

Forvaltningsrevisjon 2019

Utarbeidet av Hedmark  
Revisjon IKS på oppdrag fra  
kontrollutvalget i Sør-Odal  
og Nord-Odal kommune

## Barnevern i Sør-Odal og Nord-Odal kommune



Hedmark  Revisjon IKS

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://hedmark-revisjon.no>

E-post: [post@hedmark-revisjon.no](mailto:post@hedmark-revisjon.no)

Org.nr: 974 644 576 MVA

## Forord

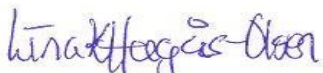
Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: Barnevern i Sør-Odal og Nord-Odal kommune. En foreløpig rapport har vært sendt til rådmann for uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse er tatt inn i rapportens kapittel 12. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal 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 Odal barneverntjeneste for nødvendig tilrettelegging, samarbeid og bistand i prosjektforløpet. Samtidig vil vi takke kontrollutvalget i Sør-Odal og Nord-Odal for oppdraget.

Kongsvinger, 09. mars 2020



Lina Kristin Høgås-Olsen  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Kari Lagertha Gjelsnes  
Utøvende forvaltningsrevisor

## Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag .....	4
1.1	Anbefalinger .....	6
2	Bakgrunn for prosjektet .....	7
3	Formål og aktualitet .....	7
4	Avgrensninger.....	7
5	Metode for revisjonen.....	8
5.1	Dokumentstudier .....	8
5.2	Intervjuer .....	8
5.3	Stikkprøver .....	9
5.4	Styrker og svakheter ved metodene .....	9
6	Bakgrunnsinformasjon .....	9
6.1	Barneverntjenesten i tall.....	10
6.2	Tidligere revisjoner .....	12
7	Problemstilling 1 – forebyggende arbeid og tidlig innsats.....	13
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1.....	13
7.2	Innhentet data.....	13
7.2.1	Helhetlig planverk.....	13
7.2.2	Hjelpetiltak .....	16
7.2.3	Tidsavgrenset tiltaksplan.....	18
7.2.4	Medvirkning av barn og unge.....	18
7.3	Revisors vurdering.....	20
8	Problemstilling 2 – samhandling .....	22
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2.....	22
8.2	Innhentet data.....	22
8.2.1	Opplevelsen av samarbeidet .....	22
8.2.2	Planer for samarbeid og systematiske møtepunkter .....	23
8.2.3	Uttalelse og råd .....	26
8.2.4	Individuell plan .....	26
8.2.5	Informasjonsutveksling .....	26
8.3	Revisors vurdering.....	28
9	Problemstilling 3 – oppfølging fosterbarn og fosterhjem .....	30
9.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3.....	30
9.2	Innhentet data.....	30
9.2.1	Fosterhjemsavtale .....	31

9.2.2	Omsorgsplan.....	31
9.2.3	Råd og veiledning til fosterforeldre.....	33
9.2.4	Fosterhjembesøk/oppfølgingsbesøk .....	33
9.3	Revisors vurdering.....	35
10	Konklusjon .....	36
11	Anbefalinger .....	37
12	Rådmannens uttalelse.....	38
13	Referanser .....	39
13.1	Internettreferanser .....	39
14	Vedlegg A – gjennomgang dokumenter.....	40
15	Vedlegg B - Revisjonskriterier.....	41
1	Om utledningen av revisjonskriterier.....	43
2	Bakgrunn for bestillingen .....	43
3	Utleddning av revisjonskriterier .....	43
3.1	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 1 .....	44
3.1.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1 .....	46
3.2	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 2 .....	46
	Informasjonsutveksling .....	47
3.2.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2 .....	48
3.3	Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3 .....	48
3.3.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3 .....	50
4	Referanser .....	51

# 1 Sammendrag

## Bestilling, bakgrunn og problemstillinger

I Sør-Odal og Nord-Odal kommunes plan for forvaltningsrevisjon ble barnevern gitt førsteprioritet blant temaene som burde revideres. Barneverntjenesten er et vertskommunesamarbeid der Sør-Odal kommune er vertskommune.

Forvaltningsrevisjonen ble bestilt i Sør-Odal kontrollutvalg, møte 6. mai 2019, i sak 33/19, og i Nord-Odal kontrollutvalg, møte 10. mai 2019, i sak 35/19.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt følgende problemstillinger:

1. *Har Sør-Odal og Nord-Odal kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?*
2. *Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet?*
3. *Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?*

### Problemstilling 1 – kommunenes rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats

Sør-Odal og Nord-Odal kommune har i stor grad rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området. Sør-Odal kommune har et etablert planverk på flere nivåer. Nord-Odal kommune har delvis et etablert planverk med noe mangler ved overbygningen. «Handlingsveilederen for tidlig innsats», som er tverrfaglig utarbeidet i Sør-Odal, anses å være et nyttig verktøy som man bør vurdere en mer fullstendig implementering av. Det bør også vurderes om denne er relevant å benytte i Nord-Odal. Ingen av de to odalskommunene har sektorovergripende planer om forebyggende arbeid og tidlig innsats for utsatte barn og unge som synliggjør en tydelig ledelse av dette arbeidet. Det ser ut til at de to odalskommunene generelt sett har svært lite samarbeid rundt utarbeidelse av planer og rutiner knyttet til forebyggende arbeid og tidlig innsats.

Odal 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 fremkommer allikevel et økende behov for hjelpetiltak som er knyttet til å styrke foreldreferdigheter og barnets utvikling.

Medvirkning av barn og unge beskrives i faglige anbefalinger som en av suksessfaktorene til et godt forebyggende arbeid og tidlig innsats. <sup>1</sup>Det er revisors vurdering at begge kommuner har arbeidet med å involvere barn og unge i det kommunale planarbeidet, men at det synes noe usikkert hvordan denne medvirkningen skal skje fremover. Det er også revisors vurdering at barneverntjenesten har fokus på og arbeider med å involvere barn og unge i det konkrete tiltaksarbeidet til tross for opplevde praktiske utfordringer.

### Problemstilling 2 – Odal barneverntjenestes samhandling med andre kommunale enheter

Odal barneverntjeneste har i stor grad en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet. Den generelle opplevelsen av

<sup>1</sup> Rundskriv Q-16/2013, NOU 2016:16

samarbeidet oppleves stort sett som bra. Barneverntjenesten oppleves som enkle å ta kontakt med og de kommunale enhetene ser på barneverntjenesten som en naturlig samarbeidspartner. De etablerte samarbeidsmøtene oppleves stort sett som nyttige og deltagelsen fra barneverntjenesten er høy.

Det er allikevel forbedringspotensiale knyttet til å oppnå en noe mer gjensidig samarbeidskultur mellom barneverntjenesten og de kommunale enhetene, spesielt skole og helsestasjon, med fokus på bedre forståelse av hverandres roller, ansvar og oppgaver. Dette er viktige elementer å ha med seg for å kunne gi barnet og familien en godt koordinert og helhetlig oppfølging. Ulik forståelse av hva taushetsplikt innebærer kan gi grobunn for misforståelser i samarbeidet mellom enhetene.

### **Problemstilling 3 – oppfølging av fosterbarn og fosterhjem**

Odal barneverntjenestes oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene er i tråd med lovpålagte krav. Odal barneverntjeneste utarbeider, inngår og følger opp fosterhjemsavtaler jamfør lovkravet. Lovkravet om at fosterbarn skal ha en foreløpig og en varig omsorgsplan synes å være tilstede. Rutinen og praksis knyttet til barnets medvirkning til omsorgsplan var ved revisors tilsyn mangelfull, men barneverntjenesten har i etterkant av tilsynet utarbeidet ny rutine og mal for dette. Det ser ut til at fosterforeldre får tilbud om kurs, råd og veiledning, og at fosterbarna får de oppfølgingsbesøkene som de har krav på. I det første plasseringsåret gjennomfører barneverntjenesten oppfølgingsbesøk hver 6. uke, altså noe hyppigere enn de lovpålagte fire.

## 1.1 Anbefalinger

### Problemstilling 1

Revisor anbefaler at

- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere behovet for en sektorovergripende plan med tydelige plassering av ledelse av det forebyggende arbeidet og tidlig innsats mot barn og unge
- Nord-Odal kommune bør vurdere om «Handlingsveilederen for tidlig innsats» kan benyttes
- Sør-Odal kommune bør vurderer tiltak for å sikre hensiktsmessig implementering av «Handlingsveilederen for tidlig innsats» hos de ansatte som forventes å benytte den
- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere å videreføre arbeidet som er gjort rundt medvirkning av barn og unge blant annet ved å sikre at de to rådene, SOBUR og DUK, er operative også fremover
- Odal barneverntjeneste bør vurdere å utvikle rutiner og praksis for involvering av barn og unge i det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet slik at det fungerer best mulig

### Problemstilling 2

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste, Sør-Odal og Nord-Odal bør vurdere tiltak som sikrer felles forståelse av tverrfaglig samarbeid og som kan bidra til økt kunnskap om hva som ligger i taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett
- Sør-Odal og Nord-Odal kan vurdere om det er hensiktsmessig å i større grad involvere Odal barneverntjeneste i utarbeidelsen av relevante kommunale planer

### Problemstilling 3

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste sikrer god praksis for medvirkning av fosterbarn knyttet til utarbeidelse av omsorgsplan

## 2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. I Sør-Odal og Nord-Odal kommunes plan for forvaltningsrevisjon ble barnevern gitt førsteprioritet blant temaene som burde revideres. I møte 6.5.2019, i sak 33/19, besluttet kontrollutvalget i Sør-Odal å bestille en forvaltningsrevisjon rettet mot barnevern i kommunen. I møte 10.5.2019, i sak 35/19, besluttet kontrollutvalget i Nord-Odal å bestille en tilsvarende forvaltningsrevisjon rettet mot barnevern i kommunen.

Sør-Odal kommune er vertskommune for et felles barnevern med Nord-Odal, Odal barneverntjeneste. Barneverntjenesten er et vertskommunesamarbeid. Det innebærer at det er kontrollutvalget i Sør-Odal som kan følge opp og kontrollere vertskommunefunksjonen, jf. kommunelovens §§ 20-9. Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune kan ikke kontrollere vertskommunen og vertkommunefunksjonen, men kan delta i en forvaltningsrevisjon sammen med kontrollutvalget i Sør-Odal kommune.

## 3 Formål og aktualitet

Hedmark Revisjon IKS har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet i henhold til utarbeidet prosjektplan og bestilling fra kontrollutvalgene. Formålet med revisjonen er å belyse hvorvidt kommunene Sør- og Nord-Odal samt Odal barneverntjeneste har fokus på forebyggende arbeid og tidlig inngripen, og om barneverntjenesten har en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter. Videre vil forvaltningsrevisjonen undersøke hvordan arbeidet med fosterhjem gjøres. Formålet belyses ved å besvare følgende problemstillinger:

4. *Har Sør-Odal og Nord-Odal kommune rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området?*
5. *Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet?*
6. *Er kommunens 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. Barnevernet som en koordinator i dette arbeidet vil bli undersøkt. Allikevel vil rapporten vurdere kommunenes helhetlige ansvar i tillegg til barnevernstjenestens spesielle ansvar. Rapporten vil ikke vurdere effekten eller kvaliteten av kommunenes forebyggende tiltak.

I problemstilling 3 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 odalskommunene vil derfor ikke følges opp i denne rapporten. Oppfølging av biologiske foreldre vil heller ikke inngå i denne rapporten.



## 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, og at 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).<sup>2</sup> Standarden påpeker videre 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 samhandling, dokumentasjon av planer, rutiner og regeletterlevelse. Det har blitt gjennomført til sammen 19 intervjuer hvorav 8 intervjuer i Sør-Odal kommune, 6 intervjuer i Nord-Odal kommune og 5 intervjuer hos Odal barneverntjeneste, i tillegg til oppstartsmøte med rådmann i begge kommuner. Videre har revisor gjennomgått all tilsendt dokumentasjon, utført saksmappegjennomgang og stikkprøver. Vi mener at informasjonen i rapporten er pålitelig fordi den er verifisert gjennom referater og høringsprosessen, og at den er gyldig fordi vi har undersøkt forhold som er relevant for å 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 Odal barneverntjeneste, Sør-Odal og Nord-Odal kommune. Dokumentasjonen er med andre ord vurdert som relevant av kommunene og barneverntjenesten. Vi har også undersøkt barneverntjenestens rutinepermer og vi har fått tilgang til fagsystemet Familia. Vedlagt (vedlegg A) er en oversikt over dokumenter som er blitt tilsendt og gjennomgått.

I tillegg har vi sett på kommunenes årsrapporter, hjemmesider og relevante KOSTRA opplysninger.

### 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 til sammen 19 intervjuer. Intervjuene har særlig vært viktig for å forstå hvordan barneverntjenesten arbeider med de samarbeidende enhetene og for å få innblikk i praksis rundt forebyggende arbeid, tidlig innsats og oppfølging.

For begge kommuner har vi snakket med rektorer, styrer i barnehager, leder av PPT, leder av helsestasjon og kommunalsjef helse og omsorg. Vi har også snakket med en helsesykepleier i Sør-Odal og en tannpleier ved Sør-Odal tannklinikk. I begge kommuner er kommunalsjefstillingen for oppvekst vakant, og vi har derfor intervjuet de som er midlertidig fungerende. For Sør-Odal er det leder av helsestasjonen (knyttet til barneverntjenesten) og for Nord-Odal er det rådgiver i enhet

---

<sup>2</sup> Veileder til forvaltningsrevisjon 2016 av NKRF

oppvekst. I barneverntjenesten intervjuet vi leder, to saksbehandlere for fosterhjem og to saksbehandlere for undersøkelse og tiltak.

Det er skrevet referat fra alle intervjuene som respondentene 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. Vi har hensyntatt innkomne innspill. I samtlige intervjuer har vi vært to revisorer tilstede og for å sikre likebehandling av respondentene. Unntaket er for intervjuet med Sør-Odal tannklinikk som ble gjennomført på telefon.

### 5.3 Stikkprøver

Gjennomføring av stikkprøvekontroll ble utført for å komplementere intervjuene og undersøke fosterhjemsavtaler og omsorgsplaner. Revisjonene valgte selv et tilfeldig utvalg av halvparten av alle saksmapper på fosterbarn og fosterhjem for å kontrollere at de rutiner og lovregulerte forhold som vi skulle undersøke ble fulgt.

Vi kan ikke uttale oss om annen dokumentasjon enn det ovennevnte eller det som har blitt utlevert i gjennomførte intervjuer og stikkprøver.

### 5.4 Styrker og svakheter ved metodene

Denne rapporten støtter seg på dokumentstudier, stikkprøver og intervjuer. En eventuell svakhet ved metoden er at vi har sett oss nødt til å tilpasse antallet intervjuer til timeforbruket. Revisor har stort sett snakket med personer på ledernivåer og intervjuer med flere ansatte ville muligens gitt oss et mer detaljert bilde, spesielt knyttet til samhandlingen med Odal barneverntjeneste. 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.<sup>3</sup>

En styrke ved bruk av dokumentstudier, er at vi får formell, skriftlig informasjon om kommunens rammeverk. Respondentene til intervju er valg ut på grunnlag av deres faglige posisjon og 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 triangulering, 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 og problemstillinger.

## 6 Bakgrunnsinformasjon

Fra 2014 har barneverntjenestene i Sør- og Nord-Odal vært samlet i en felles Odal barneverntjeneste. Sør-Odal er vertskommune og tjenesten er lokalisert på rådhuset i Sør-Odal. Odal barneverntjeneste er p.t. organisert med 11,45 årsverk herunder 1 barnevernleder, 8 barnevernkonsulenter, 1 familiekonsulent, 0,3 stilling advokat og 1,15 merkantil. Barneverntjenesten er organisert under enheten oppvekst sammen med barn- og helse, barnehage, grunnskolen og kultur.

Fra 2018 deltar Sør- og Nord-Odal i den nyetablerte regionale barnevernvakten, som er et interkommunalt samarbeid mellom Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal, Våler, Åsnes, Grue og Sør-Odal. Barnevernvakten er barneverntjenestenes akuttberedskap. Dette er en felles vaktordning som er

---

<sup>3</sup> Stikkprøver i revisjon – fokus på test av kontroller, Kulseth, Ellen. M.

åpent hverdager mellom 15.00 og 8.00 og hele døgnet i helg og på helligdager. Primæroppgavene er å bistå barn, unge og familier i akutte situasjoner<sup>4</sup>.

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. Hjelpetiltak er som oftest helt frivillig og er noe som kan bli en positiv forandring for barnet og familien. Slike hjelpetiltak kan være veiledning, støttekontakt, avlastning for foreldre, besøkshjem og økonomisk hjelp. Formidling av plass i fosterhjem og institusjon kan også være hjelpetiltak. Barn skal bo hjemme så sant det er mulig. Det legges vekt på å finne årsakene til problemene og drøfte dem med foreldre og barn.

## 6.1 Barneverntjenesten i tall

Over tid har det vært stadig flere barn og unge i Norge som har fått hjelp fra barnevernet, men de siste årene har antallet holdt seg relativt stabilt.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> De fleste som kommer i kontakt med barnevernet har kun behov for hjelpetiltak i hjemmet

Tabellen under viser at det har vært en jevn økning av barn med meldinger, undersøkelse og tiltak i Sør-Odal, men det har vært noe mer variert i Nord-Odal.<sup>7</sup> I 2018 ble det innrapportert 106 meldinger fra Sør-Odal og 43 fra Nord-Odal. Det er i Sør-Odal en høy andel barn med barnevernstiltak, og Sør-Odal har ligget jevnt høyere enn Nord-Odal de siste årene. Generelt sett ser det ut til at Sør-Odal ligger omtrent på gjennomsnittet for Hedmark, mens Nord-Odal ligger på snittet for landet for øvrig. De siste to årene har Sør-Odal ligget noe høyere enn Nord-Odal, Hedmark og Landet for øvrig både på andel barn med meldinger, barn med undersøkelse og barn med tiltak.

Tabell 6.1.1: Tabelloversikt prosentandel barn med melding, undersøkelse og barnevernstiltak

	Barn med melding ift. innbyggere 0-17 år (prosent)				Prosentdelen barn med undersøkelse ift. innbyggere 0-17 år (prosent)				Barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-22 år (prosent)			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
0418 Nord-Odal	5,1	5,6	4,0	5,0	5,7	5,8	5,3	5,0	4,1	2,6	3,9	3,7
0419 Sør-Odal	4,9	5,7	6,0	7,1	4,7	5,9	6,8	6,7	3,8	3,7	4,5	5,4
EAKUO Landet uten Oslo	4,3	4,6	4,6	4,5	4,4	4,7	4,9	4,8	3,7	3,8	3,9	3,9
EKA04 Hedmark	5,2	5,2	5,6	5,1	5,2	5,3	5,7	5,4	4,3	4,3	4,4	4,2

I løpet av 2018 var det 102 barn i Sør-Odal og 43 barn i Nord-Odal med barnevernstiltak. Tabellene under viser oversikt over utviklingen av type tiltak. Antall barn i fosterhjem er relativt stabilt, men det har vært en økning i andre hjelpetiltak. Særlig i Sør-Odal har det vært en markant økning i hjelpetiltak

<sup>4</sup> <https://barnevernvakten.no/hva-er-barnevernvakten>

<sup>5</sup> [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/Oppsummert\\_status\\_i\\_tall\\_for\\_barnevernet/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet/)

<sup>6</sup> <https://www.ssb.no/barneverng>

<sup>7</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/12280/tableViewLayout1/>

som har til formål å styrke foreldreferdigheter og barnets utvikling. Kolonnene med to punkter har tall som er for lavt til å fremgå av KOSTRA tabellen.

*Tabell 6.1.2 Oversikt over utviklingen antall barn med barneverntiltak i Nord-Odal*

	Barn med barneverntiltak i løpet av året (antall)			
	2015	2016	2017	2018
0418 Nord-Odal				
Tiltak institusjon	:	:	:	:
Tiltak fosterhjem	11	9	11	12
Tiltak beredskapshjem	5	:	4	4
Tiltak for å styrke foreldreferdigheter	31	22	31	32
Tiltak for å styrke barnets utvikling	20	11	18	19
Tiltak tilsyn og kontroll	14	:	:	:
Tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester	15	17	26	19
Tiltak undersøkelse og behandling fra andre tjenester	7	:	:	:
Tiltak bolig	.	.	:	:

*Tabell 6.1.3 Oversikt over utviklingen antall barn med barneverntiltak i Sør-Odal*

	Barn med barneverntiltak i løpet av året (antall)			
	2015	2016	2017	2018
0419 Sør-Odal				
Tiltak institusjon	:	5	:	:
Tiltak fosterhjem	26	24	24	24
Tiltak beredskapshjem	:	:	9	:
Tiltak for å styrke foreldreferdigheter	41	49	60	65
Tiltak for å styrke barnets utvikling	42	32	33	46
Tiltak tilsyn og kontroll	24	10	18	16
Tiltak nettverksarbeid/samarbeid med andre tjenester	14	24	39	45
Tiltak undersøkelse og behandling fra andre tjenester	5	4	:	:
Tiltak bolig	:	:	:	:

Vi ser fra tabellen under at Nord- og Sør-Odal har ganske like netto driftsutgifter til barnevernstjenesten. Dette er naturlig, siden tjenesten er felles. De ligger omtrent på nivå med landet uten Oslo og Hedmark fylke. Vi ser en jevn økning i hele landet. Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet, eksempelvis fosterhjem, er relativt høy i begge odalskommunene sammenlignet med Hedmark og landet uten Oslo.

Tabell 6.1.4 Oversikt utviklingen av driftsutgifter

	Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbyggjar 0-22 år (kr)			Brutto driftsutgifter (funksjon 244) per barn med undersøking eller tiltak (kr)			Brutto driftsutgifter per barn som ikkje er plassert av barnevernet (funksjon 251) (kr)			Brutto driftsutgifter per barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252) (kr)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
0418 Nord-Odal	7 932	8 022	8 992	0	53 085	0	0	29 161	0	874 636	315 125	865 500
0419 Sør-Odal	7 695	7 897	8 558	73 016	68 862	66 278	45 405	42 250	20 378	596 867	544 800	681 964
EAKUO Landet uten Oslo	6 854	7 978	8 319	44 795	46 496	49 929	34 874	37 963	39 268	392 767	429 998	443 947
EKA04 Hedmark	8 155	8 505	9 091	44 612	47 005	53 936	48 480	68 886	52 723	421 365	390 196	443 036

## 6.2 Tidligere revisjoner

I 2016 foretok Hedmark Revisjon IKS en gjennomgang og kartla utvalgte deler av Odal barneverntjeneste med fokus på arbeidsdeling og intern kontroll. Rapporten oppsummerte en etablert intern kontroll, men funn av svakheter innenfor utvalgte deler av Odal barnevern. Det ble blant annet anbefalt at barneverntjenesten burde gjennomgå tilganger, autorisasjoner og arbeidsdeling i fagsystemet Familia, med særlig fokus på å sikre at økonomireglementet ble fulgt. Rådmannen i Sør-Odal kommune ble anbefalt en gjennomgang av delegasjonsreglementet samt praksis rundt økonomireglementet.

## 7 Problemstilling 1 – forebyggende arbeid og tidlig innsats

### Problemstilling 1:

**Har Sør-Odal og Nord-Odal kommuner 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 Sør-Odal og Nord-Odal kommune og Odal 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 B) og følgende kriterier legges til grunn for problemstilling 1:

- Kommunen 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
- Kommunen og barneverntjenesten skal ha hjelpetiltak for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge
- Barneverntjenesten skal ha rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene
- Kommunen og barneverntjenesten skal sikre medvirkning av barn og unge i forebyggende arbeid og tiltaksarbeidet

#### 7.2 Innhentet data

##### 7.2.1 Helhetlig planverk

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. Tabellen under viser odalskommunenes overordnede planverk som er relevant for denne revisjonen.

Tabell 7.2.1 Oversikt overordnet planverk i Sør-Odal og Nord-Odal

Nord-Odal	Sør-Odal
Planstrategi med planprogram Nord-Odal kommune 2017-2020: Kommuneplanens Samfunnsdel	Kommuneplan for Sør-Odal kommune 2018-2030: Samfunnsdel
Handlingsplan mot vold i nære relasjoner	Kommunal planstrategi 2016-2019
	Temaplan oppvekst (2019-2029)
	Handlingsveileder for tidlig innsats
	Prosedyre Vold i nære relasjoner

## Sør-Odal

Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030 er det øverste styringsdokumentet for hvordan Sør-Odal skal styres fremover, og fokuset på folkehelse, barn og unge er av høy prioritet. *Folkehelse og oppvekstvilkår barn og unge*, var to av de tre viktigste prioriteringsområdene i Sør-Odals kommuneplan for 2016-2019. I følge rådmann er det sannsynlig at de to satsningsområdene vil videreføres for neste fireårsperiode. Temaplan for oppvekst ble sendt ut på høring i desember 2019 med frist 13. januar 2020. Den tiårige oppvekstplanen skal bygge på og følge opp målene som er satt i kommuneplanens samfunnsdel. Herunder fokus på helhetlig og tverrfaglig samarbeid for å utvikle gode tjenester, utjevne sosiale forskjeller og ha folkehelseperspektiv. Forslaget til temaplan oppvekst som ble sendt på høring synliggjør dagens situasjon, strategiske mål og utviklingsmål med tilhørende strategi, tiltak, målbilde og måleindikator. De ulike enhetene under oppvekst har egne strategiske målområder. Eksempelvis er det nevnt i tiltaket for å nå det strategiske målet om at kommunen skal jobbe tverrfaglig for å identifisere og følge opp barn som faller utenfor fokus på å øke relasjonskompetansen og styrke det tverrfaglige samarbeidet på system- og individnivå. I beskrivelsen av dagens situasjon fremkommer det at kommunen må ha en felles forståelse av tidlig innsats, forebyggende arbeid, tverrfaglig samarbeid og handling ved bekymring for barn og unge hos de ansatte. Planverket er forankret i kommunestyret.

Sør-Odal har en helhetlig og overordnet tverrgående «Handlingsveileder for tidlig innsats» som gjelder for alle ansatte i kommunen. Handlingsveilederen har som målsetting å sikre at alle som jobber med barn, unge og deres familier raskt kan gå fra bekymring til handling og oppfølging av barn i risiko. Handlingsveilederen omhandler prinsipper for hvordan samhandle og beskriver ansvarsfordeling, deriblant informasjon om KORT (kompetanse og rådgivende team). Handlingsveilederen inneholder blant annet kartleggingsverktøy, samtaleveileder og mal for samtykkeerklæring til tverrfaglig samarbeid. Sør-Odal har i tillegg en egen prosedyre som går på «Vold i nære relasjoner». Prosedyren og handlingsveilederen ble tverrfaglig utarbeidet med blant annet barneverntjenesten som bidragsyter.

Under intervjuene og på spørsmål om kommunens planverk er det «Handlingsveileder for tidlig innsats» som blir trukket frem av de revisor snakker med. Det fremkommer at det er noe variasjon i kjennskapen til og bruken av «Handlingsveilederen for tidlig innsats» blant ansatte i de ulike kommunale enhetene i Sør-Odal. Noen enheter, deriblant barneverntjenesten, PPT og helsestasjonen bruker den jevnlig. De to undersøkte barnehagene kjenner også godt til handlingsveilederen og benytter den som et oppslagsverk i det daglige. På Glommasvingen skole synes handlingsveilederen å være mest kjent på ledernivå. Skolestrukturen i Sør-Odal er fortsatt i et stort endrings- og utviklingsprosjekt ved at tidligere grendeskoler nylig er samlet til en storskole. Glommasvingen skole opplyser om at de jobber med et eget internkontroll system med tilhørende håndbok med denne tematikken.

## Nord-Odal

Nord-Odal kommune har en planstrategi med planprogram for 2017-2020 (kommuneplanens samfunnsdel) der det redegjøres for nasjonale og regionale føringer, utviklingstrekk og utfordringer som påvirker det fremtidige planbehovet. Utarbeidelsen av grunnlagsdata og tematisering av innsatsområdene resulterte i 5 strategiske satsningsområder for kommunene. En av de fem strategiområdene er «Livsmestring hele livet» der det er skissert tre planoppgaver. En av disse er utført, «Handlingsplan mot vold i nære relasjoner». De to øvrige, «Folkehelseplan/plan for fysisk aktivitet» og «Plan for tverrfaglig forebyggende arbeid for barn og unge», er ikke gjennomført på grunn av vakanser og budsjettutfordringer. Revisor blir kjent med at kommunens økonomiske

situasjon har gjort det vanskelig å påbegynne og gjennomføre ambisjonene om det helhetlige planverket som ligger som mål i kommuneplanen.

«Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2017-2020» er en konkretisering av den regionale planen fra Glåmdal regionråd. Handlingsplanen er utarbeidet tverrfaglig med blant annet kommuneoverlege, helsesøster, politikontakt, pedagogisk rådgiver for skole og barnehage. Revisor er ikke kjent med at barneverntjenesten har deltatt i utarbeidelsen. Handlingsplanen har som formål å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner. Handlingsplanen skal fungere som et arbeidsverktøy, og det er derfor konkretisert ulike oppgaver, tiltak og ansvarsfordeling blant de ulike kommunale enhetene som blant annet skole, barnehage, helsestasjon, barneverntjenesten og NAV. Prinsipper for samarbeid omtales også. Implementeringen av handlingsveilederen synes å være noe varierende. Skolen opplever at den ikke er godt kjent blant personalet. Barnehagen har informert om den jevnlig. Helsestasjonen har innbakt tiltakene i konsultasjonene sine. Rådgiver forteller at det våren 2020 skal igangsettes et implementeringsarbeid.

Revisor får opplyst at planer under arbeid er «Strategi for vennskap, felleskap og barnehage- og skolemiljø», «Handlingsplan for sosial kompetanse» og «Handlingsplan for vennskap og fellesskap».

### Felles

Ingen av de to odalskommunene har sektorovergripende planer om forebyggende arbeid og tidlig innsats for utsatte barn og unge. I det eksisterende planverket fremkommer ansvaret til de ulike enhetene innenfor sitt fagområde, men revisor kan ikke se at det er en tydelig ledelse av det forebyggende arbeidet som går på tvers av fagområder.

Begge kommuner har flere enkeltrutiner og prosedyrer som skole, barnehage og helsestasjon benytter i sitt daglige virke i arbeidet med forebygging og tidlig innsats. For eksempel hvordan følge opp foreldresamtaler, overgang barnehage til skole og oppfølging av bekymringsfullt fravær. I lys av prosjektets ramme og avgrensning har ikke revisor hatt et dyptgående fokus på disse rutinene men ser at begge kommuner har disse som en del av rammeverket.

Underveis i intervjuene har revisor blitt kjent med at det er liten kjennskap fra de ulike enhetene i de to odalskommunene om hvordan man i nabokommunen jobber med forebyggende arbeid og tidlig innsats. Det er også liten kjennskap til hverandres planverk og rutiner.

### Odal barneverntjeneste

Revisor er ikke kjent med at barneverntjenesten har eget planverk eller rutiner knyttet forebyggende arbeid og tidlig innsats, men at de i stor grad benytter seg av Sør-Odal sin «Handlingsveileder for tidlig innsats». Barnverntjenesten har også deltatt i utarbeidelsen av den.

Flere peker på at Odal barneverntjeneste har fokus på tidlig innsats, og at dette særlig er synlig ved at barneverntjenesten oppleves som tilgjengelig. Flere påpeker at det er lav terskel for å ta kontakt ved behov for råd og veiledning. Likevel fremkommer det under noen av intervjuene med de ulike kommunale enhetene i begge odalskommunene at det hersker noe usikkerhet rundt hva konkret barneverntjenesten gjør og hvordan de jobber i forbindelse med forebyggende arbeid og tidlig innsats. Det er flere som forteller at de ikke kjenner til barneverntjenestens rutiner på det forebyggende området.

### Om lavterskeltilbud til barn og unge

Odal barneverntjeneste har for tiden ett lavterskeltilbud av forebyggende art rettet mot barn og unge, svømme- og aktivitetsgruppen i Nord-Odal som har var siden 2011/2012. Dette er et tilbud til



alle mellom 4-10. trinn. Tilbudet har nylig blitt revidert og vil kun fortsette som en svømmegruppe fremover. Begge kommunene har gjennom helsestasjonen tilbud om COS- kurs<sup>8</sup>. Det er et frivillig og gratis veiledningstilbud til foreldre. COS kursene har blitt holdt i større eller mindre grupper over tid eller enkelttimer, en-til-en veiledning, avhengig av behov og etterspørsel.

I Nord-Odal kommune er det fri hall leie til idrettslag og foreninger. Utover det er det for tiden ingen andre konkrete aktivitetstilbud eller lavterskeltilbud rettet mot barn og unge som er i kommunens regi. Rådmann forteller at det er under vurdering å etablere BUA ordning, og at denne forhåpentligvis er på plass våren 2020. Andre lavterskeltilbud som foregår i kommunen er i regi av frivillige og foreldredrevet lag, klubber eller foreninger.

Sør-Odal kommune har flere konkrete lavterskeltilbud til barn og unge. BUA, gratis utlån av utstyr til fritid/idrett sommer og vinter ble etablert i februar 2018. Aktivitetsskolen var i 2018 et engangsprosjekt med gratis ukentlig tilbud til barn og unge som får teste ut ulike idretter. Høsten 2019 ble det etablert aktivitetskasse som man kan søke bidrag til å betale kontingent for idrett/kulturaktiviteter. Ungdommens Hus har åpent to kvelder i uka fordelt på barneskoleelever og ungdomsskoleelever.

### 7.2.2 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.<sup>9</sup> 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, 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 er rettet mot bredere målgrupper. Eksempler på strukturerende tiltak er PMTO (Parent Management Training Oregon), tidlig innsats for barn i risiko (TIBIR), Circle of Security (COS), Marte Meo og familieråd.

Jamfør KOSTRA tallene som vises innledningsvis i rapporten ser vi at det i Sør-Odal og Nord-Odal har vært en økning de siste årene i antall barn og familier med hjelpetiltak. Særlig i Sør-Odal har det vært en markant økning i hjelpetiltak som har til formål å styrke foreldreferdigheter og barnets utvikling. Revisor har også fått oversendt oversikt over meldinger fra de ulike instansene de siste årene, og ser at også her har det særlig vært en utvikling i Sør-Odal. Nord-Odal har variert noe mer. Se tabell under:

Tabell 7.2.2 Oversikt antall meldinger fra Sør-Odal og Nord-Odal mellom 2015-2019<sup>10</sup>

År	Antall meldinger: Sør-Odal	Antall meldinger: Nord-Odal
2019	106	36
2018	132	53
2017	90	40
2016	92	53
2015	76	56

<sup>8</sup> Circle of Security (trygghetssirkelen) - foreldreveiledningskurs

<sup>9</sup> Prop. 73 L Endringer i barnevernsloven (barnevernsreformen)

<sup>10</sup> Oversendt fra Odal barneverntjeneste

I Sør-Odal er det barneverntjenesten, skole, foreldrene, helsestasjon og anonym som stort sett er de fem hyppigste til å melde. I Nord-Odal er det barneverntjenesten, anonymt, foreldre, politi og skolen som stort sett er de fem hyppigste til å melde. Det er vanskelig å si noe konkret om hva som er årsaken til økning eller variasjon i antall meldinger siden det mest sannsynlig er flere faktorer som påvirker.

Begge kommunene har helsestasjonstilbud som har som formål å arbeide med forebyggende helsearbeid rettet mot gravide, sped- og småbarn, skoleelever, ungdom og deres familier. Fra 2020 er det et lovpålagt krav for alle kommuner å blant annet ha tilknyttet seg psykolog, jordmor og lege. Sør-Odal kommune ansatte i 2017 en kommunepsykolog. Nord-Odal kommune har ikke ansatt kommunepsykolog. Inntil nylig hadde Nord-Odal tilknyttet seg en spesialsykepleier i psykisk helsearbeid, men på grunn av budsjettkutt bortfaller for tiden denne funksjonen. Helsestasjonen i Sør-Odal kommune har et psykisk helseteam som er et lavterskeltilbud til barn, unge og deres familie 0 - 18 år. Odalskommunene har et samarbeid om felles jordmortjeneste. Begge kommuner har kommunelege.

Odal barneverntjeneste har 1 familiekonsulent og 6 barnevernkonsulenter som følger opp undersøkelse og tiltak. Leder for barneverntjenesten forteller at det i all hovedsak er råd og veiledning som hyppigst blir benyttet som hjelpetiltak. Familiekonsulenten jobber kun i tiltak og gir råd og veiledning når det er opprettet en sak. Barneverntjenesten har mulighet til å bestille PMTO og MST fra Bufetat, og det gjøres ved behov. Leder forteller at alle hjelpetiltak på en konkret sak evalueres hver 3. måned slik at de kan justeres. Barnevernkonsulentene som revisor har snakket med forteller om samme praksis. Praksisen oppleves som positiv fordi man ved disse stoppunktene får mulighet til å justere kursen selv om det ofte i utgangspunktet er lagt et lengre løp for tiltaksarbeidet.

Av hjelpetiltak i odalskommunene har barneverntjenesten tidligere jobbet sammen med helsestasjonene om COS kurs, men revisor blir fortalt at helsestasjonen for tiden gjør dette arbeidet selv. COS-kurs kan foreldre melde seg opp til selv ved eget initiativ eller det blir gitt som et tilbud via et hjelpetiltak. COS-opplæring kan bli benyttet som gruppekurs eller en-til-en veiledning. Barneverntjenesten har også behandlingsmodellen PMTO som et mulig hjelpetiltak. Revisor er kjent med at PMTO kun iverksettes i de saker som har en viss alvorlighetsgrad. Helsestasjonene i begge odalskommunene mener det er et økende behov for foreldreveiledning og ønsker seg økt bruk av PMTO metoden også inn i det mer generelle forebyggende arbeidet.

Andre hjelpetiltak som barneverntjenesten tilbyr er betalt barnehageplass og SFO, familieråd, urinprøvekontroll, økonomisk tilbud og ettervern (ungdom over 18 år), besøkshjem, avlastning, samarbeidsmøter, støtteperson, henvisning til andre instanser og hybeloppfølging.

Leder for barneverntjenesten ser at utviklingen i odalskommunene er at det blir flere saker og flere alvorlige saker i tillegg til at barneverntjenesten får mer ansvar jmfør ny barnevernsreform. Barnevernsleder har et ønske om å bli en del av TIBIR («Tidlig Innsats for Barn i Risiko» som er et program for forebygging og behandling av atferdsproblemer hos barn) hvor man blant annet blir kurset på systemnivå i kommunen for å jobbe mer forebyggende. For å imøtekomme fremtidens økende behov og ansvar på en god måte viser barnevernsleder til at det er nødvendig for barneverntjenesten å ruste seg opp.

### 7.2.3 Tidsavgrenset 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. Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan som skal evalueres regelmessig.

Barnevernskonsulentene som revisor snakket med har begge mange års erfaring fra barneverntjenesten og har sterk erfaringsbasert kompetanse knyttet til oppfølging av saker. En sak starter alltid med en melding og påfølgende undersøkelse før det eventuelt ender i et vedtak. Barnets synspunkter fremkommer i vedtaksmalen. Ved opprettelsen av tidsavgrenset tiltaksplan i en konkret sak benytter barneverntjenesten seg av fagsystemet Familia hvor det er tilgjengelig oversikt over valgmulighetene på forskjellige tiltak som kan benyttes. I tillegg har barneverntjenesten en egen fysisk perm på kopirommet med eksempler på ytterligere flere tiltak og eksterne tiltak som kan kjøpes. Rutinene for tiltaksarbeidet er tilgjengelig i permen «melding/undersøkelse». Barnevernkonsulentene forteller at de jobber i tospann og bruker tid på å finne frem til riktig tiltak. Ved flere anledninger diskuterer de seg imellom og/eller bringer opp diskusjon rundt bruken av alternative tiltak i sine ukentlige interne fagmøter.

Ved opprettelse av tiltaksplanen utføres det løpende vurdering fra barnevernkonsulentene om når barnet skal snakkes med. Revisor får opplyst at barneverntjenesten alltid involverer barnet i undersøkelsesfasen og ved evalueringer. Barnevernkonsulent forteller at det har vært et økende fokus på å ta inn barnets mening, samtidig som det er en vurdering rundt hvor mange personer og/eller instanser et barn skal snakke med. I de tilfellene barnevernkonsulentene opplever at barna ikke vil snakkes med benyttes gjerne skole eller barnehage som informasjonskilde til å prøve å forstå hva barnet ønsker. Hver tredje måned skal tiltaksplanen evalueres og påminnelse om denne evalueringen kommer som et automatisk varsel i Familia. Ved evaluering innkaller barneverntjenesten til et eget møte eller man tar det i et allerede oppsatt samarbeidsmøte. I noen tilfeller evalueres tiltakene oftere enn hver tredje måned.

### 7.2.4 Medvirkning av barn og unge

#### I det forebyggende arbeidet

Medvirkning av barn og unge er noe begge kommunene har jobbet med for å få til. I Sør-Odal har barn og unge blitt involvert i konkrete saker som byggingen av nye Glommasvingen skole og lekeplassen i Skarnes sentrum. Utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel gjennomført med flere involveringspunkter, der i blant en workshop med skoleelever fra hele kommunen hvor på deres innspill ble tatt inn i planen. Sør-Odal barne- og ungdomsråd (SOBUR) ser ut til å ha eksistert frem til høsten 2019, men rådmann forteller at det er det behov for å etablere et nytt SOBUR da mange tidligere medlemmer har gått ut av rådet. Revisor bemerker seg at SOBUR ikke ligger inne i oversikten over sammensetningen av styrer, råd og utvalg for kommunen i perioden 2019-2023. Rådmann forteller at kommunen har igangsatt et arbeid for å få på plass et nytt SOBUR, og har blant annet planer om å invitere seg inn på Glommasvingen skole for å informere om og rekruttere til. Rådmann forteller videre at Sør-Odal har oppe til diskusjon hvordan få til best mulig medvirkning av barn og unge.

I Nord-Odal er det etablert De Unges Kommunestyre (DUK) som årlig har hatt mellom 1-4 møter siden 2015. DUK fikk anledning til å medvirke til kommuneplanens samfunnsdel. DUK har blant annet «bestilt» en type loggbok som jenter og gutter på ungdomstrinnet skal føre. I loggboken blir man oppfordret til å skrive om hvordan man har det i hverdagen, og loggbøkene benyttes blant annet som

et grunnlag for diskusjon, gjennomføring av gutte- og jentemøter og til å fange opp eventuelle ting som mobbing tidlig. Revisor bemerker seg at DUK ikke ligger inne i møteplanen for 2020, og at siste DUK møte ble avholdt i mars 2019.

### I tiltaksarbeidet

Om medvirkning av barn og unge i tiltaksarbeidet, det vil si i saker som gjelder en selv, forteller barneverntjenesten at dette er noe de jobber mye med for å få til samtidig som det kan være utfordrende i praksis. Etter endt undersøkelse som følge av en melding utarbeides det et vedtak om hjelpetiltak hvor barnets mening er inkludert via egen rubrikk i malen der det står «barnets synspunkter». Barneverntjenesten forteller at de jobber for å etablere en god relasjon og dialog til barnet, og at det alltid snakkes med barnet i tilknytning til evaluering av tiltaksplanen.

Barnevernkonsulentene opplever at det er en balansegang på hvor mye et barn ønsker å snakke med ulike personer og instanser. Ved noen tilfeller benytter barneverntjenesten seg av andre informasjonskilder, som skole og barnehage, for å forstå barnets ønsker. Barneverntjenesten har ingen skriftlig rutine for medvirkning.

De samarbeidende enhetene som revisor har snakket med kjenner ikke fullt ut til barneverntjenestens praksis rundt involvering av barn og unge i tiltaksarbeidet, men er kjent med ulike eksempler fra noen situasjoner. Det har fremkommet fra intervjuene at i noen tilfeller har barneverntjenesten lyktes godt med samtaler og observasjon der tilnærmingen og kommunikasjonen med barnet eller ungdommen har bidratt til en bedre prosess. På den andre siden har det også fremkommet eksempler der barneverntjenesten burde ha snakket mer med barna og at man ikke har lyktes med fremgangsmåten. Erfaringene fra disse intervjuene sammenfaller med det barneverntjenesten selv har fortalt om at medvirkning av barn og unge i praksis kan være en utfordring.

### 7.3 Revisors vurdering

#### Planverk

Begge kommunene har kommuneplaner med overordnet mål om at barn og unge skal ha godt og trygt oppvekstmiljø. Sør-Odal kommune har kommuneplan samfunnsdel, en nylig utarbeidet temaplan oppvekst, handlingsveileder for tidlig innsats og prosedyre for vold i nære relasjoner. Nord-Odal kommune har kommuneplan med samfunnsdel og handlingsplan for vold i nære relasjoner. Nord-Odal har hatt på agendaen å utarbeide «Plan for tverrfaglig forebyggende arbeid for barn og unge». Begge kommunene har mange enkeltrutiner knyttet mot barn og unge, for eksempel hvordan forebygge bekymringsfullt fravær, foreldresamtale og oppfølging overganger.

Det er revisors vurdering at det i Sør-Odal kommune er en linje fra kommuneplan og samfunnsdel, til kommende temaplan oppvekst som overbyggende strategi og retning for arbeidet med barn og unge, og ned til «Handlingsveileder for tidlig innsats» som den daglige håndboken for alle ansatte. Det er noe mer mangelfullt ved Nord-Odals eksisterende planverk, men kommunen har gode intensjoner for kommende planarbeid. Det er revisors vurdering at Sør-Odal i store trekk har men at Nord-Odal kommune kun delvis har et helhetlig planverk for sitt arbeid med barn og unge.

Det er derimot ingen av de to odalskommunene som har sektorovergripende planer om forebyggende arbeid og tidlig innsats for utsatte barn og unge. Kommunene er anbefalt å ha slike planer, og det kan bli pålegg om dette når ny barnevernlov blir vedtatt.<sup>11</sup> Planene bør beskrive ansvar, organisering, ledelse og samarbeid mellom de ulike enhetene. Revisor mener at slike planer vil styrke kommunenes forebyggende arbeid og sikre tverrfaglig samarbeid som igjen kan bidra til å hindre en negativ utvikling i saker og at barn og deres familier får et bedre koordinert tilbud.

Det kan se ut til at Sør-Odals «Handlingsveileder for tidlig innsats» i varierende grad er blitt implementert ut til alle relevante kommunale enheter. Revisor vurderer det dithen at Sør-Odal kommune bør sikre et tydeligere eierskap til handlingsveilederen og derfor bør vurdere en implementering av veilederen for alle ansatte som det forventes at skal bruke den.

Selv om det tilsynelatende satses på barn og unge i det overordnede planverket, ser det dessverre ut til at utviklingstrekkene rundt barn og unges levekår går i feil retning. Det kan se ut til at behovet for barneverntjenester ikke kommer til å reduseres i tiden fremover, tvert imot. Det fremkommer ved datainnhenting at det per i dag er lite samarbeid og kompetanseoverføring mellom de odalskommunene når det gjelder utarbeidelse, implementering og anvendelse av planverk, retningslinjer og rutiner knyttet til forebyggende arbeid og tidlig innsats mot barn og unge. Revisor vurderer det dit at kommunene bør se til muligheter for samarbeid også på dette feltet, og at man kan få positive effekter ved å arbeide mer enhetlig. Revisor foreslår at Nord-Odal kommune bør vurdere om Sør-Odals «Handlingsveileder for tidlig innsats» er noe som kunne ha vært benyttet.

#### Hjelpetiltak

Revisor vurderer det dithen at Odal barneverntjeneste har fokus på tidlig innsats og har hjelpetiltak med formål å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge. Hjelpetiltakene som benyttes er både av strukturerende og kompenserende art. Revisor har ikke undersøkt om hjelpetiltakene har effekt og om de faktisk bidrar til å hindre negativ utvikling. Men, det fremkommer at det er et økende behov for hjelpetiltak som er knyttet til å styrke foreldreferdigheter og barnets utvikling.

<sup>11</sup> NOU 2016:16 Ny barnevernlov – sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse

## Tidsavgrenset tiltaksplan

Det er revisors vurdering at barneverntjenesten har tilfredsstillende rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene. Rutinene er plassert i fysiske permer på kopirommet og barnevernkonsulentene med lang erfaring benytter seg i større grad av sin erfaringsbaserte kompetanse enn selve rutinepermene i det daglige arbeidet. Selve oppfølgingen av en sak skjer fullt og helt i fagsystemet Familia. Barnevernkonsulentene revisor snakket med jobbet i tospann og delte på sakene. Det er revisors vurdering at det virker som en hensiktsmessig organisering av arbeidet for å sikre tilfredsstillende opprettelse og oppfølging av tiltaksplanene.

Det kan være en fordel for barneverntjenesten å vurdere muligheten for å digitalisere de fysiske rutinene slik at de er i tilknytning til det daglige saks- og oppfølgingsarbeidet. En digital lagring kan bidra til at rutinene er lettere tilgjengelig for flere saksbehandlere underveis i arbeidet med en sak.

## Medvirkning

Medvirkning av barn og unge beskrives i faglige anbefalinger som en av suksessfaktorene til et godt forebyggende arbeid og tidlig innsats.<sup>12</sup> Det er revisors vurdering at begge kommuner har arbeidet med å involvere barn og unge i det kommunale planarbeidet, men at det synes noe usikkert hvordan denne medvirkningen skal skje fremover. Det er også revisors vurdering at barneverntjenesten har fokus på og arbeider med å involvere barn og unge i det konkrete tiltaksarbeidet til tross for opplevde praktiske utfordringer.

Revisor anbefaler at Sør-Odal og Nord-Odal kommune viderefører arbeidet som er gjort rundt medvirkning blant annet ved å sikre at de to rådene, SOBUR og DUK, er operative også fremover. Barneverntjenesten bør vurdere å utvikle 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 Sør-Odal og Nord-Odal i stor grad har rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats, selv om det er noen forbedringsområder. Revisjonskriteriene til problemstilling 1 «*Har Sør-Odal og Nord-Odal kommuner rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer av regelverk og anbefalinger på området?*» i stor grad er oppfylt.

---

<sup>12</sup> Rundskriv Q-16/2013, NOU 2016:16

## 8 Problemstilling 2 – samhandling

### Problemstilling 2:

**Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet?**

#### 8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Formålet med problemstilling 2 er å undersøke om Odal barneverntjeneste har en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet gjennom å undersøke følgende revisjonskriterier:

- Barneverntjenesten skal ha planer for samarbeid rundt det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet
- Barneverntjenesten bør ha systematiske møtepunkter med:
  - Skole
  - Barnehage
  - PPT
  - Helsestasjon
  - Tannlege
- Barneverntjenesten skal gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet
- Barneverntjenesten skal ved utarbeidelsen av individuell plan samarbeide med andre instanser som barnet mottar tiltak fra
- Barneverntjenesten bør aktivt arbeide med informasjonsutveksling til relevante kommunale organer om opplysningsplikten, barneverntjenestens tilbud, oppgaver og ansvar

Fullstendig utledning av revisjonskriterier er i Vedlegg B.

#### 8.2 Innhentet data

##### 8.2.1 Opplevelsen av samarbeidet

Barneverntjenesten har etter barnevernloven medvirknings- og samarbeidsplikt, både på generelt- og individnivå. Barneverntjenesten må ofte samarbeide tett med andre tjenester, og det er barnets og familiens behov for hjelp som danner grunnlaget for et slikt samarbeid. Stortingsproposisjonen 73 L påpeker at samarbeid og tverrfaglig tilbud ofte er en forutsetning for at barna skal få den hjelpen de trenger. Rundskriv Q-16/2013 påpeker viktigheten av at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide.

Odal barneverntjeneste opplyser om at de samhandler og samarbeider med andre kommunale enheter både i forebyggende arbeid og i tiltaksarbeidet. Barneverntjenesten deltar på ulike tverrfaglige samarbeidsmøter i begge kommunene. I hovedsak er barneverntjenesten en deltager og har ikke koordineringsansvaret for disse møtene. Gjennom intervjuene er det generelle inntrykket at barneverntjenesten deltar på de planlagte oppsatte samarbeidsarenaene, og at denne deltagelsen generelt sett beskrives som god og faglig nyttig.

Den generelle beskrivelsen fra de samarbeidende enhetene (skole, barnehage, helsestasjon, PPT, tannlege, helse og omsorg) revisor har snakket med fra begge kommunene vedrørende samarbeidet med Odal barneverntjeneste er at det stort sett er bra. Flere av de revisor har snakket med opplever

en faglig dyktig og profesjonell tjeneste som er på tilbudssiden, tilstede og tilgjengelig. Å ta kontakt med, drøfte aktuelle problemstillinger og anonyme saker, få til møter, få veiledning og råd oppleves stort sett som veldig greit, enkelt og konstruktivt. I store trekk gis det en generell beskrivelse av et tilgjengelig barnevern som er faglig dyktige, med godt omdømme og god ledelse. Det pekes allikevel på noen forbedringspunkter knyttet til samarbeidet.

### **Samarbeid i tiltaksarbeidet**

Flere som revisor har snakket med etterlyser at barnevernet involverer den samarbeidende tjenesten, eksempel skole eller helsestasjon, mer i saker der det utarbeides tiltak rundt et barn og en familie. For eksempel etterlyser helsestasjonen i Nord-Odal og Glommasvingen skole i Sør-Odal at når barneverntjenesten utarbeider tiltak rettet mot foreldrene, så er det svært nyttig at de som jobber direkte med barnet i hverdagen er kjent med tiltakene som iverksettes slik at det blir et mer enhetlig arbeid rundt barnet og familien som støtter hverandre. Begge de enhetene ønsker at barneverntjenesten inviterer og inkluderer til mer dialog ved utarbeidelsen av tiltak, og at man kanskje kan finne tiltak sammen som favner helheten rundt barnet og foreldrene. Barneverntjenesten opplever at de har invitert seg inn til Glommasvingen skole, men at de ikke har fått tilbakemeldinger på det.

Barneverntjenesten forteller at samarbeidet i konkrete saker enten er ansvarsgruppemøter, samarbeidsmøter eller systemmøter. Barnevernkonsulentene forteller at de har flest samarbeidsmøter hvor det er samarbeid med blant annet skole, PPT og helsestasjon. Barneverntjenesten innkaller hvis det er en del av en tiltakspakke. På samarbeidsmøtene deltar ofte barnet og foreldrene.

### **Samarbeid i det forebyggende arbeidet**

Begge helsestasjonene i de to odalskommunene, Glommasvingen skole og Nord-Odal ungdomsskole, etterlyser noe mer initiativ fra barneverntjenesten i det forebyggende arbeidet. For eksempel er det et ønske om økt tilstedeværelse og fast kontaktperson tilknyttet Glommasvingen skole. Glommasvingen skole opplever noen ganger at gjensidig samarbeidsform er noe fraværende, og at man i noen saker har opplevd at det er litt for tette skott mellom skolen og barneverntjenesten. Rektor ved Glommasvingen mener at en økt tilstedeværelse av barneverntjenesten i det daglige kan bidra til å forbedre samarbeidet ved at man får en bedre forståelse for hverandres arbeid. Barnevernet er med i overordnet tverrfaglig team KORT, men ikke i samarbeidsforaer på skolen og nedover i systemet. Leder ved helsestasjonen i Sør-Odal, som for tiden er fungerende kommunalsjef oppvekst/barneverntjenesten, forteller at det for samarbeidsforaene på skolen og nedover i systemet nok ikke er etablert gode nok rutiner for samordning per i dag. Leder ved helsestasjonen forteller videre at det bør jobbes med å evaluere og etablere et bedre samarbeid for det forebyggende arbeidet.

Barneverntjenesten opplever at de har vært på tilbudssiden til Glommasvingen skole, men at de venter på tilbakemelding fra rektor. Barneverntjenesten forteller videre at de har ytret ønske å informere avdelingsvis ved skolen, men at de ikke har blitt invitert i de foraene.

#### **8.2.2 Planer for samarbeid og systematiske møtepunkter**

I tabellen under vises møtepunktene som barneverntjenesten har med de ulike kommunale enhetene. Samarbeidsarenaene som har vært hyppigst gjenstand for samtale i intervjuene er KORT møtene i Sør-Odal kommune og fagteam i Nord-Odal. Barnverntjenesten har ikke koordineringsansvaret for disse to møtearenaene.



Tabell 8.2.2 Oversikt over systematiske møtepunkter

Samarbeid med	Hvordan	Koordinerende ansvar
<b>Sør-Odal kommune</b>		
KORT (skolene, barnehagen, helsestasjon, kommunepsykolog, kommunelege, PPT og barneverntjenesten)	Avholdes 8 møter i året, som regel 1 i måneden i henhold til årshjul. Tre timers varighet. I møtet gis råd og veiledning til foreldre og/eller ansatte i kommunen. Saker må meldes inn på forhånd. KORT har eksistert siden 2011. Barnevernleder og barnevernkonsulent er fast deltager.	Leder helsestasjonen
BUP, helsestasjon og PPT	Samarbeidsmøter hver 6. uke. Samarbeidsavtale er under utarbeidelse. Barnevernleder deltar	Leder helsestasjonen
Tannhelsetjenesten	Samarbeidsavtale inngått. Tannhelsetjenesten forplikter til å innkalle til ett årlig møte.	Tannhelsetjenesten
Skarnes videregående skole, skolehelsetjenesten, PPT og oppfølgingsenheten	Tverrfaglige møter 1 gang per mnd. , barnevernleder deltar.	Skolehelsetjenesten
Ungdomsskolen, helsestasjon og politi (UTSETT programmet)	Foreldrerettet program mot 9. klasseforeldre med formål å bidra til utsatt alkoholdebut og hindre omfattende drikking og bruk av illegale rusmidler	Barneverntjenesten
Integreringsenheten	Månedlige tverrfaglige møter der også skole, barnehagen, helsesykepleier m.m. Barnevernleder deltar	Integreringsenheten
Politiet	Erstatning for SLT. Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak. Månedlige tverrfaglige møter med politi, NAV, enhet psykisks helse og rus, VGs, ungdomsskolen, Ungdommens hus, helsesykepleier	Barneverntjenesten
Skolen og barnehagen	Foreldremøter og personalmøter. Barneverntjenesten deltar på forespørsel, men har også noen ganger invitert seg inn. Spesielt mot 1. klasse.	Skolen/Barnehagen
<b>Nord-Odal kommune</b>		
Skole, barnehage, helsestasjon, PPT og barnevern	Fagteam. Månedlig tverrfaglig møter i henhold til årshjul. Fire ulike fagteam; ett fagteam tilknyttet hver av de tre skolene og ett fagteam tilknyttet barnehage. Fagteam har eksistert i over fem år	Skolen/barnehagen /rådgiver
Tannhelsetjenesten	Samarbeidsavtale. Tannhelsetjenesten forplikter til å innkalle til ett årlig møte.	Tannhelsetjenesten
Politiet	Erstatning for SLT. Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak. Månedlige tverrfaglige møter med politi, NAV, enhet psykisks helse og rus, ungdomsskolen, Barnevernleder	Helsesykepleier
Skolen og barnehagen	Foreldremøter og personalmøter. Barneverntjenesten deltar på forespørsel, men har også noen ganger invitert seg inn. Spesielt mot 1. klasse.	Skolen/Barnehagen

Formålet med de to samarbeidsmøtene KORT og Fagteam er at man skal kunne gi råd og veiledning til foreldre og/eller ansatte i kommunen. Saker må meldes inn på forhånd. «Handlingsveilederen for tidlig innsats» beskriver hva KORT er og hvordan teamet jobber. Fagteam har en egen rutinebeskrivelse av møtearenaen som er under utarbeidelse. Barnevernkonsulentene revisor har snakket med er tydelige på at saker som er i prosess (innmeldte saker som er i undersøkelse eller tiltak) ikke skal være gjenstand for diskusjon i KORT eller fagteam.

### Om KORT i Sør-Odal

I 2011 etablerte Sør-Odal kommune KORT som et prosjekt for å utvikle en bedre og samordnet tjeneste for barn og unge. KORT er en månedlig tverrfaglig møtearena og det er helsestasjonen ved leder som har koordinerende ansvaret. En styrke ved KORT er at det er faste møtedeltagere fra de ulike relevante kommunale enhetene. Barneverntjenesten deltar fast i regi av barnevernleder og barnevernkonsulent/stedfortreder. Samarbeidet mellom skolene, barnehagen, helsestasjon, PPT og barneverntjenesten er først og fremst igjennom KORT. Saker kan tas opp anonymt eller åpent (behov for samtykke).

Av de revisor har snakket med er det noe varierende oppfatning av nytteverdien av KORT. Barnehagene opplever KORT som veldig nyttig og relevant, og de forteller om positive erfaringer. Skolen og helsesykepleier opplever til dels at KORT er et bra fora, samtidig som det kan oppleves noe distansert og langt unna. Særlig peker helsesykepleier på at det er behov for eget samarbeidsfora som er rettet mot ungdomsskoleelever. Rektor Glommasvingen forteller at skolen har etablert egne interne tverrfaglige møtearenaer for å sikre at bekymringer blir fulgt opp tidlig. Barnverntjenesten opplever KORT som et godt etablert møte som ivaretar sakene på en profesjonell måte. Revisor forstår det slik at man i KORT stort sett diskuterer bekymringer rundt konkrete saker, og mindre om generelt forebyggende arbeid.

Fungerende kommunalsjef barnevernet forteller at Sør-Odal for tiden jobber med å se på og evaluere de allerede etablerte møtearenaene. Kommunen er fortsatt inne i et stort endrings- og utviklingsarbeid med den nye storskolen, og at det tar tid å etablere arenaer og riktig møtefora.

### Om fagteam i Nord-Odal

Nord-Odal kommune har fagteam for hver av skolene og et felles for barnehagene. Barneverntjenesten har stort sett deltatt etter planen og som regel har de hatt en fast deltager til de ulike fagteamene (unntak er Garvik barne- og ungdomsskole). Barneverntjenesten har meldt at de fremover av kapasitetshensyn vil rullere hvem som deltar i fagteam. De respondentene som revisor har snakket med i Nord-Odal mener at rullerende ordning vil være en svakhet for det faglige utbyttet. Revisor er kjent med at organiseringen av fagteam er under revidering og det vurderes en lignende form slik som KORT.

Barnevernkonsulent har opplevd fagteam som delvis gode møter, og at de ofte har vært mer uformelle sammenlignet med KORT. Ved noen anledninger har man ikke hatt tilstrekkelig med saker til å gjennomføre hele det oppsatte fagteammøtet. Frem til nå har også fagteam fungert litt som en uformell arena å møte barneverntjenesten på.

De fleste respondentene som revisor har snakket med opplever at tilstedeværelsen av barneverntjenesten stort sett er høy, selv om helsestasjonen og barnehagen peker på at den nok var høyere før når barneverntjenesten var lokal. Dagens møtestruktur er en mulig bidragsyter til opplevelsen av god tilstedeværelse.

## Helse og omsorg

De fleste samarbeidsplanene og møteplattformene er naturlig nok rettet mot enhetene som jobber mot barn og unge under 18 år. Disse enhetene er stort sett organisert innenfor oppvekst slik som barneverntjenesten også er. Unntaket er helsestasjonen i Nord-Odal som er organisert under helse og omsorg. Begge kommunalsjefene for helse og omsorg forteller om et generelt sett godt samarbeid. Både leder for barneverntjenesten og barnevernkonsulentene forteller at barneverntjenesten burde ha samarbeidet noe mer med helse og omsorg enn de gjør i dag. Blant annet for de barna som nærmer seg 18 år der det oppleves å være en gråson. Kommunalsjef helse og omsorg i Sør-Odal sier at det kunne ha vært flere møtepunkter enn det er i dag slik at man får bedre innsikt i hva og hvordan barneverntjenesten jobber. Dette har blant annet blitt gjort hos integreringsenheten noe som ble opplevd til å være veldig positivt. For våren 2020 har Odal barneverntjeneste invitert NAV inn til sitt fagmøte.

### 8.2.3 Uttalelse og råd

Inntrykket fra intervjuene er at Odal barneverntjeneste deltar slik de skal i de oppsatte samarbeidsmøtene og at fravær ikke synes å være et problem. De revisor har snakket med opplever at barneverntjenesten i disse møtene er en aktiv og god samarbeidspartner som gir råd og veiledning. Flere revisor har snakket med peker på at det er en fordel med fast kontaktperson knyttet til disse tverrfaglige møtene, og at det gir mer kontinuitet enn om det rulleres.

I Sør-Odal var Odal barneverntjeneste bidragsyter i tverrfaglig arbeidsgruppe som utarbeidet «Handlingsveilederen for tidlig innsats» og de bidro inn i arbeidet med prosedyren «Vold i nære relasjoner». Revisor er ikke kjent med at Odal barneverntjeneste har deltatt i tilsvarende arbeid i Nord-Odal. Revisor er ikke kjent med at barneverntjenesten har deltatt i utarbeidelsen av begge odalskommunenes kommuneplan samfunnsdel. Barneverntjenesten har ikke vært involvert i utarbeidelsen av eller høringssvaret til ny temaplan for oppvekst i Sør-Odal.

### 8.2.4 Individuell plan

Revisor er kjent med at det stort sett ikke er barneverntjenesten som har koordineringsansvaret for individuell plan. For begge kommunene er det en egen rutine knyttet til individuell plan der det er tjenestekontoret som avgjør om man har krav på en slik helhetlig og koordinert oppfølging. Leder av barneverntjenesten sier at det ofte er lite gunstig at barneverntjenesten har ansvaret for individuell plan siden den har et svært langvarig perspektiv og at barneverntjenesten ofte kun deltar i en liten del av den.

### 8.2.5 Informasjonsutveksling

Barnevernets primære oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For å kunne utføre denne oppgaven best mulig er barnevernet avhengige av å kunne innhente, motta og videreformidle informasjon. Dette krever ofte et godt samarbeid mellom de ulike kommunale tjenestene som igjen krever at man har kunnskap om og respekt for hverandres ansvar og roller.<sup>13</sup> For å øke denne forståelsen bør barneverntjenesten aktivt arbeide med informasjonsutveksling til relevante kommunale organer om opplysningsplikten, barnevernstjenestens tilbud, oppgaver og ansvar.

<sup>13</sup> Barnevern 2018-2020 av Advokat Holmstedt, Marie-Louise (2018)

Samtlige av de revisor har snakket med ser barneverntjenesten som en naturlig samarbeidspartner. Odal barneverntjeneste har stort sett vært tilstede på ett eller flere personalmøter ved de undersøkte skolene og barnehagene i Nord-Odal og Sør-Odal for å informere om opplysningsplikten og barneverntjenestens oppgaver og ansvar. Denne runden er det noen år siden ble gjennomført, og flere respondenter sier at den nok bør gjentas. Revisor har fått forståelse for at invitasjonen til disse personalmøtene noen ganger har vært på initiativ fra barneverntjenesten selv og/eller den har kommet fra skolen eller barnehagen. Flere respondenter som revisor har snakket med sier at det vil være nyttig å få barneverntjenesten inn på personalmøter der alle ansatte er tilstede, og ikke bare for ledergruppen. Odal barneverntjeneste har invitert seg inn til en informasjonsrunde ved Glommasvingen skole og deltagelse i felles personalmøte for alle barnehageansatte i Sør-Odal.

Odal barneverntjeneste har deltatt på foreldremøter til høstens førsteklasseforeldre i begge kommunene. Dette initiativet er planlagt at skal fortsette. Barneverntjenesten har også invitert seg inn til foreldremøter i barnehagene.

### **Taushetsplikt, samtykke og informasjonsdeling**

Barnevernets arbeid må skje innenfor rammene av bestemmelsene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Selv om barnevernloven har en streng taushetsplikt åpner loven for tverretattlig samarbeid og informasjonsutveksling.

Barnevernkonsulentene og de samarbeidende enhetene som revisor har snakket med forteller at man ofte jobber i parallelle løp, der for eksempel helsestasjonen, barnehagen eller skolen har tiltak inne på barnet samtidig som barneverntjenesten har på foreldrene. Spesielt Glommasvingen skole og helsestasjonen etterlyser mer informasjon, dialog og samarbeid med barneverntjenesten for å sikre at barnet og familien får en mer helhetlig og koordinert oppfølging. I oppfølgingen av disse tiltakssakene med parallelle løp forteller barnevernkonsulentene at det er viktig å være ryddig med samtykke og at den enkelte enhet selv må innhente samtykke for å kunne jobbe på tvers og dele informasjon. Odal barneverntjeneste opplever at de kommunale enhetene i Sør-Odal generelt sett har vært noe mer profesjonelle på forståelsen av et slikt tverrfaglig samarbeid. Sør-Odal har i handlingsveilederen et «samtykkeerklæring for tverrfaglig samarbeid».

### 8.3 Revisors vurdering

#### Planer for samarbeid, systematiske møtepunkter og informasjonsutveksling

Begge kommunene synes å ha godt etablerte planer for tverrfaglig samarbeid gjennom veletablerte møtестrukturer som blant annet KORT i Sør-Odal og fagteam i Nord-Odal.

Odal barneverntjeneste har systematiske møtepunkter med de kommunale enhetene skole, barnehage, helsestasjon, PPT og tannhelsetjenesten. De systematiske møtepunktene oppleves stort sett fra begge parter som bra og relevante. Revisor er kjent med at barneverntjenesten deltar, og dette sammenfaller med det barneverntjenesten selv sier om at deltagelse i disse foraene har høy prioritet. Det er nærliggende å anta at de kommunale enhetene opplever barneverntjenesten som nær gjennom denne deltagelsen.

Det er allikevel flere av de kommunale enhetene som etterlyser en noe mer gjensidig samarbeidskultur opp mot tiltaksarbeidet. Og det er ønske om en økt tilstedeværelse fra barneverntjenesten i det daglige miljøet rundt barn og unge. Barneverntjenesten forteller at de er på tilbudssiden, og at de ved Glommasvingen skole har invitert seg inn men venter på tilbakemelding. Revisor ser det som positivt at Sør-Odal kommune ser på det eksisterende samarbeidet og vurderer hvilke fremtidige møtefora som er hensiktsmessige.

I tiltaksarbeidet har både helsestasjonen for de to kommunene og særlig Glommasvingen skole etterlyst et bedre koordinert samarbeid. Barneverntjenesten har etterlyst noe mer økt kunnskap om hva som ligger i tverrfaglig samhandling, med særlig vekt på taushetsplikt og hva som skal til for å dele opplysninger på riktig måte. Ulik forståelse av hva taushetsplikt innebærer kan gi grobunn for misforståelser i samarbeidet mellom enhetene. Revisor vurderer det dithen at det i begge kommuner er noe mangel på gjensidighet i samarbeidet om tiltak mellom barneverntjenesten og de kommunale enhetene, særlig opp mot skole og helsestasjon. Det kan se ut til at det er noen utfordringer knyttet til det å dele informasjon og hvordan best innrette samarbeidet i saker slik at det blir et mer helhetlig og koordinert løp for barnet og familien. Med dette som bakteppe kan det se ut til at det er behov for å vurdere økt kompetanseheving knyttet til tverrfaglig samhandling og en økt felles forståelse for hva som ligger i opplysningsplikten, opplysningsretten og taushetsplikten. Revisor vurderer det dithen at Odal barneverntjeneste, Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør se på hvordan best få til et gjensidig samarbeid i tiltaksarbeidet og en tilfredsstillende tilstedeværelse av barneverntjenesten.

Odal barneverntjeneste har deltatt på personalmøter og foreldremøter i begge kommunene der de blant annet har snakket om opplysningsplikten, tjenestens oppgaver og ansvar. Det er også planer for en ny informasjonsrunde særlig i Sør-Odal. Revisor ser det som en fordel om barneverntjenesten planlegger for noe mer systematisk deltagelse i personalmøter og foreldremøter for å nå ut til flere ansatte i kommunen og foreldrene.

#### Uttalelser og råd

Gjennom aktiv deltagelse gir Odal barneverntjeneste uttalelser og råd i de samarbeidsorganene som er opprettet i begge kommunene. Det er usikkert hvor mye Odal barneverntjeneste deltar i den kommunale planleggingsvirksomheten. Revisor anbefaler kommunene å vurdere om det er relevant for Odal barneverntjeneste å delta mer i utarbeidelsen av relevante planer.

#### Individuell plan

I de aller fleste tilfeller er det ikke barneverntjenesten som har det koordinerende ansvaret for individuell plan. Revisjonskriteriet er derfor ikke like relevant og er ikke videre vurdert.

## Oppsummering problemstilling 2

Med bakgrunn i det ovennevnte er det revisors vurdering at Odal barneverntjeneste i stor grad har en hensiktsmessig samhandling med de andre kommunale enhetene, selv om det er noen forbedringsområder. Det er revisors vurdering at revisjonskriteriene til problemstilling 2 «*Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og i tiltaksarbeidet?*» i stor grad er oppfylt.

## 9 Problemstilling 3 – oppfølging fosterbarn og fosterhjem

### **Problemstilling 3: Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?**

#### 9.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Formålet for denne problemstillingen vil være å undersøke om Odal barneverntjeneste følger opp barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav. Følgende revisjonskriterier er blitt utledet for problemstilling 3:

- Odal barneverntjeneste skal ved fosterhjems plassering 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
- Odal barneverntjenester har ved utarbeidelse av omsorgsplan rutiner for
  - barnets medvirkning
  - barnets rett til å ha med seg en tillitsperson
- Odal barneverntjeneste skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning
- Fosterbarn skal som hovedregel ha fire tilsynsbesøk i året når Sør- og Nord- Odal er omsorgskommuner

#### 9.2 Innhentet data

Tall fra KOSTRA viser at utviklingen i fosterhjems plasseringer fra begge odalskommunene har holdt seg mer eller mindre stabilt de 4 siste årene. Barneverntjenesten har for tiden rundt 30 barn fra de to odalskommunene som har vedtak om omsorgsovertakelse og dermed er plassert i fosterhjem. Stort sett er det plasseringer i kommuner rundt om i landet, primært på østlandsområdet.

Saksbehandlingen, selve oppfølgingen av fosterbarna, utføres i fagsystemet Familia. Rutinene knyttet til oppfølging av fosterbarn og fosterhjem er tilgjengelig i fysiske permer på kopirommet til barneverntjenesten. Permene med navn «plasseringer», «ettervern» og «tilsynsfører/besøkshjem» er i hovedsak de som benyttes. I permen «plasseringer» er det tilgjengelige rutiner og sjekklistor som omhandler blant annet godkjenning av fosterhjem, oppfølging av fosterbarn, tilsyn i fosterhjem, rutiner fosterhjemssaker, mal for avtale om godkjenning av fosterhjem/tilsyn av fosterhjem, prosedyre for tillitsperson, informasjon om fosterhjem og veiledning til fosterforeldre.

Det meste av rutiner og prosedyrer synes å være fra 2014 og opprettelsen av Odal barneverntjeneste. Rutinene som revisor fikk tilsendt på forhånd er enten ikke datert eller datert 2015 samt signert med daværende leders signatur. Barnevernleder forteller at rutinene er gjennomgått selv om de ikke har blitt signert eller datert på nytt. Revisor er kjent med at barneverntjenesten høsten 2019 gjennomgikk rutinepermene slik at de var oppdatert i henhold til praksis og endringer. Denne oppdateringen står oppført i et register tilhørende permens førsteside, og revisor bemerker seg at det nok ikke har vært årlige oppdateringer bakover i tid som har blitt registrert her. Revisor får opplyst om at alt som står i fysiske permer etter hvert skal over i «Kilden»

som er Sør-Odal kommunes kvalitetssystem. Revisor er ikke kjent med at barneverntjenestens rutiner er tilgjengelig i Nord-Odal sitt kvalitetssystem «KF». Barneverntjenesten opplyser om at det årlig settes av en dag med leder for evaluering og gjennomgang av rutinepermene. Malene som ligger i «Familia» revideres oftere. Fosterhjems konsulentene har månedlige saksgjennomganger for å sjekke at dokumentasjon og oppfølging er ajourholdt.

### 9.2.1 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.

Hos Odal barneverntjeneste er det to konsulenter som jobber med oppfølging av fosterbarn fra de to odalskommunene og fosterhjemmene som de er plassert i. Fosterhjems konsulentene gjør alt det faglige arbeidet knyttet til oppfølgingen av fosterbarna og fosterhjemmene, men leder av barneverntjenesten er med på møter der økonomiske og administrative rammer (fosterhjemsavtalen) er agenda samt dersom det er behov for bistand i konkrete saker. Det fremkommer i intervjuene at barneverntjenesten bruker mye tid på å finne riktige fosterhjem og at de gjennomfører en prosess med hensikt å være til barnets beste, blant annet ved at det informeres om barnet anonymt samt å sikre at rammebetingelser tilknyttet fosterhjemsavtalen er avtalt på forhånd før barnet får møte sin nye fosterhjemsfamilie. Det er først etter at alle rammer er avklart at fosterforeldrene får vite hvem barnet er og de biologiske foreldrene får informasjon om at barneverntjenesten har funnet et passende fosterhjem. Odal barneverntjeneste gjør all oppfølging av egne barn selv, uavhengig av geografisk plassering. Fosterhjemsavtalene skal evalueres årlig og senest 3 måneder før den utløper. Odal barneverntjeneste opplyser om at de fleste fosterhjemsavtalene går ut ved årsskiftet, men at noen avtaler følger skoleåret dersom det er til beste for barna. I all hovedsak er det et stort trykk på arbeidet med å gjennomgå fosterhjemsavtalene i august/september.

Rutinene for hvordan følge opp fosterbarn og fosterhjem er tilgjengelig i den fysiske permene «Plasseringer». Deriblant finner revisor «Rutiner fosterhjemsaker» som omhandler fosterhjemsavtalen; hvordan utarbeide, inngå og følge opp fosterhjemsavtalen. Denne rutinen har også revisor fått tilsendt av leder for barneverntjenesten. Rutinen er ikke datert eller signert.

Dokumentasjon på oppfølging av fosterbarna utføres via fagsystemet Familia, men fosterhjemsavtalene registreres på fosterforeldrene i en egen fysisk mappe lagret i et låsbart skap. Revisor gjennomførte stikkprøver på rundt halvparten av alle fosterhjemsavtalene til Odal barneverntjeneste. Det ble gjennomført med et tilfeldig utvalg fosterbarn hvor revisor sjekket av om deres fosterforeldre hadde gyldig og signert fosterhjemsavtale. Revisor fant ingen avvik på disse. Samtlige fosterhjemsavtaler som revisor sjekket ut var nylig gjennomgått og signert i henhold til lovkravet.

### 9.2.2 Omsorgsplan

Ved omsorgsovertakelse 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 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.<sup>14</sup> 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.

For å kontrollere om Odal barneverntjeneste følger opp lovkravet om en foreløpig og en varig omsorgsplan gjennomførte revisor stikkprøver i Familia på halvparten av alle fosterbarna. Med unntak av et par saker som strakk seg langt tilbake i tid hadde de øvrige kontrollerte fosterbarna en foreløpig omsorgsplan. Samtlige fosterbarn som revisor kontrollerte dokumentasjonen til hadde en varig omsorgsplan. Omsorgsplanenes innhold kan derimot sies å være kortfattet og generelle. Barnets medvirkning i utarbeidelsen fremkommer ikke tydelig.

I intervjuene med barneverntjenesten fremkommer det at Odal barneverntjeneste har et forbedringspotensiale med å utarbeide gode omsorgsplaner, samt å involvere barna i utarbeidelsen. Leder for barneverntjenesten sier at fylkesnemnda setter rammene og at barneverntjenesten må jobbe med å få frem hva barna vil. Leder sier at det oppleves som lettere å inkludere barna på tiltaksplaner for hjelpetiltak enn på omsorgsplanene. Inntrykket sammenfaller med det fosterhjems konsulentene sier om omsorgsplanene. I dag er det stort sett saksbehandlere som vurderer omsorgsplanen, og at rutineene ikke er så tydelige på involvering eller benyttelse av tillitsperson i utarbeidelse av omsorgsplan, men saksbehandlere sier at fosterhjemsforeldrene ofte er med.

Odal barneverntjeneste har sendt revisor «Rutinehåndboken for kommunens arbeid med fosterhjem» fra Barne- og Likestillingsdepartementet som benyttes og der står omsorgsplan nevnt. Ved gjennomgang av barneverntjenestens permer med rutiner er det tilgjengelig en egen «Prosedyre vedr. tillitsperson». Denne prosedyren henviser til overordnet lovbestemmelse i barnevernloven og til «forskrift om medvirkning og tillitsperson».

Fosterhjems konsulent ser at det er god nytteverdi med å få barnas mening inn i omsorgsplanen, men at det ikke alltid er så lett i praksis å lage plan sammen med barn. Omsorgsplanen slik den ser ut i dag er relativt generell. Fosterhjems konsulent sier videre at ved varig plan kan den bli bedre og mer spesifisert siden det er økt mengde informasjon om barnet og barnets behov. Omsorgsplanen slik den er i dag brukes ikke aktivt.

Inntrykket fra intervjuene stemmer overens med revisors funn fra stikkprøvene. Omsorgsplanene synes å være svært generelle og kortfattet. Barnets medvirkning eller mulighet til å ha med tillitsperson under utarbeidelse av planen er ikke tydeliggjort. Kort tid etter intervjuene og stikkprøvene er revisor kjent med at Odal barneverntjenester har utarbeidet en rutine for utarbeidelse av omsorgsplan og endret malene for å få frem barnets stemme. Revisor har fått oversendt ny rutine og mal for omsorgsplan.

---

<sup>14</sup> Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder. Barne- og likestillingsdepartementet

### 9.2.3 Råd og veiledning til fosterforeldre

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.

Odal barneverntjeneste følger opp fosterforeldrene gjennom tilbud om ulike kurs, kontakt gjennom besøk og ellers være tilgjengelig for råd og veiledning på telefon underveis i plasseringen. Ved behov får fosterforeldre tilbud om COS kurs. Barneverntjenesten betaler for ett kurs for fosterhjemmet per år. Fosterforeldrene kan selv komme med ønske om ulike kurs de har lyst til å delta på og som er relevant for oppdraget de står i. For eksempel kurs gjennom fosterhjemsforeningen eller BUFETAT (eksempel PRIDE-kurs eller Trygg Base). Praksis er som regel at fosterforeldrene formidler ønsker og går på kurs, og barneverntjenesten lytter til hva fosterhjemmet mener de trenger av videre hjelp. For tiden er det ikke noen fast samarbeidsplan mellom barneverntjenesten i nabokommunene i forhold til kurs eller lignende for fosterforeldre.

Fosterhjems konsulentene forteller at Odal barneverntjeneste opptatt av at fosterhjemmene skal føle at de kan få hjelp der det er nødvendig. Barneverntjenesten er videre opptatt av at fosterhjemmene ikke skal føle at de er alene, og derfor er barneverntjenesten tilgjengelig på telefon. Dette får fosterhjemmene informasjon om på forhånd. Barneverntjenesten er på besøk 4 ganger årlig. Hver 6. uke første året etter plassering. I tillegg har man gjerne flere samtaler med fosterforeldre ved behov. Alle besøk er meldt på forhånd gjennom årlig besøksplan og fosterhjems konsulent opplever at de har et godt samarbeid med alle fosterhjemmene. I tillegg til oppfølging fra fosterhjems konsulentene så jobber familie konsulent inn mot fosterhjemmet med veiledning og kan bidra underveis

Barneverntjenesten skriver fosterhjemsnotat etter besøk. Ny praksis fra januar 2020 er at barnevernkonsulenten åpner et notat i «Familia» tidlig og starter så med å samle alt av relevant informasjon i ett dokument. Det gir en bedre oversikt over saken. Barneverntjenesten samarbeider med andre instanser, for eksempel BUP, i de kommunene hvor barna bor.

I «rutiner fosterhjemsaker» står oppfølging av fosterforeldre omtalt ved flere punkter. I malen «Notat fra fosterhjemsbesøk/fosterhjemsoppfølging» er det flere punkter der fosterforeldrene får mulighet til å snakke om aktive og ønskede behov for hjelpetiltak som for eksempel veiledning, kursing eller avlastning. Revisor er kjent med at malen benyttes ved de 4 årlige fosterhjemsbesøkene.

### 9.2.4 Fosterhjemsbesøk/oppfølgingsbesøk

Barneverntjenesten i omsorgskommunen har videre en plikt til oppfølging og kontroll med barnets situasjon jf. forskrift om fosterhjem § 7. Barneverntjenesten har en plikt til å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Slik oppfølging av de fosterbarna som er tilhørende Sør- og Nord-Odal, det vil si der Odal barneverntjeneste har omsorgsansvaret, er revisor gjort kjent med at riktig betegnelse blir fosterhjemsbesøk/oppfølgingsbesøk. Begrepet fosterhjemsbesøk vil derfor bli benyttet videre i rapporten slik at det ikke forveksles med tilsynsansvaret man har som fosterhjems kommune når barna får tilsyn fra den kommunen de er plassert i.

Odal barneverntjeneste har praksis for at fosterbarn skal ha besøk hver 6. uke i det første plasseringsåret, og deretter 4 ganger i året (hvert kvartal) slik lovverket sier. Rutinen for disse fosterhjemsbesøkene er nedfelt i «Rutiner for fosterhjemsaker» og «Notat fra fosterhjemsbesøk/fosterhjemsoppfølging». I følge fosterhjems konsulentene drar de også ut til fosterbarna oftere enn disse pålagte besøkene for å kunne snakke med barna og gi eventuell

veiledning til fosterforeldrene. Leder av barneverntjenesten forteller at den tette oppfølgingen det første plasseringsåret gir positiv effekt på barnet og fosterhjemsfamilien. Barneverntjenesten utarbeider årlige besøksplan som sendes til fosterhjemmet. For at det skal være et godkjent besøk må barnet være tilstede og besøket må foregå i hjemmet. Barneverntjenesten skriver referat fra oppfølgingsbesøkene/fosterhjembesøkene som lagres i «Familia».

Revisor gjennomførte stikkprøver i Familia på halvparten av alle fosterbarna til Odal barneverntjeneste. Ved gjennomgang av journalen finner revisor at samtlige har hatt de 4 lovpålagte fosterhjembesøkene de siste tre årene. Der hvor det har vært en ny plassering har man gjennomført besøk hver 6. uke det første året. Alle har blitt dokumentert i henhold til malen, «Notat fra fosterhjembesøk/fosterhjemoppfølging».

## 9.3 Revisors vurdering

### Fosterhjemsavtale

Samtlige fosterforeldre som revisor utførte stikkprøver på hadde gjeldende fosterhjemsavtale som var blitt gjennomgått etter plan. Det er revisors vurdering at Odal barneverntjeneste utarbeider, inngår og følger opp fosterhjemsavtaler jamfør lovkravet. Odal barneverntjeneste synes også å ha en rutine vedrørende fosterhjemsavtale som benyttes i praksis. Revisor bemerker seg at rutinen ikke er datert eller signert.

### Omsorgsplan

Samtlige fosterbarn som revisor utførte stikkprøver på hadde en varig omsorgsplan. Det ble derimot funnet noen få mangler ved den foreløpige omsorgsplanen på noen gamle saker. Det er allikevel revisors vurdering at Odal barneverntjeneste i som regel 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 mangelfull. Odal barneverntjeneste har i tiden etter revisjonens besøk utarbeidet en ny rutine og justert malene til de to omsorgsplanene slik at barnets stemme kommer tydeligere frem. Revisor ville i utgangspunktet anbefale Odal barneverntjeneste å vurdere en gjennomgang av rutinene knyttet til utarbeidelse av omsorgsplanene, men vil heller oppfordre barneverntjenesten til å få inn en god praksis knyttet til de nylig etablerte rutinene.

### Råd og veiledning

Det er revisors vurdering at Odal barneverntjeneste ser ut til å gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning gjennom både formelle og uformelle initiativ. Det gis årlig tilbud om å dekke inn kurs, og Odal barneverntjeneste følger opp fosterforeldrene gjennom fosterhjemsbesøk og ved være tilgjengelig for mer uformelle samtaler.

### Fosterhjemsbesøk

Revisor vurderer det dithen at Odal barneverntjeneste oppfyller lovkravet om 4 årlige fosterhjemsbesøk av egne fosterbarn. I tillegg utfører Odal barneverntjeneste flere besøk i det første plasseringsåret enn det lovkravet sier fordi det har vist seg å gi positiv effekt å følge opp barnet og fosterfamilien spesielt tett i denne perioden.

### Oppsummering problemstilling 3

Revisjonskriteriene til den tredje problemstillingen «*Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?*» synes å være oppfylt gjennom at Odal barneverntjeneste i all hovedsak følger opp fosterbarn og fosterhjem i henhold til de revisjonskriteriene som er satt for dette arbeidet.

## 10 Konklusjon

Sør-Odal og Nord-Odal kommune har i stor grad rutiner for forebyggende arbeid og tidlig innsats som sikrer etterlevelse av regelverk og anbefalinger på området. Sør-Odal kommune har et etablert planverk på flere nivåer, men Nord-Odal kommune har noe mangler ved overbygningen. Ingen har sektorovergrepene planer for forebyggende arbeid og tidlig innsats mot barn og unge.

«Handlingsveilederen for tidlig innsats», som er tverrfaglig utarbeidet i Sør-Odal, anses å være et nyttig verktøy som ikke er fullt ut implementert. Det ser ut til at de to odalskommunene generelt sett har svært lite samarbeid rundt utarbeidelse av planer og rutiner knyttet til det forebyggende arbeidet og tidlig innsats. Odal barneverntjeneste har fokus på tidlig innsats.

Odal barneverntjeneste har i stor grad en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet. Den generelle opplevelsen av samarbeidet oppleves stort sett som bra, barneverntjenesten oppleves som enkle å ta kontakt med, de kommunale enhetene ser på barneverntjenesten som en naturlig samarbeidspartner og det er etablerte samarbeidsmøter som oppleves nyttige og hvor deltagelsen er god. Det er allikevel forbedringspotensiale knyttet til å oppnå økt felles forståelse av tverrfaglig samarbeid. Dette er viktige elementer å ha med seg for å kunne gi barnet og familien en godt koordinert og helhetlig oppfølging.

Odal barneverntjenestes oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene synes å være i tråd med lovpålagte krav.

## 11 Anbefalinger

### Problemstilling 1

Revisor anbefaler at

- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere behovet for en sektorovergripende plan med tydelige plassering av ledelse av det forebyggende arbeidet og tidlig innsats mot barn og unge
- Nord-Odal kommune bør vurdere om «Handlingsveilederen for tidlig innsats» kan benyttes
- Sør-Odal kommune bør vurderer tiltak for å sikre hensiktsmessig implementering av «Handlingsveilederen for tidlig innsats» hos de ansatte som forventes å benytte den
- Sør-Odal og Nord-Odal kommune bør vurdere å videreføre arbeidet som er gjort rundt medvirkning av barn og unge blant annet ved å sikre at de to rådene, SOBUR og DUK, er operative også fremover
- Odal barneverntjeneste bør vurdere å utvikle rutiner og praksis for involvering av barn og unge i det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet slik at det fungerer best mulig

### Problemstilling 2

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste, Sør-Odal og Nord-Odal bør vurdere tiltak som sikrer felles forståelse av tverrfaglig samarbeid og som kan bidra til økt kunnskap om hva som ligger i taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett
- Sør-Odal og Nord-Odal kan vurdere om det er hensiktsmessig å i større grad involvere Odal barneverntjeneste i utarbeidelsen av relevante kommunale planer

### Problemstilling 3

Revisor anbefaler at

- Odal barneverntjeneste sikrer god praksis for medvirkning av fosterbarn knyttet til utarbeidelse av omsorgsplan

## 12 Rådmannens uttalelse

### Rådmannens uttalelse vedrørende forvaltningsrevisjonsrapport prosjekt barnevern i Sør – Odal og Nord – Odal kommune.

Det er gjort en grundig revisjon med utgangspunkt i de aktuelle problemstillingene. Anbefalingene fra revisjon er i tråd med arbeidet som Sør-Odal kommune er opptatt og av og ønsker en kontinuerlig forbedring på i forhold til forebyggende arbeid, tidlig innsats og samhandling på tvers i kommunen. Sør – Odal kommune har ingen ytterligere kommentarer utover det som fremkom i gjennomgang av rapporten på møte 26.02.20

Jeanette Eriksen

Konstituert kommunalsjef Oppvekst og Kultur

## 13 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 behandlingsmåten 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»
- 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

### 13.1 Internettreferanser

- Barnevernvakten <https://barnevernvakten.no/hva-er-barnevernvakten>
- Barnevernvakten: <https://barnevernvakten.no/hvem-har-meldeplikt>
- Barnevernet i tall:  
[https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/Oppsummert\\_status\\_i\\_tall\\_for\\_barnevernet/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet/)
- SSB hovedtall om barnevernet: <https://www.ssb.no/barneverng>
- SSB Kostra - Kommunefakta om barnevernstjeneste:  
<https://www.ssb.no/statbank/table/12280/tableViewLayout1/>



## 14 Vedlegg A – gjennomgang dokumenter

<b>Dokumentasjon mottatt og gjennomgått</b>
<b>Fra Odal barneverntjeneste</b>
Brev/Notat til forvaltningsrevisjonen om Odal barneverntjeneste
Vertskommunesamarbeidsavtale
Samarbeidsavtale mellom barneverntjenesten og Tannhelsetjenesten
Notat – organisering av politiet inkludert mal for møter
Rutinehåndbok – fosterhjem
Rutiner fosterhjemssaker
Rutiner v/plassering i beredskapshjem/institusjon
Mal – avtale om godkjenning av fosterhjem/tilsyn i fosterhjem
Mal - Notat fra fosterhjemsbesøk/fosterhjemsoppfølging
Instruks for tilsyn i fosterhjem
Mal – tilsynsrapport for fosterbarn
Rutinebeskrivelse – godkjenning av fosterhjem
Rutine for utarbeidelse av omsorgsplan
Halvårsrapport – Barnevern Bufdir For Sør-Odal
Halvårsrapport – Barnevern Bufdir For Nord-Odal
Oversikt meldinger fordelt på instanser
<b>Fra Sør-Odal kommune</b>
Delegasjonsreglement
Samfunnsdel til kommuneplanen
Temaplan Oppvekst (høringsversjonen)
Om kvalitetsledelsesprosessen i Sør-Odal kommune
Handlingsveileder: «En veiviser for tidlig innsats til barn og unge»
Prosedyre «Vold i nære relasjoner»
Plan overgang barnehage - skole
<b>Fra Nord-Odal kommune</b>
Handlingsplan mot Vold i nære relasjoner
Plannotat (kommuneplanens samfunnsdel)
Oversikt tidlig innsats i barnehage og skole utarbeidet til revisjonen
Prosedyre samtale i spesielle situasjoner
Prosedyre oppstart og tilvenning i barnehage
Rutine tilvenning av nye barn i barnehage
Mal for foreldresamtale i barnehagene
Prosedyre samarbeid barnehage hjem
Forebygging av fravær i barnehagen
Rutine fagteam barnehage
Prosedyre spesialpedagogiske hjelp barnehage
Årshjul tilvenning fra barnehage til skole
Brosjyre til foreldre «På veg fra barnehage til skole»
Rutine og årshjul for arbeid med ulike kartleggingsverktøy i skolen
Informasjon samarbeid hjem – skole elevfravær
Rutine for håndtering av bekymringsfullt fravær
Prosedyre spesialundervisning skole
Prosedyre for eleven sitt skolemiljø og årshjul for systematisk arbeid
Rutine på veg fra barneskole til ungdomsskole
Informasjonshefte Tilpasset opplæring og Samarbeidspartnere i skolen

## 15 Vedlegg B - Revisjonskriterier

Revisjonskriterier 2019

Prosjektet «Barnevern» i  
Sør-Odal og Nord-Odal  
kommune

# Barnevern i Sør-Odal og Nord-Odal kommune



Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://hedmark-revisjon.no>

E-post: [post@hedmark-revisjon.no](mailto:post@hedmark-revisjon.no)

Org.nr: 974 644 576 MVA

## Innholdsfortegnelse

1	Om utledningen av revisjonskriterier.....	43
2	Bakgrunn for bestillingen .....	43
3	Utledning av revisjonskriterier .....	43
3.1	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1 .....	44
3.1.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1 .....	46
3.2	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2 .....	46
	Informasjonsutveksling .....	47
3.2.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2 .....	48
3.3	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3 .....	48
3.3.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3 .....	50
4	Referanser .....	51

## 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.<sup>15</sup>

## 2 Bakgrunn for bestillingen

I henhold til kommuneloven § 77 fjerde ledd, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. I Sør-Odal og Nord-Odal kommunes plan for forvaltningsrevisjon ble barnevern gitt førsteprioritet blant temaene som burde revideres. I møte 6.5.2019, i sak 33/19, besluttet kontrollutvalget i Sør-Odal å bestille en forvaltningsrevisjon rettet mot barnevern i kommunen. I møte 10.5.2019, i sak 35/19, besluttet kontrollutvalget i Nord-Odal å bestille en tilsvarende forvaltningsrevisjon rettet mot barnevern i kommunen.

Sør-Odal kommune er vertskommune for et felles barnevern med Nord-Odal, Odal barneverntjeneste. Barneverntjenesten er et interkommunalt samarbeid. Det innebærer at det er kontrollutvalget i Sør-Odal som kan følge opp og kontrollere vertskommunefunksjonen, jf. kommunelovens §§ 28-1b og 281j. Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune kan ikke kontrollere vertskommunen og vertkommunefunksjonen, men kan delta i en forvaltningsrevisjon sammen med kontrollutvalget i Sør-Odal kommune.

Formålet med prosjektet er å belyse hvorvidt Sør- Odal og Nord-Odal kommune og Odal barnevernstjeneste har fokus på forebyggende arbeid og tidlig inngripen, og om barnevernstjenesten har en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter. Videre vil forvaltningsrevisjonen undersøke hvordan arbeidet med fosterhjem gjøres. Dette belyses gjennom å besvare tre problemstillinger presentert under punkt 3.

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

<sup>15</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 22, 23, 24 og 25

### 3.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

#### **Problemstilling 1:**

**Har Sør-Odal og Nord-Odal kommuner 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 Sør-Odal og Nord-Odal kommune og Odal 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. Grensedragningen 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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, 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 (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.<sup>18</sup> Det er derfor aktuelt for revisor å se til hvilke rutiner og tilbud om hjelpetiltak som er til stede for arbeidet med tidlig innsats.

<sup>16</sup> Prop. 73 L Endringer i barnevernsloven (barnevernsreformen)

<sup>17</sup> Barnevernloven § 4-5 Oppfølging av hjelpetiltak

<sup>18</sup> Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 (01.04.2016)

## 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 rundskrivet 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

- Kommunen 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
- Kommunen og barneverntjenesten skal ha hjelpetiltak for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge
- Barneverntjenesten skal ha rutiner for opprettelse av tidsavgrenset tiltaksplan og evaluering av hjelpetiltakene
- Kommunen og barneverntjenesten skal sikre medvirkning av barn og unge i forebyggende arbeid og tiltaksarbeidet

## 3.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

---

### **Problemstilling 2:**

**Har Odal barneverntjeneste en hensiktsmessig samhandling med andre kommunale enheter i det forebyggende arbeidet og for tiltaksarbeidet?**

Sør-Odal og Nord-Odal kommune har Odal barneverntjeneste som interkommunalt samarbeid, der Sør-Odal er vertskommune. Vertskommunesamarbeidet er regulert i en skriftlig samarbeidsavtale som blant annet angir formålet med avtalen og vertskommunens plikter som overordnet ansvar, spesifikke oppgaver og informasjon. Av spesifikke oppgaver nevnes det at vertskommunen skal utvikle felles rutiner for barneverntjenesten, ha fokus på forebyggende arbeid, tverrfaglig samarbeid med aktuelle instanser i begge kommuner og gjennomføring av årlige evalueringsmøter.

### Barneverntjenestens medvirknings- og samarbeidsplikt

Barneverntjenesten har etter barnevernloven medvirknings- og samarbeidsplikt, både på generelt- og individnivå. Barneverntjenesten må ofte samarbeide tett med andre tjenester, og det er barnets

og familiens behov for hjelp som danner grunnlaget for et slikt samarbeid. Et velfungerende samarbeid handler om å utnytte hverandres tilgjengelige ressurser, virkemidler og kompetanse.<sup>19</sup> Stortingsproposisjonen 73 L påpeker at samarbeid og tverrfaglig tilbud ofte er en forutsetning for at barna skal få den hjelpen de trenger. Rundskriv Q-16/2013 påpeker viktigheten av at det blir laget rutiner og systemer som gjør det enkelt å samarbeide. Felles forståelse av problemet, mål og virkemidler (samsyn) samt gode styrings- og rapporteringssystemer, vil øke sannsynligheten for å oppnå gode resultater.

Kapittel 3 i barnevernloven regulerer kommunens og barnevernstjenestens generelle oppgaver. Barnevernloven § 3-2 sier at barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet. Det er videre anbefalt i § 3-3 at barneverntjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.

Jf. § 3-2 a. har barneverntjenesten en plikt til å utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak. Denne planen skal barneverntjenesten samarbeide med andre instanser som barnet mottar tiltak fra. En individuell plan skal sikre at det til enhver tid er en bestemt tjeneste som har hovedansvar for oppfølgingen av barnet, og som har ansvar for å koordinere tiltak som barnet mottar fra de ulike hjelpeinstansene. Planen innebærer en formalisering av samarbeidet barneverntjenesten har med andre offentlige instanser om det aktuelle barnet.

### Informasjonsutveksling

For å få til et godt samarbeid må de ulike tjenestene ha kunnskap om og respekt for hverandres ansvar og roller. En forutsetning for samarbeid mellom tjenester er muligheten for å utveksle informasjon og opplysninger. Det vil derfor være viktig å avklare hvordan samarbeidet generelt og i enkeltsaker kan innrettes, og hvilke muligheter tjenestene har til å utveksle opplysninger, innenfor rammene av reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt.

Selv om barnevernloven har en streng taushetsplikt åpner loven for tverretattlig samarbeid og informasjonsutveksling, også i de tilfeller hvor det ikke gis samtykke fra den det gjelder. Jf. Prop. 106 L (2012-2013) skal ikke taushetsplikten hindre nødvendig samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester i oppfølgingen av det enkelte barn. Jf. barnevernloven § 6-7 kan barneverntjenesten alltid gi opplysninger til andre offentlige myndigheter når dette er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver. I dette ligger også at barneverntjenesten kan gi opplysninger til andre tjenester slik at disse kan gi barnet et best mulig tjenestetilbud.

For at barneverntjenesten skal ha mulighet til å gi barn riktig hjelp til rett tid, er den avhengig av informasjon fra andre. Offentlige ansatte, samt en rekke yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt, har plikt til å gi opplysninger til barnevernet når det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for mishandling, andre former for alvorlig omsorgssvikt eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.<sup>20</sup> Opplysningsplikten følger av barnevernloven § 6-4 og av tilsvarende bestemmelser i andre lover, og skal benyttes uten hinder av taushetsplikten. Opplysningsplikten innebærer en plikt til å melde fra til den kommunale barneverntjenesten av eget initiativ ved alvorlig bekymring og er et juridisk, selvstendig og personlig ansvar den enkelte offentlige ansatte har.

<sup>19</sup> Barnevern 2018-2020 av Advokat Holmstedt, Marie-Louise (2018)

<sup>20</sup> <https://barnevernvakten.no/hvem-har-meldeplikt>



Dersom dette skal fungere godt fordrer det at de ansatte i enhetene kjenner til barnevernstjenestens tilbud og hvordan barneverntjenesten arbeider.

Et tilgjengelig barnevern er en forutsetning for å oppdage barn som har behov for tidlig hjelp. Barnevernet skal være en aktiv samarbeidspartner for andre tjenester og komme tidlig inn saker. Av veiledningsplikten i bvl § 4-4 pålegges det også barneverntjenesten et veiledningsansvar. Ved å være til stede og gjøre seg kjent på de arenaer der barn og unge befinner seg, kan kunnskapen om barnevernet og barnevernets rolle styrkes, både blant ansatte i andre tjenester og blant barn og unge. Ved å være tilgjengelig kan også barnevernet lettere komme i kontakt med barn som trenger hjelp.<sup>21</sup> Siden det er barneverntjenesten som skal undersøkes i denne forvaltningsrevisjonen er det nærliggende for revisor å rette oppmerksomheten mot hvilke kommunale enheter det er naturlig for barneverntjenesten å samarbeide med, det vil si de som møter barn og unge i hverdagen som for eksempel skole, barnehage, PPT, helsestasjon og tannlege.

De ovennevnte lovkravene og faglige anbefalinger gir dermed følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

### 3.2.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

- Barneverntjenesten skal ha planer for samarbeid rundt det forebyggende arbeidet og tiltaksarbeidet
- Barneverntjenesten bør ha systematiske møtepunkter med:
  - Skole
  - Barnehage
  - PPT
  - Helsestasjon
  - Tannlege
- Barneverntjenesten skal gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet
- Barneverntjenesten skal ved utarbeidelsen av individuell plan samarbeide med andre instanser som barnet mottar tiltak fra
- Barneverntjenesten bør aktivt arbeide med informasjonsutveksling til relevante kommunale organer om opplysningsplikten, barnevernstjenestens tilbud, oppgaver og ansvar

### 3.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

---

#### **Problemstilling 3:**

**Er kommunens praksis for oppfølging av barn i fosterhjem og fosterhjemmene i tråd med lovpålagte krav?**

---

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

#### Definisjoner

---

<sup>21</sup> Prop. 106 L (2012-2013)

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 fosterhjems kommunen 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 fosterhjems plassering etter vedtak om omsorgsovertakelse jf. barnevernloven § 4-12 og § 4-8. Ved fosterhjems plassering 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.

### Tilsynsansvaret 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 3.

#### 3.3.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

- Odal 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
- Odal barneverntjenester har ved utarbeidelse av omsorgsplan rutiner for
  - barnets medvirkning
  - barnets rett til å ha med seg en tillitsperson
- Odal barneverntjeneste skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning
- Fosterbarn skal som hovedregel ha fire tilsynsbesøk i året når Sør- og Nord- Odal er omsorgskommuner

## 4 Referanser

- Barnevern 2018-2020 av advokat Marie-Louise Holmstedt
- Barnevernvakten: <https://barnevernvakten.no/hvem-har-meldeplikt>
- FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter
- Forskrift om fosterhjem
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Lov om barneverntjenester (barnevernloven)
- Lov om behandlingsmåten 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»
- 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)»