

Rapport og plan for utvikling av Land barneverntjeneste

Land barneverntjeneste

2018 - 2020

Innholdsfortegnelse.

Kapittel 1. Barneverntjenestens lovgrunnlag.

- 1.1. Innledning.
- 1.2. Situasjonen i Norsk barnevern.
- 1.3. Demografi og levekår.
- 1.4. Fremtidige endringer- statlig vs. kommunalt ansvar i barnevernet.
- 1.5. Faglig forsvarlige tjenester.

Kapittel 2. Situasjonen i barneverntjenestene i Nordre og Søndre Land før tilsynet høsten 2016.

- 2.1. Historikk- situasjonen i Land barneverntjeneste.
- 2.2. Etter sammenslåing.
- 2.3. Tilsyn i Land barneverntjeneste november 2016.
- 2.4. Fellestrekk ved tilsyn i 2011 og 2016.

Kapittel 3. Årsaker til avvikene.

Kapittel 4. Fremtidig utvikling av tjenesten.

- 4.1. Tiltak 1: Organisering av tjenesten.
- 4.2. Tiltak 2: Strukturer.
- 4.3. Tiltak 3: Rutiner.
- 4.4. Tiltak 4: Kompetanseutvikling.
- 4.5. Tiltak 5: Hvordan rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte.
- 4.6. Tiltak 6: Tverrfaglig samarbeid.
- 4.7. Tiltak 7: Arbeidsmiljø

Kapittel 5. Ressursbehov og stillingstyper.

5.1. Finansiering.

Kapittel 6. Implementering – hvordan sikre stø kurs og unngå at samme avvik oppstår på nytt.

Kapittel 7. Anbefalinger.

7.1. Oppsummering.

7.2. Anbefalinger.

Kapittel 1. Barneverntjenestens lovgrunnlag.

1.1. Innledning.

Barneverntjenestens arbeid er regulert i Lov om barneverntjenester med tilhørende forskrifter.

Barneverntjenestens hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid samt å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barneverntjenesten yter hjelp til barn og unge frem til 18 år, men kan forlenge frivillige hjelpetiltak frem til fylte 23 år – såkalt ettervern.

Barneverntjenesten er delt inn i en statlig og en kommunal del samt private aktører som leverer vikarer og tiltakstjenester på oppdrag fra kommunalt eller statlig barnevern.

Den kommunale barneverntjenesten har ansvar for all saksbehandling av enkeltsaker, herunder vurderinger av meldinger, gjennomføring av undersøkelser, iverksette hjelpetiltak og følge opp barn som plasseres utenfor hjemmet. Den statlige delen av barneverntjenesten skal levere tiltaks- og støttetjenester til den kommunale barneverntjenesten, så som enkelte typer omfattende hjelpetiltak, plasser i fosterhjem, beredskapshjem og institusjon.

Den kommunale barneverntjenesten har også et betydelig forebyggende mandat, og skal jobbe aktivt sammen med andre tjenester rettet mot barn og familier, for å sikre hjelp av rett instans så tidlig som mulig, og på lavest mulig nivå. Det er likevel viktig å understreke, at hovedansvaret for det forebyggende ansvaret rettet mot utsatte barn og familier er kommunens hovedansvar, ikke barneverntjenestens.

Barneverntjenesten er i en særstilling sammenlignet med andre tjenester siden barneverntjenesten er den eneste tjenesten, foruten politiet, med mandat til å gripe inn i den private sfære. Det gjør at man ikke så enkelt kan sammenligne barneverntjenesten med andre tjenester. For at barneverntjenesten kan utføre sin jobb på en faglig forsvarlig måte er den avhengig av at andre tjenester følger sin plikt til å melde bekymring, og til å gi informasjon til barneverntjenesten når man ber om dette.

Denne rapporten har til hensikt å redegjøre for situasjonen i Land barneverntjeneste etter Fylkesmannens tilsyn november 2016, ut fra barneverntjenestens ståsted. Den vil trekke paralleller til tidligere tilsyn i begge kommuner samt klagesaker på saksbehandling i perioden 2010 – 2017. Rapporten vil peke på hvilke årsakssammenhenger som har gjort at situasjonen i tjenesten kunne bli så alvorlig som tilsynet høsten 2016 avdekket samt komme med anbefalinger til hva som må gjøres for å bygge opp tjenesten, lukke avvikene og unngå at kommunene kommer i samme situasjon på nytt.

Rapporten bygger på.

1. RO rapport høsten 2010.
2. Tilsynsrapporter fra Fylkesmannen etter tilsyn 2011 og 2016.
3. Varslingsbrev til Fylkesmannen høsten 2016.
4. Samtaler og møter med Fylkesmannen i mai og juni 2017.
5. Samtaler med tjenesteområdeleder mai – september 2017.
6. Gjennomgang av saker med avvik.
7. Gjennomgang av gamle saker som blir aktivisert igjen av nye meldinger.
8. Kontroll av samtlige saker i tjenesten.
9. Sykefraværsoversikt 2015-2017.
10. Samtaler med ansatte.
11. Individuell saksveiledning.
12. Prosjekt Land barnevern, forsvarlige tjenester, delprosjekt 1.
13. Drøfting av tjenestens behov på fagmøter og personalmøte.
14. ROS analyse vår 2017.
15. Drøftinger i lederteam i barneverntjenesten.
16. Barnevernleders kartlegging og vurderinger i perioden 02.05.17 – 01.09.17.
17. Notat fra kommunens advokat, Lars Braastad, 10.10.2016 og 28.08.2017.
18. NOU 2016:16 Ny barnevernlov.

Saksgangen i en barnevernssak.

For at det skal bli en sak i barneverntjenesten kreves det at barneverntjenesten mottar en melding, enten fra samarbeidende instanser, som skole, barnehage og helsesøstertjenesten for å nevne noen, eller foreldre eller andre private personer. Når barneverntjenesten mottar en melding skal den vurderes innen en uke. Meldingen kan enten bli henlagt eller det kan besluttes at det skal opprettes en undersøkelse.

Hvis det besluttes at det skal opprettes en undersøkelse blir foreldrene invitert til en førstegangssamtale hvor man gir informasjon om hva en undersøkelse er samt gjennomgår meldingen for å høre foreldrenes synspunkter. Det lages videre en plan for gjennomføringen av

undersøkelsen. En undersøkelse skal normalt gjennomføres innen 3 mnd., og inneholder flere ulike aktiviteter så som samtaler med foreldrene, samtaler med barna enten i barnehage eller skole, observasjon av samspill mellom foreldre og barn, hjemmebesøk og innhenting av informasjon fra aktuelle instanser.

Opprettelsen av en undersøkelse er ikke et vedtak, men en beslutning i medhold av Lov om barneverntjenester. Dette innebærer at partene ikke har klagerett.

I tillegg til aktivitetene man gjør i familien foretar barneverntjenesten interne drøftinger av saken. Dette gjøres minimum 3 ganger i løpet av en undersøkelse eller så ofte det er nødvendig. Det skal skrives referat fra alle samtaler og møter samt notater fra alle ting som gjøres i saken (telefoner o.l.). Når undersøkelsen avsluttes skrives det en rapport som gjennomgås med foreldrene. Rapporten sammenfatter alt som har blitt gjort, all informasjon som har blitt innhentet samt alle vurderinger barneverntjenesten har gjort. Rapporten ender i en konklusjon.

Det er i grove trekk 3 ulike konklusjoner:

1. Saken avsluttes: Barneverntjenesten kan konkludere en undersøkelse med at det ikke er behov for tiltak, og avslutte saken.

2. Det vurderes at det er behov for tiltak: Tiltak er i utgangspunktet frivillige, og foreldrene må samtykke til de. Gjør de det skrives det vedtak og lages en tiltaksplan hvor tiltakene konkretiseres med målbare mål. Tiltaksplanen evalueres jevnlig, og minimum hver 3 mnd.

I noen tilfeller samtykker ikke foreldrene til tiltak selv om barneverntjenesten mener at det er nødvendig. Da må barneverntjenesten vurdere hva som er mest hensiktsmessig å gjøre videre. Man kan henlegge saken med bekymring og ta den opp igjen 6 mnd. senere eller man kan be Fylkesnemnda for sosiale saker om å pålegge foreldrene tiltakene.

3. Det vurderes at det er nødvendig med en omsorgsovertakelse: En undersøkelse kan konkluderes med at det er behov for en omsorgsovertakelse. Da har foreldrene krav på fri rettshjelp uavhengig av inntekt. En slik situasjon er svært belastende for foreldrene. De er ofte redde og sinte, noe som kan gjøre det vanskelig for barneverntjenesten å komme i posisjon til å ivareta foreldrene gjennom prosessen.

1.2. Situasjonen i Norsk barnevern.

Over tid har stadig flere barn og unge i Norge fått hjelp fra barneverntjenesten. De siste årene har antallet holdt seg relativt stabilt på i overkant av 53.000. 60 % av disse mottok frivillige hjelpetiltak i hjemmet. De resterende 40 % var plassert utenfor hjemmet.

Barneverntjenesten i kommunene har ansvar for å motta og gjennomgå bekymringsmeldinger. 80 % av meldingene går til undersøkelse. Fra 2008 til 2015 økte antallet meldinger barneverntjenesten mottok med 42 %. Politiet, barneverntjenesten og skolen er de som oftest melder til barneverntjenesten.

I 2015 startet barneverntjenesten undersøkelse for 40 946 barn og unge, og avsluttet 44 101 undersøkelser. 60 % av undersøkelsene ble henlagt uten tiltak, mens 40% ble avsluttet med vedtak om tiltak. En medvirkende årsak til at så få undersøkelser ender i tiltak er at de fleste tiltak krever samtykke fra foreldrene.

Undersøkelsen skal som hovedregel avsluttes innen 3 måneder. 82 % av undersøkelsessakene i 2015 ble avsluttet innen tidsfristen. I særlige tilfeller kan barneverntjenesten søke Fylkesmannen om å utvide undersøkelsesfristen til seks måneder.

4 % av barn og unge i alderen 0-22 år mottar hjelp fra barneverntjenesten.

Ved utgangen av 2015 ble det totalt gitt 81 206 barnevernstiltak. Dette betyr at mange barn og familier mottar flere tiltak samtidig, da det gis dobbelt så mange tiltak som det er mottakere.

De hyppigste årsakene til hjelpetiltak er manglende foreldreferdigheter, og høy grad av konflikt i hjemmet. Det er som regel mer enn en årsak til at barn mottar hjelp fra barneverntjenesten.

60 % av de barn og unge som mottar hjelp fra barneverntjenesten mottar hjelpetiltak i hjemmet. Råd og veiledning er det mest brukte hjelpetiltaket. Andre vanlige hjelpetiltak er besøkshjem, avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam. Hovedvekten av tiltakene har som hensikt å styrke enten barns utvikling eller foreldrenes foreldreferdigheter. Kun en liten del av tiltakene knytter seg til nettverksarbeid og samarbeid med andre tjenester.

Vold, trusler og netthets mot ansatte i barnevernet.

Stadig flere ansatte i barneverntjenesten utsettes for vold, trusler om vold eller netthets. Dette er et tema som har vært mye i media den siste tiden. En undersøkelse gjennomført av Fellesorganisasjonen (FO) sommeren 2017, som organiserer rundt 28 000 barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, viser at nesten hver fjerde (23 %) ansatte i kommunal barneverntjeneste har vært utsatt for en eller annen form for netthets. Sjikane, trakassering, trusler og krenkelse av privatlivets fred er vanligst.

En undersøkelse fra forskningsstiftelsen Fafo fra 2013 viste at 56 % av ansatte i barneverntjenesten ble utsatt for vold eller trusler om vold. Svært få tilfeller blir politianmeldt. I følge leder av FO kan grunnen til det være at problemet ikke blir tatt på alvor, men at det råder en holdning om at «dette må man tåle, det er en del av arbeidets art». Det er hovedsakelig klienter og pårørende som utfører netthetsen.

Det er liten tvil om at dette påvirker både rekrutteringsgrunnlaget til stillinger i barneverntjenesten, og ansattes arbeidshverdag, effektivitet og ressursbruk, og bidrar til en høy turnover. Tall fra SSB viser at det i snitt er en turnover på over 30 % i den kommunale barneverntjenesten.

Også ansatte i Land barneverntjeneste blir utsatt for trusler og netthets, noe bloggartikkelen «Nemi i Land barneverntjeneste» var et eksempel på.

1.3. Demografi og levekår.

Demografi og levekår i den enkelte kommune har stor innvirkning på barneverntjenestens saksmengde, sakstype og alvorlighetsgrad i sakene.

Nordlandsforskning skriver i rapport 8/2009 følgende om barn og familier i kontakt med barnevernet:

- På landsbasis bor 74,6 % av barn i alderen 0-17 år sammen med begge foreldrene, mot 19 % av barn med hjelpetiltak i barnevernet.
- 3 av 4 familier i barnevernet hører inn under de to laveste klasselagene, «arbeiderklasse» og «arbeidsledige»
- 50 % av foreldre med barn som har hjelpetiltak fra barnevernet lever på en form for offentlig inntekt. (NAV stønad/ uføretrygd)

Forskning viser videre at familiene som barnevernet forholder seg til ofte har en marginal tilknytning til arbeidsmarked og yrkesliv. Utdanningsnivå, inntekt og levekår er lavere enn i landsgjennomsnittet. Undersøkelser viser en betydelig større forekomst av helseproblemer i familier som har lav sosioøkonomisk status og marginal tilknytning til arbeidsmarkedet.

Hvert barn i alderen 0-15 med enslige foreldre øker barnevernutgiftene med 12.300,- Hvert fattig barn øker barnevernutgiftene med 6.600,-

En kommunes antall skilte foreldre, grad av foreldre med lav inntekt, antall arbeidsledige og uføre, vil i svært stor grad påvirke saksmengde, sakstype og belastningen på den kommunale barneverntjenesten.

Nordre Land.

Nordre Land ligger på en 315. plass av 428 kommuner i Kommunebarometeret for 2017.

Kommunen har sine svakeste plasseringer innen barnevern, hvor kommunen havner på en 403. plass. Videre scores det dårlig på saksbehandling og helse, hvor plasseringen blir henholdsvis 343. plass og 335. plass.

Nordre Land er inne på Topp 100-lista innen kultur, sosialtjeneste og økonomi.

Statistikken på barnevern har blitt klart bedre i mange kommuner de seneste årene. 2016 var på landsbasis et rekordår – aldri før har så stor andel av undersøkelser blitt behandlet innen 3 måneder. Det var 14 % av undersøkelsene på landsbasis som gikk over frist i 2016 – dette er det laveste tallet siden statistikken ble innført. Tre år tidligere var andelen 25 %. I Nordre land gikk 61 % av undersøkelsene over 3 måneders fristen i 2016.

Det har også vært sterk økning i barn med tiltaksplan – her er tallene på landsbasis nå 81 %. I Nordre Land var tallet i 2016 75 %.

Hvis vi ser på Barnevern har det vært endringer i plasseringen i kommunebarometeret fra 2010-2017. I 2010 lå Nordre-Land på 369 plass, i 2011 på 154 plass. Her var det en markant bedring. Beste plassering finner vi i 2014 hvor kommunen havnet på 30 plass. Før den gikk ned til 190 plass i 2015, for så videre til 392 plass og 403 plass i henholdsvis 2016 og 2017. Serien er ikke helt sammenliknbar da innholdet i barometeret har endret seg.

Barnevern vektet 10 % av den totale vektingen for kommunen. Områdene det er målt på i 2017 er antall årsverk med fagutdanning per 1000 innbygger som er mindreårig. Videre andel undersøkelser med behandlingstid under 3 måneder (her havner Nordre-Land på en 408 plass), andel barn med plan, samt et snitt av dette de fire siste år. Andel barn under omsorg med omsorgsplan, og gjennomsnitt 4 siste år med slik plan. Andel saker med tiltak i hjemmet, samt netto utgifter til forebygging (her er kommunene beste plassering i barometeret med en 105 plass). De to siste kriteriene er henholdsvis avsluttede undersøkelser, per årsverk knyttet til saksbehandling og administrasjon, samt brukerundersøkelser siste fire år. Av barometeret har det ikke vært utført slik undersøkelse de siste tre årene.

Disse tallene gjør at Nordre Land havner helt i bunnsjiktet på årets tabell innenfor barnevern. Bemanningen med fagpersonell er noe lavere enn normalkommunen. Videre er kommunen blant de svakeste når det gjelder å overholde frister i undersøkelsessaker.

46 % av nøkkeltallene for Nordre Land er forbedret siste år.

Søndre Land.

Søndre Land havner på en 308 plass i Kommunebarometeret for 2017. Ser en kun på nøkkeltallene, og ser bort fra de økonomiske forutsetningene havner kommunen på en 383 plass.

Søndre Land er inne på Topp 100-lista innen økonomi og sosialtjenester i likhet med Nordre land, samt enhetskostnader.

Sine svakeste plasseringer har kommunen innen barnehage, hvor kommunen havner på en 415 plass, barnevern 414 plass, og kultur 371 plass.

Søndre Land er i likhet med Nordre Land blant de svakeste hva gjelder å holde den ordinære tremånedersfristen for undersøkelse. I 2016 gikk 60 % av undersøkelsene i Søndre Land over tre måneders fristen.

Hvis vi ser på kommunenes plassering i tidsrommet 2010-2017, lå Søndre Land på en 300 plass i 2010, og falt til 406 plass i 2012, før det bedret seg litt i 2014 og 2015 hvor kommunen kom på henholdsvis 151 og 133 plass. I 2016 falt de ned på 318 plass, før de i 2017 havnet på 414 plass. Serien er ikke sammenliknbar over tid, da kriteriene har endret seg noe. Ser vi på utviklingen over tid som er sammenliknbar avviker ikke denne i særlig grad.

Nøkkeltallene er de samme som nevnt for Nordre Land. Kommunene kommer på en 123 plass når det gjelder stillinger med fagutdanning, og 136 plass på netto utgifter til forebygging.

Når det gjelder saksbehandlingstid i undersøkelsesplaner havner kommunen på 406 plass, og 343 plass med andel saker med tiltak i hjemmet.

Søndre Land havner også helt i bunnsjiktet på årets tabell innenfor barnevern. Bemanning med fagpersonell er middels i forhold til landet for øvrig.

Videre er kommunen en av de svakeste når det gjelder å holde fristen for undersøkelse, og få barn med tiltak har tiltaksplan. Det har heller ikke i Søndre Land vært gjennomført brukerundersøkelser siste 4 år.

Søndre Land har forbedret nøkkeltallene med 47 % siste år.

Som en konsekvens av forbedringsarbeidet i Land Barneverntjeneste etter tilsynet i 2016, er det en klar forventning om at dette vil gi resultater på begge kommuners plassering på kommunebarometeret i 2017, når det gjelder barnevern.

Demografiske forhold i Nordre og Søndre land kommuner.

Lave boligpriser gjør at kommunene får tilflytting av enslige forsørgere og andre ressursvake familier, noe som igjen forsterker de sosiale utfordringene.

Nordre og Søndre Land kommuner har en høyere andel unge uføre, en høyere andel fattige, og en høyere andel arbeidsledige enn landsgjennomsnittet.

De demografiske og sosiale utfordringene øker presset på kommunenes barneverntjeneste. Sosial arv forsterker denne effekten. Vi kan se de samme utfordringene og det samme hjelpebehovet i familier i generasjoner.

Saksmengden i barneverntjenesten blir mer alvorlig og mer kompleks, utfordringene vanskeligere å løse enn i en gjennomsnittskommune.

Dette stiller krav til at Land barneverntjenestes ressurser bør ligge over landsgjennomsnittet, både faglig og økonomisk.

1.4. Fremtidige endringer- forslag til ny barnevernslov.

NOU 2016:16, Ny barnevernslov, varsler flere endringer og presiseringer i Norsk barnevern. Regjeringen slår fast at dagens barnevernslov ikke gjenspeiler den utviklingen man har hatt i samfunnet siste 20 år. Denne utviklingen gir barnevernet nye og større utfordringer, som må gjenspeiles i den nye loven. Regjeringen foreslår derfor en rekke tiltak for å tilpasse barnevernsloven til dagens samfunns- og familiebilde.

Regjeringen vil blant annet gjøre barnevernloven til en rettighetslov, der barn gis rett til hjelp fra barneverntjenesten uavhengig av foreldres samtykke. Den mener at en rettighetsbasert barnevernslov er den mest effektive måten å realisere barns rett til omsorg og beskyttelse.

Samtidig vil regjeringen innskrenke barneverntjenestens forebyggende ansvar rettet mot alle barn i kommunen, og tydeliggjøre grensen mot andre tjenesters ansvar for å gi barn og unge hjelp. Hensikten med dette er å understreke at barneverntjenestens oppgave skal være å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får riktig hjelp og omsorg til rett tid.

Barneverntjenesten skal konsentrere seg om de alvorligste sakene, andre tjenester skal jobbe med mindre alvorlige og forebyggende saker.

1.5. Faglig forsvarlige tjenester.

Forsvarlighetskravet ble tatt inn i Barnevernsloven i 2013, og slår fast at tjenester gitt i medhold av denne lov skal være forsvarlige. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard, og innebærer at normer utenfor selve loven bestemmer det nærmere innholdet i kravet til tjenestene som ytes.

Forsvarlighetskravet skal være en rettesnor for barneverntjenesten, og samtidig markere grensene mot det uforsvarlige og gi tilsynsmyndighetene mulighet til å konstatere avvik.

NOU 2016:16 slår fast at forsvarlighetskravet innebærer at det stilles krav også til kompetansen i barneverntjenesten. Regjeringen mener at barnets beste bare kan realiseres ved at de som skal handle og treffe beslutninger etter barnevernsloven har god faglig kompetanse. Det vurderes at en treårig grunnutdanning er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å inneha stillinger i barneverntjenesten. I NOU 2000:12 understrekes det at ansatte i barneverntjenesten bør ha en videreutdanning bestående av to års påbygging inkludert et års veiledet praksis.

I NOU 2009:8 slås det igjen fast at det å sikre at barnevernets ansatte har nødvendig kompetanse er en grunnleggende forutsetning for å realisere barneverntjenestens mandat, og at dette også understreker behovet for relevant faglig innsikt, formålstjenlige ferdigheter og adekvate holdninger.

Kravet til forsvarlighet innebærer 3 ting:

1. Kommunen er forpliktet til å arbeide systematisk med kvalitetsforbedring. Det betyr at ny fagkunnskap og arbeidsmetoder må vurderes og implementeres i tjenesten. Dette krever at noen i tjenesten følger med på hva utviklingen av faget, og at det er rom for å faktisk gjøre endringer eller forbedringer i det daglige arbeidet.
2. Plikt til å ha tilstrekkelig bemanning til at oppgavene etter loven kan bli ivaretatt på en skikkelig måte.
3. De ansatte må ha tilstrekkelig kompetanse og faglige kvalifikasjoner til å utføre oppgavene de skal.

For å vurdere om tjenesten er forsvarlig kan man stille noen kontrollspørsmål. Departementet har listet opp seks kvalitetsmål som kan brukes som rettesnor:

1. Får barn og familier hjelp som virker?
2. Møter barn og familier trygge og sikre tjenester?
3. Blir barn og familier involvert og har de innflytelse?
4. Møter barn og familier tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet?
5. Utnyttes barnevernets ressurser godt?
6. Sørger barnevernet for likeverdige tjenester?

Vurdert opp mot hva barneverntjenesten skal utføre av oppgaver og kravet til at oppgavene skal løses og gjennomføres på en forsvarlig måte er det vanskelig å konkludere med annet enn at Land barneverntjeneste ikke fyller kravet til forsvarlige tjenester i dag.

Kapittel 2. Situasjonen i barneverntjenestene i Nordre og Søndre Land før tilsynet høsten 2016.

Dette kapitlet viser en rød tråd i avvikene fra 2010 og frem til i dag. Det viser også at selv om man har gjort mange grep og satt inn ressurser for å lukke avvikene, så har man ikke gjort nok, og tiltakene har ikke vært langvarige nok. Dette er et helt sentralt poeng når man skal vurdere hvilke grep som må gjøres i barneverntjenesten fremover, slik at man i denne omgang ikke trekker ut ressurser og tiltak for tidlig, men gjør tilstrekkelige grep i lang nok tid, slik at avvikene ikke oppstår på nytt.

2.1. Historikk- situasjonen i Land barneverntjeneste.

Avvikene som ble avdekket i tilsynet november 2016, må sees i sammenheng med situasjonen i barneverntjenestene i Nordre- og Søndre Land før etableringen av en interkommunal tjeneste i 2015, og i Land barneverntjeneste fra etableringen og frem til tilsynet november 2016.

Skal det kunne lages en plan for å lukke avvik, og unngå at det oppstår på nytt, må man først avdekke og ta stilling til årsakene til at avviket kunne oppstå i første omgang.

Søndre Land.

I 2011 ble det gjennomført et landsomfattende tilsyn på arbeid med undersøkelser og oppfølging av hjelpetiltak. Kommunen oppfylte ikke krav gitt i medhold av lov og forskrift på begge tilsynsområdene, og Fylkesmannen så på avvikene som svært alvorlige. Kommunen ble fulgt tett av

Fylkesmannen for å lukke avvikene, men ble i 2013 ilagt mulkt for gjentatte og alvorlige fristoverskridelser ved undersøkelse av bekymringsmeldinger. Tjenesten hadde lite fast bemanning i samme periode, med et høyt forbruk av innleide saksbehandlere. Kommunen hadde imidlertid besatt alle stillinger med ønsket fagkompetanse ved utgangen av 2013.

Fylkesmannen fulgte opp kommunen etter tilsynet i 2011 frem til sammenslåingen med Nordre Land i 2015.

Før sammenslåingen hadde Søndre Land totalt 7,1 årsverk i barneverntjenesten fordelt på følgende stillinger:

- Fagansvarlig: 1 årsverk.
- Saksbehandler: 4,8 årsverk.
- Tiltaksarbeider: 1 årsverk.
- Merkantil: 0,3 årsverk.

Fra 2008 og frem til sammenslåingen med Nordre Land var det mye ustabilitet og utskiftning av ledere:

- April 2008 – april 2011: Samme leder. Sykmeldt i varierende grad.
- April 2011: Leder sykemeldt. Nyansatt fikk stedfortrederansvar i leders fravær.
- 2011- 2012: Innleid saksbehandler konstitueres som leder.
- Høst 2012: Ny leder ansettes.
- Vinter 2012/2013: Lederansvaret for tjenesten deles i to: personal og økonomiansvar ivaretas av enhetsleder Familie og Helse mens fagansvaret ivaretas av fagleder.
- August 2012: Ny fagleder tilsettes.
- Mars 2013: Fagleder slutter og ny fagleder ansettes.
- Høst 2013: Fagleder går ut i svangerskapspermisjon. Enhetsleder Familie og Helse overtar ansvaret for å følge opp tjenesten. Enhetsleder har ingen barnevernfaglig kompetanse eller erfaring. Tjenesten står uten reell leder.
- Vinter 2013: Tidligere konstituert leder Nordre Land barneverntjeneste deltar på noen fagmøter. Det inngås en avtale om at hun skal tre inn som fagleder i fagleders permisjon fra 1.1.2014. Avtalen blir ikke iverksatt.
- Vinter 2013 – høst 2014: Enhetsleder Familie og Helse har ansvaret for å følge opp tjenesten. Tjenesten står uten reell leder.
- Høst 2014: Fagleder kommer tilbake fra permisjon.

Nordre Land.

I 2011 ble det gjennomført et landsomfattende tilsyn på arbeid med undersøkelser og oppfølging av hjelpetiltak. Kommunen oppfylte ikke krav gitt i medhold av lov og forskrift på begge tilsynsområdene. Den utarbeidede lukkeplanen fra kommunen ble av Fylkesmannen vurdert som for lite konkret samt at den manglet momenter en lukkeplan må inneholde.

I årsrapport 2014 blir det beskrevet høy aktivitet både innen kompetanseheving og i forbindelse med sammenslåing til en felles barneverntjeneste. Det har vært jobbet med forankring og implementering av rutiner og prosedyrer.

Før sammenslåingen hadde Nordre Land totalt 7 årsverk i barneverntjenesten:

- 2 barnevernspedagoger.
- 2 sosionomer.
- 1 vernepleier.
- 1 saksbehandler.
- 1 pedagog.

Fra 2009 og frem til sammenslåingen med Søndre Land var det mye ustabilitet og utskiftning av ledere:

- September 2009 – høst 2011: Samme leder. Sykmeldt i varierende grad.
- Høst 2011: Leder sykmeldt. Saksbehandler konstitueres som leder.
- Høst 2012: Leder tilbake fra sykmelding.
- Årsskiftet 2012/2013: Leder slutter. Samme saksbehandler konstitueres på nytt som leder.
- Høst 2013: Ny leder ansettes. Har ingen barnevernfaglig kompetanse eller erfaring.
- Starten av 2015: Leder slutter. Tjenesten står uten leder frem til sammenslåingen med Søndre Land.

2.2. Etter sammenslåing.

Etter sammenslåingen hadde tjenesten totalt 15 årsverk fordelt på følgende stillinger:

- Leder: 1 årsverk.
- Fagleder: 1 årsverk.
- Merkantil: 1 årsverk.
- Saksbehandler: 11 årsverk.
- Tiltaksarbeider: 1 årsverk.

Antall ledere av tjenesten etter 2015:

- Januar 2015: Leder for barneverntjenesten i Nordre Land, og tiltenkt ny leder for Land barneverntjeneste, slutter.
- Mars – mai 2015: Enhetsleder Helse og Familie i Søndre Land lånes ut for å lede tjenesten mens ny leder ansettes. Enhetsleder har ingen barnevernfaglig kompetanse eller erfaring. Tjenesten står uten reell leder.
- Mai – september 2015: Fagleder konstitueres som leder i påvente av ny leder. Fagleder jobber 80 %, og må ivareta oppgavene som fagleder samtidig som hun er konstituert leder.
- September 2015: Ny leder starter. Har ingen barnevernfaglig kompetanse eller erfaring.
- Desember 2016 – mars 2017: Leder sykmeldt i varierende grad.
- Mars 2017: Leder fullt sykemeldt med beskjed om at hun tviler på om hun kommer tilbake.
- Mars – mai 2017: Teamleder undersøkelse gis vedtaksmyndighet mens tjenesteområdeleder har ansvar for «resten» i samarbeid med konsulent fra RO. Tjenesteområdeleder har ingen barnevernfaglig kompetanse eller erfaring. Tjenesten står uten reell leder.
- Mai 2017: Leder leies inn fra bemanningsbyrå. I første omgang frem til september, men engasjementet utvides ut året.
- September 2017: Det besluttes at innleid leders engasjement vil bli forlenget frem til ny leder er ansatt.

Starten av sammenslåingen var preget av stort etterslep av saker, økende mengde nye saker samt mye sykefravær. Det var mange avvik, noe som ble rapportert til Fylkesmannen, øverste leder og det politiske miljø. Situasjonen ble beskrevet som særs utfordrende i årsrapporten for 2015 av begge kommuner

I løpet av sommeren 2015 ble det leid inn ekstern kapasitet.

På høsten 2015 ble det ansatt ny leder som brukte det påfølgende året til å sette seg inn i situasjonen i tjenesten. I oktober 2016 varslet barnevernleder og tjenesteområdeleder rådmennene i begge

kommuner om at situasjonen i tjenesten ble vurdert til å ikke være forsvarlig hverken i forhold til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon eller i forhold til personalets arbeidssituasjon. Leders vurdering ble delt av adv. Lars Braastad ved advokatkontoret Lohne Krokeide AS som har bistått barneverntjenesten i flere år.

9. november kontakter tjenesteområdeleder Fylkesmannen i samråd med barnevernleder.

Den 10.11.2016 sendte Fylkesmannen revisjonsvarsel av tjenesten til kommunen, og møtte opp på uanmeldt tilsynsbesøk.

2.3. Tilsyn i Land barneverntjeneste november 2016.

Tilsynet ble gjennomført i perioden 10.11.2016 – 30.05.2017, og avdekket 3 avvik:

1. Kommunen sikrer ikke forsvarlig mottak, gjennomgang, vurdering og arbeidsflyt i sitt arbeid med meldinger til barneverntjenesten.
2. Kommunen sikrer ikke forsvarlig undersøkelse og evaluering av hjelpetiltak til hjemmeboende barn.
3. Kommunen sikrer ikke forsvarlig oppfølging av barn i fosterhjem.

Fylkesmannen fastslo at sviktene handlet om manglende system ved at kommunen ikke har hatt en internkontroll som avdekket manglene, satte inn effektfulle tiltak for å avhjelpe manglene eller evaluerte om tiltakene var målrettede/effektive, for så hvis nødvendig endret tiltakene.

2.4. Fellestrekk ved tilsyn i 2011 og 2016.

Det er flere likheter mellom tilsynet i Nordre Land i 2011 og tilsynet i 2016:

- Begge tilsyn er systemrevisjoner.
- 3 av 4 avvik i 2011 er identiske i 2016 når det gjelder undersøkelse. Disse er:
 1. Kommunen dokumenterer ikke alltid nødvendige og relevante opplysninger og vurderinger fortløpende i arbeidet med undersøkelser og evalueringer av hjelpetiltak.
 2. Kommunen dokumenterer ikke alltid informasjon som fremkommer i samtaler med barn, foreldre og fra møter med samarbeidspartnere.
 3. Kommunen oppsummerer ikke alltid skriftlig vurderingene/grunnlaget for beslutningen når en undersøkelse blir henlagt.
- 5 av 7 avvik i 2011 er identiske i 2016 når det gjelder tiltak. Disse er:
 1. Kommunen har ikke rutiner som sikrer at hjelpetiltak for hjemmeboende barn blir evaluert.
 2. Kommunen har ikke prosedyrer eller lignende ved innhenting av opplysninger, for å sikre tilstrekkelig informasjon om barnets totale omsorgssituasjon og effekten av tiltakene.

3. Kommunen sørger ikke for at det systematisk innhentes opplysninger fra eventuelle støttekontakter og besøkshjem og andre.
 4. Kommunen har ikke rutiner for samarbeid (møter, informasjonsrutiner eller lignende) mellom ansatte slik at all informasjon som eksisterer (klager, meldinger, møtereferater, notater fra samtaler, informasjon fra eksterne aktører mv.) i saker med hjelpetiltak er samlet på evalueringstidspunktet.
 5. Kommunen foretar ikke alltid en oppsummering (rapport, møte med referat eller lignende) før konklusjon i evalueringen.
- 1 av 2 avvik i 2011 er identiske i 2016 når det gjelder «generelt til begge avvik». Dette er:
 1. Kommunen følger ikke systematisk med på om prosedyrer og retningslinjer som er iverksatt virker etter sin hensikt, for eksempel ved rapportering fra medarbeidere, avvikskjemaer eller personalmøter.

Kapittel 3. Årsaker til avvikene.

Det er godt dokumentert at barneverntjenestene i Nordre- og Søndre land har hatt utfordringer over en periode på flere år, både før og etter etableringen av den interkommunale tjenesten, Land barneverntjeneste, i 2015.

Flere forhold har medvirket til at dette kunne skje, men de viktigste er:

Lite stabilitet på ledernivå.

Det har vært lite stabilitet over lang tid på ledernivå i begge tjenestene før og etter sammenslåingen. Tjenesten har vært preget av flere lederbytter samt lange perioder uten leder, blant annet på grunn av sykdom. Siden sammenslåingen i 2015 har tjenesten hatt 5 lederbytter hvorav den lengste sammenhengende perioden med samme leder har vært på ca. 15 mnd.

I en tjeneste der man allerede har utfordringer med store avvik, og samtidig har slått sammen to tjenester med de utfordringer dette innebærer, og har få lederstillinger i utgangspunktet, blir en slik manglende stabilitet svært ødeleggende for det arbeidet som skal gjøres. Avvik vil forsterkes, og det blir en stor risiko for at alvorlighetsgrad, omfang og konsekvenser ikke fanges opp i tilstrekkelig grad.

Ledere av tjenesten har ikke hatt tilstrekkelig, eller ikke hatt, nødvendig barnevernfaglig kompetanse og erfaring.

For lav eller ingen barnevernfaglig kompetanse og arbeidserfaring hos barnevernledere.

For å kunne gjøre nødvendige faglige vurderinger med hensyn til hvorvidt tjenesten leverer forsvarlig kvalitet, og for å kunne vurdere hvilke konsekvenser avvik, sykefravær, lav bemanning og andre

forhold får for kvaliteten i arbeidet, er det helt avgjørende at barnevernleder og teamledere har en meget sterk barnevernfaglig kompetanse og erfaring. Ingen av barnevernlederne ansatt etter sammenslåingen har hatt barnevernfaglig kompetanse eller erfaring. Det samme har vært tilfelle for flere ledere i begge kommuner før sammenslåingen.

For lite lederressurser sett i forhold til antall ansatte, saksmengde og sakskompleksitet.

Det har ikke vært mulig for en leder å ha oversikt over tjenesten med de utfordringer den har hatt. Manglende barnevernfaglig kompetanse og erfaring har ført til at oppgaven har vært svært vanskelig å gjennomføre. Dette har bla. ført til:

- Manglende oppfølging og kontroll av om rutiner blir fulgt.
- Uklare ansvarsforhold.
- Uhensiktsmessige rutiner.
- Mangelfull kontroll av kvalitet i saker i tjenesten.
- Manglende prioritering av alvorlige saker i situasjonen med ressursmangel.
- Manglende oppfølging av saker ved saksbehandlers sykdom.
- Manglende planmessig kompetanseheving.

For lav bemanning i forhold til sakstype og saksmengde.

Ser man på tallet for «Barn med undersøkelse» sett i forhold til antall innbyggere 0-17, år ligger Søndre Land på 7,6 % og Nordre Land noe høyere med 9,2 %. Landsnittet er 4,8 %.

Søndre Land har 15,5 barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk mens Nordre Land har 21,4. Landsnittet er 15,4.

Når det gjelder andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år ligger Søndre Land på 5 % og Nordre Land på 8,1 %. Landsnittet er 4,9 %. Også for barn med barnevernstiltak ift innbyggere 0-22 år ligger Nordre Land høyere enn landsnittet på 3,8 % med 6 %.

Når det gjelder andel barn med tiltak som ikke er plassert ift. antall innbyggere 0-17 år ligger Nordre Land 1,5 % over landsnittet på 3,2 %. Søndre Land ligger under landsnittet med 2,3 %. Begge kommuner ligger over landsnittet på 1,7 % med hhv. 1 % for Søndre Land og 1,6 % for Nordre Land når det gjelder andel barn med tiltak som er plassert ift. antall innbyggere 0-17 år.

Tallene viser at Land barneverntjenestes geografiske område har flere saker i barnevernet enn landsgjennomsnittet.

Netto driftsutgifter pr barn i bv.tj:	Brutto driftsutgifter pr barn
Landsnitt: 113 210	45 953
Søndre Land: 168 381 (+ 55 171)	50 009 (+ 4 056)
Nordre Land: 86 352 (- 26 858)	79 962 (+ 34 009)
Netto driftsutgifter pr barn med tiltak:	Brutto driftsutgifter til tiltak pr barn med tiltak
Landsnitt: 182 619	157 825
Søndre Land: 352 352 (+ 169 733)	247 704 (+ 89 879)
Nordre Land 151 115 (- 31 504)	347 913 (+ 190 088)

Høyt sykefravær som ikke dekkes av vikarer.

Begge kommunene har hatt et svært høyt sykefravær i barneverntjenesten før sammenslåing. Noe som har blitt videreført etter sammenslåing. I perioder har sykefraværet ligget på mellom 25 og 35 %.

Mange alvorlige saker har blitt liggende urørt under saksbehandlers sykefravær, og det har ikke vært rutiner for sikring og oppfølging av disse. Det har heller ikke vært et fast system på innleie av vikarer ved sykefravær eller i situasjoner der saksmengden har hopet seg opp av andre årsaker. Det kan virke som innleie av vikarer har vært kriseløsninger, og at disse er trukket ut for raskt, uten en forutgående vurdering på hvorvidt dette har vært faglig forsvarlig. Det kan også være at barnevernleders anbefalinger i noen tilfeller ikke har vært fulgt.

Manglende faglig oppfølging og individuell veiledning av saksbehandlere i enkeltsaker.

Det har ikke blitt gitt opplæring av ansatte samtidig som det har blitt ansatt nyutdannede og personer med fagkompetanse som i utgangspunktet er lite relevant for tjenesten. Også dette gjenspeiles i statistikken; Søndre Land har 87 % av stillinger med fagutdanning av alle fag- og tiltaksstillinger mens Nordre Land ligger på 86 %. Landsnittet er 98 %.

Dette har ført til for lav faglig kompetanse og faglig usikkerhet hos saksbehandlerne samtidig som det har ført til at det er opp til den enkelte å utføre jobben etter beste evne. Det gir rom for ulikt skjønn, vurdering, tilfeldigheter, ulikheter og manglende korrigerende av kurs. Familiene blir dermed prisgitt den saksbehandler de får uten at det faglige arbeidet blir kvalitetssikret.

Manglende faglig oppfølging henger tett sammen med manglende barnevernfaglig kompetanse og erfaring hos leder, og med det faktum at det har vært for få ledere til å følge opp saksbehandlere. Dette anses for å være et sentralt punkt i årsakene til at avvikene i tjenesten har kunnet vokse seg så store og alvorlige over så lang tid.

Mangelfull internkontroll.

Tjenesten har ikke hatt et fungerende internkontrollsystem. Det har vært vilkårlig hvilke avvik som har blitt fanget opp og av hvem, og om og på hvilken måte de har blitt meldt videre.

Internkontrollsystemet har ikke vært etterprøvbart, det har ikke vært et system der avdelingsledelse og kommuneledelse har kunnet gå inn og holde seg oppdatert om avvik, status og hvem som er gitt ansvar for å lukke avvikene.

Dette har åpenbart forsterket utviklingen av avvik i tjenesten, og vært medvirkende til at de har kunnet vokse seg så store og alvorlige i så lang tid.

Barnevernleders ansvar.

Det er definert i barnevernloven at alle kommuner plikter å ha en barnevernadministrasjon. Det slås videre fast at barnevernadministrasjonens leder (barnevernleder) er ansvarlig for å utføre oppgavene gitt i barnevernloven, med mindre Kommunestyret velger å legge disse til et folkevalgt organ.

Barnevernleder er kommunens øverste myndighet i alle barnevernfaglige spørsmål som ikke er lagt til et folkevalgt organ. Det er med andre ord barnevernleders ansvar å varsle kommuneledelse/kommunestyret dersom barneverntjenesten ikke klarer å utføre sine oppgaver gitt i Lov om barneverntjenester på en faglig forsvarlig måte.

For å kunne gjøre nødvendige faglige vurderinger med hensyn til hvorvidt tjenesten leverer forsvarlig kvalitet, og for å kunne vurdere hvilke konsekvenser avvik, sykefravær, lav bemanning og andre forhold får for kvaliteten i arbeidet, er det helt avgjørende at barnevernadministrasjonens leder har en meget sterk barnevernfaglig kompetanse og erfaring.

Det er videre avgjørende at tjenestens lederteam samlet sett er av tilstrekkelig størrelse, og har rett faglig kompetanse.

Kommunene har ved flere anledninger gjort grep for å lukke avvikene, og begge kommuner har hatt oppfølging fra Fylkesmannen. Til tross for dette har de samme typer avvik dukket opp igjen flere ganger.

Det er grunnlag for å trekke den konklusjonen at grepene som har vært gjort i perioden 2010 – 2017 ikke har vært omfattende og brede nok til å skape en varig lukking av avvikene og en stabil tjeneste som leverer forsvarlige barneverntjenester.

Oppsummering.

Tilsynene i 2011 og 2016 samt klagesaker i enkeltsaker behandlet av Fylkesmannen i perioden 2010 – 2017, avdekker omfattende og alvorlige avvik. Avvikene er gjennomgående innenfor de samme områdene i hele perioden.

Søndre Land kommune hadde avvik etter tilsynet i 2011 helt frem til sammenslåing. Nordre Land kommune hadde kommet lenger i lukking av 2011-avvikene, men hadde også store utfordringer forut for tidspunktet for sammenslåing.

Utfordringene i tjenesten i begge kommuner før sammenslåing har blitt videreført etter sammenslåing, og har mange likheter. Disse har etter sammenslåingen blitt forsterket, og har økt i alvorlighetsgrad, uten at dette har blitt fanget opp og håndtert av tjenestens ledere.

Manglende faglig kompetanse på barnevernledernivå, for lite lederressurser i tjenesten, samt manglende kontrollrutiner har trolig ført til at avvikene har fått vokse seg betydelig større enn nødvendig, og betydelig større og mer omfattende enn kommuneledelse og kommunestyret har fanget opp. Videre har en utilstrekkelig bemanningssituasjon over lang tid, og en for dårlig kvalitetssikring ført til en uforsvarlig faglig situasjon.

Det har over tid ved flere anledninger vært formidlet en ressursmangel, men kanskje ikke i tilstrekkelig grad hvilke konsekvenser ressursmangelen har fått, hverken for tjenestens evne til å utføre et faglig forsvarlig arbeid, eller konsekvenser for det enkelte barn.

Det må videre understrekes, at dersom en tjeneste over tid er i en situasjon med manglende kompetanse i ledelsen, manglende eller lite hensiktsmessige rutiner og liten individuell oppfølging av saksbehandlere, vil dette føre til ineffektivitet og forsterke opplevelsen av ressursmangel.

Kapittel 4. Fremtidig utvikling av Land barneverntjeneste.

Årsakene til situasjonen i Land barneverntjeneste er sammensatte, og en løsning vil kreve omfattende tiltak på flere områder over flere år. Det anses at de tiltak som foreslås i dette kapittelet er vesentlige for å lukke avvikene, bygge opp en forsvarlig tjeneste og unngå at kommunen havner i samme situasjon på nytt.

4.1. Tiltak 1: Organisering av tjenesten.

Organiseringen av tjenesten har til hensikt å sikre tett og god oppfølging av alle saksbehandlere, tilstrekkelige lederressurser til å sikre både tett faglig oppfølging individuelt og i fagmøter, samt ressurser nok til å opprettholde kontroll og oversikt som er tilstrekkelig til å fange opp og lukke avvik før de blir for store. Det er videre et vesentlig moment at organiseringen skal sikre mulighet for kompetanseheving, spesialisering og faglig forsvarlighet innenfor hvert teams spesialområde.

Tjenesten foreslås organisert som i dag, i 3 team; mottak/undersøkelsesteam, tiltaks- og ressurs/familieteam og fosterhjemsteam.

En slik organisering innebærer en spesialisering av medarbeiderne, noe som kan føre til at saksbehandlere i større grad kan brukes som eksperter innen ulike fagområder. Ved en slik organisering vil de ansatte bruke mindre tid på å heve kompetansen på alle områder, og det vil være lettere for ledelsen å drive målrettet kompetanseheving.

Også teamledere bør spesialiseres, både innen lederoppgavene, men også innen det feltet man er teamleder for. Det innebærer at teamledere ikke bør ha fast saksbehandlingsansvar slik det er pr. i dag, men ansvar for å påse at teamets oppgaver blir utført på forsvarlig måte, og bistå/støtte i saksbehandling ved behov.

Ved å la teamledere spesialisere seg vil man oppnå den virkning man ønsket da man innførte teamledernivået; Man får bedre oversikt og kontroll over saksmengden. Teamledere skal ha veiledningsansvar for saksbehandlere i sitt team. Det krever at teamleder har tid til å holde seg orientert om faglige oppdateringer. Teamleder skal også være tilgjengelig for saksbehandlerne, og bistå ved vanskelige samtaler, saksdrøftinger o.l.

Å fortsatt gi teamledere fast saksbehandlingsansvar vil fjerne deres tilgjengelighet og mulighet til å sikre videreføring av eksisterende kompetanse og utvikling av ny kunnskap og kompetanse hos den enkelte medarbeider.

1. Mottak/undersøkelsesteam:

Det foreslås at teamet deles i 2 med en mindre gruppe som mottar og avklarer meldinger.

➤ **Mottak meldinger:**

- Vurdere innkomne meldinger iht. Lov om barneverntjenester § 4-2.
- Tildele nye undersøkelser til saksbehandler i undersøkelsesteamet.
- Meldingsmøte avholdes 2 ganger pr. uke.
- Mottaksgruppen består av leder (assisterende leder i leders fravær), teamleder undersøkelse samt 1 fast saksbehandler fra undersøkelsesteamet.

➤ **Undersøkelsesteam:**

- Jobbe forebyggende for å sikre at barn og unge vokser opp i trygge og forutsigbare hjem.
- Gjennomføre undersøkelser iht. lover, regler og rutiner.
- Sette i verk tiltak i akutte situasjoner.
- Sikre forsvarlig saksbehandling og dokumentasjon.
- Fatte vedtak iht. Lov om barneverntjenester kap. 4 eller utarbeide forslag til omsorgsovertakelse for endelig avgjørelse i Fylkesnemnda for sosiale saker.

- Plassere barn i fosterhjem eller behandlings- og opplæringsinstitusjoner, både frivillig og uten samtykke.
- Samarbeide med og henvise til andre instanser og institusjoner.
- Bistå i klagesaker.
- Drøfte saker i fagmøte og individuelle veiledninger.
- Undersøkelsesteamet består av 6 saksbehandlere samt teamleder.

2. Tiltaks- og familie-/ressursteam:

Det foreslås at teamet deles i 2 med en nivådeling av tiltakene etter en trappetrinnsmodell. De fleste sakene vil være i tiltaksteamet hvor det er saksbehandler selv som utfører tiltakene. I de tyngre sakene med behov for mer spisskompetanse, som for eksempel familieterapi eller annen veilederkompetanse, vil familie-/ressursteamet kunne kobles på. Selv om Familie-/ressursteamet kobles på er det fortsatt saksbehandler i tiltaksteamet som har saksbehandlingsansvar for saken.

Begge team foreslås ledet av samme teamleder. På den måten sikres en oversikt over hvilke saker som kan være aktuelle å overføre til ressursteamet samt kapasiteten i teamet. Også undersøkelsesteamet og fosterhjemsteamet kan benytte tiltak fra ressursteamet hvis det er behov.

➤ **Tiltaksteam:**

- Jobbe forebyggende for å sikre at barn og unge vokser opp i trygge og forutsigbare hjem.
- Sikre forsvarlig saksbehandling og dokumentasjon.
- Fatte vedtak iht. Lov om barneverntjenester kap. 4 eller utarbeide forslag til omsorgsovertakelse for endelig avgjørelse i Fylkesnemnda for sosiale saker.
- Plassere barn i fosterhjem eller behandlings- og opplæringsinstitusjoner, både frivillig og uten samtykke.
- Lage tiltaksplan for hvert enkelt barn som er registrert med tiltak.
- Jevnlig evaluere iverksatte tiltak iht. Lov om barneverntjenester § 4-5.
- Jobbe i familier, i hovedsak i deres hjem, med kartlegging, tilsyn samt utarbeidelse og gjennomføring av tiltak i samarbeid med familien.
- Samarbeide med og henvise til andre instanser og institusjoner.
- Vurdere og henvise saker til ressursteamet.
- Saksbehandle tiltakssaker som benytter seg av ressursteamet.
- Bistå i klagesaker.

- Drøfte saker i fagmøte og individuelle veiledninger.
- Tiltaksteamet består av 5 saksbehandlere samt teamleder.

➤ **Familie-/ ressursteam:**

- Samarbeide tett med saksbehandler i tiltaksteamet.
- Gjennomføre tiltak i samarbeid med familien og saksbehandler i tiltaksteamet.
- Jevnlig evaluere måloppnåelse med familien og saksbehandler tiltaksteamet iht. Lov om barneverntjenester § 4-5.
- Fortløpende dokumentere arbeidet samt utarbeide en avsluttende skriftlig rapport.
- Har ikke saksbehandlingsansvar.
- Delta på drøftinger i fagmøte og individuelle veiledninger med ansvarlig saksbehandler tiltak.
- Ressursteamet består av 1 tiltaksarbeider, 3 familieveiledere/familieterapeuter.

3. Fosterhjemsteam:

- Godkjenne fosterhjem.
- Gjennomføre lovpålagte tilsyn med fosterhjemmene.
- Veilede fosterhjem.
- Bistå ved gjennomføring av samvær.
- Engasjere tilsynsfører for alle fosterbarn i kommunen.
- Utarbeide forslag til endring i samvær for endelig avgjørelse i Fylkesnemnda for sosiale saker.
- Bistå i klagesaker.
- Sikre forsvarlig saksbehandling og dokumentasjon.
- Drøfte saker i fagmøte og individuelle veiledninger.
- Fosterhjemsteamet består av 4 saksbehandlere samt teamleder.

Tjenesten foreslås videre, som i dag, delt inn i 3 nivåer; ledernivå, teamledernivå og saksbehandlernivå.

Da den felles barneverntjenesten ble opprettet ble det argumentert for at man ikke ønsket en topptung modell. Begrunnelsen var blant annet at størrelsen på tjenesten gjorde at fagansvaret og

det overordnede ansvaret ville kunne ivaretas av en fagansvarlig og en avdelingsleder. Det ble videre begrunnet med at en topptung modell ville føre til en reduksjon av saksbehandlerressursene, noe som ikke var ønskelig.

Man kan i ettertid si at det ble valgt en for «topplett» modell da tjenestene ble slått sammen. Det er godt dokumentert at det ikke var mulig for en fagansvarlig å ha oversikt og kontroll over faglig kvalitet i alle sakene. Til det var, og er, saksmengden for stor. Det har heller ikke vært mulig for barnevernleder å ha oversikt og ivareta det overordnede ansvaret for en forsvarlig drift.

Arbeidsoppgavene på ledernivå er for mange til at en klarer å utføre dem alene. De massive avvikene vil for en periode kreve betydelig ekstra ressurser, i tillegg til ordinær drift. Oppgaven med å bygge opp en barneverntjeneste som kan yte forsvarlige tjenester er svært stor, og krever mer ressurser på ledernivå. Ved å innføre et ledernivå som består av leder og assisterende barnevernleder, vil det være mulig å utføre begge oppgavene samtidig; lukking av avvik samt bygge en forsvarlig tjeneste. Ved å styrke barneverntjenestens ledelse med både leder og assisterende leder sikrer man at tjenesten til enhver tid har en leder til stede. Assisterende leder skal i praksis kunne overta ledelsen av hele tjenesten når det er nødvendig.

Assisterende barnevernleder vil ha særlig ansvar for utvikling, implementering og oppfølging av rutiner og saksbehandlingsmaler for å sikre en forsvarlig saksbehandling iht. gjeldene lover, regler og rutiner. Et av de største avvikene i Fylkesmannens tilsyn i november 2016 omhandlet manglende internkontroll. Ledelsen hadde liten kontroll og oversikt over hvordan tjenesten ble drevet. Manglende rutiner, og oppfølging av de, er en stor del av den interne kontrollen. Ved å tydeliggjøre ansvaret for disse oppgavene sikrer man at arbeidet faktisk blir gjort, og ikke forsvinner i mengden av andre arbeidsoppgaver. Erfaringer hittil viser at man samler for mange arbeidsoppgaver på en stilling, noe som fører til at man hele tiden må konsentrere seg om de mest presserende oppgavene. Andre like viktige oppgaver som rutineutarbeidelse og implementering, blir dermed nedprioritert, noe som fører til at man aldri får på plass en robust struktur som sikrer forsvarlige tjenester.

Kommunen har til enhver tid ansvar for forsvarlig internkontroll. Ved å oppfylle kravene til ledelse og kontroll er sannsynligheten stor for at svikt kan forebygges eller avdekkes raskere og, rettes opp før det skjer for stor skade.

De demografiske utfordringene i begge kommuner fører til at barneverntjenesten har flere og mer komplekse saker enn befolkningstallet skulle tilsi sett i forhold til landsgjennomsnittet. Det krever dermed en større tjeneste enn landsgjennomsnittet skulle tilsi. Behovet for et ledernivå vil vedvare selv etter at tjenesten er bygget opp igjen.

Landsomfattende tilsyn ved kommunale barneverntjenester viser at det svikter i ledelse og kontroll av tjenesten, noe som fører til svikt i planlegging, kontroll og korrigerende av praksis. Ved å dele tjenesten inn i 3 nivåer sikrer man oversikt og kontroll over tjenesten. Det vil blant annet bli lettere å fange opp avvik fordi man har kapasitet nok til å kunne styre tjenesten på et mer detaljert nivå. Det vil videre være ressurser nok til å endre praksis der det er nødvendig, og sikre at endring faktisk skjer.

En teamleder i hvert team gjør det enklere å ha oversikt over sakene, og sikre at det utføres en forsvarlig saksbehandling.

Den merkantile ressursen er tenkt lagt i stab. Det er vesentlig at den merkantile ressursen har noe barnevernfaglig kompetanse og kjennskap til barneverntjenestens ansvarsområder.

1. Ledernivå:

Består av leder og assisterende leder. Disse skal i fellesskap lede tjenesten. Det bør være ukentlige møter b.la. for å sikre utvikling og implementering av rutiner, internkontroll og forsvarlig drift av tjenesten.

- **Leder:**
 - Ansvar for den daglige driften av barneverntjenesten sammen med tjenestens ledergruppe.
 - Har rollen som Barnevernadministrasjonens leder, med de myndigheter som følger etter lov om Barneverntjenester.
 - Overordnet ansvar for faglig ledelse og fagutvikling.
 - Budsjettansvar.
 - Personalansvar.
 - Resultatansvar (sikre lovpålagte oppgaver, samt oppgaver jf. plan- og styringsdokumenter).
 - Delta i planlegging av gjennomføring av felles opplæring, veiledning og interne møter.
 - Ansvar for tjenestens utadrettede virksomhet og for å fremme tjenestens samarbeid med andre instanser i kommunen.

- **Assisterende leder:**
 - Ansvar for den daglige driften av barneverntjenesten sammen med tjenestens ledergruppe.
 - Ansvar for faglig ledelse og fagutvikling.
 - Sikre videreføring av eksisterende kompetanse og utvikling av ny kunnskap og kompetanse hos den enkelte medarbeider.
 - Bistå saksbehandlere i sitt daglige arbeid gjennom fast veiledning og oppfølging.
 - Avklare akuttsaker og meldinger.
 - Delta i planlegging av gjennomføring av felles opplæring, veiledning og interne møter.

- Har alle myndigheter ved barnevernleders fravær, og fungerer som barnevernleder når barnevernleder ikke er til stede.
- Ansvar for utvikling, revidering, implementering og oppfølging av rutiner og maler.
- Ansvar for riktig bruk av fagsystem.
- Sikre forsvarlig saksbehandling iht. gjeldene lover, regler og rutiner.
- Ansvarlig for tjenestens internkontrollsystem, og for til enhver tid å ha oversikt over avvik og avviksarbeid.

2. Teamledernivå:

Består av teamlederne for de ulike teamene. Det bør være ukentlige møter mellom teamledere og ledernivå bla. for å sikre implementering av rutiner, internkontroll og forsvarlig drift av tjenesten. Det vil også være nødvendig med jevnlige møter for å overføre saker og ha oversikt over kapasitet i de enkelte team.

- **Teamleder:**
 - Ansvar for å sikre videreføring av eksisterende kompetanse og utvikling av ny kunnskap og kompetanse hos den enkelte medarbeider.
 - Bistå saksbehandlere i sitt daglige arbeid gjennom fast veiledning og oppfølging.
 - Skal ikke ha fast saksansvar for egne saker.
 - Ansvar for å samarbeide med assisterende leder om oppfølging av saksbehandlere vedrørende avvik, kvalitet og faglig forsvarlighet.

3. Saksbehandlernivå:

Består av saksbehandlere i de ulike teamene. Det bør være fagmøter med teamleder annenhver uke bl.a. for å sikre implementering av rutiner, saksdrøftinger og forsvarlig saksbehandling.

I tillegg vil det være individuell veiledning for hver saksbehandler annenhver uke blant annet for å sikre forsvarlig saksbehandling.

- **Saksbehandler:**
 - Utføre saksbehandling etter gjeldende lover, regler og rutiner.
 - Gjennomføre tiltak.

- **Tiltaksarbeider/familieveileder/ familieterapeut:**
 - Jobbe med de mest alvorlige og komplekse tiltakssakene i tjenesten, der det krever mer spesialisert kompetanse enn det saksbehandler selv innehar.
 - Utføre familieveiledning og tiltaksarbeid for barneverntjenesten, etter vedtak og oppdragsbeskrivelse.

- **Merkantil ressurs:**
 - Ansvar for scanning av innkommende post.
 - Ansvar for vakttelefonen.
 - Ansvar for utskrift fra folkeregisteret.
 - Ansvar for arkiv.
 - Fakturabehandling.

Det er pr. i dag 21 årsverk i barneverntjenesten fordelt på følgende stillinger:

- Leder: 1 årsverk.
- Merkantil: 1 årsverk.
- Teamleder: 3 årsverk.
- Saksbehandler: 15 årsverk.
- Tiltaksarbeider: 1 årsverk.

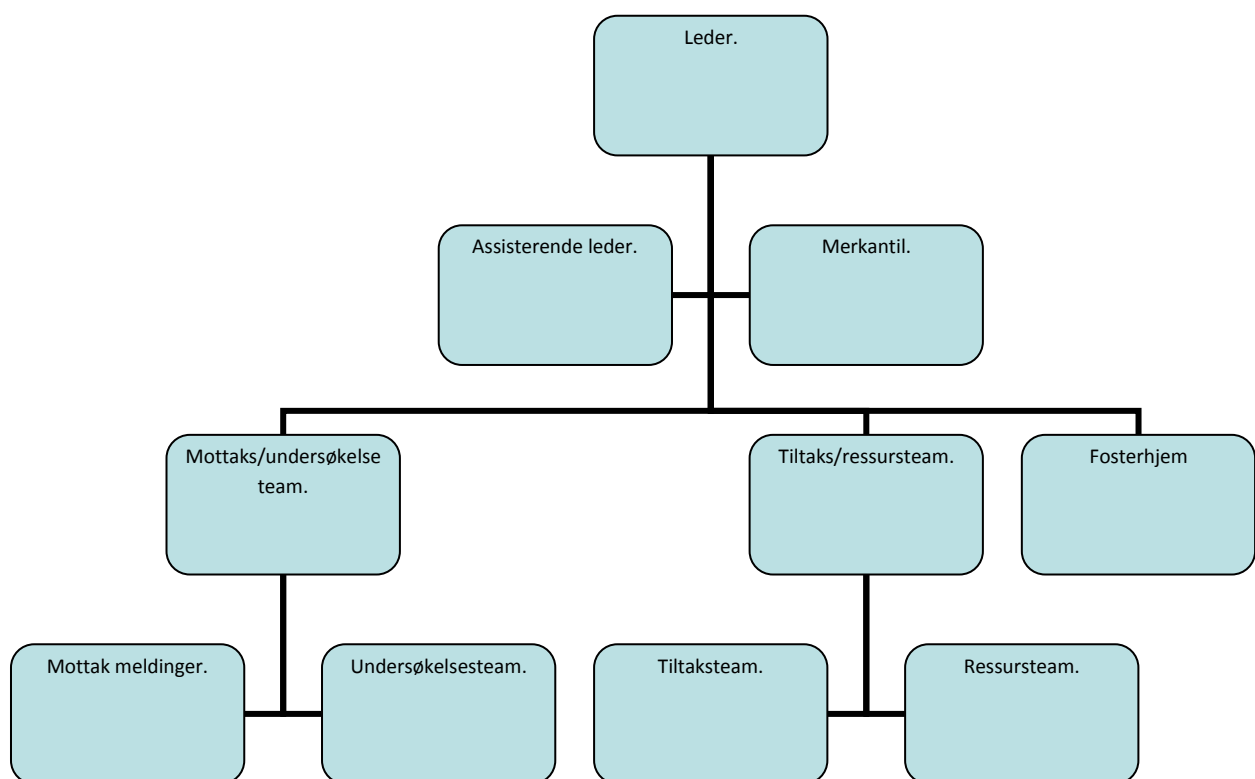
Av dette er 2 saksbehandlerstillinger vakante.

Med den foreslåtte organiseringen vil barneverntjenesten bestå av 25 årsverk fordelt på følgende stillinger:

- Leder: 1 årsverk.
- Assisterende leder: 1 årsverk.

- Merkantil: 1 årsverk.
- Teamleder: 3 årsverk.
- Saksbehandler: 15 årsverk.
- Tiltaksarbeider: 1 årsverk.
- Familieveileder/terapeut: 3 årsverk.

Organisasjonskart over Land barneverntjeneste.



4.2. Tiltak 2: Strukturer.

Kontorlokaler.

For at barneverntjenesten skal yte forsvarlige tjenester til sine brukere er det nødvendig med ytre strukturer som er hensiktsmessige, og bidrar til dette. Pr. i dag er det ikke nok kontorplasser til alle ansatte, og mange må starte arbeidsdagen med å «gå på leting» etter en ledig plass. I tillegg må de fleste dele kontor. Det fører til at det ikke er mulig å gjennomføre møter på kontoret. Det vanskeliggjør også muligheten for blant annet telefonsamtaler fordi det virker forstyrrende på den

andre. Også drøftinger, oppdateringer og samtaler med andre om ulike brukere virker forstyrrende på den som ikke har del i saken men deler samme kontor.

Som et sikkerhetsmessig tiltak, og som et tiltak for å sikre at taushetsplikten overholdes, har barneverntjenesten blitt stengt av slik at man ikke lenger har fri tilgang. Det er imidlertid ett kontor og møterom utenfor det avsperrede området. Saksbehandlere som ikke finner et ledig kontor i det avsperrede området blir henvist hit. Det fører til at man er avskjermet fra resten av tjenesten, og spesielt det sikkerhetsmessige aspektet ved dette er problematisk. Man har ikke mulighet til å tilkalle hjelp eller komme seg i sikkerhet når man benytter seg av dette kontoret. Man risikerer også at opprørte brukere kan gå løs på de som benytter kontoret uten at de i utgangspunktet har noe med saken å gjøre. Når man er fortvilet og opprørt skiller man ikke alltid på de enkelte ansatte, men ser tjenesten som en helhet. Da kan en ansatt som ikke har noe med saken å gjøre bli utsatt for en brukers fortvilelse ene og alene fordi man er ansatt i tjenesten.

I tillegg til mangelen på kontorer er det mangel på møterom. Barneverntjenesten disponerer i dag 2 møterom og et samtalerom, hvorav det siste er utenfor det avsperrede området. Samtalerommet har i tillegg de samme utfordringene som beskrevet ovenfor for kontoret. Det andre møterommet er større, og blir benyttet til bl.a fagmøter. Det betyr at møterommene er opptatt 2 dager hver uke. Kombinasjonen av for få kontorer og for få møterom fører til at det til tider er svært vanskelig å gjennomføre møter.

Tjenesten har pr. i dag ikke et egnet rom for å gjennomføre barnesamtaler.

Det er viktig at alle rom er godt isolerte slik at samtaler i ett rom ikke høres i naborommet.

Mangelen på nok kontorer fører til en rekke ulemper, og er problematisk for både brukere og ansatte. Det er derfor viktig at tjenestens arealer tilpasses tjenestens størrelse, og at hver ansatt har sitt eget kontor hvor man kan ha møter med brukere. Det er nødvendig med flere møterom hvor man kan ha større møter. Det er videre nødvendig med tilpassede møterom for barnesamtaler. Dette kan lages slik at det er fleksibelt, og kan brukes som et ordinært møterom når det er nødvendig. Møterommene bør samles slik at de er ett sted i lokalet.

Hensynet til våre brukere.

Ifølge yrkesetiske prinsipper fra FO har barneverntjenestens brukere krav på å bli møtt med respekt og verdighet. Barneverntjenesten har etter Lov om barneverntjenester § 6-7 taushetsplikt om de forhold den blir kjent med under sitt arbeid. Både respekt og konfidensialitet er ett av grunnlagene for tillitt og samarbeid. Begge deler vanskeliggjøres ved at de ansatte må dele kontor. Slik situasjonen er i dag blir en ansatt «kastet ut» av kontoret slik at den andre skal kunne ha et møte. Man kan oppleve å bli forstyrret i møtene man har fordi den andre må hente noe på kontoret e.l. Det skaper unødvendig støy, og er lite verdig for brukerne. Det setter også taushetsplikten på prøve ved at informasjon utilsiktet deles ved at ansatte som ikke er del i en sak likevel får informasjon om saken når den drøftes. Også for brukerne kan det oppleves belastende å møte ansatte man kjenner bare fordi vedkommende deler kontor med den brukeren skal ha møte med.

En annen utfordring er at det er svært lytt mellom kontorene, noe som fører til at man kan høre hva andre sier. Å høre at andre ler og prater eller er sinte og roper er ikke spesielt ivaretagende og verdig når man selv kanskje har et alvorlig budskap å komme med.

Arkiv.

Barneverntjenesten har dokumentasjonsplikt. Barneverntjenesten har et eget fagsystem hvor saksbehandlingen av de enkelte barnevernssakene blir journalført og arkivert. Ut fra hensynet til taushetsplikten er det en forutsetning at barneverntjenesten har et eget arkiv adskilt fra arkivene til andre kommunale tjenester. Arkivet til barneverntjenesten består i dag av arkivskuffer hvor man legger pappmapper alfabetisk sortert. Det skilles mellom kommunene i arkivet. Arkivet er pr. i dag underdimensjonert, noe som fører til at noen skuffer er svært fulle. Det er lite oversiktlig, og til dels vanskelig å finne eller få ut mapper. Arkivet er ikke laget for å ivareta de sakene hvor Fylkesnemnda for sosiale saker har vedtatt at det skal være sperret adresse eller «kode 6 saker». Disse sakene krever større grad av tilrettelegging hva angår sikkerhet slik at ikke alle ansatte har tilgang til mappene, kontroll over tilgang etc.

Det er besluttet at barneverntjenesten skal gå over til elektronisk arkiv. Dette er imidlertid utsatt på ubestemt tid. Overgangen til elektronisk arkiv bør skje så snart det er mulig.

Arkivet må dimensjoneres til det faktiske behovet, og det må tas hensyn til saker med sperret adresse/ ny identitet, såkalte «kode 6 saker».

Elektronisk avvikssystem:

Tjenesten har tidligere ikke hatt et fungerende internkontrollsystem. Det har vært vilkårlig hvilke avvik som har blitt fanget opp og av hvem, og om og på hvilken måte de har blitt meldt videre. Internkontrollsystemet har ikke vært etterprøvbart, og det har ikke vært et system der avdelingsledelse og kommuneledelse har kunnet gå inn og holde seg oppdatert om avvik, status og hvem som er gitt ansvar for å lukke avvikene. For å få en oversikt over avvik, og status i lukkearbeidet er det viktig at det innføres et elektronisk avvikssystem for å sikre kvalitetsarbeidet.

4.3. Tiltak 3: Rutiner.

- Ny rutinehåndbok skal ferdigstilles innen 30.04.2018.
- Implementering av nye rutiner skal gjennomføres i perioden 01.05 – 31.12. 2018.
- Evaluering av nye rutiner skal gjennomføres første kvartal 2019.

4.4. Tiltak 4: Kompetanseutvikling.

Det stilles et stadig økende krav til kompetanse og erfaring i kommunal barneverntjeneste. Lovgiver planlegger i tillegg å tilføre kommunene ytterligere oppgaver og ansvar på barnevernfeltet.

Det finnes i dag ingen nasjonale krav eller føringer for hvilken kompetanse barneverntjenesten trenger. Bufdir utreder imidlertid for tiden kompetansebehovene i barneverntjenesten. Utredningen vil bidra til å tydeliggjøre hvilke forventninger som bør stilles til kompetanse i tjenesten, og dermed også gi tjenesten et verktøy for systematisk kompetanseheving.

Første del av Bufdirs utredning gir en oversikt over de mest sentrale kompetanseområdene barneverntjenesten bør besitte. Kompetansebehovet blir delt i tre nivåer:

- Kompetanse den enkelte medarbeider bør besitte.
- Kompetanse tjenesten samlet sett bør besitte.
- Kompetanse tjenesten må ha tilgang til.

Det finnes ingen dokumentasjon på at det har vært gjennomført systematisk kompetanseheving i barneverntjenestene i kommunene før sammenslåingen. Det samme gjelder etter at tjenestene ble slått sammen. Dette har ikke vært prioritert, noe som heller ikke har vært mulig med de ressursene tjenesten har rådd over. Den type kompetanseheving det er snakk om krever ressurser og overskudd, både i opplæringsfasen og i implementeringsfasen.

I tillegg har det blitt ansatt nyutdannede som kun har grunnkompetanse samt personer med fagkompetanse eller arbeidserfaringer som i utgangspunktet er lite relevant for tjenesten. For å kunne utføre forsvarlige tjenester vil det derfor være nødvendig å gjennomføre opplæringstiltak både for å tilføre tjenesten nødvendig kompetanse, men også for å opprettholde allerede eksisterende kompetanse i tjenesten.

Det anbefales individuell faglig veiledning til barnevernleder og assisterende barnevernleder, samt gruppeveiledning til et samlet lederteam gitt av samme veileder.

Tjenestens kompetansebehov vil bli utførlig beskrevet i en kompetanseutviklingsplan. Denne vil bli ferdig innen utgangen av november 2017.

4.5. Tiltak 5: Hvordan rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte.

Land barneverntjeneste har hatt og har et dårlig omdømme, og har strevd med å få kvalifiserte søkere til utlyste stillinger. Tjenestens omdømme har ikke blitt bedre etter alle medieoppslag i etterkant av tilsynet i november 2016.

For å få kvalifiserte søkere i fremtiden er det viktig at kommunen satser på barneverntjenesten slik at den kan bli en attraktiv plass å arbeide. Like viktig som å få kvalifiserte søkere til nye stillinger er det å sørge for at de som har opparbeidet seg erfaring blir værende. Gjennomtrekk av ansatte er ulønnsomt. Et av de viktigste tiltak kommunen kan gjøre for å sikre rekruttering og beholde kvalifiserte ansatte er å sørge for at det bevilges nok ressurser til å bygge opp igjen tjenesten. Ved å satse på en robust og faglig god tjeneste som gir rom for kompetanseutvikling, vil tjenesten kunne fremstå som svært attraktiv, og unngå å miste verdifull kompetanse. Dette vil også kunne føre til reduksjon av sykefraværet, som er svært høyt i tjenesten.

Barnevernet er et felt som stiller krav til stabilitet og kontinuitet for å gjøre en god jobb. FO leder Mimmi Kvisvik sier i et intervju at FO er bekymret over at barnevernet har relativt stor gjennomtrekk av ansatte. Rapporter viser at barnevernspedagoger og sosionomer er mer stabile enn andre utdanningsgrupper. FO mener derfor at det er viktig å ha fokus på barnevernfaglig og sosialfaglig kompetanse i rekrutteringen til barnevernet. Blant annet vil verdsetting av kompetanse gjennom å skape faglige karriereveier være viktig for å motivere til en karriere innenfor barnevernet. Dessuten er det viktig med rom, tid og strukturer for refleksjon og veiledning tilpasset så vel nyansatte som de mer erfarne. I tillegg er lønnsnivå, uttelling for ansiennitet og videreutdanning/master sentralt, understreker Kvisvik.

Hun påpeker at det også viktig er viktig å sikre rekruttering til kommunalt barnevern. FO mener det er foruroligende at gjennomtrekket er størst blant de yngste ansatte. Å sikre at yngre arbeidstakere blir værende i kommunalt barnevern, er helt nødvendig for å ivareta og videreutvikle den barnevernfaglige kompetansen i den enkelte barneverntjeneste. Både her og nå, men også for fremtiden, sier FO-lederen.

Hun minner om at FO har vært - og er - en sterk pådriver for å sikre det kommunale barnevernet flere stillinger. Med flere ansatte vil også arbeidspresstet minske. FO antar at det svært høye arbeidspresstet som finnes i mange kommunale barneverntjenester også bidrar til høy turnover blant de ansatte. Å ansette flere fagfolk i den kommunale barneverntjenesten er fortsatt noe av det viktigste politikerne kan gjøre for å gi de mest utsatte barna best mulig hjelp.

4.6. Tiltak 6: Tverrfaglig samarbeid.

Et godt fungerende tverrfaglig samarbeid er helt vesentlig for at barnevernet skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver på en faglig forsvarlig måte.

Barneverntjenesten er ikke selv ute og «oppdager» omsorgssvikt i familier. Man er helt avhengig av at andre tjenester overholder sin lovpålagte meldeplikt, slik at barneverntjenesten kan undersøke forholdene man er bekymret for. I undersøkelsesfasen er barneverntjenesten avhengige av å innhente opplysninger fra ulike samarbeidspartnere, som skole, barnehage, helsestasjon mm.

Mange av familiene der barnevernet har tiltak inne er i kontakt med flere ulike deler av hjelpeapparatet samtidig. Når tiltak settes inn vil et godt tverrfaglig samarbeid gjøre sjansene større for at man klarer å gi riktig hjelp.

4.7 Tiltak 7: Arbeidsmiljø

Det har i flere sammenhenger framkommet at det over lang tid har vært utfordringer ift samarbeid i kommunene, både internt i barnevernet, i ledelseslinja, med og mot andre tjenester. Dette har påvirket arbeidsmiljøet og samarbeidet over tid, og har medført en kultur i kommunene som gjør det ekstra utfordrende å ha fokus på oppgavene som skal løses, og samarbeide til barna og familiens beste.

Det blir referert til opplevelser på flere nivå og mellom flere tjenester, at det er en grunnleggende mistillit til både ledere og ansatte, det er uklare linjer og uformelle ledere på flere nivåer gjør i mange sammenhenger arbeidshverdagen tung og lite effektiv, og tjenester blir vanskelige og utfordrende å lede.

I barneverntjenesten er det flere episoder og erfaringer som ligger bakover i tid er ubearbeidet og for mange vanskelig å legge bak seg. Disse blir dessverre til tider brukt som begrunnelse for mistillit og skaper utfordringer både i ledelseslinjen og i arbeidsmiljøet. Det er en opplevelse hos mange at man svinger fra å ha tillit i en periode, til å ikke ha tillit i neste periode. Dette skaper en uforutsigbar situasjon, gjør det vanskelig å gå på jobb og vanskelig å holde fast ved egen trygghet i det daglige arbeidet.

Dette må tas tak i, evt med ekstern bistand, hvis ikke vil man ikke komme helt i mål med å bygge opp barneverntjenesten til et faglig forsvarlig nivå.

Kapittel 5. Ressursbehov og stillingstyper.

Det er behov for å styrke barneverntjenesten med 4 årsverk. Økningen i årsverkene består av opprettelse av nye stillinger; assisterende leder og 3 familieveileder/terapeuter.

Det må i tillegg påregnes 2-3 årsverk innleie over en periode på flere år for å sikre at tjenesten har ressursene som trengs i kvalitets- og oppryddingsarbeidet. Det foreslås en innleid konsulent i overtall på hvert av tjenestens tre team i denne perioden. Innleie vil i tillegg kompensere for sykmeldinger og nyutdannede saksbehandlere som ikke kan ha eget saksbehandleransvar.

Barneverntjenestens saksmengde og utfordringer kan variere i stor grad. Sykmeldinger, den enkeltes erfaring og kompetanse, sakstype og saksmengde kan påvirke ressurs situasjonen i tjenesten. Barnevernleder er til enhver tid ansvarlig for å vurdere om tjenesten har ressurser til å utføre sine oppgaver på en faglig forsvarlig måte.

Det er behov for følgende stillinger:

- 4 nye årsverk fordelt på følgende stillinger:
 - Assisterende leder: 1 årsverk.
 - Familieveileder/terapeut: 3 årsverk.

Det er behov for følgende innleide ressurser i en overgangsperiode:

- Inntil 3 årsverk saksbehandler. Dette må være en kontinuerlig vurdering tillagt barnevernleders ansvar

Det er behov for følgende ressurser:

- Elektronisk kvalitets- og avvikssystem.
- Kontorer: 25 stk. med møtebord til 4 personer.
- 1 Mottak / kontor til merkantil.
- 2 møterom, ett med plass til 30, ett med plass til 15.
- 2 samtalerom med enveisglass og videoutstyr, hvorav ett tilpasset barnesamtaler.
- Pauserom: 1 stk.
- Arkivrom: 1 stk.

5.1. Finansiering.

Stillingene som familieveileder/terapeuter vil kunne finansieres ved å konvertere tiltaksmidler som i dag blir brukt på tiltak. Stillingene vil redusere kjøp av familieveiledning i komplekse og alvorlige saker tilsvarende kostnadene ved stillingene.

Også assisterende leder vil på sikt kunne finansieres ved konvertering av midler som i dag brukes på innleie. Dette kan eventuelt gjøres ved å ha et fast ansatt vikarteam / innsatsteam som erstatter innleie. En innleid konsulent koster mer enn dobbelt så mye per time som en fast ansatt. Et vikarteam ville måtte ha kompetanse på alle tjenestens områder, og settes inn der det til enhver tid er behov. Et slikt team ville også kunne bistå i akuttsaker. Besparelsen man da oppnår kan brukes på å finansiere assisterende leder.

Land barneverntjeneste har siden oppstart brukt mellom 4,7 millioner (2016) og 8,0 millioner (pr. sept. 2017) per år på innleide saksbehandlere. Sykefraværet har etter etablering av den interkommunale tjenesten i 2015, og de siste fem årene før sammenslåing, ligget stabilt høyt, mellom 20 – 35%. I tillegg kommer ansatte med delvis permisjon. Det er ingen signaler som skulle tilsi at sykefraværet vil gå vesentlig ned.

Legger vi til grunn at dagens behov for innleie vil være stabilt de kommende 3-5 år og ligge på et gjennomsnittlig behov mellom 5 – 8 årsverk, innebærer dette en mulighet for store innsparelser, og samtidig finansiering av det siste årsverket, dersom man erstatter innleien med en egen vikarpool.

Det er i tillegg to andre perspektiver som må tas med i vurderingen av finansieringen av stillingen:

1. Ved å opprette stillingen vil kommunen sikre den internkontrollen den etter loven er pålagt. Hensikten med den foreslåtte organiseringen er å unngå å komme i en tilsvarende situasjon igjen. Ved å bygge en solid organisasjon som er selvstendig i sin struktur, og ikke avhengig av den enkelte ansatte som tilfeldigvis sitter i en stilling, vil man unngå å måtte sette inn dyre ad hoc løsninger. Selv

om det koster noe nå å investere vil kommunen få det igjen på sikt ved å få en robust organisasjon som gir forsvarlige tjenester.

2. Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt for kommunen å investere i barneverntjenesten. Konsekvensene av at barn ikke får den hjelp de trenger og har krav på, vil forplante seg, ikke bare i fremtidige budsjetter for barneverntjenesten, men i fremtidige budsjetter i andre kommunale tjenester så som NAV, psykisk helse og helsesøstertjenesten for å nevne noen. Sosial arv er et stort problem i begge kommuner. Ved å investere i barneverntjenesten slik at den kan gi forsvarlige tjenester vil man kunne unngå at like mange faller utenfor. En barneverntjeneste med tilstrekkelig bemanning representerer derfor ikke bare bedre hjelp til en sårbar gruppe, det er også en fornuftig samfunnsøkonomisk satsing.

Antall saksbehandlerstillinger må evalueres innen utgangen av mai 2019. Det er viktig at perioder med mindre saksmengde eller positive endringer i tjenesten ikke umiddelbart tas til inntekt for at tjenestens ressurser kan reduseres. Dette må vurderes gjennom en grundig analyse og evaluering. Dersom evalueringen viser behov for ytterligere stillinger eller reduksjon av antall årsverk legges dette inn i budsjettprosessen høsten 2019.

Kapittel 6. Implementering – hvordan sikre stø kurs og unngå at samme avvik oppstår på nytt.

Det foreslås å gjennomføre 7 tiltak:

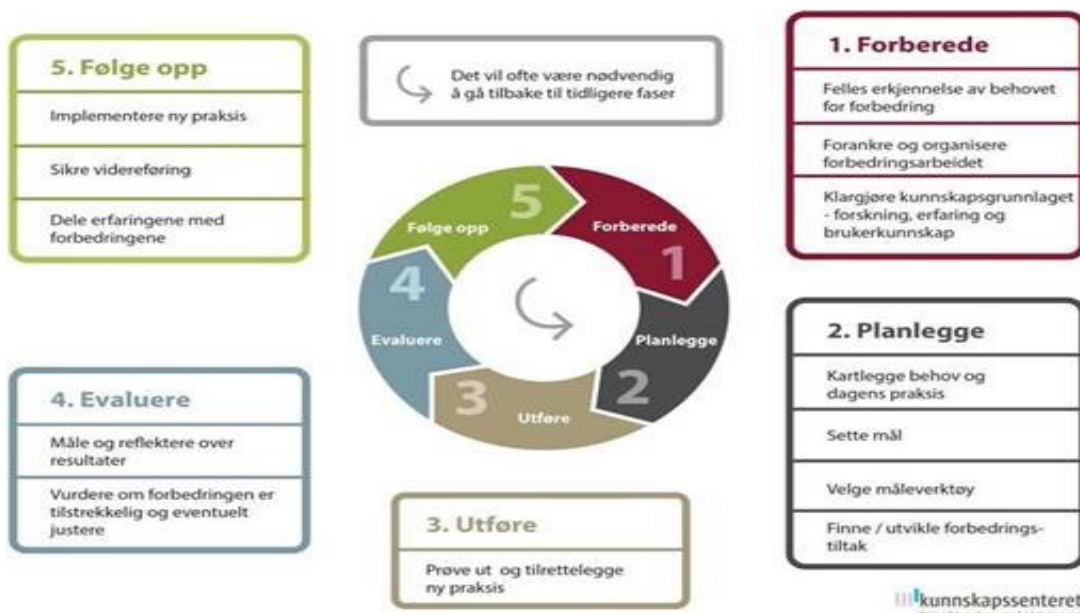
1. Organisering av tjenesten, jf. pkt. 4.1.
2. Strukturer, jf. pkt. 4.2.
3. Rutiner, jf. pkt. 4.3.
4. Kompetanseutvikling, jf. pkt. 4.4.
5. Rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte, jf. pkt. 4.5.
6. Tverrfaglig samarbeid, jf. pkt. 4.6.
7. Arbeidsmiljø og konflikthåndtering

Tiltakene har til hensikt å bygge en faglig forsvarlig tjeneste, slik at tilsvarende avvik ikke oppstår på nytt. De foreslåtte tiltak kommer i tillegg til planen for å lukke avvik funnet i Fylkesmannens tilsyn. Det er derfor viktig at planen for implementering og planen for å lukke avvik ses i sammenheng.

Det vil bli utarbeidet et arbeidsdokument hvor gjennomføring av tiltakene er utførlig beskrevet.

Ved implementering av tiltakene er det viktig at ansvaret for gjennomføringen kommer tydelig frem på alle nivåer. Det er naturlig at ansvaret fordeles på leder- og teamledernivå, hvor teamledernivået vil være den nærmeste leder til området tiltaket skal implementeres i mens ledernivået vil ha det overordnede ansvaret. På den måten sikres det at tiltaket faktisk gjennomføres.

Det er videre viktig at implementeringsprosessen inneholder en utprøvsperiode før tiltaket evalueres og eventuelt justeres.



Kapittel 7. Anbefalinger.

7.1. Oppsummering.

Avvikene som ble avdekket i Fylkesmannens tilsyn november 2016 er forårsaket av en systemsvikt der en rekke faktorer har sviktet samtidig, og over tid. Det er således ikke en person eller et forhold som kan lastes for avviket.

Ser man kommunenes demografiske og sosiale utfordringer i sammenheng med mer enn 10 år med store utfordringer i kommunenes barneverntjenester, i form av for lav bemanning, høyt sykefravær, for lav kompetanse både på saksbehandler og ledernivå samt en manglende internkontroll, har resultatet blitt en tjeneste med utfordringer som er dypt befestet.

Når man i barnevernsammenheng bruker begrepet alvorlige avvik, snakker man i realiteten om barn og familier som ikke har fått den hjelpen de har krav på etter Lov om barneverntjenester. Når dette pågår i en periode over mange år er det omfattende og langvarige grep som skal til for å rette opp forholdene. En saksmengde som i utgangspunktet er mer komplisert og ressurskrevende enn landsgjennomsnittet blir etter en slik periode ennå mer kompleks og alvorlig.

Barn som har levd i en familiesituasjon med alvorlig omsorgssvikt i en årrekke, foreldre som har ønsket og bedt om hjelp, som er i regelmessig kontakt med den tjenesten som skal hjelpe dem, men uten å få riktig hjelp, mister tillitten til systemet og håpet om en bedret livssituasjon. Dette elementet må tas i betraktning når man beregner hvilke grep og hvilke ressurser som skal settes inn for å bedre forholdene i tjenesten.

For at kommunen skal kunne yte forsvarlige tjenester til kommunens innbyggere, må den innrette virksomheten og gi rammebetingelser som gjør dette mulig. Tjenesten må videre ha ansatte med en erfaring og kompetanse som gjør den i stand til å yte forsvarlige tjenester.

Kommunene Nordre- og Søndre Land har en demografi med høyere andel uføre, trygdede og familier med helsemessige utfordringer enn landsgjennomsnittet. Slike utfordringer øker både saksmengden, kompleksiteten og alvorlighetsgraden i saker hos barneverntjenesten. Dette må kommunene ta med i sin vurdering av rammebetingelsene til barneverntjenesten. Barneverntjenesten har slitt med alvorlige avvik, høyt sykefravær, manglende ressurser og rutiner, og mangel på stabil ledelse i en periode på mer enn 10 år

Manglene i rammebetingelsene til barneverntjenesten har også ført til manglende muligheter til å sikre den faglige kompetansen i tjenesten. Det har ikke vært rom til faglig oppdatering eller videreutvikling, noe som har ført til at tjenesten ligger etter hva gjelder faglig kompetanse. Det vil bli utarbeidet en kompetanseplan, som må gjennomføres over en periode på tre år. Det er viktig at det legges til rette for at den kan gjennomføres. Det vil kreve ressurser og tilrettelegging fra kommunen.

I normal drift vil Land barneverntjeneste være i behov av flere årsverk enn en gjennomsnittlig barneverntjeneste. Barneverntjenesten vil videre, for å være i stand til samtidig å utføre løpende forsvarlig saksbehandling, og å jobbe med å lukke avvik, heve tjenestens kompetanse og etablere gode, forsvarlige rutiner, i en periode være i behov av ytterligere årsverk enn man vil være i normal drift ved *denne* barneverntjenesten.

Det tar tid å bygge et godt barnevern. Barneverntjenesten må satses på, man må ha tålmodighet og man må tørre å dimensjonere ressurser riktig. Mange kommuner sliter med riktig dimensjonering av barneverntjenesten, og dette er noe av grunnen til at avvik i mange kommuner har fått utviklet seg over tid. Det er ikke nok å bevilge litt, og forvente resultater etter kort tid. Kommunestyret har ifølge Lov om barneverntjenester § 9-1 ansvaret for å bevilge nok midler til at barneverntjenesten får gjennomført sin oppgave på en forsvarlig måte.

Manglene i barneverntjenesten er godt dokumentert helt tilbake til 2009, og omhandler alle det samme; manglende internkontroll og manglende ressurser. Ifølge årsrapporten fra 2009 fra barneverntjenesten i Nordre Land meldte barneverntjenesten selv bekymring til Fylkesmannen for situasjonen i tjenesten, og uttrykte at de var helt på kanten av hva de klarte selv om de var fulltallige.

Årsrapporter til kommunestyret/ledelse, rapport fra RO fra 2010, Fylkesmannens tilsyn med barneverntjenesten i Nordre Land i 2011, og tilsynet i Land barneverntjeneste i 2016 avdekker alle den samme mangelen: Manglende internkontroll som er synliggjort via manglende rutiner, strukturer og sjekklister samt manglende kompetanse i tjenesten, både på saksbehandler nivå og ledernivå.

Internkontroll og rutiner tar tid å utarbeide og implementere. Det krever en god plan samt stabil, trygg og faglig sterk ledelse. Tjenesten må i tillegg ha ressurser nok til at den enkelte har kapasitet og

overskudd til å stå i en endringsprosess. Det krever forståelse, ivaretagelse og motivering av de ansatte. De ansatte har stått i en svært krevende situasjon over lang tid. De er i tillegg daglig i kontakt med familier som har store utfordringer. De hører på historiene til familiene, og kjenner på deres fortvilelse og smerte. De er ofte i frontlinjen, og møter mennesker i krise med angst, frykt, forvirring, sine og sorg. De skal ta vanskelige avgjørelser som vil få konsekvenser på kort og lang sikt for familiene. Det er ikke alltid at de berørte familiene er enige i avgjørelsene som blir tatt, noe de kan gi sterkt uttrykk for, noen ganger i form av til dels alvorlige trusler. Å ikke ha rammebetingelser for å kunne hjelpe familiene godt nok, å la alvorlige saker måtte vente, og gå hjem med vissheten om at man ikke fikk hjulpet de familiene som trenger det er en stor tilleggsbelastning for de ansatte. Det er viktig å ta med seg dette perspektivet, og ha forståelse for de belastninger de ansatte står i hver dag.

Barnevernleder må til enhver tid påse at tjenesten har hensiktsmessige rutiner og tilgjengelige ressurser som er tilstrekkelige til å utføre et faglig forsvarlig arbeid. Dersom dette ikke er tilfellet må internkontrollen ha rutiner for varsling til rette vedkommende, på en slik måte at dette dokumenteres for ettertiden.

Samtidig må det understrekes at barnevernleder er ansvarlig for å sikre at tjenestens ressurser utnyttes på en best mulig måte, og at man har økonomieffektivitet i tankene også i det daglige barnevernfaglige arbeidet. En barneverntjeneste med gode rutiner og høy faglig kvalitet vil på sikt være kostnadsbesparende både i samfunnsmessig betydning, og rent budsjettmessig.

7.2. Anbefalinger.

På bakgrunn av det forestående anbefales følgende:

1. Tjenesten organiseres i 3 team; mottak/undersøkelsesteam, tiltaks- og familie-/ressursteam og fosterhjemsteam.
2. Tjenesten deles inn i 3 nivåer; ledernivå, teamledernivå og saksbehandlernivå.
3. Barneverntjenesten styrkes med 4 årsverk. Styrkingen består av opprettelse av nye stillinger; assisterende leder og 3 familieveileder/terapeuter.
4. Det må påregnes inntil 3 årsverk innleie på toppen av tjenestens 25 årsverk i den perioden man jobber med lukking av avvik og kvalitetsforbedring. Barnevernleder må til enhver tid vurdere dette behovet ut ifra en faglig forsvarlig drift.
5. Barneverntjenesten organiseres i hensiktsmessige lokaler.
6. Kompetanseutviklingsplanen vedtas.
7. Det investeres i et elektronisk kvalitets- og avvikssystem.
8. Det brukes ekstern bistand til å jobbe med arbeidsmiljø, tillitt og konflikter i barneverntjenesten og kommuneledelsen.

Dokka, 10.10. 2017

Berit Dokkebakke Navrud

Tjenesteområdeleder

Espen Lilleberg

Barnevernleder