



Forvaltningsrevisjon

Barneverntjenesten

Steigen kommune

FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens § 77 nr 4. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Kontrollutvalget i Steigen kommune vedtok i møte 26. april 2016 å gjennomføre en undersøkelse av barneverntjenesten i Steigen kommune. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisor Inger Håkestad.

Bodø, den 18.10.2016



Inger Håkestad
ansvarlig forvaltningsrevisor

Innhold:

0. SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	6
2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER	7
2.1 FORMÅL.....	7
2.2 PROBLEMSTILLING	7
2.2 AVGRENSNINGER	7
3. METODE OG GJENNOMFØRING	7
4. REVISJONSKRITERIER.....	8
5. FAKTA OG VURDERINGER.....	8
5.0 KORT OM PERSONELLSITUASJONEN I BARNEVERNTJENESTEN	8
5.1. Hvordan har utviklingen vært når det gjelder saksmengde og økonomi, og	9
hvorfor har dette blitt rapportert?.....	9
5.1.1 REVISJONSKRITERIER.....	9
5.1.2 FAKTA	10
5.1.3 VURDERING	14
5.2. Har barneverntjenesten saksbehandlingsrutiner som tilfredsstillende	15
bestemmelser i regelverket, og i hvilken grad følges rutinene opp i	15
praksis?	15
5.2.1 REVISJONSKRITERIER.....	15
5.2.2 FAKTA	17
5.2.3 VURDERING	22
6. KONKLUSJON	24
7. RÅDMANNENS KOMMENTAR	26
Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar	27

0. SAMMENDRAG

I denne undersøkelsen har vi sett på utviklingen i saksmengde og økonomi i barneverntjenesten og på hvordan utviklingen har blitt rapportert. Vi har videre undersøkt barneverntjenestens saksbehandlingsrutiner og om tjenesten arbeider i tråd med lov og forskrift på en del utvalgte områder. Det ble utarbeidet følgende problemstillinger:

- 1. Hvordan har utviklingen vært når det gjelder saksmengde og økonomi, og hvordan har dette blitt rapportert?**
- 2. Har barneverntjenesten saksbehandlingsrutiner som tilfredsstillende bestemmelser i regelverket, og i hvilken grad følges rutinene opp i praksis?**

Datainnsamlingen baserer seg på intervjuer med ansatte i tjenesten og gjennomgang av dokumenter. Vi har også tatt stikkprøver i barneverntjenestens saksbehandlerprogram Familia og i barnevernmapper.

Revisjonskriterier i undersøkelsen er i hovedsak barnevernloven med forskrifter og veiledere.

Personellsituasjonen i barneverntjenesten har vært vanskelig i mange år, med stor turnover og forholdsvis lav barnevernfaglig kompetanse. Et privat konsulentfirma har vært benyttet i gjennom flere år, og ble spesielt mye benyttet i 2015. Det er fortsatt sterkt press på tjenesten.

Det har vært stor økning i antall meldinger til barneverntjenesten de siste årene og antall barn under kommunens omsorg økte fra 9 per utgangen av 2014 til 19 per utgangen av 2015. Flere av barna som det kom inn meldinger på i 2014 og 2015, var også meldt opptil flere ganger i tidligere år. Brutto utgifter til barneverntjenesten har økt hvert år siden 2010, og var i 2015 fire ganger så høye som i 2010. I forhold til andre sammenlignbare kommuner ligger kostnadene til barnevern høyt i Steigen.

Kommunen ser ut til å mangle gode budsjett- og rapporteringsrutiner, i hvert fall sett ut fra det vi fant i barneverntjenesten.

Det er et stort forbedringspotensial når det gjelder intern kontroll. Tjenesten har hele tiden arbeidet ad hoc. En har først og fremst fokusert på å gi de barna som trengte det nødvendig hjelp. Dokumentasjon har kommet litt i annen rekke. Barnevernleder har vært mer og mindre inne i alle sakene selv, og har fungert som saksbehandler med lite tid til ledelse av tjenesten. Det har ikke vært gjennomført fastlagte møter, og det har vært vanskelig å planlegge arbeidet. Nåværende barnevernleder har også måttet bruke mye tid på å finne ut av arbeidet som var gjort før hun kom til kommunen, og få gjort den nødvendige opprydding i saksbehandlingssystemet Familia.

Vi har undersøkt saksbehandlingen når det gjelder meldinger, undersøkelser, barns medvirkning, enkeltvedtak, tiltaksplan og omsorgsplan.

Tidsfristene for behandling av meldinger og for gjennomføring av undersøkelse overholdes nå i stor grad. For undersøkelser har det vært en stor forbedring i forhold til tidsfristen i løpet av 2015 og 2016. De aller fleste barna som skal ha det, har nå fått omsorgsplaner.

Det mangler noe dokumentasjon i undersøkelsessaker og for barns medvirkning. Det mangler noen tiltaksplaner. Hjelpetiltak har ikke blitt fulgt opp i tråd med lov og forskrift. Tiden har ikke strukket til, og en har måttet prioritere ulike arbeidsoppgaver opp mot hverandre. Omsorgssakene har blitt prioritert først.

Anbefalinger:

- **Rådmannen må sørge for at barneverntjenesten til enhver tid har en kommunalt ansatt bemanning som er tilstrekkelig for å løse oppgavene i tjenesten i tråd med lov og forskrift**
- **Rådmannen må sørge for at kommunen har økonomirutiner som sikrer en regelmessig økonomirapportering**
- **Internkontrollen i tjenesten må forbedres slik at det arbeides mer planmessig og mindre ad hoc**
- **Dokumentasjonen av undersøkelsessaker og av barns medvirkning bør forbedres**
- **Det må arbeides mer grundig og planmessig med hjelpetiltak i hjemmet.**

1. INNLEDNING

Etter norsk rett har foreldrene ansvaret for barns omsorg. Offentlige tiltak i familien er unntak og kan bare iverksettes hvis en lovbestemmelse gir adgang til det. Det er lov om barneverntjenester som regulerer kommunenes oppgaver på dette området.

Kommunens oppgave etter barnevernloven er å følge med i de forhold barn lever under, og finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer. Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å søke å avdekke omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

Det store flertall av barnevernssaker gjelder hjelpetiltak med samtykke fra foreldrene. I slike saker har kommunens barneverntjeneste vedtaksmyndighet.

Barneverntjenesten kan ut fra lov og forskrift finne det nødvendig å ta omsorgen fra foreldrene. Kommunen får da omsorgen for barnet. Omsorgskommunen er ansvarlig for at barnet får best mulige oppvekstforhold, som oftest hos en fosterfamilie. Det er Fylkesnemda som er vedtaksmyndighet ved omsorgsovertakelse. Når en sak skal legges fram for Fylkesnemda, er det kommunen som har bevisbyrden. Da er dokumentasjonen avgjørende for sakens utfall.

Barnevernloven med forskrifter og veiledere stiller store krav til dokumentasjon av saksgangen i barnevernssaker.

I Steigen kommune har det siden 2007-2008 og fram til 2015 vært stor turnover blant personalet i barneverntjenesten, samtidig som antall meldinger til tjenesten har økt relativt mye. Det har vært, og er fortsatt et sterkt press på tjenesten.

Rapporten fra våre undersøkelser av barneverntjenesten i Steigen kommune er inndelt på følgende måte:

Først presenteres de to problemstillingene og våre metodiske tilnærminger.

Det utledes revisjonskriterier for hver problemstilling. Vi beskriver fakta som vi har samlet inn til den aktuelle problemstillingen. Deretter følger revisors vurdering, der vi vurderer kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.

Til slutt kommer konklusjon for hver problemstilling og revisors anbefalinger.

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med denne rapporten er å undersøke utviklingen i saksmengde og økonomi i barneverntjenesten de siste årene, samt hvilke rapporteringsrutiner som gjelder. Formålet er også å undersøke barneverntjenestens internkontroll og saksbehandling på utvalgte områder.

2.2 PROBLEMSTILLING

Av formålet har vi utledet følgende problemstilling:

- 1. Hvordan har utviklingen vært når det gjelder saksmengde og økonomi, og hvordan har dette blitt rapportert?**
- 2. Har barneverntjenesten saksbehandlingsrutiner som tilfredsstillende bestemmelser i regelverket, og i hvilken grad følges rutinene opp i praksis?**

2.2 AVGRENSNINGER

Vi har i stor grad konsentrert oss om de siste to-tre årene fra og med 2014, med hovedvekt på 2015. Det inngår ikke i dette prosjektet å vurdere tjenestens barnevernsfaglige arbeid.

For saksbehandlingen har vi begrenset oss til å vurdere behandling av meldinger, undersøkelse, barns medvirkning, vedtak fattet av barneverntjenesten, tiltaksplaner og omsorgsplaner.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer:

- leder helse og omsorg
- barnevernleder
- 2 barnevernkonsulenter

Vi har gått gjennom en del skriftlig dokumentasjon fra kommunen og tilsynsrapporter fra fylkesmannen i Nordland.

Vi har undersøkt deler av saksbehandlingen i 20 tilfeldig valgte saker i Familia¹, som er barnevernets fagprogram. Vi har samtidig gått gjennom deler av papirmappene i de samme sakene. Vi har kun undersøkt barneverntjenestens saksbehandling. Vi har ikke vurdert tjenestens barnevernsfaglige arbeid og de avgjørelser som barnevernet har fattet.

Vi vurderer datainnsamlingen som tilstrekkelig for å belyse rapportens problemstillinger.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler, anerkjent teori og akseptert praksis. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

- Lov om barneverntjenester
- Forvaltningsloven
- Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Forskrift om medvirkning og tillitsperson
- Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene (Barne- og likestillingsdep.)
- Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene, veileder (Barne- og likestillingsdep.)
- Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten, veileder (Barne- og likestillingsdep.)
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner
- Akseptert praksis

5. FAKTA OG VURDERINGER

5.0 KORT OM PERSONELLSITUASJONEN I BARNEVERNTJENESTEN

Barneverntjenesten er organisert under helse og omsorg. Nåværende barnevernleder er barnevernspedagog med lang praksis fra to andre kommuner. Hun kom til kommunen midt i desember 2013. Nærmeste overordnede er leder for helse og omsorg.

Da nåværende barnevernleder kom, var det en ansatt i barnevernet. Vedkommende hadde vært der i 2,5 år og hadde ikke erfaring med barnevernsarbeid fra tidligere. Hun sluttet sommeren 2014. Den forrige barnevernlederen sluttet sommeren 2013 etter 3 år i jobben.

¹ Familia er et fagprogram for både kommunalt og statlig barnevern. Programmet ivaretar alle deler av saksbehandlingsprosessen med tilhørende maler, i tillegg til å støtte offentlig rapportering og statistikk. Leverandøren av programmet har fokus på at det til enhver tid skal støtte lovkrav og forskrifter.

Høsten 2013 var en person fra et privat konsulentfirma ansatt midlertidig som barnevernleder. Det kom en ny ansatt i januar 2014, som ikke hadde jobbet med barnevern tidligere. Vedkommende sluttet i mars 2015. Helt fra 2007 til 2015 har det vært ustabil bemanning i tjenesten.

Barneverntjenesten har per i dag fire ansatte. To av disse stillingene er betalt av fylkesmannen i Nordland, den ene bare fra august 2015 og ut 2016. De tre som nå arbeider som barnevernkonsulenter, har alle kommet inn i tjenesten etter midten av 2014. Den første kom sommeren 2014 og er sykepleier og helsesøster. Hun hadde ikke arbeidet i barnevernet tidligere, men har lang erfaring med tverrfaglig arbeid gjennom Familiesenteret i Steigen. I august 2015 kom en ung sosionom som ikke hadde erfaring fra kommunalt barnevern fra tidligere. I januar 2016 kom en barnevernspedagog med ti års erfaring i barnevernet. Først da ble det to ansatte med tidligere praksis fra kommunalt barnevernsarbeid.

Steigen kommune fikk ny rådmann i mai 2014. Økonomisjefen i kommunen sluttet i løpet av våren 2016. Helse og omsorgssjefen gikk av med pensjon i juni 2016. Det er ansatt ny helse og omsorgssjef fra september 2016.

5.1. Hvordan har utviklingen vært når det gjelder saksmengde og økonomi, og hvordan har dette blitt rapportert?

5.1.1 REVISJONSKRITERIER

For utviklingen i saksmengde og økonomi har vi ingen revisjonskriterier. Først ser vi på aktivitetstallene. Deretter ser vi på endringer i totale kostnader, og på hvordan ulike typer kostnader har endret seg. Når det gjelder rapportering har vi følgende kriterium hentet fra kommunelovens budsjettforskrift:

Kommunelovens budsjettforskrift § 10 omhandler budsjettstyring;
"administrasjonssjefen, eventuelt formannskapet, skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter/innbetalinger og utgifter/utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller formannskapet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak".

Kommuneloven med tilhørende økonomiforskrifter gir bare overordnede regler for økonomirapportering. Her må vi måle opp mot det som er akseptert praksis. Det er akseptert praksis å ha to tertialrapporter per år, pluss årsmelding som alle går til politisk behandling i kommunestyret. I tillegg er det akseptert praksis å ha administrativ rapportering hver eller annenhver måned gjennom budsjettåret.

5.1.2 FAKTA

Aktivitetsutviklingen

Barneverntjenesten i Steigen har hatt svært store utfordringer i de siste årene. Det har vært, og er til dels fortsatt stor saksmengde og mange alvorlige og vanskelige saker. Noe av det tjenesten har brukt tid og krefter på siden starten av 2014, er å ta opp gamle saker som har blitt liggende i lengre tid. Det har vært nødvendig å ta mange avgjørelser som har fått økonomiske konsekvenser. Nedenfor vises en tabell med noen aktivitetstall for årene 2013, 2014 og 2015. Vi har også tatt med tall for 1. halvår 2016.

Tabell 1: Aktivitetstall for perioden 2013-2015

	2013	2014	2015		30.06 i 2016
Mottatte meldinger	26	31	40		13
Henlagte meldinger	0	3	2		
Avsluttede undersøkelser	23	32	46		4
Antall henlagte undersøkelser	10	25	25		2
Utarbeidede tiltaksplaner	7	8	14		11
Hjelpetiltak i hjemmet (31.12)	24	18	20		21
Barn under omsorg (31.12)	9	9	19		19
Dokumenter i postjournal	982	1201	2373		1163
Fylkesnemd/tingrettssaker		5	12		4

Antall nye meldinger har økt år for år i perioden, og var helt oppe i 40 meldinger i 2015. Vår undersøkelse i Familia viser at mange av sakene som ble meldt i 2015, også hadde vært meldt både en og to ganger i tidligere år. Tallene viser at det ble gjennomført og avsluttet et økende antall undersøkelser i perioden.

Antall saker i fylkesnemd/tingrett var høyt i 2015. Dette medførte at antall barn under omsorg økte fra 9 i 2014 til 19 i 2015. Barneverntjenesten fikk medhold i de fleste sakene som ble ført for nemda. De fleste av disse barna er blitt plassert i ulike typer fosterhjem. Det har også vært enkelte institusjonsplasseringer. For 1. halvår 2016 er antall nye meldinger redusert til 13 mot 30 i 1. halvår 2015. Hvor lenge antall barn under omsorg vil ha samme omfang som nå, avhenger av aldersfordelingen på barna og hvor mange nye som kommer til.

Aktivitetstallene ovenfor er basert på statistikk fra Familia, og på en oversikt barnevernleder har satt opp. Barnevernleder sier at hun kan skrive ut statistikk også for tidligere år fra Familia. Registreringen i Familia var imidlertid svært mangelfull før 2013, og det er gjort

endringer og tilføyelser i tallene i ettertid, for å få inn nødvendige opplysninger i sakene. Vi har derfor valgt å ikke ta med tall fra tidligere år.

Kostnadsutviklingen

Tabell 2: Inntekter og utgifter på ansvar barnevern i perioden 2010-2015 (tall i mill. kr.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sum driftsinntekter	0,3	0,8	1,7	1,8	2,4	3,0
Bruk fond						0,3
Sum driftsutgifter	3,4	5,6	6,4	7,6	8,2	13,6
Netto	3,1	4,8	4,7	5,8	5,8	10,3

Tabell 2 viser at sum driftsutgifter har økt fra 3,4 mill. kr i 2010 til 13,6 mill. kr. i 2015. Dette er utgifter som er ført på ansvar 314 som er barnevernets ansvarsnummer i regnskapet. I tillegg er det i 2015 ført utgifter i størrelsesorden 1 mill. kr. på ulike prosjekter som har tilknytning til barnevern.

I Kostra skal alt som kan henføres til barnevern føres på bestemte Kostra-arter, slik at tallene fra ulike kommuner kan sammenlignes.

Vi bør sammenligne med kommuner som har omtrent samme folketall som Steigen. Vi har derfor valgt ut 20 kommuner som har 2-3000 innbyggere. Dette er kommuner spredt over hele landet. Vi har ikke tatt hensyn til forskjeller i demografi. Vi vet heller ikke hvor mange av disse 20 kommunene som inngår i samarbeid med andre kommuner på barnevernområdet. Vi må imidlertid anta at det er den enkelte kommunes faktiske utgifter til barnevernet som framkommer i de respektive regnskapene, og som er blitt rapportert inn til Kostra.

Brutto utgift for barnevernet i Steigen ført i Kostra er 9,3 mill. kr. i 2014 og 14,7 mill. kr. for 2015. For de øvrige 20 kommunene ligger snittet for brutto utgifter på 7,0 mill. kr. for 2014 og 8,0 mill. kr. for 2015. De fleste kommunene har litt høyere utgifter i 2015 enn i 2014, men for noen er det omvendt. Både for 2014 og for 2015 er det 2 av de 20 kommunene som har høyere brutto utgifter enn Steigen på barnevernområdet.

Tallene viser at kostnadene til barnevern ligger relativt høyt i Steigen for både 2014 og 2015, men spesielt for 2015.

I tabell 3 nedenfor vises utviklingen i noen av kostnadsartene i regnskapet. Konteringen er ikke konsekvent fra år til år, vi kommenterer i grove trekk hva tallene inneholder.

Vi ser at arbeidsgodtgjørelsen til fosterhjem har økt til mer enn det dobbelte fra 2013 til 2014, og økte fortsatt i 2015. Satsen for arbeidsgodtgjørelse i fosterhjem er 7800 kr. per

måned, men dette gjelder bare noen få av fosterhjemmene. De fleste er enten statlige beredskapshjem, statlige familiehjem eller fosterhjem der en av fosterforeldrene er frikjøpte for å være hjemme med barnet. Kommunens egenandel er da ca. 31 000 kr. per måned.

Tabell 3: Utviklingen i ulike kostnadsarter i perioden 2010-2015 (tall i mill.kr.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inntekter						
Refusjoner/tilskudd	0,3	0,8	1,7	1,8	2,4	3,0
Utgifter						
Fast lønn	0,8	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4
Vikarlønn	0	0	0		0	0
Ekstrahjelp/overtid	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2
Reiseutgifter	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,8
Arbeidsgodtgjørelse fosterhjem	0,7	1,1	1,3	1,1	2,4	2,6
Utgiftsgodtgjørelse fosterhjem	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	0,9
Andre tjenester som inngår i egenproduksjon			0,4	0,1	0,1	1,9
Juridisk bistand	0,2	0,5	0,3	0,4	0,2	0,6
Kjøp fra staten					1,0	2,8
Kjøp fra private				0,5	0,1	0,2
Tolketjenester					0,1	0,2
Overføring til andre	0,4	1,2	1,6	2,6	0,2	0,3

De fleste fosterhjemmene ligger ikke i Steigen kommune, men spredt i hele Nordland. Man har hatt fosterhjem både i Troms og i Trondheim. Jo flere fosterhjem, og jo større avstander, jo mer utgifter får kommunen til reising. Barnevernet skal etter regelverket besøke hvert hjem fire ganger pr. år. Reiseutgiftene har økt fra 0,2 mill. kr. i 2013 til 0,8 mill. kr. i 2015. Det går mye tid med til reising.

Kjøp av institusjonsplasser fra staten økte også fra 2014 til 2015. Kommunal egenandel ved kjøp av institusjonsplass er nå 65 000 kr. per måned.

Når det gjelder juridiske tjenester, har kommunen over mange år benyttet samme advokat. Det framgår av tabellen at det over en fireårsperiode fra 2012-2015 er kjøpt for 1,5 mill.kr. fra dette firmaet. Disse utgiftene har naturlig nok økt på grunn av flere fylkesnemdsaker.

På posten andre tjenester som inngår i egenproduksjon, finner vi i stor grad faktura fra et privat konsulentfirma som leverer barneverntjenester, og som ble mye brukt i forbindelse med undersøkelsessaker i 2015. Siden firmaet ikke er stasjonert i Steigen, måtte de reise til og fra kommunen for å kunne utføre arbeid i barnevernet. Disse fakturerte for i alt 1,7 mill. kr. i 2015, noe var dekning av reiseutgifter til og fra Steigen, mens det meste var fakturering av utført arbeid. Firmaet fakturerer med forskjellige timepriser for tid medgått til arbeid og

tid medgått til reising. Verken disse tjenestene eller de juridiske tjenestene har vært anbudsutlyst.

For 2013 er det ført 2,6 mill.kr. på posten overføring til andre. Beløpet består av blant annet 1,8 mill. kr. til staten og 0,6 mill. kr. til det private konsulentfirmaet.

Barnevernet hadde i 2015 et merforbruk i forhold til budsjettet på litt over 2 mill. kr. Budsjettet for 2016 er økt med tilsvarende beløp. Arbeidsgodtgjørelsen til fosterhjem er da økt til 4,9 mill. kr. Alle de nye fosterhjemmene som ble tatt i bruk i 2015, vil komme inn med helårsvirkning i regnskapet for 2016.

Rapportering

Barnevernleder sa at hun ikke har vært med når budsjettet har blitt satt opp. Hun sa at det er leder for helse og omsorg som har satt opp budsjettene. Selv har hun bidratt med å lage en prognose på fosterhjem som ble gitt til helse og omsorgsleder. Budsjettet for 2016 har barnevernleder fortsatt ikke fått i hende i august 2016.

Barnevernleder har heller ikke blitt bedt om å levere skriftlige økonomirapporter. Den nye rådmannen innførte at det skulle være økonomirapportering. Barnevernleder sa at hun har vært med på møter med økonomisjefen og leder for helse og omsorg tre ganger, der de har diskutert tallene. Økonomisjefen sluttet på våren i 2016 og helse og sosialsjefen gikk av med pensjon i juni 2016. Barnevernleder har imidlertid satt opp en relativt omfattende aktivitetsoversikt for årene 2013-2015, som hun også presenterte for kommunestyret.

Videre kom det fram at barnevernleder har slitt med å finne ut av hvilke innkjøpsavtaler Steigen kommune har, og som kan være aktuelle for barneverntjenesten. Hun var ikke informert om at kommunen ble medlem i Samordnet innkjøp i Salten våren 2015.

I kommunens saksdokumenter finner vi litt om barnevern. I en økonomirapport per august 2015 framkommer et merforbruk på 1 mill. kr. og det kommenteres at ansvarsområdet vil få et underskudd, som ikke er tallfestet. I årsmeldingen for 2015 er barnevernets merforbruk i forhold til budsjettet på 2, 1 mill.kr. kort kommentert. I årsmeldingen finner vi også oversikten over aktivitetstallene for 2013-2015 som er nevnt overfor.

I kommunens økonomirapport per april 2016 finner vi barnevernets regnskapsstatus per april, samt noen linjer med kommentarer, men ingen prognose for årsresultatet. Barnevernleder sa at hun ikke er kjent med at det sto noe der, eller hva som sto der.

5.1.3 VURDERING

Kjøp av tjenester

Steigen kommune har i mange år kjøpt tjenester fra konsulent/advokat til barneverntjenesten. Dette gjelder kjøp av juridiske tjenester og kjøp av saksbehandlingstjenester fra privat konsulentfirma. Her skal anskaffelsesregelverket følges. I begge tilfeller er det brudd på lov om offentlige anskaffelser. Når det må antas at kjøp av tjenester på et bestemt område vil overskride 0,5² mill. kr. (eks. mva.) skal kjøpet lyses ut på anbud. For løpende kjøp av tjenester skal kjøpet sees over en tidsperiode på 4 år (48 mnd.). Dersom en anskaffelse løper over lengre tid, men er avgrenset innenfor 48 måneder, skal hele anskaffelsen tas med i det samlede beløpet for anskaffelse, jfr. lovens forskrift § 2.3.9. For tidsubegrensede tjenestekontrakter eller tjenestekontrakter med en løpetid på mer enn 48 måneder, hvor det ikke er fastsatt en samlet pris, skal beregningsgrunnlaget være den månedlige rate multiplisert med 48, jfr. forskriftens § 2.3.10.

Kjøp av barneverntjenester fra privat konsulentfirma, er langt mer kostbart enn dersom en benytter egne ansatte, eller eventuelt samarbeider med annen/andre kommuner om barnevernet. I dette tilfellet påløper det atskillige reiseutgifter for å komme til og fra Steigen, i tillegg til at timeprisen for arbeid er høyere enn hos en ordinær ansatt i kommunen.

Rapportering

Slik revisjonen ser det, bør barnevernleder selv sette opp budsjettet for tjenesten, og må i langt større grad få delta i budsjettprosessen. Dette er nødvendig for å sikre at barnevernleder får et eieforhold til tallene i tjenestens budsjett. Det vedtatte budsjettet bør foreligge hos tjenesten i starten av budsjettåret, og tilgang til regnskapsoppfølging underveis i hele året må sikres. Enten ved at det kommer regnskapsutskrifter månedlig til barnevernleder, eller ved at denne får tilgang til og nødvendig opplæring i kommunens økonomisystem.

Økonomirapporteringen i kommunen bør legges opp slik at de ulike etatene rapporterer skriftlig til rådmannen minst annen hver måned. Barnevernleder bør rapportere skriftlig via leder for helse og omsorg. Aktivitetstall bør inngå der dette har betydning for den økonomiske utviklingen. Rapportene bør inneholde prognose for årsresultat. De to tertialrapportene som går til politisk behandling i kommunestyret, bør være litt mer omfattende enn de administrative. Slike rutiner vil være i tråd med budsjettforskriftens § 10, samt akseptert praksis.

Steigen kommune er medlem i Samordnet innkjøp i Salten og dermed forpliktet til å følge de innkjøpsavtalene Samordnet innkjøp inngår på vegne av kommunen. Da bør alle ledere i kommunen bli orientert om dette samarbeidet og hva det innebærer.

² Anbudsgrensen vil øke til 1,1 mill. kr. i ny lov om offentlige anskaffelser

5.2. Har barneverntjenesten saksbehandlingsrutiner som tilfredsstillende bestemmelser i regelverket, og i hvilken grad følges rutinene opp i praksis?

5.2.1 REVISJONSKRITERIER

Først vil vi undersøke om barneverntjenesten har tilfredsstillende rutiner for sitt arbeid. Vi er her inne på området intern kontroll. Dette er regulert i forskrift om internkontroll i barneverntjenesten³. Vi har følgende kriterier:

Barnevernloven § 2-1, 2. ledd stiller krav til at
"kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører sine oppgaver 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 forskrift om internkontroll for kommunal barneverntjeneste er internkontroll definert på følgende måte i § 3:

"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 § 4 står det nærmere om hva dette innebærer:

"sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten" (pkt.4b)

"tjenesten skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen"(pkt. 4g)

Kommunen er etter loven ansvarlig for private aktører som brukes for å utføre oppgaver. De private aktørene omfattes ikke av lovens § 2-1, men kommunen må sikre at en gjennom avtaler og på annen måte har nødvendig kontroll med at virksomheten som drives, er i samsvar med kravene i loven. (jfr. veileder for internkontroll)

For å se på tjenestens saksbehandling i praksis, må vi se på hvordan barneverntjenesten følger opp ulike myndighetskrav som er pålagt tjenesten i lov og forskrift. Vi har valgt å vurdere etter følgende kriterier:

³ Barnevernloven kapittel 6 inneholder generelle saksbehandlingsregler for tjenesten. Dette omhandler blant annet bruk av forvaltningsloven i forbindelse med enkeltvedtak, barns rettigheter, innhenting av opplysninger fra ulike instanser, klageadgang, taushetsplikt, frister, og politiattest. Noe av dette kommer vi inn på når vi ser på tjenestens praktiske utførelse av arbeidet. Kapittel 6 inneholder ingen krav til skriftlige rutiner, dette omhandles i internkontrollforskriften.

Innkomne meldinger til barneverntjenesten

Barnevernloven § 4-2 stiller krav til at tjenesten ”snarest og senest innen en uke, skal gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3.” Lovens § 6-7a krever at det skal sendes tilbakemelding innen tre uker etter at melding er mottatt.

Undersøkelse

§ 4-3 i barnevernloven omhandler barneverntjenestens rett og plikt til ”å foreta undersøkelser dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven”. Av departementets rutinehåndbok for tjenesten framgår det i pkt. 4.4.1a at det bør lages en plan for undersøkelsen.

Av lovens § 6-9 framgår at ”en undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder”. Undersøkelsen skal ha en konklusjon. Jfr. rutinehåndboken pkt. 4.4.10.

Barns medvirkning

Barnevernloven § 6-3 sier noe om 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 en avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet”.

I forskrift om medvirkning og tillitsperson § 7 framgår det at ”barnevernet i sin saksbehandling skal dokumentere barnets medvirkning. Det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet har blitt hørt om, og hva som er barnets syn”

Utforming av enkeltvedtak

Avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter barnevernloven skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jfr. barnevernloven § 6-1.

Av barneverntjenestens rutinehåndbok framgår det at:

- Vedtaket skal være skriftlig
- Vedtaket skal grunngis
- Vedtaket skal vise til de regler som vedtaket bygger på og eventuelt innholdet i disse
- Begrunnelsen skal nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på
- Opplysning om klageadgang

Tiltaksplan

Tiltaksplaner skal utarbeides når hjelpetiltak iverksettes etter § 4-4, og når ungdom plasseres etter bestemmelsene i §§ 4-24 og 4-26 (adferdsparagrafer).

Av barnevernloven § 4-5 framgår det at; *”tiltaksplanen skal være tidsavgrenset. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig”.*

Omsorgsplan

Barnevernloven § 4-15, 3. ledd stiller krav til omsorgsplan.

”Allerede ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemdas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den er falt bort”.

Omsorgsplanen skal formidle barneverntjenestens plan for barnets fremtid når det gjelder hvor det skal bo og vokse opp, og når det gjelder barnets relasjon og kontakt med sin familie.

5.2.2 FAKTA

Barneverntjenestens saksbehandlingsrutiner og internkontroll

Da nåværende barnevernleder begynte i kommunen, prioriterte hun å rydde opp i alle avvikene og manglene i dokumentasjon som lå der i begynnelsen av 2014. De som hadde arbeidet der tidligere, hadde brukt Familia i liten grad. Det var feilregistreringer og mangler. Det var også feilregistreringer på funksjoner i Kostra. Det var et stort etterslep i arbeidet i mange barnevernssaker. Totalt sett var det mye å finne ut av, for å få nødvendig oversikt.

Det fantes omtrent ikke tiltaksplaner for barn med hjelpetiltak eller omsorgsplaner for barn under omsorg. Det var også uvanlig store fristoverskridelser i undersøkelsessaker. Disse forholdene bekreftes i brev fra fylkesmannen av 13.06.2014. Mange familier mottok pengestøtte til ulike tiltak. Utbetalingsbilagene lå der, men det var ikke laget enkeltvedtak for disse utbetalingene. Det var heller ingen dokumentasjon som sa noe om hvilke vurderinger som var gjort. Det ble en omfattende jobb å finne ut av hvorfor de ulike tilskuddene skulle utbetales. Den nye barnevernlederen fattet skriftlige enkeltvedtak for utbetalingene. Vi fant flere av disse i vår undersøkelse i Familia og i barnas papirmapper.

Barnevernleder sa at de forsøkte å få bort alle avvikene, men at det var vanskelig fordi det stadig kom inn nye akuttsaker. For å kunne ta unna alt, fant man det nødvendig å hyre inn et privat konsulentfirma med to ansatte, som etter hvert tok undersøkelsene i tilsammen 18 saker. De arbeidet også med en tiltakssak. Det foreligger ingen kontrakt med firmaet der alle oppdragene framgår. For 2015 foreligger et brev fra firmaet der noen av oppdragene og timepriser framgår. Arbeidets omfang eller antall timer totalt sett framgår ikke.

Konsulentene brukte ikke Familia og heller ikke postloggen. Alle dokumenter som firmaet produserte utenfor systemet, ble sendt til barneverntjenesten som registrerte det inn i Familia. Firmaet benyttet dermed heller ikke malene i Familia. Barnevernleder sa at hun hadde møter med de private konsulentene et par ganger i uka. Det framgikk ellers av intervju at det kunne være relativt grundige gjennomganger med firmaet om det de hadde dokumentert i undersøkelsessakene, og som skulle danne grunnlag for videre saksgang. Barnevernleder sa også at tjenesten nok mangler en del dokumentasjon fra firmaet. Det framkom av intervjuet med en av de andre ansatte, at hun hadde måttet ta kontakt med firmaet i ettertid for å få nærmere opplysninger i saker.

Barnevernleder ga klart uttrykk for at det langt fra var noen ønskesituasjon å benytte et privat firma, men at det var helt nødvendig for å ta unna den store saksmengden. De to ansatte i firmaet ble ansett for å være barnevernfaglig kompetente. Fra og med 2016 har bruk av privat firma kommet ned på et minimumsnivå. Revisor har stilt spørsmål ved tidsbruken (antall timer) som firmaet fakturerte. Barnevernleder mente å ha kontroll på at de har ført opp bare reelle timer. De private konsulentene kan ikke utøve myndighetsoppgaver etter loven. Vi har spurt dem vi intervjuet, hva de tenker om konsulentenes muligheter for å påvirke saksgang og vedtak i saker der de har foretatt undersøkelsen. De ansatte ga uttrykk for at de ser dette problemet.

I begynnelsen av 2014 utarbeidet barnevernleder en handlingsplan for hvordan tjenesten skulle arbeide systematisk for å komme ajour med oppgavene og oppfyllelse av krav i barnevernloven. Dette bekreftes i ovennevnte brev fra fylkesmannen. De ansatte i tjenesten har imidlertid arbeidet ad hoc hele tiden. Personellsituasjonen og den store arbeidsmengden har medført at barneverntjenesten har måttet konsentrere seg om å få unna sakene på en forsvarlig måte for barna, og få bort fristbruddene. Man har prioritert omsorgssakene, og derfor har saker med hjelpetiltak kommet litt i annen rekke. En har først og fremst sørget for at barna har fått det de trengte. Enkelte typer dokumentasjon har kommet i annen rekke.

Barnevernloven og veilederne finnes i Familia, tilgjengelig for de ansatte. Ellers finnes det ikke skriftlige rutinebeskrivelser. Det ble laget et opplegg for dette i 2005, men det er foreldet og ikke i bruk. Det er ikke fastsatt regelmessige møter i tjenesten. Imidlertid møtes de ansatte og samsnakkes i de sakene det arbeides med, straks det er behov for veiledning og diskusjon. I forbindelse med undersøkelser og i møter med familiene er de ofte to medarbeidere fra tjenesten til stede for å sikre god nok dokumentasjon i ettertid. Barnevernleder sa at hun selv har vært inne i alle sakene, og at hun også har hatt en god del

kontroll på dem, helt inntil nå i det siste. Nå jobber de andre litt mer selvstendig, og hun kan slippe noe. Hun må også ut å reise, og er derfor borte en del. Barnevernleder har så langt i svært stor grad vært saksbehandler selv. Med unntak av barnevernsfaglig veiledning til de andre, har det vært lite tid til å være leder for tjenesten.

To ganger i året sendes det en omfattende rapport til fylkesmannen (fylkesmannens halvårsstatistikk). Denne skrives ut fra Familia. Det er svært viktig at alt er korrekt registrert i Familia, slik at rapportene som kommer ut, inneholder fullstendige og korrekte data. Disse rapportene er til god hjelp for å holde oversikten over saksmengde og tiltak i barneverntjenesten. Barnevernleder ga inntrykk av å ha veldig god oversikt over det barneverntjenesten arbeider med, når vi spurte om ulike forhold i innholdet i rapportene.

De fire ansatte i barneverntjenesten fører nøyaktig timelister for arbeidet, der det også framgår hvilken sak det gjelder, når det blir overtid. Veldig ofte blir det lange dager og mye reising. For overtid direkte mot klientene får de overtidsbetaling, mens reisetid utover ordinær arbeidstid må avspaseres. Arbeids- og reismengde medfører at det opparbeides mye avspasering.

Hvert barn har egen mappe både i Familia og i papirformat. Det er ikke mulig å skanne inn dokumenter i kommunens utgave av Familia. Eksterne dokumenter registreres bare i postloggen i Familia og legges så i papirmappa. Journalnotater skrives i Familia og skrives ikke ut til papirmappa. Innholdet i mappene i Familia og i papirmappene vil derfor være litt forskjellig.

I hvilken grad følges bestemmelsene i regelverket?

Innkommne meldinger til barneverntjenesten

Meldingene som kommer inn til barneverntjenesten er skriftlige henvendelser. De kommer fra privatpersoner og fra ulike offentlige instanser som skole, NAV, sykehus, barnehage, etc. Barnevernleder sa at tjenesten ikke har fristbrudd på mottak av meldinger. Statistikken fra Familia viser at alle meldinger blir gjennomgått i løpet av en uke, som er fristen for gjennomgang. I de 20 sakene vi så på i Familia, var de fleste meldingene kommet inn i 2015 og 2016. Flere av disse var gjennomgått samme dag som meldingen kom inn.

I en del tilfeller fant vi skriftlig svar til offentlig melder innen fristen på tre uker. Det er mal for dette i Familia. Fylkesmannen hadde tilsyn vedrørende kommunens arbeid med meldinger i juni 2016. De fant at tjenesten ikke meldte tilbake til melder i 13 av 24 aktuelle saker, og at det ikke ble gitt tilbakemelding til offentlig melder etter undersøkelse i 12 av 15 saker. Barnevernsleder sa at på dette området klarte hun ikke å følge opp det private firmaet i 2015. Barnevernleder kommenterte at i noen tilfeller med offentlig melder, ble tilbakemelding ikke prioritert, fordi disse var med underveis i hele undersøkelsen. Fylkesmannen påpekte at skriftlig konklusjon på meldinger manglet helt. For et par

meldinger innkommet etter fylkesmannens tilsyn, fant vi skriftlige konklusjoner på meldingene.

Undersøkelse

I intervjuene ble det sagt at det nå lages en skriftlig plan for undersøkelsene, som blant annet inneholder tidsfrister for når ting skal være gjort. Barnevernleder sa at det var mange undersøkelser i 2015, der det ikke var skriftlig plan på forhånd. I vår gjennomgang av saker fant vi ingen skriftlige planer for undersøkelser.

I Familia er det en mal for undersøkelse, der det skal konkluderes. Vi fant en sak der det i malen framgikk en grundig beskrivelse av funnene i undersøkelsen, med konklusjon. I noen tilfeller fant vi at barnevernleder hadde laget et kort resyme i undersøkelsesmalen, ut fra notater gjort av det private konsulentfirmaet i 2015. I alle sakene fantes relativt omfattende skriftlige notater og referater fra samtaler man hadde hatt med foreldre og andre relevante personer i sakene. I flere av de sakene vi undersøkte, var det innhentet skriftlig informasjon fra opptil mange instanser i starten på undersøkelsen.

I noen tilfeller er det nødvendig å benytte ekstern sakkyndig. Barnevernleder sa at i slike tilfeller, blir det sendt brev til foreldrene om at undersøkelsen vil ta inntil seks måneder. Det blir da sendt kopi til fylkesmannen, slik at denne kan godkjenne dette. Tjenesten har ikke opplevd at dette har blitt underkjent. Vi fant to saker der slike brev var blitt sendt.

Statistikken fra Familia viser at antall fristbrudd på tre- og seks månedersfristen til sammen var 100 % i 1. halvår 2013. Så har det gradvis gått riktig vei. I 2. halvår 2015 var det fristbrudd på vel 13 %. Dette ser bra ut i forhold til snittet for de andre kommunene i Nordland i perioden 2013-2015. For 1. halvår i 2016 er det ingen fristbrudd.

Når konklusjonen på en undersøkelse er at kommunen bør gå til omsorgsovertakelse, kommer jurist inn og skriver prosess-skrivet til fylkesnemda. Juristen får da tilgang til alle aktuelle dokumenter i saken. Barneverntjenesten har bevisførselen i sakene. Dokumentasjonen må opplyse saken godt nok til at nemda kan ta en avgjørelse. Ellers kan de ikke treffe vedtak. Juristen kommer til barneverntjenesten, og har møter med de ansatte som har arbeidet med saken, før han skriver prosess-skrivet. Dette sendes fylkesnemda med all relevant skriftlig dokumentasjon som vedlegg. Barneverntjenesten har fått medhold i de fleste sakene som har blitt ført for nemda.

Barns medvirkning

I intervjuene framkom det at alle mener det er viktig å snakke med barna. Barnevernleder sa at hun ikke vet om noen tilfeller der man ikke har gjort det. I vår gjennomgang av saker i Familia fant vi en del saker der samtale med barnet var relativt grundig dokumentert. Vi fant også noen saker der vi ikke kunne finne dokumentert at en hadde snakket med barnet. Noen av disse barna var små, og kanskje for små til å samtale med, men ikke alle.

Barnevernleder sa at de nettopp har utarbeidet egne maler som skal benyttes til alle barn som er plassert, og at det har med brukermedvirkning å gjøre. Det er for å evaluere hvordan barna har det. De har laget maler både for barn som bor i fosterhjem og for barn som bor hjemme. Malene kan også brukes i undersøkelsessaker.

Utforming av enkeltvedtak

Familia inneholder en egen mal for enkeltvedtak. Det er alltid barnevernleder som fatter enkeltvedtakene. Dette gjøres når undersøkelsen er avsluttet i de sakene der barnevernleder har vedtaksmyndigheten. I vår gjennomgang av saker så vi flere enkeltvedtak for akutt plassering i fosterhjem og enkeltvedtak for hjelpetiltak i hjemmet. Som tidligere nevnt, kom vi også over flere enkeltvedtak som gjaldt økonomiske ytelser til hjemmene.

Vedtakene er skriftlige, de viser til hvilke regler vedtakene bygger på og innholdet i disse reglene. Vedtakene grunngis, og begrunnelsen nevner de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Alle vedtakene vi så, hadde opplysninger om klageadgang med forklaring til hvordan dette kunne gjøres. Vedtakene var ryddig satt opp, og hadde tydelig språk og innhold.

Tiltaksplan

Statistikken fra Familia viser at per utgangen av 2015 var det utarbeidet tiltaksplaner i 11 av 20 hjelpetiltak i hjemmet. Plan manglet i 45 % av sakene. I første halvår 2013 manglet 88 % av sakene tiltaksplan. På dette området ligger en fortsatt et godt stykke etter snittet for de andre kommunene i Nordland, selv om det er en forbedring fra tidligere. I vår gjennomgang av saker, fant vi noen tiltaksplaner. Det er egen mal for tiltaksplaner. De planene vi så, var tidsavgrensede innenfor rammen av et år. Det var ikke satt opp tidspunkter for evaluering.

Barnevernleder sa at oppfølgingen av hjelpetiltak har blitt nedprioritert i 2015 for å ta unna alt arbeidet i omsorgssaker og for å gjennomføre undersøkelser etter nye meldinger. Det jobbes med de mest alvorlige tilfellene der hjelpetiltak er satt inn, men de fleste har ikke blitt prioritert.

I vår gjennomgang av saker fant vi at for to av barna med tiltaksplan fram til utpå høsten i 2016, skulle besøkshjemmet ha vært evaluert før ferien i 2016. Det ble det ikke tid til. For et barn var tiltaksplanen utgått ved utgangen av 2015, ny samtale ble ikke gjennomført før våren 2016. For noen av barna er årsaken til at det ikke er laget tiltaksplan, at man er nødt til å avvente en tid, før dette kan gjøres.

Omsorgsplan

Ved utgangen av 2015 var det 19 barn under omsorg. Et par av disse hadde ikke fått omsorgsplan på dette tidspunktet. Per utgangen av 2013 manglet det omsorgsplaner i de fleste sakene.

Barnevernleder sa at de ikke har praksis for å lage foreløpig omsorgsplan, slik at den kan legges ved når fylkesnemdsaken sendes til nemda. I vår undersøkelse så vi at det i flere

saker var laget omsorgsplan umiddelbart etter at barneverntjenesten hadde fått medhold i nemda. I et tilfelle så vi at det hadde blitt laget en foreløpig omsorgsplan for perioden april 2010 til april 2012. Så manglet plan for et par år inntil endelig omsorgsplan ble laget i mai 2014 av nåværende barnevernleder.

Alle omsorgsplanene vi så, var ryddig satt opp, og inneholdt kort skissert barneverntjenestens plan for barnets framtid, som hvor barnet skal vokse opp, og om relasjon og kontakt med sin egen familie.

5.2.3 VURDERING

Barneverntjenestens saksbehandlingsrutiner og internkontroll

Internkontrollkravene i lov og forskrift er rettet mot det å ha et system som gjør tjenesten i stand til å forebygge overtredelse av barnevernloven. Det er vår vurdering at barnevernleder tok tak i rett ende da hun begynte i slutten av 2013. Det var høyst nødvendig å skaffe seg oversikt over alt som lå der, og sørge for at lovpålagte tiltaksplaner, omsorgsplaner og enkeltvedtak kom på plass. Dette var viktig for å oppfylle lovens krav, og for å skaffe oversikt, korrekt rapportering, og for det videre arbeid i tjenesten. Som det framgår av vår undersøkelse av selve saksbehandlingen, er antall overtredelser av barnevernloven sterkt redusert de siste par årene, til tross for stor saksmengde og ad hoc jobbing.

Ideelt sett skulle barnevernleder ha arbeidet mindre som saksbehandler og mer som leder for tjenesten, og hatt tid til å utarbeide skriftlige rutiner, hatt regelmessige saksbehandlermøter med de ansatte, og organisert en mest mulig fornuftig arbeidsdeling. Vi ser at hverdagen i tjenesten ikke har gitt anledning til dette. Her er det et stort forbedringspotensial i forhold til internkontrollkravene i lov og forskrift.

De ansatte har tilgang på lovverket med tilhørende veiledere (internkontrollforskriftens § 4, pkt. 4b).

Det burde foreligget en underskrevet kontrakt med det private firmaet. Revisjonens vurdering er at ansvaret for dette i stor grad lå hos tidligere leder for helse og omsorg. Firmaet ble valgt fordi det var kjent i kommunen fra tidligere. Kontrakten burde vært endret når det ble behov for utvidelser, slik det i stor grad ble. Barnevernleder synes å ha hatt kontroll med de private konsulentene i den grad det har vært mulig. Vår vurdering er også at barnevernleder og de to andre ansatte vi intervjuet, alle er bevisste på at firmaets undersøkelser og skriftlige notater kan påvirke videre saksgang i barnevernssakene.

Per i dag finnes det en versjon av Familia der dokumenter kan skannes inn. På den måten er det etter all sannsynlighet muligheter for å ha et fullelektronisk arkiv for tjenesten. I så fall

kan hvert barn ha en mappe som er elektronisk, i stedet for et system med både elektroniske mapper og papirmapper.

I hvilken grad følges bestemmelsene i regelverket?

Innkomne meldinger til barneverntjenesten

Fristen for vurdering av meldinger overholdes i tråd med bestemmelsen i barnevernloven § 4-2. Tjenesten har forbedringspotensial i forhold til å melde tilbake til melder. Når det gjelder skriftlige konklusjoner på meldinger, kan dette være en grei dokumentasjon å ha med seg i saken. Vi ser at man er i ferd med å ta det i bruk.

Undersøkelse

Vår oppfatning er at undersøkelsene i praksis gjennomføres i tråd med § 4-3 i barnevernloven, men at dokumentasjonen ikke er helt i tråd med krav i departementets rutinehåndbok, jfr. krav til undersøkelsesplan og konklusjon for selve undersøkelsen. Det er først og fremst konklusjonene vi savner. Malene i Familia bør benyttes i større grad enn det som har vært gjort til nå. Undersøkelsene er likevel godt dokumentert. Vi konstaterer at foreliggende materiale har vært tilstrekkelig for Fylkesnemdas avgjørelse i omsorgssakene.

Når det gjelder fristen for undersøkelse er denne nå i ferd med å bli overholdt i tråd med bestemmelser i lovens § 6-9. Det er gjort en stor innsats for å få dette til. Barneverntjenesten melder fra til foreldre og fylkesmann dersom fristen må utvides.

Barns medvirkning

Revisor har ikke grunnlag for å si at alle barn som bør høres, blir hørt. Vår vurdering etter intervjuene, er likevel at barnevernlovens § 6-3 om at barnet skal høres, blir overholdt i stor grad. Barnets medvirkning er imidlertid ikke dokumentert i alle sakene i tråd med forskrift om medvirkning og tillitsperson, § 7. Her er det et forbedringspotensial. Det er positivt at det er laget maler for barns medvirkning, og at disse kan benyttes til evaluering.

Utforming av enkeltvedtak

Utforming av enkeltvedtak blir gjort i tråd med reglene i forvaltningsloven, jfr. barnevernloven § 6-1.

Tiltaksplan

Vår vurdering er at i forhold til å lage tiltaksplaner til de barna som skal ha det, og i forhold til oppfølging og evaluering av tiltaksplanene, etterleves kravene i lovens § 4-5 bare delvis. Det er likevel vårt inntrykk at en har forsøkt å gjøre det som har vært mulig i situasjonen i tjenesten tatt i betraktning. Her er det et forbedringspotensial.

Omsorgsplan

Barneverntjenestens arbeid med omsorgsplaner er i stor grad i tråd med barnevernlovens § 4-15, 3. ledd. Man velger å vente til etter nemdas vedtak før planen utarbeides. Vi ser ikke at det har noen praktisk betydning for barnet eller for nemdas behandling.

6. KONKLUSJON

Problemstilling 1

Hvordan har utviklingen vært når det gjelder saksmengde og økonomi, og hvordan har dette blitt rapportert?

Det har vært stor økning i antallet meldinger til barnevernet de siste årene, med hele 30 nye meldinger bare i 1. halvår 2015. Antall barn under omsorg har økt fra 9 i 2013 til 19 ved utgangen av 2015. Det har dermed også vært en stor økning i utgiftene i barneverntjenesten i de senere år. En har vært nødt til å leie inn privat konsulentfirma for å ta unna saker. Steigen kommune har store utgifter på dette området sammenlignet med andre kommuner av samme størrelse.

Første halvår 2016 viste tydelig nedgang i antall nye meldinger i forhold til i 2015.

Når det gjelder økonomirapportering, er det revisors oppfatning at kommunen mangler gode økonomirutiner både for budsjettering og rapportering. Dette er ikke i tråd med lov og forskrift og ikke i tråd med akseptert praksis. Barnevernleder har ikke fått delta verken i utarbeidelse av budsjett for tjenesten eller blitt bedt om skriftlige økonomirapporter. Rådmannen bør involvere de budsjettansvarlige i budsjettprosessen og få på plass regelmessige skriftlige rapporteringsrutiner for de budsjettansvarlige. Det bør lages tallfestede årsprognoser.

Problemstilling 2

Har barneverntjenesten saksbehandlingsrutiner som tilfredsstillende bestemmelser i regelverket, og i hvilken grad følges rutinene opp i praksis?

Personellsituasjonen har vært svært vanskelig med stor turnover og forholdsvis lav kompetanse i forhold til arbeidsoppgavene. Dette har blitt atskillig bedre i det siste. Tjenesten er fortsatt presset på tid. Det prioriteres å få gjort avklaringer og ta avgjørelser i forhold til barnas behov foran å oppfylle krav til dokumentasjon. Det store arbeidspresset har medført at barnevernleder i stor grad har fungert som saksbehandler.

Barneverntjenesten har ikke egne skriftlige rutiner for saksbehandlingen. Det avholdes ikke faste regelmessige møter i tjenesten. Arbeidet har i stor grad vært på ad hoc basis. Dette tilfredsstillende ikke kravene i barnevernloven med forskrift om intern kontroll og interne rutiner.

Det har fra starten av 2014 vært gjort et stort arbeid for å få oversikt over saksmengden og komme ajour i forhold til tidligere års saker. Dette har vært en krevende oppgave og har stor betydning med tanke på intern kontroll i barnevernssakene.

Tjenesten arbeider nå stort sett i tråd med regelverket i forhold til tidsfrister for behandling av nye meldinger og for undersøkelser.

Tiltaksplaner for hjelpetiltak er delvis på plass. De fleste barna som er under kommunens omsorg, har nå omsorgsplaner. Det mangler fortsatt en del skriftlig dokumentasjon i mange saker, som dokumentasjon av barns medvirkning, og skriftlig rapport med konklusjon etter undersøkelser.

Saker med hjelpetiltak i hjemmet har vært relativt lavt prioritert, spesielt i 2015. På dette området følges lovens krav bare delvis.

Anbefalinger:

- **Rådmannen må sørge for at barneverntjenesten til enhver tid har en kommunalt ansatt bemanning som er tilstrekkelig for å løse oppgavene i tjenesten i tråd med lov og forskrift**
- **Rådmannen må sørge for at kommunen har økonomirutiner som sikrer en regelmessig økonomirapportering**
- **Internkontrollen i tjenesten må forbedres slik at det arbeides mer planmessig og mindre ad hoc**
- **Dokumentasjonen av undersøkelsessaker og av barns medvirkning bør forbedres**
- **Det må arbeides mer grundig og planmessig med hjelpetiltak i hjemmet.**

7. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar til rapporten fremgår som vedlegg 1 på neste side.

Revisjonen tar rådmannens kommentar til orientering.

Rådmannens svar har slik vi ser det, ikke betydning for rapportens vurderinger og konklusjon.

Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar

I forhold til rapporten kommenterer rådmannen følgende:

Rådmannen vil presisere viktigheten av å få fremlagt forvaltningsrevisjonen innen de ulike områdene i Steigen kommune. Forvaltningsrevisjoner er viktige element i arbeidet for å forbedre Steigen kommune og den tjenesteytingen kommunen leverer.

Det er rådmannens oppgave å sikre at det utvikles gode systemer for å sikre den kommunale tjenesteytingen og utvikling av gode rapporteringsrutiner internt i administrasjonen og gode rutiner for å sikre nødvendige informasjon gjennom kommunens rapporter til kommunestyret.

Rådmannen betrakter de foreliggende anbefalingene i rapporten som gode grunnlag for videreutvikling av kommunens barnevernstjeneste spesielt og kommunens økonomistyring generelt.

Kommunens administrasjon vil som oppfølging av rapportens anbefalinger starte forbedringsarbeidet allerede høsten 2016. I dette inngår videreutvikling av barnevernstjenestens internkontrollsystem.

Rådmannen er opptatt av god økonomistyring og rapportering og vil sikre utvikling av enda bedre økonomirutiner, der også flere opplysninger om kommunens tjenesteproduksjon vil inngå for å følge utviklingen innen tjenesteområdene nærmere.