

Forvaltningsrevisjon

"Barnevernet"

Vindafjord kommune

2015



Forord

Etter vedtak i kontrollutvalet i Vindafjord kommune i februar 2015 har KPMG gjennomført ein forvaltningsrevisjon kor temaet har vore barnevernet. Denne rapporten er svar på kontrollutvalet sin bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjonar går fram av rapporten sin hovudbodskap. Kapittel 1 har ei innleiing til rapporten. Her vert problemstillingar, metode og revisjonskriteria presentert. Kapittel 2 inneheld faktadelen, der vi mellom anna går igjennom styring og organisering av barnevernseininga, samt system og rutinar for sakshandsaminga. Våre vurderinger og tilrådingar går fram av kapittel 3.

Vi ynskjer å takke kommunen for godt samarbeid under gjennomføringa av forvaltningsrevisjonen.



Haugesund, august 2015
Roald Stakland
Partner

Hovudbodskap

I denne forvaltningsrevisjonen har formålet vore å undersøke om kommunen har ei tenleg styring og organisering av barnevernseininga – og om krav til sakshandsaming vert etterlevd. Kommunen har frå januar 2015 starta opp eit interkommunalt samarbeid med Etne kommune om barnevernsteneste, og har fylgjeleg vore igjennom ei omorganisering.

I revisjonen har vi undersøkt om barnevernet har etablerte rutinar som gjer at krav til handsaming av bekymringsmeldingar og undersøkingar vert fulgt. Vi har også sett på omfang av saker, både internt i kommunen og samanlikna med andre kommunar.

Basert på innhenta dokumentasjon samt intervju med utvalde personar i kommunen, er vår vurdering at kommunen er på god veg mot å få ei tenleg styring og organisering av barnevernstenesta (BVT) i kommunen. Dette som følgje av ei rekke grep som kommunen har initiert.

Bemanningssituasjonen har vore prega av sjukefråvær og fleire vikariat den siste tida – og dette har påverka barnevernet negativt på fleire område. Vi har eksempelvis sett døme på at praksisen i barnevernet ikkje samsvarer med lovkrav. I 2014 gjekk over 40 % av alle undersøkingar over lovpålagt sakshandsamingstid. Dette er mykje meir enn både fylkes- og landsgjennomsnitt samt snittet til den kostragruppa som Vindafjord kommune tilhører.

KOSTRA-tala viser også at kommunen handsama fleire meldingar og gjennomført fleire undersøkingar i 2014 enn dei har gjort tidlegare – og det har vore ei auke i tal på omsorgstiltak. Denne utviklinga skuldast mellom anna at:

- andre institusjonar i kommunen og privatpersonar er flinkare til å melde inn bekymringsmeldingar, altså at kommunen som heilskap har blitt flinkare til å observere og rapportere enn dei var tidlegare.
- samfunnet har endra seg og at behovet for barnevernstenestar er større enn det var
- kommunen har hatt eit fokus på kompetansebygging, og dei er blitt flinkare til å setje i verk tiltak ved hjelp av undersøkingar.

Økonomisk sett hadde eininga eit meirforbruk i 2014 på 3 mill. kr. Det skuldast hovudsakleg tiltak utanfor heimen, samt advokathjelp i saker som gjekk til fylkesnemnda. Det har vore eit overforbruk også i inneverande år, og ein veit at det vil bli større forbruk i 2015 enn budsjettet. Kommunen vil i fyrste rekke prioritere å løyse organisatoriske utfordringar som har vore, for så å ta meir tak i økonomien etter kvart. Samanlikna med kommunegruppa og Rogaland ser vi at kommunen ligg noko høgare på netto driftsutgifter.

Kommunen har i arbeidet med den nye organiseringa tatt grep når det gjeld bemanningssituasjonen, og per i dag vurderer vi kompetansen og grunnbemanninga som god. Det er imidlertid risikoar knytt til at eininga ikkje har ein fagansvarleg som kan bistå sakhandsamarane juridisk - og kvalitetssikre og rådføre dei tilsette i arbeidet. Ein risikerer mellom anna feil i handsaminga, eller at handsaminga tar lengre tid enn det som er hensiktsmessig.

Internkontrollen i barnevernet er blitt styrka ettersom alle eksisterande rutinar er blitt gjennomgått og fornya. Rutinane som vi har sett døme på framstår som relevante og tydlege. Utfordringa vidare vil vere å få rutinane til å bli formidla og brukt i eininga. Det same gjeld avvikssystemet. Kommunen har etablert eit system for avviksrapportering, men hos BVT blir det per i dag i liten grad meldt inn avvik i avvikssystemet.

Tilrådingar

Det har vore eit føremål å foreslå forbeteringstiltak dersom forvaltningsrevisjonen avdekkja forbettingspotensiale. Basert på våre funn og vurderingar tilrår vi følgjande:

- Tilsette ein fagressurs for rettleiing og intern kvalitetssikring
 - Fagressursen kan med fordel ha eit særleg fokus på å bygge opp og sikre kompetansen ytterlegare i barnevernseinininga
- Sørge for at alle tilsette blir gjort kjent med – og fylgjer - rutinane, og få på plass eit system som gjer at desse blir gjennomgått med nyttilsette, vikarar og tilsette som kjem tilbake frå permisjon.
- Ha eit særleg fokus på å ta tak i saker som har gått over lovpålagt sakshandsamingstid – og jobbe målretta mot å få ned sakshandsamingstida
- Bruke risikoanalysen aktivt i arbeidet med å betre tenestene og setje i verk tiltak der det er naudsynt.
- Oppmode alle tilsette om å bruke avvikssystemet for å kontinuerlig kunne identifisere nye, moglege risikoar.
- Evaluere det interkommunale samarbeidet og den nye organiseringa etter ei tid, for å sjå om det fungerer etter hensikta.

Innhald

| | |
|--|-----------|
| Forord | 1 |
| Hovudbodskap | 2 |
| Innhald | 4 |
| 1 Innleiing | 5 |
| 1.1 Bakgrunn | 5 |
| 1.2 Føremål | 5 |
| 1.3 Problemstillingar | 5 |
| 1.4 Metode | 6 |
| 1.5 Revisjonskriteria | 8 |
| 2 Fakta | 9 |
| 2.1 Kort om barnevernseininga i kommunen | 9 |
| 2.2 Styring og organisering | 9 |
| 2.3 Omfang saker i 2014 | 15 |
| 2.4 Utvikling i kommunen samanlikne med andre kommunar | 16 |
| 2.5 System og rutinar | 16 |
| 3 Vurdering og tilrådingar | 21 |
| 3.1 Vurdering | 21 |
| 3.2 Våre tilrådingar | 23 |
| 4 Uttale frå rådmannen | 24 |
| Vedlegg 1 Rutinebeskriving | 25 |
| Vedlegg 2 Revisjonskriteria | 27 |

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalet i Vindafjord kommune vedtok i møte 25.2.2015 å gjennomføre eit forvaltningsrevisjonsprosjekt retta mot barnevernstenesta i kommunen. "Barnevern" er eit område i Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015, som vart vedteken i kommunestyret 30.10.2012. I den overordna analysen til planen går det mellom anna fram:

"I årsmeldinga (for 2011) vert det å halde på gjeldande fristar på undersøkingssaker nemnt som framtidige utfordringar for eininga for barnevern (...). Ei anna utfordring er ei stor auke i bekymringsmeldingar og mange alvorlege barnevernssaker. Noko av dette kan skuldast at det har vore større fokus på born og unge sine behov, og auka samarbeid mellom tenestene, noko som kan bidra til fleire bekymringsmeldingar."

1.2 Føremål

Føremålet med revisjonen vil vere å undersøke om kommunen har ei tenleg styring og organisering av barnevernseininga – og om krav til sakshandsaming vert etterlevd. Vi vil undersøke om barnevernet har etablerte rutinar som gjer at krav til handsaming av bekymringsmeldingar og undersøkingar vert fylgt. Vi vil også sjå på omfang av saker, internt i kommune og samanlikna med andre.

Det er og eit føremål at forvaltningsrevisjonen skal gje tilrådingar om forbetingstiltak, dersom forbettingsområde blir identifisert.

1.3 Problemstillingar

I forvaltningsrevisjonen har vi svart på følgjande hovudproblemstilling:

1. I kva grad føreligg det ei tenleg styring og organisering av barnevernet i kommunen?

Her vil vi mellom anna svare på følgjande:

- I kva grad har kommunen etablert eit tilfredsstillande system for styring og oppfølging av barnevernstenesta?
- Korleis har det interkommunale samarbeidet påverka organiseringa av barnevernet?
- Er det tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet i barnevernstenesta?

2. Korleis var omfanget av saker ved barnevernet i kommunen i 2014?

Her vil vi mellom anna svare på følgjande:

- Kor mange henvendelsar fekk barnevernet i løpet av året?
- Kor mange meldingar gjekk vidare til undersøking og deretter tiltak?
- Kva var årsakene til at saker blei henlagt?
- Kor stort omfang hadde kommunen av klagesaker og/ eller tilbakemeldingar frå brukarar?
- Kva er ev. årsak til vesentlege endringar frå føregåande år?

3. Korleis har utviklinga av sentrale nøkkeltal vore i Vindafjord kommune, samanlikna med andre kommunar?

Her vil vi mellom anna sjå på:

- a. Omfanget av henvendelsar/ saker?
- b. Kostnadsnivået?
- c. Kva er årsaka til ev. vesentlege endringar i Vindafjord kommune?

4. For bekymringsmeldingar: I kva grad har barnevernet formaliserte rutinar/ system for mottak og handsaming, samt gjennomføring av undersøkingar og etablering av tiltak?

Her vil vi mellom anna svare på følgjande:

- a. I kva grad blir rutinane fulgt i praksis?
- b. I kva grad er rutinar/ praksis i tråd med lovkrav knytt til handsaming?

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon.

I prosjektet har følgjande teknikkar blitt brukt for å samle inn data:

1.4.1 Dokumentanalyse

Til grunn for rapporten ligg gjennomgang og analyse av sentrale dokument. Mottatt skriftleg dokumentasjon inkluderer mellom anna:

- Samarbeidsavtale mellom Vindafjord og Etne kommune om nytt barnevern
- K-sak 006/ 14 om barnevernssamarbeid mellom Etne og Vindafjord kommune
- Skildring av ny organisering av BVT frå 1.7.15
- Oppsummering og oppfølging av ROS-analyse
- Kompetanseplan
- Resultat frå brukarundersøking
- Tilsyn barnvernet 2014
- Sentrale styringsdokument og rapportar
- Delegasjons- og etikkreglement
- Diverse nyoppretta rutinar, m.a.:
 - Dokumentasjonskrav og journalføring
 - Avvikshandtering
 - Arbeid med og oppsummering av undersøking
 - Mal for arbeid med undersøking i sakssystem
 - Sjekkliste ved fyrstegongssamtale
 - Rutinar for oppbevaring av henlagte bekymringsmeldingar

1.4.2 KOSTRA-analyse

For å svare på problemstillingane om omfang av saker samt utviklinga av sentrale nøkkeltal i Vindafjord kommune har vi tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall¹, som er eit nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal verksemd.

Me har sett på utviklinga i Vindafjord kommune dei siste tre åra – frå 2012-2014, og me har i tillegg sett på kommunen sin utvikling i forhold til samanliknare kommunar i same periode. Vi har valt å samanlikne kommunen med fylkes- og landsgjennomsnittet, i tillegg til gjennomsnittet til KOSTRA-gruppa som Vindafjord tilhører. Denne gruppa vert kjenneteikna som mellomstore kommunar med middels bundne kostnadar per innbyggjar, med middels frie disponibele inntekter.

1.4.3 Intervju

I samband med denne forvaltningsrevisjon er det gjennomført seks intervju, der to av dei var gruppeintervju. Vi har snakka med rådmann, kommunalsjef for høvesvis oppvekst og helse og omsorg, prosjektleiar i rådmannen sin stab, konstituerande barnevernsleiar og to sakshandsamar i barnevernseininga.

Intervju har vore ei sentral informasjonskjelde, og utval av personar er basert på forventa informasjonsverdi, personar si erfaring og formelt ansvar i høve til definert føremål og problemstillingar. Formålet med intervjuha har vore å få utfyllande og supplerande informasjon til dokumentasjonen vi har mottatt frå kommunen.

Data frå intervjuha er verifisert av respondentane, dvs. at respondentane har fått høve til å lese igjennom referata og gjere eventuelle korrigeringar.

Datainnsamlinga vart avslutta 10.8.2015.

Rapport er sendt rådmannen til uttale.

¹ KOSTRA (KOmmune-STat-RApportring) er eit nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal (og fylkeskommunal) verksemd. Informasjonen skal gi betre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommunar og fylkeskommunar, og gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål blir nådd.

1.5 Revisjonskriteria

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som kommunen vert revidert i høve til². I denne forvaltningsrevisjonen har følgjande kjelder vore nytta for å utlede revisjonskriteria:

-
- Lov om barnevernstjenester,
 - Forskrift om internkontroll for kommunen sine oppgåver etter lov om barnevernstjenester
 - Forvaltningsloven
 - Kommuneloven
 - Kommunen sine eigne styringsdokument, rutinebeskrivingar mm.
-

Revisjonskriteria vil bli referert til underveis i rapporten, og er utdjupa i vedlegg 1.

² RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon, Noregs kommunerevisorforbund.

2 Fakta

2.1 Kort om barnevernseininga i kommunen

I gjeldande kommuneplan har kommunen fylgjande mål for barnevernstenesta:

- Bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår
- Sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid
- Avdekke omsorgssvikt, åtferds-, sosiale og emosjonelle problem så tidleg at varige problem kan bli unngått, og setje inn tiltak i forhold til dette
- Medverke til at barn sine interesser vert ivareteke, også av andre offentlege organ

Barnevernet arbeider etter "Lov om barnevernstjenester", og barnevernet sitt arbeid er ei blanding av støtte og kontroll. Barnevernet har som si spesielle oppgåve å ta vare på dei mest utsette borna. Tiltak som vert sett inn skal vere til barnet sitt beste.

På kommunen si nettside kan ein lese at barnevernstenesta sine mest brukte tiltak er:

- Foreldrerettleiing
- Miljøarbeidar eller miljøterapeut i heimen
- Besøksheim, støttekontakt eller anna avlastning
- Økonomisk støtte
- Fosterheim som hjelpetiltak
- Ansvarsgrupper/ koordineringsansvar
- Vidare tilvising til: BUP, BUF-etat, Familievernkontor mv.
- Omsorgsovertaking

Kommunen har som mål å handsame alle meldingar snarast og innan ei veke. Om nødvendig blir det gjennomført nærmere undersøkingar. Slike undersøkingar skal bli gjennomført innan 3 månadar. På bakgrunn av undersøkinga kan barnevernet velje å setje i verk tiltak, der dei fleste tiltak er frivillige. Omsorgsovertaking vert sjeldan nytta som tiltak, som regel er det best for born å veksa opp i sin eigen heim.

2.2 Styring og organisering

2.2.1 Styring og oppfølging

Delegering

Styring i barnevernet skjer gjennom delegert mynde. Organisering og delegering er tydelig i kommunen, frå både lov og delegeringsreglement.

Vindafjord kommune har utarbeida eit delegasjonsreglement (4.2.14), som inneholder både politisk og administrativ delegering. Målet med reglementet er å legga til rette for eit funksjonelt kommunalt folkestyre og for effektiv tenesteyting, forvaltning og administrasjon

Fylgjande er vidaredelegart til einingsleiar barnevern:

*"I medhald av lov om barnevernstenester § 2-1 vert det delegert til einingsleiar barnevern å ha ansvaret for oppgåvene etter lova i einskildsaker.
Ved klagebehandling gjeld forvaltningslova med særreglar som er fastsett i barnevernlova jf. § 6-1 og § 6-5."*

Når det gjeld klagesaker på enkeltvedtak, jf. § 4-4, så vert desse sendt til fylkesmannen som klageinstans for endeleg avgjerd, jf. § 6-1 og § 6-5.

Barnevernstenesta er spesiell i forhold til andre tenester i kommunen i måten mynde og ansvar er delegert på. Medan andre tenester er delegert frå kommunestyret til rådmann og frå rådmann og vidare i verksemda, seier lovverket at for barnevernet er det barnevernsleiaren som har ansvaret og at kommunestyret delegerer direkte til barnevernet – ikkje via rådmann. Dette inneber at rådmann ikkje har mynde til å gå inn og styre det faglege arbeidet i barnevernet.

Oppfølging

Kommuneleiinga fylgjer opp barnevernseininga ved hjelp av møter og rapporteringar gjennom året. Sidan seinhausten 2014 har den administrative leiinga i større grad vore involvert i sjølvre drifta av barnevernet. Det skuldast fleire tilhøve som saman har ført til ein krevjande situasjon i barnevernet, og som gjorde det naudsynt med større involvering frå rådmann og kommunalsjef. Årsaka var i første rekke sjukemelding av leiar og mange vakante stillingar som følgje av svangerskapspermisjonar.

Samanslåinga - og då særleg tidspunktet - var ikkje ynskjeleg for alle partar og kommuneleiinga møtte på intern motstand. I etterpåklokskapens namn meiner fleire at involveringa at den administrative leiinga gjerne kunne kome tidlegare.

Meir om disse utfordringane kjem vi tilbake til seinare i rapporten.

Rapportering

Barnevernet følgjer strukturert rapportering slik som dei gjer på andre område i kommunen. Det vil sei to tertialrapporter – ein på økonomi om våren og ein med større fagleg fokus på hausten. I tillegg kjem årsmeldinga. Barnevernet rapporterer og jamleg på budsjett til økonomisjef.

Gradvis har kommunen integrert ein meir systematisk internkontroll frå rådmann, med eit eige tilsyn som kommunalsjef utfører på eige område. Dette starta dei med på barnehage og skule der ein må ha dette ifølge regelverk. Tilsyna har deretter vorte utvida til helse og NAV, og no barnevernet. I tilsynet sjekkar ein av om systema og rutinane blir brukta, samt om ein har kontroll på – og fylgjer - dei lovpålagte krava. Dette gir ein forsikring om at jobben ein gjer samsvarer med krav, i tillegg til at det skaper ein moglegheit til å rette opp i eventuell avvik. Dokumentasjonstilsyn vert utført eit år, og eit dialogbasert tilsyn vert utført året etter.

Kommunen har etablert eit system for avviksrapportering. Det vert meldt om avvik på HMS, tenestekvalitet, brann m.m., i tillegg til at det er kanal for varsling. Avviksregistrering blir brukt i ulik grad frå eining til eining, men bruken har auka. I årsmeldinga for 2014 fekk avvikshandtering ein større plass. Årsmeldinga seier no meir om statistikken på avvik. Innanfor barnevern vert avvikssystemet no satt opp på nytt, slik at det vert rapportert til kommunalsjef helse, og ikkje lenger til kommunalsjef oppvekst.Brukarundersøking

Det blei gjennomført brukarundersøking i barnevernet i 2014, der kommunen med 100% oppslutning skulle hatt 72 respondentar, derav svar frå totalt 52 foreldre/føresette og 20

barn mellom 9 og 18 år. Det viste seg å vere utfordrande å få samtykke frå foreldre/føresette for å kunne ta kontakt med barna, og derfor fekk ikkje kommunen inn nok svar til å kunne nytta innsamla data.

Svarprosenten blant foreldre/føresette var på 29 %, og resultata viste rom for utvikling og områder der vi kan bli betre. Kommunen samanlikna seg med lands- og fylkesgjennomsnittet ut frå data som ligger i bedrekommune.no, med data frå 21 kommunar. Svara fordeler seg på ein skala frå 1 – 6, der 6 er best. Kommunen scora lågast på informasjon – og hamna totalt sett under snittet til både landet og fylket. Disse funna er vel og merke ikkje signifikante på grunn av for låg oppslutning.

ROS-analyse

I februar 2015 blei det utført ein ROS-analyse for Etne og Vindafjord barnevernsteneste. Analysen inneheld sannsyn og konsekvens for om lag 40 uønska hendingar. Hendingane vart delt opp i 4 kategoriar, høvesvis:

- Kvalitet på tenestetilbodet (oppfølging av enkeltsaker)
- Samarbeid med andre (enkelbrukarar og system)
- Bemanning og dagleg drift
- Omdømme

For kvar av hendingane er sannsyn for at hendinga skal oppstå blitt vurdert (frå svært liten til svært stor). Det same er konsekvensen for at hendinga oppstår. Analysen inneheld i tillegg moglege årsaker/konsekvensar, førebyggande tiltak, tiltak som kan redusere skade og til slutt tiltak som kan redusere risiko.

Gjennomgang av analysen viser fleire identifiserte risikoar i "rød sone", som er hendingar det er sterkt ynskjeleg å redusere risikoen for då dei skjer relativt ofte og kan ha svær alvorlege konsekvensar. Av uønska hendingar i rød sone kan vi eksempelvis nemne:

- Arbeidspress
- Manglande tid til oppfølging av familiarar
- Sårbart leiarskap
- Mangel på strukturert rettleiing

2.2.2 Organisering

Internkommunalt samarbeid

Frå den 1.1.15 fekk Etne og Vindafjord kommune ei felles barnevernsteneste der Vindafjord er vertskommune. Denne interkommunale tenesta starta opp for fullt frå og med 1. juli d.å. Frå januar til juli var det ein overgangsfase, med definerte arbeids- og ansvarsfordelingar, som går fram av eit skriv som revisor har fått frå kommunen.

Bakgrunnen for at det interkommunale samarbeidet starta opp var for å styrke barnevernet i begge kommunane. Frå statleg hald vert kommunar oppmoda til å samarbeida meir, og barnevern blir ofte tatt fram som eksempel på tenesteområde der ein vil ha nytte av større einingar. Av K-sak 006/14 går det fram at spørsmålet om interkommunalt samarbeid omkring barnevernstenesta har vore ein lang prosess. Det starta med plan om eit større samarbeid mellom fleire kommunar på Haugalandet. Denne prosessen stoppa opp då tiltenkt vertskommune (Tysvær) trakk seg frå samarbeidet.

Ved val av kven som skulle vere vertskommune vart Vindafjord valt, mellom anna pga. av dei har ei større og meir omfattande barnevernsteneste enn Etne, i tillegg til at dei allereie er vertskommune for det interkommunale samarbeidet om PP-tenesta.

Formålet med ei felles barnevernsteneste er å "drive og utvikle tenestetilbodet på vegne av deltakarkommunane, rekruttere og behalde kompetent og fagutdanna personell. Gjennom dette vil tenesta bli *"betre i stand til å gi rett hjelp til rett tid til barn, unge og familiar som treng bistand fra barnevernet"*". Dette går fram av overordna samarbeidsavtale mellom kommunane.

Først blei det bestemt at samanslåinga skulle vente til "Familiens hus"³ var ferdig. Hausten 2013 konkluderte framdriftsplanen for prosjektet at bygget ville bli ferdig februar 2015, og det var eit ønske frå BVT om å vente med samanslåing til då. Deretter blei det endring i planane. Rådmannen ønskja oppstart ved årsskiftet og fremja forslaget om oppstart 01.01.15. Dette skjedde i november 2013, og framlegget vart sendt ut til høyring til alle arbeidstakarorganisasjonane 5. november 2013. Det kom ikkje inn merknader på oppstartstidspunktet. Oppstartspunkt 01.01.15 vart deretter vedteke i kommunestyret i februar 2014.

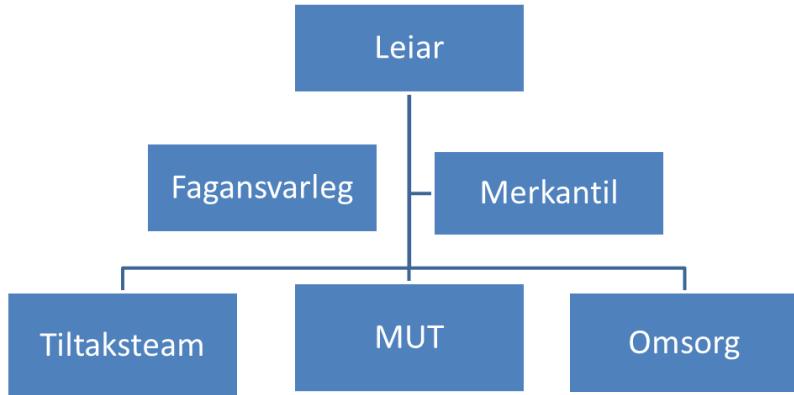
Dei aller fleste er - og har vore - positive til felles barnevernsteneste med Etne kommune, men i intervju kom det fram at enkelte involverte følte at sjølv samanslåinga skjedde for fort. Årsaka var mellom anna at prosessen starta på eit tidspunkt der eininga hadde mange i permisjon og fylgjeleg mange vikarar inne. I tillegg var det utfordringar med høgt sjukefråvær. Dei tilsette i barnevernstenesta (BVT) ynskte å halde seg til opphavleg plan – som var å vente på "Familiens hus". I intervju vart det sagt at dei tilsette opplevde å bli lite høyrte i prosessen fram mot samanslåinga. Samstundes er det blitt peikt på høg innsatsvilje og ønske om å få ting til å fungere.

Det vart bestemt at samanslåinga skulle skje i starten av 2015, og barnevernsleiari fekk, saman med andre, i oppgåve å legge til rette for samanslåinga. Oppgåva blei utfordrande å handtere på toppen av alle andre arbeidsoppgåver. I november 2014 blei barnevernsleiaren sjukmeldt.

Ny organisering

Som fylgje av at Vindafjord og Etne kommune har oppretta eit interkommunalt samarbeid om barnevernstenesta har eininga vore igjennom ei omorganisering. Frå og med 1.7. 2015 vart den nye organiseringa av barnevernet sjåande slik ut:

³ Familien hus er eit påbygg til rådhuset i Vindafjord kommune, og der skal ein mellom anna samlokalisere alle tenestene som har med unge å gjøre.



Tenesta er organisert som ei eiga eining, der barnevernsleiar har fagleg ansvar samt personal- og økonomiansvar, og rapporterer til kommunalsjefen for helse. Tidlegare hadde eininga har ein flat struktur, som har fungert bra så lenge leiaren var til stades, men ein såg at organiseringa ikkje fungerte like godt når leiari vart sjukemeldt. Då var leiarsstrukturen plutsleig fråverande. Sårbarheita ved leiarsstrukturen var og eit punkt som vart trekt fram av fylkesmannen i eit tilsyn gjennomført i fjor haust. I rapporten går det fram at:

"Barneverntenesta er sårbar fordi all mynde og ansvar for rettleiing ligg til ein person, barnevernleiar. Leiari er også tillagt ansvar for akuttberedskap. Leiari har ein stedfortredar, men det er ikke klart kva ansvar stedfortredar skal ha. I tillegg er det i liten grad føre skriftlige rutinar for sakshandsaming, som og gjør tenesta sårbar."

Som følgje av dette har kommunen gjort endringar i den nye organiseringa, mellom anna ved å dele dei tilsette inn i grupper.

Dei tre undergruppene er som følgjer:

- Tiltaksteam, som jobbar med miljøtiltak
- MUT, som har ansvar for Melding, Undersøkingar og Tiltak.
- Omsorg, som jobbar med oppfølging av born i fosterheimar og institusjonar.

Denne omorganisering bidrar og til færre og meir effektive møte. No vert det i større grad halde arbeidsmøte internt i gruppene, framfor fellesmøte for alle i eininga, som var vanleg praksis før. No er fellesmøte redusert til eit møte kvart 14. dag.

I tillegg til leiari og gruppene skal eininga ha ein merkantilt tilsett og ein fagansvarleg. Sistnemte skal sike fagleg kvalitet, bistå sakshandsamarane i arbeidet og skal vere leiaren sin stedfortreder. Planen var at alle planlagde stillingar i den nye organisering skulle vere på plass frå og med 1. juli 2015. Status per august 2015 er at alle teama på plass, og eininga består av:

- Barnevernskonsulentar (9,5 årsverk)
- Merkantilt tilsett (0,7 årsverk)
- Miljøarbeidrarar (2,5 årsverk)
- Barnevernsleiar (1,0 årsverk⁴)
- Fagansvarleg er endå ikkje på plass.

Kommunen skulle etter planen ha fagansvarleg på plass til 1. juli 2015, men på grunn av at ein ikkje hadde nok stillingsheimlar så blei tilsetjinga utsatt. Det var først i midten av juli at stillinga som fagansvarleg blei lyst ut. Som ei midlertidig løysning fekk kommunen inn ein psykolog i 40 % stillinga frå medio august. Vedkomande skal fylgje opp dei tilsette og ha eit særleg fokus på fag, fram til fagansvarleg er på plass. I intervju vart det uttrykt eit sterkt ynskje frå dei tilsette i BVT om å få på plass ein fagansvarleg, særleg sidan konstituerande leiar ikkje har bakgrunn frå barnevernet.

Etter at barnevernsleiar vart sjukemeldt har eininga hatt to konstituerande leiarar. Fyrst ein internt tilsett i barnevernet og deretter ein leiar frå ei eining i tenesteområdet "oppvekst". Deretter vart det bestemt at ein skulle lyse ut stillinga som barnevernsleiar med eitt års vikariat, og i starten av august var stillinga utlyst.

Det er og gjort eit administrativt grep med endring av områdetilhörsle til kommunalsjefar, der barnevernet no rapporterer til kommunalsjef helse, i staden for til kommunalsjef oppvekst. Dette grunna kommunalsjefen i helse sin relevante kompetanse om barnevern. Det skuldast og at ein såg eit forbetningspotensiale i barnevernet når det gjeld førebyggande arbeid. Derfor passar det godt med kompetansen innanfor førebyggande område som ein har på helse. Denne administrative endringa har vore på plass sidan 1. mai 2015, men i realiteten har kommunalsjef helse vore involvert i barnevernet heile året.

Det har vore nokre utfordringar med ulike system i dei to kommunane og til dømes overflytting av saker til Vindafjord sine arkivsystem. Det systemmessige er no på plass.

2.2.3 Kompetanse og kapasitet

Bemanningsituasjon

Eininga er for tida prega av både sjukefråvær og permisionar, og det har vore utfordrande å få inn vikarar som har god kjennskap til fagområdet. Sjukefråværet har vore over 20 % på det høgste. For å betre bemanningsituasjonen blei det i desember hyra inn eksterne konsulentar for å hjelpe til med saksarbeidet i ein midlertidig periode. I tillegg har eininga blitt styrka med tre nye ressursar det siste halve året – noko alle har vore utelukkande positive til. Og framleis jobbar kommunen med å tilsette nye. Hovudsakleg vikarar for tilsette som skal ut i permisjon.

Kompetanse

Kompetansen i grunnbemanninga blir av fleire i intervju vurdert som svært god – og den blir stadig styrka ettersom nye, kompetente sakshandsamarar har kome til eininga.

⁴ Konstituert leiar jobbar 80 % som barnevernsleiar og 20 % i opphavleg stilling.

Barnevernseininga jobbar med å utarbeida ein kompetanseplan, og KPMG har fått eit utkast tilsendt. Målet med planen er at det skal verte meir føreseieleg kva som skjer framover med dei tilsette, slik at det er nok kompetanse inne til ein kvar tid. Til dømes at vidareutdanning hos mange ikkje fell samtidig.

Innanfor resultatområdet helse og omsorg er barnevernet no blitt tilkopla eit eksisterande nettverk. Nettverket består per i dag av barnevernsleiar, PPT-leier, leier for helse, leiar for familievern og helsesøster, og disse møtast ein gong i månaden. Dette vert sagt å vere eit godt treffpunkt og nettverk med tanke på det tverrfaglege og førebygging.

I intervju vert det imidlertid uttrykt uro kring bemanningsituasjonen og kompetansen. Det går særleg ut på at dei tilsette i BVT ikkje har ein leiar som kan kvalitetssikre arbeidet. Ein risikerer mellom anna at alvorlige saker ikkje vert handsama skikkelig. Dette kombinert med samanslåinga som har gitt eininga mange nye saker frå Etne kommune, blir vurdert som uheldig. Det vert vidare uttrykt optimisme knytt til korleis situasjonen vil utvikle seg framover, men då er ein avhengig av at eininga til ei kvar tid består av tilstrekkelig med kompetente ressursar.

2.3 Omfang saker i 2014

I 2014 tok barnevernet i Vindafjord i mot kommunen 118 bekymringsmeldingar; 28 barn var under kommunal omsorg og det var 54 barn med tiltak⁵. Utviklinga ein ser i Vindafjord kommune er at saker i dag går lenger - og fleire resulterer i omsorgsovertaking. Dette går fram av tabellen under:

Tabell 1

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Tal på meldingar | | 87 | 118 |
| Meldingar som gjekk til undersøking | | 60 | 88 |
| Undersøkingar som førte til tiltak | 62 | 39 | 28 |
| Barn med tiltak per 31.12: | 93 | 72 | 54 |
| - <i>Barn med hjelpe tiltak</i> | 79 | 60 | 34 |
| - <i>Barn med omsorgstiltak</i> | 14 | 12 | 20 |

Gjennom intervju har vi fått fleire innspel på kva som kan vere årsaka til at kommunen har fleire barnevernsbarn i dag enn tidlegare. Det vert mellom anna sagt å skuldast at:

- andre institusjonar i kommunen og privatpersonar er flinkare til å melde inn bekymringsmeldingar, altså at kommunen som heilskap har blitt flinkare til å observere og rapportere enn dei var tidlegare.
- samfunnet har endra seg og at behovet for barnevernstenestar er større enn det var
- kommunen har hatt eit fokus på kompetansebygging, og dei er blitt flinkare til å setje i verk tiltak ved hjelp av undersøkingar.

Det vart og påpeikt i intervju at mangelfull førebygging og kan vere ein medverkande årsak. Førebygging er eit område som barnevernet vil ha eit større fokus på framover. Døme på førebyggande tiltak kan eksempelvis vere samtalar med føresette.

⁵ Tala er henta frå KOSTRA, presentert av SSB.

Hittil i år har kommunen berre fått inn ei klage. Generelt sett har barnevernet i kommunen motteke få klager dei siste åra.

2.4 Utvikling i kommunen samanlikne med andre kommunar

I tabellen under presenter vi tal henta frå KOSTRA frå 2014. I tillegg til tal frå kommunen tar vi med gjennomsnittstal frå KOSTRA-gruppa som Vindafjord kommune tilhører, fylket og landet.

Tabell 2

| | Vindafjord | KOSTRA-gruppe 11 | Rogland | Landet |
|---|------------|------------------|---------|--------|
| Netto driftsutgifter til saman, per innbyggjar | 1 879 | 1 767 | 1 713 | 1 746 |
| Andel netto driftsutgifter til saksbehandling | 31,7 % | 30,2 % | 30,7 % | 33,0 % |
| Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder | 43 % | 25 % | 23 % | 21 % |
| Tal barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk | 15,2 | | | 16,2 |

KOSTRA-tal frå 2014 viser at 43 % av undersøkingar barnevernet gjennomførte hadde handsamingstid over tre månadar - noko som er mykje meir enn både fylkes- og landsgjennomsnitt og snittet til kostragruppera som Vindafjord kommune tilhører. Samstundes ser vi at Vindafjord kommune hadde færre barn med undersøking eller tiltak per årsverk i barnevernet.

Økonomisk sett hadde eininga eit meirforbruk i 2014 på 3 mill. kr. Det skuldast hovudsakleg tiltak utanfor heimen, samt advokathjelp i saker som gjekk til fylkesnemnda. Det har og vore stort overforbruk så langt i år, og ein veit allereie at det vil bli større forbruk i 2015 enn budsjettet. For inneverande år er innleie av eksterne konsulentar for å bistå sakshandsamarane ein årsak til meirforbruket. I intervju vert det opplyst om at økonomisjef har månadleg møte med barnevernet. Dette er eit ekstramøte som er satt inn akkurat for tida, grunna situasjonen med overforbruk av midlar. Kommunen seier at dei i fyrste rekke vil prioritere å løyse dei organisatoriske utfordringane, for så å ta meir tak i økonomien etter kvart. Samanlikna med kommunegruppa og Rogaland ser vi at kommunen ligg noko høgare på netto driftsutgifter.

Tal på barn med undersøking eller tiltak per årsverk er på 15,2. Det er eitt born mindre enn landsgjennomsnittet. Her manglar det vel og merke snittverdiar frå kostragruppera og fylket.

2.5 System og rutinar

Ein prosjektleiar frå rådmannen sin stab, med god kompetanse innan utarbeiding av rutinar, vart i starten av 2015 hyra inn for å styrke prosedyrar og rutinar i barnevernseininga. Dette i etterkant av eit tilsyn frå fylkesmannen, der kommunen og BVT mellom anna fekk pålegg for rutinane sine. Fylkesmannen sitt tilsyn av barnevernet hadde eit avvik, men med mange underpunkt.

Prosjektleiarene starta med å lese lovverk og forskrifter for å få ramma på kva barnevernsfeltet går i, og var deretter inne i kvalitetssystemet til kommune (Risk) for å sjå på kva rutinar som eksisterte frå før. Med bakgrunn i dette, samt tilbakemeldingane frå fylkesmannen, blei det utarbeida ein del skisser. Deriblant ein samleoversikt på kva som

er krav i forhold til oppfølging fosterheimar samt ein samleoversikt på kva som er dokumentasjonskrav til barnevernstenesta generelt.

I arbeidet er det blitt gjort ein del redigeringar av tidlegare rutinar, herunder forenkling av tekst, spissing av bodskap og forbetringer på måten rutinane blir presentert på. I tillegg til at overlappande rutinar er blitt redusert og innhaldet i rutinane har fått ein meir logisk oppbygging.

Tilsette i barnevernstenesta har vore involvert gjennom heile prosessen. Utkast blei gjennomgått og det vart fylt på med faglege innhald. Då arbeidet var ferdig blei rutinane på nytt sendt tilbake til eininga for godkjenning.

Planen var at materialet skulle verta gjennomgått med alle tilsette før det blei lagt inn i systemet og publisert. Dette var utfordrande å få til i praksis grunna ei ustabil personalgruppe med mange i permisjon, og det vart vanskeleg å finne felles tidspunkt. Det enda med at mellombels leiar overtok materialet og ho jobbar seg gradvis gjennom rutinane med dei tilsette.

Utfordringa vidare vil vere å få rutinane til å bli brukt i det daglege. I ROS-analysen kom det fram at bruken av rutinane var noko eininga ikkje var så gode på. Dette krev at det er leiinga som faktisk følger opp og krev at rutinane blir brukt. Eit tiltak er at rutinane har blitt printa ut og lagt fysisk ute i eininga. Dette vil gjere det lettare for dei tilsette å bruke rutinane i møter osb.

KPMG har motteke og gjennomgått dei mest sentrale av rutinane. Under fylgjer ein kort gjennomgang av rutinar og praksis for mottak og handsaming; gjennomføring av undersøkingar og etablering av tiltak.

2.5.1 Melding

Dersom nokon har mistanke om at eit barn har behov for hjelp frå barnevernet sender dei inn ei melding per post eller telefon. Deretter vert meldinga drøfta på MUT-møte, kor førespurnaden enten vert henlagt eller det vert opna ei sak. Som oftast blir det oppretta sak – og då vert det satt i gong ei undersøking. Saken vert då tildelt ein sakshandsamar 1 og 2, der 1 har ansvar for undersøkinga og nr 2 bistår.

Handtering av meldingar går fram av rutinen "oppbevaring av bekymringsmeldingar", der mottak av meldingar er eit eige punkt med tilhøyrande oppgåver, aktivitetar og ansvar.

Når barnevernet mottar ei melding så skal barnevernstenesta, jf. § 4-2, snarast, og seinast innan ei veke, gjennomgå innkomne meldingar og vurdere om meldinga skal følgast opp med undersøkingar etter § 4-3.

Tabell 3

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|
| Meldinger med behandlingstid innen 7 dager | .. | 87 | 115 |

I avsnitt 2.3 såg vi at barnevernet i kommunen tok i mot 118 bekymringsmeldingar i 2014. Det betyr at kommunen, med unntak av 3 meldingar, innfrir kravet om å gjennomgå innkomne meldingar innan ei veke. I 2013 blei samtlige meldingar gjennomgått innanfor tidsfristen.

Når det gjeld tilbakemelding til vedkomande som sender inn ei bekymringsmelding, så er kommunen plikta til å gi beskjed om utfall innan tre veker etter at meldinga vart mottatt, jf.

§ 6-7 i Barnevernslova. Dette kan unnlatast dersom meldinga er openbart grunnlaus, eller det er andre særlige omsyn som taler mot å gi tilbakemelding.

Tilbakemeldinga skal bekrefte at meldinga er mottatt, og dersom meldar er omfatta av § 6-4 annan og tredje ledd, skal tilbakemeldinga i tillegg opplyse om kor vidt det er opna undersøkingssak etter § 4-3. Dette punktet må sakhandsamaren ta stilling til i "sjekkliste for arbeid med undersøkelser".

Av kommunen si rutine "*Oppbevaring av henlagte bekymringsmeldingar*", går det fram alle meldingar skal oppbevarast i fem år i kommunen sitt sakhandsamingssystem. Viss det dukkar opp nye opplysningar så skal disse leggast til saka – og lagringsperioden utvidast frå den sist innkomne meldinga.

2.5.2 Undersøking

Sakhandsamarane i barnevernet går ganske grundig til verks når dei planlegg og utfører undersøkingane. Dei nytta ulike framgangsmåtar og tilnærmingar – avhengig av kva type undersøking det er snakk om. Her er det ulike metodar som vert teken i bruk. Uavhengig av metodikk er det i stor grad tale om tidkrevjande aktivitetar.

I samband med undersøkingane har BVT utarbeida ei sjekkliste som inneheld sentrale punkter sakhandsamarane må hugse i arbeidet. Det er og blitt utarbeida ein rutineskildring for undersøkingssaker. Denne seier noko om kva dei sentrale delane i undersøkinga skal innehalde.

Av alle undersøkingar som kommunen gjennomførte i 2014 hadde 26 av dei ei sakhandsamingstid på meir enn 3 månadar (sjå tabell under), og på ytterlegare 5 undersøkingar brukte kommunen over 6 månadar på handsaminga. Sistnemnte var ei forbetring på over 50 % frå året før. Like fullt var det over 30 undersøkingar som kommunen brukte meir tid på å gjennomføre enn det som er kravet i Barnevernslova § 6-9. Det utgjorde om lag 30 % av alle undersøkingane i 2014.

Tabell 4

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|
| Undersøkingar med behandlingstid over 3 månader | 32 | 30 | 26 |
| Undersøkingar med behandlingstid over 6 månader | .. | 11 | 5 |
| Undersøkingar totalt | | 60 | 88 |
| 50 % | | | 30 % |

Årsaka til fristoverskrivingane vert sagt å vere ressurssituasjonen, som gjer at det bygger seg opp restansar. Eininga tar inn vikarar for tilsette som er sjukmeldte, men dei har ikkje alltid den kompetansen som trengs. For å redusere restansane er det blitt leigd inn eksterne konsulentar for å bistå, men i fylgje intervjurespondenter vil det likevel ta lang tid før ein har kome ajour, i alle fall så lenge grunnbemannninga ikkje er dekka.

Ei anna årsak vert sagt å vere feil bruk av tid i eininga. Det er tatt grep for å rydde meir i arbeidstida no. Oppsummert er årsaken til sakhandsamingstida delvis menneskelig og belastningsrelatert og delvis struktur som har vorte endra på, slik at ein kan jobbe meir effektivt – til dømes ved å dele dei tilsette inn i team som vi har inne på tidlegare.

2.5.3 Tiltak

Av 88 undersøkingar i 2014 blei dei sett i verk 28 tiltak (sjå tabell 1). Og totalt sett hadde kommunen 54 barn med tiltak i 2014 – noko som er ein reduksjon på 18 frå året før. Det fylgjer av ein nedgang i hjelpetiltak (frå 60 til 34). Talet på omsorgstiltak auka.

På spørsmål om kva som ligg bak denne utviklinga, vert det særskild peikt på at reduksjonen i hjelpetiltak kan kome av kommunen si satsing på familievern, som legg vekt på førebygging. Denne tenesta tilbyr mellom anna rådgiving og samtalar om kvardagsproblem, og når det er vanskar, konfliktar eller kriser i familien. På kontoret arbeider blant anna psykologar og sosionomar med vidareutdanning i familieterapi. Dette tilbodet kan ha hatt ein førebyggande effekt, og fylgjeleg ført til færre hjelpetiltak i barnevernet.

Tala på omsorgstiltak har auka – og årsakene vert sagt å vere dei same som vi omtala i avsnitt 2.3. Utviklinga kan og kome av at barnevernet i ein pressa arbeidssituasjon har hatt fokus på å prioritere dei mest alvorlegaste sakene.

2.5.4 Avvikshandtering

Avvik frå rutinar skal registrerast og handsamast i avviksmodulen i kvalitetssystemet. På den måten skal ein sikre at feil/svikt bli retta opp i - og at det blir satt i gang tiltak for å sikre at tilsvarande avvik ikkje skjer igjen.

Kommunen har utarbeida ei felles, overordna rutine for avvikshandtering. Der går det mellom anna fram at avvikssystemet skal vere eit aktivt hjelpemiddel for å kunne jobbar med betring av kvaliteten og oppfølging av lover og reglar til dokumentasjon av tenester og HMS.

Den som oppdagar avvik skal melde dette inn i Risk Manager. Kommunen vil at det skal vere låg terskel for å melde avvik – og ein skal så langt som råd forsøke å løyse avvika på lågaste organisasjonsnivå.

Det er einingsleiarane som er ansvarlege for kvalitets- og internkontrollsystemet for si eining. Personale er sjølv ansvarleg for å halde seg oppdatert og for å retta seg etter dei prosedyrar og rutinar som gjeld for arbeidet dei skal utføra.

Per i dag vert det, i fylgje dei vi har snakka med, i liten grad meldt inn avvik i avvikssystemet. System for kontroll med avvik er foreløpig ikkje blitt tatt godt nok i bruk. Dette samsvarer med funn i tilsynsrapporten frå fylkesmannen, der det går fram at:

"Risk er Vindafjord kommune sitt internkontrollsystemet. Dei tilsette er kjent med systemet. Dei er og kjent med at dei skal melde avvik, men gjer det i liten grad. Avvik blir ikkje brukt i systematisk forbettingsarbeid på det reviderte området."

2.5.5 Arkivering

Kommunen har utarbeida ei rutine for oppbevaring av henlagte bekymringsmeldingar:

"Henlagte bekymringsmeldinger oppbevares i fem år i barneverntjenestens ordinære saksbehandlingssystem. Hvis det i løpet av denne tiden ikke har kommet nye opplysninger som gir grunn til å foreta undersøkelser etter

barneloven § 4-3, bør dokumentene overføres til langtidslagring i tråd med arkivlovens bestemmelser.

Dersom det kommer en ny bekymringsmelding, og det heller ikke denne gangen blir åpnet en sak, bør begge meldingene oppbevares i fem år fra den sist innkomne meldingen."

Barnevernet har utarbeida ei rutine kalla "Dokumentasjonskrav – samla oversikt", kor hensikta er å sikre at rutinar og dokumentasjon vert utført i tråd med lov, avtaleverk og rundskriv. I rutinen går det fram kva dokumentasjonskrav som føreligg for høvesvis meldings-, undersøkings-, tiltaks- og oppfølgingsfasen.

3 Vurdering og tilrådingar

3.1 Vurdering

-
- I kva grad har kommunen etablert eit tilfredsstillande system for styring og oppfølging av barnevernstenesta?
 - Korleis har det interkommunale samarbeidet påverka organiseringa av barnevernet?
 - Er det tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet i barnevernstenesta?
-

Vår vurdering er at kommunen per i dag nærmar seg eit tilstrekkelig system for styring og oppfølging av barnevernstenesta.

- Med omsyn til styring av BVT så er det vår vurdering at BVT har fått på plass organisering, leiarstruktur, kompetanseplan, og iverksatt arbeid med gjennomgang og oppdatering av rutineverk. Det gjenstår imidlertid eit forbettingspotensiale knytt til det å formidle og ta i bruk oppdaterte rutineverk for barnevernstenestene
- Med omsyn til oppfølging av BVT så er det vår vurdering at BVT har satt i verk fleire tiltak, og vi kan eksempelvis nemne:
 - gjennomføring av ein ROS-analyse som gir eit godt grunnlag for utvikling og betring av tenestene
 - opprettning av eit system for systematisk og periodisk tilsyn med BVT. Dette styrkar internkontrollen med BVT.
 - etablering av eit system for avvikshandtering, som gir mulighet for å avdekke manglar og sette inn tiltak. Det gjenstår imidlertid å ta i bruk avvikssystemet

Vidare ser vi at det nyoppredda internkommunale samarbeidet mellom Etne og Vindafjord kommune har påverka barnevernstenesta på fleire område:

- Bemanning: Vindafjord kommunen har det siste halvåret oppretta fleire årsverk for å styrke eininga, noko som legg til rette for ein betre arbeidssituasjon og betre kvalitet på tenestene.
- Sakshandsaming: Vindafjord overtok frå og med 1. juli alle sakene til Etne kommune. Saker har blitt handtert på ulike måtar i kommunane – og sånn sett vil det bli utfordrande for kommunen å setje seg inn i sakene. Særleg ettersom berre éi av dei som jobba i barnevernet i Etne kommune er med i den nye organiseringa. Det systemmessige har ein tatt tak i – og alt ligge no i Vindafjord sitt sak- og arkivsystem.
- Rutinar: Kommunen fekk nye rutinar i vår som gjelder for den nye organiseringa
- Ansvar- og oppgåvefordeling: BVT har fått ein ny leiarstruktur, som vil bidra til at eininga ikkje lenger vil vere så avhengig av leiaren sin, slik som tidlegare. I tillegg er dei tilsette blitt delt inn i tre grupper. På denne måten kan ein reindyrke tenestene – og dei tilsette får betre tid til å konsentrere seg om sakene sine

Det er tydleg at mangel på ein overordna ressurs med kompetanse og erfaring innanfor barnevernet har vore eit sterkt sagn i eininga i den perioden leiar har vore vekke. Og særskild med tanke på at konstituerande leiar i store delar av perioden har mangla relevant erfaring frå barnevernet. Det er auka risiko for uønska hendingar som følgje av at eininga i ein periode har vore utan ein leiar som kan kvalitetssikre arbeidet. Ein risikerer mellom anna feil handsaming; at handsaminga tar lengre tid enn det som er hensiktsmessig, eller

at sakshandsaminga overstiger lovpålagte frister. Dette inneber auka risiko for at familiar og born ikkje får det tilbodet dei har krav på.

Kompetansen i barnevernstenesta verkar for øvrig å vere god. BVT har i si grunnbemanning personar med relevant erfaring og kompetanse, og dei har berre det siste året tilsett godt kvalifiserte personar som raskt har satt seg inn i arbeidsoppgåvene. Meir utfordrande er det å få tilsett vikarar med tilsvarande kompetanse i ei midlertidig stilling. Eininga består av mange unge kvinner og då er det naturleg at deler av arbeidsstokken er ute i svangerskapspermisjon, og ein tar inn vikarar. Då er det svært viktig med god internkontroll og lik praksis som går fram av skriftlege rutinar.

-
- I kva grad blir rutinane fulgt i praksis?
 - I kva grad er rutinar/ praksis i tråd med lovkrav knytt til handsaming?
-

Kommunen har tatt grep det siste året for å styrke internkontrollen i barnevernet. Gjennom å engasjere ein av prosjektleiarane i stab, med kunnskap om rutinar, blei alle eksisterande rutinar til einingane gjennomgått og fornya. Rutinane som vi har sett døme på framstår som relevante og tydlege. Vi er einig med innspel i intervju om at utfordringane vidare vil vere å få rutinane til å bli formidla og brukt i eininga. Særleg viktig er det i den sårbare situasjonen barnevernet er i per i dag, med både nytilsette og innleidde vikarar. Det er også viktig at leiar tar på seg ansvaret med å jamleg gjennomgå og korrigerer rutinane, sånn at dei heile tida samsvarer med lovverk og praksis.

Vi har sett fleire døme på at praksisen i kommunen ikkje samsvarer med lovkrav. Det går i all hovudsak på sakshandsamingstid og det faktum at mange av kommunen sine undersøkingar går utover lovpålagt sakshandsamingstid, som er 3 månadar. Dette er mykje meir enn både fylkes- og landsgjennomsnitt og snittet til kostragruppa som Vindafjord kommune tilhører. Det er rimeleg å legge til grunn at omorganiseringa og arbeidssituasjonen i eininga det siste året er medverkande årsaker til fristoversittinga.

Når det gjeld meldingar – som skal handsamast seinast innan ei veke – er etterlevinga mykje betre. Av innkomne meldingar var dette berre 3 meldingar som gjekk utover fristen. Det er framleis eit lite forbettingspotensiale her, og vi vonar at barnevernet held fram med å handsame meldingar så tidleg som mogleg, jf. eiga målsetting.

3.2 Våre tilrådingar

Basert på våre funn og vurderingar tilrår vi føljande:

- Tilsette ein fagressurs for rettleiing og intern kvalitetssikring
 - Fagressursen kan med fordel ha eit særleg fokus på å bygge opp og sikre kompetansen ytterlegare i barnevernseininga
- Sørge for at alle tilsette blir gjort kjent med – og fylgjer - rutinane, og få på plass eit system som gjer at desse blir gjennomgått med nytilsette, vikarar og tilsette som kjem tilbake frå permisjon.
- Ha eit særleg fokus på å ta tak i saker som har gått over lovpålagt sakshandsamingstid – og jobbe målretta mot å få ned sakshandsamingstida
- Bruke risikoanalysen aktivt i arbeidet med å betre tenestene og setje i verk tiltak der det er naudsynt.
- Oppmode alle tilsette om å bruke avvikssystemet for å kontinuerlig kunne identifisere nye, moglege risikoar.
- Evaluere det interkommunale samarbeidet og den nye organiseringa etter ei tid, for å sjå om det fungerer etter hensikta.

4 Uttale frå rådmannen

Rådmannen sluttar seg til konklusjonane i rapporten. Revisjonen sin gjennomgang har vore eit positivt bidrag i arbeidet med utvikling av barnevernstenesta i kommunen.

*Med helsing
Kristian Birkeland*

Vedlegg 1 Rutinebeskriving

Melding:

| OPPGÅVE | AKTIVITET | ANSVAR |
|---|---|---|
| <i>Mottak av bekymringsmelding</i> | | |
| Registrere brev og tlf.meldingar | Registrer melding (ev. noter ned opplysningar gitt pr tlf) og legg dette til einingsleiar | Merkantil/ mottakar av melding |
| Vurdere og ta avgjerd kring vidare oppfylging av meldinga | Alle bekymringsmeldingar: <ul style="list-style-type: none"> - Grunnlag for vidare undersøking? - Ligg det henlagte bekymringsmeldingar på barnet/ familien? <i>Viss ja:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Sak i MUT - Definer ansvarleg for vidare undersøkingar <i>Viss nei:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Klart ugrunna meldinga og meldingar som fell utanfor barnevernlova: Makuleres? - Ikkje grunnlag for tiltak: Bekymringsmelding til arkiv | Einingsleiar Merkantil Einingsleiar Merkantil? |
| <i>Ajourhald av oppbevarte bekymringsmeldingar</i> | | |
| Årleg gjennomgang (av oppbevarte meldingar) | <ul style="list-style-type: none"> - Ta ut mapper/meldingar som er meir enn fem år gamle. (Kontroller om det er komme ny/nye meldingar siste året – jf. forlenga arkivering) - Overfør meldingane til fjernarkiv | Merkantil |

Undersøkingssak:

| TEMA | OPPGÅVE |
|---|--|
| Bakgrunn for saka: | <ul style="list-style-type: none"> • Skriv inn melding eller deler av melding. • Vis til brev med dato. • Dersom det har vore undersøkingar på same familie før, nevn dette kort. • Er det kome inn fleire meldingar medan undersøkinga pågår, skriv også det inn her. |
| Barneverntenesta sitt arbeid i saka: | <ul style="list-style-type: none"> • Fyrstegongssamtale med foreldra • Observasjonar i heimen • Innhenta informasjon frå: <ul style="list-style-type: none"> – helsestasjon – skule – barnehage – fastlege – t.d. ikkje fått svar, purra 3 gonger • Møte med barnehagen, mv • Skriv inn dato for samtale/observasjonar/møte • Tilstades på møte/observasjon/heimebesøk mv (barnet/namn, mor/far, sakshandsamar) |
| Vurdering: | <ul style="list-style-type: none"> • Skriv først om beskyttelsefaktorar, (vurder å bruka feit skrift på kvar beskyttelse), meistring og ressurser hjå både born og foreldre. • Deretter om risikofaktorar, og vurder feit skrift på sjølve risikoen (rus, vald, angst, manglende stimulering, evt. skeivutvikling, barnet sine spesielle behov, bruk dimensjonane til Kvello som passar i høve problematikk • Drøft tiltak. Tiltaket må stå i forhold til risiko som er avdekkta. |
| Vedtak: | I vedtaket skal det berre stå punktvis kva tiltak som vert gitt, frå/til dato og evnt kronebeløp/kostnad ved tiltaket. |
| Grunngjeving : | <ul style="list-style-type: none"> • Målsettjing for tiltaket skal skrivast her. • Grunngi kvifor akkurat dette/desse tiltaka vert sett inn og om dei skal vera endringsretta eller kompenserande og om tiltaket er på primær, sekundær eller tertiar nivå. • Lovheimel - Kva situasjon lever barnet/barna i, § 4-4 eller § 4-12, vurdering av grad av alvor • Eventuell grunngjeving for avslag av tiltak som foreldra søker om |
| Evaluering: | Mnd/år Ta fram rutinehandbøkene som ligg på Risk eller i bokform på biblioteket; <i>Bruk sjekklista for arbeid med hjelpetiltak</i> |

Vedlegg 2 Revisjonskriteria

Styring og organisering

For å svare på problemstilling 1 – *i kva grad føreligg det ei tenleg styring og organisering av barnevernet i kommunen* – kor vi mellom anna skal sjå på:

- Kor vidt kommunen har eit tilfredsstillande system for styring og oppfølging av barnevernstenesta
- Korleis det interkommunale samarbeidet har påverka organiseringa av barnevernet.
- Om det er tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet i barnevernstenesta.

...har vi utleda revisjonskriteria frå ulike lokrvav, mellom anna kommuneloven, barneversloven og forskrift om internkontroll for kommunens oppgåver etter lov om barnevernstjenester, som seier noko om korleis kommunen – og særleg barnevernstenesta – skal styrast og organiserast sånn at ein på best mogleg måte klarer å ivareta alle krav som barnevernstenesta i kommunen har ansvar for å fylgje.

Kommuneloven

- **§ 23 Administrasjonen sine oppgåver og mynde, er som fylgjer:**

- (...) Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Barnevernloven

Av § 2-1 går det fram at kommunen er ansvarlig for å utføre dei oppgåver etter lova som ikkje er lagt til eit statleg organ. Vidare skal kommunen ha ein internkontroll som sikrar at kommunen utfører oppgåvene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhald av lov. Kommunen må kunne gjere greie for korleis den oppfyller kravet til internkontroll.

Vidare går det fram at det i kvar kommune skal det vere en administrasjon med ein leiar som har ansvar for oppgåver etter barneversloven. Administrasjonen skal utføre det daglige løpende arbeid, som mellom anna ska omfatte:

- Gi råd og veiledning
- Treffe vedtak i henhold til lov
- Forberede saker for behandling i fylkesnemnda
- Iverksette og følgje opp tiltak

Kommunen har og ansvaret for at det blir gitt naudsynt opplæring av personellet i barnevernstenesta. Personalalet er forplikta til å delta i opplæring som blir bestemt, og som blir sett på som naudsynt for å halde kvalifikasjonar ved like.

Forskrift om internkontroll for kommunens oppgåver etter lov om barnevernstjenester

Formålet med forskriften er å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov, og forskriften gjelder alle kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. I forskrifta betyr interkontroll:

"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."

Vidare i forskriften går det fram at internkontrollen skal tilpassast barnevernstenesten sin størrelse, egenart, aktivitetar og risikoforhold, og ha det omfang som er naudsynt for å kunne etterleve krav fastsatt i eller i medhald av lov om barneverntjenester.

Forskriften stiller ei rekke med konkrete **krav til innhaldet i internkontrollen** (§ 4), og krava er at kommunen mellom anna skal:

- 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
- Gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten
- Skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav
- Utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instrukser, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen

Vidare skal ein sørge for at:

- Arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,
- Arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes
- Arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten.

§ 5 i forskrifta inneholder **krav til dokumentering** - og krava er som følgjer:

- Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold.
- Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

Kommunen sine eigne målsetjingar

Mål for økonomiplanperioden 2015-2018:

- Tenesta skal ha tilstrekkeleg kompetanse til å ta i mot og handtera krevjande saker.
- Tenesta skal ha tilstrekkeleg bemanning til å sikra at born og unge får rett hjelp til rett tid.
- Tenesta skal bidra til at alle tilsette som arbeider med born og unge i kommunen skal ha godt kjennskap til barnevernenesta, og til teikn og symptom som krev tiltak.

System og rutinar

For å svare på problemstilling 4, som gjeld bekymringsmeldingar – og i kva grad barnevernet har formaliserte rutinar/ system for mottak og handsaming, samt gjennomføring av undersøkingar og etablering av tiltak – har vi tatt utgangspunkt i Barneloven kapittel 4 om særlege tiltak og kapittel 6 om generelle saksbehandlingsrutinar.

Barnevernet skal bidra til at kvart enkelt born i kommunen har gode levekår og utviklingsmoglegheiter ved råd, rettleiing og hjelpetiltak. Barnevernstenesta skal sørge for at det blir sett i verk hjelpetiltak for barnet og familien – når barnet pga. forhold i heimen eller andre grunnar har særlig behov for det (§ 4-4).

Dersom nokon har mistanke om at eit barn har behov for hjelp barnevernet sender dei inn ei melding. Når barnevernet mottar ei melding så skal barnevernstenesta, jf. § 4-2:

"... snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3."

Den som melder inn ei bekymringsmelding til barnevernet har, i fylgje § 6-7 rett på å få fylgjande tilbakemeldingar:

*"Barneverntjenesten skal gi den som har sendt melding til barneverntjenesten, jf. § 4-2, tilbakemelding. **Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt.** Tilbakemelding kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbart grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding.*

Tilbakemeldingen skal bekrefte at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd, skal tilbakemeldingen også opplyse om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak etter § 4-3."

I fylgje § 6-4 så skal opplysningarså langt som det er mogleg innhentast i samarbeid med den som saka gjeld, sånn at vedkommande har kjennskap til innhentinga. Barnevernstenesta har og rett til å hente inn opplysningar frå andre instansar. Kven som har plikt til å gi frå seg opplysningar til barnevernet går fram av annan og tredje ledd. Denne lovteksten har også betydning for kor mykje informasjon barnevernet skal gi til melder, jf. § 6-7.

"Offentlige myndigheter skal av eget tiltak, uten hinder av taushetsplikt, gi opplysninger til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, eller når det er grunn til å tro at det er fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel. Like med offentlige myndigheter regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av loven plikter offentlige myndigheter å gi slike opplysninger (...)

Også yrkesutøvere i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, lov om familievernkontorer, meklingsmenn i ekteskapssaker (jf. lov om ekteskap), samt friskolelova plikter å gi opplysninger etter reglene i andre ledd."

Av § 4-3 går det fram at barnevernstenesta rett og plikt til å foreta undersøkingar, dersom det er rimelig grunn til å tru at det føreligg forhold som kan gi grunnlag for barnevernstiltak. Barnevernstenesta skal snarast mogleg undersøke forholdet, jf. fristar i § 6-9:

*"En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres **snarest og senest innen tre måneder**. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder.*

En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt. I de tilfeller tiltaket hører under fylkesnemndas myndighetsområde, regnes undersøkelsen som gjennomført når barneverntjenesten har framlagt begjæring om tiltak for fylkesnemnda i henhold til § 7-11"

Vidare går det fram av § 4-3 at undersøkingane skal gjennomførast sånn at den minst mogleg skader nokon av dei som undersøkinga vedkjem. Undersøkinga skal heller ikke gjera meir omfattande enn det som går fram av formålet. Og det skal leggast vekt på å hindre at kunnskap om undersøkinga blir spreidd unødig. Foreldra eller den som barnet bur hos, kan ikkje motsette seg at ei undersøking blir gjennomført ved besøk i heimen. Barnevernstenesta og sakkyndige som ev. har blitt engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i einderom. Og viss det føreligg mistanke om at barnet blir mishandla eller utsatt for andre alvorlige overgrep i heimen, kan barnevernstenesta gi pålegg om at barnet skal verte brakt til sjukhus eller til ein annan stad for å bli undersøkt.

Når det blir opna ei undersøkingssak, er barnevernstenesta - som det går fram av § 6-7 a tredje ledd - plikta til å gi meldar, som vert omfatta av § 6-4 annan og tredje ledd, ny tilbakemelding om at undersøkinga er gjennomført:

*"Den nye tilbakemeldingen skal sendes **innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført** og skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt, eller om barneverntjenesten følger opp saken videre."*

Og dersom barnevernstenesta skal setje i gong eller har iverksatt tiltak som det er naudsynt at meldar, som vert omfatta av § 6-4 annan og tredje ledd, får kjennskap til, av omsyn til sin vidare oppfølging av barnet, kan barnevernstenesta etter § 6-7 a fjerde ledd gi meldaren tilbakemelding om tiltaka.

■ **§ 6-3.Barns rettigheter under saksbehandlingen.**

- Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.
- Et barn kan opptre som part i en sak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom det har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder. Fylkesnemnda kan innvilge et barn under 15 år partsrettigheter i særskilte tilfeller. I sak som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker eller tiltak for barn som kan være utsatt for menneskehandel, skal barnet alltid regnes som part.

■ **§ 6-5.Klage over barneverntjenestens og Barne-, ungdoms- og familieetatens vedtak**

- Enkeltvedtak som barneverntjenesten har truffet, og oppfølgingsvedtak som Barne-, ungdoms- og familieetaten har truffet, kan påklages til fylkesmannen.
- Første ledd gjelder ikke saker som etter kapittel 7 hører under fylkesnemnda, med mindre noe annet er sagt i denne loven.

Kontakt oss

Roald Stakland

Partner

T +47 4063 9849

E roald.stakland@kpmg.no

Kari Hesjedal

Prosjektleiar

T +47 40 63 96 59

E Kari.hesjedal@kpmg.no

Ingvill Strand

Prosjektmedarbeidar

T +47 40 63 9107

E ingvill.strand@kpmg.no

kpmg.no

© 2015 KPMG AS, a Norwegian member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative ("KPMG International").

