

FOTO: BARNEVERNETS LOKALER I NANNESTAD



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 9-2017

BARNEVERNTJENESTEN

**ORGANISERING, RESSURSBRUK, SAKSUTVIKLING,
SAKSBEHANDLING OG INTERNKONTROLL**

NANNESTAD KOMMUNE

JUNI 2017

INNHold

SAMMENDRAG	I
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Revisjonens samlede vurdering og konklusjon	iii
Rådmannens uttalelse til rapporten	iv
Anbefalinger	v
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Problemstillinger og avgrensninger	1
1.3 Kilder til revisjonskriterier	2
1.4 Oppbygging av rapporten	2
2 Metode	3
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	3
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	3
3 Generelt om Barnevernets oppgaver	5
4 Organisering og ressurbruk	8
4.1 Overordnet organisering av kommunen	8
4.2 Organisering av barneverntjenesten	9
4.2.1 Fra generalistmodell til teaminndeling	9
4.2.2 Teamenes oppgaver	11
4.2.3 Kommunens/barnevernets ansvar for forebygging	12
4.3 Bemanning	12
4.4 Konsekvenser av opplevde bemanningsutfordringene/sykefravær	15
4.5 Ressursbruk	16
4.5.1 Kostra nøkkeltall	16
4.5.2 Budsjett- og regnskapsutvikling	20
4.6 Oppsummering	22
5 Saksutvikling i barneverntjenesten	24
5.1 Saksutvikling - Nannestad	24
5.1.1 Saksomfang - sammenligning	27
5.1.2 Type barneverntiltak - sammenligning	29

5.2	Oppsummering	32
6	Saksbehandlingsfrister for meldinger og undersøkelser	34
6.1	Revisjonskriterier	34
6.1.1	Meldinger	34
6.1.2	Undersøkelser	34
6.2	Funn	35
6.2.1	Meldinger	35
6.2.2	Undersøkelser	36
6.3	Revisjonens vurdering	37
7	Internkontroll	38
7.1	Revisjonskriterier	38
7.1.1	Generelle krav til internkontroll i kommunen	38
7.1.2	Internkontroll etter barnevernloven	39
7.2	Funn	40
7.2.1	Dokumentasjon av internkontrollen	40
7.2.2	Virksomhetens organisering, oppgaver og mål	41
7.2.3	Tilgang til kunnskap om lovverk	43
7.2.4	Nødvendig kompetanse	43
7.2.5	Medvirkning	46
7.2.6	Brukermedvirkning	47
7.2.7	Risikoanalyse	47
7.2.8	Overvåking av internkontrollen	52
7.3	Revisjonens vurdering	53
	LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT	55
	OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER	57
	VEDLEGG - REGNSKAPSTALL	58
	VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	60

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Revisjonen ser i denne rapporten på følgende fire problemstillinger:

1. Hvordan er barnevernet organisert og hva er ressursbruken?
2. Hva er omfanget av meldinger, undersøkelser og ulike typer hjelpetiltak i tjenesten i perioden 2013-2016?
3. I hvilken grad overholdes barnevernlovens frister for behandling av meldinger og undersøkelser?
4. I hvilken grad har barneverntjenesten etablert et tilfredsstillende system for internkontroll?

Formålet med undersøkelsen er å gjennomgå barneverntjenestens organisering og utvikling, og å vurdere i hvilken grad barnevernet i Nannestad har etablert et tilstrekkelig system og praksis for internkontroll.

Undersøkelsen baserer seg på dokumentgjennomgang, gjennomgang av KOSTRA-tall og intervju med ledere og medarbeidere i barneverntjenesten.

Revisjonens oppsummering

Organisering, ressursbruk og saksutvikling

Problemstillinger:	1. Hvordan er barnevernet organisert og hva er ressursbruken? 2. Hva er omfanget av meldinger, undersøkelser og ulike typer hjelpetiltak i tjenesten i perioden 2013-2016?

Barneverntjenesten i Nannestad er organisert i team med spesialisering innenfor de ulike fasene av saksgangen hhv. undersøkelse, oppfølging av hjelpetiltak og omsorgstiltak. Tjenesten hadde ved årsskiftet 2016/2017 14,6 årsverk fordelt på 15 personer.

Saksmengden i barnevernet har økt jevnt og trutt siden 2012, med en «topp» i 2013. Revisjonens informanter opplever at saksmengden er høy, sakene stadig mer komplekse og at de er for få personer til å løse oppgavene. Tidvis høyt sykefravær øker saksmengden per person ytterligere. Både i 2014 og i 2016/2017 opplever tjenesten at de er i en sårbar situasjon. Undersøkelsen viser at dette blant annet får konsekvenser som mindre tilgjengelige ledere og mangelfull oppfølging- og evaluering av hjelpetiltak. Når oppfølgingen svekkes, kan dette igjen føre til at barn ikke får det rette tiltaket og/eller at kostnadene for kommunen blir høyere enn nødvendig. Flere peker også på at det svekker det forebyggende arbeidet og at kompetanseutvikling blir nedprioritert.

Barneverntjenestens budsjett har økt med over 9 millioner kroner siden 2012. Kommunen har årlig brukt over budsjett, særlig høy var merforbruket i 2014. Innleie av konsulenter på grunn av sykefravær og mange alvorlige og komplekse saker beskrives å være hovedårsakene til dette.

Undersøkelsen viser at Nannestad har høyere netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år enn både landsgjennomsnittet, fylket, Eidsvoll og Gjerdrum. Dette kan igjen ha sammenheng med at det er forskjellig behov for barneverntjenester i de ulike kommunene. Kostratall for 2016 viser at Nannestad har en høyere andel meldinger, undersøkelser og tiltak (ift innbyggere i alderen 0-17 år) sammenlignet med Eidsvoll, Gjerdrum, Nes, fylket og landsgjennomsnittet. Årsakene kan være flere. Forskjeller i befolkningssammensetning og levekår, forskjeller når det gjelder tidlig innsats og forebygging og forskjeller i utøvelse av det barnefaglige skjønnet kan være med å forklare forskjellene.

I KOSTRA skilles det mellom tiltak som ikke innebærer plassering utenfor hjemmet og tiltak som innebærer plassering utenfor hjemmet. De fleste barneverntiltak er hjelpetiltak som gis i hjemmet. Majoriteten av hjelpetiltakene i Nannestad kjøpes av private virksomheter som kommunen har rammeavtale med. Tiltakene og effekten av disse følges opp av barnevernstjenestens tiltaksteam. Nannestad kjøper hjelpetiltak for ca. 4 millioner i året. Revisjonen får opplyst at det er under planlegging å ansette egne familieveiledere når tjenestens lokalisering er avgjort. Muligheten for å etablere et interkommunalt team som tilbyr hjelpetiltak er også til diskusjon.

Når barnet plasseres utenfor hjemmet er fosterhjem det mest brukte tiltaket. Fosterhjem og andre type plasseringer utenfor hjemmet er den største utgiftsposten i barnevernet (inkl. iverksatte hjelpetiltak for disse barna). Utgiftene til plasseringer utenfor hjemmet har økt med omtrent 1 million kroner fra 2014 til 2016.

Nannestad ligger sammen med Nes, i øverste sjikt av sammenligningskommunene når det gjelder plasseringer utenfor familien (ift innbyggere 0-17 år). Nannestad har imidlertid en lavere andel barn som bor i fosterhjem sett i forhold til det totale antall barn med barneverntiltak i den enkelte kommune.

Meldinger og undersøkelser

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad overholdes barnevernlovens frister for behandling av meldinger og undersøkelser?	⇒ Meldinger til barneverntjenesten skal gjennomgås innen en uke. ⇒ Undersøkelser skal gjennomføres innen tre måneder, utvidet til seks måneder ved særlige tilfeller.

I 2016 gjennomgikk barnevernet samtlige meldinger innen fristen på en uke og 92 prosent av undersøkelsene ble konkludert innen fristen på 3 måneder.

Internkontroll

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad har barneverntjenesten etablert et tilfredsstillende system for internkontroll og følges det i praksis?	⇒ Internkontrollen skal kunne dokumenteres, være oppdatert og tilgjengelig (§5) ⇒ Internkontrollen skal være i henhold til kravene satt i forskrift om internkontroll (§4)

Undersøkelsen viser at barneverntjenesten de siste årene har gjennomgått et kvalitetsløft, med mer struktur, kvalitetssikring og fokus på dokumentasjon.

Revisjonens undersøkelse viser blant annet at barneverntjenesten i Nannestad:

- Har en organisering hvor oppgaver og ansvar er tydelig avklart og nedfelt skriftlig.
- Har høy formell fagkompetanse og flere erfarne saksbehandlere.
- Legger til rette for opplæring, kurs og etterutdanning, selv om det kan være vanskelig å finne tid til dette.
- Har tidvis mange sykemeldte og tidvis høy turnover.
- Opplever at rekruttering er krevende (særlig erfarne saksbehandlere), og at det kan være vanskelig å få leid inn konsulenter ved behov for bistand
- Har en god tilbakemeldingskultur og en kultur preget av åpenhet, involvering, medvirkning og fleksibilitet
- Har skriftlige rutiner/sjekklistor som jevnlig revideres og tett veiledning og oppfølging av saksbehandlere.
- Har god oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller brudd på lovkrav og setter inn tiltak for å redusere risikoen.
- Overvåker og gjennomgår internkontrollen for å sikre at den fungerer og bidrar til forbedring av tjenesten. Blant annet brukes fagsystemet Familia for å holde oversikt og oppdage avvik.
- Ikke gjør systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser eller dokumenterer gjennomføring og resultater av disse
- Ikke har etablert et system for systematisk innhenting av informasjon fra oppdragstakere eller samarbeidspartnere internt i kommunen.

Revisjonens samlede vurdering og konklusjon

Nannestad barneverntjeneste har hatt en god utvikling når det gjelder overholdelse av saksbehandlingsfrister for meldinger og undersøkelser og stadig flere barn får dermed avklart sin rett til hjelp innen lovens frister. Det imidlertid ennå saker som ikke behandles innen de frister som loven setter, noe som er et forbedringspotensial.

Revisjonen vurderer det videre slik at barneverntjenesten i Nannestad langt på vei har en internkontroll på plass, men at det er et forbedringspotensial før systemet fullt ut fyller forskriftens krav.

Undersøkelsen viser at ledelsen har god oversikt over risikoområder i tjenesten og det settes inn tiltak for å redusere graden av risiko. Kartlegging og vurdering av risiko gjennomføres imidlertid ikke systematisk eller dokumenteres skriftlig slik forskrift om internkontroll § 3 og 5 krever. Revisjonen er av den oppfatning at mer systematikk og bedre dokumentasjon vil kunne bidra til å styrke internkontrollen i tjenesten og i siste instans, kvaliteten på de oppgaver og tjenesten som utføres. Sett i lys av at både virksomhetsleder og fagleder nå slutter, er gode systemer og dokumentasjon desto viktigere.

Revisjonen vil videre peke på at organiseringen med inndeling/spesialisering i team ikke synes å fungere etter hensikten i perioder med vakanser, høyt sykefravær, og/eller turnover, og at risikoen for mangler, lovbrudd og dårligere kvalitet på tjenestene øker.

Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at barnevernet i Nannestad i stor grad overholder barnevernlovens frister for behandling av meldinger og undersøkelser. Videre konkluderes med at barneverntjenesten er på god vei mot en tilfredsstillende internkontroll.

Rådmannens uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt den 1. juni 2017 og dette er vedlagt rapporten.

Rådmannen vurderer at rapporten gir en god beskrivelse av Nannestad barneverntjenestens organisering, ressursbruk, saksutvikling og bruk av internkontroll.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen har revisjonen følgende to anbefalinger:

1. Kommunen bør foreta en grundig vurdering av om barnevernstjenestens organisering er tilstrekkelig robust til å takle de utfordringer tjenesten står overfor, særlig sett i lys av tidvis høyt sykefravær og turnover i tjenesten.
2. Kommunen bør sørge for at risikovurderinger gjennomføres systematisk og dokumenteres i tilstrekkelig grad i tråd med lov og forskrift.

Jessheim, 1. juni 2017



Oddny Rind Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll



Inger Berit Faller
prosjektleder

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og formål

Med utgangspunkt i Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 og vedtak i kontrollutvalget 02.11.16 (sak 47/16) har revisjonen gjennomført en forvaltningsrevisjon innen området barnevern. Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for gjennomføringen av prosjektet i møte 08.02.17 (sak /2017).

I Nannestad kommunes årsrapport (2015) vises det til at barneverntjenesten har utfordringer når det gjelder å utføre undersøkelser og oppfølging av tiltakssaker i henhold til de frister og retningslinjer som gjelder. Det pekes på at det har vært høy arbeidsbelastning i virksomheten og at flere i 2015 sa opp sin stilling, blant annet på bakgrunn av et høyt og vedvarende arbeidspress.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2011-2012 (Dokument 3:15, 2011–2012) en undersøkelse av det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Undersøkelsen viste at svakheter i barnevernets arbeid blant annet skyldtes utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet, mangelfulle rutiner og svak oppfølging fra barnevernleder. Undersøkelsen avdekket også at få barneverntjenester har god internkontroll.

Formålet med undersøkelsen er å gjennomgå barneverntjenestens organisering og utvikling, og å vurdere i hvilken grad barnevernet i Nannestad har etablert et tilstrekkelig system og praksis for internkontroll.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Undersøkelsen har fire problemstillinger:

1. Hvordan er barnevernet organisert og hva er ressursbruken?
2. Hva er omfanget av meldinger, undersøkelser og ulike typer hjelpetiltak i tjenesten i perioden 2013-2016?
3. I hvilken grad overholdes barnevernlovens frister for behandling av meldinger og undersøkelser?
4. I hvilken grad har barneverntjenesten etablert et tilfredsstillende system for internkontroll?

De første to problemstillingene er beskrivende og uten revisjonskriterier. I den første problemstillingen redegjøres det for tjenestens organisering, inkludert bemanning og sykefravær. Redegjørelsen inneholder også en beskrivelse av utfordringer knyttet til bemanning slik de oppleves av ledere og medarbeidere i tjenesten. Den andre problemstillingen redegjør for saksutvikling og bruk av ulike typer hjelpetiltak i tjenesten. I tillegg sammenlignes omfang av ulike typer barnevernstiltak i Nannestad med nabokommunene Eidsvoll, Gjerdrum og Nes, fylket og snittet for landet uten Oslo. I problemstilling tre undersøker vi i hvilken grad barneverntjenesten overholder barnevernlovens krav til tidsfrister for gjennomgang av bekymringsmeldinger og undersøkelser. I den siste problemstillingen undersøkes om barneverntjenesten har et tilfredsstillende system for

internkontroll, herunder om internkontrollen fungerer i praksis. Undersøkelsen tar utgangspunkt i kravene som settes i forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester og som blant annet omhandler følgende:

- i) Tydeliggjøring av ansvar, oppgaver, myndighet og mål for barnevernet
- ii) Vedlikehold og oppfølging av kunnskap og ferdigheter
- iii) Oppfølging av medarbeidere
- iv) Rutiner/verktøy for å sikre overholdelse av barnevernloven
- v) Forebygging og oppfølging av sykefravær
- vi) Risikovurdering og avvikshåndtering

1.3 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er med andre ord den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter og andre retningslinjer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene blant annet utledet fra følgende kilder:

- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)
- Forskrift 14. desember 2005 nr. 584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

1.4 Oppbygging av rapporten

Rapporten er inndelt i sju kapitler.

Kapittel en og to, inneholder innledning og metode. I kapittel tre redegjøres kort for barnevernets oppgaver. Kapittel fire omhandler organisering av barneverntjenesten, herunder bemanning. Kapittel fem tar for seg ressursbruk og saksutvikling. Det neste kapitlet, kapittel seks, undersøker tjenestens etterlevelse av tidsfrister for saksbehandlingen, mens det siste kapitlet gjennomgår kommunens internkontroll på barnevernområdet. Kapittel fire og fem er deskriptive og således uten kriterier og vurderinger.

De to siste kapitlene (seks og syv) som besvarer undersøkelsens problemstilling tre og fire, er utformet med revisjonskriterier, beskrivelse av fakta og revisjonens vurdering. Revisjonens samlede vurdering og konklusjon, samt anbefalinger, er presentert i rapportens sammendrag først i rapporten.

Rådmannens høringssvar følger som vedlegg til rapporten og omtales i sammendraget foran i rapporten.

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon¹ som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på gjennomgang av KOSTRA-tall, dokumentanalyse og intervju med leder og saksbehandlere i kommunens barneverntjeneste.

Statistikk- og dokumentanalyse

Revisjonen bruker analyseverktøyet Framsikt for behandling og analyse av kommunens nøkkeltall. På barnevernsområdet dreier det seg i all hovedsak om tall fra SSBs Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Revisjonen har valgt ut nøkkeltall med utgangspunkt i undersøkelsens problemstillinger. Tallene sammenlignes med tall for et utvalg nabokommuner, hhv. Gjerdrum, Eidsvoll og Nes samt fylket og landsgjennomsnittet uten Oslo². I tillegg har revisjonen gjennomgått relevante dokumenter fra Nannestad kommune opp mot de ulike problemstillingene.

Intervju

Det er gjennomført intervju med virksomhetsleder i barneverntjenesten, fagleder, teamleder og 5 saksbehandlere, i alt 8 intervjuer. Intervjuene ga utfyllende informasjon om tjenesten og tjenestens utvikling, saksbehandling og internkontroll, samt noen av de utfordringer de ansatte opplever at tjenesten står overfor.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved nøyaktighet under datainnsamling og databehandling. Gyldighet betegner dataenes relevans med hensyn til å besvare undersøkelsens problemstillinger. Revisjonen mener at dataene som rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Informasjonen om kommunens arbeid etter barnevernloven er gitt av nøkkelpersoner med førstehånds kunnskap om kommunens oppgaver og arbeid på området. Gjennom intervjuer er den skriftlige dokumentasjonen supplert og nyansert med beskrivelser og forklaringer av dokumentasjon, arbeidsprosesser og utfordringer i arbeidet. Det ble skrevet referat fra intervjuene og informantene har fått anledning til å korrigere og rette opp eventuelle feil og misforståelser.

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

² Tallene for 2016 er foreløpige innrapporterte tall.

Informantene har bekreftet at innholdet i referatet er korrekt. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

3 GENERELT OM BARNEVERNETS OPPGAVER

Barnevernets ansvar og oppgaver er definert i barnevernloven (lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester). I lovens formålsbestemmelse § 1-1, heter det at loven skal:

- sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid
- bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet. Statens ansvar for barnevernet er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, fylkesmannen og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Det statlige barnevernet har blant annet som oppgave å bistå barneverntjenesten i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet (i fosterhjem, familiehjem, beredskapshjem eller barneverninstitusjon), og har ansvar for å drive institusjoner. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for barnevernet.

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ (barnevernloven § 2-1). Barneverntjenesten skal følge nøye med de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Tjenesten skal videre gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og forberede saker for fylkesnemnda.

Når barnevernet får en bekymringsmelding, skal det avklares innen en uke om barnevernet skal sette i gang en undersøkelse eller om meldingen skal henlegges. En undersøkelse skal etter loven gjennomføres innen tre måneder, men i særlige tilfeller kan fristen utvides til seks måneder. Undersøkelsen anses som gjennomført når saken enten er henlagt, det foreligger et vedtak om hjelpetiltak eller når saken er fremlagt for fylkesnemnda for sosiale saker, jf. § 6-9 i barnevernloven. Det store flertall av barnevernssaker gjelder hjelpetiltak med samtykke, mens tvangsutøvelse er unntaket (Lindboe 2012). Hjelpetiltak kan f.eks. være råd og veiledning, barnehageplass, støttekontakt eller avlastningstiltak i hjemmet.

Videre har barneverntjenesten ansvar for å gripe inn dersom tiltakene i hjemmet ikke er tilstrekkelige for å ivareta barnets behov. Barneverntjenesten kan da i samråd med foreldrene formidle plass i fosterhjem eller institusjon, eller på et senter for foreldre og barn. Dersom foreldrene ikke samtykker til plassering utenfor hjemmet må det treffes vedtak om dette i Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Det er likevel den kommunale barneverntjenesten som utreder saken, og som skal iverksette slike tiltak.

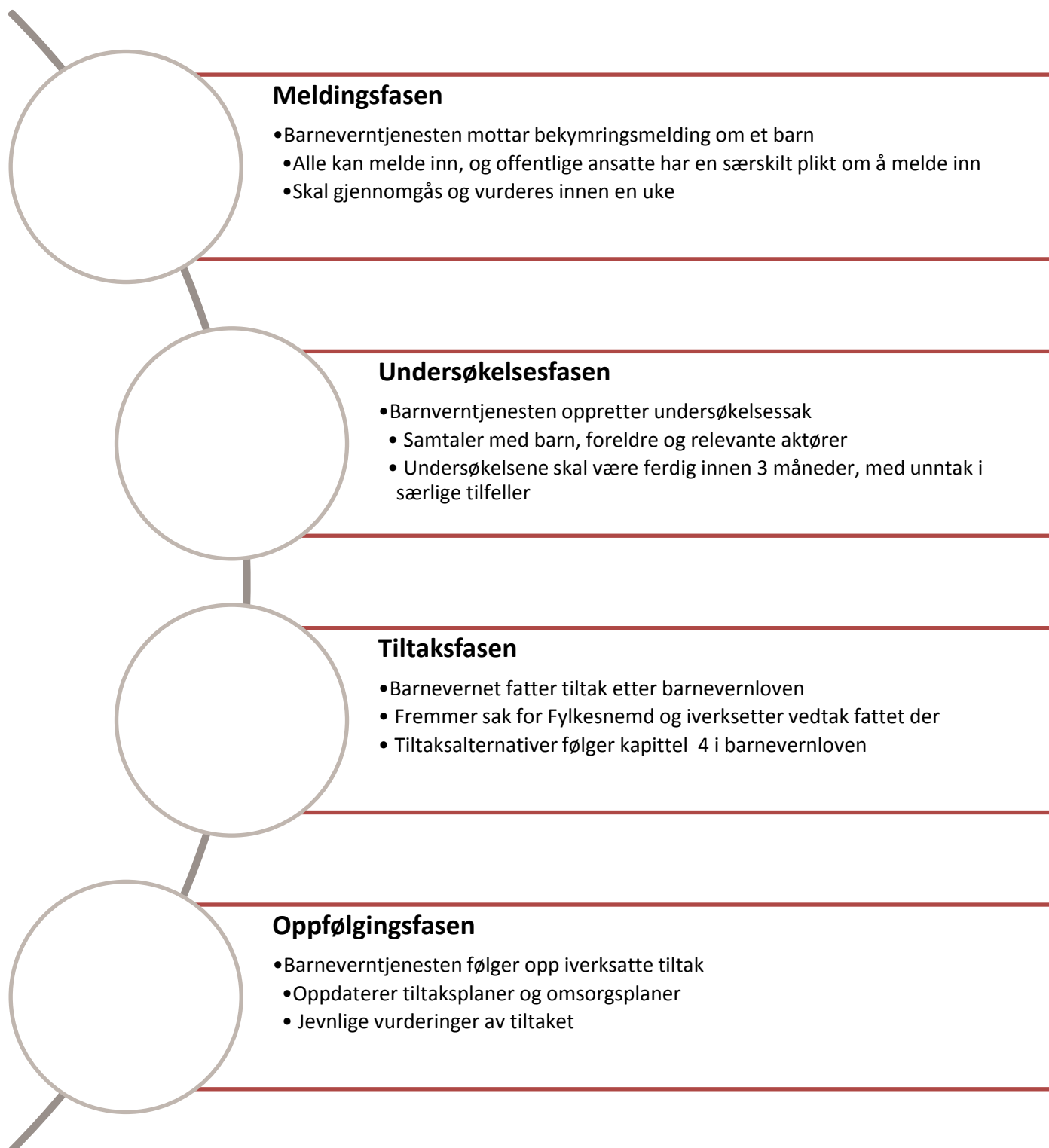
Barneverntjenesten skal også følge opp unge over 18 år som har vært i fosterhjem eller institusjon, og som ønsker oppfølging fra barneverntjenesten i perioden 18 til 23 år.

Figuren under viser gangen i en barnevernssak fra melding mottas av barneverntjenesten til oppfølging av iverksatte tiltak.

Mange kommuner har også etablert barnevernvakt som er barnevernets akuttberedskap på kveldstid og i helger. Nannestad kommune er del av Romerike barnevernvakt sammen med øvrige kommuner på Romerike.

Barnevernloven § 3-1 første ledd stiller krav til kommunens ansvar når det gjelder forebyggende arbeid blant barn og unge. Barnevernet har etter § 3-1 annet ledd et spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Barneverntjenesten har også en plikt i henhold til barnevernloven § 3-2 til samarbeid med andre deler av forvaltningen blant annet gjennom å gi råd delta i planlegging og i aktuelle samarbeidsorganer slik at andre deler av forvaltningen ivaretar sine oppgaver og sitt ansvar.

Figur 1 Saksgang i barneverntjenesten



Kilde: regjeringen.no

4 ORGANISERING OG RESSURBRUK

I dette kapitlet besvares undersøkelsens første problemstilling:

- Hvordan er barnevernet organisert og hva er ressursbruken?

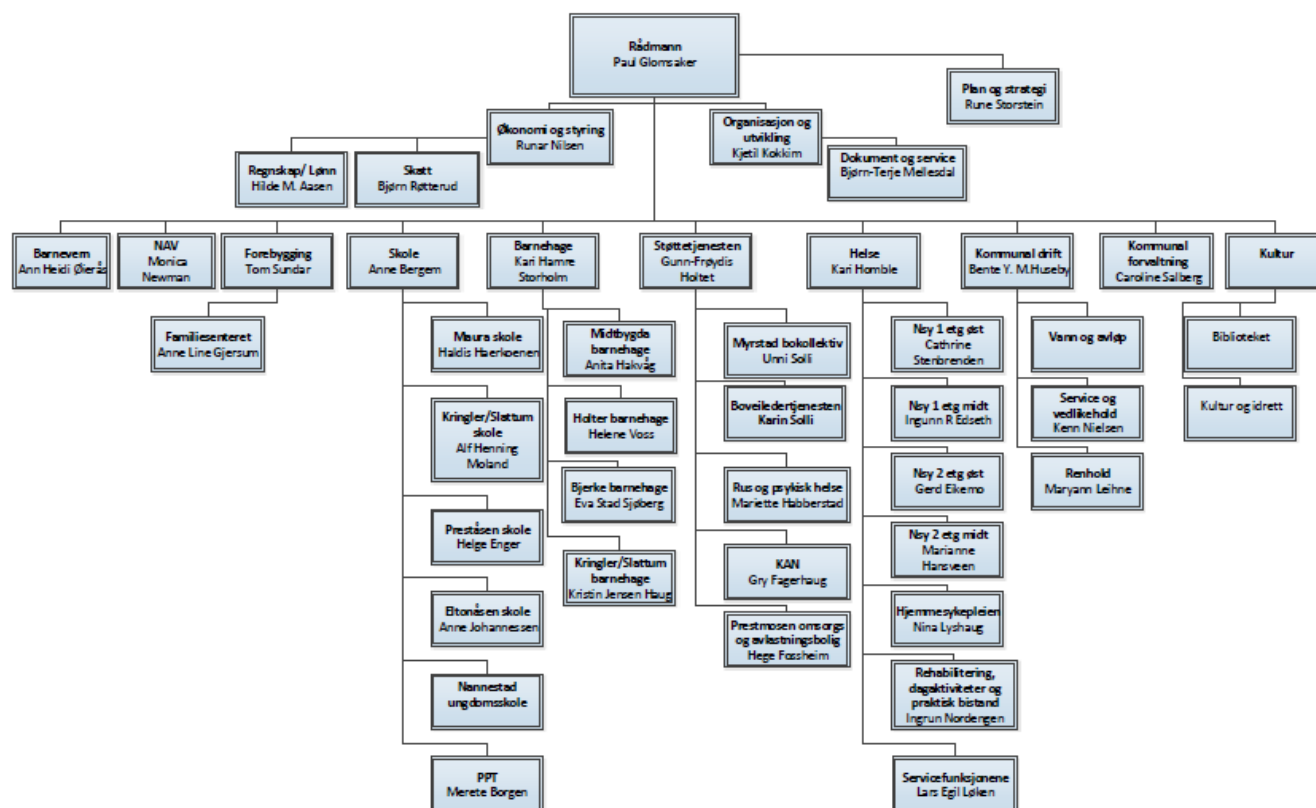
Først vil vi redegjøre for organisering og bemanning av barnevernstjenesten i Nannestad kommune. Deretter redegjør vi for tjenestens økonomi og ressursbruk, både over tid og dels sammenlignet med nabokommunene Gjerdrum, Eidsvoll og Nes, kostragruppe 7, Akershus fylke og landet uten Oslo.

4.1 Overordnet organisering av kommunen

Kommunen foretok i 2015 en omfattende omorganisering hvor 21 virksomheter fordelt på tre områder ledet av hver sin kommunalsjef ble redusert til 10, hvorav barnevern ble trukket ut som en egen virksomhet. Rådmannens ledergruppe består etter omorganisering av virksomhetslederne og tre stabsledere for hhv. organisasjon og utvikling, økonomi og styring, og plan og strategi. De 10 virksomhetene rapporterer direkte til rådmannen. Rådmannen har oppfølgingsansvar overfor alle virksomhetsledere og stabsledere i Nannestad kommune (saksfremlegg 66/15 omorganisering av Nannestad kommune).

Omorganiseringen hadde virkning fra 1. januar 2016. Organiseringen fremgår av kartet under:

Figur 2 Organisering Nannestad kommune



Kilde: Nannestad kommune

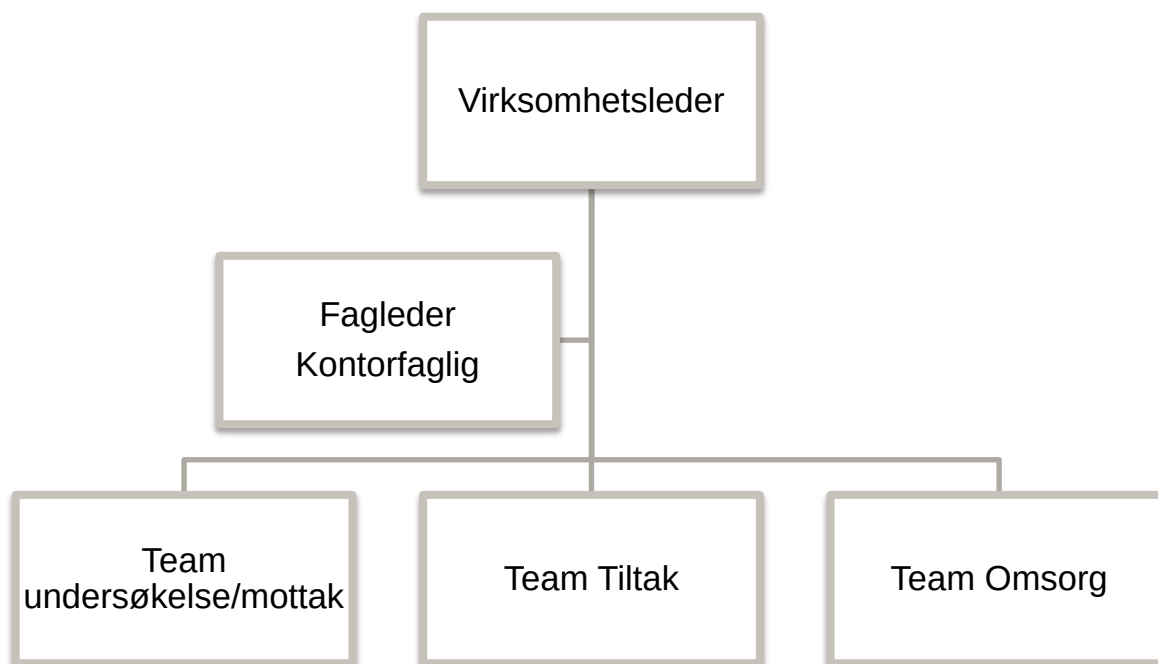
4.2 Organisering av barneverntjenesten

Barneverntjenesten ble omorganisert i 2015 og trukket ut som egen virksomhet, underlagt kommunalsjef for oppvekst og kultur. Med ny organisering av hele kommunen i 2016 ble virksomheten direkte underlagt rådmann.

Virksomhetsleder (barnevernleder) opplyser at noe av bakgrunnen for omorganiseringen av tjenesten var et ønske om å skille ut barneverntjenesten som en særegen tjeneste med en tydeligere økonomikontroll og synliggjøring av barneverntjenestens særegne oppgaver og budsjettbehov. Leder viser til at barneverntjenestens behov og status nok kunne bli «litt borte» i rapporter og tall fra alle de andre virksomhetene under oppvekst og kultur.

4.2.1 Fra generalistmodell til teaminndeling

Siden 2010 har barnevernstjenesten vært organisert i tre team, hhv. team for undersøkelser og mottak, team for tiltak og team for omsorg. Organiseringen fremkommer av kartet under:

Figur 3 Organisering av barneverntjenesten i Nannestad

Teamorganisering innebærer at man enten jobber med undersøkelser, oppfølging av hjelpetiltak eller oppfølging av barn i fosterhjem, institusjon o.l. I intervjuene trekkes det frem at teamorganisering har bidratt til en tydeligere spisskompetanse hos den enkelte og generelt bedre kvalitet i tjenesten. Frem til 2010 var tjenesten organisert etter generalistmodellen. I en slik modell jobber saksbehandlerne med alle prosessene i en barnevernssak fra undersøkelse, til oppfølgingen av hjelpetiltak eller omsorgstiltak. I intervju pekes det på at en av ulempene med generalistmodellen, er at oppgaver lettere kan bli skjøvet på eller ikke gjort, som for eksempel oppgaver knyttet til fosterhjemsoppfølging. Det pekes på at teamorganisering bidrar til bedre kvalitet samt økt kontinuitet og forutsigbarhet for barna og deres familier.

Barnevernleder peker videre på at utviklingen i barneverntjenesten de siste årene med flere og mer komplekse saker har gjort spesialisering helt nødvendig; «det er ikke mulig å gå tilbake til generalistmodellen» sier hun. Også flere andre peker på at spesialisering er helt nødvendig for å gjøre en god jobb i dagens barnevern.

En fare ved spesialisering er imidlertid at graden av spesialisering kan bli for høy og man mister helheten. Barnevernleder viser til at denne faren forsøkes redusert ved at man overlapper hverandre i enkelte oppgaver slik at kompetansen og kunnskapen om den enkelte familie overføres mellom de ulike teamene. Hun understeker også at det forventes at saksbehandlerne er fleksible og forberedt på å hjelpe til der det trengs. Leder forteller at undersøkelsesgruppen, på grunn av mye sykefravær i de andre teamene, for tiden er mer eller mindre generalister i praksis.

4.2.2 Teamenes oppgaver

Gjennomgang og avklaring av meldinger gjøres av ledergruppen bestående av virksomhetsleder, fagleder og teamleder. Gruppen vurderer og beslutter om en melding henlegges eller skal undersøkes videre. Meldinger som skal undersøkes videre fordeles til saksbehandlerne i undersøkelsesteamet.

Undersøkelsesteamet

Teamet har ansvar for å gjøre videre undersøkelser i en sak hvor det er meldt bekymringsmelding og behandle saken innen barnevernlovens frister.

Dersom saken konkluderes med vedtak etter barnevernlovens § 4-4, utarbeider saksbehandler en tiltaksplan for vedtaket og saken følges videre opp av tiltaksteamet.

Tiltaksteamet

Tiltaksteamets ansvar og oppgave er å sørge for at vedtatte hjelpetiltak iverksettes og følge opp både barna, familiene og de som jobber med selve tiltaket i familien.

Nannestad kjøper i dag de aller fleste hjelpetiltak privat³. Kommunens familieteam (fra 2016 del av kommunens forebyggende helsevern) ble tidligere «brukt» til mye dette, men revisjonen får opplyst at de nå skal jobbe mer forebyggende. Barnevernet forespør imidlertid alltid først familieteamet, men dersom de ikke har kapasitet eller rett kompetanse, sendes oppdraget ut på anbud.

Virksomhetsleder opplyser til revisjonen at det er planlagt å ansette egne familieveiledere, fremfor å kjøpe tjenester privat. Dette skal ifølge leder iverksettes når barneverntjenestens videre lokaliteter er avgjort⁴. Det pågår også en dialog blant barnevernlederne på Øvre Romerike om muligheten for å etablere et interkommunalt team som kan tilby hjelpetiltak tilsvarende de som i dag kjøpes privat (Tertialrapport 1. tertial 2016).

Omsorgsteamet

Dette teamets ansvar er å følge opp barn som bor i fosterhjem (eller andre type plasseringer), sette inn hjelpetiltak i fosterhjemmet ved behov, støtte og veilede fosterforeldre og følge opp foreldre som har mistet omsorgen for barnet/barna.

I tillegg har også temaet ansvar for ettervern, dvs. følge opp de som etter fylte 18 år fortsatt hjelp fra barnevernet. Dette arbeidet består blant annet av å bistå i prosessen fra fosterhjem over i egen bolig og koordinering med Nav, DPS og andre hjelpeinstanser.

³ Kommunen har sammen med de andre ØRIK-kommunene rammeavtale med et utvalg leverandører. Revisjonen får opplyst at hvert enkelt tiltak skreddersys til barnet og/eller familien og konsulenter velges på bakgrunn av kompetanse, pris og erfaring.

⁴ Barnevernet har i dag lokaler i brakker bak rådhuset.

4.2.3 Kommunens/barnevernets ansvar for forebygging

Barnevernloven § 3-1 (1992) slår fast at kommunen har ansvar for å følge med på barns og unges oppvekstsvilkår og sette inn tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

Barnevernleder opplyser at alle skoler og barnehager har hver sin kontaktperson og at det er minimum ett møte pr. halvår, de fleste har flere. I slike møter foregår anonyme drøftinger og veiledning av personale vedrørende barn i risikosone. Videre deltar barnevernleder i SLT-gruppe, samarbeidsforum med ledere i BUP og kommunesamarbeid. Det er også faste samlinger med helsesøstertjenesten, PPT, rus -og psykisk helsetjeneste, politi, støttetjenester, NAV med flere. Tjenesten deltar to ganger årlig på samarbeidsmøte med barnehagestyrene, og tilbyr kurs og deltakelse på personalmøter på forespørsel og kapasitet til både barnehager og skole. Barneverntjenesten har også deltatt i utarbeidelse av brosjyre for kommunen «Hva gjør du når du er bekymret for et barn»?

4.3 Bemanning

Barnevernstjenesten i Nannestad hadde per 1. januar 2017 14,6 årsverk fordelt på 15 stillinger, i tillegg til en vakant stilling.

Tabellen under viser utviklingen i antall årsverk siden 2013.

Tabell 1 Årsverk Nannestad barneverntjeneste 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	Jan 2017
Faste årsverk	12,30	12,80	14,40	14,90	14,6
Midlertidige årsverk		5,60			

Kilde: Nannestad kommune

Midlertidige årsverk er finansiert gjennom styrkningsmidler fra Fylkesmannen. Alle stillinger er rapportert⁵ til KOSTRA.

I tillegg til virksomhetsleder, fagleder, en merkantil ansatt og en vikar fordeler bemanningen seg per 01.01.17 som følger:

⁵ De midlertidige stillingene er nå ansatt i faste stillinger og rapportert. Kommunens andel av barnevernvakten er ikke rapportert til KOSTRA. Det er ukjent om det er justert for sykefravær utover 3 måneder. Vakant stilling i omsorgsteamet er rapportert med 50 % som det er ansatt vikar i (e-post fra barnevernleder).

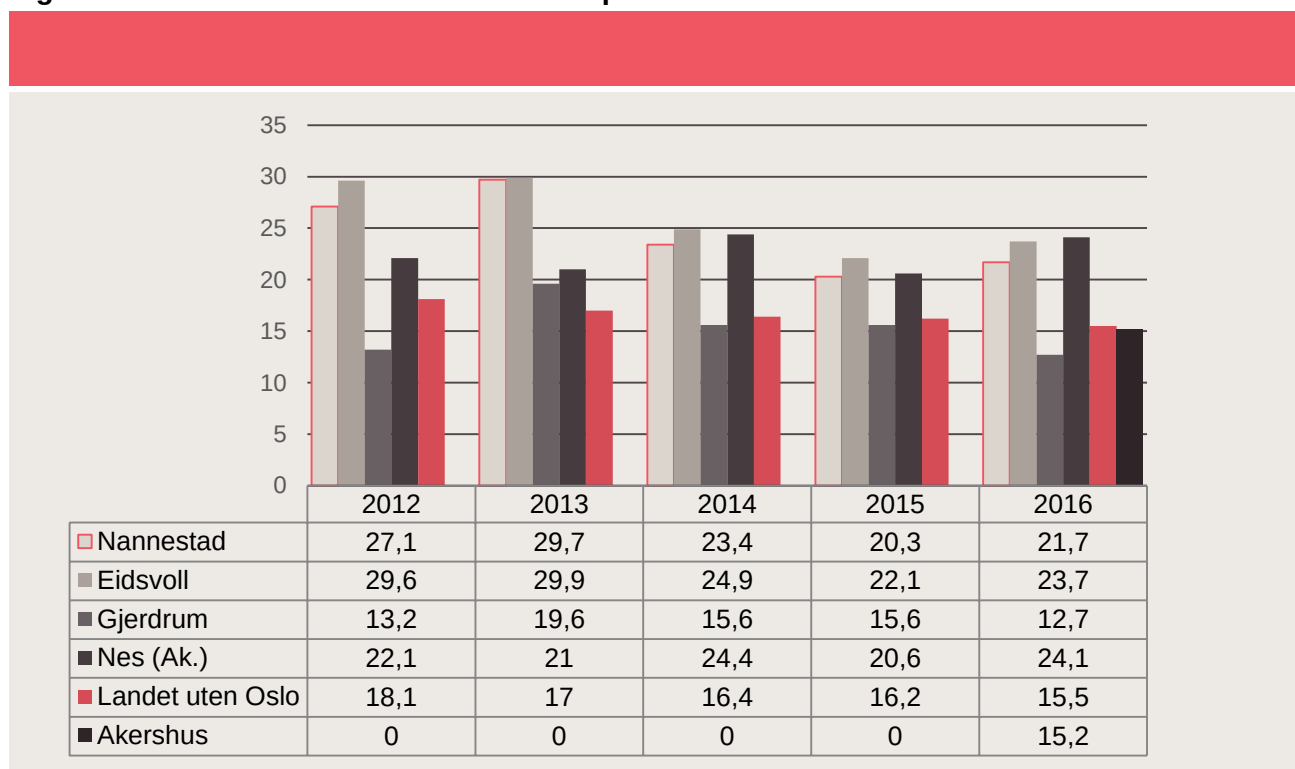
- Undersøkelsesteamet: teamleder samt fire saksbehandlere
- Tiltaksteamet: fem saksbehandlere
- Omsorgsteamet: to saksbehandlere

I mars 2017 fikk tjenesten tildelt to nye stillinger til tiltaksteamet.

Revisjonen får opplyst at våren 2017 har flere samtidig sagt opp sin stilling. Både virksomhetsleder, fagleder og en av saksbehandlerne i undersøkelsesteamet slutter i sine stillinger våren/sommeren 2017. Revisjonen får opplyst at ny virksomhetsleder er tilsatt og begynner i stillingen 10. april 2017. Nåværende virksomhetsleder blir i sin stilling frem til 10. mai 2017.

Figuren under viser barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i Nannestad, nabokommunene Eidsvoll, Gjerdrum og Nes samt landsgjennomsnittet uten Oslo. Indikatoren sier noe om saksmengden per ansatt.

Figur 4 Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk



Kilde: Kostra/Framsikt

Tallene viser at saksmengden i Nannestad er høy sammenlignet med nabokommunen Gjerdrum, fylket og landsgjennomsnittet. Saksmengden per ansatt var særlig høy i 2012 og 2013, men har de siste årene gått i retning av færre barn med undersøkelse eller tiltak per saksbehandler.

I intervjuer vises det til at tjenesten tross bedre kapasitet likevel oppleves som underbemannet og at arbeidsbelastningen pr. saksbehandler er høy. Det vises til at saksmengde generelt ligger over

anbefalt saksnivå pr. ansatt⁶ og over landsgjennomsnittet i KOSTRA (jf. figur 2). Tidvis høyt sykefravær medfører at saksmengden i perioder reelt sett er enda høyere.

Revisjonen har bedt om informasjon om sykefraværet, både utvikling de siste fire årene og sykefravær på revisjonstidspunktet. Tabellen under viser sykefraværet de siste årene.

Tabell 2 Sykefravær 2013-2016, barneverntjenesten

Sykefravær i prosent	2013*	2014	2015	2016
Nannestad		17,82	8,02	9,83

Kilde: Nannestad kommune

*) Statistikk ikke tilgjengelig på grunn av overgang til nytt lønns- og personalsystem (Kilde: Nannestad barnevern, årsrapport 2016)

Sykefraværet var særlig høyt i 2014 med 17,82 prosent. Flere av de som i 2014 var sykemeldt sa av ulike grunner senere opp sin stilling. I 2016 var sykefraværet i barnevernstjenesten på 9,83 mot 7,53 for kommunen som helhet (Nannestad kommune årsrapport 2016).

Virksomhetsleder viser til at tjenesten igjen (vinteren/våren 2017) er i en sårbar situasjon, med 6 sykemeldinger, hvorav 2 langtidssykemeldte. Sykemeldingene fordeler seg slik:

- Ansatt 1: 50 % sykmeldt i jobb, 50 % tilbake etter påske i ordinært arbeid. 100 % tilbake i tiltaksgruppe pr. 10. mai.
- Ansatt 2: 40 % sykmeldt
- Ansatt 3: 60 % sykmeldt
- Ansatt 4: 20 % sykmeldt
- Ansatt 5: 100 % sykmeldt
- Ansatt 6: 100 % sykmeldt

Virksomhetsleder opplyser i intervju at det er spesielt tiltaksteamet og i noen grad omsorgsteamet som har utfordringer med sykefravær, mens undersøkelsesteamet er mer «robust». Per 1. april 2017 er det kun 1, 9 personer på jobb i tiltaksteamet mens resterende er sykmeldt.

De som revisjonen har intervjuet viser til at det er ulike årsaker til sykefraværet, men at stressbelastning over tid er en av flere forklaringer.

Mens denne revisjonen pågikk fikk tjenesten tildelt to nye stillinger til tiltaksteamet. Ifølge brev til rådmannens ledergruppe (datert 16.03.2017) vil dette bidra til en reduksjon av saker til 18,2 pr.

⁶ Det vises her til fagforeningens (FO) anbefalinger om 9-15 saker pr. ansatt i helt årsverk. Det vises også til at dette praktiseres ulikt i de kommunale barnevernstjenestene og at det ikke er besluttet fra departementet på nåværende tidspunkt (rapport til rådmannens ledergruppe, 16.03.17).

årsverk i året, sikre lovpålagte krav og nødvendig kvalitet i størst mulig grad. Videre er den vakante stillingen i omsorgsteamet lyst ut for andre gang. Det er gitt tilbud i forhold til denne stillingen, og den er besatt 100 prosent fra 1.juni 2017. Leder viser til at kapasiteten i tjenesten vil være noe forbedret når dette er på plass. Dersom økningen i barnevernssaker øker, vil dette imidlertid ikke være en tilstrekkelig økning påpeker leder.

4.4 Konsekvenser av opplevde bemanningsutfordringene/sykefravær

I intervju vises det til at sykefravær og det som beskrives som en langvarig underbemanning har konsekvenser både for de ansatte, kvaliteten på arbeidet som gjøres og i siste instans; for barna og familiene. Under følger en redegjørelse for konsekvenser slik lederne og medarbeidere i barneverntjenesten beskriver det.

Flere saker per person

De mange sykemeldte har medført at fagleder og flere av medarbeiderne i undersøkelsesteamet har gått inn som saksbehandlere i tiltaksteamet. Samtlige har etter hva revisjonen forstår, flere saker enn hva de opplever som overkommelig, noe som igjen øker faren for utbrenning og sykemeldinger. Både fagleder og teamleder opplyser at de som en følge av dette er mindre tilgjengelige for oppfølging og veiledning av saksbehandlerne enn det som er ønskelig.

Mangler og svekket kvalitet

Tjenesten er organisert i team med spesialister innenfor hvert område. Samtlige av revisjonens informanter peker på at det reduserer kvaliteten på arbeidet når man må overta oppgaver for et annet team. «Kompetansen på tiltak er ikke like spisset; man er best på undersøkelsesoppgaver» sier en. Informantene forteller også at blir det mindre tid til å følge opp egne primæroppgaver når man må overta oppgaver fra andre team. En av informantene sier:

Akkurat nå er det propper i saksbehandlingen på grunn av fravær og vakanse i de ulike teamene. Tiltaksgruppa kan bli sittende med fosterhjemssaker som egentlig omsorgsgruppa skulle ha hatt.

Barnevernleder viser til at tjenesten særlig har utfordringer med å følge opp hjelpetiltak og evaluere tiltaksplaner; oppgaver som er tillagt tiltaksgruppa. Tall fra Fagsystemet Familia viser at det per 31.03.17 var 5 barn med hjelpetiltak uten tiltaksplan, i mai (11.05.17) hadde dette tallet økt til 12. I mars var det 11 barn med hjelpetiltak som ikke var blitt evaluert, i mai var dette redusert til 2.

Dette bekreftes av saksbehandlerne revisjonen har intervjuet; de har ikke kapasitet til å evaluere hjelpetiltakene godt nok, eller opprettholde et tett nok samarbeid med familiene. Som eksempel vises til at man kanskje ikke snakker med det aktuelle barnet, men innhenter informasjon om barnet fra andre instanser. Eller at det går for lang tid mellom kontaktpunkter, og man går glipp av informasjon eller mister eller reduserer flyt i saken. Det kan også være vanskeligere å få tak i hva som er kjerneproblemet hos barnet eller i familien, og en kan dermed stå i fare for å sette inn tiltak på symptomer og ikke på det som er hovedproblemet. Alt dette kan igjen øke risikoen for at tiltakene varer lenger enn nødvendig, eller at barna/familien ikke får det tiltaket som er mest hensiktsmessig. Flere påpeker at dette igjen *kan* medføre høyere kostnader for kommunen enn nødvendig, uten at det er lett å vise til konkrete tall på dette.

Det er også tidvis utfordringer når det gjelder oppfølging av barn i fosterhjem og ikke alle barn får den oppfølgingen de har krav på. Tall fra fagsystemet Familia viser at det per 31.03.17 var 11 barn som ikke hadde fått den oppfølgingen de har krav på. Per 11.05.17 var dette tallet redusert til 7.

Det pekes også på at mange sykemeldinger og underbemanning i enkelte situasjoner kan føre til at man opplever å måtte gå på kompromiss med egen forståelse av hva man ideelt sett ønsker å gjøre.

Videre trekkes det frem at manglende kapasitet fører til at det ikke blir tilstrekkelig tid til kompetanseheving og etterutdanning. Innføring av nye metoder og verktøy kan også være vanskelig å få til i pressede perioder.

Forebyggende arbeid

Det vises også i intervjuer til at barneverntjenestens mulighet til å være tidlig inne svekkes med mange sykemeldte. Flere peker på at det for tiden er lite tid til å gjennomføre samarbeidsmøter med andre kommunale tjenester og lite tid til tverrfaglig arbeid.

Etterslep eller manglende dokumentasjon i Familia

Det vises også til at kapasitetsmangel og sykefravær i enkelte tilfeller fører til etterslep med hensyn til dokumentasjon i fagsystemet Familia. Selv om det er satt av bunden tid til dette må man prioritere andre oppgaver; «ting glipper ikke, men oppgavene blir ikke ferdigstilt like fort som ønskelig» forteller en av saksbehandlerne. Det vises til at det også kan bli avvik i fagsystemet.

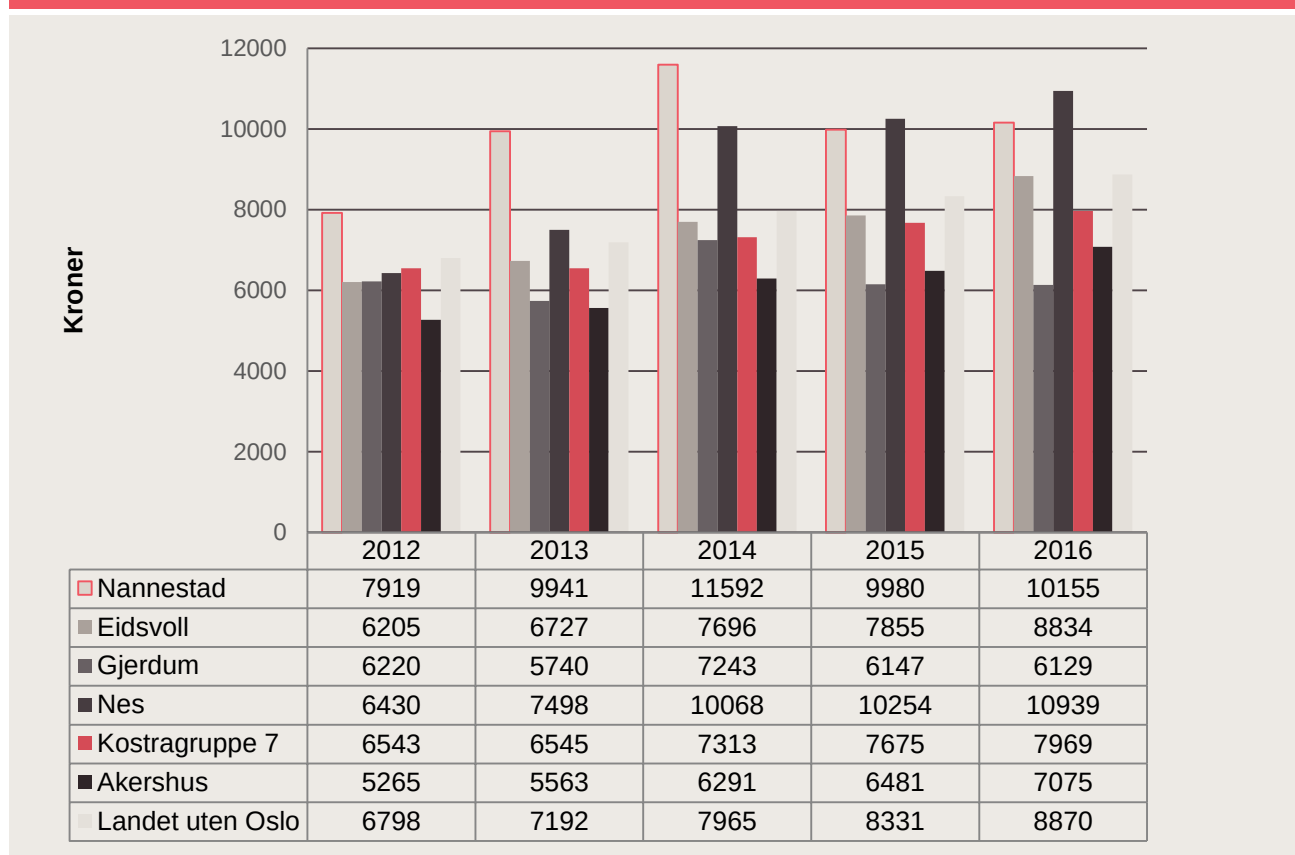
4.5 Ressursbruk

I dette kapittelet presenterer vi først tall fra KOSTRA som viser kommunens netto driftsutgifter til barnevernområdet sammenlignet med utvalgte nabokommuner og landsgjennomsnittet uten Oslo. Deretter går vi nærmere inn på kommunens budsjett- og regnskapstall for årene 2012-2016.

4.5.1 Kostra nøkkeltall

Ressursbruks- og prioriteringsindikatorer beregnes ved å fordele utgifter til en tjeneste på antall innbyggere i målgruppen for tjenesten. Indikatorene er således et gjennomsnittstall for kostnader per innbygger. Netto driftsutgifter er en ressurs- og prioriteringsindikator og synliggjør kommunens utgifter etter at refusjoner, egenbetalinger og tilskudd er trukket fra (KS sammenstillingsnotat 2015).

Barneverntjenestens primærmålgruppe er barn og unge i alderen 0-17 år. Figuren under viser kommunes netto driftsutgifter *per innbygger* i denne målgruppen, sammenlignet med nabokommunene Eidsvoll, Gjerdrum og Nes, landsgjennomsnittet uten Oslo, fylket og Kostragruppe 7.

Figur 5 Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år (konsern)

Kilde: Kostra/Framsikt

Økningen i kommunens utgifter fra 2012 forklares med økende saksmengde og stadig mer alvorlige saker med flere akutte plasseringer utenfor hjemmet (Nannestad kommunes årsmelding 2014 og 2015).

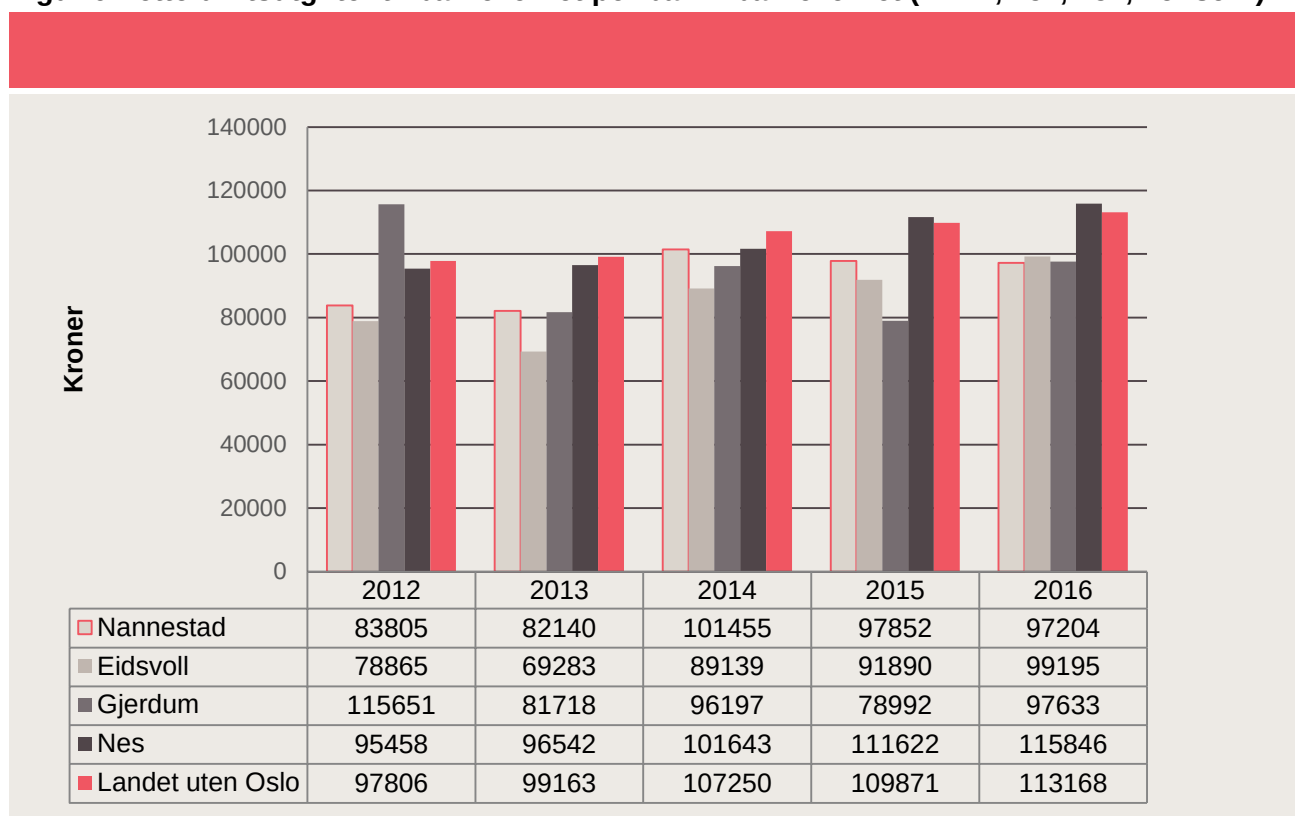
Tallene viser at Nannestad sammen med Nes har høyere netto driftsutgifter per barn i målgruppen 0-17 år enn Eidsvoll, Gjerdrum, kostragruppen, fylket og landsgjennomsnittet uten Oslo. Dette gjenspeiler trolig at det er forskjeller i kommunenes behov for barneverntjenester (KS Effektiviseringsnett verk 2015). Behov for tjenester er igjen knyttet til befolkningssammensetning, levekår og folkehelse slik som andel skilte/separerte, sosialhjelp, uføretrygd, andel innvandrere, utdanningsnivå mv. (Ibid.). Tall fra KOSTRA viser at Nannestad skiller seg ut fra de andre kommunene ved at de har høyere andel barn med undersøkelser, en lavere andel undersøkelser som blir henlagt og en høyere andel barn med barneverntiltak (se figur 10, kapittel 5.1.1).

Forskjeller i kommunenes utgiftsbehov (ressursbehov) korrigeres for noen av disse forskjellene i inntektssystemet. Basert på kostnadsnøkler i Grønt hefte/statsbudsjettet er barnevernet i Nannestad beregnet til å være 5,8 prosent tyngre å drive enn landsgjennomsnittet (KS sammenligningsmodell 2015 og Grønt hefte). Korrigert for forskjeller i utgiftsbehov, framstår Nannestad noe nærmere

landsgjennomsnittet per innbygger. Kostnadsnøklerne i inntektssystemet viser at kommunen kompenseres noe over landsgjennomsnittet gjennom rammetilskuddet innenfor barnevern (ibid).

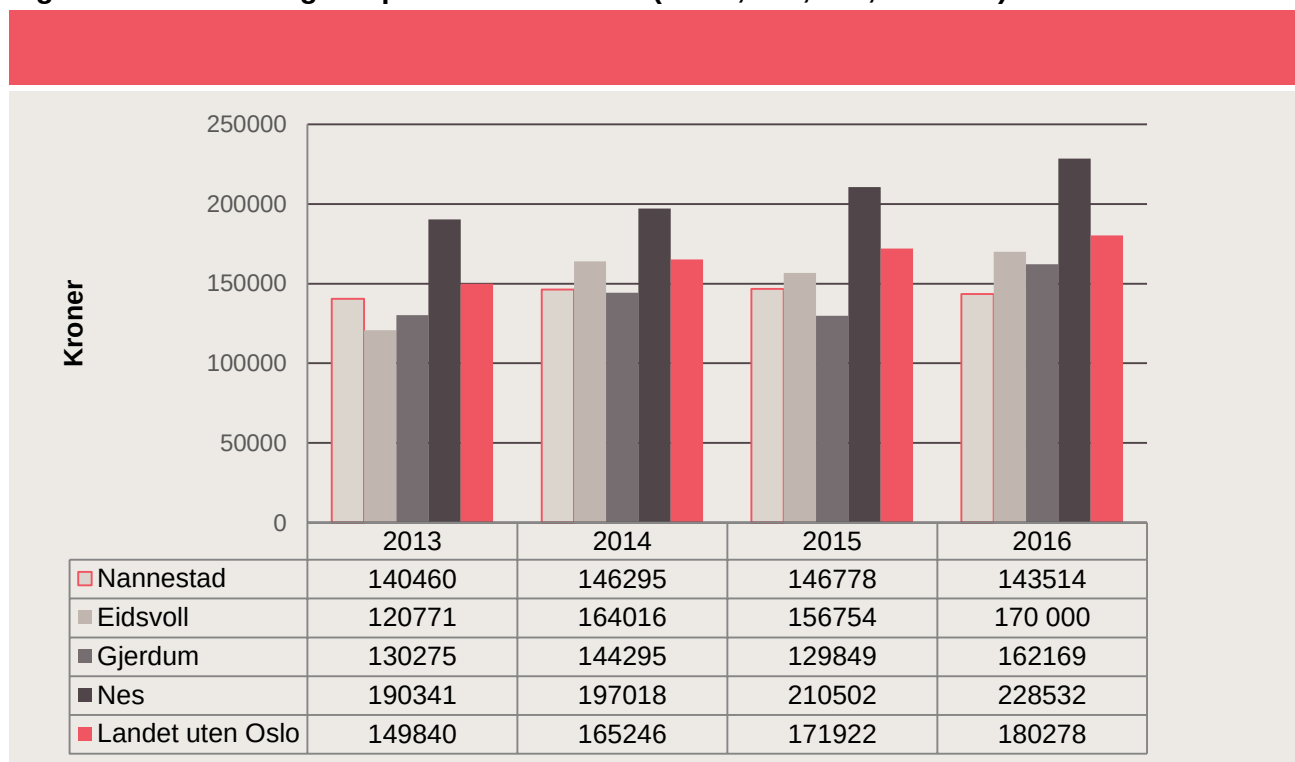
De to neste figurene viser netto driftsutgifter til barnevernet *per barn* i barnevernet. Figur 5 viser netto driftsutgifter per barn med *tiltak eller undersøkelse*. Figur 6 viser netto driftsutgifter per barn med *tiltak*.

Figur 6 Netto driftsutgifter til barnevernet per barn i barnevernet (f. 244, 251, 252, konsern)



Kilde: Kostra/Framsikt

Tallene for 2016 viser at Nannestad ligger på nivå med nabokommunene når det gjelder netto driftsutgifter per barn med tiltak eller undersøkelse, med unntak av Nes som ligger høyere. Snittet for landet ligger også høyere enn for Nannestad.

Figur 7 Netto driftsutgifter per barn med tiltak (f. 244, 251, 252, konsern)

Kilde: Kostra/Framsikt

Figuren viser at Nannestad har lavere netto driftsutgifter per barn med tiltak enn både Eidsvoll, Gjerdrum og Nes, samt snittet for landet uten Oslo.

Framsikt⁷ utarbeider effektivitetsindekser for kommunens ulike tjenesteområder, deriblant barnevernet. Effektivitet defineres som resultater/kostnader og sier noe om hvor mye nytteverdi kommunen får for pengene⁸. Effektivitetsindeks over 100 betyr mer effektiv enn landsgjennomsnittet.

Tabellen under viser effektivitetsindeksen for Nannestad sammenlignet med nabokommunene Eidsvoll, Gjerdrum og Nes.

⁷ Framsikt lager nettbaserte verktøy for kommunal virksomhetsstyring, budsjettering og økonomiplanlegging (Framsikt.no)

⁸ For barnevern er kostnader brutto driftsutgifter (summen av 244,251 og 252) mens produksjonen er utregnet ved hjelp av indikatorene barn med undersøkelse i forhold til behovskorrigert innbyggertall, barn 0-17 år omfattet av tiltak i forhold til behovskorrigert innbyggertall og andel ansatte med fagutdanning. Indikatorene er vektet ulikt. Effektivitetsmålingen er basert på metoder fra Teknisk beregningsutvalg og Senter for økonomisk forskning (SØF). Kilde: Framsikt

Tabell 3 Effektivitetsberegning

	2015	2016
Nannestad	117	119
Eidsvoll	112	0
Gjerdrum	136	116
Nes	80	88

Kilde: Framsikt

Ifølge disse tallene er både Nannestad, Eidsvoll og Gjerdrum mer effektive enn landsgjennomsnittet, mens Nes er mindre effektive. Jo høyere indeks jo mer effektiv. Tallene kan forstås dit hen at Nannestad ligger «bedre an» enn nabokommunene sett i forhold til landsgjennomsnittet.

4.5.2 Budsjett- og regnskapsutvikling

Tabellen under viser budsjett- og regnskapstall for barnevernet i Nannestad i perioden 2012-2016.

Tabell 4 Budsjett og regnskapstall for barneverntjenesten i Nannestad, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Budsjett	19 385 000	23 897 000	22 767 000	26 528 000	28 516 000
Regnskap	22 112 656	25 606 661	31 339 288	27 845 508	30 421 273
Avvik	-2 727 656	-1 709 661	-8 572 288	-1 317 508	-1 905 273
Avvik i prosent	14,1	7,2	37,7	5,0	6,7

Kilde: Nannestad kommune, regnskapsdata for barneverntjenestens ansvar (20630 til og med 2014 og 12705)

Fra 2012 til 2016 har budsjettet for barneverntjenesten økt med over 9 millioner kroner. I flere år har tjenesten brukt mer midler enn det som var budsjettert. Merforbruket var størst i 2014 med ca. 8,5 millioner, mens det i 2015 og 2016 var et betydelig mindre merforbruk. I årsmelding for 2015 forklares avviket med tre forhold:

- Høyt sykefravær blant saksbehandlere og ledelse samt høyt arbeidspress i form av mange og alvorlige saker førte til et betydelig merforbruk innen konsulenttjenester og vikartjenester
- Mange og uforutsette akutsaker mot slutten av 2013 førte til et merforbruk på budsjettet for tiltak utenfor hjemmet i 2014
- Mange og alvorlige saker medførte behov for spesialkompetanse fra eksterne kompetansemiljø, både i og utenfor hjemmet.

Det vises til at antall saker og kompleksiteten har stor betydning for om budsjettet overholdes eller ikke. Mulig merforbruk ble varslet i tertialrapporter både av virksomheten og av rådmannen for foregående år. Merforbruket for 2016 ble på 1,9 millioner kroner av et justert budsjett på 28,5 millioner kroner, eller 6,7 prosent. Revisjonen har sett nærmere på regnskapstall for barnevernet i

Nannestad for årene 2014 til 2016. Vi har satt opp tre tabeller som mer detaljert viser bruken av pengene på de tre funksjonene i barnevernet. Tabellene er tatt med som vedlegg til rapporten.

Grunnlaget for statistikk på barnevernsområdet er regnskapsdata. Regnskapsdata er kommunens utgifter og inntekter på barnevernsområdet. Regnskapsdata fra kommunen kan i likhet med statistikk i KOSTRA avgrenses til de tre barnevernsfunksjonene.

Saksbehandling

Barneverntjenestens utgifter til saksbehandling (funksjon 244) omfatter ifølge kostraveiledningen for 2016:

- Drift av barneverntjenesten
- Saksbehandling som gjennomføres av ansatte eller engasjert personell i barneverntjenesten
- Barnevernberedskap/barnevernsvakt
- Utgifter til sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling
- Utgifter til tolk
- Utgifter til drift, vedlikehold og leie av lokaler til barneverntjenesten

Utgifter og inntekter på funksjon 244 gir uttrykk for hva det koster å drive barneverntjenesten, både lønn til egne ansatte, innleide saksbehandlerkapasitet samt utgifter til sakkyndig bistand og advokat. Barnevernsvakten som kommunen deltar i, inngår også her i likhet med IKT-utgifter til DGI for fagsystemet Familia. På inntektssiden framkommer sykelønn og refusjon fra fylkesmannen for videreføring av stillinger. I tillegg deltar kommunen i et BUP/ barnevernprosjekt og lønnsutgiftene til deltakelse i dette prosjektet refunderes fra Helse Sør Øst (2. tertial 2016 barnevern Nannestad).

Barneverntjenesten har ingen egen «byggfunksjon» i KOSTRA. Det innebærer at utgifter til drift og vedlikehold av barnevernets lokaler er med på funksjon 244⁹. Innleie av kontorer (brakkerigg) beløp seg til i overkant av 1 million kroner i 2014 og 2015. I 2016 er husleien plassert på funksjon 130, administrasjonskostnader¹⁰ og inngår ikke i KOSTRA.

Barneverntiltak når barnet ikke er plassert

Funksjon 251 omfatter ifølge kostraveiledningen for 2016:

- Utgifter til hjelpetiltak for barn og familier
- Utgifter til plasser i sentre for foreldre og barn
- Tiltaksstillinger i barneverntjenesten

Kommunen har ingen egne tiltaksstillinger i barneverntjenesten, noe regnskapet gjenspeiler. Utgifter til hjelpetiltak for barn og familier viser at kommunen bruker om lag 4 millioner kroner i året på dette.

⁹ Bokført på ansvar 62012 drift kommunehus, fam.sent., Mikkeltun, funksjon 244 og art 190 i regnskapet for 2014 og 2015 (utskrift av kommuneregnskapet).

¹⁰Husleien regnes med i flere indikatorer, for eksempel netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, andel netto driftsutgifter til saksbehandling (funksjon 244) og netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn i barnevernet.

De øvrige utgiftene dreier seg for eksempel om bidrag og dekning av barnehage og SFO for barn som bor hjemme.

Regnskapet viser at kommunen benytter ordninger som besøkshjem og støttekontakter i begrenset utstrekning. I 2016 hadde kommunen utgifter til plasser på foreldre barn senter på nærmere 0,5 millioner kroner som det ikke var budsjettert med (2. tertial 2016 barnevern).

Barneverntiltak for barn plassert av barnevernet

Funksjon 252 omfatter ifølge kostraveiledningen for 2016:

- Fosterhjem, akuttplasseringer, institusjon, bofellesskap (bofellesskap gjelder bolig med oppfølging)
- Hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering
- Tilsynsfører i fosterhjem

De største utgiftspostene her er fosterhjem og iverksatte hjelpetiltak for barn som er plassert utenfor hjemmet. I tillegg har kommunen tilleggsutgifter i forbindelse med hjelpetiltakene; så som bidrag til samvær, veiledning til fosterforeldre, dekning av barnehage og SFO. Kommunen har også utgifter til besøkshjem og støttekontakter for barn som har plasseringsvedtak, men utgiftene til dette er ikke store.

Kommunen kjøper plasser fra staten for 4,2 millioner i 2016 mot budsjettert 3,4 mill. kroner. Dette er plasseringer utenfor hjemmet, der avtalene er regulert gjennom Bufetat. Hovedsakelig dreier det seg om beredskapshjem, forsterkede fosterhjem, ettervern i fosterhjem, samt tre plasseringer utenfor hjemmet i institusjon. Nannestad barneverntjeneste hadde kun en ny akuttplassering i 2016 og denne plasseringen ble avsluttet i løpet av kort tid (barnevernleder).

4.6 Oppsummering

Barneverntjenesten har siden 2010 vært organisert i team med henholdsvis et team for undersøkelse/mottak, et for tiltak og et for omsorg med spisskompetanse innenfor hvert team. Tidligere var tjenesten organisert etter generalistmodellen hvor en og samme saksbehandler følger barnet og familien i alle faser.

Barnevernstjenesten hadde per januar 2017 14,6 årsverk fordelt på 15 personer, i tillegg til en vikar. KOSTRA-tall viser at saksmengden per ansatt i tjenesten er høy sammenlignet med blant annet landsgjennomsnittet og Akershus fylke. Tallene viser også at saksmengden per årsverk gradvis har blitt mindre siden 2012.

Sykefraværet i tjenesten er periodevis høyt, med 17,82 prosent i 2014. I 2016 var sykefraværet på 9,83 prosent. På revisjonstidspunktet er tjenesten igjen i en sårbar situasjon med mange sykemeldte.

I intervjuene vises det til at sykefravær og underbemanning har en rekke konsekvenser som blant annet mange saker per person, mindre tilgjengelige ledere, dårligere oppfølging av tiltak og barn i fosterhjem, samt svekkelse av det forebyggende arbeidet.

Nannestad har høyere netto driftsutgifter per barn i alderen 0-17 år enn både landsgjennomsnittet, fylket, Eidsvoll og Gjerdrum. Forskjeller i utgifter kan ha mange årsaker, blant annet kan behovet for barneverntjenester variere. Dette kan igjen ha sammenheng med ulikheter i befolkningssammensetning, levekår og folkehelse. Når det gjelder netto driftsutgifter per barn i barnevernet ligger kommunen lavere enn både landet, og nabokommune Eidsvoll, Gjerdrum og Nes. Effektivitetsberegninger¹¹ viser at Nannestad får «mer barneverntjenester for pengene» enn landsgjennomsnittet.

Barneverntjenestens budsjett har økt med over 9 millioner kroner siden 2012. Kommunen har også årlig brukt over budsjett, særlig høy var merforbruket i 2014. Dette forklares blant annet med innleie av konsulenter og spesialkompetanse som følge av høyt sykefravær og mange alvorlige saker. Antall saker og kompleksiteten i disse har stor betydning for om budsjettet overholdes eller ikke. Det er derfor av viktig at mulige budsjettavvik meldes slik praksis er i Nannestad (tertialrapportene for 2016).

¹¹ Framsikt

5 SAKSUTVIKLING I BARNEVERNTJENESTEN

I dette kapitlet besvares undersøkelsens andre problemstilling:

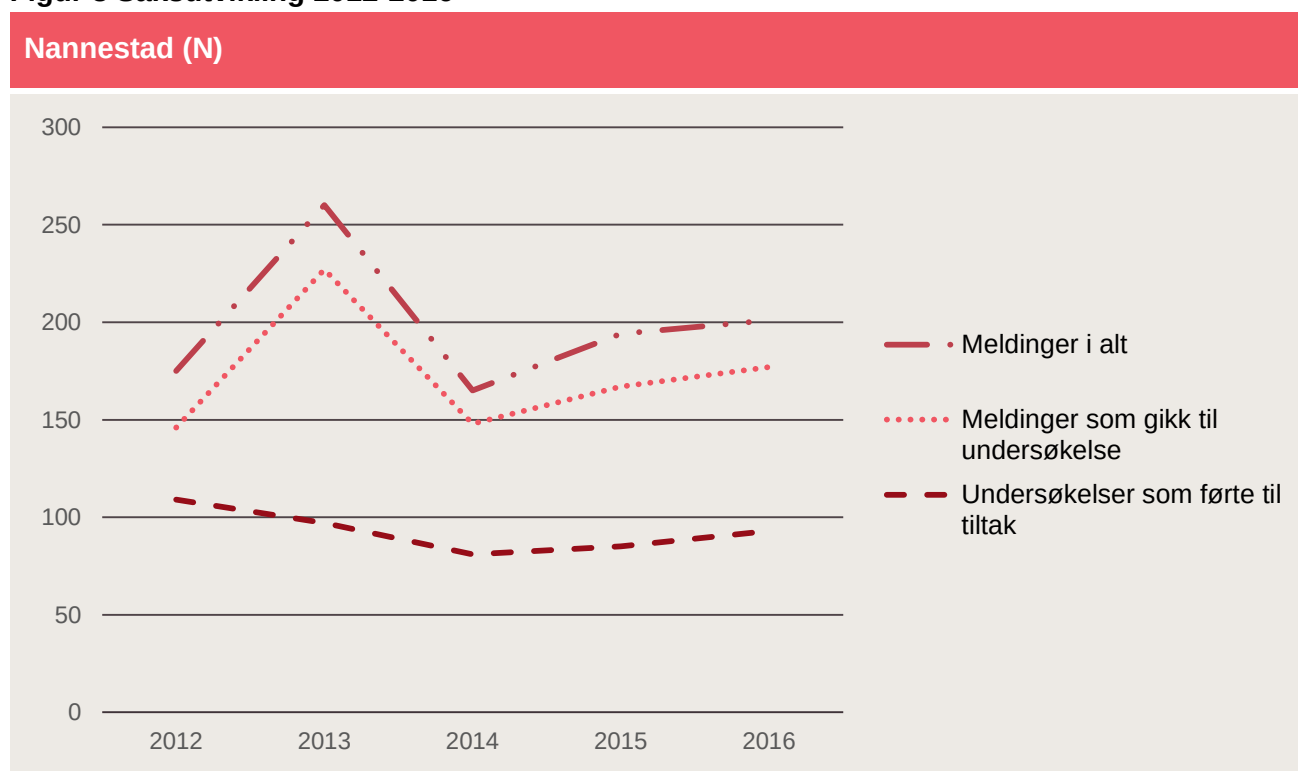
- Hva er omfanget av meldinger, undersøkelser og ulike typer hjelpetiltak i tjenesten i perioden 2013-2016?

Først redegjør vi for utviklingen i oppgaver til barnevernet i Nannestad, avgrenset til meldinger, undersøkelser og tiltak for perioden 2013-2016. Deretter sammenligner vi andelen meldinger, undersøkelser og tiltak i Nannestad med tilsvarende i Eidsvoll, Gjerdrum og Nannestad, fylket og landet uten Oslo. Analysen her er avgrenset til å gjelde 2016. Til slutt ser vi på utviklingen i bruken av ulike tiltak i de samme kommunene.

5.1 Saksutvikling - Nannestad

Figuren under viser hhv. *antall* bekymringsmeldinger, meldinger som gikk videre til undersøkelse og undersøkelser som førte til tiltak i perioden 2012-2016.

Figur 8 Saksutvikling 2012-2016



Kilde: Rapportering til fylkesmannen (2012) og Kostra/Framsikt 2013-2016

Tallene viser at antall meldinger i året varierer, med en topp i 2013. Antall meldinger som ble konkludert med videre undersøkelse ligger nært opp til antall meldinger i samme periode noe som

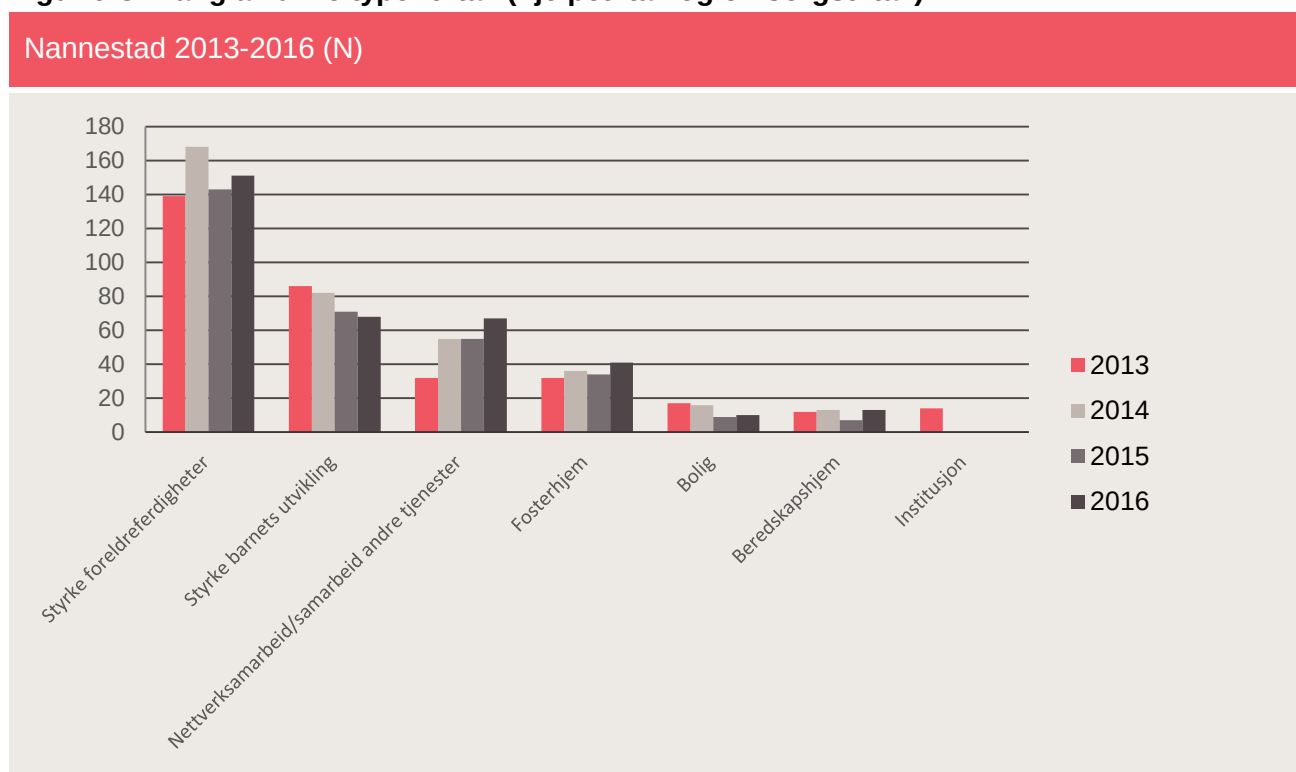
viser at Nannestad undersøker de fleste meldinger. Barnevernleder opplyser i intervju at det er en bevisst politikk i tjenesten å ha en høy terskel for å henlegge meldinger, men at det er den barnevernfaglige vurderingen i hver enkelt sak som er det avgjørende. Antall undersøkelser som førte til et barnevernstiltak følger utviklingen for meldinger og undersøkelser.

Figuren viser at tilfanget av meldinger var særlig høyt i 2013. Virksomhetsleder mener dette kan ha sammenheng med tjenestens fokus på forebygging og samarbeid med både skoler, barnehager og helsestasjon forut for denne perioden og at meldinger økte som en følge av dette. Hun viser også til at omdømmet til barnevernet i Nannestad er styrket de senere år, noe som også påvirker omfanget av meldinger.

I kommunens årsmeldinger de siste årene vises det til at kompleksiteten og alvorlighetsgraden i meldingene har økt med mer vold, rus og psykiske lidelser. Barnevernleder viser til at det spesielt i 2014 og i 2016 kom en «bølge» med grove saker, blant annet alvorlige voldssaker og overgrepssaker i tillegg til flere alvorlige trusler mot ansatte i barneverntjenesten. Det vises også til at de siste årene har vært flere barnerike familier med stort hjelpebehov.

Figuren under viser hvordan tiltakene som er iverksatt i Nannestad fordeler seg på ulike typer av barnevernstiltak.

Figur 9 Omfang av ulike typer tiltak (hjelpetiltak og omsorgstiltak)



Kilde: Kostra/Framsikt

Som figuren viser gis hovedtyngden av tiltakene i hjemmet, enten i form av tiltak som har som mål å styrke foreldreferdigheter, eller tiltak for å styrke barnets utvikling. Tiltak for å styrke foreldreferdigheter har økt noe siden 2013, mens tiltak for å styrke barnets utvikling har gått noe ned.

Kategorien «foreldreferdigheter» omhandler tiltak som skal styrke foreldrene i rollen som foreldre, slik som MST (multisystemisk terapi)¹², PMTO (Parent Management Training Oregon)¹³ sentre for foreldre og barn, råd og veiledning, hjemmekonsulent osv. Kategorien «barnets utvikling» omhandler tiltak som SFO, fritidsaktiviteter, økonomisk hjelp, besøkshjem, støttekontakter, samtalegrupper osv. (KS Effektiviseringsnettverk, sammenstillingsnotat 2015).

Mange av tiltakene som settes inn i hjemmet kjøpes primært privat, enten av konsulentselskaper som har spesialisert seg på ulike typer tiltak, eller privatpersoner som ønsker å være besøkshjem eller støttekontakt. Tiltakene og effekten av disse følges imidlertid opp av barnevernstjenestens tiltaksteam.

Tiltak hvor det inngås et samarbeid med andre tjenester er også et mye brukt tiltak. Dette kan være nettverksmøter, ansvarsgruppe, familieråd m.m. Tallene viser at også denne type tiltak har økt fra 2013 til 2016.

På spørsmål om tjenesten opplever at de har tilgang til de riktige hjelpetiltakene gis det uttrykk for at det hadde vært ønskelig med flere lavterskeltiltak. En av informantene sier det slik:

Noen tiltak blir nesten for spesialiserte og noen ganger er det behov for tiltak som er litt mer universelle og praktiske (...) tiltak som møter småproblemene og kan forebygge, en form for lavterskeltilbud på hverdagsoppfølging.

Dette trenger ikke være en person med barnefaglig bakgrunn, men f.eks. miljøterapeuter eller andre som kan bistå med bo-veiledning og andre praktiske gjøremål. Det vises til at enkelte slike tiltak tilbys hos andre tjenester som NAV og støttetjenesten i kommunen.

Revisjonen opplyses om at det i liten grad brukes støttekontakter og besøkshjem da dette er vanskelig å rekruttere. Kommunens regnskapstall viser også at det brukes svært lite penger på denne type tiltak.

Når barnet plasseres utenfor hjemmet er fosterhjem det mest brukte tiltaket. Bruk av fosterhjem som tiltak har økt noe i perioden; fra 32 i 2013, til 41 i 2016.

¹² Behandlingstilbud for familier med ungdom med alvorlige atferdsvansker - et alternativ til plassering utenfor hjemmet (12-18 år) (bufdir.no).

¹³ PMTO er et behandlingstilbud til familier med barn som viser tydelige tegn på atferdsvansker (3-12 år) (bufdir.no).

Barnevernleder opplyser i e-post til revisjonen at det for perioden 2012-2016 var flest omsorgsovertakelser etter § 4-12 (vedtak om å overta omsorgen for et barn) i barnevernloven, men også frivillige plasseringer i nettverk. Hun opplyser at statistikken også omfatter akuttplasseringer, adopsjon og tvangsplasseringer og at det i alt er 39 barn som er omfattet av statistikken for denne perioden. Det vises til at ett og samme barn kan ha vært akuttplassert, omsorgsplassert og adoptert innenfor en og samme periode. Vedtakene om plassering fordelte seg i perioden 2012-2016 på:

- 25 vedtak om omsorgsovertakelse (§ 4-12)
- 17 vedtak om midlertidig akuttplassering (§ 4-6)
- 4 vedtak om plassering/tilbakehold i institusjon uten eget samtykke (§ 4-24/4.25)
- 4 vedtak om fratakelse av foreldreansvar. Adopsjon (§ 4-20)

Kommunen har ikke hatt plasseringer i institusjon siden 2013. Revisjonen får opplyst at dette er en villet utvikling og at det ikke er ønskelig med plasseringer i institusjon.

5.1.1 Saksomfang - sammenligning

Tabellen under viser saksomfanget i barneverntjenesten i Nannestad sammenlignet med nabokommunene Gjerdrum, Eidsvoll og Nes og snittet for landet i 2016. Her har vi tatt utgangspunkt i tall for dekningsgrad i KOSTRA som viser hvor stor andel av (kjerne)målgruppen (0-17 år) som mottar tjenester.

Figur 10 Saksomfang sammenligning, 2016 (foreløpige tall for 2016)

	Nannestad	Gjerdrum	Eidsvoll	Nes	Akershus	Landet
Andel barn med meldinger	6,5	4,2	5,5	6,4	4,2	4,6
Andel meldinger som går til undersøkelse	88,1	80,3	83,8	86,4	86,1	81,3
Andel barn med undersøkelse	6,6	4,1	5,6	6,4	4,4	4,7
Andel undersøkelser som førte til tiltak	52,5	41,3	40,6	29,7	39,8	42,8
Andel barn med barnevernstiltak	7,1	3,8	5,2	4,8	3,8	4,9

Kilde: Framsikt/Kostra

Tallene for 2016 viser at Nannestad har:

- Høyere andel barn med melding ift antall innbyggere 0-17 år
- Høyere andel meldinger som går til undersøkelse
- Høyere andel barn med undersøkelse ift antall innbyggere 0-17 år

- Høyere andel undersøkelser som fører til tiltak
- Høyere andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år

Tall fra KOSTRA viser at kommunen har en langt større andel undersøkelser som konkluderes med tiltak og en større andel tiltak enn nabokommunene og landsgjennomsnittet¹⁴. Sammenstillingsnotatet fra KS Effektiviseringsnettverk 2015 viser at Nannestad også har en høyere andel barn med undersøkelser og tiltak (ift. innbyggere 0-17 år) enn både Ullensaker, Råde, Andebu, Ski med flere (KS sammenstillingsnotat 2015).

I sammenligningen fra KS vises det til at behovet for barneverntjenester varierer mellom kommuner og at det blant annet har sammenheng med levekår og folkehelse som f.eks. andel skilte/separerte, andel som mottar sosialhjelp, uføretrygdede, andel innvandrere, befolkningens utdanningsnivå m.m. Det vises også til at enkelte levekårsutfordringer opptre samtidig og virker gjensidig forsterkende, og det er ikke alltid mulig å isolere årsak og virkning, eller å kontrollere for utenforliggende variable. Det er eksempelvis vanskelig å tallfeste årsaksforhold og påvirkningsstyrke for familiebakgrunn, arbeidsledighet, rus, økonomi, helse, utdanningsnivå osv.

I kommunens årsmeldinger for årene 2013, 2014 og 2015 pekes det på at kommunens relativt sett høye andel barn med barneverntiltak er i samsvar med forventninger i lys av levekårsstatistikken. Folkehelseprofilen for Nannestad (Folkehelseinstituttet 2016) viser at kommunen kommer dårligere ut enn landsgjennomsnittet på mange indikatorer som omfatter levekår og folkehelse. I intervjuene vises det til at dette nok bidrar til flere barnevernssaker og også vanskeligere og mer alvorlige saker enn kanskje mer sentralt beliggende kommuner.

Graden av forebygging i en kommune og utøving av det barnevernfaglige skjønnnet er også faktorer som kan påvirke andelen barnevernstiltak.

Virksomhetsleder mener at kommunen har et godt et grunnlag for forebyggende arbeid, med tidlig innsats for å fange opp barn som trenger hjelp.

Barneverntjenesten har et nært samarbeid med helsesøstertjenesten, skolehelsetjeneste, rus- og psykisk helsetjeneste, skole, barnehage, PPT, politi, BUP, Nav, med flere. Det gjennomføres rutinemessige møter og skoler og barnehager har hver sin faste kontaktperson i barnevernet. Barneverntjenesten har over tid vært aktivt ute for å informere skoler, barnehager og andre offentlige instanser om barneverntjenestens oppgaver, mandat og om offentlig meldeplikt. Satsingen på forebygging og kompetanse innen barnehage og skole kan gi flere meldinger, men det gir også mulighet til å sette inn hjelpetiltak tidligere med større mulighet for å lykkes påpeker barnevernleder. Barnevernleder peker også på at kommunens kompetanse på hva som er barneverntjenestens mandat antas å ha økt på grunn av satsning på et mer åpent barnevern. I årsrapport for 2015 pekes det imidlertid på at det er et behov for å styrke det forebyggende arbeidet

¹⁴ Dette gjelder for hele perioden 2013-2016, tallene ikke gjengitt her.

i kommunen. Kommunen etablerte i 2016 en egen forebyggende virksomhet, dette for å styrke kommunens arbeid med tidlig innsats. Barnevernleder uttrykker i intervju at dette er en strategi tjenesten støtter opp under. Forebyggende tjeneste, skal sammen med helsestasjonen, være et lavterskeltilbud til kommunens innbyggere, hvor de eksempelvis kan motta råd og veiledning knyttet til samspill mellom barn og foreldre, noe som på sikt kan avlaste barneverntjenestens kontakt med enkelte familier. Satsningen skal sikre at familier får rask og riktig hjelp, fra riktig tjeneste.

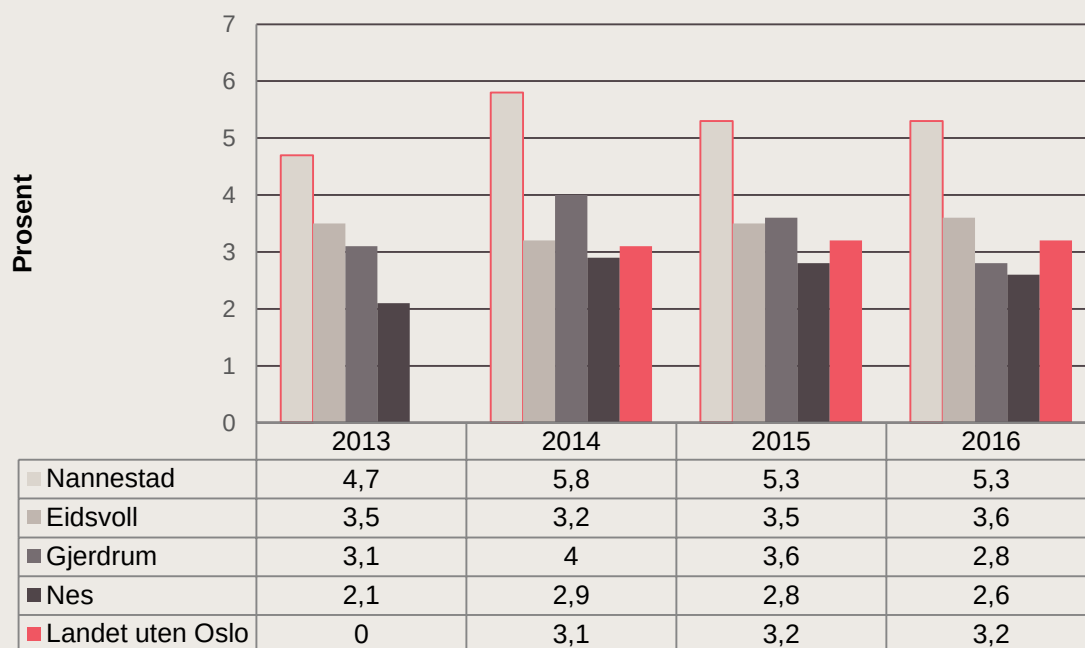
Ulik praksis og skjønnsmessig vurdering vil også spille inn, samt utøvelse av barnevernfaglig kunnskap, f.eks. ulike forskjeller i hvilken hjelp som gis og av hvilken instans i kommunen. I intervjuer vises det til at barneverntjenesten jobber kontinuerlig med å sikre at rett sak kommer til rett bord og at saker som kommer til barnevernet faktisk er reelle barnevernssaker. Det vises i intervjuer til at det de siste årene har vært et fokus på styrket veiledning av andre instanser slik at barnevernet får «de riktige» sakene.

5.1.2 Type barneverntiltak - sammenligning

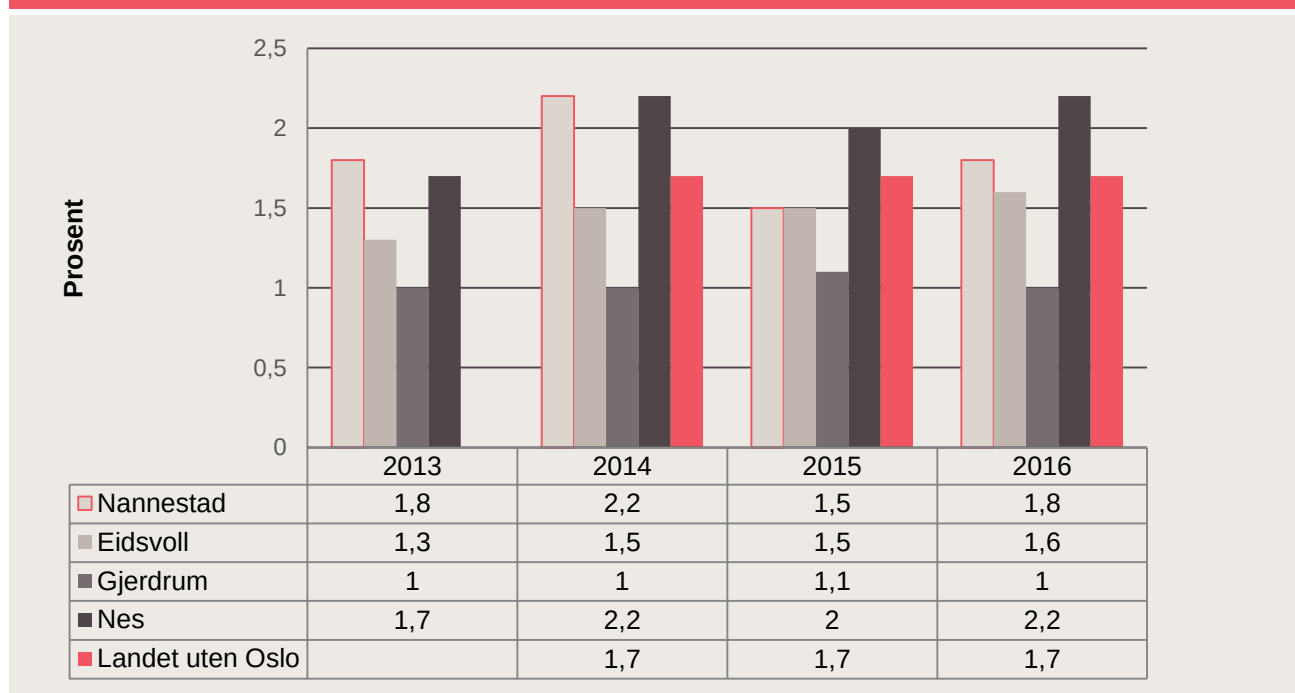
I KOSTRA skilles det mellom tiltak som ikke innebærer plassering utenfor hjemmet og tiltak som innebærer plassering utenfor hjemmet¹⁵.

Figurene under viser hhv. hvor stor andel barn i Nannestad med tiltak som *ikke* er plassert (tiltak i hjemmet) og barn med tiltak som *er* plassert (tiltak utenfor hjemmet) i forhold til antall innbyggere i kjernemålgruppen for barneverntjenester (0-17 år) og sammenlignet med nabokommunene og landsgjennomsnittet. Tall for fylket og kostragruppen foreligger ikke.

¹⁵Inkluderer både frivillige plasseringer og plasseringer som følge av omsorgsovertagelse etter § 4-12.

Figur 11 Andel barn med tiltak som *ikke er plassert* ift. antall innbyggere 0-17 år (f. 251)

Kilde: Kostra/Framsikt

Figur 12 Andel barn med tiltak som er plassert ift. antall innb. 0-17 år (funksjon 252)

Kilde: Kostra/Framsikt

Tallene viser at det for Nannestad både har vært en økning i barn med tiltak som ikke er plassert i forhold til målgruppen, mens barn som er plassert varierer mer fra år til år. 2014 var det året med høyest andel barneverntiltak både i og utenfor familien i Nannestad.

Som tidligere vist (figur 9) har Nannestad en høyere andel barn med barneverntiltak enn sammenligningskommunene. Figur 10 og 11 viser at det er særlig når det gjelder hjelpetiltak i familien at Nannestad skiller seg ut, mens det for plasseringer utenfor familien ikke synes å være like store forskjeller. Nannestad ligger imidlertid, sammen med Nes, i øverste sjikt av sammenligningskommunene når det gjelder plasseringer utenfor familien sett i forhold til målgruppen.

Det opplyses i intervjuer at tjenesten har et høyt fokus på å sette inn gode hjelpetiltak i familien for å unngå omsorgsplasseringer. Det vises også til at det legges vekt på å tilby hjelpetiltak der familier ønsker hjelp og er motivert for endring, selv om det kunne vært grunnlag for å vurdere behov for omsorgsovertagelse. Det pekes på at dette er en bevisst prioritering fra tjenestens side og som også anses som viktig sett i et etisk perspektiv. «Barnets behov står sterkest, men også minste inngreps prinsipp og nettverksarbeid» sier en av saksbehandlerne revisjonen har intervjuet. Det understrekes at omsorgsovertagelse er siste løsning der hvor omfattende hjelpetiltak har vært prøvd ut over tid uten forbedring i omsorgssituasjonen.

Barnevernleder opplyser for øvrig at Nannestad erfaringsmessig har få saker som avvises i Fylkesnemnda og få saker hvor Fylkesmannen åpner tilsyn, selv om dette kan variere noe årlig. Hun opplyser videre at Fylkesnemnda har innført samtaleprosess som behandlingsmetode for å finne alternative løsninger for barnet. Dette vil kunne ha betydning for om barn plasseres utenfor hjemmet, eller om hjelpetiltak nok en gang prøves ut. Barnevernleder mener en slik samtaleprosess er positivt og viser til at tjenesten har bidratt til dette i flere saker.

Ser vi imidlertid på antall barn som bor i fosterhjem sett i forhold til det *totale antall* barn som har et barnevernstiltak i hhv. Nannestad og sammenligningskommunene viser tallene følgende:

Tabell 5 Andel barn med tiltak *fosterhjem* av totalt antall barn med tiltak ila året.

2016	Barn med tiltak ila året	Barn med tiltak fosterhjem ila året	Prosentandel
Nannestad	212	41	19,3
Gjerdrum	59	14	23,7
Eidsvoll	290	66	22,7
Nes	220	61	27,7
Landet uten Oslo	49191	11815	24

Kilde: Kostra/Framsikt

Tabellen viser at Nannestad har en relativt sett lavere andel barn som bor i fosterhjem enn sammenligningskommunene og snittet for landet. Med andre ord, Nannestad bruker fosterhjem som tiltak i mindre grad enn de vi her sammenligner med, når vi ser det opp i mot det totale antall barn med barnevnertiltak i hver av kommunene og snittet for landet.

5.2 Oppsummering

Når vi ser på perioden 2013-2016 viser tall fra KOSTRA at antall meldinger gikk kraftig ned fra 2013 til 2014 for så å øke gradvis frem til 2016. Omfanget av undersøkelser og vedtak om barneverntiltak følger samme utvikling. Også kompleksiteten og alvorlighetsgraden i sakene har økt med mer vold, rus og psykiske lidelser. Barnevernet benytter et bredt spekter av tiltak. Hovedvekten av tiltakene gis i hjemmet i form av tiltak som skal styrke foreldrenes ferdigheter og/eller styrke barnets utvikling. Kommunen tilbyr i liten grad slike tiltak selv, men kjøper de fleste tiltak i det private markedet gjennom rammeavtaler for ØRU-kommunene. Barneverntjenestens rolle er å følge opp tiltakene som settes inn og evaluere effekten av disse. For perioden 2013-2016 har tiltak for å styrke foreldreferdigheter og nettverkssamarbeid økt, mens tiltak for å styrke barnets utvikling har gått noe ned. Bruken av fosterhjem og beredskapshjem varierer noe fra år til år, med en liten økning siden 2013.

Sammenlignet med Gjerdrum, Eidsvoll, Nes, Akershus og landet uten Oslo, har Nannestad en høyere andel barn med barnevernstiltak. Det mottas en høyere andel meldinger og det henlegges en langt mindre andel undersøkelser. Forklaringene på dette kan være flere. En forklaring kan være

at Nannestad skiller seg ut på en del faktorer som omfatter levekår og folkehelse. Andre forklaringer kan ligge i forskjeller i det forebyggende arbeidet og utøvelsen av det barnevernfaglige skjønnet.

Sammenligner man bruken av ulike typer tiltak er det særlig i bruken av hjelpetiltak at Nannestad skiller seg ut, ved at de har en høyere andel hjelpetiltak enn sammenligningskommunene. Når det gjelder bruken av plasseringer synes forskjellene mindre. Her er det Gjerdrum som skiller seg ut, men relativt sett liten andel plasseringer i forhold til de øvrige. Når det gjelder kommunens bruk av fosterhjem sett i forhold til det totale antall barn med tiltak gjennom et år, viser tallene at Nannestad har en lavere andel barn i fosterhjem enn både Gjerdrum, Eidsvoll, Nes og landsgjennomsnittet.

6 SAKSBEHANDLINGSFRISTER FOR MELDINGER OG UNDERSØKELSER

I dette og i neste kapittel (kapittel 7) besvarer vi undersøkelsens to siste problemstillinger. Begge problemstillingene undersøkes med utgangspunkt i revisjonskriterier.

6.1 Revisjonskriterier

I det følgende utledes kriterier for problemstilling tre i undersøkelsen.

- I hvilken grad overholdes barnevernlovens frister for behandling av meldinger og undersøkelser?

6.1.1 Meldinger

En barnevernssak starter ofte med at barnevernet mottar en melding fra noen som er bekymret for den omsorgen et barn lever under. Dette kan være en nabo eller familiemedlem, eller en offentlig tjenesteperson som en lærer eller helsesøster. Offentlige tjenester har ikke bare en rett til å sende melding ved bekymring for et barn, men også en plikt til å rapportere om forhold som oppfattes som særlig bekymringsfullt. Det er tillatt å gi en anonym melding.

Barnevernloven § 4-2 slår fast at barneverntjenesten pliktig å gjennomgå de meldinger de får inn innen en uke og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter barnevernloven § 4-3. Fristen på en uke gjelder uavhengig av om meldingen er fremsatt skriftlig eller muntlig, eller om melderer er offentlig ansatt eller en privatperson (Barne- og familiedepartementet 1995). Fristen skal sørge for at innkomne bekymringsmeldinger ikke blir liggende ubehandlet hos barnevernet, med de alvorlige følger dette kan medføre.

En melding anses som gjennomgått når den er henlagt eller det er iverksatt undersøkelser med hjemmel i barnevernloven § 4-3.

6.1.2 Undersøkelser

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å sette inn tiltak, skal barneverntjenesten undersøke forholdet snarest og senest innen tre måneder jf. barnevernloven § 6-9 første ledd. I særlige tilfeller kan fristen forlenges til 6 måneder. Hva som ligger i betegnelsen «særlige tilfeller» er ikke tydelig definert, men vurderinger av sakkyndige eller andre tidskrevende prosesser nevnes som eksempler på når fristen kan utvides (regjeringen.no 14.1.2016). Fristbestemmelsen skal sikre at barn får den hjelpen de har krav på og trenger i tide.

Undersøkelsen ansees som gjennomført når saken enten er henlagt, det foreligger et vedtak om hjelpetiltak eller saken er fremlagt for fylkesnemda for sosiale saker (Barnevernloven 1992).

På bakgrunn av dette vil undersøkelsen legge til grunn følgende kriterier for problemstilling 2:

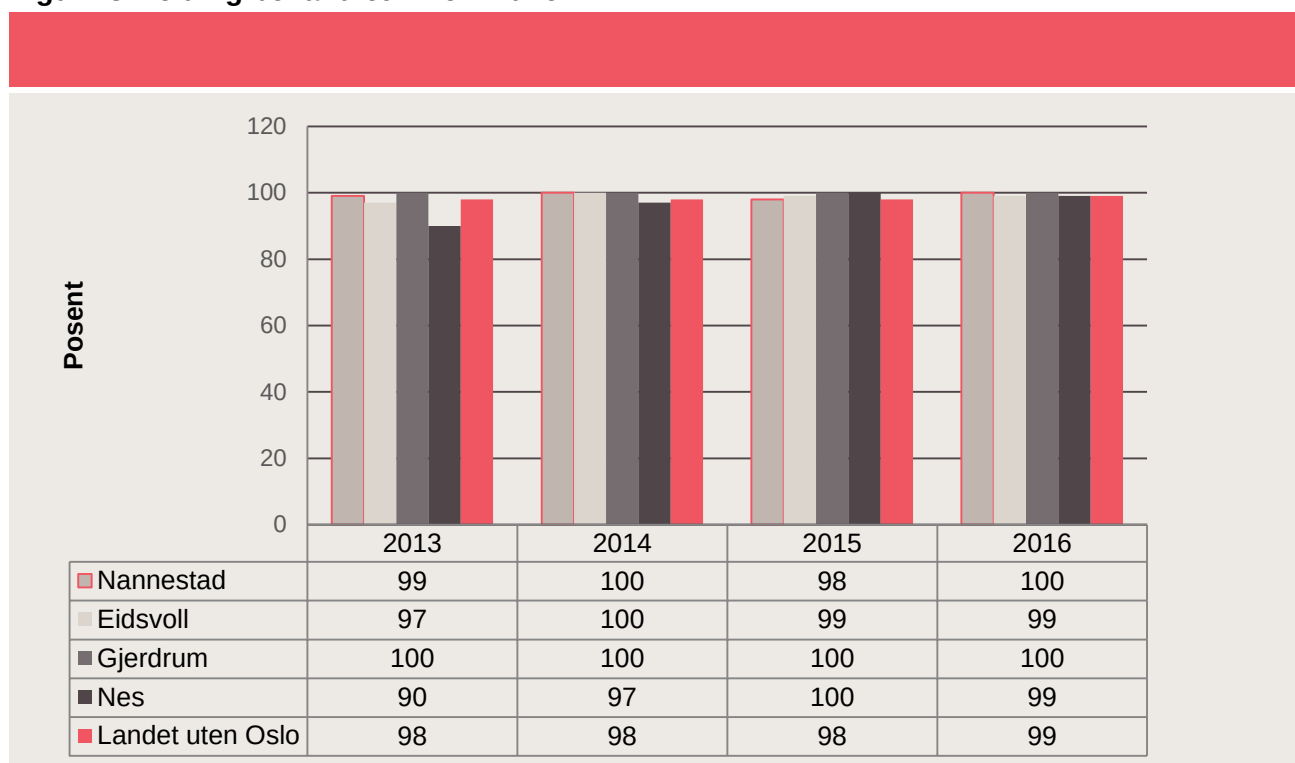
Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad overholdes barnevernlovens frister for behandling av meldinger og undersøkelser?	➔ Meldinger til barneverntjenesten skal gjennomgå innen en uke. ➔ Undersøkelser skal gjennomføres innen tre måneder, utvidet til seks måneder ved særlige tilfeller.

6.2 Funn

6.2.1 Meldinger

Figuren under viser andelen meldinger (prosent) som er behandlet innen en uke.

Figur 13 Melding behandlet innen 1 uke.



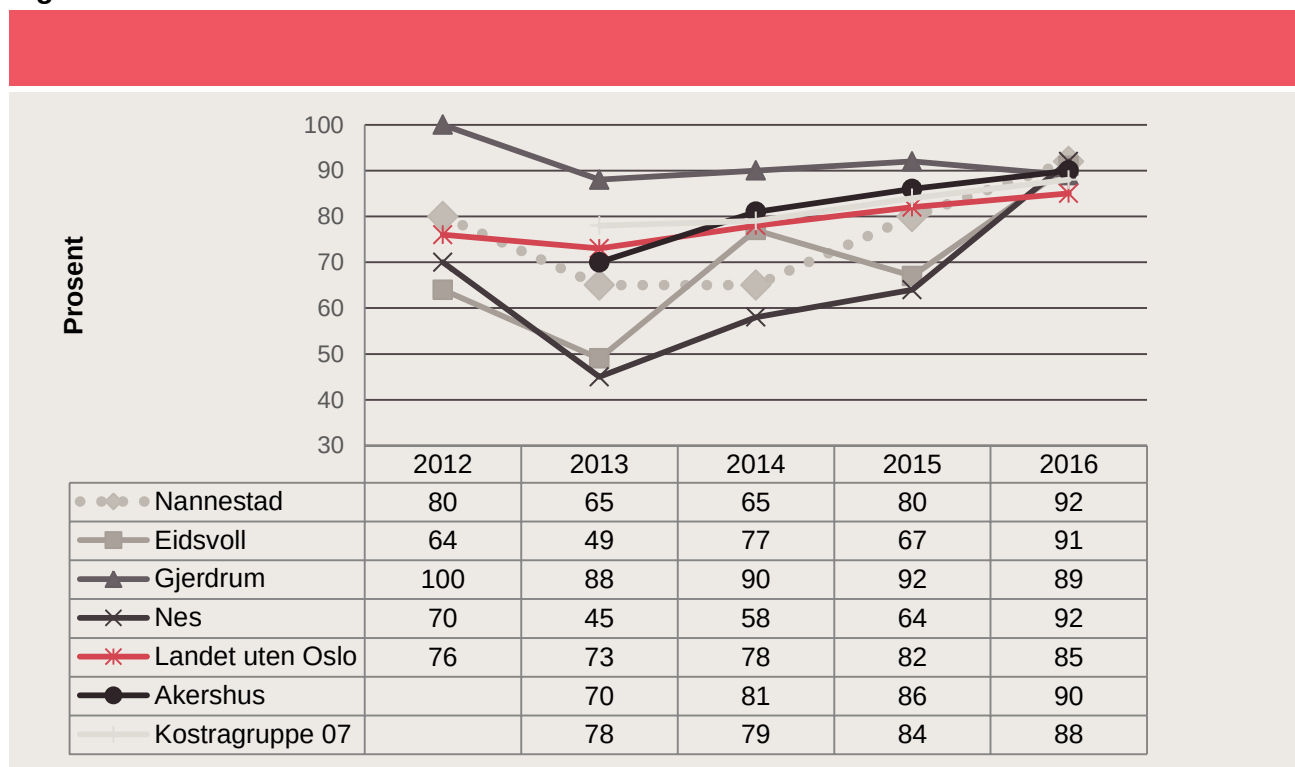
Kilde: Kostra/Framsikt

For 2016 viser tallene at samtlige meldinger både i Nannestad og Gjerdrum gjennomgås innen fristen på en uke. For Nannestad sin del er dette en forbedring siden 2015.

6.2.2 Undersøkelser

Figuren under viser utviklingen i andel undersøkelser behandlet innen 3 måneder.

Figur 14 Andel undersøkelser utført innen 3 mnd.



Kostra/Framsikt

Tallene viser at Nannestad stadig behandler en større andel av undersøkelsene innen fristen på 3 måneder og foreløpige tall for 2016 viser at 92 prosent av undersøkelsene ble konkludert innen 3 måneder. I 2013 og 2014 lå denne andelen på 65 prosent. Tallene for 2016 viser videre at Nannestad behandler en større andel undersøkelser innen 3 måneder enn både fylket, landsgjennomsnittet og kostragruppen. I 2016 var det 8 prosent av sakene som ikke ble behandlet innen 3 måneder. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er fristbrudd i alle disse sakene. I særlige tilfeller åpner loven for at fristen kan utvides til 6 måneder. I kommunens rapportering til Fylkesmannen i 2016 fremgår det at det ble besluttet å utvide undersøkelsestiden til 6 måneder i 5 saker.

Virksomhetsleder tilskriver den positive utviklingen blant annet ansettelse av teamleder i undersøkelsesteamet og styrket internkontroll (se også kapittel 7). Sitatene fra revisjonens intervjuer illustrerer endringen:

Noen frister har tidligere gått over tid på grunn høy arbeidsmengde eller dårlig kommunikasjon; hvor leder for eksempel ikke var tilgjengelig på fristdagen. Internkontrollen er styrket med blant annet mer tilgjengelig teamleder, undersøkelsesplan med midtveisevaluering og større bevissthet rundt fristene.

Det er lettere å få gjennomført undersøkelsen etter planen, og det er lettere å få oversikt over hva man har av informasjon og hva man har og eventuelt ikke har nok av. Før tok man det i fagmøter med alle, noe som var mer tidkrevende.

Interkontrollen er nå styrket med undersøkelsesplan, midtveisevaluering, tett oppfølging og større bevissthet rundt overholdelse av frister. Flere viser også til at bruk av Kvello-metoden med «barn i risiko-tenkning» har bidratt til økt effektivitet samt grundigere vurderinger i undersøkelsessaker.

6.3 Revisjonens vurdering

Nannestad barneverntjeneste har hatt en god utvikling når det gjelder overholdelse av saksbehandlingsfrister for meldinger og undersøkelser. Dette innebærer at stadig flere barn får avklart sin rett til hjelp innen de frister som loven setter og at kommunen i større grad enn før sikrer at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det er imidlertid ennå noen saker som ikke behandles innen de frister som loven setter, noe som gir grunnlag for forbedring med hensyn til å sikre lovpålagte saksbehandlingsfrister.

7 INTERNKONTROLL

I dette kapitlet undersøker vi den siste problemstillingen i denne revisjonen:

- I hvilken grad har barneverntjenesten etablert et tilfredsstillende system for internkontroll?

Først redegjøres for de revisjonskriterier som ligger til grunn for gjennomgangen, deretter følger en redegjørelse av funnene og til slutt følger revisjonens vurdering.

7.1 Revisjonskriterier

7.1.1 *Generelle krav til internkontroll i kommunen*

Med internkontroll menes det administrative kontrollansvaret, det vil si systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov.

En god internkontroll bidrar til å forebygge feil og uønskede hendelser, samtidig som den bidrar til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i kommunenes tjenesteleveranse. Gode systemer og rutiner for internkontroll er ikke tilstrekkelig, disse må etterleves og følges opp i praksis. Kommuneleven § 23 nr. 2 gjør det klart at rådmannen har ansvar for å føre betryggende kontroll med administrasjonens virksomhet, og herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll. I praksis kan dette være delegert til underordnet virksomhetsleder.

COSO-rammeverket (1996, 2013) definerer internkontroll som en prosess, gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og ansatte som er utformet for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholdelse av lover og regler. Denne definisjonen vektlegger at internkontroll må forstås som en prosess som er utformet for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse, og at internkontrollprosessen tilpasses og justeres i tråd med endrede forutsetninger, rammer og risikoer. Med andre ord må internkontrollen tilpasses den enkelte virksomhet og de oppgaver den utfører.

Etablering, gjennomføring og oppfølging av internkontrollen bør og skal inngå som en integrert del av de øvrige plan-, gjennomførings-, oppfølgings- og rapporteringsprosessene i virksomheten, og skal gi grunnlag for kontinuerlig læring og forbedring (Direktoratet for økonomistyring 2013). COSO-rammeverket understreker betydningen av fem integrerte komponenter i internkontrollen: en god internkontroll består av et godt kontrollmiljø, risikovurderinger, etablering og gjennomføring av aktuelle kontrolltiltak, god kommunikasjon og informasjon og aktiv oppfølging fra ledelsen (COSO 1996, 2013).

Det interne kontrollmiljøet er den overordnede komponenten i internkontrollen. De andre elementene bygger på og bidrar til et godt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet består blant annet av:

- Organisasjonens integritet og etiske verdier

- Organisasjonsstrukturen og fordeling av myndighet og ansvar
- Prosessen med å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere
- Fastsettelsen av prestasjonskrav og belønningsordninger som skal få aktører til å ta ansvar for virksomhetens ytelse (COSO 2013).

Det er den øverste ledelsen som fastsetter tonen om viktigheten av internkontroll på toppen av organisasjonen, herunder forventninger til ønsket adferd. Øvrige ledere forventes å forsterke disse forventningene nedover i organisasjonen. Med andre ord er ledelsens holdninger, adferd og forventninger avgjørende for organisasjonens kontrollmiljø.

7.1.2 Internkontroll etter barnevernloven

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som etter barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven § 2-1.

Kommunen er også pålagt å ha internkontroll som sikrer at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov, jf. barnevernloven § 2-1, annet ledd. Det kreves også at kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll.

Kravene til kommunens internkontroll er fastsatt i forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester (Forskrift av 14. desember 2005 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester nr. 584). Forskriften legger opp til en tematisk oppfølging og kontroll av barneverntjenestens virksomhet (Norsk lovkommentar, barnevernloven § 2-1, note 22).

I forskrift om internkontroll § 3 defineres internkontroll som:

(...) systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Det kreves at internkontrollen skal kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold, jf. forskriftens § 5. Barneverntjenestens størrelse vil blant annet ha betydning for omfang av internkontrollen og hvor mye som nedfelles skriftlig (Barne- og likestillingsdepartementet, 2006).

Forskriften § 4 stiller en rekke konkrete krav til internkontrollen. Som et minimum skal barneverntjenestens internkontroll:

- a) beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,
- b) sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten,

- c) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,
- d) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- e) gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten,
- f) skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

Internkontrollen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig, jf. forskriften § 5.

Barne- og likestillingsdepartementets veileder *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder gir* konkrete forslag og praktiske eksempler på tiltak som kan være relevant i kommunens etablering av internkontroll.

På bakgrunn av dette utledes følgende kriterier:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad har barneverntjenesten etablert et tilfredsstillende system for internkontroll og følges det i praksis?	⇒ Internkontrollen skal kunne dokumenteres, være oppdatert og tilgjengelig (§5) ⇒ Internkontrollen skal være i henhold til kravene satt i forskrift om internkontroll (§4)

7.2 Funn

7.2.1 Dokumentasjon av internkontrollen

I KOSTRA har Nannestad svart ja på at de har et system for internkontroll på barnevernsområdet.

Internkontrollen skal kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig, jf. § 5 i forskrift om internkontroll. Revisjonen har mottatt følgende på forespørsel om dokumentasjon av internkontrollen:

- Rutinehåndbok og internkontroll for barneverntjenesten
- Plan for internkontroll
- Service-erklæring (inneholder også virksomhetsplan og kompetanseplan)

Dokumentet rutinehåndbok/internkontroll inneholder en overordnet beskrivelse av internkontrollen, samt en beskrivelse av en rekke rutiner og sjekklister for saksbehandlingen i tjenesten.

Rutinehåndbok og internkontroll dokumentet er inndelt i to og det vises til at del 1 inneholder:

- Plan for internkontroll
- Organisasjonskart over kommunen (oppdateres)
- Rollebeskrivelser, servicedokument, virksomhetsplan
- Rutiner, beredskapsplan ved vold og trusler mot ansatte (skal oppdateres sammen med verneombud våren 2017)

Del 2 inneholder en rekke rutinebeskrivelser og sjekklister.

Plan for internkontroll inneholder informasjon om ulike oppgaver i barneverntjenesten, når disse skal utføres, hvem som har ansvar, hva som er rutinen, hvilke maler som skal benyttes osv. Den inneholder også informasjon om når det skal rapporteres til KOSTRA og fylkesmannen, rutiner for dette og hvem som har ansvar for hva.

Ifølge plan for internkontroll skal tjenestens oppgaver utføres i henhold til følgende:

- Lov om barneverntjenester
- Nannestad kommunes personalpolitikk
- Etiske retningslinjer for god forvaltningsskikk
- Tjenestens tegn på god praksis
- Rutinebeskrivelser i rutinehåndbok

Serviceerklæringen beskriver:

- Tegn på god praksis i Nannestad barneverntjeneste
- Hva kjennetegner ansatte i Nannestad barneverntjeneste
- Virksomhetsplan 2016-2020
- Kompetanseplan 2016-2020

I neste kapittel går vi nærmere gjennom kommunens internkontroll på barnevernområdet sett i lys av kravene i internkontrollforskriften § 4, a-h.

7.2.2 Virksomhetens organisering, oppgaver og mål

I henhold til internkontrollforskriften § 4 a skal virksomhetens organisering, oppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet beskrives.

Organisering og oppgaver

Det vises innledningsvis i internkontrolldokumentet til at virksomhetsleder (barnevernleder) forestår oppgaver etter § 2-1 i barnevernloven og fatter vedtak i alle saker etter barnevernloven som ikke tilhører fylkesnemda. Både virksomhetsleders, fagleders, teamleders og saksbehandlernes rolle, ansvar og oppgaver er nøye beskrevet lenger bak i dokumentet. Av rollebeskrivelsen fremgår at virksomhetsleder blant annet har fullt personal- økonomi- og fagansvar i tillegg til vedtaksmyndighet. Fagleder i barneverntjenesten er delegert stedfortrederansvar i virksomhetsleders fravær. Både fagleder og teamleder har sammen med virksomhetsleder blant annet ansvar for faglig oppfølging og utvikling av virksomhetens ansatte. I intervjuene fremgår at teamleder har ansvar for faglig oppfølging og veiledning i undersøkelsesteamet og fagleder i de to øvrige teamene. Dette skillet fremgår ikke etter hva revisjonen kan se av rollebeskrivelsen. Av rollebeskrivelsen fremgår at virksomhetsleder har hovedansvar for å avklare meldinger sammen med fagleder og teamleder.

Samtlige av de som revisjonen har intervjuet, opplever at ansvar, roller og oppgaver er avklart internt. Det er ingen tvil om hvilke oppgaver og ansvar de ulike har. Men, som en påpeker » man er ett kontor og man må gjøre det som trengs uavhengig av teamet».

Internkontrolldokumentet beskriver videre kort barnverntjenestens hovedoppgaver etter barnevernloven.

Revisjonen har mottatt delegeringsreglementet for barneverntjenesten. Delegeringsreglementet er av nyere dato, men ikke oppdatert i henhold til dagens organisering av kommunen. Barnevernleder viser til at dette skal oppdateres i innen 01.07.2017.

Mål og rapportering

Kommunen har flere overordnede strategiske mål, deriblant sunn økonomi og god ressursutnyttelse. Blant annet er det satt som arbeidsmål å redusere kostnadsnivået i barneverntjenesten fra det høyeste nivå til ett midtre nivå sammenlignet med ØRU-kommunene. Delmål for 2016 er å redusere andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år (KOSTRA) til 6,9 prosent.

Mer detaljerte mål for barneverntjenesten er beskrevet i tjenestens virksomhetsplan for 2017-2018. Det er satt opp fem hovedmål, blant annet skal tjenesten sikre høy og forsvarlig kvalitet og kontinuitet i alle saker, være pådriver for samarbeid internt og eksternt, opprettholde et godt og sikkert arbeidsmiljø og ha høy bevissthet om kostnader. Videre beskrives tiltak og innsatsområder for de ulike teamene i tjenesten.

Det vises i internkontrolldokumentet til at rapportering skjer direkte til rådmannen. Tjenesten rapporterer i tertialrapporter på økonomi, utfordringer og tiltak og i årsmelding på utvalgte nøkkeltall og overordnede mål. Det rapporteres ikke i detalj på virksomhetsmål og det blir ifølge virksomhetsleder heller ikke etterspurt.

I rollebeskrivelsen (rutinehåndboken) vises det til at virksomhetsleder er ansvarlig for utarbeidelse og måloppnåelse av lederavtale og at hun skal delta aktivt i utarbeidelsen av denne.

Virksomhetsleder opplyser at hun er gjort kjent med at hun har en lederkontrakt, men har ikke mottatt dette.

7.2.3 Tilgang til kunnskap om lovverk

Internkontrollen skal sikre at arbeidstakerne har tilgang til, og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter (§ 4-b).

Det vises i internkontroll/rutinehåndboken til at ansatte har tilgang til regelverket gjennom basisopplæring av nyansatte og at regelendring og opplæring skjer i fagmøter eller på mail. De ansatte har videre tilgang til Lovdata, lovverk via fagprogram og annen relevant litteratur. Det vises til at internkontroll/rutinehåndboken er lagret på fellesområdet barnevern og er tilgjengelig for alle ansatte. Dette bekreftes i intervjuer.

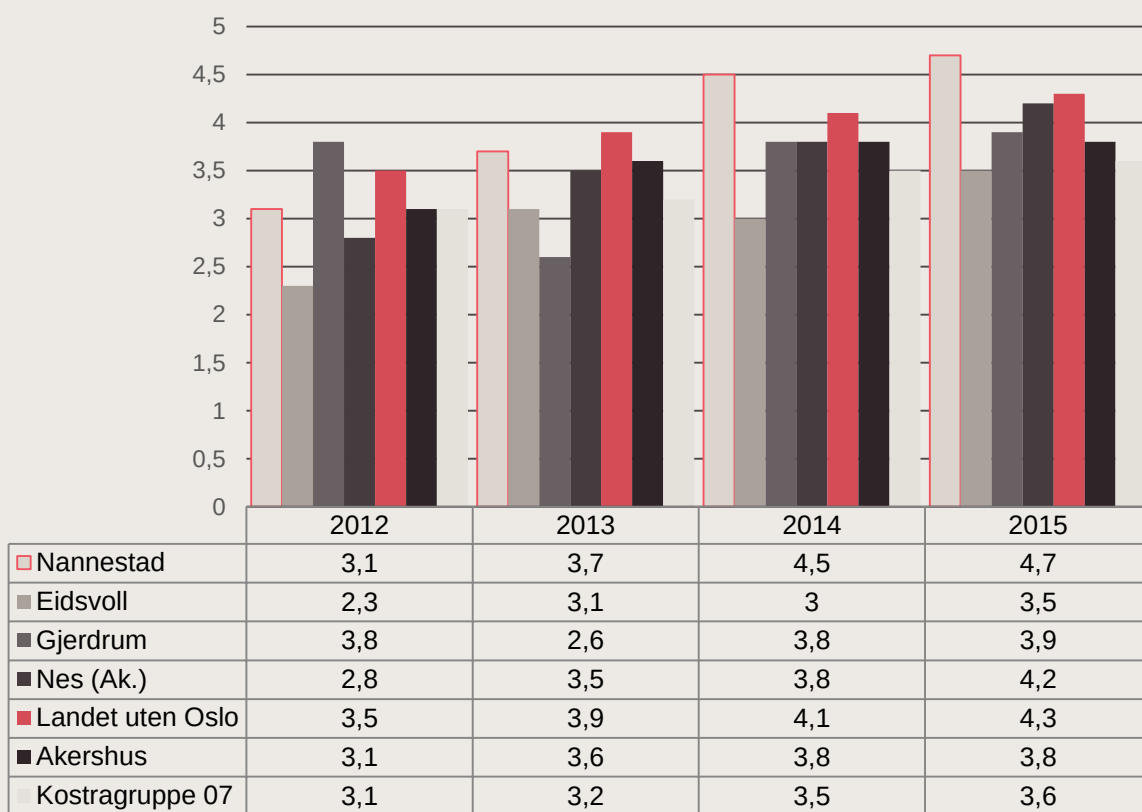
Lett tilgjengelig, både fysisk og digitalt. Ingen problemer med å holde seg oppdatert på nye regler og rutiner. Endringer i lovverket går igjennom i fagmøter, eller sendes ut i mail.

Fagleder holder seg oppdatert og informerer de ansatte. Det er satt av tid til dette også på fagdager og fagmøter. Er oppdatert på det viktigste, men annen litteratur og oppdatering blir det lite tid til i en hektisk hverdag.

7.2.4 Nødvendig kompetanse

Internkontrollen skal videre sikre at de som jobber i barneverntjenesten har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet og om internkontrollen (§ 4-c).

Figuren under viser antall stillinger med fagutdanning per 100 barn i alderen 0-17 år sammenlignet med nabokommunene, kostragruppen, fylket og landsgjennomsnittet. Fagstillinger defineres som sosionom, barnevernspedagog og annen høyskoleutdanning.

Figur 15 Stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år

Kilde: Kostra/Framsikt

Tallene viser at barneverntjenesten i Nannestad har et relativt høyt antall stillinger med fagutdanning og at antallet har økt jevnt i perioden 2012-2015¹⁶.

Tabellen under viser medarbeidere i barneverntjenesten fordelt på *type* utdanning.

¹⁶ Fra og med 2013 er også tiltaksstillinger på funksjon 252 inkludert. Fra og med 2012 er tiltaksstillinger på funksjon 251 inkludert i tillegg til saksbehandler-/administrasjonsstillinger på funksjon 244.

Tabell 6 Utdanning fagpersonell

Utdannelse fagpersonell	2016-2017
Barnevernspedagog	10
Sosionom	2
Førskolelærer	1
Bachelor spesialpedagogikk og psykologi	1
Student	1
Administrasjon	1
Totalt fagpersonell	16

Kilde: Nannestad kommune

De fleste av medarbeiderne i tjenesten har gjennomført etterutdanning og/eller kurs, blant annet i «Barnesamtalen»¹⁷, kognitiv atferdsterapi, psykoterapi, sosiologi, psykisk helsearbeid og samspill og tilknytning i nære relasjoner. Barnevernleder har etterutdanning blant annet i helse- og omsorgsjuss for ledere og forebyggende arbeid for risikoutsatte barn og unge, mens fagleder har etterutdanning i barnevernfaglig veiledning og utredning.

Tjenesten har implementert Kvello-modellen¹⁸ med systematisk bruk av sjekklister og fokus på risiko- og beskyttelsesfaktorer. Revisjonen får opplyst at alle ansatte har gjennomgått grunnleggende kurs i Kvello og at nyansatte meldes på fortløpende. I tillegg er det faste møter med ekstern fagveileder i Kvello 6-8 ganger pr. år hvor alle deltar. Tjenesten deltar også i et samarbeidsprosjekt med BUP om fosterhjemsbarn (Stillasbyggerne).

Tjenesten har utarbeidet kompetanseplan for perioden 2016-2020 hvor det er spesifisert til sammen 16 tiltak og innsatsområder. Det fremgår at tjenesten spesielt har behov for kompetanseløft når det gjelder vold i nære relasjoner, ulike etnisiteter samt videreutvikling og implementering av «Barn i Risiko» og Kvello-metoden. I intervju opplyses det at tjenesten har særlig behov for å øke kunnskapen om barneverntjenester for barn i innvandrers familier/barn av ikke etnisk norske familier. Leder understreker at dette er saker hvor tilnærmingen må være basert på kunnskap om hvordan samfunn og barneoppdragelse arter seg i andre land og hvor det er viktig å ta hensyn til dette når saker undersøkes og tiltak iverksettes.

¹⁷ Den Dialogiske Samtalemetoden (DCM)» er et kompetansehevingsprogram for barnevernet, som styrker barn og unges rett til medvirkning (Kilde: <http://bufdir.no/>)

¹⁸ «Kvello-modellen» er en metodikk utviklet av psykologen Øyvind Kvello og som brukes av mange barneverntjenester. Modellen utgjør en systematisk mal som anviser hva man bør gjøre og hva man bør se etter i en barnevernsundersøkelse. Risikofaktorer for skjevutvikling står sentralt, samt beskyttelsesfaktorer som antas å redusere negative effekter av risikofaktorer. Modellen er inspirert av flere fagområder og teoretiske retninger. Øyvind Kvello har doktorgrad i utviklingspsykologi og er forsker ved RBUP Øst og Sør (fonteneforskning.no)

Virksomhetsleder opplyser at det oppmuntres til etterutdanning, men at det er opp til den enkelte å vurdere om de har tid og anledning. Flere viser til at det er tøft å gjennomføre videreutdanning i tillegg til full jobb og at det krever «en stor dose motivasjon». Samtlige informanter opplyser at det spesielt for tiden er vanskelig å finne tid og rom til etterutdanning. Leder påpeker at tjenestens høye kompetanse generelt, ukentlige fagmøter, teammøter og tett oppfølging også er noe som bidrar til å faglig utvikling hos den enkelte. Medarbeiderne er også flinke til å søke råd og veiledning både hos lederne og hos hverandre.

Medarbeiderundersøkelsen for 2016 viser at barneverntjenesten i Nannestad kommer godt ut på flere parametere som måler ulike aspekter ved mestring og kompetanseutvikling. Både på mestringsorientert ledelse, bruk av kompetanse, relevant kompetanseutvikling og mestringsklima skårer Nannestad over snittet for landet.

Tabell 7 Utdrag fra medarbeiderundersøkelse 2016

	Nannestad	Snitt for landet
Mestringsorientert ledelse	4,2	3,9
Mestringstro	4,3	4,3
Selvstendighet	4,1	4,2
Bruk av kompetanse	4,3	4,2
Relevant kompetanseutvikling	4,0	3,7
Mestringsklima	4,5	4,1

Kilde: Nannestad kommune

Både ledere og medarbeidere trekker frem høy kompetanse og høy faglige standard som en styrke i tjenesten. Ledere og medarbeidere beskriver hverandre som genuint interessert i det de jobber med, engasjerte, motiverte, «fremoverlente» og med respekt for hverandre og for barna og familiene de møter. De viser til at de er gode på å skape tillit og gode på samarbeid både med familiene og med andre instanser. Flere forteller at de er stolte over tjenesten og det den har fått til.

Tjenesten mistet fem erfarne saksbehandlere i 2015. Det vises til at det generelt er krevende å rekruttere til tjenesten, men at tjenesten er godt fornøyd med de som ble ansatt i disse stillingene. I tillegg til formell utdanning og erfaring legges det i rekruttering vekt på at de som ansettes er trygge og tydelige, fleksible og tåler stress; «man må ha høy arbeidskapasitet, men tåle at oppgaver vil være ugjort når uken er over» sier en av lederne.

7.2.5 Medvirkning

Internkontrollen skal sørge for at arbeidstakere og oppdragstakere medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes (§4-d).

Mange barnevernssaker innebærer krevende vurderinger og avveininger. Lederne opplyser til revisjonen at de er opptatt av å være tilgjengelige for spørsmål og drøftelser og at det er satt av mye

tid til veiledning og oppfølging både i grupper og individuelt. I tillegg er det fagmøter, interne seminarer m.m. Revisjonens informanter forteller at det er en god tilbakemeldingskultur i tjenesten, med lav terskel både for å melde fra om feil eller mangler og be om hjelp og råd. Informantene beskriver en kultur preget av åpenhet, involvering og medvirkning, og om en tjeneste hvor de ansatte blir sett og hørt. En gjennomgående tilbakemelding fra medarbeiderne som er intervjuet er at tjenesten de siste årene har hatt en ledelse som i stor grad har bidratt til dette.

Tjenesten har ikke etablert et system for systematisk innhenting av informasjon fra oppdragstakere som fosterforeldre, advokater, tilsynsførere eller samarbeidspartnere internt i kommunen. Tjenesten viser imidlertid til at det er rutiner for å innhente informasjon gjennom samtaler med de enkelte fosterforeldre ved oppfølgingsbesøk, selv om dette ikke registreres systematisk.

Det opplyses også at det i 2015 ble gjort en undersøkelse blant samarbeidspartnere internt i kommunen (skoler, barnehager, PPT osv.). Undersøkelsen hadde imidlertid lav svarprosent. Barnevernleder viser til at de tilbakemeldingene som kom ble vektlagt i utviklingen av det videre samarbeidet.

7.2.6 Brukermedvirkning

I henhold til internkontrollforskriftens § 4-e skal erfaringer fra både barn og foreldre tas med i forbedring av barneverntjenesten.

Revisjonen har fått opplyst at det er gjort to brukerundersøkelser de siste årene, en i 2008/2009 og en i 2015. Målgruppen for brukerundersøkelsen 2015 var i tillegg til barn og foreldre, inkludert foreldre som har mistet omsorgen for barnet/barna¹⁹. Det vises i internkontrolldokumentet til at barnevernet på bakgrunn av brukerundersøkelse i 2008/2009 utarbeidet det som kalles for «tegn til god praksis/glansbilder». Disse er senere evaluert og endret i tak med resultater fra brukerundersøkelsen i 2015. Det er også utformet et servicedokument. Dokumentet er tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

Det vises også til at brukermedvirkning er en del av arbeidet i gjennomføringen av undersøkelser og i arbeidet med oppfølging av tiltak/fosterhjem. Viktige tilbakemeldinger fra brukerne tas videre med ledelsen i tjenesten.

7.2.7 Risikoanalyse

Kommunen skal skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav, jf. forskrift om internkontroll § 4-f. Resultatet av den systematiske gjennomgangen skal danne utgangspunkt for planlegging og iverksetting av tiltak, for eksempel utarbeide eller revidere rutiner, eller mer systematisk overvåking (Barne- og likestillingsdepartementet, 2006).

¹⁹Foreldre som har mistet omsorgen for barnet/barna er ikke med i KS sin mal for brukerundersøkelse i barnevernet, noe man må ta høyde for ved sammenligning med andre kommuner.

I kommunens dokument om internkontroll vises det til at barneverntjenesten gjennom deltagelse i KS nettverk, brukerundersøkelse og tilbakemelding fra samarbeidspartnere skaffer seg oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av lovkrav. Det vises til at kritiske områder som barnevernet har fokus på er tidsfrister, tidsbruk, grunnlag for henleggelse, tiltaksplaner, evaluering av tiltak, omsorgsplaner, saksbehandling, vedtak og avtaler.

Barnevernleder opplyser i intervju at det ikke foretas systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser i tjenesten ut over dette. Leder gir i intervju uttrykk for at hun har god oversikt over særlige sårbarhetspunkter og risikoområder. Både fagleder, teamleder og saksbehandlerne beskriver også en leder med god oversikt. Det vises til at typiske sårbarhetspunkter nå er oppfølgingen av hjelpetiltak og oppgaver knyttet til fosterhjemsoppfølging. Samtlige som revisjonen har intervjuet, mener utfordringene er knyttet til sykefravær og generell underbemanning over tid.

Flere peker også på at barnevernets lokaler har en del begrensinger, blant annet er det mangler vedrørende de ansattes trygghet. Det oppleves også å være lite egnet med tanke på samtaler med foreldre; «møterommet er lytt og det gir lite arbeidsro og kan gi utfordringer med hensyn til taushetsplikt». Det opplyses at brakkene hvor barnevernet er lokalisert var ment å være midlertidig, men de har nå vært der siden 2012. Det er usikkert når man skal flytte.

Tiltak for å forebygge, avdekke og rette opp brudd på lov og forskrift.

Resultatet av risikovurderingen vil danne utgangspunkt for planlegging og iverksetting av tiltak, for eksempel utarbeide eller revidere rutiner/prosedyrer, eller andre tiltak for å avdekke, rette opp eller forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen (Barne- og likestillingsdepartementet 2006).

Forebygge og rette opp avvik

Faglige og administrative rutiner, prosedyrer eller instruksjoner er sentralt for å forebygge brudd på lov og forskrift. Virksomhetsleder viser til at internkontrollen i tjenesten er bygget opp rundt et rutine- og sjekklister-system som skal sikre at saksbehandlingen skjer i henhold til lov og forskrift. Rutinene omfatter hele saksgangen i barnevernet fra arbeid med meldinger og undersøkelser til arbeid med akutsaker, hjelpetiltak, omsorgsovertagelse, arbeid med fylkesnemdsaker, oppfølging av barn i fosterhjem osv. Det vises til at sjekklisterne langt på vei er en kopi av de statlige sjekklisterne. Det er også utarbeidet rutiner for innkjøp av tjenester av private, postbehandling og telefon/oppmøtehenvelper, arbeid med mapper og arkivering, rutiner for arbeid med folkeregisteropplysninger og I-Pad-mobilt barnevern.

Revisjonen informeres om at rutinene revideres jevnlig (sjekklisterne hvert 2. år) og at de sist ble revidert 27.12.2016. Blant annet ble sjekklisterne forenklet. Den enkelte rutine er imidlertid ikke datert og det er ikke angitt hvem som er ansvarlig for dette. Rutinehåndboken ble sist gjennomgått med de ansatte i februar 2017 og skal ifølge leder gjennomgå i de ulike teamene i tjenesten våren 2017. Det vises i internkontrollboken til at det er på trappene et nytt kvalitetssystem for det kommunale barnevernet (NOU 2016:16) og at tjenestens rutinehåndbok vil oppdateres fortløpende når nye retningslinjer foreligger. I tillegg til rutinehåndboken er det utarbeidet såkalte «glansbilder» som tegn på god praksis.

Det fremgår av intervjuene at det varierer i hvilken grad sjekklistene og rutiner følges i praksis. Virksomhetsleder peker på at dette nok varierer avhengig av den enkeltes erfaring, utdanning og arbeidsmetode. Leder har imidlertid innført «låste tider», som saksbehandlerne skal bruke til å gjennomgå egne saker opp mot sjekklistene. Av tjenestens kompetanseplan fremgår at økt fokus på å sikre lik bruk av rutiner, er et innsatsområde.

I intervjuer vises det til flere andre tiltak som er igangsatt eller styrket de senere år som følge av utfordringene i tjenesten.

Generelt vises det til at tjenesten de siste årene har gjennomgått et kvalitetsløft, med mer struktur, kvalitetssikring, målrettet arbeid og fokus på dokumentasjon.

Skriftlige evalueringer underveis, detaljerte og målrettede tiltaksplaner, mer omfattende/grundige undersøkelsesrapporter gjenspeiler en tjeneste med høy bevissthet rundt fag, metode (Kvello) og utarbeidelse av målrettede og skreddersydde tiltak. Det er fokus på at det skal være et mer spisset barnevern.

Det pekes på at det langvarige fokuset på struktur og rutiner har gjort tjenesten mindre sårbar i pressende perioder. Til tross for at mange f.eks. sluttet i tjenesten i 2015, bidro rammene i tjenesten til at utskiftningen gikk bra; det ble ingen krise forteller en av saksbehandlerne, og begrunner dette med at tjenesten hadde gode rutiner og strukturene var på plass.

Tjenesten har implementert Kvello-metoden som er en standardisert mal som gir anvisning på hva man bør gjøre og hva man bør se etter i en barnevernsundersøkelse. Leder viser til at Kvello-metoden blant annet bidrar til en høyere bevissthet rundt hvilke saker det er forsvarlig å henlegge, og høyere bevissthet rundt hvilke saker som bør ha videre oppfølging.

Det vises også til at innføring av mobilt barnevern²⁰ gjennom bruk av nettbrett har bidratt til å effektivisere saksbehandlingen og bidratt til en mer fleksibel arbeidshverdag.

Videre opplyses det at fokuset på veiledning og oppfølging er styrket. I 2015 ble det ansatt en teamleder i undersøkelsesteamet for å styrke arbeidet med undersøkelser. I intervjuene vises det til at dette har bidratt til tettere oppfølging, mer systematisk midtveisevaluering i undersøkelsessaker, grundigere vurderinger og færre fristoversittelser. En av revisjonens informanter utdyper dette slik:

Midtveisevaluering har blitt enda mer systematisert, spesielt etter ansettelse av teamleder. Dette har skapt en bedre etterlevelse av frister og grundigere vurderinger. Det er lettere å få gjennomført undersøkelsen etter planen, og det er lettere å få oversikt over hva man har av informasjon og hva man har og eventuelt ikke har nok av. Før tok man det i fagmøter med alle, noe som var mer tidkrevende.

²⁰ Nettbrett med tilgang til fagsystemet Familia (skybasert, ingenting lagres på nettbrettet).

Ifølge virksomhetsleder vil teamleder i tillegg gjøre kontroller av saksmapper etter endt undersøkelse for å sikre at nøkkeldokumenter er på plass og at hver sak er godt nok dokumentert.

I tillegg til individuell veiledning og gruppeveiledning får saksbehandlerne tilbud om såkalt strukturveiledning. Dette er hjelp prioritering av saker i pressede perioder og gis av virksomhetsleder. Veiledningen omtales i svært positive ordelag:

Jobben er krevende og man må være «på topp». I perioder hvor man har det tøft, blir det sett og anerkjent av lederne. Ved behov får man strukturveiledning av leder som hjelper til med å sortere og prioritere i pressede perioder. Det er rom for å si ifra at man føler seg stressa.

Det varierer hvor godt man klarer å takle arbeidspresset i tjenesten. Leder er tilgjengelig for strukturveiledning når man har behov for dette. Man føler seg sett og hørt, og det er rom for å vise sårbarhet og få hjelp.

Tjenesten implementerte nylig digitalt arkiv. Arkivet er et fagsystem for elektronisk arkivering i sikker sone er koblet til fagsystemet Familia. Formålet med arkivet er sikker elektronisk lagring av dokumenter i barneverntjenesten.

Sykefravær trekkes frem som et særlig risikoområde i tjenesten. Virksomhetsleder viser til at det generelt er et stadig større fokus på sykdomsforebyggende arbeid i kommunen og en klar forventning til lederne om å ha dette i fokus. Det er også pålagte lederopplæringer, fokus på utarbeidelse av IA plan og opplæring/informasjon fra NAV om forebygging av sykefravær. Virksomhetsleder opplyser videre at det skal opprettes nærværsgroupe i alle enheter/virksomheter i kommunen.

Samtlige som revisjonen har intervjuet, viser til at tjenesten har et kontinuerlig fokus på forebygging av sykefravær og at dette blant annet skjer gjennom:

- å skape et godt arbeidsmiljø (f.eks. feiring av bursdager, felles turer, kurs mm)
- fleksibilitet (mulighet for hjemmekontor m.m.)
- faglig veiledning og tett oppfølging
- stressmestringskurs, bedriftshelsetjeneste og tilgang til kommunepsykolog

Leder utdyper at jobben kan være psykisk belastende og tett oppfølging av leder, kollegialt felleskap og faglig trygghet er nødvendig for å orke å stå i de mange vanskelige sakene. Samtlige av revisjonens informanter skryter av det gode arbeidsmiljøet i tjenesten. Det er høy trivsel og hyggelig å komme på jobb. Samtlige viser til at ledelsen har bidratt sterkt til det gode miljøet og at det skapt en kultur med fokus på trivsel og arbeidsglede.

Medarbeiderne viser til at det er lav terskel for å be om hjelp og at ledelsen er lett tilgjengelig. De beskriver en ledelse som ser den enkelte, den enkeltes arbeidssituasjon og tar utfordringer på alvor. Medarbeiderne beskriver blant annet ledelsen slik:

Ledelsen er på vakt for å unngå at ansatte blir utbrent, og prøver så langt det lar seg gjøre å sette inn tiltak etter behov (...).

Opplever at lederne er flinke til å se og høre de ansatte, og tilrettelegger for at du skal kunne bli værende i jobb (...) man blir raskt plukket opp og tatt inn samtale for veiledning.

Leder er raskt på ballen der ansatte begynner å bli slitne av oppgavene eller situasjoner på jobb. Det har blitt informert om mulighet for bedriftshelsetjeneste og kommunepsykolog, noe man også benytter seg av.

Det er rom for å vise sårbarhet på ting man opplever som tøft.

Revisjonen får opplyst at det er gode rutiner for å følge opp de som er sykemeldt og at det er fokus på å komme tilbake i jobb. Nærversarbeid står sentralt. En av informantene utdyper slik:

Man tilbys andre oppgaver, som rene skrivedager eller arkivering, hjemmekontor med faglig oppdatering. Det er en etablert kultur for dette i tjenesten, men selvfølgelig er nåværende leder en kulturbærer. Jeg håper at ny leder viderefører mye av hennes lederstil.

Ved lengre sykefravær fordeles saker mellom saksbehandlere og ledere. Leder forteller at det er en bevisst strategi å ikke legge opp til helge- og kveldsjobbing. Det vurderes også å leie inn eksterne konsulenter ved stort «trykk», noe som blant annet ble gjort i 2014 og i 2016. Virksomhetsleder forteller at det også vinteren 2017 ble forsøkt å leie inn konsulenter men at de ikke har lyktes i å finne noen med ledig kapasitet. Det lyktes imidlertid å ansette en vikar i 100 prosent stilling. Flere peker for øvrig på at innleie av konsulenter ikke er ideelt. Kvaliteten på konsulentene varierer i tillegg til at bruk av konsulenter skaper uforutsigbarhet for familiene.

Avviksrapportering

En viktig del av internkontrollen er å foreta regelmessige vurderinger av om barnevernets virksomhet er i samsvar med myndighetskrav. Sentralt i dette arbeidet er avviksrapportering, det vil si at brudd på lov/forskrift rapporteres til ledelsen (jf. krav i § 4-g). Både medarbeidere og oppdragstagere skal melde avvik.

Det vises i dokumentet om internkontroll til at avvik skal meldes til barnevernleder og at barnevernleder har ansvar for å følge opp de meldte avvikene. Videre kartlegges avvikene og det vurderes om det er nødvendig å sette inn korrigerende tiltak. Det beskrives at melder av avviket får tilbakemelding om oppfølging av det meldte avviket. Skjema for å melde avvik er tilgjengelig på ansattportalen og i egen hylle i barneverntjenesten.

Det pekes i internkontrolldokumentet melding av avvik og bruk av avviksskjema er «noe prematurt», men at det kom i gang høsten 2016. Det pekes også på at avviksmeldinger oftest omhandler praktiske forhold relatert til mangler ved utstyr o.l. Dette bekreftes i intervjuer. Avvik som meldes skriftlig er gjerne praktiske forhold eller alvorlige forhold som trusler mot ansatte i tjenesten.

Dette betyr ikke at det ikke meldes eller informeres om avvik. Både ledere og saksbehandlere opplyser at avvik på oppfyllelse av lovkrav som frister, manglende planer etc. rapporteres muntlig til ledelsen. Det vises i rutinehåndboken til at det er felles ansvar å gi tilbakemelding når rutiner kan og bør endres eller når feil oppdages. Revisjonen opplyses videre om at det er god dialog om mulige svikt og en lav terskel for å melde fra.

Det er en lav terskel for å si ifra at man ikke har rukket noe eller glemt noe.

Det er praksis at man raskt sier ifra hvis noe ikke har gått i henhold til saksbehandlingsrutiner eller det er noe man ikke har rukket å gjøre. Det oppleves unaturlig å ikke si i fra. Teamleder har dette på agendaen på møter, og undersøkelsesplanen blir gjennomgått, inkludert grunnlaget for vurderinger.

Lav terskel for å si fra at er «bakpå», og tiltak settes inn for å avhjelpe.

Sårbarhetspunkter er jevnlig i fokus for å være i forkant og hindre fristbrudd.

Virksomhetsleder opplever at det er økt fokus på bruk av avvikssystemet i tjenesten og de ansatte oppfordres til å melde avvik. Hun viser til at verneombudet har hatt verneombudsgjennomgang med alle ansatte, og det er laget en samlerapport om hva som fører til avvik i tjenesten og om ønskede forbedringspunkter. Rapporten ble sendt til rådmann i januar 2017.

Leder opplyser om at tjenesten er knyttet til kommunens avvikssystem men at det er et behov for å ha et større fokus på dette slik at avvik i tjenesten, som f.eks. trusler mot ansatte, blir godt dokumentert.

Leder rapporterer imidlertid til rådmann på punkter som er sårbare i tjenesten etter behov. Hun opplyser at nåværende situasjon med fravær og underbemanning i tiltaksteamet er varslet til rådmann både på e-post, i tertialrapporter og i eget møte, senest i mars 2017. Det er ellers ikke faste møter med rådmann på tjenestenivå. Virksomhetsleder mener faste møter kunne bidratt til å lette rapporteringen og har formidlet et ønske om dette til ledelsen.

Det vises også til at tilsyn og revisjon også bidrar til å avdekke avvik. Fylkesmannens landsomfattende tilsyn av kommunenes arbeid med meldinger i 2016 viste at meldinger til barneverntjenesten håndteres forsvarlig, men at det også er et forbedringspotensial, blant annet i forhold til å gi tilbakemelding til den som melder. Revisjonen får opplyst at manglende som fremkom i tilsynet er rettet opp.

7.2.8 Overvåking av internkontrollen

Når internkontroll er etablert må det regelmessig undersøkes om den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring av tjenesten (§ 4-h).

Det vises i internkontrolldokumentet til at barnevernleder systematisk overvåker og gjennomgår internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til forbedring av tjenesten. I intervju viser leder til at fagsystemet Familia brukes aktivt for å holde oversikt og oppdage avvik. Familia gir en god oversikt over mangler som for eksempel manglende tiltaksplaner og frister som ikke er overholdt. I tillegg er faste rapporteringer til fylkesmannen, SSB KOSTRA og BLD viktige verktøy for å holde oversikt over risikoområder og eventuell manglende lovoppfyllelse. «Rapporter hentes ut, og hvert avvik/feil i saksbehandlersystemet rettes i dialog med aktuell saksbehandler» står det i beskrivelsen av internkontrollen.

Videre vises det til at fagansvarlig i tjenesten har ansvar for å kontrollere faglige prosesser slik at disse er i henhold til rutinebeskrivelser og internkontroll samt rapportere avvik til barnevernleder. I

intervjuer fremkommer også at teamleder for undersøkelser følger godt med på saksgangen gjennom planlegging av en undersøkelse, veiledning, evaluering, sluttrapport og ved signering av sentrale dokumenter. I intervjuer understrekes det at det at ledergruppa generelt er «tett på» saksbehandlingen og bruk sjekklister er en viktig del av internkontrollen.

7.3 Revisjonens vurdering

God internkontroll skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Internkontrollen skal bidra til å forebygge feil og uønskede hendelser, samtidig som den skal bidra til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i kommunenes tjenesteleveranse.

Ifølge COSO- modellen består god internkontroll i tillegg til risikovurderinger, etablering og gjennomføring av kontrolltiltak, god kommunikasjon, informasjon og oppfølging fra ledelsen, av et godt kontrollmiljø (COSO, 2013, 1996). Et godt kontrollmiljø er igjen avhengig av at den øverste ledelsen fastsetter tonen om viktigheten av internkontroll og at øvrige ledere forsterker disse forventningene nedover i organisasjonen. Revisjonens inntrykk er at nåværende ledelse i barneverntjenesten i stor grad har medvirket til å skape et miljø hvor åpenhet, respekt, etikk, dialog og trivsel står i høysetet og at tjenesten så langt revisjonens undersøkelse strekker seg må kunne sies å ha et godt kontrollmiljø.

Revisjonen vurderer det slik at barneverntjenesten i Nannestad langt på vei har en internkontroll på plass, men at det er et forbedringspotensial før systemet fullt ut fyller forskriftens krav.

Barneverntjenesten har en organisering hvor oppgaver og ansvar er tydelig avklart og som er nedfelt skriftlig. Det er høy formell fagkompetanse i tjenesten og mange av saksbehandlerne er erfarne i barnevernssammenheng. Revisjonen vil imidlertid peke på at organiseringen med inndeling/spesialisering i team ikke synes å fungere etter hensikten i perioder med vakanser, høyt sykefravær, og/eller turnover, og at risikoen for mangler, lovbrudd og dårligere kvalitet på tjenestene øker. I slike perioder blir «alle» generalister og også lederne må i større grad trå til i saksbehandlingen.

Det fremgår av undersøkelsen at kommunen i stor grad kjøper hjelpetiltak fra eksterne tiltaksleverandører gjennom rammeavtalen med ØRIK. Undersøkelsen viser at sårbare perioder i tjenesten medfører at de som utfører tiltakene og resultatet av tiltakene ikke følges godt nok opp. Igjen kan dette svekke kvaliteten på tilbudet til familiene/barna, og i tillegg medføre høyere kostnader for kommunen, noe som etter revisors syn vil være svært uheldig. Sårbare perioder synes også å få konsekvenser for ønsket og/eller nødvendig kompetanseutvikling i tjenesten, noe som kan svekke tjenestens evne til å gjøre en god jobb på sikt. Revisjonen har ikke grunnlag for å hevde at underbemanning og sykefravær forklarer alle utfordringer som tjenesten peker på, selv om tall fra KOSTRA bekrefter at tjenesten har en høy saksmengde.

Revisjonens inntrykk er at det gjøres et godt sykdomsforebyggende arbeid i tjenesten, likevel synes sykefravær og periodevis høy turnover å være en vedvarende utfordring. Samtidig er det

utfordringer med å rekruttere erfarne saksbehandlere og også private konsulenter når tjenesten har akutt behov for bistand. Revisjonen mener dette er realiteter kommunen i enda større grad må ta inn over seg og ledelsen må vurdere ytterligere tiltak for å sikre at tjenesten blir tilstrekkelig robust til å håndtere lovpålagte oppgaver innenfor de frister og med den kvalitet som forventes. Tjenesten fikk underveis i revisjonen tildelt to nye stillinger, noe som forventes å styrke kapasiteten en del, spesielt på tiltaksområdet.

Revisjonens inntrykk er at barnevernleder har god oversikt over områder i tjenesten hvor det kan være risiko for svikt eller mangler med hensyn til oppfyllelse av lovkrav. Med bakgrunn i sårbarhetsområder er det satt inn tiltak for å redusere denne risikoen. Et godt eksempel er styrking av undersøkelsesgruppa med teamleder for å redusere risikoen for fristbrudd i undersøkelsessaker og bruk av sjekklister i arbeidet. Revisjonens undersøkelse viser imidlertid at risikovurdering i liten grad gjennomføres systematisk slik forskrift om internkontroll § 3 krever. Gjennomføring av risikoanalyser- og vurderinger er heller ikke dokumentert, jf. § 5 i forskriften. Kravet til hvor mye av internkontrollen som nedfelles skriftlig må ses i forhold til den enkelte tjenestes størrelse (jf. § 5). Revisjonen mener imidlertid at mer systematikk og bedre dokumentasjon vil kunne styrke internkontrollen i barneverntjenesten i Nannestad. Sett i lys av at både virksomhetsleder og fagleder nå slutter samtidig er god dokumentasjon desto viktigere.

Når internkontrollen er etablert er det viktig at det regelmessig undersøkes om den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring av tjenesten. Revisjonens inntrykk er at ledelsen i barneverntjenesten har gode systemer for overvåking og revidering av internkontrollen. Den tette kontakten mellom tjenestens ledelse og medarbeiderne, den tette oppfølgingen og de mange rapporteringene bidrar til kontroll.

Et krav i internkontrollen er at både medarbeidere, barneverntjenestens brukere og oppdragstagere/samarbeidstagere skal involveres i forbedringsarbeidet i tjenesten. Revisjonen vil til slutt påpeke viktigheten av at denne involveringen skjer systematisk og at den informasjon og kunnskap som frembringes brukes systematisk i forbedringsarbeidet.

Til slutt vil revisjonen bemerke at det er formidlet en bekymring for tjenestens lokalisering i brakker både med hensyn til ansattes trygghet og taushetsplikt i møte med brukere. Revisjonen mener kommunen må undersøke disse forholdene nærmere.

LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT

Lover og forskrifter

Lov 25.september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven).

Forskrift 14. desember 2005 nr. 584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

Andre kilder

Barne- og likestillingsdepartementet. *Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder*, 2006.

Solberg, Marte/COSO. *Intern kontroll et integrert rammeverk*. COSO-rapporten, Cappelen Akademisk forlag as, 1996.

NIRF. COSO. *Et integrert rammeverk, sammendrag*, 2013.

Direktoratet for økonomistyring. *Veileder i internkontroll*, DFØ 04, 2013.

Norges offentlige utredninger (NOU). *Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, NOU 2016:16

Lindboe, Knut. *Barnevernloven*. Oslo: Universitetsforlaget, 2006.

KS effektiviseringsnettverk. *Sammenstillingsnotat*, 2015.

Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Dokument 3:15 2011-2012.

Regjeringen. www.regjeringen.no. Saksgang i barnevernet.

Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/hn/helse/folkehelseprofil>.

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.

- <https://www.bufdir.no/>
- https://www.bufdir.no/global/nbbf/Samtaler_med_barn/NKVTsbarnesamtalen2007.pdf Fonteneforskning. <http://fonteneforskning.no/>

Kommunale dokumenter

Administrativt delegeringsreglement for Nannestad kommune, 02.09.2010.

Brev til fylkesmannen i Oslo og Akershus, landsomfattende tilsyn, 5.9.2016.

Medarbeiderundersøkelse 2016, barneverntjenesten.

Rutinehåndbok og internkontroll.

Saksfremlegg (66/15) om omorganisering av Nannestad kommune.

Utskrift nøkkeltall Familia.

Årsmelding 2014, 2015 og 2016.

OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER

Figur 1 Saksgang i barneverntjenesten.....	7
Figur 2 Organisering Nannestad kommune.....	9
Figur 3 Organisering av barneverntjenesten i Nannestad	10
Figur 4 Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk	13
Figur 5 Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år (konsern).....	17
Figur 6 Netto driftsutgifter til barnevernet per barn i barnevernet (f. 244, 251, 252, konsern)	18
Figur 7 Netto driftsutgifter per barn med tiltak (f. 244, 251, 252, konsern)	19
Figur 8 Saksutvikling 2012-2016.....	24
Figur 9 Omfang av ulike typer tiltak (hjelpetiltak og omsorgstiltak)	25
Figur 10 Saksomfang sammenligning, 2016 (foreløpige tall for 2016)	27
Figur 11 Andel barn med tiltak som <i>ikke er plassert</i> ift. antall innbyggere 0-17 år (f. 251)	30
Figur 12 Andel barn med tiltak som <i>er plassert</i> ift. antall innb. 0-17 år (funksjon 252).....	31
Figur 13 Melding behandlet innen 1 uke.	35
Figur 14 Andel undersøkelser utført innen 3 mnd.	36
Figur 15 Stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år.....	44
 Tabell 1 Årsverk Nannestad barneverntjeneste 2013-2017.....	12
Tabell 2 Sykefravær 2013-2016, barneverntjenesten.....	14
Tabell 3 Effektivitetsberegning	20
Tabell 4 Budsjett og regnskapstall for barneverntjenesten i Nannestad, 2012-2016	20
Tabell 5 Andel barn med tiltak <i>fosterhjem</i> av totalt antall barn med tiltak ila året.....	32
Tabell 6 Utdanning fagpersonell	45
Tabell 7 Utdrag fra medarbeiderundersøkelse 2016	46

VEDLEGG - REGNSKAPSTALL

Saksbehandling (f. 244)

Funksjon 244 – Saksbehandling (ansvar 20630 barneverntjenesten/12705 barnevern)

Art	Tekst	2014	2015	2016
	Brutto driftsutgifter	13,8	12,3	11,9
Lønn	Lønnsutgifter, justert for sykerefusjoner	7,1	8,3	8,9
100 og 200 arter	Kjøp av varer og tjenester	6,0	3,2	2,3
300 arter	Kjøp til erstatning for egenproduksjon	0,6	0,7	0,7
	Korrigerte brutto driftsutgifter	13,1	11,5	11,2
	Overføringer med krav til motytelse	4,0	4,0	4,8
	Brutto driftsinntekter	4,9	4,5	5,2
	Netto driftsutgifter	10,6	8,4	7,6

Barneverntiltak når barnet ikke er plassert (f. 251)

Funksjon 251 – Barneverntiltak i familien (ansvar 20630 barneverntjenesten/12705 barnevern)

Konto/art	Tekst	2014	2015	2016
	Brutto driftsutgifter	5,6	5,2	4,9
Lønn	Lønnsutgifter, justert for sykerefusjoner	0,09	0,1	0,1
100 og 200 arter	Kjøp av varer og tjenester	4,7	3,9	4,1
300 arter	Kjøp til erstatning for egenproduksjon	0,2	0,3	0
400 arter	Overføringer	0,6	0,8	0,8
	Korrigerte brutto driftsutgifter	4,8	4,0	4,1
	Brutto driftsinntekter	0,04	0,003	0
	Netto driftsutgifter	5,6	5,1	4,9

Barneverntiltak utenfor familien (f.252)

Funksjon 252 – Barneverntiltak utenfor familien (ansvar 20630 barneverntjenesten/12705 barnevern)

Konto/art	Tekst	2014	2015	2016
	Brutto driftsutgifter	19,0	17,4	20,0
Lønn	Lønnsutgifter, justert for sykerefusjoner	8,1	7,1	8,6
100 og 200 arter	Kjøp av varer og tjenester	3,8	3,7	4,8
300 arter	Kjøp til erstatning for egenproduksjon	5,6	1,2	1,4
400 arter	Overføringer	1,5	5,4	5,4
	Korrigerte brutto driftsutgifter	11,8	10,7	13,2
	Brutto driftsinntekter	2,3	1,8	2,1
	Overføringer med krav om motytelse	2,3	1,8	2,1
	Netto driftsutgifter	16,7	15,5	17,9

Kilde: KOSTRA kommunetall, hentet fra foreløpig rapportering for 2016 (ssb.no)

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



Nannestad kommune
Barnevern

Romerike Revisjon IKS
Ringveien 4
2050 JESSHEIM

Vår ref./arkivkode:
(Oppgis ved svar)
2017/1584-2

Deres ref:

Dato:
01.06.2017

Uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport - Barneverntjenesten - organisering, ressursbruk, saksutvikling, saksbehandling og internkontroll

Organisering, ressursbruk, saksutvikling, saksbehandling og internkontroll.

Nannestad kommune har mottatt forvaltningsrevisjonsrapporten og tar revisjonens vurdering, konklusjoner og anbefalinger til etterretning.

Kommunen vurderer at rapporten gir en god beskrivelse av Nannestad barneverntjenestes organisering, ressursbruk, saksutvikling, saksbehandling og bruk av internkontroll. Rapporten viser til at Nannestad barneverntjeneste, til tross for tidvis høyt sykefravær, er en tjeneste med gode rutiner og høy fagkompetanse.

I rapporten framkommer det at barneverntjenesten ikke gjør systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser eller dokumenterer gjennomføring og resultater av disse. I tillegg er det ikke etablert et system for systematisk innhenting av informasjon fra oppdragstakere eller samarbeidspartnere internt i kommunen. Dette er områder vi vil prioritere, og tilstrebe å etablere et godt system .

Nannestad kommune tar til etterretning det revisjonen påpeker i henhold til organisering av tjenesten med inndeling/spesialisering i team. Revisjonen påpeker at teamene ikke ser ut til å fungere etter hensikten i perioder med vakanser, høyt sykefravær, og/eller turnover. Kommunen vurderer at risiko for mangler, lovbrudd og dårligere kvalitet på tjenester vil være lik om en hadde benyttet seg av generalistmodellen.

Kommunen har allerede før rapporten fra Romerike Revisjon IKS forelå, prioritert å styrke barneverntjenesten med to nye stillinger for å imøtekomme flere av de forhold som også revisjonen påpeker .

Revisjonen bemerker bekymring for tjenestens lokalisering i brakker. Kommunen er klar over dette forhold og vurderer ulike alternativ for å løse denne utfordringen.

Revisjonsrapporten viser til at Nannestad barneverntjeneste bruker fosterhjem som tiltak i mindre grad enn sammenligningskommuner, samtidig som hjelpetiltak i familien er noe høyere enn i sammenligningskommunene. Dette anses å være en indikator på et godt kvalitativt barnevernsarbeid, hvor tjenesten har fokus på å sette inn gode hjelpetiltak for å unngå omsorgsplasseringer.

Revisjonens rapport framstår som godt gjennomarbeidet, og den oppfattes som konstruktiv og bekrefter allerede antakelser som det arbeides med vedrørende organisering, ressursbruk, saksutvikling, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten.

Avslutningsvis vil Nannestad kommune takke for godt samarbeid under gjennomføring av revisjonen.

Med hilsen

Paul Glomsaker
rådmann

Kopi til:
Romerike Revisjon IKS Ringveien 4 2050 JESSHEIM

Vedlegg
1 Delegering til rådmann

