

Deloitte.

Bergen kommune

Tilsyn, oppfølging og kontroll av fosterhjem

Forvaltningsrevisjon | September 2015



Tilsyn, oppfølging og kontroll av
fosterhjem

September 2015

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Avgrensinger	8
1.4 Metode	8
1.4.1 Dokumentanalyse	8
1.4.2 Intervju	8
1.4.3 Spørreundersøkelse	8
1.4.4 Statistikk	8
1.4.5 Stikkprøver	9
1.4.6 Verifiseringsprosesser	9
1.5 Revisjonskriterier	9
2 Om Tjenesteområdet	10
2.1 Organisering	10
2.2 Omfang	10
3 Organisering av fosterhjemsarbeidet	11
3.1 Revisjonskriterier	11
3.2 I hvilken grad har kommunen etablert felles rutiner og retningslinjer for oppfølging av fosterhjem på tvers av kommunens barneverntjenester?	12
3.2.1 Datagrunnlag	12
3.2.2 Revisjonens vurdering	15
3.3 I hvilken grad har barneverntjenesten tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp fosterhjemmene i samsvar med regelverk og interne retningslinjer?	16
3.3.1 Datagrunnlag	16
3.3.2 Revisjonens vurdering	18
4 Oppfølging og kvalitet i fosterhjemsarbeidet	20
4.1 Revisjonskriterier	20
4.2 Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre at fosterhjem Bergen kommune benytter er godkjent, og at alle har fosterhjemsavtaler i samsvar med regelverket? Bli fosterhjemsavtalen gjennomgått med fosterhjemsfamilien?	22
4.2.1 Datagrunnlag	22
4.2.2 Revisjonens vurderinger	24
4.3 I hvilken grad blir det gitt tilstrekkelig informasjon om barnet til fosterforeldre før det flytter inn?	25
4.3.1 Datagrunnlag	25
4.3.2 Revisjonens vurderinger	25
4.4 Er det utarbeidet omsorgsplan for alle barn i fosterhjem, og blir disse systematisk fulgt opp som en del av oppfølgingen av fosterhjems plasseringen? Er fosterforeldre aktivt gjort kjent med barnets tiltaksplan eller omsorgsplan?	26
4.4.1 Datagrunnlag	26
4.4.2 Revisjonens vurdering	28
4.5 Har kommunen rutiner som sikrer at barneverntjenestene gjennomfører tilstrekkelig antall fosterhjemsbesøk?	29
4.5.1 Datagrunnlag	29
4.5.2 Revisjonens vurdering	32

4.6	I hvilken grad blir oppfølging av fosterhjemmene og barnevernfaglige vurderinger i arbeidet med oppfølgingen tilstrekkelig dokumentert?.....	34
4.6.1	Datagrunnlag.....	34
4.6.2	Revisjonens vurdering	35
4.7	I hvilken grad sikrer kommunen at fosterforeldrene får nødvendig opplæring, råd og veiledning i forbindelse med de enkelte fosterhjems plasseringene?.....	36
4.7.1	Datagrunnlag.....	36
4.7.2	Revisjonens vurdering	38
4.8	I hvilken grad blir det gjennomført egne samtaler med barna i fosterhjem i forbindelse med oppfølgingen?.....	39
4.8.1	Datagrunnlag.....	39
4.8.2	Revisjonens vurdering	41
4.9	I hvilken grad blir det gjennomført evaluering av barnets samvær med biologisk familie?	41
4.9.1	Datagrunnlag.....	41
4.9.2	Revisjonens vurdering	42
5	Tilsyn i fosterhjem	43
5.1	Revisjonskriterier	43
5.2	Har alle barn under Bergen kommunes omsorg oppnevnt tilsynsperson? I hvilken grad sikrer kommunen at tilsynspersonene har en passende bakgrunn og kompetanse?.....	43
5.2.1	Datagrunnlag.....	43
5.2.2	Revisjonens vurdering	45
5.3	I hvilken grad får tilsynspersoner tilstrekkelig opplæring og veiledning?	46
5.3.1	Datagrunnlag.....	46
5.3.2	Revisjonens vurdering	47
5.4	Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre at det gjennomføres lovpålagte tilsynsbesøk i fosterhjem?.....	47
5.4.1	Datagrunnlag.....	47
5.4.2	Revisjonens vurdering	49
5.5	Har kommunen tilstrekkelige rutiner for tilsynsrapportering? I hvilken grad gjennomgår Bergen kommune tilsynsrapporter og sikrer at det er gjennomført et forsvarlig og godt tilsyn med det enkelte barn?.....	50
5.5.1	Datagrunnlag.....	50
5.5.2	Revisjonens vurdering	51
6	Oppfølging etter merknader fra Fylkesmannen.....	52
6.1	Revisjonskriterier	52
6.2	Har Bergen kommune i tilstrekkelig grad fulgt opp eventuelle avvik eller merknader fra fylkesmannen de siste to år, som gjelder fosterhjemsarbeid?	52
6.2.1	Datagrunnlag.....	52
6.2.2	Revisjonens vurdering	53
7	Konklusjon og anbefalinger	54
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	57
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	63
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	74

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av tilsyn, oppfølging og kontroll av fosterhjem i Bergen kommune. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Bergen kommune følger opp fosterhjem i samsvar med regelverket og kommunens egne retningslinjer. Det er gjennomført intervju med representanter for Etat for barn og familie i tillegg til tre av barneverntjenestene i Bergen kommune (Laksevåg, Bergenhus og Årstad). Videre har revisjonen gjennomgått sentrale rutiner for fosterhjemsoppfølging og gjennomført stikkprøver av barns saksmapper i de tre utvalgte barneverntjenestene.

Revisjonen har avdekket flere mangler i tjenesteutøvelsen knyttet til fosterhjemsområdet. Selv om det er ulikheter mellom de tre barneverntjenestene som er undersøkt, mener revisjonen at Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad har internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov om barneverntjenester (jf. barnevernloven § 2-1 og § 4 i forskrift om internkontroll etter barnevernloven).

Undersøkelsen viser at Bergen kommune i liten grad har etablert felles system og retningslinjer for de åtte barneverntjenestene i kommunen. De tre barneverntjenestene som revisjonen har undersøkt (Laksevåg, Bergenhus og Årstad) har utarbeidet system og rutiner som skiller seg fra hverandre både i form, innhold, detaljeringsgrad, og i hvilken grad de er oppdatert og dekkende for arbeidsprosessene i tjenesten. Etter revisjonens vurdering innebærer manglende felles rutiner ulik praksis i kommunens fosterhjemsarbeid. Ulik praksis kan medføre at bydelene ikke tilbyr et likeverdig tilbud som er i samsvar med regelverket. Det at hver barneverntjeneste selv har ansvar for å holde seg oppdatert om nye lovkrav og utarbeide egne rutiner innebærer etter revisjonens vurdering også en lite hensiktsmessig ressursutnyttelse, særlig når ressursene til barnevern er knappe.

Kommunen har etter revisjonens vurdering ikke ivaretatt sitt ansvar for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen, jf. forskrift om internkontroll i barneverntjenesten § 4. Revisjonene mener at gode rutiner og beste praksis bør deles og gjøres til felles rutiner i større utstrekning enn i dag. Dette vil sikre at rutineene er dekkende og oppdaterte i forhold til gjeldende regelverk og at beste praksis gjøres gjeldende i alle bydelene. Kommunen bør sikre en helhetlig, systematisk tilnærming til rutineutvikling av fosterhjemsoppfølgingen for å sikre forsvarlige og likeverdige tjenester i henhold til krav i lov og regelverk, jf. også barnevernloven §§ 1-4 og 2-1, annet ledd. Revisjonens vurderinger bygger blant annet på følgende forhold:

- Manglende etterlevelse av krav til hvor mange oppfølgingsbesøk som skal gjennomføres
- Ikke tilfredsstillende dokumentering av barnevernfaglige vurderinger ved for eksempel oppfølgingsbesøk og ved fastsettelse av antall oppfølgingsbesøk (ev. reduksjon)
- Manglende system og rutiner for gjennomføring av brukerundersøkelser og involvering av sentrale brukergrupper som en del av internkontrollen og forbedring av tjenestene.
- Manglende oversikt over utilsiktede brudd i fosterhjem og årsaker til dette
- Manglende dokumentasjon av hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet har blitt hørt om og hva som var barnets syn.
- Manglende etterlevelse av kravet om at barneverntjenestene systematisk gir tilbud om tillitsperson der det er aktuelt, og dokumenterer at dette tilbudet er gitt.
- Mangelfulle rutiner for å dokumentere hvordan barns samvær med biologiske foreldre systematisk blir evaluert
- Mangelfull gjennomføring og oppfølging av tilsyn
- Manglende dokumentering av begrunnelse for antall fastsatte tilsynsbesøk (ev. reduksjon)
- Manglende system og rutiner for godkjenning, opplæring og oppfølging av tilsynspersoner.
- Manglende rutiner for systematisk opplæring av nyansatte i enkelte av barneverntjenestene.

- Manglende gjennomføring av systematiske risikovurderinger for å avdekke fare for svikt i fosterhjemtjenestene
- Manglende etterlevelse av kravet til årlig gjennomgang av avtalen mellom barneverntjenesten og fosterforeldre
- Mangelfull dokumentasjon og arkivering av fosterhjemsgodkjenninger og relevante attester
- Ikke tilstrekkelig og oppdaterte rutiner på alle viktige arbeidsprosesser knyttet til fosterhjemsområdet.

På bakgrunn av revisjonens vurderinger presenteres det i kap. 7 anbefalte tiltak.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av tilsyn, oppfølging og kontroll av fosterhjem i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 39-14.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å undersøke om Bergen kommune følger opp fosterhjem i samsvar med kravene i lovverket og kommunens egne retningslinjer. Med bakgrunn i formålet med prosjektet er det formulert følgende problemstillinger¹:

- 1. Er ansvaret for oppfølging av fosterhjem organisert på en hensiktsmessig måte i Bergen kommune?**
 - a. I hvilken grad har kommunen etablert felles rutiner og retningslinjer for oppfølging av fosterhjem på tvers av kommunens barneverntjenester?
 - b. I hvilken grad har barneverntjenesten tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp fosterhjemmene i samsvar med regelverk og interne retningslinjer?
- 2. Har Bergen kommune tilfredsstillende oppfølging av fosterhjem?**
 - a. Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre at fosterhjem Bergen kommune benytter er godkjent, og at alle har fosterhjemsavtaler i samsvar med regelverket?
 - b. Blir fosterhjemsavtalen gjennomgått med fosterhjemsfamilien?
 - c. I hvilken grad blir det gitt tilstrekkelig informasjon om barnet til fosterforeldre før det flytter inn?
 - d. Er det utarbeidet omsorgsplan for alle barn i fosterhjem, og blir disse systematisk fulgt opp som en del av oppfølgingen av fosterhjems plasseringen?
 - e. Er fosterforeldre aktivt gjort kjent med barnets tiltaksplan eller omsorgsplan?
 - f. Har kommunen rutiner som sikrer at det blir gjennomført tilstrekkelig antall fosterhjemsbesøk av barneverntjenesten i alle fosterhjem?
 - g. I hvilken grad blir oppfølging av fosterhjemmene og barnevernfaglige vurderinger i arbeidet med oppfølgingen tilstrekkelig dokumentert?
 - h. I hvilken grad sikrer kommunen at fosterforeldrene får nødvendig opplæring, råd og veiledning i forbindelse med de enkelte fosterhjems plasseringene, så lenge plasseringen varer?
 - i. I hvilken grad blir det gjennomført egne samtaler med barna i fosterhjem i forbindelse med oppfølgingen?
 - j. I hvilken grad blir det gjennomført evaluering av barnets samvær med biologisk familie?
- 3. Etterlever Bergen kommune lovkrav om tilsyn med barn i fosterhjem?**
 - a. Har alle barn under Bergen kommunes omsorg oppnevnt tilsynsperson?
 - b. I hvilken grad sikrer kommunen at tilsynspersonene har en passende bakgrunn og kompetanse?
 - c. Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre at det gjennomføres lovpålagte tilsynsbesøk i fosterhjem der barn de har omsorgen for bor?

¹ Det er gjort noen endringer vedrørende rekkefølgen på problemstillingene i forhold til det som ble presentert i prosjektplanen. Alle problemstillinger i prosjektplanen er likevel besvart.

- d. I hvilken grad gjennomgår Bergen kommune tilsynsrapporter og sikrer at det er gjennomført et forsvarlig og godt tilsyn med det enkelte barn?
 - e. Har kommunen tilstrekkelige rutiner for tilsynsrapportering?
 - f. I hvilken grad får tilsynspersoner tilstrekkelig opplæring og veiledning?
- 4. Har Bergen kommune i tilstrekkelig grad fulgt opp eventuelle avvik eller merknader fra fylkesmannen de siste to år, som gjelder fosterhjemsarbeid?**

1.3 Avgrensinger

Deloitte har i denne forvaltningsrevisjon ikke gjort egne faglige vurderinger av grunnlaget for plasseringer utenfor hjemmet eller omsorgssituasjonen i de enkelte fosterhjemmene.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppstartsbrev ble sendt til byrådsavdeling for helse og omsorg i juli 2014 og revisjonen fikk oppnevnt kontaktperson for oppdraget i september 2014. Oppstartsmøte med etatsleder ble gjennomført 13. oktober 2014. Det ble valgt ut barneverntjenester fra tre ulike bydeler som revisjonen undersøker nærmere. Dette er Laksevåg, Bergenhus og Årstad barneverntjeneste. Møter og intervju med de tre utvalgte bydelene, samt gjennomføring av stikkprøver, ble gjennomført i mars 2015. I etterkant av møtene ble det sendt ut referat med oppfølgingsspørsmål. Siste referat ble verifisert og sendt til revisjonen i juli 2015.

1.4.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gått igjennom dokumentasjon oversendt fra både Etat for barn og familie og fra barneverntjenesten i tre utvalgte bydeler. Dokumentene som er gjennomgått beskriver barneverntjenestenes rutiner for godkjenning, oppfølging og tilsyn med fosterhjem. Revisjonen har også bedt om å få oversendt det som foreligger av etatens føringer og retningslinjer for fosterhjemsområdet i Bergen kommune.

Rapporter fra gjennomførte tilsyn med fosterheimsoppfølging fra Fylkesmannen i Hordaland er også gjennomgått, sammen med dokumentasjon på oppfølging av avvik eller merknader i tilsyn de siste to årene. Det er gjennomført tilsyn på fosterhjemsområdet i Ytrebygda og Åsane barneverntjeneste. Det ble avdekket to avvik i tilsynet med Ytrebygda.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har innledningsvis intervjuet leder for Etat for barn og familie. Deretter gjorde vi et utvalg av tre bydeler. Barneverntjenestene ble valgt ut basert på en vurdering av faktorer som størrelse, antall barn i fosterhjem, rapportering til fylkesmannen om gjennomførte tilsyn m.m. Fra hver barneverntjeneste har vi intervjuet barnevernsleder, samt ansvarlig for fosterhjemsavdelingen. I tillegg har vi intervjuet leder for Fosterhjemsforeningen i Hordaland som er en frivillig organisasjon for fosterforeldre, med faste samlinger og aktiviteter.²

1.4.3 Spørreundersøkelse

Tilsynsførere fra de tre bydelene som revisjonen har undersøkt har fått tilsendt en elektronisk spørreundersøkelse. Målet med spørreundersøkelsen var å få innspill til hvordan tilsynspersoner opplever barneverntjenestens tilrettelegging og praksis knyttet til tilsynsarbeid i Bergen kommunen. Tilsynsførerne som har svart på undersøkelsen har oppdrag i åtte av de ni bydelene i Bergen kommune. Svarene fra tilsynsføreren gjelder derfor ikke bare de tre bydelene som er undersøkt.

Av de 34 tilsynsførerne som mottok spørreundersøkelsen har 22 personer svart, noe som gir en svarprosent på 65 prosent.

1.4.4 Statistikk

Revisjonen har benyttet statistikk fra rapportering til Fylkesmannen om gjennomføring av tilsyn, oppnevning av tilsynspersoner og gjennomførte besøk i fosterhjem. Statistikk som foreligger i KOSTRA er også benyttet.

² Alle styremedlemmer i Fosterhjemsforeningen Hordaland er selv fosterforeldre. Oppgavene til Fosterhjemsforeningen inkluderer samarbeid med offentlige institusjoner og råd og veiledning til fosterforeldre. www.fosterhjemsforening.no

1.4.5 Stikkprøver

Revisjonen har gjennomført stikkprøver av til sammen 24 fosterhemssaker (fordelt på de tre utvalgte bydelene) for å undersøke om det er en felles praksis for fosterhjemoppfølgingen og tilsyn, samt om lovkrav og rutiner etterleves i den enkelte bydel.

Det er gjennomført stikkprøver fra saksmapper i hovedsak i saker der barnet er under omsorg og er plassert i kommunalt fosterhjem, jf. bvl § 4-12, men også med noen saker der barn er frivillig plassert i kommunalt fosterhjem, jf. bvl § 4-4, femte ledd.

1.4.6 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering. Vi har også underveis bedt om tilleggsopplysninger der det har vært behov for dette.

Rapporten ble først sendt til Etat for barn og familie, samt de tre utvalgte barneverntjenestene for verifisering. Eventuelle faktafeil er rettet opp i rapporten, og tilleggsopplysninger er lagt inn. Høringsutkast til rapport ble deretter sendt til kommunen for uttalelse. Kommunens høringsuttalelse er vedlagt den endelige rapporten.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet er vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra barnevernloven, forskrift om fosterhjem og forskrift om internkontroll etter barnevernloven. Kriteriene er kortfattet presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2 Om Tjenesteområdet

2.1 Organisering

Byrådsavdeling for helse og omsorg har ansvar for barneverntjenesten i Bergen kommune. Barneverntjenesten er organisert med en barnevernleder for hver bydel. Revisjonen får opplyst at ansvaret etter barnevernloven er delegert til leder for barneverntjenesten i hver bydel. De åtte barneverntjenestene er:

- Laksevåg
- Bergenhus
- Årstad
- Fana
- Arna
- Ytrebygda
- Åsane
- Fyllingsdalen

Sentralt i byrådsavdelingen er det etablert en Etat for barn og familie. Etaten har ansvar for kommunens barneverntjenester, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, psykisk helsetjeneste for barn og unge, samt Barnevernvakten og Utekontakten. Barneverntjenestene og helsestasjons- og skolehelsetjenestene er organisert med enheter i hver bydel, mens de øvrige enhetene er byomfattende. Etat for barn og familie skal sikre en god koordinering av tjenester til barn og unge og har ansvar for å følge opp enhetenes håndtering av fag, økonomi, personal og administrasjon. Etaten skal sikre at enhetene gir tjenester i henhold til gjeldende lov- og regelverk, innen tildelte økonomiske rammer og i henhold til retningslinjer fra Byrådsavdeling for helse og omsorg.³

2.2 Omfang

Barneverntjenesten i Bergen kommune brukte 345 013 kroner per barn plassert av barnevernet, og bruker dermed omtrent like mye per plassering som andre kommuner i Norge (gjennomsnittet for kommuner i Norge utenom Oslo er 343 095 kr).⁴ Bergen kommune bruker 54,6 % av barnevernets budsjett på barn som er plassert av barnevernet, mens snittet i norske kommuner (utenom Oslo) er på 56,3 %.⁵

Det er en nasjonal målsetting å i størst mulig grad benyttes fosterhjem ved omsorgsovertagelse. Ved plassering i fosterhjem kan barn bosatt i Bergen kommune bli plassert i fosterhjem i andre kommuner, og barn fra andre kommuner kan plasseres fosterhjem i Bergen. Begrepet «fosterhjemkommune» brukes om kommunen der fosterhjemmet ligger. Det er fosterhjems kommunen som har ansvar for å sørge for tilsyn av barn i fosterhjem i kommunen. «Omsorgskommune» er den kommunen der barneverntjenesten har omsorgsansvar for barnet. Det er omsorgskommunen som har ansvar for oppfølging av barnet i fosterhjem, selv om fosterhjemmet er i en annen kommune.

Bergen kommune har 557 barn under omsorg, der de har oppfølgings- og kontrollansvar (per 31. desember 2014). 330 barn under 18 år var bosatt i fosterhjem i Bergen kommune (per mai 2015). Disse barna har Bergen kommune tilsynsansvar for.

³ Se omtale av Etat for barn og familie på Bergen kommune sine nettsider: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/etat-for-barn-og-familie>

⁴ Kilde: KOSTRA 2014.

⁵ Kilde KOSTRA 2014. Indikator: Andel netto driftsutgifter til barn som er plassert av barnevernet

3 Organisering av fosterhjemsarbeidet

Er ansvaret for oppfølging av fosterhjem organisert på en hensiktsmessig måte i Bergen kommune?

3.1 Revisjonskriterier

Følgende fremgår av barnevernloven § 2-1 «Kommunens oppgaver»:

«... I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven.

Administrasjonen skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder

- a) gi råd og veiledning,
- b) treffe vedtak i henhold til loven, eventuelt innstille til vedtak, jf. tredje ledd,
- c) forberede saker for behandling i fylkesnemnda,
- d) iverksette og følge opp tiltak.

De organer som utfører oppgaver på vegne av kommunen, jf. tredje og fjerde ledd, utgjør kommunens barneverntjeneste.

Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like. Kongen kan gi forskrifter om opplæring.»

Krav til forsvarlighet blir understreket og tydeliggjort i den nye § 1-4 i barnevernloven gjeldende fra 1.1.2014. Alle tjenester og tiltak skal være forsvarlige når det gjelder kvalitet, omfang og når tjenesten ytes.⁶ I barnevernloven § 2-1, andre ledd, fremgår det at «kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.»

Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell og personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses som nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like, jf barnevernloven § 2-1, sjuende ledd

Utover dette fremgår følgende krav til kommunen i Forskrift om internkontroll etter barnevernloven:

- Sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter for barneverntjenesten, jf. forskrift for internkontroll i barneverntjenesten § 4 pkt b)
- Sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll, jf. forskrift for internkontroll i barneverntjenesten § 4 pkt. c).

Se også gjennomgang av revisjonskriteriene i vedlegg 2.

⁶ Rundskriv fra Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet. Q-2014-1

3.2 I hvilken grad har kommunen etablert felles rutiner og retningslinjer for oppfølging av fosterhjem på tvers av kommunens barneverntjenester?

3.2.1 Datagrunnlag

Organisering av fosterhjemsarbeidet

Det er ikke gitt en felles føring for hvordan de åtte barneverntjenestene i Bergen kommune skal organiseres, men alle de åtte barnverntjenestene er i dag organisert ut fra en spesialistmodell (i motsetning til en generalistmodell som flere av tjenestene var organisert etter tidligere). En spesialistmodell innebærer at tjenesteområdene er organisert i avdelinger/grupper som er inndelt etter hvor saken er i behandlingsforløpet. Saken blir flyttet til ny saksbehandler når saken går over i en ny behandlingsfase, i motsetningen til at saksbehandlerne følger samme sak fra start til slutt (melding, undersøkelse, omsorgsovertagelse, plassering, oppfølging). I en spesialistmodell håndteres dermed fosterhjemsaker av en egen fosterhjemsavdeling/gruppe, som tar over saken når det vedtas å plassere barnet utenfor hjemmet. I intervjuene som revisjonen har gjennomført med tre av barneverntjenestene, blir det gjennomgående trukket frem at denne modellen fungerer godt ved at den sikrer både god kompetanse og kontinuitet i fosterhjemsarbeidet.

Årlige føringer fra Bergen kommune

Bergen kommune formidler overordnede føringer på barnevernsområdet gjennom et årlig budsjett- og oppdragsnotat. Budsjett- og oppdragsnotatet angir overordnede føringer for barnevernet og sendes først fra byrådsavdelingen til etatssjef, som deretter spisser oppdragsbrevet og sender det til bydelenes barnevernsledere og til barnevernvakten. Det kan også gis presiseringer av oppdraget i egne notat (for eksempel utarbeidet etatssjef og barnevernlederne i de åtte bydelene også en *Tiltaksplan for kostnadsreduksjoner i barnevernet* 11.12.14). Etatssjefen viser til at rapporteringskravene og føringene fra etaten i hovedsak omhandler de økonomiske rammene for barnevernets arbeid, mens ansvaret for kvaliteten i barnevernets arbeid i større grad er lagt til barnevernslederne. Også barneverntjenestene som revisjonen har intervjuet opplever at etatens føringer i stor grad er knyttet til økonomi og strategiske prosesser, mens fagutvikling og kvalitet i tjenestene i hovedsak er den enkelte barneverntjeneste sitt ansvar.

En av barneverntjenestene peker på at det er utfordrende at budsjett- og oppdragsnotatet blir sendt ut flere måneder etter at budsjettåret har startet. Oppdragsbrevet for 2014 ble sendt ut 16. juni og oppdragsbrevet for 2015 var ikke sendt ut til barneverntjenestene per mai 2015. Etatssjefen bekrefter at oppdragsbrevet for 2015 kommer sent, og viser til at oppdragsbrevet kom fra byrådsavdelingen til etaten i april, og etaten arbeidet i mai 2015 med å «spisse» oppdragsnotatet før utsendelse til barneverntjenesten og helsestasjonstjenesten.⁷

Barneverntjenestene rapporterer månedlig til etaten når det gjelder økonomi. I tillegg benytter barneverntjenesten Corporater som etatens styrings- og rapporteringsverktøy. Alle barnevernlederne får årlig et styringskort med oversikt over hvilke indikatorer de skal rapportere på.⁸ Barneverntjenestene rapporterer til etaten tertialvis på en rekke indikatorer, og får fargen gul, grønn og rød på de ulike områdene avhengig av grad av måloppnåelse. På fosterhjemsområdet rapporteres det blant annet på andel barn i fosterhjem, og lovkrav som oppnevning av tilsynsfører og gjennomføring av lovpålagte oppfølgingsbesøk. Fra og med mai 2015 legges det inn flere styringsindikatorer for fosterhjemsområdet.⁹

Faste møter

Etaten har månedlige ledermøter med barneverntjenestene der de åtte barnevernlederne og lederne for utekontakt og barnevernvakt deltar. Fast på agendaen er økonomi, personal og faglige strategier og avklaringer. Referat fra ledermøtet arkiveres i BKSÅK. Eventuelle tilsynsrapporter behandles også på ledermøter fortløpende.

Etaten følger også opp de enkelte barneverntjenestene gjennom et halvårlig resultatoppfølgingsmøte. På møtene deltar både lederne og avdelingslederne i de åtte barneverntjenestene. I forkant av møtene utarbeider etaten analyser, blant annet basert på statistikk og data fra ulike kilder, for å utfordre barneverntjenestene på deres arbeidsmåter.¹⁰ På bakgrunn av analysene drøftes praksis i de ulike barneverntjenesten. Flere påpeker i intervju at hovedfokuset i resultatoppfølgingen av tjenestene er knyttet til økonomiske forhold. Etatsleder presiserer imidlertid

⁷ Bergen kommune. Budsjett- og oppdragsnotat for 2015 fra kommunaldirektøren til Etat for barn og familie. Dater 27.mars 2015. Side 4.

⁸ Det skal rapporteres på temaene brukere, arbeidsprosesser, medarbeidere og økonomi.

⁹ Nye indikatorene inkluderer blant annet: andel barn under omsorg med omsorgsplan, , andel barn i fosterhjem med tilsynsfører, andel barn i fosterhjem der minimumskravet om antall besøk fra barneverntjenesten er oppfylt, andel nye fosterhjem rekruttert i barnets slekt og nettverk – etaten.

¹⁰ KOSTRA, fylkesmannsrapporteringen og i noen tilfeller kommunal statistikk fra intern rapportering, fagsystem eller styringskort

at også kvalitetsindikatorer kan være tema for resultatoppfølgingen, og at tema varierer avhengig av hvilke utfordringer barneverntjenesten står overfor på ulike tidspunkt. Det skrives ikke referat fra resultatoppfølgingsmøtene, men analyser og statistikk sendes ut til tjenestene for videre oppfølging.

Utarbeidelse av felles system og rutiner for fosterhjemsarbeidet

Det er ikke utarbeidet en felles rutinehåndbok for barneverntjenestene i Bergen kommune, og det er i liten grad utarbeidet felles rutiner for fosterhjemsområdet. Etatsleder viser til at statlige veiledere skal være førende for arbeidet som gjøres i barneverntjenestene. Bergen kommune og etatsleder deltok i utarbeidelsen av departementets rutinehåndbok for fosterhjemsarbeid i 2006, og denne håndboken ligger tilgjengelig i fagsystemet til barneverntjenestene.¹¹ Etats sjefen viser til at departementets rutinehåndbok for fosterhjemsarbeid skal legges til grunn for arbeidet i den enkelte barneverntjeneste.

Alle barneverntjenestene i Bergen kommune benytter fagsystemet Familia for å behandle saker. Det er utarbeidet noen sentrale maler for saksbehandling knyttet til fosterhjemsområdet som er lagt i Familia, og dermed er tilgjengelig for alle barneverntjenestene.

Det er etablert en malgruppe som skal kvalitetssikre malene som ligger i Familia. Malgruppen er ledet av en av rådgiverne (dataansvarlig) i etaten. Malgruppen består av dataansvarlig ved etaten, rådgiver i etaten, avdelingsleder for fosterhjemsarbeidet i Bergenhus, jurist fra Laksevåg barneverntjeneste, samt saksbehandler fra Ytrebygda barneverntjeneste.

Det er også etablert et kvalitetsutvalg i etaten som har som rolle å vurdere behov for å utarbeide felles rutiner for barneverntjenestene. I etatens kvalitetsutvalg inngår fagrådgiver fra etaten og barnevernlederne fra Fana og Arna. Etats sjefen opplyser at dette kvalitetsutvalget ikke har vært aktivt, fordi personen som hadde ansvar for kvalitetsutvalget var en del syk, og har nå sluttet. Etats sjef opplyser at det i 2015 er utarbeidet et nytt system for kvalitetsutvalgene innenfor Byrådsavdeling for helse og omsorg. Det fremgår av oppdragsnotat fra byrådsavdelingen at hele kvalitetssystemet og arbeidet med tjenesteutvikling har blitt revidert, og det er gjort endringer i de ulike utvalgenes arbeidsoppgaver, mandater og rapporteringsveier. Det er også utarbeidet ny rutine for avvikshåndtering, der rapportering på sentrale områder er lagt inn som en del av kvalitetsoppfølgingen i styringskortet.¹² Dette gjelder for hele byrådsavdelingen. Etatsleder opplyser om at det en forutsetning at alle barneverntjenestene etablerer egne lokale kvalitetsutvalg.

Utover den statlige rutinehåndboken og malene i Familia er det i liten grad etablert felles rutiner og retningslinjer på tvers av barneverntjenestene i Bergen kommune. Hver barneverntjeneste utarbeider selv sine system og rutiner og skal selv sørge for at de har et tilstrekkelig system for internkontroll. Det blir i intervju med barneverntjenestene påpekt at det er variasjoner i praksis, kultur og rutiner mellom bydelene når det gjelder fosterhjemsarbeidet. Dokumentasjon revisjonen har gjennomgått bekrefter at hver barneverntjeneste har utarbeidet egne rutiner for fosterhjemsarbeidet, og at disse skiller seg fra hverandre både når det gjelder form, innhold, detaljeringsgrad og når (og om) rutinene er datert og oppdatert. De få rutinene som revisjonen har fått presentert som felles for alle barneverntjenestene er det kun en eller to av tjenestene som i praksis benytter seg av, og da gjerne i varierende grad (for eksempel felles kvalitetssikringsskjema).

To av barneverntjenestene gir generelt uttrykk for at de ser et behov for mer felles rutiner og mer deling av beste praksis og tydeligere føringer for barneverntjenestene i Bergen kommune. Det blir som en sammenligning vist til at helsestasjonene har identiske rutiner på tvers av bydelskontorene. Etats sjefen bekrefter at barneverntjenestene ved noen tilfeller har etterspurt flere felles retningslinjer for Bergen kommune, herunder rutiner for fosterhjemsarbeidet. Det blir i intervju med en av barneverntjenestene vist til at ulikhetene mellom barneverntjenestene knyttet til rutiner m.m. kan henge sammen med at barneverntjenestene tidligere var organisert som selvstendige bydeler med større selvråderett. Det blir samtidig påpekt at dette er mange år siden, og det blir understreket at kommunen burde ha klart å etablere felles system og rutiner, og en mer felles praksis på tvers av barneverntjenestene i dag. Den samme barneverntjenesten viser til at det flere ganger har vært diskutert og fremmet forslag om at barneverntjenestene burde hatt en felles rutinehåndbok for barneverntjenestene i Bergen kommune.

En av barneverntjenesten viser til at hver av de åtte barneverntjenestene i kommunen bruker tid på å lage egne rutiner for identiske arbeidsprosesser. Det foregår dermed mye dobbeltarbeid når det gjelder rutineutvikling. Barneverntjenesten viser også til at felles rutiner er viktige fordi etaten og bydelskontorene har et mål om å ha en ensartet barneverntjeneste i Bergen kommune, der man får et likt tilbud uavhengig av bostedsadresse. En annen av

¹¹ Barne- og likestillingsdepartementet. 2006. Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem.

¹² Bergen kommune. Budsjett- og oppdragsnotat for 2015 fra kommunaldirektøren til Etat for barn og familie. Datert 27.mars 2015. side 5.

barneverntjenestene poengterer også behovet for likere tjenester, særlig når det gjelder økonomisk kompensasjon til fosterforeldre.

Barneverntjenestene som etterlyser flere felles rutiner understreker også at etaten bør ha en sentral rolle i utarbeidingen og koordineringen av felles rutiner. Det blir kommentert det hadde vært ønskelig, og ressursbesparende, om etaten kunne utviklet og kvalitetssikret felles rutiner for barneverntjenestene i kommunen. En av barneverntjenestene peker samtidig på at tjenesten opplever at det er betydelige individuelle forskjeller i fosterhjemmenes behov, noe som gjør det vanskelig å detaljere hvordan fosterhjemmene skal følges opp.

Det blir presisert at det også i dag arbeides på tvers av barneverntjenestene for å sikre likere tjenester, men at arbeidet er fragmentert, og det ikke foregår et helhetlig arbeid for å skape like system på tvers. Det er etablert en «kvalitetssikringsgruppe» for fosterhjemsarbeid i Bergen kommune hvor avdelingslederne for fosterhjem ved de åtte barneverntjenestene deltar (etaten er ikke representert i denne gruppen). I fosterhjemsgruppen diskuteres rutiner og praksis. De siste sju år har fosterhjemsgruppen hatt mellom 0 og 6 årlige møter. Det ruller mellom bydelene hvem som er ansvarlig for å organisere disse møtene. Det skrives referat fra møtene, der tema og konklusjoner fremgår. Det fremgår av oppsummerende referat fra fosterhjemsgruppemøtene at de fleste tema og konklusjonene omhandler økonomiske forhold vedrørende fosterhjem. I tillegg til kvalitetssikringsgruppen, utveksler lederne for barneverntjenestene rutiner og plandokument ved behov.

Utarbeidelse av system og rutiner for fosterhjemsarbeidet i den enkelte barneverntjeneste

Som nevnt over har de tre barneverntjenestene som revisjonen har undersøkt utarbeidet rutiner som skiller seg fra hverandre både i form, innhold, detaljeringsgrad og praksis for datering.

Hver barneverntjeneste har utarbeidet et internt delegasjonsreglement. Av de delegasjonsreglement som revisjonen har fått tilsendt er det kun den ene barneverntjenesten (Laksevåg) som har oppdatert reglementet etter lovendring i 2014. Det innebærer at de to andre delegasjonsreglementene refererer til lovparagrafer som ikke lenger eksisterer, eller som er endret.

Ingen av barneverntjenestene som er undersøkt har gjennomført dokumenterte risikovurderinger som ligger til grunn for utarbeidelse av system og rutiner på fosterhjemsområdet. Men det blir presisert at rapporterte avvik blir gjenstand for analyse og drøfting. I forbindelse med verifisering av denne rapporten opplyser Laksevåg barneverntjeneste om at barneverntjenestens rapportering på dimensjonene i styringskort og eventuelle avvik som avdekkes danner grunnlag for prioritering og oppfølging. Valg av mål og tiltak er gjort på bakgrunn av registrerte avvik og risikoanalyser. Når det avdekkes avvik skal det iverksettes korrigerende tiltak som gjennomføres og kontrolleres. Det er dette arbeidet gjenspeiles i virksomhetsplanen til tjenesten.¹³

Det er ikke gjennomført dokumenterte risikoanalyser på overordnet nivå (Bergen kommune) knyttet til fosterhjemsarbeidet og som grunnlag for utarbeidelse av system og rutiner. I forbindelse med verifisering av rapporten har Etat for barn og familie presisert at etaten årlig har meldt opp risikoområder på barnevernsområdet som en del av arbeidet med styringskort og kvalitetssystem. Risikoområdene har vært knyttet til manglende oppfølging av lovkrav. På fosterhjemsområdet har svakhet i tilsynsordningen vært fremhevet som et særskilt risikoområde. Dette har også vært fremhevet fra politisk hold gjennom behandling av årlige statusrapporter. Samtidig understrekes det at risikostyring skal utvikles innenfor barnevernsområdet i løpet av høsten, jfr oppdragsbrev.¹⁴

Det fremgår av oppdragsnotat for 2015 at «etaten skal implementere risikostyring i barnevernets styringskort.»¹⁵ I oppdragsnotatet fremgår det at risikostyring er et av kommunens satsingsområder for 2015 og at etat for barn og familie og den enkelte resultatenhet (herunder barneverntjenestene) skal inkorporere risikostyring som en del av daglig drift, som en del av innføringen av risikostyringsystem i byrådsavdelingen.¹⁶

¹³ Notat: Tilbakemelding fra barneverntjenesten i Laksevåg. 27.8.2015

¹⁴ Notat vedrørende forvaltningsrevisjon; tilsyn, oppfølging og kontroll av fosterhjem. Mottatt 31.8.2015

¹⁵ Bergen kommune. Budsjett- og oppdragsnotat for 2015 fra kommunaldirektøren til Etat for barn og familie. Datert 27.mars 2015. Side 4.

¹⁶ Bergen kommune. Budsjett- og oppdragsnotat for 2015 fra kommunaldirektøren til Etat for barn og familie. Datert 27.mars 2015. Side 5.

Utvikling av skriftlige rutiner i de tre barneverntjenestene

Laksevåg barneverntjeneste har utarbeidet en elektronisk håndbok «Intern håndbok for barneverntjenesten» som er tilgjengelig for deres ansatte på intern sone. Det legges inn rutiner og skriv vedrørende tema medarbeiderne har bruk for. Det blir vist til at rutinene ikke blir jevnlig revidert, men oppdateres når det skjer endringer i regelverket. Når det kommer nye regler og forskrifter for fosterhjemområdet blir disse også gjennomgått på avdelingsmøte. De ansatte benytter nasjonale veiledere og rundskriv aktivt i sitt daglige arbeid. Sjekkliste som er utarbeidet internt bygger også i stor grad på anbefalinger i de nasjonale veilederne. Laksevåg barneverntjeneste har et kvalitetsutvalg som behandler innrapporterte avvik på saksbehandling av barnevernssaker og det tas stilling til om det er behov for nye rutiner/ justering av eksisterende rutiner. Rutinene revisjonen har mottatt fra Laksevåg følger ulike maler, er ikke datert og det er ikke påført hvem som har utarbeidet rutinene.

I Årstad barneverntjeneste er rutiner for fosterhjemområdet samlet i permer som står på hver avdelingsleders kontor. I tillegg er det en perm i fellesområdet som inneholder både egenutviklede rutiner for fosterhjemsarbeid, samt aktuelle veiledere og rundskriv fra departementet m.m. Per i dag ligger rutinene også på intranettet, men de er ikke strukturert på samme måte som i den papirbaserte permen. Hver gang det skjer en oppdatering av rutiner på fosterhjemområdet sender avdelingsleder for fosterhjem ut e-post til de ansatte som arbeider med fosterhjem. Det er etablert et internt kvalitetssikringsutvalg. Gruppens mandat er å behandle avvik og sikre at bydelens interne rutiner på barnevernsområdet er gode nok. Avviksskjemaene samles i en perm og gjennomgås i kvalitetsutvalget. Årstad har også innført en rutine for å utarbeide en årlig rapport vedrørende avvik som meldes som ligger til grunn for det interne kvalitetssikringsarbeidet. Flertallet av rutinene revisjonen har mottatt fra Årstad inneholder henvisning til hvor den er lagret (intern sone), hvem som har utarbeidet og godkjent rutinen og når den sist ble revidert.

I Bergenhus har alle ansatte i gruppen som arbeider med fosterhjem hver sin perm med rutinene for fosterhjemområdet. Avdelingslederne i de andre avdelingene har også fått en slik perm. Nye rutiner på fosterhjemområdet sendes på e-post til saksbehandlerne. Bydelen bruker i tillegg aktivt statlige veiledere. Bergenhus har ikke opprettet kvalitetsutvalg, men har en internkontrollgruppe som behandler avvik som meldes. Gruppen har årlige møter, men kan i tillegg komme sammen dersom det oppdages vesentlige avvik. Rutinene revisjonen har mottatt fra Bergenhus følger ulike maler, er ikke datert og det er ikke påført hvem som har utarbeidet rutinene.

Oversikt over rutinene som revisjonen har mottatt er presentert i vedlegg 3.

3.2.2 Revisjonens vurdering

Bergen kommune har åtte barnverntjenester som hver har ansvar for barnverntjenestene i sin bydel. Barnverntjenestene er i dag alle organisert ut i fra en spesialistmodell. Dette innebærer at fosterhjemsarbeidet er organisert i egne avdelinger. Etter revisjonens vurdering fungerer denne modellen godt for fosterhjemsarbeidet.

Revisjonen mener at utfordringen med dagens organisering i hovedsak er at Bergen kommune i liten grad har etablert felles system og rutiner for de åtte barneverntjenestene. De tre barneverntjenestene som revisjonen har undersøkt har utarbeidet system og rutiner som skiller seg fra hverandre både i form, innhold, detaljeringsgrad, og i hvilken grad de er dekkende for arbeidsprosessene i tjenesten. Etter revisjonens vurdering innebærer manglende felles rutiner ulik praksis i kommunens fosterhjemsarbeid, noe som kan medføre at bydelene ikke tilbyr et likeverdig tilbud.

Det at hver barneverntjeneste har ansvar for å holde seg oppdatert om nye lovkrav og utarbeide egne rutiner, innebærer etter revisjonens vurdering også en lite hensiktsmessig ressursutnyttelse, særlig når ressursene til barnevern er knappe. Revisjonen mener at beste praksis og gode rutiner bør deles og gjøres til felles rutiner i større utstrekning enn i dag. Da vil en i større grad sikre at rutinene er dekkende og oppdaterte i forhold til gjeldende regelverk og at beste praksis gjøres gjeldende i alle bydelene. Rutineutviklingen fremstår i dag ikke som en koordinert og styrt prosess. Det er tatt initiativ til å samordne rutinearbeidet både gjennom kvalitetsutvalg og kvalitetsgrupper, men undersøkelsen viser at det til tross for dette ikke har vært gjennomført et systematisk arbeid for å samordne system og rutiner på tvers av bydelene. Etter revisjonens vurdering bør etaten derfor i større grad ta ansvar for å koordinere og styre utvikling av felles rutiner i bydelene. Etatens kvalitetsutvalg, kvalitetsgruppe for fosterhjem og malgruppen kan her spille viktige roller, og det er viktig at Bergen kommune sikrer tydelige og godt forankrede mandat for disse gruppene.

Undersøkelsen viser at etaten overfor barneverntjenestene i all hovedsak gir føringer om, følger opp, og ber om rapportering på, økonomiske forhold. I tillegg rapporteres det på dimensjonene i styringskortet. Etaten har også fulgt opp bydeler med store avvik i rapporteringen til Fylkesmannen, men viser til at det er barnevernledernes ansvar å lukke avviket. Etter revisjonens vurdering bør etaten i enda større grad følge opp og sikre at barnevernets rutiner tilrettelegger for likeverdige tjenester i Bergen kommune, uavhengig av bydel.

Revisjonen mener det er uheldig at verken Etat for barn og familie, eller flere av de barneverntjenester som er undersøkt, har gjennomført dokumenterte risikovurderinger knyttet til fosterhjemsområdet for å avdekke hvilke områder det er knyttet høy risiko til, slik at barneverntjenestene kan prioritere å utvikle rutiner og kontroller knyttet til de områdene hvor risiko for svikt er størst. Revisjonen merker seg at det i forbindelse med rapportering i og oppfølging av styringskort og kvalitetssystem blir avdekket risikoområder. Revisjonen mener samtidig at disse vurderingen ikke er tilstrekkelig dokumentert eller fulgt opp i form av nye felles rutiner o.l. Revisjonen mener derfor det er positivt at risikostyring er ett av kommunens satsingsområder for 2015, og at Etat for barn og familie og den enkelte barneverntjeneste skal inkorporere risikostyring som en del av den daglig driften.

Basert på de undersøkte barneverntjenestene og dokumentasjon som er gjort tilgjengelig for revisjonen, mener revisjonen at rutinene til den enkelte barneverntjeneste i ulik grad er dekkende for de arbeidsprosesser som barneverntjenesten er ansvarlig for. Revisjonen mener også det er uheldig at rutinene for to av barneverntjenestene ikke gir informasjon om dato for utarbeidelse og hvem som har utarbeidet rutinene. Regelverket endres, og for å sikre at man forholder seg til oppdaterte rutiner er det viktig å datere rutinene slik at det er tydelig når rutinene ble utarbeidet.

Kommunen har ansvar for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen, jf. forskrift om internkontroll i barneverntjenesten § 4. Revisjonen mener at kommunen bør sikre en helhetlig, systematisk tilnærming til rutineutvikling knyttet til fosterhjemsoppfølgingen for å sikre forsvarlige og likeverdige tjenester i henhold til krav i lov og regelverk, jf. også barnevernloven §§ 1-4 og 2-1, annet ledd.

3.3 I hvilken har grad barneverntjenesten tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp fosterhjemmene i samsvar med regelverk og interne retningslinjer?

3.3.1 Datagrunnlag

Kompetanse og opplæring

Ifølge KOSTRA har alle barnevernansatte i fag- og tiltaksstillinger i Bergen kommune fagutdanning.¹⁷ 53 % av de barnevernansatte er sosionomer, 24 % er barnevernspedagoger, 12 % av de ansatte har annen høyskoleutdanning eller universitetsutdanning, 10 % har kontor- /merkantilutdanning og 1 % har annen utdanning eller er ufaglærte. Ifølge rapportering i styringskortet til etat for barn og familie per mai 2015 har 69 % av de barnevernansatte i fagstillinger i Bergen kommune også fått videreutdanning.¹⁸ Bergen kommune har på revisjonstidspunktet ikke etablert felles rutiner eller føringer vedrørende krav til opplæring og kompetanseutvikling blant de ansatte i barnevernet. Revisjonen har fått opplyst at Bergen kommune er i ferd med å utarbeide en felles opplæringsplan for barneverntjenestene i kommunen. Bakgrunnen er at Fylkesmannen i sitt tilsyn ved Ytrebygda barneverntjeneste blant annet konkluderte med at Bergen kommune ikke ga nødvendig opplæring til ansatte når det gjaldt oppfølging av barn i kommunale fosterhjem. I ettertid av tilsynet utarbeidet Ytrebygda en rutine for skriftlige opplæringsplaner, og rutinen er også formidlet til de andre barneverntjenestene. På barnevernledermøte i februar 2015 ble det lagt frem utkast til felles opplæringsplan for 2015, og barneverntjenestene ble bedt om å komme med innspill og sende inn sine kompetanseplaner til etaten slik at en kan vurdere hvilke tiltak som skal være felles og hvilke tiltak som kan prioriteres lokalt.¹⁹ Dette arbeidet er på revisjonstidspunktet ikke ferdigstilt (mai 2015). I dag har barneverntjenestene ulike opplæringsrutiner.

¹⁷ Tall for 2014. Tall for sammenlignbare byer: Stavanger (99 %), Trondheim (100 %) og Oslo (100 %).

¹⁸ Målt i 100 % stillinger utgjør dette 132,7 stillinger av 192,2 faste fagstillinger i barneverntjenesten.

¹⁹ Bergen kommune. Referat fra ledermøte barnevern. 12.februar 2015.

Rutiner for opplæring av nyansatte og gjennomføring av kompetansekartlegging

I Bergenhus barneverntjeneste var det to nyansatte i 2014. Begge hadde lang erfaring fra barnevernfeltet. Det er ikke utarbeidet en egen rutine for hva som skal inngå i opplæring av nyansatte. Bergenhus barneverntjeneste har ikke skriftlig opplæringsplan, og gjennomfører heller ikke systematisk kompetansekartlegging. Samtidig presiseres det at alle nyansatte får tett oppfølging av avdelingsleder, og når det er mulig oppnevnes det en fadder for den nyansatte. I tillegg opplyser barneverntjenesten om at de har en «nyansatt perm» som alle nyansatte leser gjennom.

I Årstad barneverntjeneste ble det ansatt én ny person i 2014. Barneverntjenesten har utarbeidet en oversikt over tema som nyansatte skal få opplæring i, med spesifisering av hvem som skal gi denne opplæringen. Videre er det utarbeidet en opplæringsplan for 2015-mars 2016 basert på mål i styringskortet. Barneverntjenesten opplyser også om at de aktivt gjennomgår den statlige rutinehåndboken for fosterhjemsarbeid med de nyansatte. Det er også etablert en fadderordning og tett oppfølging og veiledning fra avdelingsleder i første fase av ansettelsen. Det er ikke utarbeidet en rutine for kompetansekartlegging av de ansatte ved barneverntjenesten.

Laksevåg barneverntjeneste opplyser om at tjenesten har utarbeidet skriftlige opplæringsplaner for de første seks månedene av en ansettelsesperiode, der en nyansatt får oppfølging av avdelingsleder og fadder. Laksevåg opplyser også i forbindelse med verifisering at tjenesten har en skriftlig kompetanseplan som er implementert i tjenestens virksomhetsplan (VP). Planen angir tiltak for fagutvikling for område økonomi, styring og metodisk barnevernarbeid, herunder tiltak for å øke forhandlingskompetanse, for gjennomgang av tilsynssaker, videre-/etterutdanning i barnesamtalen i samarbeid med RVTS og for å være utprøvningskontor for «Mitt liv». Tjenesten opplyser også om at de nå har tatt i bruk kompetanseplanen som Ytrebygda utformet etter fylkesmannens tilsyn og at de jobber etter den. Det gjennomføres ikke skriftlige kompetansekartlegginger blant de ansatte.²⁰ Når det kommer nye nasjonale krav til kunnskap hos de barnevernansatte, slik som volds- og traumeproblematikk, samtale med barn mv, gjør imidlertid barneverntjenesten en vurdering av behov for ytterligere kompetanseheving blant de ansatte.

I alle de tre barneverntjenestene får saksbehandlerne som arbeider med oppfølging av fosterhjem jevnlig veiledning fra avdelingsleder. I Bergenhus og Laksevåg får de ansatte veiledning fast hver 14. dag. Laksevåg presiserer at de har ukentlig veiledning med de ansatte dersom de har vært ansatt i mindre enn seks måneder. I Årstad får alle de ansatte i fosterhjemsavdelingen ukentlig individuell saksveiledning fra avdelingsleder. Det også ekstern veiledning av de ansatte. I Bergenhus gjøres dette fast hver tredje uke.

Felles for alle barneverntjenestene er at alle nyansatte i Bergen kommune får tilbud om å delta på Bergen kommune sin felles opplæring for nyansatte. De tre barneverntjenestene viser også til at de barnevernansatte deltar på en rekke faglige kurs. Alle de ansatte i barneverntjenestene i Bergen deltar på Kvello-utredningssamlinger to dager i halvåret som er en omfattende opplæring innenfor alle nivåene innenfor barnevernsfeltet. Det er også satt inn flere tiltak for å styrke de ansattes kompetanse når det gjelder involvering av barn. For det første deltar ansatte fra alle barneverntjenestene i en videreutdanning i barnesamtalen i regi av RVTS.²¹ For det andre er fire av barneverntjenestene i Bergen kommune med i prosjektet «Mitt liv» i regi av forandringsfabrikken, der barnevernsbarn forteller om sine opplevelser med barnevernet med sikte på god. Bergenhus er én av disse barneverntjenestene, og opplever at de ansatte får vesentlig kompetanseheving fra prosjektet når det gjelder barns medvirkning.²²

Fosterhjemforeningen Hordaland viser i intervju til at de ikke opplever at alle saksbehandlerne i barneverntjenestene i Bergen kommune har fått god nok opplæring, og viser til at flere av de som gjennomfører fosterhjemsbesøk er nyutdannede og nyansatte. Leder viser til at saksbehandlingsrollen er kompleks, med behov for kompetanse når det gjelder blant annet diagnoser og kommunikasjon med hjemmet. Mange fosterforeldre gir tilbakemelding til Fosterhjemforeningen om at de opplever at saksbehandlerne ikke har nødvendig kompetanse, og at fosterforeldre derfor ikke får nok informasjon om hvordan de kan tilrettelegge for barnet de har ansvar for.

Kapasitet

Barneverntjenesten i Bergen kommune hadde 192,2 faste fagstillinger per mai 2015. 19 ansatte sluttet i løpet av det siste året, noe som gir en turnover på 10 %.²³ Bergen kommune har flere ansatte i fagstillinger i barnevernet enn andre kommuner, hvis dette måles i forhold til målgruppen (barn 0-17 år).²⁴

²⁰ Notat: Tilbakemelding fra barneverntjenesten i Laksevåg, datert 27.8.2015

²¹ Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging

²² Bergenhus har deltatt i dette prosjektet i 1,5 år.

²³ I rapportering til etaten mai 2015 fremgår det at 19 personer har sluttet i faste fagstillinger i løpet av året, sett i forhold til 192,2 stillinger totalt.

²⁴ Bergen kommune har 4,4 stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år, mens det tilsvarende tallet for landet uten Oslo er på 4. Kilde: KOSTRA 2014.

To av barneverntjenestene gir uttrykk for at de i utgangspunktet har tilstrekkelig kapasitet, men at sykefravær, permisjoner og annet fravær fører til at det i perioder kan være utfordrende å gjennomføre alle oppgavene. Også deltagelse i Fylkesnemnda og eventuelle rettssaker er særlig ressurskrevende. Den tredje barneverntjenesten opplever ikke at kapasiteten er tilstrekkelig. Det er også denne tjenesten som rapporterer om det høyeste antallet saker per saksbehandler innenfor fosterhjemområdet.

Kapasitet

Laksevåg barneverntjeneste har 12 ansatte i fosterhjemsgruppen, og saksbehandlerne i denne gruppen har mellom 15 og 16 saker hver. Barnevernleder mener de ansatte i tjenesten i hovedsak har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på barnevernsområdet, herunder fosterhjemområdet, dersom ikke noe uforutsett skjer eller at medarbeidere er fraværende. Det vises til at høy andel av gravide og småbarnsforeldre genererer fravær på grunn av egen eller barns sykdom. Laksevåg oppgir i intervju at de opplever å ha god nok kapasitet når alle er på jobb. Utfordringen er at avdelingen har hatt en god del sykemeldinger. Totalt i barneverntjenesten på Laksevåg lå sykefraværet på 11,3 % i 2014. Avdelingsleder viser til at de det siste halvannet år har hatt noen langtidssykemeldinger som har ført til uforholdsmessig stor arbeidsmengde hos de resterende ansatte i perioder. Avdelingen har nå fått to nyansatte og regner med at forholdene vil stabilisere seg. Ved sykefravær prioriteres det at fosterhjemmene får sine lovpålagte besøk. Det er imidlertid ikke alltid saksbehandlerne klarer å sikre at samtlige tilsynsrapporter er mottatt rettidig.

I Bergenhus barneverntjeneste er det 8 ansatte i fosterhjemsgruppen, og disse saksbehandlerne har mellom 14 og 17 saker hver. Barneverntjenesten har på revisjonstidspunktet (mai 2015) under 10 % sykemeldte. Barneverntjenesten (Bergenhus) opplever at de har grei kapasitet til fosterhjemoppfølging, men viser til at de får kapasitetsutfordringer ved sykemeldinger eller særlig komplekse saker. De viser også til at det ved skifte av saksbehandler i en periode kan bli dårligere oppfølging av fosterhjemmet. En annen utfordring for kapasiteten er lang reise til fosterhjemmene og at det er tidkrevende å følge opp sakene til Fylkesnemnda. Også her blir det vist til at det er utfordrende å sikre god fosterhjemoppfølging ved saksbehandlerskifte.

Årstad barneverntjeneste har 11 stillinger i avdelingen som arbeider med barn plassert utenfor hjemmet, og disse saksbehandlerne har mellom 15 og 20 saker hver. De ansatte kan jobbe på tvers av avdelingene og er fleksible ved behov. Det oppleves å være stort arbeidspress på kontoret, både i Avdeling for barn med tiltak i hjemmet og i Avdeling for barn plassert utenfor hjemmet. Det er en stabil bemanning på kontoret, og lite utskifting. I 2014 var sykefraværet på litt over 12 %, som er noe høyere enn året før. Barneverntjenesten mener ressurstildelingen ikke dekker behovet. Det blir blant annet pekt på at bydelen har store levekårsutfordringer (jf. levekårsundersøkelsen), og mange saker med tung problematikk. Barneverntjenesten viser til at de både skriftlig og muntlig har meldt fra om utfordringene med manglende kapasitet, og at de har lagt frem sammenlignbare tall fra andre bydeler og kommuner for å synliggjøre utfordringene.

3.3.2 Revisjonens vurdering

Alle fagstillingene ved barneverntjenesten er besatt av personer med relevant fagutdanning, og flere av de ansatte har videreutdanning innen relevante emner. Revisjonen registrerer også at det settes inn kompetansehevede tiltak når det gjelder samtaler med barn, i samsvar med den økte vektlegging av barnets rett til involvering i den nye barnevernloven. Undersøkelsen viser samtidig at ikke alle barneverntjenestene i Bergen kommune har formaliserte, skriftlige rutiner og maler for hvordan barneverntjenesten skal sikre at de ansatte i barneverntjenestene har tilstrekkelig kompetanse. Revisjonen vil spesielt peke på at ikke alle tjenestene har etablert skriftlige rutiner for systematisk opplæring av nyansatte som skal jobbe med fosterhjemoppfølging. De nyansatte får opplæring gjennom ulike ordninger som for eksempel veiledning, men revisjonen mener at dette arbeidet må systematiseres og tydeliggjøres for å sikre at alle nyansatte får nødvendig opplæring. Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell, jf. barnevernloven § 2-1, sjuende ledd. I forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 presiseres det at kommunen skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll (c). I veileder for internkontroll i barneverntjenesten i kommunene fremgår det at kartlegging av kompetansebehov og utarbeidelse av opplæringsplaner er aktuelle tiltak, i tillegg til å sikre at en rekrutterer personell med nødvendig kompetanse.

Revisjonen mener det er positivt at Årstad barneverntjeneste har laget en oversikt over tema som nyansatte skal få opplæring i og at det er utarbeidet en opplæringsplan for 2015-mars 2016. Revisjonen merker seg at Bergen kommune i etterkant av tilsynet på Ytrebygda er i ferd med å utarbeide en mal for opplæringsplan som skal være felles for alle bydelene. Dette arbeidet er delvis begynt å bli tatt i bruk i barneverntjenestene. Revisjonen vil understreke at dette arbeidet må ferdigstilles og iverksettes for å sikre at alle bydelene har en opplæring av ansatte som er i samsvar med krav i regelverket.

To av de tre barneverntjenestene som er undersøkt opplever at de har tilstrekkelig kapasitet, men at det oppstår utfordringer når ansatte går ut i sykemeldinger/permisjoner, sakene er svært komplekse eller det blir gjort et skifte

av saksbehandler. Den tredje barneverntjenesten opplever generelt å ha manglende kapasitet, og har meldt fra om dette til etaten. Revisjonen ser i stikkprøvene som er gjennomgått at skifte av saksbehandler, permisjoner og sykdom i noen tilfeller fører til at fosterhjemmene ikke får gjennomført de besøk de har krav på (se kap.4). Revisjonen mener at manglende gjennomføring av oppfølgingsbesøk på grunn av sykdom, permisjoner og skifte av saksbehandler ikke er i samsvar med krav til at alle tjenester og tiltak skal være forsvarlige når det gjelder kvalitet, omfang og når tjenesten ytes (jf. rundskriv Q-2014-1 Merknader til forskrift om fosterhjem).

4 Oppfølging og kvalitet i fosterhjemsarbeidet

Har Bergen kommune tilfredsstillende oppfølging av fosterhjem?

4.1 Revisjonskriterier

I følge § 7 i forskrift om fosterhjem skal barneverntjenesten drive oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet til barn den kommunale barneverntjenesten har omsorgsansvar for. I dette ligger det en rekke krav som barneverntjenesten er ansvarlig for å ivareta.

Godkjenning av fosterhjem og inngåelse av fosterhjemsavtale

- Plassering i fosterhjem skal ikke skje før fosterhjemmet er godkjent, med mindre godkjenning før plassering ikke lar seg gjennomføre, jf. § 5 i forskrift om fosterhjem
- Det fremgår av § 8 i forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven, at politiattester skal oppbevares hos det organ eller den institusjon som etter denne forskrift er ansvarlig for å kreve politiattest fremlagt. Den skal oppbevares så lenge vedkommende person innehar stillingen eller oppdraget.
- Barneverntjenesten og fosterforeldrene skal inngå en skriftlig avtale om barneverntjenesten og fosterforeldrene sine plikter. Fosterhjemsavtalen utarbeidet av Barne- og familiedepartementet benyttes, jf. forskrift om fosterhjem § 6
- Barneverntjenesten og fosterforeldrene skal gjennomgå avtalen minimum en gang i året og foreta eventuelle endringer, jf. forskrift om fosterhjem § 6

Veiledning og informasjon til fosterforeldre

- Barneverntjenesten skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer (jf. forskrift om fosterhjem § 7). Helsetilsynet utdyper videre at fosterforeldrene må være tilstrekkelig informert om barnets bakgrunn og viktige hendelser og erfaringer i barnets liv. Barneverntjenesten må vurdere konkrete opplysninger som er nødvendige for å fremme barneverntjenestens oppgaver, jf. barnevernloven § 6-7. Barneverntjenesten skal blant annet legge vekt på om opplysningene som gis er nødvendige for at fosterforeldrene skal kunne gi barnet god omsorg, slik at de kan ivareta barnets behov og forstå barnets atferd.

Omsorgsplan

- Allerede ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon (omsorgsplan). Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den er falt bort (barnevernloven § 4-15).

Oppfølgingsbesøk fra barneverntjenesten

- Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å kunne oppfylle ansvaret etter første og annet ledd, men minimum 4 ganger i året. Departementets retningslinjer for fosterhjem understreker at barneverntjenesten ikke oppfyller besøkskravet med minimumskravet på fire besøk i året dersom det er behov for høyere besøkshyppighet for å sikre en forsvarlig oppfølging og kontroll. 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. Det blir presisert i Departementets rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem at et slikt vedtak skal være skriftlig dokumentert og at fosterforeldrene bør uttale seg før slikt vedtak fattes. Videre blir det vist til at vedtaket bør innarbeides i fosterhjemsavtalen ved revurdering av denne. Helsetilsynet presiserer også at ved en slik vurdering skal også barnet høres (jf. barns rett til medvirkning).²⁵

Dokumentering av besøk og beslutninger

- I Departementets rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem fremgår det at når det er fattet vedtak om å plassere et barn i fosterhjem, følger flere forpliktelser for den kommunale barneverntjenesten. Det skal ikke fattes vedtak om kommunens forpliktelser, men barneverntjenestens arbeid skal dokumenteres i form av skriftlige beslutninger, planer, referater fra møter, journalnotat, skriftlig saksbehandling knyttet til godkjenning av fosterforeldre, etablering av tilsyn, rapporter, fremlagte attester og lignende. Også Helsetilsynet presiserer at barneverntjenesten skal skrive referat fra besøk i fosterhjemmet, møter, samtaler med barnet mv. Helsetilsynet viser til at for å sikre at tjenester som ytes er forsvarlige (jf. barnevernloven § 1-4), må barneverntjenesten fortløpende dokumentere hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for større og mindre beslutninger som tas. Skriftlig dokumentasjon vil også bidra til at partene kan ivareta sine rettigheter i saken. Dersom barneverntjenestens dokumentasjon er mangelfull, kan det i ettertid være vanskelig å finne ut hva som er gjort i saken.²⁶

Barns medvirkning

- Barneverntjenestens besøk i fosterhjemmene er den viktigste arenaen for barnets medvirkning i egen sak. Medvirkning skal styrke barnets posisjon og gi bedre rettssikkerhet for barnet. Barn som er fylt 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelser i sak som berører dem, jf. barnevernloven §§ 4-1, 6-3 og «Artikkel 12» i FNs barnekonvensjon
- Barnets perspektiv og meninger skal inkluderes i vurderingen av hva som er barnets beste, jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson § 6
- Saksbehandler i barneverntjenesten skal ha samtaler med barnet så ofte som nødvendig for å kunne ivareta ansvaret for oppfølgingen, og skal tilby og legge til rette for at barnet kan snakke med saksbehandler alene.²⁷
- Barnevernet skal i sin saksbehandling dokumentere barnets medvirkning, der det skal fremgå hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet har blitt hørt om og hva som var barnets syn, jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson § 7
- Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til, jf. barnevernloven § 4-1, andre ledd. Barneverntjenesten er også pliktig i å dokumentere om barnet er informert om muligheten til å ta med seg en tillitsperson og om barnet ønsker å ha med seg en tillitsperson, jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson § 12.

Samvær mellom barn og biologisk familie:

- Barn og foreldre har, hvis ikke annet er bestemt, rett til samvær med hverandre, jf. barnevernloven § 4-19. Barneverntjenesten har etter omsorgsovertakelsen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene jf. barnevernloven § 4-16.

Se også gjennomgang av revisjonskriteriene i vedlegg 2.

²⁵ Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013–2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

²⁶ Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013–2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

²⁷ Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013–2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

4.2 Har kommunen tilstrekkelige rutiner for å sikre at fosterhjem Bergen kommune benytter er godkjent, og at alle har fosterhjemsavtaler i samsvar med regelverket? Blir fosterhjemsavtalen gjennomgått med fosterhjemsfamilien?

4.2.1 Datagrunnlag

Rekruttering av fosterhjem

Det er Bufetat som i hovedsak har ansvar for å rekruttere fosterhjem som Bergen kommune skal benytte. Barneverntjenestene opplever det som en stor utfordring at Bufetat ikke alltid klarer å rekruttere inn fosterhjem raskt nok som passer til de barna som skal plasseres. De tre barneverntjenestene som revisjonen har undersøkt påpeker at en konsekvens av manglende tilbud om fosterhjem er at noen barn blir for lenge boende i beredskapshjem. Manglende fosterhjem i Bergensområdet medfører også at barn i noen tilfeller må plasseres lengre borte enn det som strengt tatt er ønskelig med hensyn til nærhet til familie, venner skole m.m.

En annen utfordring er at det er vanskelig å rekruttere fosterhjem med innvandrerbakgrunn. Bergenhus barneverntjeneste har i 2014 hatt et prosjekt der de jobber aktivt med informasjon inn mot innvandremiljøer i Bergen. I denne sammenheng har de vært i kontakt med en rekke innvandrerforeninger, kvinnegrupper, moskeer etc. Ett av målene med prosjektet har vært å rekruttere flere fosterhjem fra innvandremiljøet. Bergenhus har ikke fått budsjettmidler til videreføring av dette arbeidet, og prosjektet er derfor nå lagt på vent.

Barneverntjenestene har et ansvar for å undersøke om det finnes muligheter for å plassere barnet enten i barnets familie eller nettverk. Det blir vist til at det i noen tilfeller kan være krevende å finne aktuelle fosterfamilier i nettverket (særlig dersom barna er tredje eller fjerde generasjons barnevernsklienter). Bergen kommune har ikke statistikk for omfanget av nettverks plasseringer, verken for den enkelte barneverntjeneste eller samlet. Alle barneverntjenestene i Bergen kommune deltar eller skal delta i et Bufetat-prosjekt for å sikre god systematikk og rutiner for vurdering av nettverks plasseringer.

Rutiner for godkjenning av fosterhjem

De tre barneverntjenestene har utarbeidet hvert sitt interne delegasjonsreglement, der det blant annet fremgår at leder for fosterhjemsavdelingene er ansvarlig for godkjenning av fosterhjem. Det er utarbeidet en felles rutine som heter «Kvalitetssikring av etablering av barn i fosterhjem/institusjon», som i stor grad omhandler økonomiske forhold og utgifter ved fosterhjems plassering.²⁸ De tre barneverntjenestene har alle utarbeidet skriftlige rutiner for godkjenning av fosterforeldre. Rutinene varierer imidlertid i form og innhold.

²⁸ Datert 11. desember 2009a

Rutine for godkjenning av fosterhjem

Laksevåg barneverntjeneste har utarbeidet en vurderingsguide ved godkjenning av fosterhjem og en sjekklister ved plassering i fosterhjem.²⁹ I vurderingsguiden fremgår tema som må gjennomgås i godkjenningsprosessen av et fosterhjem, samt en beskrivelse av saksbehandlers ansvar i godkjenningsprosessen. I følge denne rutinen skal det alltid være to deltakere fra barneverntjenesten i godkjenningssamtaler. I sjekklisten for plassering i fosterhjem presiseres det at saksbehandlerne alltid skal skrive sosialrapport fra godkjenningen av fosterfamilien for det aktuelle barnet. Det fremgår også at de biologiske foreldrene har rett til å uttale seg, evt. treffe fosterhjemmet før innflytting.³⁰

I Bergenhus barneverntjeneste er det utarbeidet en rutine for godkjenninger av fosterhjem³¹, rapportmal for godkjenning av fosterhjem³², og et dokument med oversikt over spørsmål og aktuell informasjon til fosterforeldre.³³ Det fremgår av sistnevnte dokument en beskrivelse av hvilke hensyn som skal legges vekt på ved vurdering av fosterforeldrene. I rutinen for godkjenning av fosterhjem presiseres det hvordan barneverntjenesten skal gå frem for å godkjenne et fosterhjem, ansvarsfordelingen mellom de ulike avdelingene, hvilke aktører som skal involveres på de ulike stadiene i godkjenningsprosessen og hvilke krav som skal stilles til fosterhjemmet. Barneverntjenesten vil kreve egenpresentasjon fra fosterforeldrene og/eller sosialrapport når Bufetat har funnet en aktuell fosterfamilie. I Bergenhus sin rutine fremgår det at de i godkjenningsprosessen skal være to fra barneverntjenesten og en fra Bufetat. Det presiseres at det skal gjennomføres minimum to møter med fosterhjemmet i godkjenningsprosessen, og at Bergenhus sine maler skal brukes. Det konkretiseres ikke i rutinene om foreldre skal få uttale seg og/eller treffe fosterfamilien før innflytting.

Årstad barneverntjeneste har utarbeidet rutine for fosterhjemsgodkjenning, sist revidert juni 2014.³⁴ I rutinen fremgår det at saksbehandler og avdelingsleder fosterhjem foretar godkjenningen i samarbeid med Bufetats fosterhjemsavdeling, og ansvarsdelingen mellom disse er spesifisert for de ulike prosessene. Det fremgår av rutinen at barnets foreldre så tidlig som mulig skal informeres vedrørende valg av fosterforeldre og skal kunne uttale seg, og om mulig også treffe fosterforeldrene før overføring. Det fremgår også hvordan Årstad barneverntjeneste skal gå frem dersom fosterhjemmet er plassert i en annen kommune.

Det fremgår av intervju og stikkprøver at godkjenning av fosterhjemmet i de aller fleste tilfeller blir gjennomført før plassering, men det er også enkelte unntak. Det blir i intervju forklart at godkjenning datert etter plassering kan ha flere årsaker. Ofte er godkjenningsskjemaet datert etter plassering, men godkjenningen er i praksis ferdig og det er bare selve godkjenningsskjemaet som er slutført og signert senere. En annen årsak er at barnet allerede bor i et fosterhjem, som senere endrer status for eksempel fra et midlertidig hjem til å bli godkjent som langsiktig fosterhjem.

Godkjenning av fosterhjem er ikke fullstendig arkivert i ni av de 24 gjennomgåtte sakene.³⁵ Stikkprøvene viser at det er ulike praksiser både innad og mellom barneverntjenestene når det gjelder arkivering av rapporter, attester og beslutningene vedrørende godkjenning av fosterhjem.³⁶

En av barneverntjenestene (Bergenhus) forklarer at det har vært mangelfulle rutiner i forhold til å dokumentere godkjenning av fosterhjem. Dette skyldes ifølge barneverntjenesten at det i fagsystemet Familia mangler en rapportmal for godkjenningen av fosterhjemmet. Det blir vist til at det har vært en usikkerhet omkring hvor i Familia man skal arkivere disse rapportene. Dette har ført til litt ulike praksiser blant saksbehandlerne. Det er nå avgjort at etaten skal legge inn en felles godkjenningssmal i Familia. Barneverntjenesten viser til at to av sakene der godkjenning ikke er dokumentert er svært gamle, og at det i gamle saker ofte ble tatt et vedtak om plassering i fosterhjem som man samtidig brukte som et dokument for godkjenning av det spesielle fosterhjemmet. I en av de andre sakene med avvik ble besøkshjemmet godkjent som fosterhjem (frivillig plassering), og barneverntjenesten viser til at de her ikke vært flinke nok til å dokumentere slike godkjenninger skriftlig.

I en annen av barneverntjenestene (Årstad) vises det til at det er to tilfeller hvor det mangler skriftlig godkjenning og at en helseattest mangler. Dette har skjedd i forbindelse med overgang mellom avdelingene og skifte av saksbehandler.

²⁹ Laksevåg barneverntjeneste. «Vurderingsguide ved godkjenning av fosterhjem» Ikke datert.

³⁰ Laksevåg barneverntjeneste. «Sjekklister ved plassering i fosterhjem». Ikke datert.

³¹ Bergenhus barneverntjeneste. «Rutiner for godkjenningsprosess» Rutinen er ikke datert

³² Bergenhus barneverntjeneste. «Rapport i forbindelse med godkjenning av fosterhjem». Mal.

³³ Bergenhus barneverntjeneste. «Informasjon fra barneverntjenesten til fosterforeldrene». Rutine, ikke datert.

³⁴ Årstad barneverntjenestes. «Rutine: Fosterhjemsarbeid.». Revidert 24.6.2014. Det fremgår også av rutinen hvem som har utarbeidet og godkjent rutinen.

³⁵ I den ene tjenesten (Bergenhus) mangler det tilstrekkelig dokumentasjon av godkjenning i fire av åtte saker. I den andre barneverntjenesten (Årstad) mangler tilstrekkelig dokumentasjon av godkjenning i to av ni saker. I den tredje barneverntjenesten (Laksevåg) mangler tilstrekkelig dokumentasjon av godkjenning i tre av sju saker.

³⁶ Generell godkjenning (Pride-rapport) og godkjenning for det enkelte barnet

I den tredje barneverntjenesten (Laksevåg) blir det vist til at det i to av sakene med avvik handler om gamle saker (90-tallet). I en tredje sak er heller ikke godkjenningen arkivert. Det blir i dokumentasjonen i mappen referert til intervju i forbindelse med godkjenning som besøkshjem.

Ved godkjenning av fosterhjem skal det foreligge både politiattest og helseattest fra fosterforeldre. Revisjonens gjennomgang av stikkprøver viser at politiattest og helseattest gjennomgående blir dokumentert og arkivert i en av mappene som tilhører saken. Unntaket er den ene barneverntjenesten (Bergenhus) hvor det opplyses om at politiattester systematisk makuleres etter at disse har blitt registrert mottatt i Familia.

Avtaleinngåelse med fosterhjem

Alle de tre barneverntjenestene viser til at departementets mal for fosterhjemsavtaler skal brukes. I tillegg har Bergen kommune utarbeidet en egen mal tilpasset for frivillige plasseringer etter barnevernloven § 4-4.

I tillegg til de generelle fosterhjemsavtalene (etter mal fra departementet), utarbeides det en engasjementsavtale eller oppdragsavtale i de tilfellene det er behov for dette. Engasjementsavtalen blir evaluert en gang i året i forhold til det som omhandler økonomi (for eksempel refusjon barnehage, SFO, frikjøp) og eventuelt behov for avlastning. Engasjementsavtalene evalueres også i oppfølgingsmøter med fosterfamilien.

Stikkprøvene viser at fosterhjemsavtalene følger departementets maler for fosterhjemsavtale, eller Bergen kommunes mal for frivillige plasseringer etter § 4-4, der det er aktuelt. Stikkprøvegjennomgangen viser at det til dels er ulike arkiveringspraksiser mellom barneverntjenestene knyttet til avtaleinngåelse med fosterforeldrene. En av barneverntjenestene arkiverer avtaler med fosterforeldre og tilhørende dokumentasjon i egne mapper tilknyttet fosterforeldrene. De andre barneverntjenestene arkiverer avtaler også i fosterbarnets mappe. Stikkprøvene avdekker ett unntak fra dokumentasjonskravet, der det i forbindelse med en frivillig plassering ikke er arkivert fosterhjemsavtale.

Det fremgår av intervjuene at det er fast rutine og praksis å gå gjennom fosterhjemsavtalen sammen med fosterforeldrene på et innledende møte, gjerne kalt for «rammemøte». Målet med møtet er å avklare forventninger for plasseringen. Alle tre barneverntjenester har enten i en rutine, sjekklister eller huskelister presisert at fosterhjemsavtalen skal gjennomgås med fosterforeldrene.

Fosterhjemsavtalen blir i varierende grad gjennomgått årlig. Den ene barneverntjenesten (Bergenhus) opplyser om at saksbehandlere gjennomgår avtalen årlig med fosterforeldrene eller som avtalt mellom dem. Dette fremgår også av en skriftlig rutine. I de to andre barneverntjenestene (Laksevåg og Årstad) opplyses det at fosterhjemsavtalene sjelden eller ikke gjennomgås årlig. Laksevåg barneverntjeneste opplyser i forbindelse med verifiseringen at det er riktig at det ikke er en gjennomgang av hele avtalen, pga. det er ikke alle punktene i avtalen som er relevante for gjennomgangen.³⁷

4.2.2 Revisjonens vurderinger

Stikkprøvene viser at godkjenninger av fosterhjem som en hovedregel er gjennomført før plassering i fosterhjem, men at det er enkelte unntak fra dette. Revisjonen vil understreke at det i § 5 i forskrift om fosterhjem fremgår at plassering i fosterhjem ikke skal skje før fosterhjemmet er godkjent, med mindre godkjenning før plassering ikke lar seg gjennomføre. Alle barneverntjenestene har rutiner for selve godkjenningsprosessen, men Bergen kommune har etter revisjonens vurdering ikke etablert tilstrekkelige og tydelige nok rutiner når det gjelder hvordan godkjenningene av fosterhjem, og tilhørende rapporter og attester, skal dokumenteres og arkiveres. Det fremgår ulike arkiveringspraksiser, og godkjenningen er i ni av 24 saker ikke tilstrekkelig dokumentert. Revisjonen merker seg også at det er etablert ulik praksis knyttet til behandling av politiattester. I to av barneverntjenestene arkiveres politiattesten sammen med godkjenningen, mens den tredje barneverntjenesten makulerer disse attestene etter at de er registrert i Familia. Makulering av politiattest er et brudd på Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven § 8. Det fremgår av § 8 i forskriften at politiattestene skal oppbevares hos det organ eller den institusjon som etter denne forskrift er ansvarlig for å kreve politiattest fremlagt. Den skal oppbevares så lenge vedkommende person innehar stillingen eller oppdraget. Attesten skal makuleres når vedkommende fratrer.

Revisjonen mener at manglende (felles) rutiner er medvirkende årsak til varierende og delvis feilaktig praksis knyttet til arkivering. Revisjonen vil understreke at det er viktig å sikre at beslutninger om godkjenning dokumenteres og

³⁷ Notat: Tilbakemelding fra barneverntjenesten i Laksevåg, datert 27.8.2015

arkiveres på en enhetlig og forutsigbar måte. God arkiveringspraksis gjør det mulig å etterprøve vurderingene og sikre at godkjenninger har blitt gjennomført i henhold til krav i lov og regelverk.

I alle stikkprøvene (med unntak av en frivillig plassering) som revisjonen har gjennomgått foreligger det en fosterhjemsavtale i samsvar med § 6 i forskrift om fosterhjem. Fosterhjemssavtalene som inngås følger departementets mal, og Bergen kommune sin egen mal for frivillige plasseringer etter § 4-4, som benyttes gjennomgående der det er aktuelt. Avtalene gjennomgås med fosterforeldrene ved starten av plasseringen. Samtidig fremgår det at det fosterhjemssavtalene ikke gjennomgås årlig i to av de tre barneverntjenestene. Dette er ikke i samsvar med § 6 i forskrift om fosterhjem og kravet om at barneverntjenesten og fosterforeldre skal gjennomgå avtalen minimum en gang i året og foreta eventuelle endringer.

4.3 I hvilken grad blir det gitt tilstrekkelig informasjon om barnet til fosterforeldre før det flytter inn?

4.3.1 Datagrunnlag

Det er utarbeidet en felles mal for overføring (overføringsplan) som barneverntjenestene benytter. I planen fremgår det hvilke aktiviteter som skal gjennomføres frem mot endelig overflytting til fosterhjem. De tre barneverntjenestene som er undersøkt har ulike rutiner for hvordan de sikrer tilstrekkelig informasjon om barnet til fosterfamilien før de flytter inn. To av tjenestene har utarbeidet en rutine som sier noe om hva som skal informeres om. Ellers har tjenestene noe ulik praksis i forhold til hvilke dokumenter som gis til fosterforeldrene.

Informasjon til fosterforeldre

Bergenhus barneverntjeneste viser til at den medarbeideren som kjenner barnet best gir fosterforeldrene relevant informasjon om barnet i det første godkjenningsmøte med fosterforeldrene. Barneverntjenesten har utarbeidet en egen skriftlig rutine for hvilke informasjon som skal gis fra barneverntjenesten til fosterforeldrene om barnet og hva som kan forventes av barneverntjenesten («Informasjon fra barneverntjenesten til fosterforeldrene»). Fosterforeldrene får kopi av utredninger fra for eksempel sykehus, BUP, PPT o.l. Dette er nødvendige opplysninger for at de skal være i stand til å gi barnet den omsorgen det trenger. Fosterforeldre får videre kopi av fosterhjemssavtalen, fosterhjemshåndboken og engasjementsavtale. Det er ikke utarbeidet en egen perm for dette, men fosterforeldre får råd om å samle alle de skriftlige dokumentene på et sted der ikke uvedkommende kan lese dem.

Årstad barneverntjeneste har som fast rutine å dele ut en perm til nye fosterforeldre der det fremgår aktuell informasjon om fosterhjemsplasseringer og barneverntjenestens arbeid med fosterhjem, herunder forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler, planer for oppfølging av barnet, økonomiske spørsmål m.v. I tillegg får alle fosterforeldre Fosterhjemsboken og «Håndbok for bedre kommunikasjon i fosterfamilien». Det fremgår av skriftlig rutine at Årstad barneverntjeneste skal fortelle om barnet til fosterfamilien før plassering, og at foreldrene om mulig kan være med i en slik samtale. Deretter skal det lages overføringsplan i samarbeid med fosterforeldre og aktuelle samarbeidsparter.³⁸

Laksevåg barneverntjeneste har ikke utarbeidet en egen rutine som beskriver hvilken informasjon som skal gis til nye fosterforeldre. Revisjonen får opplyst at fosterfamilieene tidligere fikk utdelt en perm med de ulike retningslinjene. Nå får fosterhjemmet Fosterhjemshåndboken. Fosterhjemshåndboken inneholder blant annet lov, forskrift, retningslinjer og rundskriv. Det fremgår av sjekklisten ved plassering i fosterhjem ulike punkt som fosterforeldrene skal få informasjon om på rammemøte.

Etter det Fosterhjemforeningen Hordaland kjenner til, gir barneverntjenesten i de fleste tilfeller god informasjon om barnet til fosterforeldrene før det skal flytte inn. Leder av Fosterhjemforeningen har også inntrykk av at fosterfamilieene får god nok informasjon om barnet etter hvert som ting dukker opp. Fosterhjemforeningen kjenner ikke til store utfordringer på dette området.

4.3.2 Revisjonens vurderinger

Det er viktig at nye fosterforeldre får nødvendig informasjon om barnet de får ansvar for slik at de er tilstrekkelig forberedt og kan ivareta oppfølgingen av barnet på best mulig måte. Undersøkelsen viser at det blant de tre barneverntjenestene er ulike rutiner og praksiser for hvilken informasjon som gis til fosterforeldrene og hvordan denne informasjonen gis. Selv om revisjonen ikke har grunnlag for å si at den informasjonen som gis i dag ikke er tilstrekkelig, mener vi at Bergen kommunen bør ta utgangspunkt i beste praksis og utarbeide felles system og

³⁸ Årstad barneverntjeneste. Rutine for fosterhjemsarbeid. Revidert 24.6.14.

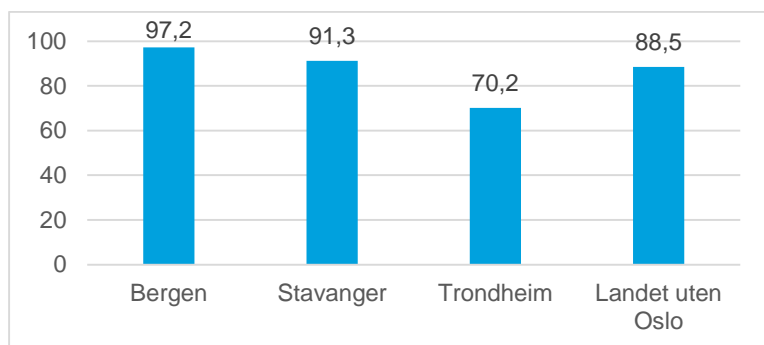
rutiner for hvordan barneverntjenestene skal sikre at nye fosterforeldre får tilstrekkelig informasjon om sin rolle som fosterforeldre og om barnet de skal få ansvar for.

4.4 Er det utarbeidet omsorgsplan for alle barn i fosterhjem, og blir disse systematisk fulgt opp som en del av oppfølgingen av fosterhjems plasseringen? Er fosterforeldre aktivt gjort kjent med barnets tiltaksplan eller omsorgsplan?

4.4.1 Datagrunnlag

Det fremgår av informasjon i styringskortet til Etat for barn og familie at 98 % av barna under omsorg fra Bergen kommune per mai 2015 hadde omsorgsplan (468 av 477). Sammenlignbare tall for andre kommuner fremgår av KOSTRA. 97,2 % av barna under omsorg i Bergen kommune hadde fått utarbeidet omsorgsplan i 2014, noe som utgjør en høyere andel i Bergen sammenlignet med andre byer og landet utenom Oslo (se figur under).³⁹

Figur 1: Andel barn med omsorgsplan, av barn under omsorg. Kilde: KOSTRA, 2014



Det har kun vært mindre endringer i andelen barn med omsorgsplaner de siste årene. I 2013 hadde 96,7% av barna under omsorg i Bergen kommune fått utarbeidet omsorgsplan.

Bergen kommune har utarbeidet felles maler for foreløpig og endelig omsorgsplan, og disse ligger tilgjengelig i barnevernets fagsystem Familia. I malene fremgår underoverskriftene «situasjonsbeskrivelse», «varighet og bosted», «plassering/bosted», «forhold til egen familie/mål for samvær» og «særlige behov». I mal for foreløpig omsorgsplan fremgår eget punkt for evaluering, mens det i mal for endelig omsorgsplan fremgår setningen «i god tid før barnet er 18 år, skal behovet for videre tiltak fra barneverntjenesten vurderes».

Malene blir gjennomgående benyttet i de stikkprøver som revisjonen har gjennomgått. I de skriftlige rutinene til en av barneverntjenestene fremgår det likevel at malene for omsorgsplan i Familia ikke er gode nok, og at saksbehandlerne derfor oppfordres til å heller bruke maler fra regjeringens veileder for omsorgsplan⁴⁰, eller utarbeide sin egen mal.

Omsorgsplanene revisjonen har gjennomgått følger fast mal, med kun mindre variasjoner i formatet. I stikkprøvegjennomgangen fremgikk blant annet følgende:

- Midlertidig omsorgsplan blir i de aller fleste tilfeller utarbeidet kort tid etter omsorgsovertakelsen. I ett tilfelle er verken midlertidig eller endelig omsorgsplan arkivert
- Endelig omsorgsplan blir i all hovedsak utarbeidet innen to år. Men i én av sakene ble endelig omsorgsplan utarbeidet 2 år og 10 måneder etter omsorgsovertakelse. I et annet tilfelle ble omsorgsplan først utarbeidet seks år etter fylkesnemndvedtak om omsorgsovertakelse.

Når det gjelder både de foreløpige og de endelige planene, viser stikkprøvene at selv om det gjennomgående blir benyttet en felles mal, er det betydelige forskjeller i detaljeringsgrad og konkretisering av den informasjon som

³⁹ 459 barn har fått utarbeidet omsorgsplan av 472 barn under omsorg med rett til omsorgsplan (KOSTRA 31.12.2014). 31.12.2014 manglet 13 barn omsorgsplan

⁴⁰ Veileder for tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten. Barne- og likestillingsdepartementet. 2006.

legges inn. Det er forskjeller mellom saksbehandlerne, også innad på samme kontor, når det gjelder hvordan planene utformes. Funn fra gjennomgangen av omsorgsplanene fremgår av tabellen under:

Krav til omsorgsplan ⁴¹	Funn i stikkprøvene
Skildres intensjoner og formål med plasseringen?	<p>I de fleste omsorgsplanene fremgår generelle mål. Formuleringer som går igjen i flere planer er for eksempel "ivaretagelse av daglig omsorg", "trygg og sikker oppvekst", "gi NN trygg oppvekst og sikre god utvikling".</p> <p>Kun unntaksvis blir formål med plasseringen nærmere konkretisert. For eksempel beskrives det i én omsorgsplan både hovedmål og fire delmål med tilhørende tiltak. I en annen omsorgsplan siteres det fra Fylkesnemndas beslutning om barnets behov og mål med plasseringen.</p>
Fremgår forventet tidsrom for plassering?	I alle stikkprøvene (unntatt én) fremgår varighet for plasseringen. I de fleste tilfeller er det formulert at dette er en «oppvekstplassering» og/ eller at barnet skal bo i fosterhjemmet til det er voksent.
Fremgår barnets relasjon og kontakt med familie?	<p>Det blir gjennomgående beskrevet, eller henvist til, fylkesnemndas vedtak om samvær mellom barnet og dets biologiske foreldre. I noen tilfeller beskrives også samvær med biologiske søsken.</p> <p>I enkelte tilfeller er det skrevet inn en vurdering av barnets nåværende og fremtidige relasjon til sine biologiske foreldre.</p>
Fremgår barnets behov for oppfølging og hvordan behov skal ivaretas?	<p>Noen omsorgsplaner beskriver i liten grad det enkelte barnet særskilte behov, mens dette i andre omsorgsplaner er tydelig beskrevet. Stikkprøvene viser ulik praksis blant saksbehandlerne, også innad på samme kontor.</p> <p>Eksempel på generelle setninger er: "NN skal sikres stabil og trygg omsorg og gode oppvekst- og utviklingsmuligheter" "NN barneverntjeneste vil sørge for at eventuelle behov ift en god utvikling, følges opp"</p> <p>Noen av planene som beskriver barnets spesifikke behov viser for eksempel til sykdom og hvordan dette påvirker barnets behov for oppfølging. Andre planer viser til barnets behov for samvær med biologisk familie.</p> <p>Eksempel på setninger tilpasset barnets spesifikke behov er: «NN har spesielt behov for sensitiv omsorg fra voksne som kan møte NN på en adekvat måte for å kompensere en begynnende skjevutvikling» «NN har særskilt behov for oppvekstmiljø preget av lav grad av emosjonelt ekspressive konflikter»</p> <p>I to av omsorgsplanene (fra samme bydelskontor) fremgår det at barnet skal få fire årlige tilsynsbesøk, og to oppfølgingsbesøk. Det fremgår ikke begrunnelse for hvorfor det er satt opp to oppfølgingsbesøk og ikke fire.</p>
Fremgår det hvordan man har sikret at barnet har medvirket til planen?	Det fremgår ikke av noen av omsorgsplanene om og i tilfelle hvordan barnet har medvirket til utforming av omsorgsplanen. I noen av sakene er slik medvirkning ikke aktuell fordi planen gjelder svært små barn.

⁴¹ Veileder for tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten. Barne- og likestillingsdepartementet. 2006.

Fremgår det dokumentasjon på at fosterforeldre er gjort kjent med barnets plan?	Det fremgår gjennomgående lite dokumentasjon på hvordan fosterforeldre er gjort kjent med barnets omsorgsplan. I enkelte omsorgsplaner fremgår det at fosterforeldre er tilsendt kopi av planen, og i enkelte andre omsorgsplaner har fosterforeldre signert på planen.
Fremgår det plan for fremtidige tiltak for de som fyller 18 år?	I to av sakene som er gjennomført var barnet fylt 18 år, og det foreligger i begge tilfeller en tiltaksplan. Begge planene inneholder barnevernfaglige vurderinger, og særlig i den ene saken fremgår det hvordan ungdommen har vært involvert i utforming av planen og hvilke vurderinger som er lagt til grunn. Vurderingene fremgår av referat fra fosterhjemsbesøk, og til dels også direkte i omsorgsplanen.

Oppfølging av omsorgsplan

Det fremgår av omsorgsplanene revisjonen har gjennomgått at planen skal evalueres «kontinuerlig» eller i forbindelse med oppfølgingsbesøkene. Men det fremgår av intervju at omsorgsplanene ikke systematisk følges opp og at planene ikke brukes aktivt i oppfølgingen av fosterhjemmene. Ledelsen ved en av barneverntjenestene viser til at planene kan «ligge rolig» i mappen i flere år. Dette blir begrunnet med at planen ikke skal endres uten at forutsetningene for planen faller bort. Det opplyses videre at omsorgsplanen i liten grad blir brukt som et arbeidsredskap, og at planene kan gjelde til barnet er 18 år uten revidering.

I stikkprøvegjennomgangen fremgår det to tilfeller, fra to ulike bydelskontor, der barneverntjenesten ikke har revidert omsorgsplanen etter at barna har flyttet fra ett fosterhjem til et annet (i 2013).

I rutinene til en av barneverntjenestene fremgår det at det kan utarbeides en arbeidsplan i tillegg til omsorgsplan som tydeliggjør hvordan barns særlige behov skal ivaretas. Revisjonen er ikke kjent med i hvilken grad dette gjennomføres.

Omsorgsplan presentert for fosterforeldre

De tre undersøkte bydelene gjør fosterforeldrene kjent med barnets omsorgsplan ved begynnelsen av plasseringen, og fosterforeldrene får et eksemplar av denne som de kan beholde. Som regel gjennomgås planen sammen med fosterforeldrene på et innledende rammemøte. I en av barneverntjenestene har det også hendt at planen ikke gjennomgås direkte, men sendes til fosterforeldrene i posten. I noen av omsorgsplanene revisjonen har gjennomgått fremgår det at fosterforeldre er tilsendt kopi av planen eller at de har signert planen. Utover dette fremgår det ikke av saksmappene hvordan fosterforeldre ev. er gjort kjent med planen.

4.4.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at de aller fleste barn under omsorg i Bergen kommune har fått utarbeidet omsorgsplan. I følge «Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder» er formålet med omsorgsplanen at den skal være å synliggjøre og avklare barneverntjenesten sine intensjoner og formål med plasseringen. Intensjonen bak systematisk bruk av omsorgsplaner er å bidra til økt forutsigbarhet, klarere retning og bedre kontinuitet i arbeidet med fosterhjems plasseringen. Bruk av omsorgsplanen skal også bidra til å understøtte dialog og tydelighet mellom de involverte. Kvaliteten på omsorgsplanen er særlig viktig ved skifte av saksbehandler. En skriftlig omsorgsplan sikrer at så vel premisser som intensjoner for barnets framtid er kjent for den nye saksbehandleren og barneverntjenesten for øvrig.⁴²

Omsorgsplanene som revisjonen har gjennomgått følger alle en fast mal, men planene konkretiserer i liten grad situasjonen til det enkelte barnet, blant annet når det gjelder beskrivelsen av barnets særskilte behov, og relasjon til biologisk familie o.l. Det er vesentlige forskjeller mellom saksbehandlerne når det gjelder detaljeringsnivået på omsorgsplanene, også innad i samme barneverntjeneste. I flere av planene fremgikk standardsetninger som «ivaretagelse av eventuelle behov barnet måtte ha». Barnets medvirkning blir i liten grad synliggjort i omsorgsplanen. I noen av planene er imidlertid medvirkning ikke aktuelt, på grunn av barnets alder. Heller ikke om fosterforeldrene er gjort kjent med planen går alltid tydelig frem. Revisjonen merker seg at det i en av barneverntjenestenes rutiner fremgår at malene for omsorgsplan i Familia ikke er god nok, og at saksbehandlerne derfor oppfordres til å heller bruke maler fra regjeringens veileder for omsorgsplan, eller utarbeide sin egen mal. Revisjonen mener at det er uheldig om den enkelte saksbehandler utarbeider egne maler og at det i stedet bør enes om hvilke mal en bør benytte og kvalitetssikre denne.

⁴² Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2006).

Når det gjelder beskrivelsen av barnets behov, er det i veileder for tiltaksplaner og omsorgsplaner presisert at det som skal inn i omsorgsplanen er det som er spesielt for dette barnet eller ungdommen, utover den sårbarhet og det oppfølgingsbehov som gjelder generelt for alle barn under barnevernets omsorg (jf. Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder). Revisjonen stiller spørsmål ved om manglende konkretisering av de enkelte planene fører til at omsorgsplanene i for liten grad gir føringer og tydelig retning for fosterhjems plasseringen slik intensjonen med omsorgsplaner er. Revisjonen mener at kommunen i større grad kan etablere en enhetlig praksis knyttet til utforming av omsorgsplaner både innad og mellom de enkelte barneverntjenester. Revisjonen mener at det også bør vurderes i hvilken grad en skal utarbeide arbeidsplaner og rutiner for dette i tillegg til omsorgsplaner for å konkretisere arbeidet som gjøres knyttet til fosterhjems plasseringen ytterligere.⁴³ Revisjonen merker seg at en av barneverntjenestene også har nevnt dette i en av rutinene.

Undersøkelsen viser at omsorgsplanene i liten grad er et arbeidsverktøy som systematisk blir fulgt opp som en del av oppfølgingen av fosterhjems plasseringen. Departementet understreker i lovforarbeid at oppfølgingen av det enkelte barn skal være i samsvar med omsorgsplanen, og at planen skal revideres dersom oppfølgingen ikke kan gjennomføres i tråd med de opprinnelige forutsetningene.⁴⁴ Barnevernet må også, når ulike hendelser eller endringer inntreffer, aktivt vurdere om dette medfører at forutsetningene for planen endres⁴⁵. Revisjonen mener at dette ikke er ivare tatt nå det avdekkes eksempler på at barn ikke har evaluert omsorgsplanen ved skifte av fosterhjem.

4.5 Har kommunen rutiner som sikrer at barneverntjenestene gjennomfører tilstrekkelig antall fosterhjemsbesøk?

4.5.1 Datagrunnlag

Rutiner for fosterhjemsbesøk

Bergen kommune har utarbeidet felles mal for oppfølgingsplan, som skal fylles ut med beskrivelse av hvilken oppfølging barnet, fosterhjemmet og biologiske foreldre vil få i løpet av ett år. Utover dette er det ikke etablert felles skriftlige rutiner for Bergen kommune for gjennomføring av fosterhjemsbesøk. Det opplyses at nasjonale veiledere for fosterhjemsarbeid benyttes aktivt for å sikre kvalitet i oppfølgingsbesøkene i fosterhjemmene.

Det er utarbeidet rutiner ved hver barneverntjeneste knyttet til fosterhjemsoppfølgingen. Det er til dels store forskjeller mellom hvilke områder rutinene dekker og detaljeringsgraden på disse. Det er også forskjeller på i hvilken grad endringer i lovverk og nye forskrifter er inkorporert i eksisterende rutiner.

⁴³ Jf. Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2006).

⁴⁴ Prop.106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

⁴⁵ Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2006).

Rutiner for fosterhjembesøk

I oversendt dokumentasjon fra Bergenhus barneverntjeneste fremgår det ikke rutiner for hva oppfølgingsbesøkene skal inneholde, men det foreligger en mal for referat fra oppfølgingsbesøk. I malen er det lagt opp til at saksbehandler skal dokumentere noen utvalgte forhold som for eksempel "samtale med barnet" og "vurdering". Revisjonen får opplyst at referatet sendes i sin helhet til fosterforeldre i etterkant. I enkelte situasjoner kan noen deler likevel utelates fra referatet som sendes til fosterforeldrene, dersom for eksempel barnet har betrodd seg om noe det ikke ønsker at fosterforeldre skal vite.

I Årstad barneverntjeneste ble det gjort endringer i rutiner for fosterhjembesøk etter lovendring i 2014 og etter tilsynet som ble gjort ved Ytrebygda barneverntjeneste. Endringen av rutine ble gjort for å sikre at innholdet i oppfølgingsbesøkene var i samsvar med nye lovkrav knyttet til barns medvirkning og dokumentasjonskrav. ("Oppfølgingsbesøk i fosterhjem", datert 16.10.14). I rutinen fremgår det hvordan saksbehandler skal skrive notat fra fosterhjemssamtalene, herunder at det skal fremgå hvilke tema som er tatt opp, beslutninger som er fattet, hva som fremkommer fra samtale med barnet og om noe skal følges opp, og av hvem. Det fremgår også av rutinen at barneverntjenesten skal skrive vurdering i etterkant av oppfølgingsbesøket. Det blir presisert at samtaler med barn tydelig skal fremgå. Barneverntjenesten skal sende ut referat fra oppfølgingsbesøket med vurdering i etterkant av oppfølgingsbesøket til fosterforeldre, men revisjonen får opplyst at dette praktiseres litt forskjellig blant saksbehandlerne. Det fremgår av intervju at det også har vært varierende praksis når det gjelder referatskriving i forhold til hva som dokumenteres i referat og hva som dokumenteres i journal, men at saksbehandlerne nå skal dokumentere oppfølgingsbesøk i referatform.

Laksevåg barneverntjeneste har utarbeidet sjekklister til fosterhjembesøk (inneholder kulepunkt med følgende stikkord; barnas fungering, veiledning, avlastning, frikjøping, samvær, tilsynsfører, samtale med barnet, tillitsperson). Barneverntjenesten har ingen rutiner for nedskrivning av referat og hva som skal dokumenteres. Høsten 2014 har barneverntjenesten begynt å sende fosterforeldre referatet fra oppfølgingsbesøket, men barnevernfaglige vurderinger blir ikke sendt, og tas heller opp ved neste besøk. Enkelte saksbehandlere sender imidlertid også ut referat med vurderingen.

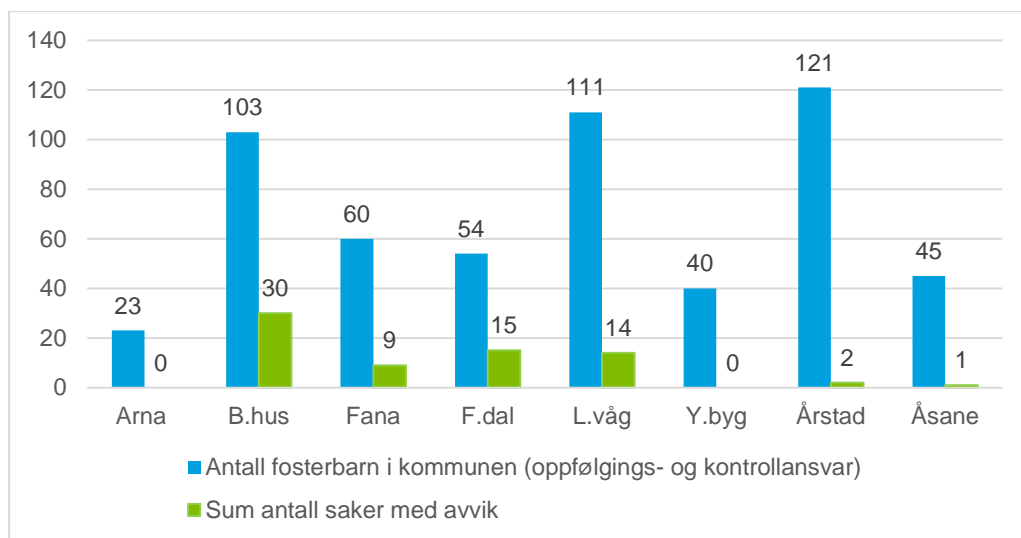
Ingen av barneverntjenestene har skriftlige rutiner som beskriver hvordan eventuell reduksjon av antall oppfølgingsbesøk skal vurderes og dokumenteres.

Gjennomførte fosterhjembesøk

Per desember 2014 hadde Bergen kommune 557 barn under omsorg, der de har oppfølgings- og kontrollansvar. Tall fra Fylkesmannen viser at i 71 av disse sakene (12,8 %) har fosterhjemmet *ikke* fått de lovpålagte fire (eventuelt to) årlige oppfølgingsbesøkene fra barneverntjenesten.

Som det fremgår av rapportering for 2014 fra barneverntjenestene til Fylkesmannen, er det stor variasjon mellom barneverntjenestenes etterlevelse av kravene til antall fosterhjembesøk.

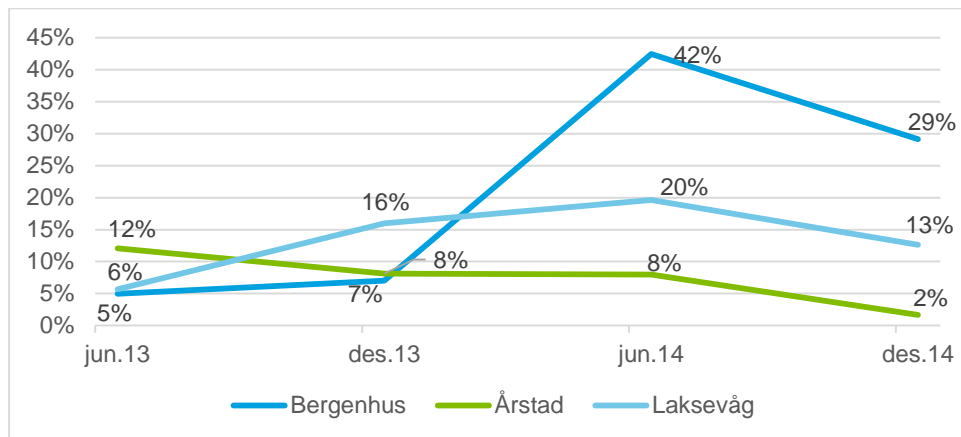
Figur 2 Avvik fra lovbestemt krav om minst 4 (i særlige tilfeller 2) oppfølgingsbesøk fra barneverntjenesten i fosterhjemmet årlig. Nominelle tall, etter bydeler. Kilde: Fylkesmannen, 31. desember 2014



I de tre undersøkte barneverntjenestene har det også vært store variasjoner de siste to årene i andel saker hvor krav til antall fosterhjembesøk ikke er oppfylt, slik det fremgår av figuren under.

Figur 3 Prosentvis avvik fra lovkrav om oppfølgingsbesøk Bergenhus, Laksevåg og Årstad.

Kilde: Fylkesmannen rapportering 2013 og 2014.



Bergenhus hadde i desember 2014 avvik i 29 % av sakene der de har oppfølgings- og kontrollansvar, en vesentlig økning fra juni 2013, da det bare ble rapportert inn 5 % avvik. På spørsmål om hva de store avvikene i antall lovpålagte oppfølgingsbesøk skyldes, blir det vist til at barneverntjenesten i Bergenhus i 2014 hadde to sårbare perioder. Den første sårbare perioden var når en ansatt gikk i svangerskapspermisjon og det tok lang tid før denne personen ble erstattet. Den andre sårbare perioden var når en av de ansatte gikk av med pensjon. Det blir vist til at begge disse periodene kan ha hatt betydning for manglende oppfyllelse av lovkrav om antall oppfølgingsbesøk.

Som det fremgår av figuren har Årstad redusert andelen avvik fra 12 % avvik i juni 2013 til 2 % avvik i desember 2014 når det gjelder barneverntjenestens fire (eventuelt to) oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Årstad viser til at lav andel avvik fra lovkrav skyldes at de har innført et system for internkontroll som de opplever fungerer svært godt.

Laksevåg har gått fra å ha avvik fra lovkrav i 6 % av sakene i juni 2013 til å ha avvik i 13 % av sakene i 2014. Det vises til at avvikene fra lovkrav i hovedsak skyldes sykemeldinger. Det har også vært kapasitetsutfordringer i tilfeller der saksbehandlerne har vært opptatt med ressurskrevende saker i Fylkesnemnda.

Gjennomgangen av stikkprøver i de tre barneverntjenestene bekrefter at ikke alle barn får sine lovpålagte fire (eller to) besøk. Det fremgår også variasjoner i oppfølgingspraksis mellom bydeler.

- Ved to av tre barneverntjenester utarbeides oppfølgingsplaner årlig og etter Bergen kommunes faste mal. I oppfølgingsplanene fremgår det hvor mange og på hvilket tidspunkt møter er planlagt for året. Ved den siste barneverntjenesten fremgår det bare oppfølgingsplan i én av de gjennomgatte sakene. Oppfølgingsplanene arkiveres i barnets mappe.
 - Stikkprøvene viser saker der ikke alle planlagte møter gjennomføres.
 - Det fremgår enkelte eksempler på at det i oppfølgingsplanene planlegges færre møter enn det som er lovpålagt (uten at det i mappen fremgår beslutning om reduksjon fra fire til to besøk).
- I to av barneverntjenestene defineres en rekke besøk mellom barneverntjenesten og fosterforeldre som oppfølgingsbesøk, uten at de gjennomføres i fosterhjemmet og med barnet til stede. Følgende er eksempler på møter som i sakene defineres som oppfølgingsbesøk:
 - Kombinasjonen samvær med biologiske foreldre og oppfølgingsbesøk
 - Kontorsamtale med biologisk mor og fostermor (barnet ikke til stede)
 - Oppfølgingsbesøk tatt på telefon med fosterforeldre i stedet for besøk i fosterhjemmet (ulike begrunnelser)
 - Møte med fostermor på skole før ansvarsgruppe (ikke snakket med barnet)
 - Ansvarsgruppemøte (enkelte eksempler på at dette regnes som oppfølgingsbesøk)
- Når det gjelder reduksjon av antall besøk fra fire til to, er slike beslutninger i noen tilfeller dokumentert som eget notat, mens beslutninger i andre tilfeller fremgår som en setning i referat eller lignende. Begrunnelse

for reduksjon er kun unntaksvis grunnlagt i dokumentasjonen som fremgår av saksmappen. Det fremgår også eksempler på at selve beslutningen om reduksjon av antall oppfølgingsbesøk ikke er dokumentert i barnets mappe.

Alle barnevernkontorene rapporterer halvårlig til Fylkesmannen om antall gjennomførte oppfølgingsbesøk. Barneverntjenestene rapporterer også om antall oppfølgingsbesøk i styringskortet. Etatsleder opplyser om at avvik identifiseres gjennom styringskort og gjennomgang i ulike fora – for eksempel ledermøter, ledersamtaler, resultatoppfølging og i kvalitetsutvalget. Etatssjefen presiserer at det er lederne for de enkelte barneverntjenestene som har ansvar for å lukke avvik innen sine tjenester.

Ved de ulike barneverntjenestene er det også utarbeidet ulike skjema og rutiner for å sikre at det blir gjennomført tilstrekkelig med besøk i henhold til lovkrav. Bergen kommune har utarbeidet et felles «kvalitetssikringsskjema» som benyttes i varierende grad. Utover dette har de enkelte barneverntjenester rutiner som skiller seg fra hverandre både i form og når det gjelder hyppighet for rapportering.

Rapportering av antall gjennomførte oppfølgingsbesøk

I Bergenhus barneverntjeneste rapporter saksbehandlerne⁴⁶ hver tredje måned til leder for fosterhjemsområdet om hvor mange oppfølgingsbesøk det enkelte barn har fått (kvalitetssikringsskjema brukes, men arkiveres ikke systematisk i barnets mappe). Ved avvik prøver man å sjekke bakgrunnen for avviket og se hvilke tiltak man kan sette i verk for å sikre at alle lovpålagte besøk blir gjennomført. Det hender at barneverntjenesten sender ut en annen person enn kontaktpersonen på oppfølgingsbesøket, og avdelingsleder har også selv ved noen anledninger gjennomført besøk. Dersom det oppdages at barnet og fosterfamilien har fått for få besøk gjøres det også en risikovurdering for å se hvor kritisk det er for det enkelte fosterhjemmet å få de lovpålagte besøkene.

Årstad barneverntjeneste brukte tidligere Bergen kommunes «kvalitetssikringsskjema» for å følge opp avvik. I oktober 2013 utarbeidet denne barneverntjenesten en ny rutine for rapportering av avvik. Saksbehandlere skal nå fylle ut et avviksskjema hver gang det er ett eller flere avvik i en sak de har ansvar for, for eksempel ikke tilstrekkelig oppfølgingsbesøk. Det kan være flere avvik per sak, og det er krav til å begrunne alle avvik. Barnevernleder får rapportering om avvik kvartalsvis. Avviksskjemaene samles i en perm og gjennomgås i lokalt kvalitetsutvalg. Avvikene inngår også i en årlig rapport til ledelsen i Årstad barneverntjeneste. Avdelingsleder for fosterhjemsområdet i Årstad sjekker også jevnlig fagsystemet Familia for oversikt over eventuelle avvik i aktuelle saker.

I Laksevåg barneverntjeneste ble det i 2013 utarbeidet et rapporteringsskjema som månedlig skal leveres fra saksbehandlerne til avdelingsleder for fosterhjemområdet. I rapporteringsskjema skal saksbehandler månedlig fylle ut antall fosterhjemsbesøk og tilsyn som er gjennomført. Avvik fra lovbestemte krav skal grunngis for hvert barn. Avdelingsleder tar også ut nøkkeltall fra fagsystemet Familia, og etterspør dersom det mangler referat fra fosterhjemsbesøk.

Konsekvenser av manglende oppfølgingsbesøk

Leder i Fosterhjemforeningen Hordaland viser til at ikke alle fosterhjem opplever at de får oppfølgingen de har behov for fra barneverntjenestene i Bergen kommune. Tilbakemeldingene fra fosterforeldre om oppfølgingsbesøk har både dreid seg om at det ikke alltid blir gjort tilstrekkelig antall besøk og at kvaliteten på besøkene ikke alltid er god nok. Leder for Fosterhjemforeningen viser til at de kjenner til flere utilsiktede brudd i fosterfamilien hvor fosterforeldrene opplevde at de ikke fikk den oppfølgingen de hadde behov for fra barneverntjenesten i forkant av bruddet.

Fosterhjemforeningen viser til at konsekvensen av dårlig kvalitet på oppfølgingen av fosterforeldrene er at små frustrasjoner, som barneverntjenesten enkelt kunne ordnet opp i, vokser seg større og i verste fall fører til utilsiktede brudd. Det blir også kommentert at noen fosterforeldre med god oppfølging kunne hatt kapasitet til å ta inn enda et fosterbarn, men at manglende oppfølging gjør at de ikke ønsker dette. Fosterhjemforeningen får tilbakemeldinger fra fosterforeldre som er misfornøyde, og merker seg at det er variasjon innad i Bergen kommune der noen bydeler utmerker seg særlig negativt når det gjelder mangler ved oppfølgingsarbeidet.

4.5.2 Revisjonens vurdering

Oppfølgingsbesøkene er viktige møtepunkt mellom barnet, fosterforeldre og saksbehandler, og formålet er å følge opp og kontrollere barns situasjon i fosterhjemmet. Barn har i utgangspunktet et krav på minimum fire besøk i året fra barneverntjenesten (i noen tilfeller to besøk), jf. forskrift om fosterhjem § 7. Undersøkelsen viser at 12,8 % av

⁴⁶ I Bergenhus kalles saksbehandler gjerne barnevernkurator/ kontaktperson

barna under omsorg av Bergen kommune ikke fikk sine lovpålagte besøk i 2014. Blant de tre barneverntjenestene som revisjonen har undersøkt er det spesielt Bergenhus og Laksevåg som ikke gjennomfører alle lovpålagte oppfølgingsbesøk, mens de fleste får oppfylt krav til antall oppfølgingsbesøk i Årstad.

Ved for få besøk i fosterhjemmet får også fosterforeldrene færre muligheter til å stille spørsmål og drøfte situasjoner med saksbehandler.⁴⁷ Fosterhjemforeningen i Hordaland bekrefter at fosterforeldre opplever varierende praksis rundt oppfølging, både når det gjelder kvalitet og antall besøk. Fosterhjemforeningen viser også til at de kjenner til eksempler på at mangelfull oppfølging har vært en av årsakene til utilsiktede brudd i fosterhjemmet. Barnevernet har ifølge § 4-16 et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge barnets utvikling. Revisjonen mener Bergen kommune i større grad bør sikre felles rutiner og følge opp at barneverntjenestene gjennomfører fosterhjembesøk i henhold til krav i lov og forskrift, jf. krav om internkontrollsystem i barnevernloven § 2-1.

Alle tre barnevernstjenester som revisjonen har undersøkt har ulike rutiner for gjennomføring av fosterhjembesøkene. Rutinene er i ulik grad dekkende og oppdatert med tanke på å inkludere sentrale krav i regelverket. Revisjonen mener derfor at kommunen bør vurdere å utarbeide felles rutiner og retningslinjer for fosterhjembesøk og referatføring. Revisjonen mener at det er spesielt viktig å gjennomgå praksisen rundt hva som føres som fosterhjembesøk, for å sikre god kvalitet i rapporteringen til Fylkesmannen og Etat for barn og familie. Stikkprøvene viser enkelte eksempler på at ulike typer møter av noen saksbehandlere defineres som fosterhjembesøk, slik som ansvarsgruppemøter og møter som er kombinasjon mellom oppfølgingsbesøk og samvær med biologisk mor. Det som fremgår av referatene viser også at ikke alle disse møtene oppfyller lovens intensjon når det gjelder involvering av barn og dokumentasjon av barnevernfaglige vurderinger. For det første er det eksempler på kombinasjon av oppfølgingsbesøk og samvær med biologiske foreldre, der det i referatet fremgår vurdering av samspeillet mellom biologisk mor og barn, men ikke oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterfamilien, noe som er et av formålene med barneverntjenestens oppfølgingsbesøk, jf. forskrift om fosterhjem § 7. For det andre foregår noen av møtene uten at barnet har vært til stede, noe som naturlig nok innebærer at saksbehandler ikke har mulighet til å verken snakke med barnet eller se samspeillet mellom barnet og fosterforeldrene. Det er også eksempler på at møter av ulike årsaker tas på telefon. Revisjonen mener kommunen må sikre at barneverntjenestene og saksbehandlerne har en felles forståelse for hva som kan defineres som oppfølgingsbesøk, slik at man sikrer en lik og riktig praksis rundt dette i samsvar med regelverket. I flere tilfeller har disse møtene blitt kategorisert som ordinære oppfølgingsmøter, og det kan således være risiko for at det også er feil i rapporteringen til Fylkesmannen.

Stikkprøvene viser at beslutning om reduksjon av antall oppfølgingsbesøk ikke alltid er arkivert i barnets mappe. Det fremgår ulike praksiser for dokumentasjon av beslutningene, og det mangler i de fleste sakene, etter revisjonens vurdering, tilstrekkelig konkrete begrunnelser for reduksjon av antall besøk. Det fremgår heller ikke alltid hvem som har deltatt i beslutningen, og i de tilfellene det er konkretisert står det sjelden spesifisert om barnet har blitt hørt før beslutningen er tatt. De lovpålagte besøkene er en viktig arena for å følge opp barnet og fosterforeldre, og revisjonen mener begrunnelsene for avgjørelser om reduksjon i oppfølgingsbesøk i større grad må dokumenteres. I følge Helsetilsynet foreligger det ved reduksjon av antall besøk en særlig vurderingsplikt for barneverntjenesten, og både fosterforeldre og barnet skal høres før en slik endring, som skal baseres på individuell vurdering. I ettertid skal det også være mulig å se hva barneverntjenestens vurdering er basert på.⁴⁸

Revisjonen vil også minne om at kravet om fire besøk i året er et minimumskrav, jf. forskrift om fosterhjem § 7. Departementet understreker i sine retningslinjer for fosterhjem at en barneverntjeneste med fire besøk i året ikke oppfyller besøkskravet dersom det er behov for høyere besøkshyppighet for å sikre forsvarlig oppfølging og kontroll. Revisjonen kan ikke se at kommunen har tilstrekkelig med rutiner eller praksis for å vurdere og dokumentere om det skal vedtas flere besøk enn fire i utgangspunktet. Revisjonen vil understreke at barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Departementets retningslinjer for fosterhjem understreker at barneverntjenesten ikke oppfyller besøkskravet med minimumskravet på fire besøk i året dersom det er behov for høyere besøkshyppighet for å sikre en forsvarlig oppfølging og kontroll.

De tre barneverntjenestene som revisjonen har undersøkt har ulike rutiner for hvordan de følger opp at riktig antall oppfølgingsbesøk er blitt gjennomført. Revisjonen vil likevel understreke at selv om det er viktig å rapportere avvik og følge opp disse, er det like viktig å ha rutiner for å melde fra i forkant for å unngå at avvik forekommer. Revisjonen mener at det er uheldig at permisjoner, sykefravær m.m. bidrar til at oppfølgingsbesøk ikke

⁴⁷ Jf. «–Bare en ekstra tallerken på bordet?» Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Rapport fra Helsetilsynet 1/2015.

⁴⁸ «–Bare en ekstra tallerken på bordet?» Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Rapport fra Helsetilsynet 1/2015.

gjennomføres, og mener at det bør utarbeides tilstrekkelig med rutiner slik at en kan forebygge manglende oppfølgingsbesøk på grunn av forhold som skyldes bemanningsutfordringer i barneverntjenesten.

4.6 I hvilken grad blir oppfølging av fosterhjemmene og barnevernfaglige vurderinger i arbeidet med oppfølgingen tilstrekkelig dokumentert?

4.6.1 Datagrunnlag

Det fremgår av intervju at barneverntjenestene gjennomgående foretar barnevernfaglige vurderinger, men at det er varierende praksis knyttet til hvordan slike vurderinger dokumenteres. Gjennomgangen av stikkprøver viser at dokumentasjon av barnevernfaglige vurderinger varierer både i omfang og i form. Revisjonen har spesielt sett på dokumentasjon av barnevernfaglige vurderinger knyttet til referat fra oppfølgingsbesøk og ved beslutninger knyttet til antall oppfølgingsbesøk.

Det er ulik praksis når det gjelder dokumentasjonen av oppfølgingsbesøkene både mellom barneverntjenestene, og mellom saksbehandlerne innad i samme bydel. Noen referat er svært korte, et par referat er helt uten innhold, noen er ikke arkivert i barnets mappe, men man blir henvist til andre dokumenter. Noen referat er skrevet inn som journalnotat. Men hovedregelen er at oppfølgingsmøter dokumenteres som vanlige referat. Det er kun en av de tre barneverntjenestene som har utarbeidet en mal for referat. Det er gjennomgått til sammen 24 mapper fra de tre barneverntjenestene. Det er betydelige forskjeller i referatskriving:

- Noen referat fra oppfølgingsbesøkene er svært korte, og uten vurderinger. I ett tilfelle var referatet fra oppfølgingsmøtet kun en punktliste med stikkord uten forklaring eller ytterligere beskrivelse
- I noen saker er det skrevet inn vurderinger i barnets journal, og ikke selve referatene
- I flere referat fremgår kun observasjoner, og ikke barnevernfaglige vurderinger, dette gjelder særlig referat før 2013, men også enkelte nyere referat.
- I ett referat fremgår det som vurdering kun at saksbehandler «vurderer besøket som positivt». I denne saken hadde det nettopp vært brudd i fosterhjemmet, likevel er det i liten grad dokumentert vurderinger i oppfølgingsbesøksreferatene tilbake i tid, og utfordringer i fosterhjemmet er ikke belyst. Det fremgår heller ikke av referatene hva som er årsaken til bruddet.
- Enkelte eksempler på «tomme» møtereferat.
- Eksempel på at saksbehandler i referatet fra oppfølgingsmøtet ikke har skrevet egne observasjoner og vurderinger, og kun henviser til referat fra ansvarsgruppemøte (i tilfeller der saksbehandler har valgt å kombinere disse møtene og definere dette som oppfølgingsmøte).
- I ett av referatene fremgår fosterforeldres vurderinger av situasjonen i fosterhjemmet, uten at saksbehandler dokumenterer egne barnevernfaglige vurderinger av situasjonen.
- Enkelte eksempler på at saksbehandlere kombinerer referat fra samvær med tilsyn og fosterhjemsbesøk, og i noen av disse referatene er innholdet knyttet til relasjonen mellom biologiske foreldre og fosterbarn uten at det fremkommer observasjoner og vurderinger av barnets situasjon i fosterhjemmet.

Dokumentering av barnevernfaglige vurderinger

I Bergenhus barneverntjeneste fremkommer det i intervju at ikke alle barnevernfaglige vurderinger dokumenteres. Det er utarbeidet en mal for referat med stikkordet «vurdering». Gjennomgangen av saksmapper i denne bydelen bekrefter at det i en del av referatene kun fremgår observasjoner, og ikke saksbehandlers faglige vurderinger. Stikkprøvene viser også variasjon mellom saksbehandlerne og variasjoner mellom dokumentasjonspraksisen fra år til år i samme sak. Det fremgår av saksmappene at det har vært en utvikling de siste årene der det i større grad fremgår barnevernfaglige vurderinger i referatene.

I Årstad barneverntjeneste fremkommer det også i intervju at det kan være varierende praksis mellom saksbehandlerne når det gjelder i hvilken grad deres barnevernfaglige vurderinger i tilstrekkelig grad dokumenteres. I rutinen for oppfølging av fosterhjem fremgår det at barneverntjenesten skal skrive en kort vurdering etter oppfølgingsbesøket. I stikkprøvegjennomgangen ser revisjonen en utvikling i dokumentasjonspraksis. Flertallet av referatene i 2014 og 2015 er mer omfattende enn de fra foregående år. For eksempel har de fleste nyere referat eget avsnitt om barnevernfaglige vurderinger, og inkluderer i større grad hvordan barn er involvert og om det er tilbudt tillitsperson. I ett av referatene fremgår for eksempel hva barnet formidler, hva fostermor formidler og hva barneverntjenesten selv vurderer. I enkelte av sakene foreligger det fortsatt referat der det i hovedsak fremgår observasjoner uten saksbehandlers barnevernfaglige vurderinger.

I Laksevåg barneverntjeneste blir det påpekt i intervju at dokumentasjon av observasjoner og barnevernfaglige vurderinger er barneverntjenestens viktigste forbedringsområde. Det fremgår ikke i av rutiner eller sjekkliste krav til vurdering. Saksmappene som revisjonen har gjennomgått bekrefter at det i liten grad blir dokumentert barnevernfaglige vurderinger i referatene. Det blir gjennomgående beskrevet observasjoner i fosterhjemmet og hva som kommer frem i samtaler, men uten at saksbehandler selv dokumenterer sine vurderinger av barnets situasjon i fosterhjemmet. Det er til dels store forskjeller mellom saksbehandlerne når det gjelder lengde og innhold i referatene. I et mindretall av sakene som er gjennomgått, blir barnevernfaglige vurderinger i større grad dokumentert de siste to årene.

Leder for Fosterhjemsforeningen Hordaland, mener referatene fra oppfølgingsbesøkene kan være viktige for å sikre felles forståelse mellom fosterforeldre og barneverntjenesten. De viser til at det hender at fosterforeldre sitter igjen med en annen forståelse av hva som har kommet frem på møtet enn det saksbehandlerne gjør. Fosterhjemsforeningen mener det er uheldig at ikke alle saksbehandlere sender ut referat i etterkant av møtene, fordi man da ikke får avklart hva man har blitt enige om på møtet. Det har hendt at misforståelser fra møter har eskalert til konflikter mellom fosterforeldre og barneverntjenester, og Fosterhjemsforeningen viser til at det er viktig å sette inn tiltak for å forebygge dette.

4.6.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det gjennomgående føres referat fra fosterhjemsbesøkene, men at innholdet og detaljeringsgraden varierer på tvers av barneverntjenester, og også mellom saksbehandlerne innad i barneverntjenestene. En gjennomgående utfordring er at det i hovedsak dokumenteres enkeltvise observasjoner, men kun i varierende grad barnevernfaglige vurderinger. Revisjonen registrerer at det har vært en utvikling der referatene fra barneverntjenesten i større grad enn tidligere dokumenterer saksbehandlernes barnevernfaglige vurderinger, særlig ved en av barneverntjenestene. Stikkprøvene viser likevel at det er til dels store variasjoner.

Det at barnevernfaglige vurderinger ikke dokumenteres betyr ikke at det ikke er gjort slike vurderinger. Barneverntjenesten har imidlertid ansvar for å sikre forsvarlige barneverntjenester (jf. barnevernloven § 1-4), og i tillegg skal barneverntjenesten følge god forvaltningsskikk. Helsetilsynet skriver at dette innebærer at både vurderinger, tiltak og vedtak skal dokumenteres. Skriftlig dokumentasjon gjør at vurderinger og tiltak kan etterprøves og vurderes i ettertid og vil også bidra til at partene kan ivareta sine rettigheter i saken. Kravet til god forvaltningsskikk krever at det skal være mulig å se i saksdokumentene hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for barneverntjenestens beslutninger.⁴⁹

Revisjonen mener at Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad sikrer at barnevernfaglige vurderinger dokumenteres og at det ikke er etablert rutiner for å sikre at saksbehandlere har en felles praksis for referatskriving og dokumentasjon av barnevernfaglige vurderinger. Dette var også ett av avvikene som ble avdekket ved tilsynet i Ytrebygda barneverntjeneste. Som nevnt tidligere mener revisjonen at manglende dokumentasjon av barneverntjenestens vurderinger vedrørende fastsettelse og reduksjon av antallet oppfølgingsbesøk også innebærer et brudd på krav til dokumentering av barnefaglige vurderinger (se punkt 4.5.2).

Revisjonen mener også at barneverntjenestene i for liten grad følger opp og evaluerer praksis knyttet til hvordan den enkelte saksbehandler refererer fra fosterhjemsbesøk og hvordan barnevernfaglige vurderinger dokumenteres.

⁴⁹ Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013–2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

Det gjennomføres ikke systematiske kontroller av innholdet i referatene og i hvilken grad disse i tilstrekkelig grad dokumenterer vesentlige punkt og om barnevernfaglige vurderinger blir tilstrekkelig nedtegnet. Revisjonen mener dette ikke er i samsvar med krav til internkontroll (jf. Forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4, f og g.)

4.7 I hvilken grad sikrer kommunen at fosterforeldrene får nødvendig opplæring, råd og veiledning i forbindelse med de enkelte fosterhjems plasseringene?

4.7.1 Datagrunnlag

Opplæring, råd og veiledning til fosterforeldre

Når det gjelder generell veiledning, får alle fosterforeldre Bergen kommune har ansvar for, tilbud om å delta på kurs i regi av Bufetat. I tillegg får alle nye fosterforeldre tilbud om å delta i Bufetats førsteårsgruppe «Trygg base». Førsteårsgruppene ledes av to veiledere fra Bufetat og deltakerne samles 11 ganger i løpet av ett år. Gruppene er delt inn i grupper for fosterforeldre som er i slekt med fosterbarnet og grupper der fosterforeldrene ikke er i slekt med fosterbarnet.⁵⁰

Bergen kommune gir råd og veiledning til fosterforeldre gjennom oppfølgingsbesøkene som saksbehandler gjennomfører, i tillegg til at kommunen kan tilby ekstra veiledning fra profesjonelle veiledere i de tilfellene fosterforeldre har behov for dette.

Frem til i dag har Bergen kommune benyttet eksterne veiledere (psykologer, konsulenter) som har blitt kjøpt inn ved behov for veiledning i den enkelte familie. Denne ordningen er i ferd med å endres og kommunen har etablert et kommunalt veiledningstilbud til fosterforeldre som bor i Bergen og omegnskommunene (jf. oppdrag fra byrådsavdelingen 22. september 2014). De fire familieveiledningssentrene i kommunen skal overta veiledningen og skal samarbeide på tvers av bydelene, for eksempel når det gjelder gruppetilbud. Det er ansatt en veileder per familieveiledningssenter, i tillegg til at det er ansatt en ekstra person ved familieveiledningssenteret som dekker Årstad og Bergenhus. Målet med omleggingen er å få mer oversikt og kontroll, samt en mer profesjonalisert veiledning.

Etatsjefen viser til det arbeides med å sikre gode overganger fra ekstern kjøpt veiledning til kommunal veiledning, og at arbeidet følges tett av barnevernslederne. Bergen kommune har utarbeidet en felles mal for skriftlig oppsigelse av veilederne til fosterhjemmene, men det fremgår av referat fra ledermøte i april 2015 at ikke alle veilederne er sagt opp ennå. Barneverntjenestene har over flere måneder informert fosterforeldrene muntlig, og i enkelte tilfeller skriftlig om ny veiledningsordning. Nåværende veiledningsforhold er i noen tilfeller avvirket gradvis. Det opplyses at noen fosterforeldre har hatt behov for å opprettholde veiledningen en tid videre i forbindelse med pågående saker for nemnd og rettsapparatet. Fosterhjemforeningen Hordaland viser til at de har fått tilbakemelding om at det har vært ulikheter mellom bydeler når det gjelder når prosessene ble satt i gang. Noen fosterfamilier opplever at veiledere er sagt opp med en gang, mens andre har fått beskjed om at oppsigelse vil skje om en stund. Fosterhjemforeningens inntrykk er at det har vært både ulik gjennomføring av overgangen og ulik informasjon og kommunikasjon til fosterhjemmene i forbindelse med overgangen. Barneverntjenestene som er intervjuet viser også til at ikke alle fosterhjem er fornøyd med endringen.

Alle de tre barneverntjenestene viser til at alle fosterhjem fra starten av plasseringen får tilbud om individuell veiledning. Det fremgår av referat fra barnevernledermøte at de fleste fosterforeldre ønsker individuell veiledning.⁵¹ Det blir samtidig i et av intervjuene påpekt at bydelene har ulike praksiser rundt hvor mye veiledning de setter inn. Ingen av barneverntjenestene som er intervjuet kjenner til at det er etablert en felles rutine for Bergen kommune som viser hvordan barneverntjenestene skal gå frem for å vurdere og dokumentere fosterforeldrenes behov og ønsker når det gjelder veiledning.

Intervju og stikkprøver bekrefter varierende praksiser når det gjelder dokumentasjon av vurderinger og dokumentasjon knyttet til den eksterne veiledningen. De siste to årene har den ene barneverntjenesten (Årstad) bedt fosterhjemveilederne om å sende veiledningsrapporten til barneverntjenesten, slik at den kan arkiveres i mappen. Disse rapportene har gitt nyttig informasjon, men det har vært noen diskusjoner og uenigheter rundt hva

⁵⁰http://www.bufdir.no/Fosterhjem/Alle_kontorer/Bergen/Oversikt_over_alle_kurs_informasjonsmoter_og_arrangemeter_i_Bergen/Forstearsgru ppe_Trygg_Base/

⁵¹ Bergen kommune. Referat fra barnevernledermøte 9.april 2015

barneverntjenesten skal få tilgang til av informasjon fra eksterne veiledere. I de andre barneverntjenestene er det ikke rutine for at disse rapportene sendes barneverntjenesten.

Stikkprøvegjennomgangen viser at vurdering av behov for veiledning i varierende grad blir dokumentert i referat fra oppfølgingsbesøk hos fosterforeldre. Stikkprøvene viser også at det i 11 av 24 saker foreligger skriftlig veiledningsmandat. Hvordan veiledningsmandatene er utformet varierer mellom de ulike sakene, blant annet fremgår det ikke i alle tilfeller hvor mange timer veiledning som skal gis, mens det i andre saker fremgår konkrete timerammer for veiledningen. Noen mandat er i liten grad konkretisert i forhold til fosterforeldrenes behov, og det er her vesentlig variasjon mellom sakene. I en av sakene revisjonen har gjennomgått fremgår det at veileder ber barneverntjenesten om å spisse mandatet for veiledningen ytterligere. I to av sakene som er gjennomgått er også veiledningsrapporten arkivert i barnets mappe, i de øvrige mappene så revisjonen ikke slik dokumentasjon.

Brudd i fosterhjem

Veiledning og oppfølging av fosterhjem skal bidra til at en følger opp at barnet har det bra og at fosterforeldrene får den oppfølging som er nødvendig. Dette skal medvirke til å forhindre utilsiktede brudd i fosterhjemmet. Representanten fra fosterhjemforeningen Hordaland viser til at fosterforeldre har opplevd at ordningen med ekstern veileder har fungert godt. Det vises samtidig til at ikke alle fosterhjem opplever at de får oppfølgingen de har behov for fra barneverntjenestene i Bergen kommune. Fosterhjemforeningen har ikke tall på utilsiktede brudd i fosterhjem i Bergen kommune, men viser til at det skjer «jevnt og trutt». Som nevnt tidligere opplyser leder for Fosterhjemsforeningen at foreningen kjenner til flere utilsiktede brudd i fosterfamilien som de mener blant annet har skjedd fordi fosterforeldrene ikke opplevde at de fikk den oppfølgingen de hadde behov for fra barneverntjenesten. Fosterhjemsforeningen stiller i noen tilfeller spørsmål ved hvorfor barneverntjenesten ikke har vært tidligere inne med oppfølging som kan hindre bruddet.

Bergen kommune har ikke oversikt over hvor mange utilsiktede flyttinger som skjer årlig fra fosterhjem i Bergen kommune. Det er heller ikke gjort noen analyser av hvorfor slike brudd forekommer. I én av stikkprøvene som er gjennomgått fremgår det at det har skjedd et utilsiktet brudd. I denne saken er det ikke i noen av referatene fra fosterhjemsbesøkene dokumentert særlige utfordringer i fosterfamilien, heller ikke i perioden før bruddet. Leder for Fosterhjemsforeningen viser til at barneverntjenesten gjennomgående ikke følger opp fosterfamilieene godt nok etter utilsiktede brudd. Leder for Fosterhjemsforeningen viser til at uansett årsak til fraflytting er det en stor påkjenning for fosterforeldre at barnet flytter, og de har behov for oppfølging og bearbeiding av bruddet. Leder trekker blant annet frem to eksempler fra brudd siste halvår, der fosterfamilien ikke fikk noen oppfølging. Eneste kontakt med barneverntjenesten var i disse tilfellene en e-post om at betalinger og godtgjørelser vil opphøre. Leder for fosterhjemforeningen viser til at en konsekvens av manglende oppfølging er at det er mindre sannsynlig at fosterforeldrene ønsker å være fosterfamilie for et annet barn. Det er flere årsaker til brudd, og fosterfamilien kunne i mange tilfeller fått det til å fungere med et annet barn.

Bergen kommune har ikke fremlagt felles, skriftlige rutiner for hvordan fosterfamilier skal følges opp etter utilsiktede brudd, og undersøkelsen viser at det er ulike praksiser her mellom barneverntjenestene som er undersøkt.

Brudd i fosterhjem

Bergenhus barneverntjeneste viser til at de har opplevd få brudd i fosterhjem. I de tilfeller det har forekommet brudd har det for eksempel vært knyttet til at barn er kommet i puberteten, eller det er blitt en for stor belastning for de biologiske barna å ha fosterbarn i familien. Barneverntjenesten forsøker å sette inn ekstra veiledning dersom de ser at det er fare for brudd i fosterhjemmet. Det blir samtidig vist til at det er utfordrende å hindre brudd i nettverks plasseringer, og at de ikke har vært god nok på veiledning i forhold til slike nettverks plasseringer, som innebærer flere og andre dilemma enn ved plassering i en fosterfamilie som ikke har tilknytning til barnet. I forbindelse med verifisering opplyser Bergenhus at utfordringene i nettverks plasseringer har vært at de er mer skeptisk enn nøytrale fosterhjem til å ta imot veiledning. Men det blir presisert at barneverntjenesten alltid har tilbudt dem veiledning på lik linje med de andre fosterhjemmene.⁵² Barneverntjenesten viser til at det gjøres en vurdering av oppfølgingsbehovet i hver enkelt fosterfamilie etter et brudd. Dersom det vurderes at fosterhjemmet trenger det, og ønsker det, vil barneverntjenesten følge opp fosterfamilien. Bergenhus barneverntjenesten viser til at det i andre tilfeller ikke er hensiktsmessig med slik oppfølging.

Årstad barneverntjeneste viser også til at de har vært opptatt av å øke veiledningstilbudet til fosterfamilier når de har særlige utfordringer. Barneverntjenesten viser til at de har få utilsiktede flyttinger av barn, og barneverntjenesten har bare opplevd to ganger at fosterhjem har sagt opp avtalen sin uten forvarsel. I disse tilfellene har ikke dialogen vært god nok på forhånd og barneverntjenesten har ikke vært klar over hvordan fosterhjemmet opplevde situasjonen. Barneverntjenesten viser til at både barneverntjenesten og Bufetat følger opp fosterfamilier etter utilsiktede brudd. Det arrangeres alltid et avslutningsmøte

⁵² Innspill fra Bergenhus barneverntjeneste sendt på e-post 20.8.2015

mellom fosterfamilien og barneverntjenesten og evt. også Bufetat. Fosterforeldre får også tilbud om å opprettholde eksternt veiledning en periode for å bearbeide bruddet. Det arbeides med å gjøre bruddet så lite belastende som mulig både for fosterbarnet og fosterforeldrene, og fosterforeldrene får noen ganger en annen rolle ovenfor barnet, eksempelvis som besøkshjem.

Laksevåg barneverntjeneste opplyser om at de ikke har oversikt over antall utilsiktede flyttinger/brudd. Barneverntjenesten opplyser om at de har en oppfølgingsamtale med fosterhjem som har opplevd et utilsiktet brudd. I enkelte tilfeller har det blitt tilbudt profesjonell hjelp i slike tilfeller. I andre tilfeller har det ikke blitt satt inn noen tiltak.

Brukerundersøkelser og involvering av fosterforeldre og fosterbarn i utvikling av tjenestene

Barneverntjenesten i Bergen kommune har ikke gjennomført brukerundersøkelser knyttet til barneverntjenestene de siste 15 årene, verken når det gjelder hvordan fosterbarn eller fosterforeldre opplever tjenestetilbudet til Bergen kommune. Til sammenligning har både Stavanger og Trondheim kommune benyttet brukerundersøkelser i barneverntjenesten i 2012-2014, ifølge rapportering til KOSTRA. I notat i forbindelse med verifisering av rapporten opplyser Etat for barn og familie om at Bergen kommune hovedsakelig benytter standard brukerundersøkelser i regi av Bedre kommune.no (Kommuneforlaget). Det vises videre til at:

«Undersøkelsen [fra Kommuneforlaget] som foreligger er knyttet til hjelpetiltak i familien og retter seg mot barn og foreldre. Det blir derfor galt å trekke inn sammenligning med andre kommuner på dette området. Det er for øvrig korrekt at Bergen kommune ikke har gjennomført brukerundersøkelse på hjelpetiltaksområdet. Vi har heller ikke utarbeidet egne brukerundersøkelser på fosterhjemsområdet.»⁵³

Fosterhjemforeningen Hordaland uttrykker i intervju at de savner kontakt og dialog med barneverntjenesten i Bergen kommune. Leder for Fosterhjemforeningen mener at foreningen kunne kommet med konstruktive innspill til forbedringsarbeidet på systemnivå. Det er per i dag (mai 2015) ingen kanal for å gi slike tilbakemeldinger til Bergen kommune på systemnivå. I løpet av de siste 10 år har det kun vært ett møte mellom Fosterhjemforeningen og Bergen kommune. Møtet fant sted for cirka seks år siden mellom Fosterhjemforeningen og byråden, og var på initiativ fra Fosterhjemforeningen selv. Fosterhjemforeningen ønsker gjerne å være i dialog med barneverntjenesten med sikte på forbedrings- og utviklingsarbeid, og mener det er behov for dette, og at det ville vært konstruktivt for begge parter.

4.7.2 Revisjonens vurdering

Barneverntjenesten skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer (jr. forskrift om fosterhjem § 7). Det er ikke etablert noe felles systemer for å kartlegge og vurdere behov for veiledning i Bergen kommune, og det er ulikt hvor mye veiledning som gis. Alle de tre barneverntjenestene opplyser om at fosterforeldre får tilbud om veiledning i starten av plasseringen, og ved behov. Fosterforeldre sitt behov for oppfølging er likevel ikke systematisk vurdert og dokumentert i stikkprøvene. Revisjonen merker seg spesielt at leder for Fosterhjemforeningen opplyser at manglende oppfølging er en medvirkende årsak til at det har forekommet utilsiktede brudd i fosterhjem i Bergen kommune. Revisjonen mener at manglende rutiner for vurdering av oppfølging og veiledningsbehov til fosterforeldre ikke er i samsvar med forskrift om fosterhjem § 7. Revisjonen mener at det er viktig at kommunen sikrer gode nok systemer for å vurdere oppfølgingsbehovet til den enkelte fosterhjemsfamilie ved overgang til ny ordning for individuell veiledning.

Undersøkelsen viser at Bergen kommune ikke har en felles rutine eller praksis for å kartlegge om fosterforeldrene er fornøyd med barneverntjenestens oppfølging og veiledning. Revisjonen mener det er uheldig at kommunen ikke har gjennomført brukerundersøkelser eller eventuelt involvert sentrale brukergrupper slik som Fosterhjemforeningen for å avdekke mulige forbedringsområder m.m. Revisjonen vil vise til at det fremgår av forskrift om internkontroll for barneverntjenesten § 4 at barneverntjenesten er pliktig til å gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten. Manglende oppfølging kan føre til utilsiktede brudd, noe som er en stor belastning både for barnet og for fosterforeldre som er involvert. Revisjonen mener at det er uheldig at kommunen ikke kartlegger systematisk hvilke utilsiktede brudd som forkommer og hva som er årsaken til bruddene for å kunne sett i verk tiltak som kan motvirke dette. Revisjonen mener at dette ikke er i samsvar med av forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4. Revisjonen merker seg også at Fosterhjemforeningen har fått tilbakemelding på at kommunen i for liten grad følger opp fosterforeldre i etterkant av utilsiktede brudd. Revisjonen mener at kommunen bør sørge for at barneverntjenestene har rutiner for hvordan oppfølgingen skal skje i etterkant av slike brudd.

⁵³ Notat vedrørende forvaltningsrevisjon; tilsyn, oppfølging og kontroll av fosterhjem. Mottatt 31.8.2015

4.8 I hvilken grad blir det gjennomført egne samtaler med barna i fosterhjem i forbindelse med oppfølgingen?

4.8.1 Datagrunnlag

Kompetanse

Saksbehandlere ved alle barneverntjenestene i Bergen kommune har deltatt eller skal delta på videreutdanning i samtaler med barn i regi av Ressurssenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS).⁵⁴ Opplæringsprogrammet går over ¾ år og inkluderer skriftlig individuell veiledning av egne barnesamtaler og egentrening med kollegaveiledning. Fire av medarbeiderne fra fosterhjemsavdelingen i Laksevåg har allerede gjennomført videreutdanningen og har veilederfunksjoner i opplæringen av barnesamtalen i tre andre bydeler.⁵⁵ Det vises også til eksempler på at barnevernansatte har fått tilbud om, og deltatt på, andre kurs i barnesamtaler. I tillegg er fire av barneverntjenestene med i prosjektet «Mitt liv», der barnevernsbarn forteller om sine opplevelser med barnevernet.⁵⁶ Bergenhus har deltatt i «Mitt Liv»-prosjektet i 1,5 år, og viser til at prosjektdeltakelsen har ført til økt bevissthet rundt barnesamtaler og gode diskusjoner og refleksjoner internt. Det er også nå formalisert rutine at det ukentlige møtet i fosterhjemsgruppen i Bergenhus skal begynne med temaet «Mitt liv».

Rutiner

Det fremgår av budsjett- og oppdragsnotat for 2014⁵⁷ at barneverntjenestene skal bidra til etablering av felles rutiner for å implementere lovendringen (barnevernloven § 4-1 om barnets medvirkning) med påfølgende forskrift. I notatet fremgår det at rutinen skal behandles av etatens kvalitetsgruppe, godkjennes av etatssjef og deretter innarbeides i den enkelte barneverntjenestes arbeidsprosedyrer. Revisjonen har etterspurt, men ikke mottatt nærmere informasjon om utvikling av disse felles rutinene. Det fremgår imidlertid av undersøkelsen at det ikke er utarbeidet en felles rutine knyttet til barnesamtaler, medvirkning og tilbud om tillitsperson. Hver enkelt barneverntjeneste har i ulik grad utarbeidet egne rutiner for dette.

Rutiner for samtaler med barn

I rutinene til Bergenhus barneverntjeneste («Rutiner i forhold til oppfølging av fosterbarn») fremgår det at barnevernets saksbehandler skal ha samtale med barnet i oppfølgingsbesøket. Fosterhjemsgruppen har også satt seg som mål at barnet skal gis mulighet til aktivt å medvirke og gis mulighet til å kjenne sin egen livshistorie.⁵⁸ Det blir i intervju vist til at barneverntjenesten i større grad dokumenterer samtaler med barn nå enn før, og det er et mål å snakke med barn ned i toårsalderen. Bergenhus har ikke utarbeidet skriftlig rutine for tilbud om tillitsperson. I noen tilfeller har barn blitt spurt om de ønsker en tillitsperson, men ikke alle saksbehandlerne har etablert denne praksisen på tidspunktet for gjennomgang av stikkprøvene (mars 2015). Bergenhus barneverntjeneste opplyser i forbindelse med verifisering at et av fokusområdene i prosjektet «MITT LIV» som barneverntjenesten er med i, er at alle fosterbarna skal bli informert om tillitsperson. Dette er gjennomført og er dokumentert i form av logging som er innsendt til Forandringsfabrikken.⁵⁹

I Laksevåg barneverntjenestes rutiner fremgår det i sjekklister til fosterhjemsbesøk (ikke datert) punktet «samtale med barnet, tillitsperson». I intervju vises det til at saksbehandlerne som regel snakker med barna, men at det er en utfordring at ikke alle barna ønsker å prate med saksbehandler. Det fremgår av intervju at barneverntjenesten begynte å tilrettelegge for tilbud om tillitsperson i oktober 2014.

Årstad barneverntjeneste har utarbeidet rutine for oppfølgingsbesøk⁶⁰ der det fremgår at barneverntjenesten i minimum to av de årlige oppfølgingsbesøkene skal snakke med barnet. Videre fremgår det av rutinen at barneverntjenesten skal sikre at barnet får tilpasset informasjon og kan uttrykke sine synspunkter og derved medvirke i egen sak. Årstad har også utarbeidet en liste med åtte punkter saksbehandlerne skal ta opp med barnet under samtale, og beskrevet hvordan barnet i forkant skal informeres om at saksbehandler kommer for å snakke med ham/henne. I rutinen er det presisert at det skal være eget notat

⁵⁴ Våren 2015 deltok rundt 80 personer på denne videreutdanningen, herunder ansatte fra Arna, Årstad og Åsane. Videreutdanningen går over 13 måneder og er delt inn i to moduler; «Barnevernets arbeid etter avdekking av vold og overgrep» og «Samtaler med barn». Laksevåg og Fyllingsdalen har allerede gjennomført utdanningen, og alle barneverntjenestene deltar i dette opplæringsopplegget. <http://www.rvtsvest.no/eit-felles-loft-som-gjev-storre-tryggleik/>

⁵⁵ Årsrapport Laksevåg barneverntjeneste 2014.

⁵⁶ Samarbeid mellom Forandringsfabrikken, Barnevernsproffene og KS. 125 barneverntjenester deltar i «Mitt Liv»-prosjektet. Barnevernsproffene ble etablert i 2009. Dette er unge som får hjelp i norsk barnevern nå, de er 8-22 år og kommer fra hele landet.

<http://www.forandringsfabrikken.no/barnevern-info/>

⁵⁷ Sendt fra Etat for barn og familie til barneverntjenestene i Bergen kommune 2014

⁵⁸ Ingen av disse rutinene er datert

⁵⁹ Innspill fra Bergenhus barneverntjeneste sendt på e-post 20.8.2015

⁶⁰ 16.10.2014

eller tydelig merket når det er gjennomført samtale med barnet. Det fremgår også at det må avklares hvordan barnet skal informeres om det som er besluttet og eventuelt skal skje videre. I intervju blir det kommentert at bydelen over tid har hatt fokus på barns medvirkning. Det påpekes at dokumentasjonen av slike samtaler også gradvis har blitt bedre. Årstad har utarbeidet egen rutine for «barnets tillitsperson».⁶¹ Tilbudet om tillitsperson er også lagt inn i eksisterende rutiner, slik som rutine for oppfølgingsbesøk,⁶² der det bl.a. fremgår at «tidspunkt for oppfølgingsbesøk må tilpasses slik at barnet og eventuelt barnets tillitsperson kan delta».

Dokumentasjon på samtaler med barn

Stikkprøvene fra de tre bydelene viser at det ikke i alle tilfeller blir gjennomført og/eller dokumentert samtaler med barn i referatene fra oppfølgingsbesøkene. Det fremgår også at det er store variasjoner mellom barneverntjenestene og mellom saksbehandlerne innad i en barneverntjeneste når det gjelder hvordan og i hvilken grad slike samtaler dokumenteres i referat fra oppfølgingsbesøk. Stikkprøvene viser at det de siste årene i større grad dokumenteres samtale med barn, sammenlignet med referat fra tidligere år. Det er likevel varierende praksiser:

- I noen saker fremgår det tydelig av referat hvordan barnesamtalen er gjennomført og hva barnet har gitt uttrykk for i denne samtalen. For eksempel vises det i én sak der barnet er 10 år til at saksbehandler har snakket med barnet om barnets historie. I en annen sak der barnet er 18 år fremgår det også tydelig hva barnet mener og ønsker om barnevernets tiltak fremover, og det dokumenteres også hvordan dette er vektlagt ved beslutning. Som et tredje eksempel fremgår det av referatet hvilke synspunkt vedkommende 17 åring har gitt i samtalen med barneverntjenesten som omhandlet overgang fra ett fosterhjem til et annet.
- I andre saker fremstår det som utydelig om det er gjennomført samtaler med barnet, og hvorvidt informasjon i referatet kommer fra samtale med barnet, fra observasjon eller fra informasjon gitt av fosterforeldre. For eksempel fremgår det i en sak der barnet er ni år ikke dokumentasjon på om barneverntjenesten har snakket med barnet og hva som eventuelt har kommet ut av samtalen. I denne saken fremgår det ikke i referatet hvilken informasjon som kommer fra fosterbarnet selv og hvilken informasjon som kommer fra fosterforeldrene. I flere saker er det utydelig om barnet er snakket med eller ikke.
- Noen ganger fremgår det av dokumentasjonen at barneverntjenesten har snakket med barnet alene, mens det andre ganger i dokumentasjonen fremgår at fosterforeldrene også har vært til stede under samtalen. I en rekke referat presiseres ikke dette.
- Enkelte oppfølgingsbesøk er avholdt med bare fosterforeldre, uten barnet til stede.
- I noen saker er barnet for lite til å kunne uttrykke seg verbalt (under to år gammel) og har derfor blitt observert under lek.

Når det gjelder tillitsperson viser stikkprøvene fra to av barneverntjenestene (Bergenhus og Laksevåg) at det ikke er dokumentert at det er gitt tilbud om tillitsperson i de gjennomgåtte referatene fra fosterhjembesøk (etter lovendring), eller i annen dokumentasjon revisjonen har sett i saksmappene. Bergenhus barneverntjeneste oppgir i forbindelse med verifisering at tilbud om tillitsperson logges i «Mitt Liv» prosjektet de har sammen med Forandringsfabrikken. Laksevåg barneverntjeneste opplyser i forbindelse med verifisering at Laksevåg barneverntjeneste journalfører vurderinger på områder som antall tilsynsbesøk, samvær, barnets medvirkning (inkl. samtale med barnet), spørsmål og tillitsperson osv. som journalnotat, og at dette kan være en forklaring på at revisor ikke har funnet dokumentasjon i enkelte saker.

Stikkprøvene viser at det i den tredje barneverntjenesten (Årstad) gjennomgående er dokumentert tilbud om tillitsperson i referat fra fosterhjembesøk (og i Familia). I referatene er det også dokumentert begrunnelse for at barnet ikke ønsker tillitsperson, eller dette ikke vurderes som hensiktsmessig, for eksempel fordi barnet fortsatt er for lite til å kunne uttrykke ønske om dette.

⁶¹ Datert 16.10.2014

⁶² Oppdatert 16.10.2014

4.8.2 Revisjonens vurdering

Bergen kommune har ikke etablert felles rutiner for involvering av barn i forbindelse med fosterhjemsoppfølging, men det er satt i gang et arbeid for å etablere en felles rutine for dette som skal ta høyde for lovendringen. Bergen kommune har også satt i gang flere kompetansehevende tiltak og alle barneverntjenestene uttrykker at det har blitt økt oppmerksomhet omkring barns medvirkning.

De tre barneverntjenestene som er undersøkt har fremlagt rutiner som i ulik grad og på ulik måte tilrettelegger for barns medvirkning. Den ene barneverntjenesten har i langt større grad enn de to andre utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan barns medvirkning skal ivaretas i oppfølgingsbesøkene, og revisjonen mener at kommunen må sikre at alle barneverntjenesten har rutiner som er egnet til å ivareta og dokumentere barns medvirkning i tilstrekkelig grad.

Undersøkelsen viser at det de siste årene i større grad enn tidligere er dokumentert samtaler med barn i referatene fra oppfølgingsbesøkene. Det fremgår likevel fortsatt eksempler på saker der det ikke er tilstrekkelig dokumentert om samtaler med barn har funnet sted. Undersøkelsen viser også vesentlige forskjeller mellom saksbehandlers dokumentasjonspraksis både innad i samme barneverntjeneste og mellom av de tre undersøkte barneverntjenestene. Stikkprøvegjennomgangen i de tre barneverntjenestene viser også eksempler på mangelfull dokumentasjon av hva barnet eventuelt har gitt uttrykk for, og det er ikke alltid skille mellom informasjon fra barnet og informasjon gitt fra fosterforeldre. Revisjonen mener at manglende dokumentering av barns medvirkning ikke er i samsvar med «Artikkel 12» i FNs barnekonvensjon, barnevernloven § § 4-1, 6-3 eller forskrift om medvirkning og tillitsperson §§ 5, 6 og 7. Barneverntjenestene må sikre at det systematisk dokumenteres hvordan barn har blitt involvert, hva som er kommet ut av samtaler og hvordan barnets synspunkt blir vektlagt ved beslutninger. Barnevernet har ansvar for å tilrettelegge for barnets medvirkning, og er i sin saksbehandling pliktig å dokumentere hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet har blitt hørt om og hva som var barnets syn, jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson §§ 6 og 7.

Undersøkelsen viser at det i to av de tre undersøkte barneverntjenestene er avdekket avvik fra kravet om at det skal dokumenteres tilbud om tillitsperson til fosterhjemsbarn, jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson § 12. Revisjonen registrerer at de tre barneverntjenestene opplever utfordringer i administreringen av tillitspersonordningen, og det vises til at få barn ser behovet for en tillitsperson. Revisjonen vil likevel understreke at barneverntjenestene i Bergen kommune må sikre at de alltid dokumenterer at barnet er informert om muligheten til å ta med seg en tillitsperson og om barnet ønsker å ha med seg en tillitsperson, jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson § 12.

Revisjonen vil også peke på at når det ikke gjennomføres tilstrekkelig med oppfølgingsbesøk (se pkt. 4.5.2) blir barnet fratatt en viktig mulighet for direkte medvirkning og mottak av informasjon.

4.9 I hvilken grad blir det gjennomført evaluering av barnets samvær med biologisk familie?

4.9.1 Datagrunnlag

Det fremgår av intervju og felles mal at barneverntjenestene i Bergen kommune hvert år skal utarbeide en plan for når og under hvilke former samværet med biologisk familie skal foregå. Det bekreftes i stikkprøvene at i alle sakene der Fylkesnemnda har vedtatt samvær, utarbeides samværsplaner, og disse arkiveres i barnets mappe. Det opplyses i intervjuene at rammene for samværene vedas i Fylkesnemnda eller ved en rettskraftig dom. I omsorgsplanene som er gjennomgått vises det til at Fylkesnemndas vedtak skal følges, og i enkelte tilfeller er det spesifisert hvilke rammer Fylkesnemnda har lagt opp til når det gjelder samværet med biologisk familie. Det fremgår av intervju at det kan være utfordrende og ressurskrevende å organisere samværsavvikling. Utfordringene kan være alt fra samværssted, tilsynspersoner og tilpasning ift. transportmuligheter. Noen foreldre møter heller ikke opp til avtalt samvær. Det er også utfordrende å skaffe tilsynsperson til samvær mellom biologiske foreldre og barnet, særlig når barnet er plassert geografisk langt unna. Dokumentasjon i stikkprøvene bekrefter at det i flere av sakene er dokumentert utfordringer i samværsavviklingen, for eksempel at biologiske foreldre ikke møter opp til avtalt tilsyn. De tre barneverntjenestene som er undersøkt viser til at de evaluerer samværene mellom fosterbarn og biologisk familie på ulike måter: For det første kan barneverntjenesten få informasjon om hvordan samværene fungerer i forbindelse med oppfølgingsbesøk hos fosterfamilien, hvor det er samtale med fosterforeldre og fosterbarnet. For det andre er det ved flere av samværene med biologisk familie tilsynsfører til stede, og tilsynsfører skriver en rapport fra hvert samvær som også inngår i barneverntjenestenes evaluering av samværene. Den tredje kilden til evaluering er oppfølgingsmøtene med biologiske foreldre. De tre barneverntjenestene har slike faste oppfølgingsmøter enten halvårlig eller årlig, og oppfølgingsmøter planlegges ved hjelp av en «oppfølgingsplan». Dette er en mal som er felles for Bergen kommune. Barneverntjenestene har i liten grad skriftliggjort rutinene for

hva som skal inngå i en evaluering av samvær med biologisk familie og hvordan denne skal utføres og dokumenteres.

Stikkprøvene bekrefter at det er fast praksis at referat fra samvær under tilsyn utarbeides og arkiveres, og i de fleste sakene inkluderer referatene ikke bare observasjoner, men også tilsynspersonens evaluering av hvordan samværet fungerer. Tilsynsreferatene følger ikke fast mal, og det fremgår eksempler på at evaluering ikke skrives.

Det blir i intervju vist til at det også blir iverksatt eventuelle endringer på bakgrunn av hvordan barnet reagerer både før, i og etter samvær. Dokumentasjon i saksmappene bekrefter at det har blitt gjort slike endringer. I stikkprøvene fremgår det tre eksempler på at vurderinger og evalueringer av samværet har ført til endringer i gjennomføringen av samvær, for eksempel at man endrer møtested for samværet og at det settes inn tilsynsfører ved samværet. I ett eksempel er det dokumentert at fosterforeldre har meldt fra om at samvær ikke fungerer hensiktsmessig, på bakgrunn av deres observasjoner av barnets reaksjon på samværet. I denne saken følger barneverntjenesten opp dette. Det fremgår flere eksempler på at biologiske foreldre er innkalt til samtale ut over ordinært oppfølgingsmøte for å evaluere hvordan samværene fungerer.

4.9.2 Revisjonens vurdering

Barn og foreldre har, hvis ikke annet er bestemt, rett til samvær med hverandre, jf. barnevernloven § 4-19. Barneverntjenesten har etter omsorgsovertakelsen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene jf. barnevernloven § 4-16.

I følge Helsetilsynet⁶³ må barneverntjenesten «følge med på barnets, fosterforeldrenes og foreldres vurdering av samværene, og fortløpende vurdere om samværene er positive for barnet». Barn som bor i fosterhjem etter en omsorgsovertagelse kan i utgangspunktet bli tilbakeført til sine foreldre. Samværmøtene og rapportene fra disse er derfor viktige i barneverntjenestens vurdering av om barnet skal tilbakeføres til foreldrene. Bergen kommune har, med unntak av mal for plan for oppfølgingsbesøkene, ikke fremlagt skriftliggjorte, felles rutiner for hvordan evalueringen av barnets samvær med biologisk familie skal foregå og dokumenteres i saksmappene. Det fremgår av undersøkelsen at de tre undersøkte bydelene i praksis evaluerer samvær via oppfølgingsamtaler med biologiske foreldre, oppfølgingsbesøk og samtaler med fosterforeldre og fosterbarn (jf. barnevernloven § 4-16). Det benyttes også rapporter fra tilsynsførere som er til stede under samværet. Selv om det i praksis gjøres evalueringer ved flere anledninger, mener revisjonen at det er uheldig at slike evalueringer ikke gjennomføres og dokumenteres mer systematisk. Skriftlig dokumentasjon gjør at vurderinger og tiltak kan etterprøves og vurderes i ettertid og vil også bidra til at partene kan ivareta sine rettigheter i saken. Kravet til god forvaltningsskikk krever at det skal være mulig å se i saksdokumentene hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for barnevernstjenestens sine avgjørelser.

⁶³ Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013–2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

5 Tilsyn i fosterhjem

Etterlever Bergen kommune lovkrav om tilsyn med barn i fosterhjem?

5.1 Revisjonskriterier

I tillegg til barneverntjenestens oppfølging av fosterbarn og fosterhjem skal hvert fosterbarn få tildelt en egen tilsynsperson (tidligere referert til som tilsynsfører). Tilsynspersonen skal føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp frem til barnet fyller 18 år, jf. barnevernloven § 4-22 og forskrift om fosterhjem § 8. Det er kommunen hvor barnet er plassert (fosterhjems kommunen) som har ansvar for å rekruttere og tildele tilsynsperson til barn som er bosatt i fosterhjem i kommunen. Ved behov kan også omsorgskommunen inngå en avtale med fosterhjems kommunen om å sørge for tilsynsfunksjonen. Alle barn i fosterhjem skal få oppnevnt tilsynsperson ved plasseringstidspunktet.

Barnevernloven og fosterhjemsforskriftens bestemmelser om tilsyn med barn i fosterhjem ble endret med virkning fra og med 1.2.2014. Tidligere var det lagt opp til at tilsyn skulle skje ved at barneverntjenesten rekrutterte eksterne tilsynspersoner (tilsynsførere) som fikk som oppgave å føre tilsynet med barn i fosterhjem i kommunen. Endringen i regelverket innebærer at det nå er kommunen som har ansvar for godkjenning og tilsyn med fosterhjemmet (jf. barnevernloven § 4-22). Kommunen kan selv bestemme hvordan tilsynsordningen skal organiseres. Selve tilsynet kan utføres av ansatte i kommunen, av private aktører eller privatpersoner.⁶⁴ Det innebærer at kommunen kan velge å fortsette ordningen med tilsynsfører som var gjeldende før endringen i regelverket dersom denne har fungert tilfredsstillende.

Tilsynsoppgaver skal gis til personer som er egnet til å utføre oppgaven, kan utføre oppgaven over tid og har en tilstrekkelig uavhengig funksjon ovenfor barneverntjenesten og fosterforeldrene, jf. forskrift om fosterhjem § 8. Tilsynspersonene skal gis nødvendig opplæring og veiledning, jf. bvl § 4-22 og forskrift om fosterhjem § 8. Kommunens opplæring og veiledning må sikre at tilsynspersonene kan utføre oppgaven på en faglig forsvarlig og god måte, jf. barnevernloven § 1-4. Opplæringen må gi kunnskap og kompetanse slik at tilsynspersonene kan forstå og samhandle med fosterbarna på en god og hensiktsmessig måte og lære hvordan de skal skrive gode tilsynsrapporter. Opplæringen av tilsynspersonene skal omfatte rammene for barneverntjenestens ansvar for barnet, tilsynsfunksjon, samtaler med barn, kunnskap om omsorgssvikt, rapportskriving og barnets rettigheter, jf. forskrift om fosterhjem § 8, femte ledd

Se også gjennomgang av revisjonskriteriene i vedlegg 2.

5.2 Har alle barn under Bergen kommunes omsorg oppnevnt tilsynsperson? I hvilken grad sikrer kommunen at tilsynspersonene har en passende bakgrunn og kompetanse?

5.2.1 Datagrunnlag

I Bergen kommune har det ikke vært gjort endringer i tilsynsfunksjonen etter regelendringen. De enkelte barneverntjenestene rekrutterer og godkjenner fortsatt eksterne tilsynspersoner (refereres fortsatt til som tilsynsførere). Bergen kommune vurderer imidlertid å omorganisere kommunens tilsynsfunksjon. Etat for barn og familie har fått i oppdrag fra byrådet å utrede en modell hvor helsestasjons- og skolehelsetjenesten tar over ansvaret for tilsynsordningen. I en slik modell vil tilsynspersonene være fast ansatt personell i helsestasjonen. Et av målene med en slik organisering er å redusere risiko for at det ikke rekrutteres tilstrekkelig med tilsynspersoner. I dag må barneverntjenesten lyse ut eller etablere oppdragsavtaler for hvert nytt fosterbarn og/eller når tilsynspersonens oppdragsavtale blir oppsagt. Et annet mål med den planlagte organiseringen er å styrke

⁶⁴ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015.

kompetansen til tilsynspersonene. Helsesøstrenes kompetanse blir vurdert som et godt utgangspunkt for oppfølging av barn i fosterhjem. Utredningsnotatet skal ferdigstilles innen 31. august 2015 og sendes kommunaldirektøren for endelig beslutning om organisering av tilsynstjenesten.

330 barn under 18 år var bosatt i fosterhjem i Bergen kommune per mai 2015 (dette er barn Bergen kommune har tilsynsansvar for). Revisjonen gikk igjennom rapport fra styringskortet for mai 2015 for de enkelte barneverntjenestene og samlet for barneverntjenesten. Rapportene viser at 291 av barna, dvs. 88 %, har fått oppnevnt tilsynsfører (Scorecard report. Tilsendt fra Etat for barn og familie). Rapportene fra styringskortet viste videre at fire av barneverntjenestene ikke hadde tilsynsfører for alle barn, og for Bergenhus viste rapporten at det ikke var tilsynsfører for 46 % av barna. I styringskortet til Ytrebygda fremgikk det at de hadde en dekningsgrad på andel fosterbarn med tilsynsfører på 107 %.

Revisjonen ba Etat for barn og familie om en forklaring på hvorfor Ytrebygda fikk en andel som var over 100 %. Etatssjefen viste i den forbindelse til at en årsak kan være at Ytrebygda i tillegg til å følge opp barn bosatt i Bergen har inngått avtaler om at de også skal følge opp barn som er bosatt i andre kommuner, og som Bergen kommune ikke har tilsynsansvar for.

I forbindelse med verifisering av forvaltningsrevisjonsrapporten ble revisjonen gjort oppmerksom på at andelen barn som var oppgitt med tilsynsfører i styringskortet ikke var korrekt for Bergenhus barneverntjeneste. Bergenhus barneverntjeneste opplyser revisjonen om at «i rapporteringen har vi svart at antall barn med tilsynsperson er 31. Da regnet vi kun de barna som bor i Bergen kommune og som vi har tilsynsansvar for. Vi hadde på dette tidspunktet oppnevnt og registrert tilsynsperson for samtlige barn vi har oppfølgingsansvar for med unntak av to barn.»⁶⁵

Revisjonen ba deretter Etat for Barn og familie om å få bekreftet hva som er riktige tall for barneverntjenestene. Etaten har etterlyst riktige tall hos de av barneverntjenestene som viste avvik i forhold til andel barn med tilsynsfører. Revisjonen har fått opplyst nye tall for Åsane barneverntjeneste. De opplyser om at barneverntjenesten har tilsynsansvar for 35 barn, og av disse har 33 barn tilsynsperson. Fyllingsdalen opplyser om at det var rapportert inn to barn uten tilsynsfører, men at det viser seg i ettertid at disse har tilsynsfører, men tilsynsfører har ikke sendt inn rapporter.

Per 7.9.2015 har ikke revisjonen mottatt ytterligere tall som kan bekrefte eller avkrefte tallene for de andre barneverntjenestene. Revisjonen er heller ikke kjent med hvorfor styringskortene ikke viste korrekt informasjon.

I stikkprøvene som revisjonen har undersøkt ser vi i flere tilfeller at tilsynsfører ikke er utpekt ved plasseringstidspunktet og at det ikke ble startet opp med tilsynsbesøk før det hadde gått noe tid etter plassering (for flere plasseringer har det gått over 6 måneder før første tilsynsbesøk er dokumentert, og det er også eksempel på at det har gått 2 år før tilsyn er dokumentert i saksmappen).

En annen utfordring som barneverntjenestene viser til er å sikre tilstrekkelig kontinuitet blant tilsynsførerne. Dette bekreftes også av stikkprøvene som viser at noen barn beholder samme tilsynsfører over lengre tid, mens andre barn opplever hyppige skifter av tilsynsfører. Ved skifte av tilsynsfører er det tilfeller hvor det kan gå en lengre periode før ny tilsynsfører er på plass.

I stikkprøvene som gjelder barn som er under Bergen kommunes omsorg, men som er plassert i annen kommune (som dermed har tilsynsansvar), er det også flere eksempler på at tilsynsfører ikke er blitt utnevnt ved plasseringstidspunktet. I ett tilfelle har det gått opp til tre år uten at det er dokumentert tilsyn. Det fremgår av intervju og stikkprøver at Bergen kommune flere ganger må sende brev til fosterhjems kommunen der de etterlyser tilsynsperson for fosterbarnet. I noen tilfeller har barneverntjenesten i Bergen kommune overtatt tilsynsarbeidet fra tilsynskommunen for å sikre at tilsynsarbeidet kommer raskt nok i gang.

Rekruttering og oppfølging av tilsynsførere utføres i dag av den enkelte barneverntjeneste. Rekruttering skjer gjennom bruk av annonser, nettsider, vervekampanjer og ved å høre med allerede engasjerte tilsynspersoner om de kjenner aktuelle kandidater. Etat for barn og familie utarbeidet i 2012 en rutine for gjennomføring av lovpålagt tilsyn for fosterbarn i Bergen. Rutinen inneholder sentrale punkt som barneverntjenestene skal følge. Det fremgår av rutinen at barneverntjenestene skal ha oversikt over alle godkjente tilsynsførere og at kontoret gjennom løpende rekruttering skal sikre at det er tilgjengelige tilsynsførere. Godkjente tilsynsførere skal meldes til Bufetat for opplæring. Saksbehandler er ansvarlig for å inngå avtale med tilsynsfører og skal avtale behov for kontakt og veiledning. Det skal ved starten av året utarbeides en plan for tilsynsbesøk. Saksbehandler skal ha system på at

⁶⁵ E-post fra Bergenhus barneverntjeneste 26.8.2015

rapportene kommer inn og gjennomgås. Avvik behandles i lokalt kvalitetsutvalg og etaten underrettes. Rutinen er ikke oppdatert etter endringene i regelverket og rutinen inngår kun i dokumentasjonen fra en av de tre undersøkte barneverntjenestene (Årstad), og blir ikke aktivt brukt av de to andre barneverntjenestene.

Rutine for rekruttering og oppfølging av tilsynspersoner

I Årstad barneverntjeneste har rekruttering av tilsynsførere vært lagt til den enkelte saksbehandler. Barneverntjenesten har tatt imot søknader fra personer som ønsker å bli tilsynsfører og har arkivert søknadene frem til behovet har meldt seg. Oppfølging av tilsynsførerne har skjedd ved at disse kalles inn til samtale hos saksbehandler og får informasjon om saken og rammene for oppdraget. Tilsynsordningen er kort nevnt i rutinene for oppfølging av fosterhjem og barneverntjenestene har lagt frem en felles rutine for Bergen komme datert 2012. I tillegg benytte felles mal for rapportering fra tilsynsbesøk.

I Bergenhus barneverntjeneste er det utarbeidet en egen rutine for tilsyn i fosterhjem som svært kort beskriver ulike rekrutteringsinitiativ, opplæring i form av utdeling av veileder til tilsynsfører, møtefrekvens mellom barneverntjeneste og tilsynsfører, og krav til rapportering. I tillegg har barneverntjenesten et dokument som beskriver råd om tilsynsvirksomhet. I denne fremgår det forhold som skal vektlegges ved valg av tilsynsfører (må ha nødvendig tillit og særlige forutsetninger), informasjon til tilsynsfører, og hvordan tilsynsfører skal gjennomføre oppdraget. Rutinene er ikke datert og har ikke referanse til dokumenteier. Det fremgår heller ikke om dette er et internt rutinedokument eller noe som også deles med tilsynsførerne. Rekruttering av tilsynsførere har vært fordelt mellom saksbehandlerne (kontaktpersonene). Barneverntjenesten har en oversikt over tilsynsførerne og når det er behov for nye tilsynsførere blir dette kommunisert på felles samling i avdelingen og kontaktpersoner som vet om noen med ledig kapasitet melder fra. Barneverntjenesten har som rutine at «Veileder for tilsynsførere» blir delt ut til alle tilsynsførere. Det gjennomføres minimum en samtale i året med alle tilsynsførere, også med dem som er engasjert av andre kommuner.

I Laksevåg barneverntjeneste er det to ansatte som har fått et spesielt ansvar for å rekruttere og godkjenne tilsynsførere. Barneverntjenesten har ikke utarbeidet skriftlige rutiner for rekruttering og godkjenning av tilsynsførere. Barneverntjenesten opplever at det ikke er behov for dette ettersom de to ansatte som har dette ansvaret kjenner godt til arbeidsoppgavene, og har god kompetanse knyttet til tilsynsarbeid og hvilke krav som stilles.

De tre barneverntjenestene som revisjonen har undersøkt gir uttrykk for at de stort sett klarer å rekruttere tilstrekkelig med tilsynspersoner, og at de fleste tilsynspersonene har en passende bakgrunn og kompetanse i forhold til oppdraget de skal gjennomføre. Det opplyses fra den ene barneverntjenesten at Bufetat har hatt ansvaret for generell grunnopplæring. Tilsynspersonene har i dag varierende bakgrunn; alt fra ansatte ved helsestasjonen til pensjonerte polititjenestemenn. Det trekkes likevel frem utfordringer med å sikre tilsynspersoner med passende bakgrunn for oppfølging av barn med annen kulturell og språklige bakgrunn. En av barneverntjenestene viser til at de legger vekt på at barnet må få en tilsynsperson som er lydhør og kan sette seg inn i barnets kultur og ta hensyn til dette i sine vurderinger av barnet og deres fosterforeldre.

14 av de 22 tilsynspersonene som har besvart spørreundersøkelsen mener selv de har gode nok forutsetninger til å kunne kontrollere at barnet får tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet. Sju av 22 tilsynspersoner mener de delvis har gode nok forutsetninger, mens én mener å ikke ha dette. En annen av tilsynspersonene skriver i spørreundersøkelsen at det oppleves som vanskelig å avdekke de faktiske forholdene i fosterhjemmet på tilsynsbesøkene. Det vises til at både barn og fosterforeldre stort sett gir uttrykk for at alt er bra, og at dette også har hendt i tilfeller der fosterbarnet flyttes kort tid etter tilsynsbesøket.

5.2.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at ikke alle barn som er plassert i fosterhjem i Bergen kommune har fått tildelt tilsynsfører ved plasseringstidspunktet. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven § 4-22 hvor det fremgår at alle barn i fosterhjem har rett på å få oppnevnt tilsynsperson og at kommunen har ansvar for å føre tilsyn fra plasseringstidspunktet. Tilsynspersonen har en viktig rolle med å sikre fosterbarns rettsikkerhet, ved å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp, jf. barnevernloven § 4-22 og forskrift om fosterhjem § 8.

Revisjonen mener det er uheldig at det i styringskortene ikke fremgår riktige tall for andel barn med tilsynsfører, og at det som fremsto som relativt betydelig avvik ikke er fulgt opp slik at eventuelle feilkilder i rapporten er rettet opp.

Hver barneverntjeneste har i dag etablert egne ordninger for rekruttering av tilsynsførere og har i ulike grad skriftlige rutiner for hvordan tilsynsførere skal vurderes og følges opp, Det er ikke etablert skriftlige rutiner som beskriver hvordan tilsynspersoners egnethet skal vurderes i de enkelte tilfellene. Revisjonen mener at manglende system og rutiner for rekruttering, godkjenning og oppfølging av tilsynspersoner ikke er i samsvar med krav til internkontroll som skal sikre at oppgavene utføres i samsvar med lovkrav (§ 2-1) og at tjenestene er forsvarlige (§ 1-4).

Revisjonen merker seg at Bergen kommune vurderer å endre organiseringen av tilsynsordningen i kommunen. Revisjonen vil understreke at inntil ny ordning er på plass er kommunen pliktig til å sikre at dagens ordningen er forsvarlig og i samsvar med regelverket.

5.3 I hvilken grad får tilsynspersoner tilstrekkelig opplæring og veiledning?

5.3.1 Datagrunnlag

I dag er det opp til hver enkelt barneverntjeneste i Bergen kommune å følge opp tilsynspersonene med opplæring, veiledning og informasjon. Det er ikke etablert felles rutiner for Bergen kommune knyttet til opplæring og veiledning av tilsynspersonene. Revisjonen får opplyst fra den ene barneverntjenesten at barneverntjenesten tidligere har forsøkt å arrangere fellessamlinger for tilsynsførerne, men det var lite oppmøte, og man gikk derfor vekk fra dette.

Veiledning og opplæring av tilsynspersoner

I rutinen til Bergenhus barneverntjeneste vedrørende tilsynsfunksjonen fremgår det at det skal gjennomføres en årlig veiledning av tilsynspersoner, samt etter behov. Det fremgår ikke hva som skal inngå i veiledningen. Alle tilsynspersoner skal få utdelt departementets veilederhefte for tilsynsførere og mal for tilsynsrapportering.

Det opplyses også om at Årstad barneverntjeneste har fast årlig, individuell oppfølging av sine tilsynspersoner. Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner for disse oppfølgingsmøtene. Alle tilsynsførere får utdelt mal for tilsynsrapportering

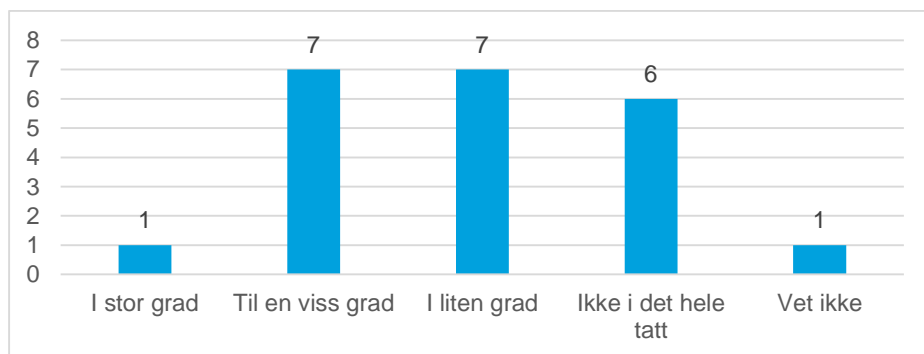
Laksevåg barneverntjeneste gjennomfører ikke faste møter med tilsynspersonene og det foreligger ikke egne skriftlige rutiner for oppfølging av tilsynspersonene. Tilsynsførerne kontakter saksbehandlerne for spørsmål og veiledning etter behov. Tilsynspersonene skal få utdelt mal for rapportskrivning.

Spørreundersøkelsen blant tilsynsførerne viser at fem av 22 tilsynspersoner som har besvart spørreundersøkelsen opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring fra barneverntjenesten når de begynte i tilsynsførerrollen. 13 av 22 svarer at de delvis opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring, mens de siste fire opplever at opplæringen ikke har vært tilstrekkelig.

Tilsynspersonene som har besvart spørreundersøkelsen viser gjennomgående til at de har behov for bedre opplæring og bedre og hyppigere oppfølging fra saksbehandler i barneverntjenesten. Flere savner at barneverntjenesten har mer jevnlig kontakt med dem og er mer på «tilbudssiden» når det gjelder å sjekke om tilsynspersonene har behov for mer oppfølging. Noen av tilsynspersonene viser til at de ikke har noen faste møter med barneverntjenesten, og at dette er uheldig.

Flere av tilsynspersonene som har besvart undersøkelsen savner tydeligere rammer for tilsynsarbeidet og konkret tilbakemelding på besøkene og rapportene som skrives. Bare én av de 22 tilsynspersonene opplever å få nok veiledning fra barneverntjenesten, og seks opplever å ikke få slik veiledning i det hele tatt, se figuren under:

Figur 4: Opplever du at du får tilstrekkelig veiledning fra barneverntjenesten i tilsynsarbeidet? N=22



En utfordring som enkelte tilsynspersoner trekker frem, er at barneverntjenesten ikke gir god nok informasjon om barnets historie og/eller viktige livshendelser som kan ha betydning for tilsynsoppdraget. Det vises også til eksempler på at tilsynsperson ikke får beskjed når det skiftes saksbehandler for barnet det skal ha tilsyn med.

5.3.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at Bergen kommune og de barnverntjenester som er undersøkt ikke sikrer at alle tilsynspersoner får tilstrekkelig opplæring, veiledning og informasjon i samsvar med barnevernloven §§ 1-4 og 4-22, og forskrift om fosterhjem § 8 hvor det fremgår at fosterhjemskommunen skal gi tilsynspersonene nødvendig opplæring og veiledning. Opplæringen skal blant annet omfatte rammene for barneverntjenestens ansvar for barnet, tilsynsfunksjonen, samtaler med barn, kunnskap om omsorgssvikt, rapportskriving og barnets rettigheter.

Flere av tilsynspersonene som har svart på spørreundersøkelsen gir uttrykk for at Bergen kommune sin oppfølging ikke er tilstrekkelig. Målet med opplæringen er å sikre kunnskap og kompetanse slik at tilsynspersonene kan forstå og samhandle med fosterbarna på en god og hensiktsmessig måte, og skrive gode tilsynsrapporter. Manglende opplæring og veiledning utgjør en risiko for at tilsynsførerne ikke har tilstrekkelig forutsetninger til å vurdere barnets situasjon i fosterhjemmet.

Revisjonen mener at verken Bergen kommune, eller de enkelte barnverntjenester som er undersøkt, har etablert tilstrekkelig med system og rutiner for å sikre nødvendig opplæring og veiledning av tilsynspersoner, og for å følge opp hvilke behov tilsynspersonene har for oppfølging knyttet til de enkelte oppdrag. Revisjonen vil understreke at Bergen kommune må etablere system og rutiner som sikrer at det gjennomføres nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell, herunder også tilsynspersoner på oppdrag fra Bergen kommune jf. barnevernloven § 2-1

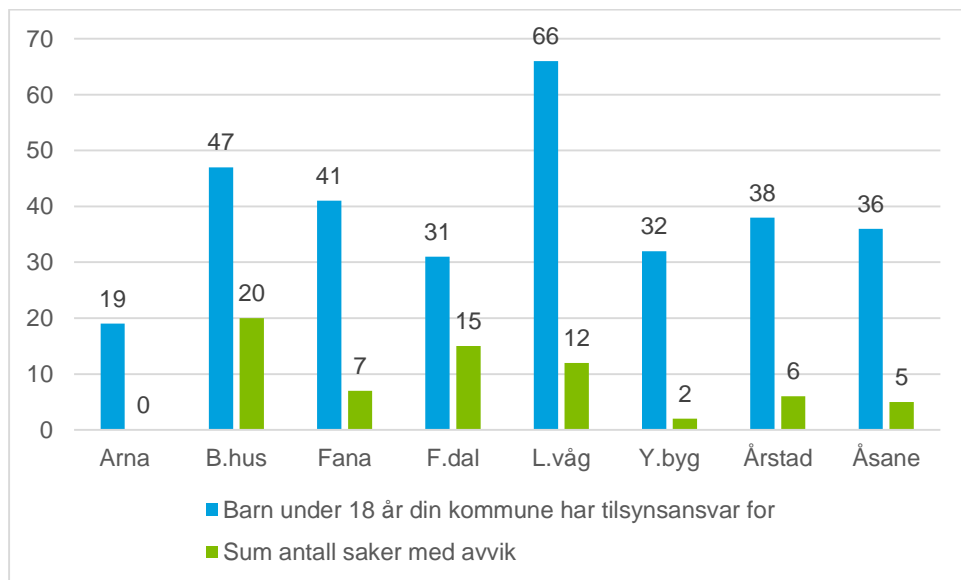
5.4 Har kommunen tilfredsstillende rutiner for å sikre at det gjennomføres lovpålagte tilsynsbesøk i fosterhjem?

5.4.1 Datagrunnlag

Oppfyllelse av krav til antall tilsynsbesøk

Barneverntjenestene i Bergen kommune rapporterer halvårlig inn antall tilsynsbesøk til Fylkesmannen. Rapporteringen viser at 21,6 % av barna som Bergen kommune hadde tilsynsansvar for i 2014 ikke fikk oppfylt lovpålagte krav til antall tilsynsbesøk (fire eller to), jf. rapportering andre halvår 2014. Det er til dels store variasjoner mellom bydelene, slik det fremgår av figuren under. Mens Arna ikke har noen avvik fra lovkrav, har Bergenhus og Fyllingsdalen avvik i opp mot 50 % av tilsynssakene.

Figur 5: Avvik fra lovpålagte tilsynsbesøk (fire eller to årlig) i saker der kommunen har tilsynsansvar. Kilde: Rapportering til Fylkesmannen 2. halvår 2014



Laksevåg hadde avvik fra lovkrav om tilsynsbesøk i 11 % av sakene første halvår 2014 og i 18 % av sakene i desember 2014. Årstad hadde avvik fra lovkrav i 21 % av sakene første halvår i 2014 og 16 % av sakene i andre halvår 2014. Bergenhus hadde avvik fra lovkrav knyttet til tilsynsbesøk i 56 % av sakene i første halvår 2014 og 43 % av sakene i andre halvår 2014.

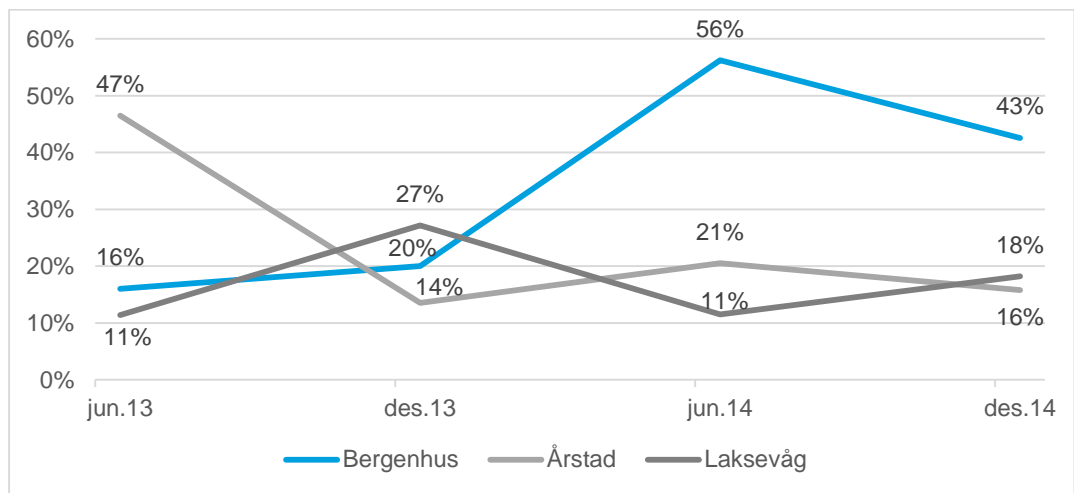
I forbindelse med verifisering av rapporten fikk revisjonen også noen innspill i forhold til gjennomførte tilsynsbesøk hos to av barneverntjenestene. I tilbakemelding fra Fyllingsdalen barneverntjeneste fikk vi opplyst at det har vært rapport lavt på antall tilsynsbesøk. Årsaken til at ikke alle tilsynsbesøkene har blitt gjennomført er at det har vært stort sykefravær blant saksbehandlere i avdelingen. Da de har vært borte har det ikke vært tilstrekkelig kontakt mellom tilsynsfører og saksbehandler, og dette har medført at ikke alle har gjennomført, eller har gjennomført for sent (event sendt inn rapporten for sent).⁶⁶ Det er også kommet inn oppdaterte tall fra Åsane som viser at det er meldt 4 avvik for oppfylt krav om 2/4 tilsynsbesøk pr 30.06.15. To avvik skyldes at 2 barn ikke har tilsynsperson (avviksskjema er levert saksbehandler). Et avvik kan skyldes etterslep av avvik pr 31.12.14, men dette barnet har hatt kvartalvise tilsynsbesøk i 2015. Et avvik skyldes alvorlig sykdom hos tilsynsperson i 2 kvartal, og var derfor følgelig forhindret i å utføre tilsyn.⁶⁷

Stikkprøvegjennomgangen bekrefter at det ikke alltid gjennomføres de planlagte fire (eller to) lovpålagte tilsynsbesøkene hos barn i fosterhjem. I en del tilfeller mangler ett av de fire tilsynsbesøkene. I noen tilfeller manglet også referat fra gjennomførte tilsynsbesøk.

De tre barneverntjenestene har hver sine rutiner og praksiser for å følge opp at fosterbarn får sine lovpålagte tilsynsbesøk. Som nevnt tidligere har hver av tjenestene utarbeidet ulike skjema hvor det rapporteres om gjennomføring av ulike lovkrav, herunder gjennomførte tilsynsbesøk.

Som det fremgår av figuren under har det skjedd til dels store endringer over tid når det gjelder andel avvik fra lovkrav om tilsynsbesøk. Bergenhus gikk for eksempel fra avvik i 16 % av sakene første halvår i 2013 til 56 % avvik første halvår i 2014. Årstad gikk i samme periode fra 47 % til 21 % avvik.

Figur 6: Prosentvis avvik fra lovkrav om tilsyn Bergenhus, Laksevåg og Årstad.
Kilde: Fylkesmannen rapportering 2013 og 2014



Det vises i intervjuene med barneverntjenestene til at det er tre grunner til at tilsyn ikke er registrert som gjennomført i rapporteringen til Fylkesmannen: (1) Barnet har ikke fått oppnevnt en tilsynsfører. (2) Tilsynsperson er oppnevnt, men alle lovpålagte besøk ikke gjennomført. (3) Tilsyn er gjennomført, men det er ikke skrevet og/eller sendt inn rapport til barneverntjenesten.

I spørreundersøkelsen til 22 tilsynsførere svarer 15 at de alltid gjennomfører alle de lovpålagte besøkene i løpet av ett år, fem tilsynsførere svarer at de ofte gjør det, mens to svarer vet ikke. Tilsynsførerne som i spørreundersøkelsen har svart at de ikke alltid gjennomfører lovpålagte besøk begrunner dette med at det er vanskelig å finne datoer som passer for både tilsynsførere og fosterforeldre.

⁶⁶ E-post datert 1.9.2015.

⁶⁷ E-post datert 3.9.2015

Reduksjon av antall tilsynsbesøk

Bergen kommune har ikke utarbeidet felles retningslinjer for hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for å vurdere behovet for, og eventuell reduksjon i, antall tilsyn som skal gjennomføres. Det er heller ikke etablert føringer for hvordan barneverntjenestens vurderinger av antall tilsyn skal dokumenteres og arkiveres. Det varierer mellom barneverntjenestene i kommunen hvilke rutiner som er etablert knyttet til vurdering av antall og eventuell reduksjon av antall tilsyn.

Rutiner for reduksjon av antall tilsyn

Årstad barneverntjeneste har en rutine «kvalitetssikring av fosterhjemsarbeid» revidert 26.06.14 som også omtaler beslutninger om redusert antall tilsyn. Det fremgår av rutinen at reduksjon ikke kan besluttes hvis fosterforeldre motsetter seg dette eller saken ikke vurderes å være «rolig og avklart». Beslutning om redusert tilsyn sendes skriftlig til fosterforeldre og tilsynsfører. Det konkretiseres ikke i rutinen hvem som skal gjøre vurderingen og hvem som skal involveres i vurderingen. Det fremgår heller ikke hvordan beslutningsgrunnlaget og de barnevernfaglige vurderingene skal dokumenteres.

De to andre barneverntjenestene (Bergenhus og Laksevåg) har ingen skriftlige rutiner for hvordan beslutninger om redusert tilsyn skal gjennomføres og dokumenteres. Bergenhus opplyser i forbindelse med verifisering at slike beslutninger skal dokumenteres i mappen. Laksevåg barneverntjeneste opplyser i forbindelse med verifisering at slike beslutninger og vurderinger arkiveres som journalnotat.

I stikkprøvene som er gjennomgått blir det ved oppstart av plassering besluttet fire tilsynsbesøk i alle sakene. Det fremgår ikke hvilke vurderinger som er lagt til grunn for antallet som er besluttet. Revisjonen har ikke sett eksempel på at de tre barneverntjenestene har besluttet flere tilsynsbesøk enn fire som er minimumskrav i loven. ⁶⁸

Stikkprøvene viser også at vurderinger knyttet til reduksjon av antall tilsynsbesøk i liten grad blir dokumentert. I de fleste tilfeller blir det kun referert til en beslutning om at antall tilsynsbesøk blir redusert fra fire til to. I en av sakene er antall tilsynsbesøk redusert fra fire til to i 2013 med eneste begrunnelse at barnet er 16 år. I fire av de seks foregående årene i samme sak har det ikke blitt gjennomført fire tilsynsbesøk, til tross for at det ikke var besluttet reduksjon i tilsyn.

Bergenhus barneverntjeneste informerer i forbindelse med verifisering om at beslutning om reduksjon av antall tilsyn dokumenteres ved å lage en melding om beslutning som skal legges i mappen.⁶⁸ Laksevåg barneverntjeneste opplyser i forbindelse med verifisering at Laksevåg barneverntjeneste journalfører vurderinger på områder som antall tilsynsbesøk, samvær, barnets medvirkning (inkl. samtale med barnet), spørsmål og tillitsperson osv. som journalnotat. Dette kan være en forklaring på at revisor ikke har funnet dokumentasjon i enkelte saker.⁶⁹

I en sak som omhandler en frivillig plassering besluttes det allerede på plasseringstidspunktet at barnet skal få to tilsynsbesøk. Deretter går det tre år før det dokumenteres at tilsyn har funnet sted. Av referat fra oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk i 2014 fremgår det at barnet har en tung periode, med behov for flere tilsynsbesøk. I mappen fremgår det likevel ikke at det har blitt gjort en vurdering av økning i antallet tilsynsbesøk. Det fremgår av dokumentasjonen at tilsynsfører sier opp, og dokumentasjonen viser at barnet bare får ett besøk i løpet av 2014.

5.4.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at Bergen kommune ikke sikrer at alle barn i fosterhjem får sine lovpålagte tilsynsbesøk. Dette er ikke i samsvar med forskrift om fosterhjem § 9, der det fremgår at barn i fosterhjem har krav på tilsyn så ofte som nødvendig, men minimum fire (i noen tilfeller to) besøk i året. Det er til dels store variasjoner mellom barneverntjenestene, der noen bydeler har avvik fra lovkrav om tilsyn i halvparten av sakene, mens andre bydeler har ingen eller få saker med avvik.

Etter revisjonens vurdering er det ikke etablert tilstrekkelig med rutiner som sikrer at det gjennomføres lovpålagte tilsynsbesøk i alle fosterhjem. Det er etablert ulike rutiner som sikrer at barnverntjenestene registrerer avvik fra lovkrav knyttet til tilsynsbesøk (for eksempel kvalitetssikringsskjema). Det er i liten grad etablert rutiner som forhindrer at avvik forekommer. Manglende felles rutiner og system for gjennomføring og oppfølging av tilsynsbesøk kan bidra til ulike praksiser i bydelene, og kan være en av årsakene til de store variasjonene mellom bydelenes evne til å etterleve lovkravene. Revisjonen vil peke på at kommunen er pliktig å ha et internkontrollsystem som

⁶⁸ Innspill fra Bergenhus barneverntjeneste sendt på e-post 20.8.2015

⁶⁹ Notat: Tilbakemelding fra barneverntjenesten i Laksevåg, datert 27.8.2015

sørger for at tilsynsarbeidet i alle bydeler utføres forsvarlig og i samsvar med krav i lov og forskrift, jf. barnevernloven §§ 1-4 og 2-1.

Bergen kommune har i liten grad dokumentert barnevernfaglig begrunnelse for vurderinger og beslutninger om antall tilsynsbesøk, og eventuell reduksjon av antall tilsynsbesøk. Revisjonen vil peke på at beslutninger om reduksjon i antall tilsynsbesøk må dokumenteres i saksmappene, slik at det i ettertid er mulig å se hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for reduksjonen. Barnevernet skal etter barnevernloven § 1-4 yte forsvarlige tjenester, og for å sikre dette må barneverntjenesten fortløpende dokumentere faglige vurderinger som ligger til grunn for sine beslutninger. Dokumentasjon av begrunnelse for reduksjonen er særlig viktig ved skifte av saksbehandlere og/eller tilsynsfører.

5.5 Har kommunen tilstrekkelige rutiner for tilsynsrapportering? I hvilken grad gjennomgår Bergen kommune tilsynsrapporter og sikrer at det er gjennomført et forsvarlig og godt tilsyn med det enkelte barn?

5.5.1 Datagrunnlag

Tilsynsrapportering

Bergen kommune har en felles, papirbasert mal for tilsynsrapportering som alle tilsynsførere skal bruke. Det fremgår av stikkprøvene at denne malen brukes gjennomgående ved rapportering fra tilsynsbesøkene i alle de tre barneverntjenestene som er undersøkt. Det fremgår ikke datering av mal, men revisjonen ser i stikkprøvene at den er brukt over flere år.

Stikkprøvene viser at tilsynspersonene nesten uten unntak følger Bergen kommunes rapporteringsmal, men det er store forskjeller mellom tilsynspersonenes praksis i utfyllingen av rapportene, særlig når det gjelder detaljeringsgrad. Rapportene inneholder gjennomgående observasjoner og i varierende grad vurderinger av barnets situasjon i fosterhjemmet. I noen tilfeller er det skrevet utfyllende om relevante observasjoner, hva barnet har uttrykt, hva fosterforeldre har uttrykt og hvordan tilsynspersonen vurderer barnets situasjon. Det fremgår også enkelte eksempler på det motsatte, for eksempel tilsynsrapporter der tilsynspersonen kun skriver inn ett ord (eller ingenting) i rubrikkene i rapportmalen. Det fremgår også eksempler på at det ikke er dokumentert vurderinger av barnets situasjon i hjemmet, eller at vurderinger og konklusjoner ikke er begrunnet. I noen tilfeller er det bare fylt ut «intet å melde» eller «ok» i rubrikkene.

I tilsynsrapportene som er gjennomgått fremgår det stort sett hva slags kontakt tilsynspersonen har hatt med barnet, for eksempel om tilsynsperson har lekt med barnet. Det er ikke alltid konkretisert hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine meninger. Det er sjelden presisert i tilsynsrapporteringen hvilken informasjon som kommer fra barnet og hvilken informasjon som kommer fra andre, for eksempel fosterforeldrene. Dette gjør at det i noen tilfeller er uklart om barnet er pratet med og hva barnet eventuelt har sagt. I noen tilfeller fremgår det av rapporteringen om det er nødvendig å hente inn ytterligere informasjon fra miljøer barnet er i, i andre tilfeller er dette ikke aktuelt.

Det fremgår av intervju med barnevernlederne at det er en utfordring at det ikke alltid sendes inn tilsynsrapporter til barneverntjenesten. Saksbehandlere må ofte purre på innsending av rapportene.

Oppfølging av tilsynsrapportering

Barneverntjenestene som er undersøkt har ikke etablert noen skriftlige rutiner for hvordan rapporteringen fra tilsynsfører skal følges opp av saksbehandlere eller hva tilsynsførere kan forvente av oppfølging knyttet til rapporteringen. Alle de tre barneverntjenestene som er undersøkt opplyser om at saksbehandler alltid leser gjennom tilsynsrapporter som blir sendt inn. Det blir presisert at de alltid følger opp eventuelle bekymringer som trekkes frem om barnets situasjon i hjemmet i tilsynsrapportene. En av barneverntjenestene viser til at dette skjer ved at saksbehandlere tar direkte kontakt med tilsynsførerne hvis det fremkommer opplysninger i rapporten som krever oppfølging fra barneverntjenesten.

Tilsynsførerne som har svart på spørreundersøkelsen har ulike erfaringer knyttet til om barneverntjenesten leser og følger opp det som rapporteres i tilsynsrapportene. Over halvparten (12 personer) har svart at de ikke vet om og eventuelt hvordan tilsynsrapportene blir lest og fulgt opp av barneverntjenesten. Fire tilsynspersoner svarer i stor

grad, fire personer til en viss grad og to personer i liten grad på spørsmålet om barneverntjenesten leser og følger opp det som rapporteres i tilsynsrapportene. Flere av tilsynspersonene viser i kommentarfelt til at de ikke får informasjon om hvordan bekymringer som rapporteres i tilsynsrapporter blir fulgt opp videre av barneverntjenesten, og at dette savnes.

5.5.2 Revisjonens vurdering

Alle barneverntjenestene benytter samme mal for rapportering fra tilsynsbesøk. Dette gjør at rapporteringen fremstår som ensartet. Revisjonen mener det er positivt at det brukes en felles mal, men mener samtidig at kommunen bør gjøre en vurdering av om malen er dekkende for alle de forhold som barneverntjenesten trenger informasjon om. I flere av tilsynsrapportene er det vanskelig å se hvilken informasjon som gis fra fosterforeldre og hvilken informasjon som kommer fra samtale med barnet. I enkelte tilfeller er det også uklart i hvilken grad barnet har blitt snakket med. Revisjonen mener at tilsynsrapportering må dokumentere hvordan kravet i forskriftene om at det skal tilrettelegges for at barnet kan ha samtale med tilsynsperson alene er ivarettatt slik det fremgår av forskrift om fosterhjem § 9. Revisjonen vil her vise til at Bufdir har utarbeidet en ny tilsynsmal og tilsynsveileder som er oppdatert i forhold til lov, forskrifter og anbefalinger for tilsynsbesøk. For eksempel legger den nye malen til rette for at tilsynsfører tydeliggjør hvor informasjon kommer fra, anbefalinger for neste tilsynsbesøk og tilsynspersonens vurdering av om antall tilsynsbesøk bør økes eller reduseres.

Revisjonen mener også at det er svært varierende kvalitet på tilsynsrapporteringen, og varierende praksis mellom tilsynsførerne når det gjelder hvordan rapportmalen brukes. Etter revisjonens vurdering bør Bergen kommune derfor i større grad gi føringer for, og følge opp, hvordan tilsynsrapporteringen skal foregå. Formålet med tettere oppfølging er å sikre at tilsynet gjennomføres på en forsvarlig måte og at alle tilsynsrapporter tilfredsstillende krav i lov og forskrift, jf. bvl §1-4, og forskrift om fosterhjem § 9.

Undersøkelsen viser at barneverntjenestene har etablert praksis for å lese og følge opp tilsynsrapportene, men dette er ikke formalisert i skriftlige rutiner. Tilsynsførerne som har besvart undersøkelsen kjenner ikke til om og hvordan barneverntjenestene følger opp rapportene. Undersøkelsen viser at enkelte tilsynspersoner har opplevd å melde fra om bekymringsfulle forhold rundt barnet, uten å få informasjon om hvordan dette følges opp. Oppfølging av tilsynsrapporter er viktig å sikre tilstrekkelig oppfølging av fosterhjem i samsvar med regelverket. Revisjonen mener at barneverntjenestene bør tydeliggjøre i rutinene hvordan tilsynsrapporter skal følges opp, og videre informere tilsynspersonene om hvordan saksbehandlerne følger opp tilsynsrapportene.

6 Oppfølging etter merknader fra Fylkesmannen

Har Bergen kommune i tilstrekkelig grad fulgt opp eventuelle avvik eller merknader fra fylkesmannen de siste to år, som gjelder fosterhjemsarbeid?

6.1 Revisjonskriterier

I barnevernloven § 2-1, andre ledd, fremgår det at «kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.» Det fremgår også en rekke krav til internkontrollen av forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4. Et sentralt krav er blant annet at kommunen skal skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav (jf. § 4 bokstav f), og kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen (jf. § 4 bokstav g),

Se også gjennomgang av revisjonskriteriene i vedlegg 2.

6.2 Har Bergen kommune i tilstrekkelig grad fulgt opp eventuelle avvik eller merknader fra fylkesmannen de siste to år, som gjelder fosterhjemsarbeid?

6.2.1 Datagrunnlag

Fylkesmannen har hatt to systemtilsyn på fosterhjemsområdet i Bergen kommune de siste to år, som en del av Fylkesmannens landsomfattende tilsyn med kommunenes oppfølging av barn som bor i fosterhjem.⁷⁰ Det første systemtilsynet ble gjennomført ved Ytrebygda barnevernstjeneste.⁷¹ Det ble 17. november 2013 konkludert med to avvik innen områdene tilsynet omfattet:

«Avvik 1:

Bergen kommune gjev ikkje nødvendig opplæring til tilsette i høve oppfølging av barn i kommunale fosterheimar.

Avvik 2:

Bergen kommune sikrar ikkje i tilstrekkeleg grad dokumentasjon av barnevernsfaglege vurderingar i arbeidet med oppfølging av barn i kommunale fosterheimar.»⁷²

Som oppfølging av tilsynet fra Fylkesmannen satte Ytrebygda i verk en rekke tiltak for å lukke de to avvikene, dokumentert i redegjørelse til Fylkesmannen i november 2013/73. I mai 2014 oversendte Ytrebygda en evaluering og vurdering av de igangsatte tiltakene til Fylkesmannen.⁷⁴ Fylkesmannen vurderte tiltakene som Ytrebygda barnevernstjeneste satte i verk etter tilsynet som tilstrekkelige, og tilsynet er derfor avsluttet.⁷⁵

⁷⁰ https://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/internserien/veileder_kommunenes_arbeid_barn_fosterhjem_internserien10_2012.pdf

⁷¹ Tema for tilsynet var oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterheimen, barnets medvirkning, råd og veiledning til fosterforeldrene

⁷² <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Hordaland/2013/Bergen-kommune-Ytrebygda-bydel-oppfolging-av-barn-i-fosterhjem-2013/>

⁷³ «Redegjørelse til Fylkesmannen etter tilsyn med oppfølging av barn i fosterhjem – Bergen kommune – Ytrebygda barnevernstjeneste». Utarbeidet av Ytrebygda barnevernstjeneste. Datert 12.11.13

⁷⁴ «Oppfølging av tilsyn med Bergen Kommune ved Ytrebygda barnevernstjeneste; oppfølging av barn i kommunale fosterhjem. Evaluering og vurdering av tiltak iverksatt for å lukke avvik» Utarbeidet av Ytrebygda barnevernstjeneste. Datert 12.5.14

⁷⁵ <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Hordaland/2013/Bergen-kommune-Ytrebygda-bydel-oppfolging-av-barn-i-fosterhjem-2013/>

Barnevernleder i Ytrebygda viser til at barneverntjenesten har delt erfaringer fra systemtilsynet med andre barneverntjenester i kommunen. Blant annet er det besluttet at det skal utarbeides en felles opplæringsplan for barneverntjenestene for å sikre at alle tjenestene oppfyller lovkrav på dette området. Utkast er lagt frem for barnevernlederne i februar 2015. I følge de undersøkte barneverntjenestene førte systemtilsynet også til fokus på egen praksis rundt dokumentasjon av barnevernfaglige vurderinger. Det er imidlertid ikke utarbeidet felles rutiner på dette området etter tilsynet.

Ett år etter tilsynet i Ytrebygda, gjennomførte Fylkesmannen systemtilsyn med fosterhjemsoppfølgingen ved Åsane barneverntjeneste. Fylkesmannen konkluderte 6. november 2014 med at det ikke var funnet avvik på tilsynsområdene.⁷⁶

Etatsleder opplyser om at tilsynsrapporter tas opp fortløpende på de månedlige ledermøtene. Tilsynsrapporter skal også være tema i etatens kvalitetsutvalg. I oppdragsnotat fra kommunaldirektør for 2015 vises det til føring om ytterligere fokus på oppfølging av tilsyn: «*Etat for barn og familie skal prioritere arbeidet med tilsyn og oppfølging av disse. Etaten må etablere rutiner for å lære av tilsyn i egen og andre etater, og i tilsvarende virksomheter i andre kommuner.*»⁷⁷

6.2.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det i ett av systemtilsynene i Bergen kommune ble påpekt avvik. I dette tilfellet har den aktuelle barneverntjenesten etter revisjonens vurdering i tilstrekkelig grad fulgt opp avvikene med konkrete tiltak og evaluert tiltakene, slik at tilsynet nå er lukket.

Etter revisjonens vurdering er det positivt at Ytrebygda i etterkant av tilsynsoppfølgingen også delte sine erfaringer og utviklede rutiner med andre barnevernstjenester. Revisjonen mener samtidig at det er uheldig at de avvik som ble påpekt i Ytrebygda, og som Ytrebygda har utarbeidet nye rutiner for, ikke er tilsvarende fulgt opp i de andre barneverntjenestene. Revisjonen merker seg at den ene barneverntjenesten som er undersøkt aktivt har tatt i bruk dette tilsynet til å gjøre endringer i egen virksomhet både knyttet til opplæring av ansatte og for å forbedre dokumentering av barnevernfaglige vurderinger, mens det i mindre grad har blitt iverksatt konkrete endringer i de to andre barneverntjenestene. Revisjonen mener at dette ikke er i samsvar med krav til internkontroll i forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 andre ledd bokstav g som stiller krav til at barneverntjenesten skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.

Revisjonen mener derfor Bergen kommune i enda sterkere grad bør sørge for at læring fra slike tilsyn fører til konkrete endringer også i de barneverntjenestene som ikke er gjenstand for tilsynet. Revisjonen merker seg at dette er presisert i oppdragsnotat for 2015 og vil understreke viktigheten av at dette gjennomføres.

⁷⁶ <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Hordaland/2014/Bergen-kommune-Asane-oppfolging-av-barn-i-fosterheimar-2014/>

⁷⁷ Bergen kommune. Budsjett- og oppdragsnotat for 2015 fra kommunaldirektør til Etat for barn og familie. Datert 27.mars 2015.

7 Konklusjon og anbefalinger

Det er gjennom denne forvaltningsrevisjonen avdekket flere mangler i tjenesteutøvelsen knyttet til fosterhjemsområdet. Selv om det er ulikheter mellom de tre barneverntjenestene som er undersøkt, mener revisjonen at Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad har internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov om barneverntjenester (jf. barnevernloven § 2-1 og § 4 i forskrift om internkontroll etter barnevernloven).

Undersøkelsen viser at Bergen kommune i liten grad har etablert felles system og retningslinjer for de åtte barneverntjenestene i kommunen. De tre barneverntjenestene som revisjonen har undersøkt (Laksevåg, Bergenhus og Årstad) har utarbeidet system og rutiner som skiller seg fra hverandre både i form, innhold, detaljeringsgrad, og i hvilken grad de er oppdatert og dekkende for arbeidsprosessene i tjenesten. Etter revisjonens vurdering innebærer manglende felles rutiner ulik praksis i kommunens fosterhjemsarbeid. Ulik praksis kan medføre at bydelene ikke tilbyr et likeverdig tilbud som er i samsvar med regelverket. Det at hver barneverntjeneste selv har ansvar for å holde seg oppdatert om nye lovkrav og utarbeide egne rutiner innebærer etter revisjonens vurdering også en lite hensiktsmessig ressursutnyttelse, særlig når ressursene til barnevern er knappe.

Kommunen har etter revisjonens vurdering ikke ivarettatt sitt ansvar for å utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen, jf. forskrift om internkontroll i barneverntjenesten § 4. Revisjonene mener at gode rutiner og beste praksis bør deles og gjøres til felles rutiner i større utstrekning enn i dag. Dette vil sikre at rutinene er dekkende og oppdaterte i forhold til gjeldende regelverk og at beste praksis gjøres gjeldende i alle bydelene. Kommunen bør sikre en helhetlig, systematisk tilnærming til rutineutvikling av fosterhjemsoppfølgingen for å sikre forsvarlige og likeverdige tjenester i henhold til krav i lov og regelverk, jf. også barnevernloven §§ 1-4 og 2-1, annet ledd. Revisjonens vurderinger bygger på blant annet følgende forhold:

- Manglende etterlevelse av krav til hvor mange oppfølgingsbesøk som skal gjennomføres
- Ikke tilfredsstillende dokumentering av barnevernfaglige vurderinger ved for eksempel oppfølgingsbesøk og ved fastsettelse av antall oppfølgingsbesøk (ev. reduksjon).
- Manglende dokumentasjon av hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet har blitt hørt om og hva som var barnets syn.
- Manglende system og rutiner for gjennomføring av brukerundersøkelser og involvering av sentrale brukergrupper som en del av internkontrollen og forbedring av tjenestene.
- Manglende oversikt over utilsiktede brudd i fosterhjem og årsaker til dette
- Manglende etterlevelse av kravet om at barneverntjenestene systematisk gir tilbud om tillitsperson der det er aktuelt, og dokumenterer at dette tilbudet er gitt.
- Mangelfulle rutiner for å dokumentere hvordan barns samvær med biologiske foreldre systematisk blir evaluert
- Mangelfull gjennomføring og oppfølging av tilsyn
- Manglende dokumentering av begrunnelse for antall fastsatte tilsynsbesøk (ev. reduksjon)
- Manglende system og rutiner for godkjenning, opplæring og oppfølging av tilsynspersoner.
- Manglende rutiner for systematisk opplæring av nyansatte i enkelte av barneverntjenestene.
- Manglende gjennomføring av systematiske og dokumenterbare risikovurderinger for å avdekke fare for svikt i fosterhjemtjenestene
- Manglende etterlevelse av kravet til årlig gjennomgang av avtalen mellom barneverntjenesten og fosterforeldre
- Mangelfull dokumentasjon og arkivering av fosterhjemsgodkjenninger og relevante attester
- Ikke tilstrekkelig og oppdaterte rutiner på alle viktige arbeidsprosesser knyttet til fosterhjemsområdet.

I henhold til standard RSK 001 bør revisor gi anbefalinger der det er hensiktsmessig. På bakgrunn av revisjonens vurderinger anbefaler vi at Bergen kommune:

1. Etablerer et system for **helhetlig og systematisk tilnærming til rutineutvikling** i fosterhjemsoppfølgingen for å sikre at alle barneverntjenestene har forsvarlige og likeverdige tjenester, jf. barnevernloven §1-4 og forskrift om internkontroll i barneverntjenesten § 4.
2. Gjennomfører **risikovurderinger** for å sikre at Bergen kommune og hver enkelt barneverntjeneste har rutiner som dekker de viktigste risikoområdene innenfor fosterhjemsområdet.
3. Sikrer at alle barneverntjenester har oppdaterte **delegasjonsreglement**.
4. Utarbeider system og rutiner for **opplæring** av nyansatte og vikarer, samt system og rutiner for kompetansekartlegging og utarbeiding av opplæringsplaner.
5. Utarbeider system og rutiner for hvordan **permisjoner og eventuelt sykefravær** skal dekkes opp for å sikre at lovpålagte tjenester gjennomføres.
6. Utarbeider tilstrekkelige og tydelige rutiner for **gjennomføring, dokumentasjon og arkivering av fosterhjemsgodkjenninger og relevante attester**, jf. § 5 i forskrift om fosterhjem.
7. Sikrer at **avtalen mellom barneverntjenesten og fosterforeldre gjennomgås minimum en gang i året** i samsvar med forskrift om fosterhjem § 6.
8. Sikrer at **omsorgsplanene er tilstrekkelig utformet** for å gi nødvendig informasjon om den enkelte plassering, herunder blant annet hvilke spesielle behov barnet har, hvordan barnet har medvirket til planen og hvordan fosterforeldrene er gjort kjent med planen m.v. Sikrer at omsorgsplanen evalueres og oppdateres dersom forutsetningene for planen endrer seg.
9. Utarbeider felles rutiner for **hvordan fosterhjembesøkene skal gjennomføres og hva som skal dokumenteres** fra besøkene.
10. Sikrer tilstrekkelig kontroll med at **riktig antall oppfølgingsbesøk** gjennomføres (ikke bare i etterkant) og at innholdet i referatene er tilfredsstillende i forhold til det som bør dokumenteres.
11. Etablerer retningslinjer for hvordan **behovet for antall fosterhjembesøk**, og eventuell reduksjon av fosterhjembesøk skal vurderes og dokumenteres jf. krav i forskrift om fosterhjem § 7.
12. Sikrer en lik forståelse **av hva som kan rapporteres som fosterhjembesøk**, for å sikre at barnet får besøk i henhold til intensjonen i loven og at rapporteringen fra barneverntjenestene er korrekt.
13. Etablerer system og rutiner for gjennomføring av **brukerundersøkelser og involvering av sentrale brukergrupper** som en del av internkontrollen og forbedringen av tjenestene.
14. **Kartlegger antall utilsiktede brudd**, og årsaker til dette, for å vurdere mulige forebyggende tiltak.
15. Sikrer tilstrekkelig **oppfølging av fosterforeldre** i etterkant av utilsiktede brudd.
16. Utarbeider rutiner for å sikre at barneverntjenesten i sin saksbehandling i alle saker, dokumenterer hvorvidt **barnet har fått anledning til å medvirke**, hva barnet har blitt hørt om og hva som var barnets syn, jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson § 7.
17. Sikrer at alle barneverntjenestene **systematisk gir tilbud om tillitsperson** der det er aktuelt, og dokumenterer at dette tilbudet er gitt, jf. barnevernloven § 4-1, andre ledd og forskrift om medvirkning og tillitsperson § 12
18. Utarbeider rutiner for å systematisk **evaluere barns samvær med biologiske foreldre**, og at dette dokumenteres på en tilstrekkelig og etterprøvbar måte.

19. Sikrer at alle barn i fosterhjem har **oppnevnt tilsynsperson**, og at det gjennomføres tilsyn fra plasseringstidspunktet, jf. forskrift om fosterhjem § 8.
20. Sikrer at alle barn i fosterhjem får **tilsyn så ofte som nødvendig**, og at dette minimum er fire besøk i året, eventuelt to etter begrunnet reduksjon, jf. forskrift om fosterhjem § 9
21. Utarbeider **rutiner for godkjenning, opplæring og oppfølging** av tilsynspersoner.
22. Sikrer tilstrekkelig **dokumentasjon av grunnlaget for beslutninger om antall tilsyn** og for eventuell reduksjon av tilsynsbesøk, for å sikre at beslutninger er i henhold til krav i forskrift om fosterhjem § 9.
23. **Oppdaterer tilsynsrapportmalen** slik at den i enda større grad er tilpasset nye lovkrav i barnevernloven og gir enda tydeligere føringer for hva som skal rapporteres.
24. Utarbeide **tydeligere rutiner og føringer for hvordan tilsynsrapporter skal følges opp** når det meldes om bekymringer vedrørende barnets situasjon (jf forskrift om fosterhjem § 9).
25. Utarbeide **rutiner for å følge opp rapportering** som ikke gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet blir ivaretatt, jf. forskrift om fosterhjem § 9.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Vedlagt er høringsuttalelse fra Bergen kommune.

I brevet fra Bergen kommune vises det til oppsummerte avvik og strekpunkt på side 56 i rapporten. Etter oppdateringer i rapporten er dette nå side 54 i endelig rapport.



Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen
5892 BERGEN

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
		201500090-131 MARO	ESARK-03	07. september 2015

Høringsuttalelse - forvaltningsrevisjon av tilsyn, oppfølging og kontroll av fosterhjem

Byrådsavdeling for helse og omsorg har mottatt utkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av tilsyn, oppfølging og kontroll av fosterhjem, til uttalelse. Flere av forholdene som rapporten tar opp er kjent for kommunen og det jobbes systematisk med forbedringer.

Rapporten peker blant annet på at barnevernstjenestene har ulike rutiner og arbeidsmetoder innenfor flere viktige områder. Rapporten gir god innsikt i hvordan kommunen kan forbedre metodikken knyttet til standardisering og implementering av beste praksis. Det er satt i gang ulike prosjekter som skal bidra nettopp til dette. De mest sentrale prosjektene er:

- Et pågående organisasjonsprosjekt for barnevernet som har til hensikt å redusere antall tjenestesteder
- Det skal legges frem for bystyret en egen plan for barnevernet som utreder kompetansebehov og tjenestetilbudet, der fosterhjem er et sentralt område
- Satsning gjennom programmet Smart omsorg skal jobbe med bedre prosessflyt i barneverntjenestene

Byrådsavdelingen har ellers følgende kommentarer:

Kommentarer til sammendraget

I første avsnitt vises det til at barneverntjenestene ikke har utarbeidet et system som sikrer felles rutiner og at dette kan medføre at kommunen ikke tilbyr et likeverdig tilbud i samsvar med regelverket. Det vises også til at barneverntjenestene selv har et ansvar for å holde seg oppdatert om nye lovkrav og utarbeide egne rutiner.

Innenfor barnevernsfeltet har sentrale myndigheter gått langt i å utarbeide felles rutiner for områder som er kritiske. Det foreligger egne rutinehåndbøker for generelt forvaltningsarbeid (saksbehandling) og fosterhjemsarbeid. Statlige myndigheter utarbeider også detaljerte veiledere for spesifikke oppgaver.

Bergen kommune benytter det elektroniske saksbehandlersystemet Familia. Dette elektroniske systemet benyttes av de fleste norske kommuner. Systemet skal i tillegg til å fungere hensiktsmessig som saksbehandlingssystem, være et kvalitetssikringssystem. Ved korrekt bruk, skal ledere kunne enkelt ta ut lister for avvik på de mest sentrale og kritiske

områdene. Systemet benyttes også til å sikre data til departementets kontroll av tjenestene og til SSB. Bergen kommune følger også med på tjenestekontroll gjennom disse rapportene. Dette gjelder avdelingsledere, barnevernsjefer, etatssjef og byrådsavdelingen. Leverandører av system til barneverntjenesten, er i jevnlig kontakt med statlige myndigheter for å sikre at systemet ivaretar registreringsbehovet på kritiske og nye områder for internkontroll.

Det ble i 2015 lagt om internkontrollsystemet og sikrer nå etterlevelse av internkontrollforskriften på tre nivåer; Sentralt kvalitetsutvalg, Etatsvise kvalitetsutvalg samt lokale kvalitetsutvalg i hver enkelt tjeneste. Oppdraget til utvalgene følger Internkontrollforskriftens § 4 punkt a-h. Metodikken følger prinsippene i Demings sirkel. (Metode for kvalitetsforbedring).

Oppsummert er Byrådsavdelingen enig med revisjonen i at det på flere områder er behov for felles overordnede rutiner som sikrer likeverdige tilbud på fosterhjemsområdet. Det ble etablert et nytt kvalitetssystem i 2015 for å sikre at kommunens barneverntjenester ivaretar sine lovpålagte oppgaver på en forsvarlig og likeverdig måte. Etaten har i oppdrag å påse at dette følges opp gjennom kvalitetssystemet.

Kommentar til oppsummerte avvik (side 56 strekpunkt 1-15)

- 1. Manglende rutiner for systematisk opplæring av nyansatte i enkelte av barneverntjenestene.*

Det er utarbeidet lokale opplæringsplaner for nytilsatte, samt et opplæringsprogram utarbeidet sentralt. I de siste par årene har det sentrale programmet vært holdt i samarbeid med fylkesmannen i Hordaland for alle kommunene. Der må være rom for lokale opplæringsplaner med noen variasjoner, fordi struktur og veiledningsordninger er lokalt tilpasset. Opplæringsplan fra Ytrebygda er anbefalt justert til lokale forhold – brukes som eksempel på «beste praksis» innen fosterhjemsområdet.

- 2. Manglende gjennomføring av systematiske risikovurderinger for å avdekke fare for svikt i fosterhjemtjenesten.*

Som en del av arbeidet med styringskort og kvalitetssystem, har etaten årlig meldt opp risikoområder på barnevernsområdet. Risikoområdene har vært knyttet til manglende oppfølging av lovkrav. På fosterhjemsområdet har svakhet i tilsynsordningen vært fremhevet som et særskilt risikoområde. Dette har også vært fremhevet fra politisk hold gjennom behandling av årlige statusrapporter, jf. punkt i. Risikostyring skal utvikles innenfor barnevernsområdet i løpet av høsten, jf. oppdragsbrev.

- 3. Ikke tilstrekkelig og oppdaterte rutiner på alle viktige arbeidsprosesser knyttet til fosterhjemsområdet.*

Dette innpasses i det nye kvalitetssystemet på etatsnivå, se punkt 1.

- 4. Ikke tilstrekkelig dokumentasjon og arkivering av fosterhjemsgodkjenninger og relevante attester.*

Dette området skal følge rutinene for arkivering av opplysninger om eget arkiv for oppdragstakere i kommunen. Der dette er arkivert i barnets mappe/journal, er det i seg selv et avvik som må rettes opp. Revisjonen har vist at det er behov for nye rutiner på dette området, samt opplæring til ansatte som har ansvar for arkiv.

5. *Manglende etterlevelse av kravet til årlig gjennomgang av avtalen mellom barneverntjenesten og fosterforeldre.*

Fosterhjemsavtalen spesifiserer barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser. I dette inngår spørsmål som avlønning, utgiftsdekning, veiledning, samarbeid – spørsmål som i de fleste saker står sentralt i den løpende oppfølging av fosterhjemmet. Det at Familia (fagsystemet) ikke har egen avkryssingsmulighet for at avtalen er gjennomgått, kan være en svakhet i systemet, men det skal likevel være mulig å lese av barnets journal og referat fra oppfølgingssamtaler hvilke forhold som omhandler partenes plikter, som er tatt opp.

6. *Manglende etterlevelse av krav til hvor mange oppfølgingsbesøk som skal gjennomføres.*

System for oppfølging er lagt i fagsystemet Familia. (antall og type besøk) Årstads mal for innhold/dokumentasjon er oversendt «malgruppen»¹ for implementering i Familia.

7. *Ikke tilfredsstillende dokumentering av barnevernfaglige vurderinger ved for eksempel oppfølgingsbesøk og ved fastsettelse av antall oppfølgingsbesøk (ev. reduksjon).*

Det skal ligge i de ansattes grunnutdanning at alle spørsmål som håndteres skal følges av en beskrivelse av situasjon, en faglig vurdering og begrunnet konklusjon. Dette drøftes fortløpende, men små justeringer blir ikke alltid dokumentert. Vi ser at dette er brudd på god forvaltningsskikk og vil jobbe for å utbedre dette. Dette skal gjøres både gjennom bedre rutiner og ved å innarbeide ferdige maler i fagsystemet.

8. *Manglende system og rutiner for gjennomføring av brukerundersøkelser og involvering av sentrale brukergrupper som en del av internkontrollen og forbedring av tjenestene.*

Innenfor tjenesteområdene benytter Bergen kommune hovedsakelig standard brukerundersøkelser i regi av Bedre kommune.no (Kommuneforlaget). Kommuneforlaget har ikke utarbeidet brukerundersøkelser for fosterbarn, fosterforeldre og biologiske foreldre. Undersøkelsen som foreligger er knyttet til hjelpetiltak i familien og retter seg mot barn og foreldre. Det blir derfor galt å trekke inn sammenligning med andre kommuner på dette området. Det er for øvrig korrekt at Bergen kommune ikke har gjennomført brukerundersøkelse på hjelpetiltaksområdet. Vi har heller ikke utarbeidet egne brukerundersøkelser på fosterhjemsområdet. Imidlertid foreligger det mye god forskning på fosterhjemsområdet, både knyttet til fosterbarns og fosterhjems behov. Byrådsavdelingen er opptatt av at tjenesteutvikling i hovedsak skal skje i tråd med oppdatert forskning. Regionalt kunnskapssenter for barn og unges psykiske helse og barnevern (RKBUvest) har et særskilt ansvar for forskning på fosterhjemsområdet og Bergen kommune har vært delaktig i flere forskningsprosjekter på dette området. (<https://uni.no/nb/staff/directory/toril-havik/>) Forskningsresultater har vært førende for flere av de endringene som er gjort i Bergen de siste årene samt i forhold til pågående utviklingsplaner. Byrådsavdelingen er kjent med at etaten har vært i dialog med lokal fosterhjemsforening (møte 24.06.15) og at det videre er avtalt at fosterhjemsforeningen inviteres til gjensidig informasjon en gang pr halvår i tilknytning til etatssjefens ledermøte med lederne i barnevernet. For øvrig vises det til at kvalitetssystem også omfatter også håndtering av avvik rettet mot tjenesten i form av klager fra enkeltpersoner.

¹ Gruppe bestående av ansatte fra de åtte barneverntjenestene og systemkoordinator for Familie i BHO.

9. *Manglende oversikt over utilsiktede brudd i fosterhjem og eventuelle årsaker til dette.*

Det er ikke lagt til rette i barnevernets fagsystem for å hente ut statistikk knyttet til brudd (ikke planlagte flyttinger) i fosterhjem. Det er imidlertid grunn til å påpeke at brudd kan skyldes mange ulike forhold, herunder forhold knyttet til barnet, fosterhjemmet, biologisk familie, samarbeid og/eller lønns- og arbeidsvilkår. Statistikk på dette området må følges av forskning. Der pågår nå et stort arbeid i departementet for å gå gjennom de kontraktsmessige forholdene omkring fosterhjemsordningen. Byrådsavdelingen regner med at dette arbeidet vil munne ut i klarere retningslinjer for fosterforeldrenes arbeidsrettslige stilling. Når det gjelder de øvrige forholdene, så må disse løses i den enkelte sak. Alle saker som omhandler brudd i fosterhjem, blir godt dokumentert i barnets journal. Det er mulig for Bergen kommune å ta ut liste over avsluttede fosterhjemskontrakter fra lønssystemet. Kommunen må imidlertid gå inn i hver enkelt sak for å finne årsaken til at forholdet er opphørt.

10. *Manglende dokumentering av hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet har blitt hørt om og hva var barnets syn.*

Det er flere steder i barnets journal at medvirkning skal dokumenteres, for eksempel under utarbeidelse av saker til Fylkesnemnda, i rapporter etter obligatoriske besøk og i barnets journal ved løpende kontakt og/eller ved spesielle hendelser. Byrådsavdelingen er enig i behovet for å utarbeide rutiner og maler som bidrar til å sikre barns medvirkning og kontroll er viktig og vil bli fulgt opp.

11. *Manglende etterlevelse av kravet om at barneverntjenesten systematisk gir tilbud om tillitsperson der det er aktuelt, og dokumenterer at dette tilbudet er gitt.*

Byrådsavdelingen er enig i det er mangelfulle rutiner for dokumentering av om det blir gitt tilbud om tillitsperson. Derfor er det nå laget et nytt punkt i malen for oppfølgingsbesøk i fosterhjem som er sendt til en nedsatt malgruppe for kvalitetssikring og implementering av nye maler i Familia.

12. *Manglende rutiner for å dokumentere hvordan barns samvær med biologiske foreldre systematisk blir evaluert.*

Evaluering av samværsordninger må individuelt tilpasses samværsavtalen i den enkelte sak og kan egner seg derfor mindre for felles rutiner. Barnevernets evaluering av samvær mellom barn og biologiske foreldre må selvsagt sikres dokumentasjon i barnets journal.

13. *Manglende gjennomføring og oppfølging av tilsyn, jf. Forskrift om fosterhjem § 8.*

Bergen kommune planlegger en omlegging av hele tilsynsordningen for fosterbarn. Dette skyldes både lovendring og erkjente utfordringer ved å legge ansvar for tilsynsordningen til barnevernet. På oppdrag fra byrådsavdelingen har etaten utredet alternativ organisering av kommunens tilsynsansvar for barn i fosterhjem. Forslaget er å overføre arbeidet til fast tilsatt barnefaglig personell. Ny tilsynsordningen ønskes iverksatt fra 2016.

14. *Manglende dokumentering av begrunnelse for antall fastsatte tilsynsbesøk (ev. reduksjon).*

Byrådsavdelingen er enig i at dette skal dokumenteres. Dette punktet skal følges opp ved å utarbeide en mal til dette formålet.

15. Manglende system og rutiner for godkjenning, opplæring og oppfølging av tilsynspersoner.

Byrådsavdelingen er enig i dette, se kommentarer under punkt 13.

Øvrige kommentarer

I revisjonens vurdering av avvik og tiltak, bør system for rutiner, oppfølging og kontroll, ses opp imot behovet for skjønnsutøvelse, prioritering og tilpasning i forhold til den enkelte sak. Barnevernet arbeider med oppgaver som kan være preget av akutte henvendelser der rask intervensjon er nødvendig for å sikre barnets liv og helse. Barnevernet har derfor system som sikrer beredskap og prioritering av forhold som ikke kan utsettes. Det er ikke et mål å skulle kontrollere at «alt» arbeid i tråd med detaljerte rutiner. Risikostyring handler om å ha kontroll over de prioriterte, sårbare og kritiske områdene knyttet til virksomheten. Samtidig med system som kontrollerer at krav i henhold til lov og forskrift etterleves.

Det er i kommunens interesse at barnevernet planlegger sine oppfølgingsaktiviteter så effektivt som mulig. I noen tilfeller er det av ressursmessige hensyn nødvendig å legge flere aktiviteter til samme dag. Det vises til at barnevernet har oppfølgingsansvar for fosterhjem som ligger langt fra Bergen. Dette anses er ikke som brudd på lov eller forskrift.

Når det gjelder rutine for informasjon til nye fosterforeldre vises det til at informasjonen skal være en vurdering med utgangspunkt i tilpasset behov. I noen tilfeller kan deling av informasjon om en tredje part være brudd på barnevernets lovpålagte taushetsplikt. Det understrekes at fosterforeldre pr i dag ikke anses som en part i lovens forstand. Barnevernets mulighet til å dele informasjon begrenses derfor av biologiske foreldre samtykke til hvilken informasjon som de vil skal deles. Informasjonen skal uansett må være tilstrekkelig til at fosterforeldrene kan ivareta barnet på en god måte. Det gjøres skjønnsmessige vurderinger i alle disse sakene. I tillegg er der forhold som ikke kan forutsees. Dette gjelder spesielt hvordan barnet reagerer på fosterhjemmet og plasseringen. Dette handler om den relasjonen som etableres mellom fosterbarn og fosterforeldre. Generell kunnskap om dette gis gjennom opplæring av fosterforeldre i forkant av plasseringen.

Når det gjelder oppfølging av tilsynsførere og tilbakemeldinger på hva som skjer i saken, så er det viktig å være klar over at tilsynsfører ikke er part i saken, men en kontrollør for å sikre at barnet har det godt. Det skal gis informasjon tilpasset oppdraget, slik at tilsynsfører kan utføre sitt arbeid tilfredsstillende.

Med hilsen

BYRÅDSAVDELING FOR HELSE OG OMSORG

Margrete Røkkum - saksbehandler
Benedicte Løseth - seksjonssjef

Dette dokumentet er godkjent elektronisk

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.

Kommunens oppgaver

Følgende fremgår av barnevernloven § 2-1 «Kommunens oppgaver»:

«... I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven.

Administrasjonen skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder

- e) gi råd og veiledning,
- f) treffe vedtak i henhold til loven, eventuelt innstille til vedtak, jf. tredje ledd,
- g) forberede saker for behandling i fylkesnemnda,
- h) iverksette og følge opp tiltak.

De organer som utfører oppgaver på vegne av kommunen, jf. tredje og fjerde ledd, utgjør kommunens barneverntjeneste.

Kapasitet og kompetanse

Krav til forsvarlighet blir understreket og tydeliggjort i den nye § 1-4 i barnevernloven gjeldende fra 1.6.2014. Det fremgår av lovforarbeid og rundskriv fra departementet at forsvarlighetskravet er en rettslig standard som gir rom for skjønn, men at forsvarlighetskravet innebærer at alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige både når det gjelder kvalitet, omfang og når tjenesten ytes.⁷⁹ Det presiseres at det å sørge for forsvarlige barneverntjenester er en kontinuerlig prosess som krever systematisk arbeid med kvalitetsforbedring.⁸⁰ I barnevernloven § 2-1, andre ledd, fremgår det at «kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.»

Følgende fremgår av forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4:

«Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Internkontroll innebærer at kommunen blant annet skal:

- a) beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,
- b) sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten,

⁷⁹ Rundskriv fra Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet. Q-2014-1

⁸⁰ Rundskriv fra Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet. Q-2014-1

- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,
- d) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- e) gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten,
- f) skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.»

I barnevernloven § 2-1, sjuende ledd står det at kommunen «*har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell*» og at «*personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses som nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like*».

Godkjenning og oppfølging av fosterhjem

Forskrift om fosterhjem er oppdatert og revidert flere ganger, de siste endringene trådte i kraft 1.2.2014. Det fremgår av forskrift om fosterhjem § 1 at fosterhjem kan defineres som:

- private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4,
- omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 eller § 4-8 annet og tredje ledd

I forbindelse med plassering i fosterhjem kan barn fra Bergen kommune bli plassert i andre kommuner, og barn fra andre kommuner kan plasseres i Bergen. Begrepet «fosterhjemkommune» brukes om kommunen der fosterhjemmet ligger, og «omsorgskommune» om den kommunen der barneverntjenesten har omsorgsansvar for barnet.

Det fremgår av forskrift om fosterhjem § 2 at det er Bufetat som har ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, og å gi fosterhjemmene nødvendig opplæring og generell veiledning. Barneverntjenesten må vurdere om fosterforeldrene har de nødvendige forutsetninger for å ivareta det enkelte barns særlige behov. I forskrift om fosterhjem § 4 står det at barneverntjenesten ved valg av fosterhjem skal legge avgjørende vekt på hensynet til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Det blir i forskriften presisert at barneverntjenesten alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.

Av § 5 i forskrift om fosterhjem går det fram at plassering i fosterhjem ikke skal skje før fosterhjemmet er godkjent, med mindre godkjenning før plassering ikke lar seg gjennomføre. Det er i utgangspunktet barneverntjenesten i fosterhjems kommunen som har ansvaret for å godkjenne hjemmet. Barneverntjenesten skal innhente opplysninger om fosterfamiliens helsetilstand og har ansvar for at fosterforeldre legger frem politiattest. Barneverntjenestene i fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå skriftlig avtale om at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal godkjenne fosterhjemmet.

Det går fram av § 6 i forskriften at barneverntjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal inngå en skriftlig avtale om barneverntjenesten og fosterforeldrene sine plikter. Avtalen skal om mulig inngås før barnet plasseres i fosterhjemmet. Det er presisert at det ved fosterhjems plassering etter vedtak om omsorgsovertaking skal avtale utarbeidet av Barne- og familiedepartementet («Fosterhjemsavtalen») benyttes. Det fremgår videre av § 6 at barneverntjenesten og fosterforeldrene skal gjennomgå avtalen minimum en gang i året og foreta eventuelle endringer.

Råd, veiledning og informasjon til fosterhjem

Det fremgår av barnevernloven § 4-16, som trådte i kraft i 2014, at barneverntjenesten etter omsorgsovertakelsen har et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Følgende fremgår av retningslinjer for fosterhjem om viktigheten av oppfølgingsbesøkene:

«Den delen av fosterhjemsarbeidet som går ut på veiledning, oppfølging og kontroll av det enkelte barns situasjon i fosterhjemmet er kanskje den delen av fosterhjemsarbeidet som er aller viktigst for å få fosterhjems plasseringene til å fungere etter sitt formål. Ansvar for kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet innebærer et ansvar for å foreta en jevnlig kontroll med at barnet får den omsorg det trenger og at fosterhjems plasseringen for øvrig fungerer etter sitt formål. Ansvar for oppfølging av barnets situasjon i fosterhjemmet innebærer et ansvar for å hjelpe og støtte både barnet og fosterforeldrene og å iverksette de tiltak som er nødvendige for å få fosterhjems plasseringen til å fungere etter sitt formål.»⁸¹

Forarbeidene til § 4-16 legger til grunn at barneverntjenestens oppfølgingsarbeid blant annet omfatter et oppfølgingsansvar overfor fosterforeldrene.⁸² En god oppfølging av fosterhjemmene er viktig for å bidra til god utviklingsstøtte til barnet. Det blir også presisert i § 7 i forskrift om fosterheim at barneverntjenesten skal drive oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet til barn de har omsorgsansvar for, og at dette inkluderer å gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen, så lenge plasseringen varer.

Det fremgår av nasjonal tilsynsveileder at barneverntjenesten i samråd med fosterforeldrene bør kartlegge deres behov ved plassering og komme frem til hvordan dette best kan dekkes.⁸³ Barneverntjenesten må sørge for at fosterforeldrene vet hvordan de skal følge opp målsettinger i barnets plan og holde seg oppdatert på om fosterforeldrene får nødvendig veiledning. Dette gjelder også ved endring av planer.⁸⁴

Fosterforeldrene må være tilstrekkelig informert om barnets bakgrunn og viktige hendelser og erfaringer i barnets liv.⁸⁵ Kommunen skal sørge for nødvendig informasjon til fosterforeldrene om barnets bakgrunn og særlige behov, endringer i barnets biologiske familie og andre relevante forhold for deres omsorgsarbeid.⁸⁶ Barneverntjenesten må vurdere konkret hvilke opplysninger som er nødvendige for å fremme barneverntjenestens oppgaver, jf. bestemmelser om taushetsplikt i barnevernloven § 6-7.

Omsorgsplan og tiltaksplan

Barneverntjenestens plikt til å utarbeide foreløpig og framtidig omsorgsplan for barn kommunen har overtatt omsorgen for, er nedfelt i barnevernloven § 4-15, tredje ledd: «*Allerede ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon ...*» Det fremgår av fosterhjemsforskriften § 7 at barneverntjenesten ved oppfølging og kontroll med barns situasjon i fosterhjemmet skal se hen til barnets tiltaksplan eller omsorgsplan.

Formålet med omsorgsplanene er å synliggjøre og avklare barneverntjenesten sine intensjoner og formål med plasseringen. Det fremgår av veileder for at omsorgsplanenes formål er å fjerne noe av den usikkerhet som preger en del fosterhjemsforhold.⁸⁷ Det presiseres videre at planen vil være retningsgivende for arbeidet selv om foreldre

⁸¹ Retningslinjer for fosterhjem, kap 10 Oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet. Sist oppdatert 12.1.2015.

⁸² Jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 47 og Innst. O. nr. 80 (1991–1992) punkt 3.4

⁸³ Jf. Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013-2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

⁸⁴ Jf. Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013-2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

⁸⁵ Jf. Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013-2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

⁸⁶ Jf. Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013-2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

⁸⁷ Veileder for tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten. Barne- og likestillingsdepartementet. 2006.

eller barn åpent skulle motsette seg planens premisser og føringer. På samme måte som for tiltaksplanene blir det likevel påpekt som viktig at partene i saken blir trukket inn for å bidra med innspill og delta i drøftinger.⁸⁸ Veileder viser blant annet til følgende intensjoner bak bestemmelsen om utarbeidelsen og systematisk bruk av omsorgsplan:

- bidrar til å legge grunnlag for økt forutsigbarhet
- bidrar til klarere retning og bedre kontinuitet i arbeidet med plasseringen
- bidrar til å understøtte dialog og tydelighet mellom de involverte

Omsorgsplanene skal skildre hvor barnet skal bo og vokse opp, forventet tidsrom for plasseringen, samt barnet sin relasjon og kontakt med sin familie. Forarbeidene til Lov om barneverntjenester uttrykker at plasseringer utenfor hjemmet i utgangspunktet bør ha tilbakeføring til hjemmet som mål.⁸⁹ Det må derfor forventes at den foreløpige omsorgsplanen - så langt det er mulig - klargjør hvilke endringer som må skje i foreldrenes omsorgsutøvelse og/eller livssituasjon før barnet eller ungdommen kan tilbakeføres. Denne klargjøringen gir grunnlag for vurderingen av sannsynlig varighet for plasseringen. Foreløpig omsorgsplan evalueres innen to år og bidrar til utarbeidelsen av endelig omsorgsplan («plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon»). Endelig omsorgsplan har et klarere overordnet og langsiktig formål enn den foreløpige planen.

I endelig omsorgsplan skal det klarlegges om det skal siktes mot tilbakeføring eller mot oppvekst under omsorg av barnevernet. Dersom det to år etter omsorgsovertakelsen fremdeles er usikkert hvor lenge barnet skal være under omsorg, må det komme frem hvilke forhold som har betydning for at avgjørelse om dette kan fattes.

En omsorgsplan bør også angi barnets behov for oppfølging, og på hvilken måte barnet sine behov er tenkt ivaretatt. I veileder fremgår det at dersom planen er at barnet skal vokse opp under barneverntjenestens omsorg, kan det være særlig viktig at planen gjør det tydelig at barnet vil ha behov for særlig støtte ved viktige overganger, som blant annet overgang fra barneskole til ungdomsskole og overgang til egen bostedssituasjon.⁹⁰ Det understrekes at det som skal inn i omsorgsplanen er det som er spesielt for dette barnet eller ungdommen, utover den sårbarhet og det oppfølgingsbehov som gjelder generelt for alle barn under barnevernets omsorg.

I forarbeid til ny barnevernlov understreker departementet at barneverntjenesten må påse at oppfølgingen er i samsvar med omsorgsplanen, og at den blir revidert dersom den ikke kan gjennomføres i tråd med de opprinnelige forutsetningene.⁹¹ Departementet understreker at det er av stor viktighet at den enkelte barneverntjeneste utarbeider gode rutiner for å sikre at oppfølgingsarbeidet skjer på en systematisk og forutsigbar måte, og i henhold til lov og forskrift.

Samtidig fremgår det av veileder at evaluering ikke er en del av omsorgsplanens struktur. Det betyr ikke at planen ikke skal være i bruk i det løpende arbeidet med plasseringen. Planen er en rettesnor for arbeidet og for alle involverte. Det innebærer at når valg eller beslutninger skal gjøres, vil et viktig vurderingskriterium være om valgene er i samsvar eller konflikt med planen. Likeså må en, når ulike hendelser eller endringer inntreffer, aktivt vurdere om dette medfører at forutsetningene for planen endres.

Det fremgår av veileder at fordi omsorgsplanens funksjon er overordnet og langsiktig, vil barna ofte trenge arbeidsplan som tydeliggjør hvordan deres særlige behov skal ivaretas i ulike livsfaser og ved endringer i livssituasjon for øvrig. Arbeidsplanen vil kunne være viktig for å konkretisere og målrette barneverntjenestens oppfølging av barnet. En slik arbeidsplan bør knyttes opp til omsorgsplanen og legges ved denne. De som utøver den daglige omsorgen bør sammen med barnet/ungdommen trekkes aktivt med og ha stor innflytelse på innholdet i kortsiktige og langsiktige tiltak

Det fremgår av barnevernloven § 4-15 at barneverntjenesten i god tid før barnet fyller 18 år skal vurdere om plasseringen opprettholdes eller om barnet skal motta andre hjelpetiltak etter fylte 18 år. Dersom barnet samtykker skal barneverntjenesten utarbeide en plan for fremtidige tiltak.

⁸⁸ Veileder for tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten. Barne- og likestillingsdepartementet. 2006.

⁸⁹ Innst. O.nr. 80 (1991-92) s. 25.

⁹⁰ Veileder for tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten. Barne- og likestillingsdepartementet. 2006.

⁹¹ Prop.106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Oppfølgingsbesøk i fosterhjem

Det blir presisert i § 7 i forskrift om fosterheim at barneverntjenesten skal drive oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet til barn de har omsorgsansvar for. Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å oppfylle sitt ansvar for oppfølging, råd og veiledning.⁹² Det er satt krav om minimum fire besøk i året. Departementet understreker i sine retningslinjer for fosterhjem at en barneverntjeneste med fire besøk i året ikke oppfyller besøkskravet dersom det er behov for høyere besøkshyppighet for å sikre forsvarlig oppfølging og kontroll.⁹³

Videre fremgår det av fosterhjemforskriften § 7 at dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, kan barneverntjenesten vedta å redusere antallet besøk til minimum to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn to år. Det blir presisert i Departementets rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem at et slikt vedtak skal være skriftlig dokumentert og at fosterforeldrene bør uttale seg før slikt vedtak fattes. Videre blir det vist til at vedtaket bør innarbeides i fosterhjemsavtalen ved revurdering av denne. Helsetilsynet presiserer også at ved en slik vurdering skal også barnet høres (jf. barns rett til medvirkning).⁹⁴

Dokumentering av besøk og beslutninger

I Departementets rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem fremgår det at når det er fattet vedtak om å plassere et barn i fosterhjem, følger flere forpliktelser for den kommunale barneverntjenesten. Det skal ikke fattes vedtak om kommunens forpliktelser, men barneverntjenestens arbeid skal dokumenteres i form av skriftlige beslutninger, planer, referater fra møter, journalnotat, skriftlig saksbehandling knyttet til godkjenning av fosterforeldre, etablering av tilsyn, rapporter, fremlagte attester og lignende. Også Helsetilsynet presiserer at barneverntjenesten skal skrive referat fra besøk i fosterhjemmet, møter, samtaler med barnet mv. Helsetilsynet viser til at for å sikre at tjenester som ytes er forsvarlige (jf. barnevernloven § 1-4), må barneverntjenesten fortløpende dokumentere hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for større og mindre beslutninger som tas. Skriftlig dokumentasjon vil også bidra til at partene kan ivareta sine rettigheter i saken. Dersom barneverntjenestens dokumentasjon er mangelfull, kan det i ettertid være vanskelig å finne ut hva som er gjort i saken.⁹⁵ Kravet til god forvaltningsskikk tilsier at det skal være mulig å se i saksdokumentene hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for barneverntjenestens beslutninger.⁹⁶

Samvær med biologisk familie

Samværsrett mellom barn og biologiske foreldre reguleres i barnevernloven § 4-19:

«Barn og foreldre har, hvis ikke annet er bestemt, rett til samvær med hverandre.

Når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, skal fylkesnemnda ta standpunkt til omfanget av samværsretten, men kan også bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær. Fylkesnemnda kan også bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er.

Andre som har ivaretatt den daglige omsorgen for barnet i foreldrenes sted forut for omsorgsovertakelsen, kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til om de skal ha rett til samvær med barnet og hvilket omfang samværsretten skal ha.(...)»

⁹² Fosterhjemforskrift § 7

⁹³ Retningslinjer for fosterhjem, kap 10 Oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet. Sist oppdatert 12.1.2015.

⁹⁴ Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013–2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

⁹⁵ Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013–2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

⁹⁶ Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013-2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

Det fremgår av forarbeidene til barnevernloven og at fylkesnemnda ved fastsettelse av samværsrettens omfang først og fremst skal legge vekt på den verdi det kan ha for barnet at kontakten med de biologiske foreldrene opprettholdes. Videre fremgår det at barneverntjenesten kan praktisere samværsretten i større omfang eller mer fleksibelt enn fastsatt av fylkesnemnda, men ikke på en måte som strider mot fylkesnemndas forutsetninger.⁹⁷

Det fremgår av NOU 2012:5 at hovedmålsettingen over tid må være at samvær fungerer til barnets beste ut fra barnets følelser, interesser og behov.⁹⁸ Det fremgår også av barnevernloven § 4-1 at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.

Barnets rett til kontakt med søsken fremgår også av barnevernloven:

§ 4-16.Oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse

Barneverntjenesten har etter omsorgsovertakelsen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Barneverntjenesten skal der hensynet til barnet ikke taler imot det, legge til rette for samvær med søsken. Barneverntjenesten skal kort tid etter omsorgsovertakelsen kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging.

Barns rett til medvirkning

I «Artikkel 12» i FNs barnekonvensjon fremgår det følgende om barns rett til å bli hørt i saker som angår dem:

«1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å gjøre danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.»

Følgende fremgår av barnevernloven § 6-3:

«Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.»

Det blir i forskrift om medvirkning og tillitsperson § 6 understreket at barnets perspektiv og meninger skal inkluderes i vurderingen av hva som er barnets beste, og at barnet skal informeres om avgjørelser som er truffet og hvilke vurderinger som ligger til grunn for disse.⁹⁹

Barnets rettigheter til medvirkning blir fremhevet i barnevernloven § 4-1, andre ledd med virkning fra 1.juni 2014: «Barnet skal gis mulighet til medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til.»

Formålet med denne nye bestemmelsen og tilhørende forskrift er å styrke barn og unges medvirkning og innflytelse i barnevernet, få frem barnets perspektiv og bidra til at avgjørelser som fattes er til barnets beste (jf forskrift om medvirkning og tillitsperson § 1). Medvirkning skal styrke barnets posisjon og gi bedre rettssikkerhet for barnet.

⁹⁷ Barne- og familiedepartementet Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven) og NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling

⁹⁸ S.104

⁹⁹ Forskrift om medvirkning og tillitsperson. I kraft 1.6.2014

Med medvirkning forstås både at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon, og at barnet skal få mulighet til å fritt gi uttrykk for sine synspunkter, jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson § 3. Barn kan medvirke ved å uttrykke sin forståelse, valg og preferanser gjennom verbal og ikke-verbal kommunikasjon (jf. § 3).¹⁰⁰ De økte kravene til medvirkning innebærer økte krav til at ansatte i barnevernet har kompetanse på samtaler med barn, og rutiner for å sikre at barn blir hørt i sin sak.

Det fremgår av forskrift § 5 at barnet skal få mulighet til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet, under hele sakens forløp. Det blir samtidig presisert at barnet ikke skal utsettes for press til å medvirke.¹⁰¹

I forskrift om medvirkning og tillitsperson § 6 fremgår det at barnevernet har ansvar for å sikre at barnets mulighet til å medvirke skjer i trygge rammer for barnet. Det fremgår at den som er ansvarlig for å høre barnet må snakke med ham eller henne, og det skal legges særskilt vekt på at muligheten til å medvirke blir gjennomført for barn som har problemer med å forstå og få uttrykt sine synspunkter i beslutningsprosesser.¹⁰²

Det fremgår av nasjonal tilsynsveileder at saksbehandler i barneverntjenesten skal ha samtaler med barnet så ofte som nødvendig for å kunne ivareta ansvaret for oppfølgingen. I overganger, ved spesielle situasjoner eller problemer kan det være nødvendig med hyppigere samtaler enn minimumskravet. Barneverntjenesten skal tilby og legge til rette for at barnet kan snakke med saksbehandler alene.¹⁰³

Det fremgår av forskrift om medvirkning og tillitsperson § 7 at barnevernet i sin saksbehandling skal dokumentere barnets medvirkning, der det skal fremgå hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet har blitt hørt om og hva som var barnets syn.¹⁰⁴

Når det gjelder den nye bestemmelsen om tillitsperson (etter barnevernloven § 4-1), dreier dette seg om å gi barn i fosterhjem anledning til å ha med en person barnet har særlig tillit til i møter med barnevernet eller tilsynsfører.¹⁰⁵ Tilbudet om tillitsperson gjelder bare barn som er under barnevernets omsorg, og ikke barn som er frivillig plassert. Det fremgår av lovforarbeid at det for eksempel kan være naturlig at en tillitsperson er til stede med barnet under tilsynet når barnet skal fortelle hvordan situasjonen i fosterhjemmet oppleves.¹⁰⁶ Tillitspersonen skal være en støtte for barnet og bidra til at barnets perspektiv og opplevelse av situasjonen kommer frem, jf. § 11. Barneverntjenesten er pliktig i å dokumentere om barnet er informert om muligheten til å ta med seg en tillitsperson og om barnet ønsker å ha med seg en tillitsperson, jf. § 12.

Tilsyn i fosterhjem

Det fremgår av barnevernloven § 4-22 og forskrift om fosterhjem § 8 at barneverntjenesten i kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjems kommunen) har ansvar for godkjenning og å føre tilsyn med hvert enkelt barn fra plasseringstidspunktet frem til barnet fyller 18 år. Det fremgår av både barnevernlov og forskrift om fosterhjem at formålet med tilsynet er å *«føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.»* Det skal føres tilsyn med alle typer fosterhjem, inkludert beredsskaphjem og frivillige plasseringer etter § 4-4.

Barnevernlovens regler i § 4-22 om tilsyn i fosterhjem ble endret med virkning fra 1.februar 2014.¹⁰⁷ Det fremgår av lovforarbeid at formålet med lovendringen var å profesjonalisere og tydelig forankre det kommunale tilsynsansvaret.¹⁰⁸ Ansvar for å sikre tilsyn i fosterhjem ble ved lovendringen flyttet fra barneverntjenesten til

¹⁰⁰ Forskrift om medvirkning og tillitsperson. I kraft 1.6.2014

¹⁰¹ Forskrift om medvirkning og tillitsperson. I kraft 1.6.2014

¹⁰² Forskrift om medvirkning og tillitsperson. I kraft 1.6.2014

¹⁰³ Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013-2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014

¹⁰⁴ Forskrift om medvirkning og tillitsperson. I kraft 1.6.2014

¹⁰⁵ Rundskriv fra barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet §-2014-1

¹⁰⁶ Rundskriv fra barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet §-2014-1

¹⁰⁷ Jf. Rundskriv fra barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet §-2014-1

¹⁰⁸ Jf. Prop 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven

kommunen, som er gitt et helhetlig ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynet. Det fremgår av rundskriv at alle barn skal sikres tilsyn, som må være forsvarlig og skje innen stabile og forutsigbare rammer. Det fremgår av rundskriv fra departementet at kommunen nå får stor administrativ frihet til å bestemme hvordan ansvaret for tilsyn skal organiseres i kommunen, det er ikke lenger krav til at det skal oppnevnes en bestemt tilsynsperson for det enkelte barnet.

I rundskrivet understrekes det at reglene om tilsyn med barn i fosterhjem må ses i sammenheng med barnevernlovens krav til forsvarlige tjenester og tiltak (bvl §1-4), barnets rett til medvirkning og omsorgsplasserte barns adgang til å ha med en tillitsperson (bvl § 4-1). Bufdir utga i 2015 en oppdatert veileder for tilsyn i fosterhjem.¹⁰⁹ Der fremgår at veilederen vil være normgivende for hva som skal anses som et forsvarlig tilsyn, og at valg av løsninger som i vesentlig grad avviker fra veilederen, bør begrunnes og dokumenteres av barneverntjenesten. Veilederen peker på at forsvarlighet også må tolkes i lys av hensynet til barnets beste og rett til medvirkning (jf bvlov §§ 4-1 og 6-3). Det pekes også på at barneverntjenesten i henhold til barnevernloven § 4-16 har et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet.

Kravene til kommunens internkontroll (barnevernloven § 2-1) omfatter arbeidet med tilsyn med barn i fosterhjem, og det påpekes i veileder at god internkontroll er et viktig virkemiddel for å sikre at kommunen har et godt og forsvarlig tilsyn.¹¹⁰

Barneverntjenesten skal ifølge forskrift om fosterhjem utnevne en tilsynsperson til det enkelte barn, ved godkjenning av fosterhjemmet.

Det følger av forskrift om fosterhjem § 8 sjettede ledd at fosterhjems kommunen ved godkjenning av fosterhjemmet skal orientere barnet og fosterforeldrene om kommunens ansvar for tilsynet og hvem som skal føre tilsynet. Det ligger i forskriftens krav at fosterhjems kommunen så langt det er mulig skal orientere om hvem som skal føre tilsynet, ikke bare hvilken tjeneste i kommunen som har ansvaret. I tillegg må kommunen orientere barnet og fosterforeldrene om hva tilsyn innebærer, herunder om fylkesmannens rolle. Barnets foreldre må også få slik informasjon.

Det er ifølge veileder viktig at barnet får en reell mulighet til å gi sine synspunkter ved valg av tilsynsperson, og at fosterhjems kommunen dokumenterer hvordan dette er gjort.¹¹¹ Det fremgår av forskrift om fosterhjem § 8 at tilsynsoppgavene skal gis til personer som er egnet til å utføre oppgaven, og som kan utføre oppgaven over tid. Fosterhjems kommunen skal sikre at den som fører tilsyn har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene. Det fremgår videre av forskriften § 8 at fosterhjems kommunen skal tilstrebe at tilsynspersonen har samme kulturelle eller språklige tilhørighet som barnet eller besitter kompetanse i minoritetsbarns eget språk eller kultur.

Barneverntjenestene i fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå skriftlig avtale om at omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn, jf. forskrift om fosterhjem § 8.

Det fremgår av barnevernlov § 4-22 og forskrift om fosterhjem § 8 at kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning.⁶ I forskrift om fosterhjem § 8, femte ledd presiseres det at opplæringen av tilsynspersonene skal omfatte rammene for barneverntjenestens ansvar for barnet, tilsynsfunksjon, samtaler med barn, kunnskap om omsorgssvikt, rapportskrivning og barnets rettigheter.

I veileder for tilsyn med barn i fosterhjem vises det til at kommunens opplæring og veiledning skal sikre at tilsynspersonene kan utføre oppgaven på en faglig forsvarlig og god måte. Opplæringen må gi kunnskap og kompetanse slik at tilsynspersonene kan forstå og samhandle med fosterbarna på en god og hensiktsmessig måte og lære hvordan de skal skrive gode tilsynsrapporter. I veileder fremgår det at opplæring av tilsynspersonene må inneholde¹¹²:

¹⁰⁹ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015. Veilederen erstatter veilederen fra 2006

¹¹⁰ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015. s.12 og 20

¹¹¹ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015.

¹¹² Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015. s.34

- Fosterhjemskommunens ansvar for tilsyn
- Barneverntjenestens ansvar for den enkelte plassering
- Tilsynspersons oppgave, rolle og ansvar
- Barns rettigheter
- Det å samtale med barn i en krevende og utsatt livssituasjon
- Omsorgssvikt, herunder forskjellige typer omsorgssvikt og hvordan dette kan komme til uttrykk i barns adferd
- Hva er alvorlige mangler i barnets omsorgssituasjon
- Rapportskrivning; hvordan skrive gode rapporter etter tilsynsbesøkene
- Informasjon om tilsynspersonens opplysningsplikt når det er mistanke om at barnet blir utsatt for omsorgssvikt

Det blir kommentert at hva som er nødvendig opplæring vil variere ut fra individuelle forutsetninger og behov, og at anbefales at alle tilsynspersoner får opplæring og veiledning før første tilsynsoppdrag.¹¹³ Et viktig veiledningstema er plikter og tidsfrister tilknyttet rapportering.

Fosterhjemskommunen må alltid vurdere hvordan påfølgende veiledning best skal tilbys.¹¹⁴ Før første tilsynsbesøk skal tilsynsperson også få nødvendig informasjon om det enkelte barn. For å kunne føre kontroll med om forutsetningene for plasseringen blir fulgt opp, må tilsynspersonen kjenne til hva forutsetningene er. Barneverntjenesten i omsorgskommunen bør derfor så snart som mulig etter plassering overleverer nødvendig informasjon om barnet til fosterhjemskommunen. Det presiseres i veileder at tilsynspersonene ikke selv skal innhente informasjon om barnet fra verken fosterforeldre eller barnet selv.¹¹⁵

Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal jevnlig gi tilsynspersonen informasjon om barnet under hele oppdraget, om endringer som har innvirkning på barnets situasjon på kort eller lang sikt, for eksempel endring av samværsavtalen, endring av tiltaks- eller omsorgsplan, eller endring i vedtak fra fylkesnemnd eller domstol.¹¹⁶

Det blir i veilederen presisert at enhver som utfører tjeneste eller arbeid på kommunens vegne i henhold til barnevernloven er bundet av lovbestemt taushetsplikt etter barnevernloven § 6-7

Dersom tilsynspersonen har meldt fra om bekymringsfulle forhold rundt barnet, må tilsynspersonen få informasjon om hva barneverntjenesten i omsorgskommunen har gjort for å bedre barnets situasjon. Likeledes må tilsynsperson få informasjon dersom tilsynsrapporten er sendt videre til Fylkesmannen og hva som eventuelt blir resultatet av det.¹¹⁷

Det går frem av forskrift om fosterhjem at tilsynsperson skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året, jf. § 7.

Det fremgår av veileder for tilsyn at ansvaret for vurderingen av besøkhypighet er lagt til fosterhjemskommunen, men at tilsynsperson har et selvstendig ansvar for å vurdere behovet.¹¹⁸ Det blir i veilederen vist til at dersom barnet for eksempel opplever spesielle problemer eller går gjennom spesielle faser i barnevernssaken kan det oppstå behov for økt kontroll og støtte fra tilsynsfører. Det blir også påpekt at det de første månedene etter barnet har flyttet inn i fosterhjemmet kan være behov for hyppigere besøk for at barnet blir godt kjent med tilsynspersonen.¹¹⁹ Ved behov for hyppigere tilsyn skal tilsynsperson orientere barneverntjenesten om dette, med informasjon om bakgrunnen for dette. Noen ganger kan barnet selv ønske flere besøk, noe som bør imøtekommes, jf. veileder.

¹¹³ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015. s.34

¹¹⁴ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015. s.34

¹¹⁵ Det må gjøres en konkret vurdering av hvilke opplysninger tilsynspersonen trenger. Tilsynspersonen bør ikke få innsyn i hele fylkesnemndsvedtaket, men det kan eventuelt gis innsyn i de delene som omhandler barnet. En annen mulighet er at barneverntjenesten lager en sammenstilling av de opplysningene fra vedtaket og andre dokumenter som handler om barnet og som er relevante for tilsynsoppdraget.

Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015. s.37

¹¹⁶ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015. s.38

¹¹⁷ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015. s.38

¹¹⁸ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015.

¹¹⁹ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015.

Ifølge veileder skal første tilsynsbesøk finne sted innenfor en ramme på tre måneder etter plassering, etter vurdering fra barneverntjenesten.¹²⁰

I forskrift om fosterhjem § 9 fremgår det også at dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan barneverntjenesten vedta at tilsynet skal reduseres til minimum to ganger i året. Dette gjelder bare for barn som er fylt 15 år, og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn to år. I veileder om tilsyn fremgår det at barneverntjenesten i omsorgskommunen som har det helhetlige ansvaret for barnet skal samtykke til en reduksjon. Det fremgår av veilederen at det i tillegg til de nevnte kravene også bør legges vekt på hva tilsynspersonen og fosterforeldre mener om en eventuell reduksjon av antall tilsynsbesøk. Det bør også vurderes om barnets foreldre skal få uttale seg.

I veileder presiseres det at selv om det er bestemt at antall tilsynsbesøk skal reduseres til minimum to ganger per år, må både omsorgskommunen og fosterhjemskommunen fortløpende vurdere om to tilsynsbesøk er tilstrekkelig. Det er særlig viktig å gjøre slike vurderinger i forbindelse med viktige begivenheter i ungdommens eller fosterforeldrenes liv.

Det fremgår av forskrift om fosterhjem § 9 at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på forholdene i fosterhjemmet og at den som fører tilsyn skal legge til rette for samtale med barnet uten at fosterforeldrene er tilstede. Det blir samtidig presisert i veileder at det ikke kan kreves at barnet skal snakke med tilsynspersonene på tomannshånd. For enkelte barn vil dette kunne oppleves som utrygt. Samtaler uten andre til stede er derfor en rett barnet har, men ikke noe en tilsynsperson kan kreve. Før tilsynspersonen har samtaler med fosterbarnet alene, må barnet ha blitt kjent med den som fører tilsyn og være trygg på denne.¹²¹ Tilsynspersonen bør observere forholdene i fosterhjemmet, som materielle forhold eller samspill mellom barnet og fosterforeldre. Det fremgår av veileder at tilsynspersonen skal gjøre seg opp sin egen mening om barnets omsorg basert på samtaler med barn og fosterforeldre.

I forskriften § 9 settes det krav til at tilsynsperson utarbeider rapport etter hvert tilsyn med en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet. I rapporten skal det fremgå:

- hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på
- om det har vært samtaler med barnet
- hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter
- hva barnet har formidlet
- om det bør innhentes ytterligere informasjon fra miljøer som barnet er i.

Det presiseres i veileder for tilsyn med barn i fosterhjem at informasjon fra barn og unge selv er en vesentlig del av vurderingsgrunnlaget og at tilsynspersonen derfor i rapporten må beskrive hvordan barnet oppfatter sin egen livssituasjon, og i stor grad formidle hva barnet sier, med barnets egne ord. Det er viktig å skille mellom fosterforeldrenes synspunkt, barnets synspunkt og tilsynspersonens synspunkt¹²²

Tilsynspersonen skal snarest skrive rapport fra tilsynsbesøket, og det presiseres at det ikke bør gå mer enn én uke før rapporten blir oversendt fosterhjemskommunen.¹²³ Ved alvorlig bekymring for barnets omsorg, må tilsynsperson snarest rapportere både til barneverntjenesten i fosterhjemskommunen og omsorgskommunen.¹²⁴

Fosterhjemskommunen har ansvar for å kontrollere at rapporten fra tilsynet gir tilstrekkelig informasjon til at formålet med tilsynet må anses ivaretatt, jf. forskrift om fosterhjem § 9. Det presiseres i veileder at fosterhjemskommunen normalt bør kvalitetssikre tilsynsrapporten innen én uke fra den er mottatt for å sikre at det ikke går for lang tid før forhold som bør følges opp formidles til barneverntjenesten i omsorgskommunen. Dersom

¹²⁰ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015.

¹²¹ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015.

¹²² Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015.

¹²³ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015.

¹²⁴ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder. Bufdir 2/2015. s.48

tilsynsrapporten ikke oppfyller forskriftens krav til innhold, skal ikke fosterhjems kommunen godkjenne rapporten, og be tilsynspersonen skrive tilleggsrapport og foreta nødvendige tilleggsvurderinger.¹²⁵

Fosterhjems kommunen skal videresende rapport til barneverntjenesten i omsorgskommunen så snart de har godkjent rapporten. I forskrift om fosterhjem § 9 fremgår det at barneverntjenesten i omsorgskommunen har ansvar for å følge opp rapporten og umiddelbart følge opp forhold som gir grunn til bekymring.

Barneverntjenesten må gjøre undersøkelser, iverksette nødvendige tiltak og foreta de endringer som er nødvendige for å sikre barnet en god og forsvarlig omsorgssituasjon. Det fremgår av veileder at fosterhjems kommunen og tilsynsperson bør få informasjon om de tiltak og endringer som iverksettes.¹²⁶ Fosterhjems kommunen skal ved etterfølgende tilsyn kontrollere at forholdene er fulgt opp, jf. forskrift om fosterhjem § 9.

Når rapporten viser alvorlige mangler i barnets omsorgssituasjon skal fosterhjems kommunen sende kopi av rapporten til Fylkesmannen, jf. forskrift om fosterhjem § 9. Fylkesmannen kan da eventuelt åpne tilsynssak eller på andre måter følge opp omsorgskommunen.¹²⁷

¹²⁵ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder. Bufdir 2/2015. s.48-50

¹²⁶ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder. Bufdir 2/2015. s.51

¹²⁷ Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder. Bufdir 2/2015. s.50

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lover og forskrifter

- FNs barnekonvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven).
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.
- Forskrift om fosterhjem.
- Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven.

Forarbeid, rundskriv og veiledere

- Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2006).
- Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder fra Bufdir 2/2015.
- Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2006).
- Veileder for landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester i 2013–2014. Kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem. Revidert versjon 16.1.2014
- «–Bare en ekstra tallerken på bordet?» Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Rapport fra Helsetilsynet 1/2015.
- Prop.106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Merknader til forskrift om fosterhjem. Rundskriv fra Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet. Q-1/2014.

Dokument fra Bergen kommune (utvalgte)

Bergen kommune

- Bergen kommune. Budsjett- og oppdragsnotat for 2015 fra kommunaldirektøren til Etat for barn og familie. Datert 27.mars 2015.
- Referat fra ledermøte barnevern. 12.februar 2015.
- Kvalitetssikring av etablering av barn i fosterhjem/institusjon 6.10.12
- Frivilling fosterhjemsavtale § 4-4, fjerde ledd for Bergen kommune
- Referat fra fosterhjemsgruppens møte
- Styringskort. Barnevern - ordinær tjeneste. Mai 2015
- Notat vedrørende forvaltningsrevisjon; tilsyn, oppfølging og kontroll av fosterhjem. Mottatt 31.8.2015

Bergenus

- Årsrapport 2014
- Styringskort
- Intern delegasjon Bergenus barneverntjeneste (2.5.2013)
- Virksomhetsplan 2014/2015

- Rutiner for godkjenningssprosess (udatert)
- Rapportmal for godkjenning av fosterhjem (udatert)
- Informasjon fra barneverntjenesten til fosterforeldrene (udatert)
- Rutiner/huskeliste: Når et barn flytter i fosterhjem (udatert)
- Rutiner i forhold til oppfølging av fosterbarn/ (udatert)
- Rutiner i forhold til oppfølging av tilsynsfører (Udatert)
- Råd om tilsynsvirksomhet (udatert)
- Oppfølgingsplan (udatert)
- Kvalitetssikringsskjema – rutine for oppfølging av barn i fosterhjem
- Mal for foreløpig omsorgsplan
- Mal for foreløpig omsorgsplan
- Mal for tiltaksplan
- Mal for referat fra oppfølgingsbesøk i fosterhjem
- Scorecard. Bergenhus. Mai 2015

Årstad

- Årsrapport 2014
- Årstad barneverntjenestes. «Rutine: Fosterhjemsarbeid.». Revidert
- Styringskort
- Intern delegasjon Årstad barneverntjeneste (2.2.11)
- Virksomhetsplan
- Intern overføring av klientsaker mellom avdelinger (datert 6.9.11)
- Fosterhjemsarbeid (revidert 24.6.14)
 - Lover og forskrifter
 - Plasseringsalternativer
 - Godkjenning av fosterhjem
 - Etablering i fosterhjem
 - Tilsyn i fosterhjem
 - Samvær
 - Tiltaksplan
 - Omsorgsplan
 - Oppfølging av foreldre
 - Fosterbarn over 18
 - Avslutning av fosterhjem
 - Barnets medvirkning og tillitsperson
 - Klientmappe - dokumentasjon
- Kvalitetssikring av fosterhjemsarbeid (revidert 24.6.14)
- Refusjonssøknad til Bufetat (16.9.14)
- Frist for innmelding av fylkesnemdsak (1.11.14)
- Interne rutiner for evaluering av hjelpetiltak (udatert)
- Rutine for innsyn i dokumenter (20.9.2010)
- Plassering i fosterhjem - intern sjekkliste
- Oppfølgingsbesøk i fosterhjem (ikke datert)
- Gjennomføring av tilsyn for fosterbarn i Bergen (6.12.2012)
- Utgifter til samvær mellom foreldre og plasserte barn (udatert)
- Barnets tillitsperson (16.10.14)
- Oppfølgingsbesøk i fosterhjem – herunder tema som skal tas opp med fosterbarn og hvordan besøket skal dokumenteres.
- Opplæringsplan.
- Scorecard. Årstad. Mai 2015
-

Laksevåg

- Årsrapport 2014
- Intern delegasjon Laksevåg barneverntjeneste (1.10.14)
- Styringskort

- Virksomhetsplan 2015-2016
- Skjema for rapportering av antall gjennomførte brøk
- Tiltaksplan for å unngå avvik på undersøkelsesfrister, tiltaksplaner med evaluering og tilsyn i fosterhjem
- Vurderingsguide ved godkjenning av fosterhjem
- Sjekkliste ved plassering i fosterhjem
- Etablering av barn i fosterhjem/institusjon 11.12.09
- Sjekkliste til fosterhjemsbesøk
- Notat: Tilbakemelding fra barneverntjenesten i Laksevåg. 27.8.2015
- Scorecard. Laksevåg. Mai 2015

Annet

- Rapport frå tilsyn med Bergen kommune - barnevernstenesta Ytrebygda 2013
- Redegjørelse til Fylkesmannen etter tilsyn med oppfølging av barn i fosterhjem – Bergen kommune – Ytrebygda barneverntjeneste. Utarbeidet av Ytrebygda barneverntjeneste. Datert 12.11.13
- Oppfølging av tilsyn med Bergen Kommune ved Ytrebygda barneverntjeneste; oppfølging av barn i kommunale fosterhjem. Evaluering og vurdering av tiltak iverksatt for å lukke avvik. Utarbeidet av Ytrebygda barneverntjeneste. Datert 12.5.14

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2015 Deloitte AS