

Andebu kommune

Forvaltningsrevisjon av barnevernstjenesten

Oslo, 15.10.2015



SAMMENDRAG OG FORSLAG TIL TILTAK	3
1. INNLEDNING	4
1.1. KORT OM BARNEVERNSTJENESTEN I ANDEBU KOMMUNE.....	4
1.2. METODE.....	6
1.3. GENERELT OM REVISJONSKRITERIER.....	7
2 ETTERLEVELSE AV FYLKESMANNENS TILSYN	8
2.1 REVISJONSKRITERIER	8
2.2 FAKTABESKRIVELSE	9
2.2.2 SYSTEMATISK KOMPETANSEHEVING AV DE ANSATTE	10
2.2.3 OPPFØLGING AV FOSTERHJEMSARBEIDET	10
2.2.5 BRUKERUNDERSØKELSE	13
2.2.6 KLAGESAKER	13
2.3 VURDERING	14
2.4 KONKLUSJON.....	16
3 BRUKERPERSPEKTIVET	17
3.1 REVISJONSKRITERIER	17
3.2 FAKTABESKRIVELSE	17
3.2.1 FOSTERHJEMSAVTALER OG OMSORGSPLANER	17
3.2.2 OPPFØLGING FRA BARNEVERNET	18
3.2.3 BARNEVERNETS ROLLE SOM VEILEDER	19
3.3 VURDERING	20
3.4 KONKLUSJON.....	21
4 HØRINGSUTTALELSE	22
4.1 REVISORS KOMMENTAR TIL KOMMUNENS HØRINGSSVAR	23
REFERANSELISTE.....	24

Sammendrag og forslag til tiltak

Fylkesmannen gjennomførte i 2014 et tilsyn av barnevernstjenesten i Andebu. Ved dette tilsynet ble det avdekket at kommunen ikke har tilfredsstillende oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmene. Avviket bygger på mangler i henhold til internkontroll, kompetansekartlegging, fosterhjemsavtaler, fosterhjemsbesøk, tilsyn, oppfølging av biologiske foreldre og brukerundersøkelser. BDO har på oppdrag for kontrollutvalget i kommunen undersøkt status på kommunens oppfølging av Fylkesmannens funn. Videre har vi undersøkt et utvalg av fosterforeldre og deres opplevelse av barnevernstjenesten ettersom brukerperspektivet ikke var vektlagt ved tilsynet i 2014.

Fylkesmannens funn ble retningsgivende for barnevernstjenestens arbeid med å styrke internkontrollen og arbeidsutførelsen. Det ble utarbeidet en liste over alle avvik, hvilke tiltak som måtte gjennomføres og utpekt medarbeidere med særskilt ansvar for at tiltakene ble gjennomført. Revisjonen har etterprøvd disse gjennom dokumentanalyser, intervjuer med de ansatte og ledelsen i barnevernstjenesten, samt gjennomført stikkprøvekontroller.

Revisjonen konkluderer med at Fylkesmannens funn i hovedsak er fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Det er utviklet håndbøker for internkontroll og rutiner. Organisering, mål og ansvarsfordeling har blitt beskrevet, et internkontrollsystem har blitt utviklet og en plan for kompetanseheving er påbegynt. Kommunen har også tatt et aktivt standpunkt i oppfølgingen av biologiske foreldre og en brukerundersøkelse er gjennomført. Imidlertid avdekket revisjonen at de lovpålagte oppfølgingsbesøkene ikke gjennomføres i alle tilfeller og at tjenesten preges av etterslep i dokumenteringen.

For å få et inntrykk av fosterforeldres opplevelse av tjenesten har revisjonen gjennomført intervjuer av noen utvalgte fosterhjem. Det er viktig å presisere at det er et begrenset utvalg vi har vært i kontakt med, og at tilbakemeldingene derfor ikke kan generaliseres eller sies å gjelde for fosterforeldrene som populasjon. Når vi ser fosterforeldrenes uttalelser i sammenheng med resultater fra fjorårets brukerundersøkelser og klagesaker gir dette oss et brukbart bilde av brukertilfredsheten. Revisjonen kan konkludere med at fosterhjemmene i hovedsak opplever respekt og forståelse, samt at barnevernstjenesten er lett tilgjengelig og tar initiativ til samarbeid utover det som er lovpålagt. Det etterlyses noe mer informasjon ved bytte av saksbehandler, og det ønskes mer av barnevernstjenesten i deres rolle som veileder i vanskelige situasjoner.

På grunnlag av våre vurderinger anbefaler revisjonen følgende tiltak:

- Innføre rutiner i det daglige som forhindrer etterslep av dokumentering. Skrivdugnader bør kun være en nødløsning.
- Etterleve rutiner for å sikre at lovpålagte fosterhjemsbesøk gjennomføres.
- Kompetansehevingsplanen og konkrete stillingsbeskrivelser bør utarbeides så snart som mulig.
- Brukerundersøkelser bør gjennomføres årlig.
- Mer informasjon bør gis til fosterforeldre om konsekvenser av ny intern organisering.

1. Innledning

Kontrollutvalget i Andebu kommune (heretter omtalt som Andebu) har engasjert BDO AS (BDO) til å gjøre en forvaltningsrevisjon av barnevernstjenesten. Formålet med revisjonen er å vurdere hvordan kommunen har tatt tak i funn fra fylkesmannens tilsyn, hva status er på kommunens oppfølging av barnevernstjenesten i Andebu, og hva brukernes (fosterforeldrenes) opplevelse av barnevernstjenesten er. Følgende problemstillinger lå til grunn for denne forvaltningsrevisjonen:

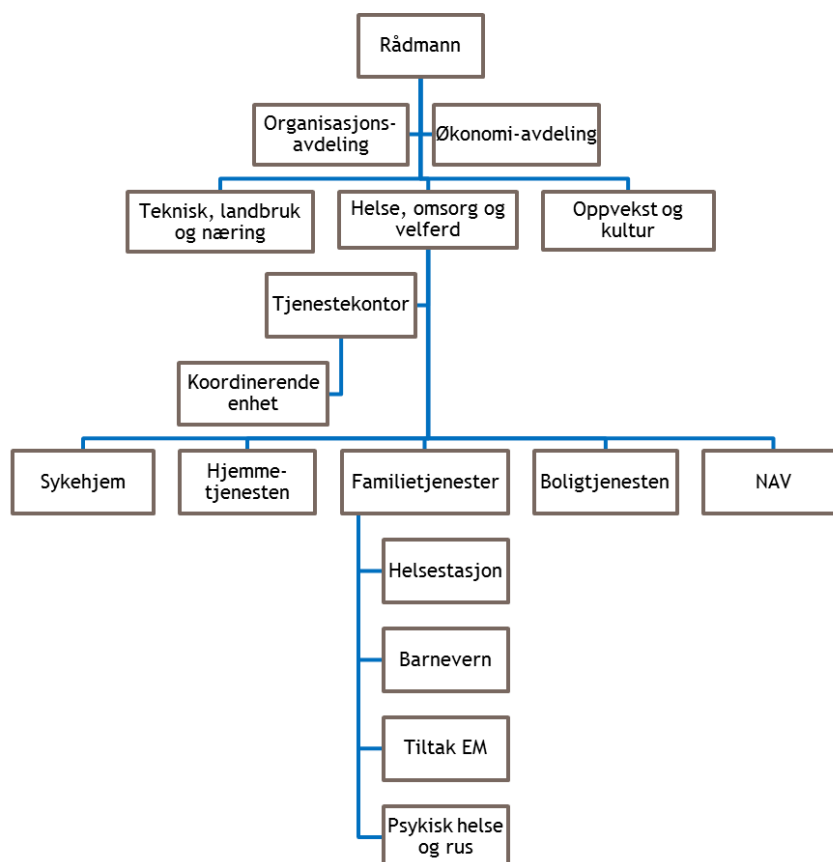
Tema: Barnevernstjenesten i Andebu kommune

Problemstillinger

1	Hvordan har kommunen tatt tak i funn fra fylkesmannens tilsyn og hva er status på kommunens oppfølging av barnevernstjenesten i Andebu kommune?
2	Hva er brukernes (fosterforeldrenes) opplevelse av barnevernstjenesten?

1.1. Kort om barnevernstjenesten i Andebu kommune

Barneverntjenesten i Andebu hører organisatorisk til Helse, omsorg og velferd. Virksomhetsområdet består av stabstjenester, hjemmetjenester, Andebu sykehjem, boliger, NAV og familietjenester. Sistnevnte omfatter barneverntjenesten samt bolig for enslige mindreårige, helsestasjon og tjenester for psykisk helse og rus. Barnevernsleder rapporterer til virksomhetsleder for familietjenester og tjenestekontor. Innad i familietjenester er tjenesteområdet Enslige Mindreårige (EM) lagt på lik linje som barnevern, selv om tjenesten i stor grad er underlagt barnevern. Dette er gjort med hensikt på å forenkle samarbeidet mellom de ulike tjenestene.



Figur 1: Organisasjonskart over Andebu kommune.

Kilde: Andebu kommune

Familietjenester er samlokalisert i Familiens hus i Andebu sentrum. I 2015 hadde barnevernstjenesten sju ansatte fordelt på følgende årsverksfordeling:

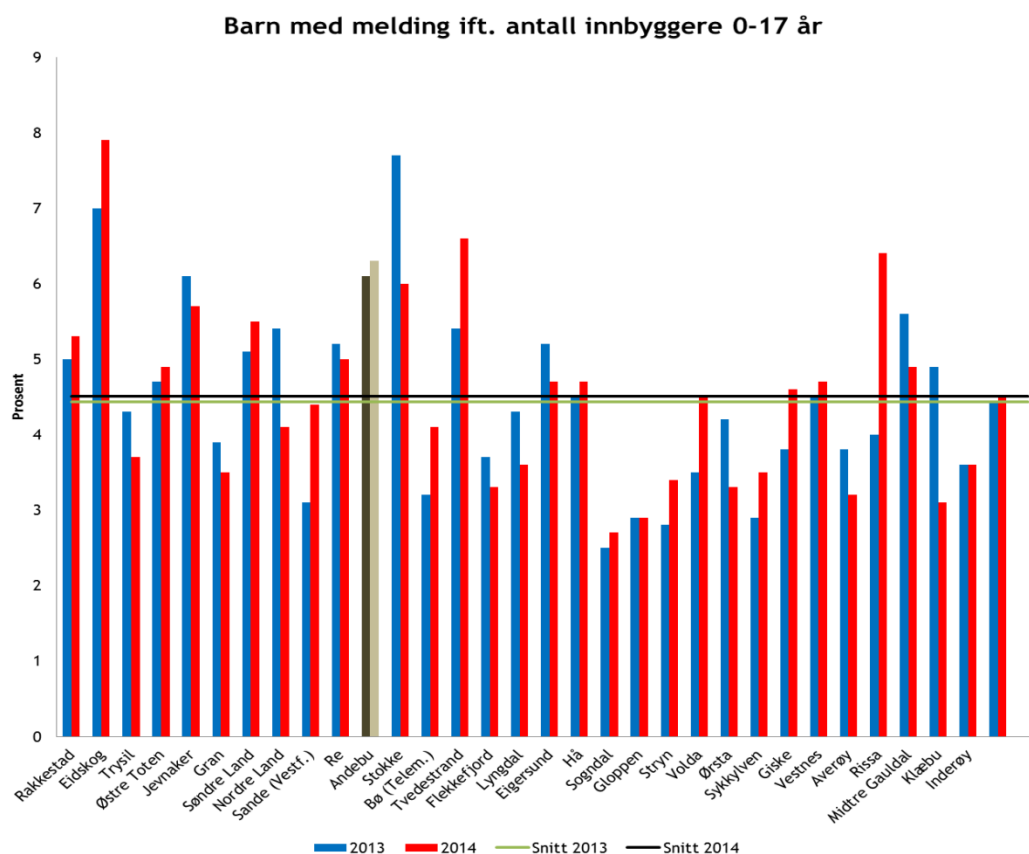
Stillingskategori med ansvar	Årsverk
Barnevernsleder	1
Småbarnsteam med ansvar for undersøkelse og oppfølging	1,6
Ungdom, ettervern og bolig	1
Omsorgsteam med ansvar for oppfølging av fosterhjem	1,7
Familieterapeut	1
Tilsynsfører	0,2

Tabell 1 Stillingskategorier fordelt på årsverk.

Kilde: Andebu kommune

Da nåværende barnevernsleder ble konstituert i 2013 ble organiseringen internt i barnevernstjenesten endret fra generalistmodellen til en mer spesialisert modell. Etter tilsynet fra Fylkesmannen ble satsningen på denne organiseringen intensivert. Barnevernstjenesten under barnevernsleder er nå inndelt i et småbarnsteam med ansvar for undersøkelse og oppfølging, et ungdomsteam med ansvar for ettervern og bolig og et omsorgsteam med ansvar for oppfølging av fosterhjemmene. I tillegg har barnevernstjenesten en familieterapeut.

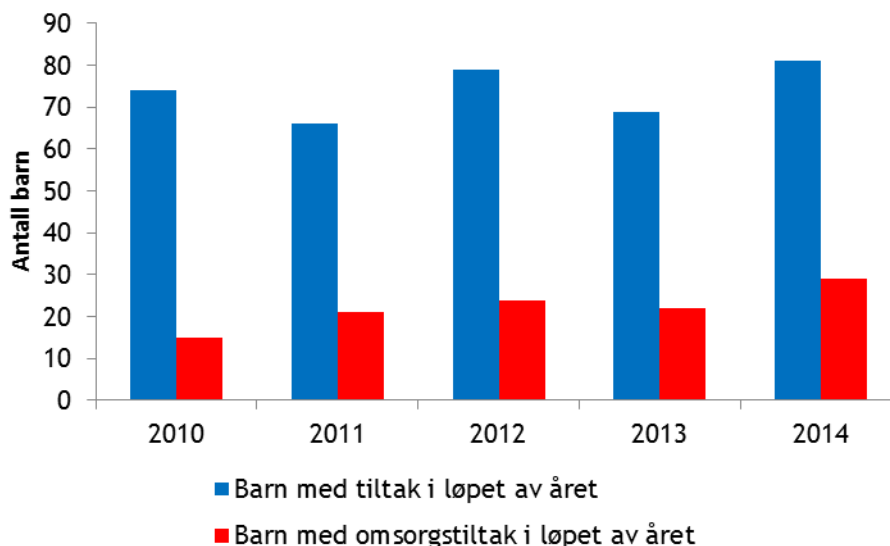
I 2014 ble det levert inn 105 bekymringsmeldinger til barnevernstjenesten. Per august 2015 hadde det blitt levert 80 bekymringsmeldinger. Barnevernstjenesten i Andebu mottar i gjennomsnitt noe fler meldinger enn sammenlignbare kommuner.



Figur 2: Barn med melding sammenlignet med antall innbyggertall i KOSTRA gruppe 10.

Kilde: KOSTRA

Per september 2015 har Andebu, alle typer tiltak inkludert, 26 barn under omsorg. Av disse er 23 plassert i fosterhjem. I løpet av de siste årene har man sett en jevn økning av andelen barn med omsorgstiltak av det totale antall barn med tiltak. I 2010 hadde 20,3 % av barn med tiltak omsorgstiltak. I 2014 var andelen økt til 35,8 %.



Figur 3: Barn med omsorgstiltak av alle barn med tiltak fordelt på år.

Kilde: KOSTRA

Det rapporteres om at personalgruppen tidligere var preget av hyppige utskiftninger, men at denne nå er stabil. Ved tilsynet i 2014 ble situasjonen i barnevernstjenesten beskrevet som sårbar grunnet mye sykefravær. Hittil i 2015 er korttidssykefraværet på 1,8 %, og det er ikke registrert langtidsfravær.

1.2. Metode

BDO AS benytter RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon i gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Rapporten er bygget opp med faktabeskrivelse, vurderinger og konklusjon for hver problemstilling.

Analysen, vurderinger, konklusjoner og forslag til tiltak er basert på stikkprøvekontroller, innhentet dokumentasjon og intervju av følgende:

- Rådmann, virksomhetsleder for familietjenester og tjenestekontor, og barnevernsleder
- Ansatte i barnevernstjenesten
- Tre fosterhjem

Alle intervjuer har, så langt det har vært mulig, blitt kvalitetssikret og godkjent av informantene. Dessuten sendes rapporten til rådmannen på høring for kvalitetssikring av faktabeskrivelsen. Dette styrker rapportens pålitelighet. Det vil imidlertid alltid være en risiko for at forhold som ikke er omfattet av revisjonen kunne ha medført andre vurderinger og konklusjoner. Vårt arbeid er gjennomført innenfor en begrenset tidsramme og tidsperiode, og omfanget og fullstendigheten av analysene som er foretatt må ses i lys av dette. Vi kan ikke gå god for at alle relevante forhold er avdekket eller analysert.

1.3 Generelt om revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterienes funksjon er å gi det normative grunnlaget for analysen av avvik og svakheter. Følgende revisjonskriterier er knyttet til problemstillingene:

- Lov - 2012-12-14-80 Lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven)
- Lov - 2014-05-09-16 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- LOV-1992-07-17-100 Lov om barnevernstjenester (barnevernloven)
- FOR-2003-12-18-1659 Forskrift om fosterhjem
- FOR-2005-12-14-1584 Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Kommunens interne retningslinjer og instruksjer
- Kommunens uttalte mål for barneverntjenesten

2 Etterlevelse av fylkesmannens tilsyn

Problemstilling 1

Hva er status på kommunens oppfølging av fylkesmannens funn i systemrevisjonen av barnevernstjenesten i Andebu kommune?

2.1 Revisjonskriterier

Barnevernstjenesten i kommunen skal i følge lov om barnevernstjenester sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår¹. For å sikre at kommunen etterlever dette plikter kommunen å gjennomføre internkontroller. Internkontrollene skal kunne vise til systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barnevernstjenester². Da det ble gjennomført et tilsyn i 2014 ble flere avvik og svikt i internkontroll, avvikshåndtering, kvalitetssikring og rutiner for oppfølging og rapportering avdekket. Status på oppfølgingen av disse funnene er bakgrunn for denne revisjonen.

Videre avdekket tilsynet at det i en sak ikke var dokumentert noen oppfølging av biologiske foreldre. Av barnevernsloven følger det at barnevernstjenesten har etter omsorgsovertakelsen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, og foreldrene. Barnevernet plikter også å tilby foreldrene veiledning og oppfølging kort tid etter omsorgsovertakelsen.

Det ble også påpekt at det ikke hadde blitt gjennomført noen brukerundersøkelser på fosterhjemsarbeidet de siste fem årene.

Med utgangspunkt i det overstående vil revisjonen se nærmere på

- Hvilke tiltak kommunen har iverksatt for å styrke internkontrollen i barnevernstjenesten. Vi vil undersøke hvorvidt det er utarbeidet beskrivelse av organisering, hovedaktiviteter og målsetninger samt oppfølgingen av disse mål og aktiviteter. Videre vil vi se på hvordan kommunen har fulgt opp avvik knyttet til oppfølging av saker og manglende oppfyllelse av myndighetskrav, hvorvidt kommunen har igangsatt systematisk oppfølging av rutiner og prosedyrer og hvordan kommunen sikrer systematisk kompetanseutvikling av de ansatte.
- Status på kommunens fosterhjemsarbeid. Hvordan kommunen har fulgt opp avvik knyttet til oppfølging av saker og manglende oppfyllelse av myndighetskrav? Finnes det fortsatt mangler i henhold til fosterhjemsavtaler og finnes det tiltak for å fange opp eventuelle manglende fosterhjemsavtaler. Hvorvidt gjennomfører kommunen det lovpålagte antall besøk og tilsyn, samt hvilke systemer og tiltak det finnes for å sikre at disse lovkravene blir oppfylt.
- Hva er status på kommunens arbeid knyttet til oppfølging av biologiske foreldre og hvordan sørger kommunen for at eventuell manglende oppfølging av biologiske foreldre fanges opp?

¹ Barnevernsloven § 1

² Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevernstjenester

2.2 Faktabeskrivelse

Ved Fylkesmannens tilsyn i 2014 ble det avdekket at Andebu kommune ikke sikrer oppfølging og kontroll av barnets situasjon i alle fosterhjemmene. Avviket bygger på mangler i henhold til internkontroll, kompetansekartlegging, fosterhjemsavtaler, fosterhjemsbesøk, tilsyn, oppfølging av biologiske foreldre og brukerundersøkelser. Disse funnene ble retningsgivende for arbeidet med å styrke internkontrollen og arbeidsutførelsen i barnevernstjenesten. Det ble utarbeidet en liste over alle avvik som var avdekket, hvilke tiltak som må gjennomføres for at disse avvikene kunne lukkes og hvem som var ansvarlig for at tiltakene gjennomføres. I forbindelse med lukkingen av avvikene ble det utarbeidet over 30 prosedyrer, som ble sendt til advokat for juridisk kvalitetssikring etter hvert som de ble utarbeidet. Barnevernstjenesten rapporterer til revisjonen at samtlige avvik fra disse tilsynene i dag er lukket.

2.2.1 Internkontroll og rutiner

Fylkesmannen avdekket at kommunen manglet beskrivelser av hvordan barnevernstjenesten er organisert, hva som er tjenestens hovedoppgaver og mål samt hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Det ble heller ikke foretatt systematisk gjennomgang av alle saker for å fange opp svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Kommunen fulgte heller ikke med på om prosedyrer og rutiner ble iverksatt på fosterhjemsområdet eller om de virket etter sin hensikt.

I arbeidet med å utbedre disse funnene har virksomhetens kvalitetsteam utviklet en internkontrollhåndbok. Denne inkluderer en beskrivelse av hvordan barnevernstjenesten er organisert i henhold til de andre virksomhetene i kommunen, hva som er tjenestens hovedoppgaver og hva som er tjenestens målsetting. Internkontrollhåndboka spesifiserer også hvordan ansvar, myndighet og oppgaver er fordelt mellom virksomhetsleder og fagleder. Videre gis det også en beskrivelse av hvordan avvik skal håndteres og at det er nærmeste leder som har ansvar for å lukke disse.

For å sikre at tjenesten skjer i henhold til lovverket, at saker gjennomgås og at prosedyrer og rutiner virker etter sin hensikt blir disse temaene tatt opp som faste innslag i virksomhetens møter. For å overholde behandlingsfristen på 1 uke for innkommende meldinger arrangeres det ukentlige meldingsmøter hvor alle barnevernstjenestens ansatte deltar. Her diskuteres og fordeles innkommende meldinger. Deretter diskuteres aktuelle problemstillinger og fag. Det settes også av tid til å gjennomgå og evaluere to prosedyrebeskrivelser på dette møtet.

Tjenestekontor og familietjenester har samme leder. Det arrangeres ledermøte annenhver uke, hvor leder/virksomhetsleder og faggruppelidere, inkludert faglederen på tjenestekontoret deltar. Disse ledermøtene har følgende agenda: referatsaker, HMS, avvik, internkontroll, runde i faggruppene, politiske saker, kompetanse, ny kommunestruktur, folkehelse og eventuelt. Det skrives referat etter hvert møte, som er tilgjengelig for alle ansatte. Det er felles personalmøte annenhver måned, selv om tjenestene er organisatorisk adskilt. Den måneden det ikke er fellesmøter avholdes det separate personalmøter på tjenestekontoret og i virksomheten. Annenhver uke møtes virksomhetsleder, faggruppelidere, kvalitetskontakten og ansattrepresentant til fagmøte for å diskutere og fordele arbeid knyttet til internkontroll, kvalitetsutvikling og planlegging av kompetansehevede tiltak.

Videre arrangeres kvalitetsteammøter hver 3. måned for å avklare status i internkontrollarbeidet. På dette møtet deltar virksomhetsleder, kvalitetskontakt/superbruker i kvalitetslosen, faggruppelidere, verneombud og ansattrepresentant. I disse møtene er formålet å vurdere måloppnåelse i virksomheten og kartlegge eventuelle oppdateringsbehov i internkontrollhåndboka. Møtene benyttes også til å evaluere de tre siste månedene opp mot årshjulet for å se hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført og hvilke som eventuelt må overføres til neste periode. Status på avvik, kontroller, klagesaker og risikovurderinger er også tema på disse møter, samt

aktivitetsplan for neste tre måneder. For å sikre effektiviteten i disse møtene arrangerer virksomhetsleder et møte med kvalitetskontakt og verneombud samt eventuelle andre nøkkelroller to uker i forkant av kvalitetsteam møtet. I dette møtet diskuteres avvik, rutiner og prosedyrer, kontroller og risikovurderinger.

Barnevernsleder har også utarbeidet en rutinehåndbok for barnevernstjenesten som er tilgjengelig for alle ansatte via kommunenes internverktøy Kvalitetslosen. Her finnes blant annet rutiner og prosedyrer på oppfølging av fosterhjemsarbeid, journalføring og melding av avvik. Barnevernsleder og de ansatte opplever rutinehåndboka som svært utfyllende og et godt hjelpemiddel i hverdagen. Det påpekes at nye rutiner utarbeides etter hvert som det blir behov for det.

2.2.2 Systematisk kompetanseheving av de ansatte

Kommunen hadde da tilsynet fra Fylkesmannen ble gjennomført ikke foretatt noen kartlegging av de ansattes kompetanse og deres behov for opplæring i lover og forskrifter, og det var heller ikke gjennomført opplæring i fosterhjemsarbeidet. Videre eksisterte det ingen rutiner for å sikre systematisk opplæring og veiledning av de ansatte vedrørende fosterhjemsarbeid og lovverk. Kommunen sørget heller ikke for medvirkning fra arbeidstakere slik at samlet kunnskap og erfaring kunne utnyttes.

Det er nylig blitt gjennomført en kompetansekartlegging av alle de ansatte i barnevernstjenesten. Denne er innlemmet i internkontrollhåndboka og viser at de ansatte ikke mangler formell kompetanse for å utføre sine arbeidsoppgaver, men at alle ansatte har spesifikke ønsker om videre utdanning og kompetanseheving.

I dag har ikke de ansatte konkrete stillingsbeskrivelser og det eksisterer ingen kompetansehevingsplan. Virksomhetsleder opplyser at nå som kompetansekartleggingen er gjennomført har de startet utarbeidelsen av individuelle stillingsbeskrivelser og en konkret kompetansehevingsplan.

Selv om det ikke finnes en konkret kompetansehevingsplan opplyser de ansatte og leder om at kommunen legger til rette for at ansatte i barnevernstjenesten kan ta videreutdanning og kurs. Dette gjøres blant annet ved at de ansatte får full lønn under utdanning. Dette er et tilbud flere av de ansatte i barnevernstjenesten har benyttet seg av og ønsker å benytte seg av i fremtiden. Personalgruppen påpeker at dagens ansatte besitter en svært bred og variert kompetanse gitt personalgruppens størrelse.

Alle ansatte får også tilbud om individuell veiledning fra barnevernsleder samt tilbud om ekstern veiledning én gang i måneden. I de eksterne veiledningene har det vært fokus på veiledning, relasjoner og samspill i vanskelige, etiske og farlige situasjoner. De ansatte har blant annet blitt kurset i Løsningsfokusert tilnærming (LØFT). Til disse veiledningene leies det inn både selvstendige terapeuter og private firmaer med kompetanse på området. Videre deltar de ansatte også på kurs i barnevernstjenestens fagverktøy Familia to ganger i året.

2.2.3 Oppfølging av fosterhjemsarbeidet

Fylkesmannen avdekket at det ikke fantes et internkontrollsystem for kommunens arbeid på fosterhjemsområdet, at kommunen ikke sikret at arbeidet skjer i henhold til lov og forskrifter og at det ikke fantes mål for forbedringsarbeidet på fosterhjemsområdet. Det ble også avdekket at kommunen manglet fosterhjemsavtaler i tre saker og at det ikke eksisterte noe system for å plukke opp dette. Det ble heller ikke gjennomført årlig gjennomgang av alle fosterhjemsavtalene. Kommunen fulgte ikke det lovpålagte kravet om besøk i to fosterhjem og i tre saker hadde ikke fosterbarnet fått tilstrekkelig tilsyn.

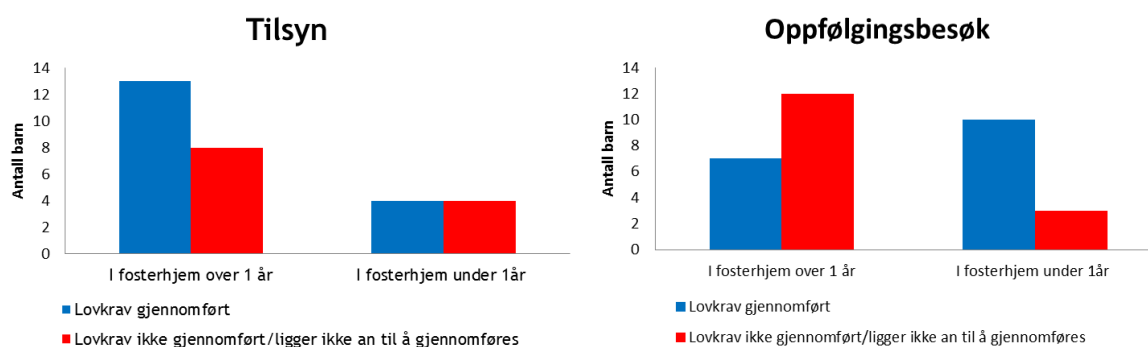
For å forsikre at fosterhjemsarbeidet skjer i henhold til loven, har det i tillegg til internkontrollhåndboka og rutinehåndboka, blitt utarbeidet et internt kontrollsystem i form av en sjekklister for plassering og en overordnet sjekklister for kvalitetssikring av fosterhjemsarbeidet. I sjekklister for plassering er alle oppgaver barnevernstjenesten må gjennomføre i denne fasen listet. Her skal også ansvarsperson for de ulike oppgavene noteres og det skal dateres for når disse oppgavene er gjennomført. Kvalitetssikringen tar utgangspunkt i oppgaver ved etablering av fosterhjem samt oppfølgingsoppgaver det kommende året. Her dateres og signeres det for at oppgavene er utført. Disse sjekklister legges inn i alle fosterbarns saksmapper.

For å forsikre seg om at oppgavene faktisk gjennomføres er det et omfattende dokumentasjonskrav i barnevernstjenesten. Barnevernsleder opplyser at de konkrete avvikene fra Fylkesmannens gjennomgang ble utbedret kort tid etter tilsynet. Blant annet har det blitt utviklet interne rutiner for journalføring i barnevernstjenesten som presiseres at alt arbeid med familie, barn og ungdom, samt direkte kontakt med klient og andre instanser i sakens anledning, skal dokumenteres i Familia. Dette gjelder også tilfeller hvor det ikke oppnås kontakt. Det finnes maler for de fleste krav til dokumentasjon, og dersom det mangler maler utarbeider og oppretter superbruker i Familia disse fortløpende. Det er den enkelte ansattes oppgave å disponere arbeidstiden slik at man får tid til rapportskrivning. Barnevernsleder og de ansatte understreker at tjenesten preges av etterslep i dokumentasjon grunnet stort tidspress. Det påpekes også at de henger etter da de fortsatt tar igjen dokumentasjon fra tidligere år. For å rette opp i dette arrangerer barnevernsleder skrivedugnader. Dette er dager hvor kontor og telefon stenges og de ansatte tar igjen tapt dokumentering. Per september 2015 har det blitt gjennomført to skrivedugnader.

Fagverktøyet Familia har en innebygget funksjon som gir saksbehandler oversikt over frister og restanser for den enkelte sak. På denne måten har den ansatte oversikt over kommende oppgaver og forestående frister. Ansatte påpeker at dette er til stor hjelp i hverdagen, men at huskelisten til tider ikke er komplett og kan gi falsk trygghet om de kun følger denne.

Lovverket spesifiserer i tillegg til krav om dokumentasjon og tidsfrister, krav til utarbeidelse og oppfølging av omsorgsplan, oppnevning av tilsynsfører og gjennomføring av tilsyn, samt gjennomførelse av oppfølgingsbesøk.

Rapporter fra Familia som revisjonen har fått tilsendt viser at det er opprettet tilsynsfører for samtlige fosterbarn. Videre viser vår analyse at 8 av 21 barn, som har vært plassert i fosterhjem i mer enn ett år, og som kommunen har tilsynsansvar for, ikke har fått de lovpålagte tilsynene. For barn som har vært plassert i fosterhjem i mindre enn ett år ligger det an til at 4 av 8 ikke vil klare å oppfylle lovkravet. For fosterbarn som kommunen har oppfølgings- og kontrollansvar for har 12 av 19 som har bodd i fosterhjem i mer enn ett år ikke fått de lovpålagte tilsynene. Av de som har bodd i fosterhjem i mindre enn ett år ligger 3 av 10 an til å ikke oppfylle lovkravet.



Figur 4: Tilsynsbesøk og oppfølgingsbesøk

Kilde: Andebu Kommune

Disse tallene gir en indikasjon på hvorvidt tjenesten gjennomfører lovpålagte tilsyn og oppfølgingsbesøk, men det understrekes at disse tallene bør tolkes med forbehold da årsregningen i denne rapporteringen regnes fra når rapporten ble utskrevet, og årsregningen i hver enkelt sak kan avvike fra dette.

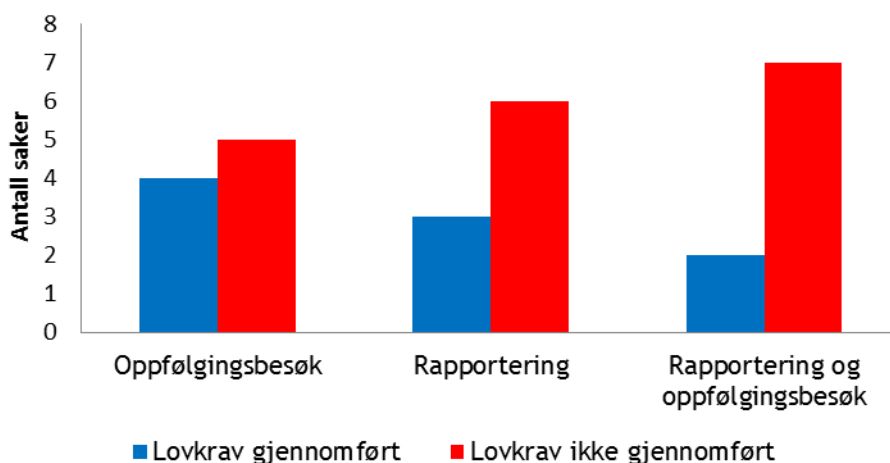
For å undersøke om kommunen behandler overnevnte i tråd med lovverket gjennomførte revisjonen derfor stikkprøver av 10 saksmapper til barn plassert i fosterhjem. Stikkprøvene ble basert på dokumentasjon fra fagsystemet Familia.

Stikkprøvene viste at det forelå melding og dato for undersøkelse, overtakelse og plassering samt politiattest av fosterhjemmet i alle saksmappene revisjonen undersøkte. Revisjonen fant heller ingen mangler i henhold til oppnevning av tilsynsfører eller antall tilsyn i de tilfellene hvor Andebu har tilsynsansvar.

I én sak forelå det ingen fosterhjemsavtale. I dette tilfellet er avtalen utarbeidet av Bufetat og skal deretter ettersendes barnevernstjenesten. I én annen sak foreligger omsorgsplan, men tiltaksplanen er ikke underskrevet av fosterbarnet. I to saker var det avvik knyttet dokumentasjon fra samvær; den ene saken manglet rapport fra 2 av 6 samvær, mens i den andre saken har det kun blitt foretatt 3 av 4 samvær.

I henhold til oppfølgingsbesøk fant revisjonen manglende oppfølgingsbesøk i 5 av 9 saker hvor Andebu kommune hadde oppfølgingsansvar. I en annen sak ble antall oppfølgingsbesøk gjennomført, men det ble ikke gjennomført besøk i første kvartal. Det ble videre avdekket manglende rapportering av oppfølgingsbesøkene i de fleste saker. I flere saker var det opprettet rapporter, men disse var blanke. Totalt sett var kravene til dokumentasjon og antall gjennomførte lovpålagte besøk gjennomført i 2 av 9 saker.

Resultat stikkprøvekontroll



Figur 5: Resultat stikkprøvekontroll for til sammen 9 saker

Kilde: BDO

Under selve stikkprøvekontrollen var det vanskelig for ansatte å fremskaffe informasjon som revisjonen etterspurte, og dokumentasjon måtte ettersendes. De ansatte rapporterte til revisjonen at de i lang tid dokumenterte oppfølgingsbesøk feil. Det ble også påpekt at flere har benyttet seg av journalnotat for å dokumentere istedenfor utarbeidede maler. For å finne disse notatene må man søke dem opp manuelt. Superbruker påpeker at korrekt opplæring nå er gjennomført og at de

ansatte i stor grad benytter gitte maler, og at manglende dokumentasjon i dag i hovedsak skyldes tidspress.

2.2.4 Oppfølging av biologiske foreldre

Tilsynet fra Fylkesmannen i 2014 avdekket at biologiske foreldre ikke følges tilstrekkelig opp og at det ved et tilfelle ikke var rapportert noe kontakt med biologiske foreldre. Barnevernslleder påpeker at lovverk og veiledere ikke gir noen klare føringer på omfang av oppfølging av biologiske foreldre. Etter drøfting med barnevernslederne i regionen har det blitt bestemt at biologiske foreldre skal følges opp minimum to ganger i året. I følge barnevernslleder har barnevernet kontakt med biologiske foreldre i større grad enn dette, men at minimumskravet i hovedsak er satt for de biologiske foreldrene som ikke har behov for eller ikke ønsker kontakt med barnevernet. Biologiske foreldre som faller i den siste kategorien følges opp minimum to ganger i året i følge barnevernslleder. For å sikre at dette gjennomføres er minimumskravet listet i den interne sjekklisten utarbeidet for å kvalitetssikre barnevernstjenesten.

Barnevernstjenesten har i år sendt ut to brev til alle som omfattes av deres tjenester i Andebu. Brevene ble sendt ut i januar og juni og inneholdt informasjon om bemanning, barnevernstjenestens generelle situasjon og et kurstilbud for biologiske foreldre. Kurset «Røtter» er et månedlig tilbud for alle som har barn i fosterhjem. Kurset er uavhengig av barnevernstjenesten og arrangeres av eksterne kursholdere i lokaler som ikke er tilknyttet barnevernstjenesten. For å sikre høy deltakelse har barnevernstjenesten tilbyd transport til og fra kurset. I følge barnevernslleder har omtrent 50 % av foreldre med barn i fosterhjem benyttet seg av tilbudet så langt, mens to familier har valgt å reservere seg mot informasjon om dette og lignende kurs.

Ved lukkingen av tilsynet fra 2014 ble det fremlagt en plan om å gjennomføre en brukerundersøkelse blant biologiske foreldre med barn i fosterhjem. Denne vil ifølge barnevernslleder gjennomføres parallelt med «Røtter» kurset våren 2016.

2.2.5 Brukerundersøkelse

Tilsynet fra Fylkesmannen avdekket at det ikke hadde blitt gjennomført noen brukerundersøkelser på fosterhjemsarbeidet de siste fem årene. I 2014 gjennomførte barnevernstjenesten en brukerundersøkelse blant fosterhjem som hadde vært i funksjon i mer enn 12 måneder. Undersøkelsen gikk på barnevernstjenestens tilgjengelighet, informasjon, behandling av fosterfamiliene, pålitelighet, brukermedvirkning, utarbeidelse av tiltaksplan, samordning, hjelp fra barnevernstjenesten og generell vurdering. Respondentene ga verdier fra 1 til 6 hvor 1 representerte i svært liten grad og 6 i svært stor grad. Vet ikke/ikke relevant var også et alternativ. Undersøkelsen fikk inn 13 besvarelser. Barnevernstjenesten fikk jevnt over gode tilbakemeldinger og scoret mellom 4 og 5 på de fleste områder. Best ut kom behandling av fosterfamilien. Her scoret barnevernstjenesten 5,1 på respekt fra barnevernstjenesten, 5,2 på vennlighet fra barnevernstjenesten og 5,1 på at barnevernstjenesten tar fosterfamilien på alvor. Dårligst ut kom samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre offentlige instanser. 12 svarte at dette var viktig for dem og scoret samarbeidet til 2,9. På den generelle vurderingen av barnevernet var scoren 4,0.

2.2.6 Klagesaker

Fylkesmannen opplyser at det i 2013 ble registrert 6 klager på barnevernstjenesten i Andebu. I 2014 var tallet 2, mens det så langt i 2015 er registrert 5 klager. Det har ikke lyktes revisjonen å få innsyn i disse klagen, men barnevernslleder opplyser at disse klagen stort sett kommer fra foreldre som ikke opplever å bli møtt, sett og hørt av barneverntjenesten. Noen av klagen inneholder grove og sjikanøse beskyldninger mot ansatte i barneverntjenesten. Dette har til tider vært så krevende at ansatte har vurdert å slutte. I andre tilfeller har foreldrene hatt rett i at saksbehandlingen de har fått ikke har vært god nok. I følge barnevernslleder tar barnevernstjenesten klager alvorlig og følger

opp alle klagenes de mottar. Av klagenes som har kommet i dette tidsrommet har det kun blitt åpnet tilsyn i et tilfelle og dette tilsynet er foreløpig ikke lukket.

2.3 Vurdering

Problemstilling 1

Hva er status på kommunens oppfølging av fylkesmannens funn i systemrevisjonen av barnevernstjenesten i Andebu kommune?

Internkontroll og rutiner

Revisjonen merker seg at barnevernstjenesten har igangsatt en rekke tiltak for å styrke internkontroll og rutiner. Vi vektlegger særlig det systematiske arbeidet med å komplettere både internkontrollhåndboka og rutinehåndboka gjennom løpende evalueringer og oppdateringer. Utfyllende håndbøker er imidlertid ikke tilstrekkelig for at revisjonen kan konkludere med at internkontrollen er tilfredsstillende. Det som er avgjørende er hvorvidt de ansatte benytter seg av disse og i hvilken grad de kan sies å være «levende» dokumenter. Vi merker oss at det er rutinehåndboka som er best egnet for å veilede saksbehandlerne i det daglige arbeidet, og revisjonen mener det er betryggende at de ansatte opplever at denne er utfyllende og et godt hjelpemiddel. Vi vurderer også at deres nye interne kvalitetssikringssystem, i form av sjekklister som vedlegges hver fosterhjemmappe, er med på å styrke internkontrollen. Det er videre positivt at det er utarbeidet rutiner for å evaluere og oppdatere rutinene, og vi merker oss at de fleste av rutinene som er tilsendt revisjonen har blitt revidert. I tilfeller hvor det har vært uklarheter rundt en rutine har vi observert at disse har blitt fulgt opp.

Revisjonen merker seg at internkontrollhåndboken klargjør organisering og målsetning samt fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet i tjenesten. Videre spesifiseres møter, hvem som deltar, samt formålet ved disse møtene. Revisjonen vurderer at dette bidrar til kontinuitet og faste rammer for tjenesten.

Revisjonen ønsker å påpeke at det per nå er mange møteplasser for å styrke internkontrollen og etterlevelsen. Behovet for alle disse møteplassene vil antakelig bli mindre på sikt. Barnevernstjenesten bør fortløpende evaluere behovet og innretningen på møteplassene ettersom behovet forandrer seg.

Revisjonen oppfatter det slik at ledelsen og de ansatte har jobbet systematisk med oppfølgingen av Fylkesmannens funn når det gjelder internkontroll og rutiner, og at disse nå er å anse som lukket.

Systematisk kompetanseheving av de ansatte

Kommunen har nylig gjennomført en kompetansekartlegging av alle ansatte i barnevernstjenesten som viser at de innehar nødvendig kompetanse for å utføre sine daglige oppgaver. Derimot finnes det ikke individuelle stillingsbeskrivelser og en konkret kompetansehevingsplan foreligger ikke. Imidlertid finner revisjonen det som rimelig at dette ikke ble utviklet før kompetansekartleggingen var gjennomført og ser det som positivt at dette arbeidet nå igangsettes.

De ansatte får jevnlig tilbud om både intern og ekstern veiledning i å håndtere vanskelige, farlige og etiske situasjoner. Gjennom intervjuer med ledelsen og de ansatte har revisjonen inntrykk av at kommunen vektlegger veiledning og videreutdanning og at dette tilrettelegges for de ansatte.

Fra revisjonens ståsted har kommunen langt på vei fulgt opp funnene fra Fylkesmannen, men revisjonen vil ikke karakterisere funnet som tilstrekkelig utbedret før kompetansehevingsplan foreligger.

Oppfølging av fosterhjemsarbeidet

Revisjonen merker seg at det har blitt utarbeidet et internt kontrollsystem for å kvalitetssikre fosterhjemsarbeidet og at de ansatte er svært fornøyd med dette. Derimot viser resultatene fra stikkprøvekontrollen at lovpålagte oppfølgingsbesøk ikke fullt ut gjennomføres og at det er mangelfull dokumentasjon av besøkene. Revisjonen mener dette ikke er tilfredsstillende.

Gjennom intervjuene fikk revisjonen opplyst at barnevernstjenesten lå ajour når det gjaldt fosterhjemsbesøk. Analysen har imidlertid avdekket at dette ikke fullt ut er tilfelle. Resultatet kan muligens forklares ved at vi har analysert 2014-tall, og at tallene for 2015 er noe bedre. Revisjonen mener likevel at det er grunn til tett oppfølging på dette området.

Analysen viser at barnevernstjenesten ikke er ajour med å dokumentere fosterhjemsbesøkene. Vi har konstatert at det er opprettet rapporter på gjennomførte besøk, men de har ikke innhold. Dette er bekymringsfullt da det å stadig utsette dokumenteringen kan innebære en fare for at viktig informasjon går tapt, samtidig som systemet ikke nødvendigvis gir et oppdatert bilde på ajourhold. Det er positivt at de ansatte nå har fått korrekt opplæring i dokumentasjon av fosterhjemsbesøk. Videre støtter vi at det gjennomføres skriveundervisning i en periode for å komme ajour, men understreker at dette ikke er en god, langsiktig løsning.

Revisjonen har ikke noe å utsette på opprettelse av planer og avtaler, innhenting av politiattest, oppnevning av tilsynsfører og gjennomføring av tilsyn.

Revisjonen vurderer det slik at noe av problematikken fra tilsynet i 2014 fortsatt eksisterer, og oppfatter ikke funnet som tilstrekkelig lukket.

Oppfølging av biologiske foreldre

Da lovverket og veileder ikke legger konkrete føringer for omfanget av oppfølging av biologiske foreldre har barnevernsleder i samarbeid med de andre barnevernslederne i regionen innført et minimumskrav om at alle biologiske foreldre skal følges opp minimum to ganger i året.

Alle biologiske foreldre med barn i fosterhjem har fått tilbud om å delta i det månedlige kurset «Røtter». Kurset er uavhengig av barnevernstjenesten, men for å sikre høy deltakelse har barnevernstjenesten tilbydd transport til og fra kurset. Parallelt med dette kurset vil det våren 2016 bli gjennomført en brukerundersøkelse blant biologiske foreldre med barn i fosterhjem.

Revisjonen anser det som svært positivt at flere tiltak er i igangsatt for å sikre oppfølgingen av biologiske foreldre og ser følgelig funnet som lukket.

Brukerundersøkelse

Det har i 2015 blitt gjennomført en brukerundersøkelse blant fosterforeldre som har vært fosterforeldre i over ett år. Resultatene viser at brukerne jevnt over er fornøyd med tjenesten.

Revisjonen ser det som positivt at brukerundersøkelse er gjennomført, og oppfordrer kommunen til å fortsette med dette da slike undersøkelser gir kommunen mulighet til å holde følge med egen kvalitetsutvikling og de kan brukes som et verktøy i brukerdialogen.

Klager

Revisjonen bemerker seg at antall klager har variert de siste årene, med en økning fra i fjor til i år. Barnevernstjenesten gir tilbakemelding på alle klager de mottar og per dags dato er det kun opprettet tilsyn ved én av klagen. Vi har ikke kunnet vurdere alvorlighetsgraden ved klagen da disse ikke har blitt forelagt revisjonen. På bakgrunn av hvordan ledelsen beskriver oppfølgingen av klagen synes det for revisjonen at dette utføres på en tilfredsstillende måte.

2.4 Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at Andebu kommune i hovedsak har fulgt opp tilsynet fra Fylkesmannen på en tilfredsstillende måte. Det er utviklet en internkontrollhåndbok og en rutinekontrollhåndbok som synes å være lett tilgjengelig for de ansatte og det er nedsatt møter og rutiner for å sikre kontinuerlig forbedring. Organisering, mål og ansvarsfordeling har blitt beskrevet, et internkontrollsystem har blitt utviklet og en plan for kompetanseheving er påbegynt. Kommunen har også tatt et aktivt standpunkt i oppfølgingen av biologiske foreldre og en brukerundersøkelse er gjennomført.

Imidlertid viser rapporter fra Familia, de ansattes tilbakemeldinger og revisjonens stikkprøvekontroll at noe av problematikken som ble avdekket ved tilsynet fra Fylkesmannen fortsatt eksisterer. Det er fortsatt mangler knyttet til gjennomføringen av lovpålagte oppfølgingsbesøk og tjenesten er preget av etterslep i dokumenteringen.

Revisjonen mener at det er et sterkt behov for å innføre rutiner som forhindrer dette etterslepet. Det bør vurderes om en viss andel av arbeidsdagen bør settes av til dokumentering.

Videre anbefaler revisjonen å ferdigstille kompetansehevingsplanen så snart som mulig og å fortsette å gjennomføre årlige brukerundersøkelser.

3 Brukerperspektivet

Problemstilling 2

Hva er brukernes (fosterforeldrenes) opplevelse av barnevernstjenesten?

3.1 Revisjonskriterier

I henhold til lovverket skal barnevernstjenesten sørge for at det blir inngått skriftlige avtaler og planer for fosterbarnets omsorgssituasjon. Videre skal disse avtaler og planer vurderes jevnlig og både fosterbarn og fosterfamilie følges opp. Utover dette skal barnevernstjenesten sørge for at fosterforeldrene får nødvendig råd og veiledning så lenge de har et barn plassert. Fosterforeldrenes opplevelse av barnevernstjenesten i henhold til dette er hovedfokuset i denne delen av revisjonen.

Med utgangspunkt i overstående vil vi undersøke

- Om fosterhjemsavtale er signert og de plikter som følger med kommunisert på en tydelig måte til fosterforeldrene. Har fosterhjemmene en omsorgsplan for barnet og hvor ofte evalueres denne?
- Føres det tilsyn med fosterbarnet? Hvor ofte barnevernet er på oppfølgingsbesøk? I hvilken grad tar barnevernet initiativ til et samarbeidsforhold med fosterhjemmet, hvor tilgjengelig er barnevernet for fosterhjemmet ved behov og oppleves medbestemmelse i barnets vedtak og tiltak.
- Om fosterhjemmet fått en fast kontaktperson/saksbehandler i barnevernet som følger opp både dem og barnet og i hvilken grad barnevernet har løst sin rolle som veileder, spesielt i vanskelige situasjoner, på en tilfredsstillende måte.

3.2 Faktabeskrivelse

I utarbeidelsen av revisjonens mandat ble det bemerket at tilsynet fra Fylkesmannen ikke omfattet brukernes opplevelse av barnevernstjenesten. Som et resultat av dette ble fosterforeldrenes opplevelse av barnevernstjenesten gjenstand for revisjonens andre problemstilling. Revisjonen påpeker at den har snakket med et svært begrenset utvalg av fosterforeldre og uttalelser fra disse kan kun ses på som enkeltuttalelser og ikke som gyldige synspunkter som kan generaliseres til hele populasjonen.

3.2.1 Fosterhjemsavtaler og omsorgsplaner

For å belyse fosterforeldrenes opplevelse av plan- og avtalearbeidet i barnevernstjenesten har revisjonen undersøkt hvorvidt de utvalgte fosterhjemmene har fosterhjemsavtale og omsorgsavtale. Revisjonen har også undersøkt i hvilken grad de opplevde å bli godt forberedt på fosterforeldrerollen.

Barnevernstjenesten i Andebu benytter den statlige utarbeidede Fosterhjemsavtalen i sitt arbeid. Denne avtalen regulerer forholdet mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten og tar for seg barnevernets oppgaver, fosterforeldrenes forpliktelser, fosterhjemsgodtgjørelse og dekning av andre utgifter, oppsigelse og tvisthåndtering. For at avtalen skal kunne signeres skal hvert punkt i avtalen og dens vedlegg, samt Bufetats rolle og ansvar i fosterhjem vært gjennomgått. Dersom fosterhjemmet ligger i en annen kommune enn den som har omsorgsansvaret skal ansvarsfordelingen mellom kommunene forklares. Fosterforeldrene må også ha mottatt og gjort seg kjent med innholdet i «rettingslinjer for fosterhjem» før avtalen kan underskrives.

Det har vært et fokus i barnevernstjenesten på at alle fosterhjem skal ha en fosterhjemsavtale. Alle fosterhjemmene revisjonen snakket med har signert fosterhjemsavtaler. Det forelå også signerte fosterhjemsavtaler i alle sakene hvor revisjonen utførte stikkkontroller. Et av hjemmene mente at fosterhjemsavtalen var nøye gjennomgått og at man ble godt forberedt på ansvar og plikter. De to andre opplevde lite forberedelser og manglende informasjon om forpliktelser og barnets situasjon fra både barnevernstjenesten og Bufetat. Begge setter manglende informasjon og forberedelse i sammenheng med omstendighetene rundt plasseringen og uttrykker forståelse for dette. Et av fosterhjemmene fikk barna plassert før fosterhjemsavtale var underskrevet da dette var en akutt plassering.

Alle fosterforeldre revisjonen snakket med hadde en omsorgsplan og en tiltaksplan for fosterbarnet og ga uttrykk for at de hadde en løpende dialog med barnevernstjenesten om disse. I henhold til evalueringen av omsorgsplaner ble det uttrykt usikkerhet i personalgruppa både om det ble gjort og om det skulle gjøres kvartalsvis. Barnevernleder har presisert at det nylig har blitt en endring i omsorgsplanene. Disse var tidligere svært omfattende, men at de nå er mer begrenset og at det heller er arbeidsplanen som er utfyllende. Arbeidsplanen og eventuell forsterkningsplan skal evalueres ved hvert oppfølgingsbesøk.

3.2.2 Oppfølging fra barnevernet

For å kartlegge fosterforeldrenes opplevelse av oppfølgingen fra barnevernet har revisjonen sett på om oppfølgingsbesøk og tilsyn gjennomføres samt hvorvidt fosterforeldrene opplever dette som forutsigbart. Videre har revisjonen sett på om fosterforeldrene opplever at barnevernet tar initiativ til samarbeid og om barnevernet oppleves som lett tilgjengelig. Til sist har revisjonen undersøkt i hvilken grad fosterforeldrene opplever medbestemmelse.

Alle fosterfamiliene revisjonen snakket med opplevde stor forutsigbarhet i oppfølgingsbesøk. Alle lovpålagte oppfølgingsbesøk gjennomføres og de avtales ved at saksbehandler sender ut besøksplan en gang i halvåret eller ved at besøk avtales over mail eller telefon et par uker i forveien. Barnevernstjenestens ansatte rapporterer til revisjonen at alle fosterhjemsbesøk gjennomføres. Derimot viste stikkprøvekontrollen revisjonen gjennomførte at dette ikke var tilfellet i 5 av 9 saker.

Når det gjelder tilsyn av fosterbarnet har alle fosterbarna hatt den samme tilsynsføreren siden oppstart og de lovpålagte tilsynene gjennomføres. Stikkprøvekontrollen viste at dette også var tilfellet i alle saker hvor Andebu har tilsynsansvar. Fosterforeldrene opplever dette som svært forutsigbart og bra for barna. I tillegg oppleves tilsynsføreren som uavhengig av barnevernet. En av fosterfamiliene har flyttet til en annen kommune, men har fått beholde tilsynsfører, noe som oppleves som veldig positivt.

De ansatte i barnevernstjenesten mente selv at de var flinke til å ta initiativ til kontakt og samarbeid med fosterhjemmene utover det som er lovpålagt. Fosterforeldrene revisjonen snakket med var enig i dette. Alle hadde opplevd at saksbehandler har kontaktet dem på eget initiativ. Videre opplevde alle det som lett å ta kontakt med barnevernstjenesten ved behov. De fleste opplevde også barnevernet som lett tilgjengelig og at mail blir besvart og tapte anrop gjengjeldt. Noen påpekte at tilgjengeligheten og oppfølgingstiden til tider varierer, men at dette er forståelig ut fra barnevernstjenestens arbeidsbelastning. Barnevernleder blir av alle løftet frem som spesielt tilgjengelig ved behov.

Barnevernleder påpekte at graden av medbestemmelse for fosterforeldre i utgangspunktet er liten, da det er flere instanser inne i bildet slik som Bufetat, Fylkesnemnda, barnevernstjenesten og rettsapparatet. Barnevernstjenesten prøver allikevel å legge til rett for brukermedvirkning innenfor de rammene som foreligger. Alle fosterforeldrene revisjonen snakket med opplevde at deres

meninger blir hørt og at de har innsyn i det som foregår. En fosterforelder opplevde også at egne innspill i stor grad var reflektert i omsorgsplanen.

Det har nylig blitt foretatt et kutt i fosterhjemsgodtgjørelsen. Alle fosterhjemmene understreker at de ikke gjør dette for penger, men at slike kutt gjør det vanskeligere, spesielt når man har flere barn i husstanden.

3.2.3 Barnevernets rolle som veileder

I tillegg til lovpålagte planer, evalueringer, oppfølgingsbesøk og tilsyn skal barnevernstjenesten sørge for at fosterforeldrene får nødvendig råd og veiledning så lenge de har et barn plassert. Hva som ligger i «nødvendig» og opplevelsen av om man får «nødvendig» råd og veiledning vil variere utfra den enkelte fosterfamilies situasjon og behov. For å belyse dette har revisjonen lagt vekt på hvorvidt fosterhjemmet har fått en fast saksbehandler som følger opp både dem og barnet, om de opplever å bli møtt med forståelse av barnevernet og hvordan de mener barnevernet har løst sin rolle som veileder i det daglige og i vanskelige situasjoner.

Barnevernsleder opplyser at tjenesten tidligere var preget av hyppig utskifting, noe som resulterte i at mange fosterhjem har hatt flere saksbehandlere og at flere saksbehandlere har hatt ulike roller. I dag har barnevernsleder og flere av saksbehandlerne fortsatt ansvaret for flere fosterhjem, men planen fremover er at all kontakt med fosterhjem skal gå via de to fosterhjemskonsulentene i omsorgsteamet. Informasjon om dette er sendt ut til alle fosterforeldre. Samtlige som vi var i kontakt med uttrykker bekymring rundt denne overgangen. De forklarer noe av bekymringen med manglende informasjon.

Alle fosterhjemmene revisjonen snakket med opplevde at barnevernstjenesten tar dem på alvor og har stor forståelse for deres situasjon. Flere har fått frikjøp fra jobb eller innvilget avlastning når det har vært behov for dette.

De fleste fosterhjemmene opplever barnevernstjenesten som god i sin rolle som veileder. Alle har opplevd å få råd og veiledning når dette har vært nødvendig. De fleste har også fått tilbud om ekstern veiledning når det var behov for dette.

En fosterfamilie ga uttrykk for at barnevernstjenestens tilbud er for lite til at man kan følge opp fosterhjemmet tilstrekkelig. Det har heller ikke vært mulig å få ønsket hjelp via andre tjenester slik som BUP og Bufetat. Fosterfamilien har blitt tilbudt, og har gjennomført, kurs betalt av barnevernstjenesten, men opplever ikke dette som tilstrekkelig. Fosterfamilien vektlegger at i deres tilfelle bunner mye av problemet i en svært vanskelig plassering hvor riktig hjelp, råd og veiledning er vanskelig å få tak i både nasjonalt og internasjonalt. Denne fosterfamilien opplever saksbehandler mer som en samtalepartner enn en veileder, men understreker at dette fungerer i deres situasjon.

Alle fosterfamiliene har nevnt samvær med biologisk familie som spesielt vanskelig. Problemer med biologisk familie forekommer ofte i sammenheng med samvær og pågående rettsaker. De har forståelse for at dette er et tema som er utenfor barnevernstjenestens kontroll, men påpeker likevel at de får gode råd i disse situasjonene. I et tilfelle er fosterbarnets tilsynsfører også tilsynsfører ved samvær, noe som fosterhjemmet opplever som svært trygt. I et annet tilfelle kom det opp spørsmål om rolleforståelse og uavhengighet der saksbehandler også er tilsynsfører ved samvær. Dette oppleves vanskelig da saksbehandler fører saken i retten.

3.3 Vurdering

Problemstilling 2

Hva er brukernes (fosterforeldrenes) opplevelse av barnevernstjenesten?

Fosterhjemsavtaler og omsorgsplaner

For å sikre forberedelse av fosterforeldrene er den statlige utarbeidede fosterhjemsavtalen svært omfattende. Revisjonen merker seg at alle fosterfamiliene revisjonen har snakket med har signert denne. Videre gir resultatene fra stikkprøvekontrollen indikasjoner på at dette er en rutine som etterlevs. Flere av fosterforeldrene opplyste at de manglet informasjon og forberedelse i forkant av plassering av fosterbarnet, men at de har forståelse for at dette var vanskelig gitt plasseringens natur.

Fra revisjonens ståsted har fosterforeldrene en god opplevelse av samarbeidet om planer og avtaler, men at mer informasjon på forhånd kan være ønskelig. Revisjonen har forståelse for at man setter barnets umiddelbare behov foran avtaler og plikter.

Oppfølging fra barnevernet

Revisjonen merker seg at fosterforeldrene vi har vært i kontakt med opplever stor forutsigbarhet i oppfølgingsbesøk og tilsyn. Dette har ikke vært et tema i brukerundersøkelsen. Revisjonen kan derfor ikke underbygge med andre fakta. Revisjonen oppfatter det som positivt at fosterforeldrene vi har hatt kontakt med opplever medbestemmelse der det er rom for dette. Brukerundersøkelsen viser også relativt høy score når det gjelder brukervedvirkning. Videre bør det vektlegges positivt at barnevernstjenesten synes å ta initiativ til kontakt utover det som er lovpålagt. Revisjonen merker seg at de ansatte og leder ved barnevernstjenesten har gjort en systematisk innsats over lengere tid for å få tjenesten dit den er i dag. Mye av forbedringsarbeidet synes å være drevet av stor innsatsvilje blant leder og ansatte. Det er viktig at arbeidet ikke blir personavhengig, men institusjonaliseres i størst mulig grad.

Barnevernets rolle som veileder

Tidligere var tjenesten preget av hyppige utskiftninger og at flere saksbehandlere hadde doble roller. Som et ledd i den nye interne strukturen i barnevernstjenesten overføres nå ansvaret for alle fosterhjem til omsorgsteamet. Revisjonen er opptatt av klar rollefordeling og at uavhengighetsproblematikk tas på alvor, og ser det derfor som positivt at en klarere arbeidsfordeling nå foreligger. Vi mener at dette er god forvaltningspraksis og vil styrke forutsigbarheten og troverdigheten til tjenesten for brukerne. Det påpekes derimot at fosterforeldre opplever noen svakheter i henhold til informasjon og oppfølging rundt byttet og at dette bør følges opp.

Fosterforeldrene vi har vært i kontakt med opplever barnevernet som god i rollen som veileder i det daglige. Revisjonen merker seg at alle har fått tilbud om ekstern veiledning i vanskelige situasjoner hvor barnevernstjenesten ikke selv har hatt den riktige kompetansen. Revisjonen ser dette som positivt.

På det relativt begrensede faktagrunnlaget som ligger til grunn for denne problemstillingen fremstår det for revisjonen som at barnevernstjenesten ivaretar sin rolle som veileder i dagligdagse situasjoner, men at tjenesten fortsatt kan styrkes når det gjelder å ivareta rollen som veileder i vanskelige situasjoner.

3.4 Konklusjon

Fosterforeldrenes opplevelse av barnevernet fremstår for revisjonen som totalt sett god. Det etterlyses noe klarere informasjon i overgangen til omsorgsteam, og revisjonen mener at dette bør følges opp raskest mulig. Videre påpekes noe manglende kompetanse for at barnevernet fullt ut skal kunne løse sin rolle som veileder i vanskelige situasjoner. Revisjonen mener dette bør ses i sammenheng med det videre arbeidet med kompetansehevingsplan og stillingsbeskrivelser.

4 Høringsuttalelse

Tilbakemeldinger på rapporten:

Side 3, siste setning: Det bør kartlegges om man bør styrke de ansattes kompetanse innenfor områder det i dag benyttes innleie.

Kommentar: Barneverntjenesten benytter ikke innleie. En saksbehandler er i videreutdanning. Det er også iverksatt opplæring for fosterhjemskonsulenten i foreldreveiledning. I tillegg er det ansatt PMTO-terapeut, familieterapeut og psykolog. Sistnevnte i virksomheten, men tilgjengelig for barnevernet. Uklart for oss hva som menes med innleie i rapporten.

Side 9, første avsnitt, nest siste setning: Etter hvert som barneverntjenesten lukket avvik ble de sendt til en advokat for ekstern kvalitetssikring før de ble sendt til Fylkesmannen.

Kommentar: Det ble utarbeidet over 30 prosedyrer (prosedyrehåndbok) i forbindelse med lukking av avvik i barneverntjenesten. Når prosedyrene var ferdig utarbeidet, ble disse sendt til advokat for å sikre det juridiske. Det var ingenting annet som ble sendt til advokat i forbindelse med tilsynet fra Fylkesmannen.

Side 9, tredje avsnitt: I arbeidet med å utbedre disse funnene har virksomhetens kvalitetsteam utviklet en internkontrollhåndbok.

Kommentar: Arbeidet med både internkontrollhåndboken (for virksomheten) og prosedyrehåndbok i barnevernet var påbegynt før Fylkesmannens tilsyn. IK-håndbok er et styringsdokument som er pålagt alle virksomheter i Andebu kommune å utarbeide, jfr. forskrift om internkontroll. Arbeidet med IK-håndboken ble fullført i forbindelse med lukking av avvik fra Fylkesmannen.

Side 9, nest siste avsnitt: Da tjenestekontor og familietjenester har samme virksomhetsleder arrangeres det internt samarbeidsmøte én gang i uken og felles personalmøte annen hver uke selv om tjenestene er organisatorisk adskilt. Det avholdes ledermøte annenhver uke. Her møtes virksomhetsleder og faggrupelederne, inkludert faglederen på tjenestekontor for å ta alle overordnende beslutninger i virksomheten samt diskutere oppfølging av avvik. Referatene fra ledermøtene er tilgjengelige for alle ansatte. Annenhver uke møtes virksomhetsleder, faggrupelederne og kvalitetskontakten til fagmøte for å diskutere arbeid knyttet til internkontroll, kvalitetsutvikling og planlegging av kompetansehevende tiltak.

Kommentar: Tjenestekontor og familietjenester har samme leder. Det arrangeres ledermøte annenhver uke, hvor leder/virksomhetsleder og faggrupeledere, inkludert faglederen på tjenestekontoret deltar. Det er følgende agenda på ledermøtene: referatsaker, HMS, avvik, internkontroll, runde i faggruppene, politiske saker, kompetanse, danne ny kommune, folkehelse og eventuelt. Det skrives referat etter hvert møte, som er tilgjengelig for alle. Det er felles personalmøte annenhver måned, selv om tjenestene er organisatorisk adskilt. Den måneden det ikke er fellesmøter avholdes det separate personalmøter på tjenestekontoret og i virksomheten. Annenhver uke møtes virksomhetsleder, faggrupelederne, kvalitetskontakten og ansattrepresentant til fagmøte for å diskutere og fordele arbeid knyttet til internkontroll, kvalitetsutvikling og planlegging av kompetansehevende tiltak.

Side 9, siste avsnitt, andre setning: På dette møtet deltar virksomhetsleder, kvalitetskontakt/superbruker i kvalitetslosen og faggrupelederne.

Kommentar: På dette møtet deltar virksomhetsleder, kvalitetskontakt/superbruker i kvalitetslosen, faggrupelederne, verneombud og ansattrepresentant.

Side 10, andre avsnitt, siste setning: Det påpekes at det jobbes kontinuerlig med oppdatering av gamle rutiner, samt innlemmelse av nye rutiner som utarbeides etter behov.

Kommentar: Det finnes ingen gamle rutiner i barneverntjenesten i dag. Alle de rutinene det er vurdert at det er behov for er utarbeidet, kvalitetssikret og lagt i prosedyrehåndbok. Nye rutiner utarbeides etter hvert som det blir behov for dette.

4.1 Revisors kommentar til kommunens høringsuttalelse

Revisor har hensyntatt innspillene og innarbeidet faktaopplysningene i teksten. Høringsuttalelsen har ikke endret revisors vurderinger substansielt.

Referanseliste

Eksterne referanser

- Lov - 2012-12-14-80 Lov om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven)
- Lov - 2014-05-09-16 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- LOV-1992-07-17-100 Lov om barnevernstjenester (barnevernloven)
- FOR-2003-12-18-1659 Forskrift om fosterhjem
- FOR-2005-12-14-1584 Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester

Dokumentasjon fra Andebu kommune:

- Rapport fra tilsyn fra Fylkesmannen 2013
- Rapport fra oppfølging av Fylkesmannens tilsyn
- Internkontrollhåndbok
- Rutinehåndbok
- Internkontrollsystem
- Årsstatistikk 2013, 2014 og 2015
- Halvårsrapporter
- Kvartalsrapporter
- Brukerundersøkelser med resultater
- Eksempel på fosterhjemsavtale og tiltaksplan
- Internkontroll rapport 2013
- Forvaltningsrevisjonsrapport 2008
- Andebu kommune regnskap 2014