MENON ECONOMICS

RAPPORT

EVALUERING AV TILSYNSORDNINGEN FOR BARN I FOSTERHJEM

MENON-PUBLIKASJON NR. 63/2018

Av Iselin Kjelsaas, Annegrete Bruvoll, Dag Ellingsen og Maren Nygård Basso

Forord

På oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har Menon Economics, i samarbeid med Dag Ellingsen ved Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet – Storbyuniversitetet, gjennomført en evaluering av tilsynsordningen med barn i fosterhjem og hvorvidt dagens tilsynsordning oppnår formålet. Evalueringen har pågått i perioden april – juli 2018.

Iselin Kjelsaas (Menon) har vært prosjektleder, og Dag Ellingsen (OsloMet) har vært faglig ansvarlig og kvalitetssikrer. Simen Pedersen har bistått med kvalitetssikringen. Maren Nygård Basso har bistått som prosjektmedarbeider. Annegrete Bruvoll har vært prosjekteier med overordnet ansvar for prosjektet.

Vi takker Bufdir for et spennende oppdrag og vår kontaktperson Dag Lund-Fallingen for konstruktive kommentarer og diskusjoner. Vi takker også alle intervjuobjekter for å ha stilt opp raskt og gitt gode innspill underveis i prosessen og alle som har besvart spørreundersøkelsen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

_____

August 2018

Annegrete Bruvoll
Prosjekteier

Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG **4**

1. BAKGRUNN **6**
1.1. Kort om oppdraget 6
1.2. Om tilsyn med barn i fosterhjem 6
1.3. Endringer i tilsynsordningen fra 2014 7
1.4. Tilgrensende initiativ 8
1.4.1. Kommunereform og interkommunale samarbeid 8
1.4.2. Endringer i barnevernloven 9

2. EVALUERINGSMETODE **10**
2.1. Dokumentgjennomgang 10
2.2. Casestudier 10
2.3. Spørreundersøkelse 11
2.4. Oppfølgende intervjuer 12
2.5. Supplerende datakilder 12

3. ORGANISERING AV TILSYNSORDNINGEN **13**
3.1. Roller og ansvar 13
3.1.1. Fosterhjemskommunen 13
3.1.2. Omsorgskommunen 14
3.1.3. Fylkesmannen 15
3.2. Alternativer for organisering av tilsynet 15
3.2.1. Ansvarlig instans for tilsynet 16
3.2.2. Utfører av tilsynet 16
3.3. Dagens organisering av tilsyn 17
3.3.1. Antall barn og omsorgskommuner 17
3.3.2. Valgt organisering av ansvaret for tilsynet 18
3.3.3. Endringer i tilsynet etter 2014 20

4. TILSYNSORDNINGENS OPPNÅELSE AV FORMÅLET **22**
4.1. Forsvarlig omsorg 22
4.2. Forutsetninger lagt til grunn for plasseringen 23
4.3. Faktorer som kan påvirke oppnåelse av formålet 23
4.3.1. Kompetanse og egnethet hos tilsynsperson 24
4.3.2. Opplæring og veiledning 26
4.3.3. Hyppighet i tilsynsbesøk 28
4.3.4. Kontinuitet i tilsynsperson 31
4.3.5. Gjennomføring av tilsynsbesøk 32
4.3.6. Tilsynsrapporten 34
4.3.7. Informasjon 36
4.3.8. Oppfølging av bekymringsverdige forhold 39
4.3.9. Uavhengighet og legitimitet 40

5. VURDERING AV ULIKE TILSYNSMODELLER **42**
5.1. Utvalgte casekommuner/-kommunesamarbeid 42
5.1.1. Case 1 – Interkommunalt samarbeid med egen tilsynsdel underlagt barnevernet 42
5.1.2. Case 2 – Interkommunalt samarbeid med tilsyn som en del av barnevernvakten 45
5.1.3. Case 3 – Tilsyn direkte underlagt barneverntjenesten 48

5.2. Vurderinger av ulike modeller for tilsyn 49
5.2.1. Barneverntjenesten er ansvarlig 49
5.2.2. Annen instans i kommunen er ansvarlig 51
5.2.3. Utfører av tilsyn 52
5.2.4. Øvrige vurderinger for innretning av tilsyn 53
5.2.5. Fylkesmann eller annet statlig ansvar for tilsyn 53

6. VURDERING AV VEILEDEREN OG OPPLÆRINGSPAKKEN 56

7. OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER 59

Evalueringens fire hovedspørsmål 59
Våre innspill til hvordan måloppnåelsen kan styrkes 61

8. REFERANSER 65

VEDLEGG: INFORMANTER 67

Sammendrag

Formålet med tilsynsordningen for barn i fosterhjem er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Denne rapporten evaluerer i hvilken grad dagens tilsynsordning for barn i fosterhjem bidrar til å oppnå formålet med ordningen. Endringer i barnevernloven fra 2014 ga kommunene større frihet til organisering og utøvelse av tilsynsvirksomheten, og danner et viktig bakteppe for evalueringen. Vi oppsummerer først funn og vurderinger av fire hovedspørsmål i evalueringen, før vi gir noen innspill til hvordan oppnåelsen av formålet med ordningen kan styrkes.

1) Hvordan tilsynsordningen er organisert i kommunene:
Hovedandelen av de som har besvart vår spørreundersøkelse oppgir at barneverntjenesten fortsatt er ansvarlig for tilsynsvirksomheten, som før 2014. Når ansvaret er lagt til andre instanser i kommunen, er det vanligvis underlagt helseområdet eller en instans med ansvar for oppvekst, og noen har egne tilsynsenheter eller ressursteam. Mer enn halvparten av kommunene har inngått samarbeid på tilsynsområdet. Rundt halvparten av kommunene oppgir imidlertid å ikke ha endret tilsynsordningen etter lovendringene i 2014.

2) I hvilken grad dagens tilsynsordning oppnår tilsynets formål:
I 2017 fikk 23 prosent av barna, over 2 100 barn, ikke de tilsynsbesøkene som loven krever. Manglende antall tilsynsbesøk bidrar til å svekke oppnåelse av formålet. Andelen som ikke har fått antall lovpålagte tilsynsbesøk har imidlertid gått ned, fra 40 prosent i 2011. Vi finner også svakheter i kommunikasjonen mellom omsorgskommunene og fosterhjemskommunene og når det gjelder å gi tilsynspersonene tilstrekkelig informasjon. Mange kommuner har arbeidet for å styrke tilsynspersonenes kompetanse og organisere tilsynet for å øke kontinuitet i tilsynspersoner. Med bakgrunn i casene og øvrige innspill synes profesjonalisering av tilsynsordningen å gi bedre kvalitet i tilsynet.

3) Hvordan ulike modeller for tilsyn fungerer opp mot tilsynets formål:
Når *tilsynet legges til barneverntjenesten* i kommunen kan tilsynsordningen knyttes til relevant fagmiljø. Samtidig bør det sikres tilstrekkelig uavhengighet mellom tilsynsvirksomheten og barnevernstjenesten. Noen har valgt å skille ut tilsynet i en egen enhet underlagt barnevernet, noe som kan bidra til økt uavhengighet og at ressurser dedikeres til tilsynsoppgaver. Når tilsynet legges til *en annen instans i kommunen enn barnevernet* vil avhengigheten mellom tilsyn og barnevern være svakere, og ulik fagkompetanse, for eksempel innen helseområdet, kan også styrke tilsynet. Egnet løsning avhenger blant annet av tilgjengelig relevant kompetanse i øvrige instanser enn barnevernet i den enkelte kommune. Alternativt kan ansvaret tillegges *Fylkesmannen*. Dette vil likevel utfordre uavhengigheten, på grunn av Fylkesmannens øvrige kontrolloppgaver knyttet til tilsynet. At en *annen statlig instans* tillegges ansvaret, som Bufetat, kan redusere avhengighetsutfordringer og bidra til en mer enhetlig praksis på tilsynsområdet, men vil svekke mulighetene for at tilsynet skal kunne tilpasses forhold i den enkelte kommune. Faste tilsynspersoner med relevant faglig kompetanse og bakgrunn synes å gi økt kvalitet i tilsynet. Gjennom casene er det trukket frem at de som driver profesjonelt tilsyn bør ha andre, faglig relaterte oppgaver ved siden av for å unngå at det går for mye rutine i tilsynsarbeidet.

4) I hvilken grad Bufdirs veileder for tilsyn med barn i fosterhjem og opplæringspakken brukes og fungerer:
Vi finner at veilederen oppfattes som et godt verktøy i tilsynsarbeidet. Fra spørreundersøkelsen fremkommer det at 61 prosent av kommunene mener at Bufdirs veileder og opplæringsmateriell bidrar til økt kvalitet i tilsynet i stor eller meget stor grad. Av de som i casene har profesjonalisert tilsynet og lagt tilsynsansvaret til en egen enhet, har veilederen vært til hjelp i videre utarbeidelse av malverk og opplæring.

Våre innspill til hvordan måloppnåelsen kan styrkes:

Øke fleksibiliteten i antall tilsyn

I dag er det et lovpålagt krav om fire tilsyn per barn per år, som etter nærmere kriterier kan reduseres til to for barn over 15 år. Flere av våre informanter har påpekt at fire årlige tilsyn i enkelte tilfeller er for lite, samtidig som flere påpeker at kravet om antall tilsyn synes for rigid i tilfeller der det ikke har vært noen indikasjoner på at barnet ikke får forsvarlig omsorg. Det har også blitt påpekt at barns begrensede mulighet til å ha innvirkning på antall tilsyn ikke er i tråd med barns rett til medvirkning. Ut fra den informasjonen vi har hentet inn, anbefaler vi at det vurderes å gi økt rom for fleksibilitet i antall tilsynsbesøk etter barnets behov og basert på en risikobasert tilnærming. Det kan være mye å hente både for barna og fosterforeldrene om en i større grad kan vri innsatsen mot de fosterhjemmene og barna der det er særlig risiko for at barn ikke får forsvarlig omsorg.

Tydeliggjøre informasjon til tilsynspersonene

Vi får et gjennomgående inntrykk av at tilsynspersonene får for lite informasjon om barnets plassering og forhold knyttet til barnets situasjon. For mange kommuner framstår det som at det er behov for å tydeliggjøre hvilken informasjon og dokumentasjon tilsynspersoner skal ha, og hvem som er ansvarlig for å gi informasjonen.

Tydeliggjøre opplæring og veiledning av tilsynspersoner

Kommunenes praksis med grunnopplæring, oppfølgende kurs og løpende veiledning av tilsynspersoner varierer, og vi finner indikasjoner på at opplæring og veiledning ikke er tilstrekkelig for en vesentlig andel av kommunene. Gode fagmiljøer trekkes frem som viktig for opplæring og videreutvikling av tilsynspersoner, og for å beholde tilsynspersoner, og variasjon i tilsynsoppgavene kan være særlig viktig for å beholde faste ansatte. Mindre kommuner kan eventuelt tilknyttes større fagmiljø, koordinert av kommuner, kommunesamarbeid eller for eksempel av Bufdir/Bufetat. Vi anbefaler tydeliggjøring av hva som bør inngå i grunnleggende/nødvendig opplæring og veiledning for å sikre kvalitet og enhetlig praksis for både faste tilsynspersoner og oppdragstakere.

Klargjøre roller og ansvar

Gjennom intervjuer og i spørreundersøkelsen har flere gitt uttrykk for at det er utydelighet i roller og ansvar, og vedrørende kommunenes vektlegging av uavhengighet til barnevernet. Det synes fortsatt å være behov for at valgene kommunene står overfor, og eventuelle overordnede anbefalinger for innretning, tydeliggjøres. Dersom tilsynet legges til barneverntjenesten, bør kravene til tilstrekkelig uavhengighet mellom tilsynsperson og barneverntjenesten presiseres.

Klargjøre barnas påvirkning av valg av tilsynsperson

Mens profesjonalisering av tilsynsordningen synes å gi bedre kvalitet, kan faste personer redusere barnets medvirkning i valg av tilsynsperson. Flere kommuner har valgt å benytte både oppdragstakere og fast ansatte tilsynspersoner, blant annet av denne årsaken. Denne avveiningen mellom profesjonalisering og barnets rett til å påvirke tilsier at det bør tydeliggjøres hvordan barnas meninger best mulig kan ivaretas, spesielt ved bruk av faste ansatte. Barna bør også gis reell mulighet til å gi innspill om at tilsynsperson eventuelt ikke er en person man har tillit til.

Avslutningsvis vil vi nevne at det synes som endringene i tilsynsordningen i 2014 i mange kommuner har bidratt til et mer profesjonelt tilsyn med bedre kvalitet og etter hvert også færre avvik i krav til antall tilsyn. Vi har funnet noen case som kan være til inspirasjon for andre, og identifisert noen spørsmål knyttet til tilgang på kvalifisert personell, uavhengighet, behov for mer varierte oppgaver og økt vekt på risikobasert vurdering av behovet for antall tilsyn som bør adresseres forløpende. Videre ser vi i lys av kommunereformen og økt oppmerksomhet rundt tilsyn med barn i fosterhjem, at det er potensial for at kommunene i større grad kan vurdere hvordan tilsynsordningen best bør organiseres og innrettes, og om det bør inngås samarbeid på tilsynsområdet.

1. Bakgrunn

1.1. Kort om oppdraget

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått i oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet å evaluere tilsynsordningen for barn i fosterhjem. Menon Economics, i samarbeid med Dag Ellingsen ved Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet – Storbyuniversitetet, har gjennomført evalueringen. Hovedhensikten er å belyse i hvilken grad dagens tilsynsordning for barn i fosterhjem bidrar til å oppnå formålet med tilsynsordningen, som er «å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp», jf. barnevernloven § 4-22 (2018). Tilsyn innebærer at barn i fosterhjem får besøk av en tilsynsperson som skal fange opp barnets erfaringer og vurderinger av situasjonen i fosterhjemmet, og vurdere om barnet blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte i fosterhjemmet.

I 2014 ble barnevernloven endret, og tilsynsplikten ble flyttet fra barneverntjenesten i kommunen til kommunen som sådan. Endringene ga kommunene større frihet til organisering og utøvelse av tilsynsvirksomheten. Denne rapporten evaluerer i hvilken grad dagens tilsynsordning for barn i fosterhjem bidrar til å oppnå formålet med ordningen.

Evalueringen er konsentrert rundt fire områder, som rapporten er strukturert etter:
1) Hvordan tilsynsordningen er organisert i ulike kommuner (kapittel 3)
2) I hvilken grad dagens tilsynsordning oppnår tilsynets formål (kapittel 4)
3) Hvordan ulike modeller for tilsyn fungerer opp mot tilsynets formål (kapittel 5)
4) I hvilken grad Bufdirs veileder for tilsyn og opplæringspakke brukes og fungerer (kapittel 6)

Evalueringen er gjennomført i perioden april – juli 2018.

1.2. Om tilsyn med barn i fosterhjem

Ifølge barnevernloven § 1-1 (2018) skal barn og unge som lever under forhold som kan skade helsen og utviklingen deres få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstsvilkår.

Fosterhjem er et sentralt tiltak for barn og unge når forhold tilsier at de ikke kan bo med foreldrene. Et fosterhjem er et privat hjem som tar imot barn til oppfostring og skal gi barnet god omsorg, jf. barnevernloven § 4-22 (2018). Det finnes ulike typer fosterhjem som dekker ulike behov.

- *Ordinære fosterhjem* er fosterhjem hvor det ikke er behov for ekstra tiltak eller forsterkning.
- *Forsterket fosterhjem* er fosterhjem som mottar særskilte forsterkningstiltak for å kunne ivareta omsorgen for barnet på en tilstrekkelig god måte.
- *Beredskapshjem* er fosterhjem som benyttes midlertidig ved en akuttsituasjon.
- *Familiehjem* er for barn og unge med behov for særlig oppfølging, for eksempel når barn trenger omfattende hjelp grunnet alvorlige atferdsvansker (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015-2016).

Barn og unge kan plasseres hos fosterforeldre i slekt og nære nettverk når dette er et hensiktsmessig alternativ. Plassering i fosterhjem kan være et frivillig hjelpetiltak, hvor fosterforeldrene gir daglig omsorg til barnet på vegne av foreldrene, eller en omsorgsovertakelse iht. barnevernloven § 4-12 (2018).

For å sikre at barn i fosterhjem får forsvarlig omsorg, gjennomføres kontroll, oppfølging og tilsyn. Barneverntjenesten i barnets *omsorgskommune*[1] er ansvarlig for å **følge opp og føre kontroll** med situasjonen til barnet i fosterhjemmet, jf. fosterhjemsforskriften § 7 (2014). Dette innebærer at barneverntjenesten skal støtte barnet og fosterforeldrene og gi opplæring, råd og veiledning til fosterforeldre i forbindelse med plasseringen og så lenge barnet bor i fosterhjemmet. Ansvaret innebærer også iverksetting av eventuelle nødvendige tiltak for at fosterhjemmet skal fungere etter formålet. Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, og i utgangspunktet minimum fire ganger i året, jf. fosterhjemsforskriften § 7, tredje ledd (2014). Dette skal bidra til at barnet og fosterforeldrene får tilstrekkelig oppfølging, og at det gjøres en forsvarlig kontroll av situasjonen til barnet i fosterhjemmet.

Fosterhjemskommunen[2] skal **føre tilsyn** med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, jf. Fosterhjemsforskriften § 8 (2014). Det kan inngås avtale om at omsorgskommunen skal ha ansvar for tilsynet. Tilsyn innebærer at barn i fosterhjem får besøk av en tilsynsperson som skal fange opp barnets erfaringer og vurderinger av situasjonen i fosterhjemmet, og vurdere om barnet blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Barn som kan danne seg egne synspunkter skal få mulighet til å gi uttrykk for sine meninger om forholdene i fosterhjemmet, og det skal legges til rette for at tilsynspersonen kan ha samtaler med barnet uten fosterforeldrene til stede. Etter hvert besøk utarbeides det en tilsynsrapport som oppsummerer hva barnet har formidlet, hva tilsynspersonen har observert og hvilke vurderinger som er gjort. Tilsynet kan resultere i at det må settes inn ytterligere tiltak for å sikre at barnet får forsvarlig omsorg. Tilsynet supplerer den oppfølgingen og kontrollen som barneverntjenesten i omsorgskommunen gjør. Kravet om tilsyn med barn i fosterhjem gjelder uavhengig av type fosterhjem, men det kan være ulike behov eller tilpasninger ved gjennomføring av tilsyn i ulike fosterhjem.

1.3. Endringer i tilsynsordningen fra 2014

Barnevernloven § 4-22 (2018) om tilsyn av barn i fosterhjem ble endret med virkning fra 1. februar 2014. Fjerde, femte og sjette ledd i loven er gjengitt i tekstboksen under.

> «*Den kommune der fosterhjemmet ligger, har ansvaret for godkjenning og tilsyn av hjemmet.*
>
> *Kommunen skal føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.*
>
> *Kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning.*»

Tilstrekkelig uavhengighet ovenfor barneverntjenesten og fosterforeldre er sentralt for at tilsynet skal kunne anses som forsvarlig, og for å sikre troverdighet i tilsynsvirksomheten. Med endringene i barnevernloven ble tilsynsplikten for barn i fosterhjem flyttet fra barneverntjenesten i kommunen til kommunen som sådan. Dette innebar i prinsippet en større avstand mellom barneverntjenesten og tilsynsvirksomheten. Endringene ga kommunene større frihet til organisering og utøvelse av tilsynsvirksomheten, og til å legge tilsynsvirksomheten til egnet instans i kommunen. Ved tidligere tilsynsordning ble det oppnevnt en særskilt tilsynsperson til hvert enkelt barn. Vedkommende skulle være en person som barnet hadde tillit til, og kunne for eksempel være en

[1] *Omsorgskommunen er den kommunen som har ansvar etter barnevernloven § 8-4 tredje ledd, jf. fosterhjemsforskriften § 1 andre ledd.*
[2] *Fosterhjemskommunen er den kommunen der fosterhjemmet ligger.*

lærer eller en nabo. Gjennom endringene ble det ikke lenger krav om oppnevning av én bestemt tilsynsperson for hvert enkelt barn, og kommunene fikk et tydeligere krav til at tilsynspersoner må gis nødvendig opplæring og veiledning. Kommunenes plikt til opplæring er en sentral del av hensikten om økt profesjonalisering i tilsynet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, 2014). Endringene åpnet i større grad for at kommunene kunne tilpasse tilsynsvirksomheten etter behov og forhold i kommunen og ga større muligheter for å ansette kvalifiserte tilsynspersoner. Gjennom endringene fikk kommunene et klarere ansvar for tilsyn med hvert enkelt barn og et mer helhetlig ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012-2013). Det ble gjennom barnevernlovens § 1-4 (2018) og forskrift om fosterhjem (2014) kapittel 8 og 9 stilt tydeligere krav til at tilsynet må utføres på en forsvarlig faglig måte og satt krav til innhold i tilsynet, tilsynsrapporter og oppfølging av disse.

Bakgrunnen for lovendringen var en oppfatning av at det var svakheter ved tilsynsførerordningen og et behov for økt profesjonalisering av tilsynet (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012-2013). Blant annet var det identifisert utfordringer med for få tilsynsbesøk, mangel på stabilitet og for hyppige utskiftninger av tilsynsførere[3]. I Prop. 106 L (2012-2013), endringer i barnevernloven, oppsummeres kritikk mot den tidligere ordningen fra høringsnotatet som følger:

- Utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall tilsynsførere
- Manglende stabilitet og hyppige utskiftinger av tilsynsførere
- Regelmessige brudd på krav til antall tilsynsbesøk
- Ingen krav til formell kompetanse eller faglig erfaring
- Utfordringer med å ivareta både støttefunksjon og kontrollfunksjon
- Mangelfull kvalitet ved tilsynsrapporter

I høringsnotatet ble det påpekt at man i større grad ønsker en tilsynsmodell som legger til rette for et profesjonalisert og tydeligere kommunalt forankret tilsyn, hvor tilsynet baseres på anerkjent tilsynsmetodikk og at det gjennomføres tilsyn for hvert barn innenfor stabile og forutsigbare rammer.

Utfordringene forbundet med tidligere tilsynsordning og påfølgende lovendringer fra 2014 danner et sentralt bakteppe for evalueringen.

1.4. Tilgrensende initiativ

Det finnes noen tilgrensende initiativer som kan ha påskyndet og forsterket effekter som ellers i større grad kunne ha vært tilskrevet reformen i tilsynsordningen i 2014 alene. Vi nevner her den pågående kommunereformen og endringer i barnevernloven med utgangspunkt i NOU 2016:16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016).

1.4.1. Kommunereform og interkommunale samarbeid

Om lag halvparten av kommunene har etablert samarbeid på barnevernsområdet (Andrews, Lindeløv, & Gustavsen, 2015). I vår spørreundersøkelse finner vi også at flere kommuner allerede har inngått samarbeid på tilsynsområdet, hvor en kommune ofte er vertskommune for samarbeidet, eksempelvis Holmestrand og Sande interkommunale barnevernstjeneste eller Numedal barneverntjeneste (kommunene Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal). Interkommunale samarbeid på tilsynsfeltet og kommunereformen kan bidra til at kommunene i større

[3] *Personen som fører tilsyn ble tidligere omtalt som tilsynsfører, nå tilsynsperson.*

grad har grunnlag for å profesjonalisere tilsynsvirksomheten, for eksempel gjennom mer helhetlig opplæring og veiledning av tilsynspersoner. Lovendringene fra 2014 ga kommunene større frihet til å organisere tilsynsvirksomheten, med større muligheter for å etablere interkommunale samarbeid også innen tilsynsområdet. Gjennom kommunereformen og sammenslåing av kommuner legges det også grunnlag for å vurdere organisering av tjenester i kommunene og hvordan tilsynsvirksomheten kan organiseres og innrettes på best mulig måte. Flere kommuner vil slås sammen i årene fremover, og innen 2020 vil det være 356 kommuner i Norge, en reduksjon fra 422 i 2018.

I Prop. 96 S (2016-2017) står det: «*En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker».* Det trekkes frem at større miljøer vil føre til bedre fagkompetanse og at flere saker kommer til behandling. At små kommuner slås sammen med større kommuner vil kunne være til fordel for de mindre kommunene når det kommer til samarbeid innenfor barnevern og andre tjenester.

I Prop. 106 L (2012-2013) ble det trukket frem at interkommunale samarbeid var løsningen på kapasitets- og kompetanseutfordringene som lå i kommunestrukturen den gang. Siden har flere kommuner inngått interkommunale samarbeid, hvor små barnevernstjenester får større bredde i kompetansen og bedre tilgang på nødvendige tiltak. På den andre siden pekte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet på at interkommunalt samarbeid gjennom vertskommunemodellen kunne føre til svakere forankring av barnevernets arbeid i de kommunene som ikke er vertskommune (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012-2013).

Det er rimelig å vente at endringene i kommunestrukturen vil påvirke den interkommunale organiseringen av barnevernssamarbeid og tilsynsordningen for de kommunene det gjelder.

1.4.2. Endringer i barnevernloven

Barnevernslovutvalget har gjennom NOU 2016:16, Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse (2016), gjennomgått barnevernloven vedtatt i 1992 og vurdert ulike problemstillinger. Barnevernloven har blitt endret ved flere anledninger og regelverket fremstod som fragmentert og lite enhetlig. Målet var å bedre rettssikkerheten for barn, og å bidra til et regelverk som er mer tilgjengelig og forståelig. Med bakgrunn i Prop. 73 L (2016-207) Endringer i barnevernloven ble innstilling til endringer i barnevernloven avgitt i mars 2018 og sanksjonert i april 2018, jf. lovvedtak 32 (2017-2018). Endringene går blant annet ut på at barneverntjenesten i omsorgskommunen (tidligere fosterhjemskommunen) er ansvarlig for å godkjenne fosterhjemmet, og at fosterhjemskommunen er ansvarlig for at de som utøver tilsynet gis grunnleggende (tidligere nødvendig) opplæring og veiledning, jf. barnevernloven § 4-22 (2018). Lovendringen er besluttet, men ikke trådt i kraft.

Det er flere ulike personer involvert i fosterhjemsbarns liv. Tilsynspersonens rolle må ses opp mot øvrige involverte parter i barnets liv og at barna må forholde seg til ulike personer med ulike roller og formål. Ved lovendringene i 2014 ble det også nye regler for medvirkning og tillitsperson som skulle bidra til å styrke rettssikkerhet til barn i fosterhjem (Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012-2013). Tidligere § 4-1 annet ledd er senere opphevet, jf. Lovvedtak 32 (2017-2018), men barns rett til medvirkning og tillitsperson dekkes av barnevernloven § 1-6 (2018). Barn i fosterhjem har rett til å ha med seg en person som barnet har særlig tillit til. Dette gjelder også ved tilsyn dersom barnet ønsker det. I NOU (2016), ny barnevernlov, ble det også foreslått å i større grad samle funksjonene til talsperson, tillitsperson og tilsynsperson. Oppgavene som disse personene ivaretar foreslås å samles hos én person som kan hete barnets «trygghetsperson».

2. Evalueringsmetode

Vi har benyttet metodetriangulering basert på fem informasjonskilder: 1) dokumentgjennomgang av relevant litteratur, 2) casestudier med utvalgte kommuner og kommunesamarbeid, 3) spørreundersøkelse, 4) oppfølgende intervjuer og 5) statistikk og data for å supplere grunnlagsdokumentasjonen.

I tillegg har vi gjort oppfølgende søk på nett og gjennomført analyser av data mottatt fra Bufdir.

Innhentet informasjon er systematisert og analysert som grunnlag for vurderinger innenfor de ulike områdene som evalueringen omfatter. Vi har drøftet ulike modeller og innretning av tilsynsordningen og gjort vurderinger med bakgrunn i funnene fra kartleggingen. I vurderingen av modeller har vi tatt utgangspunkt i de muligheter som dagens lovverk legger opp til. Vi nevner også andre alternative innretninger av tilsynsordningen.

2.1. Dokumentgjennomgang

For å sikre et godt kunnskapsgrunnlag er det sett hen til en rekke rapporter, forskning og utredninger innen barnevern og fosterhjem generelt, og tilsyn med barn i fosterhjem spesielt. Det er gjennomført en litteraturstudie basert på relevante offentlige publikasjoner og rammebetingelser, herunder Meld. St. 17 (2015-2016) Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste, Prop. 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven, barnevernloven og tilhørende forskrift, NOU 2016:16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse (2016), og rapporter som «Jeg husker ikke navnet hennes engang» (Sundt, 2010). I tillegg er Bufdirs veileder for tilsyn av barn i fosterhjem og opplæringspakke (Bufdir, 2015) vurdert. Dokumentgjennomgangen har lagt grunnlag for videre arbeid med de skisserte problemstillingene og undersøkelsesdesign. Gjennom evalueringen har vi også fått tilgang til, og blitt henvist til, videre dokumentasjon, inkludert malverk, rapporter og statistikk.

2.2. Casestudier

Det er gjennomført tre casestudier med utvalgte kommuner/kommunesamarbeid. Vi har forsøkt å finne modeller som kan illustrere god praksis innenfor tilsynsområdet og hvor kommuner har profesjonalisert tilsynsvirksomheten. Vi har drøftet valg av case med Bufdir og KS, og lagt vekt på å trekke ut eksempler som både kan være til inspirasjon for andre, og som kan belyse ulik innretning med tilhørende fordeler og ulemper. Casestudiene er benyttet for å få en dypere forståelse av variasjonsrikdommen i ulike måter å organisere tilsynsordningen på, og hva som ligger til grunn for kommunenes valg av innretning. For hvert av casene er det gjennomført dybdeintervjuer med aktører og interessenter, med særlig vekt på de som har ansvaret for tilsynsaktiviteten og de som gjennomfører den i praksis. På forhånd ble det utarbeidet en intervjuguide med aktuelle spørsmål og diskusjonspunkter. Aktører som har deltatt i intervjuer omfatter blant andre representanter fra Fylkesmannen, barnevernledere og tilsynspersoner. Informanter har blitt kontaktet ut fra faglige behov og etter henvisning fra andre informanter og oppdragsgiver.

De tre casene belyser ulik grad av profesjonalisering:

- I case 1 er tilsynsvirksomheten organisert gjennom samarbeid med ulike kommuner og lagt til barnevernvakten under barneverntjenesten. Tilsynspersoner er ansatt ved barnevernvakten og har en stillingsandel til tilsyn og resterende stillingsandel til øvrige oppgaver tilknyttet barnevernvakten.
- I case 2 er det gjennom interkommunalt samarbeid opprettet en tilsynsenhet underlagt barnevernet i vertskommunen. Tilsynspersoner er ansatt og jobber i hovedsak med tilsynsoppgaver, men også med tilsyn under samvær.

- I case 3 er det ikke etablert kommunesamarbeid på tilsynsområdet og det er ansatt én person i 50 prosent stilling for å utføre alle tilsyn med fosterhjemsbarn i kommunen.

De tre casene og andre modeller for organisering og innretning av tilsynsordningen er nærmere utdypet i kapittel 5. I tillegg til dybdeintervjuer i tilknytning til casene er det gjennomført enkeltintervjuer med representanter fra kommuner som har innrettet tilsynsordningen på ulike måter. Vi har også innhentet erfaringer med andre måter å organisere tilsynet på gjennom spørreundersøkelsen, jf. del 2.3.

Gjennom casestudiene er det blant annet vurdert og diskutert:

- *Hvordan kommuner har organisert og innrettet tilsynsordningen*. Herunder er det sett på hvem som utfører tilsynet, hvilken kompetanse disse har, hvorvidt og hvordan kommunen samarbeider med andre kommuner eller aktører, og informasjonsflyt mellom omsorgskommune, fosterhjemskommune og tilsynsperson.
- *Kvaliteten i tilsynet*. Det er vurdert hvordan tilsynet utføres, blant annet forberedelser før et tilsynsbesøk, gjennomføring av tilsyn og hvordan tilsynet tilpasses det enkelte barn og situasjon.
- *Oppfølgingen av tilsynet*. Det er diskutert rundt rutiner for oppfølging av bekymringsverdige forhold, kvalitet i tilsynsrapporter, etterfølgende tilsyn og involvering av omsorgskommune og Fylkesmann.
- *Oppfatning av hvordan tilsynsordningen bidrar til å oppnå formålet*. Det er diskutert rundt hva som fungerer godt med den ordningen som er valgt, hva som er negativt eller kunne vært forbedret og hvorvidt endringene har ført til en svekket eller styrket tilsynsordning. Videre er det diskutert hvordan uavhengighet sikres blant annet mellom tilsynsvirksomheten og barnevernet, og hvorvidt tilsynsordningen har legitimitet.
- *Opplæring og veiledning*. Opplæring og veiledning av tilsynspersoner, samt Bufdirs veileder og opplæringsmateriell innen tilsyn, er diskutert med informantene. Herunder er det vurdert i hvilken grad materiellet benyttes og bidrar til å øke kvaliteten på tilsyn.

2.3. Spørreundersøkelse

Vi har utarbeidet en spørreundersøkelse som er sendt til rådmenn i alle kommuner og barnevernledere i ulike bydeler i Oslo og Bergen. Spørreundersøkelsen tar for seg alle de fire deltemaene i evalueringen (jf. avsnitt 1.1), men på et mer overordnet nivå enn hva som er diskutert gjennom dybdeintervjuene med utvalgte kommuner. Flere av respondentene i undersøkelsen har i tillegg gitt utfyllende skriftlige innspill til forbedring av ordningen og kommentarer til svarene.

128 representanter fra kommuner eller kommunesamarbeid har svart på undersøkelsen. Disse svarer til sammen for 177 kommuner eller bydeler, ettersom en del av respondentene har svart for flere samarbeidende kommuner. Svarprosenten er på rundt 40 prosent, ut fra antall kommuner. Målt opp mot antall barn i fosterhjem som kommunene har tilsynsansvar for, er andelen nær halvparten. Både større og mindre kommuner, med eller uten kommunalt samarbeid på tilsynsområdet, har besvart undersøkelsen. Antall barn det føres tilsyn med varierer fra ett til rundt 300.

Det kan av ulike årsaker likevel være skjevheter i utvalget. For eksempel kan det tenkes at kommuner med høyere bevissthet om temaområdet, eller som har gjennomført større endringer de siste årene, har større tilbøyelighet til å svare. Det kan bety at en større andel av de som har gjennomført endringer etter reformen i 2014 har svart enn de som i mindre grad har endret tilsynsordningen de senere årene. Med en svarprosent på 40 prosent av kommunene, må resultatenes tolkes med varsomhet i vurderingene av kommune-Norge som helhet.

Dataene er i noen tilfeller skjønnsmessig korrigert for inkonsistens i svarene.

2.4. Oppfølgende intervjuer

Analysegrunnlaget er supplert med oppfølgende intervjuer basert på funn i dybdeintervjuer, spørreundersøkelse og etter innspill fra oppdragsgiver. Vi har intervjuet KS, Forandringsfabrikken, Norsk fosterhjemsforening, fosterfamilier, tilsynspersoner, en leder for tilsynsordningen i en kommune som ikke er dekket av casene og et tidligere barn i fosterhjem. I tillegg har vi fått eller blitt henvist til skriftlig informasjon fra fem fosterforeldre og Landsforeningen for barnevernsbarn.

Vi har ikke gjort intervjuer med barn i fosterhjem, siden dette ville kreve betydelig innsats over lenger tid for å oppnå kontakt, få informert samtykke fra flere parter og å sikre tilstrekkelig utvalg.

2.5. Supplerende datakilder

For å supplere dataene og få en mer helhetlig oversikt over organisering av tilsynsordningen i ulike kommuner og hvem som gjennomfører tilsyn, har vi gjennomført oppfølgende søk på nett og analyser av data mottatt fra Bufdir. Dataene viser oversikt over kommuner som har inngått samarbeid på tilsynsområdet og hvor mange av lovpålagte tilsyn som er gjennomført i perioden 2008-2017. Vi har også mottatt skriftlig informasjon fra kommuner, for eksempel informasjonsbrosjyre som deles ut til barn ved tilsynsbesøk.

3. Organisering av tilsynsordningen

I dette kapittelet gis det en nærmere beskrivelse av dagens organisering av tilsynsordningen. Faktabeskrivelsene som danner bakgrunnen for dette kapittelet er hovedsakelig hentet fra spørreundersøkelsen vi har gjennomført, Bufdirs veileder for tilsyn med barn i fosterhjem (Bufdir, 2015) og data på barn og unge som er plassert utenfor hjemmet (Bufdir, 2018).

3.1. Roller og ansvar

Som beskrevet i del 1.2 skal barn og unge som lever under forhold som kan skade helsen og utviklingen deres få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barnevernet skal sørge for at barn og unge som ikke kan bo hos familien sin får en trygg og god omsorg. Ved en fosterhjemsplassering må barna forholde seg til flere ulike personer som har som oppgave å snakke med dem, blant annet fra barneverntjenesten og i forbindelse med tilsyn (Bufdir, 2015). Belastningen på barn og fosterfamilie, samt kvaliteten på tilsyn, kan bli påvirket av hvor god koordinering det er mellom involverte parter og hvorvidt oppgavene understøtter hverandre. For eksempel kan svak koordinering mellom barneverntjenesten i omsorgskommunen, fosterhjemskommune og tilsynsperson føre til at tilsynspersonen ikke har tilstrekkelig informasjon til å gjennomføre et kvalitetsmessig godt tilsyn, eller for eksempel at kontaktpersonen i barneverntjenesten og tilsynspersonen besøker barnet på samme dag eller med svært korte mellomrom. Oppfølging fra barneverntjenesten kan også påvirke hvorvidt barnet får tilstrekkelig omsorg i fosterhjemmet, noe som vurderes gjennom tilsynet. Tilsyn med barn i fosterhjem må derfor ses i lys av øvrige forhold knyttet til oppfølging av, og omsorg med, barn i fosterhjem. I dette avsnittet oppsummeres fosterhjemskommunens, omsorgskommunens og Fylkesmannens ansvar. I tillegg har blant annet fosterfamiliene, tillitspersoner, Bufdir og Bufetat viktige roller i tilknytning til den generelle omsorgen av barn i fosterhjem.

3.1.1. Fosterhjemskommunen

Fosterhjemskommunen er den kommunen hvor fosterhjemmet ligger, jf. forskrift om fosterhjem §1, tredje ledd (2014). Fosterhjemskommunen er ansvarlig for godkjenning av fosterhjemmet, tilsyn med barn som er plassert i fosterhjem innenfor egen kommune (der fosterhjemskommunen også er omsorgskommune) og barn som er plassert i fosterhjem i kommunen fra andre omsorgskommuner, med mindre det finnes en skriftlig avtale om at omsorgskommunen skal ha ansvar for tilsynet. Jf. kapittel 1.4.2 er godkjenning av fosterhjem gjennom lovendringene lagt til omsorgskommunen, men dette er ikke trådt i kraft. Ansvaret for tilsyn gjelder fra plasseringstidspunktet og til barnet fyller 18 år, jf. barnevernloven § 4-22 (2018). Dersom barnet er over 18 år er det mulighet for, men ikke krav til, å føre tilsyn, jf. retningslinjer for fosterhjem pkt. 12.1 (2004).

Fosterhjemskommunen har et helhetlig ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem som omfatter planlegging, gjennomføring og oppfølging, herunder:

- At det føres tilsyn med at hvert barn i fosterhjem får forsvarlig omsorg i hjemmet, og at forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen følges opp (nærmere beskrevet i delkapittel 4.1 og 4.2).
- At tilsynspersoner får nødvendig opplæring og veiledning (nærmere beskrevet i delkapittel 4.3.2).
- At tilsyn med hvert barn utføres forsvarlig og i henhold til lovverket (se blant annet delkapittel 4.3.5 om gjennomføring).
- At personopplysninger og sensitive data behandles på en forsvarlig måte.

- At det føres tilsyn med hvert barn så ofte som det er nødvendig for å kunne oppfylle formålet med tilsynet, men minimum fire ganger i året, jf. fosterhjemsforskriften § 9 (2014). Antall tilsyn kan reduseres til to ganger i året dersom visse forhold tilsier det. (Nærmere beskrevet i delkapittel 4.3.3.)
- Godkjenning av tilsynsrapporter og å sende endelige tilsynsrapporter til omsorgskommunen som har oppfølgingsansvar for barnet. Rapporten sendes i kopi til Fylkesmannen dersom rapporten viser alvorlige mangler ved omsorgssituasjonen til barnet. (Nærmere beskrevet i delkapittel 4.3.6.)
- Oppfølging av at eventuelle mangelfulle forhold er bedret gjennom påfølgende tilsyn.
- Avklaring av betalingsansvaret for tilsyn med omsorgskommunen og utbetaling av lønn/godtgjørelse til tilsynspersoner.
- Orientere barnet og fosterforeldrene om kommunens ansvar for tilsynet og hvem som er tilsynspersonen til barnet.
- At tilsynspersonen har tilstrekkelig informasjon om barnet og relevante forhold til å kunne utføre tilsynet.

3.1.2. Omsorgskommunen

Omsorgskommunen er den kommunen som har ansvar etter barnevernloven § 8-4 tredje ledd, jf. forskrift om fosterhjem § 1 (2014). Barneverntjenesten i omsorgskommunen har et helhetlig ansvar for å følge opp barnet og å føre kontroll med at barnet får god nok omsorg i fosterhjemmet, jf. veileder (Bufdir, 2015). Videre dekker ansvaret å gi veiledning og oppfølging til fosterforeldre og å følge opp foreldrene til barnet. Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som det er nødvendig for å følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet og gi fosterforeldrene nødvendige råd og veiledning, men minimum fire ganger i året. Antall besøk fra omsorgskommunen kan reduseres til minimum to ganger i året dersom barnet har bodd i fosterhjemmet i minst to år og barneverntjenesten i omsorgskommunen vurderer at forholdene i fosterhjemmet er gode (Barne- og likestillingsdepartementet, 2014). I direkte tilknytning til tilsyn har omsorgskommunen ansvar for (Bufdir, 2015):

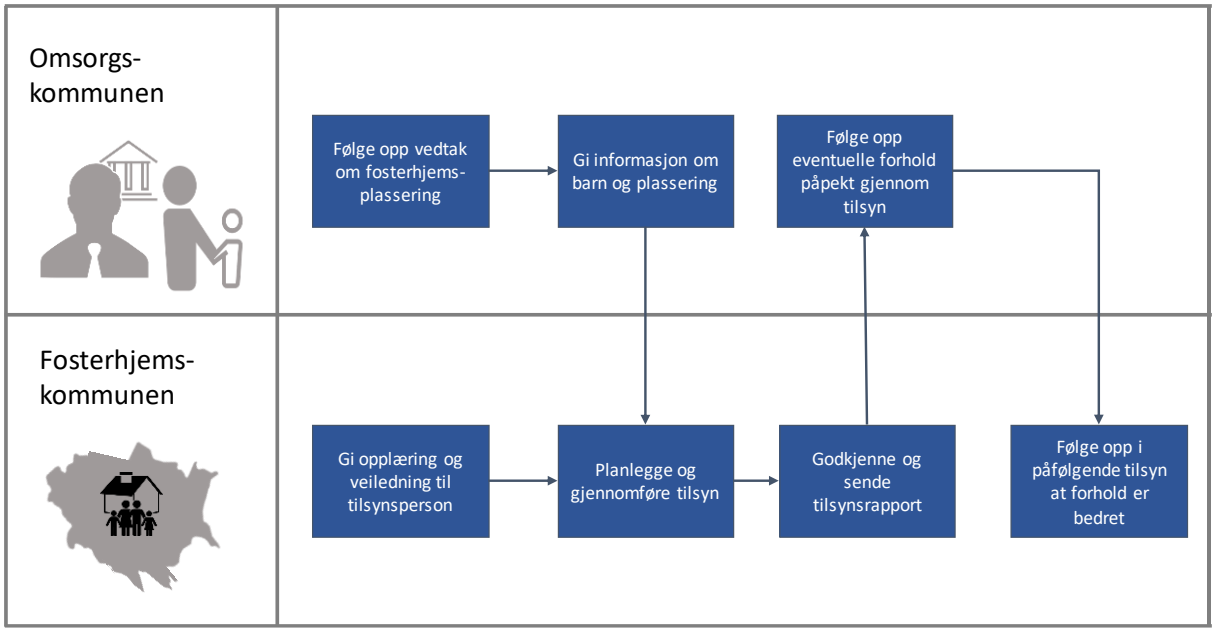
- Å dekke utgifter til lønn, reiseutgifter og eventuelle utgifter til aktiviteter for personer som utfører tilsyn. Fosterhjemskommunen sender refusjonskrav til omsorgskommunen iht. avtale.
- Å gi tilstrekkelig informasjon til fosterhjemskommunen om barnet slik at tilsynet kan utføres på en forsvarlig og god måte og å gi tilsynsperson informasjon om hvem barnets tillitsperson[4] er, dersom barnet har dette. Det er imidlertid fosterhjemskommunen som er ansvarlig for at tilsynspersonen har tilstrekkelig informasjon om barnet.
- Å følge opp tilsynsrapporter og forhold som har fremkommet gjennom tilsyn, og iverksette eventuelle tiltak som følge av tilsynet.

Forholdet mellom fosterhjems- og omsorgskommunen er skissert i Figur 3-1.

---

[4] *En person barnet har tillit til, som dersom barnet ønsker det kan gis anledning til å være med på et tilsynsbesøk.*

Figur 3-1: Forenklet oversikt over omsorgs- og fosterhjemskommunens ansvarsoppgaver innen tilsyn med barn i fosterhjem



Kilde: Menon Economics, med utgangspunkt i fosterhjemsforskriften og veilederen (Bufdir, 2015)

3.1.3. Fylkesmannen

Fylkesmannen fører tilsyn med om kommunene oppfyller pliktene sine i henhold til barnevernloven, jf. barnevernloven § 2-3 b (2018). Fylkesmannen involveres blant annet i forbindelse med behandling av tilsynsklager eller saksbehandlingsklager, og tar stilling til om barnevernet har utført arbeidet i henhold til barnevernlov, forvaltningslov og retningslinjer (Bufdir, 2015). Ved indikasjoner på at barnet ikke får tilstrekkelig omsorg i fosterhjemmet, eller dersom tilsynsrapporten viser alvorlige mangler, settes Fylkesmannen på kopi. Dette kan for eksempel også omfatte indikasjoner på at omsorgskommunen ikke ivaretar sitt ansvar ovenfor fosterbarn eller -foreldre på en god nok måte. Fylkesmannen vurderer da om det skal åpnes tilsynssak overfor omsorgskommunen eller er behov for annen oppfølging (Bufdir, 2015).

3.2. Alternativer for organisering av tilsynet

At ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem ble lagt til kommunen etter 2014, og ikke lenger skulle ligge til barneverntjenesten, åpnet for at fosterhjemskommunen skulle ha større frihet til å velge organisering og innretning av tilsynet. Med bortfall av kravet om oppnevning av en bestemt tilsynsfører til hvert barn, fikk kommunene også større muligheter til å velge hvem som skulle utføre tilsynene, for eksempel om det skulle ansettes tilsynsperson og/eller fortsatt benyttes oppdragstakere. Gjennom krav til opplæring og veiledning av tilsynspersoner fikk kommunene dessuten et insentiv til å fokusere på kontinuitet i tilsynspersoner, for eksempel gjennom ansettelse av personer til å gjennomføre tilsyn. Det vil isolert sett være mer krevende for kommunen å gi tilstrekkelig opplæring og veiledning jo flere tilsynspersoner som er engasjert, og ved hyppigere utskiftinger av tilsynspersoner.

Fosterhjemskommunen må vurdere og velge best egnet organisering og innretning av tilsynsordningen for å ivareta formålet, gitt forholdene i kommunen. Dette gjelder både hvilken instans i kommunen som er ansvarlig for tilsynet og hvem som skal utføre tilsynet. Ansvaret for utførelse av tilsyn kan for eksempel legges til barneverntjenesten eller andre instanser i kommunen, eller det kan inngås ulike former for samarbeid mellom

kommuner. Oppfølging og kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet er utøvelse av offentlig myndighet, og ansvaret kan ikke legges til en privat aktør (Barne- og likestillingsdepartement, 2015). Det skal fremgå av delegasjonsreglementet til fosterhjemskommunen hvilken instans som skal føre tilsynet, jf. fosterhjemsforskriften § 8 (2014). Selv om det gjennom lovendringene implisitt ble en større avstand mellom barneverntjenesten og tilsynsvirksomheten, åpner barnevernloven (2018) og fosterhjemsforskriften (2014) for at tilsynsvirksomheten fortsatt kan legges til barneverntjenesten i kommunen. Lovendringen ga med andre ord en mulighet for, men ikke krav om, å endre organisering av tilsynet. I tilknytning til organisering og innretning av tilsynet er det særlig viktig at kommunen kan velge hvilken instans som skal være ansvarlig for tilsynet, og hvem som skal utføre tilsynet. I tillegg vil ulike faktorer som opplæring av tilsynspersoner og informasjonsflyt ha innvirkning på hvorvidt formålet med tilsynet ivaretas. Faktorer som kan påvirke oppnåelse av formålet er nærmere beskrevet i kapittel 4, og implikasjoner ved ulike modeller for tilsyn er nærmere vurdert i kapittel 5.

3.2.1. Ansvarlig instans for tilsynet

Barneverntjenesten i kommunen

Kommunen kan velge å legge ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem til barneverntjenesten i kommunen, slik som før lovendringen i 2014 (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, 2014). Tilsynet kan legges direkte til barneverntjenesten eller til en enhet eller område underlagt barneverntjenesten. Uavhengig av valgt organisering, må det sikres at den som utfører tilsynet overholder tilstrekkelig uavhengighet ovenfor barneverntjenesten.

Annen tjeneste i kommunen

Kommunen kan også velge å legge tilsynet til andre tjenesteområder i kommunen enn barneverntjenesten. Hvilken instans i kommunen som er mest egnet til å ha ansvar for tilsynet avhenger blant annet av hvilke områder i kommunen som har relevant kompetanse til å ivareta tilsynsansvaret, og organisering av tjenester i kommunen for øvrig. Et relevant tjenesteområde kan for eksempel være helse- og omsorgstjenesten. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, 2014). Ansvaret for tilsyn kan også legges direkte til kommunen som sådan.

Samarbeid med andre kommuner om gjennomføring av tilsyn

Kommuner kan inngå interkommunale samarbeid på tilsynsområdet, for eksempel gjennom en vertskommunemodell. Samarbeidet kan for eksempel organiseres ved at det etableres en egen enhet underlagt barneverntjenesten eller en annen instans i vertskommunen som gjennomfører tilsyn på vegne av de samarbeidende fosterhjemskommunene.

3.2.2. Utfører av tilsynet

En kommune som er ansvarlig for å utføre tilsyn med barn i fosterhjem kan velge å ansette egne tilsynspersoner eller inngå avtale med eksterne/private eller oppdragstakere for gjennomføring av tilsyn. Iht. fosterhjemsforskriften § 8 (2014) skal tilsynspersonen være egnet til å utføre oppgaven, og det skal legges vekt på at personen kan utføre tilsynsoppgavene over tid. Dette har blant annet sammenheng med at barnet skal kunne få tillit til personen, og at utskifting av personer kan skape en belastning for barnet.

Benytte eksterne/private aktører til gjennomføring av tilsynet på vegne av kommunen

Fosterhjemskommunen kan inngå avtale om at ekstern/privat aktør skal gjennomføre tilsynet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, 2014). Kommunens helhetlige ansvar for at tilsynet utføres forsvarlig bortfaller ikke. De som gjennomfører tilsynet omfattes av kommunens internkontroll og Fylkesmannens tilsyn med kommunen, og de eksterne som utfører tilsynet vil være underlagt kommunens instruksjonsmyndighet.

Ansette egne tilsynspersoner

For alle måtene å organisere tilsynet på kan det ansettes egne tilsynspersoner med full eller delvis stillingsprosent (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, 2014). Det kan være én eller flere personer som utfører tilsyn for en fosterhjemskommune.

Oppdragstakere

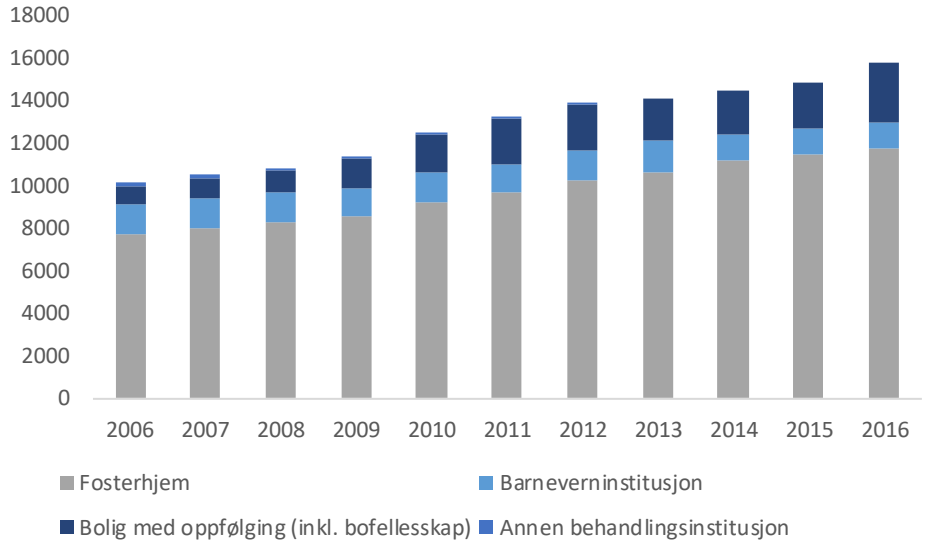
Det kan inngås avtale med oppdragstakere som gjennomfører tilsyn for ett eller flere bestemte barn. Disse kan være privatpersoner og eventuelt engasjert gjennom en virksomhet som formidler slike tjenester. Bruk av oppdragstakere til å føre tilsyn var den vanligste innretningen før lovendringen i 2014

3.3. Dagens organisering av tilsyn

3.3.1. Antall barn og omsorgskommuner

Barnevernsstatistikk fra Bufdir/SSB viser at 15 820 barn og unge var plassert utenfor hjemmet av barneverntjenesten ved utgangen av 2016. Plassering kan skje med og uten foreldres samtykke, være av midlertidig eller mer langvarig omfang og i fosterhjem, barnevernsinstitusjon eller i egen bolig med oppfølging. I 2016 var 11 771 barn og unge plassert i fosterhjem, tilsvarende 74 prosent av barn og unge plassert utenfor hjemmet av barneverntjenesten samme år. Om lag 10 375 av disse var under 18 år, og skal dermed få lovpålagt tilsyn (Bufdir, 2018). Som vist i Figur 3-2, har antall barn og unge som plasseres utenfor hjemmet av barneverntjenesten vokst det siste tiåret, med 55 prosent fra 2006 til 2016. Det har vært vekst også om man ser antallet i forhold til befolkningen generelt for samme aldersgrupper. Dette har sammenheng blant annet med at barnevernet oftere overtar omsorg for yngre barn og at antallet unge i bolig med oppfølging har økt blant annet som følge av flere enslige mindreårige flyktninger (Bufdir, 2018).

Figur 3-2: Antall barn og unge plassert utenfor hjemmet av barneverntjenesten ved utgangen av året



Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics

Antall barn under 18 år plassert i fosterhjem, og som kommunene har tilsynsansvar for, var 9 369 barn ved utgangen av 2017, fordelt på 408 kommuner (Bufdir, 2018). Antall barn kommunene har tilsynsansvar for varierer fra mellom ett til rundt 300 for Oslo og Bergen. 195 kommuner hadde ved utgangen av 2017 tilsynsansvar for 10 barn eller færre (Bufdir, 2018).

Tallene endres som følge av at nye barn plasseres i fosterhjem og ved flyttinger mellom eller ut av fosterhjem. Barn kan også bli adoptert eller fylle 18 år slik at det ikke lenger føres tilsyn med barnet i fosterhjemmet. Antall barn det føres tilsyn med er én av faktorene som kan ha noe å si for hvilken innretning av tilsynsordningen som er hensiktsmessig for kommunen.

3.3.2. Valgt organisering av ansvaret for tilsynet

I dette avsnittet gjengir vi informasjon fra spørreundersøkelsen. Som forklart i avsnitt 2.3 har 128 respondenter svart, og svarene er på vegne av egne kommuner og kommunesamarbeid. Samlet representerer de 177 kommuner eller bydeler. Når vi omtaler hva «kommunene har svart», mener vi de 177 kommunene som respondentene har svart på vegne av.

Tabell 3-1 viser hvordan kommuner som har svart på spørreundersøkelsen (beskrevet i avsnitt 2.3) har oppgitt å organisere ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem i kommunen eller kommunesamarbeidet. Hovedandelen, 79 prosent av 177 kommuner som har svart, oppgir at barneverntjenesten er ansvarlig for tilsynsvirksomheten, enten ved at barneverntjenesten i kommunen generelt er ansvarlig for tilsynsvirksomheten (66 prosent) eller som en egen enhet under barneverntjenesten (14 prosent). Hvis vi ser bort fra de som har svart annet eller ikke har svart, er andelen 92 prosent.

Tabell 3-1: Svar på spørsmålet: «Hvordan har dere organisert deres tilsynsordning?»

Organisering	Antall svar		Antall kommuner*	
Barneverntjenesten i kommunen generelt er ansvarlig	83	65 %	116	66 %
Som egen enhet under barneverntjenesten	11	9 %	24	14 %
Annen tjeneste i kommunen er ansvarlig	10	8 %	12	7 %
Annet / ikke spesifisert	24	19 %	25	14 %
	128	**100 %**	**177**	**100 %**

**Ett svar representerer av og til flere kommuner, slik at antall kommuner er høyere enn antall svar.*
Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse til kommuner

For om lag 7 prosent av kommunene oppgis det at tilsynet er underlagt en annen tjeneste i kommunen enn barneverntjenesten. Basert på tilleggsdata fra Bufdir, fremkommer det at ytterligere 16 kommuner har lagt tilsynet til andre instanser i kommunen enn barneverntjenesten, det vil si at vi har informasjon om at 28 kommuner har lagt tilsynet til en annen instans enn barneverntjenesten. Hovedandelen av disse har lagt ansvaret til helseområdet (helse og sosial, helse og omsorg eller helse og oppvekst) eller til en instans med ansvar for oppvekst (barn og unge, oppvekst, oppvekst og kultur). Noen har egne tilsynsenheter eller ressursteam. Én har oppgitt at ansvaret er lagt til rådmannen, en annen at tilsynet er lagt til NAV.

Bergen, Oslo og Trondheim har barnevernstjeneste på bydelsnivå og ikke kommunalt nivå. Bergen kommune hadde lagt ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem under avdeling for tilsyn med barn i fosterhjem, under helsestasjons- og skolehelsetjenesten (Etat for barn og familie, 2017), men vi har fått informasjon om at tilsynet er lagt til en egen enhet sammen med veiledning til fosterhjem. Oppfølging av fosterhjem i Trondheim kommune gjøres av «Omsorgsenheten for barn og unge», en byomfattende enhet under Barne- og familietjenesten (Barne- og familietjenesten Omsorgsenheten, 2018). I Oslo kommune har flere bydeler lagt tilsynet til

barneverntjenesten, hvorav en bydel har lagt tilsynet under Pedagogisk fagsenter. Tilsyn med barn i beredskaps-hjem i Oslo er underlagt Helseetaten. Barne- og familieetaten har ansvar for grunnkurs for tilsynspersoner for alle bydelene i Oslo.

Ut fra data mottatt fra Bufdir, fremkommer det at mer enn halvparten av kommunene har inngått et samarbeid for gjennomføring av tilsyn med barn i fosterhjem, jf. Tabell 3-2.[5]

Tabell 3-2: Oversikt over kommunesamarbeid på tilsynsområdet

Antall kommuner i samarbeid	Antall samarbeid	Antall kommuner totalt
2	34	68
3	18	54
4	10	40
5	9	45
6	5	30
7	1	7
8	1	8
	78	**252**

Kilde: Bufdir, supplert med informasjon fra spørreundersøkelse og caseintervjuer.

Svarene på hvem som gjennomfører tilsynet er mangelfulle da under halvparten av respondentene har krysset av for om det er ansatt egne personer med ansvar for tilsyn eller om det benyttes eksterne aktører som gjennomfører tilsynsbesøk på kommunens vegne. Målt ut fra antall kommuner, oppgir rundt 61 prosent av de som har svart at eksterne gjennomfører tilsynsbesøk på kommunens vegne, og 59 prosent at de har ansatt egne personer med ansvar for tilsyn.[6] 20 prosent oppgir at de benytter begge deler. Flere av de som har ansatt egne personer, har oppgitt at disse er ansatt i deltidsstillinger. Gjennom caseintervjuene kom det også frem at av de som har ansatt flere faste personer til gjennomføring av tilsyn, benyttes oppdragstakere ved eventuell habilitetsproblematikk eller ved annet behov.

På spørsmål om hva som er årsaken(e) til at man har valgt å organisere tilsynet slik det er i dag, oppgir 59 prosent av kommunene som har svart at det er for å øke kvaliteten og 35 prosent at det er for å øke profesjonaliteten. I tilknytning til disse svarene trekkes det av enkelte frem at det er ansatt faste tilsynspersoner og enkelte trekker frem opplæring. 18 prosent av kommunene oppgir økt uavhengighet som årsak til valgt organisering av tilsynet og 29 prosent for å øke effektiviteten, se Tabell 3-3. Blant de som ikke har oppgitt årsak, men avgitt kommentarer, oppgir flere at det ikke er gjort endringer, at tidligere ordning fungerer greit eller at dette (vil) vurderes.

[5] *Det er noe unøyaktighet og usikkerhet i dataene.*
[6] *Av de som har krysset av for om det er ansatt egne personer med ansvar for tilsyn og/eller at eksterne aktører gjennomfører tilsynsbesøkene på kommunens vegne.*

Tabell 3-3 Svar på spørsmålet: «Hva er årsaken til at dere har valgt å organisere tilsynet slik dere har det i dag?» (flere kryss var mulig)

	Antall svar		Antall kommuner*	
For å øke kvaliteten	71	59 %	97	59 %
For å øke profesjonaliteten	42	35 %	57	35 %
For å øke effektiviteten	35	29 %	47	29 %
For å øke uavhengigheten	23	19 %	29	18 %
Annet	44	37 %	66	40 %

N=120 respondenter / 164 kommuner

**Ett svar representerer av og til flere kommuner, slik at antall kommuner er høyere enn antall svar.*

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse til kommuner.

3.3.3. Endringer i tilsynet etter 2014

29 prosent (49 av 169 kommuner) av de som har svart på spørsmålet om organiseringen er endret som følge av reformen i 2014, har svart ja eller ja og delvis endret, se Tabell 3-4. Det trekkes blant annet frem at det blir gitt mer opplæring og veiledning til tilsynspersoner, at det stilles krav til kompetanse hos tilsynspersoner og at endringene har gjort at en tenker nytt rundt tilsynsordningen. Noen svarer også at de vurderer å endre tilsynsordningen fremover. Over halvparten har svart nei eller nei og delvis på om organiseringen er endret som følge av reformen og rundt halvparten har svart kun nei på om organiseringen er endret.

Tabell 3-4 Svar på spørsmålet: «Er organiseringen endret som følge av reformen i 2014?» (flere kryss var mulig)

Endring etter 2014	Antall svar		Antall kommuner*	
Ja / ja og delvis	35	29 %	49	29 %
Nei / nei og delvis	65	54 %	95	56 %
Delvis (kun delvis)	21	17 %	25	15 %
Totalt	**121**	**100 %**	**169**	**100 %**

**Ett svar representerer av og til flere kommuner, slik at antall kommuner er høyere enn antall svar.*

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse til kommuner.

62 prosent av kommunene som svarte på spørsmålet (104 av 169) oppgir at det har vært helt eller delvis positivt at kommunene som følge av lovendringen har fått større frihet til organisering og utøvelse av tilsynsvirksomheten, se Tabell 3-5. Det trekkes blant annet frem som positivt at kommunene selv kan vurdere hva som fungerer best i kommunen, og at endringene har gitt muligheter for å tenke annerledes. Av de som svarer at det ikke har vært positivt at kommunene har fått større frihet til organisering og utøvelse av tilsynsvirksomheten etter lovendringen, oppgir enkelte at det er behov for tydeligere standarder og avklaringer. Andre oppgir at lovendringen ikke har ført til noen endringer. Av de som har svart «annet», har flere kommentert at det ikke har blitt gjort noen endringer i tilsynet etter reformen, og noen påpeker også at det ikke har blitt vurdert andre ordninger for tilsynsvirksomheten.

Tabell 3-5: Svar på spørsmålet: «Har det vært positivt at kommunene som følge av lovendringen har fått større frihet til organisering og utøvelse av tilsynsvirksomheten?» (kun ett kryss var mulig)

Svar	Antall svar		Antall kommuner*	
Ja	59	48 %	76	45 %
Nei	17	14 %	29	17 %
Delvis	19	15 %	28	17 %
Annet	28	23 %	36	21 %
Totalt	**123**	**100 %**	**169**	**100 %**

**Ett svar representerer av og til flere kommuner, slik at antall kommuner er høyere enn antall svar.*

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse til kommuner.

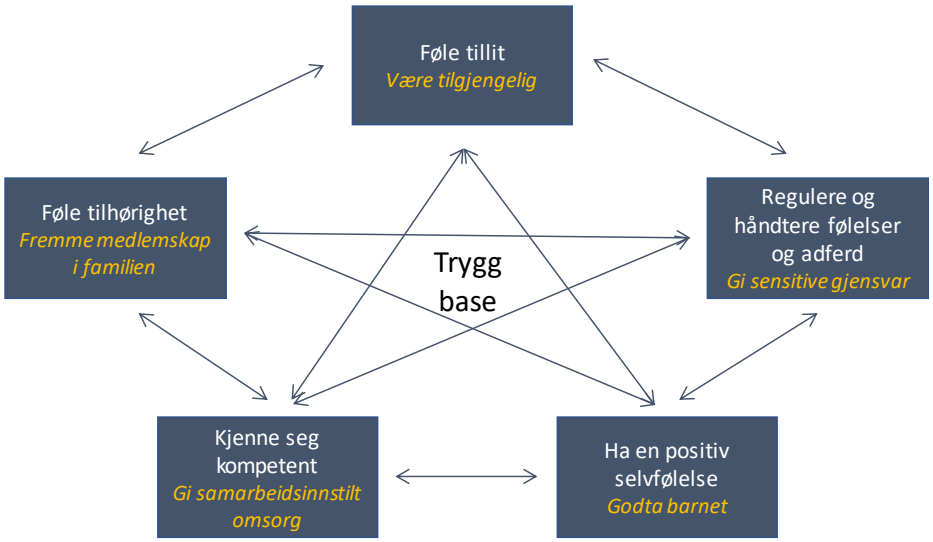
4. Tilsynsordningens oppnåelse av formålet

Formålet med tilsynsordningen er «å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp», jf. barnevernloven § 4-22 (2018). Under drøftes først hva som ligger i forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og forutsetninger for plassering i fosterhjem, deretter ulike faktorer som kan påvirke oppnåelse av formålet med tilsynsordningen og hvorvidt dette synes tilfredsstillende i dag. Grunnlaget for informasjonen i dette kapittelet er hentet fra litteraturstudien, caseintervjuer og øvrige intervjuer. Vurderingene av faktorer som kan påvirke måloppnåelsen er supplert med data fra vår spørreundersøkelse og statistikk fra Bufdir.

4.1. Forsvarlig omsorg

Et av formålene med tilsynet er å kunne avdekke tilfeller der barn i fosterhjem ikke får forsvarlig omsorg. Det er derfor vesentlig for en god tilsynsordning at personene som fører tilsyn har god kunnskap og forståelse for hva god omsorg er og hva slags omsorgsbehov fosterbarnet har. Det er ikke en entydig definisjon av hva tilfredsstillende eller god omsorg er. Forsvarlig omsorg innebærer blant annet at fosterbarnet skal kunne erfare at de har en trygg base i fosterforeldrene. I opplæringsmateriellet til Bufdir (2015) står det blant annet at «Det er i hverdagen, gjennom tusenvis av rutinesituasjoner og samhandlinger, at omsorg utøves, og en trygg base skapes.». Den såkalte omsorgsstjernen, eller trygg base – modellen, er en modell som benyttes for å forstå ulike omsorgsdimensjoner og foreldreadferd, bestående av fem dimensjoner. Hver dimensjon påvirker og blir påvirket av hverandre og støtter til sammen opp under barnets utvikling i fosterhjemmet.

Figur 4-1: Trygg base - modellen



Kilde: Opplæringsmateriell (Bufdir, 2015)

Fosterforeldre skal bidra til at fosterbarnet opplever dem som en trygg base som bidrar til at barnet tør å utforske og lære, men opplever trygghet og bekreftelse hos fosterforeldrene og at de er stabilt til stede for barnet. Fosterforeldre trenger gjerne i større grad enn vanlige foreldre å være mer reflekterte og bevisste rundt omsorgen av fosterbarna. Å forstå hva som kan ligge bak barnets oppførsel og væremåte gjør det lettere å møte barnets reaksjoner og adferd på en reflektert måte. Fosterbarn vil ha ulike utfordringer som varierer i omfang og type, og barn i ulike aldre har ulike behov. Det er viktig at det tas hensyn til det individuelle barnets behov for

ivaretakelse og omsorg (Bufdir, 2015). Fosterhjemsforskriften (2014) presiserer at ansvaret også omfatter tilsyn med at barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn ivaretas på en hensiktsmessig måte. Hvert barns behov må også ses i sammenheng med bakgrunnen til barnet og forutsetningene for plasseringen i fosterhjemmet. Der fosterforeldrene har egne hjemmeboende barn kan det oppstå særlige utfordringer med tanke på opplevd rettferdighet i behandlingen av barna.

4.2. Forutsetninger lagt til grunn for plasseringen

Barn og unge kan plasseres i fosterhjem av ulike årsaker og ha ulike forutsetninger knyttet til det å være i fosterhjemmet. I tillegg til å vurdere om barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, skal tilsynspersonen vurdere om forutsetningene som ble lagt til grunn for plasseringen følges opp. Dette kan for eksempel handle om ulike former for bedring av omsorgen. For å kunne vurdere oppfølgingen er det sentralt at tilsynspersonen har tilstrekkelig informasjon om forutsetningene for plasseringen. Dersom et barn er frivillig plassert i et fosterhjem, beholder foreldrene bestemmelsesretten ovenfor barnet, og fosterforeldrene utøver daglig omsorg på vegne av foreldrene (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016). Foreldrene, fosterforeldrene og barneverntjenesten må sammen bli enge om rammene for plasseringen av barnet. Det kan blant annet handle om hvordan og hvor ofte foreldrene skal ha kontakt med barnet. Foreldrene kan også trekke samtykket, hvor barnet da enten flytter hjem til foreldrene dersom forholdene anses gode nok, eller det fremmes en sak om omsorgsovertakelse. Ved en omsorgsovertakelse må minst ett av vilkårene i barnevernloven § 4-12 (2018) være oppfylt. Dette gjelder dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen av barnet eller knyttet til personlig kontakt og trygghet, dersom barnet er sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende og ikke får dekket behov for behandling og opplæring, dersom barnet er utsatt for alvorlige overgrep eller dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadet som følge av foreldrenes manglende evne til å ta ansvar for barnet. Ved utgangen av 2016 hadde barnevernstjenesten omsorgsansvar for 72 prosent av barn i alderen 0-17 år som var plassert utenfor hjemmet (Bufdir, 2018). Fosterhjem er ett av plasseringsalternativene etter vedtak om omsorgsovertakelse. Fosterforeldrene utøver da daglig omsorg for barnet på vegne av barneverntjenesten, jf. barnevernloven § 4-18 (2018). Foreldrene har fortsatt ansvar for enkelte spørsmål som vedgår barnet, slik som skole, utdanning og religiøse spørsmål.

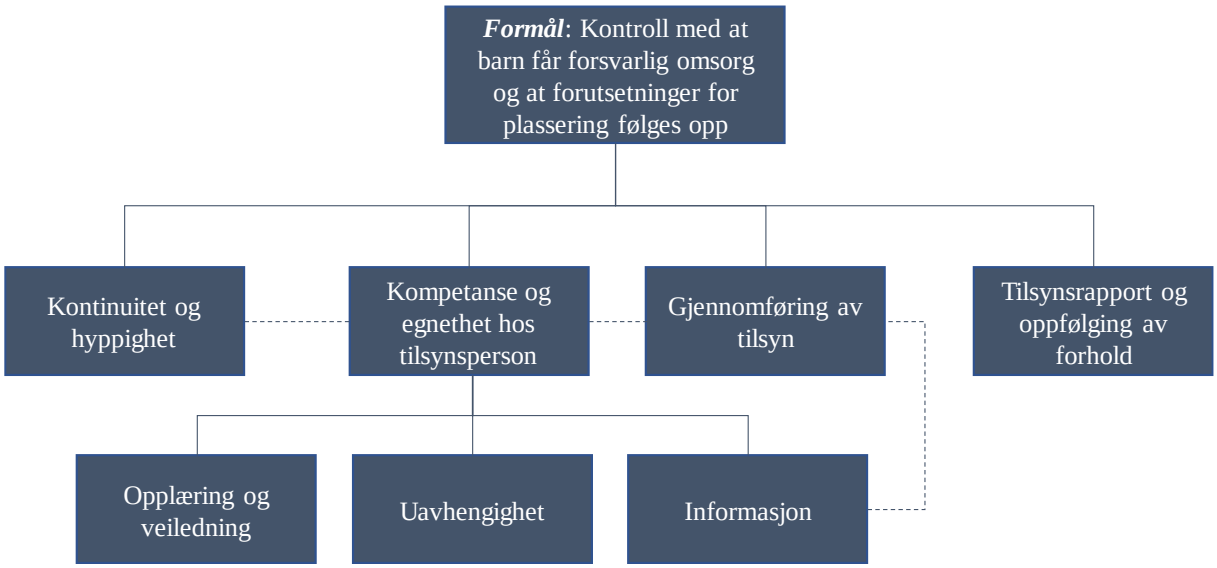
En av forutsetningene for plasseringen kan være samværsordningen og kontakt med foreldre, søsken og/eller øvrig familie. Ved omsorgsovertakelse fratas foreldrene omsorgen for barnet sitt, og dette er en alvorlig inngripen i deres liv. Samvær med foreldre og øvrig familie kan påvirke barnets tilpasning og situasjon i fosterhjemmet. Det kan for eksempel være bestemt at det skal være tilsyn under samvær eller at samværet skal være på et nøytralt sted (Bufdir, 2015). Tilsynspersonen må også ha informasjon om hvordan fosterforeldrene skal møte særskilte behov som barnet har. I tillegg vil det være relevant for tilsynspersonen å ha informasjon om andre sentrale hendelser eller forhold ved barnets liv. For eksempel kan dette være dødsfall i familien.

4.3. Faktorer som kan påvirke oppnåelse av formålet

Under presenteres ulike faktorer som vi antar har påvirkning på i hvilken grad formålet med tilsynet kan sies ivaretatt og i hvilken grad dette anses tilfredsstillende i dag. Barnets meninger og synspunkter gir avgjørende informasjon til vurderingen av om barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet. Tilsynet skal bidra både til å avdekke hvordan barnet opplever situasjonen sin i fosterhjemmet og mer helhetlig hvordan omsorg ivaretas. For at et barn skal kunne uttrykke seg om forhold ved fosterhjemmet, spesielt dersom det er forhold som barnet synes er problematiske, er det en gjengs oppfatning om at barnet må ha tillit til personen han eller hun skal betro seg til. Tillit til tilsynsperson vil igjen avhenge av forhold som tilsynspersonens evne til å snakke med barn og

kontinuitet og hyppighet i besøk med barnet. Tilsynspersonens evne til å snakke med barn og gi muligheter for at barnet kan uttrykke seg antas å kunne påvirkes av tilsynspersonens erfaringer og kompetanse, opplæring og veiledning. I tillegg er det av betydning hvordan tilsynsbesøkene gjennomføres og hvordan eventuelle forhold som avdekkes gjennom tilsynet følges opp. Det er også sentralt at tilsynspersonen har tilstrekkelig informasjon om, og forståelse for, forhold som er av betydning for barnet og plasseringen i fosterhjemmet. Noen av faktorene som kan påvirke oppnåelse av formålet er skissert i Figur 4-2, og utdypes i påfølgende avsnitt.

Figur 4-2: Faktorer som kan påvirke oppnåelse av formålet med tilsynsordningen



Kilde: Menon Economics

4.3.1. Kompetanse og egnethet hos tilsynsperson

For at formålet med tilsynet skal kunne ivaretas, må tilsynspersonen være egnet til å kunne få frem og vurdere om barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og om forutsetningene for plasseringen følges opp. Viktigheten av at tilsynspersonen er egnet til å utføre oppgavene presiseres også i fosterhjemsforskriften § 8 (2014). Et aspekt ved tilsynspersonens egnethet, er opplæring og veiledning, et annet er tilsynspersonens utdanning, erfaring med barn og egnethet for øvrig. I tillegg vil personlige egenskaper og forhold ved den enkelte situasjon kunne tilsi at en person er mer eller mindre egnet til å være tilsynsperson for det gitte barnet i den aktuelle situasjonen som barnet er i. Barnet kan ha en oppfatning om at tilsynspersonen ikke er egnet, eller ha spesifikke ønsker knyttet til valg av tilsynsperson, som også bør tillegges vekt ved valg av tilsynsperson, jf. barnets rett til medvirkning iht. barnevernloven § 1-6 (2018). Et annet aspekt er hvorvidt tilsynspersonen har samme bakgrunn eller har kompetanse hva gjelder barnets språklige eller kulturelle tilhørighet. Det skal tilstrebes at slike forhold ivaretas, jf. veileder (Bufdir, 2015). For å sikre et tilstrekkelig uavhengig tilsyn og at ordningen har legitimitet, må den som fører tilsyn også ha en tilstrekkelig uavhengig rolle ovenfor barneverntjeneste, fosterforeldre og barnets foreldre. Den som fører tilsyn må fremlegge politiattest, jf. barnevernloven § 6-10 (2018), underskrive taushetserklæring og fremlegge avgrenset barneomsorgsattest. Det stilles for øvrig ikke krav til formell bakgrunn for den som skal føre tilsyn, men vedkommende bør ha erfaring med å jobbe med barn og kunne utføre oppgaven over tid (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, 2014).

For at barnets synspunkter skal komme frem, må tilsynspersonen kunne skape tillit. Tillitsdimensjonen trekkes frem gjennom flere av intervjuene og i sentrale dokumenter, blant annet veilederen (Bufdir, 2015). Dette handler

blant annet om tilsynspersonens evne til å snakke med barn og skape åpenhet i møtene med barnet, men også at personen er der over tid (omtales i avsnitt 4.3.4). I ett av intervjuene ble det gitt innspill om at trygghet til tilsynspersonen er helt sentralt, og i de aller fleste sammenhenger ansett som viktigere enn de formelle kvalifikasjonene til personen, og at det er hensiktsmessig at barnet selv skal kunne velge tilsynsperson. At barnet føler trygghet er viktig for å kunne fortelle om eventuelle problematiske forhold i fosterhjemmet, og dermed en forutsetning for at tilsynspersonen skal kunne gjennomføre tilsyn i henhold til formålet med tilsynsordningen. I den sammenheng er det også viktig at barnet får informasjon om hvorfor tilsynspersonen skal snakke med barnet, hva som blir skrevet ned etter et besøk og hvem som får tilgang til informasjonen.

For at tilsynspersonen skal være egnet til å utføre tilsynsoppgavene, bør personen ha nødvendig erfaring og/eller kunnskap om å jobbe med barn (Bufdir, 2015). Det kan være en utfordrende oppgave både å få frem hvordan barnet har det i fosterhjemmet, og å skille mellom om barnet har det utfordrende på grunn av forholdene i fosterhjemmet eller andre faktorer som hva barnet tidligere har opplevd av utfordringer. Dersom barnet ikke er i stand til å danne seg egne synspunkter og meninger om situasjonen i fosterhjemmet, må tilsynspersonen på annen måte, for eksempel gjennom å observere samspillet mellom barn og fosterforeldre og/eller samtaler med fosterforeldre, vurdere hvorvidt barnet får forsvarlig omsorg i hjemmet. Barn i fosterhjem er i en sårbar situasjon og kan ha begrenset mulighet til selv å kunne uttrykke hvordan de mener situasjonen sin er. De vil også ofte mangle gode referanser til hva en «normal» oppvekstsituasjon er. Det er derfor viktig at tilsynspersonen evner å skape trygge rammer for at barnet skal kunne formidle hvordan barnet har det i fosterhjemmet, og at tilsynspersonen har kompetanse til å fange opp relevante forhold som fremkommer gjennom observasjon eller samtaler.

Noe av kritikken mot tidligere tilsynsordning er at det ikke ble stilt krav til formell kompetanse eller faglig erfaring, og at det varierte hvem som ble valgt som tilsynsperson for et barn og hvilke kvalifikasjoner eller kompetanse personen hadde, jf. del 1.3. Samtidig stilles det heller ikke ved dagens tilsynsordning formelle krav til utdannelse eller bakgrunn, selv om flere kommuner har valgt å legge slike krav til grunn ved valg av tilsynsperson. Fra vår spørreundersøkelse finner vi at 28 prosent av kommunene som har besvart spørsmålet «Hvilken kompetanse og erfaring har personene som fører tilsyn?» oppgir at det benyttes personer til tilsyn uten noen formal- eller erfaringskompetanse, se

Tabell **4-1**. Det er imidlertid kun 2 prosent som *bare* oppgir at det benyttes personer uten formal- eller erfaringskompetanse. Flere respondenter har krysset av for at det benyttes tilsynspersoner både med og uten relevant erfaring. Årsaken til dette er at én kommune eller ett kommunesamarbeid kan benytte seg av ulike tilsynspersoner med ulik kompetanse og erfaring.

Ut fra resultatene fra spørreundersøkelsen, synes det å være noe varierende hva som legges vekt på ved valg av tilsynsperson. Flere har supplert svarene med tekstlige innspill og oppgir blant annet at tilsynspersoners kompetanse og erfaring varierer, hvor noen har høy utdanning og kompetanse og andre ikke har det. Det oppgis at tilsynspersoner gjerne har erfaring som lærer, førskolelærer, pedagog, barnehagelærer eller annet av relevans. En del påpeker også at det i hovedsak vurderes kompetanse og erfaring i å bygge relasjoner og/ eller personlig egnethet opp mot hvilket barn det skal føres tilsyn med. Alle som har blitt intervjuet gjennom de tre casene våre har fast ansatte tilsynspersoner og har stilt krav til formalkompetanse ved ansettelsen, i tillegg til personlig egnethet. Ut fra spørreundersøkelsen og intervjuene synes det å i mindre grad stilles konkrete krav til formalkompetanse ved bruk av oppdragstakere enn ved bruk av faste ansatte.

Tabell 4-1: Svar på spørsmålet: «Hvilken kompetanse og erfaring har personene som fører tilsyn?», (flere kryss var mulig)

Svar	Antall svar		Antall kommuner*	
Bachelor innen helse- og sosialfag	85	69 %	121	70 %
Fagarbeider innen helse- og sosialfag	51	41 %	75	43 %
Ingen formal- eller erfaringskompetanse	36	29 %	48	28 %
Annet	58	47 %	83	48 %

N = 124 respondenter / 173 kommuner

**Ett svar representerer av og til flere kommuner, slik at antall kommuner er høyere enn antall svar.*

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse.

På spørsmål om i hvilken grad respondentene i spørreundersøkelsen mener deres organisering av tilsynsordningen gir tilfredsstillende ivaretakelse av at tilsynspersoner har samme kulturelle eller språklige tilhørighet som barnet eller har kompetanse i minoritetens eget språk og kultur, oppgir 45 prosent, målt i antall kommuner, at dette ivaretas i liten eller ingen grad. 18 prosent oppgir at dette tilfredsstilles i meget stor eller stor grad i dag. Andelen barn og unge under barnevernets omsorg med minoritetsbakgrunn var i 2015 på rundt 17 prosent, og det har vært en økning i antall barnevernssaker hvor minoriteter er involvert (PROBA, 2017).

Nærmere vurderinger av kompetanse og egnethet hos tilsynspersoner

Generelt sett synes det som at lovendringen har bidratt til at det er lagt økt vekt på tilsynspersoners kompetanse og erfaring. Det har i større grad enn tidligere blitt tilsatt tilsynspersoner med krav til formell kompetanse og/eller erfaring, og tilsynspersoner er i større grad enn tidligere ansatt, gjerne i en deltidsstilling, som tilsynsperson. Isolert sett er det er rimelig å anta at dette har bidratt til en styrking av tilsynet. Flere vi har fått innspill fra har påpekt at personer med relevant faglig bakgrunn og kompetanse i større grad har forutsetninger for å snakke med barn og tilrettelegge for at barnet kan fortelle om hvordan det oppfatter situasjonen i fosterhjemmet. Samtidig har flere påpekt at det er sentralt at egnethet hos tilsynsperson vurderes for det enkelte barnet, og at barnet bør kunne ha innvirkning på valg av tilsynsperson. Gjennom intervjuene har flere kommentert at barna i liten grad har mulighet for å påvirke valg av tilsynsperson. Det synes heller ikke å være noen klare føringer for hvordan barnet skal gå fram for å eventuelt få byttet tilsynsperson dersom barnet ønsker dette. Økt grad av faste tilsynspersoner legger også i mindre grad til rette for barnets spesifikke ønsker og behov knyttet til valg av tilsynsperson. Flere kommuner benytter imidlertid både faste tilsynspersoner og oppdragstakere for å ivareta enkelte barns behov. I caseintervjuene ble blant annet uavhengighet mellom tilsynsperson og barnevernssaken, og ønsker fra barn på 17 år om å fortsette med tidligere tilsynsperson til barnet blir 18 år, oppgitt som grunner for å benytte oppdragstakere i tillegg til faste ansatte tilsynspersoner. Ivaretakelse av at tilsynspersonen har samme kulturelle eller språklige tilhørighet som barnet eller relevant kompetanse, synes imidlertid ut fra spørreundersøkelsen å i liten grad å være ivaretatt.

4.3.2. Opplæring og veiledning

Tilsynspersonens kompetanse og egnethet vil avhenge av hvilken opplæring og veiledning som gis i tilknytning til tilsynsarbeidet. Det er fosterhjemskommunens ansvar å gi tilsynspersonene nødvendig opplæring og veiledning, jf. barnevernloven § 4-22 (2018), og tilsynspersonen plikter å delta på den opplæringen som kommunen mener er nødvendig. Det er ikke en entydig definisjon av hva som omfattes som nødvendig opplæring og veiledning, og dette vil variere noe ut fra tilsynspersonens forutsetninger og behov, og hva kommunene anser som nødvendig for at tilsynspersonen skal kunne utføre tilsyn på forsvarlig måte. Veilederen (2015) spesifiserer

imidlertid at opplæringen blant annet må inneholde rammer for barneverntjenestens og fosterhjems-kommunens ansvar, tilsynsfunksjonen, omsorgssvikt, samtaler med barn i en krevende situasjon, barnets rettigheter og rapportskriving. Veiledning av tilsynspersonen kan foregå på ulike måter, gjennom individuell veiledning opp mot det enkelte barn det skal føres tilsyn for, gjennom sparring og dialog, kvalitetssikring av tilsynsrapporter eller samlinger og gruppeveiledning.

Tabell 4-2 oppsummerer hva respondentene i spørreundersøkelsen har svart på spørsmål om hvilken opplæring og veiledning som gis til tilsynspersoner.

Tabell 4-2: Svar på spørsmålet: «Hvilken opplæring og veiledning blir gitt til tilsynspersoner?» I prosent av antall kommuner som har svart. (Flere kryss var mulig.)

Svar	Totalt*	Kun gjeldende**
Grunnopplæring	60 %	8 %
Oppfølgingskurs	40 %	1 %
Løpende veiledning	78 %	9 %
Gis ikke spesifikk opplæring	7 %	3 %
Annet	24 %	3 %
Flere typer opplæring/veiledning:		
Grunnopplæring og oppfølgingskurs	31 %	2 %
Grunnopplæring og løpende veiledning	47 %	16 %
Oppfølgingskurs og løpende veiledning	35 %	8 %
Grunnopplæring, oppfølgingskurs og løpende veiledning	27 %	25 %

** Andel av kommuner som har oppgitt at det gis aktuell opplæring/veiledning, alene eller i kombinasjon med annen opplæring/veiledning.*
*** Andel av kommuner som kun har krysset av for aktuell opplæring/veiledning*
Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse. N=173

Rundt 7 prosent av de som har besvart spørsmålet om hvilken opplæring og veiledning som blir gitt, oppgir at det ikke gis spesifikk opplæring til tilsynspersoner. 78 prosent oppgir å gi løpende veiledning til tilsynspersoner, 60 prosent at det gis grunnopplæring og 40 prosent at det gis oppfølgingskurs. Enkelte påpeker at det gis veiledning ved behov, flere at det gjennomføres årlige eller halvårlige samlinger for tilsynspersoner. Noen oppgir også at det deles ut skriftlig materiell. Vi ser at grad av, og innhold i, opplæring og veiledning varierer mellom kommunene. Kommunene skal gi tilsynspersoner nødvendig opplæring og veiledning, jf. barnevernloven §4-22 (2018). Spørreundersøkelsen gir indikasjon på at kun 47 prosent av kommunene gir tilsynspersoner grunnopplæring og løpende veiledning. Det kan imidlertid variere hva som legges i begrepene «grunnopplæring» og «nødvendig opplæring og veiledning». De vi har intervjuet (i casene) som har profesjonalisert tilsynet oppgir at det legges vekt på opplæring og veiledning av tilsynspersoner, men at relevant fagbakgrunn gjør at det i mindre grad er nødvendig med høy grad av opplæring innen barnefaglige temaer og samtaler med barn generelt.

Flere vi har snakket med i forbindelse med caseintervjuer og intervjuer for øvrig påpeker viktigheten av å ha et fagmiljø. De som har ansatt flere faste tilsynspersoner sier at dette har vært vesentlig både for å beholde og å utvikle kompetanse blant de som utfører tilsynet. Et godt fagmiljø kan blant annet bidra til økt kompetanse gjennom faglige diskusjoner og kvalitetssikring. I tilknytning til at det tidligere var flere oppdragstakere, og at det var utfordringer med utskiftninger av personer, synes dagens ordning å i større grad tilrettelegge for at det kan etableres et miljø blant tilsynspersoner. Dette er imidlertid avhengig av hvordan kommunene har innrettet

ordningen og av trekk ved kommunene. Blant annet vil det kunne være lettere å kunne etablere gode fagmiljøer der det er mindre geografiske avstander og større befolkningsgrunnlag eller høyere antall barn det skal føres tilsyn med.

Fra et ressursperspektiv vil det kunne være mer hensiktsmessig å konsentrere opplæring og veiledning til færre tilsynspersoner enn at tilsynet i kommunen utføres av flere ulike personer. I tillegg har det blitt påpekt gjennom intervjuer at det er en fordel for tilsynspersonene å ha tilsynsansvar for flere barn for å kunne få større bredde i erfaringene.

Nærmere vurderinger av opplæring og veiledning av tilsynspersoner

Variasjonen i opplæring og veiledning blant tilsynspersoner som fremkommer gjennom tidligere rapporter, intervjuer og spørreundersøkelsen, tilsier at det i ulik grad tilrettelegges for hvor godt egnet tilsynspersoner er til å gjennomføre tilsynsoppdragene. Resultater fra spørreundersøkelsen indikerer at en vesentlig andel av kommunene ikke gir tilstrekkelig opplæring og veiledning til tilsynspersonene. De som får lite eller ingen opplæring og/eller veiledning har i mindre grad forutsetninger for å kunne gjennomføre tilsyn i henhold til formålet. Økt grad av profesjonalisering blant enkelte kommuner tilsier imidlertid at opplæring og veiledning har blitt styrket som følge av lovendringene, og legger til rette for at formålet med tilsynsordningen oppnås i disse kommunene. Flere har i intervjuer og spørreundersøkelsen også trukket frem opplæring og veiledning som en del av profesjonaliseringen, noe som er i tråd med hensikten med lovendringene fra 2014 (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement, 2014).

Veilederen til Bufdir og opplæringsmateriellet behandles særskilt i kapittel 6.

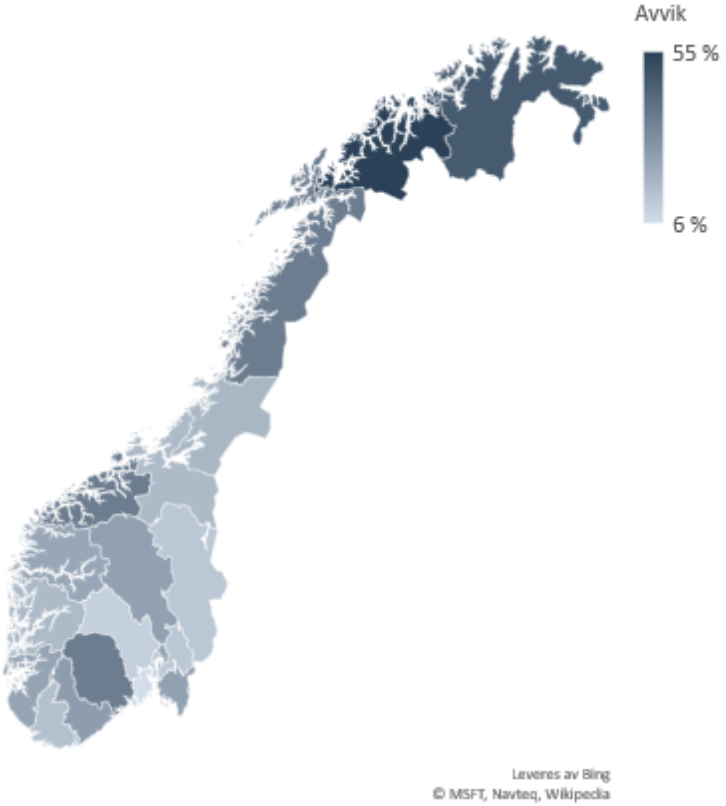
4.3.3. Hyppighet i tilsynsbesøk

Et annet element ved å kunne skape tillit hos barnet er tidsdimensjonen ved tilsynene, det vil si kontinuitet i tilsyn over tid, hyppighet av tilsynsbesøk og varighet ved hvert tilsyn. I henhold til lovkravene skal det gjennomføres fire tilsyn per år, eller eventuelt to der dette er vedtatt. Barnet må i så tilfelle være fylt 15 år og ha vært plassert i fosterhjemmet i minimum to år. For at det skal kunne vedtas at antall tilsynsbesøk reduseres, må fosterhjemskommunen vurdere at forholdene er gode, barnet må samtykke og barneverntjenesten i omsorgskommunen må samtykke (Forskrift om fosterhjem §9, 2014). Statistikk over hvor mange av de lovpålagte tilsynsbesøkene som er gjennomført for 2017 tilsier at dette ikke er eller har blitt fullstendig ivaretatt for flere kommuner. Totalt for alle kommunene, målt i prosent av antall barn kommunene har tilsynsansvar for, har 23 prosent av barna, tilsvarende om lag 2 100 barn, ikke fått antall lovpålagte tilsynsbesøk i 2017 (Bufdir, 2018). Avviket var høyest for Troms og Finnmark, på henholdsvis 55 og 47 prosent. Gjennom spørreundersøkelsen har flere kommentert at det nylig har blitt gjort endringer, slik at eventuelle positive endringer ikke nødvendigvis gjenspeiles i dataene. Enkelte påpeker at det grunnet sykdom eller andre årsaker har vært utfordrende å få gjennomført alle lovpålagte tilsynsbesøk. Avvik kan også ha sammenheng med geografiske avstander og tilgang på egnede personer til å utføre tilsyn.

Tabell 4-3: Prosentvis avvik i antall lovpålagte tilsynsbesøk og antall barn det ikke er ført tilsyn med ved utgangen av 2017, innad i hvert fylke

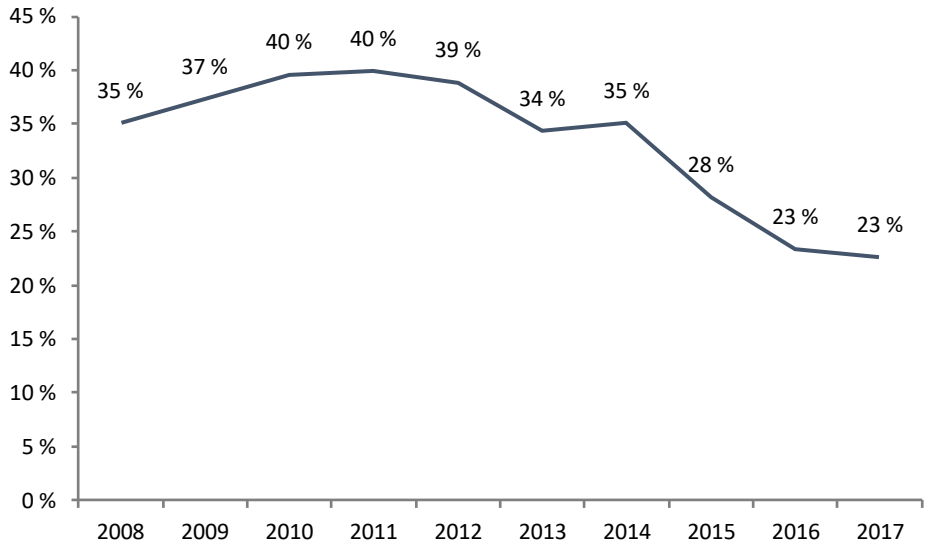
Fylke	Avvik, i prosent av antall barn	Antall barn det ikke er ført tilsyn med
Finnmark	47 %	81
Troms	55 %	213
Nordland	36 %	202
Nord-Trøndelag	18 %	70
Sør-Trøndelag	17 %	93
Møre og Romsdal	36 %	167
Sogn og Fjordane	23 %	45
Hordaland	17 %	129
Rogaland	24 %	211
Vest-Agder	15 %	48
Aust-Agder	26 %	76
Telemark	36 %	156
Vestfold	6 %	41
Buskerud	10 %	56
Oppland	25 %	112
Hedmark	13 %	64
Oslo	24 %	77
Akershus	13 %	94
Østfold	25 %	190
Totalt	**23 %**	**2 125**

Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics



Som Figur 4-3 viser, har andelen barn som ikke får antall lovpålagte tilsyn vært synkende i perioden 2008-2017, fra avvik på mellom 30 og 40 prosent i perioden 2008 til 2014, til avvik på 23 prosent i 2016 og 2017. Det virker sannsynlig at lovendringen fra 2014 kan ha bidratt til den positive utviklingen, men vi har ikke tilstrekkelig informasjon til å kunne konkludere rundt denne sammenhengen.

Figur 4-3: Utvikling i andel barn som ikke har fått lovpålagte tilsyn som andel av totalt antall barn det skulle vært ført tilsyn med, i prosent



Kilde: Bufdir, bearbeidet av Menon Economics

Gjennom caseintervjuene fremkommer det at det er noe ulik praksis hva gjelder tidspunkt for tilsyn. Noen anser kravet på fire tilsyn per barn per år til å gjelde to besøk per halvår, hvorav noen er opptatt av at det gjennomføres ett tilsynsbesøk per barn per kvartal. Gjennom både caseintervjuene, øvrige intervjuer og kommentarer i spørreundersøkelsen er det en generell oppfatning om at noen barn har behov for flere tilsynsbesøk enn hva som er lovpålagt, og at det kan være hensiktsmessig å gjennomføre hyppigere besøk enn én gang i kvartalet eller to ganger i halvåret dersom forholdene tilsier at dette er nødvendig. Som eksempel er det trukket frem at det kan være behov for hyppigere besøk når det tilsettes en ny tilsynsperson for barnet. Samtidig påpeker flere gjennom intervjuene at kravet om fire tilsynsbesøk per år, og at det ikke er mulig å redusere antall tilsynsbesøk før barnet er fylt 15 år, i enkelte tilfeller kan være uhensiktsmessig. Dette gjelder spesielt barn som har blitt plassert i fosterhjem fra de var svært små, og der det ikke har vært identifisert noen bekymringsverdige forhold i fosterhjemmet eller i forbindelse med plasseringen.

Det er gitt innspill om at barn og tilsynspersoner i slike situasjoner gjerne føler at tilsynet er lite hensiktsmessig, og at det for barnet er en belastning å stadig bli påminnet om at det ikke er i en «normal» situasjon. Disse utfordringene underbygges også av innspill fra fosterfamilier. Videre er det påpekt at begrensningen i muligheter for reduksjon i antall tilsynsbesøk ikke er i samsvar med barns rett til medvirkning for å styrke dets posisjon. Det er også gitt innspill om at dersom antall tilsynsbesøk skal reduseres til to, er det viktig at man spør barnet hvorfor det mener at det er hensiktsmessig. Dersom årsaken til at barnet mener antall tilsynsbesøk bør reduseres for eksempel er at det ikke har tillit til tilsynspersonen, vil det være mot sin hensikt å redusere antall tilsyn. I et slikt tilfelle bør det heller vurderes å skifte tilsynsperson.

Antall tilsynsbesøk, og når disse gjennomføres, må også ses i sammenheng med at det gjerne er mange personer involvert i barnets liv og situasjon i forbindelse med at barnet er plassert i fosterhjem. Barneverntjenesten i omsorgskommunen besøker i utgangspunktet også barnet og fosterhjemmet fire ganger i året. Det er imidlertid ikke satt begrensninger knyttet til barnets alder for når disse besøkene kan reduseres til to ganger årlig. Gjennom caseintervjuene har det også blitt påpekt at det ved enkelte tilfeller har vært dårlig koordinering mellom barneverntjeneste og fosterhjemskommune, slik at man kan risikere at barnet får besøk med kort mellomrom av personer som spør om flere av de samme temaene.

Nærmere vurderinger av hyppighet i tilsynsbesøk

Andelen barn som ikke har fått antall lovpålagte tilsynsbesøk har gått ned siden 2011, og spesielt etter 2014. Dette kan være en indikasjon på at lovendringene har bidratt positivt hva gjelder antall tilsyn. Avviket på 23 prosent i 2017 innebærer imidlertid at over 2 100 barn ikke har fått de tilsynsbesøkene som loven krever. Dersom tilsynspersonen ikke gjennomfører de lovpålagte tilsynsbesøkene, vil det være mer utfordrende å etablere et tillitsforhold til barnet, og dermed vanskelig å sikre at formålet med tilsynet ivaretas fullt ut. Antall besøk er imidlertid kun ett element som spiller inn på oppnåelse av formålet, og kvaliteten i tilsynene er vel så viktig. Ettersom antall lovpålagte tilsyn er en indikator som lett lar seg måle, kan prioritering av antall lovpålagte tilsyn i verste fall gå på bekostning av å sikre tilstrekkelig kvalitet i tilsynene. Hvor mange tilsynsbesøk som bør gjennomføres, vil avhenge av hvert barn det skal føres tilsyn med sin situasjon. Kravet om fire, eller eventuelt to, tilsynsbesøk i året synes å legge begrensninger på hvorvidt ressursene som benyttes til tilsyn kan innrettes på en hensiktsmessig måte, både med tanke på at noen barn i perioder kan ha behov for flere besøk, hvorav det i andre tilfeller kan være hensiktsmessig å redusere antall årlige tilsyn også for barn som er under 15 år. Ut fra intervjuer synes det også i enkelte tilfeller å være lite tilrettelagt for at det kan gjennomføres flere enn fire tilsynsbesøk per år, eller at tilsynspersoner får kompensasjon for oppfølging utover de fire årlige besøkene.

4.3.4. Kontinuitet i tilsynsperson

At samme person fører tilsyn med barnet over tid kan gjøre det lettere for barnet å få tillit til tilsynspersonen, og at tilsynspersonen lettere klarer å bli kjent med barnet og forstå forholdene ved barnet og fosterhjemmet. Stabilitet for barnet i forbindelse med fosterhjemsplasseringen skaper også bedre vilkår for barnet. En fosterfamilie har blant annet gitt innspill om at utskifting av personer har negativ innvirkning på hvor mye barnet vil være sammen med personen alene. Mangel på kontinuitet, gjennom stadig utskifting av tilsynspersoner, er ved flere tilfeller trukket frem som utfordringer ved den tidligere tilsynsordningen og/eller ved bruk av oppdragstakere. Gjennom caseintervjuer og øvrige intervjuer med kommuner som har jobbet med å profesjonalisere tilsynet, synes det i større grad å være økt kontinuitet blant tilsynspersoner enn hva som var tilfelle ved tidligere ordning. Samtidig trekkes det frem i flere av intervjuene at kontinuitet i tilsynspersoner fortsatt ikke er tilfredsstillende nok. I spørreundersøkelsen oppgir 71 prosent av kommunene at tilsynsordningen i deres kommune gir tilfredsstillende kontinuitet i tilsynspersoner i stor eller meget stor grad, se Tabell 4-4. Av de som helt eller delvis har endret organiseringen av tilsynsordningen etter 2014, er andelen noe høyere. 80 prosent av disse oppgir at endringene har bidratt til kontinuitet i tilsynspersoner i stor eller meget stor grad, se Tabell 4-5.

Tabell 4-4 Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du deres organisering av tilsynsordningen gir tilfredsstillende kontinuitet i tilsynspersoner?"

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	28	23 %	49	28 %
I stor grad	56	45 %	73	42 %
Til en viss grad	30	24 %	36	21 %
I liten grad	8	6 %	13	8 %
Ingen grad	2	2 %	2	1 %
Totalt	**124**	**100 %**	**173**	**100 %**

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

Tabell 4-5: Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du endringene i hvordan dere har organisert tilsynet har bidratt til kontinuitet i tilsynspersoner?», som også har oppgitt at organiseringen er helt eller delvis endret etter reformen*

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	16	31 %	24	34 %
I stor grad	24	46 %	32	46 %
Til en viss grad	9	17 %	11	16 %
I liten grad	1	2 %	1	1 %
Ingen grad	2	4 %	2	3 %
Totalt	**52**	**100 %**	**70**	**100 %**

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

**De som har krysset av for ja, ja og delvis eller bare delvis på spørsmål om organiseringen er endret som følge av reformen i 2014*

Et annet element ved kontinuitet i tilsynspersoner er hvordan et skifte av tilsynsperson håndteres. Barnet bør få gode forklaringer på hvorfor det ikke lenger er samme person som skal utføre tilsynene. Flere har gjennom caseintervjuene trukket frem at det ved slike tilfeller gjennomføres møter med tidligere og ny tilsynsperson for å lette overgangen for barnet, og at man må gi gode forklaringer på hvorfor barnet nå får en ny person å forholde seg til. Det har også blitt påpekt at det er noen fordeler ved utskifting av tilsynsperson, blant annet fordi en ny person kan se ting på litt andre måter enn en person som har vært inne som tilsynsperson i lang tid. Gjennom dialog med tidligere og ny tilsynsperson kan det da fremkomme ting ved barnets situasjon i fosterhjemmet som ikke tidligere var belyst.

Nærmere vurderinger av kontinuitet i tilsynsperson

Inntrykk fra intervjuer og spørreundersøkelsen tilsier at kontinuiteten i tilsynspersoner er bedret siden reformen i 2014. Flere av de som har ansatt tilsynspersoner oppgir at det har bidratt til å bedre kontinuiteten i tilsynspersoner og vært med på å forbedre ordningen. Samtidig trekker flere frem at det fortsatt er utfordrende både å rekruttere tilsynspersoner og å sikre kontinuitet. Kontinuitetsutfordringene synes således å ha blitt redusert siden 2014, men er fortsatt ikke fullt ut tilfredsstillende håndtert. Kontinuitet er også koblet til hvorvidt det blir gjennomført antall årlige lovpålagte tilsyn, ved at utskifting av tilsynspersoner gjør det mer utfordrende å ivareta antall tilsynsbesøk. Som vist i avsnitt 4.3.3. synes antall lovpålagte tilsynsbesøk også å ha blitt bedret, men fortsatt ikke å være tilfredsstillende.

4.3.5. Gjennomføring av tilsynsbesøk

For at tilsynspersonen skal kunne vurdere hvorvidt barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, vil det være av betydning hvordan tilsynet utføres. Tilsynspersonens evne til å skape tillit til barnet, gjennom personens egnethet og kompetanse samt hyppighet og kontinuitet i tilsynene, vil være avgjørende for oppnåelse av formålet. Dette er imidlertid en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for at formålet med tilsynet skal ivaretas. Tilsynspersonen må også ha en god forståelse for formålet med tilsynsordningen og barnets situasjon, og vite hva man skal se etter for å kunne vurdere om barnet får forsvarlig omsorg. Dette handler blant annet om å tilrettelegge for at barnet får uttrykt seg om, eller å på andre måter fange opp, relevante forhold rundt barnet og dets situasjon.

Det er særlig viktig at tilsynspersonen forklarer barnet hvorfor personen er der, og at hensikten med tilsynet er å kontrollere om barnet har det bra i fosterhjemmet (Bufdir, 2015). Dette trekkes også frem i intervjuer, samt at

det er viktig at barnet får informasjon om hva som blir formidlet videre og til hvem. Et tidligere fosterbarn har gjennom intervju gitt innspill om at det kan være utfordrende for barn å forstå hva en rapport er og hva den skal brukes til. Slike elementer kan ha innvirkning på hvor trygg barnet er på å fortelle om forholdene i fosterhjemmet. Det er også viktig at barnet føler at tilsynspersonen er der for dem, og ikke for fosterforeldrene. Dersom barnet ikke har det bra i fosterhjemmet og opplever at tilsynspersonen har et tett forhold til fosterforeldrene, kan det være mindre tilbøyelig til å fortelle om problematiske forhold. Det har ved kritikk mot tidligere ordning og gjennom intervjuer også blitt sagt at tilsynspersonens rolle tidligere ofte ble forvekslet med den til en støttekontakt.

Tilsynet må planlegges og det må avtales tidspunkt for når tilsynsbesøket skal finne sted med fosterforeldre og barnet. Tilsynet kan gjennomføres og tilrettelegges for på ulike måter, for eksempel ved at tilsynspersonen og barnet snakker sammen i fosterhjemmet, med eller uten andre til stede, eller andre steder hvor barnet kan føle seg trygg. Barnet har rett til å snakke med tilsynspersonen alene, samtidig som ikke alle barn vil ønske det. For å tilrettelegge for et godt tilsyn, skape tillit og ivareta barns rett til medvirkning, bør barnet spørres om hvordan det mener at tilsynet skal gjennomføres (Bufdir, 2015).

Blant de vi har intervjuet i casene som har profesjonalisert tilsynet, påpeker flere at det i lys av hvordan tilsynet gjennomføres, hvilke temaer det prates om og tilsynspersonenes evne til å fange opp relevante forhold, har ført til bedre gjennomføring av tilsyn. Noen uttrykker at det har blitt fanget opp forhold ved barnets situasjon som har ført til at det har blitt satt i verk ytterligere tiltak eller flyttinger som følge av tilsyn, mens disse forholdene ved tidligere ordning ikke ble fanget opp. I spørreundersøkelsen svarer 68 prosent at tilsynsordningen i stor eller meget stor grad gir tilfredsstillende mulighet til å avdekke bekymringsverdige forhold, se Tabell 4-6. Av de som har oppgitt å helt eller delvis ha endret organisering etter 2014, oppgir 71 prosent at endringene i tilsynsordningen har bidratt til muligheter til å avdekke bekymringsverdige forhold i stor eller meget stor grad, se Tabell 4-7. Ut fra intervjuene finner vi indikasjoner på at kvalifiserte tilsynspersoner med kompetanse innen samtaler med barn kan ha bidratt til dette.

Tabell 4-6: Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du deres organisering av tilsynsordningen gir tilfredsstillende mulighet til å avdekke bekymringsverdige forhold?"

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	20	16 %	32	19 %
I stor grad	64	52 %	85	49 %
Til en viss grad	31	25 %	40	23 %
I liten grad	8	7 %	15	9 %
Ingen grad	-	-	-	-
Totalt	**123**	**100 %**	**172**	**100 %**

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

Tabell 4-7: Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du endringene i hvordan dere har organisert tilsynet har bidratt til mulighet til å avdekke bekymringsverdige forhold?», av de som også har oppgitt at organiseringen er helt eller delvis endret etter reformen*

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	11	22 %	17	25 %
I stor grad	23	45 %	32	46 %
Til en viss grad	13	25 %	16	23 %
I liten grad	2	4 %	2	3 %
Ingen grad	2	4 %	2	3 %
Totalt	**51**	**100 %**	**69**	**100 %**

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

**De som har krysset av for ja, ja og delvis eller bare delvis på spørsmål om organiseringen er endret som følge av reformen i 2014*

Nærmere vurderinger av gjennomføring

Innspill fra intervjuene og spørreundersøkelsen tyder på at kommuner har vektlagt å gjennomføre gode tilsyn og at barnets synspunkter kommer frem. Det er også påpekt at veilederen til Bufdir og tilsynsrapportmaler har bidratt til å i større grad strukturere tilsynene og at relevante områder dekkes. Flere trekker frem at evne til å snakke med barn er særlig viktig i gjennomføringen av tilsyn, og at personer med relevant bakgrunn og/eller kompetanse vil ha bedre forutsetninger for å skape trygge rammer for barnet til å ytre sine meninger. I veilederen presiseres det at kontakten med barnet må innrettes ut fra barnets alder og modenhet. Flere har i intervjuer også kommentert at det er viktig å tilpasse tilsynet etter barnets alder og modenhet, for eksempel med tanke på om tilsynspersonen i stedet for, eller i tillegg til, samtaler med barnet bør observere samspillet mellom fosterforeldre og barnet. Det synes imidlertid ikke å være klare retningslinjer eller praksis på dette punktet.

4.3.6. Tilsynsrapporten

Tilsynsrapporten er sentral for å belyse forhold ved barnets situasjon i fosterhjemmet, og benyttes for å vurdere om forholdene i fosterhjemmet er gode nok - eller om det bør iverksettes ytterligere undersøkelser og/eller tiltak. Tilsynsrapporten godkjennes av fosterhjemskommunen, som kontrollerer at rapporten gir tilstrekkelig informasjon til at formålet anses ivaretatt, og videresendes til omsorgskommunen, eventuelt med Fylkesmannen på kopi dersom forholdene tilsier det. Tilsynsrapportens innhold er derfor av betydning blant annet for å sikre at omsorgskommunen er bedre i stand til å følge opp barnet i fosterhjemmet og for videre oppfølging. Rapporter fra tidligere besøk er også viktige for påfølgende tilsyn og vurderinger av om eventuelle problematiske forhold er tatt tak i. I tillegg gir tilsynsrapportene muligheter til å vurdere hvordan tilsynspersoner utfører tilsynene og til bedre oppfølging og videreutvikling.

Etter hvert tilsyn skal det utarbeides en rapport med

- vurderinger av barnets situasjon i hjemmet
- hvilke forhold vurderingene bygger på
- om det har vært samtaler med barnet
- om barnet har fått mulighet til å uttrykke sine meninger
- hva barnet har uttrykt
- om det bør innhentes ytterligere informasjon

Fosterhjemskommunen kontrollerer at forholdene er fulgt opp i etterfølgende tilsyn. Dersom det avdekkes alvorlige forhold, må fosterhjemskommunen umiddelbart informere omsorgskommunen om dette.

I spørreundersøkelsen har 77 prosent av kommunene oppgitt at de mener dagens organisering gir tilfredsstillende rapportering/dokumentering av tilsynet i stor eller meget stor grad, jf. Tabell 4-8. 83 prosent av de som har oppgitt å ha endret ordningen etter reformen i 2014[7] mener endringene har bidratt til dette i stor eller meget stor grad.

Tabell 4-8: Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du dagens organisering gir tilfredsstillende rapportering/dokumentering av tilsyn?»

	Antall svar	Andel	Antall kommuner	Andel
I meget stor grad	38	31 %	58	34 %
I stor grad	61	50 %	74	43 %
Til en viss grad	20	16 %	33	19 %
I liten grad	3	2 %	6	4 %
Ingen grad	-	-	-	-
Totalt	**122**	**100 %**	**171**	**100 %**

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å svaret på i hvilken grad tilsynsrapporten dekker ulike elementer, på en femdelt skala fra «i ingen grad» til «i meget stor grad». Resultater fra spørreundersøkelsen, hvor «i ingen grad» er vektet med verdien 0, og «i meget stor grad» er vektet med verdien 4, er vist i Figur 4-4.

Figur 4-4: Utvikling: Svar på spørsmål "I hvilken grad dekker tilsynsrapporten følgende elementer?"

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse. N=123-125

[7] *De som har krysset av for ja, ja og delvis eller bare delvis på spørsmål om organiseringen er endret som følge av reformen i 2014*

Resultatene viser at respondentene mener at tilsynsrapportene dekker best informasjonen om *tilsynspersonen har snakket med barnet*. Sett opp mot formålet med tilsynet, synes spesielt vurderinger av *om formålet med plasseringen synes ivaretatt* å være relativt svakt dekket. 20 prosent av respondentene oppgir at vurdering av barnets situasjon dekkes av tilsynsrapportene til en viss grad.

Alle vi har intervjuet i forbindelse med casene har gitt innspill om at tilsynsrapportene er vesentlig forbedret fra tidligere. Flere har påpekt at det tidligere ikke var mulig ut fra rapportene å identifisere hva barnet hadde uttalt, og hva som gjorde at tilsynspersonene dro de konklusjonene vedkommende gjorde. Som eksempel blir det trukket frem at det før kunne stå beskrevet at «alt er fint» eller «barnet har det bra», uten at man kunne identifisere hva som var bakgrunnen for tilsynspersonens vurdering. Flere har påpekt at rapportmalen har gjort at både rapport og gjennomføring av tilsynet har blitt mer strukturert. I tillegg har flere påpekt at tilsynsrapportene i større grad benyttes av barneverntjenesten, og i visse tilfeller er tilsynspersoner også kalt inn som vitne når en barnevernssak skal opp i fylkesnemnda eller domstol. Dette kan også tyde på at tilsynet i slike sammenhenger har fått økt legitimitet.

Nærmere vurderinger av tilsynsrapportene

Av innspillene vi har fått gjennom intervjuer, synes det gjennomgående at rapportene har blitt forbedret sammenliknet med tidligere. Dette gjelder både i form av at rapportene er mer utfyllende, at kvaliteten er jevnere og at det i større grad er skilt mellom observasjoner og/eller hva barnet har formidlet og hva tilsynspersonen har gjort av vurderinger. Rapportmaler synes å ha bedret både gjennomføring og selve rapportene. Det er noen ulike synspunkter hva gjelder formidling av informasjon fra tilsynsrapportene og hva som skrives i rapportene. Barna må få vite hva som skrives og hvem som mottar informasjonen. Enkelte har påpekt at fosterforeldrene bør få tilgang til tilsynsrapportene, mens andre mener det er sentralt at informasjonen ikke videreformidles til fosterforeldrene. Dette kan illustrere en avveining mellom at barnet må føle seg trygg på at det kan formidle eventuelle problematiske forhold uten at fosterforeldrene trenger å vite hva barnet har sagt, og at fosterforeldrene ønsker informasjon om hvordan barnet sier at det har det og hvordan tilsynspersonen oppfatter barnets situasjon i fosterhjemmet.

4.3.7. Informasjon

For at tilsynspersonene skal kunne vurdere hvorvidt forutsetningene for plasseringen blir fulgt opp, er det en nødvendig forutsetning at de får tilstrekkelig informasjon om barnet og barnets særskilte situasjon. I Bufdirs veileder (2015) spesifiseres det at sentrale dokumenter knyttet til forutsetningene for plasseringen er:

- *Barneverntjenestens vedtak om frivillig plassering eller fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse og samvær*. Dokumentene inneholder informasjon om formålet med plasseringen i fosterhjem, tidsaspektet for plasseringen, historikken til barnet og vurderinger av barnets behov.
- *Omsorgsplan*. Ved omsorgsovertakelse skal det finnes en omsorgsplan. Denne gir informasjon om barneverntjenestens vurderinger av hvor barnet skal bo og vokse opp, barnets relasjon til foreldre og familie for øvrig og om barnet har særlige behov som krever oppfølging.
- *Tiltaksplan*. Ved frivillig plassering utarbeider barneverntjenesten en tiltaksplan. Denne tydeliggjør barnets behov og hvordan disse skal imøtekommes. Tiltaksplanen har et kortere tidsperspektiv enn omsorgsplanen.
- *Samværsavtale*. Ved vedtak om omsorgsovertakelse utarbeides det en samværsavtale for hvordan samvær med foreldre skal tilrettelegges for og gjennomføres, blant annet datoer, varighet, sted og deltakere. Denne utarbeides av barneverntjenesten i samarbeid med fosterforeldre, foreldre og eventuelle andre som skal ha samvær.

I tillegg er det viktig at tilsynspersonen får relevant informasjon om barnet og bakgrunnen til barnet hvis det kan ha betydning for tilsynet. Dette kan for eksempel være opplysninger om etnisk, religiøs og språklig bakgrunn, søsken og andre betydningsfulle personer for barnet, interesser og helse. Tilsynspersonen må som tidligere nevnt også få informasjon om eventuelle endringer i barnets liv som kan være av betydning. Dersom det gjennom tilsynet har fremkommet bekymringsfulle forhold knyttet til barnet, må tilsynspersonen også få informasjon om hva som er gjort for å bedre situasjonen. Det er også relevant for tilsynspersonen å få informasjon om hvordan barneverntjenesten følger opp foreldrene mens barnet bor i fosterhjemmet.

Gjennom samtaler med kommuner som har jobbet med å profesjonalisere tilsynsordningen, påpekes det at det har vært utfordrende å få tak i tilstrekkelig informasjon om barnet fra omsorgskommunen, spesielt i startfasen. Flere fosterforeldre oppgir i intervju eller skriftlige innspill at informasjonen har vært for dårlig. Som eksempler nevnes bytte av tilsynsperson uten at det er gitt beskjed, og at tilsynspersoner ikke var informert om relevante forhold. Fosterfamilier har også gitt innspill om at det i liten eller ingen grad gis informasjon om tilsynsordningen, og at dette ikke er tilstrekkelig dekket gjennom opplæringen som fosterforeldrene får. Utfordringer både med å få informasjon, og kvaliteten på informasjonen som gis, bekreftes også gjennom øvrige intervjuer. Videre er det påpekt at barnet ikke har nok informasjon om hva man skal gjøre og hvem man kan si fra til dersom ordningen med tilsynspersonen ikke fungerer.

Gjennom spørreundersøkelsen svarer 63 prosent av kommunene at de mener dagens ordning gir tilfredsstillende informasjonsflyt mellom fosterhjems- og omsorgskommune i stor eller meget stor grad, se Tabell 4-9. 62 prosent mener det gis tilfredsstillende informasjon til tilsynsperson om barnets situasjon og bakgrunn for plasseringen i stor eller meget stor grad, se Tabell 4-10. Hovedandelen mener at endringene i organisering har hatt innvirkning på informasjonsflyten mellom fosterhjems- og omsorgskommune og informasjon til tilsynsperson, se Tabell 4-11 og Tabell 4-12.

Tabell 4-9 Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du deres organisering av tilsynsordningen gir tilfredsstillende informasjonsflyt mellom fosterhjemskommune og omsorgskommune?"

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	17	14 %	26	15 %
I stor grad	61	49 %	83	48 %
Til en viss grad	39	31 %	55	32 %
I liten grad	8	6 %	10	6 %
Ingen grad	-	-	-	-
Totalt	**125**	**100 %**	**174**	**100 %**

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

Tabell 4-10 Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du deres organisering av tilsynsordningen gir tilfredsstillende informasjon til tilsynspersonen om barnets situasjon og bakgrunn for plassering?"

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	10	8 %	21	12 %
I stor grad	64	52 %	86	50 %
Til en viss grad	41	33 %	55	32 %
I liten grad	8	6 %	10	6 %
Ingen grad	1	1 %	1	1 %
Totalt	**124**	**100 %**	**173**	**100 %**

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

Tabell 4-11: Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du endringene i hvordan dere har organisert tilsynet har bidratt til informasjonsflyt mellom fosterhjems- og omsorgskommune?», som også har oppgitt at organiseringen er helt eller delvis endret etter reformen*

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	10	19 %	14	20 %
I stor grad	17	33 %	27	39 %
Til en viss grad	17	33 %	21	30 %
I liten grad	6	12 %	6	9 %
Ingen grad	2	4 %	2	3 %
Totalt	**52**	**100 %**	**70**	**100 %**

** De som har krysset av for ja, ja og delvis eller bare delvis på spørsmål om organiseringen er endret som følge av reformen i 2014*

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

Tabell 4-12: Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du endringene i hvordan dere har organisert tilsynet har bidratt til informasjon til tilsynspersonen om barnets situasjon og bakgrunn for plassering?», som også har oppgitt at organiseringen er helt eller delvis endret etter reformen*

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	12	23 %	18	26 %
I stor grad	22	42 %	31	44 %
Til en viss grad	12	23 %	15	21 %
I liten grad	4	8 %	4	6 %
Ingen grad	2	4 %	2	3 %
Totalt	**52**	**100 %**	**70**	**100 %**

** De som har krysset av for ja, ja og delvis eller bare delvis på spørsmål om organiseringen er endret som følge av reformen i 2014*

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

Nærmere vurderinger av informasjon

Gjennom intervjuene har flere påpekt at det er utfordrende å få tak i tilstrekkelig informasjon fra omsorgskommunen, og at dette gjerne må etterspørres flere ganger. Det synes å være uklarheter både ved rutiner for informasjonsformidling mellom omsorgskommune og fosterhjemskommune, hva slags informasjon

som bør foreligge og hvem som er ansvarlig for å sikre at informasjonen blir gitt. Det synes for flere å være behov for tydeligere rutiner knyttet til informasjonsformidling (hvilken informasjon, til hvem, når og hvordan). Det synes også å være uklart hvordan eventuelle nye forhold ved situasjonen av relevans skal formidles til tilsynspersonen, for eksempel om tilsynspersonen skal ta kontakt med barnevernet i omsorgskommunen direkte før et tilsynsbesøk eller om dette skal formidles via fosterhjemskommunen til tilsynspersonen. Mangel på informasjon kan gjøre at tilsynspersonen ikke kan ivareta formålet med tilsynet. Fosterbarna har også behov for tydelig informasjon om hvem tilsynspersonen er og annen informasjon knyttet til tilsynet. Flere kommuner har utarbeidet informasjonsbrosjyrer som deles ut til barna ved tilsyn. Det har også blitt nevnt at sosiale medier eller andre teknologiske hjelpemidler kunne gjort det lettere for barna å formidle relevant informasjon til tilsynspersonen. Ingen har gjennom intervjuer eller spørreundersøkelse oppgitt at det gis for mye informasjon, med unntak av én som påpeker at noen omsorgskommuner har sendt informasjon utover hva tilsynspersonen har behov for, for å gjøre et godt tilsyn, og en som har kommentert at det er mange skjemaer som skal fylles ut. Det må gjøres en vurdering av hvilken informasjon som er mest relevant å formidle til ulike aktører og å sikre sikker behandling av sensitive opplysninger.

4.3.8. Oppfølging av bekymringsverdige forhold

For at tilsynsordningen skal kunne bidra til at eventuelle problematiske forhold i fosterhjemmet tas tak i, er det nødvendig at tilsynsrapport og/eller annen informasjon fra tilsynspersoner blir fulgt videre opp. Dette fordrer at tilsynspersonen gir umiddelbart beskjed til omsorgskommunen ved indikasjon på alvorlig omsorgssvikt eller forhold som kan skade barnet på annen måte. Videre må tilsynsrapporten godkjennes av fosterhjemskommunen og videresendes til omsorgskommunen, som må følge opp forhold av betydning. Tilstrekkelig oppfølging etter tilsynsbesøk fordrer derfor tilstrekkelig god informasjonsflyt mellom omsorgs- og fosterhjemskommune og at det tas tak i eventuelle forhold som må følges opp.

Spørreundersøkelsen viser at 73 prosent av de som dekkes av spørreundersøkelsen mener dagens organisering av tilsynsordningen bidrar til tilfredsstillende oppfølging av bekymringsverdige forhold i stor eller meget stor grad, se Tabell 4-13. Når det gjelder om endringen i organiseringen har bidratt til oppfølging av bekymringsverdige forhold, svarer 80 prosent av kommunene at endringen har bidratt til dette i stor eller meget stor grad, se Tabell 4-14. Dette gjelder kun de kommunene i Tabell 4-13 som har svart at organiseringen er endret etter 2014.[8] Gjennom caseintervjuene er det trukket frem eksempler på at man tidligere har hatt tilsyn med barn i fosterhjem uten at det har blitt indikert bekymringsverdige forhold, hvorav man i kraft av ny tilsynspersons erfaringer og kunnskap nå har fått indikasjoner på at forholdene ikke var tilfredsstillende, noe som har ført til at det har blitt satt inn tiltak. Dette samsvarer med funnene fra spørreundersøkelsen.

---

[8] *De som har krysset av for ja, ja og delvis eller bare delvis på spørsmål om organiseringen er endret som følge av reformen i 2014.*

Tabell 4-13 Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du deres organisering av tilsynsordningen gir tilfredsstillende oppfølging av bekymringsverdige forhold?"

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	22	18 %	35	20 %
I stor grad	67	54 %	91	53 %
Til en viss grad	32	26 %	39	23 %
I liten grad	3	2 %	8	5 %
Ingen grad	-	-	-	-
Totalt	**124**	**100 %**	**173**	**100 %**

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

Tabell 4-14: Svar på spørsmål "I hvilken grad mener du endringene i hvordan dere har organisert tilsynet har bidratt til oppfølging av bekymringsverdige forhold?», som også har oppgitt at organiseringen er helt eller delvis endret etter reformen*

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	7	14 %	11	16 %
I stor grad	31	61 %	44	64 %
Til en viss grad	9	18 %	10	14 %
I liten grad	3	6 %	3	4 %
Ingen grad	1	2 %	1	1 %
Totalt	**51**	**100 %**	**69**	**100 %**

** De som har krysset av for ja, ja og delvis eller bare delvis på spørsmål om organiseringen er endret som følge av reformen i 2014*

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

Nærmere vurderinger av oppfølging av bekymringsverdige forhold

Det finnes ikke oversikt over hvor mange barn som kan sies å ikke få forsvarlig omsorg i fosterhjemmet. Det har imidlertid ved flere eksempler blitt avdekket bekymringsverdige forhold gjennom tilsyn, og blitt påpekt gjennom intervjuer at slike forhold i større grad enn tidligere følges opp.

4.3.9. Uavhengighet og legitimitet

For at tilsynet skal ha legitimitet, troverdighet og utføres på en forsvarlig måte, er det sentralt at det er en uavhengighet mellom den som gjennomfører tilsynet og barnevernet, barnets foreldre og fosterfamilien. Særlig viktig er det at den som utfører tjenesten ikke er eller var involvert i barnevernssaken som ligger til grunn for omsorgsovertagelsen. Gjennom lovendringen ble ansvaret for tilsyn lagt til kommunen som sådan og ikke barneverntjenesten. Dette gir prinsipielt sett en større avstand til barneverntjenesten og gjennom det økt uavhengighet. I praksis kan imidlertid ansvaret for tilsyn fortsatt legges til barneverntjenesten i kommunen. Spesielt for mindre kommuner med få ansatte i barneverntjenesten kan det være utfordrende å ivareta uavhengighet når tilsynet er lagt til barneverntjenesten. Årsaken til at uavhengighet mellom tilsynsperson og barneverntjeneste er viktig, er at tilsynspersonen ellers vil kunne komme i en situasjon hvor det føres kontroll med en sak som vedkommende selv har vært involvert i gjennom barneverntjenesten og slik sett «kontrollerer seg selv». Selv om tilsynspersonen ikke har vært direkte involvert i barnevernssaken, kan personen bli stilt i en situasjon hvor man indirekte kontrollerer kollegaer i barneverntjenesten. Dette kan gjøre at man i mindre grad

er tilbøyelig til å påpeke svakheter. Dersom tilsynspersonen har tilknytning til fosterforeldrene, kan det skape habilitetsutfordringer og bidra til at barnet er mindre tilbøyelig til å fortelle om forholdene i hjemmet.

Et annet element i tilknytning til tilsynsordningens legitimitet og forsvarlighet er ivaretakelse av informasjonssikkerhet i henhold til personopplysningsloven. Blant annet må det etableres databehandleravtaler når eksterne utfører tilsynsoppgaver på vegne av kommunen.

Gjennom spørreundersøkelsen fremkommer det at 80 prosent mener at deres tilsynsordning gir tilfredsstillende uavhengighet mellom tilsynsperson, barneverntjeneste, fosterforeldre og barnets foreldre i stor eller meget stor grad. Av de som dels eller helt har endret organisering etter 2014, [9] oppgir 79 prosent at endringene har bidratt i stor eller meget stor grad. Gjennom intervjuer er det imidlertid trukket frem eksempler på at det er eller har vært utfordringer med at den som utfører tilsynet har vært for nært knyttet til barneverntjeneste, fosterforeldre eller annet som kan tilsi at en person ikke er habil som tilsynsperson for et gitt barn.

Nærmere vurderinger av uavhengighet

Uavhengighet i tilsynet synes å være forbedret sammenliknet med tidligere ordning, men samtidig synes det å være ulikt hva kommunene anser som tilfredsstillende uavhengighet, både hva gjelder organiseringen generelt og tilsynspersonen spesielt. Flere har i intervjuene blant annet nevnt at tilsynspersonen har hatt et for tett forhold til fosterforeldrene. Det synes ikke å være en entydig praksis for hva som skal tilsi at en tilsynsperson ikke er uavhengig nok og hvorvidt dette kontrolleres ved valg av person. I tilknytning til at en stor andel av kommunene har lagt tilsynsansvaret til barneverntjenesten, synes det å kunne være prinsipielle utfordringer knyttet til uavhengighet i tilsynet. Gjennom caseintervjuene har dette blitt diskutert spesifikt, hvor uavhengighetsproblematikken synes å være sterkest der tilsynspersonen er direkte knyttet til barneverntjenesten i kommunen.

---

[9] De som har krysset av for ja, ja og delvis eller bare delvis på spørsmål om organiseringen er endret som følge av reformen i 2014

5. Vurdering av ulike tilsynsmodeller

I dette kapittelet vurderes ulike alternativer for organisering og innretning av tilsynsordningen. Ulik innretning av tilsynsordningen i kommunene vil kunne påvirke hvor effektivt og godt planlegging, oppfølging og gjennomføring av tilsyn gjøres, og gjennom dette oppnåelse av formålet med tilsynsordningen. De tre ulike casene vi har vurdert er beskrevet i påfølgende delkapitler, med utgangspunkt i innspill fra dybdeintervjuer med aktuelle representanter. Med bakgrunn i casene og andre funn fra kartleggingsfasen vurderes deretter alternativet hvor ansvaret for tilsynsordningen er lagt til barneverntjenesten og der ansvaret er lagt til en annen instans i kommunen. I tillegg drøftes samarbeid mellom kommuner. Det er også gjort overordnede vurderinger av å legge ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem til fylkesmenn eller annen statlig instans.

For hver av de ulike innretningene kan det enten ansettes en eller flere egne tilsynspersoner i hel eller delvis stillingsprosent, og/eller det kan benyttes eksterne oppdragstakere. Noen elementer ved de ulike modellene, slik som uavhengighet, kan vurderes prinsipielt på modellnivå, hvorav flere elementer vil være avhengige av hvordan man for øvrig tilrettelegger for at tilsynsordningen skal fungere, slik som for eksempel hva slags vekt det legges på opplæring og veiledning.

5.1. Utvalgte casekommuner/-kommunesamarbeid

5.1.1. Case 1 – Interkommunalt samarbeid med egen tilsynsdel underlagt barnevernet

Overordnet innretning

I det ene caset er tilsynsvirksomheten organisert som et samarbeid mellom åtte kommuner. Tilsynsvirksomheten er en del av Familiens hus underlagt barnevernet i vertskommunen. De som er intervjuet har oppgitt at formålet med endringene var å heve kvaliteten på tilsynsvirksomheten og å profesjonalisere tjenesten, og dette ble sett i lys av øvrig kommunesamarbeid og -sammenslåinger. Det er etablert en styringsgruppe bestående av en rådmann med beslutningsmyndighet ovenfor øvrige samarbeidende kommuner, kommunalsjef i vertskommunen, barnevernleder og leder av tilsynsvirksomheten. Det er ansatt fire personer som utfører tilsyn på vegne av fosterhjemskommunene, i tillegg til at det benyttes oppdragstakere. De ansatte utfører tilsynsoppgaver og gjennomfører i tillegg samvær under tilsyn.

Det oppgis at oppstartsfasen var preget av enkelte utfordringer, slik som å få tak i tilstrekkelig informasjon om bakgrunnen for plassering og annen relevant informasjon om barnets situasjon fra omsorgskommunene. Det fremkom at relevant dokumentasjon ved flere tilfeller ikke tidligere var innhentet og at det manglet informasjon om enkelte frivillige plasseringer. Profesjonaliseringen av tilsynet bidro til en opprydning på tilsynsområdet og bedre kontroll over tilsynet med hvert enkelt barn. Enkelte kommuner sendte også informasjon utover hva som var ansett som nødvendig for å kunne gjennomføre et godt tilsyn. I tillegg har det vært behov for å avklare og tydeliggjøre tilsynspersonens rolle, og det trekkes frem at oppdragstakere tidligere har hatt en rolle som støtte eller avlaster til fosterhjemmet, mer enn å ha en kontrollrolle.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Informantene påpeker at den nye tilsynsordningen anses som mer hensiktsmessig i et ressursperspektiv og har gitt økt kontroll med, og kvalitet på, tjenestene. Det presiseres at relativt små geografiske avstander, og at kommunene allerede samarbeider på en rekke områder, bidro til at det ble ansett som mulig og hensiktsmessig å gå for den valgte innretningen. Ordningen oppgis imidlertid isolert sett å koste mer for kommunene enn tidligere, som følge av ansatte med høyere kvalifikasjoner og betingelser som hører med et arbeidsforhold

(pensjonsopptjening mm). I tillegg kreves det ressurser til administrasjon og drift av ordningen. Fordelene ved profesjonaliseringen anses imidlertid å veie opp for dette, og det oppleves å være stor etterspørsel etter de tjenestene som leveres.

Uavhengighet

Det trekkes frem som en potensiell utfordring at tilsynsvirksomheten er koblet til barneverntjenesten, og at man gjennom tilsyn vurderer forhold som kan knytte seg til kollegaer i barneverntjenesten. For å ivareta uavhengighet mellom de som fører tilsyn med barn i fosterhjem og barneverntjenesten, er tilsynsvirksomheten og barneverntjenesten fysisk adskilt og tilsynsdelen opererer selvstendig med en egen koordinator. Koordinator deltar på møter med barnevernledere og opplever det som positivt for begge parter. Det er lite kontakt mellom barneverntjenesten og tilsynsvirksomheten i det daglige, og det påpekes at man ved behov skal kunne klage inn barneverntjenesten. Ingen av de som har blitt intervjuet opplever uavhengighet til barneverntjenesten som problematisk. For å sikre habilitet, forhindre sammenblanding av roller og bidra til uavhengighet mellom tilsynsperson, barnets foreldre, fosterhjem og saken i tilknytning til barneverntjenesten, velges en annen person til å føre tilsyn dersom en av tilsynspersonene har tilknytninger til forhold rundt et barn det skal føres tilsyn for. Det har blitt påpekt at det tidligere ble benyttet tilsynspersoner som kunne ha tettere relasjoner til forhold og personer rundt barnet, for eksempel gode naboer. Med tanke på uavhengighet ble dette oppfattet som noe problematisk. I tillegg fremkom det informasjon i tilsynsrapporter som ikke nødvendigvis baserte seg på selve tilsynsbesøket og samtaler med barnet. Samtidig kunne kjennskap til barn og fosterfamilie bidra positivt til tilsynet ved at vedkommende hadde og fikk god informasjon om barnet og forholdene i hjemmet.

Tilsynspersoner

Det stilles krav til at ansatte tilsynspersoner skal ha treårig sosialfaglig høgskolebakgrunn. De ansatte har tidligere erfaring fra barneverntjeneste og relevant kompetanse til å kunne vurdere om barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet. I ansettelsen er det blant annet lagt vekt på at personene skal være egnet til å snakke med barn og fosterforeldre, ha forståelse av systemet og være vant til å jobbe med barn. Hver av de ansatte tilsynspersonene har ansvar for om lag 40 barn hver, mens oppdragstakere har gjerne ansvar for en til tre barn hver. Det er etter hvert planer om å fase ut bruk av oppdragstakere med bakgrunn i at man ønsker å gå over til færre ansatte som jobber mer profesjonelt med alle tilsyn. Oppdragstakere benyttes i dag som følge av at noen av barna ønsket å videreføre ordningen med tidligere tilsynsperson, at det var spesielle behov som tilsa at en oppdragstaker var særlig egnet, eller at barna nærmet seg 18 år og det ble ansett som hensiktsmessig å videreføre ordningen frem til barna ble 18 år.

Det trekkes frem at godt kvalifiserte tilsynspersoner har gitt store kvalitetsforbedringer i tilsynet, og at også fosterfamilier har gitt innspill om dette. Blant annet påpekes det at tilsynspersonene evner å skape god kontakt og dialog med barnet, skrive gode tilsynsrapporter og i større grad enn tidligere vet hvordan man skal håndtere informasjon som fremkommer gjennom eller som følge av tilsynet. Det brukes mindre tid på å få til et kvalitativt godt tilsynsbesøk, og personene evner å benytte ulike teknikker - som observasjon av samvær - som en del av vurderingen av om barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet.

De som er intervjuet trekker frem at en variert arbeidshverdag og et godt system rundt tilsynspersonene som bidrar til faglig utvikling er sentralt for å beholde og utvikle personer med høy faglig kompetanse. Som et ledd i dette gjennomføres også samvær for fosterbarn og foreldre med tilsyn, og det er stilt et eget samværslokale til disposisjon.

Antall tilsyn

Det gjennomføres som utgangspunkt ett tilsynsbesøk per barn per kvartal, med mindre antall tilsynsbesøk er redusert til to per år. Det gjennomføres flere tilsynsbesøk per barn per år dersom tilsynsrapport eller andre forhold tilsier at det er hensiktsmessig eller barna selv ønsker det. Det trekkes frem at det tidligere var utfordringer med å tilfredsstille kravet om antall lovpålagte tilsyn, blant annet som følge av mangel på kontinuitet i tilsynspersoner, og at krav om antall tilsyn nå tilfredsstilles i høy grad. Samtidig trekkes det frem at faste ansatte tilsynspersoner øker sårbarheten ved sykdom eller annet fravær over en periode.

Opplæring og veiledning

I etableringsfasen ble det gjennomført fagsamlinger med utvikling av rutiner, maler og annet faglig materiell, blant annet ut fra type plassering. Veilederen til Bufdir trekkes frem som nyttig og detaljert, og opplæringsmateriellet er også benyttet. Det gjennomføres rundt to fagsamlinger i året samt noe veiledning fra gestaltterapeut. Oppdragstakere deltar også på kurs og samlinger. Tilsynspersonene trekker frem at de holder seg faglig oppdatert innen feltet. Opplæringen omfatter blant annet hva man skal se etter ved et tilsyn, hva som skal rapporteres og hvordan man skal opptre for å etablere tillit og gi barnet trygghet til å treffes alene. Fagmiljøet som er etablert trekkes frem som en stor fordel med innretningen, hvor det legges opp til diskusjon rundt faglige problemstillinger. Færre tilsynspersoner gjør det også lettere å sikre god oppfølging og opplæring med de som fører tilsyn. Det påpekes også at de ansatte er høyt kvalifiserte og hadde mindre behov for grunnleggende opplæring. Tidligere var opplæringen noe mer variabel og noe avhengig av hva personene selv etterspurte.

Gjennomføring av tilsyn

Før et tilsyn etterspørres relevant dokumentasjon og tilsynspersonen setter seg inn i relevante forhold og bakgrunnen for plasseringen. Dersom barnet har en annen etnisk tilhørighet enn tilsynspersonen, setter tilsynspersonen seg bedre inn i kulturell og språklig kontekst. Tilsynene avtales på forhånd, enten med barn/ungdom direkte eller med fosterforeldrene, og det sendes en påminnelse på tekstmelding før tilsynsbesøket. Som hovedregel gjennomføres det samtaler med barnet alene under et tilsyn. Fosterforeldrene og barnet får på forhånd informasjon om at tilsynspersonen kommer, og barnet skal få informasjon blant annet om hvorfor tilsynspersonen er der. Tilsynet foregår gjerne ved at tilsynspersonen hilser på barn og fosterforeldre og gjennomfører en separat aktivitet med barna i et eget rom, går på tur, sparker fotball eller annet. Tilsynspersonen forteller barnet at man skriver en rapport og tar det med til neste tilsynsbesøk. Et tilsynsbesøk tar gjerne en til to timer, og man dykker dypere inn i enkelte temaer ved noen av besøkene. Tilsynspersonen er tydelig på at man er der for barnet og ikke fosterforeldrene. Det er også utarbeidet en brosjyre som, avhengig av alder, deles ut til barna ved tilsynsbesøket, blant annet med informasjon om tilsynet og kontaktinformasjonen til tilsynspersonen.

Rapportering og oppfølging

Gjennom intervjuene er det påpekt at tilsynsrapporter tidligere har hatt varierende kvalitet og vært lite utfyllende. Etter profesjonaliseringen har tilsynsrapportene i større grad blitt benyttet i oppfølgingsarbeid og som et verktøy for barneverntjenesten. Tilsynsrapportene gir perspektiver man ikke har hatt før, og kan for eksempel benyttes i adopsjonssaker eller som bevis i forbindelse med en sak. De som fører tilsyn etterspør informasjon om mangler som har blitt påpekt og hva som er gjort for å rette opp dette, slik at forholdene bedre kan følges opp til neste tilsynsbesøk. Det er etablert en egen mal for tilsynsrapportene hvor det blant annet er vektlagt at barnets stemme skal komme godt frem. I rapportene fremgår det hva som er observert og/eller hva barnet har formidlet. Rapportene skal skrives på en lettfattelig måte, blant annet fordi barna kanskje vil lese rapporten. Tidligere kunne det stå i rapportene «samme som sist, barnet har det bra» uten at man kunne identifisere hva som var bakgrunnen for tilsynspersonens vurdering. Tilsynsvirksomheten er også opptatt av god dialog med omsorgskommunen, og at eventuelle problematiske forhold tas raskt tak i.

De intervjuede sier at det ikke er en entydig definisjon på hva som skal til for at barnet kan anses å ikke få forsvarlig omsorg i fosterhjemmet. Vurderingene baseres på barnets opplevelse og situasjon og tilsynspersoner følger nærmere opp dersom det er uklarheter i hvorvidt barnet får forsvarlig omsorg og har det bra i fosterhjemmet. Som eksempler på bekymringsverdige forhold nevnes problematiske forhold rundt samspillet med barnet, at barnet ikke blir inkludert eller blir forskjellsbehandlet, at grenser er for strenge eller for mangelfulle, at barnet ikke har noen å snakke med, eller at fosterforeldrene omtaler barnet på en måte som gir grunn til bekymring. Det kan også variere hvorvidt og hvor godt fosterhjemmet tilrettelegger for samvær med foreldrene til barnet og hva slags oppfølging de får.

Det er trukket frem eksempler på at man tidligere har hatt tilsyn med barn i fosterhjem uten at det har blitt indikert bekymringsverdige forhold, hvoretter man i kraft av ny tilsynspersons erfaringer og kunnskap fikk indikasjoner på at forholdene ikke var tilfredsstillende. Det ble også oppdaget et tilfelle hvor et barn ikke hadde fått tilsyn over flere år. Det har også blitt rapportert inn forhold til Fylkesmannen om at barneverntjenesten i omsorgskommunen ikke har fulgt opp fosterhjemmet godt nok. Det påpekes som bra at man gjennom profesjonalisering av tilsynsordningen kan bidra til kvalitetsheving både i tilsynet og barnevernet for øvrig.

5.1.2. Case 2 – Interkommunalt samarbeid med tilsyn som en del av barnevernvakten

Overordnet innretning

I det andre caset vi har vurdert er tilsynsordningen underlagt barnevernvakten, som har som hovedoppgave å gi rask hjelp til barn og familier i krise. 13 kommuner er innlemmet i barnevernvaktordningen, og det føres tilsyn for fire av disse kommunene. Kommuner tilknyttet ordningen reserverer en portefølje med barn det skal føres tilsyn for, som reguleres av avtale med kommunene. Barnevernvakten har heldøgnbemanning, og personer er ansatt med en stillingsandel på rundt 30 prosent til tilsyn og 50 prosent knyttet til barnevernvaktens arbeid for øvrig. I tillegg benyttes enkelte oppdragstakere. Det ble ansett som hensiktsmessig å innrette tilsynsvirksomheten i tilknytning til barnevernvakten som følge av tilgjengelighet av personer med høy og relevant kompetanse og synergier innen området, og for å lettere kunne bygge opp hele stillinger. Administrasjonen av tilsynsordningen kvalitetssikrer alle tilsynsrapporter før utsendelse og tar imot oppdrag.

I likhet med case 1 trekkes det frem at man i forbindelse med etableringen opplevde noen oppstartutfordringer, blant annet med å sikre at all nødvendig dokumentasjon kom på plass. Det er gitt innspill om at det er mange omsorgskommuner involvert, og at det har vært spesielt utfordrende å få dokumentasjon fra enkelte kommuner. Kvaliteten på dokumentene oppleves også å variere, og særlig at det ikke alltid fremkommer godt nok hva som er formålet med plasseringen. Det er nå satt krav til hva som skal følge med av skriftlig dokumentasjon når man får tilsynsansvar for et barn, avhengig av hva slags plassering det er. Det er ikke ønskelig med muntlig overlevering av informasjon, men at man selv kan sette seg inn i saken og få forståelse blant annet for bakgrunnen for plasseringen. Også i case 2 var det behov for å tydeliggjøre rollen til tilsynspersonen og forholdet mellom kommunene og barnevernet. Det ble påpekt i intervjuene at tilsynspersonene tidligere i større grad fungerte som støttekontakt enn hva som nå er tilfelle.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er etablert en samarbeidsavtale mellom kommunene og barnevernvakten hvor kostnadene ved ordningen dekkes av kommunene. Tilsynsvirksomheten skal verken gå i over- eller underskudd, men få dekket de faktiske kostnadene relatert til ordningen. Kommunene betaler en pris per tilsyn, som er noe høyere enn tidligere grunnet de ansattes kvalifikasjoner og betingelser som hører med et arbeidsforhold. I tillegg kreves det ressurser til administrasjon og ledelse av ordningen, og det betales en overheadkostnad for bruk av fasiliteter. Tilsynsordningen krever administrativ oppfølging og det ble opprettet en lederstilling.

Det er en oppfatning om at ordningen gir administrative fordeler for kommunene ved at én enhet er ansvarlig for administrativ oppfølging og koordinering av tilsynene. I tillegg oppleves det å være en administrativ gevinst ved at barnevernvakten administrerer alt knyttet til opplæring av tilsynspersoner. Tilsynsvirksomheten oppleves å ha gitt positive virkninger til barnevernvakten for øvrig, og vice versa. Det oppleves å være stor etterspørsel fra kommunene, og tilsynsvirksomheten kunne vært utvidet dersom man hadde hatt høyere kapasitet og ønske om å utvide ordningen.

Uavhengighet

Uavhengighet og habilitet sikres ved at det i situasjoner hvor tilsynsperson har en relasjon til barn, foreldre, fosterhjem eller av annen grunn ikke er egnet til å utføre tilsyn for det aktuelle barnet, velges en annen person til å føre tilsyn. Som eksempel nevnes det at en person tidligere kan ha vært involvert i en akuttsituasjon med det aktuelle barnet. Som for case 1 kan oppdragstakere også benyttes ved habilitetskonflikter eller andre situasjoner hvor det anses hensiktsmessig, for eksempel ble en situasjon hvor barnet var redd for barnevernvakten nevnt. De som er intervjuet påpeker at personer som fører tilsyn i dag har lang erfaring med profesjonell distanse, og at de er mer uavhengige enn hva som tidligere var tilfelle. Det påpekes at det ikke har vært noen særlige problemer knyttet til uavhengighetsproblematikk. Det gjennomføres møter med barnevernledere i fosterhjemskommunene inntil to ganger i semesteret hvor man diskuterer ulike innfallsvinkler, avtaletekniske forhold med mer. Det er nå i større grad et dialogpreget samarbeid mellom barnevernledere og barnevernvakten og eventuelle problematiske forhold tas opp løpende.

Tilsynspersoner

Det er tre faste ansatte med rundt 30 prosent stillingsandel hver til tilsyn. Et barn tilsvarer om lag 1,5 prosent stilling med utgangspunkt i fire tilsyn per år, og hver person har dermed ansvar for å føre tilsyn med om lag 20 barn. De samme personene jobber også med øvrige oppgaver ved barnevernvakten, og er vant til å være på vurderende besøk hos barn. Dette er et av hovedelementene som skiller case 2 fra case 1, hvor personene har høyere stillingsandel rettet mot tilsyn. Tilsynspersonene har bakgrunn som sosionom eller barnevernspedagog, og flere har lengre videreutdanning. Personene har interesser innen ulike faglige retninger, for eksempel å løse kriser og delta i vanskelige samtaler. Det er påpekt at full stillingsandel til tilsyn trolig ville gjort at arbeidet ble for ensidig, og at man kunne risikert mindre engasjement til oppgavene over tid, med for mange barn å forholde seg til og for mye likt arbeid. Ved at personene jobber med øvrig virksomhet ved barnevernvakten, mener de som er intervjuet at man får en god dynamikk som gir gevinster til begge områder av virksomheten. Det blir påpekt at det er en fare for at man enten er for kriseorienterte eller for tilsynsorienterte. Dette oppfattes imidlertid å være gode motpoler, og det nevnes at man har hatt flere gode faglige diskusjoner i det grenseskillet.

Barnevernvakten fører tilsyn for hele porteføljen til tre av kommunene, og rundt en tredjedel til den fjerde kommunen. I tillegg til de faste ansatte benyttes oppdragstakere der det er hensiktsmessig, for eksempel ved videreføring av tidligere ordning for barn som er 17 år. En potensiell sårbarhet ved å ha faste ansatte personer er også her knyttet til om personer blir syke eller av andre grunner fraværende i en periode.

Det blir påpekt at relevant fagbakgrunn, miljø og mengdetrening har gitt faglige og kvalitetsmessige gevinster i tilsynet. Tilsynet oppleves mer profesjonelt og kvaliteten har blitt høyere og jevnere. Det blir samtidig påpekt at mengdetrening ikke gir like stor verdi om man ikke hadde hatt andre å sparre med, og mulighet til å dra nytte av øvrig kompetanse for kontinuerlig utvikling av personene og fagområdet som helhet.

Antall tilsyn

Det gjennomføres fire tilsyn per barn per år, i praksis to hvert halvår, og for noen er antall tilsynsbesøk redusert til to per år. Ved behov for tettere oppfølging er det gjennomført inntil åtte tilsynsbesøk i en periode. Dersom

faglige vurderinger tilsier at det er behov, kan det gjennomføres to tilsyn tett opptil hverandre. Dette kan for eksempel gjelde ved oppstart eller for små barn.

Det blir påpekt at det ved tidligere ordning var utfordringer med utskifting av, og lite stabilitet ved, tilsynspersoner. Utskiftinger, behov for opplæring av nye personer, rekrutteringsbehov med videre førte til at det tidligere var avvik knyttet til kravet om antall årlige tilsyn. Gjennom ny ordning har man også for case 2 opplevd en forbedring på dette området. Ved bytte av tilsynsperson har det gjerne vært en overgangsordning hvor tidligere og ny tilsynsperson deltar på samme tilsynsbesøk. Det har vist seg å gjøre det lettere for barnet ved bytte av tilsynsperson, i tillegg til å gi nyttige innspill til begge tilsynspersoner, som kan se ting fra ulike perspektiver. Det påpekes at selv om kontinuitet i tilsynspersoner er viktig, kan det også være negativt at en person fører tilsyn med et barn over for lang tid.

Opplæring og veiledning

De som er intervjuet påpeker at de har høyt fokus på kvalitetssikring og faglig sparring, og at det er viktig med et fagmiljø som bidrar til utvikling og at man ikke «ser seg blind». Personene stiller hverandre spørsmål gjennom rapportering, veiledning og sparring for øvrig. Man har hatt god erfaring med å lese andres tilsynsrapporter, og av at flere deltar på tilsyn i forbindelse med bytte av tilsynspersoner.

Det er utviklet faglig materiell og rutiner. Veilederen til Bufdir er mye benyttet og anses som bra, selv om enkelte elementer må læres gjennom erfaring. Det er tatt utgangspunkt i etablerte maler, men disse er noe tilpasset. Personene som er ansatt er vant til å snakke med barn og vurdere forholdene ved fosterhjemmet. Dette har gjort at de ansatte har mindre behov for grunnleggende opplæring rundt det å være ute hos fosterforeldre og barn, noe som også ble påpekt i case 1.

Det ble gitt innspill om et ønske om å etablere et nettverk med andre som driver tilsynsvirksomhet for å få en god faglig dynamikk.

Gjennomføring av tilsyn

Hver person booker og administrerer selv avtaler for gjennomføring av tilsyn. Ved hvert nye tilsyn starter man med å fortelle hvordan man har oppfattet formålet. Under tilsynet tilbringer tilsynspersonen mest tid med barnet/ungdommen og observerer gjerne samspill mellom fosterforeldre og barnet, i tillegg til å snakke med barnet og å snakke med fosterforeldrene. Det er gitt innspill om at kvalitet og innhold i tilsynet tidligere varierte i større grad.

Rapportering og oppfølging

I forbindelse med oppstart av ordningen ble tidligere tilsynsrapporter gjennomgått og det ble diskutert hva som kvalifiserer som en god rapport. Gjennom profesjonalisering av ordningen oppleves kvaliteten på tilsyn og tilsynsrapportene å ha økt. Som for case 1, varierte innholdsmessig kvalitet på rapportene i større grad tidligere. Vurderingene var gjerne gjort uten deskriptivt grunnlag, slik at det var utfordrende å forstå hva som var bakgrunnen for de vurderingene tilsynspersonene hadde gjort. I dag ønsker man i større grad å skille mellom hva som er observasjoner og hva som er vurderinger som tilsynspersonen har gjort. Alle tilsynsrapporter kvalitetssikres og godkjennes internt av administrasjonen (godkjenner ikke egne rapporter) før de sendes til fosterhjemskommunen. Fosterhjemskommunen sender rapporter og eventuelle merknader videre til omsorgskommunen som følger opp eventuelle forhold som må tas tak i. Ved forhold som krever umiddelbar handling, har man avtalt at aktuell saksbehandler i omsorgskommunen kan tas kontakt med direkte.

Som følge av den nye innretningen på tilsynet har det blitt oppdaget flere problematiske forhold, og enkelte plasseringer har blitt avviklet.

5.1.3. Case 3 – Tilsyn direkte underlagt barneverntjenesten

Overordnet innretning

I det tredje caset som er vurdert er tilsynsordningen innrettet ved at det er ansatt en fast tilsynsperson i 50 prosent stilling i barneverntjenesten i kommunen. Tilsynspersonen har ansvar for hele porteføljen av barn som kommunen har tilsynsansvar for. Det er ikke inngått samarbeid med øvrige kommuner om tilsyn. Endringene i tilsynsordningen er et resultat av at man ønsket å bedre og legge økt vekt på barnevern og tilsyn. Det har vært vurdert om tilsynsvirksomheten burde legges til en annen enhet/instans i kommunen, men dette ble ikke ansett som hensiktsmessig som følge av begrensede muligheter for faglig oppfølging ved andre instanser i kommunen. I tillegg ønsket man å ha en helhetlig tilnærming til tilsyns- og barnevernsområdet.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er påpekt at man, gitt tilgjengelig budsjett på området og med perioder med utfordrende bemannings-situasjoner, må gjøre ressursmessige avveininger mellom blant annet å løse saker i barnevernet eller å prioritere hyppige tilsynsbesøk.

Uavhengighet

Tilsynet er organisatorisk tett knyttet til barnevernet, men det er lagt vekt på uavhengighet til barnevern-tjenesten ved at tilsynspersonen ikke har tilgang til barneverntjenestens programmer eller område. Tilsynspersonen forholder seg til leder i barnevernet og kan sparre med lederen ved behov. Tilsynspersonen har adgang til et fysisk område hvor tilsynsrapporter kan leveres. Det er påpekt at innretningen kan gi uavhengighetsutfordringer, samtidig som det ikke blir ansett som faglig forsvarlig å legge tjenesten til et annet sted i kommunen når relevant kompetanse er i barneverntjenesten.

Tilsynsperson

Tidligere var tilsynsordningen basert på at ulike oppdragstakere gjennomførte tilsyn med barn i fosterhjem i kommunen og hadde tilsynsansvar for noen barn hver. Det er nå ansatt én fast person i halv stilling knyttet til barneverntjenesten i kommunen. Personen fører tilsyn med alle de om lag 25 barna som kommunen har tilsynsansvar for. Det blir påpekt at det anses som hensiktsmessig at én person har ansvar for tilsyn med flere barn, da man i større grad kan få ulike erfaringer og se hva som fungerer og hva som ikke fungerer i en større sammenheng. Tilsynspersonen er høyskoleutdannet sosionom og har ut over tilsynsoppgavene en 50 prosent stilling innen rus og psykiatri. Ved valg av person ble det også lagt vekt på at vedkommende evner å få god kontakt med barn og fosterforeldre og er vant til å omgås barn.

Antall tilsyn

Det er lagt opp til å gjennomføre fire tilsyn per år, eventuelt færre dersom dette er vedtatt. Som utgangspunkt gjennomføres det ett tilsyn per barn per kvartal. Som for de øvrige casene oppgir kommunen å ligge an til å tilfredsstille lovpålagt krav om antall tilsyn gjeldende år. Det kan legges opp til å gjennomføre flere tilsyn dersom det er faglig behov for det, for eksempel ved tilsyn med nytt barn. Det har tidligere vært utfordringer med å rekruttere personer til å gjennomføre tilsyn, og kommunen har hatt utfordringer med utskifting av tilsynspersoner. Dette oppfattes som uheldig, både for barnas del og med tanke på å tilfredsstille lovkravet til antall tilsyn, samt øvrige forhold slik som rekrutteringsprosesser ved utskifting av tilsynsperson.

Opplæring og veiledning

Gjennom intervjuer trekkes det frem som et sentralt element at den som fører tilsyn har noen å diskutere med og muligheter for å kunne få faglig oppfølging, veiledning og kvalitetssikring av arbeidet. Tidligere tilsynsperson opplevde å mangle noen å sparre med, men dette har blitt bedre den senere tiden. Det gjennomføres jevnlige møter med tilsynspersonen og leder i barnevernet hvor blant annet saker gjennomgås. Kommunen har tidligere

opplevd utfordringer med å sikre at tilsynspersoner får tilstrekkelig opplæring, blant annet fordi det ikke har vært ledige plasser på aktuelle kurs. Begrensede ressurser og kompetanse i kommunen oppgis å gjøre opplæring noe utfordrende. Det arbeides nå med å utvikle nye rutiner for gjennomføring av tilsyn, i tillegg til at blant annet veilederen fra Bufdir benyttes. Tidligere tilsynsperson påpeker at det burde vært etablert samlinger med tilsynspersoner for opplæring, og muligheter for å dele erfaringer og diskutere faglige problemstillinger.

Gjennomføring av tilsyn

Det trekkes frem som sentralt at tilsynspersonen får tilgang på tilstrekkelig informasjon om barnet, bakgrunnen for plasseringen og viktige endringer eller forhold i barnets liv før gjennomføring av et tilsynsbesøk. Tilsynspersonen avtaler når tilsynet skal gjennomføres og forklarer hva som er formålet med tilsynet. Som utgangspunkt skal tilsynspersonen snakke med barnet alene og gjøre seg opp en mening av om barnet får forsvarlig omsorg og om forutsetningene for plasseringen anses ivaretatt, med utgangspunkt i hva barnet formidler og hva som observeres. Ved tilsyn med små barn observeres relasjonen mellom fosterforeldrene og barnet, for eksempel om barnet søker trøst hos fosterforeldrene dersom en situasjon tilsier at det er aktuelt.

Rapportering og oppfølging

Som for de øvrige casene påpekes det at tidligere tilsynsrapporter ikke har holdt kvalitetsmessig god nok standard og at innholdet i rapportene har vært varierende. I rapportene har det fremkommet at flere ikke hadde snakket med barnet alene, og det har vært utfordrende å identifisere fra rapportene om det er forhold som kan tilsi at barnet ikke har det bra eller får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet. Det er også påpekt at det tidligere ikke ble oppfattet som at eventuelle utfordrende forhold ble tatt tak i, og at tilsynsrapporten ikke ble ansett å ha særlig stor verdi. Det er nå jobbet med å heve kvaliteten i tilsynsrapportene og det er utarbeidet en rapportmal.

Tilsynsrapportene leveres til barneverntjenesten i kommunen og fordeles på saksbehandlere. Saksbehandler gjennomgår rapportene og skriver et følgebrev med eventuelle områder som krever oppfølging av omsorgskommunen.

5.2. Vurderinger av ulike modeller for tilsyn

Som beskrevet i del 3.2 kan kommunene velge hvilken instans i kommunen som er ansvarlig for tilsynet og hvem som skal utføre tilsynet. De ulike modellene er nærmere vurdert i dette avsnittet.

5.2.1. Barneverntjenesten er ansvarlig

Hoveddelen av kommunene har organisert tilsynsvirksomheten i direkte tilknytning til barneverntjenesten eller som en egen enhet underlagt barneverntjenesten, jf. kapittel 3.2. For alle de tre casene er også tilsynsvirksomheten underlagt barneverntjenesten, men med noe ulik innretning. I case 3 er det ansatt en tilsynsperson i halv stilling underlagt barnevernet i kommunen og barnevernleder har blant annet ansvar for oppfølging av tilsynspersonen. I case 1 og 2 er tilsynsvirksomheten også knyttet organisatorisk til barneverntjenesten i (verts)kommunen, men i egne enheter/tjenester. Innretningen i case 3 legger i mindre grad til rette for at tilsynsvirksomheten kan operere uavhengig av barneverntjenesten og vil kunne ha større utfordringer med å sikre uavhengighet. Et element som ofte trekkes frem som utfordrende med at tilsynet er underlagt barneverntjenesten er «bukken og havresekken» - problematikken ved at personer knyttet til barneverntjenesten fører tilsyn med elementer som barneverntjenesten er ansvarlig for, se også kapittel 4.3.9. Denne problematikken gjelder spesielt dersom tilsynet er lagt til omsorgskommunen. Barneverntjenesten i omsorgskommunen er blant annet ansvarlig for å følge opp elementer som fremkommer gjennom tilsynet. Ut fra at det i praksis vil føre til at samme instans både utfører oppgaver og fører tilsyn med de samme oppgavene,

vil det etter vår vurdering være prinsipielle utfordringer med uavhengighet i en slik modell, spesielt i små kommuner. I praksis kan slike utfordringer imidlertid dels kompenseres for gjennom ulike tiltak.

Om kommunen ved barneverntjenesten bør være ansvarlig for tilsyn med barn i fosterhjem, eller om tilsynet bør legges til en annen instans i kommunen, handler i stor grad om en avveining mellom kvalitet eller kompetanse på den ene siden, og uavhengighet på den andre. En fordel med at tilsynsordningen er underlagt barneverntjenesten i fosterhjemskommunen er at tilsynsordningen knyttes til relevant fagmiljø med kompetanse innen blant annet barns rettigheter i fosterhjemmet og samtaler med barn i en krevende situasjon. Barneverntjenesten er av mange ansett å ha gode forutsetninger for å tilsette og følge opp tilsynspersoner med relevant erfaring og kompetanse til å løse oppgaven og at personene følges opp og knyttes til relevant fagmiljø. I intervjuer knyttet til case 3 ble det for eksempel påpekt at barneverntjenesten i kommunen anses som mest relevante instans med rette fagkompetanse for å kunne følge opp tilsynspersonen, og at vedkommende ellers ville manglet nødvendig støtte til å utføre oppgavene innen tilsyn. Noen mener det er helt nødvendig at tilsynet legges til barneverntjenesten, mens andre mener det er viktig at det ikke gjør det.

Dersom tilsynet legges til barneverntjenesten er det sentralt at det gjøres grep for å sikre at det ikke er for tette koblinger mellom de som utfører tilsynet og barneverntjenesten, og at tilsynspersonen i praksis har mulig til å påpeke mangler ved barneverntjenestens oppfølging eller liknende i forbindelse med et tilsyn. Dersom en tilsynsperson føler at tette koblinger til barnevernet begrenser mulighetene for at eventuelle problematiske forhold tas tak i, vil det bidra til tilsynsordningen ikke har tilstrekkelig legitimitet og mulighet for ivaretakelse av formålet. I case 1 ble det trukket frem at fysisk adskilte lokasjoner for barneverntjeneste og tilsynsvirksomhet, i tillegg til at det i det daglige er begrenset kontakt, bidrar til å sikre uavhengighet. I tillegg til den «organisatoriske uavhengigheten» er det sentralt hvor uavhengig tilsynsperson er til barneverntjenesten som sådan samt fosterfamilien og barnets foreldre. Tilsynspersonen bør ikke ha hatt befatning med barnevernssaken. Dersom tilsynspersonen jobber dels med tilsynsoppgaver og dels med oppgaver i barnevernet, kan dette også være uheldig med tanke på uavhengighet. Som eksempler på hvordan uavhengighetsproblematikk er håndtert når tilsynet er lagt til barneverntjenesten, nevnes det at det tilsettes personer som ikke i det daglige jobber tett med barneverntjenesten, at tilsynspersoner ikke skal ha noen direkte tilknytning til barnevernssaken, fosterforeldrene eller barnets foreldre og at personen ikke har tilgang til datasystemer eller informasjon fra barneverntjenesten i kommunen utover hva som bidrar til at vedkommende kan gjennomføre et godt tilsyn.

Av kommunene som gjennom spørreundersøkelsen har oppgitt å ha lagt tilsynet til en egen enhet underlagt barneverntjenesten (24 kommuner), oppgir 92 prosent at ordningen gir tilfredsstillende uavhengighet i stor eller meget stor grad. For kommunene som har oppgitt å ha lagt tilsynet til barneverntjenesten for øvrig (115 kommuner) er tilsvarende andel på 77 prosent. Dette indikerer at utskillelse av tilsynsvirksomheten i en egen enhet enn barneverntjenesten synes å bidra til høyere uavhengighet, selv om tilsynet fortsatt er knyttet til barneverntjenesten. Særlig det ene underutvalget er imidlertid lite.

Et annet element med å legge tilsynsvirksomheten til barnevernet, spesielt dersom tilsyn ikke er skilt ut som en egen enhet, gjelder avveiningen mellom ressurser til tilsyn og andre oppgaver i barnevernet. De ulike oppgavenes natur tilsier at barnevernsrelaterte oppgaver kan være mer akuttpreget enn hva tilsyn er, noe som i en ressursmessig krevende situasjon kan føre til at ressurser allokeres til barneverntjenesten fremfor tilsyn. Samtidig kan det å ha tilsyn og øvrig barneverntjeneste samlet gjøre at man kan ta helhetlige vurderinger og prioriteringer mellom ressursinnsats til tilsyn og barnevernets øvrige oppgaver. Det kan også være ressursmessige fordeler ved dette.

Nærmere vurderinger av at barneverntjenesten er ansvarlig

Ved at tilsynet legges til barneverntjenesten i kommunen vil tilsynsordningen kunne knyttes til relevant fagmiljø med kompetanse innen blant annet barns rettigheter og samtaler med barn i en krevende situasjon. Samtidig kan det være større utfordringer knyttet til uavhengighet ved en slik modell, enn dersom tilsynet legges til en annen instans i kommunen. Dersom tilsynet legges til barneverntjenesten er det sentralt at det sikres at det ikke er for tette koblinger mellom de som utfører tilsynet og barneverntjenesten. Ved at tilsyn er underlagt barneverntjenesten vil det også kunne være ressursmessige avveininger mellom tilsyn og barneverntjenesten for øvrig, som kan føre til at tilsyn blir mindre prioritert. Noen har valgt å skille ut tilsynet i en egen enhet underlagt barnevernet, noe som kan bidra til noe økt uavhengighet og at ressurser dedikeres til tilsynsoppgaver. Samtidig vil det kunne innebære noe økt administrasjon.

5.2.2. Annen instans i kommunen er ansvarlig

Kommunen kan velge at tilsynet legges til en annen instans i kommunen enn barneverntjenesten. Hvilken instans det er mest hensiktsmessig å legge tilsynsansvaret til vil blant annet avhenge noe av hvilken instans i kommunen som har relevant faglig ansvar og kompetanse. Dette kan for eksempel være den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Hva slags type plassering det er snakk om kan også ha noe å si for valg av organisering. For eksempel har Oslo valgt å legge tilsyn med beredskapshjem til Helseetaten. Gjennom spørreundersøkelsen fremkommer det at tilsynet også er lagt til blant annet oppvekstjenesten i kommunen, jf. kapittel 3.3.2. At tilsynet legges inn under en annen enhet enn barneverntjenesten i kommunen vil kunne bidra til at uavhengighet og legitimitet ved tilsynet styrkes, sammenlignet med om tilsynet er underlagt barneverntjenesten. Tilsynspersonen(e) vil da være tilsatt i en instans med større avstand til de forholdene som det skal føres tilsyn med. 92 prosent av de som har oppgitt å legge tilsyn til andre tjenester i kommunen enn barnevernet (12 kommuner) oppgir at ordningen gir tilfredsstillende uavhengighet i stor eller meget stor grad.

Det kan også være hensiktsmessig at en instans med et annet blikk har ansvar for tilsyn. Dette kan gi læring og utvikling for både tilsynsområdet og barneverntjenesten. At tilsynsvirksomheten er skilt ut fra barneverntjenesten kan på den ene siden bidra til at det er lettere å allokere ressurser til tilsyn og sikre stabilitet i ordningen, samtidig som det kan bidra til ressursavveininger i den instansen som har ansvar for tilsyn.

En potensiell ulempe ved at ansvaret er lagt til en annen instans i kommunen enn barneverntjenesten er at tilsynet ikke vil være lagt direkte til det fagmiljøet som barneverntjenesten i kommunen har. Avveining mellom dette vil blant annet avhenge av hvilken kompetanse og muligheter for å tilrettelegge for tilsyn som finnes i aktuell instans i kommunen, opp mot det man mister ved å ikke legge tilsynsansvaret til barneverntjenesten. Dette må igjen ses opp mot muligheter for å sikre uavhengighet mellom barneverntjeneste og den som utfører tilsyn.

Nærmere vurderinger av at annen instans i kommunen er ansvarlig

Kun et fåtall av kommunene har lagt tilsyn til en annen instans i kommunen enn barnevernet. En slik organisering vil kunne bidra til at uavhengighetsproblematikken mellom tilsyn og barnevern reduseres, og kan gjennom ulike innfallsvinkler gi utvikling på begge områder. Hvorvidt dette er hensiktsmessig avhenger blant annet av tilgjengelig relevant kompetanse i øvrige instanser enn barnevernet i kommunen. Et generelt moment i uavhengighetsdiskusjonen vil være kommunen(e)s størrelse og/eller sentralitet, noe som vil være avgjørende for tilgangen til kvalifiserte fagfolk.

5.2.3. Utfører av tilsyn

Spesielt gjennom caseintervjuene, men også gjennom innspill fra øvrige intervjuer og spørreundersøkelsen, fremkommer det at flere har hatt positive erfaringer med å tilsette faste tilsynspersoner for å blant annet bidra til økt kontinuitet i tilsynene og sikre at tilsynspersonen(e) har tilstrekkelig kompetanse, jf. del 4.3.1 og 5.1. I tillegg er det av flere trukket frem som hensiktsmessig at tilsynspersoner har ansvar for flere barn, for å kunne se ting bedre i sammenheng og få lærdom gjennom flere erfaringer. At antall barn det føres tilsyn med er konsentrert på færre tilsynspersoner kan i større grad legge til rette for at hver person får nødvendig opplæring og veiledning, samtidig som at flere har påpekt i intervjuer at tilsynspersoner med høye kvalifikasjoner gjerne har mindre behov for grunnleggende opplæring. Faste ansatte tilsynspersoner kan på den ene siden bidra til økt kontinuitet i tilsynene, sammenliknet med bruk av personer på engasjement, men man er samtidig mer sårbar ovenfor eventuelt fravær. Dette kan føre til at det i perioder ikke er mulig å tilfredsstille lovpålagte krav til tilsyn. Samtidig er dette også en potensiell utfordring ved bruk av oppdragstakere, men oppdragstakerne har gjerne ansvar for færre barn enn de faste ansatte tilsynspersonene.

Faste tilsynspersoner kan imidlertid gi mindre reell mulighet for barna til å ha innflytelse på valg av tilsynsperson, og/eller at valg av tilsynsperson tilpasses det enkelte barns behov og ønsker. Bruk av oppdragstakere er i så måte en mer fleksibel løsning, og det kan lettere tilstrebes å velge egnet person for det gitte barnet. I et intervju er det påpekt at det viktigste er at barna har mulighet til å velge tilsynsperson, heller enn at personen har høy faglig utdannelse eller kvalifikasjoner som tilsynsperson. Imidlertid anses det som en fordel, og kanskje spesielt dersom barna har mindre reell mulighet for å velge tilsynsperson, at tilsynspersonen har relevant erfaring og kompetanse med å snakke med barn og vite hva man skal se etter gjennom et tilsynsbesøk. Uavhengig av hvordan tilsynspersoner engasjeres, bør barnet få mulighet til å ytre sin mening om valg av tilsynsperson og det bør tilstrebes at barnets meninger vektlegges. En mulig løsning er også å etablere en ressursbase med tilsynspersoner som kan benyttes av en eller flere kommuner ved behov.

Gjennom casene blir det også trukket frem som en mulig risiko ved profesjonaliseringen og fast tilsatt personell at arbeidsoppgavene kan bli for ensformige, og at det på sikt kan være utfordrende å beholde høyt faglig kvalifisert personell. Både i case 1 og 2 har tilsynspersonene ytterligere oppgaver, enten gjennom øvrig virksomhet ved barnevernvakt eller gjennom tilsyn av samvær. Dette synes å gi positive effekter både til tilsynsområdet og øvrig virksomhet. I case 3 har tilsynsperson en deltidsstilling i annet relevant arbeid som også kan ha positiv effekt gjennom overførbarhet av erfaringer mellom relaterte områder. Dersom antall barn i fosterhjem som kommunen har tilsynsansvar for varierer fra år til år, vil det også være noe mer krevende å ansette faste personer til å utføre oppgavene. Samtidig er fosterhjem ofte et langsiktig tiltak hvor det vil være hensiktsmessig å sikre dedikerte ressurspersoner til å gjennomføre tilsyn for barnet over flere år.

Som nevnt anses det som et sentralt punkt for å sikre kvalitet i tilsynet at tilsynspersonene har et fagmiljø og noen å diskutere med, noe som kan bidra til videre utvikling av tilsynsperson og tilsynet som sådan. Dersom dette ikke ivaretas gjennom innretningen direkte, synes det hensiktsmessig å etablere kontaktflater som gjør at tilsynspersoner kan diskutere og få faglig input. Dette gjelder uavhengig av hvordan tilsynspersoner tilsettes.

Nærmere vurderinger rundt utfører av tilsyn

Flere av de som har ansatt faste tilsynspersoner med relevant faglig kompetanse og bakgrunn har positive erfaringer, og opplever at kvaliteten på tilsynene har blitt styrket. Relevant fagkompetanse og erfaring kan bidra til at tilsynspersonene evner å etablere trygge rammer for samtaler med barna og har forutsetninger for å vurdere om barna får forsvarlig omsorg. Samtidig vil barnas rett til medvirkning i praksis kunne være mer utfordrende å sikre ved faste ansatte personer enn dersom det benyttes oppdragstakere. Dette kan ha innvirkning på hvorvidt barnet oppnår tillit til tilsynspersonen. Det bør derfor vurderes hvordan barna skal kunne

få uttale seg om, og ha en reell innvirkning på, hvem som blir deres tilsynsperson og ved ønsker om å skifte tilsynsperson. Dersom det benyttes faste ansatte bør det også tilrettelegges for deres faglige utvikling og at tilsynsoppgavene ikke blir for ensformige på sikt. Å ha et godt fagmiljø og noen å sparre med, innad i kommunen eller gjennom ulike former for samarbeid eller koblinger til andre miljøer, fremstår som sentralt uavhengig av hvem som utfører tilsynet.

5.2.4. Øvrige vurderinger for innretning av tilsyn

Uavhengig av om man har valgt å organisere tilsynsordningen under barneverntjeneste eller en annen instans i kommunen, kan man innrette tilsynet på ulike måter, for eksempel gjennom å etablere egen enhet for tilsyn eller innlemme det som en del av et tjenesteområde i kommunen, og ut fra om man ansetter en eller flere personer til å gjennomføre tilsyn og/eller benytter eksterne utførere. I case 1 og 2 har kommunene hatt svært gode erfaringer med profesjonalisering av tilsynsordningen og å dedikere faste ressurspersoner til oppgaven. I begge disse casene har kommunene inngått samarbeid og har totalt sett et relativt stort antall barn det skal føres tilsyn med.

Dette synes noe mer utfordrende i mindre kommuner med begrensede ressurser og færre barn det skal føres tilsyn med. I case 3 er det ikke etablert et kommunesamarbeid innenfor tilsyn, og tilsyn er ikke adskilt i en egen enhet. Dette har blant annet bakgrunn i forskjeller i kommunene knyttet til befolkningsgrunnlag, økonomi og geografiske avstander.

Det vil være lettere for kommuner med mindre geografiske avstander og/eller et større antall barn det skal føres tilsyn med å tilrettelegge for et sterkt fagmiljø innen tilsyn. Innenfor kommunenes budsjett vil økte ressurser til tilsynsvirksomhet bety at andre områder må nedprioriteres. Profesjonalisering av tilsynet, for eksempel i form av at det etableres en egen enhet og ansettes kvalifisert personell til å utføre tilsynsoppgaver, vil i de fleste sammenhenger bidra til at tilsynet isolert sett blir mer kostbart for kommunene, sammenliknet med bruk av oppdragstakere. Dette som følge av at kvalifiserte ansatte gjerne innebærer høyere lønnsutgifter, at det er andre betingelser ved at kommunene har arbeidsgiveransvar ovenfor personene og at det kreves ressurser til ledelse og lokaler til personene.

I samfunnsøkonomisk forstand kan imidlertid bildet se annerledes ut. Dersom en profesjonalisering i større grad enn tidligere bidrar til at barn får forsvarlig omsorg i fosterhjem, og at problematiske forhold i større grad avdekkes og/eller tas tak i, vil de positive konsekvensene kunne veie opp for økte utgifter til tilsyn i et helhetsperspektiv. De positive effektene kan imidlertid være vanskelig å koble direkte til tiltaket og vil som regel komme på et senere tidspunkt enn utgiftene. I tillegg er det gjennom caseintervjuene indikasjoner på at kontinuitet i tilsynspersoner øker, noe som reduserer ulemper knyttet til rekruttering av nye personer, både for barnet og kommunen.

5.2.5. Fylkesmann eller annet statlig ansvar for tilsyn

Gjennom evalueringen har vi hatt hovedfokus på de muligheter for organisering og innretninger som dagens lovverk legger opp til, det vil si at det er kommunen som har et helhetlig ansvarlig for tilsynsordningen og hvilken organisering som velges. Gjennom intervjuer, spørreundersøkelse og diverse dokumentasjon er det imidlertid nevnt at uavhengighetsproblematikken gjør at det kan være hensiktsmessig at en annen instans enn kommunene har ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem, ettersom dette er tett knyttet til øvrige tjenester som kommunene er ansvarlige for.

Flere nevner Fylkesmannen som et mulig alternativ til kommunene. Fylkesmannen er i dag ansvarlig for å føre tilsyn med barnevernstjenestene og sikre at disse utføres i henhold til lover og føringer. I tillegg er Fylkesmannen klageinstans ved blant annet saksbehandling gjort av barnevernet. Fylkesmannen har også i dag et tilsynsansvar for at tilsyn med barn i fosterhjem gjennomføres på en tilfredsstillende måte, og følger blant annet opp pålagt krav til antall tilsynsbesøk. Dersom ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem legges til Fylkesmannen, får man også her en uavhengighetsproblematikk ved at Fylkesmannen både vil ha ansvar for tilsynet, og at det er denne instansen som i dag fører tilsyn med at kommunene utfører tilsyn med barn i fosterhjem på en tilfredsstillende måte. Man mister da også dagens ankemulighet dersom tilsynet ikke utføres på en tilfredsstillende måte. I tillegg har det i enkelte intervjuer blitt påpekt at Fylkesmannen sitter for langt fra den daglige utførelsen av oppgavene, herunder tilsette og følge opp tilsynspersoner og sikre at det tilsettes tilsynspersoner som er egnet til hvert barn. Fylkesmannen innehar i dag heller ikke nødvendig kompetanse og ressurser til å forvalte ordningen, og måtte i så tilfelle blitt tilført økte midler for å forvalte ordningen. Av de to intervjuene vi har gjort med ansatte hos fylkesmenn, anser ingen det som hensiktsmessig at tilsyn med barn i fosterhjem legges til Fylkesmannen.

Et annet alternativ er at tilsynsansvaret legges til en annen statlig instans. Dette ville i så tilfelle redusere uavhengighetsproblematikken og bidratt til en mer enhetlig utførelse av tilsynsoppgavene på nasjonalt nivå. For eksempel kunne ansvaret vært lagt til Bufetat. Dette ville bidratt til at ordningen ble forvaltet helhetlig på tvers av kommuner og at det er lagt til et relevant fagmiljø. Bufetat var også tidligere ansvarlig for opplæring av tilsynspersoner. Imidlertid vil en slik ordning være mindre i tråd med hovedhensikten med å gi kommunene større ansvar for tilsyn, blant annet at tilsynet skal kunne tilpasses forhold i den enkelte kommune.

En tredje mulighet er å endre dagens måte å utføre tilsyn på. For eksempel kan det i mer direkte grad føres tilsyn med de tjenestene og oppgavene som barneverntjenesten i omsorgskommunen er ansvarlig for. Dette kan gi et redusert behov for at personer må gjennomføre tilsyn ved fysisk oppmøte i fosterhjemmet. Én har gjennom intervju påpekt at den som fører tilsyn eventuelt kunne fått tilgang til barnevernets systemer eller informasjon. Dette vil imidlertid innebære en økt kontroll av barnevernet, noe som blant annet Fylkesmannen er ansvarlig for. Tilsynet kan være basert på en mer risikobasert tilnærming og/eller kontroller basert på informasjon om hva som er gjort for å sikre at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet. Tilsyn kan også i større grad baseres på informasjon fra relevante instanser som skole eller barnehage. Dersom forholdene i fosterhjemmet skal kunne følges opp i tilstrekkelig grad, vil det kunne være hensiktsmessig at barna har en person eller instans å forholde seg til og kan melde fra til om at forholdene ikke er gode nok. Jf. tidligere diskusjon kan dette tilrettelegges gjennom ulike teknologiske hjelpemidler.

For barn og unge kan tre måneder i snitt mellom hvert tilsynsbesøk ofte oppleves som lang tid og hendelser kan bli glemt eller fortrengt. I tillegg kan fosterforeldre ha en mulighet til å tilpasse seg og bedre forholdene i fosterhjemmet før en kontroll. For å redusere denne muligheten er det også et alternativ å i større grad gjennomføre uanmeldte tilsyn. Ut fra intervjuene vi har gjort, har vi ikke indikasjon på at dette gjennomføres i dag. Blant annet påpeker flere at det kan forverre forholdet mellom tilsynspersonen og fosterforeldrene eller barnet. I veilederen er det kun nevnt følgende om uanmeldte tilsyn: «I særlige tilfeller kan uanmeldt tilsyn gjennomføres, for eksempel når barnet selv tar kontakt med tilsynspersonen og ber om besøk. Tilsynet kan være uanmeldt for fosterforeldrene, for barnet eller for begge.»

Nærmere vurderinger av statlig tilsynsansvar

Å legge ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem til Fylkesmannen eller annet statlig nivå vil kunne bidra til at tilsyn utføres på en mer enhetlig måte enn i dag. Samtidig vil det ikke i like stor grad tilrettelegge for at tilsynet kan tilpasses forhold i den enkelte kommune. Dersom Fylkesmannen hadde hatt ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem, ville det fortsatt vært uavhengighetsproblematikk med tanke på Fylkesmannens øvrige ansvar. Vi har

ikke utredet muligheter for å legge ansvaret til Fylkesmannen i tilstrekkelig grad til å konkludere på punktet, men ut fra innspill og vurderinger synes det i mindre grad å være en hensiktsmessig løsning gitt hvordan tilsyn planlegges, gjennomføres og følges opp i dag. Et annet statlig ansvar for tilsyn kan være en mulighet, men må i så tilfelle vurderes nærmere. Ulike løsninger for at barna i større grad skal kunne si fra om forhold i fosterhjemmene også utenom tilsynsbesøkene synes hensiktsmessig å vurdere nærmere.

6. Vurdering av veilederen og opplæringspakken

Kommunene har ansvar for at personer som gjennomfører tilsyn gis nødvendig opplæring og veiledning, jf. barnevernloven § 4-22 (2018). Tilsynspersonene må bl.a. ha tilstrekkelig kompetanse til å snakke med barn i en utfordrende situasjon og nødvendig kunnskap om barns rettigheter. Bufdir har utviklet en veileder og opplæringsmateriell for tilsyn med barn i fosterhjem for å bidra til at tilsynet gjennomføres på en forsvarlig og god måte. Veileder og opplæringsmateriell finnes tilgjengelig på Bufdirs hjemmeside (Bufdir, 2015). Vi vurderer her om veilederen brukes og fungerer for tilsynspersonene og kommunene, og i hvor stor grad kommunene er fornøyd med denne.

Veilederen har som formål å bidra til å sikre god og ensartet praksis i tilsynsarbeidet, og skal være et hjelpemiddel for personer involvert i tilsyn med barn i fosterhjem. Veilederen ble utviklet på bakgrunn av lovendringene som trådde i kraft i 2014 og erstattet tidligere tilsynsveileder fra Barne- og likestillingsdepartementet utgitt i 2006. Den nye veilederen ble publisert i februar 2015. Som tillegg til veilederen finnes en sjekkliste for omsorgskommunen, sjekkliste for fosterhjemskommunen og rapportmal for tilsyn. Opplæringspakken består av ulike moduler tilgjengelig i Powerpoint og PDF og består av:

- *Modul 1: De formelle rammene for tilsynsordningen*. Modulen gir en gjennomgang av veilederen for tilsyn med barn i fosterhjem.
- *Modul 2: Fosterbarna*. Modulen inneholder statistikk, bakgrunn og utfordringer for fosterbarn samt om barn med annen etnisk bakgrunn enn norsk.
- *Modul 3: Fosterhjemsomsorgen*. Modulen beskriver momenter knyttet til hvem fosterforeldrene er, kriterier for å bli fosterforeldre, god omsorg, fosterbarnas foreldre og fosterforeldrenes egne barn.
- *Modul 4: Tilsynsoppdraget*. Modulen omfatter formål og innhold i tilsynsrapporten og fakta og beskrivelser.
- Verktøykasse med ulike øvelser som kan benyttes i opplæringen.

Veileder og opplæringspakken vil kunne påvirke kompetansen til de som utfører tilsyn og hvordan tilsyn gjennomføres, både ved at tilsynspersoner benytter seg direkte av materiellet og/eller at kommunene benytter materiellet i opplæringen av tilsynspersoner. En forutsetning for dette er at målgruppen, dvs. kommunen, de som gjennomfører tilsynet og andre relevante aktører, har informasjon om det materialet som finnes, at materialet benyttes og at det har tilstrekkelig pedagogisk og faglig kvalitet. Dette omfatter både at materialet er direkte tilgjengelig og benyttes av de som fører tilsyn, og/eller at materialet benyttes i forbindelse med kurs og opplæring som kommunen legger opp til for tilsynspersonene.

Blant informantene vi har intervjuet fremkommer det at alle mener veilederen er et godt verktøy i tilsynsarbeidet, og at flere har benyttet denne i forbindelse med tilsyn. Flere trekker frem at veilederen benyttes som oppslagsverk dersom man lurer på noe spesifikt rundt tilsynet, og de som er ansvarlige for tilsyn har anbefalt tilsynspersoner å sette seg inn i veilederen. Gjennom kommentarer til spørreundersøkelsen påpeker en at «veilederen er et fantastisk hjelpemiddel som bidrar til at tilsynspersonene og kommunene bedre kan samarbeide for å sikre ivaretakelse av fosterbarnas omsorgssituasjon». Av de som har profesjonalisert tilsynet og lagt tilsynsansvaret til en egen enhet, har veilederen vært til hjelp i videre utarbeidelse av malverk og opplæring.

I opplæringsmateriellet legges det opp til at kommunene selv skal hente inn oppdatert informasjon og statistikk. Datamaterialet som ligger til grunn for opplæringsmodulene tilgjengelig på Bufdirs hjemmesider er fra rundt 2013. Ut fra et ressurseffektivitetshensyn synes det mer hensiktsmessig at Bufdir oppdaterer denne

informasjonen enn at det forventes at hver kommune/kommunesamarbeid innhenter nye data. Videre er en del av informasjonen i opplæringsmateriellet hentet fra opplæringskurs for fosterforeldre eller annen faglitteratur. Det er uklart hvorvidt eventuelle endringer i opplæringsmateriell og faglitteratur rettet mot fosterforeldre eller andre er tatt høyde for i opplæringsmateriellet. Det er også påpekt i intervjuer at veilederen i tillegg burde bli distribuert til fosterfamilier.

Fra spørreundersøkelsen fremkommer det at 61 prosent av kommunene mener at Bufdirs veileder og opplæringsmateriell bidrar til økt kvalitet i tilsynet i stor eller meget stor grad, se Tabell 6-1. Enkelte av de som ikke har besvart spørsmålet påpeker imidlertid at materialet er lite benyttet eller at de ikke har egne erfaringer med det.

Tabell 6-1 Svar på spørsmål "I hvilken grad bidrar Bufdirs veileder og opplæringsmateriell for tilsyn med barn i fosterhjem bidrar til økt kvalitet i tilsynet?"

	Antall svar	Andel av svar	Antall kommuner	Andel av kommuner
I meget stor grad	24	20 %	30	18 %
I stor grad	43	36 %	69	42 %
Til en viss grad	40	34 %	46	28 %
I liten grad	10	8 %	16	10 %
Ingen grad	2	2 %	2	1 %
Totalt	**119**	**100 %**	**163**	**100 %**

Kilde: Menon Economics' spørreundersøkelse

Vi har ikke fått noen generelle indikasjoner på at aktører har negativ oppfatning av veilederen, men har fått enkelte innspill om at den er omfattende og har noen gjentakelser. En har kommentert at malen for rapportskriving er bra, men savner en veiledning for hvordan den skal fylles ut. Andre har kommentert at ikke alle feltene i alle tilfeller vil være relevante. Det synes noe varierende i hvilken grad opplæringsmateriellet benyttes og på hvilken måte det benyttes. Enkelte av de vi har intervjuet har ikke benyttet seg av, eller kjente til, opplæringsmateriellet.

Enkelte har påpekt at det er noe inkonsistens i veilederen hva gjelder roller og ansvar. Blant annet synes dette å gjelde informasjon. I veilederen står det at «Det er fosterhjemskommunens ansvar å sørge for at tilsynspersoner har tilstrekkelig med informasjon om barnet for å kunne utføre sitt oppdrag. Tilsynspersonene skal ikke selv innhente informasjon om barnet fra verken fosterforeldre eller barnet selv.» I modul 3 står det at «Tilsynsperson bør be barneverntjenesten om informasjon om samværsordningen til fosterbarnet (…)» og i veileder at «Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal derfor jevnlig gi tilsynspersonen informasjon om barnet under hele oppdraget, om endringer som har innvirkning på barnets situasjon på kort eller lang sikt, for eksempel endring av samværsavtalen, endring av tiltaks- eller omsorgsplan, eller endring i vedtak fra fylkesnemnd eller domstol.» Det er noe uklart hvorvidt det bør være direkte informasjonsutveksling mellom barneverntjenesten i omsorgskommunen og tilsynspersonen, eller om informasjonsutvekslingen bør gå via ansvarlig i fosterhjemskommunen. Som påpekt under del 4.3.7 er det flere utfordringer i dag hva gjelder informasjonsflyt mellom omsorgskommune og fosterhjemskommune. Mangelfull informasjon eller informasjonsflyt er også det elementet som hyppigst trekkes frem på spørsmål i spørreundersøkelsen om man har innspill til forbedringer av ordningen.

Et annet innspill til veileder/opplæringsmateriell gjelder andre barn i fosterhjemmet. I en kartlegging fra 2005, fremkom det at rundt halvparten av fosterfamiliene hadde egne barn boende hjemme (Havik, 2007). I

opplæringsmodul 3 står det at «Fosterbarnets forhold til de andre barna i fosterfamilien kan ha stor betydning for fosterbarnets trivsel og tilknytning til fosterfamilien, og vil derfor være et viktig tema i samtalene med tilsynspersonen.» Dette er imidlertid ikke nevnt i veilederen. Enkelte vi har intervjuet har utarbeidet egne rutiner og maler avhengig av hva slags type plassering det er og ut fra hvor gammelt barnet er. For eksempel vil man i større grad måtte benytte observasjon av samspill og ha dialog med fosterforeldre når barna er mindre. Veilederen beskriver dette til en viss grad, men går ikke i dybden på disse temaene.

Gjennom ulike intervjuer har det kommet innspill om at det ville vært til hjelp å ha en oversikt over «hva som anses som normalt» og hva som kan indikere bekymringsverdige forhold. Dette med bakgrunn i at barn i fosterhjem kan komme fra en situasjon som gjør at de har en annen oppfatning av hva som er bekymringsverdige forhold enn hva tilsynspersonen legger i dette. En oversikt kan gjøre det lettere for tilsynspersonen og barnet å snakke om forhold ved fosterhjemmet. For eksempel kan det være nyttig for barnet å vite at det som utgangspunkt ikke er bekymringsverdig at fosterforeldre drikker et glass vin til maten eller at det ikke alltid er helt ryddig i hjemmet, men at det kan være bekymringsverdig dersom fosterforeldrene ofte inntar alkohol og er synlig beruset foran fosterbarnet, eller at det er forhold ved hjemmet som gjør at det kan være til skade for barnet. De som har utarbeidet informasjonsbrosjyre som gis til barnet oppfatter også at dette har vært positivt.

Noen har gitt innspill om at bruk av sosiale medier for kontakt mellom tilsynsperson og barnet er hensiktsmessig for at barnet lettere kan informere om forhold ved fosterhjemmet, og ofte kan være en lavere terskel for å formidle informasjon enn ved tilsynsbesøk. Dette både fordi enkelte barn kan ha utfordringer med å fortelle direkte om forholdene til tilsynspersonen, og/eller fordi barnet fortløpende kan informere om relevante forhold. Dette er i liten grad ivaretatt gjennom veileder og opplæringsmateriell i dag.

7. Oppsummering og anbefalinger

Denne rapporten evaluerer i hvilken grad dagens tilsynsordning for barn i fosterhjem bidrar til å oppnå formålet med ordningen. Formålet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Her oppsummerer vi først funnene fra og vurderingene av evalueringens fire hovedspørsmål, før vi gir noen innspill til hvordan oppnåelsen av formålet med ordningen kan styrkes.

Evalueringens fire hovedspørsmål

1) Hvordan tilsynsordningen er organisert i kommunene

Etter lovendringene som trådte i kraft 1. februar 2014 har kommunene fått et mer helhetlig ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem og økt frihet til å tilpasse tilsynsordningen etter hva kommunene anser som mest hensiktsmessig.

Det vanligste alternativet er at barneverntjenesten fortsatt er ansvarlig for tilsynsvirksomheten, som før lovendringen i 2014. 79 prosent av 177 kommuner/bydeler som har svart på spørreundersøkelsen vår har oppgitt at barneverntjenesten er ansvarlig for tilsynsvirksomheten, enten ved at barneverntjenesten i kommunen generelt er ansvarlig for tilsynsvirksomheten eller som en egen enhet under barneverntjenesten. Hvis vi ser bort fra de som har svart annet eller ikke har svart, er andelen 92 prosent. Ansvaret for utførelse av tilsyn kan også legges til andre instanser i kommunen, eller det kan inngås ulike former for samarbeid mellom flere kommuner. Når ansvaret er lagt til andre instanser i kommunen, finner vi at ansvaret vanligvis er lagt under helseområdet (helse og sosial, helse og omsorg eller helse og oppvekst) eller til en instans med ansvar for oppvekst (barn og unge, oppvekst, oppvekst og kultur). Noen har egne tilsynsenheter eller ressursteam. Mer enn halvparten av kommunene har også inngått samarbeid med andre kommuner.

Flere kommuner har arbeidet med å forbedre og profesjonalisere tilsynet etter lovendringen i 2014. Rundt halvparten av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir imidlertid at de ikke har endret tilsynsordningen etter lovendringene i 2014.

Vi ser i flere tilfeller at generelle endringer i kommuneorganisering og -sammenslåinger løper parallelt med endringer i tilsynet med barn i fosterhjem. Det er rimelig å anta at de kommunesammenslåingene som vil komme i de nærmeste årene vil bidra til ytterligere endringer i tilsynsordningen.

Organiseringen av tilsynsordningen er nærmere beskrevet i kapittel 3.

2) I hvilken grad dagens tilsynsordning oppnår tilsynets formål

Det er vanskelig å gi absolutte svar på om formålet er oppfylt, da det alltid vil være former og grader av svakheter i tilsynene i de enkelte kommunene. På den ene siden var det 23 prosent av barna, over 2 100 barn, som ikke fikk de tilsynsbesøkene som loven krever i 2017. På den andre siden er dette en reduksjon fra 40 prosent i 2011. Manglende tilsynsbesøk er ett av forholdene som trekker i negativ retning med tanke på full måloppnåelse. I tillegg er det fremdeles svakheter i kommunikasjonen mellom omsorgskommunene og fosterhjemskommunene og når det gjelder å gi tilsynspersonene tilstrekkelig informasjon. Mange kommuner har arbeidet for å styrke tilsynspersonenes kompetanse, bedre kvaliteten i tilsynene og organisere tilsynet for å øke kontinuiteten i tilsynspersoner. Generelt synes formålet i større grad å være ivaretatt i kommuner som har økt

profesjonaliseringen i tilsynet sammenlignet med kommuner som ikke har endret organiseringen etter lovendringene i 2014.

På spørsmålet fra vår spørreundersøkelse om «*I hvilken grad mener du dagens tilsynsordning i din kommune bidrar til at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet?*» oppgir 64 prosent av de som har svart at tilsynsordningen bidrar til dette i stor eller meget stor grad. På spørsmål om «*I hvilken grad mener du dagens tilsynsordning i din kommune bidrar til at forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp?*» oppgir under halvparten at tilsynsordningen bidrar til dette i stor eller meget stor grad.

Oppnåelsen av tilsynets formål er nærmere beskrevet i kapittel 4.

3) Hvordan ulike modeller for tilsyn fungerer opp mot tilsynets formål

Om kommunen ved barneverntjenesten skal være ansvarlig for tilsyn med barn i fosterhjem, eller om tilsynet bør legges til en annen instans i kommunen, berører i stor grad en avveining mellom kvalitet eller kompetanse på den ene siden, og uavhengighet på den andre. Kommunen(e)s størrelse og sentralitet vil også ha stor betydning for tilgangen til kvalifiserte fagfolk.

Når *tilsynet legges til barneverntjenesten* i kommunen kan tilsynsordningen knyttes til relevant fagmiljø med kompetanse om blant annet barns rettigheter og samtaler med barn i en krevende situasjon. Tilsyn med barn i fosterhjem har klare faglige koblinger til barnevernet, og det vil være naturlig å se områdene i sammenheng. Samtidig bør det være en uavhengighet mellom tilsynet og barnevernstjenesten. Det vil også kunne være ressursmessige avveininger mellom tilsyn og barneverntjenesten for øvrig, som kan føre til at tilsyn blir mindre prioritert. Noen har valgt å skille ut tilsynet i en egen enhet underlagt barnevernet, noe som kan bidra til økt uavhengighet og at ressurser dedikeres til tilsynsoppgaver.

Kun et fåtall av kommunene har lagt tilsyn til *en annen instans i kommunen enn barnevernet*. Med en slik organisering vil avhengigheten mellom tilsyn og barnevern være svakere, og ulik fagkompetanse kan gi læring og utvikling for både ansvarlig instans og barneverntjenesten. Løsningen avhenger blant annet av tilgjengelig relevant kompetanse i øvrige instanser enn barnevernet i den enkelte kommunen.

Evalueringen tar utgangspunkt i mulighetene for organisering og innretning av dagens tilsynsordning. Flere har også nevnt at ansvaret kan tillegges *Fylkesmannen* som et alternativ til dagens løsning. Dette vil likevel utfordre uavhengigheten, på grunn av Fylkesmannens øvrige kontrolloppgaver knyttet til tilsynet, i tillegg til at det blir større avstand til fagområdet og den enkelte kommune. At en annen statlig instans tillegges ansvaret, som Bufetat, kan redusere avhengigheten og bidra til en mer enhetlig praksis på tilsynsområdet, men vil kunne svekke mulighetene for at tilsynet skal kunne tilpasses forhold i den enkelte kommune.

Flere av de som har ansatt faste tilsynspersoner med relevant faglig kompetanse og bakgrunn har positive erfaringer med dette, og opplever at kvaliteten på tilsynene har blitt styrket siden 2014. I to av casene vi har sett på ser vi også at samarbeidende kommuner enten anvender ansatte ved barnevernvakten som tilsynspersoner i en lavere stillingsbrøk, eller oppretter en egen enhet med høyt kvalifiserte tilsynspersoner som håndterer flere kommuners tilsynsbehov. Slik ser vi at interkommunalt samarbeid kan løse utfordringer uten å måtte trekke på statlige instanser. Et viktig poeng er at de som driver profesjonelt tilsyn har andre, faglig relaterte oppgaver ved siden av for å unngå at det går for mye rutine i tilsynsarbeidet.

Relevant fagkompetanse og erfaring kan bidra til at tilsynspersonene evner å etablere trygge rammer for samtaler med barna og har forutsetninger for å vurdere om barna får forsvarlig omsorg. Samtidig vil det være mer utfordrende å sikre barnas rett til medvirkning i valget av tilsynsperson med relativt få faste ansatte personer

enn dersom det benyttes flere oppdragstakere. Dette kan blant annet ha innvirkning på hvorvidt barnet oppnår tillit til tilsynspersonen.

Nærmere vurderinger av ulike modeller er beskrevet i kapittel 5.

4) I hvilken grad Bufdirs veileder for tilsyn med barn i fosterhjem og opplæringspakken brukes og fungerer

Blant informantene vi har intervjuet fremkommer det at alle mener veilederen er et godt verktøy i tilsynsarbeidet, og at flere har benyttet denne i forbindelse med tilsyn. Flere trekker frem at veilederen benyttes som oppslagsverk dersom man lurer på noe spesifikt rundt tilsynet, og de som er ansvarlige for tilsyn har anbefalt tilsynspersoner å sette seg inn i veilederen. Av de som har profesjonalisert tilsynet og lagt tilsynsansvaret til en egen enhet, har veilederen vært til hjelp i videre utarbeidelse av malverk og opplæring.

Fra spørreundersøkelsen fremkommer det at 61 prosent av kommunene mener at Bufdirs veileder og opplæringsmateriell bidrar til økt kvalitet i tilsynet i stor eller meget stor grad. Enkelte av de som ikke har besvart spørsmålet påpeker imidlertid at materialet ikke har blitt benyttet eller at de ikke har egne erfaringer med materialet.

Av ressursmessige hensyn og for å sikre enhetlig praksis på tilsynsområdet anbefaler vi at Bufdir er ansvarlig for å oppdatere og tilgjengeliggjøre opplæringsmateriell og informasjon som er relevant for alle som skal drive opplæring eller gjennomføre tilsyn. Vi har også fått noen innspill til forbedringer av veilederen, som omfatter ønsker om tydeliggjøring av informasjonsflyt, tilpasninger i henhold til barnets alder og plassering, øvrige barn i fosterhjemmet og bruk av uanmeldte tilsyn.

Nærmere vurderinger er beskrevet i kapittel 6.

Våre innspill til hvordan måloppnåelsen kan styrkes

Hovedformålet med denne evalueringen er å vurdere i hvilken grad dagens tilsynsordning for barn i fosterhjem bidrar til å oppnå formålet med ordningen. Vi vil avslutningsvis gi noen vurderinger av hvordan måloppnåelsen kan styrkes basert på informasjonen vi har hentet inn.

Øke fleksibiliteten i antall tilsyn

I dag er det et lovpålagt krav om fire tilsyn per barn per år. Dette kan reduseres til to dersom barnet er over 15 år, har vært i fosterhjemmet i minst to år og omsorgskommune, fosterhjemskommune og barnet er enige om at antall tilsynsbesøk kan reduseres. 23 prosent av barna i fosterhjem, tilsvarende over 2 100 barn, fikk altså ikke de tilsynsbesøkene som loven krever i 2017. Manglende tilsyn kan blant annet gjøre det vanskeligere å etablere tillitsforhold mellom tilsynsperson og barnet, og dermed gjøre det vanskeligere å sikre at formålet med tilsynet ivaretas.

Flere vi har vært i kontakt med har påpekt at fire årlige tilsyn i enkelte tilfeller er for lite til at barnet kan etablere tilstrekkelig tillit til personen, og for at personen kan vurdere om barnet får god nok omsorg i fosterhjemmet. Samtidig påpeker flere at kravet om antall tilsyn synes for rigid, spesielt i tilfeller der barnet har vært i fosterhjemmet fra de er små og det ikke har vært noen indikasjoner på at barnet ikke får forsvarlig omsorg. Det har også blitt påpekt at barns begrensede mulighet til å ha innvirkning på antall tilsyn ikke er i tråd med barns rett til medvirkning.

I rapporteringen av antall tilsyn fremkommer det hvor mange barn som ikke har fått lovpålagte tilsyn, men ikke hvor stor andel som er gjennomført. Tiltak for økt oppfyllelse bør i utgangspunktet siktes mot å øke andelen, altså vektlegge økte tilsyn for de som har færrest (altså fra ett til to fremfor fra tre til fire) eller der det ellers er antatt å være størst behov for tilsyn. Videre er det uklart og varierende hvorvidt tilsynspersoner gis mulighet til å gjennomføre tilsyn eller annen oppfølging utover lovkravet, og om de i så fall kompenseres økonomisk for dette.

Ut fra den informasjonen vi har hentet inn, anbefaler vi at det vurderes å gi økt rom for fleksibilitet i antall tilsynsbesøk etter barnets behov og basert på en risikobasert tilnærming. Et tilsyn har vanligvis ingen eller beskjedne oppfølgende konsekvenser for barna og fosterforeldrene. Det overveiende normale er at situasjonen vurderes som tilfredsstillende. Dette er i kontrast til oppfølgingen av bekymringsmeldinger til barnevernet, der bare et lite mindretall henlegges og den overveiende majoritet av saker fører til undersøkelse som igjen leder til tiltak. Det kan være mye å hente både for barna og fosterforeldrene om en i større grad kan vri innsatsen mot de fosterhjemmene og barna der det er særlig risiko for mindre god omsorg. Samtidig er det viktig at tilsynsbesøk ikke reduseres kun som følge av manglende ressurser eller fordi barnet ikke føler de har god nok trygghet i tilsynspersonen. Dersom barnet ønsker at antall tilsynsbesøk skal reduseres, bør det spørres hvorfor barnet mener at det er mest hensiktsmessig.

Tydeliggjøre informasjon til tilsynspersonene

Vi får et gjennomgående inntrykk av at tilsynspersonene får for lite informasjon om barnets plassering og forhold knyttet til barnets situasjon. Dette gir et dårligere informasjonsgrunnlag for tilsynspersonene enn nødvendig for deres vurderinger av om forutsetningene for plasseringen blir fulgt opp, og kan svekke oppnåelsen av formålet med tilsynet. Det synes også generelt å være uklart hva som faktisk ligger i «at forutsetningene for plasseringen blir fulgt opp». For mange kommuner framstår det som at det er behov for å tydeliggjøre hvilken informasjon og dokumentasjon tilsynspersoner skal ha, og hvem som er ansvarlig for at tilsynstilsynspersonene får dette.

Tydeliggjøre opplæring og veiledning av tilsynspersoner

Flere kommuner har lagt økt vekt på opplæring og veiledning etter lovendringene i 2014. Dette er naturlig, da ansvaret for opplæring av tilsynspersoner lå til Bufetat før lovendringen. Vi finner imidlertid at kommunenes praksis med grunnopplæring, oppfølgende kurs og/eller løpende veiledning varierer, og svarene i spørreundersøkelsen indikerer at tilsynspersonene ikke får tilstrekkelig opplæring og veiledning i en vesentlig andel av kommunene. Dette bidrar til ulik praksis innad i og mellom kommuner og vil være negativt for oppnåelse av formålet med ordningen for de som ikke får tilstrekkelig opplæring og veiledning. Gode fagmiljøer trekkes frem som viktig for opplæring og videreutvikling av tilsynspersoner, og for å beholde tilsynspersoner. Å ha et godt fagmiljø og noen å sparre med, innad i kommunen eller gjennom ulike former for samarbeid eller koblinger til andre miljøer, er positivt uavhengig av hvem som utfører tilsynet.

Spesielt når det benyttes faste ansatte bør det tilrettelegges for at tilsynsoppgavene ikke blir for ensformige på sikt. I casene er det spilt inn at tilsynsoppgavene kan kombineres med øvrig relevant arbeid når det tilsettes egne personer som jobber med tilsyn. Dette bidrar til å utvikle og beholde kvalifisert personell, og det kan ha positive virkninger både for tilsynsordningen og for øvrige tjenester. Flere har framhevet viktigheten av et faglig miljø og noen å diskutere med i forbindelse med tilsynsoppgaver. Det kan da være bedre med flere tilsynspersoner, eventuelt i mindre stillingsandeler, fremfor at én person sitter med oppgaven alene. Men igjen vil dette måtte avveies mot kommunens størrelse, sentralitet og derav følgende tilgang på faglig kvalifisert personell.

For enkelte kommuner vil det imidlertid kunne være noe mer utfordrende å etablere gode fagmiljøer og/eller ansette faste personer til å utføre tilsynet. For mindre kommuner kan alternativer være at det etableres tilknytning til større fagmiljø, som kan koordineres av kommuner, kommunesamarbeid eller fra for eksempel Bufdir/Bufetat. Det kan gjennomføres nettbaserte faglige samlinger uten at en trenger å være fysisk til stede. Et alternativ er å stille krav til at tilsynspersoner får tilstrekkelig opplæring, men dette er utfordrende når opplæringen varierer mellom kommunene.

Vi anbefaler tydeliggjøring av nødvendig/grunnleggende opplæring og veiledning for å sikre enhetlig praksis på tilsynsområdet og at tilsynspersoner har forutsetninger for å gjøre et godt tilsyn. Både faste tilsynspersoner og oppdragstakere bør gis den samme grunnleggende opplæringen og veiledningen. Eventuelt kan det vurderes enhetlig nettbaserte kurs innen tilsyn.

Klargjøre roller og ansvar

Flere kommuner har arbeidet med å forbedre og profesjonalisere tilsynet etter lovendringen i 2014 og hovedandelen av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen vår at de opplever endringene som helt eller delvis positive. Samtidig har flere gjennom intervjuer og i spørreundersøkelsen gitt uttrykk for at det er utydelighet i roller og ansvar, særlig vedrørende kommunenes vektlegging av uavhengighet til barnevernet.

Det synes fortsatt å være behov for at valgene kommunene står overfor og eventuelle overordnede anbefalinger for innretning tydeliggjøres. Dersom tilsynet legges til barneverntjenesten bør kravene til tilstrekkelig uavhengighet mellom tilsynsperson og barneverntjenesten presiseres.

Klargjøre barnas påvirkning av valg av tilsynsperson

Med bakgrunn i casene og øvrige innspill synes profesjonalisering av tilsynsordningen å gi bedre kvalitet i tilsynet. Blant annet har flere dedikert faste personer til gjennomføring av tilsyn med høy faglig kompetanse og relevant erfaring, og dermed bedre forutsetninger for å kunne gjennomføre et godt tilsyn og fange opp eventuelle utfordringer ved barnets situasjon. Samtidig kan faste personer redusere mulighetene for barnets medvirkning i valg av tilsynsperson. Flere kommuner har valgt å benytte både oppdragstakere og fast ansatte tilsynspersoner, blant annet av denne årsaken. Noen kommuner legger stor vekt på å gi barna en reell mulighet til å velge og eventuelt skifte ut tilsynsperson, mens dette tilsynelatende legges mindre vekt på i andre kommuner.

Det er en allmenn oppfatning at barnet må ha tillit til personen han eller hun skal betro seg til, og tillit til tilsynspersonen vil være et viktig grunnlag for oppnåelsen av formålet med ordningen. Denne avveiningen mellom profesjonalisering og barnets rett til å påvirke tilsier at det bør tydeliggjøres hvordan barnas meninger i valg av tilsynsperson best mulig kan ivaretas, spesielt ved bruk av fast ansatte tilsynspersoner. Barna bør gis mulighet til å gi innspill om at tilsynsperson eventuelt ikke er en person man har tillit til. Herunder bør det tydeliggjøres hvordan barnet kan informere om at det ikke ønsker å beholde den tilsynspersonen som barnet har. Med hensyn til barnas generelle muligheter for å uttrykke seg bør det også vurderes løsninger for at barna i større grad skal kunne si fra om forhold i fosterhjemmene også utenom tilsynsbesøkene.

Avslutningsvis vil vi nevne at det synes som endringene i tilsynsordningen i 2014 i mange kommuner har bidratt til et mer profesjonelt tilsyn med bedre kvalitet og kontinuitet og antagelig også færre avvik etter hvert. Vi har funnet noen case som kan være til inspirasjon for andre, og vi har identifisert noen spørsmål knyttet til tilgang på kvalifisert personell, uavhengighet, behov for mer varierte oppgaver og økt vekt på risikobasert vurdering av behovet for tilsyn som bør adresseres forløpende.

I lys av kommunereformen og økt oppmerksomhet rundt tilsyn med barn i fosterhjem, er det potensial for at kommunene i større grad kan vurdere hvordan tilsynsordningen best bør organiseres og innrettes, og om det bør inngås samarbeid på tilsynsområdet. I evalueringen har vi sett spredte eksempler på at endringene i kommunestruktur allerede har bidratt til økt samarbeid på tilsynsområdet. Flere av kommunene har også gitt innspill om at de er i en prosess for å vurdere alternativ innretning av tilsynsordningen. Dette tilsier at det er muligheter for at det fremover vil skje ytterligere forbedringer av tilsynsordningen også uten at det gjennomføres endringer i overordnet tilsynsinnretning. Flere kommuner har også oppgitt at de ønsker å etablere eller allerede har etablert fora for å få innspill fra andre kommuner om hvilke erfaringer de har med valgt tilsynsinnretning og hvordan ordningen kan forbedres.

8. Referanser

Andrews, T., Lindeløv, B., & Gustavsen, A. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer.* Nordlandsforskning. Hentet fra http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/136576-1432294109/Dokumenter/Rapporter/2015/Rapport_1_2015.pdf

Barne- og familiedepartementet. (2004). *Retningslinjer for fosterhjem Q-1072B.* Hentet fra https://www.bufdir.no/bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gRSz20Qz2D1072z20B

Barne- og familietjenesten Omsorgsenheten. (2018). *Barne- og familietjenesten Omsorgsenheten*. Hentet fra Trondheim kommune: https://www.trondheim.kommune.no/org/oppvekst/bft/omsorgsenheten/

Barne- og likestillingsdepartement. (2015). Bruk av private aktører i barnevernet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/381fc172982c45998eacd2def64aef5b/bruk-av-private-aktorer-i-barnevernstjenesten.pdf

Barne- og likestillingsdepartementet. (2014). *Forskrift om fosterhjem.* Hentet fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-18-1659?q=forskrift+fosterhjem

Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *NOU 2016:16 Ny barnevernslov - Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-16/id2512881/

Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8d3be0078d4d496e8f7a64d55b10ec0f/no/pdfs/2016_05-retningslinjer-om-hjelpetiltak.pdf

Barne- og likestillingsdepartementet. (2016-2017). *Prop- 169 L Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre).* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-169-l-20162017/id2568801/sec1

Barne- og likestillingsdepartementet. (2016-207). *Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barneversnreform).*

Barne- og likestillingsdepartementet. (2018). *Lov om barneverntjenester (barnevernloven).* Lovdata. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement. (2014). *Rundskriv - Merknader til forskrift om fosterhjem §§ 8 og 9 - Tilsyn med barn i fosterhjem.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/2014/rundskriv_tilsyn_barn_fosterhjem.pdf

Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2012-2013). *Prop. 106 L Endringer i barnevernloven.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-106-l-20122013/id720934/sec1

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015-2016). *Meld. St. 17 Tryggghet og omsorg - Fosterhjem til barns beste.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20152016/id2478130/sec1

Bufdir. (2015). *Opplæringsmateriell for tilsynspersoner. Modul 3.* Hentet fra https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Fosterhjem/Tilsyn/

Bufdir. (2015). *Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder.* Bufdir. Hentet fra https://www.bufdir.no/Global/Fosterhjem/Brosjyrer/Veileder%20Tilsyn%20med%20barn%20i%20fosterhjem.pdf

Bufdir. (2018). *Barn og unge som er plassert utenfor hjemmet.* Hentet fra https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/Barn_og_unge_plassert_utenfor_hjemmet/#heading18972

Bufdir. (2018). *Tilsendt data fra Bufdir.*

Etat for barn og familie. (2017). *Tilsyn med barn i fosterhjem*. Hentet fra Bergen kommune: https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/barn-og-familie/barnevern-og-familievern/fosterhjem/tilsyn-med-barn-i-fosterhjem

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016-2017). *Prop. 96 S Endringer i kommunestrukturen.* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/

PROBA. (2017). *Barn med minoritetsbakgrunn i fosterhjem.* Hentet fra https://www.bufdir.no/Global/Barn_med_minoritetsbakgrunn_i_fosterhjem.pdf

Stortinget. (2017-2018). *Lovvedtak 32 Vedtak til lov om endringer i barnevernlov mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre).* Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2017-2018/vedtak-201718-032/?all=true

Sundt, H. (2010). *«Jeg husker ikke navnet hennes en gang».* Hentet fra https://www.bufdir.no/global/nbbf/Fosterhjem/Jeg_husker_ikke_navnet_engang.pdf

Vedlegg: Informanter

Tabellen under gir oversikt over informanter og type intervjuer. Spørreundersøkelsen er omtalt under del 2.3.

Informanter	Antall intervjuer	Type intervju
Ledere av tilsynsordning og tilsynspersoner	2	Dybdeintervjuer med 2-3 personer i forbindelse med case
Tilsynspersoner for øvrig	3	Telefonintervjuer i tilknytning til case eller som oppfølgingsintervju
Barnevernledere	2	Telefonintervjuer i forbindelse med case
Kommunalsjef	1	Telefonintervju i forbindelse med case
Representanter fra Fylkesmannen	2	Telefonintervju i forbindelse med case med 1-2 representanter
KS	1	Dybdeintervju med to representanter
Norsk fosterhjemsforening	1	Dybdeintervju med to representanter fra Norsk fosterhjemsforening
Fosterfamilier	2	Telefonintervjuer. Også fått skriftlige innspill fra fem fosterfamilier, mottatt fra Norsk fosterhjemsforening.
Forandringsfabrikken	1	Dybdeintervju med fire representanter
Landsforeningen for barnevernsbarn	1	Telefonsamtale, henvist til skriftlige innspill
Tidligere barn i fosterhjem	1	Telefonintervju
Leder av tilsynsordning	1	Telefonintervju