

Follo distriktsrevisjon

Forvaltningsrevisjonsrapport

Barn i fosterhjem

Frogn kommune

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Frogn kommune etter Kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

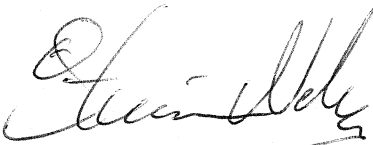
”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

I denne undersøkelsen har Follo distriktsrevisjon vurdert kommunens rutiner i forbindelse med oppfølgingen av barn plassert i fosterhjem. I rapporten drøftes vesentlige funn i tilknytning til problemstillingene og det gis anbefalinger som kan bidra til at Frogn kommune kan ivareta oppgavene tilknyttet barn plassert i fosterhjem på bedre måter.

Prosjektet er gjennomført i perioden august 2006 til november 2006. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson barnevernleder Anne Irene Bollestad og øvrige ansatte ved barneverntjenesten i Frogn kommune i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen. Revisjonen ønsker også å takke Stig Martinsen og Anne Rødal ved Barne- ungdoms- og familieetaten fagteam Ski, samt Randi Tryggestad og Aud Ovenstad ved Fosterhjemstjenesten i Oslo og Akershus, for nyttig informasjon før datainnsamlingen startet.

Prosjektet er gjennomført av rådgiver Anne Lise Jørgensen og rådgiver Tone Kristensen.

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget i Frogn kommune 2. mai 2006.


Steinar Neby
revisjonssjef


Anne Lise Jørgensen
prosjektleder

05.12.2006

Innholdsfortegnelse

1. SAMMENDRAG	4
2. INNLEDNING	5
2.1. BAKGRUNN	5
2.2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	5
2.3. AVGRENSNINGER	6
2.4. DEFINISJONER	6
2.5. REVISJONSKRITERIER	6
3. METODE	8
3.1. UTVALG	8
3.2. GJENNOMFØRING	9
3.3. DATAENES RELIABILITET OG VALIDITET	10
4. ANALYSEN	11
4.1. KORT OM BARNEVERTJENESTEN I FROGN KOMMUNE	11
4.2. GODKJENNING AV FOSTERHJEM	12
4.2.1. Revisjonskriterier	12
4.2.2. Faktabeskrivelse	13
4.2.3. Vurderinger	15
4.3. OPPFØLGING AV BARN PLASSERT I FOSTERHJEM	17
4.3.1. Revisjonskriterier	17
4.3.2. Faktabeskrivelse	18
4.3.3. Vurderinger	20
4.4. TILSYN MED BARN PLASSERT I FOSTERHJEM	22
4.4.1. Revisjonskriterier	22
4.4.2. Faktabeskrivelse	23
4.4.3. Vurderinger	26
4.5. DOKUMENTASJONSRUTINER	27
4.5.1. Revisjonskriterier	27
4.5.2. Faktabeskrivelse	27
4.5.3. Vurderinger	28
5. KONKLUSJON	29
6. ANBEFALINGER	30
7. RÅDMANNENS UTTALELSE	31
8. REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	34
LITTERATUR OG KILDEHENSVISNINGER	36
VEDLEGG: REVISJONENS DOKUMENTUNDERLAG FRA FROGN	37

1. Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om barn i fosterhjem er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget i Frogn kommune 2. mai 2006.

Målet med undersøkelsen har vært å undersøke om Frogn kommune har tilfredsstillende rutiner for å følge opp barn plassert i fosterhjem. Follo distriktsrevisjon har gjennom intervjuer og saksmappegjennomgang undersøkt praksis i Frogn kommune på fire områder:

- Godkjenning av fosterhjem
- Oppfølging av barn plassert i fosterhjem
- Tilsyn med barn plassert i fosterhjem
- Dokumentasjonsrutiner

Undersøkelsen har avdekket mangler i forhold til praksis ved godkjenning av fosterhjem. Det manglet skriftlig avtale om hvilken kommune som har godkjent fosterhjemmene i flere av de aktuelle sakene. Det manglet også dokumentasjon for at politiattest for fosterforeldre er innhentet i flere tilfeller der Frogn har godkjent fosterhjemmet.

Når det gjelder oppfølging av barn i fosterhjem, har revisjonens undersøkelse vist at det er utarbeidet fosterhjemsavtale og omsorgsplaner i de fleste tilfeller. Undersøkelsen avdekket imidlertid et avvik fra kravet i Lov om barneverntjenester om minst fire fosterhjemsbesøk per år og et avvik fra kravet om å fremlegge permanent omsorgsplan for fylkesnemnda innen to år etter vedtak om omsorgsovertakelse.

Når det gjelder tilsyn med barn plassert i fosterhjem i Frogn kommune, har undersøkelsen vist at ikke alle barna har tilsynsfører per i dag. Ingen av barna i undersøkelsen fikk besøk av tilsynsfører umiddelbart etter plassering i fosterhjemmet, og kun unntaksvis fikk barna det antall tilsynsførerbesøk som loven krever. Det manglet dokumentasjon for at politiattest var innhentet for tilsynsfører i om lag halvparten av de aktuelle sakene.

Når det gjelder dokumentasjonsrutiner, har undersøkelsen vist mangelfulle rutiner for fortløpende dokumentasjon i saksbehandlingen av barn plassert i fosterhjem.

Barneverntjenesten i Frogn kommune har det siste året vært i en vanskelig situasjon, preget av langtidssykdom, vakante stillinger og stor utskiftning av saksbehandlere. Nå er imidlertid barneverntjenesten igjen fullt bemannet. De er inne i en periode hvor det jobbes med å implementere rutiner i henhold til lovens krav om internkontroll per 1. januar 2006.

2. Innledning

2.1. Bakgrunn

Barnevernet reguleres gjennom lov om barneverntjenester (heretter kalt barnevernloven eller bvl) og tilhørende forskrifter. Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.

Det er generelt knyttet stor offentlig interesse til barnevernets virksomhet. Det omfatter en sårbar gruppe, og det er svært viktig at de tilbudene som barnevernet gir har en tilfredsstillende kvalitet.

Riksrevisjonen gjorde i 2003 (Dokument nr. 3:10 (2002-2003)) en undersøkelse innen barnevernet. Formålet med undersøkelsen var å vurdere hvordan staten, fylkeskommunen og de kommunale barneverntjenestene ivaretok sine oppgaver når det gjelder oppfølging og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjoner for barn og ungdom. Undersøkelsen fant bl.a. svakheter i kommunenes oppfølging og tilsyn med barn i fosterhjem.

Fra 1. januar 2004 ble fylkeskommunens oppgaver overført til staten. Fosterhjemsarbeidet er i dag delt mellom to forvaltningsnivåer: kommunal barneverntjeneste og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). En undersøkelse utført av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2004 (Tilsyn med Frogn kommune (2004)) omhandlet kommunens oppgaver ved plassering av barn i institusjoner og fosterhjem. Rapporten konstaterte avvik bl.a. når det gjelder utarbeidelse og oppfølging av omsorgsplaner.

Kommunene er fra 1. januar 2006 pålagt å innføre internkontroll med barneverntjenestene. Revisjonen antar at dette prosjektet vil være nyttig i Frogn kommunes implementering av nye rutiner.

Området barnevern ble av kontrollutvalget ansett å ha både høy konsekvens og høy risiko da temaet ble vurdert i den overordnede analysen høsten 2005. Kontrollutvalget i Frogn vedtok 2. mai 2006 å gjennomføre prosjektet, jf. vedtak i sak 19/06.

2.2. Formål og problemstillinger

Målet med analysen har vært å undersøke om Frogn kommune har tilfredsstillende rutiner for å følge opp barn plassert i fosterhjem. Problemstillingene er sortert i fire kategorier og framgår nedenfor:

I. Godkjenning av fosterhjem

- Har kommunen gode rutiner for å godkjenne fosterhjem?

II. Oppfølging av barn plassert i fosterhjem

- Skjer oppfølgingen av barn plassert i fosterhjem i samsvar med krav fastsatt i barnevernloven og tilhørende regelverk?

III. Tilsyn med barn plassert i fosterhjem

- Skjer tilsynet med barn plassert i fosterhjem i samsvar med krav fastsatt i barnevernloven og tilhørende regelverk?

IV. Dokumentasjonsrutiner

- Har kommunen gode rutiner for å dokumentere saksbehandlingen ved oppfølging og tilsyn med barn i fosterhjem?

2.3. Avgrensninger

Undersøkelsen er avgrenset til å omfatte barn som Frogn kommune har plassert i fosterhjem i egen eller annen kommune etter bvl § 4-12, og barn som andre kommuner har plassert i fosterhjem i Frogn kommune i henhold til §§ 4-12 og 4-4 femte ledd. Revisjonen har undersøkt Frogn kommunes rutiner og praksis både i kraft av å være omsorgs- og fosterhjemskommune.

2.4. Definisjoner

Fosterhjem er i følge barnevernloven:

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

Forskrift om fosterhjem (fosterhjemsforskriften) skiller mellom omsorgskommune og fosterhjemskommune.

- *Omsorgskommunen* er den kommunen som har reist barnevernsaken eller truffet vedtak om plassering som hjelpetiltak.
- *Fosterhjemskommunen* er den kommunen der fosterhjemmet ligger.

2.5. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de kravene og forventningene som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon. Disse kriteriene benyttes som grunnlag for å vurdere om kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. er i samsvar med krav og forventninger. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene, holdt sammen med faktagrunnlaget, danner basis for de analyser og vurderinger som kan foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon.

For å besvare problemstillingene i dette prosjektet har revisjonen definert revisjonskriterier som er hentet fra følgende kilder:

- Lov om barneverntjenester 1992-07-17 nr. 100.
- Forskrift om fosterhjem 2003-12-18 nr.1656.
- Retningslinjer for fosterhjem av 15. juli 2004.
- Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven.
- Lov om arkiv 1992-12-04 nr. 126.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006): Rutinehåndbok for kommunens arbeid med fosterhjem.
- Riksrevisjonen (2002-2003): Dok Nr. 3:10 (2002-2003). Undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet.

3. Metode

Revisjonen har undersøkt barneverntjenestens rutiner i forhold til barn plassert i fosterhjem av Frogn kommune i egen og andre kommuner, og barn plassert i Frogn kommune. Det er hovedsakelig undersøkt tre typer data:

- Skriftlige rutinebeskrivelser i barneverntjenesten i Frogn kommune
- Saksmapper til fosterhjem og fosterhjemsbarn, og dokumentasjon om tilsynsførere
- Muntlig informasjon fra barnevernleder og saksbehandlere

I tillegg har revisjonen hatt samtaler med Barne- og likestillingsdepartementet, Barne- ungdoms- og familieetaten (Fagteam Ski, Fosterhjemstjenesten i Oslo og Akershus og Ungdomsfamiliene i Akershus) og Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Formålet med å se på rutinebeskrivelser og å snakke med barnevernleder har vært å få innsyn i hvilke rutiner og prioriteringer barneverntjenesten har i forhold til oppfølging og tilsyn med barn i fosterhjem. Formålet med saksmappegjennomgangen har vært å få inngående kjennskap til den konkrete oppfølgingen og tilsynet av enkeltbarn i en bestemt tidsperiode. Formålet med å snakke med saksbehandlerne har vært å få kvalitetssikret gjennomgangen av saksmappene og å få utfyllende informasjon om praksis i barneverntjenesten. Gjennomgangen har gitt innsyn i hva som er dokumentert av barneverntjenesten, hvordan de har organisert dokumentasjonen, og hvordan og hvor ofte de har fulgt opp og hatt tilsyn med det enkelte barn.

3.1. Utvalg

Per 1. oktober 2006 hadde Frogn 22 barn plassert i fosterhjem i henhold til bvl § 4-12. I dag er disse sakene fordelt på fem saksbehandlere og barnevernleder. I tillegg er Frogn kommune fosterhjemskommune for 16 barn plassert i 15 fosterhjem. For fire av disse er Frogn både omsorgs- og fosterhjemskommune.

Utvalg 1: Utvalg av § 4-12-plasseringer hvor Frogn er omsorgskommune

Revisjonen har undersøkt et tilfeldig utvalg av § 4-12 plasseringer der Frogn kommune er omsorgskommune. Hvert tredje plassering på listen som revisjonen har mottatt av barneverntjenesten er undersøkt. I tillegg er det tatt inn en ekstra sak, for å sikre at vi har gjennomgått saker til alle dagens faste ansatte i Frogn barneverntjeneste. Dette resulterte i et utvalg på ni plasseringer. Disse barna er plassert i ni ulike kommuner. I en av sakene er Frogn kommune både omsorgs- og fosterhjemskommune.

Tabell 1: Utvalg 1

Mappegjennomgang	Populasjon 1	Utvalg 1
Fosterhjemsbarn per 1.10.06 som Frogn kommune har oppfølgingsansvar for:	22	9*

* For 1 av disse 9 er Frogn både omsorgs- og fosterhjemskommune.

Utvalg 2: Utvalg av plasseringer hvor Frogn er fosterhjemskommune

Revisjonen mottok 26.9.06 en liste over barn plassert i fosterhjem i Frogn. Denne bestod av 15 barn plassert i Frogn, både av Frogn kommune og av andre kommuner. Revisjonen har trukket et tilfeldig utvalg av disse. Hver andre plassering på listen er undersøkt. Dette har gitt et utvalg på syv saker. Frogn er både omsorgs- og fosterhjemskommune i tre av disse syv utvalgte sakene. Ingen av de tre er med i utvalget av § 4-12 plasseringer der Frogn er omsorgskommune (Utvalg 1, over). I de øvrige fire sakene er barna plassert i Frogn fra fire ulike kommuner.

Etter gjennomgang av saksmappene har revisjonen fått oppgitt at det i tillegg er en ekstra plassering som ikke stod på listen revisjonen fikk oversendt. Denne plasseringen er ikke med i populasjonsgrunnlaget for vårt utvalg.

Tabell 2: Utvalg 2

Mappegjennomgang	Populasjon 2	Utvalg 2
Fosterhjemsbarn per 1.10.06 ¹ som Frogn kommune har tilsynsansvar for:	15	7*

**For 3 av disse 7 er Frogn både omsorgs- og fosterhjemskommune.*

Det vil fremgå i teksten det antall plasseringer som revisjonen viser til når resultatene fra mappegjennomgangen beskrives.

3.2. Gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte, på bakgrunn av kravene som stilles i forhold til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Revisjonen har samlet inn data i barnevernets egne lokaler. For revisor gjelder generell taushetsplikt.

Gjennomgang av saksmapper

Revisjonen har i oktober 2006 undersøkt et utvalg saksmapper for barn som var plassert i fosterhjem per 1. oktober 2006. Det er sett på oppfølging og tilsyn med disse barna de to siste årene, fra oktober 2004 til oktober 2006. Fakta er bekreftet av saksbehandler eller barnevernleder.

Intervjuer

Revisjonen har hatt samtale med barnevernleder før mappegjennomgangen, og har snakket med barnevernleder og fire saksbehandlere etter saksmappingjennomgangen. Opplysningene benyttet i rapporten er bekreftet av saksbehandler eller barnevernleder.

¹ Jf liste mottatt fra barneverntjenesten i Frogn 26.9.2006.

3.3. Dataenes reliabilitet og validitet

Undersøkelsen bygger i første rekke på opplysninger fra gjennomgang av saksmapper og samtaler med barnevernleder og saksbehandlere. Før gjennomgangen av saksmappene hadde vi imidlertid også intervjuer med ledelsen i Bufetat fagteam Ski og fosterhjemstjenesten i Oslo og Akershus for å sikre at vi har fanget opp relevante aspekter ved fosterhjemspraksis. Informasjon som er fremkommet er bekreftet av de som er intervjuet.

Ved kvalitetssikring av datagrunnlaget kan det snakkes om pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet). Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamling av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Revisjonen har sett på et tilfeldig utvalg av fosterhjems plasseringer som Frogn har et oppfølgings- eller tilsynsansvar for. All informasjon som er fremkommet i mappegjennomgangen er gjennomgått med saksbehandler eller leder, og vi har derigjennom redusert sannsynligheten for feil i datagrunnlaget.

Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle. Ved å ta et tilfeldig utvalg saker fikk vi et utvalg der vi så på saker til 5 av 6 saksbehandlere. Som nevnt i kapittel 3.1 tok vi i tillegg inn en ekstra sak. Dette for å sikre at vi har sett på saker til alle saksbehandlere ansatt ved Frogn barneverntjeneste. På denne måten har vi sikret at vi har undersøkt praksis hos barneverntjenesten per oktober 2006.

4. Analysen

4.1. Kort om barneverntjenesten i Frogn kommune

- Frogn har per 1.10.06 plassert 22 barn i fosterhjem i henhold til bvl § 4-12. Disse barna har kommunen ansvar for som omsorgskommune. Av disse 22 barna er fire barn plassert i fosterhjem i Frogn kommune. Det innebærer at Frogn kommune har både oppfølgingsansvaret og tilsynsansvaret med disse fire.
- Frogn kommune har per 1.10.06 tilsynsansvar for 16 fosterhjemsbarn som bor i fosterhjem i Frogn. 12 av disse barna er plassert i fra andre kommuner.

Barneverntjenesten i Frogn er en del av Enhet sosial og barnevern i Frogn kommune. Barneverntjenesten består av fem saksbehandlere, pluss leder. Barnevernleder har opplyst at tjenesten generelt er underbemannet. Det har i tillegg vært stor utskiftning av saksbehandlere siste året. Revisjonen har fått opplyst at tre av fem saksbehandlerne er nye. Den ene av de nye har jobbet der et halvt år, de to andre er helt nyansatte. I følge barnevernleder har det siste året vært preget av langtidssykdom, og vakante stillinger i forbindelse med at folk har sluttet og at de ikke har rukket å ansatte nye tidsnok. Barneverntjenesten har i denne perioden hatt en del konsulenter inne for å kunne få utført nødvendig saksbehandling. Nå er imidlertid barneverntjenesten fullt bemannet med fast ansatte.

Frogn kommune har ansvar og oppgaver både i forhold til de barna som er plassert i Frogn fra andre kommuner, og i forhold til de barna de selv har plassert i fosterhjem i Frogn kommune eller andre kommuner.

- Som *omsorgskommune* har Frogn kommune ansvar for oppfølging og kontroll av barnets situasjon og for oppfølging av fosterhjemmet.
- Som *fosterhjemskommune* har Frogn kommune ansvar for godkjenning av det enkelte fosterhjem og for at det blir ført tilsyn med barnet.

4.2. Godkjenning av fosterhjem

Har kommunen gode rutiner for å godkjenne fosterhjem?

4.2.1. Revisjonskriterier

For plasseringer etter bvl § 4-12 gjelder at fosterhjem skal godkjennes av barneverntjenesten i den kommune der fosterhjemmet ligger, dvs fosterhjems kommunen.² Det fremgår imidlertid både av lovens forarbeider og av Forskrift om fosterhjem § 8 at i de tilfellene barnet plasseres i en annen kommune enn den kommunen som har vedtatt plasseringen (omsorgskommunen), kan kommunene avtale at omsorgskommunen skal ha ansvaret for godkjenning og tilsyn. Etter forskriften skal en slik avtale i så fall være skriftlig.³

Hovedregelen er at plassering i fosterhjem ikke skal foretas før fosterhjemmet er godkjent.⁴ Unntak fra hovedregelen om at fosterhjemmet må være godkjent for det enkelte barn før barnet flytter inn kan bare gjøres i helt spesielle tilfeller. Slike spesielle tilfeller kan være akutt plasseringer i beredskapshjem⁵, der det ikke lar seg gjøre å godkjenne hjemmet før plassering.

Den eller de som skal godkjennes som fosterforeldre skal legge frem tilfredsstillende politiattest. Barneverntjenesten i den kommunen som skal godkjenne fosterhjemmet har ansvaret for at politiattest blir krevet fremlagt. Barneverntjenesten skal også vurdere om andre som bor i fosterhjemmet, jf. lovens § 6-10 tredje ledd annet punktum, skal fremlegge politiattest.⁶ Politiattesten skal oppbevares hos det organ eller den institusjon som etter denne forskrift er ansvarlig for å kreve politiattest fremlagt. Politiattesten skal oppbevares utilgjengelig for uvedkommende. Den skal oppbevares så lenge vedkommende person innehar stillingen eller oppdraget. Attesten skal makuleres når vedkommende fratrer.⁷

Revisjonen har i dette avsnittet valgt følgende kriterier for våre vurderinger:

- Det er fosterhjems kommunen som skal godkjenne fosterhjemmet dersom ikke annet er avtalt skriftlig.
- Plassering i fosterhjemmet bør ikke skje før fosterhjemmet er godkjent.
- Den kommunen som godkjenner fosterhjemmet skal innhente politiattest.
- Politiattesten skal arkiveres i den kommunen som har godkjent fosterhjemmet. Politiattesten skal arkiveres til fosterforeldrenes oppdrag opphører.

² Bvl § 4-22 siste ledd, Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene (2006: 30).

³ Ofstad og Skar (2004: 207).

⁴ Retningslinjer for fosterhjem kapittel 7.1, Forskrift om fosterhjem § 5.

⁵ Beredskapshjem er et hjem hvor barnet midlertidig plasseres i påvente av endelig fosterhjems plassering. Dette er hjem som tar imot barn for kortere perioder etter vedtak i akuttsituasjon etter barnevernloven § 4-6.

⁶ Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven § 3.

⁷ Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven § 8.

4.2.2. Faktabeskrivelse

Skriftlige rutinebeskrivelser

Barnevernleder har opplyst til revisjonen at barneverntjenesten i Frogn kommune ikke har hatt noe godt verktøy for å godkjenne fosterhjem. I følge barnevernleder har kommunen brukt samme godkjenningssmal som i forhold til godkjenning av adopsjon. Nå er det imidlertid bestemt at de skal benytte dokumentet "Internkontroll HMS Prosedyrer for godkjenning av fosterhjem" som mal for godkjenning av fosterhjem. Nye rutiner skal implementeres fra november 2006.

Godkjenningsinstans

I følge regelverket er det fosterhjems kommunen som skal godkjenne fosterhjemmet dersom ikke annet er avtalt. Barnevernleder i Frogn kommune har til revisjonen opplyst at det ofte er Frogn som foretar godkjenningen selv om det er de som plasserer barnet i annen kommune. Det lages da en avtale med fosterhjems kommunen om dette. I følge barnevernleder er det blitt etablert en praksis for mange kommuner at omsorgskommunen selv godkjenner fosterhjemmet. Revisjonen har funnet at alle fosterhjemmene i Utvalg 1 er godkjent. Når det gjelder Utvalg 2 mangler dokumentasjon for godkjenning i 1 av de 5 aktuelle hjemmene som Frogn kommune skal godkjenne.

Tabellen nedenfor viser godkjenningsinstans for Utvalg 1, der Frogn er omsorgskommune i alle saker.

Tabell 3: Godkjenningsinstans

Utvalg 1	Fosterhjems-kommune	Godkjennings-kommune	Skriftlig avtale
1	Frogn	Frogn	Uaktuelt
2	Oslo	Frogn	Nei
3	Øvre eiker	Frogn	Ja
4	Rakkestad	Frogn	Nei
5	Larvik	Frogn	Ja
6	Rælingen	Frogn	Ja
7	Nesodden	Oppegård	Uaktuelt
8	Rygge	Frogn	Ja
9	Enebakk	Frogn	ja

Tabellen bekrefter at barneverntjenesten i Frogn kommune selv godkjenner fosterhjemmene i de fleste tilfeller, på tross av at Frogn kommune ikke er fosterhjems kommune. I 7 av disse tilfellene skal det foreligge skriftlig avtale om at Frogn kommune godkjenner fosterhjemmet. Saksgjennomgangen viser at:

- Skriftlig avtale mangler i 2 av 7 tilfeller.

Når det gjelder sak nr. 2 vil barnevernleder påpeke at det har vært et samarbeid mellom fosterhjems kommunen og Frogn kommune i godkjenningen av fosterhjemmet. Dette fremgår av brevvekslingen mellom kommunene. I følge barnevernleder burde det likevel fremgått mer eksplisitt hvem som hadde ansvar for godkjenningen gjennom avtale.

Siden en skriftlig avtale skal inngås av to parter har revisjonen også undersøkt alle 7 sakene i Utvalg 2, der Frogn kommune er fosterhjemscommune. Undersøkelsen viser at omsorgskommunen har godkjent fosterhjemmet i 2 av 7 tilfeller. I disse 2 tilfellene skal det foreligge skriftlig avtale. Undersøkelsen viser at:

- Skriftlig avtale mangler i 2 av 2 tilfeller.

Revisjonen er innforstått med at det er omsorgskommunen som skal plassere barnet. Det er derfor omsorgskommunen som må ta initiativ til samarbeid med fosterhjemscommunen.

Barnevernleder peker på at det er en alvorlig at praksis er blitt slik at det ofte er omsorgskommunen som godkjenner fosterhjemmet. I ett av tilfellene (over) ble barnet plassert i fosterhjem i Frogn kommune uten at Frogn kommune var informert om plasseringen. Barnevernleder viser til at dette også er skjedd tidligere, og at ordningen, slik den praktiseres, medfører fare for at dette kan skje igjen.

Fosterhjemmet skal være godkjent før plassering

I følge regelverket skal plasseringen i fosterhjem, etter vedtak om omsorgsovertakelse, som hovedregel ikke foretas før fosterhjemmet er godkjent. Unntak fra hovedregelen gjelder spesielle tilfeller. Dette kan være akutte plasseringer i beredskapshjem pga. manglende egnede fosterhjem.

Barnevernleder har opplyst at det kan være tilfeller der Frogn kommune som omsorgskommune plasserer barn uten at godkjenningen formelt er i orden fordi barnet må plasseres veldig raskt.

Revisjonen har undersøkt om Frogn kommune har plassert barn i fosterhjem før fosterhjemmene er godkjent. Tabell 4 viser om dette er tilfellet for barna i Utvalg 1.

Tabell 4: Andelen fosterhjem som ble godkjent før plassering.

Utvalg 1	Plasseringsdato	Godkjent før plassering	Eventuelt avvik
1	2005 (des.)	Nei	Ca 7 mnd
2	2002 (sep.)	Nei	Ca 2 mnd
3	2003 (juni)	Nei	Ca 1 mnd
4	2006 (apr.)	Ja	-
5	2004 (des.)	Nei	Ca 1 mnd
6	2003 (sep.)	Ja	-
7	2004 (mai)	Nei	Ca 2 mnd
8	2006 (aug.)	Ja	-
9	2006 (mai)	Ja	-

Undersøkelsen har vist at:

- I Utvalg 1 har plassering skjedd før fosterhjemmet var godkjent i 5 av 9 tilfeller.

I følge barnevernleder har det for barn 1, 2 og 3 vært omstendigheter utenfor Frogn kommune sin kontroll som har medført at det har tatt tid før fosterhjemmene har blitt godkjent.

Revisjonen har også undersøkt Utvalg 2. Her er Frogn kommune omsorgskommune for 3 barn. Undersøkelsen har vist at:

- I Utvalg 2 mangler dokumentasjon på at godkjenning er foretatt før plassering i 2 av 3 tilfeller.

I det ene tilfellet mangler dato for godkjenning. I det andre tilfellet fant ikke revisjonen dokumentasjon for at hjemmet er godkjent. Barnevernleder ønsker å bemerke at dette barnet var privatplassert i fosterhjemmet før vedtaket om omsorgsovertakelse, og at dette spesielle fosterhjemmet var en forutsetning for plasseringen. Barnevernleder mener likevel generelt at godkjenning bør foretas før plassering.

Politiattest for fosterforeldre

Barnevernloven krever at fosterforeldre skal framlegge politiattest. Barneverntjenesten i den kommunen som godkjenner fosterhjemmet har ansvar for å innhente politiattest. Revisjonen har undersøkt forekomsten av politiattester i saksmappene i begge utvalg, i de tilfellene der Frogn kommune har godkjent fosterhjemmene. Undersøkelsen viser at:

- I Utvalg 1 mangler politiattest i 2 av 8 aktuelle saker.
- I Utvalg 2 mangler politiattest i 4 av 5 aktuelle saker.

I følge regelverket skal politiattest oppbevares så lenge vedkommende person innehar stillingen eller oppdraget. Attesten skal makuleres først når vedkommende fratrer. Barnevernleder mener å ha innhentet politiattester i flere av sakene enn revisjonen fant ved saksmappegjennomgang, men at disse er blitt returnert til fosterforeldrene. Revisjonen viser for øvrig til kapittel 4.4.2 og 4.5.2 for nærmere omtale av dette.

4.2.3. Vurderinger

Det er fosterhjems kommunen som skal godkjenne fosterhjemmet dersom ikke annet er avtalt skriftlig. I Frogn kommune er det hovedsakelig omsorgskommunen som godkjenner. Undersøkelsen viser at det ikke alltid foreligger skriftlig avtale når omsorgskommunen godkjenner fosterhjemmet.

Revisjonen er enig med barnevernleder om at denne praksisen er uheldig. Det ligger en kvalitetssikring i at en mer nøytral instans enn omsorgskommunen foretar godkjenningen. Omsorgskommunen har et tidspress på seg til å finne et egnet hjem innen seks uker fra vedtak om omsorgsovertakelse er fattet. Revisjonen har et absolutt inntrykk av at Frogn kommune har høyt fokus på å finne fosterhjem som er egnet. Men for at det i ettertid ikke skal reises tvil om kommunens rolle ved godkjenningen, er det etter revisjonens vurdering mer ryddig at fosterhjems kommunen godkjenner fosterhjemmet. Dersom omsorgskommunen allikevel godkjenner må Frogn kommune sørge for at det blir inngått skriftlig avtale om dette i tråd med Forskrift om fosterhjem § 5.

Revisjonen har oppfattet at det er fosterhjems kommunen som i utgangspunktet skal innhente politiattest fra fosterforeldrene. Som nevnt ovenfor har Frogn kommune praksis på at de selv godkjenner hjemmene for barna de plasserer i fosterhjem. Så lenge det ikke foreligger klare avtaler på hvilken instans som skal innhente politiattest, er det en risiko for at politiattest ikke

blir innhentet. Undersøkelsen viser at det mangler politiattester når Frogn kommune har godkjent fosterhjemmet. Etter revisjonens vurdering bør Frogn kommune etablere rutiner som sikrer at politiattest for fosterforeldrene foreligger i de tilfeller Frogn kommune godkjenner fosterhjemmet inntil oppdraget er avsluttet.

Revisjonens undersøkelse viser at Frogn kommune plasserer barn i fosterhjem før hjemmet er godkjent som fosterhjem. I følge regelverket kan det kun gjøres unntak fra dette i helt spesielle tilfeller, eksempelvis ved akuttplasseringer i beredskapshjem, der det ikke lar seg gjøre å godkjenne hjemmet før plassering. Revisjonen har fått opplyst at enkelte av plasseringene er skjedd før fosterhjemmet er godkjent på grunn av omstendigheter utenfor Frogn kommune sin kontroll. I øvrige tilfeller kan ikke revisjonen se at det foreligger spesielle forhold som skulle tilsi at plassering skal skje før godkjenning. Revisjonen er enig med barnevernleder i at det generelt bør tilstrebes at godkjenning foretas før plassering av barn i fosterhjem.

4.3. Oppfølging av barn plassert i fosterhjem

Skjer oppfølgingen av barn plassert i fosterhjem i samsvar med barnevernlovens krav?

4.3.1. Revisjonskriterier

Barneverntjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal inngå skriftlig avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser, en fosterhjemsavtale. Dette er en standardisert avtale utarbeidet av Barne- og familiedepartementet. Avtalen skal om mulig inngås før barnet plasseres i fosterhjemmet.⁸ Barneverntjenesten og fosterforeldrene skal gjennomgå avtalen minimum en gang i året og foreta eventuelle endringer.⁹

Allerede ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon (foreløpig omsorgsplan). Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den er falt bort (permanent omsorgsplan). Denne planen skal forelegges fylkesnemnda til eventuell uttalelse.¹⁰

Ansvar for oppfølging og kontroll av barn i fosterhjem påligger barneverntjenesten i omsorgskommunen. Dette ansvaret kan ikke overføres til fosterhjems kommunen.¹¹

Barneverntjenesten skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer. Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum 4 ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år.¹²

Revisjonen har i dette avsnittet valgt følgende kriterier for våre vurderinger:

- Det skal foreligge fosterhjemsavtale. Denne skal gjennomgås årlig.
- Det skal foreligge foreløpig omsorgsplan i alle § 4-12 saker.
- Det skal foreligge permanent omsorgsplan senest to år etter fylkesnemndas vedtak i alle § 4-12 saker. Planen skal forelegges fylkesnemnda for eventuell uttalelse.
- Det skal foreligge dokumentasjon for alle fosterhjemsbesøk som omsorgskommunen har foretatt. Antallet bør være minst fire i året, dersom ikke annet er avtalt.

⁸ Forskrift om fosterhjem § 6.

⁹ Forskrift om fosterhjem § 6.

¹⁰ Bvl § 4-15.

¹¹ Retningslinjer for fosterhjem kap. 11.1.

¹² Forskrift om fosterhjem § 7.

4.3.2. Faktabeskrivelse

Skriftlige rutinebeskrivelser

Frogn kommune har ikke utarbeidet egne rutinebeskrivelser for oppfølging av barn i fosterhjem. Revisjonen har imidlertid fått opplyst at nye rutiner som omhandler oppfølging og kontroll av barn i fosterhjem skal implementeres fra november 2006. Revisjonen har mottatt ”Prosedyrer for utarbeidelse av foreløpig omsorgsplan”, ”Prosedyrer for utarbeidelse av permanent omsorgsplan” og ”Prosedyrer for oppnevning av tilsynsfører”. Disse tre dokumentene har i seg momenter som vedrører kommunens ansvar og oppgaver i forbindelse med oppfølging og kontroll med barn i fosterhjem.

Fosterhjemsavtale

I følge Forskrift om fosterhjem skal omsorgskommunen og fosterforeldrene inngå fosterhjemsavtale. Avtalen skal gjennomgås årlig.

Revisjonen har undersøkt om det foreligger fosterhjemsavtale mellom omsorgskommunen og fosterforeldrene i begge utvalgene. Undersøkelsen viser følgende:

- I Utvalg 1 mangler fosterhjemsavtale i 1 av 9 tilfeller der Frogn er omsorgskommune.
- I Utvalg 2 foreligger fosterhjemsavtale i samtlige 3 tilfeller der Frogn er omsorgskommune.

Det foreligger ingen dokumentasjon på at fosterhjemsavtalene er gjennomgått med fosterforeldrene årlig. Revisjonen har fått opplyst at det ikke er rutiner for dette. Derimot gjennomgås eventuelle tilleggsavtaler ved behov.

Omsorgsplaner

Fylkesmannen i Oslo- og Akershus gjennomførte tilsyn med barneverntjenesten i Frogn kommune i 2004¹³. Det ble avdekket avvik fra barnevernlovens bestemmelser når det gjaldt utarbeidelse og oppfølging av foreløpige og permanente omsorgsplaner. Det ble bl.a. påpekt at det manglet slike planer i enkelte saker og at noen planer ble utarbeidet mer enn tre måneder etter fylkesnemndas vedtak. Det ble også avdekket at det i enkelte saker er utarbeidet plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon senere enn to år etter omsorgsovertakelsen.

Barnevernleder viser til at det er iverksatt tiltak for å sikre at omsorgsplaner utarbeides i henhold til lover og retningslinjer.

Revisjonen har gjennomgått saksmappene til barna i Utvalg 1 for å undersøke om det er utarbeidet foreløpig og permanent omsorgsplan. Det er videre undersøkt om det foreligger dokumentasjon på at permanent omsorgsplan er forelagt fylkesnemnda innen fristen på to år etter vedtak.

¹³ Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2004).

Tabell 5: Omsorgsplaner

Utvalg 1	Vedtaksdato	Foreløpig omsorgsplan	Permanent omsorgsplan	Sendt fylkesnemnda
1	2005 (okt.)	ja	Uaktuell	Uaktuell
2	2004 (april)	ja	Ja	Nei
3	2003 (april)	nei	Ja	Nei
4	2006 (sep.)	ja	Uaktuell	Uaktuell
5	2004 (okt.)	ja	Uaktuell	Uaktuell
6	2003 (aug.)	ja	Uaktuell	Uaktuell
7	2004 (okt.)	ja	Uaktuell ¹⁴	Uaktuell
8	2004 (nov.)	Ja	Ja	Nei
9	2006 (mars)	Ja	Uaktuell	Uaktuell

Undersøkelsen viser at:

- Det mangler foreløpige omsorgsplaner i 1 av 9 tilfeller.
- Det foreligger permanente omsorgsplaner i samtlige aktuelle tilfeller.
- Det mangler dokumentasjon for at permanent omsorgsplan er oversendt fylkesnemnda i samtlige aktuelle tilfeller.

Fosterhjemsbesøk

I følge regelverket skal det foretas minst 4 fosterhjemsbesøk i året. Dersom barneverntjenesten vurderer fosterhjemmene som gode, kan barneverntjenesten vedta at antallet besøk reduseres til minst 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjemmet i minst to år.

I følge barnevernleder foretas ikke alltid fosterhjemsbesøk fire ganger årlig. Hun mener allikevel at de aller fleste barna følges opp tilstrekkelig.

Revisjonen har undersøkt antallet fosterhjemsbesøk for barna i Utvalg 1. Dette er undersøkt for to år tilbake (oktober 2004 – oktober 2005) og for siste år (oktober 2005 – oktober 2006). Revisjonen har lagt til grunn at dersom kravet om 4 fosterhjemsbesøk årlig skal kunne innfris, bør det foretas fosterhjemsbesøk minst hver 3. måned.

Tabell 6: Antall fosterhjemsbesøk de to siste år

Utvalg 1	Plasseringsdato	Antall referat Okt 04 – okt 05	Antall referat Okt 05 – okt 06
1	2005 (des.)	Uaktuell	1
2	2002 (sep.)	1	2
3	2003 (juni)	2	2
4	2006 (apr.)	Uaktuell	1
5	2004 (des.)	0	0
6	2003 (sep.)	1	2
7	2004 (mai)	0	0
8	2006 (aug.)	Uaktuell	Uaktuell
9	2006 (mai)	Uaktuell	0

¹⁴ 13. oktober 2006 har det gått 2 år siden vedtak om omsorgsovertakelse ble fattet. Det kan stilles spørsmålsteget ved om det burde foreligge permanent omsorgsplan per 1. oktober for at fylkesnemnda skal kunne få planen i hende innen fristen.

Undersøkelsen viser at:

- Det er ikke funnet dokumentasjon som tilsier at det er gjennomført minst fire fosterhjemsbesøk for noen av barna i de to undersøkelsesperiodene.
- Det er ikke inngått avtaler om redusert antall fosterhjemsbesøk i noen av de aktuelle sakene.

Når det gjelder barn nr. 3 ble det bemerket av saksbehandler at det i 2004 ble gjennomført fire fosterhjemsbesøk. Pga. langtidssykemelding hos tidligere saksbehandler har det ikke vært utført fosterhjemsbesøk i perioden januar 2005 til mars 2006. I de undersøkelsesperiodene som revisjonen har lagt til grunn, har vi ikke funnet dokumentert mer enn to fosterhjemsbesøk.

Barnevernleder vil bemerke at når det gjelder barn nr. 5 foreligger det rapporter som viser at et privat firma, som fosterhjemmet er ansatt i, har kontakt med fosterhjemmet som langt overstiger kravene i loven. Det er inngått en trepartsavtale mellom stat, kommune og det private firmaet som regulerer partenes forpliktelser vedrørende plasseringen. Det fremgår av avtalen at Forskrift om fosterhjem skal følges. Revisjonen har imidlertid ikke sett dokumentasjon på at det er foretatt minst 4 fosterhjemsbesøk i dette tilfellet.

4.3.3. Vurderinger

Barnevernloven krever at den kommunale barneverntjenesten utformer både en foreløpig og en permanent omsorgsplan hvis omsorgsovertagelsen vedvarer eller forutsettes å vedvare. Permanent omsorgsplan skal bidra til økt forutsigbarhet for barnet og derved redusere den usikkerheten som en fosterhjems plassering kan medføre. Fylkesmannen avdekket mangler i forhold til at Frogn kommune ikke utarbeidet foreløpige og permanente omsorgsplaner. Revisjonen konstaterer at ett barn i utvalget mangler foreløpig plan. I og med at Frogn kommune har hatt svært mange vedtak om omsorgsovertakelse de siste årene blir det viktig å ha gode rutiner for å følge opp nye plasseringer og å utarbeide foreløpige og permanente omsorgsplaner. Det er gledelig å registrere at samtlige barn som skulle ha fått utarbeidet permanent plan, har slik plan i dag.

Permanent plan skal sendes fylkesnemnda for uttalelse senest innen to år etter vedtak om omsorgsovertakelse. Revisjonen kan ikke se at dette er gjort for de barna som har permanent omsorgsplan. Med tanke på de mange nye omsorgsplasseringer i Frogn kommune blir det viktig å etablere rutiner for å sende permanent omsorgsplan til fylkesnemnda innen gitte frister.

Barn som bor i fosterhjem skal følges opp via fosterhjemsavtalene. Frogn kommune utarbeider fosterhjemsavtaler for de fleste barna som er plassert i fosterhjem. I følge regelverket skal fosterhjemsavtalen følges opp minst en gang årlig. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke er etablert noen rutine for å følge opp planen jevnlig. Gjennom intervju kom det fram at eventuelle tilleggsavtaler gjennomgås etter behov.

Revisjonen vil peke på at det er viktig at fosterhjemsavtalen som helhet følges opp fordi den forteller hvilke plikter barneverntjenesten i omsorgskommunen har og hvilke plikter fosterforeldrene har. Ved å gjennomgå innholdet i fosterhjemsavtalen ved inngåelse og årlig, kan en oppklare uklarheter i forhold til for eksempel krav til fosterhjemsbesøk. Å gjennomgå

fosterhjemsavtalen bør således gi mulighet for konstruktiv dialog mellom fosterforeldre og barneverntjeneste.

Som en del av barneverntjenestens oppfølging med fosterhjemmet og situasjonen til barnet, er det etter revisjonens vurdering viktig å gjennomføre fosterhjemsbesøk. Barnevernloven pålegger omsorgskommunen å foreta minst 4 besøk i fosterhjemmet årlig. Undersøkelsen viser imidlertid at Frogn kommune ikke gjennomfører det antallet besøk som loven krever for barna i utvalget.

Revisjonen vil påpeke at det skal gjennomføres minst 4 besøk årlig og at dette gjelder selv om kommunen har hyppig telefonkontakt, hyppig deltakelse i ansvarsgrupper eller annen type oppfølging av barnet. Samtidig presiseres det at loven gir adgang til å vedta at antall besøk kan reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år. Et slikt vedtak bør i så tilfelle være skriftlig. Revisjonen kan ikke se at det foreligger avtale om redusert antall besøk for noen av barna i undersøkelsen.

Revisjonen vil også vise til barneverntjenestens oppfølgingsansvar ovenfor fosterforeldrene. Fosterhjemsbesøkene er derfor også viktig for veiledning og oppfølging av fosterforeldrene. Jevnlig oppfølging av fosterforeldrene kan bidra til redusert risiko for utilsiktede flyttinger som er uheldig for barnet.

4.4. Tilsyn med barn plassert i fosterhjem

Skjer tilsyn med barn plassert i fosterhjem i samsvar med barnevernlovens krav?

4.4.1. Revisjonskriterier

Ifølge barnevernloven med tilhørende forskrifter skal det føres tilsyn med barn plassert i fosterhjem. Av Forskrift om fosterhjem § 8 framgår at formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Det står videre under samme paragraf at tilsynet skal utføres av en tilsynsfører som skal ha en uavhengig rolle i forhold til barneverntjenesten og fosterforeldrene.

Det skal føres tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjemmet fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år. Det er således adgang, men ikke plikt, til å føre tilsyn med ungdom over 18 år som fortsetter å bo i fosterhjem.¹⁵ I Blds retningslinjer for fosterhjem av 15. juli 2004 understrekes at dette innebærer at første tilsynsbesøk skal gjennomføres kort tid etter plassering. Dersom ikke spesielle hensyn tilsier noe annet bør første besøk være gjennomført innen 14 dager etter plassering. I følge retningslinjene er dette ikke minst viktig ved plassering i beredskapshjem, der plassering vanligvis skjer på kort varsel uten at det i forkant lar seg gjøre å godkjenne fosterhjemmet i forhold til det aktuelle barnet. Første tilsynsbesøk bør gjøres sammen med saksbehandler i barneverntjenesten.

I følge forskriften skal det føres tilsyn minst 4 ganger hvert år. For barn som er fylt 15 år, og som har vært plassert i samme fosterhjem i mer enn 2 år, kan barneverntjenesten vedta at tilsynet skal reduseres til minimum 2 ganger i året. Forutsetningene er at barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som så stabile og gode at det ikke er behov for å føre tilsyn oftere enn 2 ganger i året, samt at barnet samtykker.¹⁶

Det skal utarbeides rapport om tilsynet etter hvert tilsynsbesøk. Rapporten skal sendes til barneverntjenesten i den kommunen som har ansvaret for at det blir ført tilsyn, jf. § 8, tredje ledd, og i kopi til barneverntjenesten i omsorgskommunen, dersom det ikke er den som har ansvaret.¹⁷ I følge Blds retningslinjene for fosterhjem skal barneverntjenesten gjennomgå disse rapportene og foreta den nødvendige oppfølgingen som et ledd i sitt ansvar for oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet.¹⁸

Tilsynsfører skal framlegge politiattest.¹⁹ Politiattest skal oppbevares så lenge vedkommende person innehar stillingen eller oppdraget. Attesten skal makuleres når vedkommende fratrer.²⁰

Bld sine retningslinjer for fosterhjem viser til at barneverntjenesten har ansvar for å vurdere behovet for opplæring av tilsynsførere, samt sikring av at opplæring blir gjennomført.²¹

¹⁵ Forskrift om fosterhjem § 8, 1. ledd.

¹⁶ Forskrift om fosterhjem § 9, 2. ledd.

¹⁷ Forskrift om fosterhjem § 9, siste ledd.

¹⁸ Retningslinjer for fosterhjem kapittel 12.4.

¹⁹ Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven § 4.

²⁰ Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven § 8.

Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for at det jevnlig holdes opplæringskurs både for nye og erfarne tilsynsførere. Dersom barnet det skal føres tilsyn med har særlig problematikk, for eksempel funksjonshemming eller kronisk sykdom, bør i følge retningslinjene, tilsynsførere også tilbys kurs som er spesielt relevante for denne problematikken.

Revisjonen har i dette avsnittet valgt følgende kriterier for våre vurderinger:

- Alle barn plassert i fosterhjem etter §§ 4-12 og 4-4 femte ledd skal ha tilsynsfører.
- Første tilsynsbesøk bør skje kort tid etter plassering.
- Tilsynsfører skal foreta tilsynsbesøk minst 4 ganger i året dersom ikke annet er avtalt. En slik avtale bør være skriftlig. Det skal skrives rapport etter hvert besøk. Rapporten skal sendes fosterhjems kommunen med kopi til omsorgskommunen. Det forventes dermed at omsorgskommunen påser at tilsyn blir gjennomført som forutsatt.
- Tilsynsfører skal fremlegge politiattest. Denne skal arkiveres til oppdraget opphører.
- Tilsynsførere bør sikres veiledning og opplæring.

4.4.2. Faktabeskrivelse

Skriftlig rutinebeskrivelse

Revisjonen har mottatt ”Prosedyrer for oppnevning av tilsynsfører”, et eksempel på oppdragsavtale med tilsynsfører, og en brevmal vedrørende anmodning om at fosterhjems kommunen oppnevner tilsynsfører.

Har alle barn plassert i fosterhjem i Frogn kommune tilsynsfører?

I følge barneverntjenestens egne rutiner er fosterhjems kommunen ansvarlig for oppnevning av tilsynsfører.²² Loven stiller ingen krav til kompetanse av tilsynsførere, men barneverntjenesten i Frogn kommune vil kun ha folk med treårig høyskoleutdanning og fortrinnsvis personer som ikke er helt nyutdannet. Barnevernleder viser til at det er vanskelig å rekruttere tilsynsfører. Rekruttering av tilsynsførere i Frogn kommune skjer gjerne i form av jungeltelegrafen, dvs at noen kjenner noen som kan være egnet. Barneverntjenesten har i dag 10 tilsynsførere.

I følge barnevernleder har ikke alle barn i fosterhjem i Frogn kommune tilsynsfører. Dette gjelder i tilfeller der Frogn kommune både er omsorgs- og fosterhjems kommune.

Revisjonen har undersøkt om barna som er bosatt i fosterhjem i Frogn kommune har tilsynsfører. Undersøkelsen viser følgende:

- I Utvalg 1 er Frogn kommune fosterhjems kommune for ett barn. Dette barnet har ikke tilsynsfører per oktober 2006.
- I Utvalg 2 er Frogn kommune fosterhjems kommune for samtlige 7 barn. 1 av disse har ikke tilsynsfører per oktober 2006.

Frogn kommune er både omsorgs- og fosterhjems kommune for barna som mangler tilsynsfører.

²¹ Retningslinjer for fosterhjem kapittel 12.2.

²² Prosedyrer for oppnevning av tilsynsfører av 27.11.03 og i brev vedrørende anmodning om oppnevning av tilsynsfører (udatert).

Første tilsynsførerbesøk

I følge regelverket skal det første tilsynsførerbesøket skje kort tid etter plassering. Barne- og likestillingsdepartementet anbefaler at første tilsynsbesøk bør skje innen 14 dager etter at barnet er plassert i fosterhjem. Revisjonen har undersøkt om første tilsynsførerbesøk ble gjennomført innen 14 dager etter plassering. Frogn kommune er fosterhjemskommune for alle de 7 barna som er med i revisjonens Utvalg 2. Revisjonens mappegjennomgangen viser følgende:

- Ingen av barna i Utvalg 2 fikk besøk av tilsynsfører innen 14 dager fra plassering.

Også når det gjelder de 9 barna i Utvalg 1, hvor Frogn er omsorgskommune, fant revisjonen at det ikke var gjennomført besøk fra tilsynsfører innen 14 dager fra plassering.

Antall tilsynsførerbesøk

I følge regelverket skal det føres tilsyn med barn i fosterhjem minst 4 ganger hvert år. For barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i minst 2 år, kan barnverntjenesten vedta at tilsynet skal reduseres til minimum 2 ganger i året. Denne avtalen bør være skriftlig.

Tilsynsfører skal levere rapport etter hvert tilsynsbesøk til fosterhjemskommunen.

Revisjonen har undersøkt om det foreligger rapporter som dokumenterer minst 4 tilsynsførerbesøk for barna i Utvalg 2. Undersøkelsen gjelder for to år tilbake (oktober 2004 – oktober 2005) og for siste år (oktober 2005 – oktober 2006). Revisjonen har lagt til grunn at dersom kravet om fire tilsynsførerbesøk årlig skal kunne innfris, bør det foretas tilsynsbesøk minst hver 3. måned.

Tabell 7: Antall tilsynsførerbesøk for Utvalg 2

Utvalg 2	Plasseringsdato	Antall rapporter Okt 04 – okt 05	Antall rapporter Okt 05 – okt 06
1	2002 (juli)	4	3
2	1998 (juni)	2	3
3	2005 (aug.)	Uaktuell	0
4	2004 (sep.)	0	0
5	Ikke dokumentasjon	2 ²³	4
6	2003 (feb.)	2	0
7	1997 (sep.)	1	1

Undersøkelsen har blant annet vist at:

- Det er funnet dokumentasjon som tilsier at det er gjennomført besøk i samsvar med forskriften for 1 barn.
- Det er ikke funnet dokumentasjon som tilsier at det er gjennomført minst 4 tilsynsførerbesøk for de resterende 6 barna i undersøkelsesperioden. 1 barn fikk imidlertid 4 tilsynsførerbesøk det ene året.
- Det er ikke inngått avtaler om redusert antall fosterhjemsbesøk i noen av de aktuelle sakene.

²³ Frogn kommune ble ikke informert da en annen kommune plasserte barnet i fosterhjem i Frogn kommune. Frogn kommune oppnevnte tilsynsfører i mai 2005. Fra denne dato er det ført tilsyn i samsvar med forskriften.

I følge barnevernleder gjennomgås rapportene før kopi sendes omsorgskommunen med eventuelle bemerkninger. Deretter er det, i følge barnevernleder, omsorgskommunen sitt ansvar å ta tak i saken videre. Revisjonen har også undersøkt de 9 tilfellene i Utvalg 1 hvor Frogn er omsorgskommune. Revisjonen fant ikke dokumentasjon som bekrefter at det er gjennomført det antall tilsynsbesøk som forskriften krever. Det manglet slik dokumentasjon i 7 av 9 tilfeller det siste året. Det er ikke inngått avtale om redusert antall tilsyn for noen av barna.

Politiattest for tilsynsfører

I Frogn kommunes egne rutinebeskrivelser fremgår det at fosterhjems kommunen skal påse at det underskrives taushetserklæring og innhentes politiattest.²⁴

Revisjonen har undersøkt forekomsten av politiattester for tilsynsførere i begge utvalgene. Undersøkelsen viser at:

- I Utvalg 1 er Frogn fosterhjems kommunen for 1 barn. Dette barnet har ikke tilsynsfører og politiattest er uaktuelt.
- I Utvalg 2 er Frogn fosterhjems kommunen for alle syv barna. Ett av barna har ikke tilsynsfører. For de øvrige 6 barna mangler politiattest fra tilsynsfører i 3 av tilfellene.

Som nevnt i kapittel 4.2.2 har barnevernleder påpekt at det tidligere har vært praksis i Frogn kommune å returnere politiattester før oppdraget er avsluttet.

Opplæring og veiledning av tilsynsførere

I følge barneverntjenestens egne rutiner har fosterhjems kommunen ansvar for generell oppfølging/veiledning av tilsynsfører i f.h.t. tilsynsførers oppgave.²⁵ Omsorgskommunen belastes kostnadene for kurs eller samling som arrangeres av tilsynskommunen.

På spørsmål om det gis kurs og opplæring av tilsynsførere, har revisjonen fått opplyst at fylkesmannen holdt kurs for tilsynsførere tidligere. Det er nå lenge siden barneverntjenesten har hørt noe fra staten om dette. Barnevernleder viser til at en person i Frogn kommune nå har fått ansvaret for opplæring og veiledning av tilsynsførere. Det er meningen at barneverntjenesten skal ha en oppfølgingssamtale i året eller en samling, men dette er ikke blitt gjennomført det siste året. Barnevernleder viser til at tilsynsoppgavene har blitt nedprioritert pga. stor arbeidsmengde og underbemanning.

²⁴ Prosedyrer for oppnevning av tilsynsfører av 27.11.03 og i brev vedrørende anmodning om oppnevning av tilsynsfører (udatert).

²⁵ Prosedyrer for oppnevning av tilsynsfører av 27.11.03 og i brev vedrørende anmodning om oppnevning av tilsynsfører (udatert).

4.4.3. Vurderinger

I følge barnevernloven skal det føres tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjemmet fra plasseringstidspunktet. Det skal oppnevnes en særskilt tilsynsfører for det enkelte barn ved godkjenningen av fosterhjemmet. Undersøkelsen viser at ikke alle barn som er plassert i fosterhjem i Frogn kommune har tilsynsfører. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med situasjonen til barna som er plassert i fosterhjem, at barna har det bra og får nødvendig omsorg. Mangel på tilsyn svekker således barnas rettssikkerhet.

Første tilsynsbesøk skal i henhold til regelverket skje ved plasseringstidspunktet. Undersøkelsen viser at ingen av barna i utvalgene fikk tilsynsbesøk innen 14 dager etter plasseringen. Revisjonen viser til at tilsynsfører skal være barnets tals- og støtteperson som skal bidra til å sikre barnets rettssikkerhet og trygghet. Det er derfor viktig at Frogn kommune oppnevner tilsynsfører ved godkjenningen av fosterhjemmet i samsvar med Forskrift om fosterhjem.

Tilsynsfører skal skrive rapporter etter hvert tilsynsbesøk. Det skal gjennomføres minst 4 tilsynsbesøk årlig dersom ikke annet er avtalt skriftlig med barnets samtykke. Revisjonen har ikke funnet avtaler om redusert antall tilsyn. Undersøkelsen viser at det kun unntaksvis gjennomføres minst 4 tilsynsbesøk årlig. Dette gjelder både for de barna Frogn kommune er fosterhjems- og omsorgskommune for.

Revisjonen vil vise til at barneverntjenesten skal følge nøye med i utviklingen til de barna det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for. Etter revisjonens vurdering bør derfor omsorgskommunen etterspørre tilsynsrapporter fra fosterhjems kommunen dersom disse uteblir.

Alle støttepersoner i henhold til barnevernloven skal framlegge politiattest. Dette gjelder også tilsynsførere for barn plassert i fosterhjem. Fremleggelse av politiattester til barnas tilsynsfører bidrar til økt beskyttelse og trygghet for barn som plasseres i fosterhjem. Gjennomgangen av saksmappene i begge utvalg viser at politiattester manglet for halvparten av tilsynsførerne i Utvalg 2.

Barneverntjenesten har et ansvar for at tilsynsfører får nødvendig veiledning og opplæring. Revisjonen har registrert at dette ikke er gjennomført siste året, men ser det som positivt at barneverntjenesten nå har satt i gang tiltak for jevnlig oppfølging av tilsynsførere.

4.5. Dokumentasjonsrutiner

Har kommunen gode rutiner for å dokumentere saksbehandlingen ved oppfølging og tilsyn med barn i fosterhjem?

4.5.1. Revisjonskriterier

Dokumentasjonskravet er strengt i forhold til barnevernet. En grundig og korrekt saksbehandling har som formål og ivareta rettsikkerheten, bidra til god internkontroll og danne grunnlag for et godt metodisk og faglig fosterhjemsarbeid. Saksbehandlingsarbeidet må bygge på prinsippet om skriftlighet. Barneverntjenestens arbeid skal dokumenteres i form av skriftlige beslutninger, planer, referater fra møter, journalnotat, skriftlig saksbehandling knyttet til godkjenning av fosterforeldre, etablering av tilsyn, fremlagte attester og lignende.²⁶ I Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet vises til at arbeidet med en sak skal dokumenteres på en slik måte at involverte parter kan gjøre seg kjent med hvilke tiltak som er satt i gang, oppfølgingen av tiltakene og ansvarshavende. Dette stiller krav til at sentrale aspekter rundt barnet er nedtegnet, og at saksmappen er holdt i orden. Når barnevernsaker prøves rettslig, kreves det dokumentasjon av hvilke tiltak som barneverntjenesten har satt i gang, og hvilket mål eventuelle nye tiltak skal strekke seg mot.²⁷ At arbeidet rundt barnet er godt og fortløpende dokumentert, vil også bidra til å sikre kontinuiteten i oppfølgingen av plasseringen ved bytte av saksbehandler. Arkivloven § 6 legger plikt på forvaltningen til å ha et arkiv som er ordnet og innrettet slik at dokumentene fungerer som informasjonskilde, nå og i fremtiden.²⁸

- Saksbehandlingen i barnevernet bør være godt og fortløpende dokumentert og saksmappene bør være holdt i orden.

4.5.2. Faktabeskrivelse

I følge barnevernleder er det ikke sikkert at all kontakt barnevernet har med biologiske foreldre og fosterforeldre blir dokumentert, og hun har opplyst at det noen ganger ventes for lenge med å gjøre det skriftlige arbeidet – på grunn av arbeidspress. Barnevernleder påpeker imidlertid at hvis det er viktig å dokumentere all kontakt, så blir dette gjort.

Når det gjelder politiattester har barnevernleder fortalt at det er en risiko for at disse ikke blir innhentet fordi det fort kan oppstå uklarheter rundt hvem som skal gjøre hva, og hvor det skal arkiveres. Det kan oppstå uklarheter om det er omsorgs- eller fosterhjems kommunen som skal innhente politiattester for fosterforeldre og tilsynsførere. Det er også uklart om kopi skal sendes til den andre kommunen, og om disse skal arkivere den. Barnevernleder opplyser at barneverntjenesten tidligere hadde en praksis på at politiattestene ble sendt tilbake til den det gjaldt etter at barneverntjenesten hadde sett attesten. Det er derfor mulig at attestene til enkelte fosterhjem som revisjonen har gjennomgått mappene til, er sendt tilbake i de tilfellene revisjonen ikke har funnet disse. Denne praksisen er i følge barnevernleder i dag endret.

²⁶ Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem (2006: 25).

²⁷ Riksrevisjonen (2002-2003: 18).

²⁸ Lov om arkiv. § 6 Arkivansvaret.

I en sak revisjonen har gjennomgått der Frogn kommune er omsorgskommune har Frogn kommune en avtale om at fosterhjems kommunen tar seg av all saksbehandling vedrørende oppfølging av barnet. Dette av habilitetsårsaker da fostermor jobber i barnevernet i Frogn kommune. Frogn kommune har det økonomiske ansvaret for saken og vil ta over saken når barnet blir 18 år, med mindre det blir laget en ny avtale om videre oppfølging. I denne saken har Frogn kommune ingen dokumentasjon vedrørende oppfølging av barnet for det siste året. Barnevernleder har opplyst at de vil få oversendt all dokumentasjon hvis det blir aktuelt å ta tilbake ansvaret med oppfølgingen av barnet. Barnevernleder viser til at det tas kontakt med kommunen en gang per år i forbindelse med forsterkning av fosterhjemmet.

Øvrige merknader som fremkommer av denne rapporten er med på å belyse hvorvidt saksbehandlingen er skriftliggjort og om saksmappene er holdt i orden.

4.5.3. Vurderinger

I følge regelverket bør saksbehandlingen i barnevernet være godt og fortløpende dokumentert og saksmappene bør være holdt i orden.

Revisjonens undersøkelse viser at politiattester manglet både for fosterforeldre og tilsynsførere. Årsaken til mangelen kan være en tidligere praksis der politiattester ble returnert før oppdraget var avsluttet. Etter revisjonens vurdering er dette i strid med regelverket.

Revisjonen har også funnet eksempler på manglende dokumentasjon på at oppfølging og tilsyn er foretatt siste år i to saker. I den ene saken er oppfølgingsoppgaver er overført til fosterhjems kommunen. Revisjonen viser til departementets retningslinjer for fosterhjem kapittel 11.1. Her framgår at ansvaret for oppfølging og kontroll pålegger barneverntjenesten i omsorgskommunen. Dette ansvaret kan ikke overføres til fosterhjems kommunen.

Revisjonen har forståelse for at annen kommune utfører saksbehandling knyttet til oppfølgingen av barnet grunnet habilitetsårsaker. Revisjonen vurderer det imidlertid slik at Frogn kommune bør forsikre seg om at fosterhjems kommunen gjennomfører de oppgavene som loven pålegger i forhold til oppfølging av barnet. Dette fordi Frogn kommune fortsatt har det formelle ansvaret som omsorgskommune. Siden Frogn kommune ikke ser noen problemer knyttet til habilitet ved å ha det økonomiske ansvaret for fosterhjemmet, kan ikke revisjon se at habilitet er til hinder for å innhente og arkivere dokumentasjon for gjennomført oppfølging og tilsyn. Etter revisjonens vurdering bør også denne saken være godt og fortløpende dokumentert i barnets og fosterhjemmets saksmappe hos omsorgskommunen.

Revisjonen vil generelt påpeke viktigheten av god orden i saksmappene slik at dokumentene fungerer som informasjonskilde, nå og i fremtiden.

5. Konklusjon

Målet med undersøkelsen har vært å undersøke om Frogn kommune har tilfredstillende rutiner for å følge opp barn plassert i fosterhjem. Revisjonen har blitt opplyst at Frogn kommune tidligere ikke har hatt gode rutinebeskrivelser for arbeidet med godkjenning av fosterhjem, og at kommunen ikke har utarbeidet egne rutinebeskrivelser for oppfølging og tilsyn av barn plassert i fosterhjem. Revisjonen har imidlertid sett at kommunen har en rekke maler og rutinebeskrivelser for deler av arbeidet, og er blitt informert om at Frogn kommune nå er i en prosess med å oppdatere og implementere nye rutinebeskrivelser.

Konklusjonene i rapporten knytter seg til de fire områdene som revisjonen har undersøkt.

Godkjenning av fosterhjem

Revisjonens undersøkelse har avdekket mangler i forhold til Frogn kommunes praksis ved godkjenning av fosterhjem.

- Det er fosterhjemskommunen som skal godkjenne fosterhjemmet dersom ikke annet er avtalt skriftlig. I Frogn kommune er det hovedsakelig omsorgskommunen som godkjenner. Det manglet skriftlig avtale i til sammen 4 av 9 aktuelle saker.
- Det er kommunen som godkjenner fosterhjemmet som skal innhente politiattester for fosterforeldre. Undersøkelsen viste at det manglet politiattest fra fosterforeldre i til sammen 6 av 13 aktuelle saker.

Oppfølging av barn plassert i fosterhjem

Revisjonens undersøkelse av Frogn kommunes oppfølging av barn plassert i fosterhjem av Frogn kommune avdekket følgende:

- Det er utarbeidet fosterhjemsavtale mellom omsorgskommunen og fosterforeldrene i de fleste tilfeller der Frogn kommune er omsorgskommune. Disse gjennomgås imidlertid ikke årlig med fosterforeldrene slik barnevernloven sier.
- Det er utarbeidet foreløpig omsorgsplan i de fleste saker, og permanent omsorgsplan i samtlige saker revisjonen har undersøkt. Det forelå imidlertid ikke dokumentasjon på at permanent omsorgsplan er sendt fylkesnemnda for uttalelse i tråd med regelverket.
- Det forelå ikke dokumentasjon for at barna i undersøkelsen fikk besøk i fosterhjemmet tilsvarende det antallet som barnevernloven krever.

Tilsyn med barn plassert i fosterhjem

Revisjonens undersøkelse har avdekket mangler i forhold til de oppgaver Frogn kommune har som tilsynskommune for barn plassert i fosterhjem i Frogn kommune. Manglene kan knyttes til følgende forhold:

- Ikke alle barn som er plassert i fosterhjem i Frogn kommune har tilsynsfører.
- Ingen av barna i utvalget fikk besøk av tilsynsfører umiddelbart etter plassering i fosterhjemmet.
- Det forelå dokumentasjon som viser at barna kun unntaksvis fikk det antall tilsynsførerbesøk som barnevernloven krever.
- Det manglet politiattest for tilsynsførere i halvparten av de aktuelle tilfellene i undersøkelsen.

Dokumentasjonsrutiner

Revisjonen har funnet mangelfulle rutiner for å fortløpende dokumentasjon av saksbehandlingen i forbindelse med barn plassert i fosterhjem. Manglene kan knyttes til følgende forhold:

- Barneverntjenesten har ikke hatt en klar praksis for innhenting og arkivering av politiattester for fosterforeldre og tilsynførere.
- Det mangler dokumentasjon for at oppfølging og tilsyn er utført det siste året for ett barn som Frogn kommune har omsorgen for.

6. Anbefalinger

Godkjenning av fosterhjem

Revisjonen mener at barneverntjenesten må gjennomføre tiltak som sikrer at godkjenningsarbeidet gjennomføres i tråd med lovkrav, herunder

- Å inngå skriftlig avtale dersom omsorgskommunen godkjenner fosterhjemmet.
- Å tilstrebe at fosterhjemmet godkjennes før plassering.
- Å sørge for at politiattester for fosterforeldre blir innhentet og arkivert av godkjenningsskommunen til oppdraget opphører.

Oppfølging av barn plassert i fosterhjem

Revisjonen mener at barneverntjenesten må gjennomføre tiltak som sikrer at oppfølging av barn plassert i fosterhjem skjer i tråd med lovkrav, herunder

- Å sikre at det gjennomføres det antall fosterhjemsbesøk barnevernloven tilsier.
- Å utvikle rutiner for en årlig gjennomgang av fosterhjemsavtalen med fosterforeldrene.
- Å utvikle rutiner for oversendelse av permanent omsorgsplan til fylkesnemnda senest innen to år etter vedtak om omsorgsovertakelse.

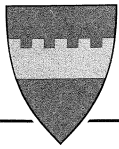
Tilsyn med barn plassert i fosterhjem

Revisjonen mener at barneverntjenesten må gjennomføre tiltak som sikrer at tilsyn med barn plassert i fosterhjem skjer i tråd med lovkrav, herunder

- Å påse at alle barn plassert i fosterhjem i Frogn kommune får oppnevnt tilsynsfører.
- Å tilstrebe at Frogn kommune oppnevner tilsynsfører ved godkjenning av fosterhjemmet og at første tilsynsbesøk gjennomføres umiddelbart etter at barnet er plassert i fosterhjemmet.
- Å sørge for at politiattest for tilsynsfører blir innhentet og arkivert til oppdraget opphører.
- Å sikre at det gjennomføres det antall tilsynsbesøk som barnevernloven tilsier.

Dokumentasjonsrutiner

Barneverntjenesten bør vurdere å iverksette tiltak som sikrer at saksmappene holdes i orden og er innrettet slik at dokumentene fungerer som informasjonskilde, nå og i fremtiden.



Ofl §5a

Follo Distriktsrevisjon
pb 3010

1401 SKI

Vår ref.:
06/3805/BS
06/14933

Deres ref.:

Ark.:
F41

Dato:
04.12.2006

BARN I FOSTERHJEM FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Vi viser til revisjonens oversendelse, ekspedisjon av 17.11.06

Rådmannens høringsuttalelse

Rådmannen har ingenting å bemerke til beskrivelsen av prosjektets hensikt slik det fremkommer i forvaltningsrevisjonens rapport.

Rådmannen har heller ikke kommentarer til revisjonskriteriene som er lagt til grunn for prosjektet.

Når det gjelder prosjektets metode og på hvilken måte data er innhentet vil rådmannen bemerke at prosjektet har vært svært tidkrevende for de ansatte, sett i forhold til de ordinære oppgavene, og det bør vurderes om det for ettertiden er mulig med en gjennomføring som er noe mer rasjonell og tidsbesparende enn tilfelle var her. Det har vært operert med svært knappe tidsfrister både i forhold til intervjuer, mappegjennomgang og gjennomgang av rapporten. Etter rådmannens oppfatning bør det samarbeides mer i planleggingen av forvaltningsprosjekt, herunder avklare forventet ressursbruk

Rådmannen har følgende å bemerke til rapportens konklusjoner og anbefalinger:

Generelt sett vil Rådmannen bemerke at det i forhold til deler av rapportens konklusjoner allerede var iverksatt tiltak før revisjonen fant sted, og at noen av konklusjonene har

anmerkninger i forhold til situasjoner som gjelder tilbake i tid. Rådmannen vil også bemerke at tjenesten har vært i en noe presset bemanningssituasjon som har gjort det krevende å kunne gjennomføre all oppfølging av fosterbarn i tråd med lover, forskrifter og retningslinjer. Når det er sagt skal det understrekes at det selvfølgelig er kommunens intensjon å utføre tjenestene på en måte som til enhver tid er i tråd med gjeldende regelverk.

I forhold til manglende politiattester hos tilsynsførere og fosterforeldre dreier dette seg uten unntak om forhold som ligger tilbake i tid. Da det ble oppdaget at attester ble sendt i retur ble praksisen i forhold til dette endret i tråd med gjeldende lovverk. Dette er formidlet til revisjonen som er klar over at dette ikke lenger er praksis i tjenesten.

I forhold til skriftlige rutiner vedr. plassering og oppfølging av barn i fosterhjem, var arbeidet med dette igangsatt allerede før revisjonen ble iverksatt.

Godkjenning av fosterforeldre:

Det sies her at Frogn kommune mangler avtale om godkjenning i 4 av 9 tilfeller.

Rådmannen vil bemerke at for 2 av disse 4 tilfellene så er det ikke Frogn som er omsorgskommune og at barna var plassert uten at Frogn var klar over det. Det er i disse tilfellene omsorgskommunens ansvar å informere fosterhjems kommunen om plasseringen og også å sørge for at det blir skrevet avtale om godkjenning.

I et av de resterende 2 tilfellene er Rådmannen av den oppfatning at det går klart frem av korrespondansen mellom kommunene at selve godkjenningsprosessen ble gjennomført i samarbeid, men at Frogn kommune var ansvarlig for skriftliggjøringen av godkjenningen.

Oppfølging av barn plassert i fosterhjem:

Rådmannen vil bemerke at hovedårsaken til manglende besøk av saksbehandler i fosterhjemmet skyldes den bemanningssituasjonen tjenesten har vært i. Det er også viktig å understreke at fosterhjemmene av den grunn ikke har vært uten oppfølging. Det har vært oppfølging via telefon, og de aller fleste fosterhjemmene har hatt omfattende veiledning fra Staten eller privat firma (godkjent av staten). Barneverntjenestens viktigste oppgaver i oppfølging av fosterhjemmet i forhold til å forhindre utilsiktede flyttinger, har vært ivaretatt.

Iverksetting av tiltak/tidsperspektiv for iverksetting

Rådmannen er av den oppfatning at de anbefalinger som fremkommer allerede er iverksatt eller i ferd med å bli det.

Tidligere praksis i forhold til innhenting og oppbevaring av politiattester er endret.

Det er foretatt endringer i organisasjonen som sikrer oppfølging av tilsynsførere.

Arbeid med utvikling og implementering av rutiner for plassering i fosterhjem og oppfølging av fosterhjem/barn, er iverksatt.

Rådmannen er av den oppfatning at nødvendige endringer er i ferd med å implementeres og bør være gjennomført innen 6 mnd.

I forhold til **nytt** av forvaltningsrapporten vil Rådmannen bemerke at kommunen ser det som viktig at det føres kontroll med dens ulike virksomheter, herunder også barneverntjenesten. Rapporten oppfattes som nyttig i den forstand at det blir en ytterligere påminnelse i forhold til utførelse av nødvendig endringsarbeid og forbedringer. Som tidligere bemerket var tjenesten allerede i gang med det endringsarbeidet som her foreslås.


Sluttmerknad

Rådmannen vil avslutningsvis orientere om at det er igangsatt et prosjekt innenfor barneverntjenesten. Prosjektets siktemål og mandat er:

1. Analysere nåværende utgifts- og kostnadsnivå i forhold til behovet og rammebetingelser.
2. Foreslå tiltak for å forbedre og/eller effektivisere tjenesten.

Innholdet i dette brevet er sendt i e-post herfra 01.12.06

Med hilsen


Roald Hansen
rådmann

8. Revisjonens kommentarer til Rådmannens uttalelse

Revisjonen tar til etterretning at den kan være mer tydelig når det gjelder forventet ressursbruk og tidsfrister i oppstarten av en forvaltningsrevisjon. Revisjonen vil allikevel bemerke følgende:

Kvalitetssikringen av de dataene som innhentes er for revisjonen avgjørende for de vurderinger og konklusjoner som trekkes. Dette er i samsvar med standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Dette innebærer f.eks. at alle intervjuer som gjennomføres og som tas med i faktabeskrivelsene skal verifiseres av intervjuobjektet. I dette prosjektet ble barnevernleder og alle saksbehandlerne i barneverntjenesten i Frogn kommune intervjuet og følgelig bedt om å verifisere opplysningene.

Også funnene fra saksmappegjennomgangen ble kvalitetssikret av ansvarlig saksbehandler/leder. Dette har i enkelte tilfeller vært tidkrevende, men samtidig helt nødvendig da dokumenter og saksgang i flere tilfeller ga rom for tolkning og misforståelser. Det har også vært tvil om hva som har vært gjeldende fakta i enkelte saker som har vært gjennomgått. Når barneverntjenesten også har hatt problemer med å finne dokumentasjon i disse tilfellene, bekrefter dette at dokumentasjonen har vært uklar/vanskelig tilgjengelig. Revisjonen er kjent med at leder på eget initiativ gjorde henvendelser for å finne ut av hva som var skjedd i enkelte av sakene. Revisjonen ønsker å gi honnør til barneverntjenesten for at de tatt seg tid til å gjennomgå sakene så grundig som de har gjort, noe som styrker kvaliteten i rapporten.

Når det gjelder tidsfrister er revisjonen enig i at det har vært gitt knappe tidsfrister i slutten av prosjektet. Barneverntjenesten har fått utvidede tidsfrister ved tilbakemelding om dette, men revisjonen vil si seg enig i at det har vært et stort fokus på rask gjennomføring.

Vedrørende Rådmannens bemerkninger til rapportens konklusjoner og anbefalinger

Revisjonen kan ikke se at uttalelsen fra rådmannen endrer rapportens konklusjoner og anbefalinger. Rådmannen har i sin uttalelse påpekt enkelte forhold som revisjonen ønsker å kommentere, herunder:

- Uttalelsen peker på årsaker til at det i noen tilfeller mangler skriftlig avtale om hvilken kommune som har godkjent fosterhjemmet. En årsak var at Frogn kommune ikke var informert om at barn var blitt plassert i kommunen før etter noe tid. En annen årsak var at det fremgår av korrespondanse mellom omsorgs- og fosterhjems kommunen at selve godkjenning prosessen ble gjennomgått i samarbeid, men at Frogn kommune var ansvarlig for skriftliggjøringen av godkjenningen. Det er revisjonens vurdering at godkjenning av fosterhjem er å anse som et viktig beslutningspunkt ved omsorgsovertakelse. Revisjonen ser det som viktig at det i ettertid ikke reises tvil om at fosterhjemmet er godkjent og hvem som har godkjent fosterhjemmet. Dette bør dokumenteres gjennom evt. skriftlige avtaler og en godkjenningsrapport.
- Uttalelsen peker videre på at rutine rundt innhenting og arkivering av politiattester er endret og at forholdene avdekket i revisjonsrapporten ligger tilbake i tid. Revisjonen ser det som positivt at kommunen nå arkiverer politiattester til oppdraget

er fullført. Når det gjelder innhenting av politiattester vil revisjonen vise til at barnevernleder selv har påpekt en risiko for at attester ikke blir innhentet fordi det fort kan oppstå uklarheter rundt hvem som skal gjøre hva, og hvor det skal arkiveres. Det er revisjonens oppfatning at det bør være avklart hvilken instans som skal innhente og arkivere attestene. Det vises for øvrig til rapportens anbefalinger om å sørge for at politiattester blir innhentet og arkivert til oppdraget opphører.

- Rådmannen viser i sin uttalelse til at barn i fosterhjem på tross av bemanningsproblemer ikke har vært uten oppfølging. Det vises til oppfølging via telefon og at de aller fleste fosterhjemmene har hatt omfattende veiledning fra staten eller privat firma. Revisjonen finner i sin undersøkelse ingen vesensforskjell mellom oppfølging av fosterbarn og fosterhjem de to siste årene og er av den oppfatning at oppfølgingen ikke har vært i henhold til regelverket i undersøkelsesperioden. Selv om det er positivt at barneverntjenesten mener fosterhjemmene i mange tilfeller har blitt fulgt opp på andre måter, kan ikke dette erstatte de lovpålagte kravene. All kontakt med fosterhjemmene skal i henhold til regelverket komme i tillegg til minst 4 årlige fosterhjemsbesøk.

Revisjonen har for øvrig merket seg at kommunen opplever rapporten som nyttig i barneverntjenestens arbeid med å gjøre endringer og forbedringer. Revisjonen ser det som positivt at kommunen er godt i gang med å utarbeide rutinebeskrivelser innenfor de områdene som revisjonsrapporten har fokusert på og at implementeringen skal skje innen 6 måneder.

Litteratur og kildehenvisninger

Lov

- *Lov om barneverntjenester 1992-07-17 nr. 100*
- *Lov om arkiv 1992-12-04 nr. 126*

Forskrift

- *Forskrift om fosterhjem 2003-12-18 nr. 1656*
- *Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven 1999-10-15 nr. 1090*

Retningslinjer

- *Retningslinjer for fosterhjem av 15. juli 2004 til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100*

Andre kilder

- Barne- og likestillingsdepartementet (2006):
 - *Rutinehåndbok for kommunens arbeid med fosterhjem*
 - *Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene*
 - *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder*
 - *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*
 - *Tilsynsfører i fosterhjem – en veileder*
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2004): *Tilsyn med Frogn kommune*.
- Johansen, Morten og Sundt, Hege (red.) (2005): *Fosterhjemshåndboka*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Ofstad, Kari og Skar, Randi (2004): *Barnevernloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS 2004.
- Riksrevisjonen (2002 – 2003): *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet. Dokument. Nr. 3:10 (2002-2003)*. Oslo: Akademika AS

Vedlegg: Revisjonens dokumentunderlag fra Frogn

Revisjonen har mottatt diverse dokumenter fra barneverntjenesten i Frogn, herunder:

Tilsynsbarn (uavhengig av §) - liste 2006 (datert 25.09.2006)

Fosterbarn § 4-12 - liste 2006 (datert 25.09.2006)

Fosterbarn § 4-4 femte ledd - liste 2006 (datert 25.09.2006)

Omsorgsplan – mal, (udatert)

Internkontroll HMS:

- *Prosedyrer for utarbeidelse av foreløpig omsorgsplan (datert 24.01.2005)*
- *Prosedyrer for utarbeidelse av endelig omsorgsplan (datert 27.11.2003, revidert 24.01.2005)*
- *Prosedyrer for oppnevning av tilsynsfører (datert 27.11.2003)*
- *Prosedyrer for godkjenning av fosterhjem (udatert)*

Oppdragsavtale tilsynsfører – eksempel (datert 11.01.2000)

Rapport fra støttepersoner – mal (udatert)

Vedr. anmodning om oppnevning av tilsynsfører.. – brevmal (udatert)

Avtale om godkjenning av fosterhjem – mal (udatert)