

Follo distriktsrevisjon

Forvaltningsrevisjonsrapport

Barn i fosterhjem

Oppegård kommune

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oppegård 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 Oppegård kommune kan ivareta oppgavene tilknyttet barn plassert i fosterhjem på bedre måter.

Prosjektet er gjennomført i perioden oktober 2007 til desember 2007. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson, kommunalsjef Trond Therkelsen, virksomhetsleder Margaret Gulliksen Letnes og øvrige ansatte ved barneverntjenesten i Oppegård 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 Oppegård kommune 1.februar 2007.



Steinar Neby
revisjonssjef



Tone Kristensen
prosjektleder

08.01.2008

Innholdsfortegnelse

1. SAMMENDRAG	5
2. INNLEDNING	6
2.1. BAKGRUNN	6
2.2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
2.3. AVGRENSNINGER	7
2.4. DEFINISJONER	7
2.5. REVISJONSKRITERIER	7
3. METODE	9
3.1. UTVALG	9
3.2. GJENNOMFØRING	10
3.3. DATAENES GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET	10
4. ANALYSEN	12
4.1. KORT OM BARNEVERNTJENESTEN I OPPEGÅRD KOMMUNE	12
4.2. GODKJENNING AV FOSTERHJEM	13
4.2.1. Revisjonskriterier	13
4.2.2. Faktabeskrivelse	14
4.2.3. Vurderinger	18
4.3. OPPFØLGING AV BARN PLASSERT I FOSTERHJEM	19
4.3.1. Revisjonskriterier	19
4.3.2. Faktabeskrivelse	20
4.3.3. Vurderinger	23
4.4. TILSYN MED BARN PLASSERT I FOSTERHJEM	25
4.4.1. Revisjonskriterier	25
4.4.2. Faktabeskrivelse	26
4.4.3. Vurderinger	30
4.5. DOKUMENTASJONSROUTINER	32
4.5.1. Revisjonskriterier	32
4.5.2. Faktabeskrivelse	32
4.5.3. Vurderinger	33
5. KONKLUSJON	34
6. ANBEFALINGER	36
7. RÅDMANNENS UTTALELSE	37
8. REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	39
9. LITTERATURLISTE	40

1. Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om barn i fosterhjem er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget i Oppegård kommune 1. februar 2007.

Målet med undersøkelsen har vært å undersøke om Oppegård kommune har tilfredsstillende rutiner for å følge opp barn plassert i fosterhjem. Follo distriktsrevisjon har gjennom dokumentanalyser, intervjuer og saksmappegjennomgang undersøkt praksis i Oppegård kommune på fire områder. De undersøkte områdene er:

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

Undersøkelsen har avdekket mangler i forhold til kravene i lovverket når det gjelder praksis ved godkjenning av fosterhjem. Revisjonen har funnet at det i 2 av 9 tilfeller manglet dokumentasjon for at fosterhjemmet var godkjent. Godkjenning av fosterhjem er et ansvar som påligger fosterhjemskommunen, dersom ikke annet er avtalt skriftlig. Skriftlig avtale manglet i halvparten av tilfellene der omsorgskommunen har godkjent fosterhjemmet. Politiattester for fosterforeldre forelå i samtlige tilfeller der Oppegård kommune har godkjent fosterhjemmene. Dokumentasjon for at politiattester for fosterforeldre er innhentet, manglet i 2 av 9 tilfeller der Oppegård kommune er omsorgskommune.

Når det gjelder oppfølging av barn i fosterhjem, har revisjonens undersøkelse vist at det manglet fosterhjemsavtale i 1 tilfelle. Det ble videre avdekket at fosterhjemsavtalene ikke gjennomgås årlig med fosterforeldrene, slik barnevernloven krever. I stedet har Oppegård kommune en jevnlig gjennomgang av oppdragsavtalene som følger av fosterhjemsavtalen. Undersøkelsen viser videre at foreløpige og permanente omsorgsplaner ikke alltid forelå. Det er også funnet avvik fra barnevernlovens krav om minst 4 årlige fosterhjemsbesøk i fosterhjemmet.

Når det gjelder tilsyn med barn plassert i fosterhjem i Oppegård kommune, viser undersøkelsen at samtlige barn hadde tilsynsfører per 1.10.2007. I de sakene hvor Oppegård kommune er omsorgskommune manglet 2 av 9 barn tilsynsfører per 1.10.2007. I ett av disse tilfellene besørger Oppegård kommune selv tilsynsbesøk uten at dette er skriftlig avklart med fosterhjemskommunen. Det ble videre avdekket manglende dokumentasjon for at politiattest for tilsynsfører var innhentet i 2 tilfeller der Oppegård kommune er fosterhjemskommune.

Det tar ofte lang tid før første tilsynsførerbesøk gjennomføres. Ingen av barna fikk besøk av tilsynsfører umiddelbart etter plassering i fosterhjemmet. I ett av tilfellene gikk det 3 ½ år før første tilsynsførerbesøk ble gjennomført. Undersøkelsen viser videre avvik fra kravet om minst 4 tilsynsførerbesøk årlig.

Det stilles store krav til skriftlighet i barnevernssaker. Saksmappene skal være holdt i orden og bidra til informasjon nå og i fremtiden. Revisjonens undersøkelse har imidlertid vist at dokumenter som burde vært arkivert i barnas, fosterhjemmets eller tilsynsførers saksmapper, ikke alltid foreligger. Dette gjelder bl.a. dokumenter som etter revisjonens vurdering berører barnas rettssikkerhet, herunder dokumentasjon på at fosterhjemmet er godkjent og politiattester for tilsynsførere.

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 gjennomførte i 2003 (Dok. 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).

Kommunene er fra 1. januar 2006 pålagt å innføre internkontroll med barneverntjenestene. Barneverntjenesten i Oppegård kommune er i ferd med å implementere nye rutiner og revisjonen antar at dette prosjektet vil være nyttig i dette arbeidet.

Området barnevern ble av kontrollutvalget i Oppegård kommune ansett å ha både høy konsekvens og høy risiko da temaet ble vurdert i den overordnede analysen høsten 2005. Kontrollutvalget vedtok 1. februar 2007 å gjennomføre prosjektet, jf. vedtak i sak 03/07.

2.2. Formål og problemstillinger

Formålet med analysen er å undersøke om Oppegård kommune har tilfredsstillende rutiner for å følge opp og føre tilsyn med 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 Oppegård kommune har plassert i fosterhjem i egen eller annen kommune etter bvl § 4-12, og barn som andre kommuner har plassert i fosterhjem i Oppegård kommune i henhold til bvl §§ 4-12 og 4-4 femte ledd. Revisjonen har undersøkt Oppegård kommunes rutiner og praksis både i kraft av å være omsorgskommune 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 (Bld): Rutinehåndbok for kommunens arbeid med fosterhjem (2006).
- 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 Oppegård kommune i andre kommuner og barn plassert i Oppegård kommune. Det er hovedsakelig undersøkt tre typer data:

- Skriftlige rutinebeskrivelser i barneverntjenesten i Oppegård kommune.
- Saksmapper til fosterhjem og fosterhjemsbarn, og dokumentasjon om tilsynsførere.
- Muntlig informasjon fra virksomhetsleder og saksbehandlere.

I tillegg har revisjonen hatt samtaler med Bld, Bufetat (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 virksomhetsleder 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

Mappegjennomgangen har vært gjennomført i to utvalg:

Utvalg 1: Utvalg av plasseringer hvor Oppegård kommune er omsorgskommune

Revisjonen har mottatt en liste over barn som var plassert av Oppegård kommune i fosterhjem i henhold til bvl § 4-12. Denne listen bestod av 17 plasseringer per 1.10.2007. Det ble undersøkt et tilfeldig utvalg av barna som var plassert i fosterhjem etter 1997. Hver andre plassering etter 1997 ble undersøkt. Uttrekket har resultert i et utvalg på 9 plasseringer. Disse barna er plassert av Oppegård kommune i 9 ulike kommuner.

Tabell 1: Utvalg 1: Oppegård kommune er omsorgskommune

Mappegjennomgang	Populasjon 1	Utvalg 1
Fosterhjemsbarn per 1.10.2007 som Oppegård kommune har oppfølgingsansvar for:	17	9*

**Oppegård kommune er både omsorgs- og fosterhjemskommune for ett av barna*

Utvalg 2: Utvalg av plasseringer hvor Oppegård kommune er fosterhjemskommune

Revisjonen har mottatt en liste over barn som var plassert i fosterhjem i Oppegård kommune av andre kommuner per 1.10. 2007. Denne listen bestod av 6 plasseringer hvor Oppegård kommune kun er fosterhjemskommune. I tillegg kommer 1 sak der Oppegård kommune som omsorgskommune har plassert barn i egen kommune. På grunn av at populasjonen ikke utgjør

mer enn 7 barn, er samtlige plasseringer etter 1997 undersøkt. Utvalget omfatter 5 barn. Barna er plassert i Oppegård kommune fra fem ulike omsorgskommuner.

Tabell 2: Utvalg 2: Oppegård kommune er fosterhjemscommune

Mappegjennomgang	Populasjon 2	Utvalg 2
Fosterhjemsbarn per 1.10.2007 som Oppegård kommune har tilsynsansvar for:	7	5

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 2007 undersøkt et utvalg saksmapper for barn som var plassert i fosterhjem per 1.10.2007. Det er sett på oppfølging og tilsyn med barna de to siste årene, fra oktober 2005 til oktober 2007. Faktaopplysninger fra saksmappingjennomgangen er bekreftet av saksbehandler.

Intervjuer

Revisjonen har hatt samtaler med kommunalsjef, virksomhetsleder, tiltakskonsulent og saksbehandlere for sakene i utvalgene. Opplysningene benyttet i rapporten er bekreftet av de som ble intervjuet.

3.3. Dataenes gyldighet og pålitelighet

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet).

Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsket å måle. For å sikre at det samles inn data som er relevante i forhold til formål og problemstillinger har revisjonen hatt intervjuer med ledelsen i Bufetat fagteam Ski og fosterhjemstjenesten i Oslo og Akershus. Viktige aspekter knyttet til fosterhjemspraksis ble fanget opp og bidro til å spisse revisjonskriteriene. Gyldigheten anses å være sikret ved at det er innhentet relevante data ut fra fastsatte revisjonskriterier og ved at mål og problemstillinger synes å være godt dekket i resultatbeskrivelsen.

Pålitelighet handler om at opplysningene må være korrekte. Det setter krav til nøyaktig datainnsamling og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Undersøkelsen bygger i første rekke på opplysninger fra gjennomgangen av saksmapper og

samtaler med virksomhetsleder, tiltakskonsulent og saksbehandlere. Informasjon som er fremkommet er referert og bekreftet av de som er intervjuet. Når det gjelder mappegjennomgangen har revisjonen sett på et tilfeldig utvalg av fosterhjems plasseringer som Oppegård kommune har et oppfølgings- eller tilsynsansvar for. Det ligger en usikkerhet i at revisor kan tolke dokumentene arkivert i mappene feil eller ufullstendig, så det har vært meget viktig for undersøkelsen å kvalitetssikre alle data som er innhentet i mappene. Dette innebærer at all informasjon som er fremkommet i mappegjennomgangen er gjennomgått sammen med saksbehandler, og vi har derigjennom redusert risikoen for feil i datagrunnlaget. Samtalene med de ansatte i barneverntjenesten har båret preg av refleksjon og åpenhet.

4. Analysen

4.1. Kort om barneverntjenesten i Oppegård kommune

- Oppegård kommune har per 1.10.07 plassert 17 barn i fosterhjem i henhold til bvl § 4-12. Disse barna har kommunen ansvar for som omsorgskommune. Av disse er ett barn plassert i fosterhjem i Oppegård kommune. Dette innebærer at Oppegård kommune både er omsorgs- og fosterhjemskommune for dette barnet.
- Oppegård kommune har per 1.10.07 tilsynsansvar for 7 barn som er plassert i fosterhjem i Oppegård kommune etter bvl § 4-12 og § 4-4 5. ledd. Av disse er 6 plassert fra andre kommuner og 1 barn er plassert fra Oppegård kommune.
- Det er til sammen 11,6 stillinger i barneverntjenesten i Oppegård kommune. Det er virksomhetsleder (100%), fagansvarlig ungdom (100%), fagansvarlig barn (100%), tiltakskonsulent (100%), merkantil (80%), merkantil (40%), 5 saksbehandlere (100%), 1 saksbehandler (80%) og 1 saksbehandler (60 %).

Virksomhetsleder viser til at det generelt har vært liten utskiftning av saksbehandlere de siste årene i Oppegård kommune, men høsten 2007 har en ansatt sluttet og to har fått 1 års permisjon for å arbeide med den omorganiserte ”nye” Follo Barnevernvakt. Den nye ordningen er et samarbeid mellom Follokommunene og styrker tilgjengeligheten til barnevernvakten utover ordinær arbeidstid. På undersøkelsestidspunktet rekrutteres 3 nye personer i barneverntjenesten i Oppegård kommune, den siste vil være på plass på nyåret. Virksomhetsleder opplyser til revisjonen at hun ikke er bekymret for situasjonen og viser til at gruppen ansatte i barneverntjenesten er svært stabil og at det sjelden er turnover.

1.1.2006 trådte ny forskrift om intern kontroll for kommunenes oppgaver etter lov om barneverntjenester i kraft (internkontrollforskriften). Våren 2006 ga Bld ut veiledninger og rutinehåndbøker for bl.a. godkjenning, oppfølging og tilsyn med barn i fosterhjem. Virksomhetsleder har opplyst til revisjonen at adekvate sjekklister fra veiledningene er tatt i bruk og at det arbeides med å samle, oppdatere og utarbeide nye rutiner i samsvar med internkontrollforskriften. Rutinene samles i kommunens ”Rutinehåndbok for barneverntjenesten i Oppegård kommune”. Arbeidet skal i følge virksomhetsleder ferdigstilles i løpet av året 2007.

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

- Som *omsorgskommune* har Oppegård kommune ansvar for oppfølging og kontroll av barnets situasjon og for oppfølging av fosterhjemmet.
- Som *fosterhjemskommune* har Oppegård 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 kommunen der fosterhjemmet ligger, dvs fosterhjems kommunen.¹ Det fremgår imidlertid både av lovens forarbeider og av forskriften om fosterhjem § 8 at i de tilfeller barnet plasseres i en annen kommune enn den kommune 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.²

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.³ 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.⁴

Hovedregelen er at plassering i fosterhjem ikke skal foretas før fosterhjemmet er godkjent. Unntak fra hovedregelen om at fosterhjemmet må være godkjent for det enkelte barn før barnet flytter inn kan bare gjøres i helt spesielle tilfeller, eksempelvis ved akutt plasseringer i beredskapshjem⁵, der det ikke lar seg gjøre å godkjenne hjemmet før plassering.⁶

Revisjonen har i dette avsnittet valgt ut følgende kriterier:

- 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.

¹ Bvl § 4-22 siste ledd, Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene (2006: 30).

² Ofstad og Skar (2004: 207).

³ Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven § 3.

⁴ Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven § 8.

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 Retningslinjer for fosterhjem § 5.

4.2.2. Faktabeskrivelse

Godkjenningsinstans

Revisjonen har i brev fra Oppegård kommune av 16.10.07 fått opplyst at når barneverntjenesten i Oppegård kommune har behov for fosterhjem, søkes det om dette fra Bufetat. Barnevernet sender søknad til Bufetat fagteam Ski, som videreformidler denne, enten til fosterhjemstjenesten i Akershus eller til fosterhjemstjenesten i Østfold.

I følge regelverket er hovedregelen at fosterhjems kommunen godkjenner fosterhjemmet, dersom ikke annet er avtalt. Dersom omsorgskommunen selv godkjenner fosterhjemmet skal det foreligge en skriftlig avtale mellom fosterhjems- og omsorgskommunen. Revisjonen registrerer at dette er tatt inn i "Rutinehåndbok for barneverntjenesten i Oppegård kommune". Her framgår bl.a at:

- Godkjenningen kan foretas av omsorgskommunen, men da etter skriftlig avtale med bostedskommunen til det aktuelle fosterhjemmet.

Det står videre at:

- Barn kan bare plasseres i godkjent fosterhjem.
- Fosterhjemmet må i tillegg til generell godkjenning, være godkjent for det konkrete barnet.

I sitt brev av 16.10.07 opplyser kommunen at i de tilfeller der Oppegård barneverntjeneste godkjenner fosterhjemmet, vil som hovedregel tiltakskonsulent og en barnevernkonsulent foreta hjemmebesøk. Rapporter om at fosterhjemmet er Pride-godkjent⁷ vil ofte foreligge, men barneverntjenesten lager i tillegg en egen godkjenningsrapport for fosterhjemmet for det enkelte barn som plasseres i hjemmet.

Revisjonen har undersøkt i saksmappene om fosterhjemmene som er lokalisert i Oppegård kommune er godkjent, hvilken kommune som har godkjent fosterhjemmet, og om det foreligger skriftlig avtale om godkjenning i de tilfeller der dette er påkrevd.

Tabellen nedenfor viser godkjenningsinstans for Utvalg 2, der Oppegård kommune er fosterhjems kommune i alle saker.

Tabell 3: Utvalg 2 - Godkjenningsinstans når Oppegård kommune er fosterhjems kommune

Utvalg 2	Fosterhjems-kommune	Er fosterhjemmet godkjent ?	Godkjennings-kommune	Skriftlig avtale
1	Oppegård	Ja	Oslo	Nei
2	Oppegård	Ja	Oppegård	Uaktuelt
3	Oppegård	Ja	Ås ⁸	Nei
4	Oppegård	Ja	Lørenskog	Nei
5	Oppegård	Ja	Oppegård	Uaktuelt

⁷ Pride er et ferdighetsbasert opplæringsprogram som forbereder, utvikler og støtter fosterhjem. Målsettingen med Pride er å gi fosterfamilie best mulig forutsetninger for å lykkes med arbeidet, og på den måten sikre barn som berøres av fosterhjemsomsorgen så trygge og gode oppvekstvilkår som mulig. Kilde: www.fosterhjem.no

⁸ Det foreligger ingen skriftlig avtale mellom Oppegård kommune og Ås kommune om at Ås kommune skal godkjenne fosterhjemmet. Det framgår imidlertid av korrespondansen mellom kommunene at Ås kommune påtar seg å godkjenne fosterhjemmet.

Undersøkelsen viser:

- Det foreligger dokumentasjon for at fosterhjemmet er godkjent for barnet i samtlige tilfeller i Utvalg 2. Oppegård kommune har som fosterhjemskommune godkjent fosterhjemmet i 2 av 5 tilfeller.
- Omsorgskommunen har godkjent fosterhjemmet i 3 av 5 tilfeller.
- Skriftlig avtale om at omsorgskommunen godkjenner fosterhjemmet mangler i samtlige 3 aktuelle tilfeller.

Revisjonen har også undersøkt om fosterhjemmene i Utvalg 1 er godkjent, hvilken kommune som har godkjent fosterhjemmet og om det foreligger skriftlig avtale om godkjenning der Oppegård som omsorgskommune har godkjent hjemmet, jf nedenstående tabell.

Tabell 4: Utvalg 1 - Godkjenninginstans når Oppegård kommune er omsorgskommune

Utvalg 1	Fosterhjems-kommune	Er fosterhjemmet godkjent ?	Godkjenning-kommune	Foreligger skriftlig avtale?
1	Setskog	Nei	Uavklart ⁹	Uaktuelt
2	Nannestad	Ja	Oppegård	Ja
3	Oslo	Ja	Oslo	Uaktuelt
4	Enebakk	Ja	Oppegård	Ja
5	Aurskog-Høland	Ja	Aurskog-Høland	Uaktuelt
6	Bærum	Nei	Oppegård ¹⁰	nei
7	Oppegård	Ja	Oppegård	Uaktuelt
8	Gjerdrum	Ja	Oppegård	Ja
9	Vestby	Ja	Oppegård	Ja

Undersøkelsen viser:

- Oppegård kommune har ikke framskaffet dokumentasjon for at fosterhjemmet er godkjent for barnet i 2 av 9 tilfeller i Utvalg 1. På undersøkelsestidspunktet var det gått ca. 3 år siden plasseringen i sak 1 og ca. 1 ½ år siden plasseringen i sak 6.
- Oppegård kommune har godkjent fosterhjemmet i kraft av å være omsorgskommune i 6 av 9 tilfeller.
- Skriftlig avtale om at omsorgskommunen godkjenner fosterhjemmet mangler i 1 av 5 aktuelle tilfeller.

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 egnet fosterhjem.

⁹ I sak 1 har ikke barneverntjenesten framskaffet dokumentasjon som viser at fosterhjemmet er godkjent for barnet. Saksbehandler viser til at fosterhjemmet er Pride-godkjent.

¹⁰ I sak 6 har ikke barneverntjenesten framskaffet informasjon som viser at fosterhjemmet er godkjent for barnet. Saksbehandler viser til at Oppegård kommune gjennomførte et godkjenningsbesøk første uka i mai, men at det ikke ble skrevet godkjenningsrapport. Saksbehandler viser til at fosterhjemmet er Pride-godkjent.

Det er omsorgskommunen som plasserer barna i fosterhjemmet. Revisjonen har undersøkt Utvalg 1 for å se om Oppegård kommune har plassert barn i fosterhjem før godkjenning foreligger.

Tabell 5:

Utvalg 1: Oppegård kommune er omsorgskommune - Andel fosterhjem som ble godkjent før plassering

Utvalg 1	Plasseringsdato	Godkjenningsdato	Kommentar
1	2004 (nov)	Foreligger ikke	Avvik
2	2005 (juli)	2005 (juli)	Ok
3	2000 (sep)	2000 (feb)	Ok
4	2007 (juni)	2007 (mai)	Ok
5	2004 (juli)	2004 (mai)	Ok
6	2006 (juli)	Foreligger ikke	Avvik
7	2003 (feb)	2002 (okt)	Ok
8	1997 (des)	1997 (nov)	Ok
9	2007 (jan)	2007 (aug)	Avvik

Undersøkelsen viser:

- I 3 av 9 tilfeller har ikke barneverntjenesten framskaffet dokumentasjon for at fosterhjemmet er godkjent som fosterhjem før plassering.

I sak 9 opplyser saksbehandler at fosterhjemmet ved plasseringen var godkjent som Ungdomsfamilie i Akershus (UFA). Revisjonen har i samtale med UFA fått bekreftet at selv om familier er godkjent av UFA som ungdomsfamilie, skal barneverntjenesten i kommunene godkjenne også disse fosterhjemmene til det konkrete barnet.¹¹ Fosterhjemmet i dette tilfellet ble ikke godkjent for barnet før syv måneder etter plasseringen.

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 gjennomgått "Rutinehåndbok for barneverntjenesten i Oppegård kommune". Revisjonen har ikke funnet beskrevet rutine for at godkjenningsskjemmet skal innhente politiattest og at disse skal arkiveres hos godkjenningsskjemmet til oppdraget opphører.

Revisjonen har fått opplyst i brev fra Oppegård kommune av 16.10.07 at tidligere rutine var å makulere politiattester etter 3 måneder. I følge brevet har dette vært feil praktisering og barneverntjenesten har valgt å innhente politiattestene på nytt der hvor disse tidligere var makulert. Det står videre at dette gjaldt for et lite antall fosterhjem og at dette nå skal være i orden.

Revisjonen har undersøkt forekomsten av politiattester for fosterforeldre i saksmappene i begge utvalg der Oppegård kommune har godkjent fosterhjemmet, jf tabellene 6 og 7 nedenfor.

¹¹ Jmf samtale med UFA 13. og 19. oktober 2006.

Tabell 6: Utvalg 1: Oppegård kommune er omsorgskommune - Politiattest for fosterforeldre.

Utvalg 1	Godkjenning-kommune	Foreligger politiattest for fosterforeldre i Oppegård kommune?	Kommentar
1	Uavklart	Ja	Ok
2	Oppegård	Ja	Ok
3	Oslo	Nei	Ok ¹²
4	Oppegård	Ja	Ok
5	Aurskog-Høland	Nei	Ok ¹³
6	Bærum	Ja	Ok
7	Oppegård	Ja	Ok
8	Oppegård	Ja	Ok
9	Oppegård	Ja	Ok

Undersøkelsen viser:

- Politiattester for fosterforeldre er innhentet i samtlige tilfeller der Oppegård kommune har godkjent fosterhjemmet i Utvalg 1.

Revisjonen har også undersøkt om det foreligger politiattester i de sakene der Oppegård kommune har godkjent fosterhjemmet, jf Utvalg 2:

Tabell 7: Utvalg 2: Oppegård kommune er fosterhjems-kommune - Politiattest for fosterforeldre

Utvalg 2	Godkjenning-kommune	Foreligger politiattest for fosterforeldre i Oppegård kommune?	Kommentar
1	Oslo	Ja	Ok
2	Oppegård	Ja	Ok
3	Ås	Nei	Ok ¹⁴
4	Lørenskog	Ja	Ok
5	Oppegård	Ja	Ok

Undersøkelsen viser:

- Politiattester for fosterforeldre er innhentet i samtlige tilfeller der Oppegård kommune har godkjent fosterhjemmet i Utvalg 2.

Revisjonens undersøkelse viser at politiattester for fosterforeldre er innhentet i de tilfeller der Oppegård kommune har godkjent fosterhjemmet. Det registreres at politiattester for fosterforeldre også er innhentet og arkivert i saksmapper i flere tilfeller der Oppegård kommune ikke har godkjent fosterhjemmet.

¹² Oppegård er ikke godkjenning-kommune

¹³ Oppegård er ikke godkjenning-kommune

¹⁴ Oppegård er ikke godkjenning-kommune

4.2.3. Vurderinger

Det er fosterhjems kommunen som skal godkjenne fosterhjemmet dersom ikke annet er avtalt skriftlig. Undersøkelsen viser at det ikke er en konsekvent praksis på at fosterhjems kommunen godkjenner fosterhjemmene i Oppegård kommune. I flere tilfeller er det omsorgskommunen som godkjenner fosterhjemmene. Dette gir regelverket anledning til dersom foreligger skriftlig avtale mellom fosterhjems kommunen og omsorgskommunen om dette. Undersøkelsen viser at skriftlig avtale mangler i halvparten av tilfellene der omsorgskommunen har godkjent fosterhjemmene.

Revisjonen vil vise til at det ligger en kvalitetssikring i at en mer nøytral instans enn omsorgskommunen foretar godkjenningen. Omsorgskommunen har et tidspres på seg til å finne et egnet hjem innen seks uker fra vedtak om omsorgsovertakelse er fattet. Dersom omsorgskommunen allikevel godkjenner, bør Oppegård kommune sørge for at det inngås skriftlig avtale om dette i tråd med regelverket.

Omsorgskommunen skal i følge regelverket ikke plassere barn i fosterhjem som ikke er godkjent. Revisjonen har funnet at Oppegård kommune har plassert barn i fosterhjem som ikke er dokumentert godkjent for barnet i 3 av 9 tilfeller. I to av tilfellene mangler dokumentasjon for at fosterhjemmene er godkjent. Revisjonen vil vise til at godkjenning av fosterhjem er et viktig beslutningspunkt i en omsorgsovertakelse. Det er følgelig viktig at godkjenning av fosterhjem skjer skriftlig for at det ikke skal reises tvil om godkjenningen i ettertid. Revisjonen vil også påpeke at tidligere besøkshjem og hjem som er godkjent som ungdomsfamilie også skal godkjennes som fosterhjem til det enkelte barn som skal plasseres.

I det tredje tilfellet viser undersøkelsen at Oppegård kommune som omsorgskommune har plassert et barn i et fosterhjem som ikke ble godkjent før etter syv måneder. Regelverket åpner for at plassering kan skje før fosterhjemmet er godkjent i helt spesielle tilfeller, eksempelvis ved akutt plasseringer i beredskapshjem, der det ikke lar seg gjøre å godkjenne hjemmet før plassering. Revisjonen har ikke funnet dokumentert at det er tilfellet i denne saken.

Revisjonen ser positivt på at Oppegård kommune har innskjerpet rutinene for å sikre at politiattester blir innhentet og arkivert og anmoder om at rutinen nedtegnes skriftlig. Det er den kommunen som godkjenner fosterhjemmet som har ansvaret for å innhente politiattester fra fosterforeldre. Undersøkelsen viser at politiattester for fosterforeldre er innhentet i de sakene der Oppegård kommune har godkjent fosterhjemmet.

I de tilfellene der andre kommuner har godkjent fosterhjemmene, mangler dokumentasjon for at politiattest er innhentet i 2 av 9 tilfeller. Oppegård kommune er omsorgskommune for disse fosterhjemmene og har ikke forestått godkjenningen. Revisjonen vil peke på at framleggelse av politiattest bidrar til økt rettssikkerhet for barn plassert i fosterhjem. Revisjonen vil derfor anmode Oppegård kommune som omsorgskommune om å etablere et system for å forsikre seg om at politiattest for fosterforeldre blir innhentet, også der de selv ikke foretar godkjenningen.

4.3. Oppfølging av barn plassert i fosterhjem

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

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.¹⁵ Barneverntjenesten og fosterforeldrene skal gjennomgå avtalen minimum en gang i året og foreta eventuelle endringer.¹⁶

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).¹⁷

I god tid før barnet fyller 18 år skal barneverntjenesten i samarbeid med barnet vurdere om plasseringen skal opprettholdes eller om barnet skal motta andre hjelpetiltak etter fylte 18 år. Dersom barnet samtykker skal barneverntjenesten utarbeide en plan for framtidige tiltak. Planen kan endres.¹⁸

Ansvar for oppfølging og kontroll av barn i fosterhjem påligger barneverntjenesten i omsorgskommunen. Dette ansvaret kan ikke overføres til fosterhjems kommunen.¹⁹

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.²⁰

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.
- I god tid før barnet fyller 18 år skal barneverntjenesten samarbeide med barnet om plasseringen skal opprettholdes. Dersom barnet samtykker skal det utarbeides plan for framtidige tiltak.

¹⁵ Forskrift om fosterhjem § 6.

¹⁶ Forskrift om fosterhjem § 6.

¹⁷ Bvl § 4-15

¹⁸ Bvl § 4-15

¹⁹ Retningslinjer for fosterhjem av 15. juli 2004 til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100.

²⁰ Forskrift om fosterhjem §7.

- Det skal foreligge dokumentasjon for alle fosterhjemsbesøk som omsorgskommunen har foretatt. Antallet bør være minst fire i året, dersom ikke annet er avtalt.

4.3.2 Faktabeskrivelse

Fosterhjemsavtale

I følge fosterhjemforskriften skal omsorgskommunen og fosterforeldrene inngå fosterhjemsavtale. Dette er en standardisert avtale utarbeidet av Barne- og familiedepartementet.²¹ Avtalen skal gjennomgås årlig. Revisjonen har fått opplyst av virksomhetsleder at departementets skjema for fosterhjemsavtale fylles ut, men at denne avtalen ikke gjennomgås jevnlig med fosterforeldrene. Det utarbeides imidlertid oppdragsavtaler med fosterhjemmet som evalueres minst en gang årlig. Oppdragsavtalene følger av fosterhjemsavtalen og har ifølge virksomhetsleder elementer som arbeidsforhold og økonomi i fosterhjemmet.

Undersøkelsen viser at rutine for fosterhjemsavtale inngår i "Rutinehåndbok for barneverntjenesten i Oppegård kommune".

Revisjonen har undersøkt om det foreligger fosterhjemsavtale mellom omsorgskommunen og fosterforeldrene i de tilfeller Oppegård kommune er omsorgskommune (Utvalg 1). Det er også undersøkt om avtalene er inngått før barnet ble plassert i fosterhjem.

Tabell 8: Utvalg 1: Oppegård kommune er omsorgskommune - Fosterhjemsavtale

Utvalg 1	Fosterhjemsavtale	Er fosterhjemsavtale inngått før plassering?	Kommentar
1	Ja	Nei	Avvik ²²
2	Ja	Ja	Ok
3	Ja	Ja	Ok
4	Ja	ja	Ok
5	Ja	ja	Ok
6	Ja	Ja	Ok
7	Ja	Nei	Avvik ²³
8	Ja	ja	Ok
9	Nei	Uaktuelt	Avvik ²⁴

Undersøkelsen viser:

- Det mangler fosterhjemsavtale i 1 av 9 tilfeller. På undersøkelsestidspunktet var det gått ca. 7 måneder siden plasseringen i dette tilfellet.
- I 2 av 8 aktuelle tilfeller er ikke fosterhjemsavtalen inngått før plassering. Avtalene er imidlertid inngått få dager etter plasseringen, henholdsvis 4 og 13 dager etter plasseringen.

²¹ Skjema Q-0223

²² Avvik: 13 dager etter plassering

²³ Avvik: kun 4 dager etter plassering

²⁴ Avvik: mangler fosterhjemsavtale

Det foreligger ingen dokumentasjon på at fosterhjemsavtalen er gjennomgått med fosterforeldrene årlig. Undersøkelsen viser imidlertid at oppdragsavtalene gjennomgås jevnlig og minst en gang årlig.

Omsorgsplaner

Undersøkelsen viser at rutine for omsorgsplaner inngår i "Rutinehåndbok for barneverntjenesten i Oppegård kommune".

Oppegård kommune har i sitt brev av 16.10.07 sagt at det utarbeides en tiltaksplan for det enkelte barn ved § 4-12 plasseringer. Revisjonen registrerer at foreløpig omsorgsplan ofte er definert som tiltaksplan. Flere av saksbehandlerne har bekreftet at tiltaksplan er å regne som foreløpig omsorgsplan. Betegnelsen tiltaksplan brukes også i barneverntjenestens nye fagsystem "Familia". Revisjonen registrerer at dokumentet som defineres som foreløpig omsorgsplan varierer i utforming og betegnelse.

Revisjonen har gjennomgått saksmappene til barna i Utvalg 1 for å undersøke om det er utarbeidet foreløpige og permanente omsorgsplaner, jf. tabellen nedenfor:

Tabell 9: Utvalg 1: Oppegård kommune er omsorgskommune - Omsorgsplaner

Utvalg 1	Vedtaksdato	Foreligger foreløpig omsorgsplan ?	Foreligger permanent omsorgsplan ?
1	2004 (sep)	Ja	Ja
2	2005 (jun)	Ja	Ja
3	2000 (sep)	Ja	Ja
4	2006 (okt)	Ja	uaktuelt
5	2004 (mar)	Ja	nei
6	2006 (mai)	Nei	uaktuelt
7	2003 (feb)	Ja	Ja
8	1997 (sep)	Ja	nei
9	2007 (jan)	Ja	uaktuelt

Undersøkelsen viser:

- Foreløpig omsorgsplan mangler i 1 av 9 tilfeller
- Permanent omsorgsplan mangler i 2 av 6 aktuelle tilfeller

Tiltaksplan for barn over 18 år

I god tid før et fosterhjemsbarn nærmer seg 18 år skal det i samarbeid med barnet vurderes om plasseringen skal opprettholdes eller om barnet skal motta andre hjelpetiltak etter fylte 18 år. Sakene i Utvalg 1 har ikke tilfeller der ungdom fyller 18 år i løpet av 2007. Revisjonen registrerer imidlertid at kommunen har skriftlig rutinebeskrivelse på oppfølging etter 18 år, jf beskrivelse i "Rutinehåndbok for barneverntjenesten i Oppegård kommune". Her står bl.a. at det i god tid før barnet fyller 18 år skal vurderes videre plassering eller andre hjelpetiltak. Ungdommen må skriftlig samtykke til tiltaket på eget skjema.

Fosterhjemsbesøk

I fosterhjemsavtalen fra departementet framgår det at barneverntjenestene skal foreta minst 2 besøk i fosterhjemmene årlig, mens det i lov og forskrift framgår at det skal foretas minst 4 besøk i året. Revisjonen har vært i kontakt med seniorrådgiver i Barne- og

ungdomsavdelingen i Bld og fått opplyst at krav i lov og forskrift går foran fosterhjemsavtalen.²⁵ Virksomhetsleder har til revisjonen opplyst at fosterhjemsbesøkene det første året etter at barnet er plassert skjer en gang i måneden. Deretter gjennomføres minst fire besøk årlig.

Revisjonen har undersøkt antallet fosterhjemsbesøk for barna i Utvalg 1 for perioden oktober 2005 til oktober 2007. Ikke alle barna har vært plassert i fosterhjem i hele perioden. Revisjonen har imidlertid lagt til grunn at fosterhjemsbesøkene bør skje omtrentlig hver 3. måned for at kravet om minst 4 besøk årlig skal innfris.

Tabell 10: Utvalg 1: Oppegård kommune er omsorgskommune - Antall fosterhjemsbesøk

Utvalg 1	Plasseringsdato	Antall referater Okt 05-okt 06	Antall referater Okt 06-okt 07	Kommentarer
1	2004 (nov)	0	4	Avvik okt 05-okt 06
2	2005 (juli)	2	5	Avvik okt 05-okt 06
3	2000 (sep)	0	2	Avvik begge perioder
4	2007 (jun)	Uaktuelt	2	Ok ²⁶
5	2004 (juli)	2	4	Avvik okt 05-okt 06
6	2006 (juli)	Uaktuelt	0	Avvik okt 06-okt 07
7	2003 (feb)	1	0	Avvik begge perioder
8	1997 (des)	0	0	Avvik begge perioder
9	2007 (mar)	Uaktuelt	0	Avvik okt 06-okt 07

Undersøkelsen viser:

- I 3 av 6 aktuelle tilfeller mangler dokumentasjon for at det er gjennomført minst 4 fosterhjemsbesøk de to siste årene. For 1 av barna i utvalget mangler dokumentasjon for at det er foretatt fosterhjemsbesøk i det hele tatt de siste to årene, jf sak 8.
- I 6 av 6 aktuelle tilfeller mangler dokumentasjon for at det er gjennomført minst 4 fosterhjemsbesøk i perioden oktober 05 til oktober 06.
- I 6 av 9 aktuelle tilfeller mangler dokumentasjon for at det er gjennomført minst 4 fosterhjemsbesøk i perioden oktober 06 til oktober 07.
- Det er ikke inngått avtaler om redusert antall fosterhjemsbesøk i de 4 tilfellene der det er gjennomført færre fosterhjemsbesøk enn kravet om minst 4 fosterhjemsbesøk.

Undersøkelsen viser at fosterhjemsbesøkene ikke alltid dokumenteres. Flere av saksbehandlerne har til revisjonen opplyst at det er gjennomført flere fosterhjemsbesøk enn det som det er fremlagt dokumentasjon for. Når det gjelder sak 6, har saksbehandler vist til datoer hvor hun har vært på fosterhjemsbesøk. Siden disse besøkene ikke kan dokumenteres verken i saksbehandlingssystem eller i barnets saksmappe, er de ikke tatt med i revisjonens telling av antall fosterhjemsbesøk. Det samme gjelder sak 9 der saksbehandler mener å ha vært på to fosterhjemsbesøk, men kan ikke framskaffe dokumentasjon for at besøkene er gjennomført.

Undersøkelsen viser videre at det varierer hvordan gjennomførte fosterhjemsbesøk dokumenteres. I enkelte tilfeller skrives referater fra besøkene som journalføres og

²⁵ Jf. samtale og e-post av 25.09.06.

²⁶ Barnet ble plassert i juni 2007, og revisjonen har vurdert at det er gjennomført besøk tilsvarende krav i regelverket.

dokumentføres i barnets saksmappe. I andre tilfeller journalføres besøkene uten å dokumentføres i saksmappene. Hva som nedtegnes fra besøkene varierer både i form og innhold.

Rutiner for fosterhjemsbesøk inngår i "Rutinehåndbok for barneverntjenesten i Oppegård kommune". Revisjonen har funnet to ulike rutinebeskrivelser for fosterhjemsbesøk. I det første dokumentet "Plassering fosterhjem" framgår at saksbehandler bør besøke fosterhjemmet hyppig det første året (hver mnd). Det står ikke at det minst skal gjennomføres 4 fosterhjemsbesøk årlig slik forskriften krever. I det andre dokumentet "Handlingsplan for styrking av fosterhjemsarbeidet i Oppegård kommune" står at barn under omsorg skal følges opp med besøk av saksbehandler minst 4 ganger årlig. Det framgår ikke i noen av dokumentene hvordan fosterhjemsbesøk skal dokumenteres. Virksomhetsleder viser til at rutinehåndboken vil være sentral i det pågående arbeidet med å beskrive rutine for fosterhjemsarbeid på en ensartet og tydelig måte og i tråd med regelverket.

Se for øvrig kapitlene 4.5.2 og 4.5.3.

4.3.3 Vurderinger

Undersøkelsen viser at fosterhjemsavtale mangler i 1 av 9 tilfeller. Oppegård kommune har ikke rutine for å evaluere fosterhjemsavtalen slik den framstår, men det skjer en jevnlig oppfølging av oppdragsavtalene minst en gang årlig. Revisjonen vil peke på at det er viktig at fosterhjemsavtaler utarbeides og følges opp fordi den beskriver hvilke plikter barneverntjenesten i omsorgskommunen har og hvilke plikter fosterforeldrene har. Selv om Oppegård kommune har rutine på å gjennomgå oppdragsavtalene, vil revisjonen anmode Oppegård kommune å etablere rutiner for å gjennomgå fosterhjemsavtalene. 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

Barnevernloven krever at den kommunale barneverntjenesten utformer både en foreløpig omsorgsplan ved omsorgsovertakelsen og en permanent omsorgsplan innen to år etter vedtak 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. Revisjonen fant at permanent omsorgsplan manglet i 2 av 6 aktuelle tilfeller, mens foreløpig omsorgsplan manglet i 1 av 9 aktuelle tilfeller.

Etter revisjonens vurdering kommer det ikke klart nok fram at barneverntjenesten utarbeider foreløpige omsorgsplaner. Det registreres at det som skal være foreløpig omsorgsplan, ofte kalles tiltaksplan eller annet. For å unngå tvil om utarbeidelse av foreløpige omsorgsplaner, anbefaler revisjonen at barneverntjenesten i Oppegård kommune i større grad tilstreber en omforent forståelse av begrepene.

Revisjonen ser det som positivt at barneverntjenesten har skriftlige rutinebeskrivelser for å følge opp barn i god tid før fylte 18 år. Det har i den senere tid vært økt fokus på betydningen av et godt fungerende ettervern. Overgangen fra barn til voksen er en sårbar fase for alle unge og kanskje ekstra sårbar for barn under omsorg fra barnevernet. Det er etter revisjonens vurdering viktig at den kommunale barneverntjenesten har gode rutiner for dette arbeidet.

Barnevernloven pålegger omsorgskommunen å foreta minst 4 besøk i fosterhjemmet årlig. Undersøkelsen viser at barneverntjenesten i Oppegård kommune ikke gjennomfører det antallet besøk som loven krever i halvparten av tilfellene, undersøkelsesperioden sett under ett. I perioden oktober 05 til oktober 06 manglet dokumentasjon for at minst 4 besøk ble gjennomført i samtlige 6 aktuelle tilfeller. I perioden oktober 06 til oktober 07 manglet dokumentasjon for at lovbestemt antall fosterhjemsbesøk ble gjennomført i 6 av 9 tilfeller.

Revisjonen vil peke på at fosterhjemsbesøkene er viktig for at barneverntjenesten skal kunne ha en nøye oppfølging av barnet i fosterhjemmet. Etter revisjonens vurdering blir fosterhjemsbesøkene også viktig for oppfølging av fosterforeldrene. Jevnlig oppfølging av fosterforeldrene kan bidra til redusert risiko for utilsiktede flyttinger som er uheldig for barnet.

Enkelte av saksbehandlerne i barneverntjenesten i Oppegård kommune har opplyst til revisjonen at det er gjennomført flere besøk enn det som er funnet dokumentert i saksmappene. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at fosterhjemsbesøkene blir dokumentert slik at det ikke skapes tvil om fosterhjemsbesøkene gjennomføres i samsvar med barnevernloven. Revisjonen vil også vise til at barnevernloven 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.

Gode rutinebeskrivelser er viktig for å sikre at oppfølgingen av barn i fosterhjem skjer på en betryggende måte og i samsvar med regelverket. Revisjonen har merket seg at rutiner for fosterhjemsbesøk inngår i rutinehåndboken, men at det foreligger to ulike rutinebeskrivelser for dette arbeidet. Det framgår ikke hvilken rutine som er den gjeldende. Dette kan medføre usikkerhet for det arbeidet som skal gjøres ved fosterhjemsbesøk og en risiko for at oppgaven utøves ulikt blant saksbehandlerne. Begge rutinene manglet beskrivelse av hvordan fosterhjemsbesøk skal dokumenteres. Revisjonen forutsetter at barneverntjenesten i Oppegård kommune etablerer en god internkontroll for å sikre at oppgavene med å følge opp barn plassert i fosterhjem utføres i samsvar med barnevernloven og tilhørende regelverk.

4.4 Tilsyn med barn plassert i fosterhjem

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

4.4.1 Revisjonskriterier

Ifølge barnevernloven med tilhørende forskrifter skal det føres tilsyn med barn plassert i fosterhjem. Barneverntjenesten i fosterhjems kommunen har ansvaret for at det blir ført tilsyn. Barneverntjenestene i fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå avtale om at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn.²⁷ 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 fosterhjem 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.²⁸

I Blds retningslinjer for fosterhjem av 15. juli 2004 understrekes det at første tilsynsførerbesøk 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 tilsynsførerbesøk bør gjøres sammen med saksbehandler i barneverntjenesten.

I følge forskriften skal det føres tilsyn minst fire 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.

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

Tilsynsfører skal framlegge politiattest.²⁹

²⁷ Jf. Forskrift om fosterhjem § 8, 3. ledd.

²⁸ Jf. Forskrift om fosterhjem § 8, 1. ledd.

²⁹ Jf § 4 i Forskrift om politiattest i henhold til barnevernloven.

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.³⁰ 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 tilsynsførerbesøk bør skje kort tid etter plassering.
- Tilsynsfører skal foreta tilsynsførerbesøk minst fire 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.
- Tilsynsførere bør sikres veiledning og opplæring.

4.4.2 Faktabeskrivelse

Tilsynsfører

Revisjonen har undersøkt om barna i undersøkelsen har tilsynsfører. Undersøkelsen omfatter både de sakene der Oppegård kommune er omsorgskommune og de sakene der Oppegård kommune er fosterhjems kommune.

Tabellen nedenfor viser de sakene der Oppegård kommune er omsorgskommune.

Tabell 11: Utvalg 1: Oppegård kommune er omsorgskommune - Tilsynsfører per 1. okt 07

Utvalg 1	Plasseringsdato	Er tilsynsfører oppnevnt per 1. okt 07?	Kommentar
1	2004 (nov)	Ja	Ok
2	2005 (juli)	Ja	Ok
3	2000 (sep)	Ja	Ok
4	2007 (juni)	Nei	Avvik ³¹
5	2004 (juli)	Ja	Ok
6	2006 (juli)	Nei	Avvik ³²
7	Før 2003 (feb)	Ja	Ok
8	1997 (des)	Ja	Ok
9	2007 (mar)	Ja	Ok

Undersøkelsen viser:

- I Utvalg 1 mangler 2 av 9 barn tilsynsfører per 1. oktober 2007. I begge sakene er det fosterhjems kommunen som har tilsynsansvaret.

³⁰ Retningslinjer for fosterhjem, kap. 12.2

³¹ Fosterhjems kommunen har tilsynsansvaret

³² Fosterhjems kommunen har tilsynsansvaret

For barn i sak 4 er tilsynsfører oppnevnt etter 1. oktober 2007.

For barn i sak nr 6 har fosterhjems kommunen ennå ikke oppnevnt tilsynsfører til barnet. Dette på tross av at det har gått over 1 år siden barnet ble plassert i fosterhjem. Barneverntjenesten i Oppegård kommune har purret på fosterhjems kommunen om dette i to brev i 2007. I mangel på oppnevnt tilsynsfører for barnet, bruker Oppegård kommune en person som besøker barnet med jevne mellomrom. Revisjonen har fått opplyst at denne personen ofte brukes som tilsynsfører av Oppegård kommune når de har tilsynsansvar for barn plassert i Oppegård kommune. Det er innhentet politiattest for denne personen som er arkivert i Oppegård kommune. Det er ikke skrevet avtale med fosterhjems kommunen om at Oppegård kommune som omsorgskommune gjennomfører tilsynsførerbesøk.

I Utvalg 2 er Oppegård kommune fosterhjems kommunen for alle barna, og revisjonen har undersøkt om disse barna har tilsynsfører, jf tabellen nedenfor.

Tabell 12: Utvalg 2 : Oppegård kommune er fosterhjems kommunen - Tilsynsfører per 1.okt 07

Utvalg 2	Plasseringsdato	Er tilsynsfører oppnevnt per 1. okt 07?	Kommentar
1	1998 (okt)	Ja ³³	Ok
2	1999 (okt)	Ja	Ok
3	2000 (jan)	Ja	Ok
4	2006 (juli)	Ja	Ok
5	2003 (feb)	Ja	Ok

Undersøkelsen viser:

- I Utvalg 2 hadde alle barna tilsynsfører.

Første tilsynsførerbesøk

I følge regelverket skal det første tilsynsførerbesøket skje kort tid etter plassering. Bld anbefaler at første tilsynsførerbesøk 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 for barna i Utvalg 2 hvor Oppegård kommune er fosterhjems kommunen for alle 5 barna.

Tabell 13: Utvalg 2: Oppegård kommune er fosterhjems kommunen – Første tilsynsførerbesøk

Utvalg 2	Plasseringsdato	Første tilsynsførerbesøk	Kommentar
1	1998 (okt)	2002 (mar)	Ca 3,5 år
2	1999 (okt)	2000 (jun)	Ca 8 mndr
3	2000 (jan)	- ³⁴	Uaktuelt
4	2006 (jul)	2006 (des)	Ca 5 mndr
5	2003 (feb)	2003 (okt)	Ca 8 mndr

³³ Barnet hadde tilsynsfører fram til flytting til utlandet sommeren 2007

³⁴ Omsorgskommunen har tilsynsansvar

Undersøkelsen viser:

- Det mangler dokumentasjon for at første tilsynsførerbesøk er gjennomført innen anbefalte 14 dager etter plassering i samtlige aktuelle tilfeller.

Undersøkelsen viser at det gikk 3 ½ år før første tilsynsførerbesøk ble gjennomført i ett av tilfellene. For de øvrige 3 aktuelle tilfellene gikk det mellom 5 og 8 måneder fra barnet ble plassert i fosterhjem til første tilsynsførerbesøk ble gjennomført.

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 barneverntjenesten vedta at tilsynet skal reduseres til minimum 2 ganger i året.

I følge regelverket er det barneverntjenesten i fosterhjems kommunen som har ansvaret for at det blir ført tilsyn. Tilsynsfører skal levere rapport etter hvert tilsynsførerbesøk til fosterhjems kommunen. I følge tiltakskonsulenten gjennomføres ikke uanmeldte tilsynsførerbesøk med mindre det er en særskilt grunn for det.

Revisjonen har undersøkt om det foreligger rapporter som dokumenterer minst 4 tilsynsførerbesøk for barna i Utvalg 2. Undersøkelsen gjelder for perioden oktober 2005 til oktober 2007. Ikke alle barna har vært plassert i fosterhjem i hele perioden. Revisjonen har imidlertid lagt til grunn at tilsynsførerbesøkene bør skje omtrentlig hver 3. måned for at kravet om minst 4 besøk årlig skal innfris.

Tabell 14: Utvalg 2: Opegård kommune er fosterhjems kommune - Antall tilsynsførerbesøk

Utvalg 2	Plasseringsdato	Antall rapporter okt 05 - okt 06	Antall rapporter Okt 06 – okt 07	Kommentarer
1	1998 (okt)	3	2	Avvik begge perioder
2	1999 (okt)	1	3	Avvik begge perioder
3	2000 (jan)	Uaktuelt ³⁵	Uaktuelt	Uaktuelt
4	2006 (juli)	Uaktuelt ³⁶	2	Avvik perioden okt 06–okt 07
5	2003 (feb)	2	4	Avvik perioden okt 05-okt 06

Undersøkelsen viser:

- I 2 av 3 aktuelle tilfeller mangler dokumentasjon for at det er gjennomført minst 4 tilsynsførerbesøk de to siste årene
- I 3 av 3 aktuelle tilfeller mangler dokumentasjon for at det er gjennomført minst 4 tilsynsførerbesøk i perioden oktober 05 til oktober 06.
- I 3 av 4 aktuelle tilfeller mangler dokumentasjon for at det er gjennomført minst 4 tilsynsførerbesøk i perioden oktober 06 til oktober 07.
- Barneverntjenesten har ikke fremskaffet dokumentasjon på at det er inngått avtaler om redusert antall tilsynsførerbesøk i noen av sakene.

³⁵ Omsorgskommunen har tilsynsansvaret.

³⁶ Det ble gjort et forsøk på tilsynsførerbesøk før oktober 06, men barnet nektet besøk.

For Utvalg 1 er Oppegård kommune omsorgskommune for alle barna, samt fosterhjemskommune for 1 av disse. Revisjonen har ikke funnet skriftlig rutinebeskrivelse på at det kontrolleres at 4 tilsyn er gjennomført, men revisjonen har sett eksempler på at saksbehandler purrer opp fosterhjemskommunen dersom de ikke får rapporter. I følge virksomhetsleder brukes det mye tid på å purre opp tilsynsførrapporter.

Revisjonen har undersøkt antall tilsynsførrapporter i Utvalg 1 de to siste år.

Tabell 15: Utvalg 1: Oppegård kommune er omsorgskommune - Antall tilsynsførerbesøk

Utvalg 1	Plasseringsdato	Antall rapporter Okt 05–okt 06	Antall rapporter Okt 06–okt 07	Kommentarer
1	2004(nov)	4	4	Ok
2	2005 (juli)	2	2	Avvik begge perioder
3	2000 (sep)	1	4	Avvik perioden okt 05-okt 06
4	2007 (juni)	Uaktuelt	0 ³⁷	Avvik perioden okt 06-okt 07
5	2004 (juli)	1	3	Avvik begge perioder
6	2006 (juli)	Uaktuelt	0	Avvik perioden okt 06-okt 07
7	2003 (feb)	2	4	Avvik perioden okt 05-okt 06
8	1997 (des)	3	2	Avvik begge perioder
9	2007 (mar)	Uaktuelt	0 ³⁸	Avvik perioden okt 06-okt 07

Undersøkelsen viser:

- I 3 av 6 aktuelle tilfeller mangler dokumentasjon for at det er gjennomført minst 4 tilsynsførerbesøk de to siste årene
- I 5 av 6 aktuelle tilfeller mangler dokumentasjon for at det er gjennomført minst 4 tilsynsførerbesøk i perioden oktober 05 til oktober 06.
- I 6 av 9 aktuelle tilfeller mangler dokumentasjon for at det er gjennomført minst 4 tilsynsførerbesøk i perioden oktober 06 til oktober 07.
- Barneverntjenesten har ikke fremskaffet dokumentasjon på at det er inngått avtaler om redusert antall tilsynsførerbesøk i noen av sakene.

Politiattest for tilsynsfører

Det er fosterhjemskommunen som oppnevner tilsynsfører og som har ansvar for å innhente og arkivere politiattest. Politiattest skal oppbevares så lenge vedkommende person innehar stillingen eller oppdraget.

Undersøkelsen viser at det i ”Rutinehåndboken for barneverntjenesten i Oppegård kommune” er en skriftlig rutinebeskrivelse for iverksettelse og oppfølging/evaluering av tilsynsførertiltak. Revisjonen kan imidlertid ikke se at det framgår i rutinehåndboken noen beskrivelse av rutiner for å innhente og arkivere politiattester for tilsynsførere.

Revisjonen har undersøkt om det foreligger politiattest for tilsynsførere for barna i Utvalg 2, jf tabellen nedenfor:

³⁷ Ikke tilsynsfører per 1. okt 07, men tilsynsfører er nå oppnevnt.

³⁸ Saksbehandler viser til at det har vært ett besøk, men at Oppegård kommune ikke har fått kopi av tilsynsførrapporten.

Tabell 16: Utvalg 2: Oppegård kommune er fosterhjemskommune - Politiattest tilsynsfører

Utvalg 2	Fosterhjemskommune	Foreligger politiattest for tilsynsfører i Oppegård kommune?	Kommentarer
1	Oppegård	Ja	Ok
2	Oppegård	Nei	Avvik
3	Oppegård	Nei ³⁹	Uaktuelt
4	Oppegård	Nei	Avvik
5	Oppegård	Ja	Ok

Undersøkelsen viser at:

- Politiattest for tilsynsfører mangler i 2 av 4 aktuelle saker i Utvalg 2.

Virksomhetsleder har til revisjonen opplyst at i det ene tilfellet har tilsynsføreren mange oppdrag for barneverntjenesten og at det i sin tid har vært innhentet politiattest.

Virksomhetsleder viser til at barneverntjenesten skulle ha innhentet ny når denne er eldre enn 6 måneder.

I det andre tilfellet opplyser virksomhetsleder at tilsynsføreren samtidig med oppdraget ble ansatt i en av kommunens barnehager. I den anledning ble det bekreftet per telefon at hun nylig hadde levert tilfredsstillende politiattest der. Virksomhetsleder viser til at dette skulle ha vært dokumentert.

Opplæring og veiledning av tilsynsførere

Revisjonen har fått opplyst fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) at det fra 2007 er utarbeidet en opplæringspakke for tilsynsførere. Opplæringen organiseres gjennom fosterhjemstjenestene og tilbudet går til de kommunale barneverntjenestene.⁴⁰

Virksomhetsleder i barneverntjenesten i Oppegård kommune har opplyst til revisjonen at alle tilsynsførere oppnevnt av Oppegård barneverntjeneste skal ha fått tilbud om kurs.

4.4.3 Vurderinger

I følge Barnevernloven skal det føres tilsyn med hvert enkelt barn som er plassert i fosterhjem. Det skal oppnevnes en særskilt tilsynsfører for det enkelte barn ved godkjenningen av fosterhjemmet.

Undersøkelsen viser at samtlige barn i Utvalg 2 har tilsynsfører, mens to av barna i Utvalg 1 mangler tilsynsfører per 01.10.2007. I mangel på tilsynsfører for ett av disse barna, har Oppegård kommune sendt en av sine egne tilsynsførere for å besøke barnet. Revisjonen ser det som positivt at Oppegård kommune som omsorgskommune tar ansvar for barnet som er plassert i fosterhjem og sørger for at barnet får besøk i fraværet av egen oppnevnt tilsynsfører. Etter revisjonens vurdering bør imidlertid tilsynsansvaret avklares med fosterhjemskommunen og det bør skrives en avtale dersom omsorgskommunen skal ha tilsynsansvaret.

³⁹ Omsorgskommunen har tilsynsansvaret

⁴⁰ Tlf med saksbehandler i Bufdir 19.11.2007

Første tilsynsførerbesøk skal i henhold til regelverket skje ved plasseringstidspunktet. Undersøkelsen viser at det ofte går lang tid fra barnet plasseres i fosterhjem til første tilsynsførerbesøk gjennomføres. 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 Oppegård kommune oppnevner tilsynsfører ved godkjenningen av fosterhjemmet, i samsvar med fosterhjemforskriften.

Tilsynsfører skal skrive rapporter etter hvert tilsynsførerbesøk. Det skal gjennomføres minst 4 tilsynsførerbesøk årlig dersom ikke annet er avtalt skriftlig med barnets samtykke. Undersøkelsen viser at det kun unntaksvis foreligger dokumentasjon på at minst 4 tilsynsførerbesøk gjennomføres årlig. Revisjonen vil påpeke at 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.

Revisjonen ser positivt på at Oppegård kommune etterspør kopi av tilsynsrapporter fra fosterhjems kommunen dersom disse uteblir. På den måten vil det også avdekkes om barnet mangler tilsynsfører.

Alle støttepersoner i henhold til barnevernloven skal framlegge politiattest. Dette gjelder også tilsynsførere for barn plassert i fosterhjem. Gjennomgangen av sakene der Oppegård kommune er fosterhjems kommune viser at politiattester for tilsynsfører manglet i 2 av 4 aktuelle tilfeller. Revisjonen vil påpeke at fremleggelse av politiattester for barnas tilsynsfører bidrar til økt beskyttelse og trygghet for barn som plasseres i fosterhjem. Revisjonen forutsetter at det utarbeides rutiner for innhenting og arkivering av politiattester i samsvar med regelverket.

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 rettssikkerhet, 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.⁴¹

I Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet vises det 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.⁴² Dette stiller krav til at sentrale aspekter rundt barnet er nedtegnet, og at saksmappen er holdt i orden. Når barnevernssaker prøves rettslig, kreves det dokumentasjon av hvilke tiltak som barneverntjenesten har satt i gang, og hvilket mål eventuelle nye tiltak skal strekke seg mot. 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.⁴³

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

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

4.5.2 Faktabeskrivelse

Revisjonens saksmappegjennomgang viser:

- Det varierer hvorvidt barneverntjenesten i Oppegård kommune dokumenterer sine fosterhjemsbesøk. I noen tilfeller skrives det referater som dokumentføres. I andre tilfeller registreres fosterhjemsbesøket kun med datohenvisning i journalnotater. Journalnotatene blir ikke alltid dokumentført. Enkelte fosterhjemsbesøk blir ikke dokumentert. Det vises til øvrig omtale om dette under kapittel 4.3.2.
- Viktige dokumenter som fosterhjemsavtale, godkjenningsrapport, omsorgsplaner og politiattester foreligger ikke alltid i saksmappene. Det vises til øvrig omtale om dette under kapittel 4.2.2, 4.3.2 og 4.4.2.

⁴¹ Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem (2006: 25).

⁴² Dok 3:10 (2002-2003: 18) Riksrevisjonens undersøkelse om oppfølging og tilsyn i barnevernet.

⁴³ Lov om arkiv. § 6. Arkivansvaret. "Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid."

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 viktige dokumenter som berører barnets rettsikkerhet, slik som skriftlige bekreftelser på at fosterhjemmet er godkjent og politiattester for tilsynsførere, ikke alltid foreligger. Det manglet også fosterhjemsavtale og omsorgsplaner i enkelte tilfeller.

Saksmappegjennomgangen viser også at det varierer hvorvidt referater fra fosterhjemsbesøk blir dokumentført og lagt på barnets mappe. Undersøkelsen viser også tilfeller av at besøk i fosterhjem ikke dokumenteres. Revisjonen vil vise til at barneverntjenesten bør dokumentere sitt arbeid med barn plassert i fosterhjem, herunder fosterhjemsbesøkene. Hvor mye som skal refereres fra besøkene blir opp til kommunen å vurdere, men revisjonen vil vise til at dokumentasjonen bør sikre kontinuiteten i oppfølging av plasseringen, for eksempel ved bytte av saksbehandler.

Revisjonen vil 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 Oppegård kommune har tilfredsstillende rutiner for å følge opp barn plassert i fosterhjem. Undersøkelsen har vist at Oppegård kommune ikke har hatt rutinebeskrivelser som er dekkende for godkjenning av fosterhjem, oppfølging av barn i fosterhjem og for tilsyn med barn plassert i fosterhjem. Revisjonen har imidlertid sett at Oppegård kommune har enkelte rutinebeskrivelser for deler av arbeidet, og at det pågår et arbeid med å etablere nye rutinebeskrivelser for godkjenning av fosterhjem, samt oppfølging og tilsyn med det enkelte barn.

Øvrige konklusjoner i rapporten knytter seg til de fire områdene som revisjonen har undersøkt. Revisjonens undersøkelse har avdekket at Oppegård kommunes praksis vedrørende godkjenning av fosterhjem, oppfølging og tilsyn med barn i fosterhjem, ikke alltid skjer i samsvar med regelverket:

Godkjenning av fosterhjem

- Godkjenning av fosterhjem er et ansvar som påligger fosterhjems kommunen, dersom ikke annet er avtalt skriftlig. Undersøkelsen viste at det manglet skriftlig avtale i halvparten av tilfellene der omsorgskommunen har godkjent fosterhjemmene.
- Oppegård kommune har plassert barn i fosterhjem som ikke er godkjent for barnet i 3 av 9 tilfeller. I to av tilfellene mangler skriftlig dokumentasjon for at fosterhjemmene er godkjent. I det tredje tilfellet forelå godkjenningsrapport først syv måneder etter plasseringstidspunktet.
- Politiattest for fosterforeldre forelå i samtlige saker der Oppegård kommune har godkjent fosterhjemmene. Dokumentasjon for at politiattester er innhentet manglet i 2 av 9 tilfeller der Oppegård kommune er omsorgskommune.
- Det manglet skriftlige rutinebeskrivelser for innhenting og oppbevaring av politiattester for fosterforeldre.

Oppfølging av barn plassert i fosterhjem

- Fosterhjemsavtale mellom omsorgskommunen og fosterforeldrene manglet i 1 av 9 tilfeller. Undersøkelsen viste at fosterhjemsavtalene ikke gjennomgås årlig med fosterforeldrene. I stedet har Oppegård kommune en jevnlig gjennomgang av oppdragsavtalene som følger av fosterhjemsavtalen.
- Foreløpig omsorgsplan manglet i 1 av 9 saker. Permanent omsorgsplan manglet i 2 av 6 aktuelle saker.
- Oppegård kommune har ikke dokumentasjon for at det er gjennomført det antall fosterhjemsbesøk som barnevernloven krever. I perioden oktober 05 til oktober 06 manglet dokumentasjon for at minst 4 besøk ble gjennomført i samtlige 6 aktuelle tilfeller. I perioden oktober 06 til oktober 07 manglet dokumentasjon for at lovbestemt antall fosterhjemsbesøk ble gjennomført i 6 av 9 tilfeller
- Det forelå to ulike rutinebeskrivelser for fosterhjemsbesøk uten at det klart går fram hvilken som er gjeldende.

Tilsyn med barn plassert i fosterhjem

- Barneverntjenesten i fosterhjems kommunen har ansvaret for at det blir ført tilsyn. Undersøkelsen viste at i de sakene der Oppegård kommune er fosterhjems kommune har samtlige barn fått oppnevnt tilsynsfører per 1.10.2007. I de sakene hvor Oppegård kommune er omsorgskommune manglet 2 av 9 barn tilsynsfører per 1.10.2007. I ett av disse tilfellene besørger Oppegård kommune selv tilsynsbesøk uten at dette er skriftlig avklart med fosterhjems kommunen.
- I følge regelverket bør første tilsynsførerbesøk være gjennomført innen 14 dager etter plassering. Ingen av barna plassert i fosterhjem i Oppegård kommune fikk besøk av tilsynsfører innen 14 dager etter plasseringen. Undersøkelsen viste at det ofte går lang tid før første besøk gjennomføres. I ett av tilfellene gikk det 3 ½ år før første besøk ble gjennomført.
- Det er et krav i fosterhjemsforskriften at det skal føres tilsyn minst 4 ganger hvert år. Undersøkelsen viste at barn som er plassert i fosterhjem i Oppegård kommune kun unntaksvis har fått det antall tilsynsførerbesøk som de har krav på de to siste årene.
- Politiattest for tilsynsfører mangler i 2 av 4 tilfeller der Oppegård kommune er fosterhjems kommune.

Dokumentasjonsrutiner

- Undersøkelsen viser at referater fra gjennomførte fosterhjemsbesøk i enkelte tilfeller ikke ble dokumentført og arkivert i barnets mappe.
- Viktige dokumenter som godkjenningsrapporter, omsorgsplaner og politiattester forelå ikke alltid i de relevante mappene.

6 Anbefalinger

Godkjenning av fosterhjem

Revisjonen mener barneverntjenesten må gjennomføre tiltak som sikrer at godkjenningsarbeidet gjennomføres i tråd med regler og retningslinjer, herunder:

- Sørge for at godkjenning av fosterhjem skjer skriftlig før plassering.
- Inngå skriftlig avtale dersom omsorgskommunen selv godkjenner fosterhjemmet til det enkelte barn.
- Sikre at politiattester for fosterforeldre blir innhentet og arkivert av godkjenningsskommunen inntil oppdraget opphører.

Oppfølging av barn plassert i fosterhjem

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

- Sørge for at fosterhjemsavtale med fosterforeldrene blir inngått før barnet flytter inn i fosterhjemmet.
- Sørge for at fosterhjemsavtaler blir gjennomgått årlig.
- Utvikle rutiner for å tydeliggjøre at det er utarbeides foreløpig omsorgsplan i alle aktuelle saker.
- Sikre at det utarbeides permanente omsorgsplaner i alle aktuelle saker.
- Sikre at det antall fosterhjemsbesøk som barnevernloven krever, blir gjennomført.

Tilsyn med barn plassert i fosterhjem

Revisjonen mener barneverntjenesten må gjennomføre tiltak som sikrer at tilsyn med barn plassert i fosterhjem skjer i tråd med regler og retningslinjer, herunder:

- Tilstrebe at alle barn plassert i fosterhjem i Oppegård kommune får besøk av tilsynsfører umiddelbart etter at barnet er plassert i fosterhjemmet.
- Sikre at det antall tilsynsførerbesøk som regelverket tilsier, både i kraft av å være omsorgs- og fosterhjemskommune, blir gjennomført.
- Sørge for at politiattest for tilsynsførere blir innhentet og arkivert til oppdraget opphører.

Dokumentasjonsrutiner

- Barnevernet 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. Av dette følger at barneverntjenesten bør videreutvikle og implementere rutinebeskrivelser for godkjenning av fosterhjem, oppfølging og tilsyn med barn i fosterhjem, for å sikre at alle viktige beslutninger, oppfølging og kontakt dokumentføres og arkiveres i de respektive mappene.



Follo distriktsrevisjon
v/ Tone Kristensen
Postboks 3010
1402 Ski

Vår ref.:
Saksbeh.: TTH
Saksnr.: 07/2448-7

Deres ref.:

Ark.:
F41

Dato:
04.01.2008

HØRINGSUTTALELSE - FORVALTNINGSREVISJON - BARN I FOSTERHJEM I OPPEGÅRD KOMMUNE

Det vises til brev fra Follo distriktsrevisjon datert 07.12.07 med vedlagte høringsutkast til rapport vedr Forvaltningsrevisjonen "Barn i fosterhjem i Oppegård kommune". Rådmannen i Oppegård bes om høringsuttalelse innen 03.01.08. Videre vises det til mail og svar-mail fra 20.12.07 vedr forlengelse av fristen for rådmannens høringsuttalelse til 08.01.08.

Oppegård kommune har oppfattet informasjonen om "Forvaltningsrevisjon – Barn i fosterhjem i Oppegård kommune" som tilstrekkelig klar. Dette gjelder både i form av tilsendt prosjektbeskrivelse fra 28.02.07 og innholdet i oppstartsmøtet 18.10.07. I tilsendt prosjektbeskrivelse og det første oppstartsmøtet ble gjennomgangen av prosjektets metode, anvendte kilder og data gjennomgått, slik at det var en felles forståelse av hvordan forvaltningsrevisjonen skulle gjennomføres.

Det blir i prosjektbeskrivelsen og oppstartsmøtet orientert om revisjonskriteriene. De valgte revisjonskriteriene anses som et godt grunnlag for å dokumentere avvik / svakheter.

Samtlige saker revisjonen har merknader til, er nå gjennomgått på nytt, og feil/mangler er i ferd med å rettes opp. Barneverntjenesten vil også foreta en gjennomgang av de saker i aktuelle utvalg revisjonen ikke har gjennomgått med tanke på å rette opp eventuelle feil /mangler.

Barneverntjenesten har i 2007 arbeidet systematisk med gjennomgang og oppdatering av internkontroll-systemet. Dette arbeidet ble avsluttet i desember 2007, og de mangler som er påpekt av distriktsrevisjonen vedr dokumentasjonsrutiner, er ivarettatt i den oppdaterte

internkontrollen og tilhørende rutinebeskrivelser. Til rutinebeskrivelsene hører det også med sjekklister, som nå er tatt i bruk, og som blir brukt som dokumentasjon i de respektive mappene.

Med den nye internkontrollen og tilhørende rutinebeskrivelser, vil de manglene som ble påpekt i forbindelse med oppfølging av barn plassert i fosterhjem bli ivaretatt.

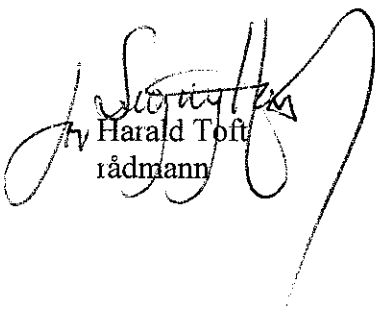
Når det gjelder tilsyn med barn plassert i fosterhjem, er begge de 2 omtalte sakene, saker hvor fosterhjems kommunen ikke har skaffet tilsynsfører. Oppegård kommune har purret opp de aktuelle kommunene, og vil løpende følge opp i forhold til fosterhjems kommunene.

Rådmannen er av den oppfatning at de anbefalinger som fremkommer i revisjonens rapport, vil ivaretas i og med den nye internkontrollen med rutinebeskrivelser og sjekklister som ble vedtatt i desember 2007. De tidligere påpekte mangler blir samtidig rettet opp. Når det gjelder rekruttering av tilsynsførere fra fosterhjems kommunen, som Oppegård kommune ikke selv direkte kan iverksette, vil det bli fulgt tett opp skriftlig og muntlig med fosterhjems kommunene.

Som nevnt ovenfor er ny internkontroll med rutinebeskrivelser allerede igangsatt. De aktuelle feil og mangler som er påpekt, vurderer rådmannen vil være rettet opp innen 01.05.08.

Rådmannen har oppfattet samarbeidet rundt undersøkelsene og rapportutarbeidelsen som god. Det har vært nyttig med en grundig gjennomgang innenfor saksområdet, samt få rettet opp tidligere feil. Revisjonens arbeid har i tid falt sammen med det interne arbeidet med rutiner, og arbeidet med disse prosjektene parallelt har vært til gjensidig nyttige.

Med hilsen



Harald Toft
rådmann



Trond Therkelsen
kommunalsjef

8 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Det vises til rådmannens høringsuttalelse av 4. januar 2008.

Revisjonen ser det som positivt at rådmannen har iverksatt ulike tiltak for å utbedre forhold som er kommentert i rapporten. Likeledes oppfatter revisjonen det som positivt at barneverntjenesten også vil foreta en ytterligere gjennomgang av øvrige saker som revisjonen ikke har gjennomgått med tanke på å rette opp eventuelle feil og mangler.

Revisjonen har merket seg at internkontroll med rutinebeskrivelser er igangsatt. Rådmannen vurderer at de aktuelle feil og mangler som er påpekt vil være rettet opp innen 1.5.2008.

Revisjonen har for øvrig merket seg at rådmannen har oppfattet samarbeidet rundt undersøkelsen og rapportutarbeidelsen som god. I følge høringsuttalelsen har det vært nyttig med en grundig gjennomgang innenfor saksområdet.

9 Litteraturliste

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

Dokumentunderlag fra Oppegård kommune

- Fosterhjemsbarn som Oppegård kommune er omsorgskommune for, jf § 4-12 – liste per 1. okt 2007
- Fosterhjemsbarn som Oppegård kommune er fosterhjemskommune for - liste per 1.okt 2007
- Brev fra Oppegård kommune av 16.10.07
- Rutinehåndbok for barneverntjenesten i Oppegård kommune.
- Maler fra dataprogrammet Marte
- Maler fra dataprogrammet Familia

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
- 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