

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 3-2022

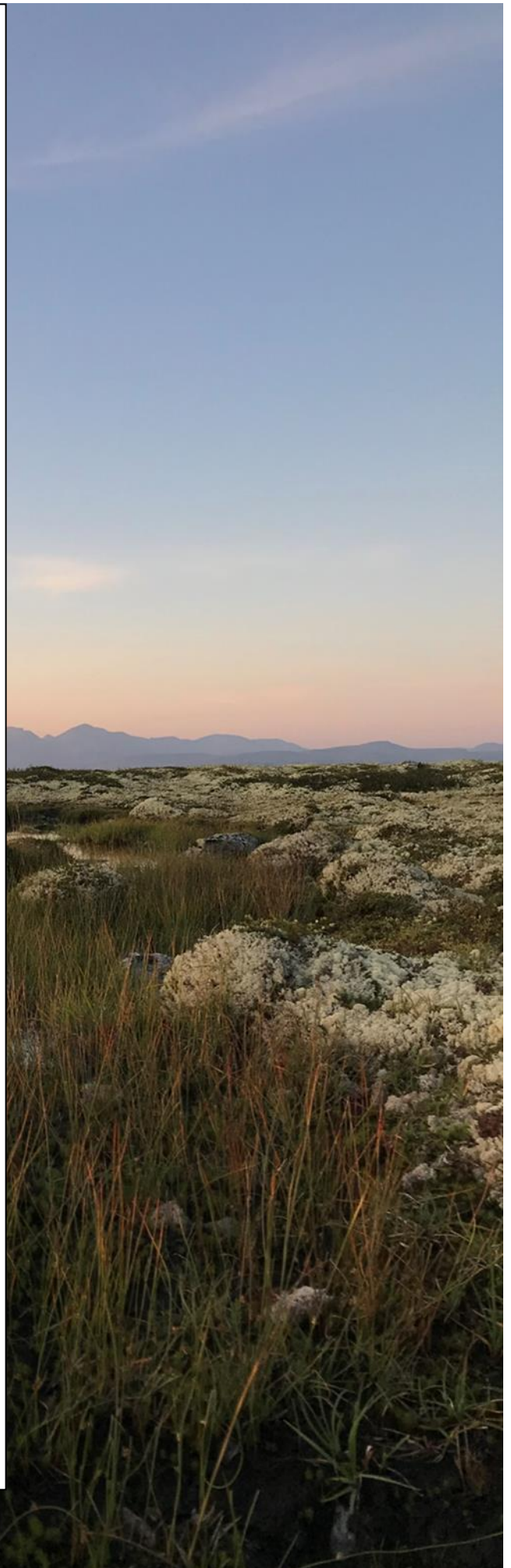
GJØVIK - LAND BARNEVERN

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGENE I
KOMMUNENE GJØVIK, SØNDRE
LAND OG NORDRE LAND



INNLANDET REVISJON IKS

3. mars 2022
2022-263/RG/AK



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Gjøvik – Land barnevern* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalgene i kommunene Gjøvik, Søndre Land og Nordre Land.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført høst/vinter 2021/22 av forvaltningsrevisorene Anette Karenstuen og Reidun Grefsrud. Guro Selfors Lund har kvalitetssikret rapporten

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Lillehammer, 3. mars 2022.



Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig revisor



Anette Karenstuen
Prosjektansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	3
INNHOLDSFORTEGNELSE	4
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	10
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	10
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	11
1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER	12
1.4 STATSFORVALTERENS TILSYN OM UNDERSØKELSER I BARNEVERNET	12
1.5 BARNEVERNREFORMEN	13
2 METODE	14
2.1 VALG AV METODER.....	14
2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET	18
3 OM GJØVIK-LAND BARNEVERN	19
3.1 VERTSKOMMUNESAMARBEIDET GJØVIK – LAND BARNEVERN.....	19
3.2 ORGANISERING AV BARNEVERNSTJENESTEN.....	19
4 STATUS OG UTFORDRINGER I GJØVIK-LAND BARNEVERN.....	21
4.1 UTVIKLING I RESSURSBRUK I BARNEVERNSTJENESTEN.....	21
4.2 UTVIKLING I SAKSMENGDE MV 2015-2020	25
4.3 OPPLEVDE UTFORDRINGER I TJENESTEN	30
5 INTERNKONTROLL.....	34
5.1 ER ROS-ANALYSEN OM GJØVIK-LAND BARNEVERN FULGT OPP?.....	34
5.2 ORGANISERING I BARNEVERNET MED KLAR ANSVARS-/MYNDIGHETSSTRUKTUR OG LEDELSE.....	37
5.3 HAR BARNEVERNET ETABLERT FELLES RETNINGSLINJER OG RUTINER FOR ARBEIDET SITT?	39
5.4 SIKRER BARNEVERNET AT ANSATTE FÅR NØDVENDIG OPPLÆRING?.....	40
5.5 TILTAK SOM SIKRER KVALITETEN PÅ ARBEIDET, F.EKS. LEDEROPPFØLGING, KVALITETSKONTROLL MV?	42
5.6 HAR KOMMUNEDIREKTØREN TILSTREKkelig OVERORDNET KONTROLL MED BARNEVERNET?.....	44
6 SAMARBEID PÅ OVERORDNET NIVÅ.....	47
6.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER	47
6.2 FAKTABESKRIVELSE	50
6.3 REVISJONENS VURDERINGER	59
7 SAMARBEID PÅ TJENESTENIVÅ	63
7.1 TVERRFAGLIG SAMARBEID.....	63
7.2 SAMARBEIDENE TJENESTERS VURDERING AV SAMARBEIDET MED BARNEVERNSTJENESTEN	65
8 OPPSUMMERINGER, KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	71
8.1 OPPSUMMERINGER OG KONKLUSJONER.....	71
8.2 ANBEFALINGER	76
REFERANSER	77
VEDLEGG KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	78

SAMMENDRAG

Formålet med revisjonen er å undersøke i hvilken grad barnevernet har lyktes i å etablere en tjeneste som oppfyller samarbeidsavtalens krav til tjenesten, herunder å sikre at kommunene har forsvarlige tjenester i henhold til lov og forskrift. I dette ligger det også å undersøke om det er etablert samarbeid mellom barnevernstjenesten og det øvrige tjenestetilbudet i kommunene som skal ivareta barn og unge. I tillegg er formålet å kartlegge status samt utviklingen i ressursbruk og saksmengde før og etter etableringen av Gjøvik og Land barneverntjeneste.

Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet samarbeidsavtalen om Gjøvik-Land barnevern, barnevernloven og kommunelovens bestemmelser om internkontroll.

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse og gjennomgang av relevante Kostra-tall, spørreundersøkelse blant ledere av tjenester i kommunene som arbeider med barn/unge og familier og intervju med rådmenn/kommunedirektører og kommunalsjef i Gjøvik, Nordre- og Søndre Land, samt barnevernleder, avdelingsledere, verneombud og tillitsvalgte i barnevernet i Gjøvik-Land.

Problemstillinger med tilhørende hovedkonklusjoner og et utdrag av konklusjonene er gjengitt nedenfor:

Problemstilling 1:

Hvordan er utviklingen i saksmengde og ressursbruk før og etter sammenslåingen til Gjøvik og Land barneverntjeneste?

Når det gjelder saksmengde har vi sett på utviklingen i barn med meldinger, undersøkelser og tiltak i prosent av innbyggere 0-17 år. Over tid har utviklingen i saksmengde vært ulik for de tre kommunene. For Nordre Land kommune er både andel barn med meldinger, undersøkelser og tiltak lavere etter sammenslåingen enn før. For Søndre Land kommune er andel barn med meldinger omtrent på samme nivå i 2020 som før sammenslåingen, mens andel barn med undersøkelser og tiltak er litt lavere. For Gjøvik kommune har saksmengden gått litt opp og ned fra år til år. Det gjelder både andel barn med meldinger, undersøkelser og tiltak. Andelen barn med tiltak er noe redusert i 2019 og 2020.

Vi har kartlagt utviklingen i ressursbruk før og etter sammenslåingen til Gjøvik-Land barnevern ved å se på utviklingen i netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år og pr barn med undersøkelser og tiltak i barnevernet. Tall for utviklingen i ressursbruken viser at nettodriftsutgiftene økte sterkt for Gjøvik kommune fra 2017 til 2018. Det er også økning i nettodriftsutgiftene fra 2018 til 2019.

For Søndre Land og Nordre Land økte ressursbruken sterkt fra 2016 til 2017. Revisjonen antar at oppryddingen etter tilsynet fra fylkesmannen i 2016 kan ha bidratt til utgiftsøkningen i 2017. Nettodriftsutgiftene pr innbygger 0-17 år er litt redusert i 2018 og senere år, noe som sannsynligvis har sammenheng med redusert saksmengde. Nettodriftsutgifter pr barn med undersøkelser og tiltak er i 2018 og senere år omtrent på samme nivå som i 2017.

I 2020 har alle tre kommunene langt høyere utgifter pr innbygger 0-17 år enn landsgjennomsnittet. Vi har fått opplyst at de høye utgiftene for Gjøvik kommune delvis kan forklares av ekstraordinære forhold.

De tre kommunene har en saksmengde som ligger noe over landsgjennomsnittet i 2020, målt i forhold til innbyggere 0-17 år. De tre kommunene har særlig mange barn på tiltak, men også andelen barn med meldinger og andel barn med undersøkelser ligger for to av de tre kommunene litt over gjennomsnittet. Høy saksmengde kan bidra noe til å forklare at kommunene har høyere utgifter enn landsgjennomsnittet. Vi ser imidlertid at de tre kommunene også har langt høyere utgifter pr. barn med undersøkelser og tiltak i barnevernet enn landsgjennomsnittet.

Nøkkeltallet barn med undersøkelser og tiltak pr årsverk viser at de tre kommunene har relativt få barn med undersøkelser og tiltak pr årsverk. Dette nøkkeltallet indikerer at barneverntjenesten har god kapasitet. Nøkkeltallet tar imidlertid ikke hensyn til effekten på kapasiteten av sykefravær.

Problemstilling 2:

Hva er utfordringene innenfor de ulike saksområdene og hvilke konsekvenser har utfordringene for tjenestene?

Ledelse, tillitsvalgte og verneombud I Gjøvik-Land barnevern pekte på at det har vært utfordringer knyttet til organisering og ledelse i barnevernet. Dette er utfordringer som har påvirket hele barnevernstjenesten og ikke spesifikt innen det enkelte saksområdet.

Basert på Kostra og intervju med barnevernet er det utfordringer knyttet til høyt langtidssykefravær, manglende felles lokaler, utarbeidelse og implementering av tilstrekkelige rutiner, uro knyttet til lederskifte og mediasaker og manglende mulighet for videreutdanning og kompetansehevende tiltak som er mest fremtredende.

Sykefravær er og har vært en utfordring i barnevernet i Gjøvik-Land. Det er spesielt langtidsfraværet som er høyt. Det var tidligere ikke praksis for å sette inn vikarer ved fravær i barnevernet, noe som har ført til ekstra belastning for ansatte. Videre har barnevernet i Gjøvik-Land ikke hatt felles lokaler siden våren 2021. Flere i barnevernet beskrev at det var et behov for å samle tjenesten som en felles barneverntjeneste med felles mål.

Det ble pekt på at det etter sammenslåingen i 2018 har vært utfordringer med å utarbeide og implementere tilstrekkelige rutiner og strukturer for å sikre forsvarlig saksbehandling i barnevernet. Videre har det vært utfordringer knyttet til organisering og ledelse og det har vært manglende mål og planer for barnevernet. Lederskifte både i barnevernet og kommuneledelsen, mediasaker i OA og tilsynet fra Statsforvalteren har skapt uro og en oppfattelse av at barnevernet ikke fungerer. På bakgrunn av dette opplever barnevernet at tillitt er en utfordring, både internt i tjenesten, men også for å gjenopprette tillitt til samarbeidspartnere og befolkningen generelt.

KOSTRA viser at Gjøvik-Land barneverntjeneste samlet sett ligger over landsgjennomsnittet når det gjelder kompetanse og det er en større andel som har fagutdanning etter sammenslåingen enn før. Samtidig har det blant ansatte vært et savn etter videreutdanning og kompetansehevende tiltak i tjenesten, da det har vært begrensede muligheter for det.

Problemstilling 3:

I hvilken grad har Gjøvik kommune iverksatt en systematisk internkontroll som sikrer at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovbestemte krav?

Revisjonens hovedkonklusjon er at Gjøvik kommune i mindre grad har iverksatt en systematisk internkontroll som sikrer at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovbestemte krav. Spesielt gjelder dette mangelfull oppfølging av risiko som ble avdekket i utredning av Gjøvik Land barnevern og sikring av faglig forsvarlighet ved utarbeidelse av nødvendige rutiner, ansvars og myndighetsforhold.

ROS-analysen fra utredningen om Gjøvik og Land barnevernstjeneste har ikke blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte etter etableringen av Gjøvik-Land barnevernstjeneste. Revisjonen mener at risiko som ble avdekket forut for etableringen burde vært fulgt bedre opp av kommuneledelsen i forbindelse med beslutningen om hvor raskt det var forsvarlig å etablere samarbeidet.

Det har fra oppstarten av Gjøvik-Land barnevern i 2018 i liten grad vært en organisering i barnevernet med klart ansvars- og myndighetsstruktur og ledelse. Spesielt gjelder dette avdelingsledernivået i barnevernet, der det ble meldt om lite tydelighet om avdelingsleders ansvar og myndighet. Det er vinteren 2022 gjort avklaringer i barnevernet om avdelingsleders ansvarsområder og det er utarbeidet stillingsbeskrivelser for avdelingsledere. Barnevernet er i en prosess med å utarbeide stillingsbeskrivelser for alle stillinger, delegasjonsmatrise og myndighetskart i løpet av våren 2022. Revisjonen mener det er bekymringsverdig at en klar ansvars og myndighetsstruktur i barnevernet først kommer på plass nesten fire år etter oppstarten av barnevernet i Gjøvik-Land.

På nåværende tidspunkt har ikke barnevernet i tilstrekkelig grad etablert felles retningslinjer og rutiner for arbeidet sitt. Spesielt gjelder det rutiner for overordnet internkontroll i barnevernet. Fra oppstarten av Gjøvik-Land barnevern i 2018 frem til sommeren 2021 har barnevernet i mindre grad hatt tilgang til etablerte felles rutiner på grunn av utfordringer med å få rutineene endelig godkjent. Barnevernet er i prosess med å utarbeide og implementere nødvendige rutiner og har en plan for hvilke rutiner som skal utarbeides og når. Ferdigstilte rutiner blir sendt på høring og publisert slik at de er kjent og tilgjengelig for ansatte. Barnevernet har i noen grad etablert kontrolltiltak som sikrer kvaliteten på arbeidet. De har utarbeidet og iverksatt maler og sjekklister for å fange opp mangler innen de enkelte saksområdene.

Barnevernet har ikke i tilstrekkelig grad sikret at ansatte har fått nødvendig opplæring i tiden fra sammenslåingen av barnevernstjenestene frem til nå. Det har ikke vært tilgjengelige midler til ekstern opplæring og kursing noe som har vært etterspurt i tjenesten. Dette er nå åpnet opp for slik at ansatte kan søke om videreutdanning.

Revisjonen vurderer at kommuneledelsen ikke sørger for å få seg forelagt systematisk informasjon og faste rapporteringer som er egnet til å si noe om barneverntjenestens oppgaver blir utført i samsvar med barnevernloven, og eventuelt hvilke avvik som foreligger. Det formidles informasjon gjennom årsrapportering, tertialrapportering og månedsrapportering og i forbindelse med møter. Revisjonen kan ikke se at det i denne informasjonsutvekslingen har vært lagt opp til en systematisk gjennomgang av internkontrollen i barnevernet.

Problemstilling 4:

I hvilken grad er samarbeidet mellom vertskommunen og samarbeidskommunene i samsvar med samarbeidsavtalen?

Vår hovedkonklusjon er at samarbeidet om barnevernstjenesten mellom Gjøvik kommune og samarbeidskommunene Nordre og Søndre Land i mindre grad har blitt fulgt opp i tråd med krav i samarbeidsavtalen.

Samarbeidsavtalen regulerer det grunnleggende mellom partene i et vertskommunesamarbeid. Revisjonen mener at punktene i samarbeidsavtalen som omhandler økonomistyring, rapportering og gjennomføring av Samarbeidsråd ikke har blitt fulgt opp i tråd med krav i samarbeidsavtalen. Når det gjelder kravene om barnevernsleders deltakelse i samarbeidskommunenes kommunestyre og barnevernets bidrag i kommunenes informasjonsarbeid vurderer revisjonen at det i tilstrekkelig grad har blitt fulgt opp.

Samarbeidet fikk en uheldig start ved at det var uenighet mellom vertskommunen og samarbeidskommunene om fordelingsnøkkelen for utgifter knyttet til barnevernet. Mye av dialogen og treffpunktene om barnevernet på kommunedirektør- og rådmannsnivå har handlet om fordelingsnøkkelen og de har i mindre grad hatt samarbeidsmøter i Samarbeidsrådet slik som beskrevet i avtalen. Følgelig har de i liten grad diskutert punktene samarbeidsrådet skal arbeide med ifølge samarbeidsavtalen.

Problemstilling 5:

Hvilke samarbeidsstrukturer er etablert mellom barnevernet og deltakerkommunene på tjenestenivå og hvilke forventninger og behov har de ulike tjenestene til barnevernet?

Barnevernet har etablert fast deltakelse i tverrfaglige fora i alle tre kommuner, videre har de samarbeidsavtaler med NAV-kontorene i Gjøvik, Nordre og Søndre Land. Foruten de etablerte samarbeidsforaene samarbeider de med ulike kommunale tjenesteytere på individnivå.

En betydelig andel av de som svarte på spørreundersøkelsen svarte at bekymringsmeldinger de har sendt barnevernet blir tatt på alvor og fulgt opp, men det var et mindretall som mente at de får tilstrekkelig tilbakemelding fra barnevernet etter meldt bekymring rundt et barn. Spørreundersøkelsen tyder på at flere kommunale tjenesteytere i kommunene ønsker tettere kontakt med barnevernet. En stor overvekt svarte samarbeidet med barnevernet var variabelt, dette gjaldt både samarbeid i saker som gjaldt det enkelte barn og samarbeid på overordnet nivå mellom tjenestene. Det er ifølge svarene fra de ulike tjenestene i kommunen ønske om en ytterligere strukturering av samarbeidet når det gjelder ansvarsfordeling, samhandling og rutiner for informasjonsutveksling slik at de har tilstrekkelig kunnskap om hverandres ansvar og oppgaver.

Anbefalinger:

På grunnlag av vurderinger og konklusjoner har revisjonen følgende anbefalinger:

- Kommuneledelsen bør sørge for at tiltakene i tiltaksplanen som barnevernet har utarbeidet i forbindelse med Statsforvalterens tilsyn blir fulgt opp. Barnevernet har utarbeidet en helhetlig tiltaksplan for tjenesten, tiltaksplanen går lenger enn tilsynet tilsier ved at den inkluderer alle avdelingene i barnevernet. Kommuneledelsen bør spesielt følge opp at barnevernet utarbeider ROS-analyser for samtlige avdelinger, en tydelig ansvars og myndighetsstruktur i barnevernet og en overordnet struktur for internkontroll.
- Barnevernet og kommuneledelsen bør følge spesielt med barnevernets langtidssykefravær og følge opp tiltak barnevernet har iverksatt for å redusere sykefraværet.
- Kommuneledelsen bør for å ivareta ansvaret om internkontroll sørge for å få systematisk informasjon og faste rapporteringer fra barnevernet. Informasjonen må være egnet til å fortelle om barneverntjenestens oppgaver blir utført i samsvar med barnevernloven, og eventuelt hvilke avvik som foreligger.
- Leder i samarbeidsrådet, representert ved kommundirektør i Gjøvik, bør legge til rette for en god dialog med samarbeidskommunene. Dialogen bør sikre at samarbeidskommunene får informasjon om og innflytelse på driften i faglige og økonomiske spørsmål, i samsvar med samarbeidsavtalen.
- Det bør etableres rutiner for å følge opp vertskommunens forpliktelser i henhold til samarbeidsavtalen. Siden barnevernet har ansvar for tre vertskommuneavtaler med mange deltakerkommuner, er det viktig å ha rutiner som sikrer oversikt og kontroll med dette. (Denne anbefalingen er den samme som i revisjonsrapporten om barnevernvakta).
- Det er viktig med ROS-analyser i forkant av etablering av interkommunale samarbeid. Etableringstidspunktet i fremtidige samarbeid bør ikke settes tidligere enn det som er forsvarlig for å kunne følge opp og håndtere risikoforhold som avdekkes.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

1.1.1 BAKGRUNN FOR BESTILLINGEN

Bakgrunnen for kontrollutvalgenes bestilling var et ønske om å følge opp utviklingen i det nyetablerte Gjøvik og Land barneverntjeneste, som ble etablert 1.6.2018. Tjenesten ble organisert som et vertskommunesamarbeid med Gjøvik kommune som vertskommune. Gjøvik kommunes rapportering for 2019 viste at barnevernstjenesten hadde betydelige utfordringer knyttet til kapasiteten og tjenesten hadde et høyt sykefravær. Det ble også rapportert at det hadde vært en sterk økning i meldinger og ressurskrevende saker. I forbindelse med utredningen forut for etableringen av Gjøvik og Land barnevern ble det gjennomført en ROS-analyse der det ble identifisert og vurdert en rekke risikoområder. Flere områder ble vurdert med høy risiko, blant annet forhold som hadde med ledelse, bemanning, rutiner og internkontroll å gjøre.

1.1.2 VEDTAKENE I KONTROLLUTVALGENE

Innlandet Revisjon IKS utarbeidet en foranalyse som ble lagt frem for kontrollutvalgene i kommunene i Gjøvik, Søndre land og Nordre Land i perioden juni - august 2020. På grunnlag av foranalysen vedtok de tre kontrollutvalgene (Søndre Land i sak 45/2020, møte 12.10.20, Gjøvik sak 53/2020, møte 28.9.20 og Nordre Land møte 39/2020, 19.10.20) likelydende vedtak om å bestille et revisjonsprosjekt:

1. «Prosjektplanen godkjennes med følgende problemstillinger:
 - a. Hvordan er utviklingen i saksmengde og ressursbruk før og etter sammenslåingen til Gjøvik og Land barneverntjeneste?
 - b. Hva er utfordringene når det gjelder kapasitet og kompetanse innenfor de ulike saksområdene og hvilke konsekvenser har utfordringene for tjenestene?
 - c. Er det etablert et tilfredsstillende samarbeid mellom vertskommunen og samarbeidskommunene?
 - d. I hvilken grad har Gjøvik kommune iverksatt en systematisk internkontroll som sikrer at barnevernstjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovbestemte krav?
2. Forvaltningsrevisjonsprosjektet gjennomføres innen november 2021 innenfor en tidsramme på 500 timer.
3. Det foreslås følgende kostnadsfordeling:
 - Kontrollutvalget i Gjøvik kommune (50 %)
 - Kontrollutvalget i Nordre Land kommune (25 %)
 - Kontrollutvalget i Søndre Land kommune (25 %)
4. Bestillingen forutsetter at kontrollutvalgene i alle tre deltakerkommunene er oppdragsgivere.»

Statsforvalteren gjennomførte et tilsyn rettet mot undersøkelser i Gjøvik-Land barnevern våren 2021. For å unngå dobbeltarbeid og for å få med oss kommunens rapportering til Statsforvalteren høsten 2021 med plan for å lukke avvikene, ble gjennomføringen av revisjonsprosjektet forskjøvet noen måneder.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

1.2.1 FORMÅL

Formålet med revisjonen er for det første å undersøke i hvilken grad barnevernet har lyktes i å etablere en tjeneste som oppfyller samarbeidsavtalens krav til tjenesten, herunder å sikre at kommunene har forsvarlige tjenester i henhold til lov og forskrift. I dette ligger det også å undersøke om det er etablert samarbeid mellom barnevernstjenesten og det øvrige tjenestetilbudet i kommunene som skal ivareta barn og unge. I tillegg er formålet å kartlegge status, samt utviklingen i ressursbruk og saksmengde før og etter etableringen av Gjøvik og Land barneverntjeneste.

1.2.2 PROBLEMSTILLINGER

Vi har formulert følgende problemstillinger:

1. Hvordan er utviklingen i saksmengde og ressursbruk før og etter sammenslåingen til Gjøvik og Land barneverntjeneste?
2. Hva er utfordringene innenfor de ulike saksområdene og hvilke konsekvenser har utfordringene for tjenestene?
3. I hvilken grad har Gjøvik kommune iverksatt en systematisk internkontroll som sikrer at barnevernstjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovbestemte krav?
4. I hvilken grad er samarbeidet mellom vertskommunen og samarbeidskommunene i samsvar med samarbeidsavtalen?
5. Hvilke samarbeidsstrukturer er etablert mellom barnevernet og deltakerkommunene på tjenestenivå og hvilke forventninger og behov har de ulike tjenestene til barnevernet?

Vi har endret litt på ordlyden i problemstilling 2 og delt problemstillingen om samarbeid i to problemstillinger. Problemstilling 4 omhandler overordnet samarbeid i henhold til samarbeidsavtalen som ble inngått mellom Gjøvik Land som vertskommune og Nordre og Søndre Land som samarbeidskommuner.

Når det gjelder problemstilling 5 har revisjonen endret denne noe som følge av barnevernreformen som trådte i kraft 1. januar 2022. Ny barnevernsreform innebærer mer ansvar til kommunene når det gjelder samordning av tjenestetilbudet til barn og unge og med reformen følger også en endring i barnevernets samarbeidsplikt. Ettersom det er store endringer og prosesser på gang, vil derfor revisjonens fokus være å undersøke hvilke samarbeidsstrukturer som finnes i dag og redegjøre for hvilke forventninger og behov de ulike tjenestene har til barnevernet. Vi vil i mindre grad vurdere hvorvidt nåværende system er tilfredsstillende. Vi mener at en slik tilnærming vil være nyttig i kommunenes videre arbeid med å etablere barnevernreformen.

1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier utgjør en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten. De skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder innenfor den aktuelle tidsperioden. Kilder for revisjonskriterier er i hovedsak:

- Gjøvik og Land barnevern – Samarbeidsavtale (2018 og 2020).
- Barnevernloven.
- Kommunelovens bestemmelser om internkontroll.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om internkontroll.
- «Orden i eget hus» - Kommunedirektørens internkontroll, praktisk veileder utarbeidet av KS (2020).

Revisjonskriteriene er utledet og konkretisert for den enkelte problemstilling i kapitlene 5 og 6. Det er ikke utledet revisjonskriterier for de to første problemstillingene og problemstilling 5, da disse er beskrivende.

1.4 STATSFORVALTERENS TILSYN OM UNDERSØKELSER I BARNEVERNET

Statsforvalteren i Innlandet gjennomførte tilsyn med Gjøvik kommune fra 03.05.21 til 07.05.21. Statsforvalteren undersøkte om Gjøvik kommune sørger for at barneverntjenestens undersøkelser blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav, slik at barna får trygge og gode tjenester. Statsforvalteren undersøkte også om barneverntjenestens håndtering av undersøkelsene under Covid-19 pandemien hadde vært og er forsvarlig. Tilsynet ble gjennomført som del av et landsomfattende tilsyn initiert av Statens Helsetilsyn.

Statsforvalterens konklusjon: *«Gjøvik kommune har ikke et styringssystem som sikrer at barneverntjenestens undersøkelser blir gjennomført til rett tid og med god nok faglig kvalitet. Kommunen sikrer heller ikke nødvendig dokumentasjon av barnevernfaglige og juridiske vurderinger underveis og til slutt i undersøkelsen, herunder vurderinger av barnets beste. Dette er brudd på barnevernloven § 4-3 og forvaltningsloven § 17, jf. barnevernloven S6-1 og barnevernloven 2-1 andre ledd jf. kommuneloven § 25-1. Det er også brudd på barnevernloven § 4-1.»*

Statsforvalterens tilsyn er gjennomført som systemrevisjon. Det innebærer at Statsforvalteren har ført tilsyn med hvordan kommunen styrer og leder arbeidet med om barneverntjenesten oppfyller de aktuelle lovkravene.

Gjøvik kommune fikk frist til 15.10.21 for å følge opp påpekte lovbrudd. Statsforvalteren ba Gjøvik kommune om å legge frem en plan for hvordan lovbruddene vil bli rettet. Planen skulle som minimum inneholde følgende:

- Tiltak som skal settes i verk for å rette lovbruddene.
- Hvordan ledelsen vil følge med på og kontrollere at tiltakene blir iverksatt.
- Hvordan ledelsen vil gjennomgå om tiltakene fører til forventet endring.
- Når kommunen vil forvente at lovbruddene skal være rettet og hvilke frister som blir satt for å sikre fremdrift.

Barneverntjenesten fikk etter dialog og avklaring med Statsforvalteren utsatt frist for oversendelse av plan til 01.12.2021. Barnevernleder fortalte at barnevernet har gjort en helhetlig gjennomgang i arbeidet med tiltaksplanen, der de også har sett på systemer og rutiner i de andre avdelingene i tjenesten.

Revisjonen har mottatt tiltaksplanen som ble oversendt Statsforvalteren. Både tilsynsrapporten og barnevernets tiltaksplan omtales senere i rapporten.

1.5 BARNEVERNREFORMEN

Fra 1. januar 2022 trådte barnevernreformen i kraft og ny barnevernlov skal tre i kraft i løpet av 2023. Som følge av dette er pågående endringer på barnevernsområdet når det gjelder krav til kommunen og barneverntjenesten.

Målet med barnevernreformen er at kommunene skal styrke sitt arbeid med tidlig innsats og forebygging, og at hjelp skal bli bedre tilpasset barn og familiers behov.

Fra 1. januar 2022 ble § 3-1 i gjeldende barnevernlov endret.² Tidligere ga lovens § 3-1 *barnevernet* et spesielt ansvar for å søke og avdekket omsorgssvikt. Denne er nå erstattet av en plikt for *kommunen* til å samordne sitt tjenestetilbud overfor barn og familier. Kommunestyret skal selv vedta en plan for det forebyggende arbeidet. Hovedformålet med endringen er å understreke og styrke kommuneledelsens ansvar for den overordnede styringen av barnevernstjenesten. Ny lov presiserer på den måten at barnevernstjenestens ansvar er å gi hjelp, omsorg og beskyttelse *når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd* (§ 3-1).¹

Gjeldende barnevernlov fra 1992 § 3-2 andre ledd sier at *«barnevernstjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.»* Bestemmelsen omhandler både samarbeid i enkeltsaker og samarbeid utover oppfølgingen av det konkrete barn. Videre er bestemmelsen generell og omfatter alle instanser som barnevernstjenesten har nytte av å samarbeide med.

Gjennom ny bestemmelse i barnevernloven trekkes det klarere grenser mellom barnevernstjenesten og andre tjenesters ansvar. Det fremgår av ny lov som ble vedtatt i stortinget i juni 2021 og trer i kraft i 2023⁴ at barneverntjenestens samarbeidsplikt først inntreffer *når det er nødvendig* for å gi barnet et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.

I forarbeidene til ny barnevernlov (Prop. 133L s. 465) står det: *«For at velferdstjenestene skal kunne etablere et godt samarbeid i enkeltsaker, må tjenestene ha etablert gode samarbeidsstrukturer og rutiner for informasjonsutveksling. Videre må de ulike tjenestene ha tilstrekkelig kunnskap om andre tjenesters ansvar og oppgaver.»* Videre står det at samarbeid på systemnivå mellom tjenester som arbeider med barn og unge er viktig for at de ulike velferdstjenestene skal være i stand til å avdekke barn og unges behov for tverrfaglige tjenester så raskt som mulig.

Datagrunnlaget til rapporten er innhentet høsten 2021 og endringer av 1. januar 2022 i barnevernloven er ikke grunnlag for revisjonskriterier i rapporten. Vi mener allikevel det er relevant å ha med noe informasjon om barnevernreformen.

¹ Nasjonal barnevernkonferanse 2021 (minutt 2.04)

2 METODE

2.1 VALG AV METODER

I dette kapittelet beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i våre undersøkelser.

Oppstartsmøtet for prosjektet ble avholdt 07. september 2021 med konstituert rådmann Marit Lium Dahlborg og konstituert barnevernleder Elin Jøraasen fra Gjøvik kommune, og forvaltningsrevisorene Reidun Grefsrud og Anette Karenstuen fra Innlandet Revisjon. Referat fra oppstartsmøtet ble sendt for verifisering.

Valg av metoder tar utgangspunkt i hvilke problemstillinger som skal undersøkes. Faktaopplysninger i rapporten er i hovedsak innhentet ved intervju og dokumentanalyse av relevante dokumenter fra Gjøvik-Land barnevern. Det er i tillegg brukt spørreundersøkelse for å undersøke problemstillingen som omhandler samarbeid på tjenestenivå.

På grunn av koronapandemien er deler av intervjuene gjennomført via Teams. Metode og gjennomføring for den enkelte problemstilling er nærmere beskrevet nedenfor.

2.1.1 PROBLEMSTILLING 1

For å sammenligne ressursbruk og saksmengde før og etter sammenslåingen i 2018 er det nødvendig å benytte data fra alle de tre kommunene. Vi har funnet at den enkleste og minst arbeidsomme måten å gjøre dette på er å benytte data fra Kostra. I tillegg har vi innhentet regnskapsdata (årsavregninger) for Gjøvik-Land barnevern fra økonomiavdelingen i Gjøvik kommune. Vi har også sett på dokumentasjonen fra møte i formannskapet i Gjøvik 22.9.21 der forholdene rundt kostnadene i barnevernet er belyst.

Gjennomgangen er lagt på et relativt overordnet nivå. Vi kunne gått grundigere inn i flere detaljer for evt. å forklare utviklingen, men har vurdert at det er vanskelig uten å bruke mye ressurser blant annet til å vurdere kvaliteten på innrapporterte Kostra-tall i perioden 2017-2020. Vi vurderer at nytteverdien av dette ikke ville stå i forhold til ressursinnsatsen.

Vi viser også til at det ifølge kommunestyrets sak 159/20, i møte 29.10.20, etter årsoppgjøret 2021 skal gjennomføres en uavhengig økonomigjennomgang av tjenesten. Hensikten med gjennomgangen skal være å etterprøve om den valgte fordelingsnøkkelen gir et riktig bilde av kostnader og ressursinnsats i barnevernets arbeid i de samarbeidende kommunene.

2.1.2 PROBLEMSTILLING 2

For å undersøke hva som er utfordringene innenfor de ulike saksområdene i barnevernet og hvilke konsekvenser utfordringene har for tjenestene har vi intervjuet ledelse, verneombud og tillitsvalgte i barnevernstjenesten.

Hensikten med intervjuene var å få en helhetlig forståelse for de utfordringene som har vært og fortsatt er i barnevernet, og hvilke konsekvenser dette har for barnevernet. Vi har i tillegg brukt tilstandsrapporten for Gjøvik og Land barnevern 2021 og tilsynsrapporten fra Statsforvalteren som informasjonskilder.

Det ble gjennomført to individuelle intervjuer via Teams med barnevernleder Elin Jøraasen, den 25.11.2021 og 11.02.2022, i tillegg til oppstartsmøtet.

Det ble gjennomført individuelle intervjuer via Teams i januar 2022 med:

- Avdelingsleder for vakt og mottak Therese Wobbes
- Avdelingsleder for undersøkelse Inger Ellen Ulsaker
- avdelingsleder veiledningsteam/rådgiver fagutvikling Hege Killi
- Avdelingsleder Tiltak Anette Rosenlund
- Avdelingsleder plassering og ettervern Anne Grete Baldishol.

Revisjonen gjennomførte gruppeintervju via Teams med verneombud og tillitsvalgte i januar 2022. Det er to verneombud og to tillitsvalgte (Fagforbundet og Fellesorganisasjonen) i barnevernet i Gjøvik-Land. På grunn av sykdom/permisjon så deltok et verneombud og to tillitsvalgte i intervju. Vi fikk tilbakemelding fra tillitsvalgte og verneombud at spørsmålene som ble sendt i forkant av intervjuet var blitt gjort tilgjengelige for de ansatte og at det var bedt om innspill, noe de hadde fått. Referatet ble også sendt til flere i tjenesten for verifisering.

Samtlige fikk utsendt spørsmålene i forkant av intervjuet og har verifisert referatene.

2.1.3 PROBLEMSTILLING 3

For å undersøke i hvilken grad Gjøvik kommune har iverksatt en systematisk internkontroll i barneverntjenesten har vi brukt intervju og dokumentanalyse som metode.

Revisjonen har gjennomført intervju med barnevernleder, avdelingsledere, tillitsvalgte og verneombud som nærmere beskrevet under punkt 1.4.2 der temaet for intervju også omhandlet barnevernets arbeid med internkontroll og oppfølgingen av ROS-analysen fra utredningen av Gjøvik-Land barnevern.

Følgende dokumenter har blitt gjennomgått i forbindelse med problemstilling 3:

- ROS-analysen fra utredningen av Gjøvik-Land barnevern
- Tilstandsrapport fra barnevernet i Gjøvik-Land 2021
- Rapport fra Statsforvalterens systemtilsyn med barnevernstjenesten sitt arbeid med undersøkelsessaker
- Plan for lukking av avvik etter systemrevisjon (plan for hvordan Gjøvik og Land barnevernstjenesten skal rette lovbrudd etter Statsforvalterens systemtilsyn).
- Dokumentet «Formålsoverrettede stillingsbeskrivelser for tjeneste barnevern» fra Gjøvik kommune

2.1.4 PROBLEMSTILLING 4

For å undersøke om samarbeidet mellom vertskommunen og deltakerkommunene er i tråd med krav i samarbeidsavtalen har revisjonen brukt dokumentanalyse og intervju som metode.

Revisjonen har gått gjennom følgende dokumenter:

- Tertialrapport for 1. og 2. tertial 2019 for Søndre og Nordre Land.
- Tertialrapport for 1. tertial 2020 for Søndre og Nordre Land og tertialrapport for 2. tertial for Søndre Land.
- Tertialrapport for 1. tertial 2021 i Søndre Land, og tertialrapport for 2. tertial 2021 for Søndre og Nordre Land.
- Årsrapporter/årsmelding for 2019 for samtlige av kommunene og årsmelding for 2020 for Gjøvik kommune.
- Tilstandsrapport for 2020 og 2021 fra Gjøvik og Land barnevern.
- Referat fra samarbeidsråd 16. juni 2021.
- Dokumentasjon fra møte om budsjettprosess i samarbeidsrådet 16.09.2021.

Vi gjennomførte intervju med deltakere i samarbeidsrådet i november 2021. Hensikten med intervjuene var å belyse hvordan samarbeidet om vertskommuneavtalen fungerer. I den grad ansvaret for å følge opp samarbeidet om barnevernstjenesten var delegert til kommunalsjef ba vi om at kommunalsjef deltok i intervjuet. Revisjonen har intervjuet følgende personer i forbindelse med denne problemstillingen:

- Kommunedirektør Ola Helstad, leder for skole og PPT Anne Mari Kind og økonomisjef John Løvmoen i Nordre Land kommune.
- Rådmann i Søndre Land kommune Arne Skogsbakken (vi har mottatt informasjon pr. e-post fra kommunalsjef i Søndre Land Inger Hagen).
- Konstituert rådmann Marit Lium Dahlborg og konstituert kommunalsjef for oppvekst Reidun Karlsen i Gjøvik kommune.
- Barnevernleder Elin Jøraasen.

Det var en egen sekvens i spørreundersøkelsen som omhandlet informasjon fra barnevernet til tjenester som arbeider med barn og unge. Svarene fra denne sekvensen er brukt for å besvare problemstillingen.

2.1.5 PROBLEMSTILLING 5

Vi har brukt spørreundersøkelse som metode for å undersøke hvordan andre relevante tjenester i deltakerkommunene vurderer samarbeidet med barnevernet. Spørreundersøkelsen var rettet til ledere av enheter som yter tjenester til barn og unge i Gjøvik, Søndre Land og Nordre Land. Spørreundersøkelsen er supplert med intervjuer av kommunedirektør/rådmenn i de tre kommunene, barnevernsleder, avdelingsledere i barnevernet og intervju med tillitsvalgte og verneombud i barnevernet.

Grunnlag for valg av respondenter var oversikt fra kommunene over styrere i barnehager, rektorer på kommunale og private grunnskoler, leder(e) på helsestasjon, leder PPT, NAV-leder(e), samt leder for psykisk helse og rus eller tilsvarende i kommunen. Vi ba i tillegg om kontaktinformasjon til ledere av andre aktuelle enheter i kommunene

som yter tjenester til barn og unge. Revisjonen fikk kontaktopplysninger til 17 respondenter fra Søndre Land kommune, 12 respondenter fra Nordre Land kommune og 52 respondenter fra Gjøvik kommune.

Spørreundersøkelsen ble sendt på e-post til 81 respondenter via verktøyet SurveyXact 15. desember 2021. Det ble sendt to påminnelser, henholdsvis 20. desember 2021 og 4. januar 2022.

Kommunens administrasjon ble orientert om spørreundersøkelsen før den ble sendt ut og fikk mulighet til å komme med innspill til eventuelle spørsmål de ønsket å inkludere i spørreundersøkelsen.

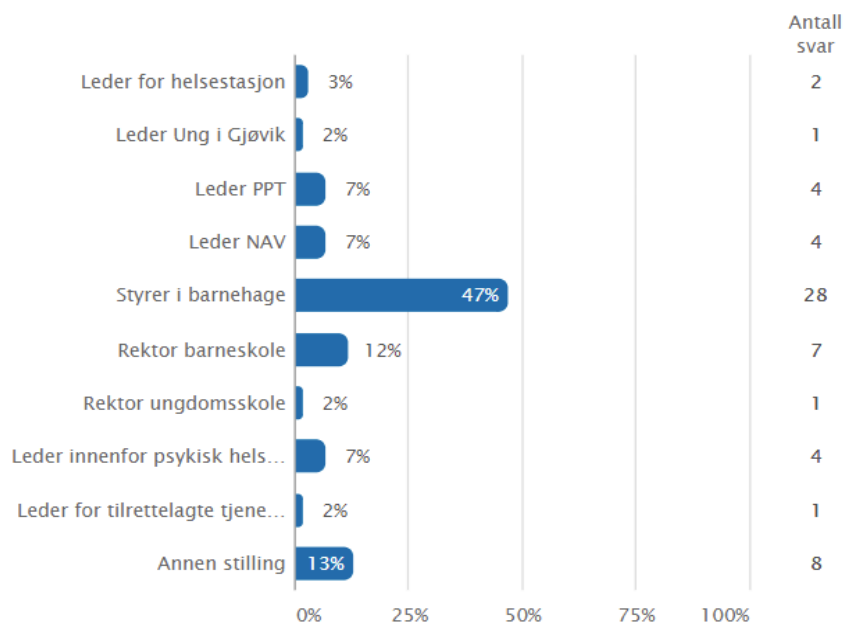
Av 81 aktuelle respondenter var det totalt 55 som fullførte undersøkelsen. I tillegg var det fem respondenter som svarte på deler av undersøkelsen. Totalt gir det en svarprosent på 74 %. Vi anser svarene som tilstrekkelige for å gi et bilde av hvordan samarbeidene tjenester vurderer samarbeidet med barnevernet. En overvekt av respondentene er fra Gjøvik kommune, noe som kan påvirke resultatene. Revisjonen vil derfor trekke frem der det eventuelt er tydelige forskjeller mellom svarene fra kommune til kommune.

I Nordre Land svarte 10 av 12 respondenter, dette var leder for helsestasjon, leder PPT, leder NAV, styrer i tre barnehager, en rektor barneskole, en rektor ungdomsskole, en leder psykisk helse og rus og fagkoordinator for tjenesteutvikling 0-24.

I Søndre Land svarte 11 av 17 respondenter, dette var to leder av PPT, fem styrere i barnehage, en rektor barneskole, konstituert NAV leder, spesialpedagog barnehage og koordinator forebyggende arbeid SLT. Imidlertid var det noe frafall i løpet av spørreundersøkelsen fra respondentene i Søndre Land og ved flere spørsmål er det kun fem som har svart fra Søndre Land.

I Gjøvik svarte 39 av 52 aktuelle respondenter, dette var leder for helsestasjon, leder Ung i Gjøvik, Leder PPT, fire NAV-ledere, 20 styrere i barnehager, fem rektorer barneskole, en rektor kombinert barne- og ungdomsskole, tre ledere innen psykisk helse og rus, leder for tilrettelagte tjenester, en familieveileder kommunal flyktning tjeneste og en fagansvarlig.

Barnehagene er godt representert ved at 47 av respondentene er styrer i barnehage, og deres svar teller derfor mye. Dette er forsøkt balansert ved at revisjonen trekker frem de forskjellene som fremkom mellom tjenestene i de åpne kommentarfeltene som var knyttet til hver spørsmålsfrekvens.

Respondenter fordelt på enheter:

De åtte som har svart i kategorien annen stilling er:

- Konstituert NAV leder/veileder NAV
- Avdelingsleder NAV
- Rektor kombinert barne- og ungdomsskole
- Spesialpedagog barnehage
- Fagansvarlig
- Koordinerende forebyggende arbeid barn og unge + SLT
- Fagkoordinator tjenesteutvikling 0-24
- Familieveileder i kommunal flyktning tjeneste

2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

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

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta. Det har vært lederskifter i stillingene som rådmann, kommunalsjef for oppvekst og barnevernsjef i løpet av 2021 og 2022. Revisjonen har ikke intervjuet tidligere barnevernleder, kommunalsjef for oppvekst eller rådmann.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivarettatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

3 OM GJØVIK-LAND BARNEVERN

Innledningsvis beskriver vi kort vertskommunesamarbeidet Gjøvik-Land barnevern og hvordan barneverntjenesten er organisert.

3.1 VERTSKOMMUNESAMARBEIDET GJØVIK – LAND BARNEVERN

De tre kommunene Gjøvik, Søndre Land og Nordre Land fattet vedtak om å gå inn i en prosess om et fremtidig Gjøvik - Land barnevern i november 2017. Det ble i perioden desember 2017 - februar 2018 gjennomført en utredningsprosess. Utredningen er datert 21. februar 2018 og legger vekt på de utfordringer en framtidig barneverntjeneste vil stå overfor som følge av den kommende barnevernreformen. Det argumenteres med at en større enhet vil kunne ha mulighet til å knytte til seg faggrupper med ulik kompetanse for å imøtekomme framtidige krav og forventninger.

Gjøvik – Land barneverntjeneste ble etablert 1.6.2018 som et vertskommunesamarbeid hjemlet i § 28b i kommuneloven av 1992. Samarbeidsavtalene mellom Gjøvik kommune som vertskommune og samarbeidskommunene Søndre Land og Nordre Land ble behandlet og vedtatt i de tre kommunene i mars 2018. Gjøvik kommune hadde i 2017 inngått egne vertskommuneavtaler om fosterhjemstilsyn² og barnevernvakt³ gjeldende fra 1.1.2018. Vertskommuneavtalen om Gjøvik-Land barnevern inkluderer samarbeid om barnevernvakt og fosterhjemstilsyn.

Vertskommuneavtalen om Gjøvik – land barnevern ble revidert høsten 2020 og nye samarbeidsavtaler ble vedtatt av deltakerkommunene i oktober/november 2020⁴. Bakgrunnen for revisjonen av avtalen var først og fremst uenighet om fordelingsnøkklene og behov for å endre disse. Den nye samarbeidsavtalen er hjemlet i § 20-4 i kommuneloven av 2018.

3.2 ORGANISERING AV BARNEVERNSTJENESTEN

Den administrative ledelsen i Gjøvik kommune består av rådmann, assisterende rådmann og fem kommunalsjefer. Kommunalsjefene forvalter rådmannens fullmakter på sine ansvarsområder. Barneverntjenesten ligger under kommunalsjef for sektor oppvekst. Kommunalsjefen har videredelegert myndighet over barnevernloven til barnevernsjef.

Det har vært skifte i stillinger som rådmann, kommunalsjef oppvekst og barnevernsjef i løpet av 2021 – vinter 2022. Tidligere rådmann sluttet sommeren 2021. Marit Lium Dahlborg har vært fungerende rådmann inntil ny rådmann Kari Sollien var på plass i januar 2022. Reidun Karlsen har vært konstituert kommunalsjef fra sommeren

² Deltakerkommuner i tillegg til Gjøvik, Søndre land og Nordre Land er Østre Toten og Vestre Toten.

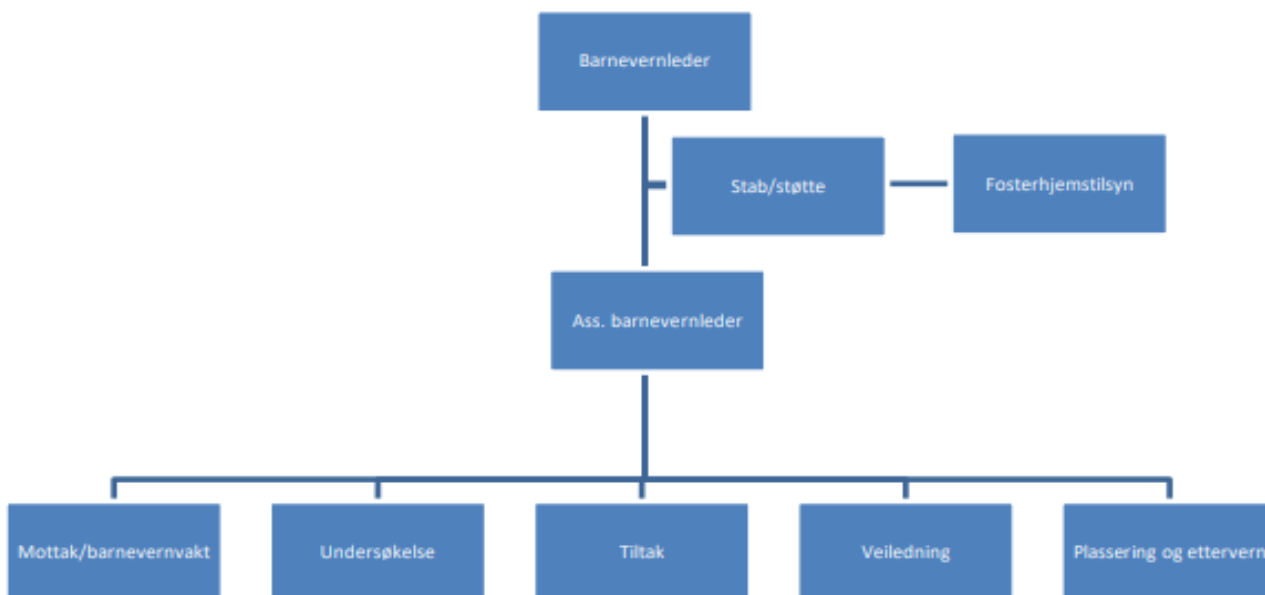
³ Deltakerkommuner i tillegg til Gjøvik, Søndre Land og Nordre Land er Øste Toten, Vestre Toten, Lunner og Gran.

⁴ Gjøvik i sak 159/20 i møte 29.10.20, Søndre Land i sak 70/20 i møte 26.10.20, Nordre Land i sak 89/20 i møte 12.11.20.

2021 frem til 01.01.22. Ny kommunalsjef tiltrår i mars 2022. Elin Jøraasen har vært konstituert barnevernsjef fra våren 2021 til hun høsten 2021 ble tilsatt som barnevernsleder. Elin Jøraasen var tidligere assisterende barnevernsjef.

Barnevernstjenesten er organisert i fem avdelinger, mottak, undersøkelse, tiltak, plassering og avdeling for veiledning. Hver avdeling består av avdelingsleder og saksbehandlere eller veiledere. Avdelingsleder har delegert fag-, personal- og økonomiansvar innenfor eget område. Ifølge tilstandsrapport 2022 er det 60,6 årsverk i Gjøvik og Land barnevernstjeneste fordelt på 68 ansatte.

Barnevernstjenesten driver Gjøvikregionen fosterhjemstilsyn med 3,6 årsverk og Gjøvik interkommunale barnevernvakt med 4 årsverk.



Barnevernet har siden 1. mai 2021 stått uten fast arbeidssted til alle ansatte. Situasjonen er løst ved bruk av hjemmekontor, tildelte arbeidsplasser i rådhuset og deler av bygget på Øverby. Fra mars 2022 skal barnevernet flytte inn i nye lokaler på Øverby.

4 STATUS OG UTFORDRINGER I GJØVIK-LAND BARNEVERN

Hensikten med dette kapitlet er å besvare problemstilling 1 og 2:

1. *Hvordan er utviklingen i saksmengde og ressursbruk før og etter sammenslåingen til Gjøvik og Land barneverntjeneste?*
2. *Hva er utfordringene innenfor de ulike saksområdene og hvilke konsekvenser har utfordringene for tjenesten?*

Vi har belyst problemstilling 1 og deler av problemstilling 2 ved innhenting og analyse av statistikk og regnskapsdata. Utfordringene for de ulike saksområdene og konsekvenser for tjenestene er beskrevet ved intervjuer med ledere og saksbehandlere. Statsforvalterens tilsynsrapport om undersøkelser i barnevernet fra våren 2021 er også relevant når det gjelder å beskrive utfordringer. Vi har derfor vist til tilsynsrapporten i framstillingen nedenfor.

Problemstillingene er beskrivende, og vi har derfor ikke utledet revisjonskriterier.

4.1 UTVIKLING I RESSURSBruk I BARNEVERNTJENESTEN

4.1.1 BARNEVERNET 2020

Utgifter til barnevernet 2020

Av årsavregningen for 2020 går det frem at utgiftene for Gjøvik – Land barnevern beløp seg til knapt 117 mill. kroner som er fordelt mellom de tre kommunene som vist i tabell 3.1. I tillegg betaler Søndre Land og Nordre Land et vertskommunetilskudd til dekning av Gjøvik kommunes indirekte utgifter (f.eks regnskapsføring, fakturering mv) på i alt 765.000 kroner.

Tabell 4.1 Utgifter Gjøvik-Land barnevern 2020. Kilde: Tallene hentet fra årsavregning 2020, Gjøvik kommune

	Gjøvik	Nordre Land	Søndre land	Sum
Administrasjon og saksbehandling	24 215 790	7 844 598	7 117 215	39 177 603
Barnevernstiltak	53 337 460	13 161 713	11 257 059	77 756 232
Sum	77 553 249	21 006 311	18 374 274	116 933 835
Vertskommunetilskudd		401 113	363 920	765 033

Kostnadsnøkklene ble endret i forbindelse med ny samarbeidsavtale inngått høsten 2020. Det fremgår av den nye kostnadsnøkkelen at 25% av administrasjonskostnadene fordeles likt mellom kommunene og at 75% fordeles etter folketall. Kostnader knyttet direkte til brukere dekkes av den kommunen som har ansvaret for barnet. Søndre og Nordre Land betaler i tillegg et vertskommunetilskudd til dekning av indirekte kostnader.

Det går fram av årsavregningen at Gjøvik kommune i 2020 i tillegg til disse utgiftene også hadde en utgift på ca 10 mill. kroner til dekning av ekstraordinære utgifter for barnevernvakta for 2018, 2019 og 2020.

Saksmengde i 2020

Tabell 4.2 Oversikt over meldinger, undersøkelser og tiltak 2020. Kilde: Gjøvik kommune: Tilstandsrapport 2021

	Gjøvik	Nordre Land	Søndre land	Sum
Antall mottatte meldinger	460	69	89	618
Antall nye undersøkelser	266	50	55	371
Antall barn med hjelpetiltak	137	26	20	183
Barn i fosterhjem og på institusjon	72	15	16	103
Antall unge 18-25 som mottar ettervern	47	16	7	70

Avdeling for mottak og vakt mottar bekymringsmeldinger fra privatpersoner og offentlige instanser. Bekymringsmeldinger skal behandles innen en uke. I 2020 er det registrert 618 bekymringsmeldinger for de tre kommunene samlet.

Dersom bekymringsmeldingen gir rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, skal barneverntjenesten undersøke forholdet. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder. I 2020 gjennomførte avdeling for undersøkelse 371 nye undersøkelser.

Når barnet har behov for det skal barneverntjenesten sørge for hjelpetiltak for barnet og familien. Hjelpetiltakene er frivillige. Det var 183 barn med hjelpetiltak i 2020. Tiltakene omfatter ulike former for veiledning av foreldre, avlastnings- og besøkstiltak og samarbeid med andre tjenester. Barneverntjenesten har en egen veilederavdeling. Det skal foreligge tiltaksplan for barn/familier med hjelpetiltak.

Avdeling for plassering og ettervern har ansvar for å følge opp alle barn som bor utenfor egen familie. Dette var 103 barn i 2020. Noen av disse barna er plassert frivillig og noen etter omsorgsovertakelse. Ved omsorgsovertakelse (gjelder 65 av plasseringene) skal barnevernet utarbeide omsorgsplan og gjennomføre minimum 4 besøk pr år.

Alle ungdommer som har hatt aktive barnevernstiltak fram til de fyller 18 år tilbys ettervern. 70 ungdommer mottok ettervern i 2020.

4.1.2 RESSURSBRUK I BARNEVERNET 2015-2020 BELYST VED KOSTRA-TALL

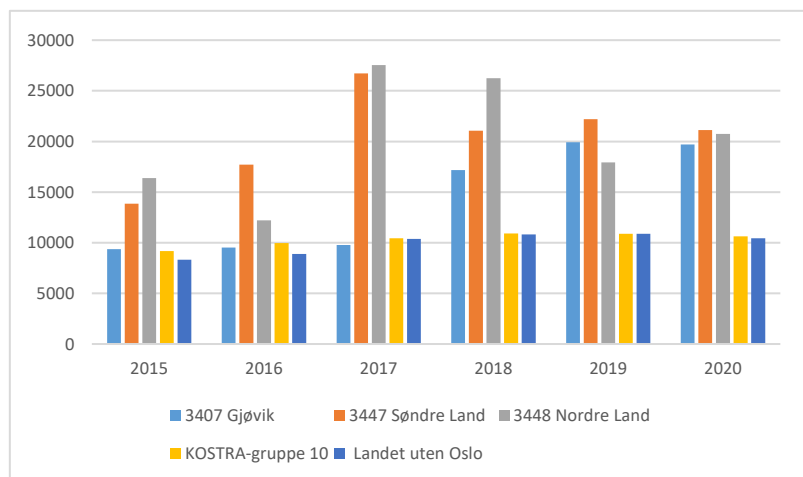
Netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år

Av utredningen som ble utarbeidet forut for sammenslåingen⁵ går det fram at det var en forventning om å spare ressurser på å etablere et felles barnevern. Det vises til økte faglige krav og oppgaver for barnevernet som vil føre til økte utgifter. Arbeidsgruppa mente imidlertid at økningen ville bli mindre ved sammenslåing enn om hver kommune måtte møte disse utfordringene hver for seg.

⁵ Utredning av Gjøvik-Land barneverntjeneste med Gjøvik kommune som vertskommune. 21 februar 2018.

I figur 4.1 har vi vist utviklingen i netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år i perioden 2015 – 2020 for kommunene Gjøvik, Søndre land og Nordre Land, samt for kostragruppe 10⁶ og landsgjennomsnittet uten Oslo.

Gjøvik-Land barnevern ble slått sammen med virkning fra 30.6.2018. Tallene fra 2018 er dermed sammensatt av tall fra Gjøvik kommune og Land barnevern før sammenslåingen og tall fra Gjøvik-Land barnevern etter sammenslåingen.



Figur 4.1 Utvikling i nettodriftsutgifter barnevern pr innbygger 0-17 år. Kilde: Kostra.

Statistikken viser at Gjøvik kommunes nettodriftsutgifter til barnevern økte sterkt fra 2017 til 2018 og at utgiftene har holdt seg på et høyt nivå sammenlignet med landet og kostragruppe 10 i årene 2018-2020.

Vi har spurt administrasjonen i Gjøvik kommune om de har analysert hva som er årsaken til den sterke økningen i kommunens utgifter til barnevern. Økonomisjefen har i svar til oss vist til at det har vært en gjennomgang i felles formannskapsmøte 22.9.2021. Han viste til at Gjøvik kommunes utgifter til barnevern i 2020 lå ca 35,1 mill. kroner over utgiftene for kommunegruppe 10. Han viser til at utgifter til bofelleskap for enslige mindreårige flyktninger (BOFIN), forhold rundt barnevernvakta og en ekstraavgift som følge av «Avlasterdommen⁷.» forklarer omtrent 28,5 mill. kroner. Selv om en korrigerer for disse forholdene er utgiftene likevel relativt høye og i formannskapsmøtet ble det redegjort for hva som evt. kan gjøres for å bidra til redusert ressursbruk innenfor barnevernet.

Kostrar tall viser at det var en sterk økning i nettodriftsutgifter pr innbygger 0-17 år fra 2016 til 2017 for kommunene Søndre Land og Nordre Land. Utgiftsnivået i 2017 var svært høyt sammenlignet med landsgjennomsnittet. Nettodriftsutgifter pr innbygger 0-17 år har gått litt ned i begge kommunene i perioden 2018-2020, men nivået er fremdeles relativt høyt. Revisjonen antar at reduksjonen i nettodriftsutgifter pr innbygger 0-17 år i perioden 2018 -2020 har sammenheng med redusert saksmengde (jf. kapittel 4.2).

⁶ Kommuner med 30.000 – 44999 innbyggere. Søndre Land og Nordre Land er i kommunegruppe 4 og 1. Disse to gruppene inneholder kommuner med mellom 2000 og 9999 innbyggere. I kommunegruppe 1 er kommuner med lave bundne kostnader og høye korrigerede inntekter, mens i kommunegruppe 4 er kommuner med lave bundne kostnader og lave korrigerede inntekter. Vi har ikke tatt med disse gruppene i sammenligningen da det ikke gir så mye ny informasjon.

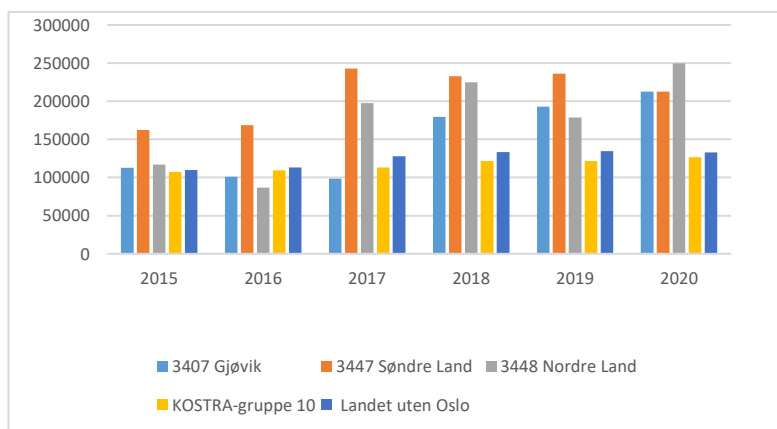
⁷ I avlaster II-dommen fra juni 2016 slo Høyesterett fast at avlaster normalt er å regne som arbeidstakere, og ikke oppdragstakere, slik praksis har vært.

Vertskommunesamarbeidet Land barneverntjeneste ble opprettet fra 1.3.2015. Nordre land var vertskommune for denne tjenesten fram til opprettelsen av Gjøvik-Land barneverntjeneste. 30.6.18. Det forelå en tilsynsrapport fra fylkesmannen 9.6.17⁸ som konkluderte med store avvik i barneverntjenesten. Selve tilsynet pågikk i 2016 og fra desember 2016 jobbet Land barneverntjeneste med å sikre tjenesten og rette opp avvikene. Vi antar at utgiftsnivået i Søndre og Nordre Land før sammenslåingen med Gjøvik kan ha vært påvirket av denne oppryddingen.

Netto driftsutgifter pr barn med undersøkelser eller tiltak

I utredningen til kommunestyrets sak 159/2020 om revidert samarbeidsavtale for Gjøvik og Land barneverntjeneste vises det til at utgiftene har blitt høyere enn før sammenslåingen og at utgifter til barnevern pr. innbygger er høyere enn landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommunegrupper. Det vises i utredningen til at dette må sees opp mot at behovet for barneverntjenester er høyere i Gjøvik-Landregionen enn for landsgjennomsnittet i 2019. Det vises i den forbindelse til utviklingen i meldinger.

Figur 4.2 viser utviklingen i netto driftsutgifter pr barn med undersøkelser eller tiltak i barnevernet i perioden 2015-2020. Dette nøkkeltallet skal korrigeres for at andelen barn med behov for tjenester fra barnevernet er ulik fra kommune til kommune.



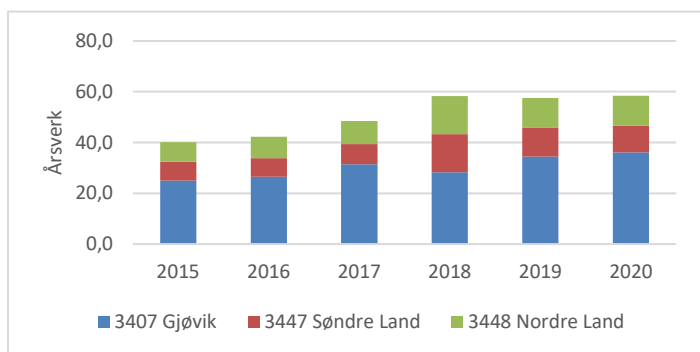
Figur 4.2 Utvikling i netto driftsutgifter barnevern pr barn med undersøkelser eller tiltak. Kilde: Kostra.

Det går frem av figur 4.2 at nettodriftsutgifter pr barn med undersøkelser eller tiltak i barnevernet er høyere enn landsgjennomsnittet for alle tre kommunene i perioden 2018-2020. For Søndre Land og Nordre Land har nettodriftsutgifter pr. barn med undersøkelser eller tiltak i perioden 2018-2020 stort sett holdt seg på det samme høye nivået som i 2017. For Gjøvik kommune er utgiftene langt høyere i 2018, 2019 og 2020 enn tidligere år (jf. omtalen over om ekstraordinære forhold).

⁸ Fylkesmannen i Oppland. Stadfestet rapport 9.6.2017. Rapport fra tilsyn med kommunens arbeid med meldinger, undersøkelser mv. Nordre Land kommune – Land barneverntjeneste.

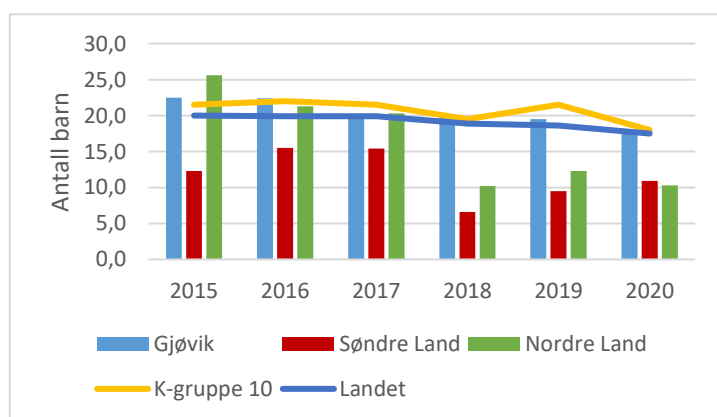
Årsverk

Det går fram av KOSTRA at det var en økning i årsverk fra 2016 til 2018 i de tre kommunene samlet. Økningen var sterkest for Søndre og Nordre Land. Pr 31.12.2018 var det registrert 58 årsverk samlet i de tre kommunene. Nivået har holdt seg fram til 2020, men fordelingen mellom kommunene er annerledes, da en større andel av årsverkene er registrert på Gjøvik kommune.



Figur 4.3 Utvikling i stillinger i barneverntjenesten. Årsverk pr. 31.12. Kilde: Kostra

Figur 4.4 viser utviklingen i antall barn med undersøkelser og tiltak pr. årsverk. Dette nøkkeltallet kan si noe om kapasiteten i saksbehandlingen. Få barn pr. årsverk kan indikere god kapasitet. Statistikken viser at det samlet sett er få barn pr årsverk i Gjøvik-Land barnevern, sammenlignet med landsgjennomsnittet. Det er færre barn pr. årsverk etter sammenslåingen enn før⁹.



Figur 4.4 Utvikling i barn med undersøkelser eller tiltak pr årsverk (funksjon 244). Kilde: Kostra

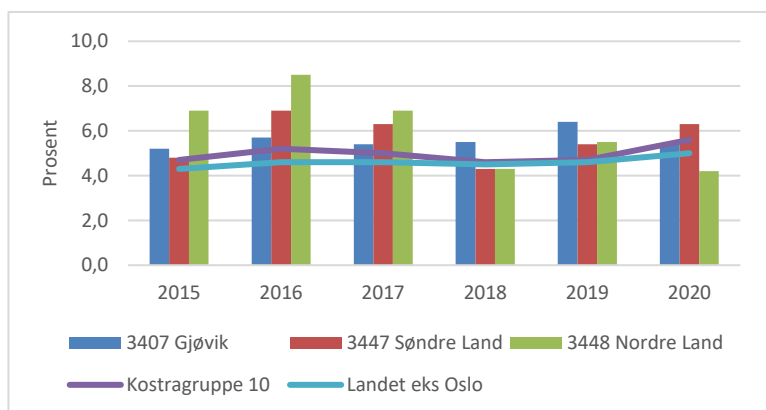
4.2 UTVIKLING I SAKSMENGDE MV 2015-2020

I dette kapitlet har vi vist statistikk hentet fra SSB/kostra og Bufdir over utviklingen i meldinger til barnevernet, undersøkelser og tiltak. Vi har også sett på statistikk som viser utviklingen i enkelte kvalitetsindikatorer. I tillegg har vi vist til enkelte av kommunens kommentarer i tilstandsrapporten for 2021, herunder hva som de mener er utfordringer og konsekvenser.

⁹ Vi har ikke undersøkt grunnlaget for statistikken, f.eks hvordan registreringen av årsverk pr kommune er foretatt.

4.2.1 MELDINGER

Figur 4.5 viser utviklingen i andel barn med meldinger i Gjøvik, Søndre og Nordre Land sammenlignet med Kostragruppe 10 og landet uten Oslo. Utviklingen er litt ulik for hver av de tre kommunene. I Nordre land kommune var det et relativt sett stort omfang av barn med meldinger i perioden 2015-2017, men omfanget er redusert i perioden 2018-2020. I Søndre Land har andelen barn med meldinger økt fra 2018 til 2020 og ligger litt over landsgjennomsnittet. I Gjøvik svinger andelen noe fra år til år, men ligger gjennomgående litt over landet og kostragruppe 10.



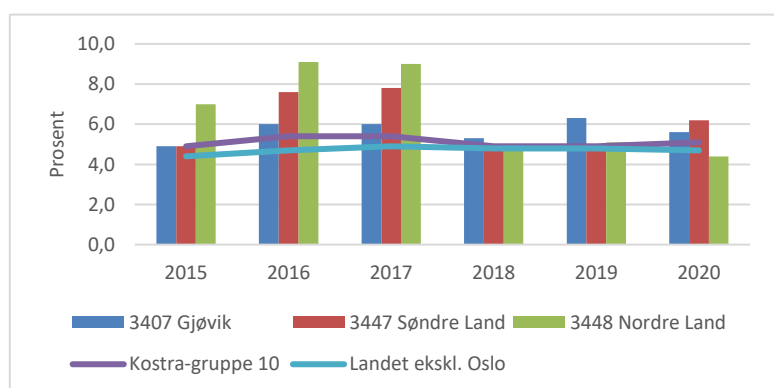
Figur 4.5 Utviklingen i antall barn med meldinger til barnevernet i prosent av innbyggere 0-17 år. Kilde SSB/Kostra.

Det går frem av tilstandsrapporten for 2021 at det har vært en sterk økning i antall meldinger fra 2020 til 2021. Dette forklares delvis med ny rutine for registrering av meldinger fra 1.7.20.

Meldinger skal behandles senest innen en uke. Ifølge tilstandsrapporten er det knapt rapportert fristbrudd i 2021. I 2020 er det rapportert noe fristbrudd som ifølge tilstandsrapporten har sammenheng med intern svikt i postrutiner og registreringer av meldinger.

4.2.2 UNDERSØKELSER

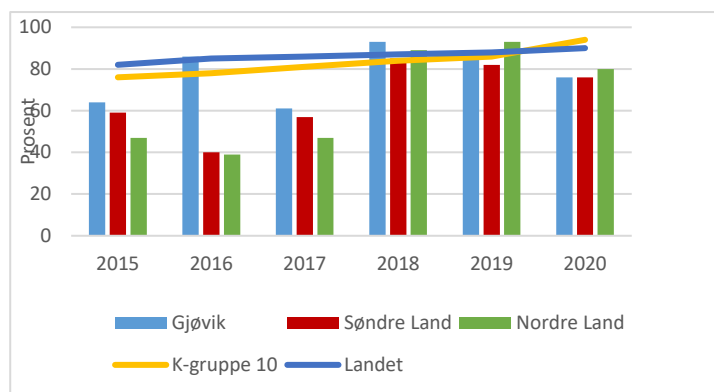
Figur 4.6 viser utviklingen i andel innbyggere 0-17 år med undersøkelser i perioden 2015-2020 for kommunene Gjøvik, Søndre land og Nordre Land, sammenlignet med kostra-gruppe 10 og landet uten Oslo. Både Nordre Land og Søndre Land hadde relativt mange barn med undersøkelser i perioden 2015 – 2017, men andelen falt i 2018 og var omtrent på gjennomsnittet eller litt over i perioden 2018-20. For Gjøvik kommune har andelen barn med undersøkelser gått litt opp og ned i perioden, de fleste årene har andelen vært litt over landet og kostra-gruppe 10.



Figur 4.6 Utviklingen i barn med undersøkelser i prosent av innbyggere 0-17 år. Kilde: SSB/Kostra

Tilstandsrapporten for 2021 viser at det (pr 1.10.21) er en nedgang i antall nye undersøkelser for alle tre kommunene i forhold til 2020.

I 2015, 2016 og 2017 var andelen saker som ble behandlet innenfor fristen relativt lav i alle de tre kommunene med unntak av Gjøvik i 2016. Andelen var svært lav i Søndre og Nordre Land i 2016 og 2017. I årene 2018 og 2019 har andelen saker behandlet innen fristen vært omtrent som for landsgjennomsnittet. Situasjonen forverret seg litt i 2020. Ifølge tilstandsrapporten er fristbruddene redusert i 2021 (pr. 1.10.21).



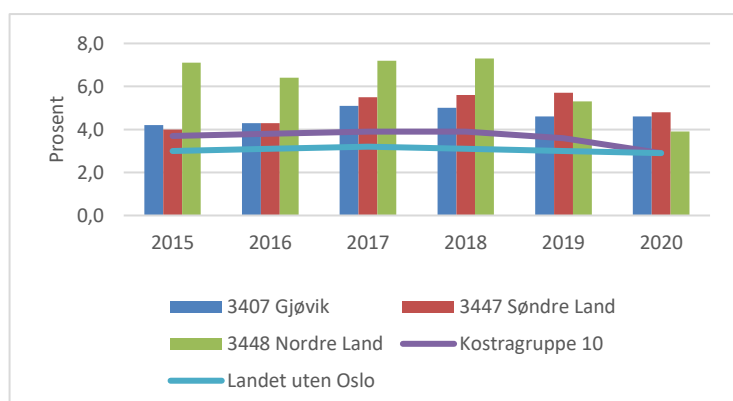
Figur 4.7 Andel undersøkelser med saksbehandlingstid innen tre måneder. Kilde: Kostra

Tilstandsrapporten viser videre at i 2020 var det henholdsvis 72 %, 58 % og 52 % av undersøkelsene i Gjøvik, Søndre Land og Nordre Land som ble henlagt. Henleggelsesprosenten varierer noe fra år til år. I tilstandsrapporten vises det til at henleggelsesprosenten er relativt høy sammenlignet med landsgjennomsnittet. Det vises til at den høye henleggelsesprosenten unødige opptar for mye av barneverntjenestens kapasitet og at det kan tyde på at flere familier kunne fått bistand på et lavere nivå, fra andre instanser i kommunen.

Tilsynet fra Statsforvalteren i 2020 konkluderte med flere lovbrudd når det gjaldt undersøkelser. Det går fram av tilstandsrapporten at barnevernet vurderer at de har utfordringer knyttet til å starte opp undersøkelser i god tid og ha god nok kvalitet og dybde i undersøkelsen slik at tiltakene som settes inn treffer godt. De vurderer at denne utfordringen er sammensatt av momenter som sykefravær i kombinasjon med saksmengde og behov for kompetanseheving.

4.2.3 TILTAK

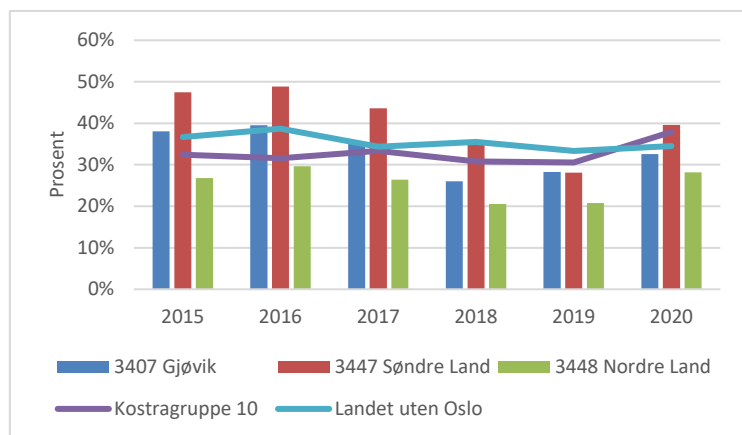
Figur 4.8 viser andelen barn med barnevernstiltak i Gjøvik, Søndre land og Nordre land, sammenlignet med Kostra-gruppe 10 og landet uten Oslo.



Figur 4.8 Utviklingen i barn med tiltak i prosent av innbyggere 0-17 år. Kilde: SSB/Kostrat

I 2015 og 2016 var andelen barn med tiltak så vidt over kostra-gruppe 10 og landet for Gjøvik og Søndre Land. I Nordre Land var andelen barn med tiltak langt høyere enn landet. Alle de tre kommunene har hatt en større andel barn med tiltak enn kostragruppe 10 og landet i perioden 2017-2020. Andelen har vært høyest i Nordre Land, men er redusert mye i 2019 og 2020.

Figur 4.9 viser andel av barn med tiltak som er plassert utenfor hjemmet.



Figur 4.9 Andel av barna med barnevernstiltak som er plassert utenfor hjemmet. Kilde: SSB/Kostra.

Andelen barn med tiltak som er plassert utenfor hjemmet har utgjort mellom 34 og 37 % på landsbasis i perioden 2015-2020.

I perioden 2015 – 2017 hadde Nordre Land kommune en lav andel plasseringer utenfor hjemmet, mens bildet var motsatt for Søndre Land. Vi så i figur 4.8 at Nordre Land hadde relativt mange barn på tiltak. Den høye andelen barn med tiltak har sammenheng med mange barn med tiltak i hjemmet (altså uten omsorgsovertakelse).

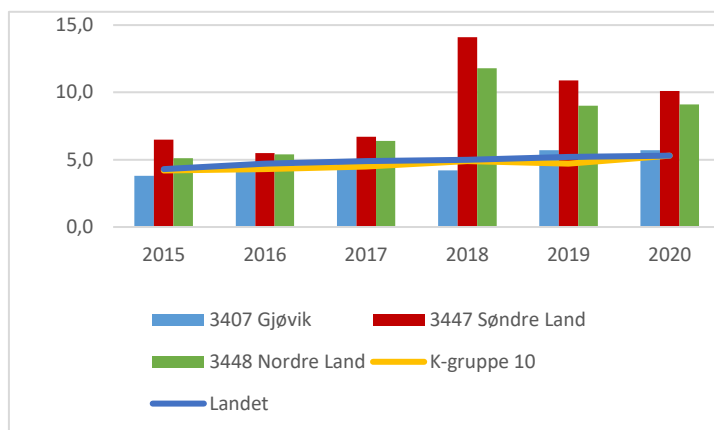
Andel barn plassert utenfor hjemmet i perioden 2015-17 for Gjøvik kommune var litt i overkant av landet, men på linje med kostragruppe 10.

Andelen barn plassert utenfor hjemmet gikk ned for alle tre kommunene i 2018, men har gått noe opp igjen i 2019 og 2020 for Gjøvik og Søndre Land, og for Nordre Land i 2020 (andelen barn med tiltak totalt sett gikk ned i perioden for Nordre Land). Andelen de siste tre årene er på samme nivå eller litt i underkant av landsgjennomsnittet.

Ifølge tilstandsrapporten viser leder til at tjenesten har noen utfordringer med å iverksette tiltak senest innen 6 uker etter at vedtak er fattet, noe som innebærer at familien ikke alltid får rett hjelp til rett tid. Sykefravær og saksmengde nevnes som årsak til utfordringene. Videre vises det til at tjenesten ikke alltid avdekker hovedutfordringen for familien i løpet av en undersøkelse slik at for mange saker kommer igjen selv om familien har eller har hatt tiltak.

4.2.4 KOMPETANSE

KOSTRA viser at Gjøvik-Land barneverntjeneste samlet sett ligger over landsgjennomsnittet når det gjelder fagutdanning. Det er en større andel stillinger som har fagutdanning etter sammenslåingen enn før.



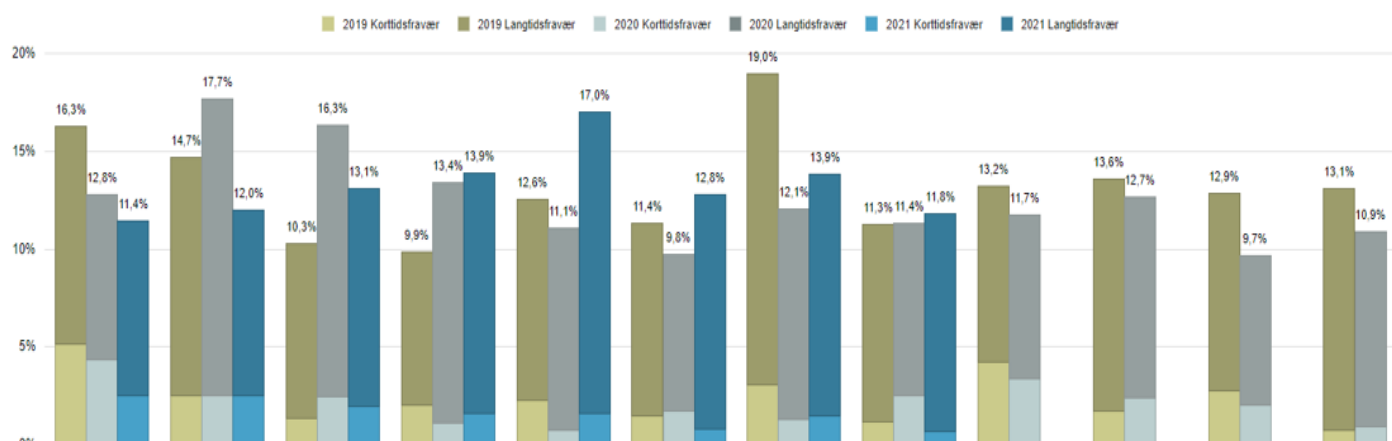
Figur 4.10 Stillinger med fagutdanning pr 1000 barn 0-17 år. Kilde: Kostra

Statsforvalteren vurderte at de ansatte ikke mottar systematisk veiledning og kompetanseutvikling, og at kommunen ikke har iverksatt et system for lederutvikling og støtte. Kommunen har etter Statsforvalterens oppfatning ikke identifisert behovet for, og iverksatt nødvendige kompetansehevede tiltak.

4.2.5 SYKEFRAVÆR

I tilstandsrapporten for 2021 vises det til at tjenesten har vært preget av høyt sykefravær og stillinger som ikke har vært besatt. Det vises til at redusert bemanning medfører ekstra belastning på de ansatte. Ifølge barnevernleder er spesielt langtidsfraværet i barnevernet høyt.

Figuren nedenfor viser sykefravær per måned fra 2019 til og med august 2021¹⁰.



¹⁰ De tre stolpene til venstre viser sykefraværet i januar 2019, 2020 og 2021, de tre neste stolpene viser sykefraværet i februar 2019, 2020 og 2021 osv.

Som man ser av figuren så svingte sykefraværet fra 9,9 % på det laveste til 19 % på det høyeste i 2019. I 2020 varierte sykefraværet fra 9,7 % til 17,7 %. I 2021 var sykefraværet på det laveste på 11,4 % og det høyeste på 17 %. Samlet sykefravær i 2021 var på 16,36 % ifølge barnevernsleder.

Barnevernsleder fortalte i intervju at de dekker opp langtidsfraværet så langt de kan med vikarer. Utfordringen er å få tak i kompetente folk i kortvarige engasjement, da det tar lang tid før en ny kan produsere på lik linje som en erfaren saksbehandler. Barnevernet har vurdert å opprette en vikarpool, og det ligger i planen å vurdere å ha eksempelvis tre faste vikarer som går på rundgang i avdelingene ved behov.

På spørsmål om hvordan barnevernet arbeider for å redusere sykefraværet svarte barnevernsleder at å rekruttere inn vikarer for å redusere belastningen for de som er på jobb er et viktig tiltak. Barnevernet jobber også mye med medvirkning fra de ansatte, da hun mener det er en faktor som kan påvirke motivasjonen. Hun fortalte at det var mindre medvirkning tidligere i barnevernet noe som kunne oppfattes demotiverende for enkelte.

I tillegg er barnevernet med i et nærværsprosjekt med NAV Arbeidslivssenter og er i gang med et prosjekt i IA/HMS-gruppa der de ønsker samarbeid med HR i kommunen og NAV.

4.3 OPPLEVDE UTFORDRINGER I TJENESTEN

Fakta grunnlaget for dette kapitlet er innhentet ved intervju av ansatte i barnevernet, herunder nåværende barnevernsleder, avdelingsledere, tillitsvalgte og verneombud.

I tilstandsrapport for 2021 skriver barnevernsleder:

«Barnevernet i Gjøvik og Land har over en lengre periode stått i store utfordringer. Etter sammenslåing i 2018 har det internt vært utfordringer med å utarbeide og implementere tilstrekkelige rutiner og strukturer for å sikre forsvarlig saksbehandling. Dette har også vist seg i resultat etter internrevisjon og systemtilsyn fra statsforvalteren. Avisoverskrifter med «barnevernskandalen» har påvirket og påvirker fortsatt ansatte i tjenesten. Tjenesten har også vært preget av høyt sykefravær og stillinger som ikke har vært besatt. Redusert bemanning medfører ekstra belastning på ansatte, saksmengden reduseres ikke selv om antall ansatte på jobb er redusert».

4.3.1 UTFORDRINGER KNYTTET TIL LEDELSE OG ORGANISERING

Både ledelse, tillitsvalgte og verneombud pekte på at det har vært utfordringer knyttet til organisering og ledelse i barnevernet. Dette er utfordringer som har påvirket hele barnevernstjenesten og ikke spesifikt innen det enkelte saksområdet.

På ledernivå ble det pekt på at det tidligere i liten grad har vært tydelige mål og planer for arbeidet i barnevernet. Det har også vært en utfordring at avdelingsledere og assisterende barnevernsleder ikke har hatt innsikt i eller vært involvert i barnevernets økonomi. Videre ble det nevnt som en utfordring at rådgivere i stab kun jobbet på oppdrag av tidligere barnevernsleder, og ikke hele ledelsen. Dette førte til at det kunne bli satt i gang prosesser som ikke avdelingsledere kjente til i avdelingene. De hadde ikke gode nok strukturer for kommunikasjon mellom

barnevernsleder og resten av ledelsen, det var eksempelvis ikke møtepunkter mellom øverste leder og avdelingsledere.

I intervjuene har vi fått tilbakemelding om at det har vært utfordringer når det gjaldt dialogen mellom avdelingsledere og øverste leder. Dette gjaldt manglende involvering i prosesser og økonomi og vanskeligheter med å fatte beslutninger.

Tillitsvalgte og verneombud fortalte at det har skjedd viktige endringer i barnevernet med ny ledelse og ny struktur på organiseringen gjennom økt ansvar hos avdelingsledere. De beskriver en endring der ansatte nå deltar mer i prosesser gjennom dialog med ledelsen. Tidligere har ansatte etterspurt gjennomføring av fellesmøter, dette har i liten grad blitt gjennomført. Både ledelse og ansatte ga tilbakemelding om at de nå har fått et system for fellesmøter, der de har ett fellesmøte i måneden for hele tjenesten på Teams. Det uttales at dette er en positiv endring som har blitt tatt godt imot.

4.3.2 UTFORDRINGER KNYTTET TIL SYKEFRAVÆR OG KAPASITET

Ledelsen, tillitsvalgte og verneombud pekte på at det over tid har vært en stor utfordring med høyt sykefravær i barnevernet. Dette er en utfordring som i stor grad preger alle avdelingene i barnevernet, men i noe mindre grad avdelingen for mottak og vakt, ifølge avdelingsleder for mottak og vakt.

Avdelingslederne fortalte at det ikke har vært praksis for å sette inn vikarer i barnevernet ved fravær tidligere, noe som har ført til en stor arbeidsmengde for de som er på jobb. Dette bidrar til at de har hatt og fortsatt har kapasitetsutfordringer, som igjen fører til at barn og familier må vente lenger på hjelp fra barnevernet. De er i ferd med å bygge ned etterslepet og mye av det handler om å få inn folk i vakante stillinger og vikarer ved langtidsfravær. Ledelsen jobber også med en prioriteringsrutine (fargekode) på saker slik at de skal prioritere de som trenger det mest først.

Avdelingsledere har personalansvar, men de hadde tidligere ikke myndighet til å ansette. Ansvaret var lagt til øverste leder som håndterte rekruttering. Dette ble en flaskehals, og det kunne ta lang tid å få besatt stillinger selv om de hadde flere ledige stillinger tilgjengelig, ifølge avdelingslederne. Enkelte avdelingsledere fortalte om utfordringer med å få tak i folk med tilstrekkelig erfaring når de rekrutterte. Ofte får de unge søkere med liten/ingen erfaring fra kommunal barneverntjeneste. Dette er en utfordring fordi det tar lengre tid før en nyutdannet uten erfaring fra barnevern er operativ.

Avdelingslederne pekte på at årsaken til sykefraværet er sammensatt, og at det er noe som vil være viktig å jobbe med fremover. En årsak som kan bidra til sykefraværet kan være at de ikke har felles lokaler, da det gir manglende tilgang på kollegaer og kollegastøtte i en krevende arbeidshverdag, samt en mer krevende logistikk.

4.3.3 UTFORDRINGER KNYTTET TIL KOMPETANSE

Ledelsen fortalte at det har vært lite rom for videreutdanning og kompetansehevede tiltak i barnevernet og at dette ble sett på som en utfordring. Ifølge avdelingslederne var det prioritert et prosjekt for kulturbygging i

tjenesten. Dette var et godt tiltak ifølge enkelte av avdelingslederne, men det var dyrt og bidro til at de ikke hadde midler til annen kompetanseheving.

Tillitsvalgte og verneombud fortalte i intervju om et stort savn og behov i tjenesten for kompetanseutvikling, da de har behov for å kunne fylle på med oppdatert kompetanse. Barnevernet har nå åpnet opp for kompetansehevende tiltak og ansatte kan søke om videreutdanning.

4.3.4 UTFORDRINGER KNYTTET TIL LOKALER OG ARBEIDSMILJØ

Som tidligere beskrevet har ikke barnevernstjenesten hatt eget lokale siden mai 2021, noe som har ført til at ledelse og stab har kontorer på Øverby og øvrige ansatte på Rådhuset. Avdelingslederne oppfatter at det er godt arbeidsmiljø innad i avdelingene, men flere avdelingsledere beskrev at det er behov for å samle tjenesten som en tjeneste med felles mål. Følelsen av tilhørighet blir mindre, og det er vanskelig å etablere felles kultur når de ikke har felles lokaler. Ledelsen mente at flere lokasjoner er krevende for de ansatte, spesielt for de som er nye.

Tillitsvalgte og verneombud pekte på at noe av det som fungerer særlig bra i barnevernet i Gjøvik-Land i dag nettopp er arbeidsmiljøet. De beskrev at «*ansatte trives med å jobbe sammen, uansett hvilke ytre faktorer som herjer*». De pekte på at faren ved å ikke ha en felles lokasjon kan være at det over tid utvikler seg ulike praksiser i hvordan de løser oppgavene, og at dagens lokaliteter kan være utfordrende når de har behov for å drøfte saker som haster. Samtidig påpekte de at det er viktig å nevne at de ansatte opplever dette ulikt. Det er også flere som ikke synes det er utfordrende å være plassert på ulike steder, og en del har satt pris på fleksibiliteten som følger av hjemmekontor og digitale møter. De fortalte at avdelingene har gode verktøy som fungerer godt, det er godt tilrettelagt for hjemmekontor og de har utstyret de trenger for å gjøre jobben sin.

Det har vært noe motstand knyttet til nye lokaler for barnevernet som er under utarbeidelse i Øverby. Det har blitt besluttet at lokalene skal utformes som en ABW-løsning,¹¹ noe som i sin tid ble besluttet uten at avdelingsledere eller ansatte ble involvert i hvilke lokaler det er behov for. Nåværende barnevernleder har jobbet mye med å involvere ansatte i flytteprosessen siden mai 2021 og det er blitt gjort en stor jobb med medvirkning. Mange er positive og gleder seg nå til å få felles lokaler på Øverby ifølge tillitsvalgte og verneombud. Tillitsvalgte og verneombud fortalte at de nå involveres i ulike prosesser, som for eksempel ansettelsesprosesser, videre er de medlem i tjenestens HMS/IA-gruppe.

4.3.5 UTFORDRINGER KNYTTET TIL OMDØMME OG URO

Det har skjedd mye i barnevernet både med tanke på konstituert ledelse i barnevernet og toppledelse i kommunen, mediasaker i OA og tilsynet fra Statsforvalteren. Tillit oppleves på bakgrunn av dette som en utfordring ifølge flere av avdelingslederne. De fortalte at de har en jobb å gjøre både overfor samarbeidspartnere og overfor befolkningen generelt for å opprette tillitt. Det er også viktig å gjenopprette tillitt til de ansatte.

¹¹ Aktivitetsbasert arbeidsplass er en arbeidsform eller kontormodell der de ansatte velger arbeidsplass ut fra oppgavene de skal gjøre. Kontoret utformes deretter, med stillerom for konsentrert, selvstendig arbeid, møterom og aktivitetsrom for samarbeid og idémýldring, mingleområder og lounge for gjestebesøk og uformell samhandling ol.

Tillitsvalgte og verneombud fortalte at de merket at barnevernets omdømme er svekket som følge av mediasaker om barnevernet i avisa. Forholdet mellom klienter og barnevernet ble vanskeligere av det voldsomme negative medie-fokuset rettet mot barnevernet i Gjøvik-Land fortalte de. De fortalte at det har vært et ensporet negativt fokus og ikke noe oppmerksomhet på det som har fungert bra i barnevernet.

Både avdelingsledere og ansatte opplever at utfordringer nå er tatt tak i.

5 INTERNKONTROLL

I dette kapitlet besvarer vi problemstilling 3:

I hvilken grad har Gjøvik kommune iverksatt en systematisk internkontroll som sikrer at barnevernstjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovbestemte krav?

Vi har undersøkt følgende underproblemstillinger:

- a. I hvilken grad er ROS-analysen fra utredningen om Gjøvik og Land barneverntjeneste fulgt opp etter etableringen av Gjøvik og Land barneverntjeneste, og har tiltakene virket risikoreduserende?
- b. Er det etablert en organisering i barnevernet med klar ansvars-/myndighetsstruktur, ledelse mv.
- c. Har barnevernet etablert felles retningslinjer og rutiner for arbeidet sitt?
- d. Sikrer barnevernet at ansatte får nødvendig opplæring?
- e. Er det etablert tiltak som sikrer kvaliteten på arbeidet, f.eks. lederoppfølging, kvalitetskontroll mv?
- f. Har kommunedirektøren tilstrekkelig overordnet kontroll med barnevernet?

Vi har nedenfor utledet revisjonskriterier, beskrevet fakta og gjort vurderinger for hver av underproblemstillingene a-f.

5.1 ER ROS-ANALYSEN OM GJØVIK-LAND BARNEVERN FULGT OPP?

5.1.1 REVISJONSKRITERIER

Det overordnede grunnlaget for vurderingene i alle underproblemstillingene er barnevernlovens § 2-1 om at kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommunelovens § 25-1. Det følger av kommunelovens § 25-1 at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren:

- a) *Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) *Ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) *Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) *Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) *Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Kommunen må kunne redegjøre for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Internkontrollplikten innebærer at kommunen skal ha systematiske tiltak som sikrer at barnevernets aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med de lov- og forskriftskrav som regulerer aktivitetene. Jf. kommuneloven § 25-1 bokstav c skal avvik og risiko for avvik følges opp. Det fastslås her en oppfølgingsplikt, og

oppfølgingen skal i tråd med § 25-1 første ledd være systematisk. Det er både avvik som faktisk er konstatert, og risiko for avvik som skal følges opp. Det er kommunedirektøren som har ansvar for å følge opp feil og avvik og risiko for dette. Det er opp til kommunen selv å vurdere og beslutte på hvilken måte oppfølgingen skal gjøres, ifølge forarbeidene (NOU 2016:4).

I forbindelse med utredningen forut for etableringen av Gjøvik – Land barnevern¹² ble det gjennomført en ROS-analyse. Det ble identifisert og vurdert en rekke risikoområder. Flere områder ble vurdert med høy risiko. Dette gjaldt blant annet forhold som hadde med rutiner og internkontroll å gjøre, ledelse, bemanning, lokaler og IKT-systemer.

Det er definert seks hovedområder med ulike identifiserte risikomuligheter. I forbindelse med ROS-analysen ble det redegjort for ulike konkrete tiltak som skulle redusere risikoen på ulike områder til et akseptabelt nivå. Revisjonen vil i det følgende oppsummere områdene som er vurdert med høyest risiko innen hvert hovedområde.

- Under hovedområdet *faglig forsvarlighet* er manglene felles rutiner og internkontroll nevnt som risikoområder. Tiltak for å minimere risiko er blant annet å sette ned arbeidsgruppe for gjennomgang og komplementering av rutinebeskrivelser, implementering av rutiner, individuell opplæring, internkontroll og oppfølging av leder.
- Under hovedområdet *tverrfaglig samarbeid* er det vurdert som høy risiko at barnevernet kan få færre meldinger fordi de kan bli for perifere. Tiltak for å minimere risiko er god informasjon til samarbeidspartnere.
- Under hovedområdet *personellmessige reaksjoner* er for få ansatte, oppblomstring av privat praksis, manglende samarbeidskultur, rutineavvik og ikke god nok forberedelse til overgangen nevnt som risikoområder. Tiltak for å minimere risiko er å etablere god internkontroll, sikre eierskap og kjennskap til gjeldende rutiner, sikre faglig oppfølging, sikre lik praksis og gode rutiner.
- Under hovedområdet *organisering, lokaliteter, materiell* er det blant annet vurdert med høy risiko at de ikke har egne kontorer for de ansatte. Som tiltak for å redusere risiko er det beskrevet at egne kontorer er en forutsetning for å ivareta lovens krav til taushetsplikt.
- Under hovedområdet *administrative løsninger* er ansvar og tilgjengelighet til IT-løsninger vurdert med høy risiko. Tiltak for å minimere denne risikoen er en dedikert medarbeider med ansvar for ulike IT-løsninger.
- Under hovedområdet *ledelse* er lite lederkapasitet per ansatt og manglende tydelighet ved ny organisering vurdert med høyest risiko. For å redusere risiko er rask vurdering av oppdeling i team/avdelinger vurdert som viktig. Videre å ha en tydelig ledelse, åpenhet og god informasjon.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Barnevernet skal ha fulgt opp risiko for avvik som ble avdekket gjennom ROS-analysen i utredningen av barnevernet i Gjøvik-Land.

¹² Utredningen er datert 21.2.18.

5.1.2 KOMMUNENS OPPFØLGING AV RISIKOANALYSEN

I intervjuene som ble gjort med nåværende barnevernleder og avdelingsledere i barnevernet fremgikk det at de kjente til ROS-analysen som hadde blitt utarbeidet i utredningen forut for etableringen av Gjøvik-Land barnevern. Det var ingen av dem som mente at ROS-analysen har blitt målrettet fulgt opp. Det ble likevel påpekt at de kan ha vært innom temaene, uten at det ble sagt noe om at ROS-analysen lå til grunn.

Et konkret tiltak som ble iverksatt var et kulturprosjekt for å jobbe for en felles organisasjonskultur i barnevernet. Planen var at det skulle settes ned grupper for å utarbeide rutiner, men dette er ifølge nåværende barnevernleder ikke godt nok fulgt opp. Materielle ting var på plass slik som datamaskiner, tjenestebiler og møterom ute i kommunene, men stillingsbeskrivelser og ansvarsforhold/myndighet var ikke på plass da hun tok over som leder i 2021.

Både nåværende barnevernleder og enkelte avdelingsledere pekte i intervju på at sammenslåingen av barnevernene hadde skjedd veldig fort, og at mer burde vært på plass før de ble ett barnevern. Barnevernleder¹³ beskrev i intervju at det å jobbe med alle tiltakene fra ROS-analysen var en nesten umulig oppgave å få til på kort sikt. Sammenslåingen skjedde 1. juni 2018. Tiltakene fra ROS-analysen måtte de gjøre parallelt med at barnevernet ble sammenslått.

I tilsynet fra Statsforvalteren ble det vurdert at kommunen manglet oversikt over områder hvor det er fare for svikt i tjenesten. Barnevernet er iht. tiltaksplanene etter tilsynet nå i prosess med å utarbeide ROS-analyser i alle avdelingene i barnevernet. Nåværende barnevernleder fortalte i intervju at avdelingen for undersøkelser er ferdig med sin ROS-analyse. Der har hele avdelingen vært involvert, og barnevernleder mener det er viktig at ansatte er involvert for å ha forståelse for implementering av rutiner i etterkant. På spørsmål om hvilke risikoområder som er mest fremtredende for barnevernet per i dag svarer barnevernleder at det er sykefravær. Sykefraværet er forholdsvis høyt, noe som har konsekvenser for produksjon og forsvarlige tjenester. Videre er lokaler et risikoområde. For det første får de helt andre arbeidsplassløsninger enn de har hatt før, da de skal inn i ABW (aktivitetsbasert arbeidsplass), noe som har skjedd uten involvering fra de ansatte. En annen risiko er at barnevernet ikke har hatt lokaler siden 1. mai 2021. Det å ikke ha en samlet tjeneste har betydning for hvor godt man får jobbet med prosesser. De har løst det så godt de kan, men det er en risiko knyttet til det fortalte hun.

5.1.3 REVISJONENS VURDERINGER

Etter revisjonens vurdering ble ikke risiko for avvik som ble avdekket gjennom utredningen før sammenslåingen av barnevernet i Gjøvik-Land målrettet fulgt opp i forkant av og etter at det interkommunale samarbeidet ble etablert. Et av de områdene som ble vurdert med høyest risiko var faglig forsvarlighet med risiko for manglende felles rutiner og internkontroll. Barnevernet ble etablert raskt etter at ROS-analysen ble gjennomført og tiltak for å sikre faglig forsvarlighet i tjenesten ble ikke gjennomført i forkant av etablering av tjenesten. Revisjonen mener at risiko som ble avdekket forut for etableringen burde vært fulgt bedre opp av kommuneledelsen i forbindelse med beslutningen om hvor raskt det var forsvarlig å etablere samarbeidet.

¹³ Tidligere assisterende barnevernleder.

Flere områder i ROS-analysen ble vurdert med høy risiko. Dette gjaldt blant annet forhold som hadde med rutiner og internkontroll å gjøre, ledelse, bemanning, lokaler og IKT-systemer. Det har vært lite fokus i ledergruppa i barnevernet på at ROS-analysen skulle følges opp, med unntak av tiltaket om kulturprosjektet. Ferdigstillelse av rutiner har vært mangelfullt og stillingsbeskrivelser og ansvarsforhold/myndighet har ikke vært på plass.

Statsforvalteren vurderte i tilsynet at kommunen manglet oversikt over områder hvor det er fare for svikt i tjenesten. Som en del av tiltaksplanen er barnevernet nå i prosess med å utarbeide ROS-analyser i alle avdelinger.

5.2 ORGANISERING I BARNEVERNET MED KLAR ANSVARS- /MYNDIGHETSSTRUKTUR OG LEDELSE

5.2.1 REVISJONSKRITERIER

Ved internkontroll etter § 25-1 bokstav a skal kommunedirektøren utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering.

Ifølge forarbeidene NOU 2016:4 så er dette en bestemmelse med krav om en overordnet oversikt over oppgaver, mål og organisering. Ved beskrivelsen av organiseringen bør det også fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Dette vil naturlig innebære slikt som styringslinjer, rapporteringslinjer, delegeringer og så videre. Det kan her også henvises til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

I den praktiske veilederen til kommuneloven § 25-1 «Orden i eget hus» fra KS står det at man alltid bør ha oppmerksomhet på arbeidsdeling i et internkontrollperspektiv og ved forbedringsarbeid, blant annet ved at det er ulikhet i roller og formelt ansvar, for eksempel mellom medarbeidere og ledere.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Det bør foreligge en beskrivelse som viser hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt i barnevernet.

5.2.2 BARNEVERNETS ORGANISERING, ANSVAR OG MYNDIGHET

I tilsynet fra Statsforvalteren fremgikk det at det ikke forelå skriftlig delegering fra barnevernsjef til assisterende barnevernsjef og avdelingslederne, men at de hadde delansvar for personal og fag. Det økonomiske ansvaret lå hos barnevernsjefen. Det forelå ikke stillingsbeskrivelser eller arbeidsbeskrivelser for noen av stillingene i barneverntjenesten ved tidspunkt for tilsynet.

Nåværende barnevernleder forteller at avdelingslederne etter tilsynet fra Statsforvalteren har fått delegert ansvar for økonomi, rapportering og rekruttering i egen avdeling. Slik at det er en større involvering og medvirkning av avdelingsledere.

Tidligere var ikke avdelingsledere eller assisterende barnevernleder involvert, eller hadde innsikt i barnevernets økonomi. Nå har de mer innsikt og forståelse forteller de. Videre hadde ikke barnevernleder møter med avdelingsledere før, det var det assisterende barnevernleder som hadde. De hadde ikke gode nok strukturer for kommunikasjon mellom assisterende barnevernsleder og barnevernsleder, slik at det var et stort gap mellom barnevernet og barnevernleder. Avstanden var for stor, noe også Statsforvalteren påpekte i sitt tilsyn. Endringene har vært gjort for å etablere en større sammenheng mellom barnevernet og hele ledelsen.

I intervju med avdelingslederne fremgikk det at de ofte har etterspurt tydeligere delegering/ansvarsfordeling av oppgaver, fordi det var uklart hva som var avdelingsleder sitt ansvar. En avdelingsleder fortalte at hun «*opplevde lite tydelighet hva som var hennes ansvar, det kunne variere fra gang til gang. Det var et tilbakevendende tema. I ledermøter etterspurte de delegasjonsmatrise og gjennomgang av hva som var hvem sitt ansvar*». Dette er i større grad på plass nå ved at de har fått på plass stillingsbeskrivelser, fått opplæring økonomi, samt at det er gjort mange avklaringer i ledergruppen ift. hvem som har ansvar for hva. Avdelingslederne ga tilbakemelding om at de har fått myndighet til å ansette, noe avdelingsledere ikke hadde tidligere. Det var kun barnevernsleder og assisterende barnevernsleder som rekrutterte.

I tiltaksplanen etter tilsynet fra Statsforvalteren fremgår det at det skal utarbeides stillingsbeskrivelser for alle stillinger i tjenesten. Fristen er satt til 01.04.2022. Ansvarlige for tiltaket er ledergruppa. Det fremgår av tiltaksplanen at stillingsbeskrivelser for avdelingsledere er utarbeidet. Revisjonen har mottatt dokumentet «formålsoverrettede stillingsbeskrivelser for tjeneste barnevern» av nåværende barnevernleder. Dokumentet er under arbeid, men inneholder innledning og stillingsbeskrivelse for avdelingsleder. Avdelingslederne ga tilbakemelding om godt samarbeid i ledergruppa rundt arbeidet med tiltaksplanen.

Tiltaksplanen beskriver flere tiltak som omhandler delegasjon, ansvar og myndighet i barnevernet. Barnevernet skal blant annet iverksette en organisasjonsgjennomgang mtp. ledelsesstruktur. Effekten av tiltaket er beskrevet som riktig ressursbruk, en organisering som kvalitetssikrer oppgavene på en bedre måte, at barnevernleder er tettere på resten av barnevernledelsen, samt avdekke områder hvor det er fare for svikt og iverksette tiltak som er nødvendig for å redusere risikoen. Det er ikke satt frist på dette tiltaket, men det står at barnevernet skal ha gjennomgang av organisering når ny leder tiltrer.

Videre skal ledergruppa i barnevernet utarbeide delegasjonsmatrise og myndighetskart innen 1. mai 2022, for å sikre at ansvar, oppgaver og myndighet er tydeliggjort for ledelse og ansatte. Samt sikre at avdelingsledere informerer leder om komplekse og kostnadskrevende saker.

5.2.3 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonen vurderer at det tidligere ikke forelå beskrivelser av hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt i barnevernet. Det er etter tilsynet fra Statsforvalteren utarbeidet stillingsbeskrivelser for avdelingsledere i barnevernet og det er gjort avklaringer i ledergruppen ift. hvem som har ansvar for hva ifølge avdelingslederne.

Det er positivt at barnevernet er i prosess med å få på plass stillingsbeskrivelser, delegasjonsmatrise og myndighetskart for å sikre at oppgaver, ansvar og myndighet er tydelig for alle som arbeider i barnevernet.

Samtidig er det bekymringsverdig at dette først kommer på plass nesten fire år etter oppstarten av barnevernet i Gjøvik-Land.

5.3 HAR BARNEVERNET ETABLERT FELLES RETNINGSLINJER OG RUTINER FOR ARBEIDET SITT?

5.3.1 REVISJONSKRITERIER

Ifølge § 25-1 bokstav b i kommuneloven skal barnevernet ha nødvendige rutiner og prosedyrer. I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres i form av skriftliggjøring, vil følge av dokumentasjonskravet i bokstav d, som sier at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og det omfanget som er nødvendig.

I Prop.46L (2017-2018) står det at rutinene og prosedyrene kan være både muntlige og skriftlige. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer må ses i sammenheng med de øvrige kravene i internkontrollbestemmelsen, og vil måtte bero på en konkret vurdering av bl.a risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Barnevernet skal ha etablert nødvendige rutiner gjeldende for virksomheten som er kjente, tilgjengelige og dokumentert i det omfanget som er nødvendig.

5.3.2 FELLES RETNINGSLINJER OG RUTINER I BARNEVERNET

I intervju med avdelingslederne fremgikk det at avdelingene har produsert mange rutiner siden sammenslåingen uten at de ble sluttgodkjent. Det å få på plass rutiner har ofte vært tema på avdelingsledermøter. Det ble opprettet et kvalitetsutvalg som skulle gå gjennom rutiner, men da rutinene ikke ble ferdigstilt var det vanskelig å få det til å fungere. Dette har barnevernleder nå tatt tak i og avdelingslederne opplever at arbeidet med rutiner er mer på plass. Alle rutiner skal gjennom kvalitetsutvalget, avdelingsledere er involvert og systemet fungerer bedre. Rutiner blir fortløpende lagt inn i kvalitetssystemet (EQS) og rutinene legges ut på høring til alle ansatte for medvirkning. Tillitsvalgte og verneombud fortalte i intervju at ansatte er representert i gruppa som utarbeider utkastene og ansatte har anledning til å uttale seg når utkastene legges ut til høring, de opplever at innspillene fra ansatte blir hørt. Ansatte meldte om samme utfordringer som ledelsen med manglende ferdigstilling av rutiner tidligere.

I Statsforvalterens tilsyn vurderte de at barnevernet fortsatt manglet sentrale rutiner. I tiltaksplanen for lukking av avvik etter tilsynet fra Statsforvalteren er det et eget punkt som omhandler revidering/utvikling av rutiner/maler. Barnevernet skal i løpet av 2022 utarbeide, implementere og revidere flere rutiner.

Barnevernleder fortalte i intervju at de fortsatt mangler noen rutiner og prosedyrer og at dette er noe de jobber kontinuerlig med. Det er ikke et åpenbart stort område med mangler som peker seg ut fortalte hun, og når det gjelder det enkelte saksområde er de godt dekket per i dag.

5.3.3 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonen vurderer at barnevernet ikke i tilstrekkelig grad har hatt tilgang til nødvendige rutiner, blant annet på grunn av utfordringer med å få disse endelig godkjent.

Revisjonen vurderer som positivt at barneverntjenesten jobber med å utarbeide, oppdatere og implementere rutiner og maler og at det foreligger en plan for dette. Barnevernet beskrev at rutiner som ble utarbeidet ble lagt ut på høring til alle ansatte før de videre ble besluttet i kvalitetsutvalget bestående av barnevernleder og rådgivere i stab. Endelige ruiner dokumenteres i systemet EQS. Revisjonen vurderer at i den grad rutiner er utarbeidet og ferdigstilt så er de dokumentert og tilgjengeliggjort i det omfanget som er nødvendig.

5.4 SIKRER BARNEVERNET AT ANSATTE FÅR NØDVENDIG OPPLÆRING?

5.4.1 REVISJONSKRITERIER

Det følger av bvl. § 2-1 syvende ledd at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring og veiledning av barnevernstjenestens personell. Revisjonen legger til grunn at kommunen skal sørge for at ansatte i barneverntjenesten får tilstrekkelig opplæring og vedlikeholder sine kvalifikasjoner til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte. Kommunen skal identifisere behov for opplæring og/eller veiledning av de ansatte, og iverksette kvalifikasjonshevende tiltak ved behov.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Kommunen skal sørge for at ansatte i barnevernet får tilstrekkelig opplæring.

5.4.2 OPPLÆRING OG KOMPETANSEUTVIKLING I BARNEVERNET

Gjennom tilsynet fra Statsforvalteren kom det fram at det ble gjennomført en kompetansekartlegging i 2019, og at det var påbegynt et arbeid med kompetanse- og strategiplan. Da dette arbeidet ikke var slutført, forelå det ikke kompetanseplan for barneverntjenesten på tidspunkt for tilsynet. Ifølge tilsynsrapporten gis det opplæring til nytilsatte etter en intern rutine. Det gis ikke systematisk intern og ekstern veiledning eller tilbud om kompetanseutvikling.

I intervju med ledelse, tillitsvalgte og verneombud ble det gitt tilbakemelding om at det tidligere var lite rom for videreutdanning og kompetansehevende tiltak i barnevernet, og at dette har vært et stort savn og behov i tjenesten. En avdelingsleder fortalte at de under tidligere ledelse jobbet med en kompetansekartlegging blant alle ansatte. Det bekreftes videre at dette arbeidet ikke ble slutført, til tross for at det ble gjennomført et stort arbeid med kartleggingen. Det var behov for en avklaring fra øverste ledelse for hvordan de skulle jobbe videre med dette. Slik avklaring fikk de ikke, og den store jobben de hadde gjort ble liggende.

Ledelse og tillitsvalgte/verneombud fortalte at barnevernet nå har åpnet opp for kompetansehevende tiltak, og de har nylig vedtatt en rutine der ansatte kan søke om videreutdanning. Søknader om videreutdanning fra ansatte

prioriteres i tildelingsmøter i ledergruppen. Ledelsen fortalte at de i utgangspunktet prioriterer i henhold til anbefalingene fra Bufdir, men det er også mulig å søke om andre relevante utdanninger.

Ledelsen har startet å kartlegge kompetansen i tjenesten på nytt, da det er nye kompetansekrav til barnevernsansatte fra 2031¹⁴. I tiltaksplanen etter Statsforvalterens tilsyn er det beskrevet at ledergruppa med rådgiver for fagutvikling har ansvar for å utarbeide kompetanseplan og fristen er satt til 01.06.2022. Planen skal inneholde nåværende kompetanse, vedlikehold og utnyttelse av denne, hvilke områder det er behov for kompetanse samt plan for kompetansehevende tiltak fremover.

Barnevernleder skal videre utarbeide plan for systematisk ekstern veiledning til ansatte med oppstart høsten 2022, følgende står under dette punktet «*tilby ansatte prosessveiledning for å forebygge sykefravær, frafall i tjenesten og sikre tilstrekkelig støtte og oppfølging av ansatte. Legge til rette for faglig og personlig utvikling som gjenspeiles i ansattes møter med brukere og samarbeidspartnere*».

Rådgiver for fagutvikling forteller at barnevernet er med i/planlegger flere kompetansehevende prosjekt:

- Utviklingsprosjekt med NUBU¹⁵ planlagt oppstart mars 2022. Prosjektet dreier seg om å øke kompetanse på ungdomsproblematikk for hele tjenesten. Herunder både kartlegging, forståelse, hvordan motivere til endring og endringstiltak.
- Opprettet et læringsnettverk med Gran kommune. I læringsnettverket skal de ha et prosjekt med fokus på traumesensitivt barnevern
- Barnevernet har fått midler til å utdanne veiledere innen PYC (foreldre med kognitive utfordringer) som er en anerkjent metode for å veilede foreldre med kognitive utfordringer.
- Læringsnettverk med Ringsaker kommune som dreier seg om de minste barna. Kompetansehevende tiltak om blant annet kartleggingsmetoder og observasjon av samspill osv.

5.4.3 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonen vurderer at ansatte i barnevernet i mindre grad har fått tilstrekkelig opplæring i tiden fra sammenslåingen av barnevernstjenestene til nå. Det har ikke vært midler til ekstern opplæring og kursing, noe som har vært etterspurt i tjenesten.

Det er positivt at dette har blitt tatt tak i og at det er åpnet opp for at ansatte kan søke om videreutdanning og at det jobbes med kompetanseplan for å se hvilken kompetanse barnevernet trenger fremover.

¹⁴ Fra 2031 må ansatte i barnevernet enten ha mastergrad, eller minimum 4 års relevant arbeidserfaring og 30 studiepoeng.

¹⁵ Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge

5.5 TILTAK SOM SIKRER KVALITETEN PÅ ARBEIDET, F.EKS. LEDEROPPFØLGING, KVALITETSKONTROLL MV?

5.5.1 REVISJONSKRITERIER

Bestemmelsen i kommuneloven § 25-1 første ledd slår fast hva som er målet med internkontrollen, som er å sikre at lover og forskrifter følges. Videre skal internkontrollen både avdekke og følge opp risiko for at avvik skal skje. For å sikre at lover og forskrifter følges, og for å avdekke avvik forutsetter det at man har systematiske kontrolltiltak slik at mangler i tjenestene fanges opp. Kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge feil og mangler i tjenesten.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Barnevernet skal ha systematiske kontrolltiltak som sikrer at mangler i tjenesten fanges opp.

5.5.2 LEDEROPPFØLGING OG KONTROLL I BARNEVERNTJENESTEN

Statsforvalteren skrev i tilsynsrapporten:

«Det er to saksdrøftingsgrupper i avdelingen (avdeling for undersøkelser), med møter en gang i uken. Avdelingsleder deltar ikke på møtene. Det er opp til den enkelte saksbehandler å ta opp saker til drøfting, og det er ikke noe system som sikrer at alle saker blir drøftet. Saksbehandlerne kan imidlertid melde opp behov for veiledning til avdelingsleder».

«Kommunen bruker kvalitetssystemet EQS Extend. Systemet inneholder dokumentstyring og avvikssystem. Det er ansatt en rådgiver for kvalitetsutvikling og internkontroll og en fagrådgiver. Det foreligger ikke stillingsbeskrivelser for disse stillingene. Det er opprettet et kvalitetsutvalg, som har brukt det første året til å kartlegge og systematisere arbeidet. Under intervjuene kom det fram at ikke alle ansatte hadde fått opplæring i avvikssystemet og hva som var et avvik. Avvik blir ikke regelmessig etterspurt av ledelsen.»

Revisjonen vil i det følgende beskrive hvilke tiltak barnevernet har iverksatt/skal iverksette for lederoppfølging og kontroll iht. til tiltaksplan for lukking av avvik etter tilsynet fra Statsforvalteren.

- Barnevernet skulle i henhold til tiltaksplanen etter Statsforvalterens tilsyn etablere og implementere sjekklister for saksgjennomgang innen 26.11.2021. Målet med tiltaket er å ha tilstrekkelig styring og kontroll med om saksbehandling gjennomføres iht. rutiner og lovkrav. Ifølge notatene til punktet er sjekklisten utarbeidet og implementert i alle avdelinger. Mal for midtveiseevalueringer er endret i tråd med funn etter tilsyn. Ifølge barnevernsleder er sjekklisten etablert og implementert.
- Innen 01.05.2022 skal ledergruppa i sammenheng med organisasjonsgjennomgang og ledelsesstruktur se på ny struktur for å sikre at avdelingsledere er delaktige i beslutninger underveis i saker.

- Etablere rutine for systematiske kontrolltiltak for å sikre at undersøkelse blir gjennomført iht. rutiner og lovkrav. Dette tiltaket er påbegynt og skal være ferdig innen 1. mars 2022.
- Utarbeide sjekkliste for alle barnevernfaglige vurderinger innen 01.03.2022. Formålet er egenkontroll og lederkontroll av skriftlig dokumentasjon og at leder er trygg på hvilke momenter som skal være på plass for at barnevernfaglig vurdering er godt nok dokumentert. Sikre at vurderinger blir tilstrekkelig dokumentert ved at ansatte og ledere gjenkjenner/ ser etter momenter som må være til stede.
- Utarbeide rutine for gjennomføring av internrevisjon innen 31.12.2021, for å sikre kontroll med at saksbehandling skjer iht. interne rutiner og lovverk. Avklare områder hvert år som skal kontrolleres. I intervju med barnevernleder i februar 2022 fremgikk det at rutine for gjennomføring av internrevisjon ikke var ferdig.

Ifølge tiltaksplanen så skulle det i tillegg innen 31.12.2021 etableres og implementeres en rutine for avvik, for å sikre oversikt over områder hvor det er fare for svikt i tjenesten. I intervju med avdelingsledere fremgikk det at rådgiver for internkontroll i barnevernet samarbeider med HR i Gjøvik kommune for å utarbeide rutine for hvordan barnevernet skal melde og håndtere avvik. Rutinen skal gjøre det trygt å melde avvik og gi trygghet i at det blir tatt tak i.

Barnevernleder fortalte i intervju at de har hatt stort fokus på å sikre utarbeidelse og implementering av rutiner siden hun tok over som konstituert leder i juni 2021. Fokuset har vært på å utarbeide verktøy og sjekklister for ansatte og avdelingsledere i forbindelse med internkontroll. De mangler fortsatt en beskrivelse der det fremgår hva hun som øverste leder har ansvar for i internkontrollen og hva avdelingsledere har ansvar for. En del av dette er gjort, men de mangler den overordnede strukturen.

I intervju med tillitsvalgte og verneombud fortalte de at det legges til rette for sikring av faglig kvalitet i tjenesten. Barnevernet har innført ukentlige beslutningsmøter der ledelsen skal være tilgjengelig. I beslutningsmøtene kan man drøfte saker som har pågått lenge og man har «gått seg litt vill i», avklaring av kostbare tiltak, etc. Beslutningsmøtene handler også om å samle opplysninger og vurderinger knyttet til de enkelte sakene for å få en helhetlig tanke rundt det de driver med. Dette er viktig siden de er organisert i flere avdelinger og det ofte er ansatte fra ulike avdelinger som er inne i samme sak samtidig.

5.5.3 REVISJONENS VURDERINGER

Statsforvalteren konkluderte i tilsynsrapporten med at det manglet systematiske kontrolltiltak for sikre at undersøkelsene blir gjennomført i henhold til interne rutiner og barnevernloven. Gjøvik kommune er pålagt å beskrive tiltak for å lukke avvik.

Revisjonen vurderer det som positivt at barnevernet har utarbeidet og er i prosess med å utarbeide nødvendige maler og sjekklister innenfor de enkelte saksområdene slik at de har verktøy for å fange opp mangler. Tjenesten mangler fortsatt å utarbeide en overordnet systematisk internkontroll for å helhetlig følge opp arbeidet til barnevernet.

5.6 HAR KOMMUNEDIREKTØREN TILSTREKkelig OVERORDNET KONTROLL MED BARNEVERNET?

5.6.1 REVISJONSKRITERIER

Det følger av kommunelovens § 25-1 at det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen. Som på de fleste andre områder må kommunedirektøren delegere ansvar for og utførelse av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen. Ledere av ulike tjenesteområder i kommunen vil typisk få dette ansvaret på sine områder og igjen delegere videre på hensiktsmessig måte. Samspillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tjenesteområdene er derfor viktig for en helhetlig, risikobasert, tilpasset og systematisk internkontroll, jf. Prop. 81 L (2019-2020).

Ved delegering vil lederen av tjenesteområdet få ansvaret for oppgaven, samtidig som kommunedirektøren fortsatt har det overordnede ansvaret for at kommunen har en internkontroll som er i tråd med internkontrollkravet. I veilederen fra KS «Orden i eget hus» står det at det for kommunedirektøren er viktig å oppleve trygghet for at han eller hun får relevant informasjon til riktig tid. Dette gjelder oppdatering om enkelthendelser eller avvik som har stor betydning (relatert til hensikt med internkontroll), samt faste rapporteringer som også bør inkludere avklarte punkter om internkontroll.

Konkrete revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Kommunedirektør skal sørge for å få systematisk informasjon og faste rapporteringer om barnevernets måloppnåelse og avvik fra barnevernet.

5.6.2 OVERORDNET LEDEROPPFØLGING OG KONTROLL AV BARNEVERNTJENESTEN

Det har vært endring av kommunedirektør, kommunalsjef og barnevernleder i perioden vi reviderer. Revisjonen har ikke snakket med tidligere ledere og vurderingene er derfor basert på de dokumenter og informasjon som foreligger fra to tidligere revisjonsrapporter som omhandler barnevernvakta og intervju med ansatte og ledelse i barnevernet.

Statsforvalteren vurderte i tilsynsrapporten at kommuneledelsen ikke følger godt nok med på om barneverntjenestens arbeid med undersøkelser er i tråd med barnevernloven, og om de har tiltak som er tilstrekkelige/egnet til å ivareta styringen.

På grunn av lederskifte både i øverste ledelse i kommunen og i barnevernet vår/sommer 2021 velger vi å presentere dataene i tiden før og etter lederskifte.

Tiden før vår/sommer 2021

Det går frem av revisjonsrapporten «*Dialog med samarbeidskommunene og internkommunikasjon i barnevernvakta*» at daværende kommunalsjef oppvekst fulgte opp barnevernsjefen både med egne møter og møter i ledergruppe oppvekst. Tema på egne møter med barnevernsjefen var manglende overholdelse av tidsfrister og oppfølging av oppgaver. Det ble blant annet tatt opp at det var misnøye knyttet til at møter med

tillitsvalgte og verneombud ble avlyst med kort frist. Det ble uttrykt forventninger fra daværende kommunalsjef at barnevernsjef sørget for at oppgaver løses i henhold til frister, gjennomgang av om oppgaver i større grad kunne delegeres til andre i tjenesten og at det umiddelbart måtte skje synlige og positive endringer når det gjelder ryddighet i oppfølging av frister og oppgaver.

Ifølge revisjonsrapporten opplyste tidligere rådmann at budsjettoppfølgingen i barnevernet ble drøftet med kommunalsjef for oppvekst i forbindelse med alle tertial- og årsrapporteringer. Han opplyste at han i tillegg hadde barnevern som tema i medarbeidersamtaler med kommunalsjef for oppvekst. Tidligere rådmann var leder av samarbeidsrådet for Gjøvik-Land barnevern og ledet møtene med de to samarbeidskommunene. I forbindelse med disse møtene hvor særlig fordelingsmodell ble drøftet, hadde rådmannen dialog med barnevernsjef

Siden det var økonomien som var i fokus i de to revisjonsrapportene, har vi i liten grad opplysninger om hvordan andre forhold i Gjøvik-Land barneverntjeneste ble fulgt opp i perioden 2018-2020.

Tiden etter vår/sommer 2021

I intervju med konstituert kommunalsjef for oppvekst i Gjøvik kommune, fremgikk det at konstituert kommunalsjef og barnevernsleder har hatt nesten daglig kontakt siden mai 2021 frem til årsskiftet 2021/2022. Videre er det ukentlige møter mellom konstituert kommunalsjef oppvekst og de fire virksomhetslederne som jobber under henne, hvorav barnevernsleder er en av disse. Konstituert kommunalsjef fortalte at ut fra den informasjonen hun sitter på, som i all hovedsak er muntlig fra barnevernsjefen, har hun tillit til at barneverntjenesten leverer tjenester av god kvalitet og følger lovverket. Hun opplever at barneverntjenesten jobber godt med oppfølging av tilsyn og internrevisjon.

Etter at konst. kommunalsjef startet i mai 2021 har det vært ekstra oppmerksomhet på økonomien i barnevernet og faktureringsgrunnlaget. Økonomiavdelingen i kommunen har bistått i kontrollering av prognoser. De har også hatt ekstra fokus på tertialrapportering. Gjøvik har månedrapportering i systemet Framsikt i stedet for tertialrapportering, mens samarbeidskommunene kun hadde tertialrapportering. Tertialrapportene inneholder noe mer informasjon og mer tekstforklaringer enn månedrapporten og konstituert kommunalsjef har kommunisert at Gjøvik kommune fremover trenger samme type rapportering som samarbeidskommunene fra barneverntjenesten. Konstituert kommunalsjef fortalte videre at avdelingslederne i barnevernet har fått delegert deler av økonomiansvaret. Dette er et ledd for å bedre og sikre økonomisk oppfølging og kontroll. Kommunalsjefen har månedlige møter med rådmannen, men de har også løpende dialog. Siden det har vært stort fokus på barneverntjenesten holdes rådmannen særlig orientert om dette området.

I intervju med barnevernsleder i februar 2022 fremgikk det at hun per i dag ikke har kommunalsjef (konstituert kommunalsjef gikk tilbake til sin stilling 1. januar 2022), men at hun har en ansvarlig i kommuneledelsen som hun forholder seg til frem til ny kommunalsjef for oppvekst er på plass 7. mars 2022.

Barnevernsleder fortalte at hun nå rapporterer fast månedrapporter med oversikt over økonomi og sykefravær, samt tertialrapporter med barnevernfaglige data til Gjøvik kommune. Hun skal følge strukturen for rapportering som er i Gjøvik, også i Søndre og Nordre Land fremover med månedrapporter og tertialrapporter. I tillegg til måneds- og tertialrapporter gir hun fortløpende informasjon til kommunene om kostbare tiltak som påvirker

budsjettet i større grad. Barnevernleder skal rapportere på status på arbeidet med å lukke avvik etter Statsforvalterens tilsyn til kommunalsjef.

På spørsmål om hvordan barnevernleder blir fulgt opp av sin leder i kommunen fortalte hun at det per i dag er mangelfullt med systematiske oppfølging fra øverste ledelse i kommunen. Hun deltar i ledermøter i kommunen, men har vært med i kort tid. I den tiden hun har vært med i ledermøter har ikke utfordringer i barnevernet blitt tatt opp spesielt, men hun forventer at utfordringsbildet i tjenesten er fokus fremover.

5.6.3 REVISJONENS VURDERINGER

Vi har lagt til grunn i våre vurderinger at kommunedirektør skal sørge for å få systematisk informasjon og faste rapporteringer om barnevernets måloppnåelse og avvik fra barnevernet. Statsforvalteren vurderte at det mangler systematiske kontrolltiltak for sikre at undersøkelsene blir gjennomført i henhold til interne rutiner og barnevernloven og at kommuneledelsen ikke følger godt nok med på om barneverntjenestens arbeid med undersøkelser er i tråd med barnevernloven, og om de har tiltak som er tilstrekkelige/egnet til å ivareta styringen.

Etter revisjonens vurdering sørger ikke kommuneledelsen, ved kommunalsjef for oppvekst og rådmannen, for å få seg forelagt systematisk informasjon og faste rapporteringer som er egnet til å si noe om barneverntjenestens oppgaver blir utført i samsvar med barnevernloven og eventuelt hvilke avvik som foreligger. Vi ser at kommunalsjef og rådmann får informasjon om barnevernet gjennom månedsrapporter, tertialrapporter og årsrapporter. Månedsrapportene inneholder økonomidata, mens tertialrapporter og årsrapporter inneholder noen barnevernfaglige data. Disse rapporteringene er etter revisjonens vurdering i liten grad egnet til å avdekke avvik. Fra 2020 er det utarbeidet en årlig tilstandsrapport for barnevernet som gir mer utdypende informasjon om barnevernet. Dette er positivt, men er likevel ingen systematisk gjennomgang av internkontrollen i barnevernet.

Barnevernleder har jevnlig møter med kommunalsjef for oppvekst, både i ledermøter sammen med de andre virksomhetslederne og i egne møter. Kommunalsjef deltar i ledermøter med rådmannen sammen med de andre kommunalsjefene. Revisjonen har ikke mottatt informasjon som tyder på at det i kontakten mellom barnevernleder og kommunalsjef og mellom kommunalsjef og rådmann har vært lagt opp til en systematisk oppfølging av internkontrollen i barnevernet. En slik systematisk oppfølging ville for eksempel være en oppfølging basert på risikoanalyser og rutiner for internkontrolltiltak.

6 SAMARBEID PÅ OVERORDNET NIVÅ

I dette kapitlet besvarer vi problemstilling 4:

- *Er det etablert et samarbeid mellom vertskommunen og samarbeidskommunene på overordnet nivå som tilfredsstillende samarbeidsavtalens krav?*

6.1 UTLEDNING AV KONKRETE REVISJONSKRITERIER

Den sentrale kilden for utledning av revisjonskriterier til denne problemstillingen er samarbeidsavtalene om Gjøvik-Land barnevern. Samarbeidsavtalene om Gjøvik-Land barnevern ble vedtatt i kommunestyrene i mars 2018¹⁶. Samarbeidsavtalene ble revidert i 2020¹⁷ og revidert avtale trådte i kraft fra 1. november 2020.

6.1.1 BESTEMMELSER I SAMARBEIDSAVTALEN

Vi har nedenfor gjengitt aktuelle bestemmelser i samarbeidsavtalen som vi mener er relevante for å vurdere om det er etablert et tilfredsstillende samarbeid mellom vertskommunen og samarbeidskommunene på overordnet nivå. Der det er endringer mellom opprinnelig avtale og revidert avtale fra 1.11.2020 blir det beskrevet.

Ansvarlig for drift og ledelse av Gjøvik-Land barnevern er Gjøvik kommune ved rådmannen. Avtalen fritar ikke samarbeidskommunene det ansvaret de har for det forebyggende arbeidet etter Lov om barnevernstjenester §§ 3-1 og 3-2. Avtalen omfatter leveranser av barneverntjenester for alle innbyggere i målgruppa i lov om barneverntjenester.

Det står i **pkt. 1 Omfang og formål** at «Tilbudet skal være likelydende til innbyggerne i alle samarbeidskommunene. Tilbudet skal sikre at kommunene har forsvarlige tjenester iht. definerte lov- og forskriftskrav og til enhver tid gjeldende faglige retningslinjer for god praksis.»

I **pkt 5. Beskrivelse av barneverntjenesten** står det følgende: «Barneverntjenester levert av Gjøvik-Land barnevern skal være gratis for innbyggerne og skal:

- *Omfatte:*
 - *Saksbehandling etter Lov om barneverntjenester*
 - *Tiltak etter Lov om barneverntjenester*
 - *Ettervern etter Lov om barneverntjenester*
 - *Barnevernvaktjenester*
 - *Fosterhjemstilsyn*

¹⁶ Gjøvik kommunestyre 22.03.2018 (sak 25/2018), Nordre-Land kommunestyre 20.03.2018 (sak 23/2018) og Søndre-Land kommunestyre 19.03.2018 (sak 12/2018).

¹⁷ Gjøvik kommunestyre sak 159/2020, Nordre-Land kommunestyre sak 89/2020 og Søndre-Land kommunestyre 70/2020.

- *gi innbyggerne støtte, veiledning/rettledning, hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet*
- *dialog og samhandling med det øvrige hjelpeapparatet*

Kvalitet på tjenestene og kompetansekrav i forhold til ansatte skal være i samsvar med lov om barneverntjenester med gjeldende forskrifter.»

Under **pkt 7 om Økonomi og rapportering** står det at vertskommunen har ansvar for å sikre god økonomistyring inkludert budsjett og regnskapsansvar i tjenesten. Vertskommunen skal utarbeide forslag til driftsbudsjett og legge frem for Samarbeidsrådet, budsjettforslag skal sendes Samarbeidsrådet innen 01.10. Årsavregning og årsoppgjør skal klargjøres innen 10.02.

Videre står det følgende om rapportering:

«Vertskommunen rapporterer tertialvis til Samarbeidsrådet. Rapportene skal inneholde økonomisk oversikt og prognoser, evt. avvik påpekes og forklares. Rapportene skal gi samarbeidskommunene korrekt grunnlag for rapportering til KOSTRA. Frist for oversendelse til Samarbeidsrådet er hhv 10.05. og 15.09. Årsrapport for tjenesten oversendes samarbeidskommunene innen 01.03. I tillegg til økonomi skal rapportene vise barnevernfaglige aktivitetsdata for hver av kommunene».

Barnevernsjefen skal møte i samarbeidskommunenes kommunestyre en gang per år og fremlegge lovpålagt tilstandsrapport for tjenesten. Ytterlige orienteringer fra barnevernssjefen sin side til samarbeidskommunenes kommunestyre avtales etter behov. I avtalen fra 2018 skulle barnevernssjef møte i samarbeidskommunenes kommunestyre to ganger pr. år, vår og nyttår.

Barnevernsjefen skal møte regionstyrerepresentantene fra samarbeidskommunene to ganger per år i et felles møte. I tillegg kan det etter behov avvikles et felles formannskapsmøte mellom samarbeidskommunenes formannskap. I avtalen fra 2018 sto det at *«barnevernsjefen møter i felles formannskap en gang per år.»*

Pkt. 8 i samarbeidsavtalen inneholder bestemmelser om **Samarbeidsråd og samarbeid**. Det går frem av avtalen at det opprettes et samarbeidsråd som består av rådmannen/kommunedirektør og/eller kommunalsjef i hver deltakerkommune. I avtalen fra 2018 sto det at samarbeidsrådet besto av rådmennene i deltakerkommunene. Vertskommunens representant er leder av samarbeidsrådet mens barnevernsjefen er sekretær og har møte-, tale og forslagsrett.

Samarbeidsrådet er rådgivende og skal sikre samarbeidskommunene informasjon om og innflytelse på driften og skal bidra til å opprettholde et godt og løpende samarbeid mellom alle aktører i faglige og økonomiske spørsmål.

Det følger videre av kapittel 8 at alle samarbeidskommunene forplikter seg til å delta aktivt i oppfølgingen av den enkelte kommunes saker som blir behandlet i barnevernstjenesten. Videre står det at *«Det utarbeides retningslinjer med nærmere beskrivelse av denne samhandlingen, eks. for det tverrfaglige samarbeidet i saker der barnevernstjenesten har aktive saker, men også i mer systemrettede spørsmål».*

Det går frem av oppgavene til samarbeidsrådet at de skal drøfte og godkjenne endringer i retningslinjer for samhandlingen mellom vertskommunen og samarbeidskommunene.

Samarbeidsrådet møtes tre ganger i året¹⁸ og har følgende oppgaver:

- Være oppdatert på aktuell statistikk og tjenestens utvikling
- Drøfte samarbeidserfaringer, inkludert driftserfaringer
- Drøfte de økonomiske rammene for virksomheten
 - Møtet i 2. tertial skal gi retningslinjer for budsjett kommende år¹⁹.
- Drøfte de personellmessige rammene for forsvarlig barneverndrift.
- Gi råd ved utarbeidelse av virksomhetsplan, budsjett og årsmelding
- Drøfte og godkjenne endringer i retningslinjer for samhandlingen mellom vertskommunen og samarbeidskommunene.
- Oppfølging av internkontroll

Vertskommunen kan forelegge saker for Samarbeidsrådet som administrasjonen ønsker uttalelse/råd om. Samarbeidsrådet kan selv ta opp saker med vertskommunen som rådet mener har betydning for tjenestens funksjon. Endringer i samarbeidsavtalen som har betydning for driften skal behandles i Samarbeidsrådet før kommunestyrene fatter endelig avgjørelse.

Vertskommunen har ansvar for dokumentasjon og arkivering. Vertskommunen har ansvaret for å kalle inn samarbeidskommunene.

Av pkt. 9 om **Informasjon til innbyggerne** (10 i samarbeidsavtale fra 2018) går det fram at hver kommune har ansvaret for å informere sine innbyggere om barneverntjenestens organisering og aktiviteter. Gjøvik-Land barnevern forplikter seg til å bidra i kommunenes informasjonsarbeid.

Samarbeidsavtalen inneholder i tillegg bestemmelser om Deltakere i samarbeidet (pkt. 2), Lovhjemmel og myndighet (pkt. 3), Ansatte og virksomheten (pkt. 4), Lokalisering (pkt. 6), Søksmål (pkt. 10), Tvist (pkt. 11) og Avtalens virkningspunkt og varighet (pkt. 12).

6.1.2 KONKRETE REVISJONSKRITERIER:

På grunnlag av bestemmelsene i samarbeidsavtalen har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 4:

- Vertskommunen skal sikre god økonomistyring i barneverntjenesten.
- Vertskommunen skal:
 - Legge frem driftsbudsjett for Samarbeidsrådet innen 01. oktober
 - Rapportere tertialvis til Samarbeidsrådet
 - Sende årsrapport for tjenesten innen 1. mars
 - Klargjøre årsavregning og årsoppgjør innen 10. februar

¹⁸ I samarbeidsavtalene fra 2018 skulle samarbeidsrådet møtes fire ganger i året.

¹⁹ Punktet er lagt til i revidert avtale fra 1.11 2020.

- Årsrapporter og tertialrapporter skal i tillegg til økonomi inneholde barnevernfaglige aktivitetsdata for hver av kommunene.
- Vertskommunen skal innkalle til Samarbeidsråd og sørge for referater fra møtene.
- Samarbeidsrådet skal sikre samarbeidskommunene informasjon om og innflytelse på driften og skal bidra til et godt samarbeid i faglige og økonomiske spørsmål.
- Samarbeidsrådet har følgende oppgaver:
 - Være oppdatert på aktuell statistikk og tjenestens utvikling
 - Drøfte samarbeidserfaringer
 - Drøfte de økonomiske og personellmessige rammene
 - Gi råd ved utarbeidelse av virksomhetsplan, budsjett og årsmelding
 - Drøfte og godkjenne endringer i retningslinjer for samhandlingen
 - Oppfølging av internkontroll
- Det bør utarbeides retningslinjer for det tverrfaglige samarbeidet mellom barnevernet og deltakerkommunene som forankres i samarbeidsrådet.
- Gjøvik-Land v/barnevernsjefen skal møte i samarbeidskommunenes kommunestyre.
- Gjøvik-Land barnevern skal bidra i kommunenes informasjonsarbeid.

6.2 FAKTABESKRIVELSE

Dataene i dette kapittelet er basert på intervju med rådmann/kommunedirektør og kommunalsjefer i Gjøvik, Nordre Land og Søndre Land kommune, samt nåværende barnevernsleder.

6.2.1 ØKONOMISTYRING

Informasjon fra tidligere forvaltningsrevisjonsrapporter.

I de to forvaltningsrevisjonsrapportene «*Oppfølging av samarbeidsavtalene om Gjøvikregionen barnevakt*» og oppfølgingsrapporten «*Dialog med samarbeidskommunene og internkommunikasjon i barnevernvakta*» ble det innhentet informasjon om oppfølging av økonomiske forhold tilknyttet barnevernvakta. En del av denne informasjonen vi innhentet relaterer seg til hele barneverntjenesten, ikke bare barnevernvakta og er relevant også for å belyse oppfølgingen av Gjøvik-Land barnevern.

Det går fram av revisjonsrapportene at det ikke var utarbeidet detaljbudsjetter for verken barnevernvakta eller Gjøvik-Land barnevern for årene 2018 – 2020. Barnevernsleder begrunnet dette med at det ikke var enighet om fordelingsnøkler i Gjøvik-Land barnevern og dermed ikke klart hvilke inntekter kommunen ville få. Økonomiavdelingen mente på sin side at det kunne vært utarbeidet et budsjett på utgiftssiden, at det hadde vært mye kontakt med barnevernsjefen og purringer i den forbindelse. Tidligere kommunalsjef for oppvekst fortalte revisjonen at det på grunn av manglende enighet om fordelingsnøkler og manglende budsjetter var vanskelig å holde oversikt over økonomien i barnevernet og hun var bekymret over dette. Hun fortalte at hennes bekymringer var meddelt rådmannen.

Tidligere rådmann i Gjøvik kommune var leder av samarbeidsrådet for Gjøvik-Land barnevern og ledet møtene med de to samarbeidskommunene som vi har forstått i stor grad handlet om fordelingsnøkler.

Informasjon fra intervjuene

Revisjonen spurte rådmann og kommunedirektør i samarbeidskommunene om de mener at vertskommunen sikrer god økonomistyring i samarbeidet om Gjøvik-Land barnevern.

Rådmannen i Søndre Land fortalte i intervju at *«hans opplevelse er at det har vært grunn til å stille spørsmål ved om det har vært god økonomistyring i barnevernstjenesten»*. Han fortalte at kommunene kom dårlig i gang med samarbeidet når det gjaldt økonomi i barneverntjenesten på grunn av uenigheter om fordelingsnøkkelen. Ambisjonen ved oppstart av samarbeidet var å ha en fordelingsnøkkel som skulle avspeile aktivitetene i barnevernet og Gjøvik lagde en matematisk fordelingsnøkkel som viste seg å være feil. Første runde med fakturering var derfor basert på teknisk feil. Prosessen frem til ble enige om fordelingsnøkkelen som ble gjeldene fra 1.11.20 tok alt for lang tid ifølge rådmann i Søndre Land.

Videre fortalte rådmannen i Søndre Land at det har vært utfordrende å få tilstrekkelig og riktig informasjon om økonomi til rett tid. Det har vært utfordrende å få nok innsikt til å kunne ha en konstruktiv dialog rundt ressursbruk i virksomheten. De bruker 20-25 millioner på barnevernet, noe som er et høyt tall når man ser på andre utgifter på oppvekstsiden. Barnevernet må tåle å ta de store prinsipielle diskusjonene, og dit har de strengt talt aldri kommet. Det har vært vanskelig for Søndre Land kommune å få innsyn i ressursbruken i form av hvordan tjenesten drives og hvordan de ansatte brukes. Kommunen har stilt seg undrende til barnevernstjenestens ressursbruk. Det sto for eksempel en bil i Hov i mange uker som ingen visste hvor kom fra. Det viste seg at den tilhørte barnevernet og skulle være i bruk når barnevernet var i Hov. Denne bilen så de ikke ble brukt. Dette handler om økonomistyring uavhengig av diskusjonen om fordelingsnøkkel. Rådmann i Søndre Land er forundret over at det å ikke ha fordelingsnøkkelen på plass gjorde det vanskelig å drive budsjettstyring. Man kunne fortsatt ha budsjett på driften til barnevernstjenesten.

Kommunedirektør i Nordre Land viste også til diskusjonen om fordelingsnøkkelen og prosessen rundt dette. Uavhengig av denne diskusjonen fortalte kommunedirektør i Nordre Land at samarbeidet har vært krevende, blant annet fordi Nordre Land kommune aldri har fått noe ordentlig budsjett for barnevernet. Uten budsjett stiller de seg derfor undrende til regningen de får fra vertskommunen i etterkant. Kommunen har opplevd å ikke få tilgang til detaljer på et slikt nivå at de følte at de har visst hva de betalte for, de har dermed ikke hatt forutsetninger for å si om fakturaene de mottok var riktig eller feil. Kommunedirektør oppsummerte med at man kan si at vertskommunen ikke sikrer god økonomistyring med å levere detaljert nok budsjett til at kommunen kan være sikre på om det er feil eller riktig.

Gjøvik kommune ved konstituert rådmann og kommunalsjef for Oppvekst beskrev i intervju at Gjøvik kommune er ansvarlig for å føre regnskap og rapportere for bruken av tjenesten og penger, samt fakturere samarbeidskommunene. Dette har vært mangelfullt fulgt opp. Etter at konstituert kommunalsjef startet i mai 2021 har det vært ekstra oppmerksomhet på økonomien i barnevernet og faktureringsgrunnlaget.

Både kommunedirektøren i Nordre Land og rådmannen i Søndre Land hadde merket seg forbedringer i samarbeidet de siste månedene, når revisjonen intervjuet dem i november 2021. Samtidig fortalte både rådmannen i Søndre Land og kommunedirektøren i Nordre Land at budsjettprosessen hadde vært krevende også for 2022. Rådmannen i Søndre Land fortalte at han hadde forventet at de hadde vært litt lenger nå, ikke minst

på oversikt over økonomi. Han uttrykte at *de som har gått av har vært ute av systemet lenge nå og kan ikke lenger skyldes på.*

Per 10. november 2021 fortalte kommunedirektøren i Nordre Land at budsjettutkastet de har fått for 2022 kun inneholdt fem overordnede tall. De har i tillegg fått et dokument med budsjettkommentarer som gir noe innsyn i vurderinger bak tallene, men kommunen kunne på tidspunkt for intervju ikke si at de forsto budsjettet eller syntes det så riktig ut. Kommunedirektør i Nordre Land fortalte videre at det var krevende å føle at man ikke får mulighet til å delta i budsjettprosessen før budsjettene allerede er lagt fram. Budsjettene i den enkelte samarbeidskommune er allerede lagt fram for politikerne når budsjettet fra Gjøvik-Land barneverntjeneste kommer, og da er det er lite mulighet til å påvirke på for eksempel ressursbruk. Nordre Land trenger forståelse for endringene som ligger der over tid. Ser man på ressursene til barneverntjenesten Gjøvik-Land ser man at det brukes betydelig mer ressurser der i forhold til gjennomsnittet i fylket og i landet.

Rådmann i Søndre Land kom med bakgrunn i at budsjettforslaget ikke var klart 1. oktober 2021 i en veldig ubehagelig situasjon ved å ha et budsjettforslag på 4,8 mill. mer enn det han la fram for de folkevalgte. Rådmannen i Søndre Land og kommunedirektøren i Nordre Land reagerer også på informasjonsutveksling og samarbeid rundt vesentlige endringer i budsjettet. For eksempel ble deltakerkommunene i samarbeidsrådsmøtet i juni 2021 orientert om at den tidligere barnevernlederen hadde sagt opp stillingen sin. Fredag ettermiddag (6.november) ble imidlertid kommunedirektør og rådmann i Nordre og Søndre Land orientert om at det ble inngått sluttavtale med tidligere barnevernsleder. Utgiftene til denne sluttavtalen antok vertskommunen lå i budsjettforslaget og regnskapet for inneværende år, men de var ikke sikre. I samarbeidsrådet i juni fikk samarbeidskommunene også informasjon om at husleia ville gå ned for barneverntjenesten når de skulle flytte til nye lokaler. I budsjettet de mottok i oktober fremgikk det imidlertid at det ble en økning i husleia.

Ifølge konstituert rådmann og konstituert kommunalsjef for oppvekst i Gjøvik kommune ble det i samarbeidsmøte med samarbeidskommunene, før fristen 1. oktober 2021, konkludert med at man skulle vente med å legge frem endelig budsjett til statsbudsjettet var på plass. Fristen ble derfor utsatt til 15. oktober 2021. Det har vært et omfattende og tidkrevende arbeid med budsjettet da de måtte kontrollere grunnlaget for hver enkelt post, siden nye ledere ikke var kjent med hvordan det var før. I tillegg sammenfalt fristen med kommunens øvrige budsjett. Barneverntjenesten hadde til 15. oktober 2021 laget et budsjett for det som da var kjente utgifter for barnevernet. Etter dette har det blitt jobbet mer med budsjettet fordi det var tydelige signaler fra samarbeidskommunene om at kostnadsnivået måtte ned. Det var også behov for å koble på kontrollfunksjon i Gjøvik for å kvalitetssikre budsjettet ytterligere. Når budsjettet ble lagt fram kunne ikke samarbeidskommunene uten videre akseptere dette, ettersom det innebærer en betydelig kostnadsøkning.

6.2.2 RAPPORTERING

Ifølge nåværende barnevernleder har tjenesten rapportert tertialvis med status på økonomi og aktivitet. Barnevernstjenesten er i en planleggingsfase for å få på plass ny rapportering for å løse det på best måte fremover, i samarbeid med samarbeidskommunene.

Revisjonen ba barnevernleder om å få tilsendt tertialrapporter som er lagt frem for samarbeidsrådet i perioden 2019-2021 og årsrapporter for tjenesten. Vi har mottatt:

- Tertialrapport for 1. og 2. tertial 2019 for Søndre og Nordre Land.
- Tertialrapport for 1. tertial 2020 for Søndre og Nordre Land og tertialrapport for 2. tertial for Søndre Land. Tertialrapport 2. tertial 2020 for Nordre Land mangler ifølge barnevernsleder.
- Tertialrapport for 1. tertial 2021 i Søndre Land, og tertialrapport for 2. tertial 2021 for Søndre og Nordre Land.

Tertialrapportene inneholder nøkkeltall for tjenesteproduksjonen som er basert på et utvalg indikatorer hentet fra fagsystemet Familia. Eksempelvis skrives det i rapport fra 1. tertial 2019 at barnevernet har et styrt avvik ved at noen barn mangler tiltaksplaner. Videre skrives det hva som vil være kommunens kostnad for drift i første tertial, men at det er knyttet usikkerhet til kostnadsfordelingen mellom kommunene og videre at det er knyttet usikkerhet til kostnadene på tiltakssiden. Tertialrapporten tar også opp tema som sykefravær, utfordringer i drift, og kommende prosjekter i tjenesten. I rapporten for 2. tertial 2019 står det at kommunenes andel av Gjøvik og Land barnevern sin drift ikke omtales da det arbeides med å utvikle en fordelingsnøkkel det er enighet om. Det beskrives direkte kostnader knyttet til tiltak pr. kommune.

I tertialrapport 1. tertial 2020 for Nordre Land står det eksempelvis:

«Basert på drift per 1. tertial 2020 ligger Nordre Lands andel av Gjøvik og Land barneverntjeneste an til et merforbruk på ca 500.000,- i årsprognose sammenlignet med regnskap 2019. Grunnen til at det sammenlignes med regnskap 2019 og ikke budsjett er at tjenesten ikke har et vedtatt budsjett for 2020 pga manglende enighet om fordelingsnøkkel når budsjettene for 2020 ble behandlet. Det estimerte merforbruket skyldes en kombinasjon av innleie av saksbehandlervikar pga sykefravær og større utgifter til besøkshjem i 2020 mot regnskapet i 2019. Dette skyldes høyere lønnssetser ihht KS særavtale for besøkshjem/avlastere etter en dom i høyesterett».

Det står videre i tertialrapport for 1. tertial 2021:

«Gjøvik og Land barneverntjeneste har pr.1.tertial ikke klart å tilpasse driften til de gjeldende økonomiske rammer. Dette må følges opp videre i 2021, der tjenesten må gå gjennom både organisering og tjenesteinnhold, for å se hvordan forsvarlige tjenester kan opprettholdes med et lavere utgiftsnivå».

Det foreligger ikke tertialrapporter for Gjøvik, da de har hatt månedsrapportering.

Revisjonen har i tillegg mottatt årsrapporter/årsmelding for 2019 for samtlige av kommunene og årsmelding for 2020 for Gjøvik kommune. Videre har revisjonen mottatt tilstandsrapport for 2020 og 2021.

Rådmann i Søndre Land beskrev i intervju en gjentakende utfordring med rapportering. Søndre Land har måttet etterspørre nesten uten unntak, at de skulle ha tertialrapporter, årsrapporter, avregninger etc. I ny samarbeidsavtale var det viktig å skrive frister det er mulig å holde og det var Gjøvik som satte fristene i siste avtale. Likevel har de ikke overholdt dem mer enn en gang fortalte rådmann i november 2021. Videre kunne ikke siste års regnskap i kommunen avsluttes til rett tid fordi det manglet regnskap fra barnevernet, det burde ikke være behov for å etterspørre dette. De får beskjed gjennom den ordinære rapporteringen når det gjelder fristbrudd eller lovbrudd. Kommunalsjef Inger Hagen ga i e-post (16.02.2022) uttrykk for at barnevernet har rapportert iht. samarbeidsavtalen for januar 2022.

Tilsvarende erfaring ble det gitt tilbakemelding om fra Nordre Land. Kommunedirektør i Nordre Land mente at deres proaktivitet for å etterspørre relevant og forståelig styringsinformasjon, ikke hadde vært nødvendig om vertskommunen hadde levert informasjon etter avtalen. Det har vært utskiftninger på mange nivåer i vertskommunen og de har en viss forståelse for dette, men ikke på et område som barneverntjenesten som har så store konsekvenser om det ikke blir fulgt opp. Det har vært en forvaltningsrevisjonsprosess rundt barnevernsvakta og det er mange av de samme forholdene som er gjeldende i barneverntjenesten som i barnevernsvakta. Oppsummert mener kommunedirektør i Nordre Land at man kan si at det er en positiv utvikling mtp. rapportering både på økonomi og fag, men det er fortsatt ikke tilfredsstillende.

6.2.3 SAMARBEIDSRÅD

Informasjon fra tidligere revisjonsrapport

Som vi har vist til i to forvaltningsrevisjonsrapportene «*Oppfølging av samarbeidsavtalene om Gjøvikregionen barnevakt*» og oppfølgingsrapporten «*Dialog med samarbeidskommunene og internkommunikasjon i barnevernsvakta*» sendte tidligere rådmann i Nordre Land kommune i mai 2019 to bekymringsmeldinger²⁰ til tidligere rådmann i Gjøvik kommune. Hun ønsket å orientere rådmannen om hvordan samhandlingen så langt så ut fra hennes ståsted, med fokus på det som etter hennes vurdering måtte rettes opp. Hun viste til at Nordre Land Kommune tok initiativ til de 5 møtene de hadde hatt vedrørende barnevern i samarbeidsrådet. De hadde kun fått innkalling og referat fra ett møte. Hun viste også til at de ikke hadde fått noen skriftlig rapport på statistikk og tjenesteutvikling for Nordre Land Kommune, heller ikke oppfølging av internkontroll. De økonomiske rammene for virksomheten var ikke drøftet, og det var ikke gitt noe grunnlag for å drøfte de personellmessige rammene. Det var heller ikke oversendt noen virksomhetsplan for 2019. Med historikken som finnes i Nordre Land kommune, opplevde hun det utrygt å ikke ha noen oversikt over nøkkeltall på utvikling av oppfølgingen av barna. Hun viste også til at tjenesteområder for velferd i Nordre Land kommune opplevde at telefoner ikke ble besvart og at samhandling manglet.

Tidligere rådmann i Gjøvik opplyste til revisjonen at bekymringsmeldingen ble fulgt opp overfor kommunalsjef for oppvekst og barnevernsjef når det gjaldt utilfredsstillende rapportering. Ifølge rådmannen bedret rapporteringen seg etter dette.

Informasjon fra intervjuer

Nåværende barnevernleder forteller at hun ikke var involvert eller kjent med hvordan samarbeidet fungerte i samarbeidsrådet tidligere. Etter at hun ble konstituert leder har det vært mange treffpunkter med samarbeidskommunene, de fleste av dem er møter i forbindelse med budsjettprosessen. De har hatt møte i juni og et i september som omhandlet barnevernsreformen.

Revisjonen har mottatt et referat fra samarbeidsråd, fra 16. juni 2021. Videre har nåværende barnevernleder sendt dokumentasjon fra møte om budsjettprosess 16.09.2021. Referater utover dette har ifølge nåværende barnevernleder ikke vært mulig å finne.

²⁰ Bekymringsmeldingen gjelder i hovedsak Gjøvik-Land barnevern

På spørsmål om hvordan samarbeidsrådet har fungert svarer rådmann i Søndre Land at det ikke har vært mange samarbeidsråd der både kommunedirektør, kommunalsjef og barnevernsleder har vært med. De har i liten grad diskutert punktene som samarbeidsrådet skal arbeide med jf. avtalen. Dette er noe av utfordringen. De har ønsket å snakke om disse tingene, men alt fokus har vært på fordelingsnøkkelen. Her sier rådmann at alle parter har skyld og alle nok kunne gjort en bedre jobb. Det er ikke tilfeldig at revisjonen ikke har mottatt referater fra samarbeidsrådene. Rådmann har forsøkt å finne referater i forkant av intervjuet med revisjonen, uten å finne det. Han har prøvd å finne ut om de har hatt samarbeidsrådsmøter i tråd med avtalen. Han tror de har hatt ett eller to. Ett i sommer og kanskje det møtet 15.oktober 2021 kan kalles samarbeidsrådsmøte.

Nordre Land kommune har mottatt ett referat fra samarbeidsrådsmøte i 2021 og de har ett referat fra 2018. Det er litt vanskelig å si hva som har vært samarbeidsrådsmøter og hva som har vært møter mellom kommunedirektørene om fordelingsnøkkelen. Det har vært flere møter med samme representanter som skal delta i samarbeidsrådsmøtene, men disse har dreid seg om fordelingsnøkkelen. De har ikke mottatt referater fra disse møtene.

Samarbeidsrådsmøte i juni 2021 er trolig det eneste samarbeidsrådsmøte som er blitt gjennomført som likner den formen som er beskrevet i samarbeidsavtalen. Temaene på dette møtet var informasjon om at tidligere rådmann skulle gå av, oppvekstreformen, tverrfaglig forebyggende arbeid og barneverntjenestens deltakelse innen dette. Det var ikke fokus på driften i barneverntjenesten utover dette.

På spørsmål om samarbeidsrådet sikrer samarbeidskommunene informasjon om og innflytelse på driften svarer kommunedirektør i Nordre Land at selv om samarbeidsrådsmøtet i juni til en viss grad inneholdt faglige temaer, er det mangler i informasjonen de får om den faglige driften i barneverntjenesten. Nordre-Land kommune har etterlyst informasjon og deltakelse i arbeidet med tverrfaglig samarbeid. De har fått i svar at barnevernet ikke kan forholde seg til ulike tverrfaglige samarbeid i ulike kommuner. Nå i høst 2021 har de fått i gang et samarbeid der barnevernsleder månedlig deltar i et tverrfaglig samarbeidsmøte.

Rådmann i Søndre Land oppsummerte med at det vært få møter i samarbeidsrådet og det er lite dokumentert fra møtene. Det har vært mange møter på kommunedirektør/rådmannsnivå, men i samarbeidsrådet slik det er tiltenkt har det i liten grad vært møter. I møtene som har omhandlet fordelingsnøkkel har de sporadisk fått vite noe om driften til barnevernet, men det har ikke vært lagt opp til at de skal gi systematisk info om dette. Samarbeidsrådet har derfor ikke bidratt til å følge opp internkontroll i barnevernet. Oppsummert har de nok ikke god nok kontroll på hva som skjer i barnevernstjenesten, da de ikke får nok innsikt. Rådmann tror diskusjonen og tiden de har brukt på fordelingsnøkkelen har medført at de aldri har kommet seg ordentlig inn i barnevernstjenesten.

Nordre Land kommune opplever at de i liten grad har kjennskap til utfordringer i barneverntjenesten og hvordan disse håndteres. Ressursutfordringer og sykefravær er de to utfordringene de opplever at er kommunisert. Informasjon om dette er både i kommunestyremøtene der barnevernsleder har deltatt og i for eksempel tertialrapporteringer. Det er vanskelig for Nordre Land kommune å kommentere om de føler en trygghet på at barneverntjenesten utfører tjenestene sine i henhold til lovkravene som stilles til tjenesten etter barnevernloven. De har ikke tilstrekkelig oversikt og informasjon til å kunne si dette.

Konstituert rådmann og konstituert kommunalsjef for oppvekst forteller at områder innen internkontroll har vært tema i samarbeidsrådet som var i juni ettersom en av sakene var oppfølging av revisjon/tilsyn. Forøvrig har oppfølging av samarbeidsavtalen, rapportering og budsjett vært gjentakende temaer i samarbeidsmøter.

6.2.4 TVERRFAGLIG SAMARBEID MELLOM BARNEVERNET OG DELTAKERKOMMUNENE

Kommunedirektør i Nordre Land fortalte i intervju at det har vært en stor endring på dette området i 2021. Dagens situasjon er at de opplever god struktur i arbeidet om tverrfaglig samarbeid. Tidligere har det vært vanskelig å få barneverntjenesten inn i det tverrfaglige samarbeidet, men kommunen ser mer positivt på dette nå. De fortalte blant annet at de hadde hatt en halv fagdag med barneverntjenesten og samarbeidstjenester i Nordre Land kommune om oppvekstreformen.

Rådmannen i Søndre-Land fortalte at barnevernstjenesten tidligere har vært vanskelig å få på banen, men at dette nå har bedret seg. Han fortalte at barnevernstjenesten ønsket at kommunene måtte tilpasse sine aktiviteter etter barnevernet slik at det ble like tilbud i alle kommunene. Dette har etter hvert endret seg slik at barnevernet innstiller seg på at det er ulike kommuner. De har et drøftingsteam som er tverrfaglig sammensatt, der var det i en periode vanskelig å få deltakelse fra barnevernstjenesten. Siden høsten 2021 har barnevernet deltatt fast i kommunens tverrfaglige drøftingsteam, ifølge kommunalsjef Inger Hagen. Hun beskrev videre en stor forbedring når det gjelder samarbeidsklima med barnevernet siden sommeren 2021.

Konstituert rådmann og konstituert kommunalsjef for oppvekst i Gjøvik kommune fortalte at barneverntjenesten er representert i ulike team i kommunen. De har blant annet etablert samarbeid med NAV knyttet til SLT-funksjonen (samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak) og de er med i fagteam Oppvekst. De opplever at det er struktur på samarbeidene til barneverntjenesten.

Barnevernleder forteller at barnevernet fra våren 2021 har deltatt i tverrfaglige samarbeidsfora i kommunene og de er opptatt av at de skal ha faste representanter inn i disse foraene. Det faste tverrfaglige samarbeidet barnevernet deltok i fungerte fint. Revisjonen spurte barnevernet om det var utarbeidet samarbeidsavtaler eller andre skriftlige rutiner knyttet til de tverrfaglige foraene barnevernet deltar i. Ifølge dokumenter mottatt av barnevernleder er det etablert skriftlige samarbeidsavtaler med NAV i Gjøvik, Nordre Land og Søndre Land, videre er det etablert skriftlig samarbeidsavtale om kompetanseteam i Nordre Land kommune. De tverrfaglige foraene barnevernet deltar i er etter enighet med kommunalsjefer i kommunene ifølge barnevernsleder, slik revisjonen tolker det er det ikke direkte besluttet i Samarbeidsrådet. De konkrete samarbeidsavtalene blir nærmere beskrevet under problemstilling 5.

6.2.5 DELTAKELSE I SAMARBEIDSKOMMUNENES KOMMUNESTYRER

Konstituert rådmann og konstituert kommunalsjef for Oppvekst fortalte i intervju at tidligere barnevernsleder har deltatt i kommunestyremøtene til alle deltakerkommunene, iallfall siste halvår. De var usikre på hvordan det var før de startet i sine stillinger, men tror han også har deltatt på tidligere kommunestyremøter.

Rådmann i Søndre land fortalte at på dette området har det fungert greit og barnevernstjenesten har stilt opp. Dette har vært positivt og de har ingenting å klage på her. Rådmannen synes kommunestyreorienteringen har

gått langt i at barnevernsleder har formidlet hva som er situasjonen i barnevernet. Om det kan kalle tilstrekkelig er rådmann mer i tvil om. Han har for eksempel bedt om å få oversikt over tilsynelatende økninger i tiltaksutgifter. Han håper han får den forklaringen.

Kommunedirektør i Nordre Land fortalte at barnevernstjenesten har oppfylt på å være representert i møtene med kommunestyret som samarbeidsavtalen krever, men presisjon og leveringsdyktighet på relevant styringsinformasjon har ikke vært god nok. Orienteringene fra barnevernstjenesten har ikke dreid seg om økonomi, men om barneverntjenestens drift og avvik innenfor eksempel fristbrudd. Han mener det er et gjennomgående behov for å forbedre kjennskap til tjenesten, både økonomistyringen og hvordan det jobbes (kostnadsbruken). Det er såpass store avvik i Gjøvik-Land barneverntjeneste i forhold til resten av landet. Rapporteringen barneverntjenesten har gjort for kommunestyret som har dreid seg om økonomi har vært gjennomstyret av at det ikke var enighet om fordelingsnøkkelen og at de økonomiske kostnadene i den enkelte kommune aldri kunne måles opp mot budsjettet, og ressursbruken. De fikk for eksempel oversikt over sykefravær og bruk av konsulenter, men tallene ble aldri satt opp mot hverandre.

6.2.6 BIDRAG I KOMMUNENES INFORMASJONSARBEID

Barnevernleder fortalte i intervju at barnevernet har hatt informasjonsrunder angående barnevernsreformen for ansatte som jobber med barn, unge og familier i Gjøvik. Videre har de hatt et møte i Nordre Land og planlegger et møte i Søndre Land. Hun fortalte at barnevernet mangler en fast struktur på informasjonsarbeid, og at dette er en struktur de skal legge slik at de kan ha et års-hjul for informasjonsutveksling ut til kommunene. Hvilke fora de skal reise ut i, hvilket nivå og hvilken hyppighet er noe som må diskuteres. De har prøvd å reise ut når de har blitt invitert, men denne formen er lite hensiktsmessig. Det blir mange møter dersom man f. eks skal i alle barnehager og skoler i alle tre kommuner. Må legge en struktur slik at man møter flest mulig og mest mulig effektivt.

Konstituert rådmann og konstituert kommunalsjef i Gjøvik forteller at barneverntjenesten nå gjør en kjempejobb med å gi informasjon til andre forebyggende tjenester i de tre deltakerkommunene om forventninger til dem som følger av barnevernreformen. De har også informert i kommunestyret og felles formannskap både om barnevernreformen og oppvekstreformen. Dette er åpne møter som er tilgjengelig for alle. Barnevernet deltar også i ulike møtefora og møtepunkter i alle tre kommuner. De opplever at barneverntjenesten stiller opp i informasjonsarbeidet.

Nordre Land kommune opplever at informasjon er godt ivaretatt. Kommunens nettsider er linket til barneverntjenestens sider og det er enkelt for kommunens innbyggere å finne rett kontaktinfo til barneverntjenesten. Rådmann i Søndre Land sier i intervju at det nok er et forbedringspotensial, men her må også Søndre-Land bidra. For innbyggere i Søndre-Land bør det være uinteressant om barnevernstjenesten er på Gjøvik eller ikke. Det er kommunens ansvar til slutt og de har kanskje ikke gjort nok for å gi ut informasjon. Dette anses ikke som en stor utfordring når det gjelder samarbeidet og er av mindre betydning.

Spørreundersøkelsen som ble sendt til ledere av tjenester som arbeider med barn og unge hadde en egen sekvens med påstander som omhandlet informasjon fra barnevernet. I spørreundersøkelsen ble det spurt om deres vurdering av informasjon om opplysningsplikten, barnevernstjenestens tilbud, oppgaver og ansvar.

Omtrent halvparten mener at de får tilstrekkelig informasjon om barnevernets rolle og arbeidsmåte

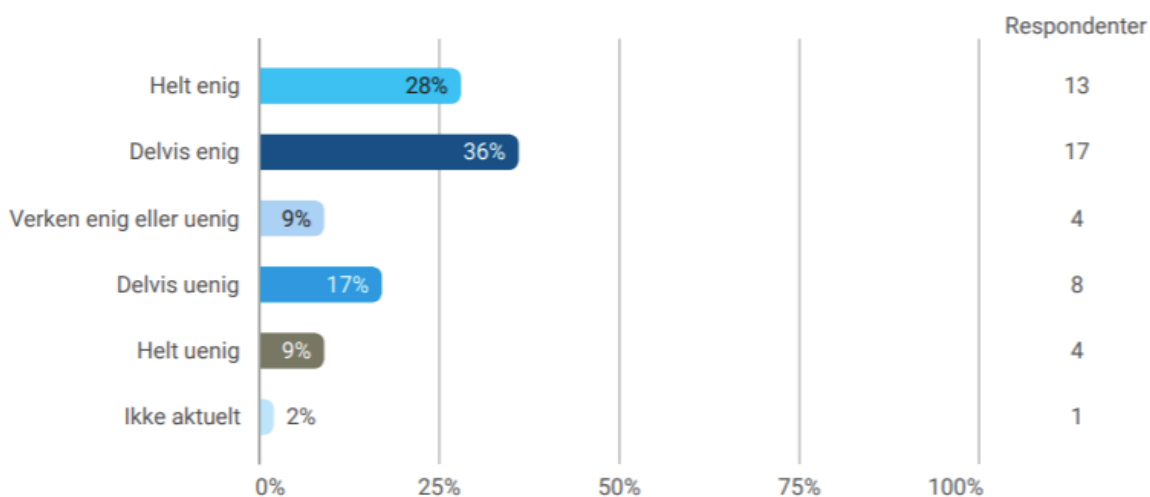
52% svarte at de er helt eller delvis enige i påstanden «Vi får tilstrekkelig informasjon om barnevernets rolle og arbeidsmåte.» 32 % er helt eller delvis uenige i at de får tilstrekkelig informasjon fra barnevernet. 15 % svarte at de er verken enig eller uenig og 2 % svarte ikke aktuelt på påstanden.

Svarene fra Søndre Land skiller seg noe ut, ved at en større andel er helt eller delvis uenig i påstanden (3 av 5 er helt eller delvis uenig).

Det var mulighet til å skrive utfyllende kommentarer til påstanden. En respondent skrev at «*det ble gitt god informasjon på møtet om barnevernsreformen og dens betydning for Gjøvik kommune*». En annen respondent skrev «*PPT opplever stort sett ikke å få tilstrekkelig med informasjon fra barnevernet, men det er enkelte saksbehandlere i individualsaker hvor samarbeidet fungerer godt*».

I overkant av 60 % er enige i påstanden om at barnevernet har bidratt med informasjon om opplysningsplikten i sin enhet

Som det fremgår av figur 6.1 svarte 64 % at de er helt eller delvis enige i at barnevernet har bidratt med informasjon om opplysningsplikten i sin enhet. I underkant av 30 % er uenig i påstanden.



Figur 6.1: Barnevernet har bidratt med informasjon om opplysningsplikten til min enhet

Dersom man ser på kommunene for seg så samsvarer svarprosentene til Gjøvik og Nordre Land. Søndre Land skiller seg ut ved at ingen er helt eller delvis enige i påstanden mens 3 av 5 er helt eller delvis uenige. Resterende svarte at de var verken enig eller uenig i påstanden.

Det var mulighet til å skrive utfyllende kommentarer til påstanden. Det var få kommentarer knyttet til informasjon om opplysningsplikten, men en respondent skrev at det var «*meget nyttig med representant fra barnevernet inn på planleggingsdag for alle ansatte i tjenesteområdet*».

Nesten 40 % er uenige i påstanden om at barnevernet er godt kjent med deres tjenester og oppgaver

I påstanden «Vi opplever at barnevernet er godt kjent med våre tjenester og oppgaver» svarte 27 % at de er helt eller delvis enige i påstanden, 39% var helt eller delvis uenige mens 32 % svarte at de verken var enig eller uenig i påstanden og 2 % svarte ikke aktuelt.

Når man ser på svarene fra den enkelte kommune var det ikke store forskjeller i fordelingen av svarene på påstanden.

En rektor kommenterte at «Vi opplever at en del saksbehandlere har lite kjennskap til skole. Vi opplever at vi må hale og dra i barnevernet for å skaffe informasjon og få til samarbeid».

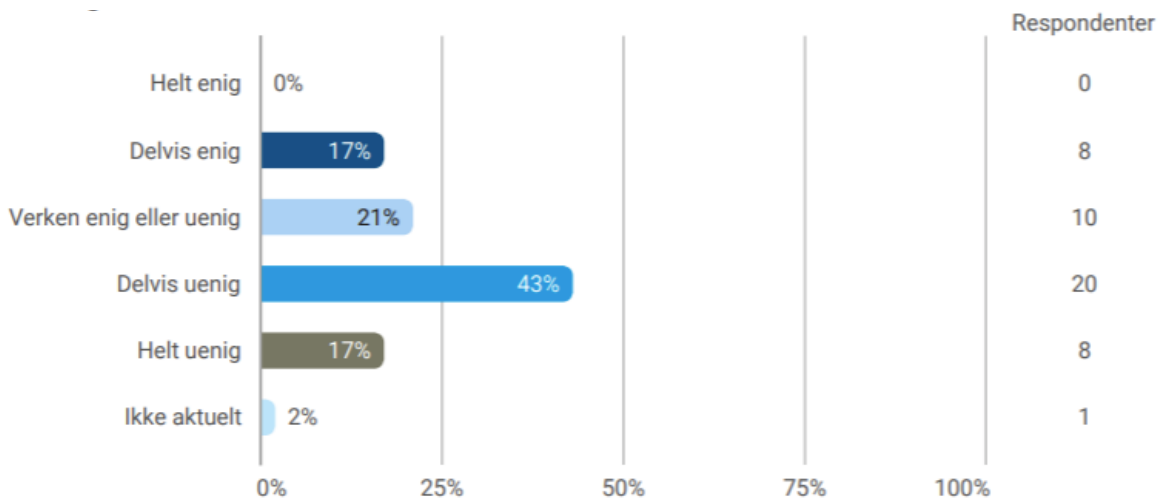
60 % er uenig i at det er tilstrekkelig kontakt mellom deres enhet og barnevernet

Som vist i figur 6.2 svarte 60 % at de er helt eller delvis uenig i påstanden «Det er tilstrekkelig kontakt mellom min enhet og barnevernet». Det er ingen som svarte at de er helt enige.

Respondentene fra Gjøvik og Nordre Land samsvarte i stor grad, Søndre Land skiller seg noe ut ved at en større andel var helt eller delvis uenige i at det var tilstrekkelig kontakt mellom deres enhet og barnevernet (4 av 5). 1 av 5) var delvis enig i at det er tilstrekkelig kontakt mellom deres enhet og barnevernet.

Det ble kommentert at «Kontakten avhenger pr. i dag for mye av den enkelte saksbehandleren. Skulle vært klare rutiner på dette, så det blir likt uavhengig av saksbehandler».

Videre var det flere kommentarer som gikk på at kontakten de hadde med barnevernet var når det ble initiert fra enhetene ved at de drøftet saker anonymt eller sendte bekymringsmeldinger.



Figur 6.2: Det er tilstrekkelig kontakt mellom min enhet og barnevernet

6.3 REVISJONENS VURDERINGER

I det følgende har vi vurdert de innsamlede dataene opp mot hvert av revisjonskriteriene vi utledet i kapittel 6.1

Vertskommunen skal sikre god økonomistyring i barneverntjenesten.

Revisjonen vurderer at Gjøvik kommune ikke har sikret god økonomistyring i tjenesten ved at det ikke har vært utarbeidet budsjetter for Gjøvik-Land barnevern i perioden 2018-2020. Gode og realistiske budsjetter er en forutsetning for god økonomistyring. Årsaken til manglende budsjetter skal ifølge tidligere barnevernleder ha

vært uenighet om fordelingsnøkler. Revisjonen mener det likevel burde vært utarbeidet budsjett for utgiftssiden. Fra 2021 er det utarbeidet budsjetter, noe som bedrer forutsetningene for økonomistyring.

I forbindelse med utredningen av Gjøvik-Land barnevern var det forventning om å spare ressurser på å etablere et felles barnevern. KOSTRA-tall viser imidlertid at Gjøvik – Land barnevern har et kostnadsnivå etter sammenslåingen som ligger over sammenlignbare kommuner. Kostnadsnivået er høyt også når en korrigerer for at antall barn med behov for tjenester fra barnevernet er forskjellig fra kommune til kommune.

Intervjuene med samarbeidskommunene viser at de mener at det har vært utfordrende å få nok informasjon og innsikt til å kunne ha en konstruktiv dialog rundt ressursbruken i barnevernet og hvordan barnevernet drives. Revisjonen kan ikke se at Gjøvik kommune har framskaffet og formidlet informasjon om ressursbruken i barnevernet til samarbeidskommunene som er egnet til å vise om kommunen har sikret en god økonomistyring.

Vertskommunen skal legge frem driftsbudsjett for Samarbeidsrådet innen 01. oktober, rapporterer tertialvis til Samarbeidsrådet, sender årsrapport for tjenesten innen 1. mars, og klargjør årsavregning og årsoppgjør innen 10. februar.

Revisjonen vurderer at Gjøvik kommune i liten grad har lagt frem driftsbudsjett, tertialrapporter, årsrapporter, årsavregning og årsoppgjør innen frister satt i samarbeidsavtalen.

Som beskrevet over har det ikke vært utarbeidet budsjetter for Gjøvik-Land i perioden 2018-2020. Deltakerkommunene beskrev at de stadig har måtte etterspørre tertialrapporter og årsrapporter, videre har det vært utfordrende å få nødvendig informasjon knyttet til årsavregning og årsoppgjør for å avslutte regnskapet i kommunene innen fristen. Det vises til at det har blitt noe bedre, men at de fortsatt har en vei å gå for å få dette på plass.

Årsrapporter og tertialrapporter skal i tillegg til økonomi inneholde barnevernfaglige aktivitetsdata for hver av kommunene.

I den grad tertialrapporter og årsrapporter er utarbeidet og sendt deltakerkommunene vurderer revisjonen at rapportene inneholder barnevernfaglige aktivitetsdata for hver av kommunene.

Vertskommunen skal innkalle til Samarbeidsråd og sørge for referater fra møtene

Revisjonen vurderer at Gjøvik kommune i liten grad har innkalt til og gjennomført Samarbeidsråd etter hensikten i samarbeidsavtalen. Følgelig er det i liten grad referater fra møter i Samarbeidsrådet. Det er rådmannen i Gjøvik kommune som har ansvaret for innkallinger til samarbeidsmøtene i henhold til avtalen.

De eneste referatene revisjonen har mottatt er fra samarbeidsmøte i juni 2021 og en power-point-presentasjon som viser budsjettprosessen for 2022. I henhold til revidert samarbeidsavtale skal det avholdes tre Samarbeidsråd per år, i tidligere samarbeidsavtale skulle det avholdes fire Samarbeidsråd per år. Vi har fått opplyst at det har vært mange treffpunkter mellom barnevernet og kommunedirektør/rådmann-nivå i de tre kommunene. Disse møtene har i hovedsak dreid seg om fordelingsnøkkelen og kan ikke sies å være samarbeidsmøter i samsvar med avtalen. Det foreligger ikke referat fra disse møtene.

Samarbeidsrådet skal sikre samarbeidskommunene informasjon om og innflytelse på driften og skal bidra til et godt samarbeid i faglige og økonomiske spørsmål

Revisjonen vurderer at samarbeidsrådet i liten grad har sikret samarbeidskommunene informasjon om og innflytelse på driften, og bidratt til et godt samarbeid i faglige og økonomiske spørsmål.

På grunn av at møtene som har vært mellom barnevernstjenesten og rådmann/kommunedirektør- nivå i kommunene i hovedsak har dreid seg om fordelingsnøkkelen så har de i liten grad diskutert punktene samarbeidsrådet skal arbeide med, jf. samarbeidsavtalen. Det har sporadisk vært tatt opp saker slik at samarbeidskommunene har fått vite noe om driften i barnevernet, men de har ikke fått noen systematisk informasjon om dette. Samarbeidskommunene mener de i for liten grad har god nok kontroll på hva som skjer i barnevernet, da de ikke har fått nok innsikt.

Samarbeidsrådet har følgende oppgaver: Være oppdatert på aktuell statistikk og tjenestens utvikling, drøfte samarbeidserfaringer, drøfte de økonomiske og personellmessige rammene, gi råd ved utarbeidelse av virksomhetsplan, budsjett og årsmelding, drøfte og godkjenne endringer i retningslinjer for samhandlingen og følge opp internkontroll.

Revisjonen vurderer at samarbeidsrådet i liten grad har arbeidet med oppgavene som følger av samarbeidsoppgaven. Som tidligere beskrevet har det i liten grad vært gjennomført samarbeidsmøter i Samarbeidsrådet etter hensikten.

Basert på informasjon fra kommunedirektør/rådmenn har de siste møtene som har vært gjennomført i noen grad tatt opp tema som økonomiske rammer, budsjett og internkontroll. Samtidig har det ikke vært noen systematikk i informasjonen slik at kommunedirektør/rådmenn i tilstrekkelig grad har hatt kunnskap om tjenestens utvikling.

Det bør utarbeides retningslinjer for det tverrfaglige samarbeidet mellom barnevernet og deltakerkommunene som forankres i samarbeidsrådet.

Revisjonen vurderer at det er utarbeidet retningslinjer for det tverrfaglige samarbeidet mellom barnevernet og deltakerkommunene, men disse er i liten grad forankret i Samarbeidsrådet.

Ifølge samarbeidsavtalen om Gjøvik-Land barnevern skal det i Samarbeidsrådet utarbeides retningslinjer med nærmere beskrivelse av det tverrfaglige samarbeidet, både når barnevernstjenesten har aktive saker, men også i mer systemrettede spørsmål. Det har i liten grad vært gjennomført samarbeidsråd etter hensikten og følgelig er ikke retningslinjer for tverrfaglig samarbeid forankret i samarbeidsrådet.

Selv om det tverrfaglige samarbeidet ikke direkte er forankret i samarbeidsråd deltar barnevernet i Gjøvik-Land nå i tverrfaglige team i alle tre kommuner. Disse drøftingsforaene er forankret i kommuneledelsen i den enkelte kommune. Det er utarbeidet skriftlig samarbeidsavtale med retningslinjer for samarbeidet i kompetanseteamet i Nordre Land. For de øvrige tverrfaglige samarbeidene er det ikke inngått skriftlige samarbeidsavtaler, men de har faste deltakere og møtetidspunkt.

Gjøvik-Land barnevern v/barnevernsjefen skal møte i samarbeidskommunenes kommunestyre

Revisjonen vurderer at Gjøvik-Land barnevern ved barnevernsjefen har møtt i samarbeidskommunenes kommunestyre i henhold til samarbeidsavtalen.

Barnevernsjefen skal møte i samarbeidskommunenes kommunestyre en gang per år og fremlegge lovpålagt tilstandsrapport for tjenesten. Ytterlige orienteringer fra barnevernssjefen sin side til samarbeidskommunenes kommunestyre avtales etter behov. I avtalen fra 2018 skulle barnevernssjef møte i samarbeidskommunenes kommunestyre to ganger pr. år, vår og nyttår. Barnevernsjef har vært representert i samarbeidskommunenes kommunestyre iht. samarbeidsavtalen.

Gjøvik-Land barnevern skal bidra i kommunenes informasjonsarbeid

Den enkelte kommune i samarbeidet har ansvaret for å informere sine innbyggere om barneverntjenestens organisering og aktiviteter. Gjøvik-Land barnevern forplikter seg til å bidra i kommunenes informasjonsarbeid.

Rådmann i Søndre Land og kommunedirektør i Nordre Land mener at informasjonen fra barnevernet er ivaretatt og at det ikke er på dette punktet samarbeidet er utfordrende. Barnevernleder og konstituert kommunalsjef for Oppvekst i Gjøvik kommune fortalte om informasjonsrunder ut til kommunene i forbindelse med barnevernsreformen, samt om deltakelse i tverrfaglige fora som bidrar til informasjonsutveksling fra tjenesten. Samtidig så barnevernsleder et forbedringspotensial i å strukturere informasjonsarbeidet ut til kommunene på en mer hensiktsmessig måte, enn i dag da de i stor grad jobber etter forespørsel.

Revisjonen vurderer at barnevernet bidrar med informasjon til relevante kommunale organer om opplysningsplikten, barnevernstjenestens tilbud, oppgaver og ansvar, jf. deres plikter etter samarbeidsavtalen om barnevernet i Gjøvik-Land. Barnevernet mangler imidlertid en struktur for informasjonsarbeidet og svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at det kan være et forbedringspotensial for kommunene og barnevernet å nå ut til relevante kommunale organer med informasjon om barnevernet i Gjøvik-Land.

7 SAMARBEID PÅ TJENESTENIVÅ

I dette kapitlet besvarer vi problemstilling 5:

Hvilke samarbeidsstrukturer er etablert mellom barnevernet og deltakerkommunene på tjenestenivå og hvilke forventninger og behov har de ulike tjenestene til barnevernet?

Problemstillingen er beskrivende og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier til problemstillingen.

For å besvare problemstillingen ble det sendt spørreundersøkelse til ledere av samarbeidende tjenester i kommunene Gjøvik, Nordre Land og Søndre Land. Dette er supplert med dokumenter som omhandler tverrfaglig samarbeid mottatt fra barnevernet, samt intervjuer med kommunedirektør/rådmenn i de tre kommunene, barnevernsleder, avdelingsledere i barnevernet og tillitsvalgte og verneombud i barnevernet.

7.1 TVERRFAGLIG SAMARBEID

Barnevernet i Gjøvik Land deltar i et to-årlig veiledningsprogram via Bufdir som startet opp i 2020. Revisjonen har mottatt målbilde, plan for veiledningen og midtveisevaluering i forbindelse med veiledningen av nåværende barnevernleder. Veiledningsprogrammet har stort fokus på tverrfaglig samarbeid og revisjonen vil i det følgende beskrive innholdet i veiledningsprogrammet som er relevant for å belyse problemstillingen.

Det er i målbildet definert flere mål etter endt veiledningsperiode, blant annet skal «*saksarbeidet på brukernivå flyte uanstrengt i tre kommuner*» og «*kommunenes øvrige tjenesteapparat som barnevernstjenesten samarbeider med har et realistisk bilde av hva barnevern kan bidra med og at de har kjennskap til barnevernets samfunnsmandat*».

Tiltak for å nå målene er iht. målbildet blant annet at barnevernet skal samhandle fast med følgende fora i de tre kommunene:

- Ungdomsråd Gjøvik
- SLT²¹
- Drøftingsteam Søndre Land kommune
- Konsultasjonsteam Gjøvik
- Kompetanseteam Nordre Land kommune
- Samarbeidsmøter med NAV ihht til samarbeidsavtale, alle kommuner
- Rektormøter / styreere barnehager / andre ledergrupper Oppvekst

²¹ Ifølge konfliktrådets nettside er SLT-modellen et hjelpemiddel for å samordne rus og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Modellen bidrar til å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunale aktører og politi, samt næringsliv og frivillige organisasjoner når dette er naturlig.

I midtveisevalueringen står det at barnevernstjenesten deltar fast i SLT og drøftingsgruppe/konsultasjonsteam i alle kommuner. Det står videre at barnevernet opplever bedre samarbeid og dermed styrking av kvalitet på samarbeidet. Noe som bidrar til lavere terskel for å ta kontakt. Fast deltakelse er vurdert som viktig og det er vurdert som viktig å videreføre de tiltakene som er satt i gang når det gjelder tilstedeværelse.

Revisjonen vil i det følgende kort beskrive den skriftlige dokumentasjonen knyttet til samarbeidsforaene.

Kompetanseteam Nordre Land kommune

Det foreligger en skriftlig samarbeidsavtale inngått mellom Nordre Land kommune, Gjøvik og Land barnevernstjeneste og BUP Gjøvik signert juni 2021. Ifølge samarbeidsavtalen ble kompetanseteamet i Nordre Land etablert i 2019. Teamet inngår i kommunens handlingsveileder på nivå 3 og er samtidig en drøftingsarena for ansatte som arbeider med målgruppen. Ansatte kan henvende seg til teamet for drøfting av enkeltsaker og systemsaker. Teamet har som fremste oppgave å dyktiggjøre den ansatte i det videre arbeidet. I mai 2020 ble kompetanseteamet utvidet med representant fra barnevernstjenesten og BUP. På bakgrunn av ønske om å formalisere og konkretisere teamets oppgaver, roller og ansvar ble det skriftliggjort en samarbeidsavtale. Ifølge avtalen møtes kompetanseteamet månedlig, saker kan meldes opp fra ansatte i kommunen, BUP, barnevernstjenesten eller kompetanseteamets medlemmer. Avtalen beskriver bla. kontaklinformasjon for gjensidig tilgjengelighet, rutiner for årlig revidering av avtalen, kompetansesamarbeid med mer.

Samarbeid mellom barnevernstjenesten og NAV

Revisjonen har mottatt samarbeidsavtale mellom barnevernstjenesten og NAV i Søndre og Nordre Land signert 31.08.2018 av NAV ledere i Søndre og Nordre Land og tidligere barnevernleder. Ifølge avtalen skal det avholdes årlig ledermøte på systemnivå med gjensidig orientering om utviklingstrekk i tjenesten, kartlegge felles utfordringer og eventuelle tiltak som kan sees i sammenheng. Årlig møte gjennomføres iht. avtalen mellom barnevernet og NAV Gjøvik. NAV i Land samordner møter og arbeid med NAV Gjøvik. Avtalen skal evalueres og revideres i det årlige ledermøtet, på bakgrunn av innspill fra avdelingsledere.

I tillegg til det årlige ledermøtet på systemnivå skal det iht. avtalen gjennomføres minimum tre møter mellom avdelingsledere i barnevernstjenesten og kontaktpersoner i NAV kontorene. Dette for å etablere og utvikle gode samarbeidsrutiner og samarbeidsarenaer som sikrer nødvendig kunnskap/informasjon om hverandres tjenester hos relevante ansatte.

Verneombud og tillitsvalgte i barnevernet opplevde at det har blitt et større fokus på det tverrfaglige samarbeidet det siste året, også som følge av barnevernreformen. Avdelingsleder for tiltak fortalte at for de som jobber med tiltak er det nesten lettere å få oversikt og samarbeide med tjenestene i Nordre og Søndre Land enn i Gjøvik. Da det i Gjøvik er flere fora der ulike nivåer er representert. Kompetanseteamet i Nordre Land fungerer godt allerede fortalte de, og i Søndre Land har de fått i gang mye av det samme. Det er et ønske fra flere avdelingsledere og barnevernsleder at samarbeidet ser mer likt ut i de tre kommunene, der de trakk frem kompetanseteamet i i Nordre Land som en god modell.

Det fremgikk i intervju med enkelte avdelingslederne i barnevernet at det er behov for flere samarbeidsavtaler mellom de forskjellige instansene som arbeider med barn og unge og deres familier, med tydelighet i forventninger. Tidligere hadde Gjøvik samarbeidsavtaler med helsestasjon og helse- og omsorg og enkelte

avdelingsledere mente det hadde vært en fordel å ha mer av det. I samarbeidsavtalene ble det skriftliggjort hvordan tjenestene tar kontakt med hverandre, hvem har ansvar for hva og når det er det naturlig å koble hverandre på.

På spørsmål til barnevernleder om de har praksis med kontaktperson fra barnevernet til enheter i kommunene svarte barnevernleder at barnevernets kontaktperson er avdeling for mottak/vakt. Det er en vei inn til barnevernet med mindre det allerede er etablert sak. Det fortalte hun at alle er godt informert om.

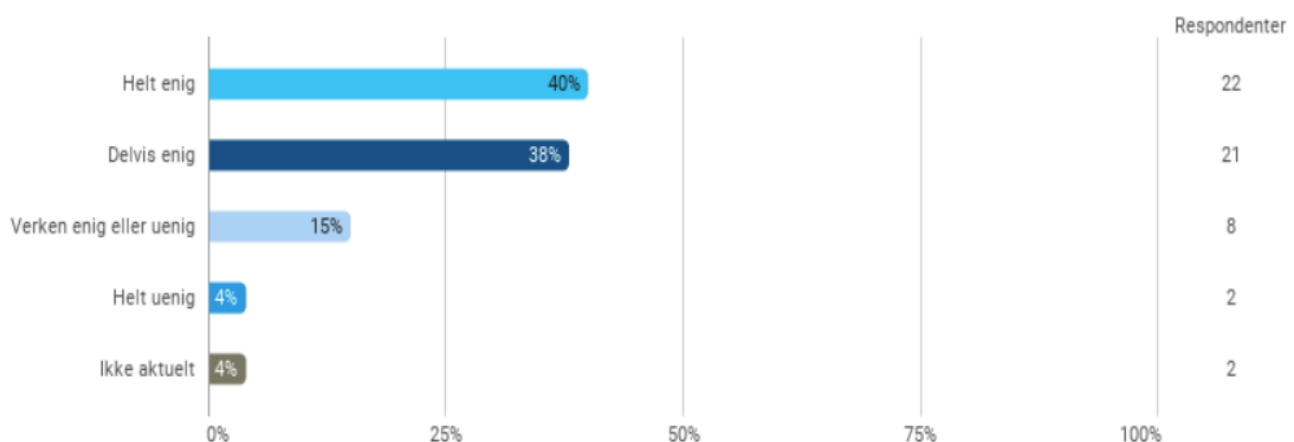
7.2 SAMARBEIDENE TJENESTERS VURDERING AV SAMARBEIDET MED BARNEVERNSTJENESTEN

For å få kunnskap om hvordan tjenester som arbeider med barn og unge i deltakerkommunene vurderer samarbeidet med barnevernstjenesten ble det sendt spørreundersøkelsen til ledere av enheter i de tre kommunene som arbeider med barn, unge og deres familier. Revisjonen vil i det følgende presentere resultatene fra undersøkelsen.

80 % er enige i påstanden om at barnevernet er en tilgjengelig diskusjonspartner når det ikke er pågående sak i barnevernet

Som vist i figur 7.1 så er nesten 80 % av respondentene helt eller delvis enig i påstanden «Vi opplever barnevernet som en tilgjengelig diskusjonspartner når vi har behov for å drøfte bekymring for et barn som ikke har pågående sak i barnevernet».

Det var mulighet for lederne å skrive utfyllende kommentarer til påstandene. En leder skrev at de hadde «*god erfaring med anonyme drøftinger ved henvendelse til vakttelefon i barnevernet*». En annen skrev at de «*opplever at de som bemanner telefonen der er svært dyktige og vi får gode råd*». Samtidig er det tilbakemelding fra en styrer ved en barnehage om at «*de gangene vi ringer for råd så vet vi at svaret er; dette må dere melde. Når vi melder så skjer det ingenting. Foruten at vi ødelegger samarbeidet med foreldrene*».

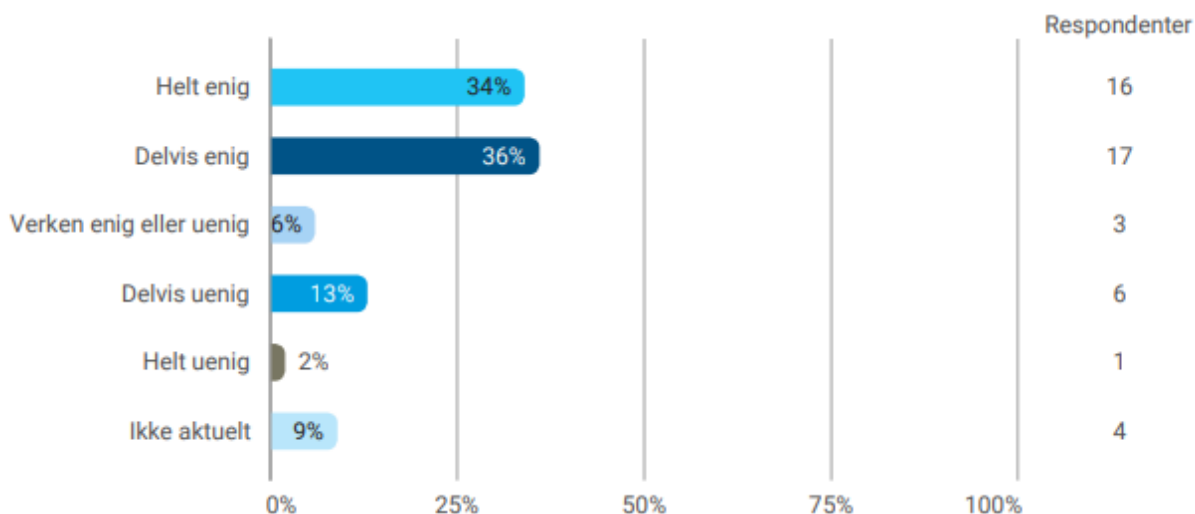


Figur 7.1: Vi opplever barnevernet som en tilgjengelig diskusjonspartner når vi har behov for å drøfte bekymring for et barn som ikke har pågående sak i barnevernet

Av respondentene fra Gjøvik kommune svarte 89 % at de er helt eller delvis enige i påstanden. Det er en noe mindre andel i Nordre Land og i Søndre Land som opplever at barnevernet er en tilgjengelig diskusjonspartner når de har behov for å drøfte bekymringer for et barn som ikke har pågående sak i barnevernet.

70 % er enige i påstanden om at bekymringsmeldinger de sender til barnevernet blir tatt på alvor og fulgt opp

Som vist i figur 7.2 så er 70 % av respondentene helt eller delvis enig i påstanden «Bekymringsmeldinger vi har sendt til barnevernet blir tatt på alvor og fulgt opp».



Figur 7.2: Bekymringsmeldinger vi har sendt til barnevernet blir tatt på alvor og fulgt opp.

Når vi ser på resultatene per kommune så har kommunene noe forskjellig mening om denne påstanden. Det er en større andel i Gjøvik kommune som svarte at de er helt eller delvis enig i påstanden enn i de andre kommunene. I svarene fra Søndre Land svarte ingen at de er helt eller delvis enige i påstanden om at bekymringsmeldinger de har sendt til barnevernet blir tatt på alvor og fulgt opp. I Nordre Land svarte 5 av 8 at de er helt eller delvis enige i påstanden.

I underkant av 20 % er enige i at de får tilstrekkelig tilbakemelding fra barnevernet etter meldt bekymring rundt et barn

I påstanden «Vi får tilstrekkelig tilbakemelding fra barnevernet etter meldt bekymring rundt et barn» svarte 19 % at de er helt eller delvis enig i påstanden. 59 % svarte at de er helt eller delvis uenig i påstanden. Resterende svarte ikke aktuelt eller verken eller.

Det er en noe større andel av respondentene fra Gjøvik kommune og Nordre Land som er enige i påstanden. I Søndre Land svarte ingen at de er enige i påstanden, 60 % er helt uenige (3 av 5) og 40 % (2 av 5) svarte ikke aktuelt.

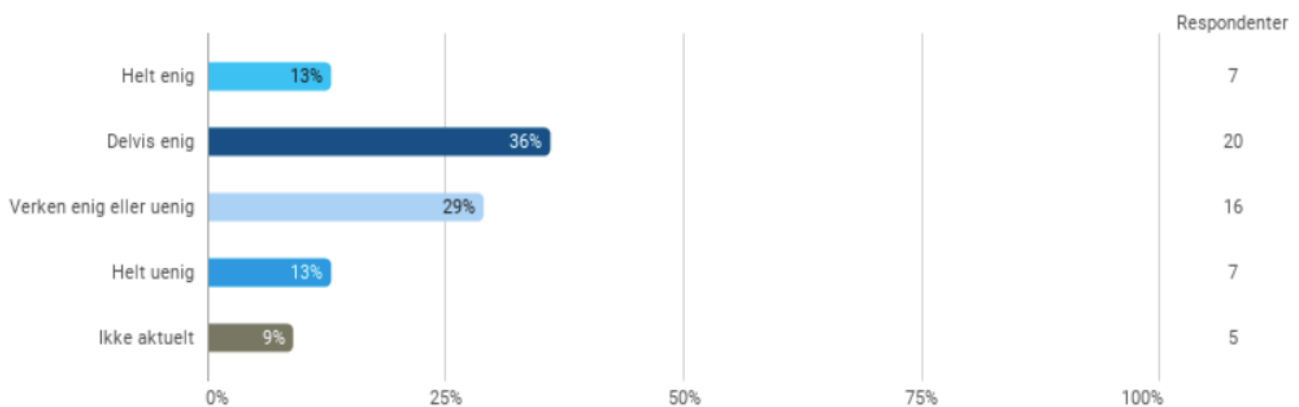
Det var mulighet for utfyllende kommentarer knyttet til påstandene om bekymringsmeldinger. Det fremgår av kommentarene at skole og barnehager opplever variasjon i graden av tilbakemelding etter bekymringsmelding. Flere pekte på at taushetsplikt kan spille en rolle i at de ikke får tilbakemelding, men at taushetsplikt ikke bør

være til hinder for et godt samarbeid til barnets beste. En styrer i barnehage skrev «*Det er dette vi som barnehage synes er vanskelig. Vi sender melding også føler vi at vi ikke får mer info om hva som skjer i forhold til familien. Ofte har det endt med at familien føler at barnehagen har gjort en feil ved melding, siden barnevernet ikke gjør noen spesielle tiltak*». En rektor påpekte at saksbehandlerne i barnevernet ikke er flinke nok til å ta kontakt med skolen via rektor, noe som gjør det vanskelig å holde oversikt.

En leder ved helsestasjon skrev at ansatte har gitt flere tilbakemeldinger om at de ikke er informert om hva som skjer i saker som er meldt barnevernet. For eksempel blir tiltak som påvirker barnet noen ganger satt i verk uten at helsesykepleier som har tett relasjon med barnet er informert. Dette oppleves som lite/dårlig samarbeid mellom tjenester som burde jobbe sammen for barnets beste.

I underkant av 50 % er enige i påstanden om at barnevernet er en tilgjengelig diskusjonspartner der det er pågående sak i barnevernet

I påstanden «Vi opplever barnevernet som en tilgjengelig samarbeidspartner i enkeltsaker der det er pågående barnevernssak» som vist i figur 7.3, svarte i underkant av halvparten respondentene at de er helt eller delvis enige i påstanden.



Figur 7.3: Vi opplever barnevernet som en tilgjengelig samarbeidspartner i enkeltsaker der det er pågående barnevernssak

De tre kommunene har forholdsvis lik vurdering av denne påstanden. Det ble kommentert av flere at tilgjengeligheten til barnevernet i aktive saker er avhengige av den enkelte saksbehandler og at det varierer.

I underkant av 80 % mener at barnevernet er lite synlig for deres enhet

I påstanden «barnevernet er lite synlig for min enhet» svarte 77 % at de er helt eller delvis enige i påstanden. 9 % er helt uenige. Resterende svarte verken enig eller uenig eller ikke aktuelt. Ingen av kommunene skiller seg spesielt ut når det gjelder denne påstanden.

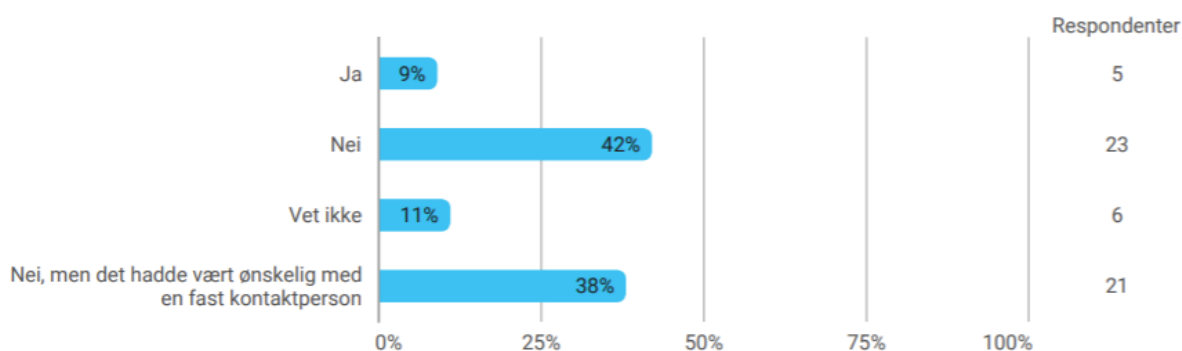
Det ble i det åpne kommentarfeltet knyttet til sekvensen om tilgjengelighet kommentert av flere at det hadde vært utfordringer knyttet til ledelse i barnevernet:

- «*Avtroppende leder var fullstendig utilgjengelig. Assisterende leder er mer tilgjengelig*»

- «Vi har i en lenger periode opplevd at det har vært krevende å få til samarbeidet med barnevernet, spesielt i de fora som leder har vært involvert i. Har hatt en opplevelse av at tidligere leder trenerte samarbeid, og ikke ga myndighet til avdelingsledere til å samarbeide».
- «Det er enkelte veiledere og leder i barnevernet som er veldig pliktoppfyllende og vil gjerne dele sin kompetanse med andre, vi håper det blir endringer etter hvert. Det har vært dårlig ledelse i barnevernet i mange år, håper det blir endringer nå».

En stor andel av enhetene ønsker seg fast kontaktperson i barnevernet

Figur 7.4 viser at en stor andel av enhetene ikke har en fast kontaktperson og at det er ønskelig av flere. Det var mulighet til å komme med utfyllende kommentarer til dette punktet, og vi registrerer at en del respondenter har svart «nei» og skrev i kommentar at det hadde vært ønskelig med en fast kontaktperson.



Figur 7.4: Har dere fått oppnevnt en fast kontaktperson i barnevernet?

Det er en større andel av respondentene som har en fast kontaktperson i Nordre og Søndre Land. Av de som svarte at de hadde en fast kontaktperson i disse kommunene, var det flere som refererte til representant i tverrfaglig samarbeidsfora som kontaktperson.

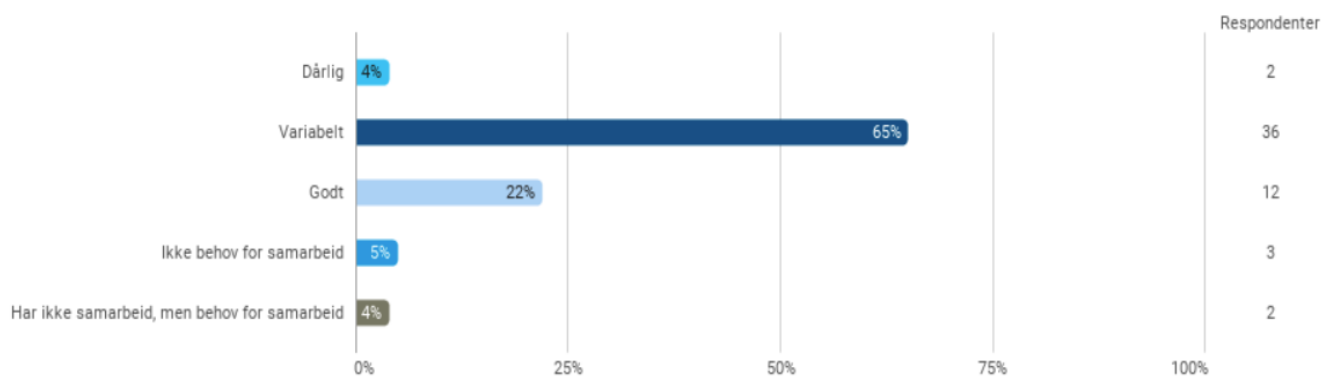
Det var mulighet til å skrive utfyllende kommentar til spørsmålet. En rektor skrev «Dette er en av utfordringene i kontakten med barnevernet - at man møter på forskjellige folk i kontakten fra sak til sak. Skjønner dette avhenger av hvor langt i prosessen barnevernet er i den enkelte sak, men hadde vært fint med en fast kontaktperson».

En styrer i barnehage skrev at terskelen for å ta kontakt med barnevernet med barnevernet er mindre dersom man kunne hatt en fast kontaktperson.

En leder av en tjeneste i Gjøvik skrev «På grunn av personalsituasjonen med sykmeldinger og at ansatte slutter kan vi oppleve at det tar lang tid før ny saksbehandler kommer på plass. Opplever at det er vanskelig å få kontakt pr. mail eller telefon».

I underkant av 70 % vurderer samarbeidet med barnevernet i saker som gjelder enkeltbarn som variabelt eller dårlig

Figur 7.5 viser svarfordelingen til respondentene på spørsmålet «Oppsummert- hva er din vurdering av samarbeidet med barnevernet i saker som gjelder enkeltbarn?» Som man ser av svarene er det en overvekt av respondentene som mener at samarbeidet med barnevernet i saker som gjelder enkeltsaker er variabelt.



Figur 7.5: Oppsummert- hva er din vurdering av samarbeidet med barnevernet i saker som gjelder enkeltbarn?

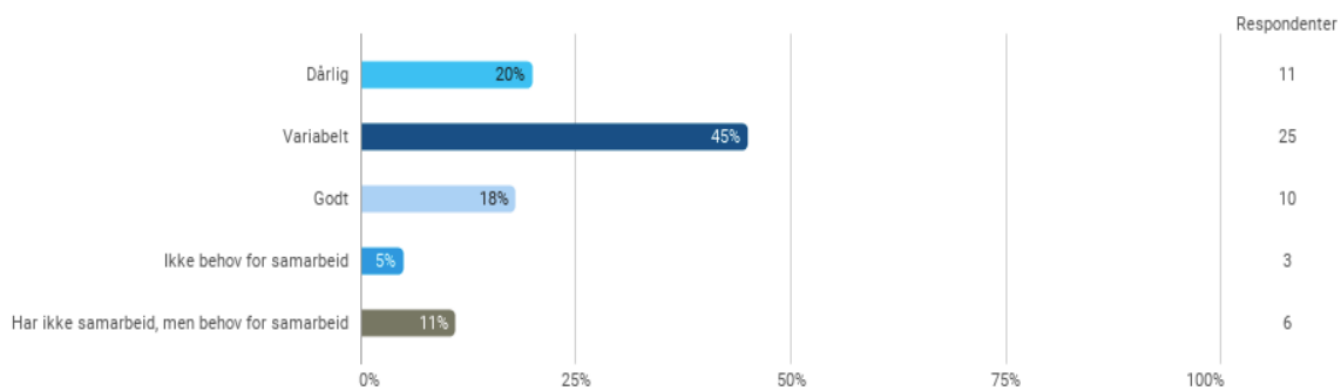
Når man ser på svarfordelingen til den enkelte kommune er det ingen som svarer at samarbeidet er godt i saker som gjelder enkeltbarn i kommunene Nordre Land og Søndre Land, og en større andel svarer at samarbeidet er variabelt. I Gjøvik kommune svarer 32 % at samarbeidet er godt.

En leder for helsestasjon skrev i kommentar at de generelt ønsker mer samarbeid med barnevernet, også i enkeltsaker. Det er lite kommunikasjon med barnevernet i saker der de er inne med tiltak slik at de har mye å hente på å ha tettere kontakt.

En annen skrev at samarbeidet i enkeltsaker hovedsakelig er godt, «*selv om vi trolig har hatt litt urealistiske forventninger til hverandre og hverandres roller innimellom. Trenger derfor ytterligere samarbeid og kunnskap om hverandre*»

En større andel av respondentene vurderer samarbeidet som dårlig på systemnivå

Figur 7.6 viser svarfordelingen til respondentene på spørsmålet «Oppsummert- hva er din vurdering av samarbeidet med barnevernet på systemnivå?» Man ser av fordelingen at det er en større andel av respondentene som vurderer samarbeidet som dårlig på systemnivå, enn i enkeltsaker.



Figur 7.6: Oppsummert- hva er din vurdering av samarbeidet med barnevernet på systemnivå?

Dersom man ser på den enkelte kommune samsvarer vurderingene, med unntak av at det er en større andel som svarer at samarbeidet er godt på systemnivå i Nordre Land. 44 % (4 av 9) svarer at samarbeidet på systemnivå er godt i Nordre Land. De har følgelig en noe lavere andel som svarer dårlig og variabelt.

Det går fram av kommentarene fra respondentene fra Nordre Land at de er fornøyde med kompetanseteamet. En skrev blant annet «*Vi har jobba godt tverrfaglig i kommunen for å få et godt samarbeid rundt sårbare barn og unge og deres foreldre, blant annet kompetanseteam og kompetanseteam der BUP og barnevern er med. Dette fungerer bedre og bedre etter oppstart*». Samtidig var det tilbakemelding om at det var ønskelig at barnevernleder deltok fast i ledermøter (0-24) i kommunen.

Av respondentene fra Søndre Land er det flere som deltar i kommunens tverrfaglige drøftingsteam/fagteam hver 14. dag med barnevernet. Det fremgår av svarene at det er ønskelig med faste deltakere fra barnevernet. En skriver at «*Det har vært krevende å få barnevernet "på banen" / vise sin tilstedeværelse i samarbeidsforaene*».

Det går fram av kommentarene fra Gjøvik kommune at det er flere rektorer som ønsker at barnevernstjenesten skal delta i deres tverrfaglige team på skolene. Videre er det ønskelig at barnevernet deltar i habiliteringsteamet, i de saker det er relevant. Et stort flertall av styrerne i barnehager ønsker et samarbeid på systemnivå med barnevernet, med eksempelvis møter en-to ganger i året. En respondent fra Gjøvik skrev «*Jeg ønsker at barneverntjenesten skal delta i de ulike samarbeidsforaene som allerede er etablert i kommunen. Opplever ved etterspørsel at barneverntjenesten ikke kan prioritere deltagelse pga stor arbeidsmengde, sammenslåing med andre kommuner, endringer i fht. organisering og struktur innad i egen tjeneste, flyttinger, for få ansatte, sykmeldinger*»

8 OPPSUMMERINGER, KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 OPPSUMMERINGER OG KONKLUSJONER

På bakgrunn av vurderingene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene. Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten.

8.1.1 PROBLEMSTILLING 1- UTVIKLING I SAKSMENGDE OG RESSURSBRUK

Problemstillingen er:

Hvordan er utviklingen i saksmengde og ressursbruk før og etter sammenslåingen til Gjøvik og Land barneverntjeneste?

Problemstillingen er beskrivende. Revisjonen vil i det følgende oppsummere hovedfunnene i problemstillingen.

Utviklingen i saksmengde

Med saksmengde mener vi her omfanget av meldinger, undersøkelser og tiltak. Vi har sett på utviklingen i barn med meldinger, undersøkelser og tiltak i prosent av innbyggere 0-17 år.

De tre kommunene har en saksmengde som ligger noe over landsgjennomsnittet i 2020, målt i forhold til innbyggere 0-17 år. De tre kommunene har særlig mange barn på tiltak sammenlignet med landsgjennomsnittet, men også andelen barn med meldinger og andel barn med undersøkelser ligger for to av de tre kommunene litt over gjennomsnittet.

Over tid har utviklingen i saksmengde vært ulik for de tre kommunene.

- For Nordre Land kommune er både andel barn med meldinger, undersøkelser og tiltak lavere etter sammenslåingen enn før. Tidligere var andelen barn med meldinger, undersøkelser og tiltak langt høyere enn landsgjennomsnittet, i 2020 er andelen barn med meldinger og undersøkelser under landsgjennomsnittet, mens barn med tiltak er litt over gjennomsnittet.
- For Søndre Land kommune er andel barn med meldinger omtrent på samme nivå i 2020 som før sammenslåingen, mens andel barn med undersøkelser og tiltak er litt lavere. Andelen barn med meldinger, undersøkelser og tiltak ligger litt over landsgjennomsnittet i 2020.
- For Gjøvik kommune har andelen barn med meldinger og andelen barn med undersøkelser gått litt opp og ned i perioden. I 2020 er andelen litt over landsgjennomsnittet. Andelen barn med tiltak har også variert i den perioden vi har sett på, men er noe redusert i 2019 og 2020. Andelen barn med tiltak ligger over landsgjennomsnittet.

Utvikling i ressursbruk

Vi har kartlagt utviklingen i ressursbruk før og etter sammenslåingen til Gjøvik-Land barnevern ved å se på utviklingen i netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år og pr barn med undersøkelser og tiltak i barnevernet.

I 2020 har alle tre kommunene langt høyere utgifter pr innbygger 0-17 år enn landsgjennomsnittet. De høye utgiftene blir i sak til formannskapet i Gjøvik delvis forklart med ekstraordinære forhold knyttet til barnevernvakta og regnskapstekniske forhold blant annet når det gjelder utgifter til bofellesskap for mindreårige flyktninger.

Som vi har vist ovenfor har de tre kommunene en noe større saksmengde enn landsgjennomsnittet, målt med omfanget av meldinger, undersøkelser og tiltak. Dette kan bidra noe til å forklare at kommunene har høyere utgifter enn landsgjennomsnittet regnet pr innbygger 0-17 år. Vi ser imidlertid at de tre kommunene også har langt høyere netto driftsutgifter enn landsgjennomsnittet når vi ser på driftsutgifter pr barn med undersøkelser og tiltak i barnevernet.

Nøkkeltallet barn med undersøkelser og tiltak pr årsverk viser at de tre kommunene har relativt få barn med undersøkelser og tiltak pr årsverk. Dette nøkkeltallet indikerer at barneverntjenesten har god kapasitet. Nøkkeltallet tar imidlertid ikke hensyn til effekten på kapasiteten av sykefravær.

Tall for utviklingen i ressursbruken viser at nettodriftsutgifter både regnet pr innbygger 0-17 år og pr barn med undersøkelser og tiltak økte sterkt for Gjøvik kommune fra 2017 til 2018. Det er også økning i nettodriftsutgiftene fra 2018 til 2019. Som omtalt over kan noe av denne økningen tilskrives ekstraordinære forhold.

For Søndre Land og Nordre Land økte ressursbruken sterkt fra 2016 til 2017. Revisjonen antar at oppryddingen etter tilsynet fra fylkesmannen i 2016 kan ha bidratt til utgiftsøkningen i 2017. Nettodriftsutgiftene pr innbygger er litt redusert i 2018 og senere år, noe som sannsynligvis har sammenheng med redusert saksmengde. Nettodriftsutgifter pr barn med undersøkelser og tiltak er i 2018 og senere år omtrent på samme nivå som i 2017.

8.1.2 PROBLEMSTILLING 2 - UTFORDRINGER OG KONSEKVENSER

Problemstillingen er:

Hva er utfordringene innenfor de ulike saksområdene og hvilke konsekvenser har utfordringene for tjenestene?

Problemstillingen er beskrivende og det er derfor ikke grunnlag for å konkludere. Revisjonen vil i de følgende oppsummere hovedfunnene i problemstillingen.

Både ledelse, tillitsvalgte og verneombud pekte på at det har vært utfordringer knyttet til organisering og ledelse i barnevernet. Dette er utfordringer som har påvirket hele barnevernstjenesten og ikke spesifikt innen det enkelte saksområdet.

Basert på Kostra og intervju med barnevernet er det utfordringer knyttet til høyt langtidssykefravær, manglende felles lokaler, utarbeidelse og implementering av tilstrekkelige rutiner, uro knyttet til lederskifte og mediesaker og manglende mulighet for videreutdanning og kompetansehevende tiltak som er mest fremtredende.

Sykefravær er og har vært en utfordring i barnevernet i Gjøvik-Land. Det er spesielt langtidsfraværet som er høyt. Det var tidligere ikke praksis for å sette inn vikarer ved fravær i barnevernet, noe som har ført til ekstra belastning for ansatte. Det er nå åpnet for å ansette vikarer ved langtidsfravær og barnevernet er i prosess med å sette i verk tiltak for å redusere sykefraværet. Videre har barnevernet i Gjøvik-Land ikke hatt felles lokaler siden våren

2021. Flere i barnevernet beskrev at det var et behov for å samle tjenesten som en felles barneverntjeneste med felles mål.

Det ble pekt på at det etter sammenslåingen i 2018 har vært utfordringer med å utarbeide og implementere tilstrekkelige rutiner og strukturer for å sikre forsvarlig saksbehandling i barnevernet. Videre har det vært utfordringer knyttet til organisering og ledelse og det har vært manglende mål og planer for barnevernet. Lederskifte både i barnevernet og kommuneledelsen, mediasaker i OA og tilsynet fra Statsforvalteren har skapt uro og en oppfattelse av at barnevernet ikke fungerer. På bakgrunn av dette opplever barnevernet at tillitt er en utfordring, både internt i tjenesten, men også for å gjenopprette tillitt til samarbeidspartnere og befolkningen generelt.

KOSTRA viser at Gjøvik-Land barneverntjeneste samlet sett ligger over landsgjennomsnittet når det gjelder kompetanse og det er en større andel som har fagutdanning etter sammenslåingen enn før. Barnevernstjenesten har siden sammenslåingen hatt lite rom for kompetansehevende tiltak på grunn av et prosjekt for å etablere felles kultur for tjenesten. Det har blant ansatte vært et savn etter videreutdanning og kompetansehevende tiltak i tjenesten.

8.1.3 PROBLEMSTILLING 3 - INTERNKONTROLL

Problemstillingen er:

I hvilken grad har Gjøvik kommune iverksatt en systematisk internkontroll som sikrer at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovbestemte krav?

Revisjonens hovedkonklusjon er at Gjøvik kommune i mindre grad har iverksatt en systematisk internkontroll som sikrer at barnevernstjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovbestemte krav. Spesielt gjelder dette mangelfull oppfølging av risiko som ble avdekket i utredning av Gjøvik Land barnevern og sikring av faglig forsvarlighet ved utarbeidelse av nødvendige rutiner, ansvars og myndighetsforhold.

For å undersøke problemstillingen satte revisjonen opp seks underproblemstillinger. Revisjonen vil konkludere under hver problemstilling:

Problemstilling a) I hvilken grad er ROS-analysen fra utredningen om Gjøvik og Land barneverntjeneste fulgt opp etter etableringen av Gjøvik og Land barneverntjeneste, og har tiltakene virket risikoreduserende?

ROS-analysen fra utredningen om Gjøvik og Land barneverntjeneste har ikke blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte etter etableringen av Gjøvik-Land barneverntjeneste. Det har ikke vært en systematikk i oppfølgingen av de konkrete tiltakene som ble utarbeidet som følge av ROS-analysen, med unntak av at det ble satt i verk et kulturbyggeprosjekt. Siden det i liten grad har vært iverksatt tiltak har følgelig ikke tiltakene virket risikoreduserende.

Revisjonen mener at risiko som ble avdekket forut for etableringen burde vært fulgt bedre opp av kommuneledelsen i forbindelse med beslutningen om hvor raskt det var forsvarlig å etablere samarbeidet.

Problemstilling b) Er det etablert en organisering i barnevernet med klar ansvars-/myndighetsstruktur, ledelse mv.

Det har fra oppstarten av Gjøvik-Land barnevern i 2018 i liten grad vært en organisering i barnevernet med klart ansvars- og myndighetsstruktur og ledelse. Spesielt gjelder dette avdelingsledernivået i barnevernet, der det ble meldt om lite tydelighet om avdelingsleders ansvar og myndighet. Det er nå gjort avklaringer i barnevernet om avdelingsleders ansvarsområder og det er utarbeidet stillingsbeskrivelser for avdelingsledere. Barnevernet er i en prosess med å utarbeide stillingsbeskrivelser for alle stillinger, delegasjonsmatrise og myndighetskart i løpet av våren 2022. Revisjonen mener det er bekymringsverdig at en klar ansvars og myndighetsstruktur i barnevernet først kommer på plass nesten fire år etter oppstarten av barnevernet i Gjøvik-Land.

Problemstilling c) Har barnevernet etablert felles retningslinjer og rutiner for arbeidet sitt?

På nåværende tidspunkt har ikke barnevernet i tilstrekkelig grad etablert felles retningslinjer og rutiner for arbeidet sitt. Spesielt gjelder det rutiner for overordnet internkontroll i barnevernet. Fra oppstarten av Gjøvik-Land barnevern i 2018 frem til sommeren 2021 har barnevernet i mindre grad hatt tilgang til etablerte felles rutiner på grunn av utfordringer med å få rutineene endelig godkjent. Barnevernet er i prosess med å utarbeide og implementere nødvendige rutiner og har en plan for hvilke rutiner som skal utarbeides og når. Ferdigstilte rutiner blir sendt på høring og publisert slik at de er kjent og tilgjengelig for ansatte.

Problemstilling d) Sikrer barnevernet at ansatte får nødvendig opplæring?

Barnevernet har ikke i tilstrekkelig grad sikret at ansatte har fått nødvendig opplæring i tiden fra sammenslåingen av barnevernstjenestene frem til nå. Det har ikke vært tilgjengelige midler til ekstern opplæring og kursing noe som har vært etterspurt i tjenesten. Dette er nå åpnet opp for slik at ansatte kan søke om videreutdanning.

Problemstilling e) Er det etablert tiltak som sikrer kvaliteten på arbeidet, f.eks. lederoppfølging, kvalitetskontroll mv?

Barnevernet har i noen grad etablert kontrolltiltak som sikrer kvaliteten på arbeidet. De har utarbeidet og iverksatt maler og sjekklister for å fange opp mangler innen de enkelte saksområdene, men mangler som tidligere nevnt å utarbeide en overordnet systematisk internkontroll.

Problemstilling f) Har kommunedirektøren tilstrekkelig overordnet kontroll med barnevernet?

Revisjonen vurderer at kommuneledelsen ikke sørger for å få seg forelagt systematisk informasjon og faste rapporteringer som er egnet til å si noe om barneverntjenestens oppgaver blir utført i samsvar med barnevernloven, og eventuelt hvilke avvik som foreligger. Det formidles informasjon gjennom årsrapportering, tertialrapportering og månedsrapportering og i forbindelse med ledermøter og andre møter mellom barnevernleder og kommunalsjef for oppvekst og mellom kommunalsjef og rådmann. Revisjonen kan ikke se at det i denne informasjonsutvekslingen har vært lagt opp til en systematisk gjennomgang av internkontrollen i barnevernet.

8.1.4 PROBLEMSTILLING 4 - SAMARBEIDSAVTALEN

Problemstillingen er:

I hvilken grad er samarbeidet mellom vertskommunen og samarbeidskommunene i samsvar med samarbeidsavtalen?

Vår hovedkonklusjon er at samarbeidet om barnevernstjenesten mellom Gjøvik kommune og samarbeidskommunene Nordre og Søndre Land i mindre grad har blitt fulgt opp i tråd med krav i samarbeidsavtalen.

Samarbeidsavtalen regulerer det grunnleggende mellom partene i et vertskommunesamarbeid. Revisjonen mener at punktene i samarbeidsavtalen som omhandler økonomistyring, rapportering og gjennomføring av Samarbeidsråd ikke har blitt fulgt opp i tråd med krav i samarbeidsavtalen. Når det gjelder kravene om barnevernsleders deltakelse i samarbeidskommunenes kommunestyre og barnevernets bidrag i kommunenes informasjonsarbeid vurderer revisjonen at det i tilstrekkelig grad har blitt fulgt opp, jamfør kravene i samarbeidsavtalen.

Samarbeidet fikk en uheldig start ved at det var uenighet mellom vertskommunen og samarbeidskommunene om fordelingsnøkkelen for utgifter knyttet til barnevernet. På grunn av uenigheten om fordelingsnøkkelen har det ikke vært utarbeidet fullstendige budsjetter for Gjøvik-Land barnevern i årene 2018-2020, noe som er en forutsetning for god økonomistyring. Mye av dialogen og treffpunktene om barnevernet på kommunedirektør- og rådmannsnivå har handlet om fordelingsnøkkelen og de har i mindre grad hatt samarbeidsmøter i Samarbeidsrådet slik som beskrevet i avtalen. Følgelig har de i liten grad diskutert punktene samarbeidsrådet skal arbeide med ifølge samarbeidsavtalen.

8.1.5 PROBLEMSTILLING 5 – SAMARBEID PÅ TJENESTENIVÅ

Problemstillingen er:

Hvilke samarbeidsstrukturer er etablert mellom barnevernet og deltakerkommunene på tjenestenivå og hvilke forventninger og behov har de ulike tjenestene til barnevernet?

Problemstillingen er beskrivende, og det er derfor ikke grunnlag for å konkludere. Revisjonen vil i det følgende oppsummere hovedfunnene i problemstillingen.

Barnevernet har etablert fast deltakelse i tverrfaglige fora i alle tre kommuner, videre har de samarbeidsavtaler med NAV-kontorene i Gjøvik, Nordre og Søndre Land. Foruten de etablerte samarbeidsforaene samarbeider de med ulike kommunale tjenesteytere på individnivå.

En betydelig andel av de som svarte på spørreundersøkelsen svarte at bekymringsmeldinger de har sendt barnevernet blir tatt på alvor og fulgt opp, men det var et mindretall som mente at de får tilstrekkelig tilbakemelding fra barnevernet etter meldt bekymring rundt et barn. Spørreundersøkelsen tyder på at flere kommunale tjenesteytere i kommunene ønsker tettere kontakt med barnevernet. En stor overvekt svarte

samarbeidet med barnevernet var variabelt, dette gjaldt både samarbeid i saker som gjaldt det enkelte barn og samarbeid på overordnet nivå mellom tjenestene. Det er ifølge svarene fra de ulike tjenestene i kommunen ønske om en ytterligere strukturering av samarbeidet når det gjelder ansvarsfordeling, samhandling og rutiner for informasjonsutveksling slik at de har tilstrekkelig kunnskap om hverandres ansvar og oppgaver.

8.2 ANBEFALINGER

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Kommuneledelsen bør sørge for at tiltakene i tiltaksplanen som barnevernet har utarbeidet i forbindelse med Statsforvalterens tilsyn blir fulgt opp. Barnevernet har utarbeidet en helhetlig tiltaksplan for tjenesten, tiltaksplanen går lenger enn tilsynet tilsier ved at den inkluderer alle avdelingene i barnevernet. Kommuneledelsen bør spesielt følge opp at barnevernet utarbeider ROS-analyser for samtlige avdelinger, en tydelig ansvars og myndighetsstruktur i barnevernet og en overordnet struktur for internkontroll.
- Barnevernet og kommuneledelsen bør følge spesielt med barnevernets langtidssykefravær og følge opp tiltak barnevernet har iverksatt for å redusere sykefraværet.
- Kommuneledelsen bør for å ivareta ansvaret om internkontroll sørge for å få systematisk informasjon og faste rapporteringer fra barnevernet. Informasjonen må være egnet til å fortelle om barneverntjenestens oppgaver blir utført i samsvar med barnevernloven, og eventuelt hvilke avvik som foreligger.
- Leder i samarbeidsrådet, representert ved kommundirektør i Gjøvik, bør legge til rette for en god dialog med samarbeidskommunene. Dialogen bør sikre at samarbeidskommunene får informasjon om og innflytelse på driften i faglige og økonomiske spørsmål, i samsvar med samarbeidsavtalen.
- Det bør etableres rutiner for å følge opp vertskommunens forpliktelser i henhold til samarbeidsavtalen. Siden barnevernet har ansvar for tre vertskommuneavtaler med mange deltakerkommuner, er det viktig å ha rutiner som sikrer oversikt og kontroll med dette. (Denne anbefalingen er den samme som i revisjonsrapporten om barnevernvakta).
- Det er viktig med ROS-analyser i forkant av etablering av interkommunale samarbeid. Etableringstidspunktet i fremtidige samarbeid bør ikke settes tidligere enn det som er forsvarlig for å kunne følge opp og håndtere risikoforhold som avdekkes.

REFERANSER

Lov om barneverntjenester LOV-1992-07-17-100.

Lov om kommuner og fylkeskommuner. LOV-2018-06-22-83.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). Prop.81L (2019-2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).

Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). Prop.73L (2016-2017). Endringer i barnevernloven (barnevernsreform).

KS «Orden i eget hus» Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder. Internkontroll i kommunesektoren. Kravene i kommuneloven.

Statsforvalteren i Innlandet. 23.8.2021. Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Gjøvik kommune.

Fylkesmannen i Oppland. 9.6.17. Rapport fra tilsyn med Land barneverntjeneste - Nordre Land kommune.

Innlandet Revisjon IKS 13.4.2021. Forvaltningsrapport 3-2021. Oppfølging av samarbeidsavtalene om Gjøvikregionen barnevernvakt.

Innlandet Revisjon IKS 20.10.2021. Rapport 14-2021. Dialog med samarbeidskommunene og internkommunikasjon barnevernvakten.

Kommunale dokumenter:

Samarbeidsavtaler Gjøvik - Land barnevern. versjon. 1.1 (2018)

Revidert samarbeidsavtale Gjøvik-Land barnevern. versjon 2.0.(2020)

Utredning av Gjøvik-Land barneverntjeneste med Gjøvik kommune som vertskommune. Gjøvik kommune, Søndre Land kommune og Nordre Land kommune. 21.2.2018.

ROS-analyser vedlagt utredningen.

Tilstandsrapporter for barneverntjenesten 2020 og 2021.

Årsmeldinger og tertialrapporter for 2019, 2020 og 2021 for Gjøvik, Søndre Land og Nordre Land.

Plan for lukking av avvik etter systemrevisjon (tiltaksplan utarbeidet av barnevernet etter tilsyn fra Statsforvalteren)

Samarbeidsavtale mellom barnevernstjenesten og NAV i Søndre og Nordre Land signert 31.08.2018

Samarbeidsavtale mellom Nordre Land kommune, Gjøvik og Land barnevernstjeneste og BUP Gjøvik signert juni 2021.

Årsavregninger for 2018,2019 og 2020.

Dokumentasjon til felles formannskapsmøte Gjøvik kommune 22.9.22.

Dokumentet «Formålsorienterte stillingsbeskrivelser for tjeneste barnevern» fra Gjøvik kommune

Referat fra samarbeidsråd 16. juni 2021.

Dokumentasjon fra møte om budsjettprosess i samarbeidsrådet 16.09.20

VEDLEGG KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Innlandet Revisjon Iks
Postboks 153
2626 LILLEHAMMER

Deres ref.:
2022-220/RG/AK

Vår ref.:
21/5565 - 3 / HKOF

Dato:
28.02.2022

**kommunedirektørens kommentar til utkast til revisjonsrapport - Forvaltningsrevisjon
Gjøvik og Land barneverntjeneste**

Kommentarene er i stor grad basert på tilbakemeldinger fra assisterende kommunedirektør og kommunalsjef NAV som begge har vært informanter i undersøkelsen. Jeg har selv ikke vært en del av denne prosessen, men har lest rapporten med stor interesse siden jeg har ansvaret for å følge opp arbeidet videre.

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?

Ja. Informasjonen har vært god nok, blant annet med et eget møte med gjennomgang av prosjektet.

2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?

Vi har ingen kommentarer til metode og kilder. Vi har gitt konkret tilbakemelding på noen få konkrete feil i utkast til tekst i egen e-post. Generelt ser vi at svarene er preget av at det mangler skriftlige referater og kilder. Det blir i stor grad basert på hva de ulike informantene i ettertid husker om hendelsene.

3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?

Vi har ingen kommentarer til revisjonskriteriene

4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?

Det har vært stor oppmerksomhet om utfordringene i denne sektoren det siste året. Denne rapporten bekrefter de funn og avvik vi har fått påvist tidligere. Anbefalingene er nyttige. Arbeidet med disse punktene er allerede begynt.

5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?

Vi har ingen kommentarer til rapportens oppbygning og språk.

6. Hva er kommunedirektørens samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Rapportens samlede vurderinger, konklusjoner og anbefalinger samsvarer med tidligere funn i sektoren. Sammen med tidligere rapporter blir dette lagt til grunn for det videre arbeidet. Kommunedirektøren har særskilt merket seg behovet for bedre internkontroll og god dialog med samarbeidskommunene. Kommunedirektøren er enig i at erfaringene fra etableringen av dette interkommunale samarbeidet er viktig å ta med seg inn i andre samarbeid i fremtiden.

Med hilsen

Kari Sollien
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Mottakere

Innlandet Revisjon Iks

Postboks 153

2626

LILLEHAMMER