

Forvaltningsrevisjon 2020

Utarbeidet av Hedmark
Revisjon IKS på oppdrag fra
kontrollutvalget i Åsnes
kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport Barnevern i Åsnes kommune

Hedmark  Revisjon IKS

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://hedmark-revisjon.no>

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: Barnevern i Åsnes kommune. En foreløpig rapport er sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens høringsuttalelse er tatt inn i rapportens kapittel 11. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Åsnes kommune.

Lina Kristin Høgås-Olsen har vært oppdragsansvarlig revisor for prosjektet og har kvalitetssikret arbeidet. Kari Lagertha Gjelsnes har vært utøvende forvaltningsrevisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen.

Prosjektets datainnsamling ble gjennomført høsten 2019/vinteren 2020. Innledningsvis finner man et sammendrag av rapporten som oppsummerer kontrollutvalgets bestilling, måten prosjektet er gjennomført på og revisors konklusjoner og anbefalinger.

Hedmark Revisjon IKS ønsker å takke kommunenes administrasjon og Solør barneverntjeneste for nødvendig tilrettelegging, samarbeid og bistand i prosjektforløpet. Samtidig vil vi takke kontrollutvalget i Åsnes for oppdraget.

Kongsvinger, 2. juni 2020



Lina Kristin Høgås-Olsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Kari Lagertha Gjelsnes
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
1.1	Anbefalinger	5
2	Bakgrunn for prosjektet	6
3	Formål og problemstillinger	6
4	Avgrensninger.....	6
5	Metode for revisjonen.....	7
5.1	Dokumentstudier	7
5.2	Intervjuer	7
5.3	Stikkprøver	8
5.4	Styrker og svakheter ved metodene	8
6	Bakgrunnsinformasjon	9
6.1	Barneverntjenesten i tall.....	9
6.2	Om Solør barneverntjeneste	10
6.3	Tidligere revisjoner og fylkesmannens vurdering	11
7	Problemstilling 1 – Forebyggende arbeid og tidlig innsats	12
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1.....	12
7.2	Innhentet data.....	12
7.2.1	Helhetlig planverk.....	12
7.2.2	Hjelpetiltak	17
7.2.3	Rutiner tiltaksplan	17
7.2.4	Medvirkning av barn og unge.....	18
7.3	Oppsummert om tidlig innsats i Åsnes.....	19
7.4	Revisors vurdering.....	20
8	Problemstilling 2 – Oppfølging fosterbarn og fosterhjem.....	22
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	22
8.2	Innhentet data.....	22
8.2.1	Fosterhjemsavtale	23
8.2.2	Omsorgsplan.....	24
8.2.3	Nødvendig råd og veiledning.....	25
8.2.4	Fosterhjemsbesøk	25
8.3	Revisors vurdering.....	26
9	Konklusjon	28
10	Anbefalinger	29
11	Kommunedirektørens uttalelse.....	30

12	Referanser	31
12.1	Internettreferanser	31
13	Vedlegg A:.....	32
1	Om utledningen av revisjonskriterier.....	34
2	Bakgrunn for bestillingen	34
3	Utleddning av revisjonskriterier	34
3.1	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1	35
3.1.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1	37
3.2	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2	37
3.2.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2	39
4	Referanser	40

1 Sammendrag

Bestilling, bakgrunn og problemstillinger

I Åsnes kommunes reviderte plan for forvaltningsrevisjon 2019-2020 ble barnevern gitt førsteprioritet blant temaene som burde revideres. Åsnes er vertskommune for Solør barneverntjeneste som er et interkommunalt samarbeidet mellom Åsnes, Grue og Våler.

Forvaltningsrevisjonen ble opprinnelig bestilt i Åsnes kontrollutvalg, møte 8. mai 2019 i sak Å-34/19. Bestillingen ble revurdert og gjenbestilt i møte 5. februar 2020, sak 5/20.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt følgende problemstillinger:

1. *Har Åsnes kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?*
2. *Er Åsnes kommunes praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?*

Problemstilling 1 – kommunenes rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats

Åsnes kommune har i stor grad rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området. Åsnes kommune har mange gode initiativ og et etablert planverk på flere nivåer, men det er noe usikkerhet knyttet til hvor godt alt er kommunisert og implementert internt. Åsnes har under utarbeidelse en sektorovergripende plan om forebyggende arbeid og tidlig innsats for utsatte barn og unge som synliggjør en mer tydelig organisering av arbeidet. Det synes å være behov for en bedre samhandling på tvers av tjenestene. Opprettelsen av «Familiens hus», arbeidet med «Åsnesmodellen» og den sektorovergripende planen er blant eksemplene på at kommunen allikevel har et økende fokus på samhandling mellom tjenestene. «Åsnesmodellen» rammer inn og formidler hvordan man jobber på ulike nivåer med tidlig innsats, men denne synes ikke å være fullt ut implementert. Det synes å være noen ulikheter i forståelsen av hva som er tidlig innsats og hvordan best jobbe med det.

Solør barneverntjeneste har fokus på tidlig innsats og har hjelpetiltak med formål å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge. Barneverntjenesten har tilfredsstillende rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene. Det synes å være noen utfordringer knyttet til intern kommunikasjon og faseoverganger med arbeidet internt i barneverntjenesten.

Åsnes kommune har gode intensjoner rundt medvirkning av barn og unge i det forebyggende og tidlig innsats arbeidet, men det fremstår noe uklart hvordan arbeidet med medvirkning faktisk foregår i praksis. Gjennom bruken av kjærlighetskonsulentene har Solør barneverntjeneste det siste året hatt økende fokus på medvirkning og det å bedre forstå barn og unges erfaringer med barneverntjenesten. Det er forbedringspotensiale knyttet til å få på plass rutiner og praksis for medvirkning av barn og unge i tiltaksarbeidet.

Problemstilling 2 – oppfølging av fosterbarn og fosterhjem

Solør barneverntjenestes oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene er i tråd med lovpålagte krav. Solør barneverntjeneste utarbeider, inngår og følger opp fosterhjemsavtaler jamfør lovkravet. Lovkravet om at fosterbarn skal ha en foreløpig og en varig omsorgsplan synes i stor grad å være tilstede. Rutinen og praksis knyttet til barnets medvirkning til omsorgsplan var ved revisors

tilsyn noe mangelfull. Det ser ut til at fosterforeldre får tilbud om kurs, råd og veiledning, og at fosterbarna får de oppfølgingsbesøkene som de har krav på.

1.1 Anbefalinger

Problemstilling 1

Revisor anbefaler at

- Åsnes kommune bør vurdere å ferdigstille arbeidet med strategisk plan for tidlig innsats og tverrfaglig samhandling.
- Åsnes kommune bør vurderer tiltak for å sikre hensiktsmessig implementering og forankring av «Åsnesmodellen»
- Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste bør vurdere å se på hvordan best utøve intern kommunikasjon og samhandling mellom tjenester og avdelinger
- Åsnes kommune bør vurdere tiltak som sikrer felles forståelse av tidlig innsats
- Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste bør vurdere å utvikle rutiner og praksis for best mulig involvering av barn og unge i det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet

Problemstilling 2

Revisor anbefaler at

- Solør barneverntjeneste bør vurdere å sikre god rutine og praksis for medvirkning av barn og unge knyttet til utarbeidelse av omsorgsplan

2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. I Åsnes kommunes plan for forvaltningsrevisjon ble barnevern gitt prioritet blant temaene som burde revideres. I møte 8. mai 2019 i sak Å-34/19 besluttet kontrollutvalget i Åsnes å bestille en forvaltningsrevisjon rettet mot barnevern i kommunen. Det ble i opprinnelig prosjektplan skissert tre problemstillinger. Den 5. februar 2020 i sak 5/20 vurderte kontrollutvalget bestillingen på nytt og vedtok en endring til at forvaltningsrevisjonen kun skulle se på to av de tre skisserte problemstillingene, henholdsvis på forebyggende arbeid og oppfølging av fosterbarn.

Åsnes kommune er vertskommune for et felles barnevern med Grue og Våler; Solør barneverntjeneste. Våler og Grue ønsket ikke å delta i forvaltningsrevisjonen.¹

3 Formål og problemstillinger

Hedmark Revisjon IKS har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet i henhold til utarbeidet prosjektplan og justert bestilling fra kontrollutvalget. Formålet med revisjonen er å belyse hvorvidt Åsnes kommune samt Solør barneverntjeneste har fokus på forebyggende arbeid og tidlig inngripen, samt undersøke hvordan arbeidet med fosterhjem gjøres. Formålet belyses ved å besvare følgende problemstillinger:

1. *Har Åsnes kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?*
2. *Er Åsnes kommunes praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?*

4 Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset slik at det ikke omhandler andre temaer enn de som dekkes av problemstillingene. Det er barneverntjenesten som primært skal undersøkes og det konkrete forebyggingsarbeidet som foregår på andre arenaer skal ikke inngå i denne forvaltningsrevisjonen. Allikevel vil rapporten vurdere kommunens helhetlige ansvar i tillegg til barnevernstjenestens spesielle ansvar. Rapporten vil ikke vurdere effekten eller kvaliteten av kommunenes forebyggende tiltak.

I problemstilling 2 har vi av kapasitetshensyn valgt å fokusere på kommunens egne fosterhjemsbarn, det vil si ansvaret som omsorgskommune. Tilsynsansvaret for fosterbarn fra andre kommuner som er plassert i fosterhjem i Åsnes kommune vil derfor ikke følges opp i denne rapporten. Oppfølging av biologiske foreldre vil heller ikke inngå i denne rapporten.

¹ Jf. Protokoll Åsnes kontrollutvalgsmøte 8. mai 2019 sak Å-34/19

5 Metode for revisjonen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til NKRFs *Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001*. Standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og består av krav og anbefalinger for hvordan en forvaltningsrevisjon skal gjennomføres. Det følger av standarden at det er problemstillingene som skal være bestemmende for valg av metode ved innsamling av data. Revisor må velge en metode som sikrer at dataene er gyldige og pålitelige for å besvare problemstillingene. Påliteligheten (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen utføres på nytt. Hvor treffende eller relevant dataene er for det vi ønsker å undersøke går på gyldigheten (validitet).² Standarden påpeker at revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og å besvare problemstillingene.

Revisor har derfor etterstrebet å benytte seg av triangulering, innsamling av data fra det samme området fra flere kilder, for å styrke rapportens reliabilitet og validitet. Dokumentstudier og intervjuer er benyttet som primære kilder. Valget av metode følger av at problemstillingene og revisjonskriteriene som er blitt stilt til kommunene og barneverntjenesten i hovedsak omhandler dokumentasjon av planer, rutiner og regeletterlevelse. Det har blitt gjennomført til sammen 11 intervjuer. Videre har revisor gjennomgått all tilsendt dokumentasjon, utført saksmappgjennomgang og stikkprøver. Vi mener at informasjonen i rapporten er pålitelig fordi den er verifisert gjennom referater og den tilhørende høringsprosessen, og at den er gyldig fordi vi har undersøkt forhold som er relevant for å kunne svare på de aktuelle problemstillingene.

5.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er en av forvaltningsrevisjonens hovedmetoder. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi gjennomgått relevante dokumenter som vi har fått oversendt fra Solør barneverntjeneste og Åsnes kommune. Dokumentasjonen er med andre ord vurdert som relevant av kommunene og barneverntjenesten. Vi har også undersøkt barneverntjenestens rutiner i kvalitetssystemet Compilo og fysiske rutinepermer, samt at vi har fått tilgang til fagsystemet Familia.

I tillegg har vi sett på kommunens årsmeldinger, hjemmeside og relevante KOSTRA opplysninger. Vi kan ikke uttale oss om annen dokumentasjon enn det ovennevnte eller det som har blitt utlevert i gjennomførte intervjuer og stikkprøver.

5.2 Intervjuer

For å kunne få et godt grunnlag til å forstå problemstillingene samt å supplere informasjonen vi har mottatt i form av dokumenter har vi valgt å gjennomføre 11 intervjuer. Intervjuene har særlig vært viktig for å forstå hvordan barneverntjenesten og kommunen arbeider forebyggende og med tidlig innsats, og hvordan oppfølging av fosterbarn og fosterhjem skjer.

Arbeidet startet med et oppstartsmøte med kommunedirektør og barnevernleder. Fra barneverntjenesten intervjuet vi barnevernsleder, avdelingsleder og to saksbehandlere fra omsorg og ettervern, samt avdelingsleder og to familieveiledere fra familie- og nettverksavdelingen. Videre har vi intervjuet sektorleder for helse, omsorg og velferd, ledende helsesykepleier og saksbehandler

² Veileder til forvaltningsrevisjon 2016 av NKRF

fra barne- og familieteamet/tidligere prosjektleder for Åsnesmodellen på helsestasjonen og SLT koordinator.

For å sikre god informasjonsinnhenting samt at alle respondentene har fått likebehandling har vi vært to revisorer tilstede under samtlige intervjuer. Fra alle intervjuer er det skrevet referat som respondentene så har godkjent. Respondentene har også hatt mulighet til å komme med innspill til endringer i referatene der hvor de har opplevd referatet som upresist eller hvor de ikke har gjenkjent innholdet fra den gjennomførte samtalen. Innspillene har ikke vært av meningsendrende karakter, men mer presiseringer eller tilføyelser. Vi har hensyntatt innkomne innspill.

5.3 Stikkprøver

Gjennomføring av stikkprøvekontroll ble utført for å komplementere informasjonen fra intervjuene og dokumentstudiene. I tillegg er det relevant for å undersøke forhold knyttet til problemstilling 2; om fosterhjemsavtaler, omsorgsplaner og antall fosterhjembesøk var tilstede og utført. Revisjonen valgte selv et tilfeldig utvalg på 18 av de om lag 70 aktive sakene. Vi tok et tilfeldig utplukk på fire-fem saker fra hver saksbehandler og så på historikken tre år tilbake i tid. Siden det vi fant var relativt gjennomgående valgte vi å si oss fornøyde på rundt 25 % av total saksmengde. Det var gjennomgående få avvik, og disse gjaldt i hovedsak gamle saker tilbake i tid.

5.4 Styrker og svakheter ved metodene

Denne rapporten støtter seg på dokumentstudier, stikkprøver og intervjuer. En eventuell svakhet ved metodene er at vi har sett oss nødt til å tilpasse antall intervjuer til timeforbruket. Revisor har stort sett snakket med personer vi har ansett som relevante for problemstillingene men intervjuer med flere personer ville muligens gitt oss et enda mer detaljert bilde. Ved gjennomføring av stikkprøvene er det en risiko for at revisors konklusjon basert på kontroller av utvalget kan være en annen enn den konklusjonen som ville være trukket hvis hele populasjonen ble kontrollert.³

En styrke ved metoden dokumentstudier er at vi får formell og skriftlig informasjon om kommunens rammeverk. Utvalget av respondenter til intervju anser vi som representativt da de er valgt ut på grunnlag av deres faglige posisjon. Intervjuene har gitt informasjon om de ansattes subjektive oppfatninger av rutiner, praksis og regeletterlevelse. Stikkprøvene gav oss muligheten til å ytterligere undersøke regeletterlevelse. Styrken ved bruk av disse metodene kombinert, innsamling av data på det samme området fra flere kilder, er at de forhåpentligvis gir et helhetlig bilde. På dette grunnlag mener vi at datamaterialet er tilstrekkelig for undersøkelsens formål, problemstillinger og revisjonskriterier.

³ Stikkprøver i revisjon – fokus på test av kontroller, Kulseth, Ellen. M.

6 Bakgrunnsinformasjon

Barneverntjenesten er underlagt barnevernloven der formålsparagrafen sier at man skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barneverntjenesten skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.

6.1 Barneverntjenesten i tall

Over tid har det stadig vært flere barn og unge i Norge som har fått hjelp fra barnevernet, men de siste årene har antallet holdt seg relativt stabilt.⁴ I 2018 var det på landsbasis tilsammen 55 623 barn og unge mellom 0-22 år som mottok hjelp fra barnevernet. Av disse var 45 587 hjelpetiltak, mens 10 036 var omsorgstiltak. I løpet av 2018 ble det innrapportert 57 013 meldinger til barnevernet, noe som førte til 48 194 startede undersøkelser.⁵ De fleste som kommer i kontakt med barnevernet har kun behov for hjelpetiltak i hjemmet.

Tabellen⁶ under viser at Solør kommunene har betraktelige høyere driftsutgifter til barneverntjenester enn tidligere Hedmark fylke og landet for øvrig. Åsnes har over de tre siste årene redusert utgiftene noe og er blant de tre Solørkommunene som har lavest utgift. Dette til tross for at man allikevel nesten har det dobbelte av tidligere Hedmark fylke og landet for øvrig. Driftsutgiftene gjenspeiler den høye andelen barn med tiltak.

Tabell 6.1.1 Oversikt netto driftsutgifter til barneverntjenesten

	Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger 0-22 år (kr)		
	2017	2018	2019
EAKUO Landet uten Oslo	7 978	8 318	8 387
0423 Grue	18 110	20 291	17 424
0425 Åsnes	16 223	15 585	14 790
0426 Våler	14 359	16 062	16 527
EKA04 Hedmark	8 505	9 091	8 971

Tabellen⁷ under viser at Solørkommunene har mange barn med melding, undersøkelse og tiltak sammenlignet med det tidligere Hedmark fylke og landet for øvrig. Våler utmerker seg med en høyest prosentandel og negativ utvikling.

Tabell 6.1.2 Tabelloversikt prosentandel barn med melding, undersøkelse og barnevernstiltak

⁴ https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet/

⁵ <https://www.ssb.no/barneverng>

⁶ ibid

⁷ KOSTRA tall fra SSB. Kommunefakta Barneverntjenesten - <https://www.ssb.no/statbank/table/12280/>

	Barn med melding ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)			Prosentdelen barn med undersøking ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)			Barn med barnevernstiltak ift. innbyggjarar 0-22 år (prosent)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
EAKUO Landet uten Oslo	4,6	4,5	4,6	4,9	4,8	4,8	3,9	3,9	3,8
0423 Grue	10,8	6,6	5,8	9,8	7,1	6,7	6,9	6,7	5,1
0425 Åsnes	6,2	7,3	7,8	5,4	6,5	7,0	6,2	6,4	5,8
0426 Våler	6,8	6,4	8,7	5,2	5,7	8,5	7,2	7,4	8,3
EKA04 Hedmark	5,6	5,1	5,5	5,7	5,4	5,5	4,4	4,2	4,2

Oversikten⁸ under viser bekymringsmeldinger i Solørkommunene fordelt på instanser. Den viser at instanser som politiet og helse er blant de som melder flest saker. Skole og barnehage ligger betraktelig lavt blant meldere. Oversikten bekrefter inntrykket fra intervjuene om at det er behov for å snu dette bildet.

Tabell 6.1.3 Oversikt meldinger i 2018 fordelt på instanser

Meldinger 2018 - i ukjente saker	Fordeling antall nye
NAV (også utenfor egen region)	4
Barnehager	6
Skoler	17
Andre off	21
Barneverntjenester/ barnevernvakt	32
Private	40
Helse (helsestasjon, sykehus,	43
Politi	47

6.2 Om Solør barneverntjeneste

Fra 2009 har barneverntjenestene i Åsnes, Våler og Grue vært samlet i en felles Solør barneverntjeneste. Åsnes er vertskommune og tjenesten er lokalisert på rådhuset i Flisa.

I 2019 hadde Solør barneverntjeneste 22,2 årsverk. Under barnevernsleder er det, i tillegg til staben, tre avdelinger med hver sin avdelingsleder for henholdsvis undersøkelse og tiltak, familie og nettverk og omsorg og ettervern. Barneverntjenesten er per februar 2020 organisert under enheten helse, omsorg og velferd. Fra 1. april 2020 skal barneverntjenesten inngå i det nyopprettede «Familiens Hus» sammen med PPT Åsnes og Grue, Åsnes helsestasjon/skolehelse og SLT koordinator.

Solør barneverntjeneste har gjennomgått mange endringer siden oppstarten for drøye ti år siden. Blant annet har man endret organisasjonsstruktur fra å jobbe generalist til mer spesialist, det har tidvis vært høy turnover blant de ansatte og nåværende barnevernsleder er den sjettede til å inneha lederstillingen siden opprettelsen. Barneverntjenesten har den siste tiden hatt en positiv utvikling som har vært preget av høyere grad av stabilitet i ansattgruppen med mindre turnover og mer nærvær. Solør barneverntjeneste jobber for å imøtekomme kravene i ny barnevernsreform og har

⁸ Oversikt hentet fra barneverntjenestens presentasjon «Temalunsj Kommunestyresalen 19. februar 2020».

blant annet engasjert seg i kompetansehevende tiltak som «Omsorgspakken Innlandet» og BUFDIR's veilederteam.

Åsnes har siden 2018 deltatt i den nyetablerte regionale barnevernvakten, som er et interkommunalt samarbeid mellom Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal, Våler, Grue og Sør-Odal. Barnevernvakten er barneverntjenestenes akuttberedskap. Dette er en felles vaktordning som er åpent hverdager mellom 15.00 og 8.00 og hele døgnet i helg og på helligdager. Primær oppgavene er å bistå barn, unge og familier i akutte situasjoner⁹.

6.3 Tidligere revisjoner og fylkesmannens vurdering

Tidligere revisjoner

Solør barneverntjeneste har vært underlagt flere revisjoner og gjennomganger siden starten i 2009. Fylkesmannen har i flere omganger revidert barneverntjenesten med fokus på saksbehandling og fristbrudd. Hedmark Revisjon gjennomførte forvaltningsrevisjon i 2015¹⁰ der man så på organiseringen av det interkommunale vertskommunesamarbeidet. I samme tidsrom utførte PWC¹¹ en evaluering av barneverntjenesten med fokus på økonomi og organisering. Begge rapporter konkluderte med at organiseringen med folkevalgt nemd ikke fungerte optimalt og anbefalte en endring til administrativ styringsgruppe. Denne anbefalingen har samarbeidskommunene fulgt og i dag har man en administrativ styringsgruppe. I 2018 gjennomgikk BDO arbeidsprosesser, rutiner og roller i barneverntjenesten, der man anbefalte mulige tiltak som skulle forbedre arbeidsflyten. Blant annet ble det pekt på mangelfulle rutiner, uklar ansvarsfordeling mellom teamene i faseoverganger og redusering av ikke-verdiskapende aktiviteter.¹²

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannens vurdering av barnevernet som tjeneste kommer til uttrykk gjennom Fylkesmannens kommunebilde. Fylkesmannens kommunebilde bygger på tilgjengelig KOSTRA-statistikk, annen nasjonal statistikk, tilsyn, økonomiforvaltning og kommunedialog. Kommunebildet presenterer et sammendrag av hvordan Fylkesmannen oppfatter nåværende status og utfordringer på sentrale fagområder i den aktuelle kommunen.

Solør barneverntjeneste og Åsnes blir for 2020 kategorisert som et grønt område med kompetanse, kapasitet og kvalitet. Fylkesmannen viser til at det interkommunale samarbeidet de siste årene har gitt positive resultater for alle de tre kommunene i samarbeidet. Siste kvartal i 2019 har det ikke vært fristbrudd i sakene, og langt flere barn får hjelp og oppfølging til rett tid. Kommunen har også deltatt aktivt i etableringen av en interkommunal barnevernvakt. Videre har barneverntjenesten deltatt i kompetansesatsingen for barnevernet, og er nå i gang med å iverksette et stort læringsnettverk for mange kommuner i Innlandet. Derimot pekes det på forbedringspotensiale knyttet til samhandlingen mellom barneverntjenesten og de ulike tjenestene i det interkommunale samarbeidet. I dialogmøte 2019 med Fylkesmannen var det enighet mellom kommunene om å styrke denne samhandlingen. Det er et stort antall fosterbarn i Solør, dette er et sårbart område og oppfølgingen av disse krever mye ressurser av kommunen.¹³

⁹ <https://barnevernvakten.no/hva-er-barnevernvakten>

¹⁰ Hedmark Revisjon IKS. Forvaltningsrevisjon om Solør barnevern, Åsnes kommune. 2015

¹¹ PWC Evaluering av Solør barneverntjeneste. 2015

¹² BDO Kartlegging av prosesser, rutiner og roller i Solør barneverntjeneste. 2018

¹³ <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-innlandet/08-kommunal-styring/kommunebilder2020/3418.pdf>

7 Problemstilling 1 – Forebyggende arbeid og tidlig innsats

Problemstilling 1:

Har Åsnes kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Formålet med denne problemstillingen er å undersøke om Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste har rutiner for å jobbe med forebyggende arbeid og tidlig innsats i tråd med regelverket og anbefalinger på området. Denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak rettet mot barnevernet spesielt, men det er også relevant å se til kommunens helhetlige ansvar.

Revisjonskriterier er utledet (se vedlegg A) og følgende kriterier legges til grunn for problemstilling 1:

- Åsnes kommune bør ha et helhetlig planverk for sitt forebyggende arbeid og tidlig innsats med utsatte barn og unge som beskriver:
 - Organisering
 - Ansvarsfordeling
 - Ledelse og forankring
 - Samarbeid mellom ulike kommunale enheter
 - Lavterskeltilbud
- Åsnes kommune og Solør barneverntjenesten skal ha hjelpetiltak for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge
- Solør barneverntjenesten skal ha rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene
- Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste skal sikre medvirkning av barn og unge i forebyggende arbeid og tiltaksarbeidet

7.2 Innhentet data

Kommunen har et ansvar for at barn og unge får gode oppvekstvilkår og for å forebygge psykiske og sosiale problemer. En viktig forutsetning for å lykkes er å tenke helhetlig og å samordne innsatsen på tvers av fagområder. Rundskriv Q-16/2013 om *Forebyggende innsats for barn og unge* gir anbefalinger til kommunene om forebyggende arbeid, og påpeker at kommunen bør ha en helhetlig tilnærming til planlegging og organisering av den forebyggende innsatsen for barn og unge. Tidlig innsats handler om å sørge for at barn og familier som sliter får nødvendig hjelp og støtte, for å forhindre at utfordringer vokser til alvorlige problemer.

7.2.1 Helhetlig planverk

En helhetlig og planmessig tilnærming til det forebyggende arbeid er i stor grad anbefalt, og kan etter hvert bli lovpålagt gjennom ny barnevernlov. NOU 2016:16 foreslår å pålegge kommunestyret å vedta plan for kommunens arbeid med barn og unge. Planen skal beskrive ansvar, organisering, ledelse og samarbeid mellom de ulike etatene.

I tabellen under vises dagens planverk som Åsnes kommune har relatert til det forebyggende arbeidet og tidlig innsats rettet mot barn og unge.

Tabell 7.2.1 oversikt over relevante planer og rutiner

Plan / rutiner	Beskrivelse
Kommuneplanens samfunnsdel 2010-2022	Politisk dokument som trekker opp visjoner og mål fram mot 2022. Skisserer fem strategiområder der hovedsatsningsområdet er oppvekst og ungdom
Planstrategi 2017 - 2020	Planstrategien er «planen for hva vi skal planlegge». De prioriterte målsettingene fremgår av den interne analysen hvor vil blant annet finner «Redusere sosiale helseforskjeller og utenforskap», «Tidlig innsats» og «Kultur for læring» som bidragsyttere til å nå det strategiske målet om «Livsmestring».
Strategisk plan for Åsnesskolen 2017-2020	Styringsdokument og lederverktøy som legger føringer for Åsnesskolen. Satsningsområder er «Kultur for læring», «Ledelse», «Tidlig innsats» og «Grunnleggende ferdigheter».
Barnehageplan 2013-2017	Plan for å sikre nasjonale og kommunale prioriteringer for utviklingen av barnehagetilbudet i kommunen.
SLT handlingsplan 2017-2020	Handlingsplan med fokus på forpliktende og god samordning av tiltak som virker forebyggende og som reduserer utvikling av psykiske problemer, atferdsproblemer, rusmisbruk og kriminalitet blant barn og unge.
Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2018-2020	Sektorovergripende handlingsplan som skal styrke det helhetlige perspektivet og være et viktig redskap for å planlegge og å iverksette tiltak som sikrer bedre samordning og kompetanse på tvers av enheter og instanser.
Handlingsveileder for tidlig innsats til barn, unge og familier i risiko	Prosedyre for å identifisere og yte tidlig innsats til utsatte barn, ungdom og familier i risiko med formål å forebygge større vansker for barn og familier.
Prosedyre for tidlig innsats til barn og unge som pårørende	Hvordan følge opp og tilrettelegge for barn som er i vanskelige situasjoner
Felles plan for prioritering av forebyggende tiltak for barn og unge gjennom foreldreveiledningsprogram 2017-2021	Kompetansehevingsplan på COS og ICDP ¹⁴ med formål å styrke videre arbeid på tidlig innsats.
Strategisk plan for tidlig innsats og tverrfaglig samhandling (barn, unge og familier) 2019-2023	<i>Under utarbeidelse.</i> Strategi som skal forplikte arbeidet med tidlig innsats mellom de ulike relevante sektorene.

Tabellen over er ikke uttømmende, men er en oversikt over det mest relevante på systemnivå. I tillegg finnes blant annet egne interne prosedyrer for hvert enkelt tjenestested.

¹⁴ To foreldreveiledningsprogram

Strategisk plan

Revisor har fått tilsendt utkastet til «Strategisk plan for tidlig innsats og tverrfaglig samhandling (barn, unge og familier) 2019-2023» og denne sier noe om hvordan Åsnes ønsker å jobbe med tidlig innsats på tvers av tjenester med tilhørende prioriterte strategiske valg og fokusområder. Utkastet legger til grunn en bred helhetsforståelse for all tidlig innsats arbeid. Planen beskriver organiseringen, ledelsen og ansvarsfordelingen av arbeidet med tidlig innsats. Blant annet ønskes det et tverrfaglig strategisk team som skal sikre at strategien følges opp. Det strategiske teamet er tenkt være forankret i strategisk ledelse.

«Åsnesmodellen»

Åsnes har utarbeidet en helhetlig og tverrsektoriell samhandlingsmodell som viser ansvar og sammenheng mellom tre nivåer. Hensikten med modellen er å oppdage risikoutsatte barn, unge og familier på et tidlig tidspunkt. «Åsnesmodellen» formidler rammeverket og verktøyene som skal bidra til å gi en trygg base og gode utviklingsmuligheter for barn og unge. I «Åsnesmodellen» finner man informasjon, planer, rutiner, veiledere, oversikt over systemer m.m. samlet.¹⁵

Behovet for tenke mer helhetlig samt å få til et bedre samarbeid mellom de som jobber med voksne og de som jobber med barn, var bakgrunnen til oppstarten av «Åsnesmodellen». Arbeidet med modellen startet opp som et prosjekt med midler fra Barne- og familiedirektoratet (BUFDIR) i 2016-2017, og ble ferdigstilt høsten 2019. «Åsnesmodellen» er presentert for og vedtatt av kommunestyret, og den er tilgjengelig digitalt for alle. Implementeringsarbeidet i kommunen er påbegynt, men forankring og videre implementering av modellen gjenstår.

Respondentene som ble intervjuet hadde varierende grad av eierskap til «Åsnesmodellen». Alle hadde kjennskap til modellen, men revisor fikk ikke inntrykk av at det var et verktøy som man bevisst benyttet seg av enda. Det gis inntrykk av at det har vært noe mangelfull informasjonsutveksling mellom de ulike nivåene i kommunene når det gjelder arbeidet med «Åsnesmodellen». Flere respondenter gir uttrykk for at det fremstår som noe uklart hvem som skal eie «Åsnesmodellen» samt hvordan den er tenkt implementert og benyttet i praksis.

Møtearenaer – samhandling

Barneverntjenesten har etter barnevernloven medvirknings- og samarbeidsplikt, både på generelt- og individnivå. Et godt samarbeid mellom barnevernet og andre kommunale tjenester samt tverrfaglig tilbud er avgjørende for å oppdage og hjelpe utsatte barn og unge tidlig.¹⁶ For at samarbeidet skal fungere er det viktig med rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide.¹⁷

Strategisk plan legger opp til samhandling mellom tjenestene. Åsnesmodellen har en samhandlingstrapp som illustrerer hvilke nivåer som skal samarbeide når. Barnevernleder forteller at barneverntjenesten kan bli bedre på å samhandle med andre kommunale enheter. Inntrykket fra flere av intervjuene er at barneverntjenesten har lite samarbeid med helsestasjonen, og vice versa. Barneverntjenestens familie- og nettverksavdeling og helsestasjonens barne- og familieteam har en del kryssende arbeid og felles brukere, men inntrykket fra intervjuene er at de til tross for dette kjenner lite til hverandres arbeid og at relasjonen er preget av lite samarbeid.

Møtearenaer som barneverntjenesten blant annet er inne i er FOBUF og tverrfaglig team. FOBUF, forebyggende gruppe for barn, ungdom og familier, er en gruppe sammensatt av ledere på tvers av

¹⁵ Om Åsnesmodellen: <https://asnesmodellen.asnes.kommune.no/>,

¹⁶ Stortingsproposisjonen 73 L

¹⁷ Rundskriv Q-16/2013

sektorene. FOBUF har utarbeidet utkastet til strategisk plan. FOBUF har eksistert som møtearena over flere år, men revisor får opplyst om at sammensetningen av medlemmer har variert fra å tidligere være mer operativ på saksbehandlernivå til nå å være mer ledertung. Dagens innretning kan være et resultat av at FOBUF tidligere hadde utfordringer med å få arbeidet forankret og implementert. Flere av respondentene er usikre på hvordan dagens FOBUF arbeider og stiller spørsmål ved om innretningen av møtefora er hensiktsmessig og om avstanden ned til de ulike tjenestene er for stor.

Tverrfaglig team er fora for drøfting og veiledning i saker vedrørende barn/familier med barn 0-18 år, når det er utfordringer på flere områder rundt et barn/i en familie, og det kan være aktuelt med hjelp fra flere tjenester. Barneverntjenesten har fast deltager i teamet for alle de tre Solørkommunene. Også for dette møtefora er det noen ulike synspunkter fra respondentene om det fungerer etter sin hensikt. Barneverntjenesten kan nok benytte teamet mer aktivt for å dra nytte av dets tilgjengelige ressurser.

Kompetansehevende tiltak

Åsnes har flere tverrfaglige planer for felles kompetanseheving. SLT handlingsplanen legger opp til flere kompetansehevende tiltak. Blant annet UTSETT, med formål om å utsette alkoholdebut, som er kurskvelder for foreldre med ungdomsskolebarn. Disse kurskveldene er også barneverntjenesten involvert i. «Barn i risiko» er et tverrfaglig prosjekt som Åsnes har holdt på med siden 2014 og gir årlig opplæring i beskyttelses- og risikofaktorer. Kurstilbudet tilbys alle ansatte i kommunen som jobber med barn og unge. Av nye initiativ har Åsnes en plan for tverretatlig kompetanseheving i sammenheng med tidlig innstas til barn, unge og familier i risiko og Åsnesmodellen.

Solør barneverntjeneste

Solør barneverntjeneste har de siste årene jobbet med innretningen av den interne organiseringen for å få økt fokus på tidlig innsats og forebygging. Blant annet ble det opprettet et eget familie- og nettverksteam i 2019 og bemanningen ble økt med flere familieveiledere. Videre har barneverntjenesten utarbeidet en egen intern strategi for sitt utviklingsarbeid, etablert et myndighetsdelegeringskart og rutiner har blitt gjennomgått. Ved gjennomgang av tilsendte dokumenter, blant annet presentasjon til dialogmøte med fylkesmannen, gjennomgang med BUFDIR og internt arbeid, ser det ut til at barneverntjenesten jobber for å imøtekomme kravene til ny barnevernreform.

Solør barneverntjeneste har rutiner for sitt arbeid tilgjengelig på følgende steder:

- *Compilo* – kvalitetssystem som ble tatt i bruk i 2019. Samling og oversikt over rutiner, prosedyrer og retningslinjer.
- *Familia* –saksbehandlingssystem som i tillegg har overordnet saksbehandlingsrundskriv og brukerveiledning tilknyttet. I Familia får man varsler ved for eksempel overordnet evaluering av planer. Saksbehandler kan benytte seg av slike varsler, men barneverntjenesten har i tillegg et eget excelark for å holde oversikt.
- *Permer* – fysiske permer der rutiner, retningslinjer, prosedyrer er samlet. Endel er overført til Compilo. Revisor for opplyst at målet fremover er at alt skal over til Compilo.
- *Fellessystem på pc* - der «alt det gamle» av maler, rutiner, retningslinjer og skriv er samlet. Noe er overført til Compilo, noe gjenstår og noe er utdatert/gammelt.

Rutinene i Compilo har tilgjengelig metadata som sier noe om når og hvem som har utarbeidet, oppdatert, revidert og godkjent rutinene. Rutinene ser ut til å følge en standard mal der rutinens formål, virkeområde, ansvar og innhold beskrives. Varsel for revidering av rutinen er også en funksjon som ser ut til at blir benyttet.

Saksbehandlerne som revisor snakket med forteller om en barneverntjenesten som i dag har mer struktur på plass enn det tidligere var, men samtidig at det er noen utfordringer knyttet til samhandling og informasjonsdeling internt.

Lavterskeltilbud

Helsestasjonen i Åsnes kommune har i tillegg til de lovpålagte tjenestene et forebyggende tilbud til barn-, unge- og familier. Eksempler på dette er ulike samtalegrupper på barne- og ungdomsskolen, undervisning om pubertet, mat & helse, psykologisk førstehjelp, åpen helsestasjon for småbarnsforeldre, ungdom og familie. Ledende helsesykepleier opplever at det er helsestasjonen som jobber forebyggende med tidlig innsats siden det er de som treffer barn og familier fra graviditet/spedbarnsalder. Hun presiserer at helsestasjonen er et tilbud til alle og at det ikke er behov for vedtak for å få hjelp slik som hos barneverntjenesten. Avdelingsleder i barneverntjenesten forteller at Åsnes lenge har hatt et velfungerende barne- og familieteam som er en styrke inn i kommunens tidlig innsats arbeid.

Åsnes kommune har i samarbeid med de andre Solørkommunene et årlig tilbud om COS-P foreldreveiledningskurs rettet mot de som opplever å ha utfordringer i sin omsorgsrolle/hverdag. Som et prøveprosjekt er det i tillegg blitt igangsatt et eget COS-P kurs for risikogravide. Det er helsestasjonen som er ansvarlig for COS-P kursene, men de avholdes i samarbeid mellom helsestasjonen og barneverntjenesten. Åsnes kommune har også tilbud om ICDP kurs. Dette er et enkelt, helsefremmende og forebyggende program som har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge.¹⁸

Solørkommunene har siden 2013/2014 hatt Kvello-observasjonskorps i alle barnehagene. Kvello-modellen, tidlig innsats Kvello, er et primærforebyggende tiltak der et tverrfaglig team observerer enkeltindivider (barna) og systemet (barnehagen). Barneverntjenesten har flere ansatte som er med i observasjonskorpsset, men det er barnehagen som er arenaen og det er styreren i den enkelte barnehage som har ansvaret for organisering og oppfølging i sin barnehage. Målet er å identifisere barn i risiko, komme tidlig inn med riktig tiltak til rett tid. Tiltakene kan settes inn uten at det er nødvendig med en bekymringsmelding, og de skjer i samråd med barnets foresatte. Saksbehandlerne og avdelingsleder som revisor snakket med opplever at Kvello arbeidet gir god effekt, og at barneverntjenesten har fått positive tilbakemeldinger fra barnehagene der de har vært tilstede. Kvello observasjon er definert som et tilbud til alle barnehager med mulighet for foreldre til å reservere seg.¹⁹ Saksbehandler som er med i observasjonskorpsset opplever en positiv utvikling ved at barnehagene har blitt gode på å informere om hva som skal skje i forkant av en observasjon. Dessverre er det fortsatt noen få foreldre som sier nei til observasjon og dette kan være et negativt tegn siden det ofte er barn som helst burde bli observert.

¹⁸ <https://asnesmodellen.asnes.kommune.no/temaer/tjenestetilbud-og-tiltak/foreldreveiledningstiltak/>

¹⁹ <https://asnesmodellen.asnes.kommune.no/temaer/samhandlingsarenaer/kvellomodellen-i-barnehager-tidlig-innsats-kvello/>

7.2.2 Hjelpetiltak

Når barn på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov, skal det iverksettes hjelpetiltak for barnet og familien. Hensynet til hva som er best for barnet, er avgjørende. Formålet med hjelpetiltak er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien ved å blant annet bedre omsorgsevnen til foreldrene slik at det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet hjemme, og på den måten forebygge en negativ utvikling i omsorgssituasjonen.²⁰ Hjelpetiltak er som oftest helt frivillig og er noe som kan bli en positiv forandring for barnet og familien.

Forskning skiller mellom kompenserende og strukturerende tiltak. Kompenserende hjelpetiltak kompenserer og avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon ved for eksempel råd, veiledning, støttekontakt og tilsyn. Strukturerende tiltak er hjelpetiltak som skal skape varige endringer ved å for eksempel øke foreldreferdigheter og bedre relasjoner.²¹ Formidling av plass i fosterhjem og institusjon kan også være hjelpetiltak. Barn skal bo hjemme så sant det er mulig.²²

Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste har hjelpetiltak som har som formål å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge. Solør barneverntjeneste er siden april 2019 organisert med en egen familie- og nettverksavdeling som også er styrket med økt bemanning slik at det i dag er totalt fire familieveiledere. Familieveilederne har ulik fagbakgrunn og erfaring, men flere har COS-P utdanning og en har Marte Meo²³. På bakgrunn av et mandat fra undersøkelse- og tiltaksavdelingen skal familieveilederne benyttes inn som et hjelpetiltak. Familieveilederne jobber direkte inn mot familiene med råd, veiledning og oppfølging. For tiden har familie- og nettverksavdelingen rundt 40-50 saker.²⁴ Familieveilederne skal kun fungere som en intern konsulent frem til hjelpetiltaket om familieveiledning er avsluttet. Det er saksbehandler fra undersøkelse- og tiltak som skal eie saken og jobbe videre med tiltaksplanen.

Gjennom intervjuene med saksbehandlerne fra familie- og nettverksavdelingen får revisor inntrykk av at den nye organiseringen internt i barneverntjenesten fortsatt er i en innkjøringsfase. Grensegangen, kommunikasjonen og informasjonsdelingen mellom avdelingene oppleves ikke å være helt optimal, og det gis uttrykk for en mindre god intern samhandling som i verste fall kan påvirke kvaliteten på arbeidet. Eksempelvis ved at informasjon om saker deles for sent slik at man ikke kommer tidlig inn, og at ved overlevering av en sak så er det usikkerhet rundt hvem som eier saken og hva som har blitt besluttet.

7.2.3 Rutiner tiltaksplan

Barneverntjenesten skal gripe inn tidlig og skal, jf. § 4-4 i barnevernloven, bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Formålet med hjelpetiltak er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan som skal evalueres regelmessig.²⁵ Det er derfor nødvendig for en barneverntjeneste å ha rutiner for utarbeidelse og evaluering av tiltaksplan.

Gjennomgangen i kvalitetssystemet Compilo viser at Solør barneverntjeneste har følgende rutiner som er knyttet til arbeidet med tiltaksplan og evaluering av den:

- «Beskrivelse av rutiner hjelpetiltak»
- «Rutinebeskrivelse om tiltaksfasen»

²⁰ § 4-4 i barnevernloven

²¹ Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4

²² ibid

²³ Foreldreveiledningsmetoder

²⁴ Status mars 2020

²⁵ Barnevernloven § 4-5 Oppfølging av hjelpetiltak

- «Hjelpetiltak generelt»
- «Fatte vedtak om hjelpetiltak»
- «Evaluering av hjelpetiltak»
- «Evalueringpunkter av saker i undersøkelse og tiltaksteam»
- «Prosedyre for oppfølging av hjelpetiltak familieveiledning»

Rutinene er nylig lagt inn i Compilo og de aller fleste er revidert i oktober 2019.

Hjelpetiltaksrutinene er rutiner for opprettelse av hjelpetiltak, oppfølging av hjelpetiltak og avslutning av hjelpetiltak i barneverntjenesten. Alle unntatt en rutine er signert. Rutinen «Hjelpetiltak generelt» henviser til «Prosedyre for tiltaksplan», men revisor kan ikke se at denne prosedyren er tilgjengelig i Compilo, i fysisk perm eller i det gamle fellessystemet på pc. Barnevernsleder forteller at barneverntjenesten ikke har utarbeidet egen prosedyre for tiltaksplan og viser til at man for øvrig benytter seg av sentrale rundskriv og veiledere der intet annet er beskrevet.²⁶

7.2.4 Medvirkning av barn og unge

Barn og ungdoms rett til å medvirke i saker som gjelder en selv står sterkt i det norske og internasjonale lovverket.²⁷FNs konvensjon om barnets rettigheter har siden 2003 vært gjeldende som norsk lov og stadfester blant annet at barn har rett til å si sin mening, bli hørt, å få og gi informasjon. For å få til et godt forebyggende arbeidet anses barn og ungdoms medvirkning som en av de viktigste forutsetningene for å lykkes.²⁸

Åsnes kommune

Informasjon om barn og unges rettigheter og medvirkning er omtalt og tilgjengelig i Åsnesmodellen. Brukermedvirkning i Åsnes er inndelt i tre ulike nivåer: føringer fra kommunalnivå, på systemnivå og på individnivå. Føringer fra kommunalnivå legger til grunn Åsnes kommunes verdigrunnlag, ESSet (engasjement, samarbeid og servicefokus), som grunnlaget for brukermedvirkning. For systemnivå står det at kommunen jevnlig skal foreta brukerundersøkelser. På individnivå står det at ansatte skal ha fokus på brukermedvirkning, og det praktiseres når brukere deltar i planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak. Samhandlingsverktøyene Stafettloggen og Individuell Plan (IP) skal bidra i forhold til brukermedvirkning, helhet og kontinuitet.²⁹

Åsnes kommune har et ungdomsråd som består av 10 representanter fra Åsnes ungdomsskole og lokale videregående skoler. I følge hjemmesiden til Åsnes kommune arbeider ungdomsrådet for å fremme barn og unges interesser i Åsnes, samt styrke og hjelpe unge overfor beslutningsprosessene i kommunen. Rådet har talerett i kommunestyret vedrørende saker som de har hatt til behandling, og fungerer som høringsorgan for kommunen i saker som berører barn og unge. Møtetidene for ungdomsrådet fremover er synlig i kommunens møteplan. Ungdomsrådet for neste periode er på plass.

Til tross for god informasjon og fremstilling av brukermedvirkning på hjemmesiden er flere av de revisor har snakket med allikevel usikre på hvordan brukermedvirkningen i kommunen faktisk foregår i praksis. Eksempelvis stilles det spørsmål til hvordan og i hvilke saker ungdomsrådet egentlig

²⁶ «Saksbehandlingsrundskriv» fra BUFDIR og «Tiltaksplaner og omsorgsplaner –en veileder» fra Barne- og familiedepartementet

²⁷ Barnevernloven, FNs barnekonvensjon

²⁸ Rundskriv Q-16/2013 «Forebyggende innsats for barn og unge»

²⁹ Åsnesmodellen, temaet Brukermedvirkning

blir brukt, og man kjenner ikke til at det gjennomføres brukerundersøkelser slik det fremgår av Åsnesmodellen. Revisor er ikke kjent med at barn og unge har medvirket i utarbeidelsen av eller implementeringen av Åsnesmodellen.

Solør barneverntjeneste

Solør barneverntjeneste har i et drøyt års tid hatt to kjærlighetskonsulenter i om lag 10 % stilling tilknyttet seg. Én kjærlighetskonsulent videreføres fremover i 2020. Kjærlighetskonsulentene er tidligere barnevernsbarn som gir av sin erfaring med barnevernet til å forbedre dagens barnevernsarbeid samt hjelper barneverntjenesten med å nå ut til barn og unge. Kjærlighetskonsulentene har blitt benyttet i forebyggende arbeid, eksempelvis foredrag på Åsnes ungdomsskole og møtedeltagelse. De har også blitt benyttet internt i barneverntjenesten til drøft av ulike problemstillinger. Alle de revisor snakket med hadde utelukkende positive erfaringer knyttet til bruken av kjærlighetskonsulentene inn i arbeidet, og ønsker å benytte seg av de enda mer. De opplever at det er behov for å få inn barnets stemme enda mer, og kjærlighetskonsulentene gir en ny innfallsvinkel som gir større perspektiver og som kan si noe om hvordan tiltak oppleves.

Når det gjelder involvering av barn og ungdom inn i tiltaksarbeidet som gjelder egen sak er det i mandatet til familieveilederne et eget avsnitt som omtaler «barnets stemme». Under dette avsnittet skal barnets synspunkter fremkomme. Familieveilederne revisor snakket med er begge usikre på hvor godt barn og unge faktisk får anledning til å medvirke inn i sin sak, og viser til noen saker som har vart over lang tid uten at barneverntjenesten har snakket med barna. Barnevernsleder erkjenner at man nok ikke har kommet like langt i arbeidet med medvirkning av barn og unge på en systematisk og god måte, og at her er det forbedringspotensiale. Han forteller at Solør barneverntjeneste jobber med å bli bedre på å dokumentere og vise til hva som er barnets stemme inn i arbeidet. Barneverntjenesten har ikke utarbeidet egen rutine knyttet til barn og unges medvirkning i tiltaksarbeidet annet enn det som fremgår av rutinebeskrivelsene om tiltaksfasen. Barnevernsleder forteller at det kan være nyttig å få på plass egen rutine for medvirkning av barn og unge i tiltaksfasen.

7.3 Oppsummert om tidlig innsats i Åsnes

Flere respondenter forteller at Åsnes kommune gjennom mange år har hatt fokus på tidlig innsats og utført flere prosjekter i den retningen, eksempelvis «Barn i rus», «Prosjektet tidlig innsats» og «Den grønne permen» som ble videreutviklet til å bli «Åsnesmodellen». Som følge av at en overvekt av meldinger til barnevernet gjaldt foreldrenes manglende foreldreferdigheter ble det fra 2016 og utover satt særskilt fokus på å styrke foreldrenes kompetanse. Sektorleder for helse, omsorg og velferd forteller om en barneverntjeneste som sammenlignet med øvrige år nå har økende fokus på tidlig innsats.

I tillegg til fokuset på tidlig innsats ønsker Åsnes også et økt fokus på tverrfaglig samarbeid. «Åsnesmodellen» illustrerer samhandlingen mellom ulike nivåer og fra 1. april 2020 etableres «Familiens hus» der barneverntjenesten samlokaliseres med PPT Åsnes og Grue, Åsnes helsestasjon/skolehelse og SLT koordinator. Formålet med samlokaliseringen er å jobbe enda mer forebyggende og med tidlig innsats på tvers av tjenester. Flere av respondentene revisor snakket med i februar/mars hadde dog liten kjennskap til den nye organiseringen og opprettelsen av «Familiens hus». Det ble fra helsestasjonen og medarbeidere i barneverntjenesten etterlyst mer informasjon om hva som tenkes rundt den nye organiseringen og ledelsen av det fremtidige tidlig innsats arbeidet.

Hva som er tidlig innsats, hvordan og når den best blir utøvd er et tema som har blitt problematisert av respondentene under flere av intervjuene. Flere saksbehandlere i barnevernstjenesten og ledende helsesykepleier stiller seg undrende til om det er en god nok felles forståelse i Åsnes kommune om hva tidlig innsats og forebyggende arbeid egentlig er. Inntrykket fra intervjuene er at Åsnes gjennom årene har arbeidet mye med tidlig innsats, det har vært noen dedikerte personer som har stått på, men at arbeidet bærer preg av ulik grad av eierskap. Ikke alt har vært satt i system, og det har blitt noe personavhengig om et initiativ lykkes eller ikke. Flere respondenter peker på utfordringer knyttet til strukturer og informasjonsflyt internt i barneverntjenesten og mellom tjenester/enheter i kommunen.

7.4 Revisors vurdering

Generelt inntrykk av tidlig innsats arbeidet i Åsnes:

Det er revisors inntrykk at Åsnes gjennom årenes løp har gjort mye positivt knyttet til arbeidet med barn i risiko og tidlig innsats. Flere prosjekter, initiativ, handlingsveiledere og planer er på plass, men det kan se ut til at deler av arbeidet har vært noe preget av mangel på eierskap, forankring og implementering. Flere revisor snakket med forteller om utfordringer med informasjonsdeling og samhandling mellom tjenester i kommunen og internt i barneverntjenesten.

Revisjonskriteriet vedrørende helhetlig planverk:

Åsnes kommune har overordnet planverk og handlingsveiledere, men mangler en sektorovergrepene plan som beskriver organiseringen av tidlig innsats arbeidet. Ny strategisk plan for tidlig innsats og tverrfaglig samhandling vil mest sannsynlig ivareta dette. Planen legger opp til en helhetlig tilnærming, og den beskriver organiseringen og ansvarsfordelingen av arbeidet. Det er revisors vurdering at det er behov for en slik klarhet i hvordan det skal jobbes med tidlig innsats, felles forståelse for hva tidlig innsats er og hvordan tjenestene best kan samarbeide.

«Åsnesmodellen» utmerker seg positivt og gir en helhetlig og informativ oversikt over tidlig innsats arbeidet. Inntrykket fra flere av intervjuene er at «Åsnesmodellen» fortsatt er ganske fersk, og at det synes å være noe usikkert hvordan den skal implementeres for å sikre best mulig forankring i ledelsen og eierskap i tjenestevei.

Revisjonskriteriet vedrørende hjelpetiltak:

Revisor vurderer det dithen at Solør barneverntjeneste har et økende fokus på hjelpetiltak med formål å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge. Satsningen på egen familie- og nettverksavdeling samt bemanningsøkning i antall familieveiledere er et tegn på det. Hjelpetiltakene som benyttes for tiden er i hovedsak av strukturerende art. Revisor har ikke undersøkt om hjelpetiltakene har effekt og om de faktisk bidrar til å hindre negativ utvikling.

Revisjonskriteriet rutiner tiltaksplan og evaluering av denne:

Det er revisors vurdering at barneverntjenesten i stor grad har tilfredsstillende rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene. Gjennomgangen av systemene til Solør barneverntjeneste, i hovedsak Compilo, viser at rutiner for arbeid med tiltaksplan og evaluering av denne i stor grad er tilstede. Derimot fant ikke revisor «Prosedyre for tiltaksplan» som det henvises til i «Hjelpetiltak generelt», og anbefaler barneverntjenesten å eventuelt utarbeide og tilgjengelig gjøre denne på lik linje som øvrige rutiner i Compilo. Revisor ser det som positivt at

Solør barneverntjeneste har innarbeidet en stor del av sine rutiner i Compilo, og anbefaler å fullføre det arbeidet.

Revisjonskriteriet medvirkning av barn og unge:

Medvirkning av barn og unge beskrives i faglige anbefalinger som en av suksessfaktorene til et godt forebyggende arbeid og tidlig innsats.³⁰ Det er revisors vurdering at Åsnes kommune har gode intensjoner rundt medvirkning, men det fremstår noe uklart hvordan arbeidet med medvirkning foregår i praksis. Eksempelvis hvordan ungdomsrådet blir benyttet og om det gjennomføres brukerundersøkelser.

Bruken av kjærlighetskonsulenter synes å være et positivt tiltak for å høste erfaringer og jobbe bedre med forebyggende arbeid, men Solør barneverntjeneste bør være oppmerksom på at konsulentene ikke er alle barns erfaringer men deres unike erfaringer som blir formidlet. Synspunktene fra kjærlighetskonsulentene bør ikke være en erstatning for å jobbe med medvirkning av det konkrete barnet eller ungdommen i den saken som angår de, slik det også fremgår av lovverket.³¹ Det er positivt at barneverntjenesten erkjenner at mer kan gjøres for å sikre barnets stemme bedre inn i de saker som gjelder en selv, og revisor ser det som viktig å videreføre et slikt arbeid.

Barneverntjenesten bør vurdere å utarbeide rutiner og praksis for involvering av barn og unge i det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet slik at det fungerer best mulig.

Oppsummering problemstilling 1

Med bakgrunn i det ovennevnte er det revisors vurdering at Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste i stor grad har rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats.

Revisjonskriteriene til problemstilling 1 «*Har Åsnes kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer av regelverk og anbefalinger på området?*» er i stor grad er oppfylt.

³⁰ Rundskriv Q-16/2013, NOU 2016:16

³¹ FNs barnekonvensjon, barnevernloven

8 Problemstilling 2 – Oppfølging fosterbarn og fosterhjem

Problemstilling 2:

Er Åsnes kommunes praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?

8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

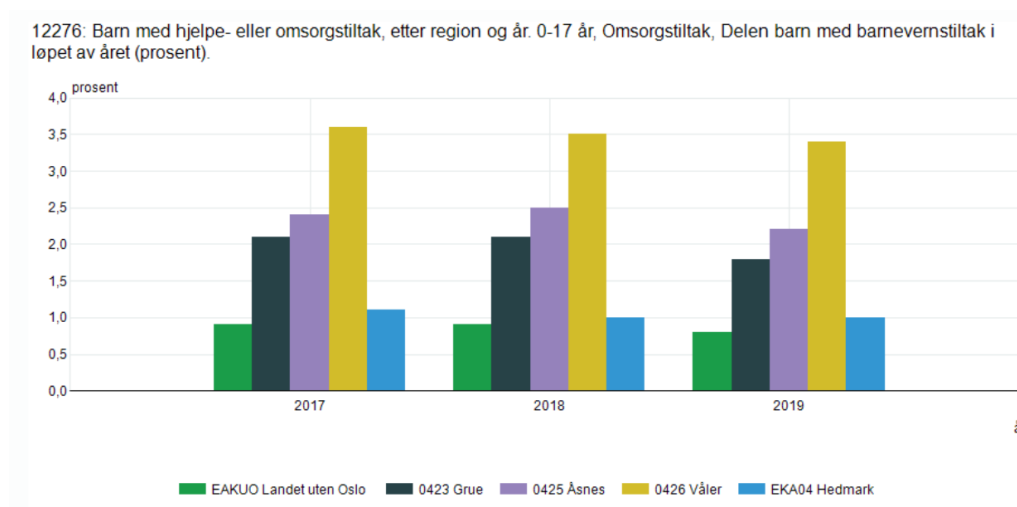
Formålet for denne problemstillingen vil være å undersøke om Solør barneverntjeneste følger opp barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav. Følgende revisjonskriterier er blitt utledet for problemstilling 2:

- Solør barneverntjeneste skal ved fosterhjemsplassing utarbeide, inngå og følge opp fosterhjemsavtale med fosterforeldre
- Barnet skal ha en omsorgsplan
 - Som ved omsorgsovertakelse er foreløpig
 - Som senest to år etter fylkesnemndas vedtak er en varig omsorgsplan
- Solør barneverntjenester har ved utarbeidelse av omsorgsplan rutiner for
 - barnets medvirkning
 - barnets rett til å ha med seg en tillitsperson
- Solør barneverntjeneste skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning
- Fosterbarn skal som hovedregel ha fire fosterhjemsbesøk i året når Åsnes er omsorgskommune

8.2 Innhentet data

Tall fra SSB³² viser utviklingen av andel barn med omsorgstiltak de tre siste årene. Alle de tre Solørkommunene ligger høyere enn landet for øvrig og Hedmark når det gjelder omsorgstiltak. Man kan se en liten nedgang av omsorgstiltak i alle de tre Solørkommunene.

Tabell 8.2 Søylediagram som viser prosentandelen barn 0-17 år med omsorgstiltak mellom 2017-2019



³² KOSTRA - <https://www.ssb.no/statbank/table/12276/chartViewColumn/>

Avdelingen omsorg og ettervern har for tiden ansvaret for oppfølgingen av om lag 80 barn og unge fra de tre solørkommunene som er plassert utenfor hjemmet. Avdelingen har 6 medarbeidere inklusive leder. I løpet av 2020 blir avdelingen styrket med en ny medarbeider. Avdelingsleder forteller om en avdeling med høyt trykk og at det har vært utfordringer med for mye å gjøre. I teorien har man saksbehandler 1. og 2. for å underlette ved fravær, men i hovedsak er det saksbehandler 1. som er utøvende. Avdelingsleder forteller at det er ønskelig at de fremover kobler saksbehandler 2. enda tettere på. For å sikre god arbeidsflyt og riktig oppfølging benytter flesteparten av saksbehandlerne en excelmal som verktøy. Malen fylles ut / benyttes dog noe ulikt. For å holde oversikt har avdelingsleder saksgjennomgang en gang i måneden med hver enkelt saksbehandler, i tillegg til ukentlig drøft.

Flere av avdelingens rutiner er nylig lagt til i Compilo. Tidligere var disse i fysiske permer og i 2019 startet avdelingsleder et gjennomgangs- og revideringsarbeid. Avdelingsleder forteller at oversikten over hvilke rutiner som eksisterte og om de faktisk ble benyttet ikke har vært like god, men at dette er en del av det arbeidet som nå gjøres. Begge saksbehandlerne som revisor snakket med forteller om en barneverntjeneste som har vært igjennom mange endringer, men at det nå er en god struktur og at rutiner er mer på plass. De opplever tjenesten som mer stabil og at den interne organiseringen med spesialist fungerer godt slik at man får gitt en bedre oppfølging. Allikevel fremkommer det et behov om en bedre og mer strukturert informasjonsflyt internt mellom avdelingene slik at grenseovergangene i en sak går mer smidig og at man kommer tidligere inn.

Solør barneverntjeneste har gjort mye utviklingsarbeid de siste årene og satser på kompetanseheving. Barneverntjenesten har med midler fra fylkesmannen fått prosjektlederansvaret for «Omsorgspakken Innlandet» der 23 kommuner i Innlandet jobber for å få frem en felles retning på hvordan rekruttere, bistå og veilede fosterhjem.

8.2.1 Fosterhjemsavtale

Etter vedtak om omsorgsovertakelse har barneverntjenesten i omsorgskommunen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet. Barneverntjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal, jf. forskrift om fosterhjem § 6, inngå skriftlig avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser i en fosterhjemsavtale. Avtalen skal om mulig inngås før barnet plasseres i fosterhjemmet. Avtalen skal gjennomgås av partene minimum en gang per år.

Avdeling for undersøkelse og tiltak «eier» saken helt frem til vedtak om omsorgsovertagelse. Saksbehandlerne fra omsorg og ettervern forteller at informasjonsflyten og grensegangen mellom de to avdelingene per i dag ikke er helt optimal. Omsorg og ettervern etterspør ofte mer informasjon og har et ønske om å komme tidlig inn i en sak. Dette vil også være med på å gjøre fosterhjemsavtalen bedre. Formidlingen av saker og informasjon skal i utgangspunktet skje i ledermøter, men saksbehandlerne er usikker på om det gjøres og at informasjonsflyten ofte oppleves som tilfeldig. Både saksbehandlerne og avdelingsleder forteller at avdelingene jobber bedre sammen i dag enn tidligere da man bar preg av mye utskiftning, men at det fortsatt er en del å hente på økt samarbeid og mer strukturert informasjonsdeling internt i barneverntjenesten.

Saksbehandlerne forteller videre om gangen i arbeidet med fosterhjemsavtalen, og at det starter med en kartlegging av behov og forsterkninger i god tid før et barn skal plasseres. Etter det gjennomføres en runde med fosterhjemmet knyttet til hva de trenger for å ivareta oppgaven. Saksbehandler forteller at barneverntjenesten er opptatt av å skrive gode begrunnelser ut i fra barnets behov og hvordan det best kan støttes opp under. Saksbehandlerne forteller videre at fosterhjemsavtalene gjennomgås årlig. Ved behov for forsterkning, kaller man inn fosterhjemmet i forkant for å drøfte situasjonen. Ved nedgang i støtte skal det gis beskjed 3 måneder før. I disse

møtene er leder, saksbehandler og fosterhjem tilstede. Saksbehandler opplever at forhandlingsmøtene har gått seg til bra, og at det var størst usikkerhet når de startet. Det er stort sett en hyggelig tone i disse møtene, og man snakker om barnet og deres behov. Fosterhjemmet har anledning til å si sitt syn på saken. Avdelingsleder forteller at det i noen tilfeller kan være vanskelig med forhandlinger, og at ikke alle fosterhjem har riktig motivasjon. Hvis det blir problematiske forhandlinger kan barneverntjenesten ta kontakt med Bufetat for bistand.

Revisor er kjent med at det i 2016 ble utført en større gjennomgang av alle fosterhjemsavtaler som førte til at barneverntjenesten generelt sett fikk mer orden i avtalene enn tidligere. Revisor får opplyst under intervjuene at barneverntjenesten har rutine for arbeidet med fosterhjemsavtalene, og at det er en egen beskrivende mal for fosterhjemsavtale som benyttes. Ved gjennomgangen av rutiner i Compilo finner vi «prosedyre for barn som skal plasseres i fosterhjem» og «prosedyre for godkjenning av fosterhjem».

Ved undersøkelse av fosterhjemsavtalene på det samme utplukket som beskrevet innledningsvis i metodekapitlet fant vi få avvik. Det var kun to av de 18 undersøkte fosterhjemsavtalene som ikke var på plass. Det ene gjaldt en helt fersk sak der fosterhjemsavtalen, ifølge avdelingsleder, mest sannsynlig var under utarbeidelse. Den andre var en svært gammel sak der fosterhjemsavtalen manglet. I etterkant av stikkprøvene får revisor opplyst om at denne hadde falt inn under en kant i arkivskapet og er kommet til rette. Fosterhjemsavtalene følger samme mal, er signerte og ser ut til å bli gjennomgått årlig i henhold til kravet.

8.2.2 Omsorgsplan

Ved omsorgsovertakelse har barneverntjenesten, etter barnevernloven § 4-15 tredje ledd, plikt til å utarbeide en skriftlig omsorgsplan som skal beskrive barnets fremtidige omsorgssituasjon. Det er umiddelbart krav til en foreløpig omsorgsplan og senest to år etter fylkesnemndas vedtak er det krav om en varig plan. Barnet skal etter barnevernloven § 1-6 gis mulighet til medvirkning i alle barnevernssaker og skal som hovedregel involveres i arbeidet med omsorgsplanen. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en tillitsperson i utarbeidelsen av planen.

Omsorgsplanen handler om barnets omsorgsbehov. Omsorgsplanen skal formidle barneverntjenestens plan for barnets fremtid når det gjelder hvor barnet skal bo og vokse opp, og når det gjelder barnets relasjon og kontakt med sin familie.³³ I tillegg skal omsorgsplanen tydeliggjøre om barnet har særlige behov som må følges opp. Omsorgsplanen, og særlig da planen for barnets fremtidige omsorgssituasjon, har et langsiktig perspektiv.

Gjennomgangen av rutineviser at Solør barneverntjeneste har en mal for foreløpig og varig omsorgsplan i tillegg til en egen rutinebeskrivelse og veileder knyttet til arbeidet. Rutiner for hvordan konkret jobbe med omsorgsplanen kjenner ikke saksbehandlerne til, men viser til at malen som ligger i Familia er beskrivende for hvordan arbeidet med omsorgsplanen skal utføres. Revisor er ikke kjent med at barneverntjenesten har egne rutiner knyttet til arbeidet med omsorgsplanen, men at Barne- og likestillingsdepartementets veileder om tiltaksplaner og omsorgsplaner fra 2006 benyttes.³⁴

Stikkprøvene viser at samtlige undersøkte saker har en varig omsorgsplan, og omtrent alle hadde en foreløpig. Det ble kun gjort ett avvik knyttet til at foreløpig omsorgsplan ikke var tilstede og dette var

³³ Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne- og likestillingsdepartementet (2006)

³⁴ ibid

i en gammel sak. Omsorgsplanene synes i stor grad å være godt beskrevet og barnets behov fremkommer i planene. Det er derimot noe vanskelig å lese hva som har vært barnets stemme inn i arbeidet med omsorgsplanene, og det samme gjelder muligheten til å ha med tillitsperson. Barnets anledning til medvirkning og til å ha med tillitsperson kommer ikke eksplisitt frem i omsorgsplanene som ble sett på under stikkprøvene.

Avdelingsleder forteller at det jobbes godt med omsorgsplanene og man er opptatt av at barnets stemme skal bli hørt og at dette må fremkomme i målsetningen til omsorgsplanen. Saksbehandlerne forteller at omsorgsplanen skal sette langsiktige mål, og at de jobber for å få barnets stemme inn. Den ene saksbehandleren forteller at det er noe utfordrende å få til riktig fremgangsmåte for medvirkning slik at en samtidig sikrer mest mulig nytteverdi for barnet. Begge forteller videre at det er alternative måter å få inn barnets stemme på, og at barneverntjenesten nok bør ha mer fokus på det. Dette har vært et tema på internt møte, men at det nok er behov for å jobbe enda mer med tematikken. Oppfølgingsbesøkene er blant annet en fin anledning til å snakke med barna for å få mer kunnskap om hva som er viktig for den enkelte. Både avdelingsleder og saksbehandler forteller at tillitspersonen nesten alltid er med i møter med barneverntjenesten, og som regel er det fosterforeldrene.

8.2.3 Nødvendig råd og veiledning

Etter forskrift om fosterhjem § 7 skal barneverntjenesten gi fosterforeldre nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer.

Under intervjuene snakkes det om hvordan fosterforeldrene blir fulgt opp. Alle oppfølgingsbesøk er todelt der man i en del har fokus på barnet og i den andre delen på fosterforeldrene. Ved oppfølgingsbesøkene benyttes en mal/fast agenda for temaer man skal være innom, deriblant fosterhjemmets behov for veiledning eller ekstra støtte. Malen/agendaen er tilgjengelig i Familia. Saksbehandlerne forteller at det er stor variasjon mellom fosterhjemmene, men at de fleste ønsker samarbeid og setter pris på oppfølgingen. Noen fosterforeldre føler seg alene i hverdagen. Barneverntjenesten forsøker derfor å være tilgjengelig for spørsmål og samtaler på telefon og e-post utenom de årlige besøkene.

Barneverntjenesten kan tilby COS og ICDP kurs dersom det er behov/ønske om det, og/eller de kan koble på andre tjenester i kommunen der barna bor. BUFETAT har en stor kursportefølje som barneverntjenesten også anbefaler fosterhjemmene å ta del i. Et særskilt tiltak som Solør barneverntjeneste tilbyr er familieveiledning i regi av egne veiledere fra familie- og nettverksavdelingen. Hvis så er ønskelig utarbeides det et mandat som familieveilederne jobber etter. I Compilo er egen prosedyre for veiledning i fosterhjem der dette arbeidet beskrives.

8.2.4 Fosterhjemsbesøk

Barneverntjenesten i omsorgskommunen har plikt til oppfølging og kontroll med barnets situasjon jf. forskrift om fosterhjem § 7. Barneverntjenesten har videre en oppfølgingsplikt til å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året.

Saksbehandlerne forteller at stort sett alle jobber etter excelmalen og at man der setter inn de årlige oppfølgingsbesøkene. Alle oppfølgingsbesøk skal utføres i henhold til en intern mal, og det skal skrives referat som loggføres i Familia. Ved barnets bursdagsmåned har man innført en slags

hovedoppfølging der man også snakker med andre relevante personer/tjenester for å lage en mer oppsummert vurdert. Ved behov gjør man endringer i tiltaks- og/eller omsorgsplanen.

I 14 av de totalt 18 undersøkte sakene har barneverntjenesten de tre siste årene gjennomført alle de fire lovpålagte fosterhjemsbesøkene. Det ble funnet avvik i fire av de undersøkte sakene og det gjaldt mangelfull dokumentasjon på gjennomførte fosterhjemsbesøk i 2017. Revisor er ikke kjent med at arbeidet med fosterhjemsbesøk er nedfelt i en av rutinene, men at det følger av planleggingen i den interne excelmalen og Familia.

8.3 Revisors vurdering

Fosterhjemsavtale

Ved undersøkelse av fosterhjemsavtale fant vi kun to avvik hvorav den ene var på en helt ny sak der fosterhjemsavtalen mest sannsynlig var under utarbeidelse, og den andre på en gammel sak der fosterhjemsavtalen manglet. Det er allikevel revisors vurdering at Solør barneverntjeneste utarbeider, inngår og følger opp fosterhjemsavtaler jamfør lovkravet. Solør barneverntjeneste synes også å ha en mal og en rutine vedrørende fosterhjemsavtale som benyttes i praksis.

Omsorgsplan

Samtlige fosterbarn som revisor utførte stikkprøver på hadde en varig omsorgsplan. Det ble derimot funnet ett avvik ved den foreløpige omsorgsplanen i en gammel sak. Det er allikevel revisors vurdering at Solør barneverntjeneste oppfyller lovkravet om at fosterbarn skal ha en foreløpig og en varig omsorgsplan.

Rutinen for å sikre barnets medvirkning og barnets rett til å ha med seg en tillitsperson ved utarbeidelsen av omsorgsplanen synes derimot å være noe mangelfull. Barneverntjenesten forteller at de jobber med å få inn barnets stemme og forteller at barna alltid får tilbud om å ha med seg tillitsperson, men at dette ikke eksplisitt fremkommer inn i malen som benyttes. Barneverntjenesten har ikke egne rutiner for medvirkningsarbeidet og leder viser til departementets veileder for omsorgsplaner. Barnevernleder forteller at dette er et område barneverntjenesten kan bli bedre på.

Råd og veiledning

Det er revisors vurdering at Solør barneverntjeneste ser ut til å gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning gjennom både formelle og uformelle initiativ. Solør barneverntjeneste følger opp fosterforeldrene gjennom fosterhjemsbesøk samt ved å være tilgjengelig for mer uformelle samtaler. Et særskilt tilbud er muligheten for fosterhjemmet til å motta familieveiledning. I tillegg gis det tilbud om å dekke inn foreldreveiledningskurs som for eksempel COS eller ICDP.

Fosterhjemsbesøk

Revisor vurderer det dithen at Solør barneverntjeneste i all hovedsak oppfyller lovkravet om de årlige fosterhjemsbesøk av egne fosterbarn. De få avvikene som ble funnet strekker seg tilbake i 2017, og det ser ut til at saksbehandlerne nå for tiden har en god arbeidsflyt for å løse oppfølgingsbesøkene slik lovkravet tilsier.

Oppsummering problemstilling 2

Revisjonskriteriene til den andre problemstillingen «*Er Åsnes kommunes praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?*» synes å være oppfylt gjennom at

Solør barneverntjeneste i all hovedsak følger opp fosterbarn og fosterhjem i henhold til de revisjonskriteriene som er satt for dette arbeidet.

9 Konklusjon

Åsnes kommune har i stor grad rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området. «Åsnesmodellen» utmerker seg positivt og gir en helhetlig og informativ oversikt over tidlig innsats arbeidet. Selv om kommunen over flere år har jobbet med prosjekter, initiativ, handlingsplaner og veiledere knyttet til tidlig innsats, kan det se ut til at deler av arbeidet har vært noe preget av mangel på eierskap, forankring og implementering. Det virker å være noe mangel på felles forståelse for hva tidlig innsats er, og det er forbedringspotensiale knyttet til informasjonsdeling og samhandling mellom tjenester i kommunen og mellom avdelingene i Solør barneverntjeneste. For tiden har Åsnes under utarbeidelse en sektorovergripende strategi som kan være en bidragsyter til en mer helhetlig tilnærming av tidlig innsats arbeidet. Strategien beskriver tenkt fremdrift, organisering og ledelse av arbeidet. Kommunen jobber for å bedre samhandlingen mellom de kommunale tjenestene og strategien, samhandlingstrappen i «Åsnesmodellen» og samlokaliseringen i «Familiens hus» er eksempler på grep i den retningen. Revisor vurderer det slik at fokus på et godt implementerings- og forankringsarbeid av opprettede initiativ anses som viktig for å lykkes.

Solør barneverntjeneste har fokus på tidlig innsats og har den siste tiden tatt flere grep for å styrke seg på dette området. Opprettelsen av og økning i bemanningen til familie- og nettverksavdelingen er et konkret eksempel på dette. De forhold revisor undersøkte knyttet til barneverntjenestes oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene synes i stor grad å være i tråd med lovpålagte krav. Barneverntjenesten virker til å ha jobbet med å forbedre oppfølgingen av fosterbarn og fosterhjem og mange rutiner synes å være på plass. Men, det virker å være behov for å sikre god praksis knyttet til medvirkning av barn og unge i de saker som gjelder de.

10 Anbefalinger

Problemstilling 1

Revisor anbefaler at

- Åsnes kommune bør vurdere å ferdigstille arbeidet med strategisk plan for tidlig innsats og tverrfaglig samhandling.
- Åsnes kommune bør vurderer tiltak for å sikre hensiktsmessig implementering og forankring av «Åsnesmodellen»
- Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste bør vurdere å se på hvordan best utøve intern kommunikasjon og samhandling mellom tjenester og avdelinger
- Åsnes kommune bør vurdere tiltak som sikrer felles forståelse av tidlig innsats
- Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste bør vurdere å utvikle rutiner og praksis for best mulig involvering av barn og unge i det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet

Problemstilling 2

Revisor anbefaler at

- Solør barneverntjeneste bør vurdere å sikre god rutine og praksis for medvirkning av barn og unge knyttet til utarbeidelse av omsorgsplan

11 Kommunedirektørens uttalelse



Rådhusgata 1, 2270 Flisa
post@asnes.kommune.no
62 95 66 00
asnes.kommune.no

Hedmark Revisjon IKS
Postboks 84
2341 LØTEN

Flisa 27.05.2020
Vår ref.: 19/785-
11/10037201
Arkiv: K2 - F47
Deres ref.:

Kommunedirektørens uttalelse - Forvaltningsrapport barnevern i Åsnes kommune

Det vises til utarbeidet forvaltningsrapport fra Hedmark Revisjon IKS, bestilt av kontrollutvalget i Åsnes kommune.

Kommunedirektøren tar til etterretning de merknader rapporten anviser, og gjør til kjenne at Solør barneverntjeneste vil tilpasse nødvendige prosedyrer for medvirkning av barn og unge i større grad. Arbeidet med kvalitetssikring og internkontroll er i kontinuerlig utvikling, men tjenesten er ikke helt i mål med alle digitale rutiner/prosedyrer. Vi finner kvaliteten ved oppfølging av fosterhjemsoppgavene tilfredsstillende, og jobber aktivt med ytterligere kvalitetsutvikling gjennom nytt prosjekt i Innlandet – "omsorgspakka".

Vi har store forventninger til kommunens nye enhet "Familiens hus" som er nyopprettet fra 1. april 2020 hva gjelder kommunens samlede og tverrfaglige arbeid med tidlig innsats og forebyggende arbeid.

Kommunedirektøren ser at vi må ta mer initiativ for å sikre en god implementering av blant annet Åsnesmodellen i alle tjenester. Det vil før sommeren 2020 også bli fremlagt en politisk sak med strategiplan for tverrfaglig tidlig innsats i kommunen. Sammen vil disse initiativene svare ut de merknader og råd som forvaltningsrevisjonen peker på, knyttet til felles forståelse og innsats.

Kommunedirektøren vil berømme forvaltningsrevisjonen for en god og grundig rapport, som også bekrefter at våre tiltak og tjenester er gode og på rett vei.

Med vennlig hilsen

Stein Halvorsen

Dette brevet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur.



T2:K2

22.04.2020 08:15:44 4077-6107-600608206623

12 Referanser

- Barnevern 2018-2020 av advokat Marie-Louise Holmstedt
- Barneverntjenestens presentasjon «Temalunsj Kommunestyresalen 19. februar 2020».
- BDO Kartlegging av prosesser, rutiner og roller i Solør barneverntjeneste. 2018
- FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter
- Forskrift om fosterhjem
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Hedmark Revisjon IKS. Forvaltningsrevisjon om Solør barnevern, Åsnes kommune. 2015
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- NOU 2016:16 «Ny barnevernslov: Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse»
- NOU 2018:18 «Trygge rammer for fosterhjem»
- Prop.106 L (2012-2013) «Endringer i barnevernloven»
- PWC Evaluering av Solør barneverntjeneste. 2015
- Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 (01.04.2016)
- RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon av NKRF
- Rundskriv Q-16/2013 fra Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet «Forebyggende innsats for barn og unge»
- Stikkprøver i revisjon – fokus på test av kontroller av Førsteamanuensis Ellen M. Kulseth (2014)
- Stortingsproposisjon 73 L «Endringer i Barnevernloven (barnevernsreform)»
- Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne- og likestillingsdepartementet (2006)

12.1 Internettreferanser

- Fylkesmannens kommunebilde for Åsnes 2020:
<https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-innlandet/08-kommunalstyring/kommunebilder2020/3418.pdf>
- KOSTRA tall:
 - <https://www.ssb.no/statbank/table/12276/chartViewColumn/>
 - <https://www.ssb.no/statbank/table/12280/>
 - <https://www.ssb.no/barneverng>
- Saksbehandlingsrundskrivet – BUFDIR-
<https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>
- Åsnesmodellen: <https://asnesmodellen.asnes.kommune.no>

13 Vedlegg A:

Revisjonskriterier 2020

Prosjektet «Barnevern» i
Åsnes kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport Barnevern i Åsnes kommune



Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://hedmark-revisjon.no>

E-post: post@hedmark-revisjon.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Innholdsfortegnelse

1	Om utledningen av revisjonskriterier.....	34
2	Bakgrunn for bestillingen	34
3	Utleddning av revisjonskriterier	34
3.1	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1	35
3.1.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1	37
3.2	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2	37
3.2.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2	39
4	Referanser	40

1 Om utledningen av revisjonskriterier

På bakgrunn av de bestilte problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Disse danner grunnlaget for hva innsamlede data skal vurderes opp mot.

Kriteriene skal begrunnes i, og utledes fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig og/eller effektivt. Revisjonskriterier skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.³⁵

2 Bakgrunn for bestillingen

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Åsnes kommune er vertskommune for et felles barnevern med Våler og Grue; Solør barneverntjeneste. Barneverntjenesten er et interkommunalt samarbeid. Det innebærer at det er kontrollutvalget i Åsnes som kan følge opp og kontrollere vertskommunefunksjonen, jf. kommunelovens §§ 20-9. I møte 8.5.2019 vedtok kontrollutvalget i Åsnes kommune at det skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot barnevern i kommunen. Det ble i opprinnelig prosjektplan skissert tre problemstillinger. Den 5. februar 2020 i sak 5/20 vurderte kontrollutvalget bestillingen på nytt og vedtok en endring til at forvaltningsrevisjonen kun skulle se på to av de tre opprinnelig skisserte problemstillingene.

Hedmark Revisjon IKS har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet i henhold til utarbeidet prosjektplan og bestilling fra kontrollutvalget. Formålet med revisjonen er å belyse hvordan Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste jobber med forebyggende arbeid og tidlig inngripen, samt undersøke hvordan arbeidet med fosterhjem gjøres. Dette belyses gjennom å besvare følgende to problemstillinger:

3. *Har Åsnes kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?*
4. *Er Åsnes kommunes praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?*

3 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er primært blitt utledet fra følgende rettskilder: Lov om barneverntjenester (barnevernloven), lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven), Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter og Forskrift om fosterhjem.

Videre har revisor hentet argumenter og utledet revisjonskriterier fra følgende dokumenter: NOU 2016:16 «Ny barnevernslov: Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse», Stortingsproposisjon 73 L «Endringer i Barnevernloven (barnevernsreform)», Rundskriv Q-16/2013 fra Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet «Forebyggende innsats for barn og unge», NOU 2018:18 Trygge

³⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 22, 23, 24 og 25

rammer for fosterhjem, Prop.106 L (2012-2013) «Endringer i barnevernloven» og Barnevern 2018-2020 av advokat Marie-Louise Holmstedt.

3.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Problemstilling 1:

Har Åsnes kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?

Formålet med denne problemstillingen er å undersøke hvilke rutiner Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste har for å jobbe med forebyggende arbeid, og om en sikrer at det iverksettes hjelpetiltak i en tidlig fase som medfører at tiltaksbehovet reduseres. Denne forvaltningsrevisjonen er i hovedsak rettet mot barnevernet spesielt, men det er også relevant å se til kommunens helhetlige ansvar.

Forebyggende arbeid i lov, regelverk samt faglige anbefalinger

FNs konvensjon om barnets rettigheter fremhever at barnets beste skal være grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår barn. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov. Forebyggende innsats er forankret i en rekke lovverk og fordelt på mange offentlige tjenester og aktører. Kommunene har et ansvar for at barn og unge får gode oppvekstvilkår og for å forebygge psykiske og sosiale problemer. En viktig forutsetning for å lykkes er å tenke helhetlig og å samordne innsatsen på tvers av fagområder. Godt forebyggende arbeid fokuserer ikke først og fremst på symptomer, men er generelt orientert med sikte på å fremme sunne barn og unge som håndterer framtidige utfordringer og risikoer. Det krever helhetlige planer som iverksettes i praksis. I henhold til barnevernloven har kommunen som juridisk enhet, dvs. kommunestyret, det overordnede ansvaret for det forebyggende arbeidet i kommunen. Rådmannen (kommunedirektøren jf. ny kommunelov) har etter kommuneloven § 5-3 det daglige ansvaret for alle tjenester som kommunen yter.

Barnevernloven § 3-1 pålegger kommunene et stort ansvar for å arbeide forebyggende med utsatte barn og unge. Det heter at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten har etter samme bestemmelse, et spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Bestemmelsen avgrensar kommunens helhetlige ansvar fra barneverntjenestens spesielle ansvar. Grensdragningen mellom kommune og barnevern går på vurderingen av når problemer blir alvorlige nok til å falle inn under barnevernets ansvar.

Kommunens ansvar for å jobbe forebyggende er også hjemlet i andre lovverk, blant annet:

- Etter *folkehelseloven* § 4 har kommunen ansvar for å fremme befolkningens helse, herunder bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller. Etter § 5 i samme lov skal kommunen ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorene som kan virke inn på denne. Videre skal kommunen etter § 7 iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer

- Etter *sosialtjenesteloven* § 12 skal kommunen gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer
- Etter *helse- og omsorgstjenesteloven* § 3-3 skal kommunens helse- og omsorgstjenester fremme helse og søke å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer. Dette skal bl.a. skje ved opplysning, råd og veiledning.

Øvrige kommunale enheter som barnehage, skole og PPT har også egne særlover med tilhørende forskrifter og veiledere som regulerer deres ansvar for å jobbe forebyggende med utsatte barn og unge. Flere andre kommunale virksomheter og tiltak spiller en viktig rolle i det forebyggende arbeidet uten at dette er regulert i lov og regelverk. Lavterskeltilbud som fritidsklubber, uformelle møteplasser og sosialt felleskap kan påvirke barn, ungdom og familier positivt.

Rundskriv Q-16/2013 om *Forebyggende innsats for barn og unge* gir anbefalinger til kommunene om forebyggende arbeid, og påpeker at kommunen bør ha en helhetlig tilnærming til planlegging og organisering av den forebyggende innsatsen for barn og unge. Rundskrivet beskriver fem forutsetninger for godt forebyggende arbeid og disse er; barn og unges medvirkning, helhetlige planer og tydelig ledelse, samarbeid på tvers, lokal mobilisering og frivillig innsats og kompetanse. Det påpekes spesielt at å arbeide systematisk med forebyggende innsats krever tydelig ledelse og en tydelig forankring. Forebygging får også konsekvenser for hvordan kommunene organiserer og koordinerer tjenestetilbudet. Et planarbeid må være helhetlig og forpliktende. Først når det er forankret i ledelsen og blant alle som har et ansvar, og det er sikret nødvendige prioriteringer, er det et godt verktøy. Dette støttes videre opp under i Stortingsproposisjonen 73 L. som er forarbeidet til ny barnevernsreform der det vises til at god kommunal styring og forankring av barnevernet er viktig for å kunne skape et helhetlig tilpasset tjenestetilbud til utsatte barn og familier. Det vises til at forebyggende virksomhet som forhindrer omsorgssvikt gir vesentlige gevinster, både for barna og de familiene det gjelder men også de samfunnsøkonomiske kostnadene over tid. NOU 2016:16 Ny barnevernlov foreslår å innføre en bestemmelse som pålegger kommunestyret å vedta plan for kommunens arbeid med barn og unge. Planen skal beskrive ansvar, organisering, ledelse og samarbeid mellom de ulike etatene.

Tidlig innsats og hjelpetiltak

Tidlig innsats handler om å sørge for at barn og familier som sliter får nødvendig hjelp og støtte, for å forhindre at utfordringer vokser til alvorlige problemer.³⁶ Barneverntjenesten skal gripe inn tidlig og skal jf., § 4-4 i barnevernloven, bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan som skal evalueres regelmessig.³⁷ Formålet med hjelpetiltak er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien ved å blant annet bedre omsorgsevnen til foreldrene slik at det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet hjemme, og på den måten forebygge en negativ utvikling i omsorgssituasjonen. Forskning skiller mellom kompenserende og strukturerende tiltak. Kompenserende hjelpetiltak kompenserer og avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon ved for eksempel råd, veiledning, støttekontakt og tilsyn. Strukturerende tiltak er hjelpetiltak som skal skape varige endringer ved å for eksempel øke foreldreferdigheter og bedre relasjoner. Strukturerende tiltak kan være rettet mot barn og unge med atferdsvansker og kan for eksempel være behandlingsmodeller som PMTO (Parent Management Training Oregon), tidlig innsats for barn i risiko (TIBIR) og funksjonell familieterapi, eller mer universelle hjelpetiltak, som Circle of Security

³⁶ Prop. 73 L Endringer i barnevernsloven (barnevernsreformen)

³⁷ Barnevernloven § 4-5 Oppfølging av hjelpetiltak

(COS), Marte Meo og familieråd, rettet mot bredere målgrupper. Det er anbefalt at barneverntjenesten bør utvise fleksibilitet og kreativitet ved valg av hjelpetiltak, og at hjelpetiltakene er i henhold til mildest inngreps prinsipp, innenfor forsvarlighetskravet og at barnet gis anledning til å medvirke.³⁸ Det er derfor aktuelt for revisor å se til hvilke rutiner og tilbud om hjelpetiltak som er til stede for arbeidet med tidlig innsats.

Barns medvirkning

FNs konvensjon om barnets rettigheter har siden 2003 vært gjeldende som norsk lov og stadfester at barn har rett til å si sin mening og bli hørt samt retten til å få og gi informasjon. I 2014 satte regjeringen i gang et arbeid med ny barnevernsreform, og målene har vært å sette barnas behov i sentrum, bidra til bedre faglig arbeid og styrke rettsikkerheten for barn og foreldre. Endring i barnevernsloven i 2018 la til § 1-6 om barnets rett til medvirkning i alle forhold som vedrører barnet. I rundskrevet Q-16/2013 beskrives barn og ungdoms medvirkning som en av de fem viktigste forutsetningene for å lykkes med et godt forebyggende arbeid. Det påpekes at det å tilrettelegge for et godt oppvekstmiljø forutsetter kunnskap om hva barn og unge selv ønsker og har behov for, og at denne kunnskapen erverves best gjennom brukermedvirkning.

De ovennevnte lovkravene og faglige anbefalinger gir dermed følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

3.1.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

- Åsnes kommune bør ha et helhetlig planverk for sitt forebyggende arbeid og tidlig innsats med utsatte barn og unge som beskriver:
 - Organisering
 - Ansvarsfordeling
 - Ledelse og forankring
 - Samarbeid mellom ulike kommunale enheter
 - Lavterskeltilbud
- Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste skal ha hjelpetiltak for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge
- Solør barneverntjeneste skal ha rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene
- Åsnes kommune og Solør barneverntjeneste skal sikre medvirkning av barn og unge i forebyggende arbeid og tiltaksarbeidet

3.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Problemstilling 2:

Er Åsnes kommunes praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?

³⁸ Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 (01.04.2016)

Formålet for denne problemstillingen vil være å undersøke om Solør barneverntjeneste følger opp barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav.

Definisjoner

Med fosterhjem menes, jf. barnevernloven §4-22, private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak eller i samband med omsorgsovertagelse.

Med omsorgskommune menes den kommune som har ansvaret etter barnevernloven § 8-4 tredje ledd, dvs. barneverntjenesten i den kommunen som har reist saken. Omsorgskommunen har ansvaret for gjennomføring, oppfølging og kontroll. Med fosterhjemskommunen menes den kommunen der fosterhjemmet ligger.

Barneverntjenestens helhetlige ansvar

Barn som er under barneverntjenestens omsorg og som bor i fosterhjem har krav på oppfølging fra barneverntjenesten for å sikre at de får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Etter vedtak om omsorgsovertakelse har barneverntjenesten i omsorgskommunen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, samt en plikt til å utarbeide skriftlige planer for dette. Etter barnevernloven § 4-16 skal barneverntjenesten følge med på utviklingen både til barn og foreldre, og tilrettelegge for samvær med søsken dersom hensynet til barnet ikke taler imot det.

Fosterhjemsavtalen – avtale om omsorgskommunen og fosterforeldrenes forpliktelser

Barneverntjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal, jf. forskrift om fosterhjem § 6, inngå skriftlig avtale om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser i en fosterhjemsavtale. Avtalen skal om mulig inngås før barnet plasseres i fosterhjemmet. Avtalen skal gjennomgås av partene minimum en gang per år. Barne- og familiedepartementet har utarbeidet et skjema for avtalen som skal benyttes ved fosterhjemsplassing etter vedtak om omsorgsovertakelse jf. barnevernloven § 4-12 og § 4-8. Ved fosterhjemsplassing etter beslutning om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4, skal avtalen benyttes så langt den passer.

Oppfølging av barn i fosterhjem

Ved omsorgsovertakelse (barn plassert i fosterhjem) har barneverntjenesten etter barnevernloven plikt til å utarbeide en skriftlig omsorgsplan etter § 4-15 tredje ledd som skal beskrive barnets fremtidige omsorgssituasjon. Det er umiddelbart krav til en foreløpig plan og senest to år etter fylkesnemndas vedtak er det krav om en mer langsiktig plan. Barnet skal etter barnevernloven § 1-6 gis mulighet til medvirkning i alle barnevernssaker og skal som hovedregel involveres i arbeidet med omsorgsplanen. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, kan gis anledning til å ha med seg en tillitsperson.

I tillegg til omsorgsplan har barn som har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester krav på en individuell plan etter § 3-2-a i barnevernloven. Det er barneverntjenesten i omsorgskommunen som har ansvaret for den individuelle planen og oppfølgingen av denne

Før omsorgsovertakelse skal det som regel ha vært igangsatt hjelpetiltak med mildest mulig inngripen. Tiltaksplan etter § 4-5 i barnevernloven er en tidsavgrenset tiltaksplan som skal utarbeides av barneverntjenesten når hjelpetiltak vedtas. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.

Oppfølgingsansvaret som omsorgskommune

Barneverntjenesten i omsorgskommunen har videre en plikt til oppfølging og kontroll med barnets situasjon jf. forskrift om fosterhjem § 7. Det skal blant annet sees hen til barnets tiltaksplan eller omsorgsplan. Barneverntjenesten har en plikt til å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. For barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år og forholdene anses som gode, kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året.

Oppfølging av fosterhjemmene

Etter forskrift om fosterhjem § 7 skal barneverntjenesten gi fosterforeldre nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer.

De ovennevnte lovkravene gir dermed følgende revisjonskriterier for problemstilling 2.

3.2.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

- Solør barneverntjeneste skal ved fosterhjemsplassing utarbeide, inngå og følge opp fosterhjemsavtale med fosterforeldre
- Barnet skal ha en omsorgsplan
 - Som ved omsorgsovertakelse er foreløpig
 - Som senest to år etter fylkesnemndas vedtak er en varig omsorgsplan
- Solør barneverntjenester har ved utarbeidelse av omsorgsplan rutiner for
 - barnets medvirkning
 - barnets rett til å ha med seg en tillitsperson
- Solør barneverntjeneste skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning
- Fosterbarn skal som hovedregel ha fire tilsynsbesøk i året når Åsnes er omsorgskommunen

4 Referanser

- Barnevern 2018-2020 av advokat Marie-Louise Holmstedt
- FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter
- Forskrift om fosterhjem
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)
- NOU 2016:16 «Ny barnevernslov: Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse»
- NOU 2018:18 «Trygge rammer for fosterhjem»
- Prop.106 L (2012-2013) «Endringer i barnevernloven»
- Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 (01.04.2016)
- RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon av NKRF
- Rundskriv Q-16/2013 fra Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet «Forebyggende innsats for barn og unge»
- Stortingsproposisjon 73 L «Endringer i Barnevernloven (barnevernsreform)»
- Veileder i forvaltningsrevisjon, NKRF