



«Forvaltningsrevisjon av
barnevernstjenesten»

Mars 2022

Rapporten er utarbeidet for Askøy
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av barnevernstjenesten i Askøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Askøy kommune i sak PS 39/21 8. september 2021. Oppdraget er utført i tidsrommet september 2021 til mars 2022. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om barnevernstjenesten i Askøy kommune har tilstrekkelig bemanning til å sikre forsvarlig saksbehandling og om det er etablert tilstrekkelige rutiner for sentrale arbeidsprosesser og i hvilken grad disse bidrar til å etterleve lovpålagte frister og andre krav i regelverket som skal sikre barnas beste.

Forvaltningsrevisjonen viser at Askøy kommune i nyere tid har iverksatt en del tiltak for å forbedre tjenesten, blant annet på bakgrunn av tilsyn gjennomført av Statsforvalteren i Vestlandet i 2020. Det har blitt gjennomført en omorganisering av tjenesten og det har blitt satt i verk kompetansetiltak for ansatte. Videre har tjenesten arbeidet for å få ned avvik knyttet til lovpålagte tjenester. Resultatene av dette forbedringsarbeidet vises på flere områder. Revisjonen finner likevel flere utfordringer som tjenesten må følge opp for å sikre at barneverntjenestene er i samsvar med lovkrav og krav til forsvarlige tjenester.

Det generelle forsvarlighetskravet for kommunens barneverntjeneste innebærer at Askøy kommune skal ha en bemanning som er tilstrekkelig for å ivareta kommunens oppgaver på en forsvarlig måte. Det går frem av undersøkelsen at ansatte opplever et høyt arbeidspress i tjenesten. Barneverntjenesten hadde en saksmengde pr. medarbeider som ligger noe over sammenlignbare kommuner i 2020. Undersøkelsen viser at det er iverksatt tiltak for å øke bemanningen i barneverntjenesten i Askøy de siste årene og det er færre saker per saksbehandler i 2020 enn det var i 2019. Den vedvarende hovedutfordringen synes samtidig å være **sykefravær og turnover**. Det har blitt satt inn enkelte tiltak for å redusere sykefraværet og turnover og det kan derfor være for tidlig å vurdere full effekt av de i ulike tiltakene. Revisjonen vil likevel understreke at sykefravær og turnover må følges tett opp for å sikre at det ikke fører til for stort arbeidspress og uforsvarlige tjenester.

Barneverntjenesten tilrettelegger for faglig oppfølging og veiledning av ansatte i tjenesten. Samtidig viser undersøkelsen at ansatte opplever at de ikke alltid har tilstrekkelig mulighet til å få faglige avklaringer. Dette medfører etter revisjonens vurdering, en risiko for at barneverntjenesten ikke klarer å gi nødvendig oppfølging av ansatte, noe som kan føre til arbeidet ikke kvalitetssikres i tilstrekkelig grad, samt at ansatte ikke får tilstrekkelig støtte til å løse oppgavene de har ansvar for. Revisjonen merker seg samtidig at den faglige oppfølgingen og veiledningen av saksbehandlere har blitt forbedret, særlig i en avdeling, etter at barneverntjenesten gjennomførte en omorganisering i 2021. Revisjonen anbefaler derfor at Askøy kommune følger opp dette arbeidet for å sikre at ansatte i barneverntjenesten får tilstrekkelig faglig oppfølging og veiledning.

Revisjonens vurdering er at arbeidet med **mottak og vurdering av bekymringsmeldinger** er organisert på en hensiktsmessig måte i barneverntjenesten i Askøy. Organiseringen gjør tjenesten godt egnet til å sikre at bekymringsmeldinger blir fulgt opp i henhold til lovkrav og rutiner. Samtidig viser undersøkelsen at det ikke blir gitt **tilbakemelding til melder** i alle saker. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven §4-2.

Det er et lovpålagt krav å gjennomføre undersøkelsene snarest mulig og innen tre måneder, ev innen seks måneder i særlige tilfeller. Forvaltningsrevisjonen viser at det tidligere har vært betydelige utfordringer knyttet til **fristbrudd i undersøkelsessaker** i barneverntjenesten i Askøy. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven § 6-9. Det har blitt iverksatt tiltak for å få ned fristbrudd, noe som synes å ha god effekt. Forvaltningsrevisjonen viser også at det har blitt opprettet skriftlige rutiner knyttet til undersøkelser i barnverntjenesten i Askøy. Samtidig er det fremdeles noen fristbrudd i undersøkelsessaker i tjenesten. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at dette rettes opp. Revisjonen anbefaler derfor at Askøy kommune følger opp etablerte rutiner for å sikre at undersøkelsen blir gjort innen fristen på tre (eventuelt seks) måneder.

Undersøkelsesplan og undersøkelsesrapport er viktige dokument for å sikre at undersøkelsesarbeidet blir gjennomført på en systematisk og etterprøvbart måte og at det blir gjennomført mest mulig hensiktsmessige undersøkelser. Stikkprøvekontrollen viser at **undersøkelsesplanene** og **undersøkelsesrapportene** i noen tilfeller mangler eller er mangelfulle. Manglende eller mangelfull undersøkelsesplan innebærer etter revisjonens vurdering en risiko for at det ikke gjennomføres nødvendige aktiviteter for å vurdere alle bekymringsfulle forhold i meldingen, og at undersøkelsen ikke gjennomføres på en strukturert og systematisk måte. Manglende eller mangelfull undersøkelsesrapport kan etter revisjonen sin vurdering føre til at relevante vurderinger underveis i undersøkelsene ikke blir tilstrekkelig dokumenterte eller at vurderingsgrunnlaget blir uoversiktlig. Revisjonen anbefaler derfor at Askøy kommune sørger for at det i

undersøkellesplan og undersøkelsesrapport går tydelig frem hvordan barneverntjenesten har planlagt og gjennomført undersøkelsene og at dette tilpasses de enkelte bekymringsmeldingene.

Barns medvirkning er en prosess som skal utøves under hele sakens forløp i barnevernet. Barnet skal gis mulighet til å medvirke i alle forhold som angår barnet, og barnets medvirkning skal dokumenteres. Stikkprøvekontrollen viser at **barnets stemme ikke er tilstrekkelig dokumentert i alle saker**. I noen saker mangler det henvisning til barnets medvirkning, i andre saker er det i liten grad dokumentert hvordan barnevernet vurderer og vektlegger barnets uttalelser. Dette er ikke i samsvar med barnets rett til medvirkning i barnevernloven § 1-6, samt forskrift om medvirkning og tillitsperson §§ 5 og 7.

Kommunen opplever at det er begrenset tilgang på ordinære fosterhjem, men rekrutterer en betydelig andel av fosterhjem i **familie og nære nettverk**. Bruk av fosterhjem i familie og nettverk er i tråd med senere endringer i barnevernloven, der kommunene forventes å i større grad rekruttere fosterhjem i barnets familie og nettverk. Revisjonen vil samtidig understreke at barneverntjenestens vurderinger knyttet til valg av fosterhjem og vurderinger av fosterhjem i familie og nettverk, og barnets medvirkning, skal dokumenteres. Gjennomgangen av saksmappene og informasjon fra intervjuene revisjonen har gjennomført viser at dette ikke alltid er tilfelle. Revisjonen vil derfor presisere at selv om godkjenning og forhold knyttet til fosterhjemmet er arkivert i fosterforeldrene sine mapper, må vurderinger knyttet til barnets beste, vurderinger av valg av fosterhjem, og barnets medvirkning komme frem av barnets saksmappe jf. barnevernloven § 4-15. Revisjonen anbefaler derfor at Askøy kommune sikrer at barneverntjenestens vurderinger knyttet til fosterhjems egnethet og barnets mening knyttet til valg av fosterhjem blir dokumentert i barnets saksmappe.

Når kommunen overtar omsorgen for et barn, skal det utarbeides en **omsorgsplan**, jf. barnevernsloven § 4-15. Undersøkelsen viser at det blir opprettet omsorgsplan i saker der det er vedtatt omsorgsovertakelse. Revisjonen merker seg samtidig at omsorgsplanene i flere tilfeller ikke omfatter alle deler som kan være relevant å ta med i disse planene. Omsorgsplanene skal være relativt overordnet og langsiktige. Revisjonen vil likevel vise til at Bufdir anbefaler at en rekke forhold omtales i disse planene slik som for eksempel nåværende skoletilbud og fremtidig skole og opplæring. Revisjonen anbefaler at kommunen sikrer at omsorgsplaner som blir utarbeidet oppfyller gjeldende retningslinjer for omsorgsplaner.

Alle barn i fosterhjem skal få tilbud om en **tillitsperson**. Både informasjon om muligheten og barnets ønske knyttet til tillitsperson skal dokumenteres. Undersøkelsen viser også at det ikke er etablert rutiner for å sikre at barn får tilbud om tillitsperson og at dette dokumenteres i henhold til forskrift om medvirkning og tillitsperson § 9. Det bør derfor tydelig fremgå av rutinene til barneverntjenesten hvordan tilbudet om tillitsperson skal formidles for å gjøre saksbehandlerne trygge på hvordan dette bør gjøres.

Undersøkelsen viser at selv om det i flertallet av sakene blir gjennomført tilstrekkelig **antall oppfølgingsbesøk** i fosterhjem, er det noen saker hvor antall oppfølgingsbesøk ikke er i samsvar med forskrift om fosterhjem § 7. De lovpålagte besøkene er en viktig arena for å følge opp barnet og fosterforeldre og sikre at barnets stemme blir hørt. Ved for få besøk i fosterhjemmet får både fosterforeldrene og barna færre muligheter til å stille spørsmål og drøfte situasjoner med kontaktpersonen fra barneverntjenesten, og barneverntjenesten får færre muligheter til å vurdere om barnets omsorgssituasjon er tilfredsstillende.

Etter revisjonenes vurdering viser denne undersøkelsen at oppfølgingsbesøk i fosterhjem i stor grad har blitt tilstrekkelig dokumentert, og at barns medvirkning blir dokumentert i et flertall av sakene. Samtidig viser gjennomgangen av stikkprøver at de barnevernfaglige vurderingene ikke alltid blir dokumentert i tilstrekkelig grad. Revisjonens vurdering er at det i større grad burde gå frem i referatene hvordan barneverntjenesten vurderer barnet sin situasjon i hjemmet basert på de observasjoner og samtaler som er gjennomført.

I tillegg til oppfølgingsbesøk skal det gjennomføres tilsynsbesøk i fosterhjem. Det blir ikke gjennomført tilstrekkelig **antall tilsynsbesøk** i alle saker. Det er også i liten grad etablert system og rutiner og gjennomføring og oppfølging av tilsynsordningen. Manglende tilsynsbesøk er ikke i samsvar med forskrift om fosterhjem § 9. Formålet med tilsyn i fosterhjem er å undersøke at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Manglende tilsynsbesøk medfører etter revisjonens vurdering en risiko for at forhold nevnt over ikke fanges opp i tilstrekkelig grad. Revisjonen anbefaler derfor at Askøy kommune sikrer at det blir gjennomført tilstrekkelig antall tilsynsbesøk. Organisering av tilsynsordningen i Askøy kommune har nylig blitt endret. Barneverntjenesten har inngått avtaler med private leverandører for å sikre at tilsynsbesøk blir gjennomført med tilstrekkelig kvalitet. I tillegg til eksterne leverandører har Askøy individuelle oppdragstakere som arbeider som tilsynspersoner. Selv om Askøy kommunen benytter eksterne oppdragstakere har kommunen fortsatt ansvar for å sikre at leverandørene gjennomfører tilfredsstillende tilsyn. Revisjonen mener derfor at det ikke er tilfredsstillende at Askøy kommune ikke har sikret tilstrekkelig opplæring av de som gjennomfører tilsyn for kommunen. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven §4-22. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at Askøy kommune sikrer tilfredsstillende

opplæring for å sikre et forsvarlig tilsyn og for å sikre kvalitet i tilsynsrapportene, både for private leverandører og andre tilsynsoppdragstakere. Revisjonen anbefaler også at det utarbeides rutiner for organisering, rekruttering og oppfølging av tilsynspersoner.

Innhold

1	Innledning	10
2	Om tjenesteområdet	12
3	Bemanning i barneverntjenesten	16
4	Mottak av meldinger til barneverntjenesten	23
5	Undersøkelser	28
6	Oppfølging av barn i fosterhjem	35
7	Konklusjon og anbefalinger	51
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	54
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	55
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	59

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	10
1.1	Bakgrunn	10
1.2	Formål og problemstillinger	10
1.3	Avgrensning	11
1.4	Metode	11
1.4.1	Dokumentanalyse	11
1.4.2	Statistisk analyse	11
1.4.3	Intervju	11
1.4.4	Stikkprøvegjennomgang	11
1.4.5	Verifiseringsprosesser	11
1.5	Revisjonskriterier	11
2	Om tjenesteområdet	12
2.1	Organiseringen av tjenesteområdet	12
2.2	Utgifter til barneverntjenesten	14
2.3	Omfang av tjenester	14
3	Bemanning i barneverntjenesten	16
3.1	Problemstilling	16
3.2	Revisjonskriterier	16
3.3	Saksmengde	16
3.3.1	Datagrunnlag	16
3.3.2	Vurdering	17
3.4	Oppfølging og veiledning av ansatte i barneverntjenesten	17
3.4.1	Datagrunnlag	17
3.4.2	Vurdering	19
3.5	Sykefravær og turnover	19
3.5.1	Datagrunnlag	19
3.5.2	Vurdering	21
4	Mottak av meldinger til barneverntjenesten	23
4.1	Problemstilling	23
4.2	Revisjonskriterier	23
4.3	Organisering av arbeidet med bekymringsmeldinger	23
4.3.1	Datagrunnlag	23
4.3.2	Vurdering	24
4.4	Behandlingsfrist for bekymringsmeldinger	24
4.4.1	Datagrunnlag	24
4.4.2	Vurdering	25
4.5	Henleggelse av bekymringsmeldinger	25
4.5.1	Datagrunnlag	25
4.5.2	Vurdering	26
4.6	Tilbakemelding til melder	26
4.6.1	Datagrunnlag	26

4.6.2	Vurdering	27
5	Undersøkelser	28
5.1	Problemstilling	28
5.2	Revisjonskriterier	28
5.3	Frist for undersøkelser	28
5.3.1	Datagrunnlag	28
5.3.2	Vurdering	30
5.4	Dokumentering av undersøkelser	30
5.4.1	Datagrunnlag	30
5.4.2	Vurdering	33
6	Oppfølging av barn i fosterhjem	35
6.1	Problemstilling	35
6.2	Revisjonskriterier	35
6.3	Tilgang, rekruttering og godkjenning av fosterhjem	37
6.3.1	Datagrunnlag	37
6.3.2	Vurdering	40
6.4	Oppfølging av barn i fosterhjem	40
6.4.1	Datagrunnlag	40
6.4.2	Vurdering	45
6.5	Tilsyn med fosterhjem	46
6.5.1	Datagrunnlag	46
6.5.2	Vurdering	49
7	Konklusjon og anbefalinger	51
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	54
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	55
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	59

Figurer

Figur 1	Organisering Askøy kommune	12
Figur 2	Intern organisering av barneverntjenesten i Askøy kommune	13
Figur 3:	Skjerm bilde - prosesskart fosterhjem	39
Figur 4:	Oppfølging omsorgshjem	41
Figur 5:	Prosessveiledning omsorgshjem barneverntjenesten i Askøy	45

Tabeller

Tabell 1:	Rapportering fra barneverntjenesten i Askøy til Statsforvalter i Vestland	14
Tabell 2:	Oversikt over akutt plasseringer i Askøy kommune 2017-2021	14
Tabell 3:	Antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk i Askøy kommune	16
Tabell 4:	Sykefravær - barneverntjenesten i Askøy kommune	20
Tabell 5:	Oversikt over turnover barneverntjenesten i Askøy kommune 2018-2021	21
Tabell 6:	Oversikt over antall fristoversittelser for gjennomgang av bekymringsmeldinger	25
Tabell 7:	Oversikt over antall henlagte meldinger i barneverntjenesten 2019-2021.	25
Tabell 8:	Oversikt over antall og andel fristoversittelser for undersøkelser i barneverntjenesten i Askøy	29
Tabell 9:	Andel fristbrudd i Askøy og andel fristbrudd nasjonalt	29
Tabell 10:	Oversikt antall fosterhjems plasseringer slekt/nettverk 2018-2021	38
Tabell 11:	Oversikt over barn under omsorg og barn med omsorgsplan på rapporteringstidspunktet	42
Tabell 12:	Oversikt over antall saker der barn i fosterhjem har fått oppfølging i tråd med lovkrav	42
Tabell 13:	Oversikt over antall saker der barn i fosterhjem har fått tilsyn i tråd med lovkrav	48

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av barnevernstjenesten i Askøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Askøy kommune i sak PS 39/21 8. september 2021.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om barneverntjenesten i Askøy kommune har tilstrekkelig bemanning til å sikre forsvarlig saksbehandling og om det er etablert tilstrekkelige rutiner for sentrale arbeidsprosesser og i hvilken grad disse bidrar til å etterleve lovpålagte frister og andre krav i regelverket som skal sikre barnas beste.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

1. **I hvilken grad har barneverntjenesten tilstrekkelig bemanning til å sikre forsvarlig saksbehandling?**
 - a) Hva er hhv. sykefravær og turnover i barneverntjenesten?
 - b) Hva er saksmengden pr. saksbehandler i tjenesten?
 - c) I hvilken grad er det etablert tilfredsstillende oppfølging og veiledning av de ansatte?
2. **I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for mottak av meldinger til barneverntjenesten?**
 - a) I hvilken grad er arbeidet med meldinger organisert på en hensiktsmessig måte?
 - b) Blir meldinger behandlet innen fristen på en uke? Ev. hvorfor ikke?
 - c) Blir henlagte meldinger tilstrekkelig grunnlagt
 - d) Blir det gitt tilbakemelding til melder (offentlig eller privat) om mottak og behandling av meldingen?
3. **I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for igangsetting og gjennomføring av undersøkelser?**
 - a) Blir undersøkelsene gjennomført innenfor fristen på tre (eventuelt seks) måneder?
 - b) Er undersøkelsene tilstrekkelig dokumenterte?
 - i) Blir det utarbeidet en plan for undersøkelsene?
 - ii) Blir gjennomføringen, observasjoner og konklusjoner tilstrekkelig dokumentert og kvalitetssikret?
 - iii) Kommer barnets stemme tilstrekkelig frem i undersøkelsen?
4. **I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner for å sikre en god oppfølging og tilsyn av barn i fosterhjem?**
 - a) I hvilken grad har kommunen tilgang til tilstrekkelig med fosterhjem?
 - b) I hvilken grad rekrutteres fosterhjem i barnets familie og nære nettverk?
 - c) I hvilken grad er det etablert rutiner for godkjenning av fosterhjem?
 - d) I hvilken grad er det etablert tilfredsstillende rutiner knyttet til oppfølging av barns situasjon i fosterhjem?
 - i) Er det etablert omsorgsplan for barna?
 - ii) Blir det gjennomført tilstrekkelig med oppfølgingsbesøk?
 - iii) Blir oppfølgingsbesøkene tilstrekkelig dokumenterte?
 - iv) Blir barns medvirkning tilfredsstillende dokumentert?
 - v) Gir barnevernstjenesten fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning?
 - e) I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende ordning knyttet til tilsyn med fosterhjem?
 - i) Hvordan er tilsynsordningen organisert?
 - ii) Hvordan sikrer kommunen tilfredsstillende opplæring og oppfølging av dem som har tilsynsoppgaven?
 - iii) Blir det gjennomført tilstrekkelig med tilsynsbesøk?
 - iv) Blir det rapportert fra tilsynsbesøkene og blir rapportene tilstrekkelig kontrollert og fulgt opp?
 - v) Blir barns medvirkning tilfredsstillende dokumentert?

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen har ikke omfattet involvering av barn eller foreldre som har aktive saker hos barneverntjenesten i Askøy.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september 2021 til mars 2022.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om Askøy kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Statistisk analyse

Revisjonen har gjennomgått tall for barnevernet i Bufdirs kommunemonitor¹ og KOSTRA-statistikk fra SSB for Askøy kommune. Revisjonen har gjennomgått halvårsrapporteringen fra barneverntjenesten i Askøy til Fylkesmannen i Vestland.² Tallene er tilgjengelige i fagsystemet Familia og revisjonen har hentet ut rapporteringen fra siste halvår 2021 direkte fra fagsystemet.

1.4.3 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Askøy kommune som er involvert i eller har ansvar for barnevernstjenesten i ulike deler av organisasjonen. Det har blitt gjennomført intervju med barnevernsleder, avdelingsleder for omsorgsteam, avdelingsleder for undersøkelse og tiltak, fagleder for undersøkelsesteam, ansatte i omsorgsteam og ansatte i undersøkelsesteam, samt en merkantil ansatt med ansvar for tilsyn i fosterhjem der Askøy kommune er tilsynskommune og ikke omsorgskommune. Revisjonen har intervjuet totalt ti personer.

1.4.4 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av saksmapper knyttet til barn i fosterhjem (8 saker). I noen av stikkprøvene av saker med omsorgsovertakelse har barna vært i kontakt med barnevernet i mange år. I disse sakene har revisjonen fokusert på saksbehandlingen de siste årene samt behandling av et utvalg av meldingene i saken. F.eks. har revisjonen kontrollert oppfølgingsbesøk i fosterhjem og tilsynsbesøk fra 2018 til 2021. Revisjonen har også gjennomgått meldinger som er henlagt (6 saker). Alle stikkprøvene av henlagte meldinger ble meldt til barneverntjenesten i 2020 eller 2021. Alle barna i stikkprøvesakene var under 18 år på revisjonstidspunktet. Revisjonen har valgt ut saker der barna har ulik alder.

1.4.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunedirektøren for verifisering, og faktafeil er rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens høringsuttalelse er lagt ved rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli 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 og forvaltningsloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

¹ Tallgrunnlaget for indikatorene i Bufdirs kommunemonitor, er kommunenes halvårsrapportering til statsforvalteren. Kommunene rapporterer til statsforvalteren om situasjonen i barnevernet to ganger i året, per 30.06 og 31.12. Dataene eies av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Dataene som rapporteres brukes først og fremst for å følge med på utviklingen i det kommunale barnevern, og er ikke kvalitetssikret statistikk. Bufdir: [Barnevern kommunemonitor](#)

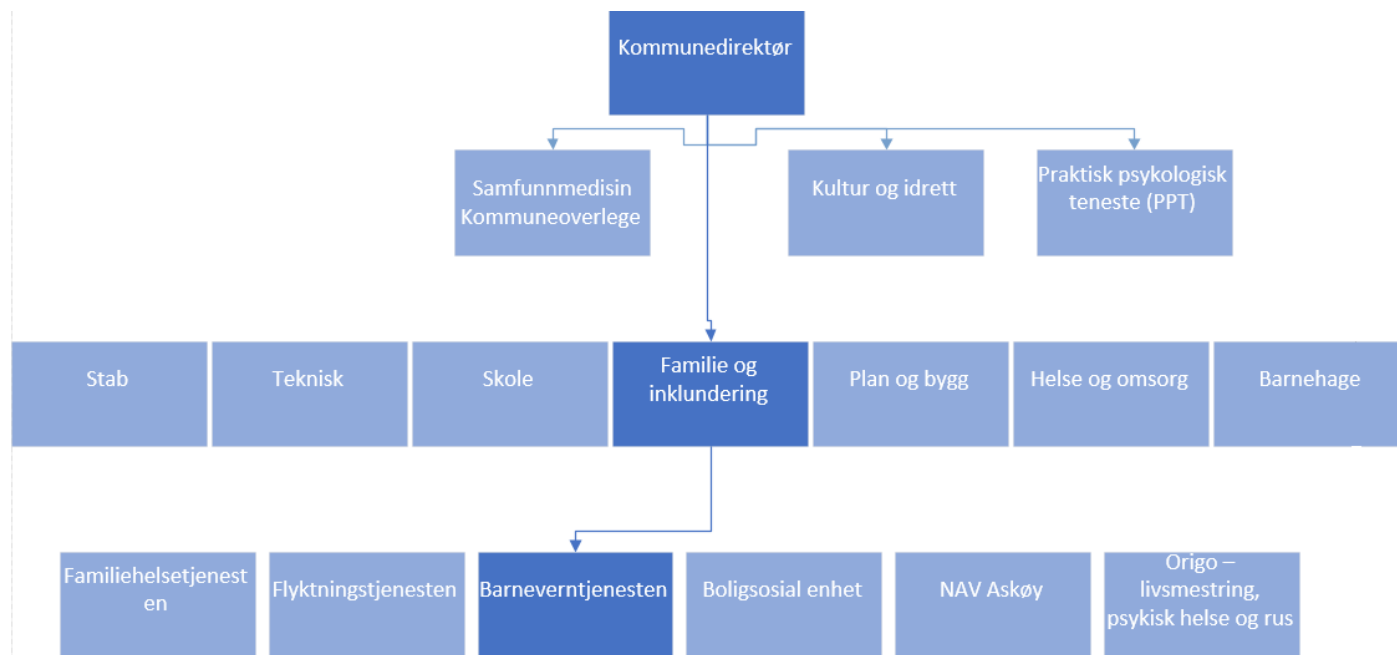
² Tidligere Fylkesmannen i Hordaland

2 Om tjenesteområdet

2.1 Organiseringen av tjenesteområdet

I Askøy kommune er barnevernstjenesten organisert under avdeling for familie og inkludering. Som figuren under viser er avdeling for familie og inkludering organisert direkte under kommunedirektør.³

Figur 1 Organisering Askøy kommune



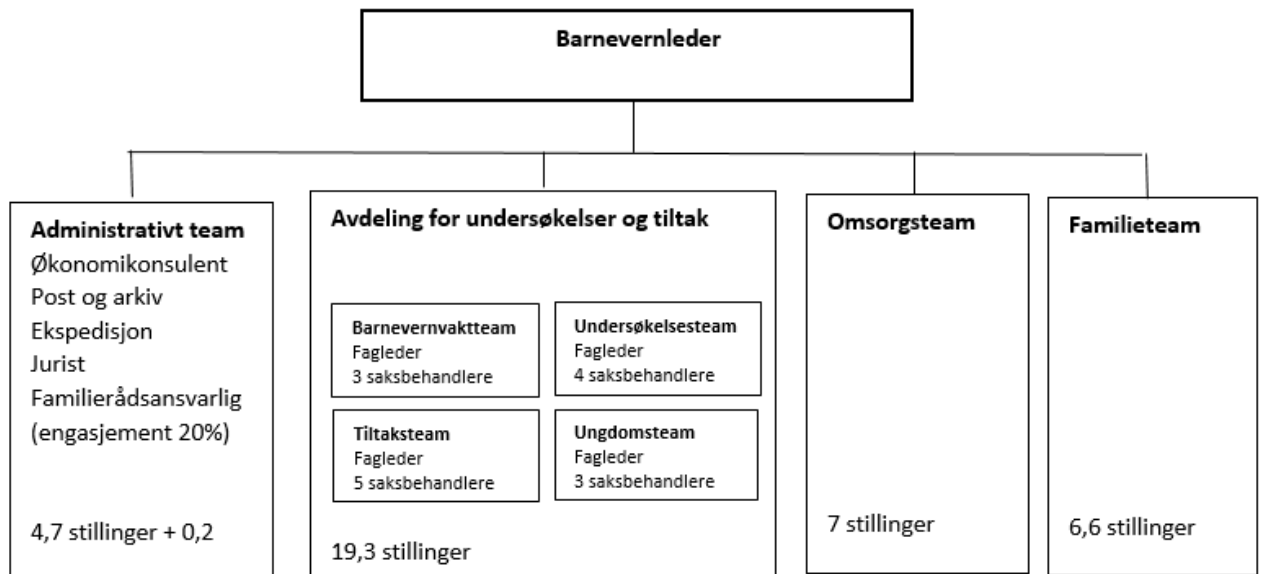
Intern organisering

På revisjonstidspunktet består barneverntjenesten i Askøy kommune av 38,6 stillinger.⁴ Barnevernet i Askøy er organisert etter en «spesialistmodell». Dette innebærer at hvert team har ansvar for en spesifikk del av saksprosessen. Det ble gjennomført en omorganisering av barneverntjenesten i Askøy i 2021. Fra 01.02.2021 var tjenesten organisert som det går frem i Figur 2 Intern organisering av barneverntjenesten i Askøy kommune.

³ Askøy kommune var frem til 31.12.2019 organisert etter en kommunalavdelingsmodell. Denne modellen er fra 01.01.2020 erstattet av en sektormodell som innbar en reduksjon i antall lederstillinger på de to øverste ledernivåene. Informasjon hentet fra årsmelding og årsregnskap 2019: [file \(askoy.kommune.no\)](https://askoy.kommune.no). Ikke datert.

⁴ Opplyst at barnevernleder i forbindelse med verifisering av rapport

Figur 2 Intern organisering av barneverntjenesten i Askøy kommune



Som figuren over viser, er barnevernstjenestene i Askøy organisert fire ulike avdelinger/team. Under følger en beskrivelse av inndelingen⁵⁶:

- Administrativt team: Fire konsulenter (3,7 stillinger), en jurist og et familierådsengasjement i 20 % stilling.
- Avgdeling for undersøkelser og tiltak:
 - En avdelingsleder
 - Fire fagledere (3,5 stillinger),
 - 15 saksbehandlere (14,8 stillinger)
- Omsorgsteam: En avdelingsleder og seks saksbehandlere
- Familieteam: En avdelingsleder og syv familierapeuter (5,6 stillinger)

Bekymringsmeldinger som går videre til undersøkelse blir fordelt på de ulike teamene ut ifra hva meldingen gjelder. Saker der det er høy bekymring om vold og overgrep blir lagt til barnevernvaktteamet, da dette regnes som akutte saker. Undersøkelser som gjelder bekymringsmeldinger om ungdom og rus eller adferdsvansker blir undersøkt hos ungdomsteamet. Videre kan det være at undersøkelsesteamet gjennomfører noen undersøkelser som gjelder akuttsaker eller ungdommer, avhengig av kapasitet og saksbehandlers⁷ erfaringer.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen får revisjonen opplyst at Askøy kommune har etablert et samarbeid om barnevernsvaktordningen med Øygarden kommune. Barnevernvaktteamet i Askøy skal fra april 2022 arbeide sammen med ansatte fra Øygarden kommune om denne ordningen og barnevernvaktteamet vil derfor ikke lengre være organisert under avgdeling for undersøkelser og tiltak i barneverntjenesten i Askøy kommune. I kvalitetsmeldingen barnevern 2021 går det frem at hovedmålet er å utvikle og pilotere en modell for en interkommunal aktiv barnevernvakt med mål om å ha en tilgjengelig beredskap i kommunene som har høy kvalitet.⁸ Dette er et prosjektsamarbeid med økonomisk støtte fra Statsforvalter i Vestland.

I 2020 gjennomførte Fylkesmannen i Vestland⁹ et tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Askøy kommune.¹⁰ I tilsynet ble det avdekket flere brudd på barnevernloven og internkontrollforskriften. Tilsynet konkluderte med at ikke alle undersøkelser i innhold, omfang og fremdrift er i tråd med alvoret i situasjonen for barnet, og at konklusjoner er i samsvar med informasjonen i saken og at Askøy kommune ikke sikrer barns rett til

⁵ Ikke alle ansatte/saksbehandlere/familieveiledere er ansatt i 100% stilling.

⁶ Askøy kommune. *Oversikt ansatte og vikarer med utdanning og arbeidserfaring*. Ikke datert.

⁷ I dokumentasjonen fra Askøy kommune blir ordene kontaktperson og saksbehandler brukt. I forvaltningsrevisjonsrapporten vil ordet saksbehandler benyttes.

⁸ Askøy kommune. *Kvalitetsmelding barneverntjenesten Askøy*. 2021.

⁹ Nåværende Statsforvalter.

¹⁰ Tidsrommet for tilsynet var 24.11.2020 – 26.11.2020.

medvirkning godt nok.¹¹ Etter tilsynet har barneverntjenesten utarbeidet en tiltaksplan og iverksatt flere tiltak for å lukke avvikene. Det blir jevnlig rapport på status for disse tiltakene til politisk nivå i kommunen.

2.2 Utgifter til barneverntjenesten

Oversikten fra Bufdirs kommunemonitor for barnevernet viser at utgiftene til barneverntjenesten i Askøy kommune er noe lavere enn for landet ellers. Utgifter til barnevern i pr. barn i befolkningen 0-17 år var 10 095 NOK i gjennomsnitt i 2020 i Askøy kommune og 10 452 NOK i gjennomsnitt i landet ellers.¹²

Kommunemonitoren viser videre at brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet i Askøy kommune var 458 243 NOK i 2020. Tallet for KOSTRA-gruppe 9¹³ var 425 272 NOK og for resten av landet (utenom Oslo) var kostnadene 431 849 NOK.

Netto driftsutgifter til barneverntjenesten pr. innbygger 0-17 år i 2020 var 10 432 NOK for Askøy kommune.¹⁴

2.3 Omfang av tjenester

I rapporteringen fra barneverntjenesten i Askøy kommune til Statsforvalteren i Vestland er det rapportert følgende tall.

Tabell 1: Rapportering fra barneverntjenesten i Askøy til Statsforvalter i Vestland¹⁵

	1.halvår 2020	2.halvår 2020	1.halvår 2021	2.halvår 2021
Antall meldinger	280	241	267	229
Antall nye undersøkelser	166	134	145	107
Antall barn med hjelpetiltak	201	207	219	222
Antall barn i fosterhjem i Askøy kommune ¹⁶	61	59	57	54
Antall barn Askøy kommune har tilsynsansvar for ¹⁷	53	53	50	49

Videre visere tall fra kommunemonitoren at andel barn i befolkningen i Askøy i 2020 var 25,9 prosent. Gjennomsnittet for resten av Norge var 20,8 prosent i 2020. Dette viser at det er en høyere andel barn i Askøy kommune enn i gjennomsnittet for resten av Norge. Samtidig viser tallene fra kommunemonitoren at antall barn med akuttvedtak pr. 1000 innbygger i barnebefolkningen var 1,6 i Askøy kommune i 2020. Gjennomsnittet for resten av Norge var 0,9 pr. 1000 innbygger i barnebefolkningen. Det var i 2020 altså flere akuttvedtak i barnevernssaker i Askøy kommune enn i det som er gjennomsnittet for andre kommuner. Revisjonen får opplyst at tallet på akuttplasseringer i Askøy kommune gikk ned fra 20 akuttplasseringer i 2020 til 10 akuttplasseringer i 2021. Under følger en oversikt over akuttplasseringer i årene 2017-2021.

Tabell 2: Oversikt over akuttplasseringer i Askøy kommune 2017-2021

Årstall	Bvl. § 4-6, 1.ledd	Bvl. § 4-6, 2. ledd	Bvl § 4-25	Totalt
2017	21	5	2	28

¹¹ Fylkesmannen i Vestland. Rapport fra tilsyn med barneverntjenesten arbeid med undersøkelser i Askøy kommune 2020. Datert 06.10.2021.

¹² Tallet for Bergen kommune er 11 097 kroner. Tallet for Bjørnafjorden kommune er 7 161 kroner. Tallet for Øygarden kommune er 10 382 kroner.

¹³ KOSTRA-gruppe 9 er kommuner med 20 000 til 29 999 innbyggere.

¹⁴ Statistikkbanken (SSB). [12279: Nøkkeltall utgifter barnevern, etter region, statistikkvariabel og år.](#)

¹⁵ Askøy kommune. Halvårsrapport til Statsforvalter 2020-2021. Hentet ut november 2021.

¹⁶ Antall barn i fosterhjem i Askøy kommune totalt, også de over 18 år.

¹⁷ Kun barn under 18 år.

2018	11	4	2	17
2019	5	10	3	18
2020	12	0	8	20
2021	3	3	4	10

3 Bemanning i barneverntjenesten

3.1 Problemstilling

I hvilken grad har barneverntjenesten tilstrekkelig bemanning til å sikre forsvarlig saksbehandling?

Under dette:

- Hva er saksmengden pr. saksbehandler i tjenesten?
- I hvilken grad er det etablert tilfredsstillende oppfølging og veiledning av de ansatte?
- Hva er hhv. sykefravær og turnover i barneverntjenesten?

3.2 Revisjonskriterier

Det kan utledes av det generelle forsvarlighetskravet i barnevernloven § 1-4 at kommunens barnevernstjeneste må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta kommunens oppgaver på en forsvarlig måte. Samtidig er det i dag er opp til den enkelte kommune selv å vurdere og definere hvilken bemanning og kompetanse barnevernstjenesten trenger for at kommunen skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver etter barnevernloven.

Barnevernloven §9-1 presiserer at den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter barnevernloven.

Kommunen har et ansvar for opplæring og veiledning av de ansatte i barnevernstjenesten. § 2-1 i barnevernloven viser til at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Dette innebærer blant annet at kommunen må sørge for at barnevernstjenestens personale har den kunnskapen og de ferdighetene som er nødvendig for at kommunen kan ivareta sine oppgaver etter barnevernloven.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Saksmengde

3.3.1 Datagrunnlag

I følge Bufdirs kommunemonitor¹⁸ har Askøy kommune de siste årene vært hatt noe høyere antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk sammenlignet med resten av Norge. Antall barn med undersøkelse eller tiltak per. årsverk i Askøy kommune fremgår av tabellen under.

Tabell 3: Antall barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk i Askøy kommune

Tidsperiode	Antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i Askøy kommune	Antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i hele Norge
2020	17	16
2019	21	17
2018	17	17
2017	18	18

De siste årene har det blitt iverksatt tiltak for å øke bemanning i barneverntjenesten. Et av tiltakene var å opprette tre nye stillinger i tjenesten; en fagleder for ungdomsteam, en ny saksbehandlerstilling i undersøkelsesteamet og en ny saksbehandlerstilling i ungdomsteamet i avdelingene for undersøkelses og tiltak. I kvalitetsmelding for barnevernet 2021 går det frem at man forventer at dette tiltaket skal gi redusert arbeidsbelastning på den enkelte saksbehandler. Videre blir det vist til at omorganiseringen av tjenesten skal bidra til mer oppfølging av den enkelte saksbehandler.

¹⁸ Bufdir. [Barnevern kommunemonitor](#).

Barnevernleder viser til at det er anbefalt at ikke bør være mer enn 15 saker pr. saksbehandler, men at kommunen ikke har et formelt måltall knyttet til saksmengde pr. saksbehandler. Barnevernleder opplyser videre at sakene i barnevernstjenesten varierer i kompleksitet og tidsbruk, og at barnevernstjenesten derfor ikke ønsker å etablere et konkret måltall. I intervju med ansatte blir anslått at saksmengden til undersøkelsesteamet kan variere mellom 8-15 undersøkelser, men at tjenesten arbeider for at det ikke skal være mer enn 10 undersøkelsessaker pr. saksbehandler. Som det går frem i organisasjonskartet i kapittel 2 (Figur 2) er det ansatt fire saksbehandlere i undersøkelsesteamet. På revisjonstidspunktet var det på grunn sykdom tre saksbehandlere på undersøkelsesteamet. Revisjonen får opplyst at det ble ansatt en ny saksbehandler i vikariat med oppstart 01.01.2021, noe som vil bidra med å avlaste saksmengden. Videre får revisjonen opplyst at saksbehandlere i undersøkelsesteam har hatt opptil 25 saker i perioder hvor tiltakssakene ikke har blitt overført videre grunnet manglende kapasitet i tiltaksteamet. Barnevernleder forteller at saksmengden i tiltaksteamet er omtrent 20 til 25 saker pr. saksbehandler, noe som oppleves som for høyt. Fungerende avdelingsleder for undersøkelse peker i intervju på at høy saksmengde går ut over kvaliteten på saksarbeidet og kan bidra til at ansatte blir utbrent.

I intervju blir det av flere vist til et generelt høyt arbeidspress i barnevernstjenesten i Askøy og flere viser til at sakene blir mer og mer krevende. Høyt arbeidspress og kapasitetsutfordringer blir særlig pekt på i avdeling for undersøkelser og tiltak. Lav kapasitet i undersøkelsesteamet og i barnevernstjenesten generelt gjør det utfordrende å håndtere saksmengden når det kommer inn mange undersøkelser på samme tid. For eksempel er saker med omfattende foreldrekonflikter særlig krevende, og barnevernstjenesten bruker mye tid på undersøkelser i disse sakene.

Videre går det i intervju frem at også saksmengden i omsorgsteamet blir opplevd som noe høy. Sakene blir beskrevet som til dels svært krevende og saksbehandlere kan oppleve å bli hengende etter med arbeidsoppgavene.

I intervju går det også frem at barnevernvaktteamet i en lang periode har hatt lav kapasitet og bemanning, noe som har blant annet har medført etterslep i utarbeidelse av undersøkelsesrapporter i teamet. Barnevernstjeneste har tidligere leid inn ekstern hjelp for å fullføre disse undersøkelsesrapportene (se kap. 5.4.1). Lederne i barnevernstjenesten forteller i intervju at kapasitetsutfordringene trolig vil bli mindre i barnevernvaktteamet når det nye barnevernvaktsamarbeidet med Øygarden kommune trer i kraft i april 2022.

Flere peker i intervju på at høyt sykefravær medfører ytterligere press på kapasiteten (se kap. 3.5).

3.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det er iverksatt tiltak for å øke bemanningen i barnevernstjenesten i Askøy de siste årene. Statistikken fra Bufdirs kommunemonitor viser at Askøy kommune i årene 2017 – 2020 har vært likt eller noe over gjennomsnittet for Norge når det gjelder antall barn med undersøkelser eller tiltak per. årsverk. Det er særlig i 2019 Askøy skiller seg ut med flere saker per saksbehandler. Det går likevel frem i undersøkelsen at ansatte opplever et høyt arbeidspress i tjenesten. Det blir særlig vist til utfordringer knyttet til sykefravær og turnover, noe som også har negativ innvirkning på barnevernstjenestens kapasitet (se kap. 3.5).

3.4 Oppfølging og veiledning av ansatte i barnevernstjenesten

3.4.1 Datagrunnlag

Faglig veiledning

I barnevernstjenesten i Askøy er det etablert praksis at det blir gjennomført saksveiledning med avdelingsleder eller fagleder én time i uken for nyansatte saksbehandlere. Saksbehandlere som har vært ansatt i tjenesten i minst ett år har saksveiledning annenhver uke. Saksbehandlere som arbeider i omsorgsteamet, får saksveiledning fra avdelingsleder. Saksbehandlere i avdelingen for undersøkelse og tiltak får saksveiledning fra fagleder i sitt team. Avdelingsleder for undersøkelser og tiltak gjennomfører saksveiledning av saksbehandlerne dersom fagleder ikke har anledning.

Under saksveiledningen går avdelingsleder eller fagleder gjennom tema knyttet til pågående saker og faglige problemstillinger med formålet om å kvalitetssikre arbeidet til saksbehandlerne. Leder kontrollerer nøkkeltall for tjenesten og gjennomgår sakslisten til hver enkelt saksbehandler sammen med saksbehandleren. Av intervjuer revisjonen har gjennomført går det frem at det ikke er utarbeidet skriftlige sjekkliste for hva veiledningen skal inneholde, men at saksbehandlere har rom til å forme innholdet i etter behov. Det vises til at veiledningen er en mulighet for saksbehandlerne å løfte opp enkeltsaker og andre temaer som er relevante for oppfølging av sakene. Økonomiske spørsmål knyttet til fosterfamilier har høy prioritet i saksveiledningen for eksempel frikjøp,

etableringsutgifter, og samværsutgifter. Videre brukes saksveiledningen til å gå gjennom vedtak og møtereferat knyttet til hver enkelt sak. Saksveiledning omfatter også faglige spørsmål knyttet til pågående saker. Det er i hovedsak saksbehandlerne som former innholdet i veiledningen etter behovene i pågående saker. Saksbehandlerne opplyser i intervju at de bruker saksveiledningen til å ta opp relevante spørsmål og nødvendige avklaringer knyttet til sakene.

I intervju med ansatte går det frem at det varierer i hvilken grad ansatte opplever at saksveiledningen er tilstrekkelig. Det pekes på at selve veiledningen og oppfølgingen er god, men at det er satt av for lite tid i forhold til det opplevde behovet for saksveiledning. Blant annet vises det til at ledere har mange arbeidsoppgaver og et høyt arbeidspress, noe som medfører at det kan være høy terskel for å få avklaringer og råd om faglige problemstillinger utenom saksveiledningen. Dette fører til at det i løpet av arbeidsuken kan samles opp mange spørsmål som saksbehandlere ønsker å drøfte under saksveiledningen, men som det ikke blir tid til å gå gjennom. Av intervju med ledere går det frem at det varierer om det er tilstrekkelig tid og kapasitet til å gjennomføre saksveiledning. Barnevernleder opplyser at undersøkelsesteamet, særlig før omorganiseringen, hadde utfordringer knyttet til sykefravær og manglende kapasitet hos ledelsen, som medførte at saksveiledningen ikke alltid var tilstrekkelig. I intervju peker barnevernsleder på at organiseringen med fire fagledere i undersøkelsesteamet har ført til at det er mer tid og kapasitet til saksveiledning nå enn tidligere. Dette var også noe av hensikten med omorganiseringen.

Barneverntjenesten gjennomfører internt opplæringskurs i tjenesten annenhver fredag. Opplæringsprogrammet følger en plan¹⁹ for faglige temaer og problemstillinger basert på kartlegging fra teamene om hvilken kompetanse og opplæring det er behov for. Opplæringen er obligatorisk for nyansatte, og anbefalt for alle ansatte. Barneverntjenesten gjennomfører også minikurs annenhver torsdag,²⁰ som er obligatorisk for alle saksbehandlere. Temaer for kursene kan for eksempel være innsynskrav eller barns medvirkning. I intervjuer vises det til at minikurs er viktig både for kompetanseheving i tjenesten og som et motiverende tiltak for den faglige utviklingen hos hver enkelt ansatt.

Omsorgsteamet og hvert fagteam i avdelingen for undersøkelser og tiltak har egne avdeling/teammøter hver mandag. Her deltar saksbehandlere og avdelingsleder/fagleder. Teammøtene er en mulighet til å diskutere faglige problemstillinger, men også andre relevante tema som f.eks. organisatoriske forhold i tjenesten. Videre får revisjonen opplyst at saksbehandlere har årlige medarbeidersamtaler med avdelingsleder for sitt team for å kartlegge faglige mål knyttet til arbeidet som saksbehandler. Formålet med medarbeidersamtalene er å kartlegge de ansattes behov og tilrettelegge for at saksbehandlere i den grad det er mulig opplever lederstøtte, trivsel og utvikling i sin rolle.

I intervju blir det pekt på et behov for å forbedre opplæringen av nyansatte i barneverntjenesten. Flere påpeker at det er et gjennomgående høyt arbeidspress i barneverntjenesten, og at det dermed er et behov for å sette nyansatte raskt inn i arbeidet. Det pekes på det er derfor en risiko for at nyansatte dermed blir «kastet ut i arbeidet» uten tilstrekkelig opplæring og veiledning. Det blir vist til at en mulig konsekvens av at opplæringen er mangelfull, er at det bidrar til høy turnover og medfører at arbeidet ikke blir gjennomført forsvarlig.

Prosessveiledning

I intervjuer revisjonen har gjennomført påpekes det at det er mulighet til å ta opp personlige problemstillinger og ikke-faglige tema med leder under veiledningen av saksbehandlere. Flere ansatte påpeker samtidig at det ikke er tilstrekkelig tid innenfor nåværende tidsrammer for veiledning som gjelder ikke-faglige temaer. Det pekes på at arbeid innen barnevern er krevende, og at de ansatte har få arenaer for å få utløp for tanker og følelser knyttet til krevende saker som er taushetsbelagte.

Prosessveiledning er veiledning av ansatte som omhandler hvordan de opplever, reagerer og blir påvirket av sakene de arbeider med. Prosessveiledning vil derfor ha fokus på saksbehandlernes egen reaksjoner og følelser og i mindre grad dreie seg om faglig veiledning.

I 2020 hadde hvert team i barneverntjenesten tilbud om samlet prosessveiledning i grupper to ganger hver fra den kommunale psykologtjenesten i Askøy. Ansatte i barneverntjenesten i Askøy kommune har også i tidligere perioder hatt tilbud om prosessveiledning med ekstern psykolog. I intervju blir det vist til at det kan oppleves som krevende å gjennomføre prosessveiledning med kommunepsykologen, da ansatte i barneverntjenesten også samarbeider faglig med samme psykologtjeneste i saker som gjelder barn og unge i kommunen. Dette kan medføre

¹⁹ Askøy kommune. *Opplæringsprogram nyansatt/alle, høst 2021/vår 2022*. Ikke datert. Hentet ut desember 2021.

²⁰ Askøy kommune. *Plan for minikurs høsten 2021*. Ikke datert. Hentet ut desember 2021.

at det blir utfordrende for de ansatte å snakke åpent under prosessveiledningen. Det blir derfor vist til at en eventuell veileder burde være ekstern.

Flere trekker frem i intervju at det kan være fordeler og ulemper med ekstern prosessveiledning og at det varierer i hvilken grad ansatte i tjenesten ønsker denne typen tilbud. På den ene siden kan det oppleves som en støtte å få muligheten til å snakke med en ekstern veileder om temaer som ikke bare omhandler faglige tema. Flere ansatte har etterlyst denne type tilbud etter at tilbudet ble tatt bort. På den andre siden påpekes det at en del saksbehandlere f.eks. ikke ønsker å delta på prosessveiledning dersom det gjennomføres som gruppeveiledning, men ønsker individuell oppfølging. Noen forteller også at ekstern prosessveiledning tidligere har bidratt til en negativ holdning blant de ansatte i teamene, og har forsterket negative tanker knyttet til arbeidet og barneverntjenesten. Barnevernleder forteller også at tidligere erfaring fra barneverntjenester i andre kommuner er at ekstern prosessveiledning ikke nødvendigvis bidrar til å redusere sykefravær, og at det varierer i hvilken grad medarbeidere har nytte av denne type oppfølging og veiledning.

Barnevernleder opplyser videre at barneverntjenesten i 2021 gjennomførte kollegaveiledningsmetoden «speilmetoden». Denne metoden innebærer både prosess- og saksveiledning. Det er satt av to timer annenhver torsdag til gjennomgang av alvorlige og vanskelige saker som trenger et nytt perspektiv, en grundig drøfting og/eller en lederbeslutning. Saksbehandlere som har benyttet seg av dette tilbudet har gitt positive tilbakemeldinger til barnevernleder om bruk av metoden.

3.4.2 Vurdering

Kommunen har et ansvar for opplæring og veiledning av de tilsatte i barnevernstjenesten. § 2-1 i barnevernloven viser til at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Dette innebærer blant annet at kommunen må sørge for at barnevernstjenestens personale har den kunnskapen og de ferdighetene som er nødvendig for at kommunen kan ivareta sine oppgaver etter barnevernloven. Undersøkelsen viser at barneverntjenesten tilrettelegger for faglig oppfølging og veiledning av de ansatte gjennom medarbeidersamtaler, teammøter, og saksveiledning. Videre bidrar faste opplæringstiltak til at ansatte er oppdatert på faglige tema som er relevante for arbeid innen barnevern. Revisjonen merker seg at den faglige oppfølgingen og veiledningen av saksbehandlere har blitt forbedret, særlig i avdeling for undersøkelser og tiltak, etter at barneverntjenesten gjennomførte en omorganisering av avdelingen i 2021.

Det kommer samtidig frem i undersøkelsen at det fortsatt er noen utfordringsområder knyttet til å gi tilstrekkelig opplæring og veiledning til de ansatte. For det første blir det gitt uttrykk for at saksbehandlere ikke alltid opplever å få tilstrekkelig faglig oppfølging og veiledning innenfor nåværende tidsrammer for saksveiledning. Ansatte gir også uttrykk for at det ikke er tilstrekkelig mulighet til å få faglige avklaringer utenom saksveiledningen. Av undersøkelsen går det frem at flere ønsker tilbud om prosessveiledning. Dette er en veiledning som dreier seg om ansattes egne reaksjoner og følelser knyttet til krevende saker. Det blir i undersøkelsen videre vist til at det er utfordrende å sikre tilstrekkelig opplæring av nyansatte og vikarer. Samlet sett mener revisjonen dette utgjør en risiko for at barneverntjenesten ikke gir nødvendig oppfølging av de ansatte. Dette kan både føre til at arbeidet ikke kvalitetssikres i tilstrekkelig grad, samt at ansatte ikke får tilstrekkelig støtte til å løse oppgavene de har ansvar for, noe som også kan øke risikoen for sykefravær og turnover.

3.5 Sykefravær og turnover

3.5.1 Datagrunnlag

Sykefravær

Sykefraværet i Askøy kommune totalt sett var 7,5 prosent i 2019. I årsmelding og regnskap 2019²¹ går det frem at dette var historisk lavt. I 2020 var det totale sykefraværet i Askøy kommune 8,76 prosent, der koronarelatert fravær utgjorde 0,84 prosent. Til sammenligning utgjorde sykefraværet i nabokommunene Bergen og Øygarden henholdsvis 9,9 prosent og 9,7 prosent i 2020.²²

I rådmannens forslag til handlingsprogram økonomiplan 2021-2024 og årsbudsjett går det frem at alle avdelinger som deltar i NED-satsingen skal ha et mål om sykefravær på 8 prosent.²³

Sykefravær i barneverntjenesten i Askøy kommune²⁴ var i gjennomsnitt 14,47 prosent i 2021. Oversikten over sykefraværet 2018-2021 blir illustrert i tabellen under.

²¹ Askøy kommune. Årsmelding og regnskap 2019.

²² Øygarden kommune: Årsmelding 2020. Bergen kommune: Årsmelding 2020.

²³ Askøy kommune. Økonomi og handlingsplan 2020-2023. Hentet ut februar 2022.

²⁴ Askøy kommune. Sykefraværstatistikk 2018-2021. Hentet ut oktober 2021.

Tabell 4: Sykefravær - barneverntjenesten i Askøy kommune

Årstall	Sykefravær
2021	14,47%
2020	12,46%
2019	10,96%
2018	12,63%

Virksomhetsplanen for barneverntjenesten 2018-2021²⁵ og virksomhetsplanen for 2021-2024²⁶ peker på at sykefravær i tjenesten, både hos ledelsen og ansatte, er en stor utfordring. I dokumentene blir det understreket at bemanningssituasjonen må stabiliseres for at tjenesten skal kunne yte tjenester av god kvalitet. Dette utfordringsbildet blir også bekreftet i intervjuene revisjonen har gjennomført.

Flere har i intervjuer påpekt at en mulig årsak til sykefravær i barneverntjenesten er at det er et høyt arbeidspress for både ledere og saksbehandlere. Flere viser til at høyt arbeidspress og lav kapasitet er gjennomgående for hele barneverntjenesten i Askøy. Videre fører fravær til at arbeidspresset på avdelingene økes ytterligere for de ansatte som ikke er fraværende. Flere ledere i barneverntjenesten forteller at de fleste sykemeldingene i tjenesten likevel ikke er relatert til arbeidsforholdet.

For å forebygge sykefravær er barneverntjenesten en del av NED-satsingen i Askøy kommune. NED-satsingen startet som et prosjekt i samarbeid med KS og NAV, og var opprinnelig et samarbeidsprosjekt med flere kommuner. Askøy kommune har fortsatt med dette arbeidet internt i sine avdelinger. Barneverntjenesten er med i en gruppe som arbeider for å redusere sykefraværet i sektorene barnehage og helse og omsorg. Et nøkkelelement i NED-satsingen er å etablere gode partssamarbeid for å utvikle varige løsninger for å redusere sykefraværet²⁷

Barneverntjenestens virksomhetsplan for 2021-2024 trekker frem tilbakemeldingskultur som et satsningsområde for å skape et godt arbeids- og mestringsmiljø. Både ledere og ansatte påpeker i intervju at det er viktig å skape en fellesskapsfølelse i avdelingene og hindre at ansatte blir utbrent for å forebygge sykefravær og turnover. Det påpekes av ansatte at ledere i større grad enn tidligere er bevisste på viktigheten av å gi tilbakemelding og ros på saksarbeidet, noe som oppleves som et viktig tiltak for å skape trivsel på jobben.

Barnevernleder opplyser i intervju at det er krevende å sette inn vikarer ved langtidsfravær. Vikarer må ha grundig opplæring for å gjennomføre saksarbeidet med høy nok kvalitet. Videre er det ikke tilstrekkelig tilgang på vikarer med erfaring innen barnevernsarbeid. Det at opplæringsfasen er krevende gjør at barneverntjenesten i Askøy ikke iverksetter vikariater som er kortere enn seks måneder. Barneverntjenesten har i større grad benyttet seg av vikariater ved langtidsfravær i de siste årene. Dette oppleves å være positivt for ledere og ansatte i tjenesten da det letter arbeidspresset på avdelingene i perioder med redusert kapasitet.

Videre er det opprettet et nærværsutvalg i barneverntjenesten i Askøy som består av blant annet av tillitsvalgt, verneombud og barnevernsleder. Revisjonen får opplyst i intervju at utvalget har fokus på tiltak som kan fremme nærvær og hindre fravær, for eksempel å ivareta de ansatte gjennom opplæring, gjennomføring av risikoanalyser, handlingsplaner, og lignende. Det blir også vist til at barneverntjenesten har opprettet en sosialkomité som arrangerer jevnlig sosiale sammenkomster for å skape et godt arbeidsmiljø. Samtidig blir det vist til at smitteverntiltak i forbindelse med koronapandemien har vært en hindring for å arrangere fysiske sosiale sammenkomster.

Turnover

På revisjonstidspunktet består barneverntjenesten i Askøy kommune av 38,6 stillinger. Det fremgår av barneverntjenestens egen rapportering på turnover²⁸ at det var totalt 9 nye ansatte i 2021, inkludert vikarer. Det var totalt 10 ansatte – seks faste ansatte og fire vikarer – som sluttet i jobben i 2021. Dette blir illustrert i Tabell 5.

²⁵ Askøy kommune. Virksomhetsplan 2018-2021.

²⁶ Askøy kommune. Virksomhetsplan 2021-2024.

²⁷ Kommunesektorenes Organisasjon (KS). [Prosjektinformasjon om NED](#). Ikke datert. Hentet ut januar 2022.

²⁸ Askøy kommune. Turnover per år 2018-2021. Ikke datert. Hentet ut oktober 2021.

Tabell 5: Oversikt over turnover barneverntjenesten i Askøy kommune 2018-2021²⁹

Årstall	Totalt antall nye (inkl. vikarer)	Totalt antall sluttet (inkl. vikarer)
2021	9	10
2020	8	4
2019	8	13
2018	9	3

Av virksomhetsplanen for barneverntjenesten for 2018-2021 og virksomhetsplanen for 2021-2024 går det frem at høy utskiftning av personale, i likhet med sykefravær, er en utfordring for barneverntjenesten. Virksomhetsplanene peker på at det er behov for bedre systemer for opplæring og veiledning for å oppnå tilstrekkelig opplevd trygghet og kompetanse hos de ansatte.

Flere påpeker i intervjuer at høy turnover er et kjennetegn ved arbeid innen barnevern også nasjonalt. Det pekes på at en mulig årsak til dette er at arbeid innen barnevern er krevende, og det kan være utfordrende å vite hvordan man håndterer dette arbeidet. Det trekkes frem at barneverntjenesten i Askøy tidligere har ansatt flere unge saksbehandlere uten tidligere erfaring innenfor barnevernssektoren. Dette innebærer et stort behov for opplæring og oppfølging som er ressurskrevende for tjenesten. For å forebygge turnover forsøker barnevernleder å ansette erfarne medarbeidere som ikke trenger samme grad av oppfølging som nyutdannede. Barnevernleder opplever at det er en stor fordel å ansette medarbeidere som har tidligere arbeidserfaring, enten fra arbeid innen barnevern eller fra andre arbeidsplasser.

Flere ansatte påpeker at manglende kollegastøtte og følelsen av å sitte 'alene' i en sak kan føre til sykefravær og høy turnover hos saksbehandlere. Barneverntjenesten forsøker å forebygge dette ved at de tyngste og mest krevende sakene blir drøftet felles i drøftingsmøter der barnevernleder, avdelingsledere og fagledere deltar sammen med saksbehandler, og at det i større grad brukes to saksbehandlere på de tyngste sakene. På denne måten kan man spre belastningen av krevende saker og sikre at saksbehandlere ikke føler at de sitter alene med en sak. Det vises til at det har vært positive tilbakemeldinger fra saksbehandlere på dette.

I intervju peker flere på at omorganiseringen av barneverntjenesten i februar 2021 medfører at ansatte får tettere faglig oppfølging og lederstøtte. Barnevernleder opplyser at tilbakemeldinger fra medarbeidere viser at omorganiseringen har hatt ønsket effekt. Omorganiseringen trekkes frem av barnevernleder som et viktig tiltak for å sikre at det er trivsel og trygghet i tjenesten, som kan ha en positiv effekt på sykefraværet og turnover. Videre peker ansatte på at organiseringen med mindre team i avdelingen for undersøkelser og tiltak bidrar til at medarbeidere føler mer tilhørighet til teamet og at saksbehandlere i større grad kan støtte seg på hverandre.

Til tross for at den nåværende organiseringen trekkes frem som en forbedring fra den tidligere organiseringen, påpekes det at barneverntjenesten fremdeles er sårbar for sykefravær. Dette gjelder særlig ved fravær av fagleder og saksbehandlere da arbeidsmengden som tilfaller avdelingsleder for undersøkelser og tiltak blir høy. Videre påpeker flere ansatte at barneverntjenesten er sårbar ved høyt fravær ettersom pågående saker som regel ikke fordeles videre til andre saksbehandlere ved fravær. Det bidrar til at det blir etterslep på saksarbeidet og medfører risiko for fristbrudd og at sakene ikke blir godt nok fulgt opp ved fravær. Videre kan det være krevende for saksbehandlere å vende tilbake til arbeidet etter fravær, da arbeidsmengden er større enn ved starten av fraværet.

3.5.2 Vurdering

Det generelle forsvarlighetskravet for kommunens barneverntjeneste innebærer at Askøy kommune skal ha en bemanning som er tilstrekkelig for å ivareta kommunens oppgaver på en forsvarlig måte. Som vist i kapitel 3.3 har barneverntjenesten en saksmengde pr. medarbeider som ligger noe over sammenlignbare kommune. Samtidig var det noe færre saker pr. medarbeider i 2020 sammenlignet med 2019.

Undersøkelsen viser at sykefraværet og turnover er en utfordring for barneverntjenesten i Askøy kommune. Revisjonen merker seg at det har blitt satt inn enkelte tiltak for å redusere sykefraværet og turnover og at det derfor kan være for tidlig å vurdere full effekt av disse tiltakene. Revisjonen vil likevel understreke at sykefravær

²⁹ I forbindelse med verifisering av rapporten får revisjonen opplyst at de fleste som blir fast ansatt i tjenesten har vært vikarer før de ble fast ansatt. Det er derfor utfordrende å regne ut reell turnover.

og turnover må følges tett opp for å sikre at det ikke fører til for stort arbeidspress og uforsvarlige tjenester. Tjenesten burde vurdere om det er behov for ytterligere tiltak enn de som allerede er iverksatt.

4 Mottak av meldinger til barnevernstjenesten

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for mottak av meldinger til barnevernstjenesten?

- a) I hvilken grad er arbeidet med meldinger organisert på en hensiktsmessig måte?
- b) Blir meldinger behandlet innen fristen på en uke? Ev. hvorfor ikke?
- c) Blir henlagte meldinger tilstrekkelig grunnlagt?
- d) Blir det gitt tilbakemelding til melder (offentlig eller privat) om mottak og behandling av meldingen?

4.2 Revisjonskriterier

I barnevernloven stilles det krav til at barnevernstjenesten snarest, og senest innen en uke gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingene skal følges opp med videre undersøkelser (barnevernsloven § 4-2). Dersom barnevernstjenesten henlegger meldinger uten undersøkelse, skal dette begrunnes skriftlig. Begrunnelsen skal inneholde faglige vurderinger. Henleggelsen av åpenbart grunnløse meldinger trenger ikke å bli grunnlagt.³⁰

Barnevernstjenesten skal gi den som har sendt meldingen til barnevernstjenesten tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt (tilbakemeldinger kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbar grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding).

Tilbakemeldingen skal bekrefte at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra en offentlig melder³¹ skal tilbakemeldingen også opplyse om hvorvidt det er åpnet en undersøkelsessak. Dersom det er åpnet undersøkelsessak, skal barnevernstjenesten gi offentlige meldere ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført og skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt, eller om barnevernstjenesten følger opp saken videre. Når barnevernstjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at den offentlige melder får kjennskap til av hensyn til videre oppfølging av barnet, kan barnevernstjenesten gi melderens tilbakemelding om tiltakene.

Av saksbehandlingsrundskrivet til Bufdir fremgår det at dersom barnevernstjenesten mottar en melding om et barn, og det allerede er igangsatt en undersøkelse av barnets omsorgssituasjon, skal henvendelsen registreres som en melding, jf. barnevernloven § 4-2. Hvis meldingen inneholder nye opplysninger, må barnevernstjenesten vurdere å utvide grunnlaget for undersøkelsen. Dersom barnevernstjenesten mottar bekymringsmelding i en aktiv tiltakssak, vil dette som hovedregel kunne anses som opplysninger i pågående sak, men meldingen skal registreres som melding og det må vurderes om meldingens innhold gir grunnlag for å åpne ny undersøkelse.

Dersom barnevernstjenesten vurderer at det ikke er grunnlag for å starte en undersøkelse, skal barnevernstjenesten dokumentere sine vurderinger. Hensynet til en forsvarlig saksbehandling tilsier at barnevernstjenestens vurdering fremgår av sakens dokumenter. En beslutning om å gjennomføre en undersøkelse er ikke et enkeltvedtak som gir klageadgang.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Organisering av arbeidet med bekymringsmeldinger

4.3.1 Datagrunnlag

I intervju får revisjonen opplyst at barnevernstjenesten i Askøy mottar flest bekymringsmeldinger fra barnehager, skoler og politi.³² Videre går det frem, både i virksomhetsplaner for barnevernstjenesten og intervju at det de siste

³⁰ Bufdir (2017). Saksbehandlingsrundskrivet. Sist endret 17. desember 2019.

³¹ Offentlig melder er enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan

³² Barnevernstjenesten mottar i liten grad bekymringsmeldinger fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PTT). Årsaken til dette er at disse bekymringsmeldingene kommer via skolene.

årene har vært en økning i bekymringsmeldinger knyttet til høy konflikt mellom foreldre. I virksomhetsplan for barneverntjenesten 2021 – 2024 går det frem at omtrent 40 prosent av meldingene tjenesten mottar inneholder bekymring knyttet til vold og/eller høykonflikt i familiene. Barnevernleder opplyser om at barneverntjenesten første halvår av 2021 så en dobling av bekymringsmeldinger knyttet til rusmisbruk hos foreldre sammenlignet med første halvår av 2020. Antall bekymringsmeldinger knyttet til rusbruk hos ungdom gikk ned under perioden med pandemi.

Det er opprettet retningslinjer for mottak og behandling av meldinger i barneverntjenesten.³³ Rutinen beskriver hvordan bekymringsmeldinger skal registreres, behandles, og konkluderes for barn som er kjent for tjenesten og nye barn. Rutinen spesifiserer hva som skal ligge til grunn for den faglige gjennomgangen av meldingen. Det går frem av rutinen at tilbakemelding til melder skal sendes så raskt som mulig etter konklusjon, og senest innen tre uker etter mottak av melding. Konklusjon av bekymringsmeldinger vil følge en mal³⁴ for behandling av bekymringsmeldinger som foreligger i saksbehandlingssystemet Familia. I denne malen skal behandler av bekymringsmeldingen fylle inn om barneverntjenesten har tidligere kjennskap til familien, hva som er innholdet i meldingen og vurdering og konklusjon av meldingen.

I de skriftlige retningslinjene går det frem at sakene skal fordeles snarest og innen en uke. I intervju får revisjonen opplyst at det avholdes meldingsmøter to ganger i uken, der bekymringsmeldinger til tjenesten blir gjennomgått og vurdert. Til stede på møtene er barnevernleder, avdelingsleder for undersøkelser og tiltak, fagleder for barnevernvaktteamet, jurist, og en merkantil ansatt. Fagleder for undersøkelsesteamet deltar også i meldingsmøtene ved behov eller dersom andre faste møtedeltakere er forhindret fra å møte. Alle saksbehandlere i avdelingen for undersøkelser og tiltak får muligheten til å delta på meldingsmøtene for å observere. Barnevernleder opplyser om at barneverntjenesten tar kontakt med melder dersom tjenesten opplever at de ikke har tilstrekkelige opplysninger til å gjøre en vurdering av meldingen. Sakene som ikke blir henlagt fordeles til saksbehandlerne etter meldingsmøtet. I hovedsak får hver sak tildelt en saksbehandler. I særlig krevende saker eller saker med høyt konfliktnivå blir sakene fordelt til to saksbehandlere.

I retningslinjen for mottak og behandling av meldinger går det frem at meldinger om vold/overgrep skal undersøkes, så fremt det ikke, på grunn av tidligere grundige undersøkelser, er overveiende sannsynlig at barnet ikke utsettes for vold/overgrep. I intervju får revisjonen opplyst at bekymringsmeldinger som oppleves som akutte og som gjelder vold og overgrep som regel blir behandlet av barnevernvaktteamet. Revisjonen får opplyst at barnevernvaktteamet i en lang periode har hatt lav kapasitet og bemanning til å løse alle oppgavene som er lagt til teamet. Dette ble også påpekt i tilsynsrapporten fra 2020.

Alle revisjonen har intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen gir uttrykk for at de opplever at mottak av bekymringsmeldinger er organisert på en hensiktsmessig måte i barneverntjenesten i Askøy. Det blir også pekt på at man har gode faglige drøftinger på meldingsmøtene. Det blir videre påpekt at det kan noe tid å fordele saker til saksbehandler, særlig i perioder med økt antall bekymringsmeldinger og høyt sykefravær. Dette kan medføre en treig oppstart av undersøkelser. Samtidig blir det understreket at dette har forbedret seg det siste året.

4.3.2 Vurdering

Revisjonens vurdering er at arbeidet med mottak og vurdering av bekymringsmeldinger er organisert på en hensiktsmessig måte i barneverntjenesten i Askøy. Organiseringen gjør tjenesten godt egnet til å sikre at bekymringsmeldinger blir fulgt opp i henhold til lovkrav og rutiner. Undersøkelsen viser videre at det er opprettet tilstrekkelige skriftlige retningslinjer for meldingsmottaksarbeidet. Samtidig viser undersøkelsen at det kan ta noe tid før meldinger som skal undersøkes blir fordelt til saksbehandler. Revisjonen ønsker å understreke viktigheten av å fordele sakene til saksbehandler raskt for å sikre at undersøkelsene blir gjennomført uten unødig opphold.

4.4 Behandlingsfrist for bekymringsmeldinger

4.4.1 Datagrunnlag

Alle bekymringsmeldinger skal gjennomgås innen 7 dager etter mottak jfr. Barnevernloven § 4-2. Det går frem av retningslinjene for mottak og vurdering av bekymringsmeldinger at vurderinger av meldinger skal nedtegnes skriftlig. En merkantil ansatt i administrasjonsteamet i barneverntjenesten i Askøy har ansvaret for å registrere

³³ Askøy kommune. *Retningslinjer for mottak og behandling av meldinger*. Ikke datert. Hentet ut desember 2021.

³⁴ Askøy kommune. *Konklusjon av melding*. Ikke datert

sakene etter meldingsmøter og sende tilbakemelding til melder. Barnevernleder og den merkantile ansatte opplyser i intervju at det blir sendt tilbakemelding til melder samme dag eller dagen etter meldingsmøtet.

Det går frem av barneverntjenestens rapportering til Statsforvalteren at barneverntjenesten ikke har rapportert om brudd på fristen for å gjennomgå bekymringsmeldinger de siste årene, med ett unntak. Dette er illustrert i Tabell 6 for årene 2019-2021:

Tabell 6: Oversikt over antall fristoversettelser for gjennomgang av bekymringsmeldinger

Tidsperiode	Antall meldinger med oversittelse av frist
2. halvår 2021	1
1. halvår 2021	0
2. halvår 2020	0
1. halvår 2020	0
2. halvår 2019	0
1. halvår 2019	0

Alle de seks henlagte bekymringsmeldingene som revisjonen kontrollerte i stikkprøvegjennomgangen, ble behandlet innenfor fristen på syv dager.

4.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at barneverntjenesten i Askøy de to siste årene har hatt én fristoverskridelse for behandling av meldinger. Selv om antallet fristoverskridelse er lite, ønsker revisjonen å understreke at barnevernloven § 4-2 slår fast at meldingen skal behandles innen syv dager.

4.5 Henleggelse av bekymringsmeldinger

4.5.1 Datagrunnlag

I retningslinje for mottak og behandling av meldinger er det utarbeidet en detaljert beskrivelse av hvordan meldinger som henlegges i meldingsmøtet skal registreres i barneverntjenestens systemer. I retningslinjene er det også utformet utkast til konklusjon og standardtekst for henleggelse. Det er utformet to ulike standardtekster. En av tekstene slår fast at *saken henlegges på grunn av opplysninger fra meldingen ikke gir rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold rundt (barnets navn) som kan gi grunnlag for tiltak etter Barnevernloven kap. 4*. Den andre standardteksten beskriver at meldingen henlegges som melding i pågående undersøkelse/tiltakssak. Det skal velges ett av alternativene når bekymringsmeldingene henlegges. Ved bruk av begge standardtekstene skal det føres inn hvilke opplysninger som er fremkommet i bekymringsmeldingen. Det går ikke frem av retningslinjen hvordan bekymringsmeldinger om barn som ikke er bosatt i Askøy kommune skal behandles.

Av rapportering til Statsforvalteren går det frem at barneverntjenesten i Askøy har henlagt mellom 9 prosent og 15 prosent av bekymringsmeldingene i tidsperioden 2019 - 2021. Til sammenligning var landsgjennomsnittet for henleggelse av meldinger henholdsvis 20 prosent og 19 prosent i 2020 og 2019.³⁵³⁶

Tabell 7: Oversikt over antall henlagte meldinger i barneverntjenesten 2019-2021.³⁷

Tidsperiode	Antall henlagte meldinger	Andel henlagte meldinger (prosent)
2. halvår 2021	30	13,2
1. halvår 2021	40	14,9
2. halvår 2020	22	9,1

³⁵ De nasjonale tallene for 2021 var ikke tilgjengelige på revisjonstidspunktet

³⁶ Bufdir. [Statistikk og analyse: Bekymringsmeldinger til barnevernet](#). Hentet ut desember 2021.

³⁷ Askøy Kommune. [Halvårsrapporter til Statsforvalter 2019-2021](#). Hentet ut desember 2021.

1. halvår 2020	28	10
2. halvår 2019	20	11,5
1. halvår 2019	17	10,9

I stikkprøvekontrollen har revisjonen gjennomført en kontroll av seks henlagte bekymringsmeldinger. I alle sakene har standardteksten fra retningslinjen blitt benyttet. En av de seks meldingene revisjonen har kontrollert har blitt henlagt fordi barnets bostedsadresse ikke er i Askøy kommune. I denne saken har bekymringsmeldingen sendt videre til den aktuelle omsorgskommunen. I tre av sakene har bekymringsmeldingen blitt henlagt fordi politiet eller helsevesenet har meldt om rusbruk hos en av foreldrene. Det blir opplyst at barn(a) *ikke* bor sammen med den aktuelle forelder og at meldingen derfor blir henlagt. En annen bekymringsmelding i stikkprøvekontrollen blir henlagt fordi barnet har begått en kriminell handling og dette blir håndtert av politi og skolen. Den siste saken blir henlagt fordi bekymringsmeldingen ikke gav opplysning om omsorgssituasjonen, atferd, foreldreforhold eller materielle forhold. Bekymringsmeldingen kom fra en anonym melder og det var derfor ikke mulig for barneverntjenesten å følge opp meldinger med melder. Begrunnelsene for henleggelsen går tydelig frem og er tråd med retningslinjen for mottak og behandling.

4.5.2 Vurdering

Det fremgår av rapporteringen til Statsforvalter at det prosentvise antall henleggelses var lavere i Askøy kommune enn landet for øvrig i 2019 og 2020. Stikkprøvene revisjonen har gjennomført viser at henleggelsene blir begrunnet med referanse til regelverk og barneverntjenestens vurdering.

Det er utarbeidet skriftlige rutiner for mottak og behandling av bekymringsmeldinger. Det fremgår ikke i rutinene hvordan barneverntjenesten skal håndtere meldinger om barn med en annen bostedskommune enn Askøy. Revisjonens vurdering er at det ville være hensiktsmessig om dette forelå i skriftlige rutiner, for å sikre at disse meldingene blir håndtert på korrekt måte.

4.6 Tilbakemelding til melder

4.6.1 Datagrunnlag

I retningslinjer for mottak og behandling av meldinger går det frem at tilbakemelding til melder sendes så raskt som mulig etter konklusjon og senest innen tre uker etter mottak av meldingen jfr. bvl § 6-7a. Retningslinjene beskriver hvordan tilbakemeldingen til melder skal registreres i saksbehandlingssystemet og sendes ut. I retningslinjene blir det presisert at offentlig melder skal ha tilbakemeldingsbrev om utfallet av undersøkelsen. Det går også frem i de skriftlige retningslinjene at politiet og barnevernvakt ikke skal ha tilbakemelding når de sender en bekymringsmelding. I forbindelse med verifisering av rapporten opplyser barnevernsleder at politiet for noen år siden ba om at barnevernstjenesten ikke skulle sende tilbakemeldinger på bekymringssaker på grunn av utfordringer med politiets arkiveringssystem og at dette ikke har blitt endret i påvente av ny retningslinje for samarbeid. Barneverntjenesten i Askøy har vært i kontakt med politiet for å utarbeide en ny samarbeidsavtale som følger de nasjonale retningslinjene.³⁸ Politiet har gitt tilbakemelding om at de ønsker å avvente dette arbeidet fordi de ønsker å utarbeide en felles retningslinje med flere kommuner.

Som nevnt i kap. 4.5 er det merkantilt ansatt fra administrasjonsteamet som har ansvar for å sende tilbakemelding til melder. Det blir opplyst i intervju at det i de fleste tilfeller blir sendt tilbakemelding til melder samme dag eller dagen etter meldingsmøtet. Videre blir det opplyst at ved fravær, vil disse arbeidsoppgavene bli håndtert av andre i administrasjonsteamet.

Stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomgått viser at det ikke alltid blir gitt tilbakemelding til melder. Tre av de henlagte meldingene ble meldt av Vest politidistrikt og det er ikke gitt tilbakemelding i til melder i disse sakene. Dette er i tråd med barnevernstjenestens skriftlige rutiner. En fjerde sak er meldt anonymt og det ble derfor ikke gitt tilbakemelding til melder i denne saken. I de to siste meldingssakene som ble gjennomgått i forbindelse med stikkprøvekontrollen, er det gitt tilbakemelding til melder.

Revisjonen har også kontrollert tilbakemelding til melder i stikkprøvekontroll i omsorgssaker. Gjennomgangen viser at det i større grad er gitt tilbakemelding etter nyere bekymringsmeldinger enn etter bekymringsmeldinger i eldre saker. Samtidig er det ikke registrert at det er gitt tilbakemelding til melder i alle saker av nyere dato i

³⁸ Bufdir. [Politi og barnevern – nasjonale retningslinjer for samhandling](#). Ikke datert.

omsorgssakene som revisjonen har kontrollert. Sakene som mangler tilbakemelding, gjelder saker med offentlige meldere.

4.6.2 Vurdering

Det er utarbeidet retningslinjer for mottak og behandling av bekymringsmeldinger, der det blir gitt tydelige føringer for tilbakemelding til melder. Undersøkelsen viser at det ikke blir dokumentert at det blir gitt tilbakemelding til melder i alle saker. Revisjonen merker seg at det ikke gis tilbakemelding til politiet og at dette også er nedfelt i barneverntjenestens skriftlige retningslinjer. Revisjonen vil understreke at denne praksisen er brudd på barnevernloven § 6-7a om bekreftelse på at bekymringsmeldingen er mottatt og barnevernloven § 4-3 om informasjon om hvorvidt en sak er henlagt eller om det er iverksatt undersøkelse. Bufdir og politidirektoratet (POD) har også utarbeidet en egen nasjonal retningslinje³⁹ for samhandling mellom politi og barnevern. Også i denne retningslinjen blir det vist til at barneverntjenesten skal sende skriftlig tilbakemelding til aktuell politienhet. Retningslinjene er blant annet utarbeidet med en tydelig føring om at terskelen for kontakt mellom barneverntjenesten og politiet må senkes og er ment til å gi føringer for forsvarlig samhandling i sakene.

Også for andre offentlige meldere har undersøkelsen vist at det ikke er dokumentert tilbakemelding til melder. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven §4-2. Revisjonen vil understreke at barneverntjenesten må sikre at det blir sendt tilbakemelding alle meldere. I de sakene der det blir sendt tilbakemelding til offentlige meldere viser undersøkelsen at disse inneholder informasjon om hvorvidt det er åpnet en undersøkelsessak i samsvar med § 6-7 a.

³⁹ Bufdir. [Politi og barnevern – nasjonale retningslinjer for samhandling](#). Ikke datert.

5 Undersøkelser

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for igangsetting og gjennomføring av undersøkelser?

Under dette:

- Blir undersøkelserne gjennomført innenfor fristen på tre (eventuelt seks) måneder?
- Er undersøkelserne tilstrekkelig dokumenterte?
 - Blir det utarbeidet en plan for undersøkelserne?
 - Blir gjennomføringen, observasjoner og konklusjoner tilstrekkelig dokumentert og kvalitetssikret?
 - Kommer barnets stemme tilstrekkelig frem i undersøkelsen?

5.2 Revisjonskriterier

I henhold til barnevernloven § 4-3 første ledd skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet dersom det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak. Det fremgår av saksbehandlingsrundskrivet at det er tilstrekkelig for å starte en undersøkelse at barneverntjenesten har rimelig grunn til å anta at barnet, på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner, har behov for hjelpetiltak. Av hensyn til barnet er terskelen for å åpne undersøkelsessak lav.⁴⁰

Ifølge barnevernsloven § 6-9 skal en undersøkelse gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.⁴¹ Fristen for gjennomføring av undersøkelser må sees i sammenheng med fristen for behandling av meldinger: «henlegges ikke meldinger, regnes utgangspunktet for fristen for gjennomføring av undersøkelser etter § 4-3 fra det tidspunkt meldingen er gjennomgått».⁴²

En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet et vedtak om tiltak eller saken er henlagt. Et godt samarbeid med foreldre og barn er svært viktig i undersøkelsesfasen. I saksbehandlingsrundskrivet fra Bufdir blir det anbefalt at det utarbeides en plan for hver undersøkelse. Planen skal sikre fremdrift i forhold til frister og kommunikasjon med familien og barnet, samt barneverntjenestens plan for innhenting av informasjon. Planen for undersøkelsen kan endre seg underveis. Familien skal i så fall informeres om dette.

I henhold til barnevernloven §6-9 er en undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet et vedtak om tiltak eller saken er henlagt.

Barns medvirkning

I barnevernsloven § 1-6 går det frem at alle som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernsloven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til å gi fritt uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Frist for undersøkelser

5.3.1 Datagrunnlag

I følge Bufdirs kommunemonitor gjennomførte barneverntjenesten i Askøy undersøkelser knyttet til 4,4 prosent av barn i aldersgruppen 0-17 år i 2020. Tallet har økt noe de siste årene fra 3,5 prosent i 2017.

⁴⁰ Bufdir (2017). *Saksbehandlingsrundskrivet*. Sist endret 17. desember 2019.

⁴¹ Utsettelse til seks måneder vil være aktuelt dersom saken er spesielt vanskelig, og det av denne grunn er behov for særlig omfattende og tidkrevende undersøkelser for eksempel ved sakkyndige utredninger som ikke lar seg gjennomføre innen tre måneder. Særlig aktuelt vil dette være dersom familien unndrar seg kontakt med barneverntjenesten. Dersom en familie tar et lengre ferie-/utenlandsopphold i undersøkelsesfasen vil også dette etter en konkret vurdering kunne medføre at undersøkelsestiden kan utvides. Forhold knyttet til barneverntjenesten, som for eksempel stor saksmengde, ferieavvikling, sykdom med videre vil ikke kunne begrunne utvidet frist.

⁴² Ofstad & Skar (2015), s. 298

Tabell 8 viser en oversikt over antall fristoversittelser for undersøkelser i perioden 2018-2021 og hvor mye denne andelen utgjør i prosent. Tallene viser at det har vært en kraftig nedgang i antall fristoversittelser siden 2018 og 2019. Andel fristbrudd har blitt redusert fra om lag 35 prosent av undersøkelsessaker i første halvår av 2018, til om lag 3 prosent i første halvår i 2021. Barnevernleder opplyser at fristbruddene i 2021 i stor grad skyldes sykefravær i undersøkelsesteamet og i intervju blir det vist til at de fire nyligste fristbruddene var overskridelser på 1-5 dager over undersøkelsesfristen.

Tabell 8: Oversikt over antall og andel fristoversittelser⁴³ for undersøkelser i barneverntjenesten i Askøy

Tidsperiode	Antall fristoversittelser	Andel (prosent) pr. halvår ⁴⁴
2. halvår 2021	2	1,8
1 halvår 2021	5	3,3
2 halvår 2020	3	2,2
1. halvår 2020	12	7,3
2 halvår 2019	19	13,5
1 halvår 2019	22	19,1
2 halvår 2018	22	19,1
1 halvår 2018	50	34,7

Tabellen under viser prosentvise fristbrudd knyttet til undersøkelser pr. samlede år i Askøy og i Norge totalt. Som tabellen viser hadde barneverntjenesten i Askøy flere fristbrudd enn det nasjonale gjennomsnittet i Norge i årene 2018 og 2019. I 2020 og 2021 var andel fristbrudd i Askøy kommune noe under det nasjonale gjennomsnittet.

Tabell 9: Andel fristbrudd i Askøy og andel fristbrudd nasjonalt

Tidsperiode	Andel fristbrudd – Askøy	Andel fristbrudd – Norge
2021	5,5 prosent	6 prosent
2020	5,8 prosent	6 prosent
2019	17 prosent	7,5 prosent
2018	21,8 prosent	10,3 prosent

Det er utarbeidet rutine for gjennomføring av undersøkelser i barneverntjenesten i Askøy kommune. I rutinen går det frem at barneverntjenesten har frist på tre måneder til å gjennomføre en undersøkelse. Unntaksvis kan dette utvides til seks måneder og dette skal begrunnes i brev til familien og Statsforvalteren. Det går ikke frem i rutinen i hvilke tilfeller fristen for undersøkelse kan utvides fra tre måneder til seks måneder og hva som eventuelt kan være gyldig begrunnelse. I forbindelse med verifisering av rapporten opplyser barnevernsleder at barneverntjenesten i Askøy bruker retningslinjene i Bufdir sitt Saksbehandlingsrundskriv i forbindelse med disse vurderingene.

Det er fagleder for teamene i avdelingen for undersøkelser og tiltak som har ansvaret for å forhindre fristbrudd i eget team. I intervju får revisjonen opplyst at fristbrudd i undersøkelsessaker tidligere har vært en utfordring for barneverntjenesten i Askøy, noe som medførte at barnevernleder innførte konkrete tiltak for å redusere antall fristbrudd. Blant annet har tjenesten økt bemanningen på undersøkelsesteamet. Videre har barnevernleder gjennom kurs og veiledning hatt fokus på å bevisstgjøre saksbehandlere og ledere om at fristbrudd i undersøkelsessaker er et brudd på barnevernloven § 6-9. I intervju opplyser ledere og ansatte at bevisstgjøringen og tiltakene har ført til en kulturendring knyttet til fristbrudd i undersøkelsessaker. Ledere peker på at det

⁴³ Askøy kommune. Halvårsrapporter til Statsforvalter 2018-2021. Hentet ut desember 2021.

⁴⁴ Andel fristoversittelser som prosent av totalt antall avsluttede undersøkelser. Undersøkelser som har tatt lengre tid enn 3 måneder, og i noen tilfeller lenger enn 6 måneder, defineres som fristbrudd.

fremdeles er rom for forbedring med å sikre at de forskjellige teamene arbeider på lik måte og har en lik innstilling til å overholde undersøkelsesfristen og at dette er noe tjenesten arbeider med kontinuerlig.

Stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført viser de samme tendensene som blir skildret i intervjuene. Revisjonen fant flere fristbrudd knyttet til flere eldre undersøkelser i saksgjennomgangen. Fristen i disse sakene er utvidet til seks måneder uten at det er tilstrekkelig begrunnet hvorfor dette har blitt gjort. I nye undersøkelser har fristen for undersøkelser blir overholdt i sakene som revisjonen har kontrollert. Undersøkelser av bekymringsmeldinger fra 2020 og 2021 er alle gjennomført innenfor tre måneder.

5.3.2 Vurdering

Det er et lovpålagt krav å gjennomføre undersøkelsene snarest mulig og innen tre måneder, ev innen seks måneder i særlige tilfeller. Undersøkelsen viser at det tidligere har vært utfordringer knyttet til fristbrudd i barneverntjenesten i Askøy. De siste årene har antall fristbrudd gått vesentlig ned. Revisjonen merker seg at har blitt satt inn tiltak for å få ned andel fristbrudd i undersøkelsessaker blant annet ved å omorganisere og ved å iverksette kulturendrende tiltak knyttet til fristbrudd i undersøkelsessaker. Dette synes å ha hatt god effekt. Det er fortsatt noen få fristbrudd knyttet til undersøkelser og revisjonen vil derfor likevel understreke at manglende gjennomføring av undersøkelser innen fristen, er brudd på barnevernloven § 6-9 og kan medføre at barn har blitt værende i en uforsvarlig omsorgssituasjon lengre enn nødvendig, uten at det det raskt har blitt satt i verk tiltak for å forbedre situasjonen. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at dette rettes opp og slik at alle undersøkelser gjennomføres «snarest» og innen tre måneder, slik loven krever.

Undersøkelsen viser videre at det ikke går frem i skriftlige rutiner hva som kan være grunner til for å eventuelt utsette undersøkelsesfristen til seks måneder. Revisjonen mener at det kan være hensiktsmessig å skriftliggjøre dette for å sikre at vurderingen knyttet til en eventuell utsettelse gjøres ut ifra et likt utgangspunkt.

5.4 Dokumentering av undersøkelser

5.4.1 Datagrunnlag

Barneverntjenesten i Askøy har opprettet skriftlige rutiner for gjennomføring av undersøkelser.⁴⁵ I rutinen fremgår det informasjon om blant annet undersøkelsesplan og undersøkelsesrapport.

Undersøkelsesplan

Av rutiner for gjennomføring av undersøkelser fremgår det at saksbehandleren som gjennomfører undersøkelsen alltid skal utarbeide en undersøkelsesplan. Rutinene inneholder en punktvis beskrivelse av hva undersøkelsesplanen skal inneholde. Det går frem at undersøkelsesplanen kan benyttes som et verktøy i undersøkelsen, og at saksbehandler må være bevisst på at det er bekymringen som kommer frem i bekymringsmeldingen som skal undersøkes. Videre skal saksbehandler i utformingen av undersøkelsesplanen være bevisst på hvordan meldingens innhold og barnets situasjon best mulig kan kartlegges. I skjemaet for konklusjon av meldinger er det under overskriften «kartleggingsarbeid» listet opp veiledende punkt for videre arbeid etter at bekymringsmeldingen er vurdert, som f.eks. kartlegge nettverk, hjemmebesøk og samtaler med foreldrene. Barnevernleder viser til at saksbehandlerne kan bruke dette som veiledning for hva skal inngå i undersøkelsen og undersøkelsesplanen.

Videre har barneverntjenesten i Askøy opprettet en mal for undersøkelsesplan.⁴⁶ Saksbehandlere har imidlertid rom for å tilpasse formatet og innholdet i undersøkelsesplanen etter behov. Undersøkelsesplanen skal blant annet redegjøre for hvor mange samtaler det skal gjennomføres med barnet og familien, hvem det skal innhentes opplysninger fra, og hvor mange hjemmebesøk som skal gjennomføres. Undersøkelsesplanen skal være et verktøy for at barneverntjenesten og familien har en felles plan for hva undersøkelsen skal innebære, og kan endres underveis i undersøkelsen.

Av rutinen for gjennomføring av undersøkelser fremgår det at undersøkelsesplanen skal modifiseres dersom noe i undersøkelsen endrer seg underveis. Barnevernleder forteller at hennes inntrykk er at det varierer om undersøkelsesplanen blir modifisert underveis i undersøkelsen eller ikke. Saksbehandleren skal forberede et utkast til en undersøkelsesplan som skal være med i første møte med familien. Hensikten med dette er at familien skal få et bilde av hva undersøkelsen skal innebære. Undersøkelsesplanen skal gjennomgås med familien, og familien skal få lov til å medvirke og komme med innspill til hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Det er ikke etablert

⁴⁵ Askøy kommune. *Rutine for gjennomføring av undersøkelser*. Ikke datert. Hentet ut desember 2021.

⁴⁶ Askøy kommune. *Mal for 'Plan for gjennomføring av undersøkelse etter lov om barneverntjenester §4-3'*. Ikke datert. Hentet ut desember 2021.

praksis at fagleder skal lese og godkjenne undersøkelsesplanen. Revisjonen får opplyst at undersøkelsesplanen også kan drøftes internt i teammøter eller under saksveiledning, men at planen ikke er et tema under saksveiledning med mindre den enkelte saksbehandler tar dette opp med veileder.

Barnevernsleder opplyser at det internt i barneverntjenesten ble gjennomført en stikkprøvekontroll av ti barnevernssaker i juni 2021, som et ledd i forsterket internkontroll etter tilsynet fra Statsforvalter. I denne stikkprøvekontrollen var det utarbeidet undersøkelsesplan i alle sakene. Barnevernleder forteller i intervju at undersøkelsesplanen skal justeres dersom det er behov for å endre planen underveis. Barnevernleder har inntrykk av at det varierer om undersøkelsesplanen blir endret underveis i undersøkelsen. I intervjuene revisjonen har gjennomført går det frem at de ansatte er kjent med de skriftlige rutinene knyttet til undersøkelsesplan. Det blir kommentert at ettersom undersøkelsesplanen ikke er et lovpålagt krav så forekommer det at utarbeidelse av undersøkelsesplan i forkant av første møte med familien kan bli nedprioritert til fordel for andre oppgaver, som å holde den lovpålagte fristen for undersøkelser. Videre blir det kommentert at det er krevende å utarbeide en undersøkelsesplan før saksbehandler har gjennomført første samtale med foreldrene.

I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført har det blitt opprettet undersøkelsesplan i syv av åtte saker. I saker der det var gjennomført flere undersøkelser og de første undersøkelsene ble gjennomført for en tid tilbake var det ikke dokumentert at det var opprettet undersøkelsesplan. Revisjonen har i forbindelse med stikkprøvekontrollen gjennomgått de nyeste undersøkelsesplanene i omsorgssakene (en undersøkelse ble gjennomført i 2020 og to undersøkelser ble gjennomført i 2019).

- I den første undersøkelsesplanen fra 2019 går det frem hva som er målet med undersøkelsen og hvilke opplysninger som skal innhentes fra ulike aktører. Undersøkelsesplanen fremstår som hensiktsmessig i forhold til bekymringsmeldingen.
- I saken der undersøkelsen ble gjennomført i 2020, går det frem hvilke opplysninger som skal innhentes fra hvem og når, men ikke noe særlig informasjon utover dette. Det blir nevnt aktører som det kan være aktuelt å innhente opplysninger fra på et senere tidspunkt. Det går ikke frem om det er aktuelt å bruke kartleggingsverktøy og hvilke kartleggingsverktøy som eventuelt skal benyttes. Det ser ut til at undersøkelsesplanen har blitt endret og oppdatert underveis som saken har utviklet seg.
- Den siste undersøkelsesplanen er svært mangelfull. Det går frem datoer for når det skal gjennomføres samtaler med foreldre. Det går ikke frem hos hvilke aktører barneverntjenesten skal hente inn opplysninger om foreldre eller barn og det går ikke frem hvilke kartleggingsverktøy som kan benyttes i undersøkelsen.

Undersøkelserapport

I rutine for gjennomføring av undersøkelser⁴⁷ går det frem at alle undersøkelser skal dokumenteres av saksbehandler i en undersøkelsesrapport som må godkjennes av fagleder. Det fremgår av rutinen at rapporten skal være ferdig skrevet, godkjent av fagleder og sendt ut til familien senest tre uker etter at undersøkelsen er konkludert. Tjenesten skal likevel ifølge rutinen tilstrebe at undersøkelsesrapporten skal være ferdig til konklusjonssamtalen med foreldrene og før vedtaket skrives. Fristen på tre uker ble innført som en ny del av rutinen i august 2021 som et tiltak for å sikre at undersøkelsesrapporter blir ferdigstilt i alle saker. Barnevernleder opplyser i intervju at fra og med august 2022 skal undersøkelsesrapporten ferdigstilles innen undersøkelsen er konkludert.

Barneverntjenesten i Askøy har opprettet en mal for undersøkelsesrapport⁴⁸ som spesifiserer hva rapporten skal inneholde, blant annet hvilke opplysninger som har blitt innhentet fra foreldre og andre, observasjoner knyttet til hjemmebesøk, ressurser og utfordringer i familien, og barnets medvirkning i undersøkelsen. I intervju får revisjonen opplyst at formålet med undersøkelsesrapporten er å gjengi essensen av innholdet og konklusjonen av undersøkelsen. Barnevernleder understreker at undersøkelsesrapporten og begrunnelsen i vedtaket er to ulike dokument, og skal dermed ikke være identiske.

I intervjuer pekes det på at barneverntjenesten tidligere har hatt utfordringer knyttet til ferdigstilling av undersøkelsesrapporter. Det mangler derfor undersøkelsesrapport i en del eldre saker (saker før 2020). En årsak til dette er at det tidvis har vært et høyt sykefravær og høy turnover i avdelingen for undersøkelser og tiltak. Det pekes på at dette gjør det utfordrende for barneverntjenesten å gå tilbake i dokumentasjonen i tidligere saker, og tjenesten har vært nødt til å gå tilbake og fullføre dokumentasjonen og undersøkelsesrapportene som mangler.

⁴⁷ Askøy kommune. Rutine for gjennomføring av undersøkelser. Ikke datert. Hentet ut januar 2022.

⁴⁸ Askøy kommune. Mal for 'Undersøkelsesrapport – lov om barneverntjenester §4-3'. Ikke datert. Hentet ut januar 2022.

Dette beskrives som et krevende arbeid ettersom at de fleste av saksbehandlerne tilknyttet de eldre sakene ikke lengre er ansatt i barneverntjenesten. Videre blir ikke kvaliteten på dokumentene tilstrekkelig når undersøkelsesrapportene fullføres flere år på etterskudd. Barneverntjenesten har også tidligere måttet leie eksterne ressurser for å fullføre undersøkelsesrapporter på barnevernvaktteamet. Blant annet har en tidligere konstituert barnevernsleder arbeidet med fullførelsen av undersøkelsesrapporter.

Barnevernsleder opplyser i intervju at barneverntjenesten i mai 2021 gjennomførte en intern stikkprøvekontroll av et tilfeldig utvalg saker. Stikkprøvekontrollen viste at det i seks av ti saker manglet undersøkelsesrapport. Det ble gjennomført en ny stikkprøvekontroll i desember 2021, og i denne kontrollen hadde alle ti saker godkjent undersøkelsesrapport. Barnevernsleder opplyser at kvaliteten på undersøkelsesrapportene er blitt forbedret etter at barneverntjenesten har gjennomført skrivekurs og hevet den faglige forståelsen av undersøkelser og kompetansen knyttet til barnevernfaglige formuleringer. Videre har malen for undersøkelsesrapporten blitt oppdatert. Denne utviklingen blir også skildret i andre intervjuer revisjonen har gjennomført. Det vises for eksempel til at det har vært et økt fokus fra ledere i barneverntjenesten knyttet til at det skal være et tydelig skille mellom observasjoner/fakta og barnevernsfaglige vurderinger i rapporten.

I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført er det *ikke* utarbeidet undersøkelsesrapporter i fire av åtte saker. I en av sakene der det mangler undersøkelsesrapport ble undersøkelsen gjennomført i 2020. I de tre andre sakene der det ikke foreligger undersøkelsesrapport er undersøkelsene gjennomført noe tilbake i tid, 2015, 2014 og 2007.

For de fire sakene hvor det er utarbeidet undersøkelsesrapporter finner revisjonen følgende:

- I sak en er det gjennomført fire undersøkelser og det bare utarbeidet undersøkelsesrapport for den siste undersøkelsen.
- I en sak to er det gjennomført tre undersøkelser og det mangler undersøkelsesrapport fra den siste undersøkelsen.
- I den tredje saken er det utarbeidet undersøkelsesrapport i tre av fire undersøkelser.
- I en siste sak i stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført er det utarbeidet undersøkelsesrapport for alle undersøkelsene som har blitt gjennomført.

Revisjonen har gjennomgått innholdet i to av undersøkelsesrapportene av nyere dato (i begge sakene er undersøkelsen gjennomført i 2019). I undersøkelsesrapporten i den ene saken går det frem hvem barneverntjenesten har innhentet opplysninger fra. I undersøkelsesplanen i saken går det frem at det skal innhentes opplysninger fra politiet, men det fremgår ikke i undersøkelsesrapporten at dette er gjort og hva som er årsaken til at det ikke har blitt gjennomført. Barnets ønsker går også frem i undersøkelsesrapporten. Videre er det dokumentert i undersøkelsesrapporten hva er barneverntjenestens vurdering. Den andre undersøkelsesrapporten er svært mangelfull. Det er dokumentert at det er gjennomført samtale med barnet og foresatte, men det går ikke frem *hvilke* opplysninger som har blitt hentet inn eller om det har blitt gjennomført samtale eller innhentet opplysninger fra andre aktører. Videre går det frem at «opplysninger i saken fremkommer i dokumenter og journalnotat». Utover det er undersøkelsesrapporten tom. I denne saken var også undersøkelsesplanen svært mangelfull. I barnet saksmappe går det frem at barneverntjenesten gjennomførte undersøkelser etter bekymringsmeldinger i 2013 og 2014. I sluttnotat fra undersøkelsen i 2014 går det frem at barneverntjenesten har vurdert at familien kunne nyttiggjort seg veiledning og at utviklingen på dette tidspunktet er positiv.

Barnets stemme i undersøkelsen

I rutine for gjennomføring av undersøkelser går det frem at foreldre og barnet selv må få mulighet til å komme med innspill om hvordan de mener at barnets omsorgssituasjon og meldingens innhold i best mulig grad kan bli belyst. Det skal også gå frem i undersøkelsesplanen hvor mange samtaler som skal gjennomføres med barnet, samt hvor og når. Det blir også presisert at barn har rett til, men ikke plikt til, å uttale seg til barneverntjenesten jamfør barnevernloven § 1-6. Videre tar rutinen for seg innhold i samtalen. Videre sier rutinen at saksbehandler fra barneverntjenesten skal oppsummere samtalen med barnet og samtalen skal journalføres.

Det er utarbeidet en rutine for å sikre at barnets medvirkning blir dokumentert, blant annet i undersøkelsesarbeidet.⁴⁹ I rutinen går det frem at ingen undersøkelsesrapporter skal godkjennes før punktene om

⁴⁹ Askøy kommune. Rutine for å sikre barns medvirkning. Ikke datert.

barnets mening er utfylt og vurdert. Det fremgår av rutinen at saksbehandler er ansvarlig for å dokumentere barnets mening. Avdelingsleder er ansvarlig for å kontrollere at dette blir gjort.

Det er også utarbeidet en egen mal for gjennomføring av barnesamtalen.⁵⁰ Barnevernleder opplever at saksbehandlerne i barneverntjenesten er gode på å gjennomføre samtaler med barnet underveis i undersøkelsen. I den interne stikkprøvekontrollen som ble gjennomført av barneverntjenesten i mai 2021 var barnets stemme dokumentert i nesten alle sakene. Revisjonen får opplyst at i de sakene der det ikke var gjennomført en samtale med barnet, var barnet under 2 år. Ansatte påpeker at barneverntjenesten har forbedret arbeidet med å dokumentere barnets medvirkning, og viser til at enkelte undersøkelsesrapporter fra tidligere år mangler dokumentasjon på barnets medvirkning.

I plan for minikurs (se kap. 3.4) går det frem at barnets deltagelse i egen sak var tema for minikurs arrangert i november 2021.

I intervju med fungerende avdelingsleder går det frem at fagleder må godkjenne en eventuell beslutning om å ikke gjennomføre en samtale med barnet i undersøkelser. Dette kan være tilfeller det for eksempel er snakk om diagnoser hos barnet som gjør at det ikke skal gjennomføres samtale. I disse tilfellene kan barneverntjenesten motta informasjon fra andre som har en relasjon til barnet, eksempelvis psykologer, leger eller lærere.

I fire av de åtte sakene i stikkprøvekontrollen er barnet under to år ved undersøkelse. I fire av sakene var barnet over 7 år. I disse sakene ble barnets medvirkning dokumentert i varierende grad:

- I en sak, der det er gjennomført flere undersøkelser, er det dokumentert at barnet er snakket med i den siste undersøkelsen når barnet er syv år gammelt, men ikke i de første undersøkelsene da barnet var yngre.
- I to av sakene var barnet gammelt nok til å bli hørt (over 7 år), men det fremgår ikke i dokumentasjonen at det ble snakket med barnet alene i disse undersøkelsene. I en av disse to sakene mangler det undersøkelsesrapport, men det fremgår i begjæringen til fylkesnemnda at barnet har formidlet sin mening gjennom en talsperson og gjennom avhør hos politiet.
- I den fjerde saken er det gjennomført fire undersøkelser. Det fremgår dokumentasjon på samtaler med barnet i tre av undersøkelsene. I den ene undersøkelsen (fra 2018) manglet det undersøkelsesrapport.

I to av sakene går det tydelig frem at det er gjennomført samtale alene med barnet, men det er i liten grad dokumentert i hvilken grad det er lagt vekt på barna sine ønsker i barneverntjenesten sin vurdering.

5.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at barneverntjenesten i Askøy har etablert rutiner og maler både for undersøkelsesplaner og undersøkelsesrapporter. Dette er sentrale dokument for å planlegge, gjennomføre og dokumentere arbeidet med undersøkelser i barneverntjenesten.

Undersøkelsesplan er et styringsdokument for undersøkelsen. Utarbeidelse av undersøkelsesplan ikke et lovkrav, men det vil i de fleste tilfeller være hensiktsmessig å utarbeide en oversikt over hvordan gjennomføringen skal skje da det er et krav om at undersøkelsen skal gjennomføres på en planmessig måte. Formålet med en slik oversikt er å sikre planmessighet og forutsigbarhet gjennom nødvendig fremdrift, kontakt og kommunikasjon med barnet og familien, samt innhenting av relevant informasjon.⁵¹ Undersøkelsesplan er også anbefalt av rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene⁵², og nedfelt som et krav i Askøy kommune sine rutiner. Undersøkelsen viser at det i en del saker blir opprettet undersøkelsesplan. Stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført viser at det er opprettet undersøkelsesplan i syv av åtte kontrollerte saker. Likevel var det i noen av planene av nyere dato vesentlige mangler. Blant annet manglet informasjon om hvilke instanser det skulle innhente informasjon fra, hva som var hensikten med informasjon og hvordan barneverntjenesten skulle kartlegge de konkrete momentene som fremkom i bekymringsmeldingen. Manglende eller mangelfull undersøkelsesplan innebærer etter revisjonens vurdering en risiko for at det ikke gjennomføres nødvendige aktiviteter for å vurdere alle bekymringsfulle forhold i meldingen, og at undersøkelsen gjennomføres på en strukturert og systematisk måte. Revisjonen merker seg at disse planene ikke kvalitetssikres, og mener barneverntjenesten bør vurdere hvordan innholdet i planene kan heves. Revisjonen mener det er positivt at barneverntjenesten gjennomfører egne stikkprøver av at

⁵⁰ Askøy kommune. *Mal barnesamtalen*. Ikke datert.

⁵¹ Helsetilsynet (2019) Veileder for landsomfattende tilsyn 2020 – 2021 med barnevernets arbeid med undersøkelser

⁵² Barne- og likestillingsdepartementet (2006). [Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene](#). Hentet ut januar 2022.

undersøkellesplaner utarbeides, men vil også understreke viktigheten av at planene er fullstendige og utgjør gode arbeidsverktøy for undersøkelsesarbeidet.

I Askøy kommune sin rutine for gjennomføring av undersøkelser går det frem at alle undersøkelser skal dokumenteres i form av en undersøkelsesrapport som må godkjennes av fagleder.

Undersøkelsen viser at barneverntjenesten har hatt utfordringer knyttet til ferdigstilling av undersøkelsesrapporter, og det vises til at det mangler undersøkelsesrapporter i en del saker før 2020. Dette går også frem i stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført. Manglende undersøkelsesrapporter kan etter revisjonens vurdering medføre at relevante vurderinger underveis i undersøkelsene ikke blir tilstrekkelig dokumentert eller at vurderingsgrunnlaget blir uoversiktlig. Videre innebærer det at barneverntjenesten ikke kan gå tilbake i dokumentasjonen i tidligere saker, og medfører risiko for at viktige opplysninger blir oversett dersom det kommer en ny bekymringsmelding om samme barn og/eller saker gjenopptas. Revisjonen vil derfor påpeke viktigheten av at alle vurderinger som barneverntjenesten gjør både i planlegging av og gjennomføring av undersøkelsen dokumenteres fortløpende, blant annet for å ivareta rettsikkerheten til barn og foreldre. Revisjonen merker seg at barneverntjenesten i Askøy har innført tiltak for å utarbeide og ferdigstille undersøkelsesrapporter. Innføring av nye rutiner som spesifiserer at undersøkelsesrapporten skal ferdigstilles innen tre uker etter at undersøkelsen er konkludert, er et eksempel på at barneverntjenesten har iverksatt konkrete tiltak for å sikre at undersøkelser blir tilstrekkelig dokumentert. Revisjonen vurderer dette som positivt.

Revisjonen har gått gjennom *innholdet* i undersøkelsesrapporter av nyere dato i stikkprøvekontrollen og undersøkelsen viser blant annet at det i flere undersøkelsesrapporter mangler informasjon om hvilke opplysninger som har blitt hentet inn og fra hvilke aktører. I en sak i stikkprøvekontrollen var også undersøkelsesplanen svært mangelfull. Barneverntjenesten er pålagt å planlegge, gjennomføre og dokumentere undersøkelser i barneverntjenesten. God planlegging av en undersøkelse er vesentlig for å sikre en undersøkelse der alle vesentlige moment undersøkes, alle nødvendige aktører involveres og at tidsfrister overholdes. Undersøkelsesplan og undersøkelsesrapport er også viktig for sikre etterprøvbarehet i saksbehandlingen.

I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført går også det frem at barnets stemme i undersøkelsen ikke er tilstrekkelig dokumentert i alle saker. I noen saker mangler det henvisning til barnets medvirkning, i andre saker er det i liten grad dokumentert hvordan barnevernet vurderer og vektlegger barnets uttalelser. Dette er ikke i samsvar med barnets rett til medvirkning i barnevernloven § 1-6, samt forskrift om medvirkning og tillitsperson §§ 5 og 7.

6 Oppfølging av barn i fosterhjem

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner for å sikre en god oppfølging og tilsyn av barn i fosterhjem?*⁵³

- I hvilken grad har kommunen tilgang til tilstrekkelig med fosterhjem?
- I hvilken grad rekrutteres fosterhjem i barnets familie og nære nettverk?
- I hvilken grad er det etablert rutiner for godkjenning av fosterhjem?
- I hvilken grad er det etablert tilfredsstillende rutiner knyttet til oppfølging av barns situasjon i fosterhjem?
 - Er det etablert omsorgsplan for barna?
 - Blir det gjennomført tilstrekkelig med oppfølgingsbesøk?
 - Blir oppfølgingsbesøkene tilstrekkelig dokumenterte?
 - Blir barns medvirkning tilfredsstillende dokumentert?
 - Gir barnevernstjenesten fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning?
- I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende ordning knyttet til *tilsyn* med fosterhjem?
 - Hvordan er tilsynsordningen organisert?
 - Hvordan sikrer kommunen tilfredsstillende opplæring og oppfølging av dem som har tilsynsoppgaven?
 - Blir det gjennomført tilstrekkelig med tilsynsbesøk?
 - Blir det rapportert fra tilsynsbesøkene og blir rapportene tilstrekkelig kontrollert og fulgt opp?
 - Blir barns medvirkning tilfredsstillende dokumentert?

6.2 Revisjonskriterier

Dersom det er alvorlige mangler ved omsorgen som et barn får, kan barnevernstjenesten overta omsorgen for et barn, jf. barnevernsloven § 4-12. Et slikt vedtak kan bare treffes når det er nødvendig ut fra den situasjonen barnet befinner seg i. Et slikt vedtak kan derfor ikke treffes dersom kan det skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak. Et vedtak om omsorgsovertakelse skal treffes av fylkesnemnda.

Valg av fosterhjem

Dersom det er blir vedtatt å benytte fosterhjem skal barnevernstjenesten alltid vurdere om det er noen i barnets familie eller nære nettverk som kan velges som fosterhjem (jf. § 4-22 i barnevernsloven).

I samsvar med forskrift om fosterhjem § 5 skal barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen ha ansvaret for å godkjenne fosterhjem. Fosterhjemmet kan bare godkjennes dersom barnevernstjenesten har undersøkt fosterhjemmet og funnet at fosterforeldre oppfyller de generelle kravene til fosterforeldre (jf. § 3) og er til det aktuelle barnets beste (jf. § 4).

Barnevernstjenesten skal innhente opplysninger om fosterfamiliens helsetilstand og har ansvaret for at fosterforeldre legger frem politiattest og for å vurdere om andre som bor i fosterhjem skal legge frem politiattest, jf. barnevernsloven § 6-10.

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal inngå skriftlig avtale om barnevernstjenestens og fosterforeldres plikter (jf. forskrift om fosterhjem § 6). Barnevernstjenesten og fosterforeldrene skal gjennomgå avtalen minimum en gang i året og foreta eventuelle endringer.

Råd og veiledning til fosterhjemmet

I forskrift om fosterhjem § 7 går det frem at barnverntjenestens oppfølging av fosterhjemmet skal være helhetlig og må tilpasses den enkelte fosterfamilie. Oppfølgingsansvaret inkluderer nødvendige råd, veiledning og støtte til fosterforeldre og gjelder så lenge barnet er i fosterhjemmet.

⁵³ I kapittelet er problemstillingene *i hvilken grad har kommunen tilgang til tilstrekkelig med fosterhjem, i hvilken grad rekrutteres fosterhjem i barnets familie og nære nettverk og i hvilken grad er det etablert rutiner for godkjenning av fosterhjem* slått sammen til et kapittel

Omsorgsplan

Barnevernstjenesten har ifølge barnevernsloven § 4-16 et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet etter omsorgsovertakelsen, og herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Barnevernstjenesten skal vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak for barnet. Ifølge § 4-15 i barnevernsloven skal barnevernstjenesten ved omsorgsovertakelsen vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barnevernstjenesten vedta en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den faller bort. I god tid før barnet fyller 18 år, skal barnevernstjenesten i samarbeid med barnet vurdere om plasseringen skal opprettholdes eller om barnet skal motta andre hjelpetiltak etter fylte 18 år. Dersom barnet samtykker skal barnevernstjenesten utarbeide en plan for fremtidige tiltak.

Av Bufdirs fagsider fremgår det at den foreløpige omsorgsplanen er en midlertidig plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon. Den endelige omsorgsplanen skal avløse den foreløpige omsorgsplanen og ha et langsiktig perspektiv. Omsorgsplanen skal formidle barneverntjenestens plan for barnets fremtid når det gjelder hvor barnet skal bo og vokse opp, og når det gjelder barnets relasjon og kontakt med sin familie. I tillegg skal omsorgsplanen tydeliggjøre om barnet har særlige behov som må følges opp.⁵⁴

Oppfølging

Ifølge § 7 i forskrift om fosterhjem skal barnevernstjenesten i omsorgskommunen følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Barnevernstjenestene skal besøke fosterhjemmet så ofte det er nødvendig, men minimum 4 ganger i året. Dersom barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barnevernstjenesten vedta at tallet besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år.

Tilsyn

I forskrift om fosterhjem § 8 står det at det skal gå klart frem av fosterhjems kommunens delegasjonsreglement hvilken instans i kommunen som skal føre tilsyn. Fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå avtale om at omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn. Avtalen skal være skriftlig. Blir det inngått slik avtale plikter omsorgskommunen å melde fra til barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen om eventuelle misforhold i fosterhjemmet.

Fosterhjems kommunen skal gi tilsynsoppgaver til personer som er egnet til å utføre oppgaven over tid og som er tilstrekkelig uavhengig av barnevernstjenesten og fosterforeldrene, samt sørge for at det blir gitt tilstrekkelig opplæring og veiledning. Opplæringen må gi kunnskap og kompetanse slik av tilsynspersonene kan forstå og samhandle med fosterbarna på en god og hensiktsmessig måte og lære hvordan de skal skrive gode tilsynsrapporter.⁵⁵

Fosterhjems kommunen skal ved barnevernstjenestens godkjenning av fosterhjemmet orientere både barnet og fosterforeldrene om kommunens ansvar for tilsynet og hvem som skal føre tilsyn med barnet. Barnet skal informeres om at det når som helst kan ta opp eventuelle problem i fosterhjemmet eller i forholdet til barnevernstjenesten.

Kommunen skal føre tilsyn fra plasseringstidspunktet frem til barnet fyller 18 år. Det skal føres tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.

Fosterhjems kommunen skal ifølge forskrift om fosterhjem § 9 føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig, men minimum 4 ganger i året (kan reduseres til 2 ganger for barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år, og dersom barnevernstjenesten i omsorgskommunen samtykker). Den som fører tilsyn skal legge til rette for samtale med barnet uten at fosterforeldrene er til stede.

Den som fører tilsyn skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn. Det skal gå frem hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på. Det skal videre gå frem om det har vært samtaler med barnet, hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkt, hva barnet har formidlet og om det bør innhentes ytterligere informasjon. Rapporten skal umiddelbart sendes til fosterhjems kommunen. Fosterhjems kommunen skal kontrollere at rapporten fra tilsynet gir tilstrekkelig informasjon til at formålet er ivarettatt. Endelig rapport som er godkjent av

⁵⁴ Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*.

⁵⁵ Bufdir (2015). *Tilsyn med barn i fosterhjem*. Veileder.

fosterhjems kommunen skal umiddelbart videresendes til barnevernstjenesten i omsorgskommunen, og i kopi til barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporten og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring. Fosterhjems kommunen skal ved etterfølgende tilsyn kontrollere at forholdene er fulgt opp.

Barns medvirkning

Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. I forskrift om medvirkning og tillitsperson § 5 blir det vist til at barns medvirkning er en prosess som må utøves under hele sakens forløp i barnevernet. Barnet skal gis mulighet til å medvirke alle forhold som angår barnet. Barnet skal ikke utsettes for press til å medvirke. Videre går det frem i § 12 at:

Barneverntjenesten skal så tidlig som mulig informere barnet om muligheten til å ha en tillitsperson. Barneverntjenesten skal legge barnets ønske om valg av tillitsperson til grunn med mindre denne personen ikke er egnet, jf. § 10. Barneverntjenesten skal samarbeide med tillitspersonen og legge til rette for at tillitsperson skal kunne utøve rollen sin.

Barneverntjenesten skal dokumentere:

- Om barnet er informert om mulighetene til å ha med seg en tillitsperson og,
- Om barnet ønsker å ha med seg en tillitsperson

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

6.3 Tilgang, rekruttering og godkjenning av fosterhjem

6.3.1 Datagrunnlag

Tilgang til fosterhjem

Barneverntjenesten i Askøy kommune har utarbeidet en rutine for rekruttering av fosterhjem.⁵⁶ I rutinen går det frem at både Bufetat og Askøy kommune har ansvar for å rekruttere fosterhjem. Det blir videre presentert ulike forslag til fremgangsmåter for rekruttering, hvilke krav som blir stilt til fosterhjemmet og fosterforeldre, og hvilken informasjon fosterhjemmet skal ha om barnet.

På Askøy kommune sine hjemmesider er det opprettet et elektronisk søkeskjema der man kan søke om å bli godkjent som beredskaps- foster eller besøkshjem.⁵⁷

Det fremgår i intervju at barneverntjenesten i Askøy opplever at det er utfordrende å rekruttere et tilstrekkelig antall fosterhjem. Det blir pekt på av flere i intervju at Bufetat mangler fosterhjem over hele Norge og at det også er krevende for Bufetat å rekruttere tilfredsstillende fosterhjem. Beredskapshjem som benyttes i akuttsaker i Askøy kommune rekrutteres av Bufetat. Bufetat rekrutterer også noen av fosterhjemmene som brukes av Askøy kommune, men ofte rekrutteres varige fosterhjem av barneverntjenesten selv.

I intervju får revisjonen opplyst at avdelingen for undersøkelse og tiltak har ansvaret for rekruttering av fosterhjem og samarbeider med Bufetat om dette. Årsaken til at dette ansvaret ligger hos denne avdelingen er at prosessen med å rekruttere og godkjenne fosterhjem ønskes å gjennomføres raskt og med involvering fra saksbehandlere som er kjent med barnets sak.

Det blir vist til at man i Askøy kommune har hatt et stort fokus på å rekruttere fosterhjem i slekt og nettverk og sørge for å gi tilstrekkelig veiledning til denne gruppen.

Rekruttering av fosterhjem i familie og nære nettverk

Askøy har en høyere andel fosterhjemstiltak i familie og nære nettverk enn landet for øvrig. Tall fra Bufdir sin kommunemonitor viser at andelen av fosterhjemstiltak i familie og nære nettverk var 44,8 prosent i barneverntjenesten i Askøy i 2020. Prosentandelen for resten av landet var 35,5 prosent.⁵⁸

I forbindelse med revisjonen har revisjonen fått tilsendt en oversikt over antall fosterhjems plasseringer totalt og antall plasseringer hos slekt og nettverk for årene 2018 – 2021.⁵⁹ Tallene går frem i tabellen under.

⁵⁶ Askøy kommune. Rutine for rekruttering av fosterhjem. Ikke datert. Hentet ut januar 2022.

⁵⁷ Askøy kommune. Søknadsskjema for å bli godkjent som beredskaps- foster- eller besøkshjem. Ikke datert.

⁵⁸ Bufdir. [Barnevern kommunemonitor](#).

⁵⁹ Askøy kommune. Oversikt antall fosterhjems plasseringer i slekt/nettverk 2018-2021. Ikke datert. Hentet ut desember 2021.

Tabell 10: Oversikt antall fosterhjems plasseringer slekt/nettverk 2018-2021

Årstall	Antall fosterhjems plasseringer totalt	Antall fosterhjems plasseringer i slekt/nettverk
2021	65	33
2020	61	31
2019	66	27
2018	64	25

I Askøy barneverntjeneste sin rutine for rekruttering av fosterhjem går det frem at barnevernet har ansvar for å vurdere om det er aktuelt å plassere barnet i nær familie, slekt og nettverk.

En fremgangsmåte for rekruttering som blir nevnt i rutinen er bruk av familieråd. Familieråd er et godt forberedt møte i regi av barnevernet, der familien er med på å ta viktige beslutninger. Familierådet kan både brukes som en ressursgruppe for barn som ikke kan bo hos sine biologiske foreldre og som et informasjonsmøte til familie og nettverk om hva det å være fosterforeldre innebærer.⁶⁰ Barneverntjenesten i Askøy har også utarbeidet retningslinjer for iverksetting av familieråd.⁶¹ I retningslinjene går det frem at familieråd kan benyttes i alle fasene i en barnevernssak som rekruttering av fosterhjem, opphold i fosterhjem og opphold i institusjon. I forbindelse med verifiseringen får revisjonen opplyst fra barnevernleder at barneverntjenesten har engasjert en familierådsansvarlig i 20% stilling for bedre implementering, rådgiving og for koordinering av familieråd.

I tillegg er det opprettet en samarbeidsavtale⁶² mellom barneverntjenesten, Helse Bergen og Bufetat knyttet til familieråd og rekruttering i slekt og nettverk. I denne avtalen blir det vist til at familierådsmodellen fremmer medvirkning og involvering, slik at familien selv finner gode løsninger til støtte for barn og foreldre sammen, eller fosterhjem i barnets slekt/nettverk når barnet ikke kan bo med sine foreldre. Avtalen skal stimulere til at både barneverntjeneste og Bufetat etablerer strukturer som støtter opp målet om bruk av familieråd som modell for samarbeid med familie og rekruttering i slekt og nettverk om barnet ikke lengre kan bo med sine foreldre.

I intervju forteller både ledere og ansatte at barneverntjenesten i Askøy alltid utreder muligheten for å plassere barnet hos familie og nettverk. Revisjonen får opplyst at barneverntjenesten rekrutterer fosterhjem i barnets familie, nære nettverk og gjennom skole og barnehage. Barnevernleder forteller i intervju at det varierer om fosterhjem i barnets familie og nettverk kan benyttes og om de tilfredsstiller krav til et godt fosterhjem. I de tilfellene det ikke er mulig å finne aktuelle fosterhjem i barnets familie og nære nettverk, rekruttere og vurdere barneverntjenesten ordinære fosterhjem utenfor barnets familie og nære nettverk.

I tre av de åtte sakene revisjonen i stikkprøvekontrollen bor barna på revisjonstidspunktet hos familien eller andre nære nettverkspersoner.

I stikkprøvekontrollen fant revisjonen dokumentasjon på at nettverk og familie hadde blitt vurdert i fire av de åtte omsorgssakene som ble gjennomgått. I noen av disse fire sakene går dokumentasjonen på vurderingen frem i referat fra møter med Bufetat. I andre saker går vurderingen frem av referat fra samtaler med familiemedlemmer. I fire av sakene finner revisjonen ikke dokumentasjon på at nettverk og familie er vurdert.

I sakene der det fremgår at familie og nettverk er vurdert, varierer det i hvilken grad det fremkommer av referatene at barnet har blitt snakket med og hvordan barnets stemme har blitt vektlagt i den endelige vurderingen. I noen av sakene går det ikke frem overhodet om barnet har blitt snakket vedrørende plassering hos familie og nettverk og hva barnet ønsker til tross for at barnet er gammel nok til å medvirke.

Godkjenning av fosterhjem

I kvalitetssystemet til Askøy kommune⁶³ er det utarbeidet et prosesskart med en beskrivelse av prosessen for å rekruttere og følge opp fosterhjem.⁶⁴ Her går det blant annet frem at det er saksbehandler i avdelingen for undersøkelse og tiltak som skal sende søknad om fosterhjem til Bufetat, og vurdere omsorgshjem i barnets

⁶⁰ Bufdir (2015). [Familieråd i fosterhjem](#).

⁶¹ Askøy kommune. *Retningslinje for iverksetting av familieråd*. Ikke datert.

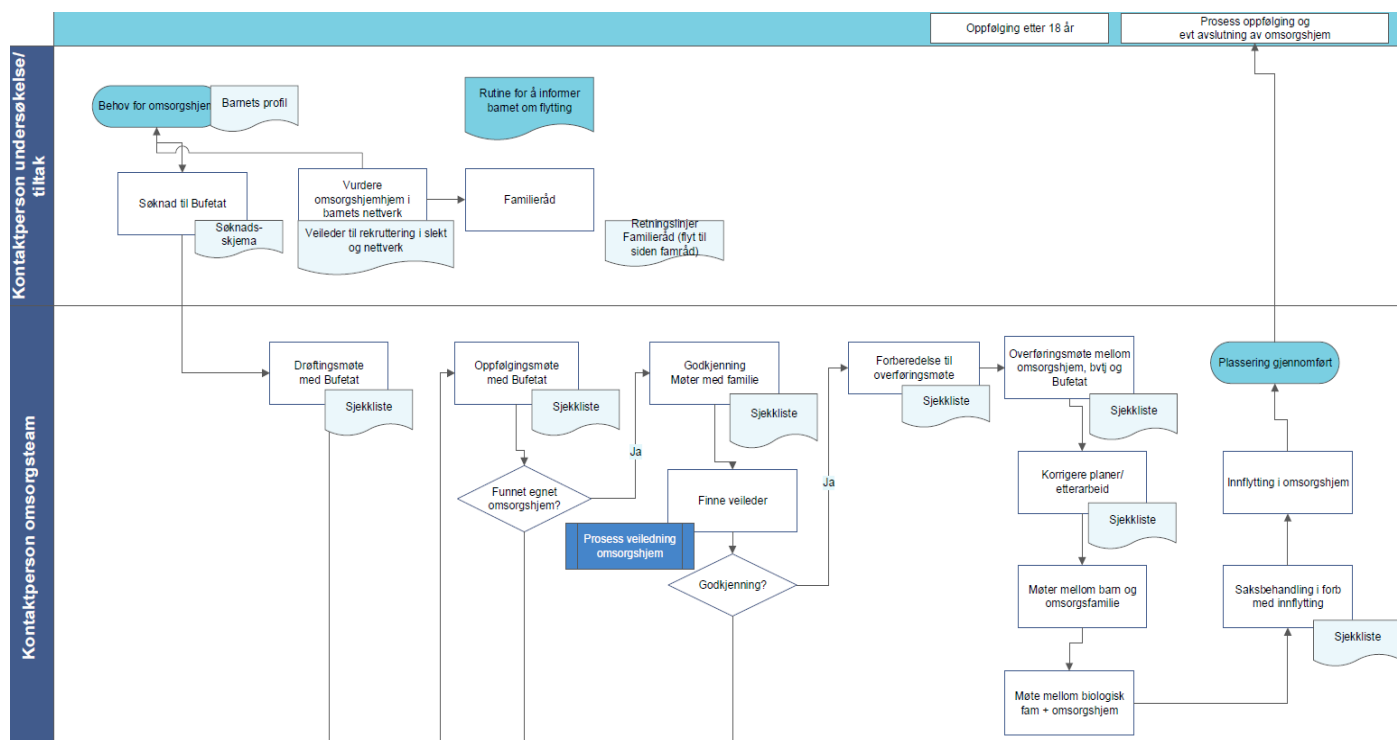
⁶² Bufetat. *Samarbeidsavtale Barneverntjenesten - Bufetat knyttet til Familieråd og rekruttering i Slegt og Nettverk*. Ikke datert.

⁶³ Compilo er Askøy kommune sitt kvalitet- og avvikssystem.

⁶⁴ Askøy kommune. *Oppfølging omsorgshjem*. Ikke datert. Hentet ut desember 2021.

nettverk og iverksettelse av familieråd. Videre viser prosesskartet at saksbehandler i omsorgsteam skal delta i drøftingsmøte med Bufetat og gjennomføre godkjenning i møter med familie og overføringsmøte.

Figur 3: Skjermbilde - prosesskart fosterhjem



Barneverntjenesten i Askøy har etablert en mal for godkjenning fosterhjem⁶⁵ der det skal fylles inn opplysninger om fosterfamilien. Malen etterspør detaljerte opplysninger om fostermor, fosterfar og eventuelle barn som bor i hjemmet fra før. Fosterfamilien blir blant annet bedt om å oppgi oppvekst- og familieforhold, utdanning og yrkeserfaring, interesser/fritid og fysisk og psykisk helse. I stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført har denne malen blitt fylt ut noen av sakene.

Videre har det blitt opprettet en sjekkliste⁶⁶ for godkjenning/møter med fosterfamilie. Blant annet skal saksbehandler i barneverntjenesten sjekke politiattest, PRIDE-rapport⁶⁷, gjennomgå taushetspliktskjema og sørge for at familien får tildelt en veileder. Det går ikke frem i dokumentet hvordan politiattest, PRIDE-rapport eller taushetspliktskjema skal arkiveres. Denne sjekklisten er ikke benyttet i noen av sakene revisjonen har gjennomgått i stikkprøvekontrollen. Revisjonen får opplyst fra barnevernsleder at all dokumentasjon knyttet til fosterforeldre som oppdragstakere arkiveres i egen personalmappe i post- og arkivsystemet til Askøy kommune og at denne dokumentasjonen ikke skal arkiveres i barnets saksmappe. Samtidig finner revisjonen at det i tre av åtte saker foreligger informasjon rundt godkjenningsprosess i barnets saksmappe. I de tre sakene der dokumentasjonspapirer er arkivert i barnets saksmappe, foreligger det i liten grad dokumentasjon på at fosterhjemmets egnethet er vurdert som det beste alternativet som fosterhjem for det aktuelle barnet. Alle barna i de tre sakene var under 4 år på tidspunktet for omsorgsovertakelse og det var derfor ikke gjennomført samtale med barnet knyttet til valg av fosterhjem. I en annen sak, der selve godkjenningen ikke foreligger, er det dokumentert at det har blitt gjort en vurdering av ulike fosterhjem som ble forkastet fordi barneverntjenesten vurderte at fosterhjemmene ikke passet til barnet.

Avdelingsleder for omsorg forteller at det gjøres et godt arbeid for rekruttering av fosterhjem i tjenesten og at gjennomføring av rekruttering følger de rutinene som foreligger. Samtidig får revisjonen opplyst i intervju at dokumentasjonen knyttet til vurdering og godkjenning av fosterhjem i rekrutteringsfasen har vært mangelfull. Det blir i intervju pekt på at konsekvensen av dette er at barnet ikke får mulighet til å gå tilbake i sin egen sak i ettertid og se hvilke vurderinger og drøftinger som har blitt gjort knytt til aktuelle fosterhjem. Avdelingsleder opplever at

⁶⁵ Askøy kommune. *Retningslinje for iverksettelse av familieråd*. Ikke datert. Hentet ut desember 2021.

⁶⁶ Askøy kommune. *Godkjenning/møter med fosterfamilie*. Ikke datert. Hentet ut desember 2021.

⁶⁷ PRIDE-kurs er et grunnkurs/opplæring av fosterforeldre med tema som skal hjelpe fosterforeldre i sin rolle. Kursene blir holdt av Bufetat.

dokumentasjonen har vært særlig mangelfull når det gjelder drøftinger og vurderinger knyttet til aktuelle fosterhjem i barnets nære familie og nettverk.

6.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser det er utarbeidet en rutine for rekruttering av fosterhjem. Fosterhjemmene rekrutteres både av Bufetat og kommunen selv. Kommunen opplever at det begrenset tilgang på ordinære fosterhjem, men rekrutterer en betydelig andel av fosterhjem i familie og nære nettverk. Dette bekreftes av statistikken som viser at Askøy kommune har en høy andel fosterhjem i familie og nettverk. Revisjonen mener at dette er i tråd med senere endringer i barnevernloven, der kommunene forventes å i større grad rekruttere fosterhjem i barnets familie og nettverk.⁶⁸ I stikkprøvekontrollen går det likevel frem at det ikke er dokumentert vurderinger knyttet til mulig plassering i familie og nettverk ved alle fosterhjems plasseringer. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven §4-22 eller § 4 i forskrift om fosterhjem. I forskriften blir det presisert at disse vurderingene skal dokumenteres. Dokumentering av slike vurderinger er viktig for å sikre at de barnevernfaglige vurderingene er forsvarlige og kan etterprøves.

Det er kommunens ansvar å godkjenne det enkelte fosterhjem. Barneverntjenesten har etablert et rutiner for godkjenning av fosterhjem i Askøy kommune. Selve godkjenning av fosterhjemmet skal ifølge barnevernsleder arkiveres i fosterfamiliens mappe. Likevel finner revisjonen at godkjenning i noen av sakene ligger i barnets saksmappe. Revisjonen vil videre påpeke at vurderinger som blir gjort knyttet til fosterhjemmets egnethet for barnet, hvordan fosterforeldre er vurdert med hensyn til å ivareta barnets behov og hvordan barnets beste er vektlagt (jf. § 4 og § 5 i fosterhjemsforskriften) bør dokumenteres i barnets saksmappe. Det er ikke blitt dokumentert barnevernfaglige vurderinger av barnets beste i de godkjenningene som er arkivert i barnets mappe hos barneverntjenesten, og det blir i liten grad skildret hvorfor det enkelte fosterhjemmet er godt egnet til å være fosterhjem til det enkelte barnet. Revisjonens vurdering er at barneverntjenesten må sette i verk tiltak for å skriftliggjøre vurderingen som ligger til grunn for valg fosterhjem for å sikre at vurderingene av fosterhjemmene er forsvarlig og at barnets medvirkning blir ivaretatt. Revisjonen vil understreke at det skal legges til rette for barns medvirkning under hele sakens forløp i barnevernet. Barnet skal gis mulighet til å medvirke i alle forhold som angår barnet (jf. Forskrift om medvirkning og tillitsperson § 4).

6.4 Oppfølging av barn i fosterhjem

6.4.1 Datagrunnlag

Det er utarbeidet en rekke skriftlige sjekklister i knyttet til oppfølging av barn i fosterhjem i Askøy kommune.⁶⁹ Blant annet er det utarbeidet sjekklister for overføringsmøte mellom fosterhjem, barneverntjenesten og Bufetat, første besøk i fosterhjem, tema for fosterhjemsbesøk og etterarbeid etter flytting. Det fremgår av de fleste sjekklister og malene at de skal revideres innen 2016 eller 2018. Sjekklister og malene er i svært liten grad benyttet i sakene revisjonen har gjennomgått i stikkprøvekontrollen.

I intervju går det frem at barneverntjenesten har inngått et toårig prosjekt sammen med Bergen kommune og Alver kommune, der hovedmålet er å øke støtten og styrke oppfølgingen til barn som bor i fosterhjem. Prosjektet heter «sammen om å støtte barns utvikling i fosterhjem» og skal ferdigstilles i utgangen av 2021. Prosjektet har hatt fokus på kompetanseoverføring fra stat til kommune og styrke kompetansen kommunalt i fosterhjemsarbeidet.⁷⁰ I forbindelse med verifisering av rapporten opplyser barnevernsleder at prosjektet pr. mars 2021 er avsluttet og at implementeringsfasen er i gang. Dette innebærer blant annet at maler fra prosjektet er i ferd med å bli kvalitetssikret.

⁶⁸ Prop. 73 L (2016–2017). s. 40

⁶⁹ Askøy kommune. *Intern oppfølgingsplan fosterhjem*. Revideres innen 01.01.2018

Askøy kommune. *Planer for oppfølging av fosterhjem*. Revideres innen 01.01.2016

Askøy kommune. *Korrigere planer/etterarbeid*. Revideres innen 01.01.2018

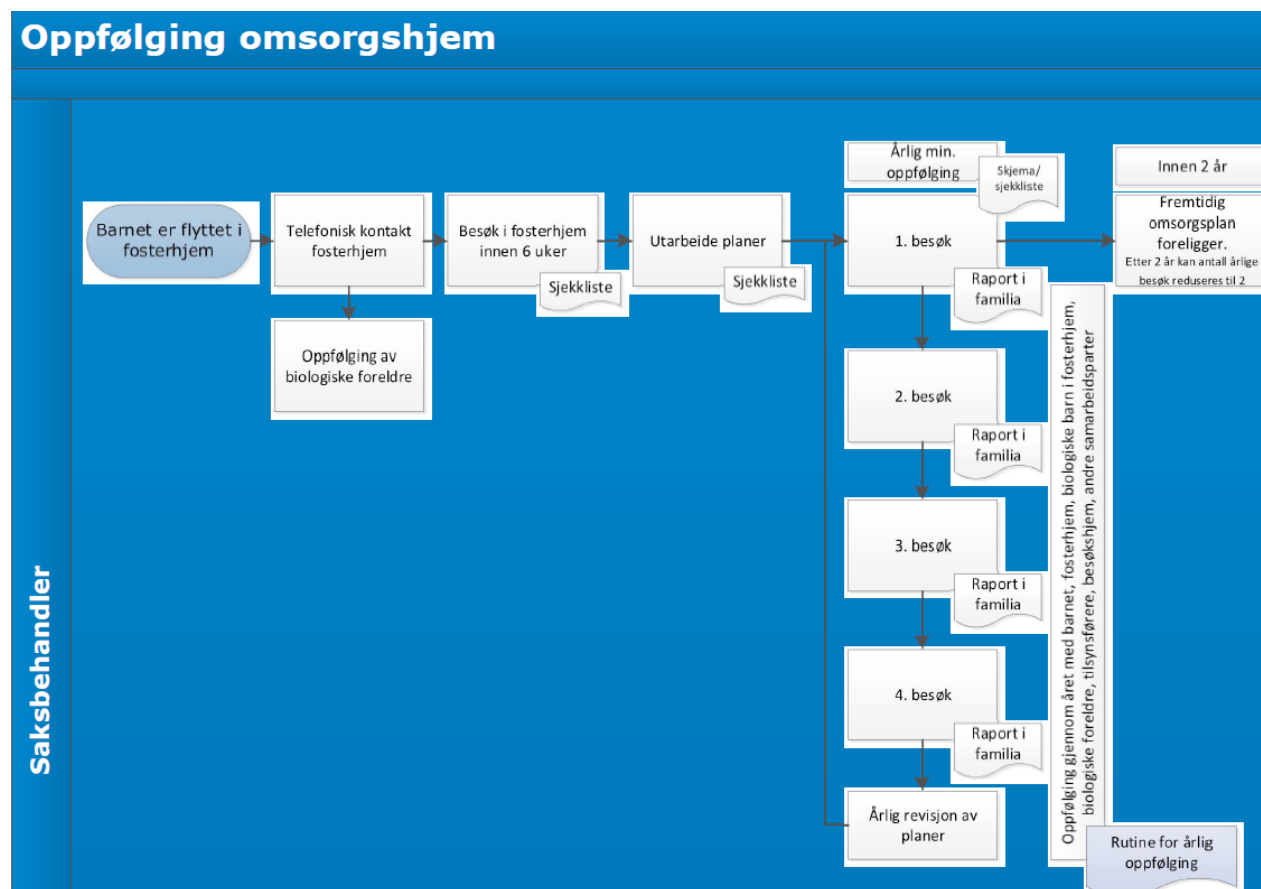
Askøy kommune. *Første besøk i nytt fosterhjem*. Revideres innen 02.01.2016

Askøy kommune. *Forberedelse til overføringsmøte mellom fosterhjem, barnverntjenesten og Bufetat*. Revideres innen 01.01.2018.

⁷⁰ Bergen kommune. *Prosjektmandat. Sammen om å støtte barns utvikling i fosterhjem 2020-2022*. Dato: 13.03.2020.

Videre er det utarbeidet et prosesskart for oppfølging av omsorgshjem. Dette er tilgjengelig for de ansatte i kvalitetssystemet i Askøy kommune. I prosesskartet går det frem at det skal gjennomføres minimum fire besøk i fosterhjemmet årlig og at rapport fra disse oppfølgingsbesøkene skal lagres i Familia.

Figur 4: Oppfølging omsorgshjem



Som det fremgår i figur 4 kan årlige oppfølgingsbesøk reduseres fra fire til to etter at barnet har bodd i fosterhjem i to år.

Omsorgsplan

Som figur 4 viser går det frem at det skal foreligge en fremtidig omsorgsplan ved første oppfølgingsbesøk i fosterhjemmet. Utover dette er det ikke utarbeidet rutiner knyttet til utarbeidelse av omsorgsplan. Det er utarbeidet en mal for foreløpig omsorgsplan og en plan for endelig omsorgssituasjon. I malen for foreløpig omsorgsplan skal det fylles ut hva som er bakgrunnen for plasseringen (vedtak/dom), hva som er den overordnede målsettingen, samt delmål med plasseringen, delmål med samvær og eventuelle andre forhold. Malen for den endelige omsorgsplanen inneholder det samme som malen for midlertidig omsorgsplan. I tillegg skal det også fylles inn informasjon om hvor lenge planen skal vare og informasjon om evaluering av planen. Malene er benyttet i stikkprøvene revisjonen kontrollerte.

I intervjuene revisjonen har gjennomført blir det opplyst at det alltid blir utarbeidet omsorgsplan for barn som er plassert utenfor hjemmet i en periode eller ved en omsorgsovertakelse. Dette blir i stor grad bekreftet av tallene tjenesten rapporterer til Statsforvalteren i Vestland som vises i Tabell 11. Tabellen viser en oversikt over antall barn under omsorg og barn med omsorgsplan i Askøy kommune på rapporteringstidspunktet. For barn som er frivillig plassert eller barn som er plassert etter fylte 18 år, blir det utarbeidet en tiltaksplan, ikke omsorgsplan.

Tabell 11: Oversikt over barn under omsorg og barn med omsorgsplan på rapporteringstidspunktet⁷¹

Tidsperiode	Antall barn under omsorg totalt (§§ 4-12 og 4-8, 2. og 3. ledd)	Antall barn under omsorg med omsorgsplan
2. halvår 2021	37	37
1. halvår 2021	36	36
2. halvår 2020	38	37
1. halvår 2020	41	40
2. halvår 2019	42	41
1. halvår 2019	47	47

I intervju går det frem at det ikke er etablert praksis at avdelingsleder godkjenner omsorgsplan i sakene. Det er rom for å diskutere omsorgsplanen dersom saksbehandler ønsker det, men det er ikke etablert en fast praksis knyttet til dette.

Av de åtte omsorgssakene som revisjonen har gjennomgått, er to av sakene frivillige plasseringer. I disse to sakene har barna flyttet ut fra hjemmet med samtykke fra biologiske foreldre. I disse sakene er det ikke utarbeidet foreløpig eller endelig omsorgsplan, men det er utarbeidet flere tiltaksplaner. Omsorgssituasjonen til barna er beskrevet og vurdert i tiltaksplanene.

Av de seks andre sakene er det i fire saker utarbeidet både endelige og foreløpige omsorgsplaner. I to av sakene er det opprettet foreløpig omsorgsplan, men ikke endelig omsorgsplan. I den ene saken var det på revisjonstidspunktet under to år siden flytting og den foreløpige omsorgsplanen var derfor fortsatt gyldig. I den andre saken skjedde omsorgsovertakelsen i 2016.

Omsorgsplanene som revisjonen har gjennomgått varierer med hensyn til hvor detaljerte delmålene og hovedmålene er. De fleste omsorgsplanene inneholder informasjon om hvor barnet skal vokse opp og barnets relasjon til og kontakt med sin familie. En av de endelige omsorgsplanene revisjonen har kontrollert i stikkprøvegjennomgangen var helt tom. I denne saken var det utarbeidet en foreløpig omsorgsplan. Ingen av omsorgsplanene inneholdt informasjon om nåværende eller fremtidig skole- og opplæringstilbud, oppfølging av foreldre eller spesielle behov for tilrettelegging av opplæringstilbudet. I intervju går det frem at omsorgsplanene i større grad ville blitt brukt i oppfølgingen av barnet enn det som er tilfelle i dag, dersom de hadde vært mer detaljerte.

Barnevernleder opplyser at supplerende tiltak gis til storparten av fosterhjemmene som barneverntjenesten i Askøy har ansvar for. På spørsmål om det utarbeides tiltaksplaner ved supplerende tiltak svarer barnevernleder at det utarbeides tilleggsavtale vedrørende forsterkningstiltak. Det blir også vist til at barn med særlige behov for langsiktige tverrfaglige tiltak har rett på individuell plan.

Oppfølgingsbesøk (antall og dokumentering)

I prosesskjema med beskrivelse av oppfølging av fosterhjem går det frem at det skal gjennomføres fire oppfølgingsbesøk i året. I tabellen under følger en oversikt over antall saker der barn har vært i fosterhjem i over et år og hvor mange av disse som har fått oppfølging i tråd med lovkrav.

Tabell 12: Oversikt over antall saker der barn i fosterhjem har fått oppfølging i tråd med lovkrav⁷²

Tidsperiode	Antall barn i fosterhjem i mer enn ett år ⁷³	Av disse antall hvor krav om 4 (eventuelt 2) besøk er oppfylt
2. halvår 2021	54	54
1. halvår 2021	59	59
2. halvår 2020	57	53

⁷¹ Askøy kommune. Halvårsrapporter til Statsforvalteren 2018-2021. Hentet ut desember 2021.

⁷² Askøy kommune. Halvårsrapporter til Statsforvalteren 2018-2021. Hentet ut desember 2021.

⁷³ Av antall fosterbarn som kommunen har oppfølgings- og kontrollansvar for.

1. halvår 2020	62	58
2. halvår 2019	59	51
1. halvår 2019	60	59

I intervju går det frem at barneverntjenesten tidligere har hatt utfordringer med å gjennomføre antall lovpålagte oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Barnevernsleder har vært opptatt av å øke bevisstheten rundt gjennomføring av oppfølgingsbesøk, noe som har ført til færre avvik de siste årene.

Det fremgår av prosessbeskrivelsen at rapport fra oppfølgingsbesøket skal lagres i Familia. Det er utarbeidet en mal for oppfølgingsbesøk.⁷⁴ Barnevernsleder opplyser om at man startet med implementering av denne malen høsten 2019 og at malen ble revidert høsten 2021. Her skal saksbehandler som gjennomfører oppfølgingsbesøket fylle ut status for en rekke forhold som berører barnet. Det går frem at det skal dokumenteres samtale med barnet, ev. begrunnelse for hvorfor dette ikke er gjennomført. Det fremgår av malen hvilke forhold som skal spesielt vurderes.

Barnevernsleder opplever at de ansatte dokumenterer oppfølgingsbesøkene i tilstrekkelig grad. Det blir vist til at ansatte skal fylle ut alle punktene i malen for oppfølgingsbesøk og at avdelingsleder også skal gå gjennom dokumentasjonen fra oppfølgingsbesøk som en del av saksveiledningen. De ansatte forteller i intervju at mal for oppfølgingsbesøksrapport alltid blir benyttet og at det utover retningslinjene i malen i stor grad er opp til den enkelte saksbehandler å utforme innholdet i rapporten. Rapportens innhold og hvordan man skal skrive rapport fra oppfølgingsbesøk har vært drøftingstema på fagdager internt i barneverntjenesten. Saksbehandlerne erfarer videre at det er noe variasjon mellom saksbehandlerne knyttet til hvordan man skriver rapport etter oppfølgingsbesøk. Revisjonen får også opplyst at avdelingsleder som regel ikke leser rapportene fra oppfølgingsbesøk og det er ikke etablert praksis at avdelingsleder godkjenner rapporter fra oppfølgingsbesøk i fosterhjem.

Revisjonen har kontrollert om det har blitt gjennomført oppfølgingsbesøk minimum fire ganger i året (eventuelt to ved reduksjon) i 2018, 2019, 2020 og 2021.⁷⁵ Blant omsorgssakene som ble plukket ut til stikkprøvegjennomgang var det fattet vedtak om reduksjon i antall oppfølgingsbesøk i en av de åtte sakene. I denne saken ble det fattet vedtak om reduksjon i oppfølgingsbesøk i 2013.

Gjennomgangen av saksmappene viser at det i fem av åtte saker er gjennomført et tilstrekkelig antall oppfølgingsbesøk i perioden 2018 – 2021. I de tre andre sakene mangler ett eller to besøk. I to av sakene skyldes manglende besøk akutt sykdom/sykehusinnleggelse hos fostermor. I den andre saken går det ikke frem hva manglende oppfølgingsbesøk i 2020 skyldes. Alle oppfølgingsrapportene revisjonen har kontrollert i stikkprøvekontroll har brukt maler utarbeidet av barneverntjenesten i Askøy kommune. Referat fra oppfølgingsbesøkene starter ofte med en beskrivelse av tidspunkt og situasjon og hvem som var til stede under besøket. De fleste referatene inneholder en beskrivelse av hvilket humør barnet er i under besøket og hvilke aktiviteter som blir gjennomført. I de fleste referatene går det frem hva barnet selv sier om venner, skoler, trening og andre ting knyttet til egen hverdag. Det blir også gjort forsøk på å snakke med barnet om egen situasjon i de fleste sakene der barnet er gammelt nok til å uttrykke seg om dette. I et flertall av referatene er det også mye fokus på hvordan fosterforeldrene har det og hvordan de vurderer barnets situasjon. De fleste referatene inneholder en hovedvekt av skildringer knyttet til hva som blir observert under besøket, men inneholder i mindre grad barnevernfaglige vurderinger av disse observasjonene. Noen av referatene har en egen overskrift med «vurdering» på slutten av referatet, men teksten her er i de fleste referatene kort og fremstår som mer oppsummerende enn vurderende. Samtidig er det i noen av referatene lagt inn tydelige vurderinger om hvordan saksbehandler vurderer situasjonen og med forslag til videre oppfølging. I stikkprøvene revisjonen har kontrollert er ikke malen for oppfølgingsbesøk brukt.

Det er også utarbeidet et skjema for intern oppfølgingsplan for fosterhjem der alle sentrale møter gjennom året kan fylles ut, som kontaktdatoer med biologisk familie, dato for besøkshjem, dato for ansvarsgruppemøte, dato for rapport fra veileder og samværsplan. Revisjonen har ikke funnet eksempel på at dette skjema har blitt brukt i stikkprøvekontrollen i noen av sakene revisjonen har kontrollert. I flere av sakene som revisjonen har kontrollert

⁷⁴ Askøy kommune. *Oppfølgingsbesøk*. 06.10.2021.

⁷⁵ Stikkprøvekontrollen ble gjennomført i starten av desember 2021 og det er derfor tatt høyde for at noen oppfølgingsbesøk kan ha blitt gjennomført sent i desember 2021.

er det utarbeidet «plan for oppfølgingsbesøk». Dette er et dokument der det går frem datoer for når oppfølgingsbesøkene skal gjennomføres det året.

Oppfølgingsbesøkene som ble kontrollert i stikkprøvekontrollen ble gjennomført under perioden med covid-19-pandemi. Det fremgår i dokumentasjonen at noen av oppfølgingsbesøkene ble gjennomført digitalt i denne perioden. Videre har barneverntjenestene gjennomført en risikovurdering av situasjonen til barn i fosterhjem knyttet til pandemien. I disse risikovurderingene ble det vurdert hvor stort behovet var for oppfølgingsbesøk og tilsynsbesøk for hvert enkelt barn.

Barns medvirkning

I mal for oppfølgingsbesøk er «samtale med barnet» et eget punkt som skal fylles ut. Det går også frem at hvis det ikke gjennomføres egen barnesamtale, skal det begrunnes hvorfor og det skal utdypes videre plan vedrørende dette. I dokumentet *rutine for kontroll av sikring av barnets stemme* det også frem at barnets mening skal være en del av alle referater fra oppfølgingsbesøk i omsorgshjem. I dokumentet går det frem at saksbehandler er ansvarlig for dette og at det er avdelingsleder på omsorgsteamet som er ansvarlig for internkontroll av dette området. Som nevnt i kap. 5.4 er det også utarbeidet en egen mal for barnesamtale.

Revisjonen får i intervju med avdelingsleder opplyst at ansatte på omsorgsteamet er gode på å gjennomføre samtaler med barnet og sikre barns medvirkning. Saksbehandlere forsøker å tilrettelegge for å at samtalen foregår på barnets premisser, for eksempel ved å ta en kjøretur etter skolen, dra på kjøpesenter, spise sammen eller lignende. Samtidig blir det vist til at saksbehandlerne trolig har mer og tettere kontakt med barnet enn det som blir dokumentert da mye av arbeidet som blir gjort, ikke kommer godt nok frem i dokumentasjonen. I intervju med ansatte i omsorgsteamet blir dette bekreftet. Det blir vist til at høyt arbeidspress fører til at man bruker mer tid på de oppgavene som blir rapportert til Statsforvalteren i Vestland og at dokumentasjon av kontakt med barnet derfor ikke blir prioritert først.

I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført finner revisjonen dokumentasjon på at barnet har medvirket i samtaler i oppfølgingsbesøk i et flertall av sakene revisjonen har kontrollert. I noen saker blir det vurdert at det ikke er mulig å ha en samtale alene med barnet på grunn av lav alder eller tilstand hos barnet. De fleste referatene gir opplysninger om hva som er barnets ønsker og behov. I et flertall av sakene revisjonen har kontrollert, blir barna spurt om hvordan de opplever sin egen situasjon, hvordan de har det i fosterhjemmet samt forhold til biologiske familie. Barna blir i de fleste referatene spurt om ønsker og synspunkt knyttet til kontakt med biologisk familie. Barna uttrykker seg gjerne om deres ønsker knyttet til mer eller mindre samvær eller hyppigere eller mindre hyppig telefonkontakt med deler av biologisk familie. Barneverntjenesten imøtekommer disse ønskene i stor grad, samtidig som det følges opp videre hvordan barna reagerer på samværet i de neste besøkene. I noen av besøkene som blir gjennomført kort tid etter at barna har flyttet fra hjemmet, uttrykker barna at de ønsker å flytte hjem til foreldrene. Dette blir ikke imøtekommet. Det fremgår også i noen saker at barnevernet vurderer at hyppigere kontakt med biologisk familie rett etter flytting kan forsinke tilknytningsprosessen i fosterhjemmet og det blir derfor ikke iverksatt hyppigere samvær med biologiske foreldre. I noen saker blir fosterforeldrene sine ønsker ivarettatt over barnet sine ønsker. Eksempelvis blir det i en sak uttrykt at barnet ikke vil benytte seg av besøkshjemmet fordi det gjør at de føler seg annerledes enn andre barn. Fosterforeldrene uttrykker til saksbehandler at de trenger avlastning og frekvensen på besøkshjemmet blir opprettholdt. Vurderingen rundt dette knytter seg til ønske å unngå slitasje for fosterforeldrene. Der det er aktuelt blir også barna informert om utvikling i egen sak.

I et flertall av sakene mangler dokumentasjon på at samtalen har blitt gjennomført *alene* med barnet. I noe av dokumentasjonen går det frem at samtalen ikke er gjennomført alene med barnet og dette er begrunnet med at barnet er sjenert og ønsker at fosterforeldrene skal være til stede, i andre referat går det ikke frem hvorfor det ikke er gjennomført samtale alene med barnet. Det fremgår heller ikke av stikkprøvekontrollen at mal for barnesamtale er benyttet i noen av sakene revisjonen har kontrollert.

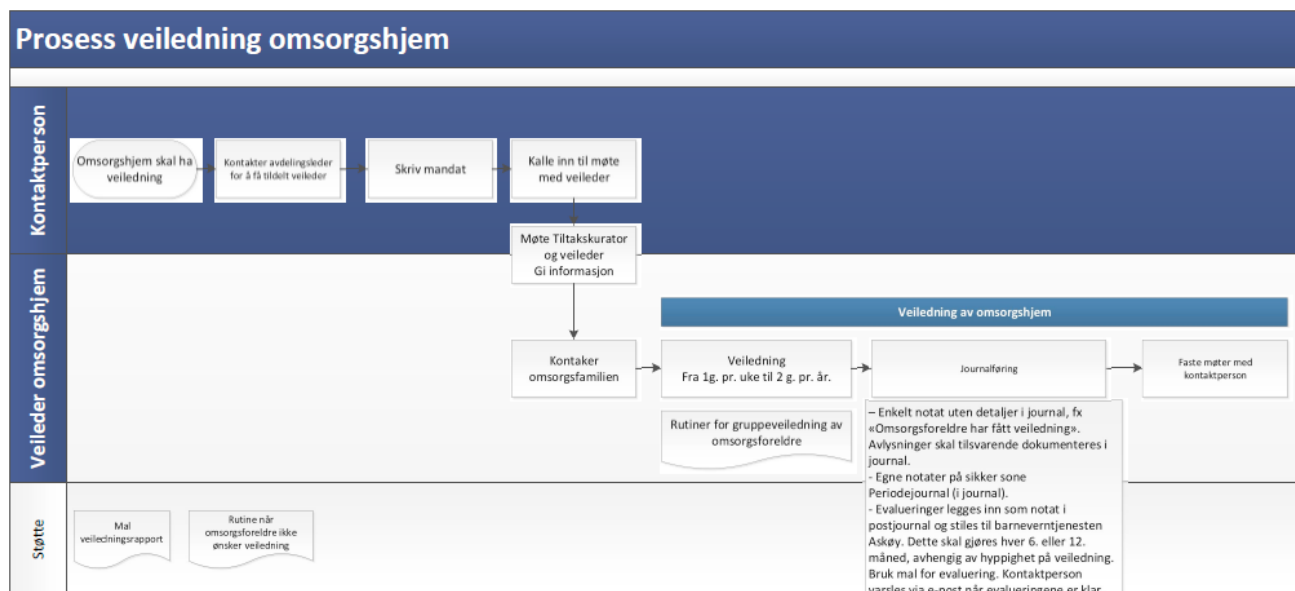
Barnverntjenesten har ikke etablert rutiner som beskriver hvordan barnet skal informeres om retten til tillitsperson. Tillitsperson er ett av punktene i mal for oppfølgingsbesøk. I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført var det ikke dokumentert at barnet har fått spørsmål om tillitsperson i noen av sakene. I tre av de åtte sakene var barnet under tre år ved tidspunkt for omsorgsovertakelse. I intervju med barnevernsleder får revisjonen opplyst at det i liten grad blir gitt tilbud om tillitsperson i barneverntjenesten. Dette blir også bekreftet i intervju med ansatte som arbeider med omsorgsaker. Dette skyldes blant annet at tidligere erfaringer har vist at barna ikke ønsker en tillitsperson. De ansatte opplyser at det også har vært saker der den tillitspersonen som barnet ønsker ikke har anledning til å være tillitsperson. Barneverntjenesten har ikke mulighet til å kompensere en tillitsperson økonomisk for eventuelt tapt arbeidsfortjeneste, noe som gjør at aktuelle personer sier nei. Det

oppleves derfor som lite forsvarlig å tilby barnet muligheten til å ha med en tillitsperson dersom dette ønsket ikke kan etterkommes.

Råd og veiledning av fosterforeldre

Et prosesskart⁷⁶ for veiledning omsorgshjem er tilgjengelig for de ansatte i barneverntjenesten i kommunens kvalitetssystem.

Figur 5: Prosessveiledning omsorgshjem barneverntjenesten i Askøy



Som det fremgår i prosesskartet, skal alle omsorgshjem ha veiledning og veiledningen kan variere fra en gang i uken til to ganger pr. år. Revisjonen får opplyst fra barnevernleder at alle fosterforeldre Askøy kommune har ansvar for, får råd og veiledning når de ønsker det.

I intervju får revisjonen opplyst at det er familieteamet i barneverntjenestens som gjennomfører råd og veiledning av fosterfamilier. Teamet som har disse arbeidsoppgavene består av tre familierapeuter i 1,5 stilling. I intervju går det frem at familieteamet har gjennomført gruppeveiledning med fosterforeldre i en kursrekke på 8 moduler. Tilbakemeldingen på gruppeveiledningen var positiv. Fosterhjem i andre kommuner der Askøy er omsorgskommune mottar veiledning fra eksterne veiledere.

Omsorgsteamet har oversikt over hvilke familier som mottar veiledning. Det går frem i intervju frem at ikke alle fosterfamilier mottar systematisk veiledning. Bakgrunnen for dette er at noen av familiene har lang erfaring og har gitt uttrykk for at de ikke har behov for veiledning. Andre fosterfamilier har gitt tilbakemelding til barneverntjenesten om at de opplever at de ikke «matcher» med veileder. Det blir opplyst at samarbeidet blir arbeidet med fortløpende av omsorgsteamet og familieveilederne. I noen tilfeller bistår saksbehandlerne i omsorgsteam med veiledning av fosterfamilier.

Alle saksbehandlere i omsorgsteamet i barneverntjenesten i Askøy har videreutdanning innenfor veiledning. Som en del av samarbeidsprosjektet *sammen om å støtte barns utvikling* har også alle familierapeuter fått opplæring til å drive med opplærings- og veiledningsgrupper for fosterforeldre i traumebasert omsorg (TBO-F). Askøy har to TBO-F grupper i 2021 og skal fortsette med oppstart av flere grupper i 2022. Gruppene er et tilbud i tillegg til individuell veiledning til fosterhjemmene.

6.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det er utarbeidet en rekke maler og sjekklister knyttet til oppfølgingsbesøk i fosterhjem i Askøy. Det fremgår at sjekklister/malene skal revideres innen 2016 og 2018 og de er i svært liten grad benyttet i sakene revisjonen har gjennomgått i stikkprøvekontrollen. Revisjonen stiller derfor spørsmål ved i hvilken grad sjekklister og maler blir benyttet i den praktisk saksbehandling, og om de er tilstrekkelig oppdaterte til å sikre god etterlevelse av regelverk og forsvarlig saksbehandling.

⁷⁶ Askøy kommune. Prosessveiledning omsorgshjem. Ikke datert.

Ifølge barnevernloven § 4-15 skal det opprettes en foreløpig omsorgsplan ved omsorgsovertakelsen, og en endelig omsorgsplan senest to år etter fylkesnemndas vedtak. Undersøkelsen viser at det blir opprettet omsorgsplan i alle saker der det er vedtatt omsorgsovertakelse.

Revisjonen vurderer at de omsorgsplanene som er opprettet gir informasjon om hva som er målet for barnets fremtidige omsorgssituasjon. Samtidig viser undersøkelsen at omsorgsplanene med fordel kunne omhandlet flere forhold, f.eks. informasjon om oppfølging av biologiske foreldre og informasjon om barnets nåværende og fremtidige skolegang. En omsorgsplan skal formidle barneverntjenestens plan for barnets fremtid og tydeliggjøre om barnet har særlige behov som må følges opp jf. barnevernloven § 4-15 og Bufdirs anbefalinger om omsorgsplan. Undersøkelsen viser at det i et flertall av sakene blir gjennomført et tilstrekkelig antall oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Samtidig viser stikkprøvekontrollen at det er noen saker hvor krav til antall oppfølgingsbesøk ikke er oppfylt. Dette er ikke i samsvar med forskrift om fosterhjem § 7. Selv om dette gjelder få saker, ønsker revisjonen å understreke at de lovpålagte besøkene er en viktig arena for å følge opp barn og fosterforeldre. Når det ikke blir gjennomført et tilstrekkelig antall oppfølgingsbesøk får fosterforeldre og fosterbarn færre muligheter til å stille spørsmål og drøfte situasjoner med barneverntjenesten. Det blir også færre muligheter for barneverntjenesten til å drøfte om barnets omsorgssituasjon er tilfredsstillende.

Etter revisjonenes vurdering viser undersøkelsen at oppfølgingsbesøk i fosterhjem i stor grad har blitt tilstrekkelig dokumentert og barns medvirkning blir dokumentert i et flertall av sakene. Samtidig viser undersøkelsen at dokumentasjonen ikke alltid er tydelig med hensyn til om det gjennomført samtale med barnet alene. Gjennomgangen av stikkprøver viser også at de barnevernfaglige *vurderingene* ikke alltid blir dokumentert i tilstrekkelig grad. Revisjonens vurdering er at det i større grad burde gå frem i referatene hvordan barneverntjenesten vurderer barnet sin situasjon i hjemmet basert på de observasjoner og samtaler som er gjennomført. Skriftlig dokumentasjon gjør at vurderinger kan etterprøves og vurderes i ettertid og bidrar til at partene og deres representanter kan ivareta sine rettigheter i saken.

Undersøkelsen viser også at det ikke har vært rutiner for å sikre at barn får tilbud om tillitsperson og at dette dokumenteres i henhold til forskrift om medvirkning og tillitsperson § 9. Barneverntjenesten skal så tidlig som mulig informerer barnet om muligheten til å ha en tillitsperson. Både informasjon om muligheten og barnets ønske skal dokumenteres. Revisjonen er innforstått med at det kan være utfordringer med å tilby tillitsperson, samtidig som barneverntjenesten ikke har mulighet til å kompensere eller garantere at foreslåtte tillitspersoner kan bistå. Det bør derfor tydelig fremgå av rutinene til barneverntjenesten hvordan tilbudet om tillitsperson skal formidles for å gjøre saksbehandlerne trygge på hvordan dette bør gjøres.

Både ansatte i barneverntjenesten og familieterapeuter har fått opplæring i veiledning av fosterforeldre. Undersøkelsen viser at barneverntjenesten har etablert ordninger for å gi fosterforeldre råd og veiledning, og at dette er et tilbud som blir gitt til alle fosterforeldre. I tillegg er det etablert gruppetilbud i traumebasert omsorg for fosterforeldre.

6.5 Tilsyn med fosterhjem

6.5.1 Datagrunnlag

I forbindelse med oppfølging av fosterhjem skilles det mellom *omsorgskommune* og *tilsynskommune*.

- Omsorgskommunen er kommunen som har omsorgsansvaret for barnet. Når Askøy kommune overtar omsorgen for et barn kan det plasseres i fosterhjem både i Askøy kommune eller i andre kommuner. Det er omsorgskommunen som gjennomfører oppfølgingsbesøk i fosterhjemmet uavhengig av hvilken kommune fosterhjemmet er lokalisert i.
- Tilsynskommunen har ansvar for at det blir gjennomført tilsynsbesøk i fosterhjemmet. Det er kommunen hvor fosterhjemmet er lokalisert som har ansvar for gjennomføring av tilsyn. Dersom Askøy kommune overtar omsorgen for et barn som blir plassert i fosterhjem i en annen kommune, er det den andre kommunen som har ansvar for å gjennomføre tilsyn. Dersom en annen kommune plasserer et barn i fosterhjem i Askøy kommune, er Askøy kommune tilsynskommune.

Organisering av tilsynsordning

I intervju får revisjonen opplyst at det tidligere var eksterne individuelle oppdragstakere, engasjert av barneverntjenesten i Askøy, som gjennomførte tilsyn i fosterhjem. I 2020 ble det gjennomført en anbudsrunde for

å finne private leverandører (virksomheter) for å gjennomføre tilsyn i fosterhjem.⁷⁷ På revisjonstidspunktet er det derfor, i hovedsak, private leverandører som gjennomfører tilsyn i fosterhjem i Askøy kommune. Bakgrunnen for at barneverntjenesten valgte å gå over til private leverandører var at det var mange avvik knyttet til tilsynsarbeidet. Revisjonen får opplyst at enkelte tilsynspersoner ikke gjennomførte besøk etter kravene fra barneverntjenesten. Videre var det krevende for barneverntjenesten å rekruttere individuelle oppdragstakere og å følge opp at de gjennomførte tilsynene. Barnevernleder oppgir at formålet med å rekruttere private leverandører var behov for økt stabilitet og kvalitet i tilsynsarbeidet. I overgangen til private leverandører sa barneverntjenesten opp noen av de individuelle oppdragstakerne som ikke har levert tilsynsrapporter eller gjennomført tilsynsbesøk etter lovkravene.

Revisjonen har fått tilsendt en oppdragsbeskrivelse fra de private leverandørene. I oppdragsbeskrivelsen skildres det hvordan leverandørene gjennomfører tilsyn i fosterhjem. Barnevernledere opplyser i intervju at det har tatt tid for de private leverandørene å komme i gang med tilsynsoppdragene. Dette har ført til at det ikke har vært en like stor reduksjon i avvik som barneverntjenesten hadde forventet så langt i samarbeidet.

Revisjonen får samtidig opplyst at en del barn fortsatt har individuelle oppdragstakere rekruttert av Askøy kommune som tilsynsperson. På revisjonstidspunktet er det elleve individuelle oppdragstakere som gjennomfører tilsynsbesøk. Dette er tilsynspersoner som har gjennomført tilsyn over mange år, og som har opparbeidet en god relasjon til barnet de er tilsynsperson for. Disse tilsynspersonene skal fortsette med tilsyn frem til barnet de har tilsyn med blir 18 år (eventuelt lengre ved ettervern). Alle nye saker blir fordelt til de private leverandørene.

Barnevernleder opplyser at det er saksbehandler som har ansvar for oppfølgingen av barnet og fosterhjemmet som er ansvarlig for å skaffe tilsynsperson i saker der Askøy kommune er både omsorgskommune og tilsynskommune.

I intervju går det frem at det er totalt 31 barn som er plassert i fosterhjem i Askøy kommune fra andre kommuner, der den andre kommunen er omsorgskommune, og Askøy er tilsynskommune. I intervju får revisjonen opplyst at etablert praksis er at når et barn blir plassert i et fosterhjem i Askøy kommune fra en annen omsorgskommune, mottar barneverntjenesten i Askøy en anmodning fra den andre kommunen om å rekruttere og tildele en tilsynsperson til barnet. I forbindelse med omorganiseringen av barneverntjenesten, ble det i februar 2021 bestemt at en merkantilt ansatt skal ha rollen som tilsynsansvarlig for fosterhjem der Askøy kommune er tilsynskommune, men *ikke* omsorgskommune. I kvalitetsmeldingen for barnevernet 2021 går det frem at den merkantile ressursen skal iverksette, følge opp og kontrollere at tilsyn utføres i henhold til lovkrav.

Opplæring tilsynspersoner

Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner knyttet til opplæring av tilsynspersoner i Askøy kommune. I intervju får revisjonen opplyst at leverandørene har ansvar for opplæring av egne tilsynspersoner. Videre får revisjonen opplyst at det ikke blir gitt formell opplæring til individuelle oppdragstakere i tjenesten. Blant annet forteller ansatte i intervju at opplæring av individuelle tilsynspersoner trolig blir gjennomført på en mer hensiktsmessig måte i andre kommuner, der det er en egen kontaktperson som har ansvaret for opplæringen.

Gjennomføring av tilsyn

I rutine for rekruttering av fosterhjem går det frem at tilsynsperson skal være oppnevnt før innflytning i fosterhjem. I plan for oppfølging av fosterhjem⁷⁸ går det frem at det saksbehandler skal ha minimum en samtale med tilsynsperson pr. år. Barnevernleder opplyser at denne praksisen ble innført i 2021. I tillegg har barneverntjenesten en plan om å invitere til felles kurs for tilsynspersoner 1-2 ganger pr. år. Utover dette er tilsynsbesøk i liten grad nevnt i skriftlige rutiner og retningslinjer utarbeidet av barneverntjenesten i Askøy.

Det skal gjennomføres fire tilsynsbesøk i fosterhjem i året, dersom det ikke er fattet vedtak om færre besøk. Under følger en oversikt over hva som er rapportert til Fylkesmannen på Vestlandet fra barneverntjenesten i Askøy.

⁷⁷ CRUX og Humana ble valgt som tilsynspersonleverandører.

⁷⁸ Askøy kommune. *Plan for oppfølging av fosterhjem*. Revisjonsdato: 01.01.2016.

Tabell 13: Oversikt over antall saker der barn i fosterhjem har fått tilsyn i tråd med lovkrav⁷⁹

Tidsperiode	Antall barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn ett år ⁸⁰	Av disse antall hvor krav om 4 (eventuelt 2) tilsynsbesøk er oppfylt
2. halvår 2021	41	24
1. halvår 2021	44	29
2. halvår 2020	47	32
1. halvår 2020	46	31
2. halvår 2019	48	19
1. halvår 2019	50	32

Videre går det frem i kvalitetsmelding barnevern 2021 at avvikene knyttet til tilsynsbesøk, i tillegg til forsinkelser knyttet til covid-19, blant annet skyldes at fosterhjem nekter tilsyn (gjelder to barn), at fosterhjemmene har hatt tilknytning til en av de private leverandørene av tilsyn og at dette ble oppdaget sent og man har måttet bytte leverandør noe som har ført til forsinkelser. I tillegg skyldes avvikene sykdom enten hos tilsynsperson eller fosterhjem.

Tilsynsperson skal levere en tilsynsrapport til barneverntjenesten etter hvert tilsynsbesøk. For tilsyn med barn der Askøy kommune er tilsynskommune, og en annen kommune er omsorgskommune, har tilsynsansvarlig ansvaret for å kvalitetssikre og sende tilsynsrapporten til omsorgskommunen. De to private leverandørene benytter egne ulike maler. Individuelle oppdragstakere benytter samme mal for tilsynsrapportene. De ulike malene etterspør flere av de samme tingene som f.eks. samspill mellom fosterbarn og fosterforeldre, fosterbarn og øvrige familiemedlem, barnets fysiske og psykisk helse og generelle spørsmål om barnets livssituasjon.

I intervju går det frem at det har vært varierende kvalitet på tilsynsrapportene, både fra de private leverandørene og de individuelle oppdragstakerne. Tidligere var ikke kvaliteten på tilsynsrapportene fra de individuelle oppdragstakerne tilfredsstillende, noe som medvirket til ny organisering av tilsynsordningen. Når det gjelder de private leverandørene var heller ikke alle tilsynsrapportene av god nok kvalitet i oppstartsperioden, noe barneverntjenesten tok opp med leverandørene. Barnevernleder opplever at tilsynsordningen har blitt forbedret siden oppstart og at kvaliteten på rapportene nå er tilfredsstillende. Videre forventes det enda mer forbedring ved neste rapportering til Statsforvalter. Tilsynsrapportene fra tilsynspersoner i andre kommuner blir opplevd som tilstrekkelige.

I en av de åtte sakene som revisjonen gikk gjennom er det ikke gjennomført tilsynsbesøk. I denne saken er Askøy kommune omsorgskommune og en annen kommune tilsynskommune. I den aktuelle saken sendte barneverntjenesten i Askøy en anmodning til tilsynskommunen juni 2021 og fikk svar en uke senere. Pr. desember 2021 var det ikke registrert rapporter fra tilsynsbesøk i barnets saksmappe. I en annen sak fant revisjonen at det ikke var gjennomført tilstrekkelig antall tilsynsbesøk i 2018 og 2019.⁸¹ I de andre seks sakene var det gjennomført tilstrekkelig med tilsynsbesøk. I en av sakene i stikkprøvegjenomgangen tok det seks måneder fra kontrakt om gjennomføring av tilsynsbesøk ble inngått med en privat leverandør, til første tilsynsbesøk ble gjennomført.

I intervju med barnevernsleder går det frem at en reduksjon av tilsynsbesøk fra fire til to ganger per år ikke blir aktivt foreslått av barneverntjenesten. Reduksjon i antall tilsynsbesøk forekommer i de tilfellene der barn selv ønsker å redusere antall tilsynsbesøk og de innfrir vilkårene som er satt for å få innvilget reduksjon. Revisjonen har ikke funnet eksempler på saker der antall tilsynsbesøk var redusert fra fire til to i stikkprøvekontrollen.

I intervju blir det videre opplyst at dersom barn har behov for det eller ønske om det, går tilsynspersonene på tilsynsbesøk oftere enn fire ganger per år. I stikkprøvegjenomgangen fant ikke revisjonen eksempler på saker der det var gjennomført mer enn fire tilsynsbesøk pr. år.

⁷⁹ Askøy kommune. Halvårsrapporter til Statsforvalteren 2018-2021. Hentet ut desember 2021.

⁸⁰ Av antall fosterbarn som kommunen har tilsynsansvar for (kun de under 18 år).

⁸¹ Revisjonen fant dokumentasjon på to gjennomførte tilsynsbesøk i 2018 og tre gjennomførte tilsynsbesøk i 2019.

I intervju får revisjonen videre opplyst at det ved nedstengingen i forbindelse med koronaepidemien var en utfordring å sikre at tilsynsbesøkene ble gjennomført. Tilsynsperson kunne benytte andre metoder for å gjennomføre tilsynsbesøk i denne perioden, for eksempel brev eller digitale møter. Revisjonen finner noen eksempler på dette i stikkprøvekontrollen.

Dokumentering av barns medvirkning

Som tidligere nevnt har begge de private leverandørene utarbeidet egne maler som de benytter ved tilsynsbesøk. I den ene malen er det et punkt hvor det skal besvares om det har blitt gjennomført samtaler med barnet. Malen som den andre av de private leverandørene benytter ber tilsynspersonen beskrive kontakt mellom tilsynsperson og fosterbarn. Dette fremgår også av malen som de individuelle oppdragstakere benytter. Ingen av malene revisjonen har fått tilsendt etterspør om tilsynsperson har gjennomført samtaler med fosterbarnet *alene*.

Som nevnt i tidligere kapittel har barneverntjenesten i Askøy utarbeidet en rutine for å sikre barns medvirkning i skriftlige dokumentasjon. Her går det frem at alt skriftlig materiale som utarbeides av barneverntjenesten på Askøy skal vise tydelig hva som er barnets mening. Barns medvirkning i forbindelse med tilsynsbesøk blir ikke nevnt dette dokumentet.

I stikkprøvekontrollen revisjonen har gjennomført varierer det i hvilken grad barns medvirkning er dokumentert ved tilsynsbesøk.

- I en av sakene hvor Askøy ikke er tilsynskommune, er ikke barnets stemme dokumentert i noen av tilsynsbesøkene i verken 2018, 2019, 2020 eller 2021. Det fremgår av dokumentasjonen i denne saken at barneverntjenesten i Askøy har bedt om mer utfyllende tilsynsrapporter. I en av rapportene skriver tilsynsperson at han/hun mener at det burde klareres hvilke temaer som skal samtales om direkte med barnet. Det foreligger ikke dokumentasjon på at dette har blitt fulgt opp.
- I tre av åtte saker går barnets meninger og ønsker tydelig frem i rapportene, men utfra dokumentasjonen som foreligger er det ikke opplyst om barna har blitt snakket med alene eller om fosterforeldre har vært til stede under samtalen. Det er dokumentert at barnet i en av disse sakene har en psykisk utviklingshemming som vanskeliggjør verbal kommunikasjon.
- I to av åtte saker er fosterforeldre til stede under første samtale i første besøk av tilsynsperson. Ellers er samtalen gjennomført alene med barnet.
- I en sak ble det gjennomført fire tilsynsbesøk i fosterhjem før barnet flyttet hjem til sine biologiske foreldre. Det er ikke dokumentert at det ble gjennomført samtale alene med barnet i disse besøkene.⁸²
- I den siste saken i stikkprøvegjennomgangen var det ikke gjennomført tilsynsbesøk på revisjonstidspunktet.

6.5.2 Vurdering

Revisjonen merker seg at det i liten grad er etablert system og rutiner for gjennomføring og oppfølging av tilsynsbesøk blant annet knyttet til organiseringen av tilsynsordningen samt rekruttering og opplæring av tilsynspersoner. Revisjonens vurdering er at manglende system og rutiner medfører risiko for at tilsynsbesøk ikke blir gjennomført med tilstrekkelig kvalitet i henhold til barnevernloven § 4-22.

Undersøkelsen viser at Askøy kommune ikke gjennomfører tilstrekkelig med lovpålagte tilsynsbesøk i henhold til forskrift om fosterhjem § 9. Formålet med tilsyn i fosterhjem er å undersøke at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Manglende tilsynsbesøk medfører etter revisjonens vurdering en risiko for at forhold nevnt over ikke fanges opp i tilstrekkelig grad. Videre viser undersøkelsen at organisering av tilsynsordningen i Askøy kommune nylig har blitt endret. Revisjonen registrerer at barneverntjenesten har inngått avtaler med private leverandører for å sikre at tilsynsbesøk blir gjennomført med tilstrekkelig kvalitet. I den forbindelse vil revisjonen presisere at ansvaret for tilsyn av fosterhjem i Askøy kommune fortsatt ligger til Askøy kommune som må følge opp at leverandørene gjennomfører tilsyn i samsvar med krav i regelverket.

Videre fremgår det i undersøkelsen at det er mangler knyttet til opplæring av tilsynspersoner. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven §4-22 som sier at «kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning». Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at Askøy kommune sikrer tilfredsstillende opplæring for å sikre et forsvarlig tilsyn og for å sikre kvalitet i tilsynsrapportene, både for private leverandører og andre tilsynsoppdragstakere. Manglende kompetanse blant tilsynspersoner vil også kunne være

⁸² I denne saken er samme referat fra de to første tilsynsbesøkene lagt inn i barnets saksmappe flere ganger. Samtidig mangler referater fra besøk nr. 3 og nr. 4 og revisjonen har derfor ikke kunne kontrollere disse referatene.

belastende for barnet. Opplæringen skal blant annet omfatte rammene for barneverntjenestens ansvar for barnet, tilsynsfunksjonen, samtaler med barn, kunnskap om omsorgssvikt, rapportskriving og barnets rettigheter.

Videre viser undersøkelsen at det ikke alltid blir dokumentert at det er gjennomført en samtale *alene* med barnet under tilsynsbesøk. Dette er ikke i samsvar med forskrift om fosterhjem § 9 der det går frem at *den som fører tilsyn skal legge til rette for samtale med barnet uten at fosterforeldrene er til stede*.

7 Konklusjon og anbefalinger

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Askøy kommune. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om barneverntjenesten i Askøy kommune har tilstrekkelig bemanning til å sikre forsvarlig saksbehandling og om det er etablert tilstrekkelige rutiner for sentrale arbeidsprosesser og i hvilken grad disse bidrar til å etterleve lovpålagte frister og andre krav i regelverket som skal sikre barnas beste.

Forvaltningsrevisjonen viser at Askøy kommune har iverksatt en del tiltak for å forbedre tjenesten, blant annet på bakgrunn av tilsyn gjennomført av Statsforvalteren i Vestlandet. Det har blitt gjennomført en omorganisering av tjenesten og det har blitt satt i verk kompetansetiltak for ansatte. Videre har tjenesten arbeidet for å få ned avvik knyttet til lovpålagte tjenester. Resultatene av dette forbedringsarbeidet vises på flere områder. Revisjonen finner likevel flere utfordringer som tjenesten må følge opp for å sikre at tjenestene er i samsvar med lovkrav og krav til forsvarlige tjenester.

Det generelle forsvarlighetskravet for kommunens barneverntjeneste innebærer at Askøy kommune skal ha en bemanning som er tilstrekkelig for å ivareta kommunens oppgaver på en forsvarlig måte. Det går frem av undersøkelsen at ansatte opplever et høyt arbeidspress i tjenesten. Barneverntjenesten hadde en saksmengde pr. medarbeider som ligger noe over sammenlignbare kommune, men skiller seg ikke vesentlig ut, med unntak av 2019 hvor Askøy kommune hadde en noe høyere saksmengde pr. medarbeider. Samtidig var det noe færre saker pr. medarbeider i 2020 sammenlignet med 2019. Videre er **sykefravær og turnover** vedvarende utfordringer for barneverntjenesten. Undersøkelsen viser at det er iverksatt tiltak for å øke bemanningen i barneverntjenesten i Askøy de siste årene. Det har også nylig blitt satt inn enkelte tiltak for å redusere sykefraværet og turnover. Det kan være for tidlig å vurdere full effekt av disse tiltakene. Revisjonen vil likevel understreke at sykefravær og turnover må følges tett opp for å sikre at det ikke fører til for stort arbeidspress og uforsvarlige tjenester. Barneverntjenesten tilrettelegger for faglig oppfølging og veiledning av ansatte i tjenesten. Samtidig viser undersøkelsen at ansatte opplever at de ikke alltid har tilstrekkelig mulighet til å få faglige avklaringer. Dette medfører etter revisjonens vurdering, en risiko for at barneverntjenesten ikke klarer å gi nødvendig oppfølging av ansatte, noe som kan føre til arbeidet ikke kvalitetssikres i tilstrekkelig grad, samt at ansatte ikke får tilstrekkelig støtte til å løse oppgavene de har ansvar for. Revisjonen merker seg samtidig at den faglige oppfølgingen og veiledningen av saksbehandlere har blitt forbedret, særlig i en avdeling, etter at barneverntjenesten gjennomførte en omorganisering i 2021.

Revisjonens vurdering er at arbeidet med **mottak og vurdering av bekymringsmeldinger** er organisert på en hensiktsmessig måte i barneverntjenesten i Askøy. Organiseringen gjør tjenesten godt egnet til å sikre at bekymringsmeldinger blir fulgt opp i henhold til lovkrav og rutiner. Samtidig viser undersøkelsen at det ikke blir gitt **tilbakemelding til melder** i alle saker. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven §4-2.

Forvaltningsrevisjonen viser at det tidligere har vært betydelige utfordringer knyttet til **fristbrudd i undersøkelsessaker** i barneverntjenesten i Askøy. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven § 6-9. Det har blitt iverksatt tiltak for å få ned fristbrudd, noe som synes å ha god effekt. Samtidig er det fremdeles noen fristbrudd i undersøkelsessaker i tjenesten. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at dette rettes opp. Undersøkelsesplan og undersøkelsesrapport er viktige dokumenter for å sikre at undersøkelsesarbeidet blir gjennomført på en systematisk og etterprøvbart måte, i samsvar med krav til forsvarlig saksbehandling, og at det blir gjennomført mest mulig hensiktsmessige undersøkelser. Stikkprøvekontrollen viser at **undersøkelsesplanene** og **undersøkelsesrapportene** i noen tilfeller er mangelfulle. Manglende eller mangelfull undersøkelsesplan innebærer etter revisjonens vurdering en risiko for at det ikke gjennomføres nødvendige aktiviteter for å vurdere alle bekymringsfulle forhold i meldingen, og at undersøkelsen gjennomføres på en strukturert og systematisk måte. Manglende eller mangelfull undersøkelsesrapport kan etter revisjonens vurdering føre til at relevante vurderinger underveis i undersøkelsene ikke blir tilstrekkelig dokumentert eller at vurderingsgrunnlaget blir uoversiktlig.

Barns medvirkning er en prosess som skal utøves under hele sakens forløp i barnevernet. Barnet skal gis mulighet til å medvirke i alle forhold som angår barnet, og barnets medvirkning skal dokumenteres. Stikkprøvekontrollen viser at **barnets stemme ikke er tilstrekkelig dokumentert** i alle saker. I noen saker mangler det henvisning til barnets medvirkning, i andre saker er det i liten grad dokumentert hvordan barnevernet vurderer og vektlegger

barnets uttalelser. Dette er ikke i samsvar med barnets rett til medvirkning i barnevernloven § 1-6, samt forskrift om medvirkning og tillitsperson §§ 5 og 7.

Kommunen opplever at det begrenset tilgang på ordinære fosterhjem, men kommunen rekrutterer en betydelig andel av fosterhjem i **familie og nære nettverk**. Bruk av fosterhjem i familie og nettverk er i tråd med senere endringer i barnevernloven, der kommunene forventes å i større grad rekruttere fosterhjem i barnets familie og nettverk. Revisjonen vil samtidig understreke at barneverntjenestens vurderinger knyttet til valg av fosterhjem og vurderinger av fosterhjem i familie og nettverk, og barnets medvirkning, skal dokumenteres. Gjennomgangen av saksmappene viser at dette ikke alltid er tilfelle. Revisjonen vil derfor presisere at selv om godkjenning og forhold knyttet til fosterhjemmet er arkivert i fosterforeldrene sine mapper, må vurderinger knyttet til barnets beste, vurderinger av valg av fosterhjem, og barnets medvirkning komme frem av barnets saksmappe jf. barnevernloven § 4-15.

Når kommunen overtar omsorgen for et barn, skal det utarbeides en **omsorgsplan**, jf. barnevernsloven § 4-15. Undersøkelsen viser at det blir opprettet omsorgsplan i saker der det er vedtatt omsorgsovertakelse. Revisjonen merker seg samtidig at omsorgsplanene i flere tilfeller ikke omfatter alle deler som kan være relevant å ta med i disse planene. Omsorgsplanene skal være relativt overordnet og langsiktige, revisjonen vil likevel vise til at Bufdir anbefaler at en rekke forhold omtales i disse planene slik som for eksempel nåværende skoletilbud og fremtidig skole og opplæring. Barneverntjenesten bør derfor tydeliggjøre hvilke forhold som bør omfattes av omsorgsplanen og sikre at dette blir gjort.

Alle barn i fosterhjem skal få tilbud om en **tillitsperson**. Undersøkelsen viser at det ikke har vært rutiner for å sikre at barn får tilbud om tillitsperson og at dette dokumenteres i henhold til forskrift om medvirkning og tillitsperson § 9. Det bør derfor tydelig fremgå av rutinene til barneverntjenesten hvordan tilbudet om tillitsperson skal formidles for å gjøre saksbehandlerne trygge på hvordan dette kan gjøres på en god måte.

Undersøkelsen viser at selv om det i flertallet av sakene blir gjennomført **tilstrekkelig antall oppfølgingsbesøk i fosterhjem**, er det noen saker hvor antall oppfølgingsbesøk ikke er i samsvar med forskrift om fosterhjem § 7. De lovpålagte besøkene er en viktig arena for å følge opp barnet og fosterforeldre og sikre at barnets stemme blir hørt. Ved få besøk i fosterhjemmet får både fosterforeldrene og barna færre muligheter til å stille spørsmål og drøfte situasjoner med kontaktpersonen fra barneverntjenesten, og barneverntjenesten får færre muligheter til å vurdere om barnets omsorgssituasjon er tilfredsstillende.

Etter revisjonenes vurdering viser undersøkelsen at oppfølgingsbesøk i fosterhjem i stor grad har blitt tilstrekkelig dokumentert, og barns medvirkning blir dokumentert i et flertall av sakene. Samtidig viser gjennomgangen av stikkprøver at de barnevernfaglige vurderingene ikke alltid blir dokumentert i tilstrekkelig grad. Revisjonens vurdering er at det i større grad må gå frem i referatene hvordan barneverntjenesten vurderer barnet sin situasjon i hjemmet basert på de observasjoner og samtaler som er gjennomført.

I tillegg til oppfølgingsbesøk skal det gjennomføres tilsynsbesøk i fosterhjem. Det blir ikke gjennomført tilstrekkelig **antall tilsynsbesøk** i alle saker. Det er også i liten grad etablert system og rutiner og gjennomføring og oppfølging av tilsynsordningen. Manglende tilsynsbesøk er ikke i samsvar med forskrift om fosterhjem § 9. Formålet med tilsyn i fosterhjem er å undersøke at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Manglende tilsynsbesøk medfører etter revisjonens vurdering en risiko for at forhold nevnt over ikke fanges opp i tilstrekkelig grad. Videre viser undersøkelsen at organisering av tilsynsordningen i Askøy kommune nylig har blitt endret. Revisjonen registrerer at barneverntjenesten har inngått avtaler med private leverandører for å sikre at tilsynsbesøk blir gjennomført med tilstrekkelig kvalitet. I tillegg er det eksterne leverandører har Askøy individuelle oppdragstakere som arbeider som tilsynspersoner. Selv om Askøy kommunen benytter eksterne oppdragstakere har kommunen fortsatt ansvar for å sikre at leverandørene gjennomføre tilfredsstillende tilsyn. Revisjonen mener derfor at det ikke er tilfredsstillende at Askøy kommune ikke har sikret tilstrekkelig opplæring av de som gjennomfører tilsyn for kommunen. Dette er ikke i samsvar med barnevernloven § 4-22. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av at Askøy kommune sikrer tilfredsstillende opplæring for å sikre et forsvarlig tilsyn og for å sikre kvalitet i tilsynsrapportene, både for private leverandører og andre tilsynsoppdragstakere.

På bakgrunn av funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Askøy kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Sikre at alle ansatte i barneverntjenesten får tilstrekkelig faglig oppfølging og veiledning.

2. Sikre at det blir sendt skriftlig tilbakemelding om mottak av bekymringsmelding til alle private og offentlige aktører.
3. Følger opp etablerte rutiner for å få ned fristbrudd for å sikre at undersøkelsen blir gjort innen fristen på tre (eventuelt seks) måneder.
4. Sørger for at det i undersøkelsesplan og undersøkelsesrapport går tydelig frem hvordan barneverntjenesten har planlagt og gjennomført undersøkelser, og at dette er tilpasset de enkelte bekymringsmeldinger.
5. Sikre at barnets medvirkning i egen sak og hvordan barnevernet vurderer og vektlegger barnets uttalelser blir tilstrekkelig dokumentert.
6. Sikre at barna alltid informeres om retten til tillitsperson.
7. Sikre at de barnevernfaglige vurderingene blir skriftliggjort i referat fra oppfølgingsbesøk.
8. Sikre at barnevernets vurderinger knyttet til fosterhjems egnethet og barnets mening knyttet til valg av fosterhjem blir dokumentert i barnets saksmappe.
9. Sikre at omsorgsplaner som blir utarbeidet omfatter alle relevante forhold i samsvar med gjeldene retningslinjer for omsorgsplaner.
10. Sikre at det blir gjennomført tilstrekkelig med tilsynsbesøk.
11. Utarbeide rutiner for organisering, rekruttering og oppfølging av tilsynspersoner.
12. Etablerer rutiner for og gjennomfører opplæring av tilsynspersoner.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Familie og inkludering

Deloitte v/Annbjørg Ryssdal
Lars Hillesgt.30
5008 BERGEN

Vår ref:
2021/6197-5

Saksbehandler/Direkte Telefon:
Eva Mikkelsen/

Deres ref:

Dato:
18.03.2022

Høringsuttalelse forvaltningsrevisjon Barneverntjenesten Askøy kommune

Funnene i forvaltningsrapporten var kjent og i tråd med det allerede igangsatte og planlagte forbedringsarbeidet ut fra Statsforvalteren sin tilsynsrapport i 2021. Rapporten tas til etterretning og anbefalingene vil bli tatt med videre i det pågående utviklings- og forbedringsarbeidet.

Med hilsen

Eystein Venneslan
kommunedirektør

Eva Mikkelsen
familie- og inkluderingssjef

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift

Kopi til interne:
Torill Svendsen Barnevern

Postadresse:
Klampavikvegen 1, 5300 Kleppestø

E-post:
postmottak@askoy.kommune.no

Besøksadresse:
Klampavikvegen 1, 5300
Kleppestø

www.askoy.kommune.no

Telefon:
56 15 80 00

Telefaks:

Bank:
6515.06.05509

Org.nr:
964 338 442

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Meldinger

Barnevernstjenesten skal snarest, og senest innen en uke gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingene skal følges opp med videre undersøkelser (barnevernsloven § 4-2). Dersom barnevernstjenesten henlegger meldinger uten undersøkelse, skal dette begrunnes skriftlig. Begrunnelsen skal inneholde faglige vurderinger. Henleggelsen av åpenbart grunnløse meldinger trenger ikke å bli grunnlagt.

Barnevernstjenesten skal gi den som har sendt meldingen til barnevernstjenesten tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt (tilbakemeldinger kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbar grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding). Tilbakemeldingen skal bekrefte at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra en offentlig melder skal tilbakemeldingen også opplyse om hvorvidt det er åpnet en undersøkelsessak.

Dersom det er åpnet undersøkelsessak, skal barnevernstjenesten gi offentlige meldere ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført og skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt, eller om barnevernstjenesten følger opp saken videre. Når barnevernstjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at den offentlige melder får kjennskap til av hensyn til videre oppfølging av barnet, kan barnevernstjenesten gi melderens tilbakemelding om tiltakene.

I saksbehandlingsrundskrivet utarbeidet av Bufdir punkt 4.2 mottak av meldinger sier at:

Dersom barnevernstjenesten henlegger meldingen uten undersøkelse, skal dette begrunnes skriftlig og journalføres på barnets sak. Begrunnelsen skal inneholde faglige vurderinger, jf. barnevernsloven § 4-2 annet ledd. Åpenbart grunnløse meldinger skal ikke begrunnes, jf. barnevernsloven § 4-2 annet ledd siste setning. Barnevernstjenesten bør for øvrig dokumentere hvorfor meldingen anses som åpenbart grunnløs. Barnevernstjenesten må se meldingen i sammenheng med eventuelle tidligere bekymringsmeldinger og opplysninger i saken. Hensynet til en forsvarlig saksbehandling tilsier at barnevernstjenestens vurderinger fremgår av sakens dokumenter.

I nasjonale retningslinjer for samhandling mellom barnevern og politi går det frem at:

Barnevernstjenesten skal sende skriftlig tilbakemelding til den aktuelle politienheten som har sendt meldingen. Tilbakemeldingen skal inneholde:

- Bekreftelse om at bekymringsmeldingen er mottatt (barnevernsloven §6-7 a)
- Informasjon om hvorvidt saken er henlagt eller om det er iverksatt undersøkelse (barnevernsloven § 4-3)

Tilbakemelding om barnevernstjenestens vurdering av meldingen skal sendes straks beslutningen er tatt.

Undersøkelser

Ifølge barnevernsloven § 6-9 skal en undersøkelse gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. Fristen for gjennomføring av undersøkelser må sees i sammenheng med fristen for behandling av meldinger: «henlegges ikke meldinger, regnes utgangspunktet for fristen for gjennomføring av undersøkelser etter § 4-3 fra det tidspunkt meldingen er gjennomgått»⁸³.

En undersøkelse er gjennomført når barnevernstjenesten har truffet et vedtak om tiltak eller saken er henlagt. Et godt samarbeid med foreldre og barn er svært viktig i undersøkelsesfasen. I saksbehandlingsrundskrivet fra Bufdir blir det anbefalt at det utarbeides en plan for hver undersøkelse. Planen skal sikre fremdrift i forhold til frister og kommunikasjon med familien og barnet, samt barnevernstjenestens plan for innhenting av informasjon. Planen for undersøkelsen kan endre seg underveis. Familien skal i så fall informeres om dette.

Avgjørelser om å henlegge saken etter en undersøkelse, skal regnes som enkeltvedtak etter barnevernsloven § 4-3.

⁸³ Ofstad & Skar, s.298.

Omsorgsovertakelse og bruk av fosterhjem

Dersom det er alvorlige mangler ved omsorgen som et barn får, kan barnevernstjenesten overta omsorgen for et barn, jf. barnevernsloven § 12. Et slikt vedtak kan bare treffes når det er nødvendig ut fra den situasjonen barnet befinner seg i. Et slikt vedtak kan derfor ikke treffes dersom kan det skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak. Et vedtak om omsorgsovertakelse skal treffes av fylkesnemnda. Barn kan også bo midlertidig i fosterhjem i henhold til barnevernsloven § 4-4. Reglene for tilsyn og oppfølgingsbesøk gjelder også for dem.

Valg av fosterhjem

Dersom det er blitt vedtatt å benytte fosterhjem skal barnevernstjenesten alltid vurdere om det er noen i barnets familie eller nære nettverk som kan velges for fosterhjem (jf. § 4-22 i barnevernsloven).

I samsvar med forskrift om fosterhjem § 5 skal barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen ha ansvaret for å godkjenne fosterhjem. Fosterhjemmet kan bare godkjennes dersom barnevernstjenesten har undersøkt fosterhjemmet og funnet at fosterforeldre oppfyller de generelle kravene til fosterforeldre (jf. § 3) og er til det aktuelle barnets beste (jf. § 4).

Barnevernstjenesten skal innhente opplysninger om fosterfamiliens helsetilstand og har ansvaret for at fosterforeldre legger frem politiattest og for å vurdere om andre som bor i fosterhjem skal legge frem politiattest, jf. barnevernsloven § 6-10.

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal inngå skriftlig avtale om barnevernstjenestens og fosterforeldres plikter (jf. forskrift om fosterhjem § 6). Barnevernstjenesten og fosterforeldrene skal gjennomgå avtalen minimum en gang i året og foreta eventuelle endringer.

Råd og veiledning til fosterhjemmet

I forskrift om fosterhjem § 7 går det frem at barnverntjenestens oppfølging av fosterhjemmet skal være helhetlig og må tilpasses den enkelte fosterfamilie. Oppfølgingsansvaret inkluderer nødvendige råd, veiledning og støtte til fosterforeldre og gjelder så lenge barnet er i fosterhjemmet.

Omsorgsplan

Barnevernstjenesten har ifølge barnevernsloven § 4-16 et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet etter omsorgsovertakelsen, og herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Barnevernstjenesten skal vurdere om det er nødvendig med endringer eller ytterligere tiltak for barnet. Ifølge § 4-15 i barnevernsloven skal barnevernstjenesten ved omsorgsovertakelsen vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barnevernstjenesten vedta en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den faller bort. I god tid før barnet fyller 18 år, skal barnevernstjenesten i samarbeid med barnet vurdere om plasseringen skal opprettholdes eller om barnet skal motta andre hjelpetiltak etter fylte 18 år. Dersom barnet samtykker skal barnevernstjenesten utarbeide en plan for fremtidige tiltak.

En foreløpig omsorgsplan er en midlertidig plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon. Den bør inneholde en plan for⁸⁴

- hvor barnet skal bo og vokse opp
- barnets relasjon til og kontakt med familien
- hvor hvordan barnets foreldre skal følges opp
- nåværende skoletilbud
- fremtidig skole og opplæring

Den endelige omsorgsplanen for barnets fremtidige omsorgssituasjon skal ha et langsiktig perspektiv. Omsorgsplanen skal formidle barnevernstjenestens plan for barnets fremtid, og bør inneholde opplysninger om

- hvor barnet skal bo og vokse opp
- barnets spesielle behov som må følges opp og tilrettelegges for
- barnets relasjon til og kontakt med sin familie
- oppfølging av foreldrene
- nåværende skoletilbud

⁸⁴ Bufdir. Tiltaksplan og omsorgsplan. Tilgjengelig fra:

https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Fosterhjem/flytting_samhandlingsforlop/Forberedelser/Omsorgsplan_og_tiltaksplan/

- fremtidig skole og opplæring
- eventuelt spesielle behov for tilrettelegging av opplæringstilbudet

Oppfølging

Ifølge § 7 i forskrift om fosterhjem skal barnevernstjenesten i omsorgskommunen følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Barnevernstjenestene skal besøke fosterhjemmet så ofte det er nødvendig, men minimum 4 ganger i året. Dersom barnevernstjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barnevernstjenesten vedta at tallet besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år.

Tilsyn

I forskrift om fosterhjem § 8 går det frem at det skal gå klart frem av fosterhjems kommunens delegasjonsreglement hvilken instans i kommunen som skal føre tilsyn. Fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå avtale om at omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn. Avtalen skal være skriftlig. Blir det inngått slik avtale plikter omsorgskommunen å melde fra til barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen om eventuelle misforhold i fosterhjemmet.

Fosterhjems kommunen skal gi tilsynsoppgaver til personer som er egnet til å utføre oppgaven over tid og som er tilstrekkelig uavhengig av barnevernstjenesten og fosterforeldrene, samt sørge for at det blir gitt tilstrekkelig opplæring og veiledning.

Fosterhjems kommunen skal ved barnevernstjenestens godkjennelse av fosterhjemmet orientere både barnet og fosterforeldrene om kommunens ansvar for tilsynet og hvem som skal føre tilsyn med barnet. Barnet skal informeres om at det når som helst kan ta opp eventuelle problem i fosterhjemmet eller i forholdet til barnevernstjenesten.

Kommunen skal føre tilsyn fra plasseringstidspunktet frem til barnet fyller 18 år. Det skal føres tilsyn med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.

Fosterhjems kommunen skal ifølge forskrift om fosterhjem § 9 føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig, men minimum 4 ganger i året (kan reduseres til 2 ganger for barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år, og dersom barnevernstjenesten i omsorgskommunen samtykker). Den som fører tilsyn skal legge til rette for samtale med barnet uten at fosterforeldrene er til stede.

Den som fører tilsyn skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn. Det skal gå frem hvilke forhold vurderingene av barnets situasjon bygger på. Det skal videre gå frem om det har vært samtaler med barnet, hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkt, hva barnet har formidlet og om det bør innhentes ytterligere informasjon. Rapporten skal umiddelbart sendes til fosterhjems kommunen. Fosterhjems kommunen skal kontrollere at rapporten fra tilsynet gir tilstrekkelig informasjon til at formålet er ivaretatt. Endelig rapport som er godkjent av fosterhjems kommunen skal umiddelbart videresendes til barnevernstjenesten i omsorgskommunen, og i kopi til barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporten og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring. Fosterhjems kommunen skal ved etterfølgende tilsyn kontrollere at forholdene er fulgt opp.

Barns medvirkning

Barns rett til medvirkning går frem av både av barnevernsloven § 1-6 og forskrift om medvirkning og tillitsperson. I barnevernloven går det frem:

Alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Barnet skal bli lyttet til, og barnets synspunkter skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til.

I forskrift om medvirkning og tillitsperson § 5 blir det vist til at:

Barns medvirkning er en prosess som må utøves under hele sakens forløp i barnevernet. Barnet skal gis mulighet til å medvirke i alle forhold som angår barnet. Barnet skal ikke utsettes for press til å medvirke.

I forskriften blir barnevernstjenestens oppgaver når det gjelder tillitsperson presisert. I § 12 går det frem:

Barnevernstjenesten skal så tidlig som mulig informere barnet om muligheten til å ha en tillitsperson. Barnevernstjenesten skal legge barnets ønske om valg av tillitsperson til grunn med mindre denne personen ikke er

egnet, jf. § 10. Barnevernstjenesten skal samarbeide med tillitspersonen og legge til rette for at tillitspersonen skal kunne utøve rollen sin.

Barnevernstjenesten skal dokumentere:

- om barnet er informert om mulighetene til å ha med seg en tillitsperson og,
- om barnet ønsker å ha med seg en tillitsperson.

Bemanning og kompetanse

Det kan utledes av det generelle forsvarlighetskravet at kommunens barnevernstjeneste må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta kommunens oppgaver på en forsvarlig måte. Samtidig er det i dag er opp til den enkelte kommune selv å vurdere og definere hvilken bemanning og kompetanse barnevernstjenesten trenger for at kommunen skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver etter barnevernloven. Barnevernloven §9-1 presiserer at den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter barnevernloven.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Barne- og familiedepartementet. Lov om barnevernstjenester (barnevernloven). LOV-1992-07-17-100
- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Barne- og familiedepartementet. Forskrift om fosterhjem. FOR-2003-12-18-1659
- Barne- og familiedepartementet. Forskrift om medvirkning og tillitsperson. FOR-2014-06-01.697

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Barne- og familiedepartementet (2006): Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder.
- Barne- og familiedepartementet (2006): Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene.
- Barne- og familiedepartementet (2015): Tilsyn med barn i fosterhjem – veileder.
- Ofstad, Kari; Skar, Randi (2015). *Barnevernloven med kommentarer*.

Dokumenter fra kommunen

- Askøy kommune. *Oversikt ansatte og vikarer med utdanning og arbeidserfaring*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Sykefraværstatistikk 2018-2021*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Virksomhetsplan 2018-2021*.
- Askøy kommune. *Virksomhetsplan 2021-2024*.
- Askøy kommune. *Årsmelding og regnskap 2019*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Turnover per år 2018-2021*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Konklusjon av melding*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Opplæringsprogram nyansatt/alle, høst 2021/vår 2022*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Plan for minikurs høsten 2021*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Retningslinjer for mottak og behandling av meldinger*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Oversikt antall fosterhjems plasseringer i slekt/nettverk 2018-2021*. Ikke datert
- Askøy kommune. *Prosess veiledning omsorgshjem*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Plan for oppfølging av fosterhjem*. Ikke datert.
- Askøy kommune. *Kvalitetsmelding barneverntjenesten Askøy*. 2021.
- Askøy kommune. *Økonomi og handlingsplan 2020-2023*.
- Askøy kommune. *Oppfølgingsbesøk*. 06.10.2021.
- **Barneverntjenestens halvårsrapporter til Statsforvalteren (2018-2021):**
 - Halvårsrapport 2021, 1. halvår. Sist oppdatert 11.08.2021.
 - Halvårsrapport 2020, 2. halvår. Sist oppdatert 15.01.2021.
 - Halvårsrapport 2020, 1. halvår. Sist oppdatert 14.08.2020.
 - Halvårsrapport 2019, 2. halvår. Sist oppdatert 17.01.2020.
 - Halvårsrapport 2019, 1. halvår. Sist oppdatert 16.08.2019.
 - Halvårsrapport 2018, 2. halvår. Sist oppdatert 16.01.2018.
 - Halvårsrapport 2018, 1. halvår. Sist oppdatert 10.08.2018.
- **Barneverntjenestens kvartalsrapporter til Statsforvalteren (2018-2021, utvalg):**
 - Kvartalsrapport 2021, 2. kvartal. 28.09.2021
 - Kvartalsrapport 2021, 1. kvartal. 28.09.2021
 - Kvartalsrapport 2020, 2. kvartal. 28.09.2021
 - Kvartalsrapport 2020, 1. kvartal. 28.09.2021
- **Barneverntjenestens rutiner**
 - Rutine for gjennomføring av undersøkelser. Ikke datert.
 - Rutine for å sikre barns medvirkning. Ikke datert.
 - Rutine rekruttering av fosterhjem. Ikke datert.
 - Saksbehandling i forbindelse med innflytting. Ikke datert.

- Retningslinje for iverksetting av familieråd. Ikke datert.
- Oppfølging omsorgshjem. Ikke datert.
- Godkjenning/møter med fosterfamilie. Ikke datert.
- **Maler**
 - Mal for 'Plan for gjennomføring av undersøkelse etter lov om barneverntjenester §4-3'. Ikke datert.
 - Mal barnesamtalen. Ikke datert.
 - Mal for 'Undersøkelserapport – lov om barneverntjenester §4-3'. Ikke datert.
 - Mal for melding om vedtak. Ikke datert.
- **Sjekkliste**
 - Intern oppfølgingsplan fosterhjem. Revideres innen 01.01.2018
 - Planer for oppfølging av fosterhjem. Revideres innen 01.01.2016
 - Korrigere planer/etterarbeid. Revideres innen 01.01.2018
 - Første besøk i nytt fosterhjem. Revideres innen 02.01.2016
 - Forberedelse til overføringsmøte mellom fosterhjem, barnverntjenesten og Bufetat. Revideres innen 01.01.2018.

Andre kilder

- KOSTRA
- Statistikk fra Familia
- Fylkesmannen i Vestland. Rapport fra tilsyn med barneverntjenesten arbeid med undersøkelser i Askøy kommune 2020. Datert 06.10.2021.
- Bufdir. [Barnevern kommunemonitor](#).
- Bufdir. [Statistikk og analyse: Bekymringsmeldinger til barnevernet](#). Hentet ut desember 2021.
- Bufdir. Tiltaksplan og omsorgsplan. Hentet ut februar 2022.
- Statistikkbanken (SSB). [12279: Nøkkeltall utgifter barnevern, etter region, statistikkvariabel og år](#).
- Kommunesektorenes Organisasjon (KS). *Prosjektinformasjon om NED*. Ikke datert.
- Bergen kommune. *Prosjektmandat. Sammen om å støtte barns utvikling i fosterhjem 2020-2022*. Dato: 13.03.2020.
- Bergen kommune: Årsmelding 2020.
- Øygarden kommune: Årsmelding 2020.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL 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.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2022 Deloitte AS