



Helsetilsynet TILSYN MED BARNEVERN,
SOSIAL- OG HELSETJENESTENE

Får barn som bur i fosterheim oppfølging i samsvar med dei faktiske behova sine?

**Oppsummering av landsomfattande tilsyn
med barnevernstenesta si oppfølging av
barn i fosterheim 2022–2023**

Rapport frå Helsetilsynet 8/2024

[Pdf-versjon for print av [Rapport 8/2024](#), publisert på [helsetilsynet.no](#)]



Innhald

1	Samandrag.....	2
2	Om tilsynet.....	4
2.1	<i>Bakgrunn for tilsynet med oppfølging av barn i fosterheim</i>	4
2.2	<i>Kva vart undersøkt i tilsynet?</i>	5
2.3	<i>Tilsynsmetode og gjennomføring av tilsynet</i>	7
3	Kva fann statsforvaltarane?	9
3.1	<i>Overordna funn – Manglande systematisk og heilskapleg oppfølging</i>	9
3.2	<i>Dei fleste barna blir snakka med, men barnevernstenesta dokumenterer ikkje alltid meininga til barnet</i>	10
3.3	<i>Barnevernstenesta besøker barna, men oppfølging av fosterheimen er ikkje alltid heilskapleg og tilpassa</i>	12
3.4	<i>Planlegging av oppfølginga knyter seg ofte til det enkelte besøket</i>	13
3.5	<i>Det manglar systematikk i informasjonsinnhentinga</i>	15
3.6	<i>Det blir gjort vurderingar, men dei blir ikkje dokumenterte</i>	16
3.7	<i>Nødvendige avgjerder blir stort sett sette i verk, men det er uklart om avgjerdene alltid treffer dei reelle behova til barnet når vurderingane som ligg til grunn, manglar</i>	18
3.8	<i>Det handlar framleis om leing - kommunane har ikkje god nok internkontroll</i>	18
4	Vurderingar og tilrådingar frå Helsetilsynet	20
5	Litteratur	22

1 Samandrag

På oppdrag frå Statens helsetilsyn undersøkte statsforvaltarane i 2022–2023 om barn som bur i fosterheim etter omsorgsovertaking, får forsvarleg oppfølging frå barnevernstenesta. Tilsynet var retta inn mot arbeidsprosessane i barnevernstenesta og undersøkte om

- barnevernstenesta legg til rette for og gjev barnet høve til å medverke i oppfølginga, og om medverknaden er dokumentert
- barnevernstenesta planlegg oppfølginga av barnet
- barnevernstenesta tileignar seg tilstrekkeleg informasjon om utviklinga og omsorgssituasjonen til barnet og behovet for endringar eller om det er behov for fleire eller meir omfattande tiltak
- oppfølginga av fosterheimen frå barnevernstenesta er heilskapleg og tilpassa den enkelte fosterfamilien
- barnevernstenesta besøker fosterheimen så ofte som nødvendig for å gje barnet forsvarleg oppfølging
- barnevernstenesta gjer ei forsvarleg vurdering av utviklinga og omsorgssituasjonen til barnet og konkluderer på om det er behov for endringar eller om det er behov for fleire eller meir omfattande tiltak
- barnevernstenesta set i verk nødvendige avgjerder om behov for endringar eller om det er behov for fleire eller meir omfattande tiltak
- kommunen sikrar systematisk og tilpassa internkontroll i oppfølgingsarbeidet

Tilsynet vart gjennomført i 52 barnevernstenester med systemrevisjon som metode. Denne rapporten er ei samanstilling av funn og vurderingar statsforvaltarane har gjort frå dei 52 tilsyna.

Kva fann vi?

Helsetilsynet ser at barnevernstenestene i hovudsak gjennomfører dei lovpålagde oppfølgingsbesøka i fosterheimane, og at barna blir snakka med. Dette er ei forbetring samanlikna med førre landsomfattande tilsyn med oppfølging av barn i fosterheim i 2013 og 2014.

Det er likevel peika på lovbrøt i 36 av dei 52 tilsyna som vart gjennomførte i 2022 og 2023. Det er eit hovudfunn at oppfølginga av barn som bur i fosterheim etter omsorgsovertaking, ofte ikkje er systematisk og heilskapleg. Vi finn blant anna at:

- planlegginga av oppfølginga ofte knyter seg til det enkelte besøket og at det ikkje er ein aktiv bruk av planar i oppfølgingsarbeidet
- det manglar systematikk i informasjonsinnhentinga når det ikkje er etablert faste arenaer rundt barnet som ansvarsgruppemøte og samarbeidsmøte
- det blir gjort vurderingar av barnet sine behov, men vurderingane blir ikkje dokumenterte. Dette gjer det ofte krevjande å sjå om vurderingane som er gjorde, er i samsvar med barnet sine behov
- nødvendige avgjerder blir stort sett sette i verk, men når vurderingane som ligg til grunn for avgjerda ikkje er dokumenterte, blir det vanskeleg å vite om dei faktiske behova til barnet blir dekte

I 34 av 36 tenester der det er konstatert lovbrøt, er det funne brot på plikta til internkontroll etter kommunelova. Det varierer kva forhold innanfor internkontrollen som sviktar. Vi ser likevel ofte at tenestene ikkje har etablert eit system som sikrar at sentrale forhold i oppfølgingsarbeidet blir etterspurde, kontrollerte og kvalitetssikra. Leiinga i kommunen har ofte ikkje oversikt over område med svikt eller risiko for svikt, og det er ikkje sett inn korrigerande tiltak.

Det er vidare eit gjennomgåande funn hos tenestene der det er konstatert lovbrøt, at det er funne brot på plikta til dokumentasjon. Manglande dokumentasjon kan finnast i alle fasane av arbeidsprosessen, men det viser seg særleg i tilknytning til dei barnevernsfaglege vurderingane som blir gjorde undervegs i arbeidet, og kva som er barnet si meining og kva vekt barnet si meining er gjeven. Mangelfull dokumentasjon er eit gjennomgåande funn også i førre landsomfattande tilsyn frå 2020 og 2021 som omfatta arbeidet barnevernstenesta gjer med undersøkingar (Helsetilsynet, 2022). Når mangelen på dokumentasjon blir omfattande, er det stor risiko for følgjefeil og at det ikkje blir kontinuitet i arbeidet. Dette kan få store konsekvensar for oppfølgingsprosessen og rettstryggleiken til både barn og fosterforeldre, særleg sett i samanheng med turnover, sjukefråvær og kompetanse i barnevernstenesta. Det får også den konsekvensen at leiinga ikkje kan følgje med på om barnet får den oppfølginga det skal ha. For tilsynet blir det også krevjande å etterprøve om dei faktiske behova til barnet er følgde godt nok opp.

2 Om tilsynet

2.1 Bakgrunn for tilsynet med oppfølging av barn i fosterheim

I eit landsomfattande tilsyn fører alle statsforvaltarane i landet tilsyn med same tenesteområde eller tema over eitt eller to år. Føremålet er å bidra til forbetring i tenestene ved å undersøkje praksis og avdekkje svikt, og å skape nasjonal merksemd om temaet.

Barnevernet har plikt til å følgje opp barn som bur i fosterheim etter ei omsorgsovertaking. Dette inneber blant anna å følgje med på utviklinga til barnet og om barnet får god omsorg. Ein konsekvens av mangelfull oppfølging kan vere at barnet må flytte frå fosterheimen, og at barnet ikkje får den hjelpa det har behov for. Oppfølging av barn i fosterheim er ei kjerneoppgåve i barnevernet.

Det vart gjennomført landsomfattande tilsyn om kommunen si oppfølging av barn i fosterheim i 2013 og 2014. Tilsynet viste alvorlege lovbrøt. Det vart gjennomført for få oppfølgingsbesøk frå barnevernstenesta, og barnet si stemme kom ikkje godt nok fram. Vidare fann tilsynet manglande barnevernsfaglege vurderingar og dokumentasjon, manglande råd og rettleiing til fosterforeldre og mangelfull leiing og kontroll av arbeidet frå kommunen si side (Helsetilsynet, 2015). Det har dei siste åra vorte identifisert fleire utfordringar knytte til manglande eller utilstrekkeleg oppfølging av fosterbarn og fosterforeldre. I NOU 2018:18 blir det vist til at Norsk Fosterhjemsforening har teke opp med utvalet at mange fosterfamiliar får lite eller inga rettleiing og lite oppfølging frå barnevernstenesta. Dei peikar også på at rettleiinga som blir gjeven, ikkje alltid er tilpassa behovet og at ho ofte blir sett inn for seint. I Regjeringa sin fosterheimsstrategi for 2021–2025 peikar ein på forskjellar mellom kommunane i korleis fosterfamiliar blir følgde opp, og forskarar peikar på stor forskjell mellom fagleg forankra standardar og føringar, og kva som faktisk synest å vere praksis i kommunane (Backe-Hansen mfl., 2019).

Barn som bur i fosterheim – tal og fakta

- Fosterheim er det mest brukte barnevernstiltaket, når barn må bu utanfor heimen.
- Ved utgangen av 2022 budde om lag 8 500 barn og unge i alderen 0 til 17 år i fosterheim.
- I løpet av dei siste fem åra har talet på barn som bur i fosterheim i familie eller nære nettverk, vore relativt stabilt. Ved utgangen av 2022 budde i overkant av 2500 barn hos familiar eller nettverk.
- 80 % av barn under 18 år som budde i fosterheim, hadde vedtak om omsorgsovertaking ved utgangen av 2022.
- For 14 % av barn som budde i fosterheim, var plasseringa vedteken som eit hjelpetiltak (2022).
- 9 % av barn i fosterheim har ikkje fått oppfølgingsbesøk i tråd med lovkrava (2022 første halvår*). Dette er ein svak auke sidan 2019 (8 %), 2020 (7,6 %) og 2021 (8,9 %). *Det er ikkje oppdaterte tal tilgjengelege for andre halvår i 2022 på grunn av overgang til nye fagsystem.
- Halvparten av alle barn som bur i fosterheim, har opplevd minst éi flytting etter at dei kom til den første fosterheimen sin.

- Dei som flyttar minst éin gong etter første plassering i fosterheim, flyttar i snitt 1,6 gonger det første året.
- Av totalt 5301 barn i fosterheim utanom slekt og nettverk, er 3332 barn utan innvandrarbakgrunn, 511 barn har innvandrarbakgrunn, 786 barn er norskfødde med innvandrarforeldre og 672 barn er norskfødde med éin utanlandsfødd forelder (2022).

Nærare oversikt over tal og fakta på fosterheimsområdet er tilgjengeleg på barnevernsstatistikken til Bufdir. Barnevernsstatistikk frå den enkelte kommune er tilgjengeleg gjennom kommunemonitoren til Bufdir.

2.2 Kva vart undersøkt i tilsynet?

Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade helsa og utviklinga deira, skal få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Dei skal også bidra til at alle barn skal ha trygge og gode oppvekstvilkår. Nokre barn må flytte i fosterheim fordi dei har vorte utsette for alvorleg omsorgssvikt, jf. barnevernslova § 5-1.

Barnevernet har eit særskilt ansvar for barn som bur i fosterheim etter ei omsorgsovertaking. Barnevernstenesta har plikt til å gje barnet forsvarleg omsorg, og skal ta avgjerder som har innverknad på dagleglivet til barnet, jf. § 5-4. Fosterforeldra utøver omsorga for barnet på vegner av barnevernstenesta. Ein del av omsorgsansvaret barnevernstenesta har, inneber å følgje opp barn i fosterheim, jf. § 8-3. Oppfølgingsplikta inneber at barnevernstenesta skal følgje med på korleis barnet utviklar seg og om det får forsvarleg omsorg. Barnevernstenesta skal systematisk og regelmessig vurdere om det er nødvendig med endringar eller ytterlegare tiltak for barnet. Dette omfattar å vurdere om vedtak om omsorgsovertaking kan opphevast. Barnevernstenesta skal utarbeide ein plan for omsorgssituasjonen og oppfølginga av barnet som skal endrast dersom situasjonen til barnet tilseier det, jf. § 8-3 tredje ledd. For å kunne vurdere situasjonen til barnet må barnevernstenesta sørgje for å ha tilstrekkeleg kunnskap om korleis barnet har det under plasseringa, gjennom blant anna samtalar med barnet. Barnet har også ein rett til å medverke i heile oppfølgingsforløpet. Barnevernstenesta må vidare ha tett kontakt med fosterforeldra, og må samarbeide med andre instansar og aktørar som er involverte i barnet sitt liv, som til dømes skule og helsestyresmakter. Det sjølvstendige ansvaret og oppgåvene andre tenester har overfor barnet, har likevel ikkje vore ein del av dette tilsynet.

Oppfølgingsansvaret til barnevernstenesta inneber også å gje fosterforeldra råd og rettleiing og besøkje fosterheimen så ofte som nødvendig for å følgje med på at barnet får god omsorg. Dette følgjer av reglane i fosterheimsforskrifta.

Ein del av ansvaret med oppfølging inneber arbeid med gjenforeining mellom barn og foreldre. Dersom omsynet til barnet ikkje talar mot det, skal barnevernstenesta leggje til rette for at foreldra kan få tilbake omsorga for barnet jf. barnevernslova § 8-3 andre ledd. Barnevernstenesta pliktar å sikre at barnet har det trygt og godt under plasseringa, og at barnet sitt behov for stabilitet og ro blir sikra. Arbeidet med tilbakeføring kan ikkje gå på kostnad av behovet barnet har for vern. Barnevernstenesta har også plikt til å følgje opp foreldra til barnet, men oppfølginga av foreldre har ikkje vore ein del av dette tilsynet.

Barnevernstenesta må dokumentere sentrale og relevante opplysningar om barnet og fosterheimen gjennom arbeidet med oppfølginga, jf. barnevernslova § 12-4. Det skal vere synleg kva tenestene har hatt av informasjon, kva vurderingar dei har gjort og kva dei har konkludert med, slik at det er mogleg å kvalitetssikre avgjerdene tenestene har teke i saka. Skriftleg arbeid er sentralt for å sikre rettstryggleiken til den enkelte, men også viktig for å sikre at barnet har høve til å bli kjent med eiga historie.

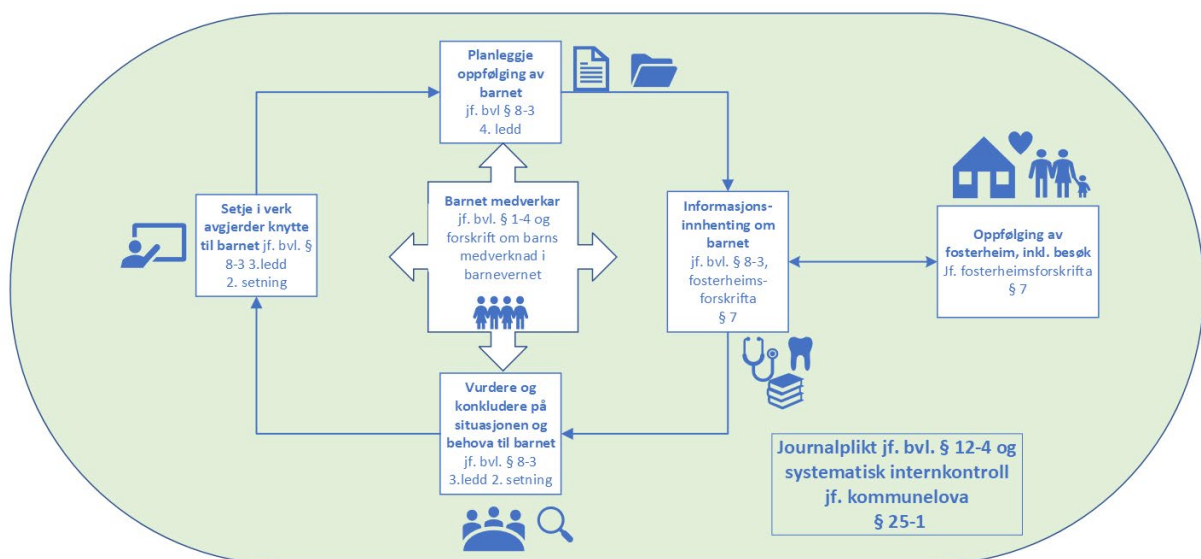
Oppfølgingsarbeidet til barnevernstenesta krev at leiarar og medarbeidarar har eit skjerp medvit om risikostyring og risikohandtering. Kompleksiteten i oppgåva medfører ei sårbarheit knytt til både kompetanse, fagleg støtte og kvalitetssikring, personleg belastning og turnover.

Det er mange ulike prosessar som spelar ei rolle i og påverkar oppfølginga av barn i fosterheim. Det var likevel nødvendig å gjere enkelte avgrensingar for dette landsomfattande tilsynet. Tilsynet er avgrensa mot

- rekruttering, formidling, val og godkjenning av fosterheim og ansvaret Bufetat har for å gje grunnleggjande opplæring til fosterheimen
- tilsyn med fosterheimen, og tilsynsføraren sine oppgåver
- oppgåver og ansvar som andre tenester har overfor barnet
- oppfølging av biologiske foreldre

For nærare skildring av avgrensinga av tilsynet viser vi til rettleiaren som vart utarbeidd for tilsynet: [Barneverntjenestens oppfølging av barn i fosterhjem. Veileder for landsomfattende tilsyn 2022-2023 | Helsetilsynet](#)

Krava i tilsynet har vore utforma som overordna krav knytte til arbeidsprosessar i barnevernstenesta og speglar det viktigaste som må skje hos tenesta for at oppfølginga av barnet skal bli av god og forsvarleg kvalitet. Krava er illustrerte gjennom figuren under, og viser at oppfølgingsarbeidet til barnevernstenesta inneber komplekse og individuelt tilpassa arbeidsprosessar. Det handlar om å planleggje oppfølginga, hente inn informasjon og følgje opp fosterheimen, vurdere, konkludere og setje i verk avgjerdar slik at barnet får den omsorga og hjelpa det har behov for. Gjennomgåande skal barnet medverke og arbeidsprosessane støttast opp om av ein systematisk internkontroll.



Figur 1. Illustrasjon over arbeidsprosess og krava (Klikk på biletet for større versjon av figuren)

På flytskjemaet:

- barnet medverkar jf. bvl. § 1-4 og forskrift om barns medverknad i barnevernet
- planleggje oppfølging av barnet bvl. § 8-3, 4. ledd
- informasjonsinnhenting om barnet jf. bvl. § 8-3, fosterheimforskrifta § 7
- oppfølging av fosterheim, inkl. besøk jf. fosterheimsforskrifta § 7
- vurdere og konkludere på situasjonen og behova til barnet jf. bvl. § 8-3, 3.ledd, 2. setning
- setje i verk avgjerder knytte til barnet jf. bvl. § 8-3, 3. ledd, 2. setning
- systematisk internkontroll jf. kommunelova § 25-1

Statsforvaltarane undersøkte følgjande krav:

- Barnevernstenesta legg til rette for og gjev barnet høve til å medverke i oppfølginga, og medverknaden er dokumentert.
- Barnevernstenesta planlegg oppfølginga av barnet.
- Barnevernstenesta tileignar seg tilstrekkeleg informasjon om utviklinga til barnet, omsorgssituasjonen og behov for endringar eller om det er behov for fleire eller meir omfattande tiltak.
- Oppfølginga frå barnevernstenesta av fosterheimen er heilskapleg og tilpassa den enkelte fosterfamilien.
- Barnevernstenesta besøkjer fosterheimen så ofte som nødvendig for å gje barnet forsvarleg oppfølging.
- Barnevernstenesta gjer ei forsvarleg vurdering av utviklinga og omsorgssituasjon til barnet og konkluderer på om det er behov for endringar eller om det er behov for fleire eller meir omfattande tiltak.
- Barnevernstenesta set i verk nødvendige avgjerder om behov for endringar eller om det er behov for fleire eller meir omfattande tiltak.
- Kommunen sikrar systematisk og tilpassa internkontroll i oppfølgingsarbeidet.

Det nærare innhaldet i og rettslege grunnlaget for krava som vart undersøkte, finst i rettleiaren som vart utarbeidd til tilsynet.

2.3 Tilsynsmetode og gjennomføring av tilsynet

Statsforvaltarane si gjennomføring av tilsynet

Frå og med sommaren 2022 til og med utløpet av 2023 gjennomførte statsforvaltarane landsomfattande tilsyn med barnevernstenesta si oppfølging av barn som bur i fosterheim etter omsorgsovertaking. Det vart gjennomført tilsyn med 52 barnevernstenester. Dette omfattar to bydelar og 15 interkommunale tenester.

Tilsynet vart i all hovudsak basert på gangen i ein systemrevisjon. Dette inneber blant anna gjennomgang av styrings- og resultatdokument og eit utval saksmapper. Ein del av

informasjonsgrunnlaget til statsforvaltarane var også ei eigenrapportering frå kommunen om korleis tenesta følgjer med på og styrer arbeidet med oppfølging av barn i fosterheim.

For statsforvaltaren er barn og fosterforeldre med erfaring frå oppfølging av den barnevernstenesta det blir ført tilsyn med, viktige kjelder til informasjon i undersøkinga. Statsforvaltarane vart derfor bedne om å intervjuje barn som budde i fosterheim eller som hadde flytta ut av fosterheim i løpet av dei siste to åra og utvalde fosterforeldre. Helsetilsynet rådde til at statsforvaltarane intervjuja minimum tre barn og tre fosterforeldre for kvart tilsyn. Dei aller fleste statsforvaltarar har snakka med barn og fosterforeldre i det enkelte tilsynet.

Statsforvaltarane sine val av barnevernstenester

Kommunane og tenestene som er omfatta av dette landsomfattande tilsynet, har vore både små og store, interkommunale og på ulike stader i landet. Dei er valde ut av statsforvaltarane blant anna på bakgrunn av lokal kunnskap og vurderingar av risiko for svikt på det aktuelle tenestområdet. Det er med andre ord ikkje eit tilfeldig utval kommunar som har vorte undersøkte, og ein kan derfor gå ut frå at eit skeivt utval kan påverke funna i denne oppsummeringa. Dette kan innebære at statsforvaltarane har avdekt meir svikt enn om utvalet av kommunar hadde vore tilfeldig. Framstillinga i rapportane gjev likevel eit bilete av funn på undersøkingstidspunktet i dei aktuelle kommunane. Det er grunn til å rekne med at utvalet er stort nok til å gje inntrykk av dei utfordringane som tenestene og kommunane opplever i praktiseringa av det aktuelle lovverket.

Helsetilsynet si utvikling av tilsynet

Tilsynsfaget og tilsynsmetodikk er i stadig utvikling, og dette tilsynet har inngått i eit felles utviklingsprosjekt i Helsetilsynet saman med tilsynet med sosiale tenester i Nav.

Det er eit uttalt mål om eit meir harmonisert og kvalitativt godt tilsyn. I dette tilsynet utarbeidde Helsetilsynet støttemateriell, inkludert ein rettleiar, for tilsynslaga hos statsforvaltaren. Helsetilsynet fekk mange innspel i arbeidet med rettleiingsmaterialet. Det vart oppretta ei drøftingsgruppe med utvalde statsforvaltarar og gjennomført innspelsmøte med eit tenestepanel sett saman av tilsette og leiarar i fem utvalde barnevernstenester. Det har også vore gjennomført enkelt- og gruppeintervju med barn som bur i fosterheim og fosterforeldre. Barn og fosterforeldre sine opplevingar og individuelle erfaringar er viktige når eit landsomfattande tilsyn skal utviklast.

Rettleiaren gav statsforvaltarane detaljert informasjon om lovgrunnlaget for tilsynet, kva dei skulle undersøkje og om tilsynsmetoden, og korleis statsforvaltarane skulle planleggje og gjennomføre tilsynet. Rettleiaren vart oppdatert av Helsetilsynet undervegs i tilsynsperioden på bakgrunn av iverksetjinga av ny barnevernslov i januar 2023. Dei lovføresegnene som i ny lov gjeld oppfølging av barn i fosterheim, er i hovudsak ei presisering og tydeleggjering av gjeldande rett. Av den grunn blir ikkje overgangen til ny barnevernslov problematisert vesentleg i denne oppsummeringsrapporten.

Krava i dette tilsynet er retta inn mot å undersøkje arbeidsprosessar i barnevernstenesta. Det kan vere utfordrande å føre tilsyn med komplekse arbeidsprosessar som innanfor barnevernet er individuelt tilpassa. Grunnen til at denne innretninga likevel vart vald, er at dei aktuelle arbeidsprosessane er rekna for å vere særleg vesentlege for at barnet skal få den hjelpa det har behov for. I dette tilsynet var vi derfor opptekne av prosessane med å hente inn informasjon, vurdere og følgje opp (konkludere og setje i verk) eit gitt behov som barnet måtte ha.

SHARE-instituttet ved Universitetet i Stavanger har forska på delar av dette tilsynet på vegner av Helsetilsynet og med økonomisk støtte frå Barne- og familiedepartementet. Målet er å få fram forskingsbasert kunnskap om kva tilsynet har å seie for praksisutøvinga og forbetningsarbeidet i barnevernstenester som har fått påvist lovbrøt. Forskningsrapporten vart overlevert Helsetilsynet 13. juni i år.

Helsetilsynet si oppsummering av funn frå tilsynsrapportane

Denne oppsummeringsrapporten er ei samstilling av funn frå tilsynsrapportane frå statsforvaltarane frå dei enkelte tilsyna.

Føremålet med tilsynsrapportane er først og fremst å gje ei tilbakemelding til kommunen om resultatet av tilsynet. Dei er derfor å rekne som sekundærkjelder skrivne for eit anna føremål enn ei oppsummering. Av den grunn er rapportane ulike og inneheld ikkje alltid same type informasjon. Det gjer det vanskeleg å talfeste nøyaktig mange av funna. Dei funna vi gjev att i denne oppsummeringsrapporten, er dei vi ser som mest framstående i tenestene. Dersom eit funn berre gjeld eit mindretal av tenestene, har vi presisert dette.

I oppsummeringa har vi brukt sitat frå tilsynsrapportane for å illustrere typiske funn. I sitata har vi anonymisert kva kommune/barnevernsteneste som er omtalt. Dette er fordi vi i denne samanhengen ønskjer å synleggjere kva som kan svikte i praksisen i tenestene på landsbasis, og ikkje knyte det til den enkelte tenesta. Barnevernstenestene som fekk påvist lovbrøt, skal i etterkant av tilsynet dessutan rette forholda og gjennomføre forbetningsarbeid. Praksis hos desse tenestene kan derfor ha endra seg sidan statsforvaltarane var på tilsyn.

3 Kva fann statsforvaltarane?

3.1 Overordna funn – Manglande systematisk og heilskapleg oppfølging

Det blir gjort mykje godt oppfølgingsarbeid av barn i fosterheim. Dei fleste barn og fosterforeldre som har vorte snakka med i dette tilsynet, gjev uttrykk for at dei kjem i kontakt med barnevernstenesta og at dei får oppfølgingsbesøka dei skal ha. Samtidig viser tilsyna lovbrøt i 36 av 52 barnevernstenester.

Oppsummering av funna viser ein viss variasjon i kva lovbrota i barnevernstenestene går ut på, og Helsetilsynet ser at det kan liggje føre lovbrøt i dei fleste fasane i arbeidsprosessen for tenesta. Eit hovudfunn er likevel at oppfølginga av barn i fosterheim ofte ikkje er systematisk og heilskapleg. Dette kan knyte seg til manglar ved overordna planlegging av oppfølgingsarbeidet, innhenting av tilstrekkeleg informasjon av kva som er barnet sine behov og ikkje minst vurdering og dokumentering av dei fortløpande barnevernsfaglege vurderingane som blir gjorde og korleis barnet si stemme kjem fram og blir vekta inn i dette. Når det ligg føre manglar eller svikt i éin fase av oppfølgingsarbeidet, blir det fort risiko for at dette påverkar ein annan del og at det ikkje blir samanheng i arbeidet. I ein av tilsynsrapportane frå ein statsforvaltar heiter det:

«Sammenhengen i arbeidsprosessene i tjenestens oppfølgingsarbeid er viktig for at man skal få et forsvarlig resultat.

Når et behov er til stede hos barnet eller i fosterhjemmet, skal barneverntjenesten være godt informert, gjøre faglige og gode vurderinger, iverksette målretta tiltak til rett tid og dokumentere sitt arbeid. Denne runden skal virke på små og store beslutninger. At

denne runden virker godt, er avgjørende for god kvalitet og god opplevelse av oppfølgingen. Gjennomgående i dette er at barnet får medvirke.

Tilsynet har vist at det er mangler i de ulike arbeidsprosessene i barneverntjenestens oppfølgingsarbeid. Både i planleggingsarbeidet, i informasjonsinnhenting, i vurderingsarbeidet og iverksetting av beslutninger. Det er vår vurdering at dette medfører at oppfølgingen av barna i fosterhjem ikke har vært av forsvarlig kvalitet i alle saker. Det er videre vår vurdering at den mangelfulle dokumentasjonen i flere saker, gjør at barneverntjenesten ikke kan følge med på den oppfølgingen barna får og iverksette tiltak ved behov.»

Blant barnevernstenestene der det er funne lovbrøt, er det også eit hovudfunn at det er lovbrøt knytt til styring av tenesta etter reglane om internkontroll, sjå nærare i punkt 3.8. Som i tidlegare landsomfattande tilsyn handlar dette ofte om at leiinga i kommunen ikkje systematisk følgjer med på om sentrale forhold i oppfølgingsarbeidet blir gjorde forsvarleg, slik at barna får tenestene dei har krav på. Leiinga har ofte ikkje oversikt over område med svikt eller risiko for svikt, og det blir ikkje sett i verk korrigerande tiltak.

Når det er peika på lovbrøt i eit tilsyn, skal statsforvaltaren følgje opp verksemda til forholda er førte i orden. I 10 av dei 36 barnevernstenestene der det vart peika på lovbrøt, var forholda retta ved ein gjennomgang utført medio august 2024.

Det nærare innhaldet i funna knytte til dei ulike fasane i arbeidsprosessen blir omtalt i det følgjande.

3.2 *Dei fleste barna blir snakka med, men barnevernstenesta dokumenterer ikkje alltid meininga til barnet*

Barn har rett til å medverke i eiga barnevernssak, jf. barnevernslova § 1-4. Barnet skal få tilstrekkeleg og tilpassa informasjon og har rett til fritt å gje uttrykk for meiningane sine. Barnet skal bli lytta til, og meiningane til barnet skal leggast vekt på i samsvar med alderen til barnet og kor modent barnet er. Retten til å medverke gjeld i heile avgjerdsprosessen og i alle forhold som vedkjem barnet, også i samband med oppfølgingsarbeidet til barnevernstenesta. At barnet blir høyrte, verkar inn på det enkelte barnet si oppleving, og er avgjerande for å kunne gje riktig hjelp og oppfølging til beste for barnet. Kor viktig medverknaden frå barn er, er også understreka i fleire av tilsynsrapportane.

«Barns medvirkning er en grunnleggende rettighet og en nødvendig forutsetning for at oppfølgingen skal være god og treffe godt på barnets behov. Det er derfor viktig at barn får tilpasset informasjon og at det gjennomføres samtaler med barnet jevnlig og alene der det lar seg gjøre.»

Tilsynet viser at dei fleste barnevernstenester snakkar med barna. I fleirtalet av tilsynsrapportane finn statsforvaltarane at barnevernstenesta legg til rette for medverknad og gjev barna høve til å snakke med barnevernstenesta åleine. Dette er ei forbetring samanlikna med tilsynet i 2013 og 2014 om same tema. Også barnevernsutvalet viser i NOU 2023:7 til at merksemda om medverknad frå barn har vorte større og barn i aukande grad blir snakka med i barnevernssaker.

«Fosterbarna gav tilbakemelding på at de alltid ble snakket med, og de fikk snakke med kontaktpersonene alene om de ønsket det. De opplevde at kontaktpersonen var tilgjengelig og lyttet til det barna sa. De opplevde også at de fikk være med og ta avgjørelser i enkelte saker.»

«Basert på opplysningene fra tilsynet så fremgår det at barnevernstjenesten snakker med barna, og de ansatte er opptatt av å tilrettelegge for at barn og ungdom skal ha en kjent og trygg relasjon til sin kontaktperson. Vi opplevde gjennom intervjuene at de ansatte hadde en omsorg og forståelse for barn og unge som de jobber med.»

«Fosterbarna ble snakket med under oppfølgingsbesøkene, eller på andre arenaer, dersom fosterbarnet ønsket det. Kontaktpersonene sier at de er kreative i sin kontakt med fosterbarna og jobber for å skape gode, trygge arenaer for samtaler/møter. I en sak der fosterbarnet ikke ville snakke med barnevernstjenesten, var dette godt dokumentert, samtidig som kontaktpersonen hadde et bevisst forhold til det å få frem barnets stemme på andre måter.»

Sjølv om statsforvaltarar finn at barnevernstjenesta snakkar med barna, er det påvist lovbrøt knytt til medverknad i litt under halvparten av tilsynsrapportane. Fleire av desse tilsynsrapportane viser lovbrøt på grunn av manglande informasjon om tillitspersonsordninga.

«Statsforvalteren finn at barnevernstjenesta ikkje systematisk informerer barnet om retten til tillitsperson. Barnevernstjenesta dokumenterer ikkje om barnet er informert om dette, og om barnet ønsker å ha med seg ein tillitsperson. Dette er brot på Forskrift om medverknad og tillitsperson §§ 9 og 12.»

Det er også gjennomgåande manglar i dokumentasjon av kva informasjon som er gjeven til barnet, og kva vekt meininga til barnet har vore tillagd i dei barnevernsfaglege vurderingane. Dette fell saman med funn i andre rapportar frå Helsetilsynet, som i oppsummeringa av det landsomfattande tilsynet med barnevernet sitt arbeid med undersøkingar 2020–2022 (rapport 2/2022). Barnevernsutvalet viste også i utgreiinga si til at barnet si meining i avgrensa grad verkar å bli etterspurt, dokumentert og lagd vekt på når det blir teke avgjerder i barnevernssaker. Manglande dokumentasjon av barnevernsfaglege vurderingar blir behandla nedanfor i punkt 3.6.

Enkelte tilsynsrapportar skildrar forbetningspunkt som ikkje utgjer lovbrøt. Dette kan handle om enkelte manglar i dokumentasjonen eller manglande informasjon til barnet om kva opplysningane skal brukast til og kven som har rett til innsyn i opplysningane, og manglande informasjon om tillitspersonsordninga og om partsrettar.

«Statsforvalteren sin vurdering er at barnevernstjenesten tilrettelegger for og gir barnet mulighet til å medvirke i oppfølgingen og at medvirkningen er dokumentert, jf. barnevernsloven § 1-4, § 12-4 og Forskrift om medvirkning og tillitsperson kap. 2. Statsforvalteren ber likevel barnevernstjenesten om å merke seg to viktige forbedringspunkter knyttet til tillitsperson og barnets rett på informasjon om hva opplysningene brukes til, hvem som har rett til innsyn og partsrettigheter.»

«Statsforvalteren vurderer at barnevernstjenesten har en praksis for å sikre at barn får informasjon om deres partsrettigheter og at det i hovedsak gis informasjon om hvem som

kan få innsyn i opplysninger fra barnet. Vi vurderer at tjenesten har et forbedringspotensial med å sikre at dette blir dokumentert i alle saker.»

3.3 Barnevernstenesta besøker barna, men oppfølging av fosterheimen er ikkje alltid heilskapleg og tilpassa

Oppfølginga frå barnevernstenesta av fosterheimen skal vere heilskapleg og tilpassa barnet sine behov etter reglane i fosterheimsforskrifta. Oppfølgingsansvaret inkluderer nødvendige råd, rettleiing og støtte til fosterforeldra. Dette er heilt sentralt for å sikre barnet god omsorg og at opphaldet elles fungerer etter føremålet sitt. Oppfølgingsansvaret inneber også at fosterheimen skal besøkast så ofte som nødvendig, og minst fire gonger i året. Barnevernstenesta kan likevel vedta ein reduksjon til to gonger i året dersom tenesta vurderer forholda i fosterheimen som gode og barnet har budd i same fosterheim i to år.

Statsforvaltarane finn i hovudsak at planlagt og lovpålagt besøk i fosterheimane blir gjennomført. Dette er ei forbetring samanlikna med funn frå det landsomfattande tilsynet i 2013 og 2014, der mangel på lovpålagde besøk vart peika på som eit alvorleg sviktområde.

«Vi vurderer at de ansatte strekker seg langt for å tilpasse oppfølgingen og legge til rette for gode relasjoner og løpende dialog med fosterhjemmene. Vi vurderer videre at barnevernstjenesten har gjort vurderinger knyttet til behovet for besøk, og mange har fått flere besøk enn lovens minstekrav. Barna og fosterforeldrene vi har snakket med opplever at de blir fulgt opp, og at barneverntjenesten kommer på besøkene de skal.»

«Vi vurderer på bakgrunn av intervju med fosterforeldre og barn og dokumentasjon i sakene at barnevernstjenesten besøker fosterhjemmet så ofte som nødvendig. Både reduksjon og økning i oppfølgingsbesøk blir etter vår vurdering forsvarlig vurdert og konkludert opp mot behov i saken. Vi har lest saksmapper hvor det er dokumentert grundige drøftinger og vurderinger av om det er riktig å redusere antall oppfølgingsbesøk eller ikke. Videre ser vi at en øker opp antall oppfølgingsbesøk dersom det pågår krevende prosesser i Fylkesnemnd eller rettsapparat. Det er også eksempler på at en går på hyppigere besøk for å arbeide med kontaktetablering med fosterbarnet.»

Det er likevel statsforvaltarar som finn brot på volumkravet for besøk. Statsforvaltarane konkluderer med at barn ikkje blir besøkte så ofte som nødvendig i 15 av 52 barnevernstenester, som vil seie nærare 30 prosent av rapportane. Enkelte lovbrøt knyter seg til at minimumskravet til talet på besøk ikkje er oppfylt, utan at det er vedteke reduksjon i talet. Som regel knyter likevel lovbrøtet seg til at det er vedteke reduksjon i talet på besøk som ikkje er godt nok grunngeve, eller det ikkje er dokumentert kvifor det er vedteke ein reduksjon i talet på besøk.

«Minimumskravet til oppfølgingsbesøk var ikke oppfylt i 6 av 10 gjennomgåtte saker. Barnevernstjenesten dokumenterer ikke om de vurderer om de besøker fosterhjemmene så ofte som nødvendig, for å sikre at barna får den omsorgen de trenger og at plasseringen fungerer etter sitt formål. Det gjøres enkelte vurderinger av om barna får den omsorgen de trenger, men det er ikke sikret at barnevernstjenesten gjør systematiske vurderinger og dokumenterer disse.»

Statsforvaltarane finn også enkelte lovbrøt knytte til at oppfølginga av fosterheimen ikkje er heilskapleg og tilpassa. Dette utgjer om lag 20 prosent av tilsynsrapportane. I nokre av

rapportane blir det framheva at kritiske overgangar i barnet sitt liv ikkje blir gjevne tilstrekkeleg merksemd. I andre rapportar trekkjer statsforvaltarane fram at manglande dokumentasjon gjer at oppfølginga ikkje verkar heilskapleg og tilpassa. Det varierer likevel noko mellom statsforvaltarane i kva grad dei har vurdert om oppfølginga er heilskapleg og tilpassa.

«Gjennomgang av saksmapper viser at kritiske overganger ikke vies tilstrekkelig oppmerksomhet i alle saker. Skolestart, overgang fra barneskole til ungdomsskole og inngang til ungdomstid kan være utfordrende for alle barn. Mangelfullt søkelys på dette, kan etter vår vurdering medføre en risiko for at både barnet og fosterhjemmet ikke får den støtten de har behov for i disse fasene.»

«Mangel på dokumentasjon i sakene gjør at oppfølgingen ikke fremstår som helhetlig og tilpasset. I saker der det var iverksatt tiltak var det ikke dokumentert hensikten med tiltakene og det var heller ingen evaluering av om tiltakene har virket etter sin hensikt.»

«Statsforvalteren vurderer at et ensidig fokus på at antall lovpålagte besøk skal gjennomføres, kan bidra til at man i praksis mister fokus på hensikten og formålet med besøkene. Dersom besøkene gjennomføres for å hindre tallmessig lovbrudd, og at dette går på bekostning av den viktige arbeidsprosessen som forutsetning for en forsvarlig oppfølging, er det en risiko for at tjenesten allikevel ikke følger opp barn i fosterhjem på en forsvarlig måte. Statsforvalteren vurderer at barneverntjenesten ikke i tilstrekkelig grad vurderer om fosterhjemmet har behov for tiltak for å utøve omsorgsoppgaven, og sikrer dermed ikke alltid en helhetlig og tilpassa oppfølging av den enkelte fosterfamilie.»

Det er nokre tilsynsrapportar som viser god praksis.

«Både mappegjennomgangen og intervjuene viste at fosterbarna og fosterhjemmene (..) fikk individuell oppfølging med ulike tiltak ut fra behov. For barna kunne det eksempelvis dreie seg om søknad til BUP, ansvarsgruppemøter med skole eller barnehage. For fosterforeldrene så vi blant annet eksempel på frikjøp og avlastning.»

Hovudinntrykket frå dei barna og fosterforeldra som har vorte snakka med, er at dei har fortløpande kontakt med barnevernstenesta om oppfølginga av barnet, og at kontaktpersonen er tilgjengeleg. Det som likevel har vorte framheva av fleire, er utfordringar ved byte av kontaktperson. Dette handlar både om manglande overføring av informasjon og om at det tek tid å etablere tillit og ein relasjon til kontaktpersonen.

3.4 Planlegging av oppfølginga knyter seg ofte til det enkelte besøket

Barn som er under omsorg frå barnevernet, vil ofte ha særlege behov som må imøtekomast gjennom systematisk innsats. Å utarbeide planar er ei skriftleggjering av ei systematisk arbeidsform. Barnevernstenesta har ansvar for å utarbeide ulike planar. Det sentrale i alt planarbeid er at det skal leggje grunnlaget for eit systematisk og planlagt arbeid gjennom å peike på behov og slå fast korleis behova skal følgjast opp. Ein plan har liten verdi i seg sjølv, dersom han ikkje fortløpande blir følgd opp og endra i tråd med vurderingane barnevernstenesta gjer av situasjonen og behova til barnet. Ein plan og innhaldet i planen må derfor vere i aktiv bruk.

I tilsynet har statsforvaltarane vurdert om barnevernstenesta planlegg oppfølginga av barnet gjennom å ha utarbeidd relevante planar for barnet og om planane blir brukte aktivt. Døme på planverk som vil vere relevant i oppfølgingsarbeidet er plan for omsorgssituasjonen til barnet og oppfølginga av barnet (bvl. § 8-3 fjerde ledd), fosterheimsavtalen (fosterheimsforskrifta § 7, tidlegare § 6), samværsplanar (bvl. § 7-6) og eventuelt individuell plan dersom barnet har rett til dette (bvl. § 15-9).

Tilsyna viser at det i all hovudsak er utarbeidd plan for omsorgssituasjonen til barnet i sakene statsforvaltar har gått gjennom. Det er likevel eit tydeleg funn hos mange tenester at desse planane ofte ikkje blir justerte fortløpande etter barnet sine behov eller brukte aktivt i oppfølgingsarbeidet.

«Alle barna hadde omsorgsplan, men planane var tidvis gamle og fleire var ikkje endra sjølv om barnet hadde flytta til ny fosterheim. Fleire planar var heller ikkje justert sjølv om journalen/saksmappa viste endringar i barnets situasjon og behov. Alle sakene hadde plan for samvær, og i fleire saker var det laga andre planar for delar av oppfølginga. I nokre få saker var det utarbeidd individuell plan for barnet. Vi fann få planar som gav god oversikt over den samla oppfølginga barn får. Planane vi fann var delplanar eller overordna planar som var lite eigna til å få oversikt eller bruke til å følgje med på barns utvikling.»

Mange tenester manglar planar som synleggjer den samla oppfølginga barna får. Ofte kan plan for oppfølginga avgrense seg til å vere ei oversikt over planlagde datoar for besøk. Hos mange tenester er det liten bruk av arbeidsplanar, årshjul eller liknande for å sikre ei systematisk planlegging og arbeidsform.

«Planane for oppfølgingsbesøk og samvær i sakene, er i hovudsak berre ei oversikt over datoar. Slike planar legg ikkje grunnlaget for eit systematisk og planlagt arbeid som skal peike på behov og angi korleis behova skal følgast opp. Planane har da liten verdi utover å gi oversikt over når barnevernstenesta kjem på besøk og når samværa skal gjennomførast. Når arbeidet ikkje er systematisk og planmessig, er det ein risiko for at tenesta ikkje kartlegg eller identifiserer relevante forhold rundt barnet. Det er ein stor fare for at hyppig skifte av kontaktperson bidrar til å forsterke dette.»

«I saksmappene foreligger det ikke skriftlige vurderinger av hvordan barneverntjenesten vurderer barnets situasjon, planlegger sitt arbeid, vurderer behov for endringer eller hvorvidt plasseringen fungerer etter sitt formål. Vi vurderer at planleggingen i stor grad begrenser seg til gjennomføringen av de fire lovpålagte oppfølgingsbesøkene. Utover dette er oppfølgingen basert på sakens utvikling og hvordan den enkelte kontaktperson følger opp. Dette medfører en risiko for at barneverntjenesten ikke kartlegger eller identifiserer relevante forhold rundt barnet eller at oppfølgingen er systematisk. Konsekvensen av denne risikoen kan være at barnet ikke mottar den oppfølgingen det er behov for og at ikke alle behov blir fanget opp på et tidlig stadium.»

Det varierer noko mellom statsforvaltarane i kva grad planverk som samværsplanar, bruk av individuell plan og fosterheimsavtalen er undersøkt. Eit trekk Helsetilsynet ser, er likevel at dei fleste barn har samværsplanar og at fosterheimsavtalen er på plass. Det er likevel fleire døme på at ikkje fosterheimsavtalen blir revidert årleg slik som fosterheimsforskrifta seier. I materialet vårt er det liten bruk av individuell plan, og det er ikkje gjeve nokon sjølvstendige lovbrøt som gjeld at dette skulle vore brukt. At individuell plan i liten grad blir brukt, er

likevel samanfallande med tilsynserfaringar på andre område som viser at dette er lite i bruk, sjølv om barnet har krav på det.

3.5 Det manglar systematikk i informasjonsinnhentinga

Ein føresetnad for at barnevernstenesta skal kunne gje barnet ei forsvarleg oppfølging, er at ho har tilstrekkeleg kunnskap om og innsikt i utviklinga, omsorgssituasjonen og behova til barnet. Det handlar om god kjennskap til heilskapen i barnet sin oppvekst, daglegliv, utvikling og situasjon, inkludert kva som har vore gjort for å hjelpe barnet tidlegare og korleis dette har fungert. Eit løpande og heilskapleg ansvar tilseier at barnevernstenesta må kjenne til informasjonen som finst om barnet (medrekna historikken til barnet), og samtidig aktivt hente inn informasjon undervegs i oppfølgingsarbeidet.

Tilsynet viser at mange barnevernstenester hentar inn oppdatert informasjon om barnet sitt liv. Helsetilsynet har sett døme på barnevernstenester som kjenner barna godt etter å ha følgt dei over tid, og der tenesta hentar inn relevant informasjon om barnet sitt liv i oppfølgingsarbeidet, til dømes om helse, fungering i skule eller barnehage, og samvær med biologisk familie. Hos fleire barnevernstenester har statsforvaltaren også vurdert barnet som ei sentral informasjonskjelde i oppfølgingsarbeidet, både direkte og indirekte.

«Barnevernstjenesten har mye informasjon om barnet og barnets situasjon i fosterhjemmet. I flere av sakene har det vært samme saksbehandler som har hatt oppfølgingen i mange år, og som kjenner både barnet og fosterforeldrene godt. Dette bidrar til en kontinuitet i oppfølgingen og kan være med på at behovene hos barnet og i fosterhjemmet lettere fanges opp.»

Det er likevel eit funn at mange barnevernstenester ikkje hentar inn informasjon jamleg og systematisk. Innhenting av informasjon kan i utgangspunktet skje på ulike måtar, men Helsetilsynet ser det som eit generelt trekk at informasjonsflyten fungerer best i saker der det er etablert faste arenaer for utveksling, som ansvarsgruppemøte eller samarbeidsmøte. I saker der det ikkje er etablert slike faste arenaer, kan informasjonsinnhentinga lett bli tilfeldig. Fleire statsforvaltarar peikar på at informasjonsgrunnlaget kan bli mangelfullt der ein berre har oppdatert informasjon frå fosterforeldre og barnet sjølv.

«Det er vår vurdering at i saker der det ikke er slike felles arenaer for informasjonsdeling, kan informasjonsgrunnlaget bli mangelfullt med informasjon hovedsakelig fra fosterforeldrene og barnet. I saker hvor samarbeidet er godt og all informasjon tilsier at plasseringen fungerer uten problemer, kan det være lett å glemme å innhente opplysninger fra eksempelvis skole og barnehage. Både gjennomgang av saksmapper og informasjon fra intervjuer viser at det ikke er praksis for å innhente informasjon fra andre kilder i slike «rolige» saker. Etter vår vurdering kan dette medføre en risiko for at barneverntjenesten ikke tilegner seg et tilstrekkelig helhetlig bilde av barnets utvikling, omsorgssituasjon og behov.»

Fleire statsforvaltarar peikar også på at sjølv om tenesta har relevant informasjon om barnet, kan det vere krevjande å sjå korleis denne informasjonen blir samanfatta og brukt i vurderinga av om det er behov for endringar eller om det er behov for fleire eller meir omfattande tiltak.

«Statsforvaltaren legg til grunn at barnevernstenesta innhentiar relevant informasjon om barna. Det kjem i liten grad fram korleis denne informasjonen blir brukt i

vurderinga av om det er behov for endringar eller ytterlegare tiltak for barna. Dette gjer det vanskeleg å undersøke om barnevernstenesta har tilstrekkeleg informasjon eller om dei har gjort vurderingar av om det er behov for endringar på bakgrunn av informasjon dei har innhenta.»

Etter Helsetilsynet si vurdering er det å ha oppdatert og relevant informasjon om barnet ein svært viktig del av oppfølgingsarbeidet. Barnevernstenesta må tileigne seg eit tilstrekkeleg heilskapleg bilete av utviklinga, omsorgssituasjonen og behova til barnet i fosterheimen og deretter bruke informasjonen aktivt til å gjere vurderingar av kva barnet treng, og eventuelt gjere endringar eller vedta tiltak. Dersom denne delen av arbeidsprosessen blir tilfeldig, er det stor risiko for at barnet ikkje får dekt behova sine til rett tid.

3.6 Det blir gjort vurderingar, men dei blir ikkje dokumenterte

Barnevernstenesta sitt ansvar for oppfølging og kontroll inneber eit ansvar for jamleg og systematisk å gjere vurderingar av om barnet får den omsorga det treng i fosterheimen og om fosterheimsplasseringa fungerer etter føremålet sitt. Vidare må barnevernstenesta konkludere i tråd med vurderingane som blir gjorde.

For å kunne gjere forsvarlege vurderingar må barnevernstenesta jamt dokumentere og regelmessig setje saman informasjonen dei har om utviklinga, situasjonen og behova til barnet. På bakgrunn av opplysningane skal barnevernstenesta også vurdere om det er behov for å gjere endringar eller setje i verk fleire eller meir omfattande tiltak for barnet. Naturlege stoppunkt for å gjere vurderingar vil kunne vere i etterkant av besøk i fosterheimen, og der nye opplysningar tilseier at det er behov for å gjere ei ny vurdering. Kor grundige vurderingar som skal gjerast, vil avhenge av kor stor innverknad den aktuelle handlinga eller avgjerda har for barnet, og må derfor vurderast konkret i den enkelte saka.

Fleire tilsyn viser at barnevernstenesta jamt vurderer og set inn tiltak dersom det kjem opp eit konkret behov. Hos mange tenester manglar det likevel at det blir gjort jamlege og systematiske vurderingar av om barnet får den omsorga det treng og om fosterheimsplasseringa fungerer etter føremålet sitt. Nokre tenester har planverk og malar som legg opp til at det skal gjerast faglege vurderingar, men desse knyter seg ofte til det enkelte oppfølgingsbesøket og er i mange tilfelle kortfatta og referatprega. Det er også fleire døme på tenester som har eigne malar for å dokumentere særleg viktige saksdrøftingar, men som sjeldan blir brukte eller ikkje er kjende blant dei tilsette. Statsforvaltar har i fleire tilfelle peika på at dette gjev eit mangelfullt inntrykk, spesielt i saker der barnet eller fosterheimen har utfordringar. Det same gjeld der vurderingane er kortfatta i kritiske fasar av ei sak.

Enkelte statsforvaltarar har funne saker der bekymringsfull informasjon ikkje har vorte følgt godt nok opp av barnevernstenesta. Mangelfull oppfølging av alvorleg eller bekymringsfull informasjon er likevel ikkje eit gjennomgåande funn i dette tilsynet samla sett.

Skriftleggjing er ein føresetnad for å sikre ein kontinuitet i arbeidsprosessane i barnevernstenesta. Kravet om skriftleggjing er ikkje berre eit formalkrav som eksisterer for si eiga skuld. Det skal bidra til at barnet får forsvarleg omsorg i tråd med behova sine. På sikt er det også viktig for at det enkelte barnet skal kunne forstå si eiga historie. For tenesta sin del skal skriftleggjinga bidra til å sikre notoritet og at ein er etterretteleg i saka til barnet. Ved byte av kontaktperson skal det vere mogleg for ny kontaktperson å lese seg opp på status i oppfølginga av barnet.

Statsforvaltarane har funne fleire dømme på at vurderingane frå barnevernstenesta er jamleg og grundig dokumenterte, slik at det er mogleg å få eit inntrykk av arbeidet som blir gjort i saka. Det er likevel eit tydeleg og gjennomgåande funn hos svært mange av tenestene der det er konstatert lovbrøt, at dei barnevernsfaglege og juridiske vurderingane undervegs i oppfølgingsarbeidet er mangelfullt dokumenterte. Det er dømme på manglande skriftleggjing i alle fasar av arbeidsprosessen i tenestene, men funna er spesielt tydelege når det gjeld skriftleggjing av dei vurderingane som blir gjorde. Desse funna er ikkje eineståande. Manglande dokumentasjon av barnevernsfaglege og juridiske vurderingar var eit viktig funn i det landsomfattande tilsynet frå 2013–2014 om same tema, og vart også peika på i det landsomfattande tilsynet med barnevernet sitt arbeid med undersøkingar frå 2020–2021.

Om det at vurderingane ikkje kjem til uttrykk skriftleg, tyder at dei heller ikkje er gjorde, er vanskeleg å avgjere. Fleire tilsette i tenestene gjev i intervju med statsforvaltaren uttrykk for at «Men dette gjer vi jo!». Samtidig har fleire statsforvaltarar ført tilsyn med tenester der dokumentasjonen har vore så mangelfull at det ikkje har vore mogleg å avgjere om konklusjonen og eventuelle føreslegne tiltak var relevante for behova barnet hadde. I enkelte saker har det mangla dokumentasjon i saksmappa til barnet over svært lange periodar. Når dokumentasjonen er så mangelfull, er det stor risiko for følgjefeil og at det ikkje blir kontinuitet i arbeidet. Dette får konsekvensar for rettstryggleiken til både barn og fosterforeldre. Det får også den konsekvensen at leiinga ikkje kan følgje med på om barnet får den oppfølginga det skal ha.

«Manglende dokumentasjon av vurderinger i seg selv utgjør en risiko for at barnets situasjon ikke fanges opp godt nok. Videre er det en økt risiko for at vurderinger og drøftinger blir glemt og dermed ikke fulgt opp. Det at tjenesten i tillegg har høyt sykefravær og turnover gir flere saksbehandlerbytter. Dette øker risikoen for at vurderinger og drøftinger som ikke er dokumentert ikke blir fulgt opp, og at de forsvinner fra saken.»

«Barnevernstjenesten har ikke praksis for å dokumentere vurderinger som kommer frem i fagmøter, saksdrøft eller på andre arenaer. Kontaktpersonene drøfter endringer, og foretar justeringer, men de dokumenteres ikke i etterkant. Konklusjoner knyttet til eventuelle tiltak blir da også fraværende. Slik praksis sikrer ikke en systematisk oppfølging, og fremstår personavhengig. Vi vurderer at dette utgjør en særlig risiko ved personalutskiftninger eller sykdom i tjenesten, da det kan være uklart hvem som har ansvar for hva og hvilke vurderinger som ligger til grunn for ulike beslutninger om det ikke er nedtegnet eller tilgjengelig for ansatte.»

Manglande dokumentasjon av vurderingar vil påverke alle arbeidsprosessane i oppfølginga, slik at barnevernstenesta ved ikkje å dokumentere vurderingar og drøftingar, ikkje yter forsvarlege tenester til barn i fosterheim.

«Barnevernsfaglige vurderinger utgjør hovedgrunnlaget for hva som skjer i sakene, og er en forutsetning for å gi forsvarlige tjenester.»

3.7 Nødvendige avgjerder blir stort sett sette i verk, men det er uklart om avgjerdene alltid treffer dei reelle behova til barnet når vurderingane som ligg til grunn, manglar

Barnevernstenesta skal setje i verk dei avgjerdene som er nødvendige slik at fosterheims plasseringa fungerer etter føremålet sitt. Det følgjer også naturleg av arbeidsprosessane at eit vurdert og konkludert behov skal følgjast opp og setjast i verk.

Tilsynet viser fleire døme på barnevernstenester som responderer på konkrete behov og set inn hjelp. Typiske døme som statsforvaltarane nemner, er tilvisingar til BUP, PPT eller liknande. Tilsyna viser fleire døme på tenester som har god praksis for å sende tilvisingar til andre instansar innan rimeleg tid.

«I vår gjennomgang av saksmappene ser vi at barnevernstenesta gjev rask respons på behov. Vi har sett fleire døme på at behov som er vurdert som nødvendige for å sikre god oppfølging av barn og fosterheim vert følgt opp med tiltak. Vidare har vi fått opplyst i intervju at ein vurderer andre tiltak dersom det er ventetid før ein kan setje i verk det som er bestemt, og vi har sett i mappene at det blir gjennomført nye drøftingar i teamet dersom det dreg ut i tid. Dette gjer at vi vurderer at tenesta set i verk nødvendige tiltak raskt nok.»

Samtidig viser tilsynet mange døme på at årsak og grunngjevingar for tilvisingane ikkje kjem tydeleg fram i saksmappa til barnet. Det er også fleire statsforvaltarar som peikar på at det ikkje er tydeleg om og eventuelt korleis avgjerder er kommuniserte til barnet det gjeld. Når vurderingane som ligg til grunn for avgjerda ikkje er dokumenterte, jf. punkt 3.6., blir det vanskeleg å vite om dei faktiske behova til barnet blir dekte.

«På grunn av manglende dokumentasjon er det ikke mulig å fastslå hva som gjør at familier ikke fikk den hjelpen de trengte. Om barneverntjenesten fanger opp, vurderer og iverksetter nødvendige beslutning er i liten grad dokumentert i sakene, og derfor vanskeleg å overprøve.»

3.8 Det handlar framleis om leiing - kommunane har ikkje god nok internkontroll

Kommunen pliktar å ha ein systematisk og tilpassa internkontroll for å sikre at lover og forskrifter blir følgde, jf. kommunelova § 25-1. Kommunen skal ha systematiske tiltak som sikrar at aktivitetane til barnevernstenestene blir planlagde, organiserte, utførte og haldne ved like i samsvar med regelverket. Nokre sentrale føresetnader er at internkontrollen er risikobasert, tilstrekkeleg formalisert og inkluderer ulike kontroll- og forbetringstiltak. Det er nær samanheng mellom styring av tenesta og at tenestene er forsvarlege. God styring og internkontroll er nødvendig for å sikre ei forsvarleg oppfølging av barn i fosterheim. Det skal ikkje vere tilfeldig eller overlate til enkeltpersonar at verksemda blir driven forsvarleg.

I 34 av dei 36 barnevernstenestene der det er avdekt lovbrøt i tilsynet for 2022 og 2023, er det funne lovbrøt som gjeld plikta til internkontroll. Mange av funna svarer til det Helsetilsynet fann i oppsummeringa av det landsomfattande tilsynet med undersøkingar.

Når det er peika på lovbrøt i barnevernet, er det som regel fordi leiinga ikkje har oversikt, ikkje følgjer med på det som skjer i barnevernstenesta eller at leiinga ikkje følgjer opp når det sviktar.

I dette landsomfattande tilsynet med oppfølging av barn i fosterheim knyter brot på internkontrollen gjerne seg til fleire forhold, og det varierer kva forhold innanfor internkontrollen som sviktar. Det blir ofte vist til at tenestene ikkje har eit etablert system som sikrar at sentrale forhold i oppfølgingsarbeidet blir etterspurde, kontrollerte og kvalitetssikra. Leiinga i kommunen har ofte ikkje oversikt over område med svikt eller risiko for svikt, og det er ikkje sett inn korrigerande tiltak. Vidare har dei fleste barnevernstenestene skriftlege rutinar og prosedyrar, men der det blir peika på brot på internkontrollen, er rutinane og prosedyrane ofte ikkje godt nok kjende eller tekne i bruk. Innhaldet i oppfølginga blir då opp til den enkelte kontaktpersonen/saksbehandlaren. Det blir også i fleire rapportar peika på at tenesta ikkje har eit avvikssystem som er eigna til å avdekkje svikt, eller at dei har eit avvikssystem, men at dette systemet ikkje er teke i bruk.

«Kommunen har strukturer og rutiner for oppfølging av barn i fosterhjem. Vår vurdering er at rutiner ikke følges og at de bare delvis er kjent blant de ansatte. Ledelsen er kjent med dette. Det er i liten grad iverksatt korrigerende tiltak for å sikre lik praksis og at rutinene følges. Rutiner og andre verktøy er sentrale, men er ikke alene tilstrekkelig for å sikre en forsvarlig oppfølging. Barneverntjenesten må i tillegg ha et system som sikrer at egen praksis kontrolleres og forbedres systematisk slik at risiko og svikt fanges opp og nødvendige tiltak iverksettes. Ledelsen har ikke et system for å sikre at egen praksis kontrolleres. Dette medfører en risiko for at de feil som gjøres, ikke blir oppdaget og at barn i fosterhjem ikke får den oppfølgingen de har krav på. Barneverntjenesten har ikke et avvikssystem som er egnet til å avdekke svikt i tjenesten. Det er ikke usannsynlig at mangelen på et avvikssystem har vært en medvirkende årsak til de lovbruddene som vi har påpekt i vår vurdering. Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke har en systematisk og tilpasset internkontroll i oppfølgingsarbeidet.»

Sjølv om dei fleste kommunar har rutinar, ser Helsetilsynet døme på rapportar som viser at rutinane ikkje er gode nok, eller at kommunen ikkje har rutinar i det heile.

«Kommunedirektøren har et overordnet ansvar for at barneverntjenesten innehar et godt internkontrollsystem som sikrer forsvarlig praksis. Dette er i barneverntjenesten mangelfullt. I tillegg til mangler funnet i saksmapper mangler barneverntjenesten sentrale styringsdokumenter, jf. kommuneloven § 25-1 b. Det foreligger ingen konkrete rutiner for oppfølgingen av barn i fosterhjem som kan gi veiledning til utførelsen av oppgavene. I tillegg er det manglende lederkontroll i oppfølgingen av barn i fosterhjem. Høsten 2022 ble det utarbeidet en ny mal for gjennomgang av nøkkeltall, men på tilsynstidspunktet fant ikke vi at den var tatt i bruk. Det er sviktende rutiner og praksis som fører til at ledelsen ikke fanger opp avvik eller svikt i saksoppfølging. Det foreligger ikke tilstrekkelige systemer for å forbedre skriftlige prosedyrer eller andre tiltak for å bedre internkontrollen i barnevernstjenesten, jf. kommuneloven § 25-1 e.»

Det er berre enkelte rapportar som viser grunnleggjande svikt i internkontroll i tilknytning til at ansvarsfordelinga i kommunen ikkje er avklart.

«Statsforvalteren vurderer at manglende stillings- og ansvarsbeskrivelser mellom barnevernleder, enhetsleder og kommunalsjef, kombinert med midlertidighet og utskiftninger i barnevernlederstillingen, utgjør en risiko for at kommunens styring og kontroll av tjenestene blir mangelfull. Dette øker risikoen bl. a for at mangler eller feil i oppgaveutførelsen ikke oppdages, at ressurser ikke prioriteres riktig, og at man har ulik forståelse av risiko og hvilke tiltak det er behov for i tjenesten og i kommunen for øvrig.

(...) Statsforvalteren vurderer at uklar ansvarsfordeling, kombinert med mangelfulle rutiner, og at det ikke gjennomføres kontrolltiltak, utgjør en betydelig risiko for at svikt ikke oppdages, og dermed også kan pågå over tid. Mer systematikk kan oppnås gjennom formalisering av arbeidet ved hjelp av maler, sjekklister, rutiner og faste strukturer for opplæring, veiledning og kvalitetssikring av arbeidet. Formalisering av arbeidet er særlig viktig i tjenester med høy turnover, og hvor ansatte har ulik kompetanse og fagbakgrunn.»

Enkelte rapportar viser at det er kommunar som har system for internkontroll og avvik, og at avvik er oppdaga, men at det ikkje er sett i verk korrigerande tiltak.

«Statsforvalteren vurderer at kommunen har systemer for internkontroll og avvikssystem. Barnevernleder har gjennom sin kontroll av arbeidet, og i samarbeid med de ansatte avdekket avvik på blant annet dokumentasjon av vurderinger. Imidlertid vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har iverksatt tiltak for å avhjelpe de avvikene og uønsket praksis som er avdekket når det gjelder arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem.»

4 Vurderingar og tilrådingar frå Helsetilsynet

Helsetilsynet ser at det blir gjort mykje godt oppfølgingsarbeid av barn i fosterheim. Tilsynet frå statsforvaltarane viser at barnevernstenestene besøkjer barna, er tilgjengelege og snakkar med barna. Hovudinntrykket frå dei barna og fosterforeldra som har vorte snakka med, er at dei har jamleg kontakt med barnevernstenesta om oppfølginga av barnet, og at kontaktpersonen er tilgjengeleg. Dette er ei forbetring i oppfølgingsarbeidet samanlikna med førre landsomfattande tilsyn om same tema i 2013 og 2014, som blant anna viste omfattande svikt i lovpålagde krav til besøk og brot på medverknad frå barnet.

Samtidig finn vi lovbrøt i nærare 70 prosent av tilsyna. Det som går igjen, er mangelfull planlegging og systematikk i oppfølgingsarbeidet og mangelfull styring, leiing og internkontroll. Helsetilsynet er særleg bekymra for at det er mangelfull dokumentasjon av arbeidet gjennom heile arbeidsprosessen, inkludert dei barnevernsfaglege vurderingane som skal gjerast fortløpande og dokumentasjon av medverknad frå barnet. For det enkelte barnet vil manglande dokumentasjon i saka medføre ein risiko for at barnet ikkje får den omsorga han eller ho treng. Manglande dokumentasjon gjer det krevjande å sjå kva for aktivitetar som er gjennomførte og kva som ikkje blir gjort. Oppfølgingsarbeid med barn som bur i fosterheim, er ein samanhengande arbeidsprosess. Dersom det er store hol på eitt trinn i ein arbeidsprosess, kan dette få konsekvensar for og påverke heile prosessen. Dokumentasjon av dei vurderingane som blir gjorde undervegs i oppfølgingsarbeidet, er særleg viktig for å sikre kontinuitet i arbeidet ved sjukdom og byte av kontaktperson og gjere det mogleg å etterprøve at oppfølginga står i samanheng med dei faktiske behova barnet har, og om det er behov for endringar i vedtaket om omsorgsovertaking. Vidare er dokumentasjon ein føresetnad for at leiinga kan følgje med på at det blir gjeve tenester til barnet som er i tråd med behova barnet har. Systematisk mangel på dokumentasjon inneber at det ikkje er god nok styring og internkontroll. Dette samsvarer godt med funn i andre tilsyn og utgreiingar.

Helsetilsynet ser vidare at mange barnevernstenester har utfordringar i oppfølgingsarbeidet som også er utfordringar på barnevernsområdet i stort. Dette handlar blant anna om høg grad av turnover, sjukemeldingar og manglande forvaltningskompetanse. Dette er forhold som gjer

det ekstra viktig med dokumentasjon av oppfølgingsarbeidet og dei vurderingane som blir gjorde.

Dei siste ti åra, sidan førre landsomfattande tilsyn med oppfølging av barn i fosterheim, har det skjedd store endringar på barnevernsområdet. Det er sett i verk omfattande tiltak, som ny barnevernslov og kompetansestrategien. Blant anna på bakgrunn av dei mange EMD-dommane mot Noreg har det også vorte sett i gang opplæringstiltak for å betre forvaltningskompetansen i barnevernstenesta. For oppfølging av barn i fosterheim er det særleg relevant at det er sett i verk regelverksendringar som gjer tydeleg kommunen si plikt til å ha ei planlagd, systematisk og heilskapleg oppfølging av barn i fosterheim, og tydelegare krav til dokumentasjon (barnevernslova § 8-3 og fosterheimsforskrifta §§ 8 og 9). Barne- og familiedepartementet har nyleg lagt fram ei fosterheimsmelding (Meld. St. 29 (2023–2024)). I meldinga føreslår departementet fleire tiltak som skal bidra til meir stabilitet og tryggleik for barn som må bu i fosterheim. Dette omfattar blant anna å etablere kompetansestøtteteam i Bufetat som støttar arbeidet barnevernstenesta gjer ut frå dei konkrete behova til barnet og fosterheimen. Bufdir har også nyleg gjort ferdig ein rettleiar om oppfølging av barn i fosterheim (publisert april 2024.) Tiltaka er relevante for å betre kvaliteten på oppfølgingsarbeidet til barnevernstenesta.

Det er, slik Helsetilsynet vurderer det, godt regulert kva rettar barn og fosterforeldre har, og kva plikter barnevernstenesta har i oppfølgingsarbeidet. Det er etter Helsetilsynet si vurdering ikkje behov for ytterlegare lovregulering knytt til oppfølgingsarbeidet. Vi ser likevel eit behov for konkrete forbetringstiltak på området. Vi meiner Bufdir må sørge for ei betre implementering av regelverket om oppfølging av barn etter omsorgsovertaking. Helsetilsynet meiner at ein sentral del av dette må vere å sørge for at barnevernstenestene får god kunnskap om den nye rettleiaren om oppfølging av barn i fosterheim. Den nye rettleiaren vil kunne vere eit nyttig verktøy for barnevernstenestene. Vi meiner likevel at rettleiaren kunne vore tydelegare på betydninga av og samanhengen mellom dei ulike fasane i arbeidsprosessane, medrekna dokumentasjonen av oppfølgingsarbeidet, og tilrår ei oppdatering av rettleiaren i tråd med dette.

Helsetilsynet ser også behov for å auke kvaliteten på dokumentasjonen frå barnevernstenesta i heile arbeidsprosessen med oppfølging av barn i fosterheim. Vi er kjende med arbeidet med å utvikle og ta i bruk eit digitalt fagleg kvalitetssystem (DigiBarnevern) som skal gje fagleg og juridisk støtte i arbeidet med vurderingar, avgjerder og dokumentasjon gjennom ulike fasar av ei barnevernssak og i bruken av ulike tiltak. Vi oppmodar alle kommunar om å ta i bruk dette.

Det er viktig å understreke at det er kommunane som har ansvaret for barnevernet. Politisk og administrativt leiarnivå i kommunen må ta ansvar og eigarskap for forbetningsarbeid på området slik at barna blir sikra forsvarleg oppfølging medan dei bur i fosterheim. Dette krev etter vår vurdering auka kunnskap om arbeidet i barnevernet. Kommunen må bruke informasjon om eigen praksis, identifisere risiko og setje i verk tiltak og også følgje med på at dei tiltaka dei set i verk, har ønskt verknad.

Oppsummert tilrår Helsetilsynet følgjande:

- Bufdir bør sørge for at rettleiaren om oppfølging av fosterheim blir godt kjend i kommunen.
- Bufdir bør oppdatere rettleiaren for å få tydelegare fram samanhengen mellom arbeidsprosessar.

- Kommunen må sørge for forsvarleg dokumentasjon i alle delar av arbeidsprosessen for å sikre ei systematisk og heilskapleg oppfølging av barn i fosterheim. Helsetilsynet oppmodar kommunane om å ta i bruk digitalt fagleg kvalitetssystem utvikla gjennom Digibarnevern.
- Kommunane må betre styringa og leiinga av oppfølgingsarbeidet ved å bruke informasjon om eigen praksis, identifisere risiko og setje i verk tiltak. Kommunen må også følgje med på at dei tiltaka dei set i verk, har ønskt verknad.

5 Litteratur

Det handler om ledelse. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser 2020–2021. Rapport frå Helsetilsynet 2/2022, Oslo: Statens helsetilsyn, 2015.

Bare en ekstra tallerken på bordet? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem. Rapport frå Helsetilsynet 1/2015.

NOU 2018: 18. Trygge rammer for fosterhjem

Backe-Hansen E. et al. Oppfølging av fosterhjem og fosterbarn. Menonrapport 112/2019. Oslo: Menon Economics, 2019.

Et trygt hjem for alle. Regjeringens fosterhjemsstrategi 2021–2025. Oslo: Barne- og familiedepartementet, 2021.

Bergerød/Øyri. Barneverntjenesters forbedringsarbeid etter tilsyn – Forskning på landsomfattende tilsyn 2022–2023 med barneverntjenesters oppfølging av barn i fosterhjem. Universitetet i Stavanger, 2024