

Forvaltnings- revisjonsrapport

STYRING, LEDELSE OG
KONTROLL I OG AV
BARNEVERNET
Nordre Land kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet Styring, ledelse og kontroll i og av barnevernet som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Nordre Land kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr 4).

Prosjektarbeidet er utført høsten 2017 av oppdragsansvarlig revisor Reidun Grefsrud. Oppdragsansvarlig revisor Guro Selfors Lund og daglig leder Bjørg Hagen har bidratt i kvalitetssikringen av rapporten.

Utkast til rapport ble sendt rådmannen 23.10.17 med 14 dagers frist for uttalelse. Rådmannen ga tilbakemelding om at han hadde ytterligere opplysninger å komme med og ba om møte med revisjonen og utsatt frist for tilbakemelding. Møte med rådmannen ble avholdt 27.11.17, revidert rapportutkast ble sendt til rådmannen for kommentarer 29.11.17. Rådmannens kommentarer til rapporten ble oversendt revisjonen 3.12.17. Kommentarene er i sin helhet vedlagt rapporten. (Se også kapittel 2 for nærmere redegjørelse for revisjonsdialogen).

I endelig rapport er nye faktaopplysninger fra rådmannen innarbeidet i teksten. Endringene gjelder særlig kapittel 7. Revisjonen har som følge av nye opplysninger nyansert vurderingene i kapittel 7 noe. Sett i forhold til den foreløpige versjonen som kontrollutvalget fikk presentert 13.11.17 er det ellers foretatt noen språklige endringer i rapporten. Det er bare mindre endringer i konklusjoner og anbefalinger.

Lillehammer, desember 2017

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|---|-----------|
| FORORD | 2 |
| SAMMENDRAG | 4 |
| 1. INNLEDNING | 7 |
| 1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING | 7 |
| 1.2 FYLKESMANNENS TILSYN MED BARNEVERNTJENESTEN | 7 |
| 1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER | 8 |
| 2. METODE | 9 |
| 2.1 METODE OG GJENNOMFØRING | 9 |
| 2.2 VURDERING AV RELEVANS OG PÅLITELIGHET | 10 |
| 3. OM LAND BARNEVERNTJENESTE | 11 |
| 3.1 BAKGRUNN FOR SAMMENSLÅINGEN | 11 |
| 3.2 ORGANISERING, BEMANNING MV I LAND BARNEVERN | 11 |
| 3.3 SYKEFRAVÆRSUTVIKLINGEN I DE TO KOMMUNENE OG I LAND BARNEVERN | 12 |
| 4. REVISJONSKRITERIER | 13 |
| 4.1 KOMMUNESTYRENS MÅL | 13 |
| 4.2 FORHOLD MELLOM STYRING, LEDELSE OG KONTROLL..... | 13 |
| 4.3 PROBLEMSTILLING 3 – RÅDMANNENS OPPFØLGING AV BARNEVERNTJENESTEN | 14 |
| 4.4 PROBLEMSTILLING 2 - INTERNKONTROLL I BARNEVERNET | 15 |
| 4.5 PROBLEMSTILLING 1 – RISIKOFORHOLD KNYTTET TIL «FORHISTORIEN» | 16 |
| 5. UTREDNING OG ETABLERING AV LAND BARNEVERNTJENESTE | 17 |
| 5.1 PROBLEMSTILLING 1..... | 17 |
| 5.2 REVISJONSKRITERIER | 17 |
| 5.3 DATA | 17 |
| 5.4 REVISJONENS VURDERINGER | 25 |
| 6. STYRING, LEDELSE OG INTERNKONTROLL I LAND BARNEVERNTJENESTE | 27 |
| 6.1 PROBLEMSTILLING 2..... | 27 |
| 6.2 REVISJONSKRITERIER | 27 |
| 6.3 DATA – RUTINER OG PRAKSIS I LAND BARNEVERNTJENESTE 2015-2016. | 27 |
| 6.4 REVISJONENS VURDERINGER | 33 |
| 7. RÅDMANNENS OPPFØLGING AV LAND BARNEVERNTJENESTE | 36 |
| 7.1 PROBLEMSTILLING 3..... | 36 |
| 7.2 REVISJONSKRITERIER | 36 |
| 7.3 DATA | 36 |
| 7.4 REVISJONENS VURDERINGER | 51 |
| 8. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER | 54 |
| 8.1 KONKLUSJONER | 54 |
| 8.2 REVISJONENS ANBEFALINGER | 57 |
| REFERANSER | 58 |
| VEDLEGG 1 UTVIKLINGEN I MELDINGER, UNDERSØKELSER MM | 60 |
| VEDLEGG 2 RÅDMANNENS KOMMENTARER | 62 |

SAMMENDRAG

Bakgrunnen for dette revisjonsprosjektet er en rapport fra fylkesmannen etter tilsyn med Land barneverntjeneste. Tilsynet ble gjennomført i perioden november 2016 - mai 2017 og avdekket omfattende og alvorlige avvik fra lov og forskrift. Formålet med revisjonen var å avdekke mer konkret hva som har sviktet i Nordre Land kommune når det gjelder styring, ledelse og internkontroll, og som har bidratt til at barnevernet ikke har ytet forsvarlige tjenester i samsvar med barnevernloven.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. Ble det tatt tilstrekkelig hensyn til forhistorien i de to barnevernstjenestene ved etablering av Land barneverntjeneste?
2. Hva har vært utfordringene og hva har sviktet når det gjelder styring, ledelse og internkontroll internt i Land barneverntjeneste?
3. Hva har vært utfordringene og hva har sviktet i rådmannens oppfølging av Land barneverntjeneste?

Konklusjoner

Den første problemstillingen var om det ble tatt tilstrekkelig hensyn til forhistorien i de to barneverntjenestene ved etablering av Land barneverntjeneste.

Revisjonen mener at det burde vært foretatt en grundig risikoanalyse før oppstart av Land barneverntjeneste som kunne gitt grunnlag for å sikre at tjenesten fikk tilstrekkelige systemer og rammer for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte. En risikoanalyse kunne også vært med og avdekke om det var forsvarlig å slå sammen tjenestene så raskt når det var så mange ting som ikke var på plass.

Det var en rekke forhold knyttet til historikken i de to kommunene som etter revisjonens vurdering representerte vesentlige risikomomenter og som har bidratt til at tjenesten fikk en vanskelig start. Dette gjaldt skiftende og ustabil ledelse over lang tid, bemanningsproblemer knyttet til høyt sykefravær og rekruttering, arbeidsmiljøproblemer og manglende systemer for internkontroll. Disse forholdene burde vært gjenstand for en grundig analyse før oppstart og det burde ha blitt vurdert og tatt stilling til konsekvenser disse kunne ha og hvilke tiltak som var nødvendig for å sikre at det ble etablert en forsvarlig tjeneste.

De direkte konsekvensene av at kommunen ikke tok tilstrekkelig hensyn til disse forholdene i forberedelsene var etter revisjonens vurdering at det ble en kaotisk oppstart der en midlertidig ledelse ikke maktet å skape det nødvendige fundamentet for en forsvarlig tjeneste.

I den andre problemstillingen var spørsmålet hva som har vært utfordringene og hva som har sviktet når det gjelder styring, ledelse og internkontroll i barnevernet.

Revisjonen mener at de største utfordringene for driften av Land barneverntjeneste i 2015 og 2016 var at tjenesten ble startet opp uten at det var gjort tilstrekkelige forberedelser for å sikre struktur og rutiner og uten at det var tilsatt og på plass en barnevernledelse som kunne sikret retning og kontinuitet i arbeidet fra starten av. Den vanskelige situasjonen rundt oppstart, kombinert med økt saksmengde og for liten kapasitet gjorde at barnevernets situasjon forverret seg. Det ble svært utfordrende for den nye barnevernlederen å ha betryggende kontroll med at driften var forsvarlig.

Driften i barneverntjenesten i 2015 og 2016 har ikke vært basert på et systematisk og dokumentert internkontrollsystem i henhold til lov og forskrift. Revisjonen vil i den forbindelse peke på at det ikke har vært gjennomført risikoanalyser, det har ikke i tilstrekkelig grad vært iverksatt rutiner og prosedyrer som kunne sikret en felles praksis i saksbehandlingen og det har ikke vært satt av tilstrekkelig med ressurser til oppfølging av den enkelte sak og saksbehandler. Det har ikke vært en systematisk og planmessig opplæring og oppdatering av ansatte.

Konsekvensene av svikten har vært omfattende og alvorlige lovbrudd er dokumentert i fylkesmannens tilsynsrapport fra 2017. Lovbruddene har medført at barn og familier ikke har fått den oppfølgingen de skulle hatt.

I den tredje problemstillingen spør vi om hva som har vært utfordringene og hva som har sviktet i rådmannens oppfølging av Land barneverntjeneste.

Utfordringene er beskrevet ovenfor.

Rådmannen har beskrevet et overordnet styringssystem der ansvar og oppgaver for internkontrollen i organisasjonen er definert. Revisjonen mener imidlertid at rådmannens ansvar for oppfølging av internkontrollen i barnevernet har sviktet ved at han ikke har fulgt opp og påsett at barneverntjenesten etablerte et forsvarlig internkontrollsystem.

Rådmannen hevder at han ikke forstod alvorlighetsgraden før i oktober 2016 og ikke fullt ut rekkevidden av svikten før fylkesmannens tilsynsrapport forelå. Tidligere barnevernleder hevder på sin side at hun gjentatte ganger hadde meldt fra om alvorlig svikt i tjenesten uten at hun ble hørt.

Revisjonen har forståelse for at situasjonen har vært krevende for både rådmannen, enhetsleder og barnevernleder og at ingen har hatt full informasjon om den omfattende svikten som senere ble avdekket av fylkesmannen. Revisjonen mener at det kunne vært en mer systematisk rapportering der konsekvensene av ressursmangel, fristoversittelser for barn og familier hadde blitt belyst bedre. Revisjonen mener likevel at det var nok av «røde flagg» i barnevernleders gjentatte rapportering om alvorlige forhold, i statistikk over økende fristoversittelser, høyt sykefravær med videre som indikerte en tjeneste som ikke drev forsvarlig og som rådmannen derfor burde ha reagert på og undersøkt nærmere.

Det er en balansegang mellom kontroll og tillit. Strengt og omfattende kontrollprosedyrer kan virke mot sin hensikt ved at de kan virke demotiverende og hindre læring. Kontroll må derfor underbygges og suppleres med tillit slik at underordnede tar ansvar for sin praksis. Revisjonens inntrykk er at forholdet mellom kommuneledelsen og barnevernet har vært preget av både manglende tillit og manglende kontroll eller en kontroll med feil fokus. Ansatte og ledere sier dessuten at de opplever å ikke bli tatt på alvor og lyttet til når de forsøker å melde fra om utfordringer og behov. Det er vanskelig for revisjonen å verifisere hva som ligger i disse kommentarene, men mener at de gir et signal om kultur og holdninger som gir utfordringer for læring og forbedring i organisasjonen.

Revisjonens anbefalinger

Etter fylkesmannens tilsyn har rådmannen igangsatt et prosjekt med sikte på å lukke avvikene og sikre internkontroll og faglig forsvarlighet i tjenesten. Kommunen har engasjert konsulentbistand fra RO og det er innleid barnevernleder¹ som blant annet har fått i oppdrag å bygge opp igjen tjenesten til et forsvarlig nivå. Dette er et pågående arbeid som revisjonen ikke har vurdert.

Ut fra revisjonens gjennomgang vil vi gi følgende anbefalinger til kommunen:

- Rådmannen må ha systemer og rutiner som gjør at han kan følge med på om internkontrollen i barneverntjenesten tilfredsstillende og forskriftskrav og om den fungerer etter hensikten. Det er ikke nok å delegere til en skiftende ledelse, rådmannen må sørge for tett oppfølging av at internkontrollen fungerer.
- Rapporteringsrutiner og kommunikasjonskanaler bør gås gjennom for å sikre at informasjon om forhold som kan medføre vesentlig svikt i kvaliteten og etterlevelse av krav blir formidlet til og fanget opp av rådmannen slik at det kan settes inn tiltak.
- Revisjonen foreslår at det i rapporteringene legges vekt på å beskrive tjenestekvalitet og konsekvenser for tjenestene/brukerne.
- Rutiner og praksis for melding og oppfølging av avvik bør gjennomgås.
- Rådmannen bør vurdere hvordan han kan bidra til å bedre tillitsforholdet mellom barnevernet og kommuneledelsen.

¹ Fra 1.11.17 er stillingen som barnevernleder overtatt av en ansatt i barneverntjenesten i kommunen.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Bakgrunnen for dette revisjonsprosjektet er en rapport fra fylkesmannen etter tilsyn med Land barneverntjeneste. Tilsynet ble gjennomført i perioden november 2016 - mai 2017 og avdekket omfattende og alvorlige avvik fra lov og forskrift. Foreløpig rapport forelå 28.2.17 og Kommunestyret fikk en orientering om rapporten i sitt møte 21.2.2017. I det samme møtet fattet kommunestyret følgende vedtak i sak 11/17, pkt 3:

«Med utgangspunkt i Fylkesmannens endelige rapport om Land barneverntjeneste ber kommunestyret om at kontrollutvalget starter opp en forundersøkelse angående de avvikene som fremkommer i rapporten på internkontroll og ledelse.»

Kontrollutvalget fulgte opp kommunestyrets vedtak i sitt møte 13.3.17 der de bestilte en prosjektplan fra Innlandet Revisjon IKS. Prosjektplanen ble lagt fram for utvalget i deres møte 18.4.17 og for kommunestyret 25.4.17 som godkjente prosjektplanen i sak 26/17, pkt 1.

1.2 FYLKESMANNENS TILSYN MED BARNEVERNTJENESTEN

Fylkesmannens tilsyn er utgangspunkt for denne forvaltningsrevisjonen. Stadfestet rapport datert 9.6.16 er lagt fram for både kontrollutvalg og kommunestyret tidligere og innholdet anses derfor kjent. Vi har likevel valgt å gjengi enkelte hovedpunkter som er særlig relevante i forhold til denne revisjonen.

Fylkesmannen konkluderte med at hvis kommunen hadde hatt et fungerende internkontrollsystem ville manglene blitt avdekket, tiltak satt inn for å korrigere manglene og dernest evaluert.

Avvikene som ble avdekket i tilsynet er svært alvorlige. Det er blant annet snakk om

- Store fristoversittelser når det gjelder undersøkelser. Det er eksempler på alvorlige saker som gjelder vold og overgrep som har blitt liggende ubehandlet i lang tid.
- Manglende tiltaksplaner for barn med hjelpetiltak i hjemmet og ikke overholdelse av antall minimumsbesøk i fosterhjem.
- Manglende løpende dokumentasjon av nødvendige og relevante opplysninger og av barneverntjenestens vurderinger.
- Manglende og til dels uhensiktsmessige rutiner. Eksisterende rutiner ble ikke fulgt.
- Kommunen sørget ikke for nødvendig kompetanse og opplæring eller oppdatering av regelverket.
- Kommunen sikret ikke vurdering, framdrift og saksbehandling etter regelverket. Alvorlige saker ble ikke fulgt opp.
- Kommunen hadde et avvikssystem som i liten grad ble benyttet og kommunen fulgte ikke med på om prosedyrer og rutiner var iverksatt og virker etter sin hensikt.

I begge kommunene var det også tilsyn fra fylkesmannen i 2011 og det ble avdekket avvik i begge kommunene. Tilsynene gjaldt kommunenes arbeid med undersøkelser og evalueringer av hjelpetiltak til hjemmeboende barn. Avvikene i Nordre Land dreide seg om manglende dokumentasjon og at det ikke ble foretatt tilstrekkelig evaluering av tiltaksplaner. Avvikene i Søndre Land var mer omfattende og ble sett på som svært alvorlige. I 2013 ble Søndre Land også ilagt mulkt for gjentatte fristoverskridelser.

Tilsynet i 2016/17 var mer omfattende enn tilsynet i Nordre Land i 2011 og avdekket langt mer alvorlige avvik, men det er også en del fellestrekk ved de to tilsynene som viser at utfordringene har vært til stede over lang tid. Både i tilsynet fra 2011 og i tilsynet fra 2016 ble det avdekket manglende dokumentasjon og manglende rutiner og prosedyrer i forbindelse med undersøkelser og hjelpetiltak, og at det ikke ble fulgt systematisk med på om prosedyrer og retningslinjer virket etter sin hensikt.

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Denne forvaltningsrevisjonen har et styrings, ledelses- og internkontrollperspektiv.

Formålet er å avdekke mer konkret hva som har sviktet i Nordre Land kommune når det gjelder styring, ledelse og internkontroll, og som har bidratt til at barnevernet ikke har ytet forsvarlige tjenester i samsvar med barnevernloven.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

4. Ble det tatt tilstrekkelig hensyn til forhistorien i de to barnevernstjenestene ved etablering av Land barneverntjeneste?
5. Hva har vært utfordringene og hva har sviktet når det gjelder styring, ledelse og internkontroll internt i Land barneverntjeneste?
6. Hva har vært utfordringene og hva har sviktet i rådmannens oppfølging av Land barneverntjeneste?

2. METODE

2.1 METODE OG GJENNOMFØRING

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse og intervjuer.

Revisjonen omhandler først og fremst perioden 2015 – 16. I tillegg har vi innhentet noe informasjon som kan belyse utviklingen fra 2011 – 2014 i barneverntjenesten i de to kommunene og hvordan dette eventuelt har innvirket på etableringen av Land barneverntjeneste. Vi har også beskrevet kort hva som har skjedd i etterkant av fylkesmannens tilsyn, men dette forutsettes kjent gjennom rådmannens rapportering til kontrollutvalg og kommunestyre. Vi har ikke vurdert kommunens planlagte eller gjennomførte tiltak etter tilsynet.

Fylkesmannens tilsynsrapport er utgangspunkt for gjennomgangen. Revisjonen har ikke gjort egne barnevernfaglige vurderinger eller gått inn i saksmapper.

Dokumentanalysen er gjennomført på grunnlag av dokumenter som beskriver styringssystemer og internkontroll på overordnet nivå og i barneverntjenesten, samt noe statistikk og regnskapsdata for å få oversikt over utviklingen i bemanning, sykefravær, innleie etc. Vi har dessuten gått gjennom dokumenter som viser hvordan Land barneverntjeneste ble utredet og planlagt. Det er laget en litteraturliste bak i rapporten som viser hvilke dokumenter vi har innhentet og lagt til grunn.

Vi har gjennomført intervju med et utvalg ledere og ansatte i de to kommunene som har deltatt i utredningen av Land barneverntjeneste, rådmannen i samarbeidskommunen, TO-leder Velferd og Stabsleder HR og service i Nordre Land, nåværende og tidligere barnevernsledere i Land barneverntjeneste samt et utvalg på 5 saksbehandlere i Land barneverntjeneste. De utvalgte saksbehandlerne har arbeidet i Land barnevern i perioden 2015 – 2016, alle har også vært ansatt i barnevernet i Nordre Land eller Søndre Land ett eller flere år forut for denne perioden. Det er skrevet referater fra intervjuene som er sendt til de som er intervjuet for verifisering.

Følgende personer er intervjuet:

- Rådmann Arne Skogsbakken Søndre Land
- Kommunalsjef Randi Marta Berg, Søndre Land
- Avdelingsleder Helse og familie Renate Carita Nordh, Søndre Land (tidligere konstituert leder i Land barneverntjeneste)
- Tjenesteområdeleder Velferd Berit Dokkebakke Navrud, Nordre Land
- Stabsleder HR og service Inger B. Heimdal, Nordre Land
- Barnevernsleder i Land barneverntjeneste Espen Lilleberg (innleid fra Connexa-barnevern)
- Fagleder / tidligere konstituert barnevernsleder Elin Aarum, Nordre Land
- Tidligere barnevernsleder i Land barneverntjeneste Gunn Anne Skår Struksnes
- Tidligere barnevernsleder i barnevernet i Nordre Land Marianne Thorstad.
- 5 saksbehandlere og teamledere i Land barnevern.

I forbindelse med enkelte av intervjuene og fra rådmannen har vi mottatt utfyllende dokumentasjon i form av kopier av interne e-poster og notater (ca 30 e-postkorrespondanser). Revisjonen har ikke oversikt over hva som totalt sett finnes av interne dokumenter i form av e-poster el.l. som kunne vært relevante. Her har vi måttet basere oss på de dokumentene vi har fått overlevert. Dette er et såpass stort omfang at vi mener de bidrar til å belyse problemstillingene når vi ser de i sammenheng med informasjonen fra intervjuene.

Vi hadde oppstartmøte med rådmannen 24.8.2017. Rådmannen ønsket å supplere informasjonen fra oppstartmøtet og revisjonen mottok et notat av 10.10.17. Vi avtalte på oppstartmøtet at vi skulle ha et møte ved avslutningen av prosjektet.

Revisjonen sendte e-post til rådmannen 10.10.17 med forespørsel om møte og opplysning om at vi planla å sende ut utkast til rapport for kommentarer 23.10.17. Rådmannen ga tilbakemelding om at han ikke hadde mulighet for møte før i slutten av november. Siden dette ble for sent i forhold til at kontrollutvalget ønsket å behandle rapporten på møte 13.11, ble rapporten sendt på høring til rådmannen 23.10.17 med to ukers frist. Revisjonen vurderte at dette ga rådmannen tilstrekkelig frist for tilbakemelding.

Rådmannen ga 31.10.17 svar der han uttalte at rapporten framsto ubalansert og at han hadde omfattende faktaopplysninger som han ønsket å formidle. Revisjonen vurderte at det var viktig å sikre at rapporten var basert på et tilstrekkelig og balansert faktagrunnlag. Foreløpig rapport ble presentert for kontrollutvalget i lukket møte 13.11.17 og kontrollutvalget ga utsatt frist til rådmannen for tilbakemelding.

Revisjonen og rådmannen hadde et møte 27.11.2017 der rådmannen la fram sine opplysninger og synspunkter relatert til problemstillingene. Nytt revidert rapportutkast ble sendt rådmannen for kommentarer 29.11.2017. Revisjonen mottok rådmannens tilbakemelding på revisjonsrapporten 3.12.2017. Faktaopplysninger fra rådmannens kommentarer er tatt inn i rapporten der det er relevant.

2.2 VURDERING AV RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Med *pålitelighet* menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra rådmannen på utkast til rapport. Pålitelighet er også sikret ved å intervjuere flere personer om de samme temaene og ved at det som uttales i intervjuer er underbygget av dokumenter der dette har vært relevant og mulig.

Datas *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

3. OM LAND BARNEVERNTJENESTE

3.1 BAKGRUNN FOR SAMMENSLÅINGEN

Land barneverntjeneste ble en felles tjeneste fra 1. mars 2015². Avtalen³ mellom de to kommunene bygger på vedtak i kommunestyrene om å organisere barneverntjenesten etter kommuneloven sine regler om vertskommunesamarbeid.

Bakgrunnen for at de to kommunene vedtok å opprette felles barneverntjeneste var at barneverntjenestene i hver av de to kommunene var små, og at det i flere perioder hadde vært store utfordringer knyttet til rekruttering, vakanser og sykemeldinger. Fylkesmannen hadde dessuten gjennomført tilsyn i begge kommuner som hadde påvist vesentlige avvik.

3.2 ORGANISERING, BEMANNING MV I LAND BARNEVERN

3.2.2 BARNEVERNETS ORGANISERING OG BEMANNING

Fra oppstart 1.3.15 til 31.12.16 var Land barneverntjeneste organisert som en avdeling under resultatenheten Familie og Helse. Enhetsleder Familie og helse var barnevernleders nærmeste overordnede. Etter en omorganisering fra og med 2017 ble resultatenhetene erstattet med tjenesteområder. Fra og med 1.1.2017 er barnevernet organisert som en avdeling under tjenesteområdet Velferd med tjenesteområdeleder som barnevernleders nærmeste overordnede.

Kommunens organisering er beskrevet nærmere i kapittel 7.3.

Det var meningen at leder av barnevernstjenesten i Nordre Land fra oppstart skulle lede Land barnevern, men hun sluttet ved årsskiftet 2014/15. Det var heller ingen leder i barnevernet i Søndre Land kommune på oppstarttidspunktet.

Ledelse i Land barneverntjeneste har vært ivaretatt slik:

- Fra oppstart av Land barneverntjeneste i mars 2015 til mai 2015 ble enhetsleder Helse og Familie fra Søndre Land konstituert som barnevernsleder (RCN).
- Fra mai til september 2015 ble fagleder konstituert som barnevernsleder (EAa). Hun ivaretok oppgavene som fagleder samtidig som hun var barnevernsleder.
- I september 2015 tiltrådte ny barnevernleder (GAS). Fra desember 2016 ble hun sykmeldt. Hun har senere sagt fra seg stillingen som barnevernleder.
- Fram til mai 2017 hadde en av teamlederne vedtaksmyndighet, mens lederansvaret ellers ble ivaretatt av TO-leder i samarbeid med konsulent fra RO.
- Fra mai 2017 – 1.11.17 er barnevernleder innleid fra selskapet Connexa (EL). Det er høsten 2017 lyst ut stilling som barnevernleder.

² Jfr vedtak i KST i Nordre Land 17.2.15 i sak 11/15 og i KST Søndre Land 16.2.15 i sak 11/15.

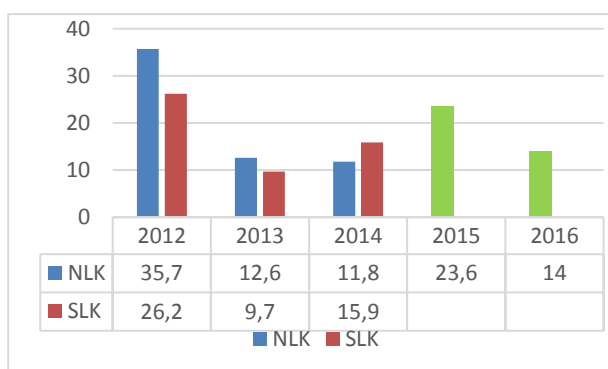
³ Samarbeidsavtalen om felles Land barneverntjeneste datert 20.1.15

Etter sammenslåingen 1.3.15 var barneverntjenesten bemannet med 15 årsverk fordelt på 12 årsverk med saksbehandlere, 1 merkantil, 1 fagleder og 1 barnevernleder. I juni 2016 vedtok kommunestyret å bevilge midler til 2 nye saksbehandlerstillinger. Da tilsynet foregikk på slutten av 2016 hadde avdelingen 17 årsverk. Høsten 2016 ble avdelingen omorganisert. Det ble opprettet og lyst ut tre stillinger som teamledere, mens faglederstillingen forsvant.

Sommeren 2015 ble det besluttet å leie inn ekstern kapasitet og det ble gjennomført en anbudsrunde der kommunen valgte selskapet Trygg start AS for innleie av inntil 4 saksbehandlere. I siste del av 2016 ble avtalen med Trygg Start nedtrappet og erstattet med personell fra Barnevernkompetanse AS. Det har vært innleie av 3-4 personer fram til tilsynet. Det er regnskapsført 1,2 mill. kroner i betaling til Trygg start i 2015 (fra 1.3) og 4,7 mill. kroner i 2016. I 2017 er det pr 30.8 regnskapsført til sammen 6,95 mill. kroner i betaling til selskapene Trygg Start, Connexa og Barnevernkompetanse til innleie av saksbehandlere og leder.

Status for oktober 2017⁴ er at tjenesten har totalt 21 årsverk. Alt sykefravær og alle permisjoner er opplyst dekket inn med vikarer/konsulenter ifølge kommunens statusrapport.

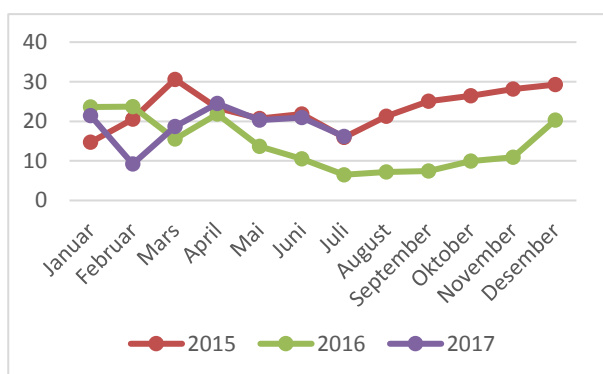
3.3 SYKEFRAVÆRSUTVIKLINGEN I DE TO KOMMUNENE OG I LAND BARNEVERN



Figur 3-1 viser utviklingen i sykefraværet i barnevernet fra 2012 til 2016. Sykefraværet var særlig høyt i 2012. De to neste årene var sykefraværet en god del lavere. Vi har tall som viser at det var høyt sykefravær de siste månedene før sammenslåingen i begge kommunene.

I 2015 var det et sykefravær på 23,6 % i Land barneverntjeneste, dette er redusert til 14% i 2016.

Figur 3-1 Sykefraværet i barnevernet i Nordre Land kommune (NLK) og Søndre Land kommune (SLK) fra 2012-2014 og i Land barnevern i 2015 (fra 1.3) og 2016. Kilde: Nordre Land kommune og Søndre Land kommune.



Figur 3-2 viser at i mars 2015 var sykefraværet på 30 %. Det holdt seg høyt i hele 2015, mens det gikk noe ned i 2016. I desember 2016 økte sykefraværet igjen og det har holdt seg relativt høyt første halvår i 2017.

FIGUR 3-2 SYKEFRAVÆRET I LAND BARNEVERNTJENESTE MÅNEDSVIS I PERIODEN 2015 – JULI 2017. (DE TO FØRSTE MND I 2015 GJELDER KUN NLK).

⁴ Jfr Intern rapportering . Status 17. oktober 2017.

4. REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal eller bør drives. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurderinger av kommunens praksis.

I tilsynsrapporten fra juni 2017 konkluderte fylkesmannen med at Nordre Land kommune ikke har hatt en tilstrekkelig internkontroll. Fylkesmannen uttalte at med et fungerende system ville manglene blitt avdekket, tiltak satt inn for å korrigere manglene og dernest evaluert. Det er i denne revisjonen derfor ikke spørsmål om det har vært svikt, men hva som sviktet og hvordan det kunne skje.

4.1 KOMMUNESTYRENE'S MÅL

Det går fram av Kommunestyrenes vedtak om sammenslåing av barneverntjenestene fra februar 2015⁵ at det overordna målet var å etablere felles barneverntjeneste for kommunene Søndre Land og Nordre Land innen 1.3.15. Videre var målene «å videreføre de mål som ble satt for forstudien med økte muligheter for kompetanseutvikling, økt brukeropplevd kvalitet og økt faglig kvalitet. I tillegg var det en forventning om god administrativ styring, god politisk styring og en tjeneste som er operativ og handlingsdyktig.»

4.2 FORHOLD MELLOM STYRING, LEDELSE OG KONTROLL

Vi har i formuleringen av problemstillingene spurt hva som har sviktet i styring, ledelse og internkontroll. I litteratur om internkontroll⁶ legges det vekt på at internkontrollen må integreres og tilpasses den styringsmodellen som kommunen bruker og inngå som en del av ordinær ledelse og virksomhetsstyring. Et styringssystem omfatter hvordan virksomhetens aktiviteter planlegges, gjennomføres, evalueres og korrigeres.

Det er i praksis vanskelig å skille mellom styring og ledelse, men i faglitteraturen omtales gjerne styring som systemorientert mens ledelse er personorientert. «Styring involverer forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke adferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter, mens ledelse er direkte og dialogbasert påvirkning med utgangspunkt i lederen som person, primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte.» (Ladegård og Vabo 2010).

Rådmannen har et totalansvar. Oppgaver delegeres, men ansvaret delegeres aldri. Fullstendig kontroll er umulig og jo mer komplekse oppgavene er, jo mer umulig blir direkte kontrollformer. Strengt og omfattende kontrollprosedyrer kan medføre høye kostnader og virke demotiverende og hemme

⁵ Sak 11/15 i møte 17.2.15 i Nordre Land og sak 11/15 i møte 16.2.15 i Søndre Land.

⁶ Coso – et integrert rammeverk. Sammendrag 2013

nødvendig læring. Kontroll må derfor underbygges og suppleres med tillit. Det blir umulig for ledere å ha et totalansvar hvis ikke underordnede tar et eget ansvar for sin praksis. Tillit uten kontroll blir retningsløs og mangel på retning kan føre til at det blir vanskelig å etablere respekt for organiseringens overordnede mål og verdier. Kontroll uten tillit kan medføre målforskyvninger og bidra til at det er viktigere å komme godt ut av kontrollprosesser enn å levere gode produkter. I en organisasjon bør det derfor være en kombinasjon av kontroll og tillit der det utvikles tilstrekkelige effektive styringssystemer kombinert med nok rom for ledelse og medvirkning⁷.

4.3 PROBLEMSTILLING 3 – RÅDMANNENS OPPFØLGING AV BARNEVERNTJENESTEN

Rådmannens totalansvar fremgår av kommuneloven § 23, 2.ledd hvor det står: «*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*»

Av forarbeidene til § 23,2⁸ kan vi slutte at det er et krav om systemer og rutiner, altså at internkontrollen skal være systematisk. For øvrig gir loven og forarbeidene få anvisninger når det gjelder å stille opp krav til hva som er god internkontroll. Internkontroll kan baseres på ulike teoretiske rammeverk eller modeller, eksempelvis COSO⁹. Det er også vært utarbeidet rapporter og gjennomført prosjekter de siste årene som har belyst og laget anbefalinger for hva som er god internkontroll i kommunene¹⁰.

I problemstilling 3 spør vi om hva som sviktet når det gjaldt rådmannens oppfølging av barneverntjenesten. Her er det bakenforliggende spørsmålet hvorfor rådmannen ikke fanget opp svikten i barnevernet på et tidligere tidspunkt. Med utgangspunkt i lov, teoretisk rammeverk i Coso, og anbefalinger fra KS mener vi det er relevant å stille følgende forventninger til rådmannens overordnede internkontroll relatert til oppfølging av barnevernet.

- At rådmannen har etablert et styringssystem der ansvar og oppgaver for internkontrollen på ulike nivåer er definert og kommunisert.
- At rådmannen har et system for å fange opp hvis barnevernet ikke etterlever krav til internkontroll eller internkontrollen ikke fungerer etter hensikten.
- At rådmannen har etablert rapporteringsrutiner og kommunikasjonskanaler som er egnet til å avdekke svikt eller risiko for svikt i barnevernet.
- At kontrollen underbygges og suppleres med tilstrekkelig tillit i organisasjonen.

Det siste revisjonskriteriet har vi hentet fra litteratur om ledelse og styring, jfr kapittel 4.2.

⁷ Ladegård og Vabo, side 80-81

⁸ OT.prp nr. 70 (2002-2003).

⁹ COSO Internkontroll – et integrert rammeverk. Sammendrag Mai 2013.

¹⁰ Eks: KS: «Orden i eget hus».

4.4 PROBLEMSTILLING 2 - INTERNKONTROLL I BARNEVERNET

I denne problemstillingen ser vi på hva som har sviktet i barneverntjenesten.

I samarbeidsavtalen om felles barneverntjeneste mellom de to kommunene står det under pkt III om formålet med den interkommunale barneverntjenesten blant annet følgende: «....*Det forutsettes at barneverntjenesten etablerer et tilfredsstillende internkontrollsystem for å ivareta gjeldende lovkrav og de implisertes rettsikkerhet ifht. Forsvarlig tjenesteutøvelse og saksbehandling.*»

I § 2-1 i barnevernloven fra 1.1.2006 slås det fast at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. I § 2-1 i loven står det at det i hver kommune skal være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven.

I medhold av barnevernloven er det fastsatt en egen forskrift for internkontroll som presiserer hva denne plikten innebærer. Barne- og likestillingsdepartementet har også utarbeidet en veileder.

I forskriften defineres internkontroll som «*systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.*».

I fylkesmannens tilsynsrapport (9.6.17) er det i kapittel 6 om virksomhetens styringssystem vist til at det er kommunestyret og rådmannen som er ansvarlige for at kommunen etablerer internkontroll og rådmannen er ansvarlig for at internkontrollen faktisk gjennomføres. Internkontrollen må dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold. Forskriften lister blant annet opp hva som er innholdet i internkontrollen:

- 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 arbeidstakere 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 erfaring og kunnskap 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.

Internkontrollforskriften gjelder lovkravene i barnevernloven, men i veilederen står det at internkontrollen i barnevernet også kan innarbeides i kommunens generelle styringssystem. Det står at da blir arbeid med mål, resultatoppfølging, strategi- og utviklingsarbeid knyttet opp til politiske beslutninger og budsjettarbeid.

For å svare på problemstilling 2 har vi på grunnlag av lov og forskrift utledet følgende revisjonskriterier:

- I Land barneverntjeneste skulle det vært etablert og implementert en systemisert og dokumentert internkontroll i samsvar med forskrift om internkontroll i barnevernet.

4.5 PROBLEMSTILLING 1 – RISIKOFORHOLD KNYTTET TIL «FORHISTORIEN»

Et av de grunnleggende elementene i internkontrollen er at den skal bygge på kartlegging og vurdering av risiko. Hensikten er å avdekke områder der det er sannsynlighet for svikt i en eller annen forstand (manglende måloppnåelse, manglende oppfyllelse av lovkrav mv) og der konsekvensene av mulig svikt er store. Konsekvensene av svikt i barneverntjenesten kan være at barn og familier ikke får de tjenestene de etter loven har krav på, noe som igjen kan ha konsekvenser for deres liv og helse. Svikt kan også ha konsekvenser for kommunens økonomi (f.eks manglende effektivitet) eller for de ansatte.

Som det går fram av avsnittet over er det i internkontrollforskriften krav om at kommunen skal ha oversikt over områder der det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav. Revisjonen mener at dette kravet må forstås slik at en forut for etablering og oppstart av Land barneverntjeneste burde ha foretatt en systematisk kartlegging av og vurdering av risiko. Vi legger derfor til grunn følgende revisjonskriterier:

- Forut for etablering og oppstart av Land barneverntjeneste burde det vært foretatt en systematisk kartlegging og vurdering av risiko for ikke å kunne sikre tilstrekkelig kvalitet i barneverntjenesten.

5. UTREDNING OG ETABLERING AV LAND BARNEVERNTJENESTE

5.1 PROBLEMSTILLING 1

Problemstillingen var:

Ble det tatt tilstrekkelig hensyn til forhistorien i de to barnevernstjenestene ved etablering av Land barneverntjeneste?

Med «forhistorie» mener vi forhold som var kjente før etableringen og som kunne representere en risiko i forhold til oppnåelse av de mål som var satt og i forhold til å etablere en forsvarlig barneverntjeneste. Her tenker vi på avvik i tidligere tilsyn, problemer i forhold til bemanning, sykefravær mv.

5.2 REVISJONSKRITERIER

Med henvisning til omtale i kapittel 4 legger revisjonen følgende til grunn som revisjonskriterier ved besvarelsen av problemstilling 1:

- Forut for etablering og oppstart av Land barneverntjeneste burde det vært foretatt en systematisk kartlegging og vurdering av risiko for ikke å kunne sikre tilstrekkelig kvalitet i barneverntjenesten.

5.3 DATA

5.3.1 TILSTAND OG UTFORDRINGER I BARNEVERNTJENESTENE I KOMMUNENE FØR SAMMENSLÅINGEN

Barneverntjenesten i Søndre Land

Fra 2012 var barnevernet organisert som en av fire avdelinger i avdelingen Helse og familie under tjenesteområdet Helse, omsorg og velferd. Barnevernet var ledet av en fagansvarlig, mens avdelingsleder i Helse og familie hadde økonomi- og personalansvaret.

Søndre Land hadde 7,1 årsverk i barneverntjenesten inkludert en tiltaksarbeider og 0,3 merkantil ressurs. 7 personer var med over fra Søndre Land til Land barneverntjeneste 1.3.15.

Det var et høyt sykefravær i årene før sammenslåingen og alle stillinger var ikke bemannet. Siden 2009 og fram til sammenslåingen var det også mye ustabilitet i og skifte av ledelse. En periode etter omorganiseringen i 2012 var det kun 3 egne ansatte inkludert fagleder på jobb på grunn av oppsigelser og permisjoner. Det ble leid inn saksbehandlere og det ble satt i gang en rekrutteringsprosess våren 2013. Fagleder og saksbehandlere kom på plass i løpet av 2013. Fagleder gikk imidlertid ut i permisjon og lederansvaret ble ivaretatt av enhetsleder til høsten 2014.

På grunn av bemanningen slet kommunen med å lukke avvikene fra fylkesmannens tilsyn i 2011 og de jobbet med dette helt fram til sammenslåingen. Det var tett dialog med fylkesmannen. Kommunen ønsket å reetablere tjenesten og lukke avvikene i Søndre Land før sammenslåingen og mente de var på god tur til å klare dette. Ved sammenslåingstidspunktet var alle stillinger i tjenesten bemannet, men sykefraværet var høyt. Det var utviklet og implementert rutiner og internkontroll i tjenesten og det var få fristoversittelser¹¹.

Avdelingsleder Helse og familie sier til revisjonen at under reetableringen av tjenesten i Søndre Land ble det brukt mye tid på å drøfte det å benytte faglig skjønn i enkeltsaker, og at tjenesten og dens innhold skulle systemforankres og ikke personforankres. I dette ligger det å ha felles rutiner, internkontroll og styring av tjenesten. Det ble jobbet med å implementere egne rutiner og internkontroll. Disse rutineene ble senere tatt med over i Land barneverntjeneste, noe vi kommenterer nærmere senere i rapporten. Avdelingsleder opplevde at Søndre Land var åpne om utfordringer i tjenesten før sammenslåingen.

Barneverntjenesten i Nordre Land kommune

Vi har omtalt barneverntjenesten i Nordre Land noe mer grundig enn Søndre Land, fordi Nordre Land er vertskommune for Land barneverntjeneste.

Før sammenslåingen var det 7 årsverk i barneverntjenesten i Nordre Land kommune.

Også i Nordre Land hadde det vært skifter og ustabilitet i lederfunksjonen. Det var samme leder i perioden 2009 – høst 2013, men leder var sykmeldt i flere lange perioder og en av saksbehandlerne ble da konstituert som leder. Høsten 2013 ble ny leder ansatt. Hun sluttet som barnevernleder i desember 2014. Det var da en saksbehandler som ble konstituert, hun ble sykmeldt i januar 2015.

I perioden fra januar til sammenslåing i mars 2015 var det 3 ansatte (av 7) på jobb på grunn av sykmeldinger, permisjoner og fordi saksbehandlere hadde sluttet. Vi viser også til sykmeldingsstatistikk i kapittel 3.

Nordre Land kommune hadde engasjert Ressurscenter for omstilling i kommunene (RO) til å foreta en driftsgjennomgang i 2010. I rapporten konkluderte RO med at barneverntjenesten manglet rutiner, strukturer og sjekklister som var funksjonelle for de ansatte i deres daglige arbeid. Barneverntjenesten manglet en klar framdriftsplan med mål og strategier for hvordan tjenesten skulle framstå, hvordan prioritere saker og holde tidsfrister. Mangelen på planarbeid gjorde det vanskelig å ha budsjettstyring og prioritere de viktigste sakene. RO mente at tjenesten burde gjennomgå interne arbeidsrutiner og utarbeide sjekklister, standarder og framdriftsplaner. RO mente også at barneverntjenesten burde bli bedre på kvalitetssikring av saker og viste til at tjenesten ikke overholdt 3-månedersfristen i barnevernloven for håndtering av slike saker.

¹¹ Ifølge rådmannens svar på fylkesmannens foreløpige tilsynsrapport om Land barneverntjeneste av 22.3.17

I rådmannens svarbrev til fylkesmannen ¹² vises det til driftsgjennomgangen i 2010, tilsynet fra fylkesmannen i 2011, at det ble gjennomført et interntilsyn i 2014 i regi av enhetsleder for Familie og helse og at en statusrapport ble lagt fram for kommunestyret i oktober 2014. Rådmannen vurderte at driftsgjennomgangen i 2010 var vellykket og det ble gjort et arbeid med arbeidsrutiner, sjekklister og standarder og det var fokus på å redusere fristbrudd.

Statusrapporten til kommunestyret i oktober 2014¹³ indikerte at tjenesten hadde god oversikt og relativt god kontroll på arbeidet. Det ble rapportert at det en periode hadde vært krevende med ny ledelse, nye ansatte, sykdom og permisjon, men at høsten 2014 var alle stillinger besatt. Av rapporten til kommunestyret går det fram at det også har vært arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) for å sikre kvalitet og internkontroll og det hadde vært jobbet systematisk for å unngå fristoversittelser. Vi viser her til statistikk gjengitt i vedlegg V.1 som viser at fristbruddene hadde blitt redusert i årene fram mot sammenslåingen.

I årsmeldingen for 2014 rapporteres at det har vært et hektisk år for barnevernet med høy aktivitet, både innen kompetanseheving og i forbindelse med sammenslåing med Søndre Land. Det hadde vært jobbet med forankring og det å implementere rutiner og prosedyrer.

Tidligere leder av barnevernet i Nordre Land sa til revisjonen at tjenesten var noe underbemannet da hun begynte i 2013. Det var vanskelig å rekruttere og det var sykmeldinger. Utfordringen i barnevernet i Nordre Land kommune var at det ikke var et dokumentert internkontrollsystem, det var manglende tiltaksplaner og mangelfulle skrevne rutiner. Siden Søndre Land hadde hatt et tilsyn fra fylkesmannen og fått pålegg om å lage rutiner ble det til at Nordre Land begynte å implementere de samme rutine som Søndre Land høsten 2014. Det ble vurdert at tilsynet som Søndre Land hadde hatt med oppfølging fra fylkesmannen kunne være et godt grunnlag for samarbeidet.

Informasjon fra saksbehandlere som jobbet i Nordre Land før sammenslåingen viser at de i perioden før sammenslåingen hadde tatt opp på fagmøter at de hadde stor saksmengde, tunge og ressurskrevende saker og at det var utfordringer med å gjøre det de skulle i hver sak. Ved sykmeldinger kunne sakene bli liggende lenge uten å følges opp. Det ble også tatt opp at det ikke ble tilstrekkelig dokumentasjon på grunn av arbeidsmengden og tidspresset. Det var derfor «hull» i mange av sakene. Det var også etterslep på vedtak og tiltaksplaner på grunn av tidligere perioder med underbemanning. Saksbehandlerne opplevde ikke at de ble hørt eller fikk støtte fra nærmeste leder.

Vi har blitt informert om at det fantes rutiner som var utarbeidet etter RO-analysen og fylkesmannens tilsyn i 2011. Rutinene var ikke implementert i avdelingen og revisjonen har forstått det slik at de i liten grad ble brukt. Avviksmeldinger ble ikke skrevet før mot slutten av 2015.

¹² Ifølge rådmannens svar på fylkesmannens foreløpige tilsynsrapport om Land barneverntjeneste av 22.3.17

¹³ Statusrapport for Barneverntjenesten i Nordre Land kommune, datert 21.10.14, lagt frem for kommunestyret i sak 81/14.

Arbeidsmiljø og holdninger

Ansatte vi har snakket med i barnevernet sier de har følt lite trygghet og anerkjennelse i arbeidet sitt. De har en oppfatning av at det eksisterer holdninger i kommuneledelsen som går på at problemene i barnevernet skyldes at de ansatte ikke gjør jobben sin. De sier likevel at de har et godt arbeidsmiljø innad i barnevernet og at de har et godt forhold til klientene og den jobben de skal gjøre.

Revisjonen fikk inntrykk av at utfordringene er knyttet til episoder og erfaringer som ligger bakover i tid. Vi har fått informasjon om en av disse hendelsene og hvordan dette ble opplevd av ansatte. Kortversjonen er at tre ansatte fikk en skriftlig advarsel for manglende dokumentasjon og enkelte andre forhold. Det var ikke uenighet om at det var skjedd feil når det gjaldt dokumentasjon, men de ansatte mente at feilen gjaldt forhold som de lenge hadde sagt fra til ledelsen om at de ikke klarte å innfri og som skyldtes stort arbeidspress. De reagerte også på prosessen rundt advarslene. Advarselen er nå slettet. Advarselen ble en stressfaktor i avdelingen, siden de som ikke hadde fått varsler opplevde at de var i samme situasjon fordi de opplevde at de ikke fikk gjort jobben tilstrekkelig på grunn av manglende kapasitet.

Rådmannen har kommentert dette på side 8 i sine uttalelser til revisjonsrapporten. Han skriver at årsakene til kritikken kan tilskrives følgende;

- *«Rådmannen opplevde barnevernet som en relativt «lukket» tjeneste, og opplevde at ledere og medarbeidere ikke syntes komfortable med at rådmannen og kommunalsjefer ønsket innblikk i tjenesten.*
- *En del medarbeidere engasjerte seg i lederrekrutteringen i 2013, og uttrykte at de var uenige i tilsettingen. Dette skapte utfordringer.*
- *Enhetsleder ga tidlig i 2014 skriftlig advarsel til tre medarbeidere for alvorlige avvik i behandlingen av saker. HR-sjef bisto enhetsleder. Rådmannen støttet enhetsleder i dette.*
- *Flere i medarbeidergruppa uttrykte sterk misnøye med hvordan de tre kollegene hadde blitt behandlet, og situasjonen utviklet seg til et arbeidsmiljøproblem, og en stor ledelsesutfordring.*
- *Rådmannen tok derfor i 2014, sammen med enhetsleder og HR-leder, initiativet til en prosess i barnevernet, med en organisasjonspsykolog som prosessleder. Prosessen pågikk over flere måneder, og kommuneledelsen og rådmannen deltok en del. I sluttmøtet søkte man enighet om å legge konflikten bak seg og gå videre, uten å lykkes fullt ut med dette. Det har derfor vært et til tider anstrengt forhold mellom tjenesten og kommuneledelsen også i 2015 og 2016.*
- *Rådmannen må også være tydelig på at han, gjennom både tidligere barnevernleder(e) og direkte i møte med medarbeiderne, har stilt krav til faglighet og profesjonalitet, med bakgrunn i tidligere uønskede avvik.»*

Tidligere innleid barnevernsleder (EL) sier til revisjonen at en grunnleggende mistillit til både ledere og ansatte, 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. Han sier at tidligere episoder og erfaringer til tider blir 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. Det er barnevernsleders vurdering at uten at dette tas tak i med ekstern bistand vil man ikke komme helt i mål med å bygge opp barneverntjenesten til et faglig forsvarlig nivå.

5.3.2 UTREDNINGER OM SAMMENSLÅING.

Ideen om samarbeid om barneverntjenesten ble lansert i forbindelse med utredninger om økt regionalt samarbeid om kommunale tjenester i Gjøvik-regionen i 2012. Det ble laget en forstudie og i begge kommunene ble det i juni 2013 vedtatt å gå videre med et forprosjekt. Forprosjektet ble behandlet i kommunestyrene i begge kommunene i februar 2015 som vedtok å etablere Land barneverntjeneste

Revisjonens inntrykk fra intervjuene var at det var optimisme og velvilje til en sammenslåing i begge kommunene. Det var prosjektmøter og flere fellesmøter blant de ansatte sommer og høst 2014. En av lederne som deltok i prosessen sa det var viktig å involvere de ansatte og sikre medvirkning for å få med det beste fra begge kommunene og redusere usikkerheten. Det var en forventning om at en større tjeneste ville gi flere muligheter når det gjaldt organisering av tjenesten med større fagspesialisering og mindre sårbarhet.

Forstudien

Målet for forstudien som ble gjennomført før sammenslåingen var å gjøre nødvendige avklaringer slik at kommunene kunne ta stilling til om de ønsket å gå videre i prosessen med forprosjekt/hovedprosjekt om felles barneverntjeneste. Forstudien omhandlet ulike temaer og viste blant annet til forskningsrapporter fra Telemarksforskning som har omhandlet sammenslåinger av barneverntjenester. Det går frem av forstudien at en felles barneverntjeneste ikke forventes å gi økonomiske besparelser for hver enkelt kommune, men at en sammenslåing vil gi økte muligheter til målrettet kompetanseutvikling og redusert sårbarhet i organisasjonen og gi økte muligheter til å spesialisere medarbeidere. Det står videre at et større barnevern vil gi brukerne lavere terskel for å ta kontakt. Man må i etableringsfasen være oppmerksom på at dette kan føre til økt press på ansatte på grunn av et større antall saker å behandle.

Det vises til en FOU-rapport der det påpekes at et av de sentrale suksesskriteriene for et velfungerende barnevern er ledelse og organisering. Fremtidig leder av det interkommunale barnevernet bør delta i planlegging og tilrettelegging av samarbeidet forut for oppstart fordi det er viktig at ansattes ønsker og behov blir kartlagt og fulgt opp i dette arbeidet. Det er viktig å sikre kompetanse gjennom rekruttering og samarbeid på forhånd av et eventuelt samarbeid. Et godt utgangspunkt for sikring av kompetanse er at tjenesten fra starten er «oppe og går» med ansatte i alle stillinger.

Flertallet i prosjektgruppa mente en felles barneverntjeneste burde lokaliseres til Dokka fordi Nordre Land hadde en velfungerende og godt bemannet tjeneste å bygge på og at Dokka har en gunstig geografisk beliggenhet.

Forprosjektrapporten

Forprosjektet ble organisert med rådmennene i Søndre og Nordre Land kommune som prosjekteiere. Det ble satt ned en styringsgruppe og en prosjektgruppe som bestod av barnevernsledere i de to kommunene, ansatte i barneverntjenesten og tillitsvalgte. I tillegg til møter i prosjektgruppa ble det avholdt flere allmøter der alle ansatte i barneverntjenesten har deltatt.

Overordna mål for prosjektet var å etablere felles barneverntjeneste for de to kommunene innen 1.3.15. Mål for forprosjektet var å videreføre de mål som ble satt for forstudien med økte muligheter for kompetanseutvikling, økt brukeropplevd kvalitet og økt faglig kvalitet. I tillegg en forventning om god administrativ styring, god politisk styring og en tjeneste som er operativ og handlingsdyktig.

I forprosjektrapporten er det gjort vurderinger og avklaringer om tverrfaglig samarbeid og samhandling og organisatorisk forankring og samarbeidsmodell. Økonomimodell og fordelingsnøkler er drøftet. Det er utarbeidet en samarbeidsavtale. Det var felles enighet i begge barneverntjenestene om å jobbe etter en spesialistmodell og en teamorganisering av tjenesten. Overgang til felles fagsystem og arkivsystem ble bestemt i forbindelse med prosessen. Prosjektgruppa vurderte det som et ambisiøst mål å utarbeide hensiktsmessige samarbeidsformer og rutiner for en ny barneverntjeneste, tiden tatt i betraktning. Prosjektgruppa drøftet derfor disse forholdene kun på et overordnet nivå, uten å utarbeide konkrete samarbeidsformer og rutiner. I forprosjektrapporten står det at *«dette er forhold og avklaringer som anses som en viktig suksess faktor for at en felles barneverntjeneste skal tjenes sin hensikt. Samtidig er det viktig at hver enkelt medarbeider er med på å utarbeide og implementere samarbeidsformene og rutinene.»* Prosjektgruppa anbefalte at det nedsettes en arbeidsgruppe etter prosjektets avslutning for å sikre kontinuitet i utarbeidelse av samarbeidsrutiner og etablering av avtaler, utarbeidelse av rutiner for barneverntjenesten, utarbeidelse av internkontroll, ROS-analyse, og kompetanseplan. Det står at det bør utarbeides en plan for hvordan man kan sikre dette arbeidet.

5.3.3 OPPSTART AV LAND BARNEVERNTJENESTE

Land barneverntjeneste ble etablert 1. mars 2015 i Sentrumsbygg Dokka. Både Nordre og Søndre Land barneverntjenester manglet ledere på sammenslåingstidspunktet. Det var også skifte i resultatenhetsleder/senere TO-leder. Rådmannen i Nordre Land hadde startet arbeidet med rekruttering av ny leder av Land barnevern, kombinert med rekruttering av ny enhetsleder for Familie og helse (i dag tjenesteområdeleder for Velferd). Ny barnevernsleder var ikke på plass ved oppstarten. Enhetsleder for Familie og Velferd i Søndre Land kommune ble konstituert som leder de første to månedene. Begge kommunene gikk inn med det de hadde av ressurser fra egne barneverntjenester.

Land barneverntjeneste ble organisert med barnevernleder, fagansvarlig og tre fagteam. Barnevernleder fattet vedtak. I hennes fravær var det fagansvarlig som hadde fullmakt til dette. Konstituert leder de to første månedene ga uttrykk for til revisjonen at hun og fagansvarlig hadde klar og tydelig ansvarsfordeling. De hadde også jobbet sammen etter denne organiseringen i Søndre Land tidligere.

Det var en stor oppryddingsjobb når det gjaldt arkivsystemer og det var praktiske utfordringer i forbindelse med sammenslåingen. Alle avslutta saker i Søndre Land ble sendt til Fylkesarkivet. Det var mange ting som skulle på plass i løpet av kort tid for å etablere den nye tjenesten. Det skulle etableres team og utarbeides og implementeres rutiner. Det måtte også skje opplæring i nytt fagsystem. Land barneverntjeneste ble også rammet av et relativt stort sykefravær i startfasen.

Barneverntjenesten i Søndre Land hadde før sammenslåingen jobbet med å utvikle og implementere en rutinehåndbok ut i fra retningslinjene og lovkravene. Denne rutinehåndboka ble tatt med inn i Land barneverntjeneste. Konstituert leder var overrasket over at det ikke var noen motstand eller tanker om at rutinene fra Søndre Land burde bearbeides før man implementerte dem i den nye tjenesten. Hun forventet og ønsket at dette skulle bearbeides og evalueres i sammenheng med å implementere de i etableringen av en felles tjeneste. Hun erfarte imidlertid at det ikke var mulig å implementere rutiner på så kort tid som hun hadde til rådighet, da dette krever oppfølging over tid.

I mai 2015 gikk konstituert barnevernleder tilbake til sin stilling i Søndre Land og fagleder ble konstituert som barnevernsleder. Hun var konstituert fram til 1. september da ny barnevernsleder startet. I tillegg til disse to har vi snakket med fem saksbehandlere som var ansatt i barneverntjenesten ved oppstart. Alle vi har snakket med karakteriserer oppstarten av Land barneverntjeneste som kaotisk. En av de som kom fra Søndre Land sier at situasjonen i Nordre Land var noe annet enn hun hadde forventet. Det var en oppfatning i Nordre Land om at det var tjenesten i Søndre Land som ikke fungerte. Men det viste seg at situasjonen i Nordre Land var ille, blant annet med mange saker som hadde blitt liggende.

Som vi har omtalt ovenfor var det utarbeidet en rutinehåndbok i Søndre Land som ble tatt med over til Land barneverntjeneste. Denne håndboka var ikke tilpasset Land barneverntjeneste ved sammenslåingen. De ansatte fikk også beskjed om å bruke rutinehåndbøkene og veilederne fra departementet. Det ble imidlertid utfordringer med å implementere de nye rutinene og de ansatte opplevde at kapasitetsproblemer bidro til at rutinene ikke alltid ble fulgt. En av saksbehandlerne sa at dermed «raste» også det som var etablert slik at de i praksis ikke hadde noen rutiner å gå etter. Stort sykefravær og etterslep i sakene fra før oppstart forsterket problemene.

Det var mange praktiske problemer ved oppstart. Det var etablert nytt fagsystem, men ikke gitt tilstrekkelig opplæring. Daværende barnevernsleder (GAS) sier at lokalene ikke var forberedt før sammenslåingen, nødvendige sikkerhetshensyn var ikke ivaretatt– det var ikke resepsjon/skranke, ikke venterom, ikke samtalerom, ikke personal- eller pauserom, ikke formålstjenlig datautstyr, ikke outlook på mobil. Det var ikke bærbare PC'er. All dokumentasjon ble skrevet for hånd og liggende som «kladder» før det ble skrevet inn i fagsystemet. Barnevernsleder startet med å forsøke å få på plass lokaler og arbeidsverktøy. Det tok over et år før avdelingen fikk bærbare PC'er. Barnevernsleder jobbet også med å få på plass et elektronisk sak- arkivsystem.

Ifølge rådmannen ble lokalene klargjort i løpet av våren 2015, med kontorer til alle og møterom. Behovet for endringer i lokalitetene kom frem etter hvert fra ny barnevernsleders side og det ble planlagt, finansiert og iverksatt en relativt omfattende ombygging. Bærbare PC-er og Outlook på telefonen tok litt for lang tid, men årsaken var at rutinene for slike endringer ikke ble fulgt, kombinert med en IKT-avdeling som hadde mange oppgaver. Finansieringen måtte også på plass og tiltaket ble satt inn som et effektiviseringstiltak i tjenesten.

Arkivet i barneverntjenesten i Nordre Land kommune skulle vært avhendet før sammenslåingen. Dette hadde ikke blitt gjort og barnevernsleder oppdaget også at flere mapper var mangelfulle. Kommunen har plikt til å oppbevare dokumentasjonen slik at barnevernsbarn kan få tilgang til opplysninger om

egen sak. Barnevernleder sa fra til kommuneledelsen (e-post 20.1.16) at dette kunne ikke hun ta ansvaret for siden dette skulle vært ordnet før Land barneverntjeneste var etablert. Revisjonen har ikke undersøkt nærmere hvordan dette ble håndtert i praksis.

Tilbakemeldingene fra intervjuene er at Land barneverntjeneste er en sammenslåing av to tjenester som hadde store utfordringer. I begge tjenestene hadde det vært ustabilitet i ledelsen over lang tid, utfordringer med kapasitet og høyt sykefravær.

Ifølge rådmannens notat hadde kommunen innført LEAN som arbeidsmetode i organisasjonen, og ønsket at Land barneverntjeneste tok i bruk LEAN. Hensikten var at de to tjenestene skulle komme godt i gang med et felles barnevern og nye rutiner kunne innføres på en god og inkluderende måte. De to som var konstituert som ledere i de første månedene var skeptiske fordi det allerede var så hektisk i forbindelse med etableringen, og mange oppgaver som skulle håndteres i tillegg til oppfølging av ordinær drift. Fagleder/senere konstituert leder mente også at det manglet for mye strukturer til at LEAN kunne fungere. Det var en LEAN-prosess på gang høsten 2015, men LEAN ble etter hvert satt på vent.

Rådmannens kommentarer vedrørende etableringen

Rådmannen har i notat til revisjonen skrevet ned sine refleksjoner i forhold til denne problemstillingen.

Vi har gjengitt dette her:

- *«Etableringen av Land barneverntjeneste var et riktig grep. Begge kommuner har hatt utfordringer over tid, med perioder med høyt sykefravær og hyppige lederskifter, noe som har svekket den faglige og menneskelige kontinuiteten, og som har ført til avvik. Å etablere Land barneverntjeneste var derfor et naturlig skritt. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved fremdriften, og om det skulle ha vært brukt mer tid til opprydding og klargjøring, før selve den fysiske sammenslåingen skjedde.*
- *I ettertid ser rådmannen at selve sammenslåingen kunne ha vært bedre planlagt. Utredningsarbeidet ble gjennomført av barneverntjenestene, med rådmennene som prosjektansvarlige. Utredningene la planene for den samordningen som måtte skje, både faglig og personellmessig, og rent fysisk. Felles fagsystem ble valgt, og det ble bl.a. bestemt hvilke rutiner og hvilken internkontroll som skulle innføres. Mye av dette gikk relativt bra, men det var en mer omfattende jobb enn man forutså.*
- *Planen var å starte tjenesten med de lederne som sto i stillingene høsten 2014, men av ulike grunner gikk ikke dette som tenkt. Planene som ble lagt ble «rammet» av lederskifter og høyt sykefravær, parallelt med at rekrutteringsprosess av ny leder tok tid. Midlertidige løsninger preget oppstarten.*
- *Sett i ettertid, i lys av hvordan andre avdelinger i kommunene etterspurte tilstedeværelse og utadrettet kontakt fra barneverntjenesten, ville det ha vært en fordel med en noe brede representasjon fra andre fagområder i selve utredningsarbeidet.*
- *Ny ledelse kom på plass ca. et halvt år etter at Land barneverntjeneste ble etablert. Både enhetsleder og barnevernleder måtte sette seg inn i virksomheten og bli kjent. Dette tok selvsagt noe tid.»*

5.4 REVISJONENS VURDERINGER

Forstudierapporten og forprosjektrapporten omhandler i liten grad konkrete og kjente utfordringer knyttet til historikken i tjenestene i de to kommunene. Temaer knyttet til samarbeidsformer og rutiner ble for ambisiøst å diskutere for prosjektgruppa. Prosjektgruppa anbefalte derfor at det ble nedsatt en arbeidsgruppe etter prosjektets avslutning for å sikre kontinuitet i utarbeidelse av arbeidsrutiner og etablering av avtaler, utarbeidelse av rutiner, internkontroll, ROS-analyse og kompetanseplan. Det står at det skal utarbeides en plan for hvordan man kan sikre dette arbeidet. Revisjonen har ikke fått informasjon som tyder på at prosjektgruppas anbefalinger ble tatt til følge.

Revisjonen mener at det burde vært foretatt en grundig risikoanalyse før oppstart av Land barneverntjeneste som kunne gitt grunnlag for å sikre at Land barneverntjeneste fikk tilstrekkelige systemer og rammer for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte. Revisjonen kan ikke se at dette er gjennomført. En risikoanalyse kunne også vært med å avdekke om det var forsvarlig å slå sammen tjenestene så raskt når det var så mange ting som ikke var på plass, eventuelt vurdere hva som måtte på plass for å lykkes med oppstarten.

Revisjonen vil særlig peke på følgende forhold knyttet til historikken i de to kommunene som var vesentlige risikomomenter før etablering og oppstart av Land barneverntjeneste:

- I begge kommunene hadde det vært skiftende og til dels ustabil ledelse i lengre perioder. Hun som var påtenkt stilling som barnevernleder sluttet ved årsskiftet 2014/2015.
- I begge kommunene hadde det i årene før sammenslåingen vært varierende bemanningsproblemer /kapasitetsproblemer på grunn av høyt sykefravær og vanskeligheter med rekruttering.
- Det var et høyt sykefravær i månedene før og etter oppstart.
- Det hadde vært mangler i ledelse, styring og kontroll over lang tid. I Nordre Land som skulle ta over den felles barneverntjenesten var det ikke etablert gode, fungerende rutiner eller et dokumentert internkontrollsystem i barnevernet som den nye tjenesten kunne bygge videre på.
- I Nordre Land kommune var det før sammenslåingen utfordringer i forhold til arbeidsmiljøet i barneverntjenesten og i forhold til kommuneledelsen. Det var frustrasjon hos de ansatte over stor saksmengde som medførte for liten tid til dokumentasjon og oppfølging av saker. De ansatte følte at de ikke ble hørt når de sa fra om situasjonen. Det var manglende tillit i organisasjonen og ansatte følte utrygghet.
- Revisjonen viser til rapporten til kommunestyret i 2014 (21.10.14) der det står at det har vært arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser for å sikre kvalitet og internkontroll og det har vært jobbet systematisk for å unngå fristoverskridelser. I årsrapporten for 2014 rapporteres at det har vært jobbet med forankring og å implementere rutiner og prosedyrer. Revisjonen har ikke fått opplysninger som tilsier at det forelå noen ROS-analyse mot slutten av 2014. Revisjonen mener at det var langt større underliggende problemer i Nordre Land barneverntjeneste enn det som ble kommunisert til kommunestyret.

Land barneverntjeneste ble startet opp med midlertidig barnevernsledelse fordelt på to personer som var konstituert ca 2 og 4 måneder hver. Barneverntjenesten ble startet opp uten at det var sikret at det var etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for saksbehandling, styring og oppfølging. Det var også mangler ved praktiske forhold som kontorer, arkivløsning etc. Oppstarten ble oppfattet som kaotisk med lite struktur og rutiner av de ansatte.

Det var Nordre Land kommune som vertskommune som hadde det operative ansvaret for oppstart av Land barneverntjeneste. Rådmannen har i notat til revisjonen skrevet at det kan stilles spørsmål ved selve fremdriften og om en burde brukt mer tid på opprydding og klargjøring før selve sammenslåingen skjedde og at selve sammenslåingen skulle vært bedre planlagt. Revisjonen er enig med rådmannen i disse vurderingene. Revisjonen mener også at noen av problemene kunne vært forutsett og muligens håndtert på en bedre måte hvis kommuneledelsen hadde forstått eller erkjent at det var store utfordringer i barneverntjenesten i Nordre Land fra før.

6. STYRING, LEDELSE OG INTERNKONTROLL I LAND BARNEVERNTJENESTE

6.1 PROBLEMSTILLING 2

Problemstillingen er:

Hva har vært utfordringene og hva har sviktet når det gjelder styring, ledelse og internkontroll i Land barneverntjeneste?

6.2 REVISJONSKRITERIER

Utgangspunktet for problemstillingen er fylkesmannens tilsyn som avdekket alvorlig svikt i internkontrollen i Land barneverntjeneste. Den første delen av problemstillingen er en kartlegging av utfordringene, der vi ikke har revisjonskriterier eller gjør vurderinger, mens den andre delen går på å vurdere hva som har sviktet.

Kommunen er pålagt internkontroll i henhold til barnevernloven og internkontrollforskriften. Kommunen plikter i henhold til loven å ha en barnevernadministrasjon og leder for denne er ansvarlig for å utføre oppgavene gitt i barnevernloven. Revisjonen oppfatter at dette også omfatter ansvaret for internkontroll. Hvis barnevernleder mener hun/han ikke har tilstrekkelige rammer eller av andre grunner ikke kan ivareta sitt ansvar må hun/han melde fra om dette til rådmannen. Rådmannen har det overordnede ansvaret for at det er «betryggende kontroll» i kommunen, herunder også i barnevernet. Vi omtaler rådmannens rolle i kapittel 7.

I dette kapitlet har vi som grunnlag for vurderingene lagt til grunn at det i Land barneverntjeneste skulle vært etablert og implementert en systematisk og dokumentert internkontroll i samsvar med forskriften.

6.3 DATA – RUTINER OG PRAKSIS I LAND BARNEVERNTJENESTE 2015-2016.

6.3.1 ØKNING I MELDINGER OG UNDERSØKELSER – UTVIKLINGEN I FRISTOVERSITTELSE.

Etter sammenslåingen var det en sterk økning i meldinger til barnevernet. Som følge av flere meldinger har det også blitt flere barn som er omfattet av undersøkelser i perioden 2015 - 2016, mens antall barn med tiltak i barnevernet er mer stabilt i samme periode. (jfr statistikk vist i vedlegg V.1).

En rapport fra Telemarksforskning (Brantzæg 2016) om evaluering av interkommunale barneverntjenester viser til at oppstart av interkommunale samarbeidsordninger kan ha ført til økt saksmengde i form av meldinger, undersøkelser og tiltak. De vi har snakket med i Land barneverntjeneste har ikke noen klar formening om hvorfor antall meldinger har økt. Et moment som

trekkes fram er at den gamle barneverntjenesten hadde fungert dårlig og økningen i meldinger kan ha sammenheng med synliggjøring av den nye barneverntjenesten og mer tillit. Vi ble også fortalt at det var flere voldsmeldinger fra skolene fordi dette hadde vært i fokus. Privatpersoner ble flinkere til å melde og det var mediaoppslag om sammenslåingen som kan ha bidratt til mer fokus på barnevernet.

6.3.2 BEMANNINGSBEHOV OG BEMANNINGSSITUASJONEN

I forbindelse med utredningene om felles barneverntjeneste var det diskusjoner om bemanningsnorm i barnevernet. Prosjektgruppa ønsket å utarbeide en saksbehandlernorm og henviste til FOU som viser at de største belastningene og risikofaktorene for barneverntjenestens saksbehandling er at omfanget av saker og kompleksiteten er for høy til at den enkelte saksbehandler har tilstrekkelig kapasitet. Med et for høyt antall saker pr saksbehandler vil det være stor sårbarhet i forhold til kvaliteten på barnevernsarbeidet. Styringsgruppa støttet prosjektgruppas vurdering, men mente at en slik norm var uklart definert og at en ikke kunne sette tak på antall saker da hver sak er forskjellig og ulikt ressurskrevende.

KOSTRA viser at andel barn omfattet av barnevernstiltak er særlig høyt i Nordre Land kommune og langt høyere enn landsgjennomsnittet i 2016. Andelen barn med tiltak fra Søndre Land er på linje med landsgjennomsnittet i 2015 og 2016; her viser statistikken at andelen er redusert de siste årene.

KOSTRA viser at det i Søndre Land kommune i 2016 var 15,5 barn med undersøkelser eller tiltak pr årsverk i 2016. Det tilsvarende tallet for Nordre Land var 21,4 årsverk. Tilsvarende gjennomsnitt for landet ekskl. Oslo er 15,3 årsverk. Dette gjelder årsverk til både undersøkelser og tiltak. Tidligere barnevernleder (GAS) har argumentert med at bemanningen var for lav. Hun sier i en e-post i februar 2016 at det forsvarlige antall undersøkelsessaker pr ansatt er 9-15, mens situasjonen i Land barneverntjeneste pr januar/februar 2016 var 17-18 saker pr ansatt. I et notat fra oktober 2016¹⁴ sier hun at bemanningsnormen tilsier 15-24 saksbehandlere med det saksomfanget tjenesten hadde. Hun mente at for å møte utfordringene burde tjenesten ligge noe over dette.

Revisjonen har ikke hatt tid og ressurser innenfor dette revisjonsprosjektet til å undersøke økonomien i barneverntjenesten nærmere.

Som vi har vist og omtalt i kapittel 4 og 5 var det mange sykmeldinger og permisjoner i perioden rundt oppstart av Land barneverntjeneste og i hele 2015. I mars 2015 var sykefraværet på 30 %, deretter gikk det litt ned for å øke til 30 % igjen i desember 2015. Sykefraværet gikk deretter litt ned i 2016. Barnevernsleder, fagansvarlig og saksbehandlere vi har snakket med omtaler bemanningssituasjonen etter oppstart som vanskelig; noen bruker også betegnelsen uforsvarlig. Det ble inngått avtale om å leie inn 3-4 saksbehandlere fra sommeren 2015. Fra sommeren 2016 ble det også vedtatt å øke saksbehandlerkapasiteten med 2 årsverk. Innleie skulle være midlertidig fram til nye stillinger var besatt, men det var behov for å videreføre innleien slik at dette har fortsatt.

¹⁴ Notat 11.10.16 til rådmennene.

6.3.3 OVERHOLDELSE AV FRISTER OG PRIORITERING AV SAKER

Det var en sterk økning i andel undersøkelser som ble behandlet innenfor lovens frist i begge kommunene i årene forut for sammenslåingen. Forbedringen var særlig sterk i Nordre Land. I 2015 og 2016 skjedde det imidlertid en markant forverring og andelen av undersøkelser behandlet innenfor fristen var kun 40 % i 2016 (mot henholdsvis 96% og 80% i Nordre og Søndre Land i 2014).

Vi har snakket med et utvalg saksbehandlere som forteller om sin arbeidssituasjon etter sammenslåingen. Vi har blitt fortalt at det ikke var kontroll på arbeidsmengden til den enkelte ansatte. Noen hadde mye å gjøre mens andre hadde mindre. Det var ingen som hadde oversikt over eller styring med listene eller prioriteringene. Det var heller ikke noe system på innleie av kompetanse/vikarer ved sykefravær eller for hva som skjedde med sakene ved sykmeldinger. Sakene kunne bli liggende eller lagt til andre saksbehandlere. Hvis saksbehandlerne ikke hadde kapasitet til å ta flere saker ble de på de ukentlige meldingsmøtene satt over på fagleders liste. Disse sakene ble satt i bero så lenge de stod der. Meldinger kunne bli liggende ubehandlet. Det vises blant annet til en sak om alvorlig vold og overgrep som antakelig skulle vært behandlet som en akuttsak, men som ble liggende 2-3 måneder.

En saksbehandler sier til revisjonen at arbeidsmengden var enorm og at hun en periode hadde 42 saker. Det var mange akuttsaker og mye jobbing i helger og på kvelder. Hun ble sykmeldt flere måneder i 2015/16 som følge av arbeidspresset. Hun mener det var dårlig ivaretagelse av sykmeldte og vanskelig å komme tilbake. Det var ikke sagt fra til brukerne at hun var syk og sakene ble liggende. Det var ikke foretatt oppfølgingsbesøk i fosterhjem og hun opplevde å få dobbelt jobb da hun kom tilbake.

En av saksbehandlerne sier at stabilt personale er viktige i fosterhjems- og tiltakssaker da det er snakk om å skape relasjoner. Dette er utfordrende ved sykefravær og hvis noen slutter og det må byttes saksbehandler. Den nye saksbehandleren må se saken med egne øyne. Det ble derfor brukt mye tid på å sette seg inn i sakene.

Pågangen av meldinger og undersøkelser og at saker blir liggende er tema for tidligere barnevernsleders rapportering til rådmannen i perioden 2015 – 2016. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 7.

6.3.4 STRUKTUR - SYSTEMER OG RUTINER

Tidligere innleid barnevernleder (EL) sier det har ligget rutiner i fagsystemet, men han mener de var til dels mangelfulle og uriktige. Tidligere ledelse av barnevernet har ikke maktet å implementere rutinene i avdelingen. Det har derfor vært mye opp til hver enkelt hvordan man jobbet. Det har vært manglende dokumentasjon, f.eks når det gjelder å skrive notater fra faglig drøftinger. Det er derfor «hull» i dokumentasjonen mange saker. Han sier også at arkivsystemet er svært mangelfullt og mener det bør bli et elektronisk system. Mapper kan bli liggende i posthyllene og det er ikke god nok oversikt. Det har vært tunge prosesser med å få på plass arbeidsverktøy som bærbar pc mv. Nå fungerer dette bedre.

Ansatte og tidligere barnevernledere har brukt forskjellige ord på å beskrive situasjonen, men beskrivelsene er likevel ganske sammenfallende og dreier seg om at det manglet et faglig fundament og struktur som ga trygghet og retning i arbeidet. Tidligere barnevernleder (GAS) jobbet med rutineutvikling og implementering, men hun sier det ikke var tilstrekkelig rom og ressurser til å implementere nye rutiner og systemer på en skikkelig måte.

Saksbehandlerne sier at det ikke var noen oppfølging av rutinebruken og bruk av rutiner var derfor opp til den enkelte. De som hadde erfaring laget seg sin egen struktur. Saksbehandlerne sier at nå er det mer systemer, maler og rutinebeskrivelser. Det utarbeides handlingsplaner og det er lettere for andre å ta over saken ved sykdom.

Økningen i saksmengde og akutt sakene gjorde at en ikke fikk jobbet slik en ønsket i de eksisterende sakene. Fristene ble derfor overskredet og det ble et etterslep på dokumentasjonen. Det kunne være 7-8 møter på en dag som skulle dokumenteres. Noen av de vi snakket med mener likevel at familiene ble bedre ivaretatt enn det som kom fram i tilsynsrapporten, men det var ikke dokumentert godt nok. De sier det har vært gode faglige diskusjoner og drøftinger av saker på fagmøtene, men dette går ikke fram av dokumentasjonen. Fra høsten 2016 fikk saksbehandlerne elektronisk arbeidsverktøy som gjorde det enklere å dokumentere.

En saksbehandler viser til at det er utfordringer å jobbe etter en team-modell. Klientene må forholde seg til mange saksbehandlere og saker må overføres mellom teamene. Dette krever gode rutiner. Grunntanken er god, men det tar tid å implementere. Hun mener at i Land barneverntjeneste flyter ikke dette godt nok foreløpig. Tidligere barnevernleder (GAS) sier at et problem med teamorganiseringen også var at det ikke var nok ansatte til stede til tilstrekkelig bemanning av teamene. Teamene hadde for få medarbeidere. Dette gjaldt særlig tiltaksteamet og det ble dermed lite kontinuitet i tiltaksarbeidet.

6.3.5 KOMPETANSE - OPPLÆRING

Statistikk fra KOSTRA viser at 87% av fag- og tiltaksstillingene i barnevernet i 2016 hadde fagutdanning, mens det tilsvarende tallet for landet ekskl Oslo er 98%.

Tidligere barnevernleder (GAS) sier til revisjonen at det var ansatt personer i tjenesten uten barnevernfaglig kompetanse. Hun mener det har vært en holdning i kommunen om at «alle kan gjøre alt». Dette mener hun ikke er mulig i barnevernet som er å betrakte som en spesialisttjeneste. Nåværende barnevernleder viser til at det har vært problemer med å rekruttere kompetente medarbeidere. I 5 utlysninger av 14 fagstillinger kom det 62 søkere. Bare 7 av disse hadde tilstrekkelig kompetanse i form av utdanning og erfaring. Det betyr at man må ta inn folk som ikke har god nok kompetanse.

Tidligere innleid barnevernleder (EL) sier også at saksbehandling i barnevernet har utviklet seg mye de siste årene, f.eks når det gjelder undersøkelsesmetoder, krav til skriftlig dokumentasjon etc. Dette krever kompetanseheving blant de ansatte. Det har vært manglende og ikke noe systematikk i

kompetanseutviklingen i barneverntjenesten i Nordre Land, slik at saksbehandlerne i stor grad gjør slik de gjorde før. Nyansatte har ikke fått god nok oppfølging og opplæring.

Manglende kompetanseheving er bekreftet gjennom intervjuer med de ansatte. Det har vært liten tid og vanskelig å prioritere kompetanseheving. Det har ikke vært noen videreutvikling av kompetanse eller systematikk rundt kompetanseutvikling. De ansatte har opplevd at de har måttet lære av hverandre. Opplæringen av nyansatte har vært tilfeldig.

Sakene er mer komplekse enn før og det kan være behov for å leie inn ekstern spesialkompetanse. Utslag av manglende spesialkompetanse kan være at sakene går i årevis uten å få en løsning. I en e-post fra tidligere barnevernleder (GAS) til rådmannen¹⁵ viser hun til behov for en type endringstiltak som krever ansatte med utdanning i veiledning, familierapi etc. Dette har ikke Land barneverntjeneste og en må derfor kjøpe denne kompetansen hvis en skal kunne gjennomføre denne type tiltak.

6.3.6 LEDERRESSURSER - LEDEROPPFØLGING

Det har vært store utfordringer knyttet til skiftende ledelse i barnevernet. Barnevernleder har et stort ansvar og det er viktig med stabil ledelse. Mange av lederne i Land /Nordre Land barnevern siste 10 år har ikke hatt barnevernfaglig erfaring eller utdanning. Tidligere innleid barnevernleder (EL) sier at det har vært svikt i ledelse når det gjelder manglende systematikk rundt prioriteringer av saker. Det har vært utydelighet om hvem som skulle ha hvilke oppgaver og feil dimensjonering i tjenesten. Det har ikke vært god nok plassering av ansvar og ikke kartlegging av feil /avvik.

Land barneverntjeneste ble organisert etter en spesialistmodell med tre team. Ledelsen bestod av barnevernleder og en fagansvarlig. Tidligere barnevernleder (GAS) mener at det ikke var gjennomført en ordentlig vurdering av behovet for teamledere i forkant av sammenslåingen. Organiseringen medførte svært stor arbeidsmengde for fagansvarlig og dette førte til at det ble foreslått endringer. Kommunestyret opprettet i møte 20.12.16 tre stillinger som teamledere, mens fagansvarligstillingen opphørte.

Tidligere innleid barnevernleder (GAS) sier at utfordringene når det gjelder kompetanse og kompetanseutvikling ble forsterket av at det ikke har vært nok ledere. Han sier at sett i forhold til antall ansatte og saksmengde ble lederressursene halvert ved oppstart av Land barneverntjeneste. Tjenesten ble etablert med samme antall ledere som tjenestene i Søndre og Nordre Land, det vil si med barnevernleder og fagleder. I barnevernet er det behov for å følge opp alle saksbehandlerne individuelt. Fagmøter er ikke godt nok som oppfølgingsarena. En slik oppfølging ble ikke praktisk mulig etter sammenslåingen som følge av for få ledere. Fagleder i Land barneverntjeneste sier til revisjonen at det var en umulig oppgave å skulle ha oversikt over 200-250 saker som fagleder.

Rådmannen skriver i sine kommentarer til revisjonsrapporten (side 5) at da ny barnevernleder tiltrådte ca 1.9.15 ble det gjort et unntak fra normal videredelegering ved at enhetsleder ivaretok det

¹⁵ 5.2.16

økonomiske ansvaret for tjenesten og skulle ivareta rapporteringen til Søndre Land kommune vedr. økonomi. I tillegg bisto enhetsleder ved å delta på mange personalmøter og fulgte opp en del oppgaver. Rådmannen antar at enhetsleder i lange perioder brukte mer enn 50 % av sin stillingsressurs på å følge opp barnevernleder og barnevernproblemstillinger. Lederressursen knyttet til barnevernet var derfor høyere enn de to normerte stillingene. Disse lettelsene skulle sikre at barnevernleder kunne konsentrere seg fullt ut om det faglige og personaloppfølgingen. Rådmannen viser også til at barnevernleder fikk omfattende bistand fra HR til sykefraværsoppfølging og hun fikk tillatelse til å nedprioritere samarbeidsarenaer og kontakten med andre avdelinger, til fordel for det interne arbeidet i barneverntjenesten. Rådmannen mener derfor at det ble lagt ganske godt til rette for at barnevernleder kunne fokusere på utvikling av barneverntjenesten.

Saksbehandlerne opplevde at det ikke var noen struktur på oppfølgingen og manglende oppfølging av enkeltsaker. Det faste holdpunktet var ukentlige fagmøter der en gikk gjennom saker og det var personalmøter hver 4-6 uke. Det var ikke rutine for hva som skulle tas opp på fagmøter og det var liten tid til hver sak. Saker ble drøftet «på gangen» og ikke dokumentert. Det kunne bli mangelfull drøfting av saker fordi det skjedde andre mer presserende ting. Det var ikke rød tråd og ikke grundige nok vurderinger. En saksbehandler sier at det ikke var forsvarlighet – ingen systemer og de ansatte levde i sin egen «boble». Fagleder hadde ikke tilstrekkelig kapasitet til å følge opp den enkelte sak pga stor saksmengde og ledelsen engasjerte seg bare når det var noe som var akutt. For lite ressurser og for liten tid førte til fristoverskridelser og uforsvarlig håndtering av sakene.

Saksbehandlere sier at de opplevde en uforutsigbar hverdag med flere akuttsaker der en måtte jobbe til langt på natt og i helger. Fagleder og barnevernleder var i liten grad tilgjengelig utenfor arbeidstid hvis det skulle dukke opp noe. Saksbehandlerne hadde telefonkontakt med leder for å få tatt beslutninger. Situasjonen opplevdes som uholdbar i lengden. Saksbehandlerne opplevde at de var overlatt til seg selv i tøffe situasjoner og at lederne ikke klarte å ha innsikt i situasjonen.

Etter teamorganisering med egne teamledere har det blitt mye bedre oppfølging av den enkelte saksbehandler med jevnlig individuell veiledning. Det er fokus på sak og hvordan den enkelte saksbehandler jobber.

6.3.7 AVVIKSRAPPORTERING

Det er en rutine for avvikshåndtering, men tidligere barnevernleder (GAS) sier at det ikke var noe meldesystem videre i organisasjonen. Avvikene ble meldt på eget avviksskjema på papir. Hun sier at hun hadde etterlyst digitalt internkontrollsystem men fått til svar at kommunen hadde valgt å ikke innføre det. Hun sa til de ansatte at de måtte rapportere på det de ikke fikk gjort. Det var stort sett fristbrudd det ble meldt om. Tidligere leder mener at det ikke var en trygg kultur å melde avvik i og hun trodde de ansatte var redde for å melde fra hvis de gjorde feil eller ikke fikk arbeidet unna seg. Den samme tilbakemeldingen fikk revisjonen fra tidligere fagleder.

Saksbehandlerne vi har snakket med sier at de begynte med avviksrapportering høsten 2015 etter at leder hadde sagt at de skulle gjøre det. Saksbehandlerne fylte ut avviksskjemaer og leverte til leder. Meldingene ble samlet i en perm hos barnevernleder. Hensikten med rapporteringen var at hun kunne

synliggjøre og formidle det oppover i organisasjonen. Vi har blitt fortalt at det ble rapportert avvik på lovpålagte oppgaver som de ikke rakk å gjøre. Det kunne f.eks være antall oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Saksbehandlerne var usikre på hva de skulle melde som avvik. Meldingene ble gått gjennom av barnevernleder. Saksbehandlerne hadde ikke inntrykk av at meldingene førte til endringer og lurte på om det hadde noen hensikt å melde.

Tidligere barnevernleder (GAS) har meldt fra om situasjonen i barnevernet til overordnet ledelse. Dette beskriver vi nærmere i kapittel 7.

6.3.8 KVALITETEN PÅ TJENESTENE - TILSYNSRAPPORTEN

Vi har spurt de vi intervjuet i barneverntjenesten om de var overrasket over tilsynsrapporten fra fylkesmannen.

Fagleder sier at hun hadde forstått alvoret i situasjonen allerede i 2015 og at tilsynsrapporten fra fylkesmannen derfor ikke var noen overraskelse for henne. Tidligere barnevernleder sier også at hun hadde forstått alvoret selv om hun ikke hadde innsikt i alvorlighetsgraden i den enkelte sak. Det var også hun som tok initiativet til å melde fra til fylkesmannen høsten 2016.

Saksbehandlerne vi intervjuet sa at de ikke var overrasket over at det ble funnet store avvik, men flere sa at de var overrasket over alvorlighetsgraden i avvikene.

En av de vi snakket med sier hun ble overrasket over tilsynsrapportens funn om at tjenesten hadde oversett barn som levde med vold. Dette kjente hun ikke til og sier det er veldig trist. En annen saksbehandler sier at hun var forberedt på at det var ille, men var likevel sjokkert over at tilsynsrapporten viste 80 % avvik. Hun sier det var massivt med mediepresset og alle kommentarene. Det var tragisk at det var saker om vold som hadde blitt liggende i mappene.

Saksbehandlerne sier at det var en håpløs situasjon før tilsynet. De ønsket å gjøre en god jobb, men strakk ikke til. De mistet grep og oversikt. En av de vi snakket med sier at hun var glad for tilsynet. Hun visste de brøt fristene og at sakene ikke var grundig nok drøftet og gjennomgått. Hun visste at det var alvorlig, men hvor ille var det vanskelig å vite.

En av de vi snakket med viser til at saksbehandlerne har vært selvgående og at det har vært for mye opp til hver enkelt. Det har ført til at det er tilfeldig hvordan sakene er fulgt opp. Det var dessuten mangel på kontinuitet i sakene på grunn av stort sykefravær. Det var gjennomtrekk av saksbehandlere i den enkelte sak og det manglet en «rød tråd» i behandlingen av sakene. Hun sier de valgte å ivareta barn og familier før de dokumenterte. Dokumentasjon er viktig fordi den sikrer etterprøvbarehet i saken. En annen saksbehandler sier at i ettertid ser hun at hun kunne dokumentert drøftingene bedre.

6.4 REVISJONENS VURDERINGER

I dette kapitlet har vi innhentet informasjon om hvordan Land barneverntjeneste har fungert i perioden fra oppstarten i 2015 til tilsynet mot slutten av 2016. Informasjonen er i hovedsak innhentet

ved å intervju tidligere og nåværende barnevernleder, tidligere fagleder og et utvalg saksbehandlere. Den informasjonen vi har fått er basert på intervjuedes egne erfaringer. Revisjonen mener at informasjonen vi har fått fra ulike intervjupersoner gir et ganske sammenfallende inntrykk av situasjonen.

Problemstillingen vår er delt i to; hva var utfordringene og hva har sviktet.

Revisjonen mener at en av de største utfordringene for driften av Land barneverntjeneste de to første årene var at barneverntjenesten ble startet opp uten at det var gjort tilstrekkelige forberedelser for å sikre struktur og systemer og uten at det var tilsatt og på plass en barnevernledelse som kunne sikret retning og kontinuitet i arbeidet fra starten av.

I forbindelse med oppstarten av Land barneverntjeneste ble det en sterk økning av meldinger og påfølgende undersøkelsessaker i 2015 og 2016. Dette førte til økt arbeidsbelastning, og kombinert med et svært høyt sykefravær og manglende innleie/vikarer den første tiden, økte fristoversittelsene og saker ble liggende ubehandlet.

Revisjonen vurderer at den vanskelige situasjonen rundt oppstart, kombinert med økt saksmengde og for liten kapasitet gjorde at barnevernet kom «ut av kurs» og at det ble svært utfordrende for barnevernleder å håndtere situasjonen. Ansatte og ledere har brukt ord som «kaotisk» og «uforsvarlig» om hvordan de har opplevd situasjonen.

Som grunnlag for våre vurderinger har vi lagt til grunn at Land barneverntjeneste skulle ha etablert og implementert en systematisk og dokumentert internkontroll i samsvar med kravene i forskriften.

Etter revisjonens vurdering har det ikke eksistert systemer og rutiner som kan kvalifisere til betegnelsen «systematiske og dokumenterte» i Land barneverntjeneste. Med den informasjonen revisjonen har, var det heller ikke slike systemer på plass i Nordre Land barneverntjeneste. Revisjonen viser til at internkontrollforskriften i barnevernet gjaldt fra 1.1.2006. I 2010 og 2011 var det gjennomganger fra konsultentselskap og tilsyn fra fylkesmannen som pekte på mangler i systemer og rutiner. Dette tyder på manglende prioriteringer av og fokus på betydningen av å ha «orden i eget hus» gjennom mange år i barneverntjenesten.

Det var utarbeidet en rutinehåndbok i Søndre Land som ble tatt med inn i Land barneverntjeneste. Revisjonen vil påpeke at en systematisk og dokumentert internkontroll krever langt mer enn å utarbeide en rutinehåndbok.

For det første er det nødvendig å basere internkontrollen på en kartlegging og analyse av risiko. I forskriften står det at kommunen skal «*Skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav*». Revisjonen kan ikke se at det har vært gjennomført risikoanalyser hverken før eller etter oppstart av barneverntjenesten (etter fylkesmannens tilsyn i 2016/17 har det imidlertid blitt utarbeidet slike analyser).

Oppfyllelse av myndighetskravene krever kvalifisert arbeid av et personell med tilstrekkelig og relevant utdanning og praksis. I følge forskriften skal kommunen «*Sørge for at arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll*». Ifølge revisjonens opplysninger har det ikke vært planer for oppdatering av fagkompetanse. Ansatte har ikke fått nødvendig opplæring eller oppdatering av kunnskap. Det har heller ikke vært system for å følge opp nyansatte. Dette er ikke tilfredsstillende, særlig i en situasjon der det har vært vanskelig å rekruttere faglig kvalifisert personell og det har vært nødvendig å ansette nyutdannede og personer som ikke fullt ut har de ønskede kvalifikasjonene.

Etter revisjonens vurdering har lederne i barneverntjenesten vært opptatt av viktigheten av å følge opp den enkelte saksbehandler. Selve organisasjonsmodellen var imidlertid en utfordring fram til slutten av 2016 ved at det var for lite lederressurser til å følge opp den enkelte saksbehandler for å sikre tilstrekkelig kvalitet. Svikten har derfor særlig ligget i at fagleder ikke har hatt tilstrekkelige ressurser til å følge opp.

Ledelsen har ikke evnet å prioritere og fordele saker på en god måte i perioden 2015-16. Dette medførte omfattende fristoversittelser og at saker har blitt liggende, noen med store konsekvenser for de barna det gjelder. Ansatte rapporterer at det har manglet systemer for fordeling og prioritering av saker. Revisjonen mener at svikten nok også har sammenheng med økt saksmengde og manglende kapasitet som har bidratt til at barnevernledelsen ikke hadde betryggende kontroll. Dette er for øvrig forhold som barnevernledelsen har meldt fra til overordnet ledelse om, jfr omtale i kapittel 7.

Manglende oppfølging av saksbehandlingen kombinert med mangelfulle eller ikke eksisterende rutiner og rutiner som ikke ble brukt la til rette for at enkelte saksbehandler kunne utvikle sin egen praksis, med risiko for vilkårlig saksbehandling. De som jobber i barnevernet må forventes å ha nødvendig faglige forutsetninger til å utøve faglig skjønn og gjøre vurderinger på en forsvarlig måte. Det må være en tillit i organisasjonen til dette og alt kan ikke være gjenstand for kontroll. Revisjonen mener likevel at det er nødvendig med rutiner og prosedyrer som setter en felles standard for hvordan tjenestene i barnevernet skal utføres og som stiller klare forventninger til kvaliteten på saksbehandlerens arbeid. Dette er også et av kravene i internkontrollforskriften.

I internkontrollforskriften er det også et krav om rutiner og prosedyrer for å avdekke overtredelse av barnevernlovgivningen. Et av tiltakene for å avdekke feil er å melde avvik. Det foreligger en rutine for dette, men de opplysningene revisjonen har fått tyder på at denne rutinen ikke fungerer godt nok i praksis. Det er uklart hva som skal meldes som avvik og hva som skjer med de meldte avvikene i organisasjonen. Det er også usikkerhet blant ansatte om hva som er hensikten med disse avviksmeldingene da de ikke opplevde at det har fått noen konsekvenser å melde avvik.

Ledelsen skal ifølge internkontrollforskriften, foreta en systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten. Etter revisjonens vurdering krever en slik oppfølging at grunnleggende deler av internkontrollsystemet er på plass, noe som ikke har vært tilfelle i barneverntjenesten i Nordre Land.

7. RÅDMANNENS OPPFØLGING AV LAND BARNEVERNTJENESTE

7.1 PROBLEMSTILLING 3

Problemstilling 3 var:

Hva har vært utfordringene og hva har sviktet i rådmannens oppfølging av Land barneverntjeneste?

7.2 REVISJONSKRITERIER

Som vi har omtalt over har rådmannen det overordnede ansvaret for internkontrollen i barnevernet. Rådmannen skal ha betryggende kontroll med administrasjonens virksomhet. Det vil si at han må påse at det etableres tilstrekkelige systemer og rutiner og at disse etterleves og fungerer etter hensikten. Vi har lagt til grunn følgende:

- At rådmannen har etablert et styringssystem der ansvar og oppgaver for internkontrollen på ulike nivåer er definert og kommunisert.
- At rådmannen har et system for å fange opp hvis barnevernet ikke etterlever krav til internkontroll eller internkontrollen ikke fungerer etter hensikten.
- At rådmannen har etablert rapporteringsrutiner og kommunikasjonskanaler som er egnet til å avdekke svikt eller risiko for svikt i barnevernet.
- At kontrollen underbygges og suppleres med tilstrekkelig tillit i organisasjonen

7.3 DATA

7.3.1 KOMMUNENS INTERNKONTROLL

Rådmannen har omtalt kommunens internkontrollsystem i brevet om tilbakemelding på tilsynsrapporten fra fylkesmannen¹⁶. Det opplyses at Nordre Land kommune avsluttet sitt internkontrollprosjekt i 2015 og implementerte nye rutiner i driften. Av brevet til fylkesmannen går det fram at det ligger en innføring i internkontrollsystemet i opplæringsplanen for nye ledere og at det rapporteres kvartalsvis på internkontroll til kommunestyret. Revisjonen har sett at det foreligger et skjema der tjenesteområdeleder (tidligere enhetsleder) rapporterer på internkontroll for sin enhet.

Det foreligger et overordnet dokument (udatert) der det er beskrevet hva som er rådmannens ansvar i henhold til § 23.2 og hensikten med internkontroll og hvilke overordna styringsdokumenter som foreligger.

Ifølge dette dokumentet er hensikten med internkontroll

- Kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen

¹⁶ Brev av 22.3.17

- Helhetlig styring og riktig utvikling
- Etterlevelse av lover og regler.

Videre står det: «*Internkontroll er de systemer og rutiner som rådmannen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse. Den enkelte leder vil ha et ansvar for internkontroll, og dette er en nødvendig forutsetning for god styring. Det pålegger den ansvarlige leder en selvstendig plikt til å påse og dokumentere at man etterlever lov- og regelverk. God internkontroll bidrar til godt omdømme og legitimitet. Internkontroll skal være et verktøy for korrigerende og læring, og skal bidra til kontinuerlige forbedringer.*»

Det vises videre til sentrale og politiske styringsdokumenter.

Det står følgende om enhetsleders ansvar:

«*Den enkelte leder har ansvaret for internkontrollen i sin virksomhet. Dette innebærer å ha etablert et fundament for internkontrollen i form av et godt styrings- og kontrollmiljø og hensiktsmessig informasjon og kommunikasjon. Styrings- og kontrollmiljøet består av både det formelle og det uformelle i virksomheten. Det formelle omfatter formaliserte og dokumenterte krav som alle ansatte forventes å etterleve. Det uformelle dreier seg om holdninger, verdier og normer som preger virksomheten, gjerne omtalt som virksomhetskulturen. God internkontroll er avhengig av både det formelle og det uformelle styrings- og kontrollmiljøet.*»

Det er videre punktvis vist til hva det innebærer å ha lederansvaret for internkontroll og konkret hva dette dreier seg om. Det går frem av dokumentet at det forventes en dokumentasjon av rutinene slik at de kan være gjenstand for tilsyn/revisjon fra tilsynsmyndighetene.

På kommunens intranett foreligger ulike dokumenter og maler, blant annet når det gjelder analyse av risiko og rutine for avviksbehandling. Sistnevnte rutine er datert 6.10.15.

Avvik defineres som mangel på oppfyllelse av krav til tjenesteproduksjon slik det er beskrevet i kommunens egne mål, lover og forskrift samt egne rutiner/prosedyrer i tjenesten.

Om ansvar/myndighet står det at i hver enhet/avdeling er det enhetsleder/avdelingsleder som har ansvaret for at enheten/avdelingen utøver og håndterer avvikssystemet hvor man skal ha rutiner for melding av avvik og behandling av dem. Enhetsleder har videre ansvar for å ha et system som sikrer at man bruker avviksmeldingene til å forebygge avvik og feil, og bidra til forbedring.

Det er videre forklart fremgangsmåte for å melde avvik der det går frem at avvik skal meldes på et avviksskjema og leveres til nærmeste leder.

Fremgangsmåte for oppfølging av avviket er også forklart. Leder skal registrere og vurdere avviket, gi tilbakemelding til melder, evaluere og lukke avviket, føre statistikk og arkivere. Leder skal rapportere månedlig til enhetsleder. Enhetsleder skal rapportere kvartalsvis til rådmannen.

Enhetsleder skal rapportere kvartalsvis til rådmannen om internkontroll, i tillegg til rapportering på økonomistatus og rapportering på styringskort. Det er utarbeidet et eget skjema for dette der enhetsleder skal svare på

- Om de har jobbet med internkontroll siste kvartal
- Hva slags internkontroll de har jobbet med, evt årsaken til at de ikke har jobbet med internkontroll
- Hvor mange avvik som er rapportert, hvor mange av disse som er alvorlige og hva avviket innebar.
- Hvor mange av avvikene som ikke er lukket.
- Om det er gjennomført ROS-analyser siste kvartal
- Om enhetsleder føler at hun har betryggende kontroll.

Rådmannen viser i sine kommentarer til revisjonsrapporten (side 5) til at Land barneverntjeneste etter oppstarten jobbet med internkontrollen i barnevernet. Da nye ledere kom på plass i august og september 2015 var internkontroll et vedvarende tema, både i forbindelse med nytt fagsystem, i møte med fylkesmannen 13.11.15 og i alle rapporteringer til politiske utvalg. Barnevernleder formidlet i flere omganger de utfordringer og avvik som tjenesten stod i og rådmannen oppfattet det slik at det kontinuerlig ble jobbet med internkontroll. Her viser rådmannen til ulike e-poster og dokumenter som revisjonen har fått kopi av. Det vises blant annet til¹⁷ at det var planlagt å gjennomføre et internt tilsyn der Valdres barneverntjeneste skulle gå gjennom sakene til Land barneverntjeneste. Dette ble imidlertid ikke gjennomført. I en e-post fra enhetsleder til rådmannen 11.1.16 ble det rapportert på at det var startet et godt arbeid med internkontroll. Vedlagt fulgte en powerpoint-presentasjon fra barnevernleder der rutiner, sjekklister, kvalitetssikring og risiko er temaene. Rådmannen skriver at han oppfattet dette som et betryggende signal.

Rådmannen viser også til at orienteringen om barnevernet i kommunestyret i juni og september 2016 der internkontrollen var et sentralt tema og en e-post fra 4.9.16 der barnevernleder refererer til viktige milepæler, blant annet en plan for internuke der de samarbeider med fylkesmannen.

Det går frem av halvårsrapporten for 2016 at alle enheter unntatt NAV og Kultur oppgir å ha jobbet med internkontroll siste kvartal og flere enheter har jobbet med ROS-analyser. Enheten Omsorg og rehabilitering har registrert 83 avvik mens Tilrettelagte tjenester har registrert 32 avvik. Det står ikke noe om at det er registrert avvik i Familie og Helse, derunder barnevernet.

Rådmannen uttaler i kommentarene til revisjonsrapporten (side 7) at han ikke detaljkontrollerer de enkelte tjenesters internkontrollsystem og har heller ikke kapasitet til det. Han sier at rådmannen må ha tillit til at de ledere som er delegert ansvaret for oppgaven følger opp de plikter som ligger nedfelt i kommunens internkontrollreglement. Rådmannen ser likevel i ettertid at han skulle ha stilt flere spørsmål ved internkontrollarbeidet i barnevernet, og fremdriften i dette.

¹⁷ Brev til fylkesmannen 17.6.15.

7.3.2 ORGANISERING I NORDRE LAND KOMMUNE

Det har vært et organisasjonsutviklingsprosjekt i kommunen som resulterte i en omorganisering gjeldende fra 1.1.2017.

Fram til 1.1.2017 var kommunen organisert med 15 resultatenheter. Barnevernet var en avdeling under resultatenheten Familie og Helse. Fra og med 2017 ble resultatenheter erstattet med 7 tjenesteområder. Barnevernet er nå en avdeling under tjenesteområdet Velferd der tjenesteområdeleder som er nærmeste overordnede for barnevernleder.

Det går frem av daværende videredelegeringsreglement¹⁸ at enhetsleder for Familie og helse hadde delegert myndighet etter lov om barneverntjenester. Denne myndigheten var videredelegert til barnevernleder. Reglementet inneholder videre delegeringsbestemmelser for enhetsledernes myndighet når det gjelder økonomi, innkjøp og personalforvaltning, samt en del felles prinsipper og regler for enhetsledernes utøvelse av myndighet. I reglementet står det at enhetsleder har ansvar for å etablere og legge til rette for en tilfredsstillende internkontroll innenfor sitt ansvarsområde. Herunder å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser på aktuelle områder og iverksette nødvendige tiltak på bakgrunn av disse.

Resultatenhetsledere og kommunalsjefer rapporterte direkte til rådmannen. De fire kommunalsjefenes ansvar var avgrenset til stab-/støttefunksjoner, å yte service og råd til enhetslederne¹⁹.

7.3.3 STYRINGSLINJER OG KOMMUNIKASJON

Her har vi beskrevet hvordan de ulike lederne oppfatter kommunikasjonen ut fra sin plass i hierarkiet.

Forholdet mellom TO-leder og barnevernleder

I den perioden vi har sett på var det skifte av enhetsleder. Tidligere enhetsleder sluttet 31.5.15 og etter en periode med konstituert leder var ny enhetsleder på plass 15.8.15. Hun kom fra en lederstilling i en annen kommune. Ved omorganiseringen fra 1.1.17 ble stillingsbetegnelsen endret til TO-leder for Velferd. Vi har ikke snakket med enhetslederne som hadde ansvar fra før 15.8.15, slik at det først og fremst er perioden etter dette vi har grunnlag for å uttale oss om.

Ansvarsfordelingen mellom TO-leder og barnevernleder var at TO-leder hadde ansvar for økonomi med tilhørende rapportering, men i tett dialog med barnevernleder, mens barnevernleder hadde ansvaret for driften, dvs personalet og det faglige arbeidet. TO-leder deltok på personalmøter i barnevernet. Det var et svært tett samarbeid mellom barnevernleder og TO-leder i de første to årene etter sammenslåingen.

¹⁸ Versjon revidert 19.5.16

¹⁹ Jfr OU sluttrapport 10.6.16.

TO-leder sier at hun før ansettelsen fikk informasjon om at resultatenheten Familie og helse var en velfungerende enhet, men at det var noen utfordringer i barnevernet. Hun så etter hvert at det var mye som var alvorlig galt i barnevernet og TO-leder jobbet tett med barnevernleder for å prøve å få oversikt. Det ble raskt tydelig at her var det utfordringer på flere områder, både internt i tjenesten, ift. samarbeid i ledelseslinjen og med andre tjenester. Historikken ble opplevd å være en stor del av utfordringen.

Hennes opplevelse var at hyppige skifter av ledere i barnevernet bidro til at det var vanskelig å få ting til å fungere. Det tok dessuten mye tid å få på plass digitale verktøy. Hun sier at det var også en utfordring i barnevernet med manglende faglig oppdatering av de ansatte. Dette er forhold vi har omtalt i kapittel 6.

Avvik skal skrives på et eget skjema og det var TO-leders ansvar å håndtere avvik, men hun mente at det ikke var noe systematikk i hva en skulle gjøre med avvikene. Avvikene ble rapportert i samtaler og mail.

Enhetsleder/TO-leders kommunikasjon med rådmannen

Her har vi beskrevet hvordan TO-leder opplevde kommunikasjonen med rådmannen og rådmannens kommentarer til dette.

TO-leder opplevde i begynnelsen at det var noe uklare styringslinjer i forhold til rådmannen ved at hun også måtte forholde seg til kommunalsjefene. Det var litt uklart hvem som egentlig bestemte. Det var lederavtale, men ingen systematisk oppfølging. Hun hadde ikke faste samtaler med rådmannen, men hadde kommunikasjon med samtaler og mailer. Etter omorganiseringen er det renere linjer i organisasjonen og mer bevissthet om tjenesteveg. Etter tilsynet har det vært faste møter mellom TO-leder og rådmannen en gang pr måned. I tillegg tett ukentlig kontakt ift situasjonen i barnevernet.

Revisjonen har gjennom intervjuer fått kritiske tilbakemeldinger om rådmannens rolle og ledelse i tilknytning til barnevernet. Kultur, tillit og holdninger har vært tilbakevendende tema i de fleste samtalene med ansatte og ledere i barnevernet i denne revisjonen. I kapittel 5 har vi omtalt arbeidsmiljøutfordringer og manglende tillit til kommuneledelsen som går på at barnevernansatte føler at de blir møtt med holdninger om at de ikke gjør jobben sin.

TO-leder sier at hun gjennom sine to år i kommunen, har gitt mange tilbakemeldinger til rådmannen om flere områder hun opplever som ikke har fungert like godt, eller som har vært utfordrende. Dette har omhandlet ulike former for samarbeid, uformell ledelse, uavklarte roller i forhold til ansvar og myndighet, kultur/holdninger, manglende tillit til hverandre, manglende helhetstenkning mm. Dette har blitt formidlet gjennom mail og samtaler. Hun opplever likevel ikke at det har blitt tatt ordentlig tak i.

Rådmannen kommenterer forholdet til TO-leder i sine uttalelser til revisjonsrapporten (side 9), og viser til at de flere ganger diskuterte utfordringer og forbedringsområder i organisering, ansvar og roller. Disse diskusjonene handlet blant annet om forholdet mellom kommunalsjefene og enhetslederne (senere stabsledere og TO-ledere) og i liten grad om barnevernet spesifikt. Et unntak var

beslutningsprosessene i forhold til anskaffelse av mobilt barnevern. Rådmannen viser til at behovet for å tydeliggjøre ansvarslinjene var en av grunnene til at det ble en administrativ omorganisering i 2016. Rådmannen skriver at han er usikker på hva enhetsleder mener med kultur/holdninger og manglende tillit til hverandre. Rådmannen er uenig i at det skulle prege kommunen som organisasjon og viser til at medarbeiderundersøkelser og lederevalueringer tilsier det motsatte.

Revisjonen har ikke undersøkt disse temaene nærmere, da dette ikke bare dreier seg om forholdet mellom barnevernet og overordnet ledelse, men om hele kommuneorganisasjonen.

7.3.4 KOMMUNIKASJONEN OM TILSTANDEN I LAND BARNEVERNTJENESTE I PERIODEN 2015 - 2016

I dette kapitlet har vi så konkret som mulig forsøkt å beskrive kommunikasjonen mellom rådmannen, enhetsleder og barnevernleder om tilstanden i barneverntjenesten i perioden 2015-2016. Kapitlet baserer seg på notat til revisjonen fra rådmannen, faktaopplysninger i tilbakemelding på revisjonsrapport fra rådmannen (vedlagt), intervjuer med TO-leder, tidligere fagleder/konstituert barnevernleder, tidligere barnevernleder (GAS) og diverse interne notater og e-poster vi har fått tilgang til fra intervjuene og fra rådmannen.

Generelle kommentarer

TO-leder sier at problemene i barneverntjenesten ble formidlet til rådmannen. Det var mange runder og diskusjoner med rådmannen. Barnevernleder var konkret, men TO-leder er likevel usikker på om den faglige biten kom så godt fram. Det var mye snakk om kapasitet og ressurser, men hva betydde det? TO-leder og tidligere barnevernleder slet med å få rådmennene til å forstå.

Utover i 2016 ble det et spørsmål om å redusere innleie. Fra sommeren 2016 følte barnevernleder at hun jobbet i motstand og hadde daglige samtaler med TO-leder. Utover høsten mente barnevernleder at dette ikke kom til å gå. Det var et møte i oktober 2016 og barnevernleder laget et notat til rådmannen. Det gikk en måned uten at hun fikk svar, barnevernleder og TO-leder bestemte seg derfor for å ta kontakt med fylkesmannen. Fylkesmannen startet tilsynet i kommunen dagen etter.

Selv om TO-leder forstod at det var mye som var galt i barnevernet, hadde hun ingen anelse om at det var så galt i mappene før fylkesmannens tilsyn forelå. Da tilsynet forelå fikk man bekreftet det man hadde fryktet, dessverre var resultatet verre enn antatt.

Tidligere barnevernleder har i samtale med revisjonen uttalt at hun ved flere anledninger har sagt fra til ledelsen om den alvorlige situasjonen i tjenesten, men hun opplevde at rådmannen ikke lyttet eller forstod alvorlet.

Bakteppe – omorganisering og omstilling

Rådmannen viser i sine kommentarer til revisjonsrapporten (side 14) til at kommunen i 2016 gjennomførte en administrativ omorganisering og en stor økonomisk omstilling. Innsparingsbehovet utgjorde i overkant av 25 mill. kroner og utgjorde store driftskutt i organisasjonen som ble utredet samtidig med at barnevernet hadde økende behov for ressurser. Andre tjenester måtte kutte stillinger mens barnevernet måtte få nye stillinger. Søndre Land kommune var også inne i et omstillingsarbeid

med driftsreduksjoner. Rådmannen skriver i sitt notat at han måtte være helt sikker på at alle muligheter for forbedringer i arbeidsprosesser og mer effektiv jobbing var utprøvd før nye stillinger/ressurser kunne tilføres. Det var et krevende dilemma når ledere og medarbeidere i barnevernet viste liten forståelse for hvorfor de ikke kunne tildeles flere ressurser mens rådmannen måtte finne løsninger innenfor en helhet der også andre behov måtte ivaretas. Rådmannen viser også til en e-post fra rådmannen i Søndre Land²⁰ der han ut fra en sammenligning med bemanningen i Gran kommune blant annet skriver følgende: «Jeg finner det vanskelig å forstå at vårt barnevern, med tilsvarende befolkningsgrunnlag, skal ha behov for dobbelt så stor bemanning, selv om det er en krevende situasjon.»

Rådmannen skriver at dette illustrerer godt det dilemmaet rådmennene har stått i hele perioden. Han sier at det har vært rapportert om stadig nye behov, uten at det har vært trygghet på at lederne har hatt oversikt over tjenesten, og at tilgjengelige ressurser har blitt brukt effektivt. Til tross for dette har rådmannen anbefalt økte ressurser til barnevernet.

Rådmannen skriver også (side 16) at det i hele 2016 var utfordrende for rådmannen og andre involverte å vite om tjenesten jobbet effektivt og utnyttet sin kapasitet på en best mulig måte. Rådmannen skriver at dette måtte det selvsagt stilles krav om. Han mener at det likevel ikke var noen tvil om at barnevernleders bekymringsmeldinger ble tatt på alvor.

Perioden mai-september 2015.

Fra mai til september 2015 ble fagleder konstituert som leder av Land barneverntjeneste.

Fagleder sier at da hun ble konstituert som leder gikk hun gjennom situasjonen i avdelingen og tok stikkprøver av saker. Hun fant mange og alvorlige avvik og tok kontakt med rådmannen. Dette bekreftes av rådmannen som i sitt notat viser til at han raskt ble kontaktet av konstituert leder. Hun formidlet at barneverntjenesten var i en svært vanskelig situasjon pga. kapasitetsmangel. Sykefraværet var høyt, og det manglet saksbehandlere å fordele nye saker til.

Rådmannen og konstituert leder hadde et møte 22.5.15. I referatet fra møtet går det frem at konstituert barnevernleder informerte om mange avvik i tjenesten i form av fristoversittelser og mangelfull oppfølging av saker. Det vises til at saksbehandlerne hadde meldt fra om uoverkommelige arbeidsmengder og utbrenthetssymptomer og at det var et relativt stort sykefravær. Det står at barneverntjenesten ikke drives forsvarlig i forhold til de lovpålagte oppgavene. Det går fram av referatet at barnevernleder mente at avdelingen måtte bemannes opp snarest og at en ekstra person måtte leies inn for å rydde i sakene og avdekke avvik ift tidligere saksbehandling. Konstituert leder sier til revisjonen at mye av det som kom fram i referatet var forhold som også er omtalt i tilsynsrapporten fra fylkesmannen.

Fra rådmannens side ble det besluttet å leie inn saksbehandlerkapasitet fra private selskaper, og det ble iverksatt en anbudsrunde med en ramme på innleie av inntil 4 saksbehandlere. Anbudsrunden ble avsluttet i løpet av sommeren, og Trygg Start AS ble valgt. Ut over sensommer/høst kom disse på plass.

²⁰ 12.10.16.

Etter møtet tok konstituert leder opp med rådmannen et brev hun ønsket å sende fylkesmannen for å varsle om den utfordrende situasjonen i tjenesten. Hun skrev brevet, drøftet det med rådmannen, og begge signerte. Brevet ble sendt 17.6.15. Det vises i brevet til at kommunen i en lenge periode har hatt høy sykefraværspersent og vært i en omstillingsprosess. Disse forholdene har ført til flere avvik, og barneverntjenesten «*har pr i dag noen utfordringer ut ifra de lovkrav som er gjeldende i henhold til saksbehandling*». I brevet går det fram at avvikene skulle lukkes innen 31.12.15 og at det skulle leies inn 3 saksbehandlere ut året, starte opp med LEAN for å strukturere og effektivisere arbeidet og gjennomføre et internt tilsyn der Valdres barneverntjeneste skal gå gjennom sakene til Land barneverntjeneste.

Konstituert leder sa til revisjonen at hun brukte mye energi på å formidle alvoret i situasjonen. Da ny barnevernleder startet i stillingen gikk tidligere konstituert leder tilbake i sin stilling som fagleder. Hun informerte da ny barnevernleder om situasjonen.

Perioden september – desember 2015.

Ny enhetsleder (nå TO-leder) kom på plass fra 17. august, og ny leder av Land barneverntjeneste startet 1. september.

Rådmannen skriver i sitt notat at barnevernleder formidlet om utfordringer som handlet om avvik på undersøkelsesfrister, kapasitet (bemanning) og til dels kompetanse, og han sier at det ble utformet en tiltaksliste.

Vi har fått referat fra et møte 16.10.15 der rådmennene i begge kommunene var tilstede, samt enhetsledere og barnevernleder. Her vises det til at det har vært en overgang med flere utfordringer. Det står at det er avdekket store avvik. Dette gjelder blant annet forhold til tilsynsførerordningen. I tillegg ble det rapportert om at nye system i saksbehandlingen ikke var tatt i bruk, om manglende dokumentasjon, om vedtak om tiltak som ikke ble fulgt opp og mangel på tiltaksplaner og vedtak. Det vises til hva som er gjort og hva som må på plass. Det vises videre til at tjenesten er i manko på 3 saksbehandlere av 15 årsverk totalt, at stillinger har vært lyst ut, men at det er få kompetente søkere.

Barnevernleder, enhetsleder og rådmann gjennomførte et møte med fylkesmannen den 13. november 2015, der fylkesmannen ble informert om tilstanden i tjenesten, og hvilke tiltak kommunen planla å sette inn. Det ble redegjort for status på dette tidspunktet, så langt barnevernleder hadde maktet å sette seg inn i tjenesten.

Det er i notatet til møtet med fylkesmannen beskrevet en rekke utfordringer både historisk og som gjaldt «nåsituasjonen». Personalmessig var det manglende stabilitet i ledelse, høyt arbeidsrelatert sykefravær, stort arbeidspress og omfattende avvik i dokumentasjon og saksbehandling. Det var en utfordring for den sammenslåtte tjenesten at to arbeidskulturer skulle bli til en. Det ble videre skissert ulike tiltak som var satt i gang. Dette gjaldt blant annet en LEAN-prosess.

Rådmannen viser til at det var jevnlig møter mellom barnevernleder, enhetsleder og rådmann, der spørsmål som bemanning, saksmengde og kompetansetiltak ble drøftet. Økonomistyring var et tema

for stadig diskusjon, og rådmannen sier at barnevernleder argumenterte med tyngde for å fortsette innleie av eksterne saksbehandlere, noe som ble forlenget inn i 2016. I budsjettbehandlingen (budsjett 2016) i desember 2015 ble tiltaksbudsjettet styrket.

Perioden januar 2016-september 2016.

Barnevernleder sa til revisjonen at hun informerte ledelsen ved flere anledninger om den alvorlige situasjonen i tjenesten, men hun opplevde at rådmannen ikke lyttet og at han ikke forstod alvorret. Hun ønsket å få arbeidsbetingelser som kunne gi forsvarlighet i tjenesten. Det var flere e-poster fra barnevernleder til rådmannen vinteren /våren 2016 der det er uttrykt bekymringer for tjenesten og behov for ressurser. Barnevernleder sa det var en utfordring å både gi uttrykk for at det var en alvorlig situasjon, samtidig som hun skulle ha tro på forbedringer.

E-postene dreier seg om behov for mer bemanning og behov for midler til bærbare PC-er for å lette dokumentasjonen. Barnevernleder argumenterte med at det var stor saksmengde i barnevernet i forhold til folketall og at tjenesten hadde for få ansatte til å levere forsvarlige tjenester.

Barnevernleder skrev et notat til enhetsleder og rådmannen 31.1.2016 der hun meldte om to avvik i tjenesten. Hun meldte fra om at

- det var for stor saksmengde pr ansatt, ikke mulig å få utført kvalitativt godt arbeide og samtidig overholde frister.
- Det ved siste meldemøte ikke var mulig å få fordelt 3 innkomne meldinger dr det skal åpnes undersøkelse fordi alle saksbehandlerne allerede er over forsvarlig saksmengde.

I dette notatet skriver hun også at hun ikke er sikker på at det er en felles virkelighetsoppfatning av hvordan situasjonen er og at hun ønsker å sette seg ned med rådmannen og flere og analysere hva som har kommet frem så langt og legge en felles plan som er forankret i det administrative og politiske apparatet. Hun skriver videre at hun opplever det som et svært stort og ubehagelig ansvar å lede en tjeneste som har så store utfordringer i forhold til å drive lovlig og forsvarlig. Hun skriver også at for å arbeide fram en reell omstilling i tjenesten er det nødvendig med ressurser til kompetanseheving, tid til kvalitativt godt arbeid og nok ansatte til å utøve tjenesten. Her viser hun til at Land barneverntjeneste hadde 70 flere saker enn normalen i henhold til folketallet. Hun sier at det i tillegg til det økonomiske, handler om organisasjonskultur, struktur, avvikshåndtering, kvalitet, kompetanse.

I e-post av 5. februar viser hun til at hun i møter i oktober-november 2015 beskrev omfattende utfordringer og avvik i form av frister som er overskredet, tiltak som ikke er satt inn, barn og familier som ikke har hatt kontakt med barnevernet på to-tre år til tross for lovpålagt oppfølging. I e-posten skrev hun at hun ønsket å formidle at situasjonen fortsatt var svært utfordrende, selv om hun vurderte at det var en forbedring når det gjaldt rutiner og sakhåndtering.

Rådmannen skriver i sitt notat at bemanningen i tjenesten var et vedvarende tema, og barnevernleder argumenterte for en styrking med nye faste stillinger. Det ble gjennomført interne møter med barnevernleder, enhetsleder og rådmannen mfl. i februar 2016. Avvik, økonomi og kompetanse var viktige tema, og behovet for økt bruk av juridisk rådgivning.

Det ble avholdt et møte 16.2.16 der rådmann, enhetsleder, barnevernleder, kommunalsjef økonomi, kommunalsjef HR og barnevernets advokat var til stede. Rådmannen skrev i tilbakemeldingen på revisjonsrapporten (side 16) at det ble foreslått to nye årsverk til barnevernet, men dette ble ikke tatt videre, da det isteden var enighet om at tjenesten først burde organiseres bedre, få system og struktur og at effektiv bruk av de samlede ressursene burde gjennomgås før man tilsatte flere medarbeidere. Tidspunktet for nye stillinger ble forskjøvet til årsskiftet 2016/2017. Rådmannen skrev at han oppfattet det slik at alle var innforstått med dette, på det tidspunktet.

I denne perioden ble det avgjort av rådmannen at innleie av 3-4 saksbehandlere fra privat firma skulle videreføres, selv om det ikke var budsjettmessig dekning. Dette måtte avklares i forbindelse med kvartalsrapportene.

Rådmannen viser videre til en e-post fra 9.3.16 fra enhetsleder der hun ba om et møte med Søndre Land kommune for å informere om den utfordrende situasjonen. Kommunalsjefen i Søndre Land ble bekymret over meldingens innhold. Enhetsleder skrev da følgende: *«Du trenger ikke bekymre deg veldig. Det er en utfordrende situasjon, men vi håndterer den best mulig. Men, det er mange meldinger, mange komplekse saker, stort etterslep, stort sykefravær, manglende kompetanse og ressurser innad i tjenesten som gjør at vi må kjøpe av private aktører, samt andre økonomiske utfordringer som det er greit å snakke om.....»*

Rådmannen viser i tilbakemeldingen på revisjonsrapporten (side 17) til at dette er eksempel på en form for kommunikasjon som gjorde det krevende å tolke hvilken tilstand tjenesten egentlig var i. På den ene siden håndterer man situasjonen, mens på den andre siden er det mange vanskelige utfordringer. Rådmannen tolket at avsenders intensjon trolig var å synliggjøre utfordringene, og samtidig signalisere at man ønsket å håndtere situasjonen. Rådmannen presiserer at det ikke var noe kritikkverdig i dette.

I en e-post til rådmannen 6.4.16 formidlet barnevernleder at hun fortsatt hadde mange bekymringer: *«Som jeg har formidlet tidligere er situasjonen i barnevernet, slik jeg vurderer det, langt i fra tilfredsstillende. Det er en fortvilende alvorlig situasjon.»*

I tillegg til forhold rundt IKT som fremdeles ikke var i orden har hun kommentert bemanningssituasjonen og saksomfanget. Hun viser til at det var for lite bemanning på undersøkelsesteamet til tross for omdisponering og innleie og det lå 8 saker som ikke var fordelt til saksbehandler. Hun skriver videre at dette er noe kommunen må håndtere og at det er hennes ansvar å si fra når hun ikke har rammer til å håndtere det. Hun skrev at de fortsatt ville få avvik i form av barn og familier som ikke får hjelp så lenge ressursituasjonen var som den var. Hun uttalte også at hun ikke kunne sitte med ansvaret uten at det ble gjort klart for politikerne hvordan situasjonen var og hva som må til for å komme på rett kjørl. Hun skrev at hun var redd for at det bare var et tidsspørsmål før de kunne være i en lignende situasjoner som Gjøvik og Valdres med tanke på rettsaker og medieomtale på grunn av barnevernets forsømmelser og at hun ønsket å ligge i forkant i form av å prioritere innsatsen i tråd med behovene slik at de ikke genererte slike vonde saker.

Opprinnelig var planen å foreslå en styrket bemanning fra høsten 2016, men dette ble nå fremskyndet, og rådmannen anbefalte 2 nye stillinger i barnevernet. Dette ble, etter en prosess med avklaring i Søndre Land, vedtatt i kommunestyret i Nordre Land kommune den 21. juni 2016. Mobile løsninger ble dessuten anskaffet for å effektivisere saksbehandlernes arbeid.

I referatet fra møte med Søndre Land kommune 7.4.17 er det en oppsummering om veien videre med 5 punkter der det i pkt 5 står at det skal utarbeides en rapport der status og plan for videre arbeid med å etablere en velfungerende barneverntjeneste beskrives. Rådmannen skriver i sin tilbakemelding på revisjonsrapporten (side 19) at han oppfattet at det var enighet om veien videre og at enhetsleder og barnevernleder skulle utarbeide en plan.

Barnevernleder orienterte også om status i tjenesten i formannskap og kommunestyre i begge kommuner (formannskap/kommunestyre) våren/forsommeren 2016. Kommunestyrene i begge eierkommunene fikk i april/mai 2016 framlagt en statusrapport etter 1 års drift av Land barneverntjeneste (K-sak 26/2016). Barnevernleder hadde gjennomført en kartlegging av tjenesten der hensikten var å sikre at ledelse og medarbeidere kunne arbeide systematisk med å lukke avvik og sikre en lovlig og forsvarlig tjeneste framover. Det ble rapportert at det var satt i gang mye bra og nødvendig, men at det ville ta tid å forankre dette og få det godt implementert hos de ansatte. Ifølge statusrapporten ble det arbeidet med en tidshorisont på 2-3 år for å få på plass en tjeneste som var lovlig og forsvarlig. I statusrapporten ble det gjort rede for store utfordringer knyttet til økt saksmengde og for lite personalressurser og en rekke avvik i tjenesten. Av de 15 årsverkene ble det opplyst at 5,2 stillinger ikke var operative på grunn av vakanse, sykmeldinger og permisjoner.

Rådmannen mener at statusrapporten ga signal om at tjenestene hadde en fremdrift selv om utfordringene var store. Rådmannen oppfattet rapporten som ærlig, realistisk og positiv. Han viser også til en e-post fra rådmannen i Søndre Land (25.11.16) der han skriver at *«politikere i Søndre Land oppfattet et barnevern i positiv utvikling, selv om de var bekymret over barnevernleders utsagn om at det ville ta 2 år før barnevernet kunne legge full innsats i det forebyggende arbeidet.»*

Ifølge rådmannen (jfr notat) var forutsetningen for det videre arbeidet på det tidspunktet, at når de nye medarbeiderne var «oppe» og produserte, så skulle innleie av Trygg Start AS trappes ned. Dette var noe som kommunestyret var opptatt av, pga. økonomien i barneverntjenesten, og som rådmannen skulle følge opp. Dette var også noe som både enhetsleder og barnevernleder var klar over.

Kommunestyret ble på nytt orientert i sitt møte den 6. september 2016, i orienterings sak nr. 2 om Status barnevern (Halvårsrapport til fylkesmannen og oversikt pr 30.6.16 over typer barneverntiltak, kostnader og antall barn.)

Ifølge rådmannens notat var på dette tidspunktet både administrativ og politisk ledelse informert om at tjenesten hadde store utfordringer og mange fristbrudd, grunnet stor saksmengde. Ny bemanning var bare delvis på plass, så kapasitetsutfordringen var merkbar. Barnevernleder informerte om at tjenesten jobbet for å løse disse utfordringene, men at det ville ta tid.

Det går frem av halvårsrapporten av 61% av undersøkelsene gikk over fristen. Rådmannen viser i sin tilbakemelding på revisjonsrapporten (side 21) at det i halvårsrapporten for Land barnevern, som ble lagt frem for fylkesmannen, går frem at tjenesten er i ferd med å ta igjen etterslepet i undersøkelser.

Som en oppfølging av kommunestyrenes forventninger om reduserte utgifter til innleie av saksbehandlere, ble det innkalt til et administrativt statusmøte vedr. den faglige og økonomiske situasjonen i Land barneverntjeneste den 27. september 2016. Rådmann og kommunalsjef fra Søndre Land deltok, barnevernleder og barneverntjenestens advokat deltok, samt rådmann og enhetsleder fra Nordre Land. De siste to stillingene var besatt, og etter hvert som de nye medarbeiderne kom i produksjon, ble det konkludert med å trappe ned innleie. Barnevernleder advarte imidlertid mot stor fare for økte avvik, og fikk støtte fra advokaten, som uttalte at det var skjedd mye positivt i tjenesten, men han frarådet en nedtrapping. Konklusjonen var likevel at en nedtrapping skulle forsøkes.

Barnevernleder sa til revisjonen at hun var fortvilet i forhold til situasjonen i tjenesten og tok derfor med seg advokat på møtet. Barnevernleder sa på møtet at de ikke leverte forsvarlige tjenester og at det ikke var mulig å redusere innleie, men fikk likevel krav om det.

Rådmannen viser i kommentarene til revisjonsrapporten (side 21) til referatet fra møtet der det fremgikk at det fortsatt manglet 2,6 årsverk og at utfasing av innleie ville føre til avvik og være svært alvorlig og uforsvarlig. Ifølge referatet uttalte advokaten at tjenesten aldri har vært så bra på mange år. Samtidig står det i referatet at det er flere barn og familier som ikke får den oppfølging og hjelp de skal ha iflg vedtak, flere undersøkelser som ikke blir håndtert pga mangel på kapasitet og mange avvik. På den positive siden vises det til at det er mindre sykefravær og at det er laget saksbehandlingsrutiner.

Konklusjonen på møtet var at barnevernleder måtte dokumentere situasjonen bedre, ved å si mer om omfang, behov og utfordring, før en evt kunne be om mer ressurser. Rådmannen skriver i kommentarene til revisjonsrapporten (side 22) at han på dette tidspunktet burde ha gått nøyere inn og undersøkt tilstanden i tjenesten. Barnevernleders og advokatens bekymring for økte avvik ved nedtrapping av innleie kunne ha vært fulgt opp og blitt tillagt større vekt.

Perioden oktober 2016-december 2016

Kort tid etter møtet 27. september, nærmere bestemt den 12. oktober, mottok rådmennene og kommunalsjef i Søndre Land og enhetsleder i Nordre Land et bekymringsnotat (datert 11.10.) fra barnevernleder. Rådmannen skriver i sitt notat at dette formidlet en mer alvorlig bekymring enn det som var fanget opp og forstått tidligere. Barnevernleder formidlet en sterk bekymring for at barn ikke fikk den hjelp de hadde behov for.

I notatet viser barnevernleder til tall for undersøkelser, fosterhjem og tiltak og tall for antall undersøkelser som ikke er satt i gang, antall uten tiltaksplan og omsorgsplan og antall saker som ikke fyller kravet til evaluering. Det er også gitt et tall for antall barn og familier som vil være uten saksbehandlere hvis innleie avvikles. Barnevernleder stiller videre følgende tre sentrale spørsmål som hun svarer nei på og begrunner:

- Leverer vi kvalitativt gode nok tjenester?
- Ivaretar vi godt nok de barn og familier som har krav på barneverntjenester?

- Har personalet en arbeidssituasjon som er forsvarlig?

Barnevernleder skrev i notatet at hovedutfordringen er økonomien og at bemanningsnormen tilsier 15-24 saksbehandlere med dagens saksomfang. Hun mente at for å møte utfordringene burde tjenesten legge seg noe over normalen, dvs 25-26 stillinger. Det var nødvendig for å få kontroll og ha kapasitet til kursing og videreutdanninger. Barnevernleders råd var at det måtte gjøres en ny vurdering i forhold til hvordan kommunene ville ivareta sitt ansvar for å levere forsvarlige tjenester i rett tid i henhold til Lov om barneverntjenester. Vedlagt fulgte et notat fra barnevernets advokat.

9. november 2016 purret barnevernleder på svar fra rådmannen. Hun sier at hun opplevde å ikke nå fram – ikke bli tatt på alvor og at han ikke trodde på det hun sa. Hun mente det ikke var noen reell kommunikasjon og at hun måtte kjempe for å oppnå forståelse. Tilliten var derfor borte og hun fant ut at fylkesmannen måtte koples inn. Hun mente det ikke var noen annen mulighet. Det var et stort omfang av saker og mange tunge/alvorlige.

Rådmannen skriver i sine kommentarer til revisjonsrapporten (side 22) at han reagerte med å distribuere notatet til begge ordførerne og rådmannen i nabokommunen. Det ble forsøkt fra vertskommunerådmannen å samle ordførere og rådmenn i begge kommuner så snart som råd for å drøfte notatet, med dette lot seg gjøre først den 11. november. Da møttes ordførere og rådmenn i Nordre og Søndre Land på Nordre Land Læringssenter. Bekymringsnotatet ble gjennomgått og det ble avgjort å videreføre innleie av saksbehandlere. Rådmannen i Søndre Land har i en e-post til rådmannen i Nordre Land (12.10.17) uttrykt forundring da barneverntjenesten hadde fått positiv særbehandling sammenlignet med andre kommunale enheter over lang tid. Han uttrykker at barnevernleder dokumenterer situasjonen grundig og er ikke i tvil om at det er vanskelig. Likevel kan han ikke se at det er mulig å fortsette å tilføre barneverntjenesten ressurser i stort omfang. Rådmannen i Nordre Land var av samme oppfatning, men syntes det hadde utviklet seg til en så anstrengt situasjon at han anbefalte fortsatt innleie av saksbehandlere.

Barnevernleders bekymringsnotat ble også oversendt fylkesmannen, og 11. november, samme dag som ordførere og rådmenn møttes, startet fylkesmannens tilsyn.

7.3.5 FYLKESMANNENS TILSYN OG TIDEN ETTERPÅ

Rådmannen deltok, sammen med barnevernleder og enhetsleder, i et møte med fylkesmannens tilsynsansvarlige, den 22. november. Fylkesmannen ga en foreløpig status for gjennomgangen av de sakene de hadde valgt ut. Av 58 eller 59 saksmapper, hadde fylkesmannens tilsyn oppdaget alvorlige avvik i 56-57 av sakene.

Rådmannen skriver i sitt notat at det handlet om både omfattende faglig svikt og manglende dokumentasjon. Informasjonen var av en svært alvorlig karakter, og feilene framsto som massive. Rådmannen sier det beskrev en tjeneste med langt større og mer alvorlige utfordringer enn det som til da var kjent, både for lederne i tjenesten og for den kommunale ledelsen.

Fylkesmannen avgjorde å utvide gjennomgangen av saksmapper til å gjelde alle saker i tjenesten.

Kommunens administrative og politiske ledelse, tjenesteområdeleder og barnevernleder, samt ledelsen i Søndre Land, deltok på to møter med fylkesmannen i desember 2016, der de foreløpige tilsynsresultatene ble gjennomgått, samt pålegg om å gjennomgå 66 saker på nytt. Rådmannen skriver at allerede før Fylkesmannen la frem en foreløpig tilsynsrapport, fikk kommunen dermed en enda mer detaljert og dypere forståelse for hvilke utfordringer som eksisterte i tjenesten.

Rådmannen tok, sammen med ordfører, enhetsleder og barnevernleder, initiativet til å utvikle en plan for en forsvarlig barneverntjeneste – «Prosjekt Land barneverntjeneste – forsvarlige tjenester». Denne ble vedtatt i Nordre Land kommunestyre den 20. desember 2016.

Perioden januar 2017 – september 2017.

Rådmannen sier i notat til revisjonen at arbeidet i 2017 i stor grad har handlet om å ta ansvar for å følge opp Prosjekt Land barneverntjeneste og lukke avvikene som fylkesmannen påviste i sin tilsynsrapport. Først den foreløpige, dernest den endelige tilsynsrapporten. Samt håndtere den medieoppmerksomhet som har oppstått.

I første fase, allerede fra desember 2016 (ved planleggingen av Prosjekt Land barneverntjeneste), ble *Ressursenteret for omstilling i kommunene* (RO) engasjert som prosjektleder(e) til å bistå barnevernleder og tjenesteområdeleder. I denne perioden ble barnevernleder sykemeldt, og en av konsulentene fra RO med barnevernfaglig bakgrunn, ivaretok sammen med tjenesteområdeleder ledelsen av tjenesten i en periode. Fra 1. mai ble ny leder av barnevernet, Espen Lilleberg, midlertidig tilsatt (fra Connexa AS). RO avsluttet sitt oppdrag i løpet av juni 2017.

Fra desember 2016 og frem til i dag, har tjenesten hatt fokus på å jobbe med å sikre at de ulike fasene i en barnevernssak blir håndtert faglig forsvarlig og innenfor lovens krav. Som ledd i dette er riktig bruk av fagsystem, sikre gode rutiner, styrke det faglige arbeidet (bl.a. veiledning av saksbehandlere ved leder og teamleder), ny organisering i team med egne teamledere og en rekke andre tiltak gjennomført. Alt dette handler om internkontroll i en eller annen form, og et elektronisk internkontrollsystem er under vurdering.

Sykefravær på rundt (og over) 20 %, kombinert med flere permisjoner og noen vakanser, har gitt behov for å leie inn et betydelig antall saksbehandlere fra private byråer.

7.3.6 RÅDMANNENS KOMMENTARER TIL PROBLEMSTILLING 2 OG 3 I NOTAT TIL REVISJONEN

Rådmannens avsluttende kommentarer i notatet til revisjonen fra oktober 2017 er gjengitt her:

- *«Internkontrollrutinene i Nordre Land kommune var på plass, men arbeidet med internkontrollen for tjenesten ble etter alt å dømme liggende etter noen måneder. Dette er noe rådmannen ikke fanget opp. Ved flere anledninger, både før og etter ny barnevernleder kom på plass, ble det fra tjenesten bekreftet at det ble jobbet med rutiner og kvalitetssikring, men rådmannen er usikker på om det ble jobbet med selve internkontrollsystemet for tjenesten i 2015/2016. Ny barnevernleder ønsket å vente med å ta i bruk Lean, noe rådmannen i ettertid ser at ikke burde blitt godkjent, da dette ville vært til stor hjelp med å strukturere tjenesten.*

- *Den nye barnevernlederen fikk etter hvert en oversikt over tilstanden i tjenesten, og formidlet dette til rådmannen. Barnevernleder orienterte kommunestyret og formannskapet om utfordringene i flere omganger, siste gang i september 2016 i Nordre Land kommunestyre. Det ble også orientert om hvilke tiltak som var iverksatt og under iverksettelse. Utfordringene som ble formidlet hele veien handlet om for få stillinger i forhold til antall saker, mange avvik på tidsfrister i saksbehandlingen og manglende kompetanse på en del felt. I denne perioden kan man si at internkontrollen, eller meldingen av avvik fra tjenesten til rådmannen foregikk gjennom møter, der man drøftet tilstanden og tiltakene i tjenesten, og gjennom flere orienteringer i politiske utvalg.*
- *Gjennom våren 2016 og frem til september, ble det arbeidet ut fra den tro at tjenesten, til tross for store utfordringer, kunne utvikles til en god og lovlig tjeneste over tid, med de ressurser man da hadde.*
- *I ettertid ser rådmannen, at selv om det ble leid inn inntil 4 konsulenter (fra sommeren 2015) og til tross for 2 nye stillinger fra sommeren 2016, samt økning i tiltaksbudsjettene og bruk av mobile løsninger mm, var dette ikke tilstrekkelig i forhold til utfordringene tjenesten sto i. Det var en løpende dialog mellom rådmann, tjenesteområdeleder og barnevernleder om disse utfordringene, og rådmannen vil understreke at barnevernleder var tydelig på utfordringene i tjenesten, så langt hun kjente dem. Rådmannen hadde forventninger om nedtrapping av innleide konsulenter, med dette viste seg å være urealistisk.*
- *Når tilsynsresultatene etter hvert ble presentert viste det seg at svikten i tjenesten var langt mer alvorlig enn man hadde visst på forhånd. Verken ledelsen for tjenesten, eller rådmannen kjente til at det var så massive avvik. Dette ble uttrykt i møte med fylkesmannen.*
- *Rådmannen mener at leder av barnevernstjenesten vanskelig kunne ha hatt kunnskap om alle de avvikene som fylkesmannen avdekket. For det første hadde ledelsen kun vært i funksjon i vel et år, og for det andre var dette kunnskap man først kunne ha etter å ha gjennomgått sakene til hver saksbehandler, for eksempel i forbindelse med individuell veiledning.*
- *Arbeidet i 2017 er det i noen korte punkter redegjort for over.»*

7.3.7 RAPPORTERING TIL KOMMUNESTYRET OG SAMARBEIDSKOMMUNEN

Det er delvis redegjort for rapportering til kommunestyret ovenfor. Det er rapportert om tilstanden i barnevernet i de ordinære kvartalsrapportene og årsmeldingene. Her er det rapportert om ulike utfordringer i tilknytning til økt saksmengde, sykefravær og ulike oppstartsproblemer. Det ble laget en statusrapport pr april 2016 som ble presentert i kommunestyrets møte 10.5.16 og som var grunnlag for bevilgningen til to nye stillinger i juni 2016. Som følge av tilsynet fra fylkesmannen ble det lagt fram en sak for å utarbeide en plan for en forsvarlig barneverntjeneste i kommunestyret 20.12.2016.

Det er ikke utarbeidet skriftlige samarbeidsrutiner i forhold til vertskommunen utover det som står i samarbeidsavtalen. Det går fram av den informasjonen vi har fått at det var et møte 16.10.15 med samarbeidskommunen der rådmennene var tilstede sammen med TO-ledere/enhetsledere i begge kommunene og barnevernleder i Land barneverntjeneste. Det går fram av referatet at man ønsket møte med overordnet ledelse to ganger pr år. Rapporteringer skulle sendes Søndre Land samtidig med at de ble sendt til fylkesmannen. Det ble også avtalt at det etter hvert skulle utarbeides plan for tjenesten og årshjul.

Det var videre et møte 7.4.16 der det ble orientert om den krevende situasjonen og behov for økte rammer. Det var også et møte 27.9.16 der rådmannen i Søndre Land var tilstede. Dette møtet er omtalt ovenfor. Det ble gitt tilleggsbevilgninger i løpet av 2016. Det var en orientering i formannskapet i Søndre Land våren 2016 der barnevernleder la fram en presentasjon. Rådmannen i Søndre Land mener at han ikke forstod alvorlighetsgraden da.

På samarbeidsmøtene med barnevernet i 2016 ble det signalisert at det var store behov og mange ting som måtte på plass. Rådmannen i Søndre Land oppfattet at budskapet blant annet var at barnevernleder måtte bruke tid for å vinne tillit, at det var utfordringer i personalgruppa mv. Det ble lagt fram rapporter om fristoverskridelser og barnevernet fikk økte ressurser, men det var ikke før høsten 2016 at rådmannen i Søndre Land begynte å forstå alvorlighetsgraden. Det som kom fram gjennom fylkesmannens rapport var likevel avvik som ikke var kjent før rapporten forelå. Rådmannen mener at han ikke kunne skjönt alvorlighetsgraden med den rapporteringen han fikk.

Rådmannen i Søndre Land mener at barnevernet burde ha kartlagt prosessene sine, f.eks gjennom en LEAN-prosess for å få svar på om det bare er spørsmål om ressurser eller om problemene også har noe med systemet å gjøre.

7.4 REVISJONENS VURDERINGER

I denne problemstillingen spør vi hva som var utfordringene og hva som sviktet i rådmannens oppfølging av barneverntjenesten.

Vi har i tidligere kapitler vist til utfordringer barneverntjenesten stod ovenfor og som også representerer utfordringer for rådmannens styring og oppfølging. Vi viser til at det var en skiftende ledelse forut for oppstart av barnevernet, at det tok tid før ny barnevernleder var på plass og at det var store bemanningsproblemer; blant annet høyt sykefravær i tiden før og etter oppstart. Samtidig var det en økning i meldinger og undersøkelser som bidro til kapasitetsproblemer.

Rådmannen har det overordnede ansvaret for internkontrollen i kommunen og skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Revisjonen mener at dette betyr å etablere et styringssystem der ansvar og oppgaver for internkontrollen på ulike nivåer er definert og kommunisert. Revisjonen har sett at rådmannen har gjennomført et internkontrollprosjekt i kommunen i 2015 og det er beskrevet et overordnet system som har bestemmelser om ansvar og oppgaver. TO-leders ansvar for internkontrollen er definert i videredelegeringsreglement og det er en rapportering fra TO-ledere om internkontroll i kvartalsrapportene.

Det er et krav i internkontrollforskriften for barnevernet at det skal foretas en systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til en kontinuerlig forbedring av tjenesten. Selv om internkontrollarbeidet må utføres i barneverntjenesten og barnevernleder skal ha en oppfølging av at dette fungerer, er det til syvende og sist likevel rådmannen som er ansvarlig for at internkontrollen faktisk gjennomføres. Dette er også poengtert i fylkesmannens tilsynsrapport. Revisjonen har derfor lagt til grunn at rådmannen må ha et system som fanger opp hvis barnevernet ikke etterlever krav til internkontroll eller internkontrollen ikke fungerer

etter hensikten. Revisjonen mener at rådmannen må sørge for å etablere systemer og rutiner som gjør det mulig å følge opp og etterprøve internkontrollen i enhetene.

Revisjonen har i gjennomgangen av dokumenter fra før sammenslåingen av barneverntjenesten og fram til slutten av 2016 sett at det flere ganger er rapportert at det «jobbes med internkontroll» i barnevernet, men har ikke sett at det ble dokumentert resultater av dette arbeidet. Som vi har omtalt i kapittel 6 var det ikke etablert et internkontrollsystem som tilfredsstillende lov og forskriftskravene i barneverntjenesten ved utgangen av 2016 og historikken viser at det heller ikke har vært på plass et slikt system tidligere. Revisjonen mener at historikken og utfordringene i Land barneverntjeneste etter sammenslåingen viser at barnevernet er et tjenestemråde med høy risiko der det er viktig at det følges ekstra tett opp fra rådmannens side. Revisjonen mener at rådmannen burde hatt mer fokus på å sørge for at internkontrollen faktisk ble iverksatt i barnevernet og at dette fokuset burde vært til stede i forbindelse med etableringen av Land barneverntjeneste.

Revisjonen mener det er positivt at det er en jevnlig rapportering på internkontroll fra enhetene, men er i tvil hvilken mening en slik rapportering har gitt for barnevernets del når det ikke har vært noe fundament i form av internkontrollsystemer å rapportere på.

En av forutsetningene for en god internkontroll er at svikt i systemene oppdages, blir rapportert videre og fulgt opp på en måte som fører til læring og forbedring i organisasjonen. Vi har sett at avviksregistreringssystemet ikke benyttes etter hensikten i barnevernet og at det er uklart når det gjelder hvordan avvik skal følges opp. Svikt kan imidlertid avdekkes og rapporteres også på andre måter, og det er uansett viktig at ansatte og ledere føler trygghet for å si fra om feil.

Kultur, tillit og holdninger har vært et tilbakevendende tema i de fleste samtaler med ansatte og ledere i denne revisjonen. Revisjonen har fanget opp at det synes å være manglende tillit mellom barnevernansatte og kommuneledelsen. Vi har også fått en beskrivelse av en kultur der man er redd for å gjøre noe galt og for å bli tatt for noe. Barnevernansatte føler også at de ikke blir verdsatt av kommuneledelsen og at de er utsatt for negative holdninger. Det er vanskelig for revisjonen å verifisere hva som ligger i slike kommentarer, uansett er ikke dette et godt utgangspunkt for læring og forbedring i en organisasjon.

Som grunnlag for vurderingene har vi lagt til grunn at rådmannen må etablere rapporteringsrutiner og kommunikasjonskanaler som er egnet til å avdekke svikt eller risiko for svikt i barnevernet.

Det har vært stilt spørsmål om rådmannen ut fra den informasjonen som var tilgjengelig burde ha fanget opp den alvorlige svikten i barnevernet tidligere. Det er også spørsmål om hva tidligere barnevernleder og enhetsleder har hatt kjennskap til i forhold til hva som senere ble avdekket av fylkesmannen.

Sett i lys av den situasjonen som var i barnevernet i 2015 og 2016 mener revisjonen at barnevernleder neppe hadde tilstrekkelig oversikt til å kunne ha kjennskap til den omfattende svikten relatert til enkeltsaker som senere ble avdekket. Som vi har omtalt tidligere i rapporten var det liten

kvalitetssikring av saksbehandlingen og ingen systematisk internkontroll i barnevernet som kunne ha avdekket slike avvik.

Konstituert barnevernleder meldte imidlertid fra om alvorlige avvik i tjenesten til rådmannen allerede før sommeren 2015 og det ble også sendt melding til fylkesmannen om utfordringene. Fra høsten 2015 og fram til høsten 2016 var det mye kommunikasjon mellom rådmannen, TO-leder (tidligere enhetsleder) og barnevernleder. Kommunikasjonen foregikk på e-post og med etterfølgende møter. Kommunikasjonen dreide seg i stor grad om manglende ressurser og oppgaver som ikke ble utført. Revisjonen oppfatter budskapet i mange av meldingene fra barnevernleder som svært alvorlige. Daværende barnevernleder hevder at hun hadde formidlet alvoret til rådmannen gjentatte ganger uten å bli hørt og tatt på alvor. Revisjonen oppfatter at det har vært ulike oppfatninger hos rådmannen, enhetsleder og barnevernleder om hvordan den informasjonen som ble formidlet skulle tolkes.

Revisjonen ser at det i flere av rapporteringene har vært en form for dobbeltkommunikasjon ved at det både har vært formidlet fra barnevernleder og enhetsleder at situasjonen var alvorlig, samtidig som det har vært formidlet at de hadde tro på at problemene kunne løses på sikt. Revisjonen ser at dette har vært en vanskelig balansegang for de involverte og at rapporteringen nok illustrerer at man ikke har hatt full oversikt over situasjonen. Det ble dermed også krevende for rådmannen å tolke hvilken tilstand tjenesten egentlig var i. Rådmannen måtte også håndtere et stort innsparingsbehov og opplevde et dilemma når barnevernet rapporterte stadig nye behov uten at han var trygg på at ledelsen hadde tilstrekkelig oversikt.

Det var først etter et bekymringsnotat barnevernleder skrev i oktober 2016 at rådmannen forstod hvor alvorlig situasjon i tjenesten var, og det var først etter tilsynet at han forstod at det var en massiv svikt. Rådmannen har uttalt at han på i oktober 2016 burde ha gått inn og undersøkt tilstanden i tjenesten nærmere.

Revisjonen mener at barnevernleders rapport til rådmennene i oktober 2016 var konkret og poengtert. Det var både rapportert på ulike fakta om fristoversittelser, oppgaver som ikke var gjennomført og ikke minst synliggjorde den konsekvenser for barn og familier.

Revisjonen har forståelse for at situasjonen var krevende for rådmannen og at det var vanskelig å tolke hvordan det egentlig stod til i barnevernet. På den annen side vil revisjonen vise til at i tillegg til de gjentatte rapporteringene fra barnevernleder, hadde tjenesten en sykmeldingsprosent på til tider opp mot 30 % det første året, store rekrutteringsproblemer og oppstartsproblemer, samtidig som fristoversittelsene økte. Selv om tidligere rapportering framstod som mindre konkret enn rapporten fra oktober 2016 mener revisjonen at det var mange «røde flagg» som indikerte at rådmannen ikke hadde betryggende kontroll med tjenesten og som burde gitt grunnlag for å spørre om forsvarligheten og hvilke konsekvenser alle problemene hadde for kvaliteten på tjenestene til barn og familier.

Revisjonen vurderer at den skriftlige rapporteringen ville vært mer egnet til å avdekke svikt hvis den hadde vært forankret på en systematisk måte i målsettinger og risikovurderinger og hvis den i større grad hadde fokusert på tjenestekvalitet og lovlighet (i tillegg til fristoversittelser) og konsekvenser for barn og familier.

8. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 KONKLUSJONER

8.1.1 PROBLEMSTILLING 1 – RISIKO KNYTTET TIL HISTORIEN

Problemstillingen var om det ble tatt tilstrekkelig hensyn til forhistorien i de to barneverntjenestene ved etablering av Land barneverntjeneste.

Revisjonen mener at det burde vært foretatt en grundig risikoanalyse før oppstart av Land barneverntjeneste som kunne gitt grunnlag for å sikre at tjenesten fikk tilstrekkelige systemer og rammer for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte. En risikoanalyse kunne også vært med og avdekke om det var forsvarlig å slå sammen tjenestene så raskt når det var så mange ting som ikke var på plass.

Det var en rekke forhold knyttet til historikken i de to kommunene som etter revisjonens vurdering representerte vesentlige risikomomenter og som har bidratt til at tjenesten fikk en vanskelig start. Disse forholdene burde vært gjenstand for en grundig analyse før oppstart og det burde ha blitt vurdert og tatt stilling til konsekvenser disse kunne ha og hvilke tiltak som var nødvendig for å sikre at det ble etablert en forsvarlig tjeneste.

Revisjonen vil særlig peke på følgende:

- Det hadde vært skiftende og ustabil ledelse over lang tid i begge barneverntjenestene. Det var ikke på plass barnevernleder ved oppstart av Land barneverntjeneste.
- I begge barneverntjenestene hadde det i årene før sammenslåingen vært bemanningsproblemer i form av høyt sykefravær og vanskelig å få tak i kvalifiserte søkere ved nyrekruttering. I månedene før oppstart av Land barnevern var det et særlig høyt sykefravær.
- Det var utfordringer i forhold til arbeidsmiljøet i barneverntjenesten i Nordre Land forut for sammenslåingen og i forholdet til kommuneledelsen.
- Til tross for at både fylkesmannens tilsyn og en analyse fra et konsulentselskap i 2010 og 2011 hadde påpekt svakheter i barneverntjenestens systemer og rutiner hadde ikke Nordre Land kommune fått på plass en internkontroll i henhold til lov- og forskriftskrav ved utgangen av 2014.

De direkte konsekvensene av at kommunen ikke tok tilstrekkelig hensyn til disse forholdene i forberedelsene var etter revisjonens vurdering at det ble en kaotisk oppstart der en midlertidig ledelse ikke maktet å skape det nødvendige fundamentet for en forsvarlig tjeneste.

8.1.2 PROBLEMSTILLING 2 – STYRING, LEDELSE OG KONTROLL I BARNEVERNTJENESTEN.

I denne problemstillingene spør vi om hva som har vært utfordringene og hva som har sviktet når det gjelder styring, ledelse og internkontroll i barnevernet.

Revisjonen mener at de største utfordringene for driften av Land barneverntjeneste i 2015 og 2016 var at tjenesten ble startet opp uten at det var gjort tilstrekkelige forberedelser for å sikre struktur og rutiner og uten at det var tilsatt og på plass en barnevernledelse som kunne sikret retning og kontinuitet i arbeidet fra starten av. Den vanskelige situasjonen rundt oppstart, kombinert med økt saksmengde og for liten kapasitet gjorde at barnevernets situasjon forverret seg. Det ble svært utfordrende for den nye barnevernlederen å ha betryggende kontroll med at driften var forsvarlig.

Driften i barneverntjenesten i 2015 og 2016 har ikke vært basert på et systematisk og dokumentert internkontrollsystem i henhold til lov og forskrift. Konsekvensene av svikten har vært omfattende og alvorlige lovbrudd er dokumentert i fylkesmannens tilsynsrapport fra 2017. Lovbruddene har medført at barn og familier ikke har fått den oppfølgingen de skulle hatt.

Revisjonen vil i den forbindelse peke på følgende:

- Det har ikke vært gjennomført en systematisk og dokumentert kartlegging av områder i barneverntjenesten med risiko for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.
- Det har ikke i tilstrekkelig grad vært iverksatt rutiner og prosedyrer som kunne sikret en felles praksis i saksbehandlingen.
- Det har ikke vært iverksatt en tilstrekkelig oppfølging av den enkelte sak og den enkelte saksbehandler. Dette har sammenheng med for lite lederressurser.
- Rutinene for avviksrapportering og –håndtering har ikke fungert i praksis.
- Det har ikke vært en systematisk og planmessig opplæring og oppdatering av ansatte.
- Siden grunnleggende elementer i et internkontrollsystem ikke har vært på plass har det heller ikke vært en overvåking av hvordan systemet fungerer.

8.1.3 PROBLEMSTILLING 3 –RÅDMANNENS OPPFØLGING AV LAND BARNEVERNTJENESTE

I denne problemstillingen spør vi om hva som har vært utfordringene og hva som har sviktet i rådmannens oppfølging av Land barneverntjeneste.

Vi har ovenfor vist til at det både var utfordringer i barneverntjenesten fra tidligere og at det også oppstod nye utfordringer etter oppstart og gjentar ikke dette her.

Rådmannen har beskrevet et overordnet styringssystem der ansvar og oppgaver for internkontrollen i organisasjonen er definert. Revisjonen mener imidlertid at rådmannens ansvar for oppfølging av internkontrollen i barnevernet har sviktet ved at han ikke har fulgt opp og påsett at barneverntjenesten etablerte et forsvarlig internkontrollsystem.

Rådmannen hevder at han ikke forstod alvorlighetsgraden før i oktober 2016 og ikke fullt ut rekkevidden av svikten før fylkesmannens tilsynsrapport forelå. Tidligere barnevernleder hevder på sin side at hun gjentatte ganger hadde meldt fra om alvorlig svikt i tjenesten uten at hun ble hørt.

Revisjonen har forståelse for at situasjonen har vært krevende for både rådmannen, enhetsleder og barnevernleder og at ingen har hatt full informasjon om den omfattende svikten som senere ble avdekket av fylkesmannen. Revisjonen forstår også at rådmannen har vært i et dilemma i forhold til å håndtere ressursbehovet fra barnevernet samtidig med at han skulle gjennomføre store innsparinger ellers i organisasjonen.

Revisjonen mener at det kunne vært en mer systematisk rapportering der konsekvensene av ressursmangel, fristoversittelser for barn og familier hadde blitt belyst bedre. Revisjonen ser at barnevernleders rapport fra oktober 2016 er poengtert og konkret og at den fokuserer på konsekvensene av avvikene for barn og familier, mens den tidligere rapporteringen var mer fokusert på behov for ressurser og oppgaver som ikke ble gjennomført.

Til tross for svakheter i rapporteringen mener revisjonen at det var nok av «røde flagg» i barnevernleders gjentatte rapportering om alvorlige problemer, i statistikk over økende fristoversittelser, høyt sykefravær med videre som indikerte en tjeneste som ikke drev forsvarlig og som rådmannen derfor burde ha reagert på og undersøkt nærmere.

Det er en balansegang mellom kontroll og tillit. Streng og omfattende kontrollprosedyrer kan virke mot sin hensikt ved at de kan virke demotiverende og hindre læring. Kontroll må derfor underbygges og suppleres med tillit slik at underordnede tar ansvar for sin praksis. Revisjonens inntrykk er at forholdet mellom kommuneledelsen og barnevernet har vært preget av både manglende tillit og manglende kontroll eller en kontroll med feil fokus. Ansatte og ledere vi har snakket med omtaler en kultur der de ikke har opplevd å ha fått tillit. Dette har også bidratt til at tilliten den andre veien, til kommuneledelsen er liten. Vi har fått omtalt en kultur der det er kontroll med at folk gjør jobben sin, men der viktige ting ikke snakkes om. Ansatte og ledere sier dessuten at de opplever å ikke bli tatt på alvor og lyttet til når de forsøker å melde fra om utfordringer og behov. Det er vanskelig for revisjonen å verifisere hva som ligger i disse kommentarene, men mener at de gir et signal om kultur og holdninger som gir utfordringer for læring og forbedring i organisasjonen.

8.2 REVISJONENS ANBEFALINGER

Etter fylkesmannens tilsyn har rådmannen igangsatt et prosjekt med sikte på å lukke avvikene og sikre internkontroll og faglig forsvarlighet i tjenesten. Dette er et pågående arbeid som revisjonen ikke har vurdert.

Ut fra revisjonens gjennomgang vil vi gi følgende anbefalinger til kommunen:

- Rådmannen må ha systemer og rutiner som gjør at han kan følge med på om internkontrollen i barneverntjenesten tilfredsstillende og forskriftskrav og om den fungerer etter hensikten. Det er ikke nok å delegere til en skiftende ledelse, rådmannen må sørge for tett oppfølging av at internkontrollen fungerer.
- Rapporteringsrutiner og kommunikasjonskanaler bør gås gjennom for å sikre at informasjon om forhold som kan medføre vesentlig svikt i kvaliteten og etterlevelse av krav blir formidlet til og fanget opp av rådmannen slik at det kan settes inn tiltak.
- Revisjonen foreslår at det i rapporteringene legges vekt på å beskrive tjenestekvalitet og konsekvenser for tjenestene/brukerne.
- Rutiner og praksis for melding og oppfølging av avvik bør gjennomgås.
- Rådmannen bør vurdere hvordan han kan bidra til å bedre tillitsforholdet mellom barnevernet og kommuneledelsen.

REFERANSER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107

OT.prp nr 70 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

LOV-1992-07-17-100. *Lov om barneverntjenester (Barnevernlova).*

FOR-2005-12-14-1584. *Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.*

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

Intern kontroll - et integrert rammeverk. (COSO-rapporten) 1996

COSO 2013: *Internkontroll – et integrert rammeverk. Sammendrag.* Mai 2013.

Kommunenes Sentralforbund "Rådmannens internkontroll. Herre I eget hus."

Brandtzæg, Bent Aslak 2016: *Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag. TF-rapport nr 382 2016.*

Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.) 2010: *Ledelse og styring.* Fagbokforlaget.

Fylkesmannen i Oppland

12.7.2011: *Rapport fra tilsyn med kommunenes arbeid med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak til hjemmeboende barn ved Søndre Land kommune 2011.*

24.6.2011: *Stadfestet rapport fra tilsyn med kommunenes arbeid med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak til hjemmeboende barn ved Nordre Land kommune 2011.*

2.10.2013: *Mulkt for overskridelse av frister ved barnevernmeldinger og undersøkelser – Søndre Land kommune.*

Fylkesmannen i Oppland og Nordre Land kommune: *Korrespondanse i etterkant av tilsynet (25.10.11, 15.3.12, 28.6.12, 26.9.12, 5.10.12)*

Fylkesmannen i Oppland

28.2.2017: *Foreløpig rapport fra tilsyn – Nordre Land kommune – Land barneverntjeneste.*

09.6.2017: *Stadfestet rapport fra tilsyn – Nordre Land kommune – Land barneverntjeneste.*

Ressurssenter for omsorgstjenester i kommunene (RO) 2010: *Nordre Land kommune – driftsgjennomgang barneverntjenesten.*

www.ssb.no/KOSTRA *Kostratall for 2016 og tall for perioden 2009 – 2015.*

Nordre Land kommune:

Statusrapport for Barneverntjenesten i Nordre Land kommune 21.10.14.

Forprosjektrapport. Felles barneverntjeneste Søndre Land og Nordre Land kommuner. 20.1.2015.

Samarbeidsavtale om en felles barneverntjeneste i Land. 20.1.2015.

Kommunestyresak 11/15, møte 17.2.15 om etablering av Land barneverntjeneste.

Møtereferat 27.5.15 vedrørende situasjonen ved barneverntjenesten

Brev til fylkesmannen i Oppland 17.6.15 vedrørende informasjon om Land barneverntjeneste.

Rutine for avviksbehandling 6.10.15.

Møtereferat 16.10.15 vedrørende Land barneverntjeneste (ledere i Søndre og Nordre land).

Nøkkelinformasjon til møte med Fylkesmannen 13.11.2015.

Administrativt delegeringsreglement mellom rådmannen og enhetsleder (sist revidert 19.5.16).

Møtereferat 7.4.16 vedrørende Land barneverntjeneste (ledere i Søndre og Nordre land).

Møtereferat 27.9.16 vedrørende Land barneverntjeneste (ledere i Søndre og Nordre land).

Brev fra barnevernleder til rådmennene i Nordre og Søndre Land 11.10.16.

Notat fra advokat Lars Braastad, Lohne og Krokeide AS 10.10.2016.

Rapport Land barneverntjeneste, april 2016

Kommunestyresak 48/16, møte 21.6.16. Land barneverntjeneste: *Godkjenning av opprettelse av to nye faste 100% stillingshjemler.*

Kommunens svar på fylkesmannens foreløpige tilsynsrapport om land barneverntjeneste m/vedlegg. 22.3.17.

Milepælplaner, rutinebeskrivelser, ROS-analyse utarbeidet etter tilsynet.

Rapport og plan for utvikling av Land barneverntjeneste. Oktober 2017.

Årsrapport Nordre Land kommune 2014, 2015 og 2016.

Intern rapportering. Status 17. oktober 2017.

Interne e-postkorrespondanser mellom barnevernleder, TO-leder og rådmannen perioden høsten 2015 – høsten 2016.

Oversikt over sykefravær i Søndre og Nordre Land, innhentet fra kommunene.

Interne notat: «Beskrivelse av situasjonen i barneverntjenesten, Nordre Land» fra februar/mars 2014 og «Fortsettelse på beskrivelse av situasjonen i barneverntjenesten». Skrevet av ansatte i barnevernet.

Notat 10.10.17 fra rådmann Jarle Snekkestad til Innlandet Revisjon IKS.

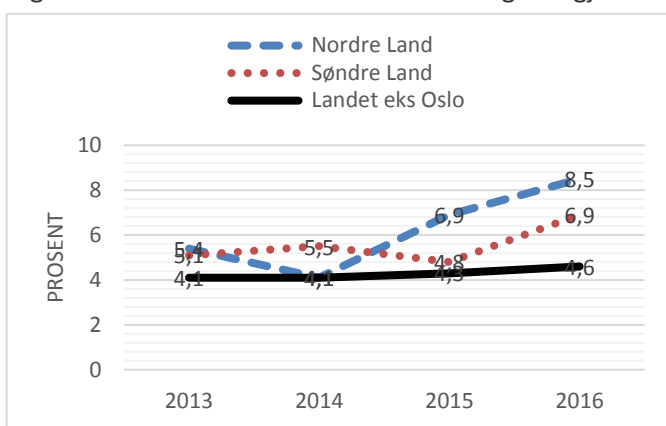
VEDLEGG 1 UTVIKLINGEN I MELDINGER, UNDERSØKELSER MM .

Bekymringsmeldinger til barnevernet

I henhold til barnevernloven § 4-2 skal barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser.

Det har vært en sterk økning i meldinger til barnevernet i *Nordre Land* siden 2010. I perioden 2004-2010 var det årlig mellom 26 og 59 meldinger til barnevernet ifølge RO-rapporten. I 2013 var det 84 meldinger, mens det i 2015 og 2016 var henholdsvis 98 og 125 meldinger. Antall meldinger i *Søndre Land* kommune lå på 55-66 i årene 2013-2015 for så å øke til 86 meldinger i 2016.

Figur 4-1 viser at antall barn med meldinger utgjorde 8,6 % av innbyggerne i aldersgruppen 0-17 år i



Nordre Land i 2016, noe som er nesten dobbelt så høy meldingshyppighet som for landsgjennomsnittet.

Andelen barn med meldinger var 6,9% i *Søndre Land*. Den sterke økningen i meldingshyppigheten vi ser i 2016 og delvis i 2015 er spesiell for de to Land-kommunene.

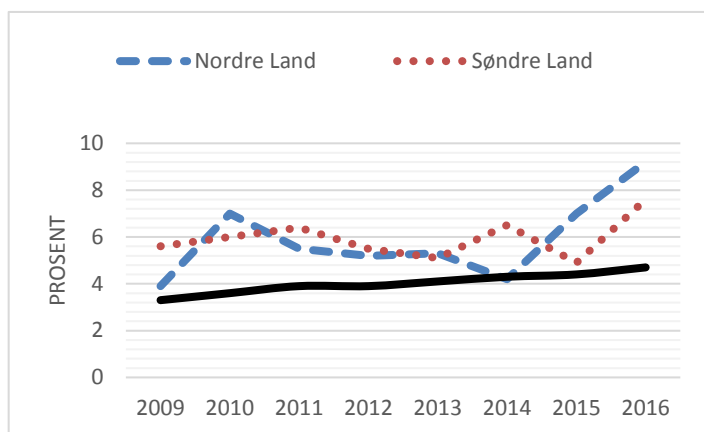
FIGUR 4-1 UTVIKLINGEN I ANTALL BARN MED MELDINGER I PROSENT AV INNBYGGERE 0-17 ÅR. KILDE: SSB/KOSTRA

KOSTRA viser at de aller fleste meldingene (mellom 94 og 100 %) i Land-kommunene i perioden 2013-16 er gjennomgått innen fristen på 1 uke. Det gjelder også landsgjennomsnittet.

Undersøkelser

§ 4-3 i barnevernloven sier at dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet. Undersøkelsen skal gjennomføres senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

Det var en litt høyere andel barn som var gjenstand for undersøkelser i barnevernet i perioden 2009 – 2016 i begge Land-kommunene enn for landsgjennomsnittet. I *Nordre Land* økte andelen barn med undersøkelser sterkt fra 2014 til 2015 og økningen fortsatte i 2016.

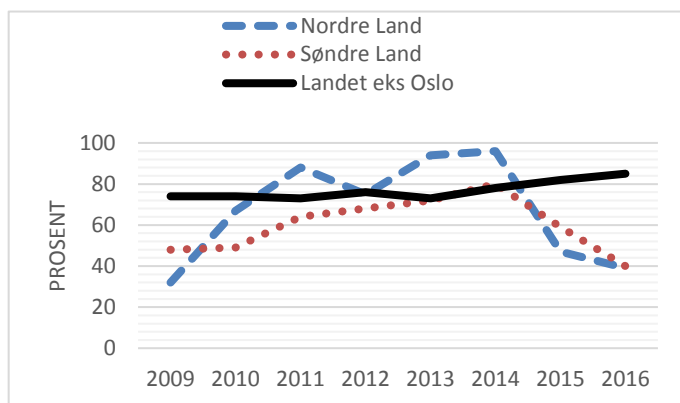


I *Søndre Land* gikk andelen barn med undersøkelser litt ned i 2015, men økte sterkt i 2016.

I 2016 var det 9,2 % av alle barn i alderen 0-17 år i *Nordre Land* som var gjenstand for undersøkelser, mens andelen var 7,6 % i *Søndre Land*. Økningen i undersøkelser må sees i sammenheng med den sterke økningen i meldinger.

FIGUR 4-2 UTVIKLINGEN I BARN MED UNDERSØKELSER I PROSENT AV INNBYGGERE 0-17 ÅR. KILDE: SSB/KOSTRA

I 2010 ble 32 % av undersøkelsene ble behandlet innenfor fristen i *Nordre Land* kommune. I perioden 2010-2014 forbedret situasjonen seg og i 2014 var det hele 96 % av undersøkelsene som ble behandlet innenfor 3-måneders fristen (jfr figur 4-3). I 2015 falt imidlertid andelen til 47 % og ytterligere til 39 % i 2016.

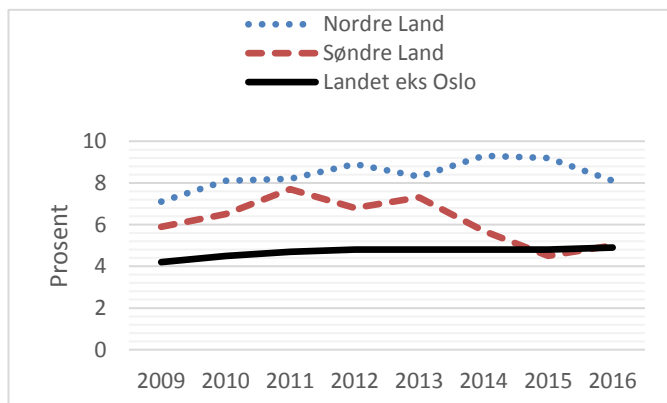


I *Søndre Land* kommune var andelen undersøkelser som ble behandlet innenfor fristen lavere enn i *Nordre Land* i perioden 2010-2014. Andelen ble redusert fra 80 % i 2014 til 40 % i 2016. I 2016 ligger andelen saker behandlet innen fristen til sammenligning på 85 % for landsgjennomsnittet.

FIGUR 4-3 UTVIKLINGEN I ANDEL UNDERSØKELSER SOM ER BEHANDLET INNEN LOVENS FRIST PÅ 3 MÅNEDER. KILDE: SSB/KOSTRA

Tiltak

Barneverntjenesten skal sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det (§ 4-4 i bvl).



I perioden 2009–2013 var andelen barn med tiltak høyere i Land-kommunene enn for landet. I årene 2014-2016 var andelen barn med tiltak fremdeles høy i *Nordre Land*, mens andelen ble redusert i *Søndre Land*. I 2016 var 8,1 % av barna i alderen 0-17 år omfattet av tiltak i barnevernet i *Nordre Land* kommune, mot 5 % i *Søndre Land*.

FIGUR 4-4 UTVIKLING I ANTALL BARN MED BARNEVERNTILTAK I LØPET AV ÅRET. KILDE: SSB/KOSTRA

VEDLEGG 2 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Her følger rådmann Jarle Snekkestad sine endelige kommentarer til rapporten, inkl rådmannens vedlegg.

Notat

Dato: 02.12.2017.

Fra: Rådmannen i Nordre Land kommune.

Til: Innlandet revisjon v/prosjektleder Reidun Grefsrud.

Rådmannens endelige kommentar til forvaltningsrevisjonsrapport 12-2017.

Innhold

| | |
|--|----|
| 1. Sammendrag. | 3 |
| 2. Kommentarer til informasjon, metode, faktafremstilling, revisjonskriterier etc..... | 4 |
| 3. Rådmannens samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. | 4 |
| 3.1. Kommentarer til oppstart av Land barneverntjenesten - kap. 5.4. Revisjonens vurderinger. | 4 |
| 3.2. Kommentarer til styring, ledelse og kontroll i barnevernet, kap. 6.4. Revisjonens vurderinger..... | 5 |
| 3.3. Kommentarer til rådmannens oppfølging av Land barneverntjeneste, kap. 7.4. Revisjonens vurderinger..... | 7 |
| 3.4. Rådmannens kommentarer til revisjonens konklusjoner. | 11 |
| 3.5. Kommentarer til kap. 8.2. Revisjonens anbefalinger. | 13 |
| 3.6. Rådmannens logg relatert til kap. 7.3.4. <i>Kommunikasjonen om tilstanden i Land barneverntjeneste i perioden 2015-2016.</i> | 14 |
| 4. Vedlegg..... | 25 |

1. Sammendrag.

Rådmannen har i de siste fem kommunestyrene, som følge av sin funksjon, gjort det klart at han har det øverste formelle ansvaret for situasjonen i barnevernet: I desember 2016; vedtak av Prosjekt Land barneverntjeneste – forsvarlige tjenester, februar 2017; Presentasjon av foreløpige tilsynsresultater, april 2017; Orientering med spørsmål, juni 2017; Behandling av endelig tilsynsrapport, og i september 2017; Orientering og status.

Rådmannen har formelt, og i håndteringen utad, tatt ansvar for situasjonen, og ledet an i en forbedringsprosess mot en forsvarlig tjeneste. Det er gledelig å se de positive resultatene som er oppnådd i løpet av 2017.

Rådmannens kommentarer til revisjonens vurderinger og konklusjoner:

Rådmannen er enig med IR i at det burde ha vært brukt bedre tid til planleggingen av sammenslåingen til Land barnevern, og at det ville ha vært en stor fordel med en ROS-analyse som grunnlag for planleggingen. Forprosjektet som utredet sammenslåingen forutsatte at en del viktige oppgaver, som et internkontrollsystem, skulle utarbeides etter oppstarten. Det var positive forventninger til sammenslåingen. Oppstarten ble imidlertid rammet av flere uheldige forhold, med to sentrale ledere som sluttet, høyt sykefravær og en sterk økning i saksmengden. Rådmannen konstituerte da fagleder som leder, og rekrutterte ny barnevernleder og enhetsleder, som begge tiltrådte 5-6 måneder etter sammenslåingen. Problemene i oppstarten skapte utfordringer som man trakk med seg videre.

Rådmannen ser også at arbeidet med et internkontrollsystem i barnevernet burde ha vært fulgt opp tettere. Kommunen har et overordna internkontrollsystem, men oppgaven med å utarbeide et slikt system i barnevernet er imidlertid delegert fra rådmannen til enhetsleder, og videre til barnevernleder. Det ble ved flere anledninger rapportert at tjenesten jobbet med internkontrollsystemet. Rådmannen må understreke at han ikke detaljkontrollerer de enkelte tjenesters internkontrollsystem, og har heller ikke kapasitet til det. Rådmannen må ha tillit til at de ledere som er delegert ansvaret for oppgaven følger opp de plikter som ligger nedfelt i kommunens internkontrollreglement. Rådmannen ser likevel i ettertid at han skulle ha stilt flere spørsmål ved internkontrollarbeidet i barnevernet, og fremdriften i dette.

Rådmannen mener å ha fulgt opp alle bekymringsmeldinger fra barnevernleder og de «røde flaggene» som dukket opp i barneverntjenesten i 2015 og 2016. Rådmannen har i sin logg (kap. 3.6.) redegjort for denne oppfølgingen. Fra tjenesten ble det meldt om avvik og bemanningsmangel, samtidig som det ble meldt om fremgang. Det var utfordrende å tolke hvilken tilstand tjenesten var i. Rådmannen registrerer at IR også har vurdert det slik. Rådmannen tok bekymringsmeldingene på alvor. Begge kommuner var inne i en økonomisk omstilling, med driftsreduksjoner, og i en situasjon der nær sagt alle andre tjenester måtte kutte i utgifter og stillinger, ble Land barneverntjeneste tilført relativt store ressurser. Dette i form av innleie av saksbehandlere, to nye faste årsverk, mobilt barnevern, økt bruk av juridisk veiledning og prosessveiledning mm. Rådmannen ser imidlertid at han burde ha gått nøyere inn i problemstillingene i tjenesten, etter møtet om nedtrappingen av privat innleie, den 27. september 2016. Bekymringen som barnevernleder og advokat uttrykte da, om faren for økte avvik ved nedtrapping av innleie, kunne ha veid tyngre.

Fylkesmannens tilsynsresultat, både de foreløpige resultatene i november 2016, og de endelige resultatene i februar/mars 2017 som påviste avvik i 89 % av sakene, var det ingen som hadde forutsett. Dette var avvik at et omfang som rådmannen ikke kunne ha fanget opp med basis i den rapportering som ble gitt. Rådmannen registrerer at IR har den samme vurdering.

2. Kommentarer til informasjon, metode, faktafremstilling, revisjonskriterier etc.

Informasjonen i oppstarten var tilfredsstillende, med et oppstartmøte med rådmannen. Informasjonen underveis har vært utfordrende, men rådmannen er tilfreds med at han, på lik linje med de øvrige respondentene, ble gitt muligheten til å gi en grundig tilbakemelding og fikk et intervju med Innlandet revisjon (IR). Dette har bidratt til en mer nyansert rapport.

Denne forvaltningsrevisjonen har langt mer komplekse problemstillinger enn normalt. Det handler ikke om å kontrollere om en prosedyre er fulgt eller ikke, men om styring, ledelse og internkontroll over en periode. Utviklingen i barnevernstjenesten har foregått over tid, og har vært del av en løpende og operativ hverdag, med utstrakt kommunikasjon mellom de ulike ledd i ledelse og i tjenesten. Det er utfordrende for et forvaltningsrevisjonsprosjekt å fange opp alt det som har foregått, og vurdere hva som var «riktige» avgjørelser underveis. De fleste som er intervjuet har vært i gjennom en svært vanskelig periode, der de sikkert har kjent på uro og frustrasjon, og informasjonen som gis IR vil være farget av det.

Likevel vil rådmannen langt på vei mene at IR har fanget opp de fleste relevante fakta i saken.

Rådmannen anbefaler imidlertid at IR i senere forvaltningsrevisjoner, og med basis i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, sikrer følgende;

1. Det må sikres et bredt nok utvalg av respondenter i utgangspunktet, og alle berørte (også rådmenn) må sikres muligheten til å gi et grundig tilsvarende, og bli intervjuet.
2. Det er den endelige rapporten som skal oversendes kontrollutvalget, ikke en foreløpig rapport.
3. Godkjent utførende instans (IR) må hegne om sin selvstendige faglige rolle.

Rådmannen har ingen vesentlige merknader til revisjonskriteriene.

3. Rådmannens samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

3.1 Kommentarer til oppstart av Land barneverntjenesten - kap. 5.4. Revisjonens vurderinger.

Rådmannen er enig i at oppstarten av Land barneverntjeneste burde ha vært planlagt bedre, og at det burde ha vært utarbeidet en ROS-analyse i forkant. Rådmannen har tidligere formidlet til IR at det skulle ha vært brukt bedre tid på forberedelser av sammenslåingen.

Rådmannen ser at det var mange risikomomenter knyttet til forhistorien, i begge kommuner. Samtidig var det en positiv forventning i begge kommuners barnevern, og en sammenslåing var ønsket i begge kommuner. Det var nettopp for å sikre en bedre og mer robust bemanningssituasjon, og mulighet for spesialisering, at man ønsket en sammenslåing. Paradokset var at en rekke uheldige omstendigheter slo inn i startfasen, som det vanskelig kunne ha vært planlagt for. At to sentrale ledere slutter omtrent samtidig, at sykefraværet øker merkbart og at saksmengden har en stor økning, var en situasjon som rett og slett måtte håndteres, som best man kunne. Rådmannen fikk bl.a. rekruttert inn ny enhetsleder og ny barnevernleder 5-6 måneder etter sammenslåingen. At dette påvirket oppstarten, og satt lenge i, er det ingen tvil om.

3.2 Kommentarer til styring, ledelse og kontroll i barnevernet, kap. 6.4. Revisjonens vurderinger.

Rådmannen deler som sagt mange av IRs vurderinger av hva man burde ha gjort i planleggingen av oppstarten av tjenesten. Etter at ny enhetsleder og barnevernleder kom på plass, og gikk inn i den krevende situasjonen, ble oversikten etter hvert bedre. Utfordringene var helt klart store, og i rådmannens logg, kapittel 3.6. er det redegjort for hvordan dette ble fulgt opp fra rådmannens side.

Lederressursen.

Da ny barnevernleder tiltrådte 1. september (eller etter en liten stund), ble følgende bestemt (som unntak fra normal videredelegering);

Enhetsleder skulle ivareta det økonomiske ansvaret for tjenesten, noe barnevernleder uttrykte at hun satte stor pris på. Enhetsleder skulle ivareta rapporteringen til Søndre Land vedr. økonomi. I tillegg bisto enhetsleder ved å delta på mange personalmøter, og følge opp en del oppgaver. Rådmannen vil anta at enhetsleder i lange perioder brukte mer enn 50 % av sin stillingsressurs på å følge opp barnevernleder og barnevernproblemstillinger. Slik sett var lederressursen knyttet til barnevernet høyere enn de normerte 2 stillingene. Dette var en særordning, da prinsippet i kommunen er at alle avdelingsledere skulle få videredelegert ansvaret for både økonomi, personal og fag. Disse lettelsene skulle sikre at barnevernleder kunne konsentrere seg fullt ut om det faglige og personaloppfølging.

I tillegg fikk barnevernleder omfattende bistand fra HR til sykefraværsoppfølging.

Etter hvert fikk barnevernleder tillatelse til å nedprioritere samarbeidsarenaer og kontakten med andre avdelinger, til fordel for det interne arbeidet i barneverntjenesten.

Rådmannen mener det ble lagt ganske godt til rette for at barnevernleder kunne fokusere på utvikling av barneverntjenesten.

Internkontrollen.

Rådmannen er selvsagt enig i at det skulle ha vært implementert et forsvarlig internkontrollsystem i tjenesten. IRs gjennomgang dokumenterer at kommunen har et internkontrollsystem på overordnet nivå, med klare krav til enhetslederes/TO-lederes oppfølging innenfor sine ansvarsområder.

Nordre Land kommune har altså;

- Et overordnet internkontrollsystem, som angir hvordan hver tjeneste (leder) skal følge opp med internkontroll i egen tjeneste.
- Avviksskjemaer og oppskrift på ROS-analyser.
- Alle nye ledere gjennomgår en lederopplæringsplan, der kommunens internkontrollsystem er et av temaene.
- Internkontrollaktiviteter rapporteres hvert kvartal til kommunestyret, i kvartalsrapporter.

Land barneverntjeneste jobbet i oppstarten med internkontrollen i barnevernet, slik rådmannen tidligere har skrevet. Dette er også dokumentert i IRs rapport. I rådmannens opprinnelige innspill til IR i oktober, skrev han at arbeidet med internkontroll trolig ble liggende etter sommeren 2015, men

etter å ha gjennomgått en rekke eposter og orienteringer, ser rådmannen at det ble lagt ned en innsats i internkontrollaktiviteter.

Da nye ledere kom på plass i august og september 2015, var internkontroll et vedvarende tema, både i forbindelse med nytt fagsystem, det var tema i møte med fylkesmannen 13. november 2015, internkontroll var et viktig punkt i alle rapporteringer til politiske utvalg (IR har disse presentasjonene), barnevernleder formidlet at det ble jobbet ut fra den generelle barnevernsrutinen og at det ble jobbet med forbedringer av rutiner. Barnevernleder formidlet i flere omganger de utfordringer og avvik tjenesten sto med, og rådmannen oppfattet det slik at det kontinuerlig ble jobbet med internkontroll. Rådmannen viser til et utvalg av eposter/dokumenter;

- Den 13.11.2015 møtte kommunen hos fylkesmannen for å orientere om Land barnevern. I presentasjonen vises det at tjenesten hadde på dagsorden å arbeide med Lean og internkontroll i denne perioden. Lean ble brukt i starten september-desember 2015, men ble etter hvert lagt til side. Den siste bekreftelsen på at det ble jobbet med Lean, har rådmannen i epost av 21. oktober 2015.
- Epost 11. januar 2016 fra enhetsleder som rapporterte om start på et godt arbeid i barnevernet med internkontroll, vedlagt var presentasjon fra barnevernleder med fylldig omtale av internkontroll og rutiner, samt risiko- og sårbarhetsanalyse. Hele denne presentasjonen er vedlagt, og jfr. også rådmannens logg.

I eposten fra enhetsleder til rådmannen kan følgende siteres; «*Se vedlegg. Jeg har tillit til at (barnevernleders navn) er på rett vei og at dette vedlegget er et godt stykke arbeid som viser dette. Så er det fra papir til praksis, men de er i gang. Dette til info.*»

Rådmannen oppfattet dette som et betryggende signal. Følgende lysark kan gjengis;

| Hva regulerer tjenesten? | Hvilke lokale rutiner og sjekklister trenger vi? |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Lov om barneverntjenester• Offentlighetsloven• Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene• Rutinehåndbok for Land barneverntjeneste | <ul style="list-style-type: none">• Rutine for mottak av meldinger• Rutine for gjennomføring av undersøkelse, med sjekklister• Rutine for avvikshåndtering• Rutine for opplæring av nyansatte |

Hvordan kvalitetssikrer vi tjenesten?

- Internkontroll
- Ivareta administrative, faglige og emosjonelle/relasjonelle behov ved tjenesten
- Administrative behov
 - Fagmøte – gjennomgang av alle saker
 - Hver saksbehandler møter med forberedt sak. Skal kunne redegjøre for status i alle egne saker.
 - Planlegge gjennomgang med tanke på lovkrav/evaluering
 - Planlegge arbeidet i tjenesten
 - Ukeplan
 - Månedspan
 - Årshjul for tjenesten
 - Planlegge eget arbeid, faglig og administrativt
 - Strukturerer egen arbeidshverdag, prioriterer innsatsen der den er viktigst i samarbeide med leder og fagleder
 - Avvikshåndtering
 - Følge tjenestens rutine for avvikshåndtering
 - Økonomi
 - Kommer senere

Hvordan kvalitetssikrer vi tjenesten? Forts.

- Faglige behov:
 - Bruke advokattjenester i vurderinger (gruppeveiledning og individuelle henvendelser)
 - Bruke veiledere, rutinehåndbok og lokale rutiner i det daglige arbeidet.
 - Utarbeide kompetanseplan for tjenesten
 - Prioritere og gjennomføre opplæring

Risiko

- Hvilke områder er det vi er minst gode på?
 - Hvor tenker vi at risikoen for avvik er størst?
 - Innen undersøkelse
 - Innen tiltak
 - Innen fosterhjem
 - Dokumentasjon?
-
- På epost 31. januar 2016 fra enhetsleder til barnevernleder om behovet for stram økonomisk styring, svar fra barnevernleder av 31. januar med innmelding av to avvik og bekymringsmelding om tjenestens utfordringer. Avvikene ble ikke meldt i tråd med vedtatte rutiner, men de ble fulgt opp med møter.
 - I orienteringen til kommunestyret i juni og september 2016, var internkontroll et sentralt tema. Disse presentasjonene har IR.
 - 4. september 2016 i epost fra barnevernleder, refererer barnevernleder til viktige milepæler fremover, herunder på temaet internkontroll. Utdrag fra eposten; «*Internkontroll: Se plan for internuke. Her samarbeider vi med Fylkesmannen.*»
 - Enhetsleder rapporterte på internkontrollaktiviteter i forbindelse med kvartalsrapporter og årsrapport.

Rådmannen må understreke at han ikke detaljkontrollerer de enkelte tjenesters internkontrollsystem, og har heller ikke kapasitet til det. Rådmannen må ha tillit til at de ledere som er delegert ansvaret for oppgaven følger opp de plikter som ligger nedfelt i kommunens internkontrollreglement. Rådmannen ser likevel i ettertid at han skulle ha stilt flere spørsmål ved internkontrollarbeidet i barnevernet, og fremdriften i dette.

3.3 Kommentarer til rådmannens oppfølging av Land barneverntjeneste, kap. 7.4. Revisjonens vurderinger.

I kapittel 7.3.1. redegjøres det for kommunens internkontrollsystem. Dette er også tidligere kommentert, og det gjentas ikke her.

Når det gjelder internkontrollen i barnevernet skriver IR følgende;

Revisjonen mener at historikken og utfordringene i Land barneverntjeneste etter sammenslåingen viser at barnevernet er et tjenesteområde med høy risiko der det er viktig at det følges ekstra tett opp fra rådmannens side. Revisjonen mener at rådmannen burde hatt mer fokus på å sørge for at internkontrollen faktisk ble iverksatt i barnevernet og at dette fokuset burde vært til stede i forbindelse med etableringen av Land barneverntjeneste. Revisjonen mener det er positivt at det er en jevnlig rapportering på internkontroll fra enhetene, men er i tvil hvilken mening en slik rapportering har gitt for barnevernets del når det ikke har vært noe fundament i form av internkontrollsystemer å rapportere på.

Rådmannens kommentar;

Rådmannen er selvsagt enig i at det skulle ha vært implementert et forsvarlig internkontrollsystem i tjenesten. Det ble rapportert at det ble jobbet med internkontroll i tjenesten i 2015 og 2016. Det vises for øvrig til kommentarene i forrige kapittel.

IR skriver i kap. 7.4. (jfr. også kap. 7.3.3. og 5.3.1.):

Kultur, tillit og holdninger har vært et tilbakevendende tema i de fleste samtaler med ansatte og ledere i denne revisjonen. Revisjonen har fanget opp at det synes å være manglende tillit mellom barnevernansatte og kommuneledelsen. Vi har også fått en beskrivelse av en kultur der man er redd for å gjøre noe galt og for å bli tatt for noe. Barnevernansatte føler også at de ikke blir verdsatt av kommuneledelsen og at de er utsatt for negative holdninger. Det er vanskelig for revisjonen å verifisere hva som ligger i slike kommentarer, uansett er ikke dette et godt utgangspunkt for læring og forbedring i en organisasjon.

Rådmannens kommentar;

Utsagnene er ikke uventede. Det er flere årsaker til det. Rådmannen utøver ingen direkte ledelse i barnevernet, men har vært involvert i flere sammenhenger. Lederne i Nordre Land barneverntjeneste har tidligere (2013-2014) måttet håndtere en del utfordringer i personalgruppa. Årsakene til kritikken kan tilskrives følgende;

- Rådmannen opplevde barnevernet som en relativt «lukket» tjeneste, og opplevde at ledere og medarbeidere ikke syntes komfortable med at rådmannen og kommunalsjefer ønsket innblikk i tjenesten.
- En del medarbeidere engasjerte seg i lederrekrutteringen i 2013, og uttrykte at de var uenige i tilsettingen. Dette skapte utfordringer.
- Enhetsleder ga tidlig i 2014 skriftlig advarsel til tre medarbeidere for alvorlige avvik i behandlingen av saker. HR-sjef bistod enhetsleder. Rådmannen støttet enhetsleder i dette.
- Flere i medarbeidergruppa uttrykte sterk misnøye med hvordan de tre kollegene hadde blitt behandlet, og situasjonen utviklet seg til et arbeidsmiljøproblem, og en stor ledelsesutfordring.
- Rådmannen tok derfor i 2014, sammen med enhetsleder og HR-leder, initiativet til en prosess i barnevernet, med en organisasjonspsykolog som prosessleder. Prosessen pågikk over flere måneder, og kommuneledelsen og rådmannen deltok en del. I sluttmøtet søkte man enighet om å legge konflikten bak seg og gå videre, uten å lykkes fullt ut med dette. Det har derfor vært et til tider anstrengt forhold mellom tjenesten og kommuneledelsen også i 2015 og 2016.
- Rådmannen må også være tydelig på at han, gjennom både tidligere barnevernleder(e) og direkte i møte med medarbeiderne, har stilt krav til faglighet og profesjonalitet, med bakgrunn i tidligere uønskede avvik.

IR skriver;

Vi har også fått en del kritiske kommentarer om kulturen fra TO-leder. Hun sier at hun gjennom sine to år i kommunen, har gitt mange tilbakemeldinger til rådmannen om flere områder hun opplever som ikke har fungert like godt, eller som har vært utfordrende. Dette har omhandlet ulike former for samarbeid, uformell ledelse, uavklarte roller i forhold til ansvar og myndighet, kultur/holdninger, manglende tillit til hverandre, manglende helhetstenkning mm. Dette har blitt formidlet gjennom mail og samtaler. Hun opplever likevel ikke at det har blitt tatt ordentlig tak i. Hun sier det har vært krevende å være leder disse to årene.

Rådmannens kommentar;

Enhetsleder var ny, og rådmannen og enhetsleder diskuterte flere ganger utfordringer og forbedringsområder i organisering, ansvar og roller, spesielt mellom kommunalsjefene og enhetslederne (senere mellom stabslederne og TO-lederne). Rådmannen hadde delegert sentrale lederoppgaver til kommunalsjefene/stabslederne, noe enhetsleder har hatt sine synspunkter på. Dette handlet i liten grad om barnevernet spesifikt, men problemstillingen ble bl.a. berørt i forbindelse med anskaffelsen av mobilt barnevern, og beslutningsprosessen knyttet til dette. Enhetsleder kom fra en annen kommune, og det vil alltid være en overgang. Kulturen er annerledes, det samme er delegeringen, og dermed også ansvar og myndighet. Behov for å tydeliggjøre ansvarslinjene var en av grunnene til at det ble en administrativ omorganisering i 2016. Rådmannen er usikker på hva enhetsleder mener med kultur/holdninger og manglende tillit til hverandre. Rådmannen er uenig i at det skulle prege Nordre Land kommune som organisasjon. Medarbeiderundersøkelser og lederevalueringer tilsier det motsatte.

IR skriver;

Det har vært stilt spørsmål om rådmannen ut fra den informasjonen som var tilgjengelig burde ha fanget opp den alvorlige svikten i barnevernet tidligere. Det er også spørsmål om hva tidligere barnevernleder og enhetsleder har hatt kjennskap til i forhold til hva som senere ble avdekket av fylkesmannen.

Sett i lys av den situasjonen som var i barnevernet i 2015 og 2016 mener revisjonen at barnevernleder neppe hadde tilstrekkelig oversikt til å kunne ha kjennskap til den omfattende svikten relatert til enkeltsaker som senere ble avdekket. Som vi har omtalt tidligere i rapporten var det liten kvalitetssikring av saksbehandlingen og ingen systematisk internkontroll i barnevernet som kunne ha avdekket slike avvik.

Rådmannens kommentar;

Rådmannen er enig i IRs resonnement. Ingen av de ansvarlige ledere kan ha kjent til den omfattende svikten. Det vises til rådmannens logg, kapittel 3.6. for ytterligere kommentarer fra rådmannen og andre involverte.

IR skriver;

Kommunikasjonen dreide seg i stor grad om manglende ressurser og oppgaver som ikke ble utført. Revisjonen oppfatter budskapet i mange av meldingene fra barnevernleder som svært alvorlige. Daværende barnevernleder hevder at hun hadde formidlet alvoret til rådmannen gjentatte ganger uten å bli hørt og tatt på alvor. Revisjonen oppfatter at det har vært ulike oppfatninger hos rådmannen, enhetsleder og barnevernleder om hvordan den informasjonen som ble formidlet skulle tolkes.

Revisjonen ser at det i flere av rapporteringene har vært en form for dobbeltkommunikasjon ved at det både har vært formidlet fra barnevernleder og enhetsleder at situasjonen var alvorlig, samtidig som det har vært formidlet at de hadde tro på at problemene kunne løses på sikt. Revisjonen ser at dette har vært en vanskelig balansegang for de involverte og at rapporteringen nok illustrerer at man ikke har hatt full oversikt over situasjonen. Det ble dermed også krevende for rådmannen å tolke hvilken tilstand tjenesten egentlig var i. Rådmannen måtte også håndtere et stort innsparingsbehov og opplevde et dilemma når barnevernet rapporterte stadig nye behov uten at han var trygg på at ledelsen hadde tilstrekkelig oversikt.

Rådmannens kommentar.

Rådmannen mener det er viktig at disse nyansene fremkommer, og at det har vært krevende for rådmannen å tolke hvilken situasjon tjenesten har vært i. I rådmannens logg kapittel 3.6. er det gjennomgått hvordan rådmannen mfl. fulgte opp utfordringene underveis, eller de «røde flaggene», som IR kaller det.

IR skriver:

Det var først etter et bekymringsnotat barnevernleder skrev i oktober 2016 at rådmannen forstod hvor alvorlig situasjon i tjenesten var, og det var først etter tilsynet at han forstod at det var en massiv svikt. Rådmannen har uttalt at han på i oktober 2016 burde ha gått inn og undersøkt tilstanden i tjenesten nærmere.

Revisjonen mener at barnevernleders rapport til rådmennene i oktober 2016 var konkret og poengtert. Det var både rapportert på ulike fakta om fristoversittelser, oppgaver som ikke var gjennomført og ikke minst synliggjorde den konsekvenser for barn og familier.

Revisjonen har forståelse for at situasjonen var krevende for rådmannen og at det var vanskelig å tolke hvordan det egentlig stod til i barnevernet. På den annen side vil revisjonen vise til at i tillegg til de gjentatte rapporteringene fra barnevernleder, hadde tjenesten en sykmeldingsprosent på til tider opp mot 30 % det første året, store rekrutteringsproblemer og oppstartsproblemer, samtidig som fristoversittelsene økte. Selv om tidligere rapportering framstod som mindre konkret enn rapporten fra oktober 2016 mener revisjonen at det var mange «røde flagg» som indikerte at rådmannen ikke hadde betryggende kontroll med tjenesten og som burde gitt grunnlag for å spørre om forsvarligheten og hvilke konsekvenser alle problemene hadde for kvaliteten på tjenestene til barn og familier.

Revisjonen vurderer at den skriftlige rapporteringen ville vært mer egnet til å avdekke svikt hvis den hadde vært forankret på en systematisk måte i målsettinger og risikovurderinger og hvis den i større grad hadde fokusert på tjenestekvalitet og lovlighet (i tillegg til fristoversittelser) og konsekvenser for barn og familier.

Rådmannens kommentar:

Rådmannen mener å ha fulgt opp enhetsleder og barnevernleder tett, og respondert på alle bekymringsmeldinger (eller «røde flagg») som ble sendt rådmannen. Disse meldingene ble håndtert ut fra det **man til enhver tid visste om situasjonen**. Dette har rådmannen gjennomgått i sin logg i kapittel 3.6.. Selv om det var utstrakt kommunikasjon, og meldt om mange utfordringer, ble det også meldt om forbedringer, og om tiltak som ble iverksatt. Det var også vanskelig å vite hva som ble gjort i barnevernet for å sikre en effektiv tjeneste, der organisering og arbeidsdeling var ivarettatt.

I en situasjon med store driftskutt i kommunene ellers, ble det tilført ressurser i form av privat innleie av mange saksbehandlerårsverk, to nye faste stillinger, mobilt barnevern, ombygging av lokaler og økt bruk av advokattjenester og veiledningstjenester, for å nevne de viktigste. I tillegg fikk barnevernleder mye hjelp fra enhetsleder og HR, som frigjorde mye tid for barnevernleder til å jobbe med utvikling av tjenesten.

Samtidig stilte både enhetsleder og rådmann krav til at tjenesten måtte jobbe effektivt og utnytte bemanningen maksimalt.

I skriv fra rådmannen i Søndre Land av 10.11.2017 (Vedlegg 1) gjengis følgende utdrag; «Så medfører det riktighet at begge rådmenn stilte kritiske spørsmål til barneverntjenesten, bl.a. knyttet til relativt ensidig fokus på mer ressurser som løsning på problemene. Jeg opplever imidlertid ikke på noen måte at spørsmålene har vært mer kritiske enn det som er normalt når kommunale tjenester ber om ressurser, snarere tvert i mot. Jeg finner også grunn til å påpeke at barneverntjenesten har vært

innrømmet betydelig økte ressurser, til tross for mangel på budsjettmessig inndekking. Strengt tatt kunne det ha vært reist spørsmål ved lovligheten av dette, jf. Kommunelovens § 46. Når det likevel har vært gjort, har dette nettopp vært fordi en har erkjent den alvorlige situasjonen barnevernet har vært i.»

Rådmannen mener altså at barnevernleders bekymring vedr ressurser ble tatt på alvor, og håndtert ut fra den kunnskapen og de mulighetene man da hadde. Rådmannen ser likevel i ettertid at han etter møtet den 27. september (om nedtrapping av innleie) burde ha gått nøyere inn og undersøkt tilstanden i tjenesten. Barnevernleders og advokatens bekymring for økte avvik kunne ha vært fulgt opp og blitt tillagt større vekt.

Rådmannen er enig med IR i at det var barnevernleders bekymringsnotat av 12. oktober som på en grundigere måte enn tidligere dokumenterte de mange utfordringene og konsekvensene. Problemet var likevel at ingen hadde oversikt i tjenesten, og når fylkesmannens tilsyn påviste 89 % avvik i sakene i sin tilsynsrapport, så kom dette som «en bombe» på alle ansvarlige. Også tidligere barnevernleder uttalte; «Dette var massivt», i møte med fylkesmannen 22. november 2016, der resultatene fra stikkprøvetilsynet som viste alvorlige avvik i 48 av 50 saker, ble lagt fram.

Enhetsleder, som satt mye tettere på situasjonen og tjenesten, har i IRs rapport kapittel 7.3.4. uttrykt følgende; «*Selv om TO-leder forstod at det var mye som var galt i barnevernet, hadde hun ingen anelse om at det var så galt i mappene før fylkesmannens tilsyn forelå.*»

Rådmann i Søndre Land, som satt tett på prosessen hele veien, har etter å ha lest foreløpig revisjonsrapport, i et eget skriv (epost 10.11.2017) uttalt følgende; «*I utkastet til rapport vises det til «røde flagg» som burde ha fått rådmannen i Nordre Land til å reagere. Fordi jeg har deltatt på flere møtepunkter sammen med rådmannen i Nordre Land, og fordi vi i Søndre Land kommune i stor grad er gitt de samme orienteringer som jeg formoder er lagt fram i Nordre Land, opplever jeg at også jeg rammes av revisjonens vurdering. Dett er vanskelig å akseptere. Som sagt mener jeg at det ikke var mulig å forstå alvorligheten i situasjonen på bakgrunn av den rapporteringen som ble gitt.*»

3.4 Rådmannens kommentarer til revisjonens konklusjoner.

Problemstilling 1: Risiko knyttet til forhistorien.

IR skriver;

Revisjonen trekker frem at skiftende og manglende ledelse, bemanningsproblemer i begge tjenester, sykefravær, arbeidsmiljøutfordringer i Nordre Land barnevern og manglende internkontrollsystem ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til, og skapte en kaotisk oppstart der en midlertidig ledelse ikke maktet å skape det nødvendige fundamentet for en forsvarlig tjeneste.

Rådmannens kommentar;

Rådmannen ser at det burde ha vært brukt bedre tid til planleggingen av sammenslåingen til Land barnevern, og at det ville ha vært en stor fordel med en ROS-analyse som grunnlag for planleggingen. Forprosjektet som utredet sammenslåingen forutsatte at en del viktige oppgaver, som et internkontrollsystem, skulle utarbeides etter oppstarten. Det var en positiv forventning til sammenslåingen, og den var ønsket i begge kommuner. Det var nettopp for å sikre en bedre og mer robust bemannings situasjon, og mulighet for spesialisering, at man ønsket en sammenslåing. Paradokset var at en rekke uheldige omstendigheter slo inn i startfasen, som det vanskelig kunne ha

vært planlagt for. At to sentrale ledere slutter omtrent samtidig, at sykefraværet øker merkbart og at saksmengden har en stor økning, var en situasjon som rett og slett måtte håndteres, som best man kunne. At dette påvirket oppstarten, er det ingen tvil om.

Problemstilling nr 2: Barneverntjenesten.

IR skriver;

De største utfordringene for driften av Land barneverntjeneste var at tjenesten ble startet opp uten at det var gjort tilstrekkelige forberedelser for å sikre struktur og rutiner og uten at det var tilsatt og på plass en barnevernledelse som kunne sikret retning og kontinuitet i arbeidet fra starten av. Den vanskelige situasjonen rundt oppstart, kombinert med økt saksmengde og for liten kapasitet gjorde at barnevernets situasjon forverret seg. Det ble svært utfordrende for den nye barnevernlederen å ha betryggende kontroll med at driften var forsvarlig.

Driften i barneverntjenesten i 2015 og 2016 har ikke vært basert på et systematisk og dokumentert internkontrollsystem i henhold til lov og forskrift. Konsekvensene av svikten har vært omfattende og alvorlige lovbrudd er dokumentert i fylkesmannens tilsynsrapport fra 2017. Lovbruddene har medført at barn og familier ikke har fått den oppfølgingen de skulle hatt.

Rådmannens kommentar;

Rådmannen viser til sine kommentarer under kapittel 3.2., under avsnittet om «Internkontrollen».

IR skriver;

Rådmannen hevder at han ikke forstod alvorlighetsgraden før i oktober 2016 og ikke fullt ut rekkevidden av svikten før fylkesmannens tilsynsrapport forelå. Tidligere barnevernleder hevder på sin side at hun gjentatte ganger hadde meldt fra om alvorlig svikt i tjenesten uten at hun ble hørt.

Revisjonen har forståelse for at situasjonen har vært krevende for både rådmannen, enhetsleder og barnevernleder og at ingen har hatt full informasjon om den omfattende svikten som senere ble avdekket av fylkesmannen. Revisjonen forstår også at rådmannen har vært i et dilemma i forhold til å håndtere ressursbehovet fra barnevernet samtidig med at han skulle gjennomføre store innsparinger ellers i organisasjonen.

Revisjonen mener at det kunne vært en mer systematisk rapportering der konsekvensene av ressursmangel, fristoversittelser for barn og familier hadde blitt belyst bedre. Revisjonen ser at barnevernleders rapport fra oktober 2016 er poengtert og konkret og at den fokuserer på konsekvensene av avvikene for barn og familier, mens den tidligere rapporteringen var mer fokusert på behov for ressurser og oppgaver som ikke ble gjennomført.

Til tross for svakheter i rapporteringen mener revisjonen at det var nok av «røde flagg» i barnevernleders gjentatte rapportering om alvorlige problemer, i statistikk over økende fristoversittelser, høyt sykefravær med videre som indikerte en tjeneste som ikke drev forsvarlig og som rådmannen derfor burde ha reagert på og undersøkt nærmere.

Rådmannens kommentar;

Rådmannen registrerer at IR har forståelse for at situasjonen har vært krevende for både rådmannen, enhetsleder og barnevernleder og at IR skriver at ingen har hatt full informasjon om den omfattende svikten som senere ble avdekket av fylkesmannen.

Rådmannen mener å ha fulgt opp enhetsleder og barnevernleder tett, og respondert på alle bekymringsmeldinger (eller «røde flagg») som ble sendt rådmannen. Disse meldingene ble håndtert ut fra det **man til enhver tid visste om situasjonen**. Dette har rådmannen gjennomgått i sin logg i kapittel 3.6..

I en situasjon med store driftskutt i kommunene ellers, ble det tilført ressurser i form av privat innleie av mange saksbehandlerårsverk, to nye faste stillinger, mobilt barnevern, ombygging av lokaler og økt bruk av advokattjenester og veiledningstjenester, for å nevne de viktigste. I tillegg fikk barnevernleder mye hjelp fra enhetsleder og HR, som frigjorde mye tid for barnevernleder til å jobbe med utvikling av tjenesten.

Som tidligere nevnt ser rådmannen i ettertid at han i september 2016, etter møtet om nedtrappingen av innleie, burde ha gått inn og undersøkt tilstanden i tjenesten nærmere. Barnevernleders og advokatens bekymring for økte avvik kunne ha vært fulgt opp og blitt tillagt større vekt.

3.5 Kommentarer til kap. 8.2. Revisjonens anbefalinger.

IR skriver;

Ut fra revisjonens gjennomgang vil vi gi følgende anbefalinger til kommunen:

- Rådmannen må ha systemer og rutiner som gjør at han kan følge med på om internkontrollen i barneverntjenesten tilfredsstillende og forskriftskrav og om den fungerer etter hensikten. Det er ikke nok å delegere til en skiftende ledelse, rådmannen må sørge for tett oppfølging av at internkontrollen fungerer.
- Rapporteringsrutiner og kommunikasjonskanaler bør gås gjennom for å sikre at informasjon om forhold som kan medføre vesentlig svikt i kvaliteten og etterlevelse av krav blir formidlet til og fanget opp av rådmannen slik at det kan settes inn tiltak.
- Revisjonen foreslår at det i rapporteringene legges vekt på å beskrive tjenestekvalitet og konsekvenser for tjenestene/brukerne.
- Rutiner og praksis for melding og oppfølging av avvik bør gjennomgås.
- Rådmannen bør vurdere hvordan han kan bidra til å bedre tillitsforholdet mellom barnevernet og kommuneledelsen.

Rådmannens kommentarer;

Til kulepunkt 1 vil rådmannen si seg enig, men poengtere at delegering innebærer å gi tillit og balansere kontrollen. Rådmannen selv vil ikke til enhver tid kunne følge opp at internkontrollen i den enkelte tjeneste fungerer, men må sørge for at lederne med ansvar for tjenesten sikrer dette.

De øvrige kulepunkt er rådmannen enig i.

3.6 Rådmannens logg relatert til kap. 7.3.4. Kommunikasjonen om tilstanden i Land barneverntjeneste i perioden 2015-2016.

IR henviser til flere utsagn og eposter fra TO-leder og tidligere barnevernleder, oppsummert slik; *TO-leder sier at problemene i barneverntjenesten ble formidlet til rådmannen. Det var mange runder og diskusjoner med rådmannen. Barnevernleder var konkret, men TO-leder er likevel usikker på om den faglige biten kom så godt fram. Det var mye snakk om kapasitet og ressurser, men hva betydde det? TO-leder og tidligere barnevernleder slet med å få rådmennene til å forstå.*

Tidligere barnevernleder; «...hun meldte fra til ledelsen om den alvorlige situasjonen i tjenesten, men hun opplevde at rådmannen ikke lyttet eller forstod alvorret.»

I en mail til rådmannen 6.4.16 skriver barnevernleder følgende: «Som jeg har formidlet tidligere er situasjonen i barnevernet, slik jeg vurderer det, langt i fra tilfredsstillende. Det er en fortvilende alvorlig situasjon.»

IR refererer videre til tidligere barnevernleders eposter om at bemanningen var for lav i forhold til antallet saker.

Rådmannen kjenner selvsagt til disse epostene/meldingene, og hver gang enhetsleder eller barnevernleder formidlet slike meldinger, ble det gjennomført møte med enhetsleder, rådmann og barnevernleder, av og til med flere (bl.a. med kommunalsjefer, og møter med ledelsen i Søndre Land), for å drøfte hvordan situasjonen kunne håndteres.

For å kunne kommentere disse utsagnene fra barnevernleder og enhetsleder/TO-leder, har rådmannen forsøkt å bygge en logg. Mange av rådmannens «sendte» eposter er dessverre slettet pga. tidligere rydding i mapper, men rådmannen mener å ha hentet frem et relevant utvalg.

1. Omstilling og driftskutt – et bakteppe.

Med start i januar 2016, ble det i Nordre Land kommune gjennomført en administrativ omorganisering og stor en økonomisk omstilling. Dette er kort beskrevet i IRs rapport.

Fra starten var innsparingsbehovet estimert til kr. 40-45 millioner, men endte på drøye kr. 25 millioner. Dette utgjorde store driftskutt i kommunen, som ble utredet parallelt med at barnevernet hadde et økende behov for ressurser. Andre tjenester måtte kutte stillinger, mens barnevernet måtte få nye stillinger. I Søndre Land var man også inne i oppfølgingen av et omstillingsarbeid med driftsreduksjoner. Dette skapte utvilsomt en utfordring, der rådmannen måtte være helt sikker på at alle muligheter for forbedringer i arbeidsprosesser og mer effektiv jobbing var utprøvd, før nye stillinger/ressurser kunne tilføres.

Ledere og en del medarbeidere i barnevernet viste liten forståelse for hvorfor de ikke kunne tildeles enda flere ressurser. Rådmannen måtte finne mulige løsninger, innenfor en helhet, der også andre behov måtte ivaretas. Dette var et krevende dilemma.

Det kan siteres fra epost fra rådmannen i Søndre Land, av 12. oktober 2016, som er en direkte respons på den alvorlige bekymringsmelding som barnevernleder sendte tidligere samme dag, med krav om flere ressurser;

«Jeg opplever at barneverntjenesten har fått (positiv) særbehandling når det gjelder ressurstildeling sammenlignet med andre kommunale enheter over lang tid. Pålegget om å avvikle bruken av den eksterne aktøren er jo også en konsekvens av at de har fått økt ordinær bemanning. Gunn Annes beskrivelse blir i det perspektivet noe underlig. (...) Det henvises også i denne sammenhengen til en bemanningsnorm. (...) At det nå reelt skisseres et behov for vel 10 nye stillinger, er uansett langt ut over det som er mulig å etterkomme. Uten at jeg skal dra sammenligningen for langt, hadde barnevernet i Gran i 2015 12,4 årsverk. (...) Gran kommune har 13 700 innbyggere og hadde ingen fristoverskridelser i 2015. Jeg finner det vanskelig å forstå at vårt barnevern, med tilsvarende befolkningsgrunnlag, skal ha behov for dobbelt så stor bemanning, selv om det er en krevende situasjon.»

Dette illustrerer veldig godt det dilemmaet rådmennene har stått i hele perioden. Det har vært rapportert om stadig nye behov, uten at det har vært trygghet på at lederne har hatt oversikt over tjenesten, og at tilgjengelige ressurser har blitt brukt effektivt. Til tross for dette har rådmannen anbefalt økte ressurser til barnevernet.

2. Rapport om status Land barneverntjeneste januar 2016:

Rapporten er i sin helhet vedlagt (Vedlegg 2). Den viser hvordan Land barneverntjeneste skulle jobbe med internkontroll, rutiner, arbeidsdeling mellom teamene og kvalitetssikring av tjenesten, med start i januar. Her tas med noen utdrag;

Hvordan kvalitetssikrer vi tjenesten?

- Internkontroll
- Ivareta administrative, faglige og emosjonelle/relasjonelle behov ved tjenesten
- Administrative behov
 - Fagmøte – gjennomgang av alle saker
 - Hver saksbehandler mäter med forberedt sak. Skal kunne redegjøre for status i alle egne saker.
 - Planlegge gjennomgang med tanke på lovkrav/evaluering
 - Planlegge arbeidet i tjenesten
 - Ukeplan
 - Månedspen
 - Årshjul for tjenesten
 - Planlegge eget arbeid, faglig og administrativt
 - Strukturere egen arbeidshverdag, prioritere innsatsen der den er viktigst i samarbeide med leder og fagleder
 - Avvikshåndtering
 - Følge tjenestens rutine for avvikshåndtering
 - Økonomi
 - Kommer senere

Hvordan kvalitetssikrer vi tjenesten? Forts.

- Faglige behov:
 - Bruke advokattjenester i vurderinger (gruppeveiledning og individuelle henvendelser)
 - Bruke veiledere, rutinehåndbok og lokale rutiner i det daglige arbeidet.
 - Utarbeide kompetanseplan for tjenesten
 - Prioritere og gjennomføre opplæring

Rådmannen mente den gang at dette var en god plan for arbeidet med kvalitet og internkontroll.

3. Epost av 31. januar fra barnevernleder:

Barnevernleder sendte rådmannen en epost, der hun gjorde oppmerksom på den utfordrende situasjonen, og på avvik i tjenesten. Rådmannens umiddelbare svar på barnevernleders epost, var at det måtte ordnes et møte, at utfordringene måtte sorteres, at de tre lederne sammen måtte tenke hvordan man skulle gå videre, hvem som burde involveres og hvordan, og barnevernet måtte bli hovedtema i kommunestyrets behandling av 1. kvartalsrapport.

4. Møte 16. februar om bekymringsmelding av 31. januar og ny melding av 5. februar.

Tidligere barnevernleder sendte et oppfølgende skriv om tilstanden i tjenesten den 5. februar.

Det ble deretter avholdt et møte den 16. februar med rådmann, enhetsleder, barnevernleder, kommunalsjef Økonomi og kommunalsjef HR og barnevernets advokat.

I dette møtet (eller i et oppfølgingsmøte senere i februar), ble det foreslått to nye årsverk til barnevernet, men dette ble ikke tatt videre, da det i stedet var enighet om at tjenesten først burde organiseres bedre, få system og struktur, og at effektiv bruk av de samlede ressursene burde gjennomgås før man tilsatte flere medarbeidere. Tidspunktet for nye stillinger ble skjøvet til årsskiftet 2016/2017. Rådmannen oppfattet det slik at alle var innforstått med dette, på det tidspunktet.

Som en oppfølging av denne epostutvekslingen med barnevernleder, sendte enhetsleder rådmannen en epost 31. januar, der hun formidlet at det var behov for å sette inn noen tiltak i forhold til personalet, da hun hadde registrert forhold som hadde med arbeidskapasitet og holdninger å gjøre. Dette var observasjoner som enhetsleder gjorde seg allerede fra starten, og i epost av 9. september er dette mer konkret beskrevet.

5. Fortsatt innleie av saksbehandlere.

Det ble i denne perioden avgjort av rådmannen at innleie av 3-4 saksbehandlere fra privat firma skulle videreføres. Det var i realiteten ikke budsjettmessig dekning for dette, men rådmannen avgjorde at dette skulle avklares i forbindelse med kvartalsrapportene fremover.

6. Mobilt barnevern – hjemmekontor.

Mobilt barnevern var på dette tidspunktet satt i bestilling, men dette skulle ta litt tid, da rutinene for anskaffelse av nye programmer måtte følges (bl.a. behandling i Endringsutvalg), og da finansieringen måtte avklares.

7. Organisering og effektivitet i barnevernet.

Rådmannen fikk ved noen anledninger høre at noen saksbehandlere hadde få saker, mens andre hadde alt for mange. Noe av forklaringen var at kompleksiteten i sakene var ulik, og at antall saker pr saksbehandler derfor varierte. Men, samtidig ble det sagt at noen saksbehandlere hadde for lite å gjøre. Rådmannen har sett statistikk fra «Rapport om Faglig oppfølging – saker pr saksbehandler», som har vist at en del saksbehandlere har hatt hovedansvaret for 10-15 saker (noen har hatt færre), samt at de har vært medansvarlige i relativt få undersøkelser og tiltak.

Det var i hele 2016 utfordrende for rådmannen, og andre involverte, å vite om tjenesten jobbet effektivt og utnyttet sin kapasitet på en best mulig måte. Dette måtte det selvsagt stilles krav om. Det er likevel ingen tvil om at barnevernleders bekymringsmeldinger ble tatt på alvor.

Rådmannen vil i den sammenhengen vise til hva IR skriver i kapittel 6.3.3., bl.a.;

«(...) . Vi har blitt fortalt at det ikke var kontroll på arbeidsmengden til den enkelte ansatte. Noen hadde mye å gjøre mens andre hadde mindre. Det var ingen som hadde oversikt over eller styring med listene eller prioriteringene. (...) . Meldinger kunne bli liggende ubehandlet. Det vises blant annet til en sak om alvorlig vold og overgrep som antakelig skulle vært behandlet som en akuttsak, men som ble liggende 2-3 måneder.»

8. Situasjonen i mars 2016.

I epost fra enhetsleder av 9. mars 2016 ber enhetsleder om et møte med Søndre Land kommune, for å informere om den utfordrende situasjonen. Kommunalsjef i Søndre Land, som er mottaker blir bekymret over meldingens innhold. Svaret fra enhetsleder i Nordre Land er følgende;

«Du trenger ikke bekymre deg veldig. Det er en utfordrende situasjon, men vi håndterer den best mulig. Men, det er mange meldinger, mange komplekse saker, stort etterslep, stort sykefravær, manglende kompetanse og ressurser innad i tjenesten som gjør at vi må kjøpe av

private aktører, samt andre økonomiske utfordringer som det er greit å snakke om. Vi må dele noen tanker og sammen vurdere ift veien videre. ...»

Dette er et eksempel på en form for kommunikasjon som gjorde det krevende å tolke hvilken tilstand tjenesten egentlig var i. På den ene siden håndterer man situasjonen, mens på den andre siden er det mange vanskelige utfordringer. Rådmannen tolket at avsenders intensjon trolig var å synliggjøre utfordringene, og samtidig signalisere at man ønsket å håndtere situasjonen. Rådmannen vil presisere at det ikke var noe kritikkverdig i dette.

9. Rapportering til formannskapet 16. mars.

Den 16. mars 2016 ble det rapportert i formannskapet i Nordre Land, der utfordringene ble gjennomgått, og følgende tiltaksliste ble presentert;

- Arbeidsmiljøtiltak
- Ledelse
- Økonomisk oversikt
- Prioriteringer
- Teaminndeling
- Juridisk veiledning
- Prosessveiledning
- Internkontroll
- Sykeoppfølging
- IKT-løsninger
- Avhending av arkiv
- Sikkerhet/risikotiltak (ombygging)
- Utlysning av stillinger
- Planlagt overføring av tilsynsførerordningen til Gjøvik
- Innleie av saksbehandlerkapasitet
- Innleie av tiltakskompetanse
- Innleie av veiledning

Veien videre ble kommentert slik;

- Rammebetingelser for tjenesten
- Økonomi – realistisk budsjett
 - Tiltak
 - Kort sikt
 - Lang sikt
- Drift av tjenesten
 - Personellressurser
 - Kurs/kompetanseheving
 - Prosessveiledning
 - Juridisk veiledning
- Administrative rammer
 - IKT-løsninger
 - Fysiske rammer
- Interkontroll
- Økonomi
- Sakshåndtering
- Dokumentasjon
- Rekruttering
- Kompetanseheving
- Interkommunalt samarbeid
- GLT-samarbeid

- Tidsperspektiv

Barnevernleder utfylte punktene med en beskrivelse av de utfordringer som hun mente tjenesten sto i, og hvordan de skulle håndteres.

10. Ny bekymringsmelding fra barnevernleder av 6. april.

Den 6. april (epost) sender så barnevernleder er ny bekymringsmelding av alvorlig karakter, og viser til at tjenesten ikke har kapasitet til å håndtere alle meldinger og undersøkelser slik de er pålagt. Hun ber om muligheten til å leie inn flere, og at politikerne varsles.

Rådmannen konkluderte i april (med behandling i mai og juni, se under) at det skulle anbefales en styrking på 2 årsverk i barnevernet. Dette som et svar på de alvorlige bekymringsmeldingen som kom fra enhetsleder/barnevernleder. Nye stillinger ble altså planlagt forsert, i stedet for å vente til årsskiftet 2016/2017.

11. Møte med Søndre Land den 7.april.

Den 7. april ble det avholdt møte med administrativ ledelse i Søndre Land. Referatet er vedlagt (Vedlegg 3), men det klippes inn utdrag under;

Referat fra møte 07.04.16

Tilstede: Randi Marta Berg, Renate Nordh, Arne Skogsbakken, Jarle Snekkestad, Gunn Anne Skår Struksnæs, Berit Dokkebakke Navrud (ref)

Kort v/Jarle: Det har vært krevende og vanskelig i barnevernet over lang tid, dette av ulike årsaker. Dette har medført at vi i dag har en utfordrende situasjon, der bl.a mangel på saksbehandlere har medført etterslep. For å kompensere for manglende saksbehandlere, valgte vi våren 2015 en anbudsrunde for privat innleie av barnevernkompetanse. Dette har fungert godt, men medført økte kostnader. Det må nå lage sak til politisk behandling, slik at rammer blir økt, og informasjon om situasjonen blir informert ut i politisk og adm miljø.

(...)

Status:

Fra starten, helt siden mars 2015, har barnevernet vært preget av mangel på ledelse og rutiner for samordning av tjenestene, stort etterslep av saker, økende mengde nye saker, samt mye sykefravær. Dette har gjort det utfordrende å levere det vi skal i henhold til lovverk, noe vi heller ikke har klart. Vi har i tillegg byttet system til Familia, det har ikke vært god nok opplæring i dette, derfor har det også blitt brukt feil.

Vi har heller ikke hatt fleksibel og god nok løsning ift mobile enheter, slik at vi kunnet benyttet ressurser på en bedre måte. Dette jobbes det med, men dette vil medføre økte kostnader, må derfor bli en del av saken som må til politisk behandling.

Det har likevel siden september blitt satt i gang mye bra! Barnevernleder har brukt tid til å bli kjent med og få tillit hos de ansatte. Det har vært mye og ta tak i, det har vært/ er krevende, og tar tid.

Det har vært systematisk jobbing med rutiner og føringer, møtестruktur, inndeling i team, eks tiltaksteam, undersøkelsesteam. Samt hyppigere bruk av juridiske tjenester, noe som er helt nødvendig for å sikre forsvarlig drift iht lovverk. Personalet oppleves som positive og oppriktige i ønsket om å få dette til.

Aktivitet:

(...)

Stillinger:

Totalt skal det være 15 årsverk fordelt på 12 årsverk med saksbehandlere, 1 merkantil, 1 fagleder, 1 leder. Det har ikke vært fullt bemannet pga vakanse, sykmeldinger, permisjoner, og det har derfor vært leid inn et privat firma til å bistå barnevernet.

Økonomi:

Pga innleie av privat firma har dette medført økte kostnader innen administrasjon utover opprinnelig budsjett, og det må lages sak til behandling i begge kommuner med behov for økte rammer. Tiltaksutgifter for Søndre Land (...)

Det blir lagt opp til orientering i Søndre Land fra barnevernleder og Rådmann 9 og 11 mai. Sak til politisk behandling blir oversendt Søndre når denne er klar.

Div info:

-Tilsynsførerordningen (...).

-Vi må få kartlagt behovet for kompetanse, da vi pr i dag må kjøpe tiltakstjenester, eks veiledning i hjemmet. Dette er kostnadskrevende.

-Barnevernsvakt må vurderes, da det ikke (...).

- Folkehelseprofil (...)

Oppsummert veien videre:

1. Det lages sak til politisk behandling vedr behovet for økte rammer, samt informasjonen om dagens utfordrende situasjon. Det orienteres i Søndre Land 9 og 11 mai.
2. Det oversendes kvartalsrapport innen kort tid. Det er ønskelig med en månedlig rapportering vedr økonomi fra nå av. Leder for Familie og helse ivaretar dette.
3. Det lages et årshjul der man har tettere møtepunkt enn først avtalt. Dette fordi situasjonen er slik den er, og det er viktig at Søndre er godt informert framover.
4. Det er ønskelig med mer deltakelse fra barneverntjenesten ute i kommunen, spesielt viktig i fagteam og andre relevante fora. Dette må ses på av bv leder.
5. Det utarbeides en rapport der status og plan for videre arbeid med å etablere en velfungerende barneverntjeneste beskrives.

Rådmannen oppfattet det slik at det var enighet om veien videre, og at enhetsleder og barnevernleder skulle utarbeide en plan.

Det ble som avtalt orientert i Søndre Land (i mai), laget sak til formannskap og kommunestyre, og fattet vedtak i Nordre Land kommunestyre både i mai og juni 2016 om nye stillinger. Barnevernet ønsket å lyse ut de nye stillingene snarest mulig, og hadde forberedt dette.

12. Statusrapport av april 2016.

Rapport fra leder i Land Barnevernstjeneste av april 2016, presentert i begge formannskap (Vedlegg 4), Innledningen;

Rapport Land barneverntjeneste, april 2016

Nordre Land kommune, som vertskommune for Land barneverntjeneste, legger med dette frem en statusrapport for tjenesten etter 1 års drift. Status er at tjenesten har store utfordringer og en rekke avvik, men at dette nå er kartlagt, og at denne oversikten sikrer at ledelse og medarbeidere kan arbeide systematisk med å lukke avvik og sikre en lovlig og

forsvarlig tjeneste i tiden som kommer. Dette vil imidlertid kreve økte budsjettammer, herunder økt bemanning, og det jobbes med en tidshorisont på 2-3 år.

I rapporten ble det informert om at det ble forberedt sak om styrking av bemanningen, og tatt inn følgende avsnitt til slutt;

«Kort oppsummert – veien videre.

Det vil ta tid å få denne tjenesten operativ og i stand til å håndtere det omfang og den kompleksitet som er i tjeneste pr i dag. Det er satt i gang mye bra og nødvendig, som nevnt over, men det vil ta tid å forankre dette og få det godt implementert hos de ansatte. Behovet for å få på plass digitale løsninger er kommentert, i tillegg må det vurderes en styrking av saksbehandlere/tiltaksarbeidere over en periode. Det vil være realistisk å tenke 2-3 år før man kan si at tjenesten er oppegående, med forbehold om de nødvendige nevnte tiltak for å få dette til, samt at det blir en stabilitet i tjenesten.»

Dette utdraget er en innledning og en oppsummering. De gir signal om at tjenesten har en fremdrift, selv om utfordringene er store. Rådmannen oppfattet rapporten som ærlig, realistisk og positiv.

Det samme er formidlet fra rådmannen i Søndre Land i epost av 25.11.2016, som skriver at «politikere i Søndre Land oppfattet et barnevern i positiv utvikling, selv om de var bekymret over barnevernleders utsagn om at det ville ta 2 år før barnevernet kunne legge full innsats i det forebyggende arbeidet».

13. Rekruttering og sommer 2016.

Det var en god del epost-kommunikasjon i mai og juni om godkjenningen og rekrutteringen av de to nye medarbeiderne i tjenesten.

14. Status i starten av september 2016.

4. september 2016 sender barnevernleder en epost til enhetsleder og rådmann, som et svar på en epost fra rådmannen av 3. september, som omhandlet politikernes rolle i barnevernssaker, økonomi og fokus. Barnevernleder svarer at hun er med i tankegangen, hun foreslår en plan med milepæler slik at det blir synlig hva tjenesten jobber med, og lister opp internkontrollsamarbeid med fylkesmannen, arkivjobbing, kartlegging av de ansattes kompetanse, planlegging av kurs og etterutdanning og kurs i samspillsveiledning. Hun foreslår et nærmere samarbeid med fylkesmannen, for å sikre at tjenesten er på rett vei.

Rådmannen oppfattet på dette tidspunktet situasjonen i tjenesten som noe mer positiv enn tidligere.

15. Halvårsrapport for Land barnevern.

Den 6. september 2016 ble halvårsrapporten for Land barnevern (Nordre Land) lagt frem i kommunestyret (Jfr. LBV halvårsrapport). Den viste at meldinger ble håndtert innen frist, men at 34 av 66 undersøkelsessaker gikk over frist (61 %). Verbal kommentar fra barnevernleder var;

Tjenesten har omtrent samme antall nye undersøkelser dette halvåret i forhold til forrige. En del av tjenesten etterslep etter avvik over mange år samt sammenslåing av tjenesten har vært undersøkelsesrapporter. De fleste fristoverskridelsene handler om kapasitetsproblemer, men tjenesten er i ferd med å ta igjen etterslepet i undersøkelser Vi har avsluttet flere undersøkelser enn vi har påbegynt siste halvår, og dette handler om å nøste opp og avslutte gamle saker. Det vil likevel ta tid før vi...

I selve presentasjonen (powerpointen) som ble vist fram i kommunestyret, ble internkontroll kommentert som et av de viktige punktene. Likedan økonomi. IR har denne presentasjonen.
Rapporten til fylkesmannen sier at tjenesten er i ferd med å ta igjen etterslepet i undersøkelser.

16. Møte om nedtrapping av innleie.

Den 27.09.2016 ble det avholdt møte mellom Nordre og Søndre Land, med rådmenn, kommunalsjef, enhetsleder, barnevernleder og advokat. Referat ble skrevet og utsendt via epost den 30.09. av enhetsleder. Temaet for møtet var nedtrapping av privat innleie når de to nye medarbeiderne var i gang i tjenesten. Dette ut fra et høyt utgiftsnivå, og føringer fra kommunestyret i juni. Rådmannen hadde i juni flere epostutvekslinger med enhetsleder og barnevernleder om nedtrapping av innleie, når «nye medarbeidere var oppe og produserte».

Referatet fra møtet fremgår under.

2. Gjennomgang av tjenestens status pt. v/ bv leder.

- ✓ Ansatte: Mangler fortsatt 2,6 årsverk (kortere periode noe mer pga permisjon). Skal lyse ut kortere vikariater.
- ✓ Skal fase ut Trygg Start, pga det er for dyrt å fortsette innleie. Det vil gi noen konsekvenser. Eksakt når utfasing vil være mulig, må vurderes når man får full oversikt ift saksmengde. Dette vil føre til avvik, og være svært alvorlig og uforsvarlig.
- ✓ Advokat Braastad: bv tjenesten har aldri vært så bra på mange år. Blir bekymret når Trygg start skal fases ut. De har ca 40 saker, og det er ikke kapasitet til å fordele disse sakene på de andre saksbehandlere.
- ✓ Mindre sykefravær
- ✓ Laget rutiner for hvordan de ulike teamene skal arbeide, samt rutiner for saksbehandling generelt
- ✓ Mye reising, dette tar mye ressurser
- ✓ Mange saker i nemda, dette er ressurskrevende prosesser som går over tid.
- ✓ Flere saker enn man har kapasitet til
- ✓ Flere undersøkelser som ikke blir håndtert pga mangel på kapasitet
- ✓ Har avsluttet flere saker
- ✓ Flere barn og familier som ikke får den oppfølging og hjelp de skal ha iht vedtak.
- ✓ Fortsatt mange avvik
- ✓ Ikke kapasitet til å få til gode samarbeidsarenaer
- ✓ Jobber mer effektivt med nye digitale løsninger.
- ✓ Mer målrettede fagdager.
- ✓ Videokonferansestyr vil spare reisetid.
- ✓ Opplever ansatte som er flinke, har bedre oversikt. Har tro på ansatte. Bra med team.
- ✓ Mer komplekst og et større omfang enn forventet

Innspill:

- ✓ Se på andre deler av tjenestene i en kommune, slik at belastningen blir mindre på bv. Dette vil være et utviklingsprosjekt og vil ta tid. Involverer alle tjenester i kommunen.
- ✓ Bruke LEAN for å sikre riktig tidsbruk, samt se på arbeidsprosesser.
- ✓ Rekruttering: Kompetanse er nødvendig for å sikre en god tjeneste. Kompetanseplan lages.
- ✓ Sjekke tilskudd til videreutdanninger.

3. Veien videre:

- ✓ Orientering i kommunestyret i Søndre Land 14 nov.
- ✓ Sak om tilsynsførerordningen kommer før jul. Behandles i okt i Gjøvik. Bv leder gir beskjed når den kan behandles i Søndre og Nordre.
- ✓ Vedr utfasing av Trygg Start og bekymring knyttet til dette- Oppdrag bv leder: Dokumentasjon ift situasjonen må lages for å si noe om omfang, behov og utfordring mm, før man kan evt be om mer ressurser. Bv leder lager en slik oversikt.

Ref. BdN

Rådmannen, og alle involverte, registrerte at utfordringene fortsatt var store. Barnevernets advokat, som følger det faglige arbeidet, uttrykte at tjenesten «aldri har vært så bra på mange år». Samtidig advarte barnevernleder om stor fare for flere avvik hvis innleie ble trappet ned.

Rådmannen målbar likevel en forventning om nedtrapping av privat innleie. Konklusjonen på møtet at barnevernleder måtte dokumentere situasjonen bedre, ved å si mer om omfang, behov og utfordring, før det evt. kunne bes om mer ressurser.

Rådmannen ser i ettertid at han på dette tidspunktet burde ha gått nøyere inn og undersøkt tilstanden i tjenesten. Barnevernleders og advokatens bekymring for økte avvik ved nedtrapping av innleie kunne ha vært fulgt opp og blitt tillagt større vekt.

17. Bekymringsmelding fra barnevernleder av 12.oktober.

Denne eposten kom knappe tre uker etter møtet om nedtrapping av innleie, og må anses som en direkte respons på dette.

I epost av 12. oktober, med barnevernleders vedlagte notat «Forsvarlighet i Land barneverntjeneste» og brev fra advokat Braastad som vedlegg, legger barnevernleder frem en analyse, som representerer en langt grundigere redegjørelse for mer alvorlige utfordringer i tjenesten enn det som tidligere hadde blitt presentert. Dette ble tatt på alvor.

- Rådmannen reagerer med å distribuere notatet til begge ordførerne og rådmannen i nabokommunen.
- Rådmannen reverserer beslutningen om å trappe ned innleie, etter å ha avklart dette med Søndre Land kommune. Dette var i strid med forutsetningene fra behandling av halvårsrapporten, og uten budsjettmessig dekning. Det ble sikret i etterkant.
- Rådmannen forsøker å få til et raskt møte mellom ordførere, rådmenn og lederne i tjenesten, og sender ut forslag til datoer. Det tok lengre tid enn ønskelig å samordne møtetidspunkt. Til slutt møttes rådmenn og ordførere den 11.11.2016, samme dag som fylkesmannen varslet tilsynet.

I epost av 12. oktober responderte rådmann i Søndre Land som nevnt på notatet fra barnevernleder om forsvarligheten i tjenesten. Han uttrykker at det var kraftig kost, og er forundret, da barneverntjenesten har fått en positiv særbehandling når det gjelder ressurstildeling sammenlignet med andre kommunale enheter over lang tid. Han kommenterer videre den bemanningsnorm som barnevernleder henviser til, og sammenligner med Gran kommune, som med et større befolkningsgrunnlag har færre årsverk enn Land barneverntjeneste. Han uttrykker at barnevernleder dokumenterer situasjonen grundig, og er ikke i tvil om at det er vanskelig. Likevel kan han ikke se at det er mulig (kanskje heller ikke ønskelig) uten videre å fortsette å tilføre barneverntjenesten ressurser i stort omfang; *«De pengene har vi rett og slett ikke»*.

Rådmannen i Nordre Land var av samme oppfatning, men syntes det nå hadde utviklet seg til en så anstrengt situasjon at han anbefalte fortsatt innleie av saksbehandlere.

Møte mellom ordførere og rådmenn avvikles den 11.11.2016 i Nordre Land Læringssenter. Konklusjonen er å fortsette innleie, og å følge opp tjenesten.

18. Fylkesmannens tilsyn i november 2016.

Samme dag som ordførere og rådmenn møtes, den 11.11.2016, varsler fylkesmannen tilsyn i Land barneverntjeneste, etter å ha mottatt notatet som barnevernleder skrev.

Epost 17.11.2016 fra enhetsleder, med informasjon om at fylkesmannen har funnet mange avvik i saksmappene. I epostutveksling 18.11. diskuterer rådmann og enhetsleder et utviklingsprosjekt som må sjøsettes.

Den 22.11.2016 møter rådmann i Nordre Land, enhetsleder og barnevernleder fylkesmannens tilsynsteam, og blir informert om de foreløpige resultatene fra stikkprøvetilsynet. Det viser alvorlige avvik i 48 av 50 saksmapper.

Det handlet om både manglende internkontroll, omfattende faglig svikt og manglende dokumentasjon. Fylkesmannen beskriver det som systemsvikt. Informasjonen var av en svært alvorlig karakter, og feilene framsto som massive. De beskrev en tjeneste med langt større og mer alvorlige utfordringer enn det som til da var kjent, både for lederne i tjenesten og for den kommunale ledelsen.

Fylkesmannen avgjorde å utvide gjennomgangen av saksmapper til å gjelde alle saker i tjenesten.

Den 25.11.2016, i møte på Regionkontoret på Gjøvik, formidler rådmannen i Nordre Land dette til rådmannen i Søndre Land, og mottok et epost-svar fra ham samme dag, 25.11.2016, der han uttrykker at han også er overrasket over alle avvikene, og at formannskapet i Søndre Land også var overrasket, gitt at orienteringen fra barnevernleder i mai formidlet et barnevern i positiv utvikling.

19. Møter med fylkesmannen i desember 2016.

Kommunens administrative og politiske ledelse, tjenesteområdeleder og barnevernleder, samt ledelsen i Søndre Land, deltok på to møte med fylkesmannen i desember 2016, der de foreløpige tilsynsresultatene ble gjennomgått, samt pålegg om å gjennomgå mange saker på nytt. På nyåret endte dette med at 66 saker måtte gjennomgås på nytt.

Enhetsleder fikk på plass nok ansatte til å foreta gjennomgangen av påleggssakene, en innleid medarbeider ble gitt koordinatoransvaret, og det ble gjort en formidabel innsats av barnevernmedarbeiderne i romjulen og de første ukene på nyåret.

Barnevernleder ble sykemeldt fra januar 2017.

20. Bygging av en forsvarlig tjeneste.

Rådmannen mente kommunen måtte vise handlekraft i den situasjonen som var oppstått. Sammen med ordfører, enhetsleder og barnevernleder, utviklet rådmannen i desember en prosjektplan for en forsvarlig barnevernstjeneste – «Prosjekt Land barnevernstjeneste – forsvarlige tjenester». Denne ble vedtatt i Nordre Land kommunestyre den 20. desember 2016. Prosjektplanen/milepælsplanen (oppdatert versjon) er tidligere oversendt. Fire nye stillinger ble tilført barnevernet (kun to av stillingene ble etter hvert besatt, da det manglet nok kvalifiserte søkere).

Ressurssenteret for omstilling i kommunene (RO) ble engasjert, med to medarbeidere, for å bistå enhetsleder i gjennomføringen av prosjektet. Det ble startet et arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, med utgangspunkt i avvikene som fylkesmannen hadde avdekket. Det ble jobbet med å få på plass gode rutiner for de ulike fasene av en barnevernssak.

21. Fylkesmannens endelige tilsynsrapport 1, mars 2017.

01.03.2017: Tilsynsrapporten fra fylkesmannen ble publisert, med 89 % avvik i saksmapper, mange av dem alvorlige.

Det ble en enormt stor medieoppmærksomhet, og rådmannen var den som svarte på vegne av kommunen.

Midlertidig barnevernleder fra juni.

Ved utløp av RO's engasjement, sto Land barneverntjeneste uten leder. Det ble besluttet å midlertidig ansette en barnevernleder fra Connexa.

Dette har fungert meget godt, til tross for langt fra full bemanning, og med stor andel innleide saksbehandlere, har lederne og medarbeiderne i tjenesten maktet å jobbe systematisk, fått organiseringen til å fungere, rendyrket teamlederstillingene, og fjernet nær sagt alle avvikene innenfor meldinger, undersøkelser, omsorgsplaner, tiltaksplaner og evaluering av tiltak. Det gjenstår fortsatt mye arbeid, bl.a. med et helhetlig internkontrollsystem (elektronisk) og forbedringer på flere områder, bl.a. på fosterhjemssiden.

I skrivende stund er antall påleggssaker redusert fra 66 til 13.

4. Vedlegg.

Vedlegg 1: Epost fra rådmann Arne Skogsbakken, datert 10. november 2017.

Fra: Arne Skogsbakken

Sendt: 10. november 2017 14:12

Til: hans.moon@oppland.org

Emne: Eventuell behandling av utkast til utkast til revisjonsrapport i møte i kontrollutvalget i Nordre Land kommune 13. november

Jeg er gjort kjent med at det er lagt opp kontrollutvalget i Nordre Land kommune mandag 13. november skal behandle rapport fra forvaltningsrevisjonsprosjektet *Styring, ledelse og kontroll i og av barnevernet*. Videre er jeg gjort kjent med at behandlingen vil skje med utgangspunkt i utkast til revisjonsrapport fra Innlandet Revisjon IKS, uten at rådmannen i Nordre Land i praksis er gitt anledning til å gi fullstendig uttalelse.

Kommunestyret i Søndre Land vedtok i møte 16. februar 2015, sak 11/15, å opprette Land barnevernstjeneste og å godkjenne samarbeidsavtale om Land barneverntjeneste datert 20. januar 2015. Av samarbeidsavtalens punkt IV framgår at Søndre Land kommune har delegert myndigheten etter barnevernloven til rådmannen i Nordre Land kommune i samsvar med bestemmelsene i kommunelovens § 28 b. Rådmannen i Nordre Land utøver følgelig myndighet på mine vegne. På denne bakgrunn, og fordi jeg er gjort kjent med planene for behandling av utkastet til rapport fra Innlandet Revisjon IKS, har jeg bedt rådmannen i Nordre Land om å få utkastet oversendt. Jeg finner grunn til å understreke at oversendelsen har skjedd på min anmodning, og at den foreliggende betenkningen er utarbeidet – og oversendt – på eget initiativ, uten noen form for oppfordring, verken fra rådmannen i Nordre Land eller andre.

Før jeg går inn på utkastet til rapport finner jeg grunn til å kommentere det faktum at rapporten er forutsatt behandlet uten at rådmannen i Nordre Land er gitt reell anledning til å uttale seg. Kontradiksjon er et grunnleggende prinsipp om at en sak ikke skal avgjøres en sak uten at partene har hatt anledning til å imøtegå motpartens fremstilling av saken. Eksempelvis fastslår tvisteloven (§ 11-1) at retten ikke kan bygge avgjørelsen på et faktisk grunnlag partene ikke har hatt foranledning til å uttale seg om. Slik den foreliggende rapporten er utformet, kan det ikke herske tvil om at rådmannen i Nordre Land, for alle praktiske formål, gjøres til en part. Selv om kontrollutvalget ikke er noen domstol, kan det heller ikke herske tvil om at kontrollutvalgets behandling av saken ville legge betydelige føringer på det videre forløp. En behandling som det her legges opp til, vil derfor representere et alvorlig brudd på et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp. Det kan ikke være tilstrekkelig for å ta en slik sak opp til behandling, at en mener formelt å ha sitt på det tørre. Jeg kan ikke se at det finnes noe ved den aktuelle saken som legitimerer en tilsidesettelse av prinsippet om kontradiksjon. Spesielt alvorlig blir dette i en sak med så stor alvorlighetsgrad, og med potensielt så store konsekvenser for enkeltpersoner.

Det framgår av utkastet til rapport at jeg har vært én av flere intervjuobjekter. Intervjuet med meg er bl.a. utgangspunktet for deler av beskrivelsen i punkt 7.3.7.

Siden jeg startet som rådmann i Søndre Land kommune 1. oktober 2015, har jeg deltatt på flere møter med Land barnevern. Barnevernleder har også orientert, bl.a. i formannskapetets møte 11. mai 2016. Presentasjonen fra formannskapetets møte ble for øvrig forelagt Innlandet Revisjon i forbindelse med intervjuet med meg. Jeg finner grunn til å understreke at rapporteringen fra Land barneverntjeneste etterlatte inntrykk av en alvorlig situasjon, men likevel ikke en situasjon som på langt nær var så alvorlig som avdekket i fylkesmannens tilsyn. Ved alle møtepunkter fram til september 2016, ble det etterlatt et inntrykk av at tjenesten ville trenge tid, men også en tro på en positiv utvikling. Dette er et inntrykk som jeg med stor grad av sikkerhet, vil mene også ble delt av øvrige fra Søndre Land kommune som deltok i møter med tjenesten.

I utkastet til rapport vises det til «røde flagg» som burde ha fått rådmannen i Nordre Land til å reagere. Fordi jeg har deltatt på flere møtepunkter sammen med rådmannen i Nordre Land, og fordi vi i Søndre Land kommune i stor grad er gitt de samme orienteringer som jeg formoder er lagt fram i Nordre Land, opplever jeg at også jeg rammes av revisjonens vurdering. Dette er vanskelig å akseptere. Som sagt mener jeg at det ikke var mulig å forstå alvorligheten i situasjonen på bakgrunn av den rapporteringen som ble gitt.

Så medfører det riktighet at begge rådmenn har stilt kritiske spørsmål til barneverntjenesten, bl.a. knyttet til et relativt ensidig fokus på mer ressurser som løsning på problemene. Jeg opplever imidlertid på ingen måte at spørsmålene har vært mer kritiske enn det som er normalt når kommunale tjenester ber om ressurser, snarere tvert i mot. Jeg finner også grunn til å påpeke at barneverntjenesten har vært innrømmet betydelig økte ressurser, til tross for mangel på budsjettmessig inndekking. Strengt tatt kunne det ha vært reist spørsmål ved lovligheten av dette, jf. kommunelovens § 46. Når det likevel har vært gjort, har dette nettopp vært fordi en har erkjent den alvorlige situasjonen barnevernet har vært i.

Med vennlig hilsen

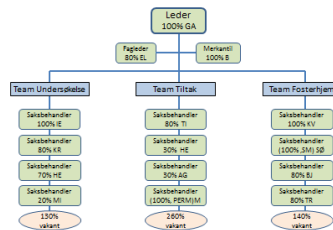
Arne Skogsbakken, rådmann

Vedlegg 2: Epost fra enhetsleder av 11. januar 2016, med vedlagt rapport om internkontrollarbeid.

Rapport januar 2016 – Internkontroll.



Organisasjonskart, Land barneverntjeneste



Overordnede Mål for tjenesten

- Yte barneverntjenester til Nordre- og Søndre Land kommuners 13000 innbyggere i tråd med Lov om barneverntjenester.
- Bidra til at barn og familier får riktig hjelp til rett tid
- Være en aktiv aktør i lokalsamfunnsutvikling
 - Forebygge
 - Legge til rette
 - Hjelp
- Alle lovpålagte frister skal holdes

Hva bygger vi på?

- Menneskesyn
 - Humanistisk?
 - Deterministisk?
- Verdiforankring
 - Søndre Land kommune – Levende og Landig
 - Stå sammen
 - Respekt, tillit og mot
 - Nordre Land kommune
 - Åpen
 - Offensiv
 - Ansvarlig
- Teoretisk og faglig forankring
 - Tilknyningsplan
 - Traumeforståelse
 - Familien i samfunnet
 - SOS – P

Hva regulerer tjenesten?

- Lov om barneverntjenester
- Offentlighetsloven
- Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene
- Rutinehåndbok for Land barneverntjeneste

Oppgave- og ansvarsfordeling

- Leder
 - Administrativt ansvar
 - Utvikle og lede tjenesten i tråd med barnevernlovens intensjoner
 - Økonomisk ansvar (i hovedsak overlatt til enhetsleder Helse og Familie)
 - Internkontroll
 - Faglig ansvar – delegert til fagleder
- Fagleder
 - Faglig ansvar
 - Ansvar for fagdag
 - Ansvar for Statusgjennomgang
 - Ansvar for faglig veiledning av personalet

Oppgave- og ansvarsfordeling, forts.

- Merkantil tjeneste
- Saksbehandlere
 - Planlegge og gjennomføre Undersøkelser
 - Planlegge og gjennomføre Tiltak
 - Planlegge og gjennomføre etablering og oppfølging av Fosterhjem

Oppgaver Team Undersøkelse

- Meldingsmøter
 - Mandag og torsdag: to saksbehandlere, leder, fagleder
- Undersøkelser
 - ca. 250 undersøkelser pr år
 - Ca. 16 saker pr saksbehandler til enhver tid.
- Nemndsaker
- Akuttsaker

Spesifikke mål for Team Undersøkelse

- Alle mottatte meldinger behandles innen fristen på en uke.
- Alle undersøkelser gjennomføres innen tremånedersfristen
- Alle saker som av faglige grunner må forlenges ut over 3.månedersfristen, søkes forlenget i tråd med loverket.

Oppgaver Team Tiltak

- Råd og veiledning i familier
 - Plan for oppfølging i den enkelte familie, metode/tiltaksplan, evaluering, dokumentasjon
- Oppfølging av barn/ungdom med atferdsproblemer
 - Samarbeid
 - Henvendelse til BUP
 - Vurdere behov for plassering utenfor hjemmet
- Administrativ oppfølging/dokumentasjon
- Tverrfaglig samarbeide
 - Akuttgruppen
 - Foreldremerter
 - OSU-møtende i samarbeide med helsestasjonen?
- Fagteam
 - Søndre Land – under ledning
 - Nordre Land – stil evaluert
 - "Hå, Tyst, Hørm" har sin egen temakonsultant
- Enslige mindreårige
- Ettersvern for ungdom 18-23 år
- Akuttsaker

Spesifikke mål for Team Tiltak

- Alle har barn har tiltaksplan
- Alle tiltak evalueres i tråd med loverket
- Alle skoler og barnehager har «sin» saksbehandler som deltar i fagteam.
- Utvikle tilbud for familieveiledning

Oppgaver Team Fosterhjem

- Fosterhjemsoppfølging
 - Minimum 4 besøk hos barnet/fosterfamilien pr år
 - Avdekke og følge opp behov for henvisning til andre instanser
 - Administrativ oppfølging/dokumentasjon
 - Oppdragsavtaler, fosterforeldre
 - Omsorgsplan, Tiltaksplan, Evaluering
 - Oppfølging av tilsynsfører i fosterhjem
 - Formidle tilsynsgrunnlag
 - Sende bekrefteelse på mottatt tilsynsrapport
 - Følge opp innhold i tilsynsferre rapport
 - Dokumentere
- Akuttsaker

Spesifikke mål for Team Fosterhjem

- Gjennomføre fosterhjembesøk etter planen
- Utvikle konsept for fosterhjemseveiledning

Hvilke lokale rutiner og sjekklister trenger vi?

- Rutine for mottak av meldinger
- Rutine for gjennomføring av undersøkelse, med sjekklister
- Rutine for avvikshåndtering
- Rutine for opplæring av nyansatte

Risiko

- Hvilke områder er det vi er minst gode på?
- Hvor tenker vi at risikoen for avvik er størst?
 - Innen undersøkelse
 - Innen tiltak
 - Innen fosterhjem
- Dokumentasjon?

Hvordan kvalitetssikrer vi tjenesten?

- Internkontroll
- Ivareta administrative, faglige og emosjonelle/relasjonelle behov ved tjenesten
- Administrative behov
 - Fagmøte – gjennomgang av alle saker
 - Hver saksbehandler møter med forberedt sak. Skal kunne redegjøre for status i alle egne saker.
 - Planlegge gjennomgang med tanke på lovkrav/evaluering
 - Planlegge arbeidet i tjenesten
 - Ukeplan
 - Månedspan
 - Årshjul for tjenesten
 - Planlegge eget arbeid, faglig og administrativt
 - Strukturere egen arbeidshverdag, prioritere innsatsen der den er viktigst i samarbeide med leder og fagleder
 - Avvikshåndtering
 - Følge tjenestens rutine for avvikshåndtering
 - Økonomi
 - Kommer senere

Hvordan kvalitetssikrer vi tjenesten? Forts.

- Faglige behov:
 - Bruke advokattjenester i vurderinger (gruppeveiledning og individuelle henvendelser)
 - Bruke veiledere, rutinehåndbok og lokale rutiner i det daglige arbeidet.
 - Utarbeide kompetanseplan for tjenesten
 - Prioritere og gjennomføre opplæring

Ukeplan

| Klokkeslett | Mandag | Tirsdag | Onsdag | Torsdag | Fredag |
|-------------|--------------|--------------------------------------|--------------------|-------------------------------|------------|
| 08.30-8.45 | Morgenmøte | Morgenmøte | Morgenmøte | Morgenmøte | Morgenmøte |
| 09.00 | Meldingsmøte | Fagdag 09.00-11.30 Team Tiltak | | Meldingsmøte | |
| 10.00 | | | | Fagdag 09.00-15.00 Team | |
| 11.00 | | | | Undersøkelse | |
| 12.00 | | Fagdag 12.00-14.30 Team | | | |
| 13.00 | | Fosterhjem | | | |
| 14.00 | | | Prosess-veiledning | | |
| 15.00 | | Med juridisk veiledning, ik uke | | | |
| 16.00 | | | | | |

Vedlegg3: Referat fra møte NLK/SLK-ledelse 7. april 2016.



Land interkommunale barnevern

Dokka 13.04.16

Referat fra møte 07.04.16

Tilstede: Randi Marta Berg, Renate Nordh, Arne Skogsbakken, Jarle Snekkestad, Gunn Anne Skår Struksnæs, Berit Dokkebakke Navrud (ref)

Kort v/ Jarle: Det har vært krevende og vanskelig i barnevernet over lang tid, dette av ulike årsaker. Dette har medført at vi i dag har en utfordrende situasjon, der bl.a mangel på saksbehandlere har medført etterslep. For å kompensere for manglende saksbehandlere, valgte vi våren 2015 en anbudsrunde for privat innleie av barnevernkompetanse. Dette har fungert godt, men medført økte kostnader. Det må nå lage sak til politisk behandling, slik at rammer blir økt, og informasjon om situasjonen blir informert ut i politisk og adm miljø.

Forrige møte 16.10.16:

Vi avtalte i vårt første møte 16.10.15, at vi skulle ha faste møtepunkt gjennom året, og at det skulle lages et årshjul. Første møte i 2016 ble vi enige om at skulle være i april, da hadde både bv leder og leder fått mer tid til å sette seg inn i tjenesten, da begge var nyansatte i aug/sept 15.

Status:

Fra starten, helt siden mars 2015, har barnevernet vært preget av mangel på ledelse og rutiner for samordning av tjenestene, stort etterslep av saker, økende mengde nye saker, samt mye sykefravær. Dette har gjort det utfordrende å levere det vi skal i henhold til lovverk, noe vi heller ikke har klart. Vi har i tillegg byttet system til Familia, det har ikke vært god nok opplæring i dette, derfor har det også blitt brukt feil.

Vi har heller ikke hatt fleksibel og god nok løsning ift mobile enheter, slik at vi kunnet benyttet ressurser på en bedre måte. Dette jobbes det med, men dette vil medføre økte kostnader, må derfor bli en del av saken som må til politisk behandling.

Det har likevel siden september blitt satt i gang mye bra! Barnevernleder har brukt tid til å bli kjent med og få tillit hos de ansatte. Det har vært mye og ta tak i, det har vært/ er krevende, og tar tid.

Det har vært systematisk jobbing med rutiner og føringer, møtестruktur, inndeling i team, eks tiltaksteam, undersøkelsesteam. Samt hyppigere bruk av juridiske tjenester, noe som er helt nødvendig for å sikre forsvarlig drift iht lovverk. Personalet oppleves som positive og oppriktige i ønsket om å få dette til.

Aktivitet:

Antall aktive saker ved årsslutt 2015, var 212. Barnevernet har en stor økning i antall meldinger. Det er mange komplekse og utfordrende saker som krever mye oppfølging. I tillegg er det mange saker

som har vært i tjenesten gjennom mange år.

(Nøkkeltall hentet ut fra Familia for Søndre Land blir ettersendt.)

Stillinger:

Totalt skal det være 15 årsverk fordelt på 12 årsverk med saksbehandlere, 1 merkantil, 1 fagleder, 1 leder. Det har ikke vært fullt bemannet pga vakanse, sykmeldinger, permisjoner, og det har derfor vært leid inn et privat firma til å bistå barnevernet.

Det ble informert om behovet for økte ressurser til flere stillinger. Behovet ble begrunnet med høyt antall saker i forhold til folketall og antall saksbehandlere/tiltaksarbeidere.

Økonomi:

Pga innleie av privat firma har dette medført økte kostnader innen administrasjon utover opprinnelig budsjett, og det må lages sak til behandling i begge kommuner med behov for økte rammer.

Tiltaksutgifter for Søndre Land 2015:

kr 10 124 256,71 (se vedlegg) (i tillegg jan og feb som er ført før sammenslåing)

-Det jobbes i tillegg med en kvartalsrapport, som oversendes innen kort tid.

Det blir lagt opp til orientering i Søndre Land fra barnevernleder og Rådmann 9 og 11 mai. Sak til politisk behandling blir oversendt Søndre når denne er klar.

Div info:

-Tilsynsførerordningen blir etter hvert overført til Gjøvik. Ansvarlig for barnevern på Gjøvik jobber med å lage sak som skal behandles i alle kommuner.

-Vi må få kartlagt behovet for kompetanse, da vi pr i dag må kjøpe tiltakstjenester, eks veiledning i hjemmet. Dette er kostnadskrevende.

-Barnevernsvakt må vurderes, da det ikke er en vaktordning utover ordinær arbeidstid pr i dag.

-Folkehelseprofil må nevnes, da begge kommuner ligger høyt på flere områder som påvirker barn og deres familier, eks, andel uføre.

Oppsummert veien videre:

1. Det lages sak til politisk behandling vedr behovet for økte rammer, samt informasjonen om dagens utfordrende situasjon. Det orienteres i Søndre Land 9 og 11 mai.
2. Det oversendes kvartalsrapport innen kort tid. Det er ønskelig med en månedlig rapportering vedr økonomi fra nå av. Leder for Familie og helse ivaretar dette.
3. Det lages et årshjul der man har tettere møtepunkt enn først avtalt. Dette fordi situasjonen er slik den er, og det er viktig at Søndre er godt informert framover.
4. Det er ønskelig med mer deltakelse fra barneverntjenesten ute i kommunen, spesielt viktig i fagteam og andre relevante fora. Dette må ses på av bv leder.
5. Det sammenfattes en rapport der status pr i dag, samt plan for det videre arbeid.

Vedlegg4: Rapport om Land barneverntjeneste april 2016 (19.4.)



Rapport Land barneverntjeneste, april 2016

Status:

- Interkommunal tjeneste, Nordre og Søndre Land, sammenslått 1.3.2015
- Befolkningsgrunnlag: ca. 12 500 innbyggere.
- 15 årsverk, 12 saksbehandlerstillinger, 1 fagleder, 1 merkantil, 1 leder.
- Ny barnevernleder fra 1.9.15, samt enhetsleder fra 17.8.15. Det har tatt tid, samt vært krevende å sette seg inn i tjenesten. Omfattende og komplekst på alle områder.
- Pr 01.04. 2016: 13,7 årsverk besatt. Men ikke operativt pga vakanse, sykmeldinger og permisjoner.
- Innleid: Trygg Start – jobber med undersøkelser, men også noen tiltakssaker.
- Innleid: privat veiledning av fosterhjem.
- Kjøp av juridisk veiledning for å sikre rett saksbehandling iht lovverk.

Historikk:

- Store utfordringer og dårlig omdømme i begge kommuner over en lang periode.
- Personalet preget av manglende ledelse og stabilitet i ledelsen.
- Omfattende problematikk internt i tjenesten og eksternt (internt i kommunen).
- Høyt sykefravær over tid, oppgis å være arbeidsrelatert.
- Stort arbeidspress, mange gamle saker som ikke har blitt jobbet i, mange nye meldinger som har ført til undersøkelse (se nøkkeltall fra Familia, samt sammenlignbare kommuner)
- Omfattende avvik i dokumentasjon og saksbehandling.

Nåsituasjon:

- To arbeidskulturer skulle bli en, fra 1.3.2015 – bli kjent med hverandre. Det har tatt tid, men her oppleves stor framgang. Personalet rapporterer større tilfredshet i arbeidssituasjonen, lettere å fokusere på arbeidsoppgaver, arbeidssituasjonen oppleves noe mindre stressende.
- Det er god arbeidsinnsats, mye godt faglig arbeid, stor toleranse for tilbakemeldinger, positive til endringer. Begynnende tillit til at det vil være mulig å få til endring på sikt. Men endring tar tid.
- Nytt administrativt system, Familia. Det er fortsatt opplæringsbehov, og det jobbes kontinuerlig med å sikre rett rapportering, slik at tall som hentes ut er representative.
- Fortsatt omfattende avvik. Jfr. Nøkkeltall fra Familia.
- Har etablert lokale rutiner og avvikshåndtering.
- Liten deltagelse i tverrfaglig samarbeid (stor frustrasjon hos samarbeidsparter)
- Behov for økt faglig kompetanse. De ansatte trenger mer spesifikk kompetanse innen ulike områder.
- Behov for innleie av saksbehandlerkompetanse for å behandle innkomne meldinger. Klarer ikke å håndtere dette med de saksbehandlerne som er operative pr i dag, og Trygg Start har ikke mulighet til å ta flere saker.

Tiltak som er satt i gang:

- Teamorganisering: Undersøkelse, tiltak og fosterhjem, sortert og rendyrket arbeidsoppgaver i større grad.
- Redusert fagteamdeltagelse, nødvendig for å få håndtert saker, men negativt for samarbeidspartnere.
- Juridisk saksveiledning, dette er helt essensielt, for å sikre rett saksbehandling iht lovverk.
- Prosessveiledning. Mye av arbeidet er utfordrende, og det er nødvendig å få veiledning, slik at man håndterer prosesser på en god måte. Viktig også for saksbehandler for å kunne ha en viss distanse til jobben- profesjonalitet.
- Fagdager med gjennomgang av saker med fagleder og juridisk bistand, referatføres.
- Enslige Mindreårige – ryddet i ansvarsforhold og oppgaver.
 - Ryddet i merkantile oppgaver.
 - Prosess for å få helelektronisk arkivsystem og mobilt barnevern. Ennå ikke på plass, men skal være innen kort tid.
 - Tilsynsførerordningen, ryddes i og forberedes overført til Gjøvik innen utgangen av 2016
 - Lean-prosesser (morgenmøte, flytzone, nærvær/tilfredshet/behov for hjelp, organisering av dagen, forbedringsforslag)
 - Rekruttering, vi har hatt to utlysingsrunder. Fikk tilsatt én i første runde, nå avventer vi til søknadsfrist er ute i runde to.
 - Opplæring av ansatte tar tid, og krever kompetanse.
 - Lokalene til tjenesten er under oppussing, og det blir satt inn ulike sikkerhetstiltak.

Aktivitet:

Antall aktive saker ved årsslutt 2015, var 212. Barnevernet har en stor økning i antall meldinger. Sakene her er komplekse, omfattende og mange har versert i tjenesten i årevis.

Behov:

- Få på plass digitale løsninger som gjør at man kan arbeide mer effektivt. Mange av saksbehandlerne er ute på ulike oppdrag, og til tider blir det mye venting. Hadde man hatt mobile løsninger, så kunne man ha arbeidet mens man ventet.
- I tillegg til at vi må få besatt 12 årsverk med saksbehandlere, er det høyst sannsynlig et behov for økte ressurser til flere stillinger. Behovet er begrunnet med høyt antall saker i forhold til folketall og antall saksbehandlere/tiltaksarbeidere. Når vi i tillegg har store etterslep, så blir det nødvendig å tenke en styrking i en periode.

Økonomi:

Det blir laget sak til politisk behandling i april og mai i begge kommuner, der det blir nødvendig å be om økte rammer innen både administrasjon og tiltak. Vi har som nevnt før, ikke hatt saksbehandlere som tilsvarer 12 årsverk i operativ drift, dette pga vakanse, sykmeldinger og permisjoner. Dette har medført innleie av privat firma for å håndtere saksmengden, samt ifht lovverk og frister. Dette har medført store økte kostnader.

Vi har også pga de samme utfordringene jf saksbehandlere måtte leie inn private firma til tiltaksarbeid, eks veiledning i hjemmet. Dette har medført og medfører store økte kostnader.

Tiltaksutgifter:

Prognose tiltak: Begge kommuner har en utgift på ca 12 mill pr år.

Administrative utgifter: (fordelingsnøkkel på 45/55)

Prognose adm: pga privat innleie øker de administrative kostnadene for 2016, hvor mye vil være vanskelig å anslå, siden det kommer an på de personalressurser som til enhver tid er i operativ drift (se egen rapportering). Det vil månedlig bli rapportert på både tiltak og adm utgifter.

Kort oppsummert - veien videre:

Det vil ta tid å få denne tjenesten operativ og i stand til å håndtere det omfang og den kompleksitet som er i tjenesten pr i dag. Det er satt i gang mye bra og nødvendig, som nevnt over, men det vil ta tid å forankre dette og få dette godt implementert hos ansatte. Vi har nevnt under behov at det er nødvendig å få på plass digitale løsninger, i tillegg må det vurderes en styrking av saksbehandlere/tiltaksarbeidere over en periode.

Det vil være realistisk og tenke 2-3 år før man kan si at tjenesten er oppegående, med forbehold om de nødvendig nevnte tiltak for å få dette til, samt at det blir en stabilitet i tjenesten.

