36)	2	4	13	13	4	3,36
Jeg opplever at det finnes tilstrekkelig med rutiner og retningslinjer for å utføre mitt arbeid på en god måte (n=36)	3	9	13	9	2	2,94

Tabell 3: Påstander omhandlende rutiner og prosedyrer. Tabellen gjengir antall respondenter per svaralternativ.

Det fremkommer av tabell 3 at flertallet av respondentene svarer svaralternativ «3 – verken uenig eller enig» eller «4 - enig» på samtlige påstander. Gjennomsnittskår på de tre påstandene varierer fra 2,94 til 3,36.

4.3.5 Kunnskap om aktuelle lover og forskrifter

De ansattes tilgang til aktuelle lover og forskrifter i Indre Østfold kommune baserer seg i første rekke på digitale verktøy på kommunens intranett. Compilo beskrives på Indre Østfold kommunes intranettsider som det sentrale verktøyet for kvalitetsarbeid i kommunen som helhet. Her er prosedyrer og dokumenter

samlet i et dokumentbibliotek, og ledere kan formidle dokumenter som de ønsker at de ansatte skal lese.

Et annet verktøy som er tatt i bruk i kommunen er Teams, som er valgt som kanal for internkommunikasjon, hvor ansatte kan dele informasjon, dele dokumenter og eventuelt jobbe sammen i dokumenter. Teams inneholder også et kvalitetssystem som beskriver prosedyrer og styringsdokumenter, men det er uklart for revisjonen om dette er i bruk, i og med at Compilo vises til som det sentrale verktøyet for kvalitetsarbeid ellers i kommunen.

Barnevernet bruker Visma-veilederen som er et økonomi-, lønns- og personalsystem med veiledning og informasjon først og fremst knyttet til IKT og HR, men som også kan brukes for å formidle fagkunnskap. Ifølge avdelingsleder for borteboende barn 1 inneholder Visma-veilederen alt av sentralt lovverk og sentrale rutiner og prosedyrer for barnevernet.

Enhetsleder for barnevernet informerer om at det har vært tidkrevende å etablere en felles faglig plattform etter kommunesammenslåingen, og at de i mellomtiden har brukt Visma-veilederen for å sikre den nødvendige fagkunnskapen hos ansatte. I veilederen får man meldinger om nødvendig opplæring, og alt er lett tilgjengelig. Enhetsleder beskriver Visma-veilederen som det beste verktøyet man har på enheten fram til det etableres nye rutiner. I tillegg påpeker hun at de ansatte har rutinene fra de fem tidligere kommunenes barneverntjenester å lene seg på. Enhetsleder opplever at det er krevende for de ansatte å forholde seg til de nye rutinene etter kommunesammenslåingen, og anslår at en fullstendig innarbeiding av rutiner er et arbeid som vil gå over flere år. I tillegg til at nye rutiner skal innarbeides i praksis viser hun til at det stadig kommer nye faglige anbefalinger og at fagfeltet står midt i en reform som enheten også forbereder seg til. Alt i alt har det vært svært mye å ta inn av ny informasjon for de ansatte. Men hun påpeker at det er prioritert godt med ressurser til tett faglig oppfølging av ansatte, noe som legger til rette for at ansatte får overført kunnskap fra avdelingsledere og fagutviklingskonsulenter. Denne oppfølgingen er ifølge enhetsleder systematisk og med fast intervall.

4.3.6 Kommunen må sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse innenfor fagområdet og barneverntjenestens internkontroll

I opplæringsplanen «Prosedyre for opplæring i barnevern» beskrives gangen og innholdet i den opplæringen som nye ansatte skal få i barnevernet, og dokumentet er ment som et redskap for å sørge for nødvendig opplæring og kompetanse for alle som er involvert i barnevernets arbeid. Den beskriver hvilke kunnskaper hver enkelt ansatt skal ha, og inneholder en sjekklister for opplæring av nyansatte. Fagutviklingskonsulentene har ifølge enhetsleder mye av ansvaret for opplæring av nyansatte, men det er, per april 2021, ikke etablert en systematisk praksis rundt dette. Det er ifølge enhetsleder per april 2021 ikke felles opplæring for alle nyansatte. Alle nyansatte har fått opplæring i fagsystemet og det er igangsatt en nyansattgruppe som først og fremst er rettet mot det psykososiale arbeidsmiljøet og som gir støtte til nyansatte.

Ifølge enhetsleder har kommunen startet med å utarbeide en kompetanseplan. I første omgang er dette en felles plan som er gjeldende for kommunalområde oppvekst. Enheten har en midlertidig retningslinje for å prioritere kompetanseområder. Enhetsleder forteller at det på høsten 2021 skal startes opp et mer omfattende kompetansehevingsprogram i enheten. Hensikten vil være å øke kvaliteten i arbeidet, bidra til å skape en felles faglig plattform og sikre systematikk i arbeidet. Fagstoff og informasjon som styrker ansattes kunnskap innenfor fagområdet deles også digitalt i Teams.

Fagutviklingskonsulentene er ifølge enhetsleder tenkt å ha en aktiv rolle i å styrke faget både på avdelings- og enhetsnivå. På grunn av at de i 2020 ble prioritert brukt til klientrettet arbeid har dette arbeidet ikke kommet så langt som man hadde ønsket. Enheten har ifølge enhetsleder god tilgang på juridisk kompetanse ved at de har en egen advokat som sitter på huset som gir jevnlig informasjon til alle, og som kobles tidlig på i prosesser og gir opplæring innenfor sitt felt til ansatte.

Spørreundersøkelsens resultater på påstandene omhandlende opplæring og kompetanse fremkommer av tabellen under. Påstandene besvares på en 5-punktsskala hvor «1 - helt uenig», «2 - uenig», «3 - verken uenig eller enig», «4 - enig» og «5 - helt enig».

	1	2	3	4	5	Gjennomsnitt
Jeg har fått tilstrekkelig opplæring for å utføre mine arbeidsoppgaver (n=36)	4	6	7	14	5	3,28
Jeg blir i tilstrekkelig grad gjort kjent med endringer i regelverket på området (n=36)	2	5	6	16	7	3,58
Jeg blir i tilstrekkelig grad gjort kjent med endringer i rutiner eller nye rutiner på området (n=36)	2	6	7	16	5	3,44
Barneverntjenesten legger i tilstrekkelig grad til rette for at jeg skal utvikle min kompetanse (n=36)	5	5	6	17	3	3,22

Tabell 4: Påstander omhandlende opplæring og kompetanse. Tabellen gjengir antall respondenter per svaralternativ.

Det fremkommer av tabell 4 at flertallet av respondentene svarer svaralternativ «3 – verken uenig eller enig» eller «4 - enig» på samtlige påstander. Gjennomsnittskår på de fire påstandene varierer fra 3,22 til 3,58.

Med hensyn til personalressurser er det ifølge enhetsleder en kritisk situasjon. Da intervjuet ble gjennomført (april 2021) var det nylig lyst ut tre faste stillinger og kun to ble besatt. Totalt var det syv faste stillinger som skulle besettes i tillegg til diverse vikariat. Enheten hadde ikke fått bemannet de ledige vikariatene, og det var totalt sett mange vakante stillinger i enheten. Det ble ifølge enhetsleder fremmet en sak for rådmannen i forbindelse med dette, og det ble innledet et samarbeid med HR-avdelingen for å vurdere tiltak knyttet til lønningsnivå for å fremme rekrutteringen til enheten. Det er ifølge enhetsleder en utfordring at enheten hovedsakelig får ansatt nyutdannede som har et stort opplæringsbehov og at man derfor må benytte eksterne konsulenter til blant annet myndighetsutøvelse, noe som er et lovbrudd, da myndighetsutøvelse krever et kommunalt ansettelsesforhold. Alternativet ville ha vært at familiene ikke fikk den hjelpen de har krav på. Barneverntjenesten har hatt en dialog med statsforvalteren om denne praksisen. Dette utgjør også en stor økonomisk post for tjenesten.

4.3.7 Kommunen må sørge for at de ansatte og de eksterne oppdragstakerne får medvirke til at barneverntjenesten kan nyttiggjøre seg deres kunnskap og erfaring.

Revisjonen har ikke fått tilsendt rutiner eller prosedyrer direkte knyttet til medvirkning.

Ansattes medvirkning

Ifølge enhetsleder er det mye fokus på medvirkning. Dette skjer på mange ulike nivåer; i avdelingsmøter, i arbeidsgrupper med ledere og ansatte, gjennom dialog med tillitsvalgte og på medbestemmelsesmøter. Et eksempel, ifølge enhetsleder, er at ledergruppen arbeider med en avklaring av hvordan fagutviklerstillingen skal utvikles, og at forslag har blitt sendt ut på høring til ansatte. Enheten har hatt arbeidsgrupper, hvor det var to avdelingsledere som har arbeidet med fagutvikling. Deres forslag rulleres til medarbeiderne og det settes en høringsfrist for tilbakemeldinger fra de andre ansatte. Ansvar for forbedringsarbeid kan ifølge enhetsleder delegeres til ansatte. Det er for eksempel etablert en gruppe som nå arbeider med forslag til hvordan enheten kan forbedre det fysiske arbeidsmiljøet.

Enhetsleder uttrykker generelt en opplevelse av at medvirkningsprosesser og utviklingsprosesser skjer i litt ulikt tempo, og at det er en avveining mellom de to perspektivene. Hun forteller at de ansatte har ønsket at utviklingsarbeidet skal gå raskt, fordi det er krevende å jobbe når en del rammer mangler, og at dette innebærer at man ikke kan ha så omfattende høringsrunder i utviklingsarbeidet. De ansatte har signalisert at de heller vil ha en grunnmur for arbeidet sitt.

Avdelingsleder for borteboende barn 1 viser til enhetens medbestemmelsesarena (MBA). Der deltar tillitsvalgte, verneombud, seksjonsleder, enhetsleder og avdelingsledere. Det avholdes månedlige møter. MBA-møter ble igangsatt høsten 2020. Hun påpeker også at avvikssystemet er utformet med henblikk på forbedringsarbeid, og at ansatte blir oppfordret til å registrere avvik. Hun viser også til den nyansatte avdelingslederen for borteboende barn 2 som arbeider med å utvikle ny praksis som følge av nye oppgaver i barnevernsreformen. Ansatte har ifølge avdelingsleder fått anledning til å være med i en arbeidsgruppe knyttet til dette arbeidet. I de ukentlige avdelingsmøtene har også ansatte mulighet til å melde opp saker til saklisten. Det er gjennomført to medarbeiderundersøkelser på hvordan de ansatte har det. I tillegg har bedriftshelsetjenesten deltatt på møter i hver avdeling om rutiner og HMS-arbeid.

Rådgiver informerer om at det er ønskelig at samtlige nye rutiner som utarbeides i enheten skal sendes på høring til samtlige ansatte før de trer i kraft, enten skriftlig eller gjennom et møte. Intensjonen er også at samtlige rutiner/prosedyrer skal gjennomgås på fellesmøtene og/ eller avdelingsmøtene. Det er derfor hennes oppfatning at det er lagt til rette for en god medvirkning fra barnevernets ansatte når dette følges. I utformingen av den nye avdelingen (Borteboende barn 2) har det vært planlagt at medarbeidere også skal være en del av prosjektet «barnevernsreform» og dermed vil de ansatte som skal arbeide der være med på å påvirke hvordan kommunen gjør seg klar for barnevernsreformen som trer i kraft fra januar 2022. Samtlige avdelingsledere gjennomfører ukentlige avdelingsmøter hvor blant annet utfordrende barnevernssaker drøftes og hvor det er mulig å få råd og veiledning fra leder og medarbeidere. I avdeling borteboende barn 1 har veiledningen på grunn av stor sakspågang vært redusert til annenhver uke mellom leder og to ansatte av gangen. Ifølge avdelingsleder ble det arbeidet mye med arbeidsmiljøet i 2020 på grunn av et dårlig arbeidsmiljø. Det ble da utarbeidet tiltaksplaner opp mot hver avdeling som omhandlet det psykososiale arbeidsmiljøet.

Spørreundersøkelsens resultater på påstandene omhandlende medvirkning fremkommer av tabellen under. Påstandene besvares på en 5-punktsskala hvor «1 - helt uenig», «2- uenig», «3 - verken uenig eller enig», «4 - enig» og «5 - helt enig».

	1	2	3	4	5	Gjennomsnitt
Barneverntjenesten er opptatt av å involvere de ansatte i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid (n=34)	2	7	8	12	5	3,32

Barneverntjenesten er opptatt av å involvere barn i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid (n=34)	3	12	12	7	0	2,68
Barneverntjenesten er opptatt av å involvere foreldre i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid (n=34)	2	12	15	4	1	2,71

Tabell 5: Påstander omhandlende medvirkning. Tabellen gjengir antall respondenter per svaralternativ.

Det fremkommer av tabell 5 at flertallet av respondentene svarer svaralternativ «2 – uenig» eller «3 – verken uenig eller enig» på de to påstandene med laves gjennomsnittskår. På påstanden «*Barneverntjenesten er opptatt av å involvere de ansatte i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid*», som oppnår best gjennomsnittskår, besvarer flertallet med «3 – verken uenig eller enig» eller «4 - enig». Gjennomsnittskår på de tre påstandene varierer fra 2,68 til 3,32.

Eksterne samarbeidspartnere

Ifølge enhetsleder har ikke enheten et system for å gjennomføre brukerundersøkelser. I forarbeidene til den kommende barnevernsreformen er det vektlagt at det skal etableres referansegrupper. Ifølge enhetsleder er en prosjektplan for etablering av referansegrupper under utarbeidelse. Avdelingsleder for borteboende barn 1 forteller at hun ikke opplever at det er noe systematisk arbeid på dette feltet. Men når eksterne samarbeidsinstanser har sendt ut undersøkelser, har hun opplevd at disse har fremmet bevisstgjøring av viktige områder, og har tydeliggjort behovet for rutiner på de områdene. Et eksempel på dette er praksis knyttet til bruken av barnets tillitsperson.

På påstanden «*Barneverntjenesten er opptatt av å involvere eksterne virksomheter i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid*» i spørreundersøkelsen har 9 av 34 (26,4 prosent) svart «1 – helt uenig» eller «2 - uenig», 19 av 34 (55,9 prosent) har svart «3 – verken uenig eller enig», 6 av 34 (17,6 prosent) har svart «4 - enig», mens ingen har svart «5- helt enig». Påstanden oppnår et gjennomsnittskår på 2,88.

4.3.8 Risikovurderinger

Enhetsleder informerer om de eneste systematiske risikovurderingene som er gjennomført i enheten er knyttet til smittevern. Det har vært prioritert å drive tjenestene og å prøve å få ansatt nye medarbeidere og fylle de stillingene tjenesten har. I tillegg har pandemien vært utfordrende for driften.

Rådgiver viser til at det ble gjennomført SWOT-analyser da ettervernet skulle omorganiseres. Ifølge avdelingsleder bør det gjennomføres risikovurderinger rundt det enkelte barn i hver enkelt sak. Dette blir ikke gjennomført per dags dato. Det arbeides med å få inn noen som kan gi opplæring i denne type risikovurderinger til de ansatte

På påstanden «*Barneverntjenesten gjennomfører systematiske risikovurderinger for å avdekke områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav*» har 8 av 36 (22,2 prosent) svart «1 - helt uenig» eller «2 - uenig», 15 av 36 (41,7 prosent) har svart «3 - verken uenig eller enig» eller «4 - enig», ingen har svart «5 - helt enig», mens 13 av 36 (36,1 prosent) har svart «vet ikke». Påstanden oppnår et gjennomsnittskår på 2,96.

4.3.9 Overvåkning og avviksregistrering

Kommunen bruker Compilo som portal for å melde avvik. Her er avvik definert i tre kategorier: arbeidsmiljø, organisatoriske utfordringer / samhandlingsutfordringer, og hendelser og situasjoner som angår tjenestemottakere. Når et avvik meldes elektronisk sendes det til nærmeste leder, som har 21 dagers frist for å gi tilbakemelding til melder, og å lukke avviket. Avviket kan da eventuelt sendes videre til noen andre i organisasjonen. Ifølge enhetsleder er de ansatte kjent med kvalitetssystemet og bruker det i forbindelse med avviksmelding, men det er behov for ytterligere opplæring og fokus på bruk av programmet. Enhetsleder informerer om at det gradvis meldes flere avvik i enheten. Samtidig påpeker hun at arbeidet med avviksregistrering og avviksbehandling har vært for dårlig fulgt opp av ledelsen tidligere. Meldte avvik sendes til enhetsleder når fristen for behandling har gått ut for avdelingslederne. Det er ifølge enhetsleder gradvis færre avvik som går over fristen på 21 dager og dermed blir videreformidlet til henne. Hun forteller også at det ofte er forhold som ligger utenfor enhetens kontroll som fører til avvik, for eksempel forsinkelser knyttet til IKT-forhold. Enhetsleder følger med på om de ansatte gjør jobben sin gjennom dialog med avdelingslederne, ansatte (særlig advokat, kontorfaglige ansatte og systemforvalter), statistikk, rapportering, tilbakemelding fra brukere, gjennom deltakelse i faglig arbeid/beslutningsmøter, akuttavklaringer og oppslag i fagsystem. Hun forteller også at enheten skal utarbeide lederavtaler hvor det stilles krav til avvikshåndtering.

Rådgiver påpeker at det er viktig å ha en god avviskultur, og at man nå er i ferd med å få dette på plass. Kurs/ opplæring fra kommunen til de ansatte på hvordan avvik skal meldes kom sent og opplæringen om hvordan avvik skal behandles til ledere kom enda senere (våren 2021), så enhetens ledere visste lenge ikke hvordan avvik skulle behandles i fagsystemet. Avvik ble lest og håndtert/ behandlet uten at det ble gjort riktig i systemet (Compilo). Avdelingsleder forteller at barnevernet nå har et godt system for å melde og behandle avvik som det er gitt opplæring i både til ansatte og ledere. Det er kommunisert til de ansatte ved flere anledninger at lederne er positive til at det meldes avvik og at avviksmelding/-behandling skal benyttes i organisasjonens forbedringsarbeid. Hun mener at det har vært en god prosess rundt dette, men at organisasjonen fortsatt ikke er i mål med arbeidet.

Ledergruppen har ifølge enhetsleder hatt oppfølgingsmøter annenhver uke, riktignok med en del avlysninger i 2020. Dette skal reduseres til en gang i måneden, hvor avdelingslederne skal rapportere til enhetsleder på faste punkter, i tillegg til å behandle mer akutte saker.

Avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 informerer om at det gjennomføres individuelle oppfølgingsmøter med alle ansatte, disse ledes av fagutviklingskonsulenter og avdelingsledere.

På påstanden «*Jeg opplever å få tilstrekkelig oppfølging av min nærmeste leder*» har 9 av 26 (25 prosent) svart «1 – helt uenig», «2 - uenig» eller «3 – verken uenig eller enig», 27 av 36 (75 prosent) har svart «4 - enig» eller «5 – helt enig». Gjennomsnittskår på påstanden er 3,83.

I fagsystemet er det ifølge avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 halvårsrapportering og helårsrapportering til statsforvalteren og til SSB. Her fremkommer eventuelle mangler i saksbehandlingen. Her fremkommer det hvordan hver saksbehandler bruker fagsystemet, samt hva de skal rapportere på. Hun forteller også at enheten har en 60 prosent stilling som system- og internkontrollforvalter, men at denne har vært bundet opp i flere andre oppgaver, og dermed ikke hatt kapasitet til å følge opp det som var intensjonen

Ifølge rådgiver har det blitt arbeidet med hvordan internkontrollen skal utformes. Enheten benytter ACOS-barnevern som fagprogram og bruker aktivt statusrapporteringfunksjonen, og ledelsen følger med på nøkkeltall, samt rapporterer i henhold til gjeldende regelverk. Videre forteller hun at det i 2020

ble rapportert til politisk ledelse om status fra barneverntjenesten ved to anledninger, økonomi rapporteres kvartalsvis. Det er enkelt for avdelingslederne, forteller hun, å gå inn å kontrollere statusrapport for sin avdeling og sine medarbeidere. Samtidig mener hun at dette i større grad burde vært satt i system på enhetsnivå. I den mest intense tiden under koronapandemien så leverte avdelingslederne status til barnevernsleder ukentlig, legger hun til. Under koronapandemien ble det utarbeidet et risikovurderingsskjema i ACOS-systemet, som all saksbehandling/ oppfølging av barn, unge og familier som ikke ble gjennomført grunnet koronasituasjonen skulle vurderes opp mot, med en beskrivelse av konsekvenser for barnet.

Spørreundersøkelsens resultater på påstandene omhandlende avviksmelding og avvikshåndtering fremkommer av tabellen under. Påstandene besvares på en 5-punktsskala hvor 1= «helt uenig», 2= «uenig», 3= «verken uenig eller enig», 4= «enig» og 5= «helt enig».

	1	2	3	4	5	Vet ikke	Gjennomsnitt
Det er klart definert hva som er et avvik (n=36)	3	7	9	13	3	1	3,17
Jeg er godt kjent med hvordan avvik skal meldes (n=36)	2	2	9	13	10	0	3,75
Barneverntjenesten har en god kultur for å melde avvik (n=35)	4	5	15	7	2	2	2,94
Jeg melder selv avvik når det forekommer (n=36)	4	2	8	14	8	0	3,56
Meldte avvik følges opp på en god måte (n=36)	3	5	10	9	3	6	3,13

Tabell 6: Påstander omhandlende avviksmelding og avvikshåndtering. Tabellen gjengir antall respondenter per svaralternativ.

Det fremkommer av tabell 6 at flertallet av respondentene svarer svaralternativ «3 – verken uenig eller enig» eller «4 – enig» på samtlige påstander. På de to påstandene med best gjennomsnittskår, «Jeg er godt kjent med hvordan avvik skal meldes» og «Jeg melder selv avvik når det forekommer», er svaralternativ «5 – helt enig» i stor grad benyttet. De to påstandene med laves gjennomsnittskår. Gjennomsnittskår på de fem påstandene varierer fra 2,94 til 3,35.

4.4 Vurderinger

4.4.1 Organisering, ansvarsfordeling og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet

Det er revisjonens vurdering at barneverntjenesten i all vesentlighet har en klar organisering, hvor fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet kommer tydelig frem. Vi legger her til grunn beskrivelsene i barnevernets virksomhetsplan for 2021 hvor det fremkommer at barnevernet er organisert i seks avdelinger som har klart definerte ansvars- og arbeidsoppgaver. Barnevernet har en spesialistorganisering. Dette innebærer at barnevernet har en ansvarsfordeling som tar utgangspunkt i barnas alder eller hvilke type tiltak barnet mottar.

Ansvarsfordelingen fremkommer videre av kommunens delegasjonsreglement, rutinen «Instrukser for ansvarsfordelingen mellom saksbehandlere» og utlysningsteksten «Fagutviklingskonsulenten», noe revisjonen finner tilfredsstillende. Basert på resultatene fra spørreundersøkelsen til ansatte er det også

revisjonens vurdering at de aller fleste opplever sine arbeidsoppgaver og ansvarsområder som klart definerte. Vi legger her til grunn at ca. 70 prosent besvarer påstanden «*Jeg opplever at mine arbeidsoppgaver og ansvarsområder er klart definerte*» med «4 - enig» eller «5 – helt enig».

Hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet er, ifølge revisjonen, beskrevet på en god måte i barnevernets virksomhetsplan og i kvartalsrapport for første kvartal 2021. I tillegg til barnevernets hovedoppgaver og mål fremkommer også virksomhetens prioriteringer i forbedringsarbeidet.

4.4.2 Kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen

Det fremkommer av fakta at barneverntjenesten, i tillegg til egenutviklede rutiner og prosedyrer, har tilgang til alt av lovpålagte rutiner gjennom Vismaveilederen. Dette er i stor grad tilfredsstillende. Samtidig fremkommer det at det er usikkerhet rundt hvordan og i hvilken grad rutinene benyttes, samt at flere av de gamle kommunenes (før sammenslåingen til Indre Østfold kommune) prosedyrer og rutiner er tilgjengelig for de ansatte. Basert på ovennevnte er det revisjonens vurdering at barneverntjenestens arbeid med å utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere nødvendige prosedyrer samlet sett er for fragmentert. Dette kan føre til usikkerhet blant de ansatte, samt en ulik bruk av prosedyrer. Både enhetsleder og avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 uttrykker at virksomheten/avdelingen har store mangler på feltet, blant annet at det er flere viktige handlinger/arbeidsoppgaver som det mangler skriftlige prosedyrer på. Spørreundersøkelsens resultater, er etter revisjonens vurdering, med på å underbygge at virksomhetens prosedyrer og rutiner innehar mangler. På påstanden «*Jeg opplever at det finnes tilstrekkelig med rutiner og retningslinjer for å utføre mitt arbeid på en god måte*» besvarer 12 av 36 med «1 – helt uenig» eller «2 – delvis uenig», mens 13 av 36 besvarer med «3 – verken uenige eller enig». Det er revisjonens anbefaling at arbeidet med utviklingen og iverksettingen av et ensartet og hensiktsmessig system for prosedyrer bør prioriteres.

4.4.3 Kompetanse innenfor fagområdet og barneverntjenestens interkontroll

Det er revisjonens vurdering at virksomheten har mange tiltak omhandlende opplæring og kompetanse av sine ansatte som fremstår som gode. Av intervjudata fremkommer det at barneverntjenesten har benyttet Vismaveilederen for å sikre den nødvendige fagkunnskapen hos ansatte etter kommunesammenslåingen. I veilederen får man meldinger om nødvendig opplæring, og alt er lett tilgjengelig. Det er prioritert godt med ressurser til tett faglig oppfølging av ansatte, noe som legger til rette for at ansatte får overført kunnskap fra avdelingslederne og fagutviklingskonsulentene. På grunn av ressursituasjonen i 2020 er derimot ovennevnte arbeid ikke kommet like langt som ønsket. Virksomheten har utarbeidet en prosedyre for opplæring av nyansatte som skal sikre nødvendig opplæring og kompetanse for alle som er involvert i barnevernets arbeid, denne er derimot ikke fullstendig implementert på revisjonens tidspunkt, og det forekommer slik sett ikke en felles opplæring av nyansatte. Virksomheten skal høsten 2021 starte opp med et kompetansehevingsprogram som skal øke kvaliteten i arbeidet, bidra til å skape en felles faglig plattform for å sikre systematikk i arbeidet. Det er revisjonens vurdering at spørreundersøkelsens resultater underbygger ovennevnte funn. På påstandene omhandlende opplæring og kompetanse besvarer et flertall av respondenter med svaralternativ «4 - enig», samtidig er det et betydelig antall respondenter som besvarer med svaralternativ «1 – helt uenig» og «2 - uenig». Det er dermed stor variasjon i hvordan de ansatte opplever opplæringen som blir gitt, samt om virksomheten legger til rette for kompetanseutviklingen hos den enkelte. Det er revisjonens vurdering at virksomheten er i oppstartfasen på flere områder omhandlende opplæring og kompetanse. Dette arbeidet bør intensiveres slik at ovennevnte tiltak blir implementert og systematisert. Dette er spesielt viktig siden det i all vesentlighet rekrutteres nyutdannede som har et stort opplæringsbehov. På bakgrunn av dette vil revisjonen

anbefale at prosedyre for opplæring iverksettes slik at lik og god opplæring sikres alle nyansatte, videre bør arbeidet med virksomhetens kompetansehevingsprogram prioriteres slik at det sikres en felles faglig plattform.

På grunn av ressursituasjonen har barneverntjenesten i 2020 benyttet eksterne konsulenter til saksbehandling/myndighetsutøvelse, noe som er et lovbrudd, da myndighetsutøvelse krever et kommunalt ansettelsesforhold. Dette utgjør også en stor økonomisk post for tjenesten. Det er vår vurdering at ovennevnte praksis er svært uheldig. På bakgrunn av at barneverntjenesten har dialog med statsforvalteren om denne praksisen fremmer vi ikke en anbefaling omhandlende dette.

4.4.4 Kommunen må sørge for at de ansatte, eksterne oppdragstakere, barn og foreldre får medvirke til at barneverntjenesten kan nyttiggjøre seg deres kunnskap og erfaring.

Det fremkommer av intervjudata at barnevernets ledere opplever at det i stor grad legges til rette for medvirkning blant de ansatte. Medvirkning i virksomheten skjer på flere ulike områder; i avdelingsmøter, i arbeidsgrupper med ledere og ansatte, gjennom dialog med tillitsvalgte og på medbestemmelsesmøter (MBA) som gjennomføres månedlige der tillitsvalgte, verneombud, seksjonsleder, enhetsleder og avdelingsledere deltar. Det er revisjonens vurdering at virksomheten, basert på ovennevnte, har satt ansattes medvirkning i system. Samtidig fremstår det, baserte på spørreundersøkelsens resultater, at ansattes opplevde medvirkning kunne vært bedre. Selv om de aller fleste (20 av 34) besvarer påstanden «*Barneverntjenesten er opptatt av å involvere de ansatte i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid*» med «3 – verken uenig eller enig» eller «4 - enig», så er det hele 9 av 34 som besvarer påstanden med «1 – helt uenig» eller «2 - uenig», 5 av 34 besvarer med «5 – helt enig». Det er altså en stor variasjon i hvordan de ansatte opplever at barneverntjenesten involverer de ansatte i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid.

Basert på spørreundersøkelsens resultater er det revisjonens vurdering at barnevernet i for liten grad er opptatt av å involvere både barn, foreldre og eksterne virksomheter i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid. Vi legger her til grunn at det store flertallet har besvart med enten «2 - uenig» eller «3 – verken uenige eller enig» på de tre påstandene. Dette gjelder 24 av 34 (71 prosent) for barn, og 27 av 34 (79 prosent) for foreldre og eksterne virksomheter. Basert på ovennevnte vurderer revisjonen at barneverntjenesten bør forbedre sitt system og sin praksis for å involvere barn, foreldre og eksterne virksomheter i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid.

4.4.5 Risikovurderinger

Det fremkommer av fakta at det er gjennomført risikovurderinger i forbindelse med smittevern (under koronapandemien) og i forbindelse med organisering av ny avdeling. Barnevernet har derimot, slik revisjonen forstår det, ikke arbeidet med systematiske risikovurderinger med den hensikt å få oversikt over områder i tjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. For at internkontrollen skal være systematisk er det en av forutsetningene at den kan tilpasses aktuelle risikoforhold. Det bør benyttes systematiske analyser av risikoen for avvik som grunnlag for planleggingen av internkontrollarbeidet, spesielt knyttet til arbeidet med å etablere hensiktsmessige kontrollprosedyrer. Dette vil i større grad kunne sikre en mest mulig hensiktsmessig og spisset internkontroll.

4.4.6 Systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen

En god kultur for å melde og behandle avvik vil være viktig for å kunne ha en systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen. Det fremkommer av fakta at barneverntjenesten benytter Compilo som portal for å melde avvik. Det fremkommer videre av intervjudata at ansatte er kjent med og benytter

kvalitetssystemet i forbindelse med avviksmelding, men at det fortsatt er behov for ytterligere opplæring og fokus på bruk av programmet. Det er vår vurdering at spørreundersøkelsens resultater underbygger dette funnet. Påstanden «*Jeg er godt kjent med hvordan avvik meldes*» oppnår en god gjennomsnittskår (3,75) og hele 23 av 36 respondenter besvarer med «4 - enig» eller «5 - helt enig», mens påstanden «*Barneverntjenesten har en god kultur for å melde avvik*» oppnår en noe dårligere gjennomsnittskår (2,94) og det er 9 av 34 som besvarer med «1 – helt uenig» eller «2 - uenig». Basert på ovennevnte er det revisjonens vurdering at virksomheten i stor grad har arbeidet med og er på vei til å utvikle en god kultur for å melde og behandle avvik. Samtidig fremstår det som om det fortsatt er rom for forbedring. Dette knytter seg spesielt til å skape en god kultur for avviksmelding, samt å følge avvikene opp på en god måte. Revisjonen vil også understreke viktigheten av å behandle og analysere meldte avvik på et aggregert/samlet nivå. Dette vil være viktig for å kunne bruke avvik som kilde til læring og forbedring i virksomheten.

Det fremkommer videre av rapportens datagrunnlag at enhetsleder følger opp virksomhetens arbeid og internkontroll gjennom dialog med avdelingslederne (oppfølgingsmøter), dialog med ansatte (særlig advokat, kontorfaglige ansatte og systemforvalter), statistikk, rapportering, tilbakemelding fra brukere og gjennom deltakelse i faglig arbeid/beslutningsmøter. Barnevernets avdelingsledere rapporterer på faste punkter til enhetsleder månedlig. Det gjennomføres også halvårs- og helårsrapportering til statsforvalteren og SSB. Eventuelle mangler i saksbehandlingen fremkommer av denne rapporteringen. Det er revisjonens vurdering at samtlige tiltak over fremstår som gode tiltak for en systematisk overvåkning og kontroll av virksomhetens tjenesteproduksjon. Samtidig må det bemerkes at når virksomhetens internkontroll inneholder andre mangler, gjennom svakheter i gjennomføringen av systematiske risikovurderinger og svakheter når det gjelder utarbeidelsen av kontrolltiltak (gjennom rutiner og prosedyrer), så vil også overvåkingen og oppfølgingen av internkontrollen inneha svakheter. Revisjonen vil dermed anbefale at etter at virksomheten har gjennomført systematiske risikovurderinger og systematiske kontrollmekanismer også oppretter en systematisk oppfølging av internkontrollen gjennom for eksempel et årshjul for evaluering og revidering av rutiner og prosedyrer. Her blir det viktig å se sammenhengen av eventuelle mangler i tjenesteproduksjonen og måloppnåelse med eventuelle svakheter i selve interkontrollen i virksomheten. Dette vil igjen føre til en oppdatert, hensiktsmessig og forbedret internkontroll.

4.5 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at barneverntjenestens arbeid med oppfølging av barn til en viss grad blir planlagt, kontrollert og ved behov korrigert. Samtidig er det visse svakheter i virksomhetens internkontroll vi vil påpeke.

Det fremkommer at det er flere handlinger/arbeidsoppgaver i virksomheten som mangler skriftlige prosedyrer. Samtidig er det vår konklusjon at barneverntjenestens arbeid med å utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere nødvendige prosedyrer samlet sett er for fragmentert. Et ensartet og hensiktsmessig system for skriftlige rutiner vil i stor grad kunne sikre en ensartet og god praksis på feltet.

Barneverntjenesten har utarbeidet en opplæringsprosedyre som skal sikre nødvendig opplæring og kompetanse for alle som er involvert i barnevernets arbeid, den er derimot ikke fullt ut implementert. Samtidig er virksomheten i oppstartsfasen med et kompetansehevingsprogram som skal øke kvaliteten i arbeidet. God opplæring ansees som spesielt viktig da det er mange nyutdannede, med et stort opplæringsbehov, som blir ansatt i virksomheten.

Barneverntjenesten har satt ansattes medvirkning i system. Samtidig fremstår det som om barneverntjenesten bør forbedre sitt system og sin praksis for å involvere barn, foreldre og eksterne virksomheter i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid.

Virksomheten har ikke arbeidet med systematiske risikovurderinger med den hensikt å få oversikt over områder i tjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Systematiske analyser av risikoen for avvik bør benyttes som grunnlag for planlegging av internkontrollarbeidet, spesielt knyttet til arbeidet med å etablere hensiktsmessige kontrolltiltak.

Virksomheten har et system og en praksis for å melde og behandle avvik. Samtidig anser vi at virksomheten fortsatt har en vei å gå for å skape en god avvikskultur. En god kultur for å melde og behandle avvik vil være et viktig premiss for å kunne oppnå en systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen. Virksomheten har også flere systematiske tiltak som fremstår som gode tiltak for en systematisk overvåkning og kontroll av virksomhetens tjenesteproduksjon. Samtidig må det bemerkes at når virksomhetens internkontroll inneholder andre mangler, gjennom svakheter i gjennomføringen av systematiske risikovurderinger og svakheter når det gjelder utarbeidelsen av kontrolltiltak (gjennom skriftlige rutiner og prosedyrer), så vil også overvåkingen og oppfølgingen av internkontrollen inneholde visse svakheter. En god oppfølging av internkontrollen vil i stor grad kunne sikre at internkontrollen til enhver tid er oppdatert og hensiktsmessig.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- fortsette arbeidet med å skriftliggjøre nødvendige prosedyrer
- iverksette prosedyre for opplæring, slik at nyansatte sikres lik opplæring av god kvalitet
- prioritere virksomhetens kompetansehevingsprogram slik at det sikres en felles faglig plattform
- forbedre virksomhetens system og praksis for å involvere barn, foreldre og eksterne virksomheter i sitt forbedrings- og utviklingsarbeid
- systematisere arbeidet med risikovurderinger
- fortsette arbeidet med å etablere et ensartet system for avviksmelding og avviksbehandling
- sette evalueringen av virksomhetens internkontroll i system

5 PROBLEMSTILLING 2

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

5.2 Revisjonskriterier

Komplett utledning av revisjonskriterier fremkommer av kapittel 7. Punktvisse kriterier fremkommer under.

- 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. 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.
- Dersom barnet bor i en annen kommune må kommunen som omsorgskommune følge opp rapporter fra tilsynsbesøk. Fosterhjemskommunen skal kontrollere at rapporten fra tilsyn gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses som ivaretatt.
- Barnevernet må sørge for at barnet får medvirke i alle forhold som vedrører barnet.

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Vurdering av om barnets nære familie kan velges som fosterhjem

Ingen av dokumentene revisjonen har fått oversendt beskriver prosedyrer eller rutiner som direkte retter seg mot vurderinger av om barnets nære familie kan velges som fosterhjem. Men i «Prosedyre for oppstart, oppfølging og avslutning av tiltakssaker i Indre Østfold Barneverntjeneste» er ett av punktene en vurdering av om familiens nettverk kan brukes som støttefamilie, fritidskontakt o.l.

Avdelingsleder for tiltak borteboende barn informerer om at barneverntjenesten etter loven har ansvar for å følge opp de biologiske foreldrene, og at dette kravet er skjerpet etter nylige rettsavgjørelser. Samtidig påpeker hun at det ikke er noe minimumskrav for samvær, og at det er store individuelle forskjeller i hvor mye kontakt biologiske foreldre ønsker. Rådgiver forteller at foreldrene på nåværende tidspunkt ikke følges godt nok opp, og at det kan være vilkårlig hvilke biologiske familier det jobbes godt nok med mens barnet er plassert utenfor hjemmet og at det kan være vanskelig med tilbakeføring hvis man ikke er tett nok på de biologiske foreldre.

Mappegjennomgangen viser at man fra saksbehandlers side i samtlige saker har gjort løpende vurderinger av om foreldrene kan få omsorgen tilbake. I fire av sakene ble det i løpet av 2020-21 gjort beslutninger om tilbakeføring.

Spørreundersøkelsens resultater på påstandene omhandlende valg av fosterhjem fremkommer av tabellen under. Påstandene er kun gått til ansatte i barnevernet som arbeider med barn i fosterhjem.

Påstandene besvares på en 5-punktsskala hvor 1= «helt uenig», 2= «uenig», 3= «verken uenig eller enig», 4= «enig», 5= «helt enig» og «vet ikke».

	1	2	3	4	5	Vet ikke	Gjennomsnitt
Barnets nære familie og nettverk blir alltid vurdert som fosterhjem (n=18)	0	1	2	5	7	3	4,20
Biologiske foreldre får alltid uttale seg om valg av fosterhjem (n=18)	1	2	2	2	2	9	3,22
Vi vurderer alltid om foreldrene kan få omsorgen tilbake dersom det er til barnets beste (n=18)	0	1	3	5	8	1	4,18

Tabell 7: Påstander omhandlende valg av fosterhjem. Tabellen gjengir antall respondenter per svaralternativ.

Det fremkommer av tabell 7 at på de to påstandene som oppnår best gjennomsnittskår, «*Barnets nære familie og nettverk blir alltid vurdert som fosterhjem*» og «*Vi vurderer alltid om foreldrene kan få omsorgen tilbake dersom det er til barnets beste*», så er det svaralternativ «4 – enig» eller «5 – helt enig» som i størst grad er blitt benyttet. Det er størst usikkerhet rundt påstanden «*Biologiske foreldre får alltid uttale seg om valg av fosterhjem*» hvor 9 respondenter har besvart med «vet ikke». Gjennomsnittskår på de tre påstandene varierer fra 3,22 til 4,20.

5.3.2 Etablering og evaluering av tiltaksplan for barn med frivillig plassering

Ifølge avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 har barn som er frivillig plasserte tiltaksplan. Tiltaksplanene skal evalueres regelmessig. Det er viktig å evaluere tiltaksplanen en gang i halvåret, og ha regelmessig tilsyn, fremhever hun.

I «*Prosedyre for oppstart, oppfølging og avslutning av tiltakssaker i Indre Østfold Barneverntjeneste*»¹¹ beskrives gangen, innholdet og ansvarsfordelingen i saksbehandlingen av tiltakssaker. Som del av det første trinnet i saksgangen, som omhandler vurdering av tiltak og videre saksbehandling, skal det etableres en tiltaksplan. Den skal ha tydelige og målbare mål, og skal startes/dateres og registreres i fagsystemet. Tiltaksplanene skal så gjennomgås av saksbehandler med partene i saken. Planen skal signeres av partene, og mindre endringer kan føyes til eller justeres når det er nødvendig. Barn og foreldre skal gjøres kjent med innholdet i tiltaksplanen og saksbehandler skal sikre at de får anledning til å medvirke til innholdet. Seks uker etter oppstart, eller tidligere ved behov, skal veileder/tiltaksarbeider levere en muntlig rapport om hvordan arbeidet med tiltaksplanen fungerer. Ifølge prosedyren skal saken som helhet evalueres på et evalueringsmøte minimum hver tredje måned, og tiltaksplanen skal tilpasses endringer i de aktuelle problemstillingene i saken. Skriftlig evalueringsrapport skal utarbeides av veileder/tiltaksarbeider og være tilgjengelig for saksbehandler en uke før evalueringsmøtet. Denne skal utarbeides på grunnlag av tilpassede samtaler og eventuelt observasjon, og innholdet i rapporten skal evalueres opp mot de mål og delmål som er satt opp i tiltaksplanen.

¹¹ Godkjent 15.10.2020.

I mappegjennomgangens utvalg er det syv barn som har, eller i perioden har hatt, frivillig plassering i fosterhjem med hjemmel knyttet til § 4-4 i barnevernloven, med krav på løpende tiltaksplaner. De hadde, med ett unntak, alle aktive planer da gjennomgangen ble gjort. Intervallet mellom evalueringene av planene har for alle syv vært rundt seks måneder.

Av barna i utvalget som i hele eller deler av perioden 2020-2021 etter loven skal ha hatt aktive/oppdaterte tiltaksplaner er det:

- tre barn som er i midlertidig akutt plassering,
- to som har vært i frivillig plassering i hele perioden,
- en som er tilbakeført fra frivillig plassering i løpet av perioden,
- en som har avsluttet frivillig plassering i løpet av perioden på grunn av alder.

Det er etter hva revisjonen kan se ett avvik knyttet til et av barna som er tilbakeført fra frivillig plassering. Saken hvor det har vært avvik er flagget i systemet som «Fosterbarn med mangelfullt tilsyn». Barnet har i skrivende stund (september 2021) vært uten oppdatert tiltaksplan siden 01.04.21. Vedkommende har siden da flyttet på hybel og har hatt frivillig oppfølging fra barnevernet, og har blitt fulgt tett opp i forbindelse med etablering i hybel, men har i alle tilfeller et formelt krav på at tiltaksplanen oppdateres.

Spørreundersøkelsens resultater på påstandene omhandlende oppfølging av barn med fosterhjem som hjelpetiltak fremkommer av tabellen under. Påstandene er kun gått til ansatte i barnevernet som arbeider med barn i fosterhjem. Påstandene besvares på en 5-punktsskala hvor 1= «helt uenig», 2= «uenig», 3= «verken uenig eller enig», 4= «enig», 5= «helt enig» og «vet ikke».

	1	2	3	4	5	Vet ikke	Gjennomsnitt
Alle fosterbarn i min portefølje har tiltaksplan (n=13)	0	0	2	2	9	0	4,54
Tiltaksplanen blir brukt aktivt i oppfølgingen av barnet (n=13)	1	1	2	5	4	0	3,77
Tiltaksplanen evalueres jevnlig (n=13)	0	1	3	4	5	0	4,00
Jeg følger nøye med på barnets utvikling i fosterhjemmet (n=13)	0	0	0	5	8	0	4,62
Barnevernfaglige vurderinger blir dokumentert fortløpende (n=13)	0	2	0	6	5	0	4,08

Tabell 8: Påstander omhandlende oppfølging av barn med fosterhjem som hjelpetiltak. Tabellen gjengir antall respondenter per svaralternativ.

Påstanden «Tiltaksplanen blir brukt aktivt i oppfølgingen av barnet» oppnår dårligst gjennomsnittskår, mens påstanden «Jeg følger nøye med på barnets utvikling i fosterhjemmet» oppnår best gjennomsnittskår. Gjennomsnittskår på de fem påstandene varierer fra 3,77 til 4,62. Svaralternativ «4 - enig» og «5 – helt enig» er i størst grad benyttet på samtlige påstander.

5.3.3 Utarbeidelse av omsorgsplan, samarbeid med aktuelle tjenester og oppfølging av samvær

Ingen av dokumentene revisjonen har fått oversendt beskriver prosedyrer eller rutiner som direkte retter seg mot utarbeidelse av omsorgsplan, samarbeid med aktuelle tjenester og oppfølging av samvær.

Ifølge avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 skal barn i fosterhjem ha en omsorgsplan som formidler barneverntjenestens plan for barnets fremtid, blant annet om hvor barnet skal bo. Omsorgsplanen kan gjelde i mange år. Det settes i første omgang opp en midlertidig omsorgsplan. Etter dette utarbeides en langvarig omsorgsplan fram til fylte 18 år. Ifølge avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 er det viktig å si noe om hvordan man legger til rette for samvær med søsken/foreldre/andre i omsorgsplanen. Som sagt tidligere (5.3.1) opplever rådgiver at biologiske foreldre ikke følges godt nok opp, noe som gjør arbeidet med tilbakeføring av barn og unge som bor utenfor hjemmet vanskeligere.

Spørreundersøkelsens resultater på påstandene omhandlende oppfølging av biologiske foreldre fremkommer av tabellen under. Påstandene er kun gått til ansatte i barnevernet som arbeider med barn i fosterhjem. Påstandene besvares på en 5-punktsskala hvor 1= «helt uenig», 2= «uenig», 3= «verken uenig eller enig», 4= «enig», 5= «helt enig» og «vet ikke».

	1	2	3	4	5	Vet ikke	Gjennomsnitt
Biologiske foreldre får tilbud om råd og veiledning (n=18)	0	1	3	7	6	1	4,06
Utviklingen til de biologiske foreldrene følges tett opp (n=18)	2	1	6	2	3	4	3,21

Tabell 9: Påstander omhandlende oppfølging av biologiske foreldre. Tabellen gjengir antall respondenter per svaralternativ.

Det fremkommer av tabell 9 at svaralternativ «4 - enig» og «5 – helt enig» i størst grad er blitt benyttet på påstanden «*Biologiske foreldre får tilbud om råd og veiledning*». På påstanden «*Utviklingen til de biologiske foreldrene følges tett opp*» er det svaralternativene «3 – verken uenig eller enig» og «vet ikke» i størst grad benyttet. Gjennomsnittskår på de to påstandene varierer fra 3,21 til 4,06.

Blant de 13 mappene som revisjonen har gått gjennom er det stor variasjon i graden av kontakt mellom barn og biologiske foreldre. I en del av sakene er det bare en av de biologiske foreldrene som har kontakt med barnet. I åtte av sakene i utvalget vårt er det opprettet samværsplaner som det rapporteres på regelmessig. Omfanget i samværet varierer fra en og 1 ½ time tre ganger i året til to dagers opphold med overnatting annenhver uke. Både barnets og foreldrenes mening om hvor mye samvær det skal være er beskrevet. I to av sakene har det vært arrangert samvær, men sakene har vært i oppstartsfasen, og det er ikke satt opp planer for samværet. I en av sakene er personen over 18 år. I en av sakene er tilbakeføringen fullført og det settes ikke lenger opp planer for samværet. I en av sakene var det fra foreldrenes side ikke noe ønske om samvær.

5.3.4 Kontroll av tilsynsrapporter

Ingen av dokumentene revisjonen har fått oversendt beskriver prosedyrer eller rutiner som direkte retter seg mot kontroll av tilsynsrapporter.

Avdelingsleder tiltak borteboende barn 1 informerer om at ansvaret for å føre tilsyn ligger i enhet for Tilsyn og forvaltning (TOF), som har ansvar for utøvelsen av tilsyn av barn plassert i kommunen. Det overordnede ansvaret ligger hos enhet for barnevern, nærmere bestemt avdeling borteboende barn 1. Tilsyn og forvaltning er, blant annet sammen med enhet barnevern, en enhet under seksjon Livsmestring. Hvis det er et barn i beredskapshjem eller fosterhjem, så mottar barneverntjenesten beskjed om dette fra omsorgskommunen, og kontakter ifølge avdelingslederen TOF, som tildeler en tilsynsperson. Det er ifølge avdelingslederen utarbeidet en rutine for dette samarbeidet og det avholdes årlig et samarbeidsmøte mellom TOF og aktuelle aktører i barneverntjenesten. Der deltar intern- og systemforvalteren, enhetsleder for TOF, avdelingsleder for borteboende barn 1 og ansvarlig koordinator/tilsynsperson. Ifølge avdelingsleder borteboende barn 1 rapporterer TOF om sine tilsyn i forbindelse med at barnevernet utarbeider halvårs- og årsrapporter. Hun forteller videre at når kommunen er omsorgskommune for barn bosatt i andre kommuner, så har omsorgskommunen ansvar for å kontakte bostedskommunen slik at de oppnevner tilsynsperson for barnet, i henhold til lov og forskrift. Omsorgskommunen har ansvar for å etterspørre tilsyn fra bostedskommunen dersom tilsynsrapport ikke er mottatt.

Ifølge avdelingsleder borteboende barn 1 har det vært utfordrende å få oversikt over avtaler gjort mellom barneverntjenestene i de ulike kommunene før sammenslåingen og oppdragstakere som fosterhjem og avlastningshjem. For eksempel har kommunene hatt ulik praksis på arkivering og oppføringer av slike oppdrag.

Barn i fosterhjem har rett til fire tilsyn i året, eventuelt minimum to hvis det foreligger en avtale om dette med barneverntjenesten. Det er etter hva revisjonen kan se ingen saker i vårt utvalg hvor det er dokumentert vedtak om redusert antall tilsyn. Fosterhjems kommunen skal kontrollere at rapporten fra tilsyn gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses som ivaretatt, og sørge for at de som utfører tilsynet har nødvendig kompetanse.

Det er få avvik med hensyn til antall gjennomførte tilsyn i perioden 2020-2021. I syv av de 13 sakene har det vært regelmessige tilsyn hvert kvartal i den perioden som har vært aktuell for hver enkelt sak. I fire av de 13 sakene har tilsynet falt bort i det første kvartalet etter at plasseringsvedtak ble fattet og anmodning om tilsynsfører sendt. En sak var av kort varighet, i praksis rundt tre måneder, og det ble ikke gjennomført tilsyn i denne perioden. Den siste saken omhandler en person over 18 år.

Tilsynskommunene kan i teorien ha ulik praksis, men det er etter hva revisjonen erfarer små forskjeller i hvordan tilsynene gjennomføres. Samtalene er gjennomført i tråd med skjemaer som i stor grad følger samme mal som bare i liten grad varierer fra kommune til kommune. Skjemaene har nesten uten unntak obligatoriske punkter for samtaler alene med barna og for datoene for tilsyn. Enkelte tilsyn har vært gjennomført via telefon, men dette er helt unntaksvis og begrunnet med regler etablert i forbindelse med Corona-pandemien.

I en av sakene hvor fosterfamilie var uenige om en forestående tilbakeføring til biologisk forelder har tilsynsfører gjennomført et ekstra tilsyn for, slik revisjonen oppfatter det, å dokumentere sin støtte til fosterfamiliens innsigelser i saken.

5.3.5 Barnets medvirkning

I «Prosedyre for oppstart, oppfølging og avslutning av tiltakssaker i Indre Østfold Barneverntjeneste» står det at: «Barn/unges mening om hvor de skal bo skal tillegges stor vekt, og de bør få uttale seg dersom det finnes flere alternativer» (s. 3-4).

Ifølge avdelingsleder for tiltak borteboende barn 1 utføres samtaler alene med barnet, hvor barnet gis rett til å si sin mening. Hun forteller at når det fattes beslutninger og vedtak, så skal barnets mening komme tydelig frem. Hun påpeker at det i malen for vedtak i fagprogrammet er en egen fane omhandlende «barnets mening». Avdelingsleder forteller at dette ligger i det elektroniske systemet, slik at det ved en administrativ beslutning er en egen fane for barnets mening. Hun forteller at det har vært en dreining og satsning på å oftere bruke administrative beslutninger blant annet for at barnets mening kan komme tydelig frem. Det vil si at når barnevernet tar større beslutninger som er nødvendige for å iverksette eller følge opp vedtak, for eksempel reduksjon av tiltak eller valg av fosterhjem, skal barnets mening høres.

Hun vektlegger at det er viktig at man legger muligheten til rette for å kunne snakke med barnet alene, uten påvirkning. Barn som er under omsorg har rett til å ha en egen tillitsperson, i henhold til lov. Dette mangler det ifølge avdelingsleder en rutine på. Brukermedvirkning er et nasjonalt fokusområde, og statsforvalteren har fokus på dette i sin kommunikasjon med kommunen, så dette er ifølge avdelingsleder noe avdelingen må utarbeide en rutine på.

Enhet for Tilsyn og forvaltning har ifølge avdelingsleder i sin rapportmal et eget sjekkpunkt for samtale med barnet alene og eventuelt hvorfor ikke samtale med barnet er gjennomført. Hun forklarer at muligheten for å snakke med barnet alene også er viktig for de som utfører tilsyn for de som bor i kommunen, slik at det fremgår i tilsynsrapporten og i barnesamtaler. Videre opplyser hun om at saksbehandlere i barneverntjenesten har plikt til å spørre om barna vil ha egen juridisk talsperson når deres sak behandles i fylkesnemnd.

Rådgiver forteller også at flere av malene som brukes inneholder et punkt knyttet til barnets medvirkning som må fylles inn i fagprogrammet. I undersøkelser så er det utarbeidet en rutine som inneholder et minimumskrav på hvor mange ganger saksbehandler skal snakke med barnet (2 ganger). Ifølge avdelingsleder er dette noe av det barneverntjenesten ønsker å arbeide mer med. Hun forteller at praksis på dette varierer, og er prisgitt at den ansatte har fokus på dette området.

Enhetsleder informerer om at det ikke er etablert et system for brukerundersøkelser, men at dette er vektlagt i barnevernreformen, hvor det skal etableres referansegrupper som skal tas med. Prosjektplanen for dette er underveis.

I mappegjennomgangen fremkommer det at samtlige 13 barn har hatt samtaler med barneverntjenesten i en eller annen form. Alle barna har slik revisjonen kan se fått anledning til å uttale seg om hvordan de har det i fosterhjemmet. Først og fremst gjennom barnesamtaler og tilsynsbesøk. I en av sakene har barnet uttrykt at hun ønsker å ha en tilsynsfører til stede ved samvær med biologiske foreldre, noe som er tatt ordrett inn i vedtak om samværsplan. Dette kan tolkes som et eksempel på hvordan administrative beslutninger kan brukes som verktøy for å fremme barnets medvirkning.

Samtidig har det i en tidligere sak i Indre Østfold kommune vært reist bekymring fra statsforvalterens side om at barnets mening har vært tilsidesatt i et vedtak om tilbakeføring. I den gjeldende saken konkluderte statsforvalteren 19.03.21 etter et tilsyn av saken at det var begått lovbrudd blant annet med hensyn til barnevernlovens § 6-3 som omhandler barns rettigheter i saksbehandlingen i en sak som angår dem.

Spørreundersøkelsens resultater på påstandene omhandlende barnets medvirkning fremkommer av tabellen under. Påstandene er kun gått til ansatte i barnevernet som arbeider med barn i fosterhjem. Påstandene besvares på en 5-punktsskala hvor 1= «helt uenig», 2= «uenig», 3= «verken uenig eller enig», 4= «enig», 5= «helt enig» og «vet ikke».

	1	2	3	4	5	Vet ikke	Gjennomsnitt
Barn (gitt alder og forutsetninger) får uttale seg i spørsmålet om valg av fosterhjem (n=18)	1	0	1	5	4	7	4,00
Barn (gitt alder og forutsetninger) får uttale seg i alle forhold som berører barnet (n=18)	0	0	2	9	6	1	4,24
Barnets meninger blir dokumentert (n=18)	0	0	3	4	11	0	4,44
Barnevernet snakker med barnet ved besøk (n=18)	0	0	0	6	12	0	4,67

Tabell 10: Påstander omhandlende valg av fosterhjem. Tabellen gjengir antall respondenter per svaralternativ.

Det fremkommer av tabell 10 at flertallet av respondentene svarer svaralternativ «4 – enig» eller «5 – helt enig» på samtlige påstander. Det er størst usikkerhet rundt påstanden «*Barn (gitt alder og forutsetninger) får uttale seg i spørsmålet om valg av fosterhjem*» hvor 7 har besvart med «vet ikke». Gjennomsnittskår på de fire påstandene varierer fra 4,00 til 4,67. Påstanden «*Barnevernet snakker med barnet ved besøk*» oppnår best gjennomsnittskår.

Spørreundersøkelsens resultater på påstandene omhandlende oppfølging av omplasserte barn (vedtak i Fylkesnemnda) fremkommer av tabellen under. Påstandene er kun gått til ansatte i barnevernet som arbeider med omplasserte barn. Påstandene besvares på en 5-punktsskala hvor 1= «helt uenig», 2= «uenig», 3= «verken uenig eller enig», 4= «enig», 5= «helt enig» og «vet ikke».

Tabell 11: Påstander omhandlende oppfølging av omplasserte barn (vedtak i Fylkesnemnda). Tabellen gjengir antall respondenter per svaralternativ.

	1	2	3	4	5	Vet ikke	Gjennomsnitt
Alle fosterbarn i min portefølje har omsorgsplan (n=12)	0	0	3	1	7	1	4,36
Omsorgsplanen blir brukt aktivt i oppfølgingen av barnet (n=12)	1	1	5	2	2	1	3,27
Barneverntjenesten gjennomfører planlagte besøk i fosterhjemmene (n=12)	0	0	0	4	7	1	4,64
Barnevernfaglige vurderinger blir dokumentert (n=12)	0	0	2	4	6	0	4,33
Fosterhjemmene får planlagte tilsynsbesøk (n=12)	0	0	2	5	4	1	4,18
Barneverntjenesten etablerer samarbeid med andre tjenester ved behov (n=12)	0	1	1	4	6	0	4,25

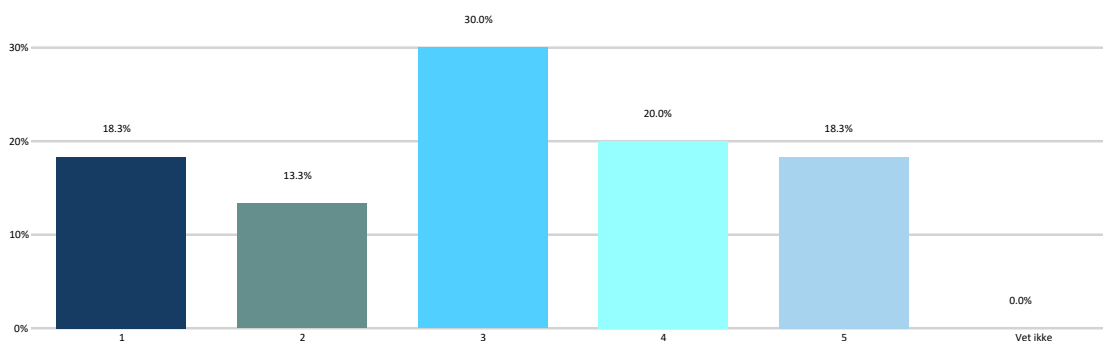
Samvær med foreldre/søsken blir fulgt opp av barnverntjenesten (n=12)	0	1	0	5	5	1	4,27
---	---	---	---	---	---	---	------

Gjennomsnittskår på de syv påstandene varierer fra 3,27 til 4,64. Påstanden «Omsorgsplanen blir brukt aktivt i oppfølgingen av barnet» oppnår dårligst gjennomsnittskår, mens «Barneverntjenesten gjennomfører planlagte besøk i fosterhjemmene» oppnår best gjennomsnittskår.

5.3.6 Spørreundersøkelse til fosterhjemsforeldre

Råd og veiledning

Resultatene av spørreundersøkelsens påstand «Jeg/vi opplever å ha fått tilstrekkelig med råd og veiledning fra barneverntjenesten» fremkommer av figuren under. Spørsmålet er besvart på en 5-punktskala hvor 1= «Helt uenig», 2= «Uenig», 3= «Verken uenig eller enig», 4= «Enig» og 5= «Helt enig» og «Vet ikke».



Figur 4: Jeg/vi opplever å ha fått tilstrekkelig med råd og veiledning fra barneverntjenesten. N=60.

Av figur 4 fremkommer det at 31,6 prosent (19 av 60) har besvart påstanden med «1 - helt uenig» eller «2 - uenig», mens 38,3 prosent (23 av 60) med «4 - enig» eller «5 - helt enig». Det er altså ganske likt fordelt mellom antall respondenter som opplever å få tilstrekkelig med råd og veiledning og antall respondenter som opplever å ikke få tilstrekkelig med råd og veiledning. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,07.

I spørreundersøkelsen var det også mulig å komme med utfyllende kommentarer omhandlende råd og veiledning. Det var 27 respondenter som valgte å komme med kommentarer. Nedenfor gjengis et representativt utvalg av kommentarene.

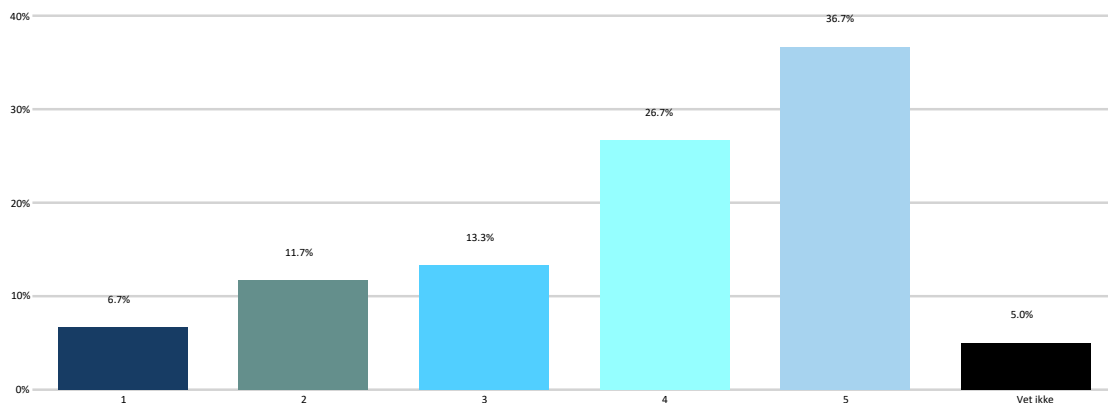
- Vi fikk ikke den oppfølgingen som vi var lovet. Ingen spesiell veiledning i det hele tatt.
- Vi var lenge uten saksbehandler.
- Lite oppfølging, hyppige bytter av saksbehandler. Ingen informasjon gitt i god tid. Ingen som «holder» i saken.
- Har manglet saksbehandler i 13 måneder.
- Manglet saksbehandler i nærmere ett år etter sammenslåingen. I forhold til årene før har vi vel hatt 10-12 saksbehandlere.
- Fikk mye god oppfølging i perioden vi ble fosterhjem/under innflyttingen til oss, men har følt oss litt «alene» i tiden etterpå. Det tok også lang tid før barneverntjenesten i Indre Østfold fungerte godt nok, og vi hadde en lang periode uten saksbehandler.

- Vi har ikke fått den veiledningen vi har trengt, men funnet ut på veien hvordan vi selv løser disse utfordringene.
- Bytte av saksbehandler/sykemelding gjør at oppfølging og veiledning blir mindre tilgjengelig.
- Har vært bra etter at vi skiftet saksbehandler. Før det hadde vi store problemer med å få tak i saksbehandler og få hjelp og svar på spørsmål.
- Fikk ny saksbehandler i fjord. Fungerer bra.

53 av 60 opplyser om at barneverntjenesten har vært på fysiske besøk i løpet av 2020. 16 av 53 opplyser om at barnevernet har vært på ett besøk, 22 av 53 opplyser om at barnevernet har vært på to besøk, 5 av 53 opplyser om at barnevernet har vært på tre besøk, 8 av 53 opplyser om at barnevernet har vært på fire besøk, mens 2 av 53 opplyser om at barnevernet har vært på fem eller flere besøk.

17 av 60 opplyser om at barneverntjenesten har tilbudt å komme på digitale besøk i 2020, 15 av de 17 opplyser om at barneverntjenesten har gjennomført digitale besøk i 2020. 7 av 15 opplyser om at barnevernet har gjennomført ett digitalt besøk, 5 av 15 opplyser om at barnevernet har vært på to digitale besøk, mens 3 av 15 opplyser om at barnevernet har vært på fire digitale besøk.

Resultatene av spørreundersøkelsens spørsmål «Jeg/vi opplever at barneverntjenesten har vært på tilstrekkelig antall besøk i 2020» fremkommer av figuren under.



Figur 5: Jeg/vi opplever at barneverntjenesten har vært på et tilstrekkelig antall besøk i 2020? N=60.

Av figur 5 fremkommer det at 18,4 prosent (11 av 60) har besvart påstanden med «1 - helt uenig» eller «2 - uenig», mens 63,4 prosent (38 av 60) med «4 - enig» eller «5 - helt enig». Det kan dermed sies at de aller fleste respondentene opplever å ha mottatt tilstrekkelig med besøk av barneverntjenesten i 2020. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,79.

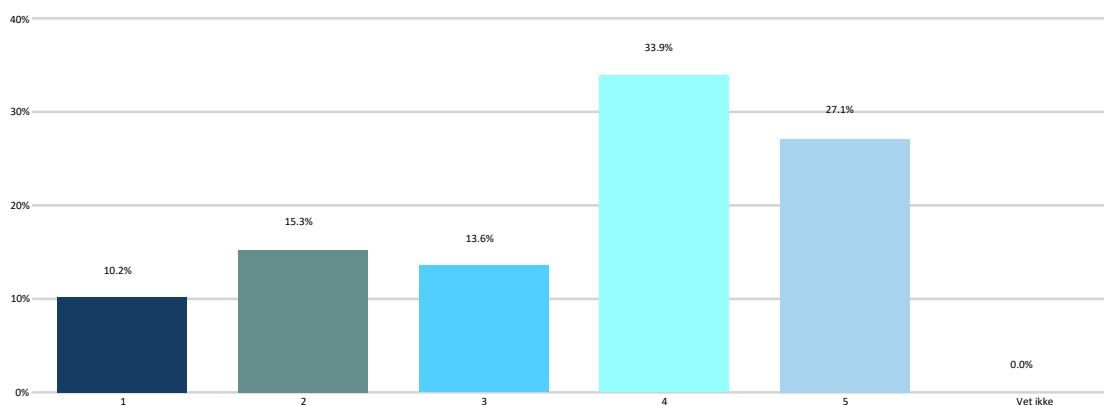
I spørreundersøkelsen var det også mulig å komme med utfyllende kommentarer omhandlende besøk. Det var 16 respondenter som valgte å komme med kommentarer. Nedenfor gjengis et representativt utvalg av kommentarene.

- Siden vi ikke hadde saksbehandler før november, er det jo for lite oppfølging i 2020.
- Vi har tatt kontakt når det har vært etterspurt (e-post/telefon).
- Har hatt telefonsamtaler.
- Vi har per dags dato ingen problemer å ta opp, derfor har vi heller ikke behov for mer kontakt.
- Vi har avtale om at jeg tar kontakt om det er noe jeg ønsker eller trenger å snakke om.

- For lite besøk i forhold til ungdommens behov og vårt behov for veiledning. Møter har blitt avlyst grunnet covid-19. Noen er erstattet med digitale møter, men digitale møter erstatter ikke fullgodt fysiske møter i disse sakene.
- Antall besøk har vært ok. Det er kontakten mellom besøkene vi kunne ønsket oss litt mer av.

Samarbeid med barneverntjenesten

Resultatene av spørreundersøkelsens påstand «Jeg/vi opplever at samarbeid med barneverntjenesten har vært god» fremkommer av figuren under.



Figur 6: Jeg/vi opplever at samarbeid med barneverntjenesten har vært god. N=59.

Av figur 6 fremkommer det at 25,5 prosent (15 av 59) har besvart påstanden med «1 - helt uenig» eller «2 - uenig», mens 61,0 prosent (36 av 59) med «4 - enig» eller «5 - helt enig». Selv om noen respondenter opplever at samarbeidet med barneverntjenesten ikke er godt, så opplever et flertall samarbeidet som godt. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,53.

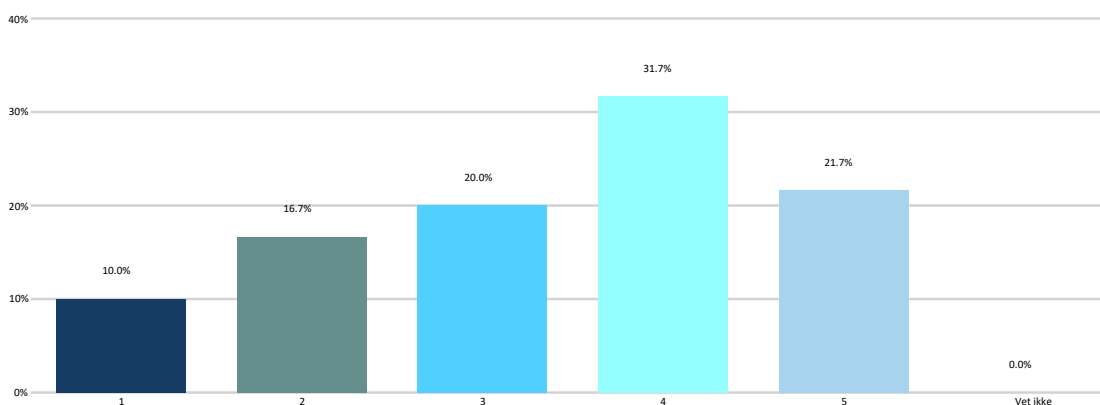
I spørreundersøkelsen var det også mulig å komme med utfyllende kommentarer omhandlende samarbeid. Det var 23 respondenter som valgte å komme med kommentarer. Nedenfor gjengis et representativt utvalg av kommentarene.

- Kan vel ikke påstå at vi har noe samarbeid. Har vært en del feil behandlinger, så tilliten er ikke stor dessverre.
- De var fraværende.
- Sammenslåingen av tjenester til Indre Østfold har vært en lite positiv opplevelse for oss som fosterforeldre. Veldig lite info om organisering, kontaktpersoner, å kunne henvende seg for spørsmål og eventuelt hjelp. Dette har vært ikke eksisterende før i våres.
- Har hatt og nå fått en erfaren saksbehandler som gir gode svar.
- Vi har hatt et meget godt samarbeid.
- Den siste saksbehandleren vi hadde, var veldig tilgjengelig. Hun kunne jeg ringe sent og tidlig. Tok hun ikke telefonen da jeg ringte, så ringte hun meg opp samme dag eller dagen etter.
- I mangel på saksbehandler har alle oppgaver vedrørende oppfølging i liten grad blitt gjennomført.
- Den første tiden fungerte bra, men i senere tid er jeg overhodet ikke fornøyd.
- Det har vært både og. Fokuset er å ta vare på biologisk familie på alle kanter, lite om hva de kan gjøre for at vår hverdag skal bli bedre. De gjør noen vurderinger underveis som jeg er veldig uenig i.

- Fungerer greit på noen områder, men dårlig på andre.
- Har vært veldig bra etter vi fikk ny saksbehandler.

Totalvurdering av barneverntjenesten

Resultatene av spørreundersøkelsens spørsmål «Total sett synes jeg/vi barneverntjenesten har gjort en god jobb med meg/oss som fosterforeldre» fremkommer av figuren under.



Figur 7: Total sett synes jeg/vi barneverntjenesten har gjort en god jobb med meg/oss som fosterforeldre? N=60.

Av figur 7 fremkommer det at 26,7 prosent (16 av 60) har besvart påstanden med «1 - helt uenig» eller «2 - uenig», mens 53,4 prosent (32 av 60) med «4 - enig» eller «5 - helt enig». Selv om noen respondenter opplever at barneverntjenesten ikke har gjort en god jobb, så opplever et flertall barneverntjenesten har gjort en god jobb. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,38.

5.4 Vurderinger

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

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.

Det er revisjonens vurdering at barneverntjenesten i Indre Østfold rutinemessig gjør vurderinger av om barnets nære familie eller nettverk kan velges som fosterhjem. Etter barnevernloven § 4-22 tredje ledd skal barneverntjenesten alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Videre heter det at «Barneverntjenesten skal ved slike vurderinger legge til rette for bruk av verktøy og metoder for nettverksinvolvering, dersom det er hensiktsmessig».

Det fremgår av undersøkelsene at barneverntjenesten som hovedregel vurderer barnets nettverk ved plassering i fosterhjem. Spørreundersøkelsen viser at respondentene i stor grad kan sies å være enige om at barnets nære familie og nettverk alltid blir vurdert som fosterhjem (gjennomsnittsskår 4,2). Det er likevel et betydelig mindretall som svarer at de ikke vet eller at de verken er enige eller uenige i at dette gjøres (Tabell 7). Mappegjennomgangen har vist at dette gjøres i saker hvor det er aktuelt.

Det er barneverntjenesten som har ansvaret for å godkjenne fosterhjem, men dette gjøres i samarbeid med Fosterhjemtjenesten i Bufdir. Slik revisjonen oppfatter det kan det være risiko for at ansvaret for å dokumentere barn og foreldres meninger i prosessen med å velge fosterhjem ikke er tydelig plassert. Det er likevel barneverntjenesten som har det overordnede ansvaret, etter vår oppfatning også for denne typen dokumentasjon. Det er ikke dokumentert skriftlige rutiner knyttet til dette, og det fremkommer i spørreundersøkelsen (Tabell 7) at bare 4 av de 18 spurte svarer at foreldre i stor eller svært stor grad alltid får uttale seg om valg av fosterhjem.

Det er derfor revisjonens vurdering at det er uklarthet knyttet til om barn og foreldre i tilstrekkelig grad får uttale seg om valg av fosterhjem.

Med hensyn til å tilrettelegge for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet finner vi at det mangler rutiner knyttet til dette. Bare 5 av 18 respondenter i spørreundersøkelsen svarer at biologiske foreldres utvikling blir fulgt nøye opp (Tabell 9). Vi legger også til grunn en av de intervjuede ansattes vurdering at biologiske foreldre blir fulgt for dårlig opp. Samtidig viser mappegjennomgangen at man fra saksbehandlers side i samtlige saker har gjort løpende vurderinger av om foreldrene kan få omsorgen tilbake.

Det er vår vurdering at det mangler rutiner for å etablere tiltak rettet mot biologiske foreldre og at det i liten grad er dokumentert systematiske tiltak knyttet til tilrettelegging for at biologiske foreldre kan få omsorgen tilbake dersom hensynet til barnets beste ikke taler imot dette.

5.4.2 Tiltaksplan

Barnevernet skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan for barn som er frivillig plassert i fosterhjem og evaluere planen jevnlig. Kommunen skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertagelse.

Mappegjennomgangen og spørreundersøkelsen viser at tiltaksplanene fungerer godt som kontrollverktøy for å sikre minimumskrav i tiltaksarbeidet og for å dokumentere aktivitet, men at de i noe mindre grad fungerer som et verktøy for å evaluere effekten av tiltak og eventuelt justere disse. Det er revisjonens inntrykk ut fra vårt utvalg av mapper at tiltaksplanene også brukes for å dokumentere vurderinger av om det er grunnlag for omsorgsovertagelse.

Det er revisjonens vurdering at kravene til etablering og evaluering av tiltaksplan er fulgt opp med få unntak av barneverntjenesten i Indre Østfold kommune, og at man følger opp lovkravet knyttet til tiltaksplaner.

5.4.3 Omsorgsplan

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. 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.

Revisjonens gjennomgang av barnevernmapper viser at omsorgsplan er dokumentert for de barn som skal ha dette.

Det er stor variasjon i barnas omsorgssituasjon, og dette gjenspeiles i omsorgsplanene. 63,3% av fosterhjemmene rapporterer i spørreundersøkelsen at de opplever at det har vært et tilstrekkelig antall planlagte besøk i fosterhjemmene (Figur 5), mens 17,3% mener det har vært for få besøk. Saksbehandlere svarer i spørreundersøkelsen at barneverntjenesten i relativt høy grad etablerer samarbeid med andre tjenester ved behov (Tabell 11).

Med hensyn til råd og veiledning gir svarene fra spørreundersøkelsen til fosterhjemmene et blandet inntrykk, svarene er spredt langs hele skalaen (Figur 4), og 30% svarer at de verken er enige eller uenige i spørsmålet om de har fått tilstrekkelig med råd og veiledning. Av de direkte tilbakemeldingene fra fosterhjemmene er det tydelig at for enkelte har oppfølgingen vært mangelfull, og at dette i stor grad kan knyttes til manglende personalressurser.

Bildet er mer uklart når det gjelder oppfølgingen av biologiske foreldre. Over halvparten av saksbehandlere i spørreundersøkelsen føler ikke at de kan svare i noen retning på om utviklingen til de biologiske foreldrene følges tett opp («verken enig eller uenig» eller «vet ikke» i Tabell 9). Ellers er det også stor spredning i svarene, med en gjennomsnittskår på 3,21.

Samtidig kommer det fram av mappegjennomgangen at det i vårt utvalg er tett oppfølging av samværsplaner i de sakene hvor det vurderes som aktuelt med samvær. Fra spørreundersøkelsen kan man konkludere at saksbehandlere i høy grad er enige i påstanden om at samvær med foreldre/søsken blir fulgt opp av barneverntjenesten.

Det er revisjonens vurdering at lovkravet om omsorgsplaner følges opp av barneverntjenesten. Det samme gjelder oppfølgingen av barnet gjennom oppfølgingsbesøk, tilsynsbesøk, samværsplaner og etablering av samarbeid med aktuelle tjenester.

Det er revisjonens vurdering at bruken av de ovenfor beskrevne tiltakene i barneverntjenesten fungerer best der de er lovpålagte eller der hvor det er etablert rutiner for samarbeidet mellom barnevernet og barn, fosterforeldre, biologiske foreldre eller eksterne aktører. Det er generelt etablert flere rutiner knyttet til lovpålagte oppgaver vedrørende oppfølging av barnet enn til oppfølging av biologiske foreldre og fosterhjemmene.

5.4.4 Oppfølging av tilsynsrapporter

Dersom barnet bor i en annen kommune må kommunen som omsorgskommune følge opp rapporter fra tilsynsbesøk. Fosterhjems kommunen skal kontrollere at rapporten fra tilsyn gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses som ivaretatt.

Gjennomføringen av tilsynene skjer i regi av enhet for Tilsyn og Forvaltning, og barnevernet har ansvaret for å kontrollere at tilsynene gjøres riktig. Dette gjøres ved at Tilsyn og forvaltning redegjør for sine tilsyn en gang i året i møte med barneverntjenesten, at det er en egen rutine utarbeidet for dette samarbeidet, og gjennom regelmessige møter mellom barnevernet og Tilsyn og Forvaltning.

Det er i intervju med ansatte gitt uttrykk for at det i forbindelse med kommunesammenslåingen har vært en utfordring å samle dokumentasjonen på avtaler mellom barneverntjenestene fra de gamle kommunene og deres oppdragstakere. Dette fordi de fem kommunene hadde ulik praksis på arkivering og oppføring av slike avtaler. I den reviderte perioden fremstår praksisen knyttet til tilsyn likevel som likeartet og regelmessig.

Det er få avvik med hensyn til antall gjennomførte tilsyn i perioden 2020-2021. I syv av de 13 sakene vi har gått gjennom har det vært regelmessige tilsyn hvert kvartal i den perioden som har vært aktuell for hver enkelt sak. I fire av sakene har tilsynet falt bort i det første kvartalet etter at plasseringsvedtak ble fattet og anmodning om tilsynsfører sendt. En sak var av kort varighet, i praksis rundt tre måneder, og det ble ikke gjennomført tilsyn i denne perioden. Den siste saken omhandler en person over 18 år. Ingen av disse kan ses på som reelle avvik.

Det er revisjonens vurdering at barneverntjenesten følger opp kravene om å følge opp rapporter fra tilsynsbesøk og at det gjøres kontroll på om tilsynet gir tilstrekkelig informasjon.

5.4.5 Barnets medvirkning

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

Barnets rett til medvirkning er fastslått i barnevernets grunnleggende rutiner og prosedyrer, og i strukturen i fagsystemet, hvor barns mening registreres i en egen fane. Det er etter hva revisjonen kan se en etablert norm at barns meninger innhentes og dokumenteres. I vår mappegjennomgang hadde alle barna i utvalget hatt samtaler med barneverntjenesten i forbindelse med mange ulike tiltak.

Det er som nevnt ikke dokumentert at barn får si sin mening i løpet av prosessen med å velge fosterhjem, men det er sannsynlig, slik rutinene på dette er, at barnets interesser i stor grad ivaretas ved at barnets saksbehandler er med i prosessen. Men det er dokumentert at barn i fosterhjem får uttale seg regelmessig om hvordan de har det i fosterhjemmet. I forbindelse med tilsyn er samtale med barnet obligatorisk, noe som er gjenstand for barnevernets kontroll.

Ved besøk hos biologiske foreldre bygger vurderingene i stor grad på barnevernets egen observasjon av samværet, men i planleggingsfasen før besøk er barnas meninger hensyntatt. Det er revisjonens inntrykk at i forbindelse med utarbeidelse av samværsplaner er barnas meninger i stor grad ivaretatt. I tiltaksplanene er også barnets mening dokumentert. Men disse planene bygger på langsiktige faglige vurderinger hvor også andre hensyn kan veie tungt. Ved å øke bruken av administrative beslutninger har man slik revisjonen forstår det hatt som mål å involvere barn i flere beslutninger knyttet til tiltak i tiltaksplanen.

Da revisjonen gjorde sine undersøkelser manglet en rutine som kan sikre barns rett til tillitsperson i sin kontakt med barneverntjenesten.

Spørreundersøkelsen (Tabell 10) indikerer at barnevernet snakker med barnet ved besøk (med en svært høy skår på 4,67), at barnas meninger dokumenteres (4,44) og at de får uttrykke sine meninger om alle forhold som vedgår barnet (4,24).

5.5 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at barneverntjenestens arbeid med å sørge for at barn i fosterhjem får den oppfølging de har krav på oppfyller minimumskravene i lov om barneverntjenester. Det gjøres mye arbeid tett på barna, men det er mangler med hensyn til mer sammensatte oppgaver blant annet knyttet til oppfølging av biologiske foreldre og til manglende rutiner.

Barneverntjenesten gjør rutinemessige vurderinger av om familie eller nært nettverk kan benyttes som fosterhjem. Det er derimot ikke dokumentert rutiner for kartlegging av disse omsorgsressursene.

Det er slik revisjonen ser det et forbedringspotensial med hensyn til å samarbeide med biologiske foreldre. Selv om det er dokumentert at biologiske foreldre følges opp gjennom tilpassede samværsplaner (der det er aktuelt) er det ikke dokumentert andre rutiner for å etablere systematiske tiltak for å legge til rette for at biologiske foreldre kan få tilbake omsorgen når hensynet til barnets beste ikke taler imot det.

Dokumentasjon og oppfølging av tiltaksplaner framstår som systematisk. Revisjonen støtter barneverntjenestens ambisjon om å involvere fosterhjemmene mer i arbeidet med tiltaksplaner.

Med hensyn til oppfølging av tilsynsrapporter fra barn som bor i fosterhjem i en annen kommune er barneverntjenestens arbeid tilfredsstillende.

Barnets rett til medvirkning er ivaretatt på en systematisk måte. Det er likevel enkelte forbedringspunkter. I prosessen som leder opp til valg av fosterhjem er ikke barnets mening dokumentert av barneverntjenesten. Da vi gjorde våre undersøkelser manglet en rutine som sikrer barnas rett til tillitsperson.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- videreutvikle arbeidet med å kartlegge omsorgsressurser i barnets nære familie eller nettverk, på en rutinemessig og dokumenterbar måte
- systematisere arbeidet med å legge til rette for at foreldre kan få tilbake omsorgen der hensynet til barnet ikke taler imot det
- etablere en rutine for oppnevning av tillitsperson for barn under omsorg
- sørge for at barnets medvirkning i valg av fosterhjem dokumenteres

6 KILDER

Revisjonen fikk den 12.3. 2021 tilsendt følgende dokumenter:

- Delegasjonsreglement vedtatt 26.03.2020
- Etske retningslinjer IOK
- Fagutviklingskonsulent arbeidsområder
- IOK prosedyre for undersøkelser
- IOK prosedyre for vedtak
- IOK prosedyre for oppstart, gjennomføring, avslutning av tiltak
- Kopi av Rutiner for advokatvirksomhet – ferdig utkast
- Myndighetskart enhet barnevern – arbeidsversjon
- Opplæring for kontaktpersoner i barnevernstjenesten i Indre Østfold (1)
- Organisasjonskart oppvekst
- Oversikt over fosterhjems plasserte barn
- Risikovurdering barnevernstjenesten
- Rutine for behandling av akuttsaker i Indre Østfold kommune
- Rutiner for ansvarsfordelingen mellom saksbehandlerne

Senere har vi også fått oversendt:

- Måned rapport mars 2021
- Virksomhetsplan 2021 – Barnevern, utskrift pr. 15. mars 2021

7 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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.

Problemstilling 1 - Blir barneverntjenestens arbeid i tilstrekkelig grad planlagt, kontrollert, og ved behov korrigert?

Problemstilling 1 tar for seg barneverntjenestens internkontroll. De tilhørende revisjonskriteriene er utledet fra internkontrollbestemmelsene i den nye kommuneloven, barnevernloven, 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.

Revisjonen vil legge til grunn at internkontrollen skal være systematisk. I dette ligger det at arbeidet med internkontroll ikke kan være tilfeldig og spontant, men at det må jobbes med dette på en planmessig og metodisk måte. Revisjonen legger til grunn at internkontrollen skal tilpasses kommunens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. I denne sammenheng vil vi særlig legge vekt på viktigheten av at kommunen har opprettet systemer for å kartlegge risikoen i arbeidet på barnevernfeltet, og at vurderinger av disse forholdene er førende for hva slags internkontroll det er behov for. Vi vil også ha fokus på at det er etablert et formålstjenlig avvikssystem som innebærer at uønskede hendelser meldes og følges opp, både enkeltvis og samlet. Det er også viktig at kommunen kan dokumentere internkontrollen i den grad det er hensiktsmessig, dette innebærer at barnevernet blant annet skal ha beskrivelser av sine oppgaver, mål og organisering, samt kunne dokumentere systemer, rutiner, instruksjoner og lignende. Skriftlig dokumentasjon skal evalueres og ved behov forbedres, og det skal gjøres en evaluering av hvordan enhet barnevern jobber med internkontroll.

Utleddning av revisjonskriterier

Av forarbeidene¹² til loven foreslås det at ny kommunelov skal inneholde et «*krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*». Dette er et krav tilsvarende det mange av internkontrollforskriftene under den gamle kommuneloven hadde. Det bør i en overordnet beskrivelse være en omtale av hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt, samt hvor dette eventuelt er omtalt nærmere. Hvor detaljert en beskrivelse skal gjøres, bør være opp til den enkelte kommune. Men det er sentralt at det finnes en slik overordnet beskrivelse av den kommunale virksomheten som ligger innenfor ansvaret til kommunedirektøren.

At kontrollen skal være systematisk, innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert kontroll. Det må gjøres et planmessig arbeid. Internkontroll i virksomheten må følges opp jevnlig og ved behov. Målet er at feil eller lovbrudd avdekkes og følges opp på en hensiktsmessig måte. Hvordan og hvor omfattende dette arbeidet skal være, vil kommunen måtte vurdere selv ut fra den konkrete virksomheten og risikoforholdene.

¹² Ot.prp. 46 I (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>.

Med at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold menes det at kontrollen skal justeres etter de konkrete forholdene i som gjelder for barnevernet i kommunen. Risikovurderinger er sentralt og må gjøres både samlet for hele kommunen og innenfor de enkelte deler av kommunens virksomhet. Det må gjøres en konkret analyse og vurdering av risikoen for at regler og vedtak ikke følges, og hvilken betydning dette eventuelt har. En samlet risikovurdering vil til dels bero på mer generelle vurderinger, som at noen tjenester og saksfelt generelt har en større risiko, samt vurderinger av konkrete forhold. Denne vurderingen vil danne grunnlag for å tilpasse og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst. Målet er at internkontrollarbeidet blir mer målrettet og effektivt og at det reduserer risikoen for manglende etterlevelse av regler og vedtak uten at det brukes unødvendig mye ressurser. Det er svært viktig at internkontrollen er omfattende på områder i kommunen som er viktig for innbyggerne, der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og der konsekvensene av feil er store.

Kommunedirektøren har ansvaret for å følge opp avvik eller risiko for avvik som er oppdaget gjennom internkontrollen. Konkrete feil eller svikt i systemet som er oppdaget gjennom internkontrollen, må rettes opp. I tillegg er det viktig at avvik og risiko for avvik følges opp i et mer langsiktig perspektiv, slik at virksomheten kan lære og korrigere framtidige aktiviteter. Kommunene skal ha stort handlingsrom til selv å velge hvordan de vil følge opp avvik eller risiko for avvik, og oppfølging må besluttes lokalt på bakgrunn av den konkrete situasjonen i det som er avdekket, og lokale forhold ellers. Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik faktisk følges opp og at også denne delen av internkontrollarbeidet er systematisk.

Det foreslås i forarbeidene til kommuneloven at internkontrollen skal dokumenteres, fordi det: *«vil bidra til både å øke tilliten til kommunal forvaltning og å bevisstgjøre kommunene med hensyn til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp. Dokumentasjonskravet utformes fleksibelt slik at kommunene får et handlingsrom når det gjelder form og omfang. Utvalget mener at kommunene selv bør kunne vurdere hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres på de ulike områdene av kommunens virksomhet, alt ettersom hva som vurderes som nødvendig og formålstjenlig»*. Videre fremkommer det at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for kontroll, skal evalueres og ved behov forbedres. En slik evaluering og forbedring er sentralt i arbeidet med internkontroll for å sikre systematisk oppfølging og utvikling som er tilpasset kommunens virksomhet.

I den nye kommuneloven beskrives de overordnede krav som stilles til internkontrollen i kommunene: Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Disse bestemmelsene erstattet fra 1.1. 2021 blant annet internkontrollforskriften. Dette er minimumskrav som kan gjøres til gjenstand for lovlighetstilsyn, men som ikke nødvendigvis er tilstrekkelige for å kunne si at internkontrollen er god.

Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan kravet til internkontroll blir oppfylt. Internkontrollen skal tilpasses kommunens 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. kommunelovens §25.1 andre punktum. 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. kommunelovens §25-1 d).

Det fremgår av forarbeidene til loven 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 kommunen beskrive hvordan de tilfredsstiller alle kravene til internkontroll.

Organisering og ansvar

Organiseringen av virksomheten bør foreligge skriftlig, jf. Prp. 46 L. 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

Det var i den nå utgåtte internkontrollforskriften for barnevernet et krav om at 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. Denne bestemmelsen lever videre i Helsedirektoratets veileder for forskriften «Orden i eget hus». Av denne fremkommer at det bør 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

Barnevernlovens § 2.1, syvende punktum sier at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell og at personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like. For å sikre at barneverntjenestens ansatte har den nødvendige kompetansen for å utføre oppgaven, må den eller de ansvarlige med jevne mellomrom vurdere virksomhetens nåværende kompetansebehov og ansattes behov frem i tid. Den faktiske kompetansen til de ansatte må da kartlegges.

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

Arbeidsmiljølovens § 4.2, første punktum sier at: «Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal holdes løpende informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. De skal gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og de skal medvirke ved utformingen av dem.» Av veileder fremgår det 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 det 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.

Barnevernlovens § 1-6 beskriver barns rett til 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 denne loven. 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».

I den gamle forskriften ble kommuner oppfordret til å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten jf. forskriftens § 4 bokstav e. Det ble fremhevet at 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. Det er revisjonens vurdering at dette fortsatt er et viktig perspektiv i arbeidet med internkontrollen

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

I forarbeidene til ny kommunelov, Prop. 46 L, beskrives risikovurderinger som helt sentralt, og noe som må gjøres både samlet for kommunen og innenfor de enkelte deler av kommunens virksomhet. Denne vil danne et grunnlag for å tilpasse og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst. 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

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:

- 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 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 bør 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 - Sørger kommunen for at barn som bor i fosterhjem får den oppfølgingen de har krav på?

Problemstilling 2 tar for seg oppfølgingen av barn i fosterhjem. De tilhørende revisjonskriteriene er utledet fra barnevernloven og forskrift om fosterhjem. 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 det 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

Vedtaket 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). 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.

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 fosterhjemscommune

Fosterhjemscommunen 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:

«Fosterhjemscommunen 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.

Fosterhjemscommunen 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 fosterhjemscommunen om eventuelle misforhold i fosterhjemmet.

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

Fosterhjemscommunen 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.

Fosterhjemscommunen 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:

«Fosterhjems kommunen 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 fosterhjems kommunen vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan fosterhjems kommunen 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. 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.
- Dersom barnet bor i en annen kommune må kommunen som omsorgskommune følge opp rapporter fra tilsynsbesøk. Fosterhjemskommunen skal kontrollere at rapporten fra tilsyn gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses som ivaretatt.
- Barnevernet må sørge for at barnet får medvirke i alle forhold som vedrører barnet.

8 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

I epost 12.11.2021 gir kommunedirektør sin uttalelse med bemerkninger til anbefalingene i rapporten:

«Kommunedirektøren kjenner seg igjen i rapportens og mener den i all hovedsak gir et riktig bilde av situasjonen.

Kommunedirektøren vil derfor bare påpeke forhold rundt anbefalingen om å *«fortsette arbeidet med å etablere et ensartet system for avviksmelding og avviksbehandling»*

Kommunen har et godt system, Compilo, for internkontroll med tilhørende rutiner knyttet til hva avvik er og hvordan avvikssystemet skal brukes. Vi mener derfor at vi allerede har et ensartet system. Dette ble også påpekt ved gjennomgang av rapporten. Det man kan si gjenstår er å skape en god kultur hvor ansatte tar seg tid til å skrive avvikene, og hvor ledere alltid husker på å minne medarbeidere om dette. Det skrives avvik i dag og alle avdelingene sender avvik. Til informasjon fikk alle ansatte opplæring i compilo nå i oktober. Til og med opplæring i bruk av programmet er godt organisert og lett tilgjengelig i vår kommune. Systemmessig er det lite å jobbe videre med her.»