



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Bydel Østensjø v/bydelsdirektør Tove Stien
Postboks 39 Bogerud
0621 OSLO



Sosial- og familieavdelingen

Tordenskioldsgate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO
Telefon 22 00 35 00

www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.:
Deres dato:
Vår ref.: 2013/22905-11 S-BFS
Saksbehandler: Gro Haugen
Direktetelefon: 22 00 37 47

Dato: 28.4.2014

Oversendelse av rapport fra landsomfattende tilsyn 2014 med barneverntjenesten i Bydel Østensjø – oppfølging av tilsynet

Fylkesmannen viser til oversendelse per e-post 10.4.2014 med foreløpig rapport og tilbakemeldingen fra Bydel Østensjø 15.4.2014 om at den ikke hadde noen innsigelser til den foreløpige rapporten.

Vedlagt oversendes endelig rapport fra tilsynet.

Ved dette tilsynet ble det avdekket ett avvik. Vi ber Bydel Østensjø, på bakgrunn av Fylkesmannens konklusjoner, utarbeide en skriftlig plan for tiltak som skal bringe forholdene i orden og forhindre at tilsvarende svikt oppstår igjen. Vi ber om at planen inneholder følgende:

- beskrivelse av tiltak som er iverksatt eller skal iverksettes for å rette lovbruddene
- beskrivelse av hvordan ledelsen vil følge med på og kontrollere at tiltakene er iverksatt
- beskrivelse av hvordan ledelsen vil gjennomgå om tiltakene virker som planlagt, også etter en tid
- kommunens egne frister for å sikre fremdriften

Vi ber om at planen sendes slik at den er Fylkesmannen i hende **innen 30. mai 2014**.

Fylkesmannen vil vurdere om kommunens plan for tiltak og aktiviteter er i samsvar med aktuelle myndighetskrav og gi kommunen en skriftlig tilbakemelding. Fylkesmannen vil deretter følge opp planen og påse at den overholdes.

Med hilsen

Bente Rygg
avdelingsdirektør

Tove Narud
seksjonssjef



Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg

Rapport fra landsomfattende tilsyn 2014 med barneverntjenesten i Bydel Østensjø

Kopi til:

Statens helsetilsyn

Postboks 8128 Dep,

0032 OSLO

Statens helsetilsyn

postmottak@helsetilsynet.no

Bydel Østensjø v/barnevernleder

Postboks 49 Bogerud

0621 OSLO





Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Rapport fra tilsyn med Bydel Østensjøs arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem 2014

Virksomhetens adresse: Postboks 49 Bogerud, 0621 Oslo
Tidsrom for tilsynet: 22.11.2013–28.4.2014
Kontaktperson i virksomheten: Mariann Engvik

Sammendrag

Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjennomførte 22.11.2013–28.4.2014 tilsyn med barneverntjenesten i Bydel Østensjø.

Tilsynet omfattet barneverntjenestens arbeid med barn som bor i kommunale fosterhjem. Tema for tilsynet var:

- Oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet
- Barnets medvirkning
- Råd og veiledning til fosterforeldre

Det ble avdekket ett avvik ved tilsynet:

Bydel Østensjø sikrer ikke at oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjem utføres i tråd med lovens krav.

Dato: 28.4.2014

Gro Haugen
revisjonsleder

Nina Opland
revisor

Jan Faller
revisor

Innhold

Sammendrag	1
1. Innledning.....	3
2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold	3
3. Gjennomføring	4
4. Hva tilsynet omfattet.....	4
5. Funn	4
6. Vurdering av virksomhetens styringssystem.....	6
7. Regelverk.....	6
8. Dokumentunderlag	6
9. Deltakere ved tilsynet	7

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter systemrevisjon ved barneverntjenesten i Bydel Østensjø i perioden 4.3.2014–28.4.2014.

Tilsynet omfatter bydelens arbeid med barn som bor i kommunale fosterhjem, herunder oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet, barnets medvirkning og råd og veiledning til fosterforeldre. Tilsynet er en del av det landsomfattende tilsynet som Statens helsetilsyn har besluttet skal gjennomføres i 2013 og 2014.

Fylkesmannens myndighet til å føre tilsyn med den kommunale barneverntjenesten følger av lov om barneverntjenester (bvl.) §§ 2-3 fjerde ledd og 2-3b.

Formålet med systemrevisjonen er å vurdere om virksomheten ivaretar ulike krav i lovgivningen gjennom sin internkontroll. Revisjonen omfatter undersøkelse om:

- hvilke tiltak virksomheten har for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av lovgivningen innenfor de tema tilsynet omfatter
- tiltakene følges opp i praksis og om nødvendig korrigeres
- tiltakene er tilstrekkelige for å sikre at lovgivningen overholdes

En systemrevisjon gjennomføres ved gjennomgang av dokumenter, ved intervjuer og andre undersøkelser.

Den foreløpige rapporten omhandler eventuelle avvik og merknader som er avdekket under revisjonen, og den gir derfor ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens arbeid innenfor de områder tilsynet omfatter.

- **Avvik** er mangel på oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av lov eller forskrift
- **Merknad** er forhold som ikke er i strid med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, men der tilsynsmyndigheten finner grunn til å påpeke mulighet for forbedring

2. Beskrivelse av virksomheten - spesielle forhold

Bydel Østensjø er én av 15 bydeler i Oslo, og hadde per 1.1.2013 ca. 48 000 innbyggere. Det fremgår av årsberetningen for 2013 at bydelen er organisert i tre stabsavdelinger og tre fagavdelinger. Barneverntjenesten er lagt til Avdeling velferd og fritid.

Barneverntjenesten er organisert i to likestilte enheter; Barnevernkontoret med 27,8 årsverk og Oppfølgings – og tiltakstjenesten (Ofot) med 13 årsverk. De to enhetene ledes av avdelingssjef for velferd og fritid, som innehar myndigheten som barnevernadministrasjonens leder. Fylkesmannens tilsyn har vært rettet mot Bydel Østensjø, Barnevernkontoret.

Barneverntjenesten ble i 2013 styrket med 5 nye årsverk, hvorav 2,5 årsverk tildelt ved statlige styrkingsmidler. Tre årsverk ble tilført Barnevernkontoret i form av to saksbehandlere og en ny teamleder, og Ofot ble tilført to årsverk med formål å rekruttere egne fosterhjem.

Det var totalt 126 barn under tiltak utenfor familien i 2013. Av disse var 48 barn plassert i fosterhjem.

I henhold til årsberetningen har barneverntjenesten arbeidet mye med å kvalitetssikre arbeidet internt, både med å utvikle prosedyrer og sikre internkontrollsystem. Fra mai og ut året ble 0,8 årsverk midlertidig avsatt til internkontroll, prosedyreutvikling og faglig administrativt arbeid. Det ble vurdert å være risiko for utilstrekkelig oppfølging av fosterhjem og oppfølging av tiltakssaker, og dette er områder som barnevernet vil systematisere ytterligere.

Det har også vært arbeidet med faglig utvikling, hvor barnesamtalen som metode og opplæring i bruk av familieråd prioriteres. Tre nyansatte har deltatt i program for nytilsatte saksbehandlere i regi av Barne- og familieetaten. Videre er en fagdagsrekke om tilknytning og ny forskning gjennomført. Det har ved Barnevernkontoret vært avholdt et to-dagers seminar med tema stressmestring og kommunikasjon i utfordrende situasjoner, og temaet videreføres i form av prosessutvikling i 2014.

3. Gjennomføring

Systemrevisjonen omfattet følgende aktiviteter:

Revisjonsvarsel ble utsendt 22.11.2013. Oversikt over dokumenter virksomheten har oversendt i forbindelse med tilsynet er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

Åpningsmøte ble avholdt 4. mars 2014.

Intervjuer med åtte personer ble gjennomført 4. og 5. mars 2014.

Sluttmøte ble avholdt 7. mars 2014.

Oversikt over dokumentasjon som ble gjennomgått under revisjonsbesøket er gitt i kapitlet Dokumentunderlag.

4. Hva tilsynet omfattet

Tilsynet omfattet undersøkelse av hvorvidt kommunen gjennom sine styringstiltak sikrer at deres oppfølging og kontroll av barnets situasjon i kommunale fosterhjem utføres i tråd med myndighetskrav i barnevernloven. Tilsynsmyndigheten har samtidig undersøkt om barnets rett til medvirkning blir ivarettatt, og om fosterforeldrene får nødvendig råd og veiledning.

5. Funn

Avvik: Bydel Østensjø sikrer ikke at oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjem utføres i tråd med lovens krav.

Avviket bygger på følgende funn:

- Bydelen har et kvalitetssystem med formål å sikre forsvarlige tjenester. Systemet skal sikre felles praksis og at lovkrav overholdes gjennom risikoanalyser, prosedyrer og kvalitetsdokumenter, og avviksbehandling og forbedringer.

I barneverntjenesten er det utarbeidet prosedyrer og retningslinjer som skal ivareta de lovkravene som er styrende for arbeidet med oppfølging av barn og fosterforeldre etter

- en fosterhjems plassering. Tilsynet har avdekket at rutinene og prosedyrene ikke er implementert på en slik måte at de benyttes av alle i det praktiske og daglige arbeidet.
- Barneverntjenesten jobber etter en såkalt generalistmodell. Dette innebærer at de fleste av saksbehandlerne som har oppgaver på fosterhjemsfeltet, også har oppgaver knyttet til undersøkelser og tiltak.
 - Bydelen sikrer ikke at alle de lovpålagte oppfølgingsbesøkene gjennomføres. Halvårsrapportering for andre halvår 2013 viser at 17 av 55 barn ikke fikk det lovpålagte antall oppfølgingsbesøk (30 %). I de 20 sakene som ble gjennomgått under tilsynet, var det fire barn som ikke fikk de oppfølgingsbesøkene de skulle hatt.
 - I 7 av 15 saker som ble gjennomgått under tilsynet hvor barnverntjenesten har overtatt omsorgen for fosterbarnet, var det ikke utarbeidet endelig omsorgsplan innenfor fristen (senest innen to år etter omsorgsovertakelsen).
 - Barneverntjenesten har et system for avviksrapportering, men dette er lite benyttet.
 - I et flertall av de gjennomgåtte sakene var det besluttet å redusere fra minst fire til minst to oppfølgingsbesøk per år. Vi kunne ikke i noen av sakene se vurderinger av behovet for å øke antall besøk igjen, heller ikke i saker med særlig store belastninger for fosterbarnet og fosterhjemmet, eller der fosterforeldrene etterspør tettere kontakt.
 - Tilsynet viste at det gjøres mange muntlige drøftinger og diskusjoner i fosterhjemsarbeidet. Vi kunne i liten grad se at faglige vurderinger og konklusjoner fra disse drøftingene blir nedfelt i saksdokumenter.
 - I henhold til interne rutiner skal fosterhjemsavtalen gjennomgås i det første fosterhjemsbesøket etter årsskiftet. Det er ingen enhetlig praksis for å dokumentere at gjennomgangen er foretatt. Der det er omtalt i referater at fosterhjemsavtalen er gjennomgått, fremkommer ikke hva som har vært drøftet eller om det er trukket noen konklusjoner.
 - Ved frivillige plasseringer mangler tiltaksplanen i flere av de gjennomgåtte sakene en beskrivelse av om tiltak er gjennomført som planlagt, og en vurdering av om tiltak og delmål skal endres eller opprettholdes.
 - Bydelen dokumenterer ikke i tilstrekkelig grad barns medvirkning.
 - I flere av de gjennomgåtte sakene fremgår det ikke om bydelen har lagt til rette for samtale med barnet alene ved besøk i fosterhjemmet. Det fremkommer heller ikke i alle saker at bydelen informerer og hører barnet når det gjelder planer for barnets fremtid.
 - Der det foreligger referat fra samtaler med fosterbarnet, mangler i flere tilfeller faglige vurderinger av det som fremkommer i samtaler.

Dette er avvik fra følgende lov- og forskriftskrav:

- Bvl. § 4-16 og forskrift om fosterhjem § 7 (oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet)
- FNs barnekonvensjon artikkel 12 og bvl. §§ 6-3 og 4-1 annet ledd (medvirkning)
- Bvl. § 1-4 (krav til forsvarlighet) og krav til god forvaltningsskikk
- Forvaltningsloven § 17 (utredningsplikt)
- Forskrift om fosterhjem § 6 (årlig gjennomgang av fosterhjemsavtalen)
- Bvl. § 2-1 første og andre ledd, jf. forskrift om internkontroll (internkontrollplikt)

6. Vurdering av virksomhetens styringssystem

Bydelen har et kvalitetssystem som er organisert i kvalitetsråd, koordineringsgrupper, kvalitetsutvalg og kvalitetsgrupper. Bydelen bruker blant annet Kvalitetslosen og årshjul for å føre kontroll med at oppgaver utføres i henhold til lovkravene. Etter Fylkesmannens syn utgjør dette et godt rammeverk for styring og kvalitetskontroll.

I barneverntjenesten er det utarbeidet gode prosedyrer og retningslinjer som skal ivareta de lovkravene som er styrende for arbeidet med oppfølging av barn og fosterforeldre etter en fosterhjemsplasing. Det foreligger også et system for rapportering av avvik og sjekklister som skal sikre at saksbehandlingen oppfyller de kravene som følger av lov og forskrifter. Tilsynet har avdekket at rutinene, prosedyrene og avvikssystemet ikke er godt nok implementert i barneverntjenesten.

Generalistmodellen kan gjøre fosterhjemsarbeidet sårbart. Barnevernloven stiller krav om at undersøkelser skal gjennomføres innen tre måneder, og det er fokus i tjenesten på at denne fristen overholdes. Dersom undersøkelsessaker og tiltakssaker i perioder prioriteres, kan det da bli mindre tid til å følge opp fosterhjemssakene.

7. Regelverk

- FNs barnekonvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989
- Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
- Forskrift om fosterhjem av 18. desember 2003
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter barnevernloven av 14. desember 2005

8. Dokumentunderlag

Virksomhetens egen dokumentasjon knyttet til den daglige drift og andre forhold av betydning som ble oversendt under forberedelsen av revisjonen:

- Organisasjonskart for Bydel Østensjø og barneverntjenesten
- Stillingsbeskrivelser for barneverntjenestens ansatte
- Diverse delegasjonsfullmakter
- Oversikt over ansatte i barneverntjenesten
- Stillingsbeskrivelser for ansatte i barneverntjenesten
- Diverse dokumenter om nyansettelser og oppfølging av nyansatte
- Diverse rutiner, retningslinjer og sjekklister som gjelder oppfølging av barn plassert i fosterhjem, blant annet prosedyre for å sikre barnets medvirkning
- Prosedyre for arbeid med tiltaksplaner og omsorgsplaner
- Kurs og fagutviklingsplan for 2013 og 2014
- Oversikt over aktive fosterhjemssaker
- Utvalg av saksdokumenter i 20 fosterhjemssaker
- Bydelens årsberetning for 2012 og 2013

Korrespondanse mellom virksomheten og Fylkesmannen:

- Brev av 22.11.2013 – varsel om tilsyn
- Oversendelse 18.12.2013 av etterspurte dokumenter
- E-post av 18.12.2013 – oversendelse av dokumentoversikt m.m.
- Brev av 20.12.2013 – innhenting av saksdokumenter
- Brev av 10.1.2014 – program for tilsynet
- Brev av 13.1.2014 – oversendelse av saksdokumenter

9. Deltakere ved tilsynet

I tabellen under er det gitt en oversikt over deltakerne på åpningsmøte og sluttmøte, og over hvilke personer som ble intervjuet.

Navn	Funksjon/stilling	Åpnings- møte	Intervju	Sluttmøte
Tove Stien	bydelsdirektør	X	X	X
Mary Ann Gursli	avdelingssjef	X	X	X
Marianne Elsmark Skants	barnevernleder	X	X	X
Anne Margrethe Wasstøl	barnevernkonsulent	X	X	X
Anita Wibecke Hansen	teamleder	X	X	X
Liv Margaret Karlsen	barnevernkonsulent	X	X	X
Sissel Grønnerød Heger	barnevernkonsulent	X	X	X
Cecilie Prøysmo	barnevernkonsulent		X	X
Maiken Sørhus	barnevernkonsulent	X		X
Lasse Aasengen	barnevernkonsulent	X		X
Margaret Gulliksen Letnes	teamleder	X		X
Mariann Engvik	spesialkonsulent	X		X
Kari Knudsen Ohlberg	barnevernkonsulent	X		X
Jessica Sinclair	barnevernkonsulent	X		X
Heidi Torgersen	barnevernkonsulent			X
Hanne Rovik	barnevernkonsulent	X		X
Agnete W. Gundersen	teamleder	X		X
Marte H. Byfuglien	barnevernkonsulent	X		X
Hifsa Bano	barnevernkonsulent	X		
Agnethe Opsahl	barnevernkonsulent	X		
Anja Jupskås	barnevernkonsulent			X
Unni Fossen	førstesekretær			X
Hilde K. Hansen	konsulent			X

Fra tilsynsmyndighetene deltok:

Gro Haugen
revisjonsleder

Nina Opland
revisor

Jan Faller
revisor