



BARNEVERN

SAKSBEHANDLINGSFRISTER OG OPPFØLGING AV BARN I FOSTERHJEM

RÆLINGEN KOMMUNE

MAI 2016

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering av funn	i
Revisjonens samlede vurdering og konklusjon	iv
Rådmannens uttalelse til rapporten	v
Anbefalinger	v
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger	6
1.2 Avgrensninger	6
1.3 Kilder til revisjonskriterier	7
1.4 Rapportens oppbygging	7
2 Gjennomføring og metode	8
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	8
3 Overblikk over saksfelt og organisering	10
3.1 Innledning	10
3.2 Fosterhjem	13
3.3 Organisering av barnevernet i Rælingen kommune	15
4 Saksbehandlingstid for meldinger og undersøkelser	17
4.1 Innledning	17
4.2 Revisjonskriterier	17
4.2.1 Meldinger	17
4.2.2 Undersøkelser	17
4.3 Revisjonens funn	18
4.3.1 Meldinger	18
4.3.2 Undersøkelser	19
4.4 Årsaker til fristoversittelser	21
4.4.1 Generelt	21
4.4.2 Mulige årsaker til fristoversittelser i Rælingen	22
4.4.3 Tiltak for å redusere antall fristoversittelser	24
4.4.4 Hva skal til for å redusere fristbrudd ytterligere?	26
4.5 Revisjonens vurderinger	27

5 Oppfølging av barn i fosterhjem	29
5.1 Innledning	29
5.2 Revisjonskriterier	29
5.2.1 Fosterhjems kommunens ansvar og oppgaver	30
5.2.2 Omsorgskommunens ansvar og oppgaver	31
5.3 Revisjonens funn	33
5.3.1 Innledning	33
5.4 Rælingen som fosterhjems kommune	33
5.4.1 Tilsynsbesøk	33
5.4.2 Tilsynsrapporter	35
5.4.3 Ansvarsfordeling og organisering av tilsyn	36
5.5 Rælingen som omsorgskommune	38
5.5.1 Behandling av tilsynsrapporter	38
5.5.2 Omsorgs- og tiltaksplaner	39
5.5.3 Oppfølgingsbesøk	40
5.5.4 Oppfølging av barn plassert av og i Rælingen kommune	41
5.6 Revisjonens vurderinger	42
LITTERATUR- OG KILDEHENVISNINGER	44
FIGUROVERSIKT	46
VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE	47

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen har vært å undersøke om Rælingen kommune sikrer barns rettigheter etter barnevernloven når det gjelder kommunens overholdelse av saksbehandlingsfrister og oppfølging av barn i fosterhjem, særlig plikten til oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk. Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til å gjelde perioden 2012 til 2015.

Undersøkelsen har to problemstillinger.

1. Overholder Rælingen kommune kravene til saksbehandlingstid for meldinger og undersøkelser? Hvis ikke, hva er årsaker til dette?
2. Får barn som bor i fosterhjem den oppfølgingen fra kommunen de har krav på? Hvis ikke, hva er eventuelle årsaker til dette?

For å besvare problemstillingene har revisjonen gjennomgått tall kommunen har rapportert til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, samt gjennomført intervjuer med ledere og saksbehandlere i barneverntjenesten. Revisjonen har i tillegg foretatt en stikkprøvekontroll i fagsystemet som barnevernet benytter.

Revisjonens oppsummering av funn

Problemstilling 1: Overholder Rælingen kommune kravene til saksbehandlingstid for meldinger og undersøkelser? Hvis ikke, hva er årsaker til dette?

Kriteriene¹ som ligger til grunn for problemstillingen er hentet fra barnevernloven § 4-2 og § 6-9 og fremgår nedenfor:

Revisjonskriterier

- ➔ Meldinger til barneverntjenesten skal gjennomgås innen en uke.
- ➔ Undersøkelser skal gjennomføres innen tre måneder, utvidet til seks måneder ved særlige tilfeller.

Tallene kommunen har rapportert til fylkesmannen viser at fristoversittelser for **meldinger** varierer noe fra år til år, men generelt gjennomgås de fleste meldinger innen fristen på en uke. Selv om

¹ Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon.

antall fristoversittelser for meldinger kan sies å være lavt, utgjør likevel hver enkelt fristoversittelse et brudd på barnevernlovens § 4-2.

Barnevernet setter i gang **undersøkelser** i saker hvor det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven.

Til tross for at de aller fleste undersøkelser iverksatt av barnevernet konkluderes innen fristen på tre måneder, hadde kommunen i årene 2012-2014 fristoversittelser i nesten 30 prosent av sakene. I 2015 var andelen fristoversittelser redusert til 16 prosent.

Undersøkelsen peker på flere mulige årsaker til fristoversittelser. Blant annet vises det til at omrokkeringer i ledelsen i 2014, tidvis stor saksmengde, sårbarhet i bemanningen og etterslep på dokumentasjon/feilregistrering i fagsystemet kan ha bidratt til fristoversittelser spesielt for undersøkelser. Kommunen har tatt flere grep for å styrke tjenesten og for å redusere fristoversittelser, blant annet er ledelsesfunksjonen, kompetansen og internkontrollen styrket. Revisjonens undersøkelse viser videre at det også er startet opp et arbeid med å avklare rolle- og arbeidsfordeling mellom barnevernet, skolene og PPT.

Problemstilling 2: *Får barn som bor i fosterhjem den oppfølgingen fra kommunen de har krav på? Hvis ikke, hva er eventuelle årsaker til dette?*

Når barn eller unge av ulike årsaker ikke kan bo hos familien sin, er det barnevernets oppgave å sørge for at de får en trygg og god omsorg. De aller fleste barn og unge som plasseres utenfor hjemmet flyttes til et fosterhjem. Barnevernet har plikt til å følge opp barna, blant annet gjennom et visst antall årlige besøk i fosterhjemmet og gjennom tilsyn.

Kriteriene som ligger til grunn for problemstillingen er blant annet hentet fra barnevernloven § 4-5 og § 4-15, fosterhjemsforskriften §§ 7,8 og 9 og merknader til forskriften. Kriteriene fremgår i oversikten nedenfor:

Revisjonskriterier

Rælingen som fosterhjemskommune skal sikre at:

- ➔ barn i fosterhjem får fire tilsynsbesøk i året, eventuelt to besøk til barn som oppfyller vilkårene for dette
- ➔ det skrives tilsynsrapport etter hvert besøk
- ➔ tilsyn av barn i fosterhjem er forsvarlig organisert

Rælingen som omsorgskommune skal sikre at:

- ➔ barn i fosterhjem har en tiltaksplan og/eller omsorgsplan
- ➔ barn i fosterhjem får minimum fire oppfølgingsbesøk i året
- ➔ det er rutiner på at rapporter fra tilsynsbesøk blir mottatt og gjennomgått

Rælingen som fosterhjemskommune

Fosterhjemskommune er den kommunen hvor fosterhjemmet fysisk sett ligger. Kommunens ansvar som fosterhjemskommune er å føre tilsyn med fosterhjemmet, samt rapportere fra tilsynet til den aktuelle kommunen som har omsorgen for barnet. Rælingen er fosterhjemskommune for 13 barn, altså barn som bor i fosterhjem i Rælingen kommune, men er plassert av barneverntjenesten i en annen kommune.

Tilsynsbesøk skal foretas så ofte som mulig og minimum fire ganger i året. Besøkene kan reduseres til to gitt visse betingelser. Tall kommunen har rapportert til fylkesmannen for årene 2012-2015 viser at det med unntak for 2014, var *ett* barn hvert av årene som *ikke* hadde fått de fire lovpålagte besøkene i året. I 2014 gjaldt dette *fem* barn. Revisjonens kontroll av et utvalg saker viser at det rapporterte antall besøk stemmer med opplysninger i fagsystemet Familia.

Det oppgis ulike årsaker til at lovpålagte besøk ikke gjennomføres i alle tilfeller. Typiske årsaker som nevnes er utfordringer i samarbeid og kommunikasjon med omsorgskommunen (altså den kommunen som har plassert barnet i Rælingen). Det nevnes også at fosterforeldre, eller barna selv avlyser/utsetter besøk. Det siste gjelder særlig eldre barn som kan være umotiverte for besøk.

Hvert enkelt tilsynsbesøk skal dokumenteres i en tilsynsrapport. Rapporten skal gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet og skal tydelig kunne dokumentere at det har vært gjennomført samtaler med barnet. Revisjonen får opplyst at det skrives tilsynsrapport etter alle besøk. For å sikre overholdelse av frister har kommunen etablert et system med fire faste datoer for innsending av tilsynsrapport. Revisjonens kontroll av et utvalg saker viser at det forelå rapporter for samtlige besøk i utvalget for 2015. Kommunen gir uttrykk for at de stort sett er fornøyd med rapportenes kvalitet. I tilfeller hvor kvaliteten ikke er som forventet, følges tilsynspersonene opp gjennom samtaler og veiledning.

Kommunen står fritt til å organisere tilsynet slik de finner best så lenge det fyller kravene til forsvarlighet. Med dette menes blant annet at tilsynet (tilsynspersonene) skal være uavhengig, både i forhold til barneverntjenesten og til fosterforeldrene. Rælingen kommune har lagt ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem til kommunens barneverntjeneste, og har en egen stilling som fosterhjemkonsulent. Selve tilsynet utføres av eksterne tilsynspersoner som jobber på oppdrag for kommunen. Tilsynspersonen blir rekruttert og gitt oppdrag av kommunens fosterhjemkonsulent. Tilsynets organisering fremgår av kommunens delegasjonsreglement.

Rælingen som omsorgskommune

Omsorgskommunen er den kommunen som har et saksansvar for plassering av barn i fosterhjem. I dette ligger det at kommunen er ansvarlig for å forberede sak, fatte vedtak om tiltak og oppfølging av iverksatte tiltak. Som omsorgskommune har Rælingen altså et overordnet og helhetlig ansvar for oppfølging av barn som bor i fosterhjem, uavhengig av om de er plassert i fosterhjem i Rælingen eller i andre kommuner. Oppfølgingen innebærer blant annet utarbeidelse av tiltaks- og omsorgsplaner og oppfølging av barna gjennom besøk i fosterhjemmet. Rælingen er omsorgskommune for 20 barn i 2015.

Tiltaksplanen har et kortere tidsperspektiv enn omsorgsplaner og skal evalueres jevnlig. Fagsystemet varsler automatisk om planer som er i ferd med å gå ut og bidrar til at det er lett å holde oversikt. I undersøkelsen pekes det imidlertid på at malen for tiltaksplanen i Familia oppleves som lite brukervennlig og at det ofte tas i bruk andre former for planer i oppfølgingen av barna i tillegg.

Som omsorgskommune skal Rælingen følge opp barn plassert i fosterhjem med fire oppfølgingsbesøk i året, med mindre det er vedtatt en reduksjon av antall besøk.

Revisjonens undersøkelse viser at de fleste, men ikke alle barn i fosterhjem fikk de lovpålagte oppfølgingsbesøkene i årene 2012-2014. I 2015 fikk alle lovpålagte besøk. Undersøkelsen peker på at «ikke-oppfylte besøk» kan forklares med stor arbeidsmengde, høyt arbeidspress og eventuelt sykdom hos saksbehandler. Dette rammer særlig besøk i fosterhjem som fysisk sett ligger langt unna og der det er tidkrevende å gjennomføre besøk.

I undersøkelsen trekkes det frem at oppfølgingsbesøkene er kommunens viktigste kilde til informasjon om barnets situasjon i fosterhjemmet. Det pekes på at organisering med at en og samme saksbehandler følger barnet fra melding til plassering i fosterhjem bidrar til at saksbehandlerne kjenner det enkelte barn godt. Barnas situasjon følges også opp gjennom mailkontakt og telefon, møter med skole, PPT, samværsbesøk og annet.

Revisjonens samlede vurdering og konklusjon

Revisjonen konkluderer med at Rælingen kommune ikke overholder kravene til saksbehandlingstid i alle saker, men at kommunen kan vise til en positiv utvikling over tid. Revisjonen konkluderer videre med at kommunen med enkelte unntak følger lovens krav når det gjelder tilsyn og oppfølging av barn i fosterhjem.

Selv om det kan være utfordrende å innfri lovens krav i alle saker, vil revisjonen understreke viktigheten av å overholde lovkrav som er ment å skulle ivareta barns grunnleggende behov og rettigheter. Tross nedgang i antall fristoversittelser viser undersøkelsen at det i 2015 fortsatt var slik at 16 prosent av undersøkelsene ikke ble gjennomført innen fristen. Revisjonen peker dessuten på at fosterhjemsplassing er det tiltaket som brukes mest for barn som plasseres utenfor hjemmet. Av den grunn er det svært viktig at alle barn i fosterhjem får den minimumsoppfølgingen som loven krever.

Revisjonens inntrykk er at Rælingen de senere år har satt inn flere tiltak for å styrke barneverntjenesten og redusere risikoen for lovbrudd. Undersøkelsen viser imidlertid at det fremdeles er et potensial for ytterligere forbedring.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 2. mai 2016 og er i sin helhet vedlagt rapporten.

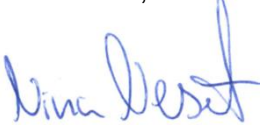
Rådmannen viser i svarbrevet til at rapporten gir en god beskrivelse av utviklingen i barnevernet i perioden 2012-2015, herunder de tiltak som allerede er satt inn i forhold til kompetanseheving, lederutvikling, organisering av team og styrking av lederressurs. Revisjonen ser positivt på at kommunen innværende år vil videreutvikle enhetens internkontrollsystem, der i blant gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse. Revisjonen ser også positivt på at revisjonens undersøkelse vil inkluderes i dette arbeidet.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefaling:

Rælingen kommune bør vurdere å sette inn ytterligere tiltak som sikrer at lovens saksbehandlingsfrister overholdes for alle meldinger og undersøkelsessaker. Det samme gjelder for tilsyn og oppfølging av barn i fosterhjem.

Jessheim, 2.5.2016



Nina Neset
daglig leder



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

Med bakgrunn i plan for forvaltningsrevisjon og vedtak i kontrollutvalget² har revisjonen undersøkt om Rælingen kommune overholder barnevernlovens krav til saksbehandlingsfrister og krav til oppfølging av barn i fosterhjem. Revisjonen har også undersøkt hva eventuelle avvik fra lovkravene kan skyldes. Prosjektet er gjennomført i perioden januar 2015 til april 2016.

Formålet med revisjonen er å undersøke om Rælingen kommune sikrer barns rettigheter etter barnevernloven når det gjelder kommunens overholdelse av saksbehandlingsfrister for meldinger og undersøkelser og oppfølging av barn i fosterhjem, særlig plikten til oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk.

I barnevernlovens formålsbestemmelse § 1-1, heter det at loven 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
- bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Følgende problemstillinger besvares i undersøkelsen:

1. Overholder Rælingen kommune kravene til saksbehandlingstid for meldinger og undersøkelser? Hvis ikke, hva er årsakene til dette?
2. Får barn som bor i fosterhjem den oppfølgingen fra kommunen de har krav på? Hvis ikke, hva er eventuelle årsaker til dette?

1.2 Avgrensninger

Undersøkelsen tar for seg kommunens etterlevelse av lovens krav til frister for behandling av innkomne meldinger i barnevernet og krav til videre undersøkelser. De barnevernfaglige vurderingene som barneverntjenesten legger til grunn i enkeltsaker er ikke del av undersøkelsen.

Når det gjelder oppfølging av barn i fosterhjem vil undersøkelsen først og fremst ta for seg kommunens oppgaver som direkte er knyttet til barnets rettigheter i en plassering. Undersøkelsen er avgrenset til å undersøke barnets rett til *oppfølging* fra kommunens side, enten det er i rollen som fosterhjemskommune eller omsorgskommune. Dette innebærer blant annet en kontroll av gjennomførte tilsynsbesøk, oppfølgingsbesøk og utarbeidelse av lovpålagte planer. Undersøkelsen

² Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016 er vedtatt av kommunestyret. Kontrollutvalget vedtok prosjektplan14.12.2015 under sak 38/2015 i samsvar med plan for forvaltningsrevisjon.

tar også for seg hvordan kommunen har organisert tilsynsoppgavene, samt rutiner for gjennomføring av besøk. Undersøkelsen er avgrenset til årene 2012-2015.

Revisjonen forstår oppfølging av barn i fosterhjem som et ansvarsområde som innebærer gjennomføring av oppgaver utover hva denne undersøkelsen tar for seg. Kommunens ansvar med godkjenning av fosterhjem og veiledning av fosterforeldre, rutiner for rekruttering og opplæring av tilsynspersoner samt deltagelse i andre fora vedrørende barnet ligger utenfor denne undersøkelsen.

1.3 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot. Revisjonskriteriene utledes fra lov og forskrift, rundskriv fra departementer, kommunens egne vedtak og rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene blant annet utledet fra følgende kilder:

- Lov 17. juli nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem (fosterhjemsforskriften)
- Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem (BLD 2006)

Barnevernloven vil i denne undersøkelsen være en sentral kilde til revisjonskriteriene. Barnevernloven regulerer de fleste aspektene av den kommunale barneverntjenestens oppgaver og formål, samt fastsetter de rettigheter innbyggerne i kommunen har overfor barneverntjenesten. I tillegg foreligger det en rekke forskrifter som supplerer lovverket og setter noen forventninger til gjennomføringen av lovverkets bestemmelser. Disse forskriftene, samt departementenes veiledere vil også være relevante kilder til revisjonskriteriene i denne undersøkelsen.

1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 gjennomgås undersøkelsens metode og datagrunnlag. I kapittel 3 presenteres en oversikt over revidert enhet. Her gjennomgås generelle saksbehandlingsprosedyrer i barneverntjenesten, begrepsavklaringer, samt organisatoriske beskrivelser av Rælingen kommune.

I kapittel 4 tar rapporten for seg den første problemstillingen i undersøkelsen. Først utledes kriteriene som ligger til grunn for problemstillingen. Deretter presenteres revisjonens funn og til slutt følger revisjonens vurderinger. I kapittel 5 gjennomgås undersøkelsens andre problemstilling på samme måte.

Revisjons samlede vurdering og anbefaling følger i rapportens sammendrag som er lagt til rapportens første sider. Rådmannens høringsuttalelse til rapporten omtales i sammendraget, mens høringssvaret følger som vedlegg til rapporten.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - *Standard for forvaltningsrevisjon*³ som er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på data samlet inn gjennom dokumentanalyse og intervjuer.

Dokumentanalyse og stikkprøvekontroll

Revisjonen har gått gjennom tilgjengelige dokumenter som beskriver barneverntjenesten i Rælingen kommune på et administrativt og organisatorisk nivå. For å undersøke om barneverntjenesten holder de fristene som gjelder ved behandling av meldinger og undersøkelser, har revisjonen gjennomgått tall på innkomne meldinger, henlagte meldinger og antall fristoversittelser for perioden 2012 til 2015. På samme måte har revisjonen gått igjennom barneverntjenestens statistikk for nye undersøkelser, avsluttede undersøkelser og antall fristoversittelser fra 2012 til 2015. Dataene er hentet fra barneverntjenestens eget fagsystem Familia og samsvarer med de tall som blir rapportert til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Revisjonen har også gått gjennom dokumentasjon som redegjør for de rutiner barneverntjenesten har på området.

For å besvare problemstilling 2 har revisjonen gått igjennom dataene barneverntjenesten rapporterer til Fylkesmannen i Oslo og Akershus for perioden 2012 til 2015 vedrørende oppfølgingsbesøk, tilsynsbesøk, tiltaksplaner og omsorgsplaner. Talldata presentert i diagrammer er hentet fra halvårsrapporteringen til Fylkesmannen vedrørende fosterhjemsoppfølging. Her har revisjonen valgt å bruke tall fra 2. halvår (1.6.-31.12.) fra hvert av årene.

I tillegg er det gjennomført en stikkprøvekontroll av noen saker.

Intervjuer

For å få utfyllende informasjon om barneverntjenestens saksbehandlingsrutiner når det gjelder behandling av meldinger og undersøkelser og oppfølging av barn i fosterhjem, samt årsaker til eventuelle fristoversittelser og avvik i de krav som gjelder for oppfølging av barn i fosterhjem, er det også gjennomført intervjuer. Revisjonen har intervjuet barnevernleder, to teamledere/saksbehandlere og fosterhjemkonsulent, til sammen fire personer. I tillegg ble flere spørsmål avklart gjennom e-post utveksling med enhetsleder for familie og helse samt barnevernleder.

³ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

Intervjuene er gjennomført som delvis strukturerte dybdeintervjuer med en varighet på 1-1,5 timer. Intervjuene fulgte en på forhånd utarbeidet guide med åpne spørsmål.

Dataenes pålitelighet og gyldighet

Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige⁴ og gyldige⁵ og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

All dokumentasjon er hentet fra kommunens eget kvalitetssystem, barneverntjenestens fagsystem Familia og kommunens rapporteringer til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Revisjonen har også i noen grad benyttet tall fra KOSTRA. KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner.

Ettersom den skriftlige dokumentasjonen og tallmaterialet ikke var tilstrekkelig til å besvare problemstillingene, ble det gjennomført intervjuer med både ledere og medarbeidere i barneverntjenesten. Intervjuene har bidratt til å gi et utfyllende bilde av hvordan barnevernets arbeid foregår i praksis og hvilke utfordringer barnevernet har stått og står ovenfor.

Det ble skrevet referater fra alle intervjuene. Informantene har verifisert at informasjonen i referatene er korrekt. Informantene fikk således mulighet til å korrigere og rette opp eventuelle feil og misforståelser, noe som styrker påliteligheten i undersøkelsen.

⁴ Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data er. Dataenes pålitelighet svekkes om det er gjort systematiske feil i datainnsamlingen.

⁵ Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare undersøkelsens problemstillinger.

3 OVERBLIKK OVER SAKSFELT OG ORGANISERING

3.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det for generell saksgang i barneverntjenesten, samt en gjennomgang av sentrale begreper og betegnelser som er knyttet til undersøkelsens område. Dette for å gi leseren av rapporten nødvendig innføring i barnverntjenestens oppgaver og arbeidsmetoder, og anvendt fagspråk i rapporten.

Til slutt gis det også et overblikk over hvordan Rælingen kommune er organisert på et administrativt nivå og i barneverntjenesten.

Barnevernets hovedoppgave er å 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 å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernet bistår også barn og familier som av forskjellige årsaker trenger hjelp i kortere eller lengre perioder.

Figur 1 Sentrale begreper i undersøkelsen

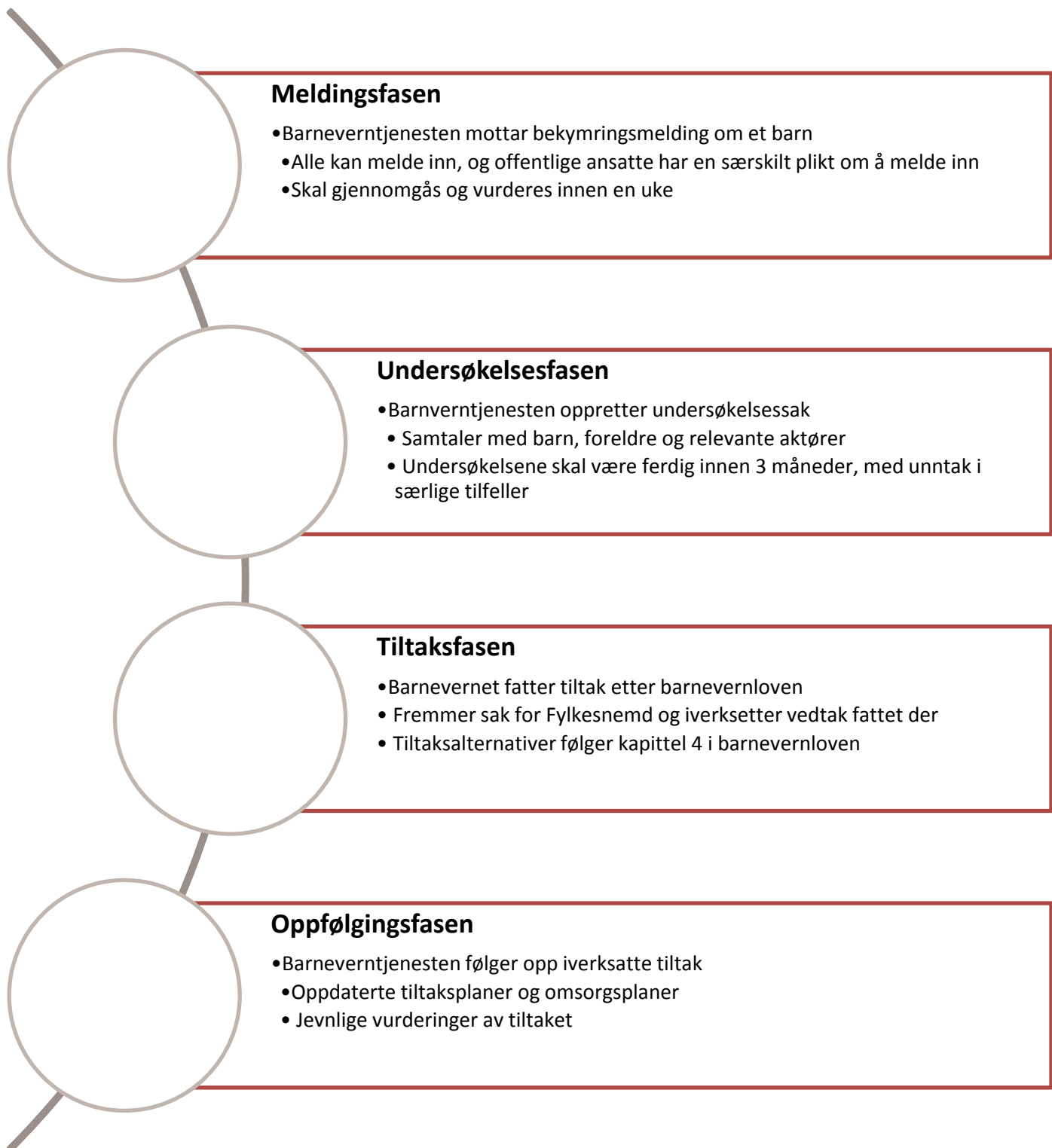
Sentrale begreper	
Bekymringsmelding	Når noen melder inn en bekymring til barnevernet vedrørende et barn eller en familie.
Undersøkelsessak	Når barneverntjenesten undersøker forholdene rundt et barn eller familie.
Tiltak	Når barnevernet gjør noe for å bedre et barns situasjon, enten gjennom å hjelpe barnet og familien mens barnet er i familien, eller ved å ta barnet ut av familien som ved for eksempel plassering i fosterhjem eller institusjon.
Frivillige tiltak/hjelpetiltak	Tiltak iverksettes etter vedtak fattet av barneverntjenesten, både i og utenfor hjemmet. Foreldre/ foresatte eller barnet samtykker til tiltak. Dette kan også være frivillige plasseringer i fosterhjem.
Tvangstiltak	Tiltak uten samtykke fra foreldre/foresatte eller barnet. I disse vedtakene har som hovedregel fylkesnemnda vedtaksmyndigheten. Gjelder ved for eksempel omsorgsovertagelse av et barn (jf. § 4-12), plassering utenfor hjemmet uten samtykke.
Fosterhjem	Plassering utenfor eget hjem for en periode (jf. § 4-22). Ordinære fosterhjem er i all hovedsak private hjem som inngår en avtale med kommunen som plasserer barnet.

Kilde: Regjeringen.no

Barneverntjenesten har vedtaksmyndighet i saker hvor det dreier seg om frivillige tiltak. I disse tilfellene samtykker foreldrene og/eller barnet selv til tiltaket, det være seg tiltak i hjemmet eller utenfor hjemmet. Barnevernet har også vedtaksmyndighet i midlertidige hastevedtak, også der dette ikke er samtykket til. Vedtaksmyndigheten er gitt til enkeltpersoner gjennom kommunens delegeringsreglement, som regel barnevernleder og de med stedfortrederrolle for barnevernleder. Tvangstiltak, hvor det ikke foreligger samtykke til tiltak fra foreldre eller barnet selv, vil det være fylkesnemnda for sosiale saker som fatter vedtaket. Det gjelder blant annet ved omsorgsovertakelse (§ 4-12), plassering i institusjon (§ 4-24) og plassering i fosterhjem (§ 4-22). Den kommunen som har ført saken for fylkesnemnda er imidlertid ansvarlig for iverksetting av og oppfølging av de vedtak som fattes. De har også finansieringsansvaret ved for eksempel kjøp av plass på institusjon eller fosterhjemsgodtgjøring.

Som figur 2 illustrerer kan saksbehandlingen i en barnevernssak deles opp i fire hovedfaser. Barneverntjenesten har en rekke oppgaver knyttet til de ulike fasene i saksgangen. Figuren skisserer hovedpunktene i hver fase.

Figur 2 Saksgang i barneverntjenesten



Kilde: regjeringen.no

3.2 Fosterhjem

Plassering i fosterhjem er det tiltaket som brukes hyppigst når barn skal plasseres utenfor hjemmet og står for mer enn en tredjedel av denne type plasseringer. Fosterhjem er spesielt aktuelt for de yngste barna. Tall fra Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) viser at plassering i fosterhjem brukes i 100 prosent av plasseringene utenfor hjemmet for barn i alderen 0-12 år (bufdir.no 12.1.2015).

Forskrift om fosterhjem definerer i fosterhjem som (jf. barnevernloven § 4- 22, første ledd):

- a) private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barneverntjenestenes beslutning om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, eller i samband med omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 eller § 4-8 annet og tredje ledd,
- b) private hjem som skal godkjennes etter barnevernloven § 4-7.

I denne sammenhengen vil fosterhjem forstås som de hjem kommunen har godkjent og anvender som plasseringssted for barn med vedtak hjemlet i barnevernloven. Kommunen er ansvarlig for godkjenning av fosterhjemmene, hvor det skal sørges for at fosterforeldre til enhver tid er egnet i oppgaven som omsorgsytere.

Hvilke oppgaver en kommune har når det gjelder *oppfølging* av barn i fosterhjem er avhengig av om kommunen er fosterhjemskommune eller omsorgskommune for barnet. Kommunen kan være enten eller, eller begge deler.

- 1) **Fosterhjemskommune:** Fosterhjemskommune er den kommunen hvor fosterhjemmet fysisk sett ligger. Fosterhjemskommunen har et ansvar for alle barn som oppholder seg i kommunen, og dermed også for barn plassert i fosterhjem av andre kommuner. Kommunens ansvar er da å føre tilsyn med fosterhjemmet, samt rapportere fra tilsynet til omsorgskommunen.
- 2) **Omsorgskommune:** Omsorgskommune er den kommunen som har ført saken og hatt beslutningsmyndigheten. Kommunen er da ansvarlig for saken i sin helhet, fra saksbehandling, finansiering og oppfølging av barnet i fosterhjem samt veiledning av fosterforeldrene.
- 3) **Fosterhjemskommune og omsorgskommune:** I de tilfeller hvor kommunen både er fosterhjemskommune og omsorgskommune har kommunen ansvaret for alt vedrørende plasseringen av barnet, både tilsynsansvar og saksansvar, samt oppfølging av barnet i fosterfamilien.

Figuren under viser en oversikt over hvilke oppgaver kommunen har i hver av disse rollene.

Figur 3 Ansvarsfordeling ved oppfølging av fosterhjem

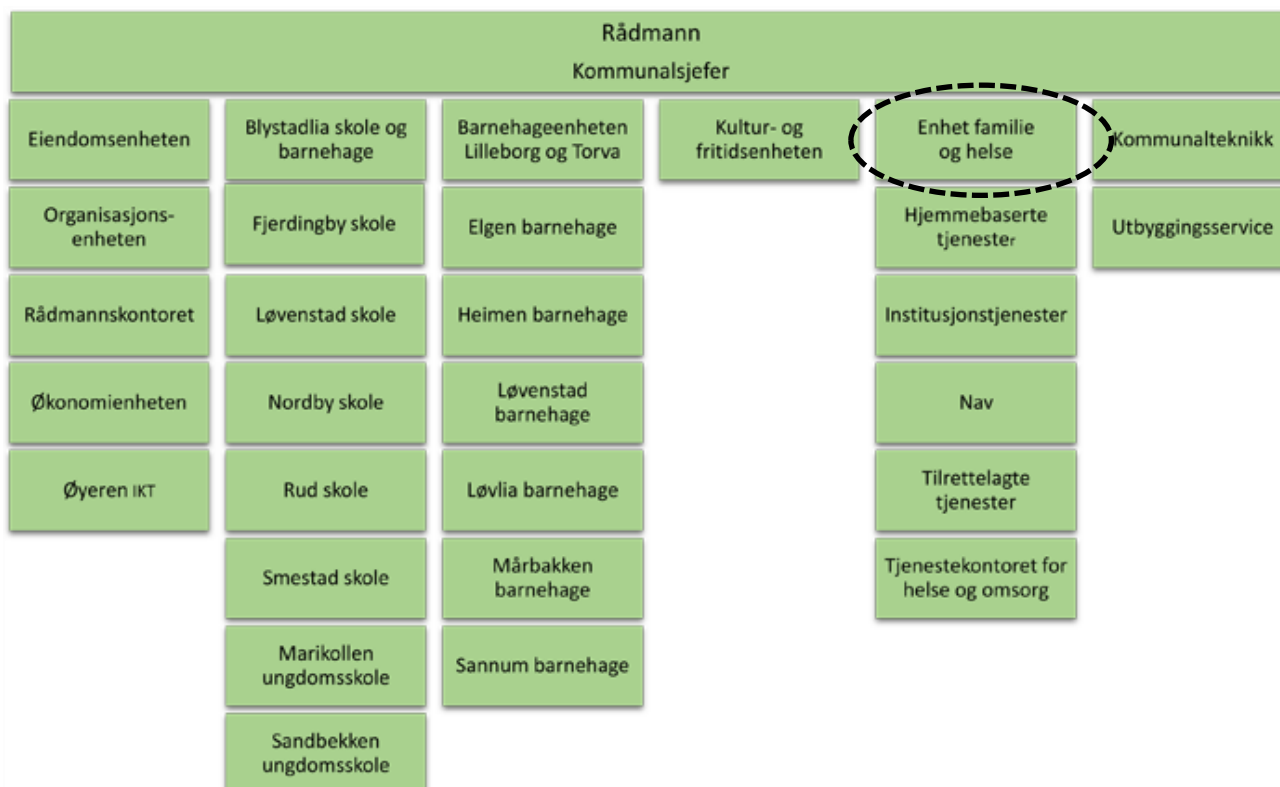
Omsorgskommune	Fosterhjemkommune
<p>Omsorgskommunen har ansvar for å</p> <ul style="list-style-type: none">• fatte vedtak etter barnevernloven, inkl ytterligere hjelpetiltak utover plasseringsvedtaket• forberede sak for fylkesnemnda der det er nødvendig• utarbeide tiltaksplan for hvert barn og revidere disse• ha oppfølgingsmøter i fosterhjemmene• holde ansvarsgruppemøte/dialogmøter• finansiere plasseringen og fatte øvrige økonomiske vedtak• veilede fosterforeldre• gjennomgå tilsynsrapporter fra tilsynskommune• endre vedtak, som f.eks. endre plasseringssted	<p>Fosterhjemskommunen har ansvar for å</p> <ul style="list-style-type: none">• godkjenne fosterhjem• gi opplæring og oppfølging av tilsynspersoner og gjennomføre tilsyn av fosterhjemmene• sikre at rapportene fra tilsynet er tilstrekkelige og gir den informasjon som er nødvendig• levere tilsynsrapport til omsorgskommune

Kilde: Barne, -likestillings og familiedepartementet

3.3 Organisering av barnevernet i Rælingen kommune

Rælingen kommune er organisert etter to-nivåmodellen. Det innebærer at under den administrative ledelsen, rådmannen og to kommunalsjefer, er ansvaret for de ulike tjenestene i kommunen fordelt på 29 enheter. Enhetslederne rapporterer direkte til rådmann. Den samlede ledelsen i Rælingen kommune består av rådmann, kommunalsjefer og enhetslederne (Rælingen kommune 2016).

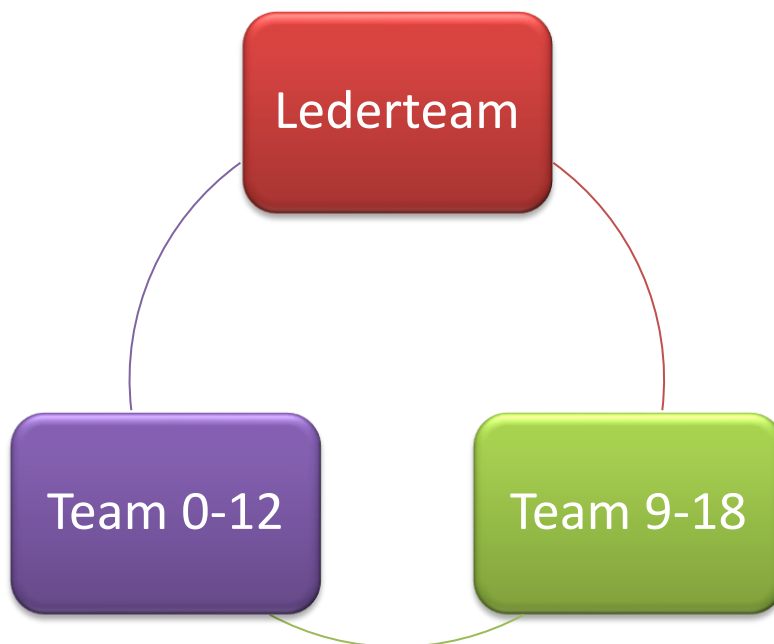
Figur 4 Organisasjonskart Rælingen kommune



Kilde: Rælingen kommune

Enhet familie og helse består av seks avdelinger. I tillegg til barneverntjenesten er helseadministrasjon med kommuneoverlege, forebyggende helsetjenester, fysioterapi- og ergoterapitjenesten, pedagogisk avdeling, flyktning- og inkluderingstjenesten organisert under denne enheten.

Barneverntjenesten i Rælingen hadde per 1.1.2015 14,5 stillinger fordelt på to team, henholdsvis barneteam og ungdomsteam. Ansvaret for tilsyn av fosterhjem er lagt til en stilling i barneverntjenesten, med stillingsbetegnelsen fosterhjemkonsulent. Tjenesten er også tilknyttet en psykologressurs.

Figur 5 Teamstruktur i Rælingen barneverntjenesten

Kilde: Rælingen kommune

Barneverntjenesten ble omorganisert til teamstruktur i 2013 med hver sin teamleder. Barneteamet består (per 15.03.15) av 7 stillinger, mens ungdomsteamet har 6 stillinger. I utgangspunktet er teamene delt opp etter alder på barna, med henholdsvis 0-12 og 9-18, med ettervern til 23 år.

Barnevernleder er delegert vedtaksmyndigheten etter barnevernloven. Teamlederne fungerer begge som stedfortreder ved barnevernleders fravær, da også med vedtaksmyndighet. De to teamlederne utgjør lederteamet sammen med barnevernleder. I følge det interne dokumentet «Teamstruktur i barneverntjenesten» er lederteamets ansvarsområder beslutninger, meldinger, oppgavefordelinger, administrative oppgaver og planlegging. Nye saker fordeles til team etter ledelsens vurdering i forhold til barnets alder, sakstype og saksmengde i teamene.

Det avholdes teammøter og ledermøter en gang i uken. Møtene innebærer blant annet saksdrøfting, saksanalyse og prioritering av saker. Psykolog deltar med veiledning to ganger i måneden på hvert team.

4 SAKSBEHANDLINGSTID FOR MELDINGER OG UNDERSØKELSER

4.1 Innledning

Innledningsvis i dette kapittelet redegjøres det for kriteriene som ligger til grunn for vurderingen av Rælingen kommunes etterlevelse av lovens krav til saksbehandlingsfrister. Deretter følger en gjennomgang av funn og til slutt følger revisjonens vurdering. Det redegjøres også kort for nasjonal statistikk for meldinger og undersøkelser før vi går gjennom tall for Rælingen kommune.

4.2 Revisjonskriterier

4.2.1 Meldinger

Barnevernloven § 4-2 slår fast at barneverntjenesten har plikt til å gjennomgå innkomne meldinger innen en uke. I loven heter det at:

Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3.

Fristen på en uke gjelder uavhengig av om meldingen er fremsatt skriftlig eller muntlig, eller om melder er offentlig ansatt eller privatperson (Barne- og familiedepartementet 1995).

Når meldingen er gjennomgått og vurdert, blir den enten henlagt eller det iverksettes videre undersøkelser med hjemmel i barnevernloven § 4-3.

4.2.2 Undersøkelser

Dersom barneverntjenesten konkluderer med at det «er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet» (§ 4-3) gjelder det som hovedregel at undersøkelsen skal gjennomføres snarest, og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen forlenges til 6 måneder. Hva som ligger i betegnelsen «særlige tilfeller» er ikke nærmere omtalt i forarbeidende. I et høringsutkast⁶ til loven var det forutsatt at undersøkelsesfristen kan utvides dersom «saken er av en slik karakter at det er behov for særlig omfattende og tidkrevende undersøkelser som ikke lar seg gjennomføre innen tre mnd. (Ofstad og Skar 2009). Vurderinger av sakkyndige eller andre tidkrevende prosesser nevnes som eksempler på når fristen kan utvides (regjeringen.no 14.1.2016). Barneverntjenesten må godtgjøre at det er nødvendig å undersøke utover tre måneder.

⁶ Forlengelse til 6 måneder var ikke tatt med i det endelige lovforslaget, men sto omtalt i et tidligere høringsutkast. Departementet foreslo for lovgiver at fristen skulle gis i forskrift og ikke direkte i loven. Lovgiver endret dette (Ofstad og Skar 2009).

Undersøkelsen anses som gjennomført når saken enten er henlagt, det foreligger et vedtak om hjelpetiltak eller når saken er fremlagt for fylkesnemnda for sosiale saker, jf. § 6-9 i barnevernloven hvor det står at:

En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder.

En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt. I de tilfeller tiltaket hører under fylkesnemndas myndighetsområde, regnes undersøkelsen som gjennomført når barneverntjenesten har fremlagt begjæring om tiltak for fylkesnemnda i henhold til § 7-11.

På bakgrunn av dette vil undersøkelsen legge til grunn følgende kriterier for problemstilling 1:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
Overholder Rælingen kommune kravene til saksbehandlingstid for meldinger og undersøkelser? Hvis ikke, hva er årsaken til dette?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Meldinger til barneverntjenesten skal gjennomgås innen en uke. ➔ Undersøkelser skal gjennomføres innen tre måneder, utvidet til seks måneder ved særlige tilfeller.

4.3 Revisjonens funn

Før revisjonen gjennomgår funn i Rælingen kommune ser vi kort på tall som gir et bilde av utviklingen for omfanget av meldinger og undersøkelser samt fristoversittelser på landsbasis.

4.3.1 Meldinger

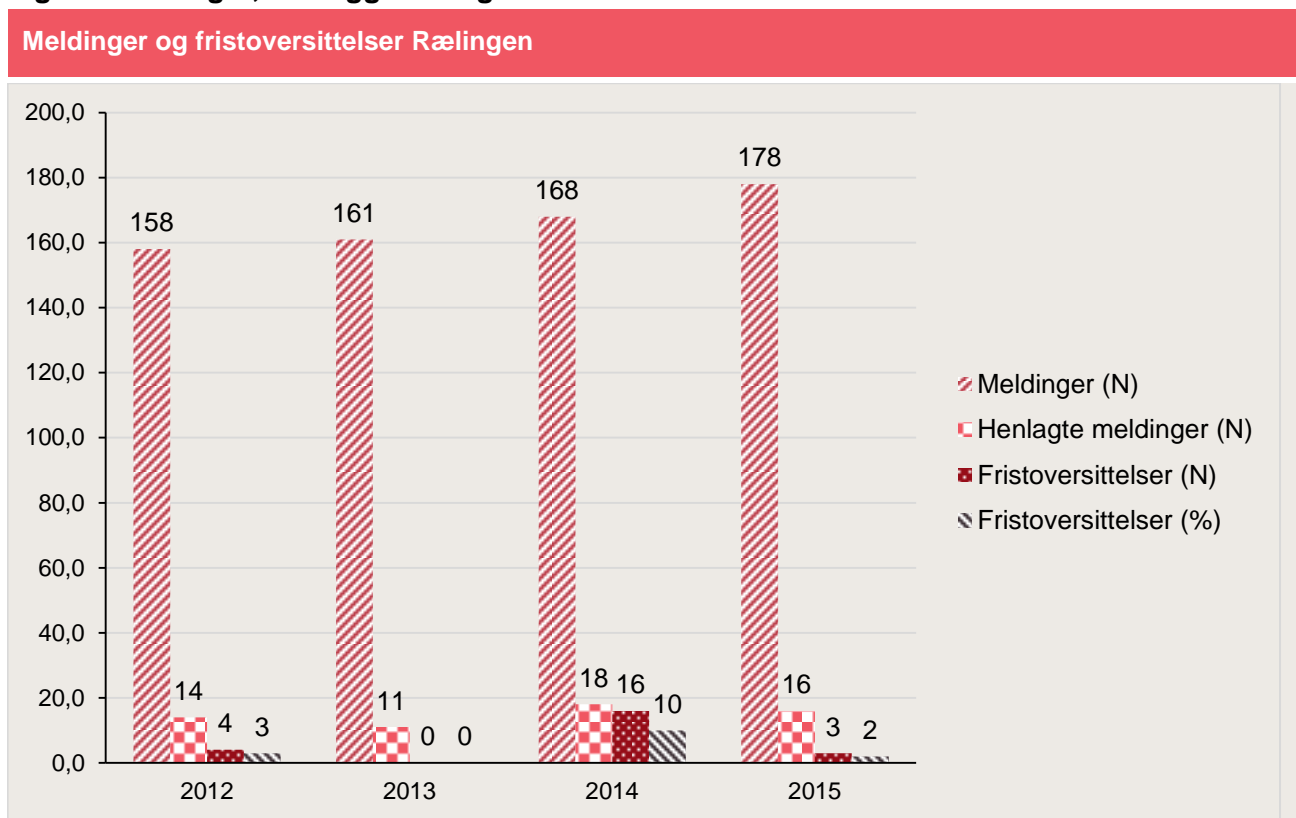
På landsbasis viser tall fra Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) at rundt 53.000 meldinger kommer inn til barnverntjenesten hvert år i Norge. Bufdir viser til at barneverntjenesten mottar stadig flere meldinger. I 2008 gikk barneverntjenesten gjennom i overkant av 38 300 meldinger, mens antallet i 2014 hadde steget til over 52 900. Det tilsvarer en økning på 38 prosent. Kommunene i Akershus fylke er sammen med Oslo de kommunene i Norge som gjennomgår flest meldinger i løpet av ett år. Det har i liten grad vært fristoversittelser på gjennomgang av meldinger på landsbasis, hvor 98 prosent av alle meldinger har blitt gjennomgått innen fristen (bufdir.no 12.1.15).

Tall fra KOSTRA⁷ viser at Rælingen kommune følger de tendensene som er gjeldene på landsbasis, med en lav prosent på fristoversittelser for meldinger.

⁷ Kommune-Stat-Rapportering

Figuren under viser antall innkomne meldinger, henleggelses og fristoversittelser i Rælingen kommune for perioden 2012-2015. Siste kolonne viser fristoversittelser i prosent.

Figur 6 Meldinger, henleggelses og fristoversittelser 2012-2015.



Kilde: Rælingen kommune (N=antall)

Tallene viser at det har vært en gradvis økning i innkomne meldinger i perioden 2012-2015.

I henhold til barnevernloven skal meldinger gjennomgås og konkluderes innen en uke. I 2013 var det ingen fristoversittelser for meldinger i Rælingen, mens det i 2014 var fristoversittelser i 16 saker. I 2015 er antallet saker hvor fristen ikke er overholdt redusert til tre. Omgjort til prosent er fristoversittelsene på hhv. 3 prosent i 2012, 10 prosent i 2014 og 2 prosent i 2015.

4.3.2 Undersøkelser

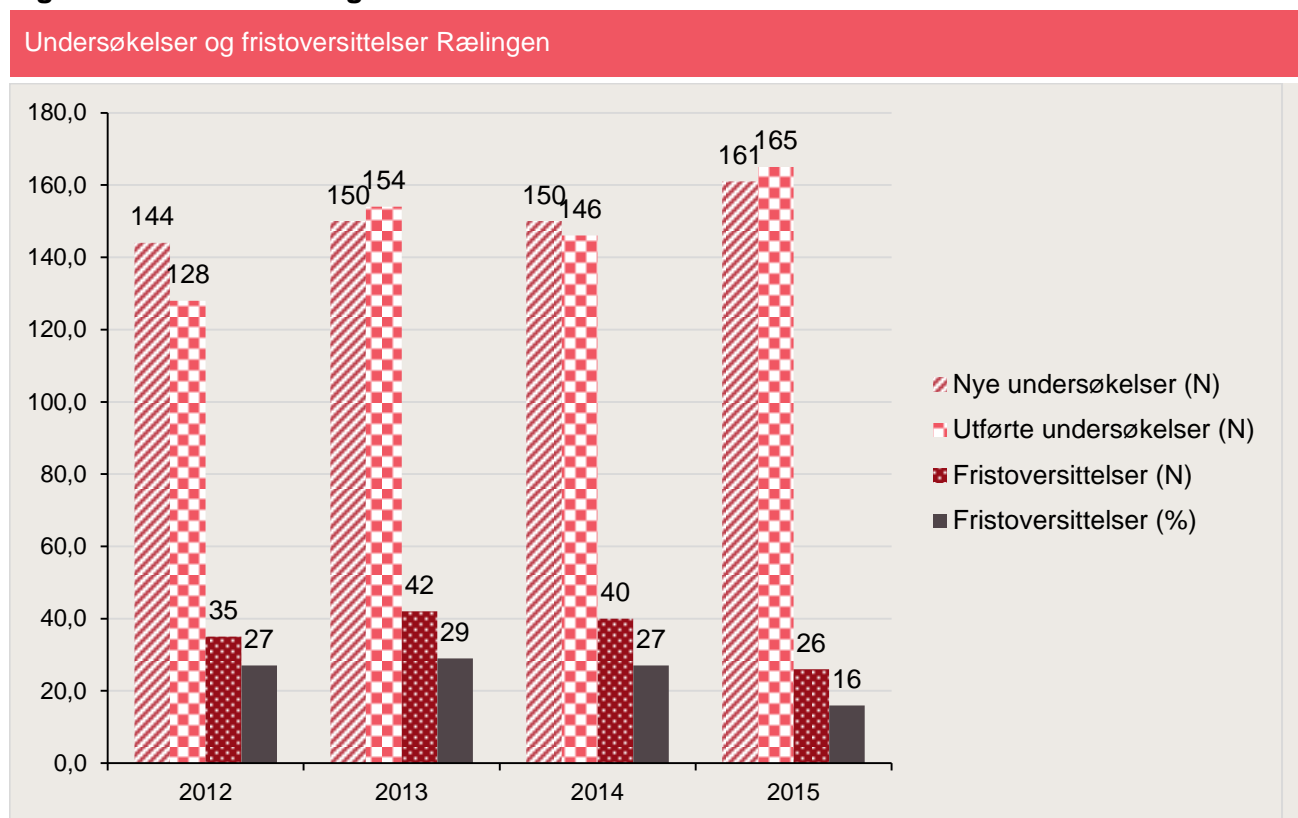
Barnevernet setter i gang undersøkelser i saker hvor det er konkludert med at det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Hovedregelen er at undersøkelser skal gjennomføres snarest, og senest innen tre måneder. I *særlige* tilfeller kan fristen forlenges til 6 måneder.

Bufdir sine statistikker viser at barneverntjenestene i landet i økende grad iverksetter undersøkelser og viser til at antallet undersøkelser er fordoblet siden 2003 (bufdir.no 12.1.2015). Mens barneverntjenesten på landsbasis gjennomførte 20 000 undersøkelser i 2003 var tallet i 2013 på omlag 38 000. Bufdir sine tall viser at fristoversittelser i denne fasen av saksbehandlingen er noe

høyere enn for meldinger på landsbasis, hvor rundt 75 prosent av undersøkelsene blir gjennomført innen tidsfristen på tre måneder. 96 prosent av undersøkelsene blir avsluttet innen den absolutte fristen på 6 måneder.

Figuren under viser antall **nye undersøkelser**, **utførte undersøkelser**, **henleggelse** og **fristoversittelse**⁸ i Rælingen kommune i perioden 2012-2015.

Figur 7 Undersøkelser og fristoversittelse 2012-2015



Kilde: Rælingen kommune (N=antall)

På samme måte som for meldinger har antall nye og utførte undersøkelser gradvis økt fra 2012 til 2015. Økningen var størst fra 2014 til 2015.

Figuren viser videre at det årlig er flere saker som *ikke* behandles innen fristen på 3 måneder. Flest var fristoversittelsene i 2013 med 42 saker. Lavest i 2015 med 26 saker. Omgjort til prosent var andelen fristoversittelse i 2012 på 27 prosent, 29 prosent i 2013, 27 prosent i 2014 og 16 prosent i 2015.

⁸ Andel fristoversittelse regnes ut med utgangspunkt i antall utførte undersøkelser

Revisjonen får opplyst at det i det er fattet beslutning om utvidet behandlingstid til 6 måneder i 10 saker i perioden 01.01.2012 til 31.12.2015. I 2015 utgjorde dette fem saker. Revisjonen har undersøkt om det forelå skriftlig begrunnelse for utvidelse av saksbehandlingsfristen for disse fem sakene, noe gjennomgangen kunne bekrefte.

I intervju med revisjonen opplyser teamlederne for øvrig at muligheten til å utvide saksbehandlingsfristen til 6 måneder i praksis sjelden blir brukt da lovens krav oppfattes som strenge og få grunner anses som legitime. En av teamlederne peker på at hun i liten grad kjenner til i hvilke situasjoner det kan være aktuelt å søke om utvidelse av en frist.

4.4 Årsaker til fristoversittelser

I det følgende vil vi redegjøre kort for årsaker til svakheter og fristbrudd i barnevernet slik det fremkommer av en rapport gjennomført av Riksrevisjonen, deretter vil vi peke på noen mulige årsaker til fristbrudd i Rælingen.

4.4.1 Generelt

Riksrevisjonen gjennomførte i 2011-2012 (Dokument 3:15 (2011–2012)) en undersøkelse av det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler⁹. Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad de kommunale barneverntjenestene sikrer at barn som trenger det får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og vurdere hva som kan være mulige årsaker til svakheter i barnevernet, der i blant fristoversittelser for undersøkelser.

Riksrevisjonen pekte på flere mulige årsaker. Noen av årsakene omhandlet:

- Organisering. Oppgavefordeling og intern organisering er ikke er godt nok tilpasset de utfordringer som barnevernet står ovenfor.
- Kompetanse. Mangler ved opplæring og vedlikehold av kompetanse i flere kommuner, særlig mindre kommuner. Store kommuner har i større grad den kompetansen som trengs for å behandle kompliserte saker, samtidig som de er mer robuste mot sykefravær og turnover.
- Internkontroll. God internkontroll øker sannsynligheten for at lovkrav blir ivaretatt, mens svak internkontroll øker risikoen for at mangelfull måloppnåelse ikke avdekkes eller at det ikke gjennomføres systematiske tiltak for å sikre målsetninger og lovkrav. Riksrevisjonen fant at få av barneverntjenestene som ble intervjuet hadde helhetlige systemer for læring og forbedring. Blant annet fremkom mangler på systematiske risikovurderinger. En annen hyppig mangel på internkontrollen var manglende kontroll av om praksis samsvarer med rutine. Det ble også vist til viktigheten av å styrke lederkompetansen blant annet med tanke på å få på plass en tilstrekkelig internkontroll med systematiske risikovurderinger og endringstiltak. I tillegg viste undersøkelsen at kommunens ledelse ikke alltid har fokus på internkontroll og at det ikke gjennomføres brukerundersøkelse.

⁹ Undersøkelsen omfatter perioden 2007-2011.

- **Fagsystemet.** Fagsystemet er et viktig verktøy for å støtte barneverntjenestens arbeid med saksbehandling og dokumentasjon. Riksrevisjonens undersøkelse viser at de muligheter som ligger i fagsystemet ikke blir godt nok utnyttet og at dokumentasjonspraksisen varierer fra saksbehandler til saksbehandler. Det vises også til at mange opplever utfordringer med feilregistreringer og lite hensiktsmessige rapportmuligheter.
- **Bemanning.** Riksrevisjonen fant også at antall fagstillinger per barn med tiltak eller undersøkelse hadde betydning for saksbehandlingstider. Dette kunne imidlertid bare forklare noe av variasjonen mellom kommuner med hensyn til overholdelse av frister.

4.4.2 Mulige årsaker til fristoversittelser i Rælingen

Revisjonen har spurt lederne i barneverntjenesten om hva de mener kan være *mulige* forklaringer på fristoversittelser i Rælingen kommune.

Omorganisering og lederskifte

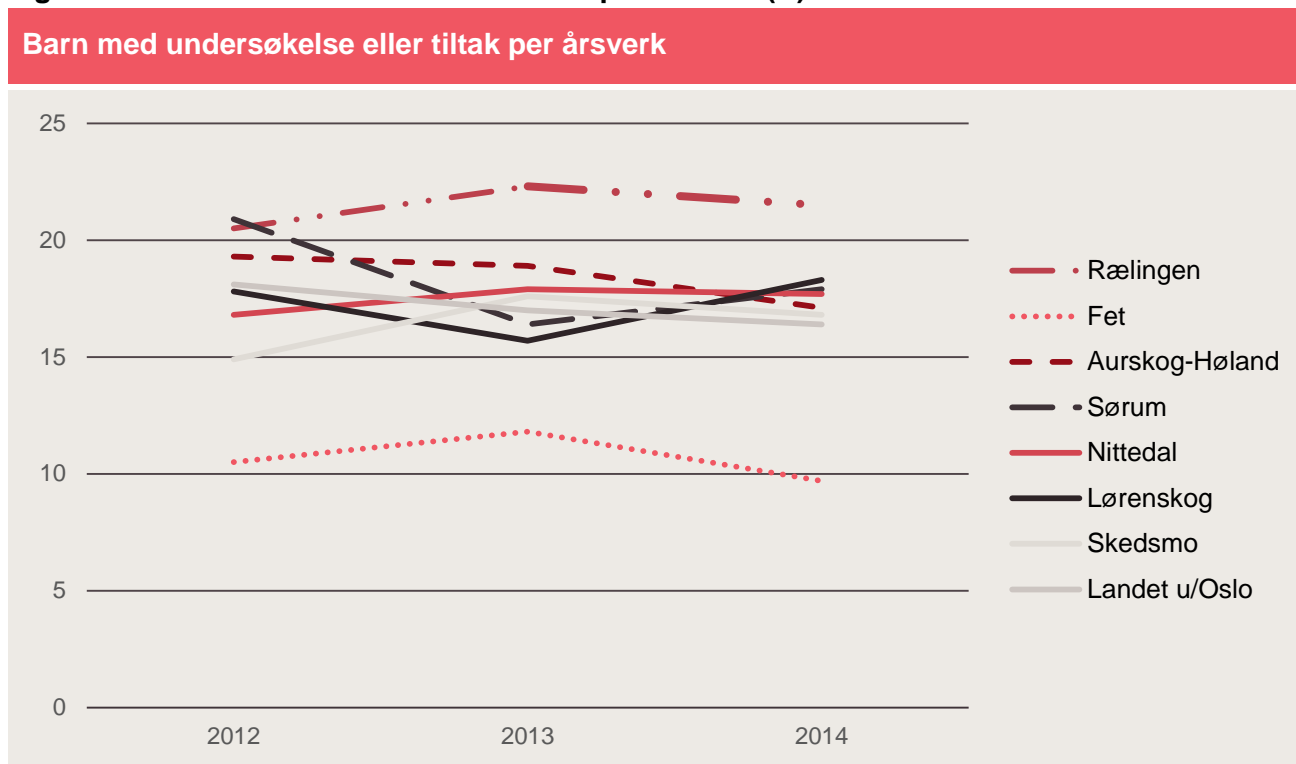
Undersøkelsen viser at antall fristoversittelser er på opp under 30 prosent for perioden 2012-2014. Både barnevernleder og teamledere peker på at det i 2013/2014 var flere endringer knyttet til omorganisering samtidig som kan være med å forklare i fristoversittelser disse årene. Teamorganisering ble iverksatt 1.1.2013, med noen justeringer etter evaluering i juni 2013. Barnevernleder ble konstituert enhetsleder 1.11.2013, og barnevernleders stedfortreder ble konstituert barnevernleder fra samme dato. Etter at hun ble fast ansatt fra 1.2.2014 ble det besluttet å ha en teamleder i hvert team (tidligere saksbehandlere i tjenesten), i stedet for å ha en stedfortreder. Disse trådte i kraft 1.5.2014.

Samtlige av de som revisjonen har intervjuet, viser til at tiden som fulgte var krevende da alle tre var nye i rollen og med oppgavene som skapte en sårbarhet i oppfølgingen av saksbehandlingen i denne perioden. Det pekes på at det var uklart hva som skulle være teamledernes rolle og ansvarsområder, og manglende teamfølelse ga utfordringer den første tiden. Barnevernleder opplevde tross støtte fra tidligere leder at oppgavene var mange og krevende, særlig de som omhandlet administrasjon og budsjett.

Bemanning og saksmengde

Teamlederne gir i intervju uttrykk for at tjenesten til tider har vært (og fremdeles er) underbemannet. Enhetsleder viser til at Rælingen har et høyt antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk.

Figuren under viser *antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk* i Rælingen sammenlignet med øvrige kommuner på Nedre Romerike samt landet uten Oslo.

Figur 8 Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (N).

Kilde: KOSTRA

Figuren viser at Rælingen «ligger» høyt når det gjelder antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk sammenlignet med øvrige romerikskommuner og landet for øvrig.

Lederne i revisjonen har intervjuet og peker på at Rælingen generelt har en høy terskel for å henlegge meldinger og at dette bidrar til at Rælingen har en større saksmengde enn mange kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. Det pekes videre på at dette har vært en valgt strategi for å forebygge og komme tidlig inn med hjelpetiltak i saker som potensielt kan utvikle seg til «noe større».

En konsekvens av dette er etter hva revisjonen forstår, at barnevernet i noen grad mottar meldinger og gjennomfører undersøkelser i saker som ikke nødvendigvis hører inn under barnevernets oppgaver, men til andre instanser i kommunen, som f.eks. skole eller PPT. Ett eksempel kan være saker som omhandler fravær fra skolen. Revisjonen får opplyst at det jobbes med å bedre det tverrfaglige samarbeidet i kommunen slik at brukere og klienter får hjelp fra rett instans til rett tid. Det er blant annet utarbeidet en rutine som skal bidra til å sikre dette i forhold til PPT.

Barneverntjenesten generelt er kjent for å være sårbar for fravær. I følge enhetsleder i Familie og helse er det naturlig å skue til sykefraværet i tjenesten som en mulig årsak til fristoversittelser. Hun peker på at det generelt er noe høyere sykefravær i barneverntjenesten enn i de øvrige avdelingene i Enhet familie og helse, men at tjenesten i forhold til helse- og omsorgsenhetene som helhet ligger

noe under snittet. Hun opplyser at særlig 2012 var et spesielt år med flere langvarige sykemeldte grunnet ulykker og kronisk sykdom. Sykemeldingsprosenten har de siste årene variert fra 16 prosent i 2012 til 7 prosent i 2014. I 2015 var andelen sykemeldte på 9 prosent.

Barnevernleder peker i intervju med revisjonen på at sykdom i tjenesten kan gi ressursutfordringer og bidrar til å skape en sårbarhet i systemet. Teamlederne peker på at fravær kan bidra til det de beskriver som «treghet i oppstartsfasen» av en undersøkelse og en følelse av, å «være på hælene». Barnevernleder mener imidlertid at konsekvensen av sykefravær er «dempet» ved at alle saker har to saksbehandlere.

Teamlederne peker i intervju på at det ikke har vært en kultur i tjenesten for å bruke vikarer ved kortvarig sykdomsfravær og at det ligger en kost-nytte vurdering til grunn for dette. De peker på at dette tidvis bidrar til et høyt arbeidspress for alle i tjenesten, og at spesielt mye faller på dem som teamledere. En ny saksbehandler er imidlertid akkurat tilsatt i et vikariat, samtidig som det tiltrer en til i april. Den siste er en erstatning for en som nylig sluttet i sin stilling.

Etterslep og feilregistrering i fagsystemet

Det opplyses også om at fristbrudd kan skyldes at dokumentasjon og skriftliggjøring i fagsystemet kommer på etterskudd, og dermed blir registrert som et fristbrudd i saken, dette til tross for at saken er gjennomgått og vedtak fattet. Dette kan særlig skje i krevende saker med for eksempel stor grad av koordinering mellom instanser, komplekse ungdomssaker, forberedelse til nemd o.l. Det påpekes at noe av dette er forhold som ligger utenfor barnevernets kontroll. Fristbrudd i en sak innebærer imidlertid *ikke* at saken ikke er gjennomgått og vedtak fattet; «*at barna og familiene blir ivaretatt er det gode rutiner på*» sier barnevernleder.

Det fremkommer også av intervjuene at fristoversittelser kan skyldes feilregistreringer i Familia. Det vises blant annet til at flere datofelt gjør det mulig å gjøre feil ved registrering og dermed få fristbrudd. Det hender også at frister går ut i helge- og fridager og dermed blir registrert som fristoversittelse i fagsystemet. Det pekes imidlertid på at dette nok var et større problem før, særlig før omlegging til teamorganisering. Den gang hadde alle saksbehandlerne tilgang til å registrere saker i Familia, mens det i dag kun er teamledere og barnevernleder som har denne tilgangen.

Det pekes også på at det er en risiko for fristoversittelser i perioder hvor det kommer mange meldinger inn på kort tid. Fristbrudd kan videre forekomme i saker hvor det tar lang tid å få foreldre til å samtykke til tiltak og saken trekker dermed ut i tid.

4.4.3 Tiltak for å redusere antall fristoversittelser

Omlegging til teamstruktur og ansettelse av teamledere

Barnevernstjenesten ble i 2013 omorganisert til team. Bakgrunnen var tjenesten i lengre tid hadde slitt med tidvis høye fristoversittelser. Fristoversittelsene ble gradvis redusert mot 2010, men ikke tilstrekkelig (jf. saksfremlegg F47/2010/2735-23). Både barnevernleder og teamledere mener at omorganisering til teamstruktur i 2013 har bidratt til å styrke tjenesten og til å redusere fristoversittelser. En av teamlederne gir uttrykk for (i mail av 14.03.16) til revisjonen at tjenesten etter hvert var blitt for stor til å ha gode nok drøftingsmøter hvor alle fikk tatt opp sine saker. Det var

også vanskelig for en leder å ha individuell veiledning med så mange. En av fordelene med omorganisering til team med mindre grupper, var at det ble lettere å drøfte saker og ta opp vanskelige spørsmål. Etter hvert som også teamledere ble ansatt ble det også enklere å følge opp den enkelte tett gjennom veiledning. Videre pekes det på at tjenesten med barnevernleder og to teamledere ble styrket i forhold til å håndtere kompliserte saker, mer robust, og mindre sårbar ved sykdom og ferieavvikling. Det ble også bedre lagt til rette for å utvikle spisskompetanse innenfor de enkelte målgruppene, hhv. barn og ungdom.

Både teamledere og leder viser til en utfordrende tid i 2013/2014 med flere endringer samtidig som kan ha vært medvirkende årsak til fristoversittelser i denne perioden (jf. 4.4.2). Teamledere og leder forteller i intervju at de nå er blitt tryggere i sine roller, oppgavene er mer avklart og de opplever å ha «situasjonen» mer under kontroll. De har fått bistand fra eksterne veiledere og det har i større grad blitt satt fokus på hvilke forventninger som stilles til både teamleder og barnevernleder. Det foreligger stillingsbeskrivelser datert 3. mars 2014. Teamlederne påpeker imidlertid i intervju at det enkelte ganger ennå kan oppleves uklart hva som er deres rolle og oppgaver. De peker imidlertid på at lederteamet fungerer godt og at de samarbeider tett. Alle i ledergruppen tar for tiden lederutdanning.

Styrking av ressurser

Enhetsleder opplyser at ledelsesressursen og saksbehandlingskapasiteten ble noe styrket i 2014 etter søknad om midler fra Fylkesmannen. Kommunen søkte om midler til en stilling som skulle benyttes til å etablere teamlederfunksjon og styrke saksbehandlingskapasiteten. I søknaden til Fylkesmannen ble det pekt på at ledelsesfunksjonene i tjenesten ikke var blitt vesentlig endret tross en nær dobling i tallet på saksbehandlere siden 2007 og at det var behov for styrking av veiledningsressursene. Kommunen fikk tildelt midler til ½ stilling samt noe midler til å styrke opplæring innenfor dokumenterte metoder og videreutdanning (jf. saksfremlegg F47/2010/2735-23). Ved siste stillingstildeling (før denne) omgjorde tjenesten en halv stilling som psykolog til fast stilling, samt økte saksbehandlerressursen med ½ stilling. Enhetsleder opplyser i mail til revisjonen at barnevernet i 2012 hadde 12,5 stillinger. Antall stillinger økte de neste årene med omtrent en stilling per år. I 2015 hadde tjenesten 14,5 stillinger.

Styrking av rutiner

Det påpekes også i intervjuer at tjenesten har et tydeligere fokus på viktigheten av fristetterlevelse i dag enn for noen år tilbake og at de generelt har bedre kontroll på tjenesten og det som foregår. De viser til at det snakkes mer om viktigheten av fristoverholdelse og man er seg dette langt mer bevisst enn tidligere. Det vises til at rutiner for å sikre fristetterlevelse er godt innarbeidet og at de fungerer godt i praksis:

(...) saksgangen i behandlingen av meldinger og undersøkelser går nærmest av seg selv, i den forstand at alle saksbehandlere vet hva de skal gjøre når, av rutine og kompetanse på området (barnevernleder).

Rutinene på saksgang sitter godt gjennom lang erfaring, kompetanse og tett oppfølging (teamledere).

For eksempel sjekker leder og/eller teamledere posthyllen og postjournalen daglig og går gjennom alle meldinger hvor akutt- og alvorlighetsgraden blir vurdert. Nye meldinger går gjennom i ukentlig lederteam og det besluttes hvorvidt det skal åpnes undersøkelsessak. Akuttsaker vurderes fortløpende. Undersøkelsessaker får tildelt saksbehandler i det ukentlige teammøtet. Informasjon innhentes gjennom samtaler med foreldre, barnet, skolen, skolehelsetjeneste, BUP osv. Beslutninger om tiltak vurderes og drøftes i teammøtene og/eller med leder etter at har innhentet den nødvendige informasjon. Saksbehandlerne følges videre tett med veiledning en til en. Hver sak får tildelt to saksbehandlere.

Overfor revisjonen pekes det på at de som ledere opplever å ha god kontroll og at «gjennomgang av post og faste møter skaper en konsekvent struktur som fungerer godt». Det vises også til at det elektroniske fagsystemet Familia er lagt opp slik at det er til hjelp for å sikre frister og andre lovkrav. Rutinene beskrevet over er skriftlige og evalueres jevnlig. Rutinene som er utformet som sjekklister brukes ved opplæring av nytilsatte.

Tidligere var det et problem med såkalte «falske» fristbrudd. Med dette menes at man har konkludert i en sak innen frist og undersøkelse er iverksatt, men at det likevel registreres fristbrudd fordi man har gjort «ting i feil rekkefølge». For å unngå dette er det dag i dag kun leder og teamledere som registrerer meldinger. Lederne har gjennomgått opplæring i fagsystemet.

Det nevnes også at arbeidsplassen generelt oppleves som et godt sted å jobbe. Det vises til at det er en stabil og god personalgruppe med lite «turnover» og at det er lagt godt til rette for faglig utvikling og videreutdanning. Barnevernleder peker også på at ledelsen i kommunen er opptatt av barneverntjenesten; «de ser hva vi gjør og synes det er viktig».

4.4.4 Hva skal til for å redusere fristbrudd ytterligere?

På spørsmål om hva som skal til for å redusere fristoversittelsene i tjenesten ytterligere vises det i intervjuene igjen til et ønske om å styrke bemanningen. Samtlige tre ledere etterlyser blant annet mer ressurser til administrativ bistand. De viser til at det i dag er ansatt en person i 100 prosent stilling til merkantilt arbeid som deles med PPT 50/50. Svært mye administrativt arbeid som i dag tilfaller ledelse og saksbehandlere kunne i stedet blitt brukt til faglig arbeid i familier påpekes det.

Lederne mener tjenesten generelt har ansatte med høy kompetanse, men peker på at det er et ønske å styrke ruskompetansen i ungdomsteamet.

Revisjonens informanter peker på at barnevernet jobber med å fremme samarbeidet opp mot tjenester som BUP, helsestasjon, rus- og psykiatritjenesten og NAV for å fremme disse instansenes bidrag mot barn og slik at barneverntjenesten jobber med saker der barnevernets kompetanse er nødvendig. En av revisjonens informanter illustrerer dette slik:

(...) vi tilstreber å jobbe med de riktige sakene, de som faller inn under Lov om barnevern. Dersom et barn først og fremst har mye skolefravær kan det være at det er riktig at kun PPT (og skole så klart) skal jobbe med denne saken, og at det er tilstrekkelig og riktig at familien får hjelp der.

Vi ønsker gode, tverrfaglige drøftinger som gjør at sakene raskt havner på «riktig bord», eller at man er enige om at det er behov for hjelp fra flere instanser. Altså gode rutiner på å fange opp de som strever tidlig og sette inn rett hjelp.

Revisjonens informanter peker på et fortsatt fokus på samarbeid og gode rutiner slik at sakene ivaretas av riktig instans, vil kunne bidra til å redusere noe av saksmengden i barnevernet. Revisjonen tolker det slik at dette, i siste instans, også vil kunne bidra til å redusere risikoen for fristoversittelser. Det opplyses til revisjonen at det blant annet er utarbeidet en veileder for bistand til barn med høyt skolefravær. Det er også nedsatt en tverrfaglig arbeidsgruppe som er i gang med å utarbeide prosedyrer for hvordan man skal gå frem og hvilken instans som er ansvarlig når det gjelder hjelp til barn med samspillsvansker i skolen. Målet for kommunen er at PPT skal tilby rask og god hjelp ut mot skolene og der i gjennom også forebygge enkelte barnevernsbekymringer.

Lederne revisjonen har snakket med gir uttrykk for at selv om man har en nullvisjon når det gjelder fristoversittelser, er det urealistisk å tro at man får det til. Det pekes på at dette har sammenheng med at det er en iboende risiko i saksfeltet som sådan, med uforutsigbarhet i omfanget av meldinger og kompleksiteten i typen saker.

Det understrekes at det er viktig å overholde frister, men at det ikke må gå på bekostning av at jobben gjøres riktig og med høy kvalitet. En av teamlederne sier det slik:

Det er en balanse i hvor mye man skal etterstrebe perfekte tall. Frister skal etterleves, men ikke for enhver pris. Da vil det være mulig å tenke seg at dette kan gå utover kvaliteten på en undersøkelse og den beslutning som fattes.

Barnevernleder viser til at ivaretagelsen av barna og familiene alltid har hatt høyeste prioritet og at eventuelle fristoversittelser ikke nødvendigvis betyr at man ikke leverer de tjenester man skal.

4.5 Revisjonens vurderinger

Bekymringsmeldinger til barnevernet skal i henhold til barnevernloven gjennomgås innen en uke. Revisjonens undersøkelse viser at kommunen i perioden 2012-2015 har hatt fristoversittelser i til sammen 23 saker, de fleste i 2014. Selv om antall fristoversittelser for meldinger er forholdsvis lavt i det meste av perioden, utgjør likevel hver enkelt fristoversittelse et brudd på barnevernlovens § 4-2.

Loven stiller krav til at undersøkelser skal gjennomgås innen tre måneder, men mulighet til utvidelse til seks ved særlige tilfeller. Selv om de aller fleste undersøkelser i Rælingen konkluderes innen fristen, hadde kommunen i årene 2012-2014 fristoversittelser i nesten 30 prosent av sakene. I 2015 var andelen fristoversittelser redusert til 16 prosent. Selv om utviklingen synes å gå i riktig retning, er hver enkelt fristoversittelse et lovbrudd i henhold til barnevernloven § 6-9, med mindre saken er gitt utvidet frist til seks måneder.

Det pekes på flere mulige årsaker til fristoversittelser. Blant annet trekkes frem omrokkeringer i ledelsen i 2014 som noe som kan ha påvirket fristoversittelser spesielt dette året. Andre forklaringer som trekkes frem er tidvis stor saksmengde, sårbarhet i bemanning, feilregistrering og etterslep på

dokumentasjon i fagsystemet. Flere av forklaringene er sammenfallende med forklaringer som fremkommer i en rapport om barnevernet gjennomført av Riksrevisjonen i 2012 (jf. kapittel 4.4.1).

Revisjonens inntrykk er at kommunen har tatt flere gode «grep» som synes å ha bidratt til å redusere andelen fristoversittelser, særlig gjelder dette når man ser et godt stykke tilbake i tid. Blant annet synes nå organiseringen av tjenesten mer robust og ledelsesfunksjonen, kompetansen og internkontrollen er styrket. Revisjonen mener det er positivt at kommunen nå har igangsatt et arbeid når det gjelder rolle- og oppgavefordeling mellom barneverntjenesten, skolene og PPT. Revisjonen vil også trekke frem at det formidles en oppfatning av at barneverntjenesten er en arbeidsplass med kompetente og dedikerte medarbeidere, med høy grad av trivsel og lite turnover, noe som er viktig for å sikre en god kvalitet på tjenesten.

5 OPPFØLGING AV BARN I FOSTERHJEM

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil først revisjonskriteriene som omhandler oppfølging av fosterhjem gjennomgås. Deretter følger en gjennomgang av funn og til slutt følger revisjonens vurdering.

Som gjennomgått tidligere følger oppgavene knyttet til oppfølging av barn i fosterhjem av hvilken rolle kommunen har, hvorvidt den er omsorgskommune eller fosterhjemskommune. Dette innebærer at Rælingen har tre ulike roller med påfølgende oppgaver i oppfølging av fosterhjem. Kommunen kan være:

- omsorgskommune med det overordnede saksansvar for plasseringen av barnet,
- fosterhjemskommune med tilsynsansvar for barn i fosterhjem i Rælingen,
- både omsorgskommune og fosterhjemskommune for barn som er plassert av barneverntjenesten i Rælingen i et fosterhjem i Rælingen.

I Rælingen kommune har de i 2015 følgende antall barn fordelt på de ulike rollene:

Figur 9 Oversikt over barn i fosterhjem pr 1.1.2015

Oversikt over barn i fosterhjem 2015	
	Antall barn
Rælingen som fosterhjemskommune	13
Rælingen som omsorgskommune	20
Rælingen som både fosterhjemskommune og omsorgskommune	4

Kilde: Rælingen kommune

Figuren viser at Rælingen kommune per 1.1.2015 har 13 barn som de har tilsynsansvar for som fosterhjemskommune. Rælingen kommune har som omsorgskommune plassert 20 barn i fosterhjem, hvorav 4 av barna også har Rælingen som fosterhjemskommune.

5.2 Revisjonskriterier

Når et barn flytter i fosterhjem etter vedtak fra barneverntjenesten eller fylkesnemnda, inntreer flere forpliktelser for kommunen, og særlig for den kommunale barneverntjenesten. Kommunen skal gjennom sin jevnlige oppfølging av barn plassert i fosterhjem sikre en forsvarlig omsorgssituasjon for barnet (Helsetilsynet 2015).

Det er en rekke forhold som gjør at barn i fosterhjem er spesielt sårbare. Helsetilsynet (2015) påpeker at barn i fosterhjem har flyttet inn i et privat hjem, hvor mulighetene for innsyn og åpenhet er begrenset. Plassering i fosterhjem er dessuten det tiltaket som brukes hyppigst når barn skal plasseres utenfor hjemmet, og står for mer enn en tredjedel av denne type plasseringer. Med tanke på sårbarhet bør det også merkes seg at fosterhjem er spesielt aktuelt for de yngste barna. Plassering i fosterhjem brukes i 100 prosent av plasseringene utenfor hjemmet for barn i alderen 0-12 år (bufdir.no 12.1.2015).

5.2.1 Fosterhjems kommunens ansvar og oppgaver

Tilsynets omfang

Fosterhjemsforskriften slår fast at alle barn i fosterhjem skal ha besøk av tilsynspersoner. Tilsynsbesøk i fosterhjemmet dekker flere formål. For det første sikrer det at barnet har mulighet til å fortelle om sin egen situasjon og livsforhold til en uavhengig person. Videre skal tilsynet være et ledd i følge med på de forhold barnet lever under, og på den måten sikre at barnets plassering er forsvarlig. Fosterhjemsforskriften § 8 slår fast at fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med alle barn i fosterhjem fra plasseringstidspunkt til barnet har fylt 18 år.

Fosterhjemsforskriften legger i § 9 til grunn at tilsynsbesøk i fosterhjem skal skje så ofte som mulig, men med minimum fire besøk i året. Omsorgskommunen kan vedta at tilsyn av fosterhjemmet skal gjennomføres minimum to ganger i året gitt at følgende forhold er tilstede:

- Barneverntjenesten vurderer forholdene i hjemmet som gode.
- Barnet har vært plassert i fosterhjemmet i over to år.
- Barnet er over 15 år og samtykker til reduserte besøk.

Fosterhjems kommunen har ansvar for at det til enhver tid vurderes hvor ofte det er nødvendig å føre tilsyn med det enkelte barn i plassering. Det vil i noen tilfeller være nødvendig med hyppigere besøk, som for eksempel i startfasen av oppholdet, eller der det er rapportert om forhold som bør følges opp (BLID 2014).

Tilsynsrapport

Tilsynspersonene skal skrive rapport etter hvert besøk gjennomført i fosterhjemmene. Rapporten skal gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet og skal tydelig kunne fremvise at det har vært gjennomført samtaler med barnet hvor barnets synspunkter har blitt uttrykt (BLID 2014).

Rapportene fra tilsynene er en viktig kilde til informasjon om fosterhjems kommunens oppfølging av fosterhjemmets evne til å gi omsorg, samt tilsynspersonenes utføring av tilsynene. Fosterhjems kommunen har et selvstendig ansvar for å følge opp tilsynsrapporten og sikre at rapporten er forsvarlig utformet. En forsvarlig utformet rapport skal inneholde informasjon om barnets situasjon og faktiske forhold i fosterhjemmet. En del av informasjonen skal komme fra barnet selv, og rapporten skal kunne dokumentere at barnet er snakket med og hva barnet sa. Tilsynspersoner bør legge til rette for at barnet snakkes med i alenerom, utenfor hørevidde til fosterforeldre (BLID 2014) (BLD 2006).

Det er anbefalt at fosterhjemskommunen har rutiner på å gjennomgå og kvalitetssikre tilsynsrapporten innen en uke.

Tilsynsansvar

I 2014 ble det innført nye krav til gjennomføringen av tilsyn i fosterhjem. Lovendringen ga kommunen en økt administrativ frihet til hvordan tilsynene skulle organiseres, ved blant annet at ansvaret gikk fra å være en oppgave direkte knyttet til barneverntjenesten til å bli et overordnet kommunalt ansvar. Formålet med lovendringene var å styrke tilsynet med barn i fosterhjem gjennom et «*mer profesjonalisert og tydelig kommunalt forankret tilsynsansvar*» (BLID 2014).

Dette innebærer at kommunen står relativt fritt med hensyn til hvordan de organiserer tilsyn av fosterhjem, og kan ta i bruk den organiseringsmodellen som er best tilpasset egen kommune. Rundskrivet skisserer muligheter for å opprette egne stillinger, bruk av eksterne aktører, underlegge det andre kommunale sektorer (for eksempel helse og omsorg) eller gjennom barneverntjenesten som tidligere. Det presiseres imidlertid både i forskrift og rundskriv at valg av organiseringsmodell må ta hensyn til de forsvarlighetskrav som gjelder ved tilsyn. Uavhengighet til barneverntjeneste og fosterforeldre er et viktig element for å sikre forsvarlighet. I små kommuner vil det for eksempel være vanskelig å gi dette hvis den ligger under samme barneverntjeneste som har ansvar for saken, da kravet om uavhengige tilsyn da kan betviles (BLID 2014) .

Videre presiseres det at valg av modell og løsning skal komme klart frem fra kommunens reglement. I Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet rundskriv vedrørende tilsyn av fosterhjem står presisert at «*det skal tydelig fremgå av fosterhjemskommunens delegasjonsreglement hvilken instans i kommunen som skal føre tilsynet*» (BLID 2014). Selv om kommunene står fritt til å organisere arbeidet med fosterhjem, er det ikke anledning til å rullere dette mellom etater og enheter, eller med tilfeldige ansvarsdelegasjoner.

5.2.2 Omsorgskommunens ansvar og oppgaver

Som omsorgskommune har Rælingen det overordnede ansvaret for barn som er plassert i fosterhjem av kommunens barneverntjeneste. I fosterhjemsforskriften § 7 står det følgende om barneverntjenestens oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet:

Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Det skal blant annet sees hen til barnets tiltaksplan, jf. barnevernloven § 4-5 eller plan for barnets omsorgssituasjon, jf. barnevernloven § 4-15.

Omsorgskommunens ansvar vedrørende oppfølging av fosterhjem innebærer en rekke oppgaver. I tillegg til å være ansvarlig for godkjenning av fosterhjemmene, veiledning av fosterforeldre og det finansielle ansvaret, sitter omsorgskommunene med det overordnede ansvaret for barnet som er plassert. I de tilfeller hvor kommunen har tatt over omsorgen av barnet (barnevernloven § 4-12), vil barneverntjenesten ha foresatt-ansvaret.

Tiltaksplaner og omsorgsplaner

For å sikre at barn som er plassert i fosterhjem får en kontinuerlig vurdering av sin situasjon, skal barneverntjenesten i omsorgskommunen utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan (BLID 2014). Planen

er viktig for å kunne sørge for at barn har muligheten til medvirkning og påvirkning i sin egen situasjon. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig, og tilpasses det enkeltes gjeldende situasjon og hjelpebehov. Barnevernloven § 4-5 slår fast at:

Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten 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 omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.

For barn som er plassert i fosterhjem etter vedtak om omsorgsovertakelse må barneverntjenesten utarbeide en omsorgsplan. I disse tilfellene påpeker barnevernloven at barneverntjenesten skal vedta en plan for barnets omsorgssituasjon før omsorgsovertakelse. Senest to år etter vedtak fra fylkesnemnda om omsorgsovertakelse skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon. Denne kan ikke endres med mindre forutsetninger for omsorgsovertakelse er frafalt (Lindboe 2006).

Oppfølgingsbesøk

Fosterhjemsforskriften presiserer at barneverntjenesten skal gjennomføre besøk i fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne sikre at hver enkelt barns situasjon i fosterhjemmet er fulgt opp og kontrollert. Det er i fosterhjemsforskriften § 7 slått fast at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal gjennomføre minimum fire oppfølgingsbesøk i året. Hvis gitte vilkår er til stede kan det fattes vedtak om reduisering til to.

Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret etter første og annet ledd, men minimum 4 ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år.

Disse besøkene legger grunnlaget for saksbehandlers kjennskap til og kontakt med fosterbarnet. Det er på bakgrunn av disse besøkene at saksbehandler står rustet til å gjøre de barnevernfaglige vurderingene vedrørende barnets nåværende og videre livssituasjon (Helsetilsynet 2015). Kravet på fire besøk er ment som et minimumskrav, men barneverntjenesten skal fortløpende vurdere behovet for eventuelt flere besøk. Besøkene av saksbehandler i fosterhjemmet vurderes som den viktigste arenaen for barns medvirkning i egen sak (Helsetilsynet 2015).

Gjennomgang av rapporter

Omsorgskommunen vil også få informasjon om barnets situasjon gjennom tilsynsrapporter fra fosterhjems kommunen. Tilsynsrapportene skal sørge for barnets rettssikkerhet utover barneverntjenestens løpende kontroll. Videre slås det fast i fosterhjemsforskriften § 9 at omsorgskommunen skal følge opp innholdet i disse rapportene, og følge opp informasjon som kan gi grunn til bekymring.

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

På bakgrunn av gjennomgåtte kilder legger revisjonen til grunn følgende kriterier for besvarelse av problemstilling 2:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
<p>Får barn som bor i fosterhjem den oppfølgingen fra kommunen som de har krav på?</p> <p>Hvis ikke, hva er eventuelle forklaringer på dette?</p>	<p>Rælingen som fosterhjems kommune skal sikre at:</p> <ul style="list-style-type: none"> → barn i fosterhjem får fire tilsynsbesøk i året, eventuelt to besøk til barn som oppfyller vilkårene for dette → det skrives tilsynsrapport etter hvert besøk → tilsyn av barn i fosterhjem er forsvarlig organisert <p>Rælingen som omsorgskommune skal sikre at:</p> <ul style="list-style-type: none"> → barn i fosterhjem har en tiltaksplan og/eller omsorgsplan → barn i fosterhjem får minimum fire oppfølgingsbesøk i året → det er rutiner på at rapporter fra tilsynsbesøk blir mottatt og gjennomgått

5.3 Revisjonens funn

5.3.1 Innledning

I det følgende vil revisjonens funn bli presentert. Det er lagt til grunn et utvidet fokus på oppfølgingen av fosterhjem i 2015. Det vil imidlertid bli presentert data fra foregående år når det gjelder antall tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk. Kapittelet vil også ta for seg årsaksforklaringer på eventuelle utfordringer på området.

Revisjonen legger til grunn at noen av de generelle årsaksforklaringene som ble presentert i kapittel 4 også vil gjøre seg gjeldende innen dette ansvarsområdet i barneverntjenesten, som blant annet omorganisering, bemanning og internkontroll. Dette kapittelet vil derfor i all hovedsak vise til de årsaksforklaringene som synes å være spesifikke for de svakheter som eventuelt gjør seg gjeldende for oppfølging av fosterhjem.

5.4 Rælingen som fosterhjems kommune

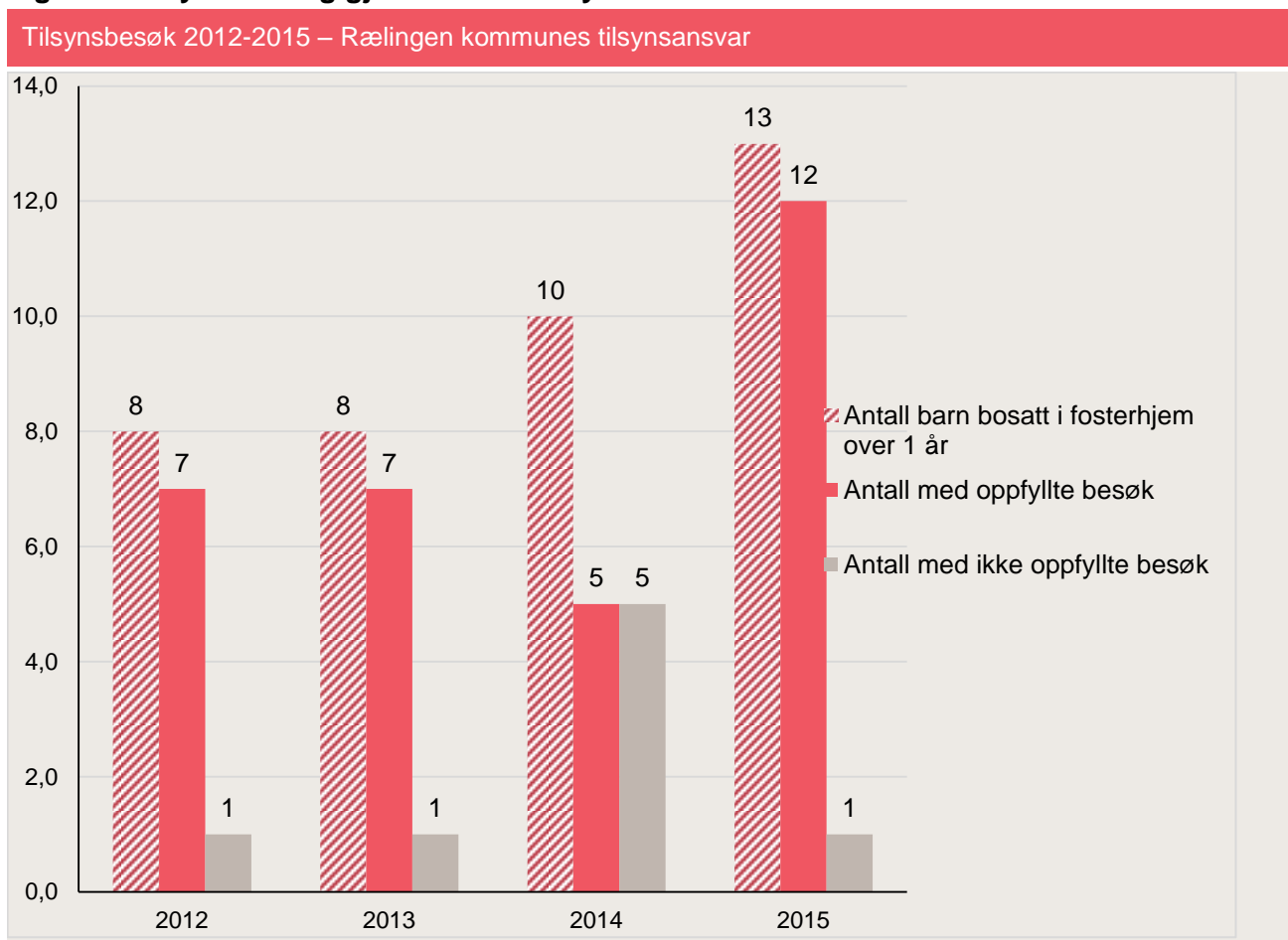
5.4.1 Tilsynsbesøk

Barn i fosterhjem har krav på fire tilsynsbesøk i året, med mindre det er vedtatt en reduksjon til to besøk.

Undersøkelsen har et særlig fokus på siste foregående år, 2015, da det gir muligheter til en grundigere gjennomgang av de oppgaver som er knyttet til oppfølging av barn i fosterhjem. Vi skal

imidlertid se litt på tendenser fra foregående år. Figuren under viser en oversikt over de barna som har bodd i fosterhjem i over ett år og hvorvidt disse har fått de tilsynsbesøkene de har krav på¹⁰.

Figur 10 Tilsynsbarn og gjennomførte tilsynsbesøk 2012-2015



Kilde: Rælingen kommune

Figuren over viser antall barn bosatt i fosterhjem i over 1 år og hvor mange av de som har fått oppfylt riktig antall tilsynsbesøk dette året. Som figuren illustrerer er det ved hver 2. halvårsrapportering barn i fosterhjem som ikke har fått oppfylt kravet om tilsynsbesøk. Avviket er høyest fra rapporteringen av 31.12.2014, hvor halvparten av barna Rælingen har tilsynsansvar for ikke har fått de besøkene de har krav på (5 av 10 barn).

Av de 13 barna som Rælingen har et tilsynsansvar for i 2015 er det 2 barn som har fått vedtak om reduserte tilsynsbesøk fra omsorgskommunen. Revisjonen har gjennomgått barneverntjenestens

¹⁰ Tallene er hentet fra barneverntjenestens rapportering til Fylkesmannen i andre halvår (1.6-31.12.) for hvert av årene.

dokumentasjon og rutiner for reduserte tilsynsbesøk. Rælingen barneverntjeneste viste hvordan vedtaket fra omsorgskommunen blir registrert og arkivert i barneverntjenestenes fagsystem. I de to sakene fra 2015 revisjonen gikk igjennom var begge barna over 15 år, hadde bodd i samme fosterhjem over flere år og ønsket selv en reduksjon i tilsynsbesøk.

Revisjonen gjennomførte også en kontroll i fagsystemet Famila av antall gjennomførte tilsynsbesøk for et utvalg på 8 av barna registrert i fosterhjem i 2015. Her ble revisjonen vist innkomne rapporter fra tilsynsbesøk, og kunne derav telle gjennomførte besøk (se figur 11). Revisjonens kontroll viste ingen avvik i forhold til barneverntjenestens rapporteringer om oppfylte besøk.

Oppgitte årsaker til manglende tilsynsbesøk

Revisjonen fikk en redegjørelse av fosterhjemkonsulenten om hvilke faktorer som kan forklare at barn ikke får besøk generelt, og spesifikt hva som var årsakene til at 5 av barna ikke fikk oppfylt tilsynsbesøk i 2014. Fosterhjemkonsulenten peker på at samarbeid og kommunikasjon med andre omsorgskommuner er et gjentakende problem i forbindelse med gjennomføringen av tilsynsbesøk. Manglende beskjed om at barn har flyttet til kommunen og koordinering med saksbehandlere nevnes som typiske årsaker for at tilsynsbesøk blir forsinket. Videre viser fosterhjemkonsulenten til at tilsynsbesøk ofte må koordineres med fosterforeldre, og at besøk kan utsettes på grunn av manglende mulighet for besøk hos disse. På samme måte kan særlig eldre barn være umotivert for tilsynsbesøk og utsette avtalte besøk.

Med tanke på tallene for 2014 oppgir fosterhjemkonsulenten de årsaker som gjør seg gjeldende for hvert enkelt barn i sin redegjørelse til revisjonen. Her peker fosterhjemkonsulenten blant annet på vanskeligheter med å få gjennomført besøk hos et barn som fylte 18 år kommende halvår og ikke ønsket tilsynsbesøk, vanskeligheter med å få til avtaler med fosterhjemforeldre og feilregistrering i form av avsluttede saker som fortsatt ble liggende i fagsystemet. Fosterhjemkonsulenten viser også her til at det ved to tilfeller var problemer og forsinkelser knyttet til kommunikasjon og samarbeid med omsorgskommunen. Fosterhjemkonsulenten presiserte at Rælingen aktivt etterlyste informasjon fra gjeldende omsorgskommune. Fosterhjemkonsulenten presiserer videre at det er omsorgskommunen som er ansvarlig for å varsle om at et barn flytter til et fosterhjem i kommunen, men at det kan forklares med at det er mye som skjer og skal organiseres ved flytting i nytt fosterhjem og at det derfor kan glippe i enkelte ledd.

5.4.2 Tilsynsrapporter

Barnevernleder i Rælingen kommune informerer revisjonen om at rutinen for registrering av rapporter er at besøkene ikke blir registrert i systemet før det foreligger rapport fra tilsynene. Der det ikke er registrert rapport, vil det altså ikke være registrert tilsynsbesøk. Barnevernleder påpeker at det er et høyere fokus på å gjennomføre tellinger av besøk nå enn tidligere. Fosterhjemkonsulenten bekrefter i intervju med revisjonen at det er en økt bevissthet rundt rapporteringsfristene til Fylkesmannen. Som et resultat av denne bevisstheten informerer fosterhjemkonsulenten at det nå er etablert et system med fire faste datoer for innsending av tilsynsrapport i løpet av et år. Fosterhjemkonsulenten viste til at hun gjør tilsynspersonene oppmerksomme på fristdatoene, og legger et trykk på disse for å få dem inn til rett tid.

Figur 11 Eksempelbilde på postjournal Familia

Type	Fornavn	Etternavn	Sbh.	Emne	Ferdig	Doknr.	Dok
		Ruseløkka skole	rsf	Bekyringsmelding 23.4.00	20.03.2014		<input checked="" type="checkbox"/>
		Tiriltippen	rsf	Ref fra møte med barnehage	20.03.2014	19	<input checked="" type="checkbox"/>
		Tiriltippen	rsf	Ref fra møte med barnehage	20.03.2014	6	<input checked="" type="checkbox"/>
		Oslo	rsf	Rapport fra politet	20.03.2014	18	<input checked="" type="checkbox"/>
		Tiriltippen	rsf	Ref fra møte med barnehage	20.03.2014	4	<input checked="" type="checkbox"/>
		Tiriltippen	rsf	Ref fra møte med barnehage	20.03.2014	8	<input checked="" type="checkbox"/>
		Tiriltippen	rsf	Ref fra møte med barnehage	20.03.2014	17	<input checked="" type="checkbox"/>
		Oslo	rsf	Rapport fra politet	20.03.2014	10	<input checked="" type="checkbox"/>
		Tiriltippen	rsf	Bekyringsmelding 12.5.13	20.03.2014		<input checked="" type="checkbox"/>
		Tiriltippen	rsf	Rapport fra barnehage	20.03.2014	5	<input checked="" type="checkbox"/>
		Tiriltippen	rsf	Rapport fra barnehage	20.03.2014	9	<input checked="" type="checkbox"/>
		Tiriltippen	rsf	Rapport fra barnehage	20.03.2014	16	<input checked="" type="checkbox"/>

Kilde: Rælingen kommune. Fiktivt skjermbilde fra barneverntjenestens rutinebeskrivelser.

Revisjonen har gått igjennom rutinene for registrering og arkivering av post til barneverntjenesten, med særlig fokus på behandling av rapporter fra tilsyn. Under dokumentkontrollen fikk revisjonen en gjennomgang av hvordan man går inn på hvert enkelt barn i Familia og teller tilsynsrapporter arkivert her, som vist i figuren ovenfor.

Fosterhjemkonsulenten opplyser til revisjonen at når tilsynsrapporten blir sendt av tilsynspersonene, blir den nøye gjennomgått av henne. Det bemerkes at hvis det fremkommer spesiell informasjon i rapporten, vil fosterhjemkonsulenten informere omsorgskommunen med en oppfordring om å følge dette opp i videre veiledning av hjemmet.

Av de 13 barna Rælingen kommune har tilsynsansvar for gikk revisjonen gjennom dokumentasjonen til 6 av barna, hvor revisjonen også så på første og siste tilsynsrapport for de valgte barna. Alle barna hadde registrert rapporter fra besøkene. Av de rapportene revisjonen gjennomgikk var det imidlertid noe varierende hvor utfyllende rapporten er med hensyn til beskrivelser av barnets situasjon.

På spørsmål vedrørende rapportenes kvalitet presiserer barnevernleder og fosterhjemkonsulent at rapportenes kvalitet stort sett er bra. Der hvor kvaliteten er lavere enn forventet og ønskelig, blir det gjennomført samtaler og veiledning av tilsynsførere. Det presiseres videre at selv om enkelte rapporter hadde tilsynelatende lite innhold, er ikke dette ensbetydende med at barna ikke er snakket med og tilsynets hensikt ikke er ivaretatt. De som revisjonen snakket med utdypet dette med at det like gjerne kan være at det ikke er noe nytt i barnets situasjon siden forrige besøk og at det følgelig er mindre innhold i rapporteringen fra tilsynet. Fosterhjemkonsulenten påpeker videre at barna i fosterhjem er plassert i en periode over flere år, og at det følgelig ikke nødvendigvis vil være noe særskilte forhold og rapportere om fra besøk til besøk.

5.4.3 Ansvarsfordeling og organisering av tilsyn

Merknader til forskrift om fosterhjem (BLID 2014) presiserer at tilsyn av barn i fosterhjem skal være forsvarlig. Sentralt i dette forsvarlighetshensynet er at instansen som gjennomfører tilsyn har en uavhengig stilling overfor barneverntjeneste og fosterforeldre. Kommunen skal på bakgrunn av dette

vedta et delegeringsreglement som tydeliggjør hvem som har ansvaret for tilsyn av barn i fosterhjem i kommunen.

Rælingen kommune behandlet dette forskriftskravet i kommunestyret 18.6.2014 og føyde til følgende punkt til kommunens delegeringsreglement;

Ansvaret for tilsyn med barn plassert i fosterhjem i Rælingen kommune tillegges barneverntjenesten.

Kilde: Rælingen kommune

Ansvaret for tilsyn av barn i fosterhjem ligger som tidligere praksis under barneverntjenesten i Rælingen. Revisjonen fikk opplyst at barnverntjenesten har en egen stilling som har ansvaret for gjennomføringen av tilsynsbesøkene i kommunen, en fosterhjemkonsulent. Videre viste barneverntjenesten til at det brukes eksterne tilsynspersoner for gjennomføringen av tilsynene, for å møte kravet om et forsvarlig tilsyn. Med tanke på uavhengighet opplyser fosterhjemkonsulenten at det er hun som rekrutterer tilsynspersoner, og at disse selv ikke kan velge hvilket barn de skal følge opp. Det kan være tilfeller hvor barnet allerede kjenner tilsynspersonen, men det vil da avklares tilsynspersonens kjennskap til fosterforeldre. Denne praksisen sikrer i følge fosterhjemkonsulenten at tilsynspersonene uavhengighet til fosterforeldre er ivaretatt.

Fosterhjemkonsulent

Fosterhjemkonsulenten i Rælingen kommune informerer om at hun har jobbet som fosterhjemkonsulent i barneverntjenesten siden 2007. For tiden jobber hun i en 70 prosent stilling. Konsulenten opplyser om at stillingen tidligere hadde flere av oppgavene knyttet til fosterhjem. Oppgavene er nå fordelt mellom saksbehandlerne i barneverntjenesten, hvor fosterhjemkonsulenten har et utvidet ansvar for oppgavene knyttet til tilsyn av barn i fosterhjem.

Stillingen innebærer ansvar for rekruttering, veiledning og oppfølging av tilsynspersonene. Råd og veiledning vedrørende fosterhjem til saksbehandlere i barneverntjenesten er også under fosterhjemkonsulentens arbeidsoppgaver. I tillegg forteller fosterhjemkonsulenten at hun i stillingen også har et oppfølgingsansvar for barn som ordinær saksbehandler, samt oppfølging av tidligere barn (over 18) som nå er plassert i andre tiltak.

Rutiner ved nye tilsynsbarn

Revisjonen ble av fosterhjemkonsulenten gitt en gjennomgang av rutinene for nye tilsynsbarn i kommunen. Følgende saksgang ble beskrevet;

- Rælingen kommune får beskjed fra omsorgskommune at det er vedtatt plassering i et fosterhjem i Rælingen.
- Når barnet har flyttet til hjemmet får barneverntjenesten et brev fra omsorgskommunen, som fosterhjemkonsulenten saksbehandler.
- Det opprettes da mapper på barnet og fosterforeldrene, og barnet får oppnevnt en tilsynsperson i løpet av noen dager.
- Vedtak med informasjon om tilsynsperson sendes så til omsorgskommune.

Revisjonen fikk overlevert sjekklister på at plasserte barn får tilsynsperson i henhold til lovkrav. I dette dokumentet blir rutiner vedrørende blant annet tilsynsrapporter beskrevet (Rælingen kommune 2016).

Fosterhjemkonsulenten opplyser om at det er et uttrykt mål i Rælingen om å raskt få på plass tilsynspersoner til nye tilsynsbarn i kommunen, samt å få gjennomført første tilsynsbesøk relativt raskt etter flytting. Det bemerkes imidlertid at dette ikke alltid lar seg gjennomføre i praksis. Det begrunnes med at det er mye som skjer for barnet i en flytteprosess, og at det i mange tilfeller er et ønske fra saksbehandler i omsorgskommunen om å være tilstede ved første møte da de har en etablert relasjon til barnet.

Tilsynspersoner

Fosterhjemkonsulenten forteller at Rælingen har en base av tilsynspersoner som pr mars 2016 består av rundt 10 personer og at de tilsynspersonene som er tilknyttet Rælingen kommune har vært stabil over en lengre periode. Fosterhjemkonsulenten bemerker i intervju at tilsynspersonene i mange tilfeller var personer med gode forutsetninger for å gjøre tilsyn, i form av relevant utdanning og erfaring. De som tar på seg oppdrag som tilsynspersoner for Rælingen kommune er blant annet ansatte i barneverntjenesten i andre kommuner, studenter innen fagfeltet eller personer som på andre måter har erfaring med barn og barn i fosterhjem. Rælingen trenger sjelden å lyse ut tilsynsoppdrag, da de ofte blir kontaktet av personer som ønsker å være tilsynsperson.

Det er viktig for Rælingen, i følge fosterhjemkonsulenten, at personene som blir brukt som tilsynspersoner har mulighet til å følge barnet over en lengre periode, og på den måten skape en kontinuitet og relasjon mellom barn og tilsynsperson.

Barneverntjenesten i Rælingen gjennomfører ikke faste opplæringskurs for tilsynspersoner, men fosterhjemkonsulenten bemerker at tilsynspersonene får tett oppfølging av henne. De aktuelle tilsynspersonene blir tatt inn til samtale i forkant av at de får et tilsynsoppdrag. Ved nye tilsynsoppdrag blir det også gjennomført samtaler og veiledning, hvor blant annet relevant informasjon om barnet blir videreformidlet. Videre beskriver fosterhjemkonsulent at hun har jevnlig kontakt og har en høy grad av tilgjengelighet for tilsynspersonene knyttet til Rælingen kommune. Det blir imidlertid bemerket at det er ønskelig å få til noen felles møtepunkt for tilsynspersoner tilknyttet Rælingen kommune, i form av kurs eller erfaringsmøter. Det trekkes frem at man som tilsynsperson står relativt alene i oppgavene, og at et felles møtepunkt i regi av Rælingen kommune ville kunne styrke og trygge tilsynspersonene i deres tilsynsoppdrag.

5.5 Rælingen som omsorgskommune

5.5.1 Behandling av tilsynsrapporter

Som omsorgskommune er Rælingen ansvarlig for å sørge for at informasjonen de får gjennom tilsynsrapporter blir fulgt opp. Revisjonen får opplyst av intervjuobjektene at rapportene fra andre kommuner blir registrert i Familias postjournal. De informerer om at de i rollen som saksbehandlere har relativt god kontroll på at det blir gjennomført tilsynsbesøk. Det pekes på at det er lett å telle antall rapporter i systemet, og at det er lett å merke hvis det går uforholdsmessig lang tid mellom

rapportene (se figur 11). Barnevernleder påpeker at det også gjennomføres ringerunder i løpet av året, for å sikre at alle rapporter og dermed besøk er gjennomført.

Det påpekes imidlertid at ansvaret for gjennomføringen av tilsynene primært ligger hos den kommunen barnet er plassert i. Saksbehandlere vil også få mye informasjon om barnets situasjon i hjemmet gjennom egne oppfølgingsbesøk og generelt høy kjennskap om barnet og saken. Flere av respondentene påpeker at det er sjelden det står noe i tilsynsrapportene som ikke allerede kjent for saksbehandler.

5.5.2 Omsorgs- og tiltaksplaner

Barn som er under barnevernets omsorg (jf. barnevernloven § 4-12) har krav på at det er utarbeidet omsorgsplaner. Barn som ikke er under barneverntjenesten omsorg, men har et vedtak på plassering i fosterhjem har krav på en tidsavgrenset tiltaksplan. I dokumentet «Plan for internkontroll og avvikshåndtering i barneverntjenesten i Rælingen kommune» er det utformet et mål om at alle barn plassert skal ha en omsorgsplan og/eller tiltaksplan. Oppfølging av tiltaksplaner skal tas i veiledning og i barnevernmøter (Rælingen kommune 2015).

Data fra Rælingen barneverntjeneste viser at Rælingen kommune har utarbeidet omsorgsplaner og tiltaksplaner for alle barn i fosterhjem med Rælingen som omsorgskommune.

Figur 12 Oversikt over omsorgs- og tiltaksplaner

Oversikt over barn med omsorgs- og tiltaksplaner – Rælingen som omsorgskommune	
Type plan	Antall
Omsorgsplaner	14
Tiltaksplaner	6
Totalt	20

Kilde: Rælingen kommune

Revisjonen gjennomførte en stikkprøvekontroll, hvor to barn med tiltaksplan og to barn med omsorgsplan ble sjekket. Kontrollen viser at barna med krav om tidsavgrenset tiltaksplan hadde dette i sin mappe. Ett av barna som er registrert med omsorgsplan, hadde imidlertid ikke dette i sin mappe i det digitale fagsystemet¹¹.

¹¹ Revisjonen fikk opplyst at det aktuelle barnet snarlig fylte 18 år og omsorgsplanen snart var utgått, og at opprinnelig omsorgsplan var arkivert i barnets fysiske mappe. Enhetsleder for helse omsorg viser til at Familia ble innført 1.1.2010, saksbehandling før dette foregikk i saksbehandlingssystemet BvPro. Elektronisk arkiv ble innført 1.5.2014, før dette er alt arkivert i fysiske mapper.

Revisjonen får opplyst at fagsystemet Familia har funksjoner for å sikre at barn til enhver tid har gyldige tiltaks- og omsorgsplaner. Revisjonen forklarer at Familia vil «reagere» med røde prikker ved åpningsvinduet, bak barnets navn, når planer er i ferd med å gå ut.

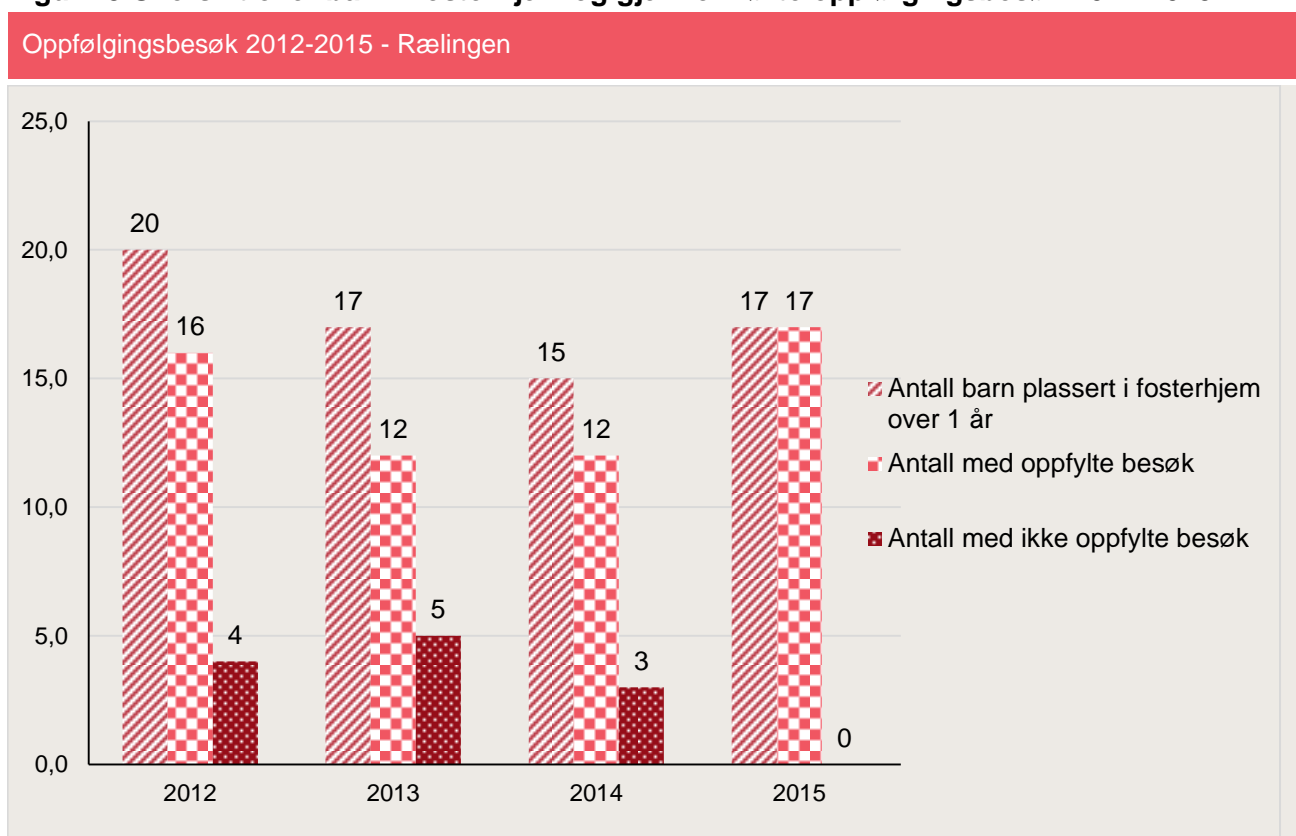
Det informeres om at tiltaksplaner lages gjennom en modell i Familia. Samtlige av de som revisjonen intervjuet, bemerker imidlertid at denne funksjonen oppleves som «kronglete» og tung i bruk. Dokumentets hensikt som blant annet styringsverktøy og oppfølging av barnets vedtak er velkjent blant saksbehandlere. Det ble opplyst om at saksbehandlere imidlertid ofte bruker parallelle verktøy, som referater fra oppfølgingsmøter, som reelle styringsdokumenter i sin oppfølging av barna.

5.5.3 Oppfølgingsbesøk

Barn plassert i fosterhjem av barneverntjenesten har krav på fire oppfølgingsbesøk av saksbehandler i løpet av året, med mindre det vedtatt en reduksjon til to besøk.

Figuren under viser antall barn barneverntjenesten i Rælingen har oppgitt som bosatt i et fosterhjem i over ett år ved rapportering til Fylkesmannen for andre halvår hvert år.

Figur 13 Oversikt over barn i fosterhjem og gjennomførte oppfølgingsbesøk 2012-2015



Kilde: Rælingen kommune

Som figuren viser er det, med unntak av 2015, barn som ikke har fått oppfylt antall besøk ved rapporteringstidspunktene.

Oppgitte årsaker til manglende oppfølgingsbesøk

Teamledere og barnevernleder forklarer i intervju med revisjonen at barn Rælingen har plassert i fosterhjem får de besøkene de har krav på løpet av et år. Det bemerkes imidlertid at det er tilfeller hvor besøk må utsettes på grunn av andre oppgaver eller annet tidspress og på den måten gå over frist. Det poengteres at det sørges for at de alltid blir gjennomført. Det vil imidlertid kunne slå ut på rapporteringsdataene, da besøkene ikke er gjennomført innen frist for rapportering. Det bemerkes også at enkelte barn bor i en såpass distanse fra Rælingen, at besøk er av en så tidkrevende art at det må planlegges godt. I perioder med høy belastning på andre oppgaver, vil de mest tidkrevende besøkene kunne bli utsatt. Barnevernleder påpeker også at ved fravær av saksbehandler, ved for eksempel sykdom, så er det ikke en automatikk i å sende noen andre på oppfølgingsbesøk. Kjennskap til saken, relasjon til barnet og til hjemmet er så knyttet til saksbehandler at det kan være hensiktsmessig å legge til rette for at det er primærsaksbehandler som tar besøket, også om det er etter frist.

Revisjonens respondenter peker alle på at oppfølgingsmøtene er en av de viktigste kildene til informasjon vedrørende barnets situasjon. Rælingen barneverntjeneste system med å følge barna fra melding til plassering, gjør at saksbehandlerne har en høy kjennskap til hvert enkelt barn og at de ofte ønsker å opprettholde dette nivået. Det blir også pekt på at utover oppfølgingsbesøk er saksbehandlerne tilgjengelige i form av mail og telefon, samt oppmøte i andre oppfølgingsforum. Det vises blant annet til at saksbehandler er med ved møter hos skole, PPT og liknende, eller ved samværsbesøk som er pålagt tilsyn. Alle som revisjonen intervjuet presiserer at oppfølging av barn i fosterhjem er god, hvor saksbehandlernes jevnlige kontakt med barnet, også utover besøk blir trukket frem.

Av andre utfordringer knyttet til oppfølging av fosterhjem peker imidlertid flere av de som revisjonen snakket med på at fosterhjemskompetansen kunne vært høyere og mer tilgjengelig. Fosterhjemkonsulenten er en god kompetanseressurs på feltet, men det er kun én stilling som også er noe redusert i stillingsbrøk. Teamlederne viser særlig til veiledning opp mot fosterforeldre og gode rutiner med tanke på blant annet fosterhjemsavtaler. Fosterhjemkonsulenten påpeker også at de tidligere, med bakgrunn i at det var et fosterhjemsteam med flere stillinger, kunne gjøre en mer helhetlig vurdering av fosterhjems plasseringene, med blant annet flere besøk hos fosterhjemmet før plassering.

5.5.4 Oppfølging av barn plassert av og i Rælingen kommune

Som redegjort for innledningsvis vil oppgavene rundt oppfølgingen av barn i fosterhjem være delt etter hvorvidt Rælingen er fosterhjemskommune eller omsorgskommune. Det er imidlertid noen tilfeller hvor Rælingen har begge rollene overfor et barn. Dette fordrer en tydelig ansvars- og rollefordeling innad i barneverntjenesten.

Barnevernleder og fosterhjemkonsulent informerer revisjonen om at de barna som både er plassert av og i Rælingen vil følge samme system som gjennomgått tidligere i kapittelet. Barnets

saksbehandler vil ta de oppgaver som knytter seg til omsorgskommunen, mens fosterhjemkonsulenten følger opp at tilsynsbesøk og rapporter blir gjennomført. Med etablert praksis på bruk av eksterne tilsynspersoner, vil forsvarligheten med tanke på uavhengighet til barneverntjenesten være ivaretatt i følge respondentene.

Revisjonen får opplyst at det også vil kunne være tilfeller hvor tilsynspersoner knyttet til Rælingen kommune foretar tilsynsbesøk selv om barnet bor i eller blir flyttet til en annen kommune. I disse tilfellene, vil det blant annet være barnets relasjon til eksisterende tilsynsperson som gjør det hensiktsmessig å inngå avtaler om dette med fosterhjemkommunen.

5.6 Revisjonens vurderinger

Fosterhjemkommune

Som fosterhjemkommune er Rælingen ansvarlig for at barn får fire tilsynsbesøk i året, at det skrives rapporter fra besøkene og at organiseringen av tilsyn er forsvarlig. Undersøkelsen viser etter revisjonens syn at Rælingen kommune ivaretar kravene om tilsynsrapporter og forsvarlig organisering av tilsyn. Når det gjelder tilsynsbesøk viser funnene i undersøkelsen at det hvert år er barn i fosterhjem som ikke får de tilsynsbesøk de har krav på. I 2014 var det bare halvparten av barna som fikk de besøkene de hadde krav på.

Rælingen kommune peker selv på flere forklaringer på manglende tilsynsbesøk, som blant annet koordinering og kommunikasjon med omsorgskommune og fosterhjemmet.

Revisjonen har forståelse for at det kan være årsaker som delvis faller utenfor kommunens kontroll, men understreker at det er Rælingen kommune som er ansvarlig for at barn får de tilsynsbesøkene de skal ha. Det er revisjonens vurdering at kriteriet om antall tilsynsbesøk i året ikke er oppfylt.

Omsorgskommune

Som omsorgskommune er Rælingen ansvarlig for at barn som bor i fosterhjem har gyldige omsorgs- og tiltaksplaner, at rapportene fra tilsyn blir gjennomgått og at barna får fire oppfølgingsbesøk i året. Revisjonen vurderer det slik at barneverntjenesten i Rælingen kommune har rutiner som skal sikre ivaretagelsen av disse oppgavene.

Oppfølgingsbesøk er en viktig kilde til informasjon om barnets forhold i fosterhjemmet, og det er en uttalt prioritet at alle blir gjennomført. Barneverntjenestens praksis med at saksbehandler følger barnet gjennom hele saksgangen, fra melding til oppfølging i tiltak, trekkes frem som positivt for en god oppfølging av barnet. Det vises også til at saksbehandlere har flere kontaktflater med barnet, også utover oppfølgingsbesøk. Det ble også presisert at det er i større grad enn tidligere er fokus på fristetterslevelse på dette området.

I 2015 fikk samtlige barn i fosterhjem de oppfølgingsbesøk de hadde krav på og revisjonskriteriet er således oppfylt for dette året. Undersøkelsen viser imidlertid at det for årene 2012-2014 var barn som ikke fikk de besøkene de hadde krav. Det ble vist til at besøk i fosterhjem kunne bli utsatt på grunn av årsaker som blant annet høy arbeidsbelastning, akutte saker og koordinering med

fosterhjemmet. Revisjonen vil påpeke at manglende lovoppfyllelse på dette området er brudd på fosterhjemsforskriften § 7 og at kommunen må sikre at lovkravet etterleves.

LITTERATUR- OG KILDEHENVISNINGER

Lover og forskrifter

Lov 17. juli 1997 nr. 100 om barneverntjenester.

Forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem.

Kilder

BFD. *Retningslinjer om saksbehandling i barneverntjenesten*. Rundskriv, Oslo: Barne- og familiedepartementet. 1995.

BLD. *Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet. 2006.

BLID. *Merknader til forskrift om fosterhjem §§ 8 og 9- tilsyn med barn i fosterhjem*. Oslo: Barne- likestillings og inkluderingsdepartement. 2014.

BUF-dir. "Barnevernstatistikk" hentet fra www.bufdir.no 12.1.2016.

BUF-dir. "Fosterhjem" hentet fra www.bufdir.no 12.1.2016.

Fylkesmannen Oslo og Akershus. *Tilsyn med barn i fosterhjem*. Kartlegging, Oslo. 2015.

Helsetilsynet. *Bare en ekstra tallerken på bordet?* Tilsynsrapport, Oslo. 2015.

Lindboe, Knut. *Barnevernloven*. Oslo: Universitetsforlaget, 2006.

Regjeringen. "Saksgang i barnevernet" hentet fra www.regjeringen.no 14.1.2016.

Regjeringen. "Barnevern" hentet fra www.regjeringen.no 14.1.2016.

Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Dokument 3:15 2011-2012*. 2012

Ofstad, Kari og Randi Skar. *Barnevernloven med kommentarer*. Oslo: Ad Notam Gyldendal. 2015.

Dokumenter fra Rælingen kommune

Rælingen kommune. "Plan for internkontroll og avvikshåndtering i Rælingen kommune". 2015.

Rælingen kommune. "Saksprotokoll i kommunestyret". 18.6.2014.

Rælingen kommune. "Saksfremlegg i kommunestyret. F47/2010/2735-23. 2010.

Rælingen kommune. "Organisasjonskart" hentet fra www.ralingen.kommune.no. 18.1.2016.

Rælingen kommune. "Teamstruktur i barneverntjenesten". 2014.

Rælingen kommune. "Halvårsrapportering til Fylkesmannen i Oslo og Akershus". 2012-2014.

FIGUROVERSIKT

Figur 1 Sentrale begreper i undersøkelsen	10
Figur 2 Saksgang i barneverntjenesten.....	12
Figur 3 Ansvarsfordeling ved oppfølging av fosterhjem.....	14
Figur 4 Organisasjonskart Rælingen kommune	15
Figur 5 Teamstruktur i Rælingen barneverntjenesten.....	16
Figur 6 Meldinger, henleggelse og fristoversittelser 2012-2015.	19
Figur 7 Undersøkelser og fristoversittelser 2012-2015	20
Figur 8 Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (N).....	23
Figur 9 Oversikt over barn i fosterhjem pr 1.1.2015	29
Figur 10 Tilsynsbarn og gjennomførte tilsynsbesøk 2012-2015	34
Figur 11 Eksempelbilde på postjournal Familia	36
Figur 12 Oversikt over omsorgs- og tiltaksplaner	39
Figur 13 Oversikt over barn i fosterhjem og gjennomførte oppfølgingsbesøk 2012-2015.....	40

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE



RÆLINGEN KOMMUNE
Rådmannsgruppa

Romerike Revisjon
att. Ellen Bjørkum

Deres ref.:/deres dato:
/

Vår ref.:
2016/2001-1/METAAS2

Arkivkode: Dato:
28.04.2016

Rapport etter forvaltningsrevisjon av barnevernets overholdelse av saksbehandlingsfrister og oppfølging av barn i fosterhjem

Rådmannen har mottatt rapport etter forvaltningsrevisjon på området barnevern, og er gitt anledning til å gi et tilsvarende svar til rapporten og dens anbefalinger.

Rapporten oppleves å gi en god beskrivelse av utviklingen i tjenesten i perioden 2012-2015, og også hvilke tiltak som allerede er satt inn i.f.t. kompetanseheving, lederutvikling, organisering av team og styrking av lederressurs.

Revisjonens anbefaling er følgende:

Rælingen kommune bør vurdere å sette inn ytterligere tiltak som sikrer at lovens saksbehandlingsfrister overholdes for alle meldinger og undersøkelsessaker. Det samme gjelder for tilsyn og oppfølging av barn i fosterhjem.

Rådmannen er tilfreds med positiv utvikling på overholdelse av frister og pålagte tilsynsbesøk. Det er løpende dialog med leder for enheten og med leder av barnevernet og det rapporteres oppsummerte avvik gjennom året. Nasjonal satsing på barnevernet har bidratt til en forsterking av barnevernet og det er rådmannens erfaring at det er tillitvekkende ivaretagelse av oppgavene i barnevernet.

Revisjonen ber oss vurdere å sette inn ytterligere tiltak for å sikre oppfylging av lovens frister og de tiltakene som planlegges er:

- Ansettelse i tildelt 1,1 stilling fra statlige midler, her vil ressursen brukes til å styrke saksbehandling både på undersøkelser og fosterhjemsoppfølging.
- Enhet familie og helse har som ett av utviklingsområdene i handlingsprogrammet inneværende år å videreutvikle enhetens internkontrollsystem, bl.a. for å sikre godt kjennskap til gjeldende rutiner og løpende forbedringsarbeid hos alle ansatte.
- Som en del av dette er det satt opp en fagdag i barneverntjenesten 1. juni med tema internkontroll, hvor en risiko- og sårbarhetsanalyse skal gjennomføres og det skal jobbes med revisjon av rutinebeskrivelser/sjekklistor utfra ROS-analysen. Revisjonens funn og vurderinger vil inkluderes i arbeidet på fagdagen.

- Det pågår kontinuerlig arbeid med å sikre godt tverrfaglig arbeid i kommunen, gjennom kommunens SLT-samarbeid SafiR (Samordning av forebyggende innsats for barn og unge i Rælingen) og gjennom tverrfaglige møter med ulike instanser for å videreutvikle samarbeidet instansene i mellom.

- Det skal gjennomføres et felles kurs for barneverntjenesten, PPT, forebyggende helsetjenester om taushetsplikt og opplysningsplikt 22. september.

Rådmannen vurderer særskilt arbeidet med ROS-analyser som et viktig bidrag for å finne gode tiltak for overholdelse av frister og sikring av oppfølging av barn i fosterhjem i tråd med kravene. Rådmannen takker revisjonen for en god gjennomgang av området og anbefalinger til videre arbeid.

Med hilsen
Mette Aasrud
kommunalsjef