

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I ARENDAL KOMMUNE

EVALUERING AV TILTAK I BARNEVERNTJENESTEN ARENDAL

AUST-AGDER REVISJON IKS, FEBRUAR 2021

INNHOOLD

1. SAMMENDRAG.....	2
2. INNLEDNING.....	6
3. PROSJEKTETS FORMÅL; METODE OG AVGRENSING	7
3.1 FORMÅL.....	7
3.2 METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSING	7
3.3 PROBLEMSTILLING.....	11
4. REVISJONSKRITERIER.....	12
5. FAKTA	16
5.1 ØKONOMI OG RESSURSSTYRING	16
5.2 ORGANISASJON OG LEDELSE	35
5.3 INTERNE ARBEIDSPROSESSER, STYRING OG INTERNKONTROLL.....	43
5.4 SAMHANDLING OG BRUKERMEDVIRKNING	50
5.5 KOMPETANSE OG KVALITET	54
5.6 REVISORS VURDERINGER	61
6. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	66
6.1 KONKLUSJON	66
6.2 ANBEFALINGER	70
6.3 RÅDMANNENS KOMMENTAR.....	70
LITTERATURLISTE.....	72

1. SAMMENDRAG

Problemstilling

- Har barneverntjenesten i Arendal, med bakgrunn i anbefalingene fra ekstern evaluering i 2016, iverksatt tiltak på en tilfredsstillende måte, og hvilke resultater har dette gitt?

Revisjonskriterier

- Økonomi / ressurser
 - o Det anbefales at kommuneledelsen styrker barnevernstjenestens økonomiske rammebetingelser og sikrer at budsjettet er realistisk. Det fremkommer med i anbefalingene at barnevernstjenesten har behov for flere ressurser, særlig gjelder dette i tiltaksgruppen og fosterhjemsgruppen, hvor det anbefales flere årsverk i tillegg til tiltak for å bygge kompetanse, team og kultur. Videre anbefales det at fagledere bør få frigjort tid til å utøve faglig ledelse og oppfølging av faglig drift, noe som oppfattes som spesielt viktig i forbindelse med mange nyansatte i tjenesten.
- Organisasjon og ledelse
 - o Fokuset bør ligge på å styrke samhandlingen i enheten gjennom faste arenaer for samarbeid og realisere styrkene ved eksisterende organisering gjennom forbedring av samarbeid mellom de etablerte gruppene og skape felles kultur. Det anbefales å binde organisasjonen sammen og bygge opp et psykososialt arbeidsmiljø i tråd med arbeidsmiljøloven, følge opp handlingsplaner om hvordan skape den ønskede organisasjonskulturen og gjøre en prioritering av hvilke tiltak som skal iverksettes for å skape ønsket kultur. Arbeidet med organisasjonskultur er ment å ses i sammenheng med tjenestens overordnede formål og knyttes til strategi, visjon og målsettinger. Det anbefales at kommuneledelsen bør være bevisste på å styrke tilliten hos ansatte i barnevernstjenesten og vise anerkjennelse for jobben de gjør. Kommuneledelsen bør skape en oppfatning om at barnevernstjenestens ansatte og ledelse skal jobbe sammen om å utvikle en mer velfungerende tjeneste. Barnevernleder bør ha fokus på å bygge tillit blant ansatte, styrke deres selvtillit og involvere dem.
- Interne arbeidsprosesser, styring og internkontroll
 - o Det anbefales at man på bakgrunn av forbedringsforslag skal utarbeide prosedyrer for arbeidsprosessene med perspektiver fra samarbeidende tjenester, brukere og fosterforeldre. Styring og kontroll knyttes opp mot en anbefaling om at barnevernstjenesten etablerer internkontroll og en anbefaling om at Fylkesmannen brukes som ressurs for å få på plass gode rutiner. Når det gjelder internkontroll følger det av forskrift hvordan barneverntjenesten skal etablere dette.
- Samhandling og brukermedvirkning
 - o Knyttet til samhandling anbefales det at barneverntjenesten etablerer og deltar på samarbeidsarenaer slik at informasjonsutvekslingen settes i system. I forhold til brukermedvirkning anbefales det at dette i større grad settes i system, blant annet ved å inngå samarbeid med foreninger som barnevernsproffene og norsk fosterhjemforening. Det anbefales videre at det fokuseres på kompetanseheving blant de ansatte rundt det å kommunisere med barn og unge.

Revisjonskriterier

- Kompetanse og kvalitet
 - o Det anbefales at tjenesten utarbeider en kompetansehevingsplan med fokus på opplæring og videreutvikling av de ansatte og det anbefales videre at man gjennomfører en systematisk kartlegging av kompetansen i tjenesten, hvor kompetansekrav og kompetansebehov ses opp mot hverandre. I rapporten fra 2016 legger man til grunn at hvis man bygger opp endringskompetanse i tiltaksavdelingen kan man i større grad yte tiltak selv, fremfor at disse kjøpes fra eksterne aktører. Det fremkommer også en anbefaling om å vurdere behovet for å formalisere veiledning, noe som kan veie opp for behovet om å være to saksbehandlere i mindre kompliserte saker. Utover dette anbefales det at tjenesten i større grad benytter seg av den juridiske kompetansen i kommunen.

Funn og vurderinger

- Når det gjelder økonomi og ressurser vurderer revisjonen at barneverntjenesten i tiden etter evalueringen i 2016 har sikret mer faglig støtte og tettere oppfølging av saksbehandlere, som følge av den organisatoriske endringen der man gikk fra fagledere i 50%-stilling, til avdelingsledere i 100%-stilling.
- Videre har barneverntjenesten fått tilført flere ressurser og styrket sine økonomiske rammebetingelser, i henhold til anbefaling fra innleid konsulent. Allikevel er det, etter revisjonens vurdering, fortsatt en bemanningssituasjon i tjenesten som ikke anses som høyere enn den bør være, og man ser i den forbindelse en risiko med planlagt nedjustering av årsverk.
- Det fremstår for revisjonen som at barneverntjenesten, sett i lys av andre sammenlignbare kommuner, har en høy andel av sine utgifter til tiltak hos barn i barneverntjenesten. Til tross for nylig opprettelse av tiltaksteamet, har tjenesten fortsatt høye utgifter til private leverandører. Etter revisjonens vurdering knytter det seg en risiko omkring dette, både i forbindelse med etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser og i forbindelse med kostnadseffektiv bruk av tjenestens midler. I denne forbindelse etterlyser barnevernleder mer økonomifaglig oppfølging fra kommuneadministrasjonen.
- De organisatoriske endringer som er gjennomført siden 2016 har etter vår vurdering vært hensiktsmessige for driften ved barneverntjenesten. Iverksatt omorganisering av tjenesten fra 1. januar 2021 er etter vår vurdering gitt god argumentasjon for. Det er imidlertid vår vurdering at det er avgjørende at endringer følges opp gjennom evalueringer som sikrer at de effekter man legger til grunn er realistiske, og at det fra ansatte foreligger en opplevelse av endringene er hensiktsmessige.
- Basert på tilbakemeldinger fra ansatte, ledere og rådmann kan det synes som det er jobbet systematisk med å bedre forholdene omkring samarbeid, tillit og anerkjennelse. Sentralt for dette arbeidet er organiseringen av tjenesten som egen enhet plassert i en sektor med nærhet til samarbeidende instanser.

Funn og vurderinger

- Vår vurdering er at man har oppnådd gode resultater knyttet til å sikre et tilfredsstillende arbeidsmiljø. Vi ser at det er jobbet systematisk og strategisk for å forankre verdier, visjon og målsettinger. Det er imidlertid helt avgjørende at man ikke anser dette arbeidet å være ferdigstilt, men som et langsiktig arbeid spesielt sett i lys at man opplever til dels høy grad av turnover blant ansatte. Av de tilbakemeldinger som er gitt fra ansatte og ledere er det tydelige indikasjoner på at man har i større grad klart å binde organisasjonen sammen og bygge opp et tilfredsstillende psykososialt arbeidsmiljø, noe undersøkelser gjort av Agder Arbeidsmiljø IKS underbygger. Det er imidlertid forhold ved barneverntjenesten som lett kan påvirke arbeidsmiljøet og det er således helt vesentlig at man ser arbeidsmiljø i sammenheng med andre faktorer som bemanning, kontinuitet og arbeidsbelastning.
- Det synes som at man har etablert tiltak knyttet til det å forbedre de interne arbeidsprosesser, men vår vurdering er at dette må ses i sammenheng med ny organisering og således vurderes på nytt når man har tilstrekkelig erfaringsgrunnlag omkring dette.
- I tråd med anbefalingen fra 2016 har barneverntjenesten etablert internkontroll. Det er vår vurdering at det foreligger et potensiale for det videre arbeid med internkontroll knyttet til etablering av mål for forbedringsarbeidet og at man i sammenheng med dette setter fokus på å etablere en god kultur knyttet til avviksrapportering.
- Basert på intervjuer blant ledere opplever vi at det er gjort gode vurderinger omkring organisering av saksbehandling og at det legges til rette for tilstrekkelig veiledning og drøfting av saker med saksbehandlere. Vår vurdering er at hensyn til effektivitet i saksbehandlingen må vurderes nøye sett opp mot saksbehandlers behov for å drøfte vanskelige saker, samt gis tilstrekkelig veiledning slik at man ikke står alene i saker hvor beslutninger er svært inngripende.
- Gjennom etableringen av BTI har man langt på vei etablert en arena som legger til rette for intern samhandling i kommune. Det er imidlertid indikasjoner gjennom tilbakemeldinger fra samarbeidende interne instanser som kan tyde på at det foreligger et potensiale for forbedringer. I en slik sammenheng ser vi positivt på at man oppretter faste kontaktpersoner opp mot samarbeidende tjenester. Vi er innforstått med at tjenestens kapasitet i stor grad påvirker i hvor stor grad man kan være utadrettet.
- Vår vurdering er at samarbeidet med eksterne samarbeidende instanser i det vesentligste er tilfredsstillende. Det er imidlertid enkelte indikasjoner på at man kan oppleve utfordringer omkring tilgjengelighet og kontinuitet som også henger sammen med de funn som er blant interne samarbeidende instanser.

Anbefalinger

- Vi anbefaler at tjenesten sikrer en tilfredsstillende kostnadsoversikt over tiltak til barn som ikke er plassert av barnevernet, herunder både tiltak i egenregi og kjøp gjennom private leverandører, og basert på dette gjør en vurdering av muligheten for å levere tiltakene på en mer kostnadseffektiv måte. Revisjonen anbefaler at barnevernet gis tilstrekkelig økonomifaglig støtte i dette i arbeidet
- Vi anbefaler at tjenesten, knyttet til ny organisering fra 1. januar 2021, gjennom evalueringer i samarbeid med de ansatte, vurderer om endringene gir de ønskede effekter
- Vi anbefaler at tjenesten i større grad setter avviksrapportering i sammenheng med det helhetlige forbedringsarbeidet og at man samtidig etablerer mål for dette arbeidet
- Vi anbefaler at tjenesten etablerer risikovurderinger knyttet til forhold omkring arbeidsmiljø, saksbehandling og arbeidsbelastning med tiltak hvor man kan vurdere effekter omkring kontinuitet og kompetanse
- Vi anbefaler at man i det videre arbeidet med internkontroll setter den eksisterende dokumentasjon i sammenheng med nye lovkrav til internkontroll

2. INNLEDNING

Samfunnsoppdraget til barnevernet er å sikre at alle barn og unge, som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp til rett tid. Barnevernloven har som formål å bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærighet og forståelse, og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.¹

En velfungerende barneverntjeneste er en forutsetning for at man er i stand til å sikre barn og unges rettigheter til nødvendig hjelp. Dette var utgangspunktet for at man i 2016 gjennomførte en evaluering av barnevernet i Arendal som ble presentert bystyret i juni samme år. Evalueringen pekte på en rekke utfordringer innenfor tjenesten og dannet grunnlag for ulike tiltak som skulle sikre en tilfredsstillende oppfølging av de anbefalinger som ble gitt. Det ble trukket frem funn som gav et bilde av en tjeneste som hadde utfordringer med samarbeidet internt i kommunen, økonomiske utfordringer, høyt sykefravær, rekrutteringsutfordringer og tillitsutfordringer. Det som muligens var mest urovekkende ved evalueringen i 2016 var at de ansatte tegnet et bilde av en organisasjonskultur i krise, med høy grad av konfliktnivå og frykt.

I 2018 hadde innleid konsulent som utarbeidet rapporten i 2016, i samarbeid med Arendal kommune, et foredrag under Arendalsuken med tema «Barnevernet i Arendal – 2 år etter krisen».² Knyttet til dette fremgår det at man sommeren 2018 gjennomførte en ny verdikartlegging med oppsiktsvekkende resultater. Resultatene viste en oppsiktsvekkende positiv utvikling i organisasjonskulturen. Det ble blant annet pekt på at kulturen fortsatt var preget av lange arbeidsdager, ressursmangel og byråkrati, men at tjenesten hadde klart å skape gode relasjoner mellom de ansatte, og mellom ledere og ansatte. Det ble også vist til at det samholdet man nå så i organisasjonen i mye større grad enn tidligere evnet å håndtere en krevende arbeidshverdag.

Iverksatte tiltak og effekten av disse knyttet til barneverntjenesten ble besluttet å følge opp gjennom en ny evaluering i 2019. I den forbindelse vedtok bystyret at en slik evaluering skulle gjennomføres som en forvaltningsrevisjon i 2020. Det fremgår av bystyrets vedtak (20/54) i saken, at man ber om at forvaltningsrevisjonens problemstillinger tar utgangspunkt i den eksterne evalueringen av tjenesten fra 2016 og anbefalingene i denne. Kontrollutvalget bestilte, i tråd med bystyrets vedtak, forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i sitt møte den 29. april 2020 (19/20). Revisjonen presenterte sin prosjektplan for forvaltningsrevisjonsprosjektet «Evaluering av tiltak i barneverntjenesten» i kontrollutvalgets møte den 15. juni 2020 (23/20). Prosjektplanen ble vedtatt i sin forelagte form.

Rapportens funn er i hovedsak utledet av dokumentanalyse, intervjuer med ledere og spørreundersøkelse blant alle ansatte i barneverntjenesten. De innsamlede data er sammenstilt

¹ LOV-1992-07-17-100 Lov om barneverntjenester (Barnevernloven) Heretter forkortet bvl.

² <https://www.pwc.no/no/pwc-aktuelt/barnevernet-i-arendal---2-ar-etter-krisen.html>

med rapportens revisjonskriterier og funn utledet av dette. De sentrale revisjonskriterier for dette prosjektet er i hovedsak de anbefalinger som fremgår av evalueringsrapporten fra 2016.

Prosjektet er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.³

3. PROSJEKTETS FORMÅL; METODE OG AVGRENING

3.1 FORMÅL

I tråd med kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Av kommuneloven § 23-3 fremgår det at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å belyse hvorvidt barneverntjenesten har iverksatt tiltak som har gitt en ønsket effekt sett opp mot de anbefalinger som fremgikk knyttet til evalueringen av tjenesten utført i 2016.

Der hvor det avdekkes eventuelle forbedringsområder vil det bli gitt anbefalinger til tiltak hvor administrasjonen kan vurdere og eventuelt implementere dette i sitt arbeid med sitt videre forbedringsarbeid.

3.2 METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENING

Prosjektets metode baserer seg på en gjennomgang og en vurdering om hvorvidt barneverntjenesten, i tilstrekkelig grad, har iverksatt tiltak knyttet til de anbefalinger som ble gitt i rapporten i 2016. I dette ligger en forventning om at igangsatte tiltak har gitt en effekt med bakgrunn i de ressurser og økonomiske rammer som er lagt til grunn for dette arbeidet. For å belyse dette har vi vurdert ulike metoder for hvordan dette i best mulig grad kan gi de ønskede resultater. I et evalueringsperspektiv vil dokumentasjon isolert sett si mye om arbeidet med rutiner og prosedyrer, men si svært lite om de ansattes opplevelser knyttet til tiltakene. Det har derfor stått sentralt for undersøkelsen, et ønske om at ansatte og ledere ble gitt mulighet til å gi uttrykk for sine erfaringer og opplevelser av utviklingen siden 2016 og nåsituasjonen i barneverntjenesten gjennom intervjuer og spørreundersøkelse.

Det er gjennomført spørreundersøkelse blant alle ansatte som ikke har en lederfunksjon. Det har vært en metodisk tilnærming at denne undersøkelsen har vært lagt så tett opp under

³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

slutføring av rapporten som mulig, da dette gir mest mulig relevante data. Spørreundersøkelsen ble lukket 1. desember 2020.

Vi har vurdert ulike metoder for datainnsamling blant de ansatte, hvor individuelle intervjuer har vært et alternativ, men ble forkastet med hensyn til det omfang av tid dette ville krevd. Videre har det blitt vurdert om man skulle gjennomføre gruppeintervjuer, men vi har på bakgrunn av de forhold som ble omtalt i rapporten fra 2016 forkastet dette da vi har fryktet at gruppedynamikker kan ha en risiko knyttet til dataenes pålitelighet. Vi har landet på at en fullstendig anonymisert spørreundersøkelse har vært den mest hensiktsmessige metoden for datainnsamling hos ansattgruppen uten lederansvar. Spørreundersøkelsen har vært bygd opp omkring rapporten fra 2016 hvor det gjennomgående stilles spørsmål som har til hensikt å gi et bilde av effekt knyttet til eventuelle tiltak. Vi har opplevd god oppslutning omkring spørreundersøkelsen med 42 respondenter som har besvart, med en total populasjon på 53 respondenter. Dette gir en svaroppslutning på 79 %. Det har vært få frafall av variabler (respondenter som ikke svarer på alle spørsmål) hvor dette i hovedsak kun knyttes til 1 respondent. Sistnevnte respondent inngår ikke i tallet på 42 respondenter.

Vi har i all dialog med mottakere av spørreundersøkelsen vært helt tydelige på hensikten med undersøkelsen, forhold knyttet til personvern/gdpr og vår bruk av data hvor det legges til grunn anonymisering. Det er gjort enkelte grep i spørreundersøkelsen for å sikre anonymitet for de avdelinger hvor det er få ansatte. Hensynet til anonymitet påvirker også vår bruk av respondenters svar knyttet til åpne spørsmål hvor vi har vært forsiktige med å gjengi data på enkelt svar, men heller prøvd å trekke de store linjene på tendenser. Som et ledd i vår kvalitetssikring har spørreundersøkelsen blitt sendt ut internt blant ansatte i Aust-Agder Revisjon IKS for testing og evaluering før den ble sendt ut til ansatte i barneverntjenesten.

Når det kommer til enhetsleder og avdelingsledere har det vært ansett som hensiktsmessig at det ble gjennomført intervjuer med disse. Dette var en metodisk vurdering hvor vi baserte oss på at ledere har hatt et ansvar for å både etablere, men også følge opp tiltak knyttet til de anbefalinger som ble gitt i 2016. Det har vært enkelte metodiske utfordringer knyttet til at det har vært utskifting av enkelte ledere, først og fremst barnevernleder, men vi legger til grunn at linjene i arbeidet med forbedringer er videreført på tross av utskiftingene.

Utover datainnsamling blant ansatte og ledere i enheten har vi gjennomført intervju med rådmannen og økonomirådgiver hos rådmannens stab som jobber opp mot barneverntjenesten. Rådmannen ble stilt spørsmål omkring de forhold som var relevant sett mot rapporten i 2016. I intervju med økonomirådgiver ble det i hovedsak gjennomgått nøkkeltall for tjenesten samt generelle diskusjoner omkring sykefravær, årsverksutvikling og økonomistyring. I tillegg har vi også gjennomført helt enkle spørreundersøkelser blant tjenestens samarbeidspartnere (internt og eksternt) som har en tilknytning til barneverntjenesten. Samarbeidspartnerne har vært kontaktet med et utgangspunkt om å undersøke nærmere hvordan samarbeidet med tjenesten oppleves sett i sammenheng med funn omkring samhandling i rapporten fra 2016. I tilknytning til spørsmål omkring samarbeid med tjenester eksternt og internt ble det sendt ut

spørsmål til disse per e-post, en vurdering som ble tatt med hensyn til Covid - 19. Mottakere var Bufetat, familietjenesten, helsestasjon, NAV, skole, Statsforvalter, ABUP og Politiet. ABUP og Politiet besvarte ikke vår henvendelse. Vi har i vedlegg 1 laget en fullstendig oversikt over respondenter.

Intervjuene var i varierende grad strukturerte. Dette handlet om at det var ulike tilnærminger til hva man ønsket av informasjon. Når det gjelder intervjuer med ledere i barneverntjenesten var disse omfattende og av en slik karakter at man i større grad la opp til mer dybde knyttet til helheten i arbeidet med tiltak. Intervjuer gjennomført per e-post med tjenestens samarbeidspartnere var i større grad en kontroll omkring hvordan samarbeidet mellom barneverntjenesten og eksterne samarbeidspartnere fungerer, og om dette har endret seg positivt eller negativt etter 2016.

Det ble skrevet referater fra alle intervjuer som senere ble oversendt informantene som verifiserte innholdet i disse. Validiteten styrkes ved at datamaterialet fra intervjuer og samtaler er faktaverifisert av alle informantene. En slik faktaverifisering gir mindre rom for uenighet eller misforståelser omkring tolkning av dataene. Rådmannen i Arendal har i tillegg hatt den endelige rapporten til høring. Tilbakemeldingen fra rådmannen fremgår av rapportens punkt 5.3.

For å få et kvantitativt sammenligningsgrunnlag har revisjonen anvendt offentlig tilgjengelige KOSTRA⁴-tall som sammenligningsgrunnlag når det gjelder vurderinger vedrørende kapasitet og tjenestens bruk av ressurser. For å få et komparativt grunnlag, har revisjonen valgt å sammenligne med Grimstad, Kristiansand og Sarpsborg, som alle er plassert i samme kommunegruppe som Arendal, KG13. I tillegg er landsgjennomsnittet inkludert i sammenligningsgrunnlaget.

For å belyse anbefalingen om et realistisk budsjett har revisjonen hentet ut tjenestens årsregnskap fra 2015-2019. Det ble i denne sammenheng laget samleposter basert på hvor utgiftene og inntektene har vært fordelt for tjenesten i denne perioden. Det er imidlertid enkelte strukturelle endringer i tjenesten som må tas med i betraktning ved tolkning av presenterte data. Av dette inngår at barneverntjenesten fra 01.01.2019 ble sin egen resultatenheter. For årene før dette var barneverntjenesten underlagt enhet levekår, og enkelte inntekter og utgifter kan i den forbindelse ha blitt ført ulikt før og etter omorganiseringen. Det ble også gjennomført et bytte av regnskapsprogram for tjenesten ved årsskiftet 2016-2017, noe som innebærer at enkelte poster byttet konto i tiden før og etter bytte av system. Dette er i hovedsak justert for ved at postene er samlet opp innunder større samleposter, slik at de store linjene ved dette likevel anses som beskrivende for tjenestens utvikling.

Når det gjelder data på utvikling av årsverk har barnevernleder vært i kontakt med HR i kommunen for å få tak i utfyllende historisk oversikt på dette, noe man ikke har lyktes med.

⁴ KOSTRA= KOMMune-STat-RApportering er et rapporteringssystem for norske kommuner og staten, publisert av Statistisk sentralbyrå

De presenterte tallene på bemanning er med dette basert på barnevernleders forelagte oversikt. Når det gjelder sykefravær for årene før 2020, var dette informasjon barnevernleder ikke selv hadde, og man lyktes heller ikke å få disse talene fra kommuneadministrasjonen. Data for sykefravær er med dette basert på barnevernleders forelagte tall for 2020, samt kommunens styringsdokumenter for tiden før dette.

Vurderinger og konklusjoner er trukket på bakgrunn av innsamlede data stilt opp mot revisjonskriterier. Det er den dokumentasjon og informasjon kommunen har forelagt revisjonen som er gjenstand for undersøkelse. Revisjonen vil derfor presisere at selv om det enkelte steder kan konkluderes med manglende dokumentasjon, betyr ikke det at dokumentasjon ikke finnes, men at den ikke er forelagt revisjonen gjennom undersøkelsesprosessen.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt.

Fortløpende i vårt arbeid er det gjort vurderinger omkring forholdet til hvilke avgrensninger det har vært nødvendig å gjøre. Avgrensninger er først og fremst gjort knyttet til arbeidet med å etablere funksjonelle kriterier og at disse fremstår konkrete og målbare basert på den metodiske tilnærmingen vi har valgt. Det vil derfor bli gjort avgrensninger knyttet til flere av anbefalingene hvor det normalt kan være naturlig å knytte disse mot et lovgrunnlag, men hvor det i denne undersøkelsen ikke har vært hensiktsmessig å trekke undersøkelsen så langt for å belyse en anbefaling. Når det er sagt så er det knyttet til enkelte av anbefalingene en kobling mot relevant lovgrunnlag som ikke har vært gjort i rapporten fra 2016, spesielt når det kommer til internkontroll. Det er også gjort enkelte avgrensninger mot interne samarbeidspartnere da flere av disse forholdene er avklart i intervjuer, samtidig som vi opplever det som utfordrende å generalisere funn basert på et fåtall ansatte fra sektorene og enhetene tjenesten samarbeider med. Vi har vurdert en spørreundersøkelse blant alle barneverntjenestens samarbeidende enheter og tjenester, men har kommet til at etableringen av bedre tverrfaglig innsats (BTI) har bidratt til å samle relevante samarbeidspartnere i et fora som i større grad forplikter til et internt samarbeid enn hva som var tilfellet i 2016. Vi har derfor basert oss på et mindre utvalg samarbeidspartnere som er spurt omkring samhandling.

Det er viktig for revisor å presisere at vår undersøkelse søker svar på svært avgrensede forhold og at man ved en slik evaluering legger til grunn at man i hovedsak søker å bekrefte kun de forhold som omhandler anbefalingene i rapport fra 2016. Det vil således være grunnlag for å anta at det på andre områder av barneverntjenestens drift, kan foreligge forhold av ulik art som vi ikke fanger opp gjennom våre undersøkelser.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med barnevernleder i august 2020, mens undersøkelsene ble gjennomført i perioden september 2020 til desember 2020.

Revisjonen er utført av forvaltningsrevisor med master (MBA) i strategisk ledelse og økonomi Magnus Bjarte Solsvik, forvaltningsrevisor med master i helseøkonomi Marlene Kvåle og statsviter Kristian Fjellheim Bakke som ansvarlig forvaltningsrevisor.

3.3 PROBLEMSTILLING

Har barneverntjenesten i Arendal, med bakgrunn i anbefalingene fra ekstern evaluering i 2016, iverksatt tiltak på en tilfredsstillende måte, og hvilke resultater har dette gitt?

4. REVISJONSKRITERIER

Rapportens revisjonskriterier baseres på de anbefalinger som er gitt av innleid konsulent i 2016. På de områder hvor det foreligger lover, forskrifter og øvrige autorative kilder for beste praksis, vil disse bli trukket opp som en del av og/eller som et frittstående kriterium.

Ressurser / økonomi

Når det gjelder *ressurser og økonomi* anbefaler den innleide konsulent at kommuneledelsen bør styrke barnevernstjenestens økonomiske rammebetingelser og sikre at budsjettet er realistisk. Det påpekes at barnevernstjenesten i Arendal kommune brukte relativt lite penger på barnevernstjenesten, med flere saker per ansatt enn sammenlignbare kommuner. Det fremkommer med dette i anbefalingene fra innleid konsulent at barnevernstjenesten har behov for flere ressurser, særlig gjelder dette i tiltaksgruppen og fosterhjemsguppen, hvor det anbefales flere årsverk i tillegg til tiltak for å bygge kompetanse, team og kultur. Videre anbefales det at fagledere bør få frigjort tid til å utøve faglig ledelse og oppfølging av faglig drift, noe som oppfattes som spesielt viktig i forbindelse med mange nyansatte i tjenesten.

Organisasjon og ledelse

Temaene organisasjon og ledelse tar for seg forhold omkring organisering, organisasjonskultur og ledelse.

I rapport fra innleid konsulent fremgår det knyttet til *organisering* at det ikke anbefales å gjøre store organisatoriske grep som omhandler barnevernstjenesten. Det fremgår en anbefaling om at fokuset bør ligge på å styrke samhandlingen i enheten gjennom å skape faste arenaer for samhandling på ledernivå, faste arenaer i enkeltsaker, felles forståelse for hverandres tjenester og felles kompetanseutviklingstiltak. Innleid konsulent ser ingen behov for å gjøre organisatoriske grep internt i barnevernstjenesten og fremhever at fokus bør ligge på å realisere styrkene ved nåværende organisering gjennom forbedring av samarbeid mellom de etablerte gruppene og å skape felles kultur.

I forhold til *organisasjonskultur* anbefaler ekstern konsulent at det iverksettes et arbeid for å binde organisasjonen sammen og bygge opp et psykososialt arbeidsmiljø i tråd med arbeidsmiljøloven. Videre anbefales det at leder i tjenesten følger opp handlingsplaner om hvordan skape den ønskede organisasjonskulturen og gjøre en prioritering av hvilke tiltak som skal iverksettes for å skape ønsket kultur. Arbeidet med organisasjonskultur er ment å ses i sammenheng med tjenestens overordnede formål og knyttes til strategi, visjon og målsettinger.

Omkring *ledelse* har innleid konsulent observert funn knyttet til at ansatte i barnevernstjenesten ikke opplever å ha tillit fra kommuneledelsen, samtidig som man opplever å få mye kritikk. Det følger av disse anbefalinger om at kommuneledelsen bør være bevisste på å styrke tilliten hos ansatte i barnevernstjenesten og vise anerkjennelse for jobben

de gjør. Videre bør kommuneledelsen skape en oppfatning om at barnevernstjenestens ansatte og ledelse skal jobbe sammen om å utvikle en mer velfungerende tjeneste. Det ble anbefalt at daværende barnevernleder, burde ha fokus på å bygge tillit blant ansatte, styrke deres selvtillit og involvere dem. Det presiseres at man må være bevisst på at endringer tar tid.

Interne arbeidsprosesser, styring og internkontroll

Interne arbeidsprosesser omtales av innleid konsulent å være identifisert som uhensiktsmessige arbeidsmåter. Det anbefales å gå systematisk gjennom forbedringsforslagene som har fremkommet som del av gruppearbeid blant ansatte. En slik gjennomgang skal danne grunnlag for utarbeidelse av prosedyrer for arbeidsprosessene. Perspektiver fra samarbeidende tjenester, brukere og fosterforeldre bør innarbeides i prosedyrene.

Styring og kontroll knyttes opp mot to anbefalinger. For det første anbefales det at barnevernstjenesten etablerer internkontroll. For det andre anbefales det å bruke Fylkesmannen som ressurs for å få på plass gode rutiner.

Når det gjelder internkontroll følger det av forskrift hvordan barneverntjenesten skal etablere dette.⁵ Av forskriftens formål fremgår det at denne skal sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Virkeområde er alle kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. Internkontroll defineres som systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester. Innholdet i internkontrollen skal etter forskriften tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Internkontroll innebærer at kommunen skal:

- a) beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar oppgaver og myndighet er fordelt
- b) sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten
- c) sikre at kommunen har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll
- d) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes
- e) gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten

⁵ Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester

- f) skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen
- h) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten.

Internkontrollen må kunne dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold.

Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

Samhandling og brukermedvirkning

I forbindelse med *samhandling* viser innleid konsulent til at tjenesten fremstår som lukket, med for liten grad av samarbeid med andre interne og eksterne tjenester. Som følge av dette blir ikke samarbeidende tjenester i stor nok grad holdt oppdatert på barnevernstjenestens sakers fremgang, og dette ses i forbindelse med at tjenesten har manglet samarbeidsarenaer med disse instansene. Innleid konsulent anbefaler at barneverntjenesten etablerer og deltar på samarbeidsarenaer slik at informasjonsutvekslingen settes i system. I den forbindelse bør barnevernet innhente samtykke for informasjonsutvekslingen i forkant. En slik proaktiv tilnærming antas å sikre at kommunen i større grad kan yte tiltak selv, fremfor at dette skal kjøpes eksternt fra andre.

Når det gjelder *brukermedvirkning* peker innleid konsulent på at barnevernstjenesten på daværende tidspunkt arbeidet for lite med brukermedvirkning, hvor tjenesten blant annet har hatt mer fokus på foreldrene enn på barna selv. Det anbefales i den forbindelse at brukermedvirkning i større grad settes i system, blant annet ved å inngå samarbeid med foreninger som barnevernsproffene og norsk fosterhjemforening. Det anbefales videre at det legges til rette for kompetanseheving blant de ansatte rundt det å kommunisere med barn og unge.

Kompetanse og kvalitet

Når det gjelder *kompetanse og kvalitet* fremkommer det av rapport fra innleid konsulent at barneverntjenesten er preget av mange nyansatte med begrenset erfaring, uten at det er tilrettelagt for et system som sikrer tilstrekkelig opplæring av dem. Dette fører til at det blir kjøpt flere tjenester fra eksterne aktører, fremfor at disse ytes selv, noe barneverntjenesten mener at de innehar fagkompetanse nok til å selv gjennomføre. Med bakgrunn i dette anbefaler innleid konsulent at tjenesten utarbeider en kompetansehevingsplan med fokus på opplæring og videreutvikling av de ansatte. Det bør videre gjennomføres en systematisk kartlegging av kompetansen i tjenesten, hvor kompetansekrav og kompetansebehov ses opp mot hverandre. I rapporten fra 2016 legger man til grunn at hvis man bygger opp

endringskompetanse i tiltaksavdelingen kan man i større grad yte tiltak selv, fremfor at disse kjøpes fra eksterne aktører. Det fremkommer også en anbefaling om å vurdere behovet for å formalisere veiledning, noe som kan veie opp for behovet om å være to saksbehandlere i mindre kompliserte saker. Utover dette anbefales det at tjenesten i større grad benytter seg av den juridiske kompetansen i kommunen.

Oppsummert danner våre kriterier en forventning om at:

- Barneverntjenesten har iverksatt tiltak som har til hensikt å bidra til forbedringer knyttet til de anbefalinger som ble gitt av innleid konsulent i 2016.
-

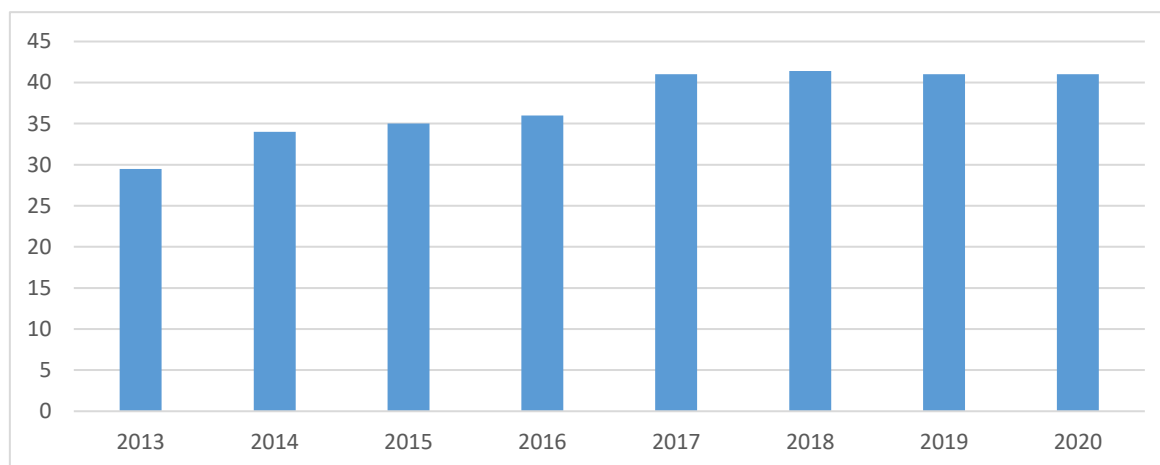
5. FAKTA

5.1 ØKONOMI OG RESSURSTYRING

5.1.1 BEMANNING

Barnevernstjenesten har i dag organisert sine ansatte i de fem avdelingene: Undersøkelse, Tiltak barn, Tiltak ung, Fosterhjem og Barnevernvakten. Revisjonen har fått forelagt en oversikt over utviklingen av årsverk av barnevernleder, som er kontaktperson for prosjektet. Oversikten er noe ufullstendig, da antall årsverk i tjenesten for 2015 og 2019 ikke lot seg anskaffe. Dette er justert for av revisjonen, der man gjør en antakelse om lineær utvikling i skissert figur for disse to årene.

Fig. 5.1.1 Årsverksutvikling i barneverntjenesten



Av barnevernleders forelagte tall på årsverksutvikling fremkommer det at tjenesten per oktober 2020 hadde 41 årsverk, inkludert ett årsverk til barnevernleder, fem årsverk til avdelingsledere, samt 1,3 årsverk merkantile. Dette innebærer at tjenesten per oktober 2020 hadde i underkant av 34 årsverk til saksbehandlere. De seks tiltaksarbeiderne som ble tilsatt fra mars 2020 og utover, er ikke medberegnet i dette.

Antall totale årsverk har vært stabilt på om lag 41 årsverk siden 2017, da det ble gjennomført en oppbemanning av tjenesten som følge av anbefalingene som fremkom av rapport fra innleid konsulent. I intervju med barnevernleder vises det til at man som følge av bystyrets vedtak fra 17/12-2020, der det ble vedtatt å kutte to årsverk innen tjenesten, har startet med denne prosessen.

Videre fremkommer det av forelagt oversikt at antall årsverk i 2015 var på 35, hvor 29 av disse var saksbehandlere. Tjenesten var da organisert med fagledere i 50 %-stillinger, i motsetning til dagens organisering med avdelingsledere tilsatt i 100%-stillinger. Tjenesten hadde imidlertid to årsverk tilsatt i rådgiverstillinger, som i forbindelse med

omorganiseringen ble fjernet/omgjort til avdelingslederstillinger. Endringen fra fagledere til avdelingsledere ses utelukkende på som positiv blant avdelingslederne, og flere viser til at de opplever at tiltaket «traff riktig». Flere av avdelingslederne var i faglederstilling før endringen inntraff, og beskriver at de nå opplever å ha mer tid til å delta inn i de enkelte sakene, samtidig som de opplever å ha mulighet til å følge de ansatte tettere på andre områder. Det påpekes i denne sammenheng som hensiktsmessig at de ansatte på avdelingene får et mellomledd de kan gå til med personalsaker, da det i enkelte tilfeller er å anse som for lang avstand opp til barnevernleder.

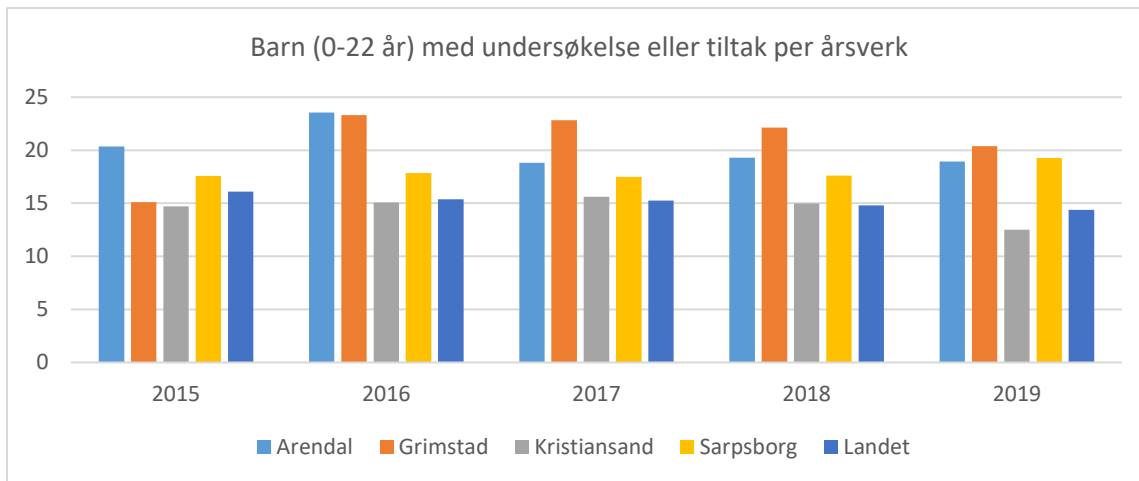
5.1.2 SYKEFRAVÆR

Av evaluering fra innleid konsulent i 2016 fremkommer det at barneverntjenesten tidvis har hatt et høyt sykefravær, med mange sykemeldinger blant de ansatte. Av kommunens styringsdokumenter skisseres en tendens der sykefraværet har vært vedvarende høyt i årene etter evalueringen. Av tertialrapport 2 (2018) vises det til et samlet sykefravær i 2018 opp mot 15 %, der stadig flere slutter som følge av arbeidsmengde og en opplevelse av for liten tid til å gjøre kvalitativt godt arbeid som begrunnelse. Som følge av høyt sykefravær over en lengre periode, ble Agder Arbeidsmiljø IKS koblet inn første halvdel i 2020. Av gjennomgangen konkluderte Agder Arbeidsmiljø IKS med at barneverntjenesten hadde et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. AML. Dette vil bli nærmere omtalt senere i rapporten i forbindelse med gjennomgang av tjenestens arbeidsmiljø.

Den senere tid har man imidlertid sett et stabilt lavere sykefravær for tjenesten, hvor dette i oktober 2020 var nede på 5 %. I intervju med barnevernleder setter hun det lave sykefraværet i sammenheng med systematisk arbeid over tid, og dyktige avdelingsledere.

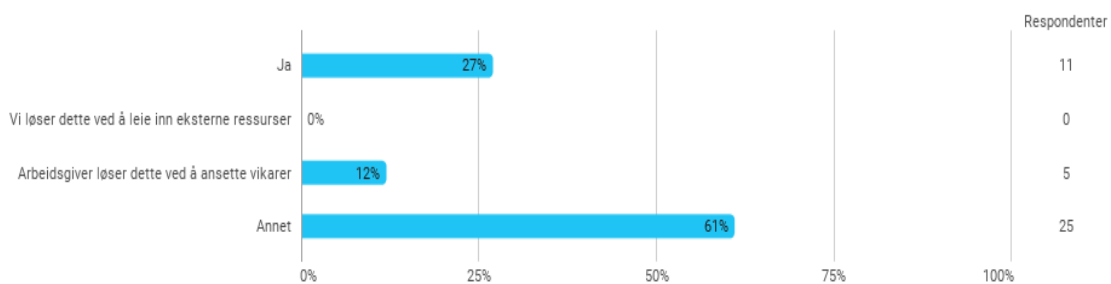
5.1.3 KAPASITET

I evalueringen fra innleid konsulent fra 2016 vises det til at barneverntjenesten i Arendal hadde flere saker per saksbehandler enn andre barneverntjenester. Av data fra KOSTRA fremgår at Arendal i 2015 i gjennomsnitt hadde 20,4 saker per saksbehandler. I 2019 hadde saksbehandlerne imidlertid i gjennomsnitt 1,5 sak mindre, med 18,9 saker. Arendal ligger med dette i 2019 tilsvarende Sarpsborg og Grimstad når det gjelder antall undersøkelser og tiltak som gjennomføres per ansatt. Dette skyldes imidlertid hovedsakelig økningen Grimstad og Sarpsborg har hatt i antall saker per saksbehandler, mer enn det skyldes reduksjonen Arendal har hatt.



Dette nøkkeltallet er beregnet ved å ta antall barn med undersøkelse eller tiltak, delt på alle stillinger i barnevernet

I spørreundersøkelsen, som ble distribuert til ansatte uten lederansvar, ble det spurt om de ansatte opplever å ha tilstrekkelig bemanning for å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte (n=41).



Her viser 27 % til at de opplever at bemanningen er tilstrekkelig, mens 61 % opplever at den ikke er det, og det kommenteres av flere at dette medfører høyt stressnivå i arbeidet, samt en risiko for kvaliteten på arbeidet. Respondentene som viser til at det ikke er tilstrekkelig bemanning er fordelt på alle de ulike avdelingene, men med en klart høyest andel blant respondentene fra de to avdelingene, fosterhjem og undersøkelse.

Videre ble det i spørreundersøkelsen stilt ulike påstander respondentene måtte ta stilling til, med mulighet for å velge flere av de opplistede påstandene. Her svarte 26 % at de opplevde å ha gjennomgående for høy arbeidsbelastning, mens 45 % svarte at de i perioder opplevde arbeidsbelastningen som for høy.

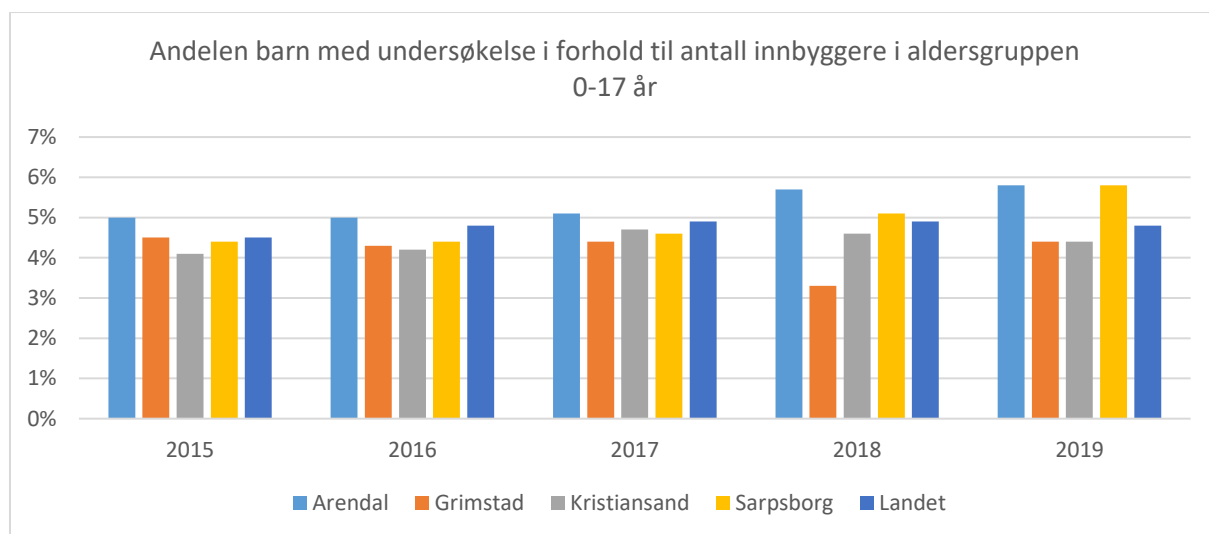
I samtale med avdelingslederne i tjenesten fremkommer det at det gjennomgående oppleves som at man ikke har flere årsverk enn man må, og at situasjonen med dette anses som sårbar. Flere avdelingsledere påpeker at de opplever at saksbehandlere på sine avdelinger ikke har tid til viktige tiltak, slik at oppfølging i forbindelse med å delta på skole, være med hjem etc. fort blir nedprioritert. Det pekes på at man ser en tendens til økende arbeidsbelastning som følge av at det kommer stadig større krav til tjenesten, med mange tidkrevende føringer fra

statlig hold. Dermed anses en tilstrekkelig bemanning for fem år siden, som noe helt annet enn hva en tilstrekkelig bemanning er i dag. En avdelingsleder skisserer en situasjon der de ansatte gjennomgående har overlappende avtaler, hvor man ikke kan ta seg tid til å være hjemme med syke barn uten å sjekke hvordan dette passer med kalenderen først.

Blant avdelingslederne pekes det på at man ved flere av avdelingene har en situasjon som er preget av mange nyansatte og uerfarne, og at man ser dette som en konsekvens av at folk har hatt for stor arbeidsbelastning, og ikke orket å stå i jobbene sine over lengre tid. Flere av avdelingslederne beskriver en situasjon der man i utgangspunktet kan tenke seg at grunnbemanningen er tilstrekkelig, men at man grunnet den høye andelen av nye og uerfarne i tjenesten likevel ikke opplever dagens situasjon som tilfredsstillende bemanningsmessig. Som følge av mangel på erfaring, vises det til at saksbehandlere har utfordringer med å prioritere hva man kan nedprioritere.

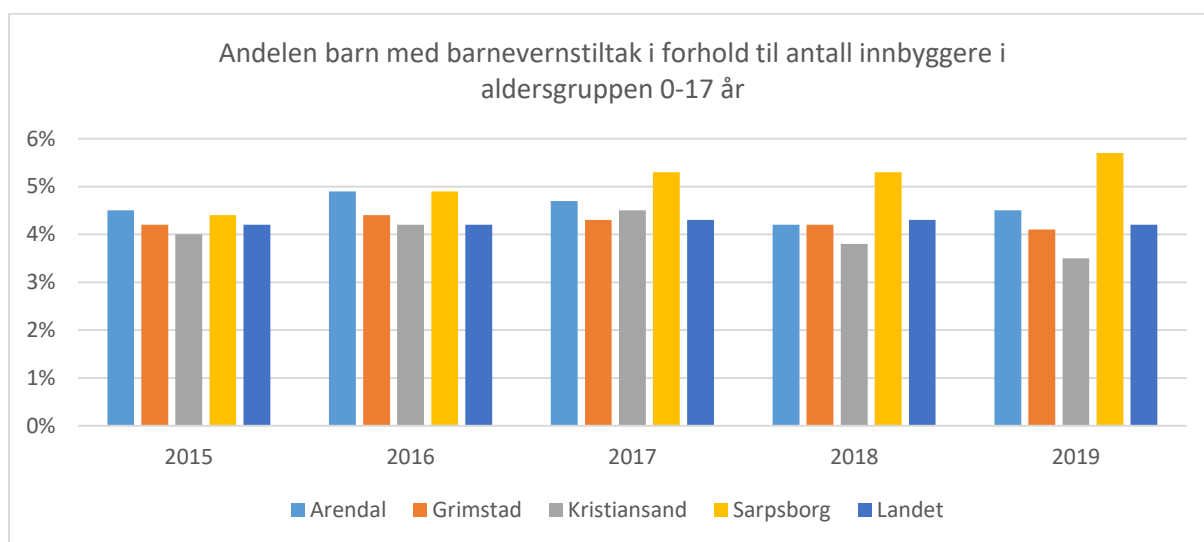
Særlig ser avdelingslederne bemanningssituasjonen som utfordrende i forbindelse med de to ekstra årsverkene som bystyret vedtok å kutte 17/12-2020. Flere av avdelingslederne peker på at man over lengre tid har hatt en ustabil tjeneste med høy turnover og høyt sykefravær. Selv om noe av dette har stabilisert seg gjennom 2020, stiller enkelte av avdelingslederne spørsmål vedrørende om tjenesten er godt nok rustet for den planlagte nedbemanningen. Det pekes på at det oppleves som frustrerende at man har jobbet målbevisst, i en slags felles dugnad, for å sikre en god tjeneste, der man blir møtt med kutt i bemanning når resultatene endelig begynner å vise seg.

Når man ser nærmere på hva de enkelte sakene i barneverntjenesten omhandler, fremkom det fra evaluering gjennomført av innleid konsulent i 2016 at barneverntjenesten i Arendal undersøkte noen flere saker enn gjennomsnittet. Denne tendensen har det vært en økning av siden 2015 og Arendal gjennomførte i 2019 undersøkelse hos 5,8 % av barna under 18 år, mot 5 % i 2015.

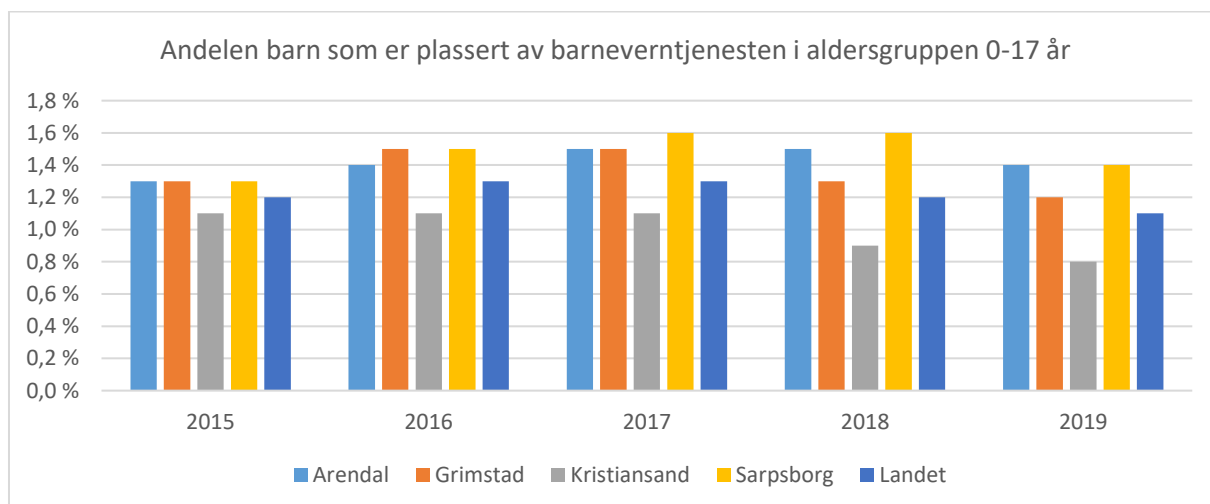


Avdelingsleder på undersøkelse skisserer at hun opplever en økende tendens når det gjelder saker barnevernet mottar, der det blant annet i oktober 2020 var det høyeste antall undersøkelsessaker tjenesten noen gang har hatt, mens november 2020, i et historisk perspektiv, lå tredje høyest.

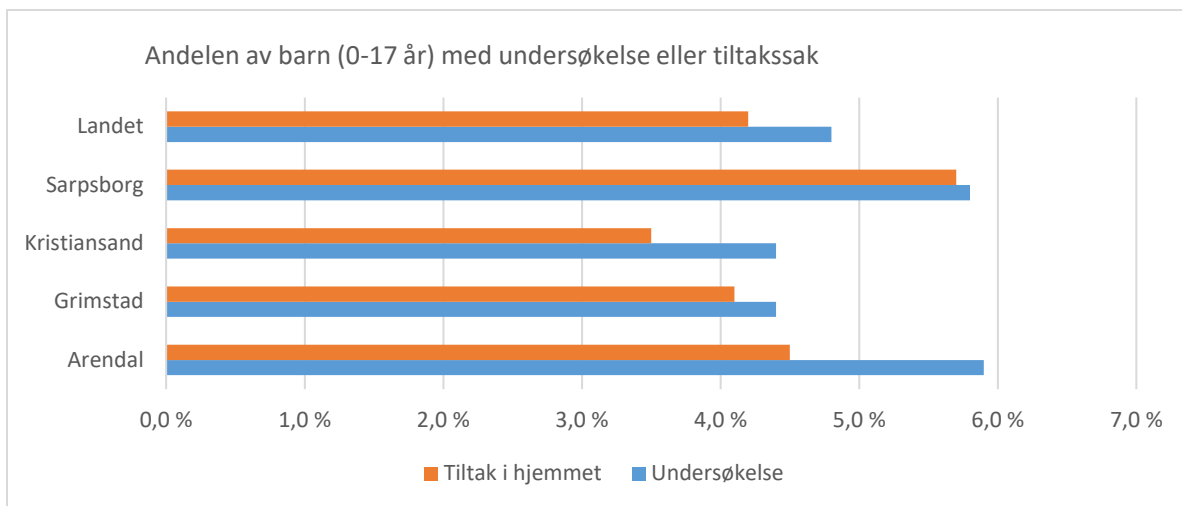
Videre fremkom det i evaluering fra 2016 at andelen barn som får barnevernstiltak i forhold til antall innbyggere ligger på landsgjennomsnittet, noe som fortsatt ser ut til å være situasjonen i 2019.



Av barna som får barnevernstiltak i Arendal, utgjør imidlertid en noe høyere andel av disse, tiltak til barn som er plassert ut av hjemmet, sammenlignet med andre kommuner.



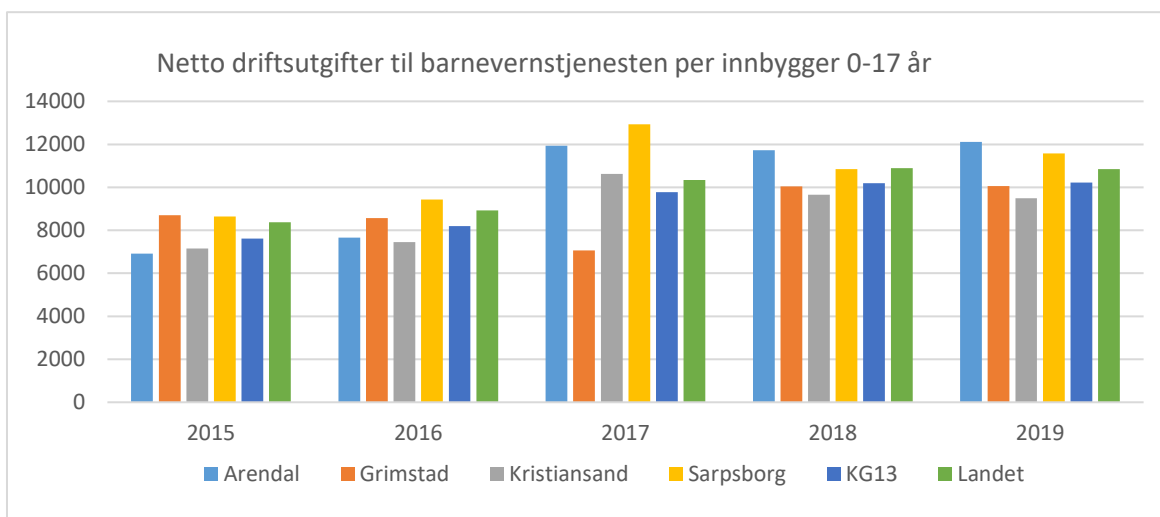
Oppsummert gir informasjonen fra KOSTRA en oversikt over hva de enkelte sakene i barnevernet omhandler, og hvordan dette er fordelt i barneverntjenesten i Arendal i forhold til i andre sammenlignbare barneverntjenester. Dette er også presentert i tabellen under, der andelen undersøkelsessaker og andelen barn med barnevernstiltak er fremstilt opp mot hverandre for 2019.



Som det fremkommer av tabellen, har barneverntjenesten i Arendal en høy andel undersøkelsessaker i forhold til innbyggere i aldersgruppen 0-17 år. De har imidlertid en lavere andel av disse undersøkelsessakene som resulterer i barnevernstiltak. For barneverntjenesten i Arendal innebærer dette at 76 % av alle undersøkelsessakene i 2019 resulterte i tiltak, mens 80-98% av undersøkelsessakene i sammenlignbare barneverntjenester gjorde det samme. Dette bør tas med i betraktning ved videre gjennomgang av tjenestens utgifter og bruk av ressurser.

5.1.4 BRUK AV RESSURSER

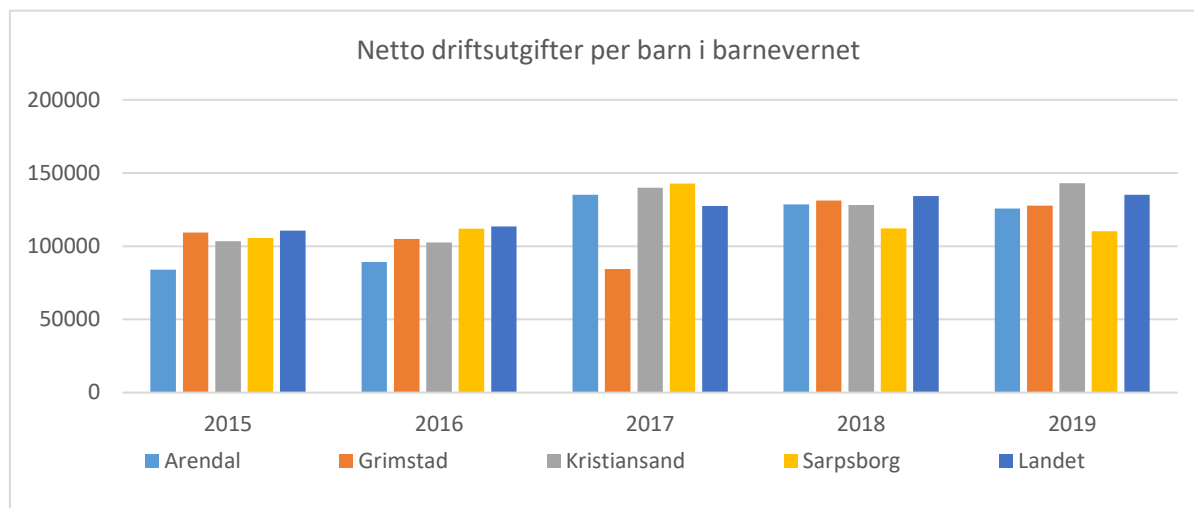
I evalueringen fra innleid konsulent fra 2016 vises det til at barneverntjenesten i Arendal bruker lite penger på barnevern, både i forhold til målgruppen, og kommunens totale nettoutgifter.



Av data fra KOSTRA fremgår at Arendal har hatt en markant økning når det gjelder netto driftsutgifter til barnevernstjenesten. I 2015 utgjorde dette 6.900 kr per innbygger i kommunen under 18 år, noe som nesten er doblet, og i 2019 utgjorde i overkant av 12.000 kr.

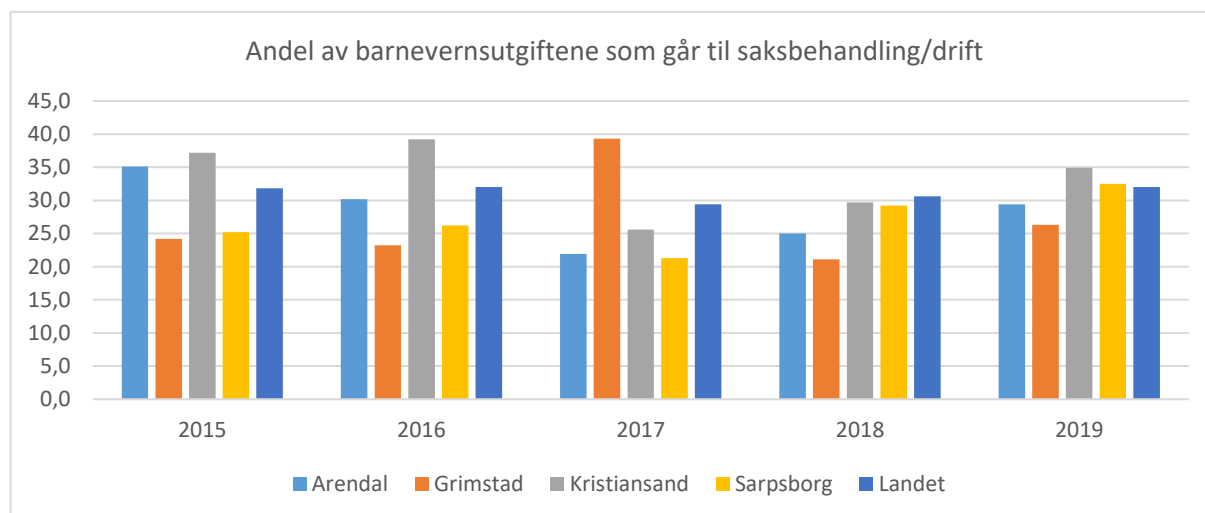
Dette går fra å ha utgjort den laveste netto driftsutgiften i sammenligningsgrunnlaget, til å utgjøre den høyeste. For Arendal innebærer økningen av utgifter til barneverntjenesten at 4,2 % av kommunens totale utgifter går til barneverntjenesten, mot 3,0 % i 2015.

Ser man derimot på utgifter per barn i barneverntjenesten ligger Arendal tilsvarende andre sammenlignbare kommuner, i motsetning til i 2015, da de lå betraktelig lavere.



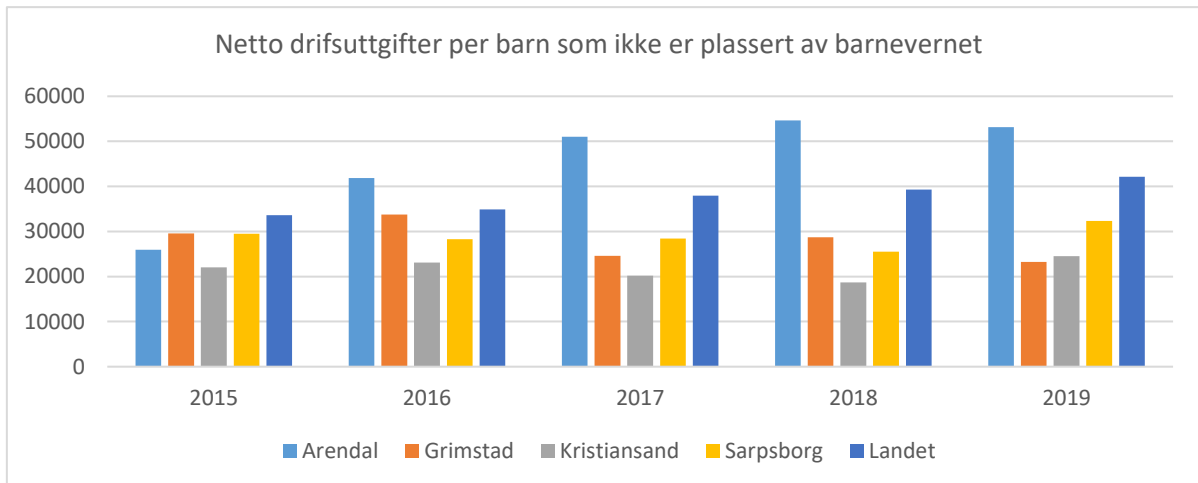
Dette gir indikasjoner på at en høy andel barn i barneverntjenesten i Arendal, sammenlignet med det komparative grunnlaget, hvor det av kommunens årsrapport 2019 fremkommer at man må se i forbindelse med kommunens levekårsutfordringer. Som tidligere omtalt, bør dette også ses i sammenheng med kommunens høye andel av undersøkelsessaker som ikke resulterer i barnevernstiltak.

Videre fremkommer det av data fra KOSTRA at andelen barnevernsutgifter som går til saksbehandling og drift utgjør 29,4 % av barneverntjenestens samlede utgifter.



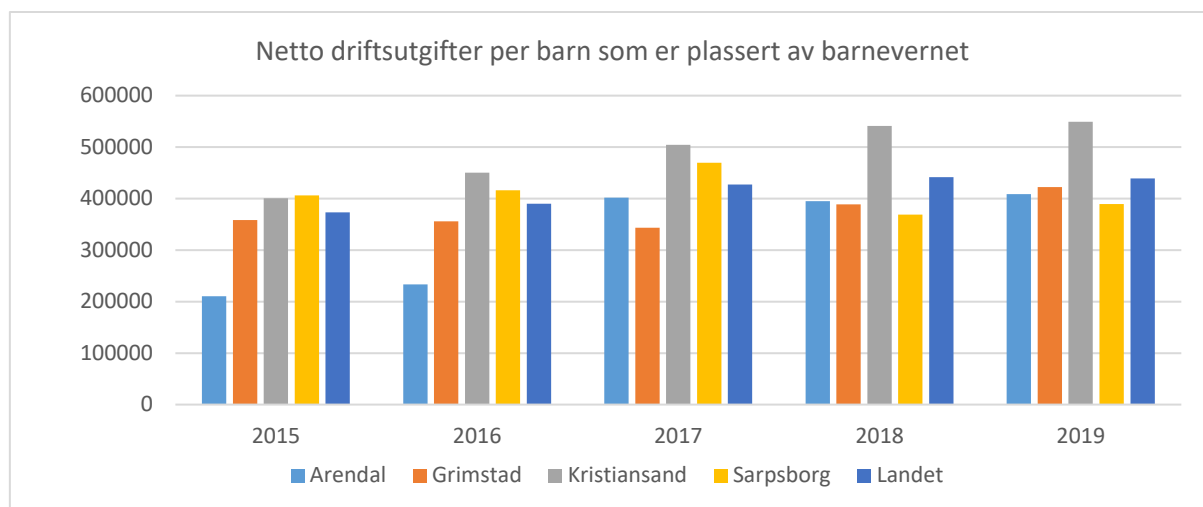
Arendal ligger her lavere enn landsgjennomsnittet, Kristiansand og Sarpsborg som tilsvarende har en andel på 32-35%. Dette forklarer hvor mye av tjenestens utgifter som går til saksbehandling og drift av tjenesten, og hvor mye av utgiftene som går til de som yter tiltakene, slik som fosterhjem, tiltak i hjem og institusjon – både i egenregi og gjennom kjøp fra statlige og private aktører.

Når det gjelder utgifter til barn som får tiltak i hjemmet, fremgår det av data fra KOSTRA at barneverntjenesten i Arendal har vesentlig høyere kostnader enn hva andre sammenlignbare kommuner har.



I 2019 utgjorde dette 53.200 kr per barn i året, noe som er en dobling av utgiftene i 2015. På spørsmål til barnevernleder om de høye utgiftene man ser ved barn som får tiltak i hjemmet, vises det til at man er bekjent tjenestens høye kostnader her, og at det muligens bør gjøres en evaluering av dette i neste omgang. Det vises imidlertid til at tiltaksteamet antas å bidra til å redusere disse kostnadene, da man som følge av dette kan levere flere av tjenestene i hjemmet i egenregi, fremfor å kjøpe av private leverandører. Dette vil vi gå nærmere inn på ved gjennomgang av tjenestens årsregnskap.

Når det gjelder utgifter per barn som bor utenfor hjemmet, fremkommer det av data fra KOSTRA at barneverntjenesten i Arendal har utgifter per barn tilsvarende andre sammenlignbare kommuner.



Barneverntjenesten i Arendal har utgifter per barn som er plassert utenfor hjemmet på i gjennomsnitt 409.000 kr. Dette er en dobling fra evalueringen ble gjennomført i 2015. Doblingen skyldes imidlertid ikke at Arendal har høyere utgifter enn sammenlignbare kommuner i 2019, men at de hadde vesentlig lavere utgifter i 2015.

5.1.5 ØKONOMISKE RAMMER

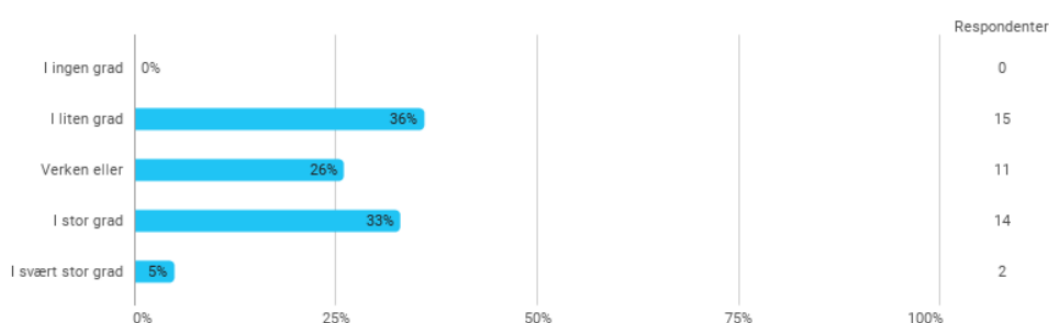
Av kommunens årsregnskap og styringsdokumenter fremkommer det at barneverntjenesten har hatt et merforbruk utover opprinnelig budsjett de senere årene. I 2017 fikk tjenesten styrket sitt budsjett med kr 8 mill. gjennom 2. tertial, men det ble brukt ytterligere kr 9,5 mill. over revidert budsjett. For 2019 var opprinnelig budsjett på kr 74,4 mill, mens revidert budsjett endte på 89,8 mill. kr som følge av ekstra tildelte midler underveis. Tjenesten fikk imidlertid et merforbruk utover dette på 3,5 mill kr, med et endelig årsregnskap på 93,2 mill kr.

Av samtale med barnevernleder vedrørende tjenestens økonomiske rammer, vises det til at budsjettet brukes gjennomgående som et kontinuerlig styringsverktøy. Det legges ned mye arbeid i å iverksette kostnadsbesparende tiltak for å overholde budsjett, herunder nevnes omlegging av barnevernvakten hvor avtalen med Kristiansand er sagt opp, og turnus omgjort slik at tjenesten nå blant annet selv dekker natt, helg og helligdag. Det vises imidlertid til at det spesielt i saker rundt plasseringer og tiltak, kan være utfordrende å overholde budsjetttrammene. Kostnadene er ofte uforutsigbare for tjenesten, samtidig som man har lovkrav å overholde, og man kan med dette ikke la være å gi et tilbud som følge av budsjettoverskridelser. Det vises til at tjenesten i 2020 opplevde å styre godt i henhold til budsjett, men likevel fikk budsjettoverskridelse som følge av en ekstra ressurskrevende bruker som genererte kostnader på opp mot 500.000 kr i måneden – en kostnad barneverntjenesten

måtte bære i sin helhet. Barnevernleder viser videre til å oppleve å ha et ganske selvstendig budsjettansvar, noe som beskrives som utfordrende. På spørsmål om budsjettet oppleves som realistisk viser barnevernleder til at hun velger å jobbe med å forholde seg til budsjettet, mer enn på å danne seg for mange tanker om hvorvidt budsjettet som er satt er riktig eller ikke, da dette uansett avgjøres fra andre hold.

Av samtale med avdelingslederne vises det gjennomgående til at man den senere tid er blitt mer oppmerksomme på budsjettet, og at det er økt fokus på å tilstrebe å overholde rammene. Det beskrives at det er et økt fokus fra barnevernleder til avdelingslederne rundt det å bruke midlene riktig, og det vises til at barnevernleder legger ned arbeid i samarbeid med de ansatte for å få en felles forståelse rundt dette. Det vises videre til fra avdelingsledere om et endret fokus fra tidligere leder til nåværende leder for barnevernstjenesten, der nåværende barnevernleder beskrives å ha en mer synlig tilnærming rundt økonomisk styring, noe som medfører at man som ansatt i tjenesten er mer oppdatert på tjenestens økonomiske rammer enn hva man tidligere har vært. Avdelingslederne gir gjennomgående uttrykk for at barnevernleder gir mye faglig og økonomisk bistand på deres beslutninger, men enkelte påpeker at de opplever at mye av det gode som ble bygget opp nå er i ferd med å rives ned igjen, som følge av de stramme økonomiske rammene tjenesten nå rammes av. I forbindelse med forventede innsparinger i tjenesten viser flere av avdelingslederne til at det er viktig å spare penger riktig, for å spare penger. Det påpekes i denne sammenheng at man er usikker på om politikerne faktisk forstår hva slags kostnader en innsparing kan føre til. Flere av avdelingslederne viser i denne sammenheng til begrepet «å spare seg til fant», noe de særlig påpeker i forbindelse med planlagt nedbemanning av tjenesten.

Av spørreundersøkelsen som ble distribuert til alle ansatte uten lederansvar i tjenesten, ble det spurt om man som ansatt er kjent med de økonomiske rammene som blir lagt til grunn for driften ved barneverntjenesten (n=42).



Av svarene fremkommer det at ingen opplever at de i ingen grad har slik kjennskap, men der over en tredjedel beskriver at de i liten grad har kjennskap til disse, og en fjerdedel at de verken eller har slik kjennskap. Overordnet opplever imidlertid både barnevernleder og avdelingslederne at de ansatte er flinke til å tenke økonomi, selv om de ikke nødvendigvis har kjennskap til nøyaktig hva de økonomiske rammene innebærer. Det er en felles opplevelse av

at saksbehandlerne generelt er lojale mot de økonomiske rammene som er gitt. Med dette opplever barnevernleder at det ikke er noen kultur for unødvendig bruk av midler innen tjenesten.

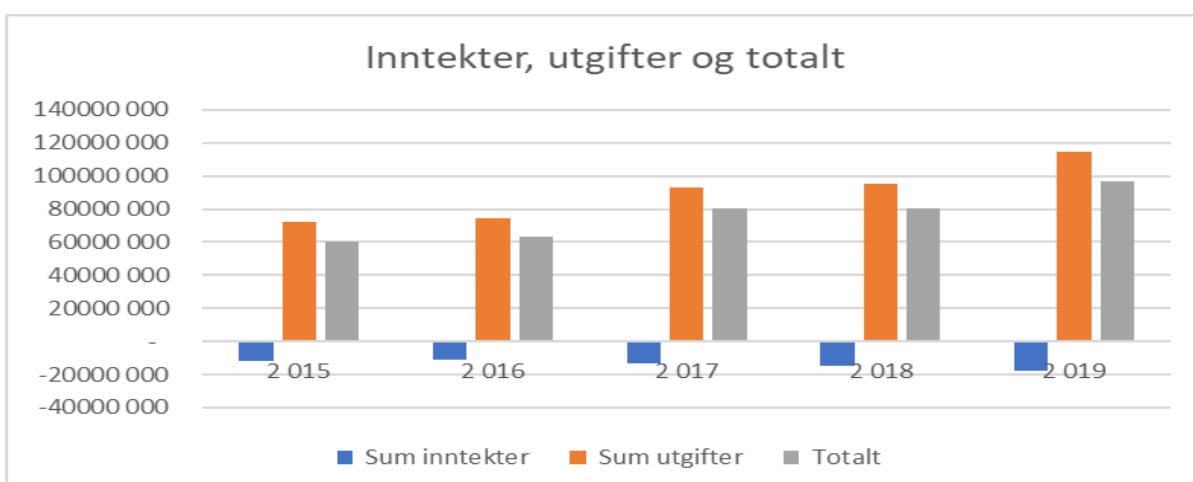
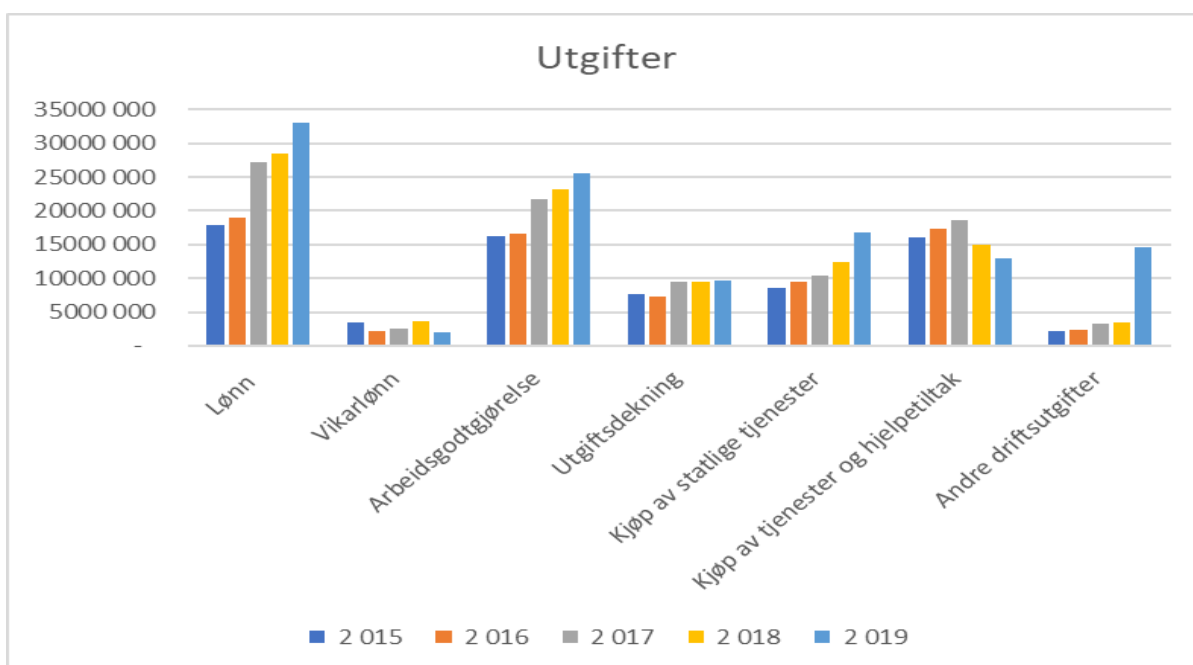
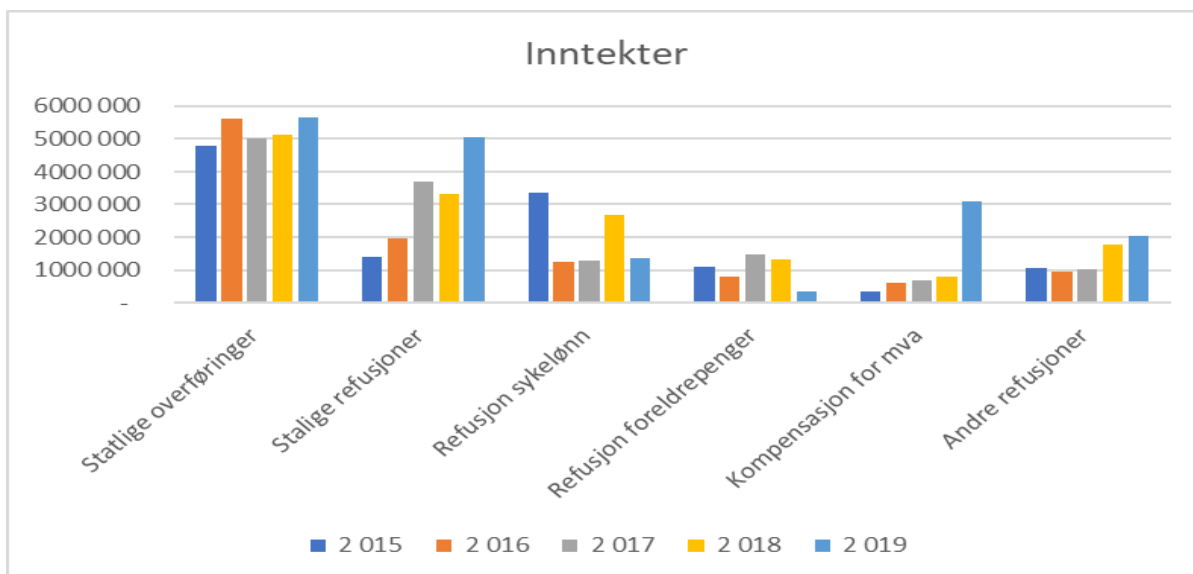
5.1.6 ÅRSREGNSKAP

Når det gjelder *ressurser og økonomi* anbefaler den innleide konsulenten at kommuneledelsen bør styrke barnevernstjenestens økonomiske rammebetingelser og sikre at budsjettet er realistisk. Som det fremkommer av informasjonen presentert over, har barneverntjenesten de senere årene hatt store merforbruk utover budsjett, selv om det påpekes fra barnevernleder og avdelingsledere at det legges ned mye arbeid for å overholde rammene som er satt. For å belyse anbefalingen om et realistisk budsjett anses det derfor som relevant å gå nærmere inn på hva inntektene og utgiftene i barneverntjenesten har gått til de senere årene. I den forbindelse har revisjonen hentet ut tjenestens årsregnskap fra 2015-2019. Det ble i denne sammenheng laget samleposter basert på hvor utgiftene og inntektene har vært fordelt for tjenesten i denne perioden.

Som forklart innledningsvis er det enkelte strukturelle endringer i tjenesten som må tas med i betraktning ved tolkning av presentert data. Av dette inngår at barneverntjenesten fra 01.01.2019 ble sin egen resultatenheter, samt at det ble gjennomført et bytte av regnskapsprogram for tjenesten ved årsskifte 2016-2017. Dette er i hovedsak justert for ved at postene er samlet opp under større samleposter, slik at de store linjene med dette likevel anses som beskrivende for tjenestens utvikling.

Tabell 5.1.6 Årsregnskap 2015-2019

	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019
Statlige overføringer	- 4 806 638	- 5 627 000	- 5 022 500	- 5 148 062	- 5 670 156
Stalige refusjoner	- 1 396 090	- 1 979 821	- 3 706 982	- 3 320 820	- 5 044 498
Refusjon sykkelønn	- 3 341 914	- 1 254 763	- 1 283 007	- 2 667 278	- 1 373 384
Refusjon foreldrepenger	- 1 088 379	- 777 249	- 1 461 020	- 1 337 212	- 322 795
Kompensasjon for mva	- 354 421	- 595 811	- 669 265	- 805 668	- 3 080 460
Andre refusjoner	- 1 046 924	- 933 673	- 1 030 859	- 1 774 360	- 2 036 909
Sum inntekter	- 12 034 365	- 11 168 317	- 13 173 633	- 15 053 400	- 17 528 202
Lønn	17 932 172	18 982 396	27 244 387	28 492 141	33 112 977
Vikarlønn	3 402 957	2 128 940	2 524 159	3 706 431	1 975 928
Arbeidsgodtgjørelse	16 306 357	16 677 429	21 752 582	23 213 131	25 536 870
Utgiftsdekning	7 720 121	7 303 877	9 462 269	9 390 360	9 698 531
Kjøp av statlige tjenester	8 576 183	9 454 954	10 402 908	12 480 871	16 723 537
Kjøp av tjenester og hjelpetiltak	15 978 716	17 357 726	18 592 539	14 979 603	12 917 356
Andre driftsutgifter	2 128 975	2 296 699	3 241 401	3 371 907	14 642 997
Sum utgifter	72 045 481	74 202 020	93 220 244	95 634 444	114 608 197
Totalt	60 011 115	63 033 703	80 046 611	80 581 044	97 079 995



5.1.6.1 Statlige refusjoner og overføringer

Barneverntjenesten i Arendal har hatt en total økning i inntekter fra om lag kr 12 mill. i 2015 til kr 17,5 mill. i 2019. Av dette utgjør tilskudd fra Statsforvalter kr 4,8-5,7 mill., øremerket ansettelse og oppbemanning av tjenesten.

Videre ligger statlige refusjoner i forbindelse med enslige mindreårige flyktninger, som gir refusjoner i en femårsperiode per barn, samt refusjoner i forbindelse med fosterhjems plasseringer i de tilfeller der dette går utover kommunes egenandel (35.130 kr/måned i 2020).⁶ Økonomimedarbeider i tjenesten viser til at det i de tilfeller der man vedtar forsterking av fosterhjem utover kommunens egenandel, har streng oppfølging fra staten ved Bufetat, der alle slike overskridelser må forhåndsgodkjennes av dem. Refusjoner ved fosterhjems plasseringer har gitt relativt stabile refusjoner fra staten til tjenesten på om lag kr 2,5-3 mill i året, noe som også bekreftes i intervju med økonomimedarbeider i tjenesten. Det fremkommer imidlertid av årsregnskap for 2018 at tjenesten hadde refusjoner som tilsynelatende er noe lavere enn hva de var i 2017 og 2019. Det finnes ingen åpenbare forklaringer av årsregnskapet på denne utviklingen.

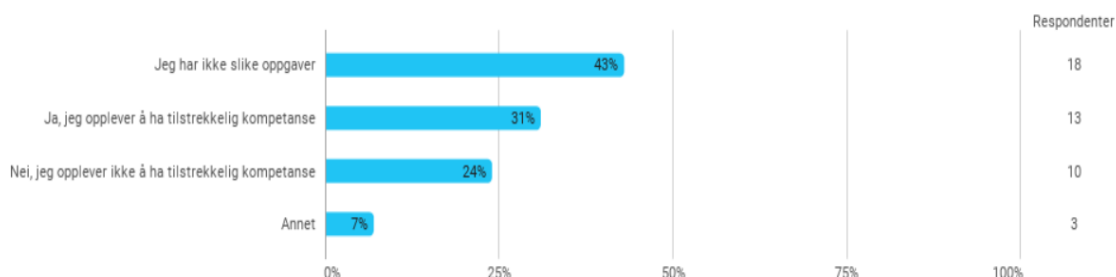
I intervju med barnevernleder vises det til at det fra 2022 innføres endringer i forbindelse med ny barnevernreform, slik at kommunene da må bære hele utgiften ved plassering selv. Det vises til at dette oppleves som noe tosidig for tjenestens del, da det innebærer negative økonomiske insentiver ved at tjenesten får større utgifter, samtidig som det reduserer risikoen ved mangelfulle refusjoner da det ikke lenger vil være mulig å søke om dette. Barnevernleder oppfatter at dette vil få tjenesten til å måtte tenke mer langsiktig ved plassering og inngåelse av fosterhjemsavtaler, som det påpekes at er hensikten bak en slik lovendring.

I forbindelse med viktigheten man ser av å sikre refusjoner i tjenesten, ble alle avdelingsledere stilt spørsmål vedrørende om hvorvidt rutinene rundt dette var tilfredsstillende, og om de ble fulgt opp. Gjennomgående viser avdelingslederne til at de i liten grad opplever at det er relevant for dem, og at refusjoner i liten grad angår deres tjenester. Avdelingslederne viser likevel til en felles opplevelse av at de ansatte i tjenesten har fokus på å sikre refusjoner der det er noe å hente, noe som i hovedsak gjelder saker med enslige mindreårige flyktninger og fosterhjems saker. Dette støttes opp av økonomimedarbeider innen tjenesten, hvor det påpekes at det ligger et forbedringspotensial ved rutiner som angår enslige mindreårige flyktninger, i hovedsak vedrørende å sikre at disse fanges tidlig nok opp. Med fosterhjemsavtaler anses rutinene som bedre etablert, og den største risikoen anses i forbindelse med avtaler som sies opp eller forlenges, der det er en potensiell risiko for at enkeltsaker ikke fanges opp. Også barnevernleder viser til at det oppleves som at tjenesten har gode rutiner for å sikre refusjoner, men at disse rutinene på enkelte områder er å anse som for personavhengige. Med dette opplever barnevernleder at slik det er i dag så fanges refusjonene opp, men dette ses i sammenheng med at avdelingsledere,

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnevern/dd/id2688102/>

økonomimedarbeidere og barnevernleder er gode på å følge opp sakene. Det påpekes en risiko av barnevernleder i forbindelse med at noen av disse nøkkelpersonene blir borte, og at man i en slik situasjon kan risikere at flere av refusjonene glipper.

Dette støttes også opp av spørreundersøkelsen som ble distribuert til ansatte uten lederansvar, der man stilte spørsmålet: *Er det arbeidsoppgaver av økonomisk art som du har ansvar for og opplever du å ha tilstrekkelig kompetanse for å håndtere disse oppgavene på en tilfredsstillende måte?* (n=44)



Her viser en fjerdedel av respondentene til at de ikke opplever å ha tilstrekkelig kompetanse når det gjelder arbeidsoppgaver av økonomisk art.

5.1.6.2 Foreldre- og sykelønnsrefusjoner

Refusjoner for sykelønn hadde sin topp i 2015 på kr 3,5 mill., mot 1,4 mill. i 2019. Dette ses i sammenheng med det høye sykefraværet tjenesten hadde tilbake i 2015. Det var imidlertid høye refusjoner også i 2018, på kr 2,7 mill. Dette fremkommer også av tertialrapport 2 (2018), der tjenesten som tidligere omtalt, hadde et sykefravær på 15%, med stadig flere som sluttet som følge av arbeidsmengde og en opplevelse av for liten tid til å gjøre kvalitativt godt arbeid.

Videre fremkommer det i samtale med økonomimedarbeider at refusjoner i forbindelse med sykefravær og foreldrepenger i hovedsak skjer etter sin intensjon og i henhold til fristene. Det vises til at tjenesten den senere tid har avsatt fire årsverk, med den hensikt å dekke opp for langtidsfravær. Dette er imidlertid redusert til to årsverk som følge av tjenestens lave sykefravær i 2020. Med dette følger også at tjenesten skal ha mer enn fire på langtidsfravær før man kan leie inn ekstra vikar, noe både økonomimedarbeider og barnevernleder viser til at man i stor grad overholder. Langtidsfravær som følge av svangerskapspermisjon og permisjon uten lønn, vil uavhengig av dette generere vikarkostnader med et én-til-én-forhold.

5.1.6.3 Andre inntekter og refusjoner

Når det gjelder andre refusjoner utgjorde dette i 2019 kr 2 mill. Dette omhandler refusjoner fra både private og andre kommuner, for eksempel i tilfeller der tjenesten er utnevnt tilsynsfører for barn plassert i nærheten, på vegne av en annen barneverntjeneste. Tjenesten hadde også økte inntekter i form av kompensasjon for mva., i hovedsak som følge av flytting til nye lokaler på Maxis, med tilhørende innkjøp av nytt inventar og utstyr.

5.1.6.4 Lønn

Lønn inkl. sosiale utgifter er den største utgiftsposten for barneverntjenesten, og har utgjort 25-30 % av tjenestens totale utgifter i undersøkt tidsperiode. I 2016 gikk kr 19,0 mill. til lønn inkl. sosiale utgifter fordelt på 34 årsverk, mens dette i 2019 utgjorde kr 33,1 mill. fordelt på 41 årsverk.

Vikarlønn er redusert fra 3,4 mill. i 2015 til 2 mill. i 2019, noe som ses i sammenheng med de ekstra årsverkene som er tilsatt for å dekke opp for sykefravær. Dette innebærer at vikarutgifter i 2019 utgjorde 6 % av totale lønnskostnader, mens dette for de tidligere årene har utgjort om lag 10 %, og hele 19 % i 2015. I hovedsak ser man at refusjonene fra foreldrepenger og sykelønn samlet sett dekker opp for kostnadene med vikarlønn.

5.1.6.5 Kjøp av statlige tjenester

Under kjøp av statlige tjenester ligger plasseringer i statlig regi, noe som både innebærer statlige beredskaps- og familiehjem, samt institusjonsplasser. Utgiftene til denne typen tjenester har økt den senere tid, og utgjorde i 2019 16,7 mill, mot kr 12,5 mill i 2018 og kr 10,4 mill i 2017. Noe av dette skyldes oppjusteringen av kommunal månedlig egenandel ved institusjonsopphold, som gikk fra 66.900 kr⁷ i 2016 til 74.600 kr⁸ i 2020, samt økningen av kommunal egenandel ved statlige beredskaps- og familiehjem, som gikk fra kr 31.500⁹ i 2016 til kr 35.130¹⁰ i 2020.

Barnevernleder viser videre til at antall barn plassert på institusjon har økt den senere tid, med 26 institusjonsplasseringer i 2019, mot 14 i 2018. I noen av disse tilfellene vises det til at dette skyldes dobbeltføring av barn som flyttet mellom institusjoner, slik at det faktiske tallet er noe lavere, men i hovedsak forklares økningen av utgifter fra 2018 til 2019 med behovet for denne typen tjeneste.

5.1.6.6 Fosterhjemsgodtgjøring

Som fosterforeldre utfører man et oppdrag på vegne av kommunens barnevernstjeneste, og får fosterhjemsgodtgjørelse for dette gjennom arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning.

Fosterhjemsgodtgjørelsen i barneverntjenesten i Arendal er fastsatt i henhold til nasjonale veiledninger, og består fra 1. juli 2020 av en arbeidsgodtgjørelse på kr 8.535¹¹, samt en månedlig utgiftsdekning som skal dekke klær, mat, fritidsaktiviteter etc., og som avhengig av

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-i-barnevernstiltak-2015---oversikt/id2506406/>

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnevern/dd/id2688102/>

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-i-barnevernstiltak-2015---oversikt/id2506406/>

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnevern/dd/id2688102/>

¹¹ <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/veiledende-satser-for-fosterhjem-og-besokshjem-2020/>

barnets alder varierer fra kr 5.520 – 8.125¹². Totalt medfører dette en fosterhjemsgodtgjøring per fosterbarn i barneverntjenesten i Arendal på kr 14.055 – 16.658.

I tillegg er det i enkelte av fosterhjemssakene behov for forsterkningstiltak gjennom frikjøp av fosterforeldrene, der barneverntjenesten i Arendal har rutiner i henhold til Bufetats veileder. Dette innebærer lønnsfastsettelse opp til 4 KS-satser eller i henhold til folketrygdens grunnbeløp, hvor tilskudd for inntil 6 G kan innfris avhengig av fosterforeldres lønn og stillingsprosent som frikjøpes.

Av tjenestens årsregnskap fremkommer det at arbeidsgodtgjørelsen i 2019 utgjorde 25,5 mill., noe som er en økning fra kr 16,3 mill i 2015. Dette innebærer både fastsatt arbeidsgodtgjøring i henhold til KS-sats, i tillegg til utbetalinger i forbindelse med frikjøp av fosterforeldre. Med om lag 100 barn i fosterhjem eller 2-base hjem, som det fremkommer at tjenesten har per desember 2020, innebærer dette en gjennomsnittlig arbeidsgodtgjørelse per fosterbarn på om lag kr 250.000 per år eller kr 20 800 i måneden.

Når det gjelder utgiftsdekning til fosterhjem, har dette økt fra 7,7 mill i 2015 til 9,7 mill i 2019. Dette innebærer at barneverntjenesten i Arendal samlet har hatt utbetalinger i forbindelse med fosterhjemsgodtgjørelse i 2019 på kr 35,2 mill. Det har imidlertid vært refusjoner fra staten på om lag kr 3 mill. i forbindelse med fosterhjemsgodtgjøring., og tar man disse med i betraktning, ender barneverntjenestens utgifter til fosterhjemsgodtgjøring på i overkant av kr 32 mill.

5.1.6.7 Kjøp av tjenester og hjelpetiltak

Barneverntjenesten i Arendal hadde i 2019 utgifter til kjøp av tjenester og hjelpetiltak på kr 12,9 mill., en reduksjon fra kr 15,0 mill. i 2018 og kr 18,6 mill. i 2017. Under dette inngår konsulenttjenester som advokat og tolkebistand, kjøp fra andre kommuner i forbindelse med tilsynsføring, samt kjøp av avlastningsplasser og tiltak i hjemmet fra private aktører. I tillegg er ulike typer hjelpetiltak plassert under posten, som det av Bufdirs veiledning vises til at kan bestå av for eksempel råd og veiledning i hjemmet, støttekontakt, barnehageplass, eller besøkshjem¹³. Engangsutgifter og løpende utgifter direkte knyttet til barnet er også ført under hjelpetiltak i tjenestens årsregnskap.

Av de totalt 12,9 mill. tjenesten hadde i utgifter til kjøp av tjenester og hjelpetiltak i 2019 gikk kr 3,4 mill. til dekking av utgifter hos barn plassert utenfor eget hjem, herunder både på institusjon og fosterhjem. Økonomimedarbeider i tjenesten viser til at hoveddelen av disse utgiftene går med på å dekke utgifter direkte knyttet til barnet, blant annet ved å utruste barn med nødvendig utstyr eller sikre samvær med biologiske foreldre. Av regjeringens bestemmelser vedrørende utgifter til denne typen hjelpetiltak fremkommer det at

¹² <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/veiledende-satser-for-fosterhjem-og-besokshjem-2020/>

¹³ https://bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Hjelpetiltak_i_hjemmet/

omsorgskommunen skal sørge for at barnet ved plassering får tilfredsstillende klær og utstyr for sommer- og vinterbruk. I tillegg til ovennevnte betalingsforpliktelse har omsorgskommunen ansvar for å dekke ekstrautgifter vedrørende innkjøp av større utlegg til behandling og lignende som ikke dekkes av folketrygden, samt innkjøp av personlig utstyr, som sykkel, ski, radio m.v., utgifter i forbindelse med samvær hos familie, og barnehageutgifter hvis dette er vedtatt eller anbefalt av omsorgskommunen ¹⁴

Arendal barneverntjeneste har utarbeidet en rutine i forbindelse med utbetalinger til barn plassert i fosterhjem, *økonomi i omsorg*, som tar for seg de ulike satsene som kan utbetales til denne typen tiltak. Av rutinen fremkommer det at man som hovedregel kan utbetale et etableringsbeløp for barn som flytter direkte ut fra biologiske foreldre til fosterhjem på kr 15.000, i henhold til innleverte kvitteringer fra fosterhjem. For eldre barn eller barn som flytter fra annet fosterhjem eller institusjon utbetales som hovedregel ikke full etablering, da det antas at disse barna har noe mer av hva som defineres som nødvendig utstyr. I tillegg dekker barneverntjenesten engangsutgifter i forbindelse med for eksempel kjøp av mobil for inntil 2000 kr, sykkel for inntil 3500 kr, utgifter i forbindelse med synsundersøkelse, briller, tannlegeundersøkelse, tannregulering, utgifter ved samvær med biologiske foreldre, utgifter til barnehage eller skolefritidsordning der dette er nødvendig, samt utgifter i forbindelse med nødvendig skyss til skole/barnehage når barnet har behov for å opprettholde kontakt med sitt opprinnelige nærmiljø.

Som følge av størrelsesordenen på denne type utbetalinger, gjennomførte revisjonen et utplukk på fem fosterhjemssaker der dette ble nærmere undersøkt. Av gjennomgangen fremgikk at flere av utbetalingene var i forbindelse med samvær mellom fosterbarn og biologiske foreldre, der utbetalingen har skjedd i henhold til reisens utgifter. Av de resterende utgiftene i de fem gjennomgåtte sakene fremkommer det at alle utgifter er gjort i henhold til kvitteringer, og i hovedsak i henhold til anbefalinger og forhåndsbestemte satser. Det fremkommer i ett av de gjennomgåtte tilfellene at det er gitt etableringsutgifter noe utover 15.000 kr. Årsaken til overskridelsen er faglig begrunnet med at saken gjaldt et nyfødt barn, der fosterforeldrene fikk kort varsel på seg til å oppruste hjemmet til å motta et spedbarn, blant annet med behov for spesialutstyr som barnevogn og bilstol, og utbetalingene her er som ved de andre gjennomgåtte sakene, gjennomført i henhold til innleverte kvitteringer.

Når det gjelder kjøp av private tjenester, utgjorde dette i 2019 kr 2,8 mill. Hoveddelen av utbetalingene går til kjøp fra private aktører, herunder avlastningsopphold og kjøp av tiltak i hjemmet. I 2019 ble det blant annet kjøpt avlastningsopphold ved Sjøgløtt omsorgssenter AS for 600.000 kr, samt hjemmebaserte tjenester fra Næromsorg AS og endringspatruljen for henholdsvis kr 1 mill og kr 0,7 mill.

I forbindelse med kjøp av avlastningsopphold på Sjøgløtt AS viser barnevernleder til at dette er avlastning for både hjemmeboende og fosterbarn med ekstra behov og krav for oppfølging,

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/betalingsordninger-i-barnevernet/id108601/>

som en vanlig familie ikke kan håndtere. Kostnadene for et opphold tilsvarer kostnadene ved å bruke private avlastningshjem, og avdelingene har med dette fullmakt til å vedta opphold uten at dette må forhåndsgodkjennes av ledelsen. Er det derimot spesialordninger som går utover forhåndsgodkjent beløp, er barnevernleder med inn i beslutningsfatningen av oppholdet.

Når det gjelder kjøp fra aktører som Næromsorg og Endringspatruljen, er dette tjenester som i hovedsak går til hjelpetiltak i hjemmet eller til oppfølging ved samvær. Av årsregnskap fremkommer totale kostnader til disse to aktørene i 2019 på kr 1,7 mill. Det ligger imidlertid flere uspesifiserte utgifter innunder posten hjelpetiltak som er direkte knyttet til det enkelte barn gjennom tjenestens fagsystem. Revisjonen gjennomførte et utplukk hvor alle sakene med utgifter over kr 15.000 ble sett nærmere på. Totalt innebar dette fem saker, og i fire av disse sakene gjaldt utgiftene hjelpetiltak i hjemmet levert av private aktører. Alle kjøpene er gjennomført i henhold til begrunnelse for utbetaling, med vedlagt kvittering for kjøpet. Det totale beløpet vedrørende kjøp av private tjenester antas imidlertid å være noe høyere enn hva som fremkommer av tjenestens årsregnskap.

Barnevernleder påpeker i intervju at det muligens ligger litt for mye av tjenestens dokumentasjon vedrørende økonomi i barnets mappe, men at dette likevel oppleves å være velfungerende for tjenesten slik det er i dag.

Av handlingsprogram og økonomiplan 2019-2022 fremkommer det at barnevernet kjøper eksterne tjenester til tiltak i hjem av vesentlig betydning, og at man ser potensiale i å utvikle flere tjenester i egenregi. Dette ble iverksatt fra mars 2020, da det ble opprettet et tiltaksteam bestående av seks interne tiltaksarbeidere, med den hensikt å gjennomføre størsteparten av tiltak i hjem i egenregi. Revisjonen har blitt forelagt tjenestens beregning av kostnader og besparelser ved opprettelse av tiltaksteamet over et femårs perspektiv. Her konkluderes det med at man etter fem år har utgifter for tiltaksteamet i forbindelse med lønn og sosiale kostnader på kr 4,2 mill, mens man på samme tid forventer en besparelse på kr 5 mill. som følge av redusert kjøp av tjenester hos private aktører. I tillegg forventes en besparelse på kr 6,6 mill. i forbindelse med effekten dette antas å ha på behovet for plasseringer og hastevedtak. Effekten av tiltaksteamet er fortsatt for tidlig å trekke noen slutninger om basert på årsregnskapet, men barnevernleder viser til at så godt som alle kjøp av denne typen er opphørt etter tiltaksteamets oppstart i mai 2020. Av foreløpig årsregnskap for 2020 er det lite som gir indikasjoner om lavere utgifter til kjøp av private tjenester, der denne posten heller ser ut til å ha økt fremfor å ha blitt redusert. Utgiftene til private aktører ser imidlertid ut til å i større grad gå til plasseringer, herunder til aktører som Grip, som innebærer hybelplassering med svært tett oppfølging av barna. Ser man kun på aktører tiltaksteamet antas å erstatte produksjonen til, hvor kjøp fra Næromsorg og Endringspatruljen er beskrevet av barnevernleder å utgjøre den største andelen, er utgiftene til disse aktørene, av foreløpig årsregnskap, redusert med henholdsvis 70 % og 30 % i tidsperioden fra 2019 til 2020. De fleste av disse kjøpene er gjort i perioden før tiltaksteamet for fullt trådte i kraft, i mai 2020.

Barnevernleder viser videre til at hun opplever kjøp fra private aktører som veldig tilfeldig, der dette ikke er gjenstand for konkurranseutsetting. Barnevernleder opplever at man innehar noe av den nødvendige kompetansen i tjenesten, men at dette fort blir overkjørt av den store mengden av daglig og forefallende arbeid. Barnevernleder har i dette henseende etterspurt mer bistand fra kommunens stab, men det beskrives at man opplever å få lite støtte som følge av at de har det veldig travelt, noe barnevernleder ytrer bekymring rundt. Etter barnevernleders oppfatning kunne kommunen hatt et bedre tilbud av tjenester for å dekke opp om kjøpet av tjenester som innebærer plassering av barn, slik som eksempelvis et alternativ til Grip, som det av foreløpig årsregnskap for 2020 fremkommer at barneverntjenesten utførte kjøp av for kr 1,3 mill. Barnevernleder ser særlig et behov for dette i forbindelse med ikrafttredelse av den nye barnevernreformen, hvorpå man som tjeneste må bære hele kostnaden ved slike tilbud selv, uten refusjon utover kommunens egenandel fra staten.

5.1.6.8 Andre driftsutgifter

Andre driftsutgifter omhandler tjenester som inngår i driften av tjenesten, slik som inventar og utstyr, reiseutgifter til ansatte, avgifter, gebyrer og lisenser, samt leie av lokaler. Utgiftsposten har økt betraktelig fra 2018, da den var på kr 3,4 mill., til 2019 da den utgjorde kr 14,6 mill.

Årsaken til økningen skyldes i hovedsak utgiftene tjenesten har hatt i forbindelse med leie av lokaler, da barneverntjenesten i 2019 flyttet fra sine lokaler på rådhuset, til nye lokaler på Maxis. Lokalene driftes av Arendal eiendom KF, som igjen er underlagt Arendal bystyre. Leiekostnadene som påløper barneverntjenesten for leie av lokaler og grunn var i 2019 på kr 4,5 mill. ¹⁵Av budsjett for 2019 fremkommer det at leieutgiftene for barnevernets lokaler er planlagt økt til kr 6,8 mill. frem mot 2022.

I tillegg påløper kostnader som følge av leie/leasing av inventar og utstyr, som i 2019 utgjorde kr 3,5 mill., samt innkjøp av datautstyr som innebar en økning på 400.000 kr for tjenesten. Av årsregnskap fremkommer det også en utgift på kr 2,5 mill. til kjøp som gir rett til mva. kompensasjon, noe som må ses i sammenheng med tjenestens økte inntekter som følge av momskompensasjon, som i 2019 utgjorde 2,3 mill. mer enn i 2018.

På tross av høye kostnader, er avdelingsledernes erfaringer rundt at tjenesten er flyttet fra rådhuset til lokalene på Maxis gjennomgående positive. Flere viser til uhensiktsmessige arbeidsmåter i de tidligere lokalene, hvor man ved å sitte åpent og tett, blant annet opplevde å bli veldig involverte i hverandres saker. Slik kontorene i de nye lokalene på Maxis er bygd opp kan man i større grad skjerme de som ikke trengs å involveres i de enkelte sakene, slik at den samlede belastningen ikke blir unødvendig stor. Den nye lokaliseringen innebærer også at barnevernvakta nå er plassert sammen med resten av barneverntjenesten. De var tidligere

¹⁵ Revisjonen får opplyst av kommunens administrasjon at utgiftene barneverntjenesten har til leie av lokaler også dekker familietjenestens leie av lokaler på samme tilholdssted.

plassert blant annet på politistasjonen, og ser det som svært hensiktsmessig å være samlet med resten av tjenesten.

5.2 ORGANISASJON OG LEDELSE

Når det kommer til organisatoriske endringer har dette til en viss grad berørt barneverntjenesten siden man presenterte anbefalingene i 2016, hvor man anbefalte å ikke gjøre store organisatoriske endringer. Siden 2016 har barneverntjenesten endret sektortilhørighet fra enhet levekår i sektor for helse og levekår, til å bli en selvstendig enhet underlagt sektor for barn, unge og familier. Denne endringen ble iverksatt fra 1. januar 2019. Endringen har vært tema i intervjuer med både enhetsleder og avdelingsledere. Ifølge enhetsleder har ikke dette nødvendigvis hatt så stor innvirkning på tjenesten, da forhold knyttet til driften i liten grad ble påvirket av dette. Sett i lys av at man ble organisert som en egen enhet har man imidlertid fått større nærhet til den øverste administrative ledelse.

I intervjuer med avdelingsledere får vi inntrykk av at flere ser en mer naturlig tilhørighet i sektor for barn, unge og familier tatt i betraktning av at dette er en sektor hvor mye av det interne samarbeidet med øvrige tjenester og enheter finner sted. Vi stilte spørsmål til rådmannen omkring vurderingen hans knyttet til den strukturelle endringen av sektortilhørighet for barnevernet. Rådmannen peker på at endringen var et ledd i å forsterke det tverrfaglige samarbeidet om tidlig innsats overfor barn og unge. Han viser til at kommunalsjef barn, unge og familier fikk det løpende BTI-ansvaret, og ved samling av barnehagene, skolene, helsestasjon, barnevern og forebyggende tjenester under samme kommunalsjef, sikret man at linjemyndighet og BTI-ansvaret fikk en helhetlig oppfølging. Videre peker rådmannen på at man ved å gjøre barneverntjenesten til en egen enhet, styrket barnevernets posisjon, samtidig som en vesentlig økning i antall ansatte i tjenesten gjorde det naturlig å organisere barneverntjenesten som en egen enhet. Det som også fremstår som vesentlig organisatorisk endring, og som muligens har påvirket ansatte mest, har vært knyttet til at fagledere er gitt ny tittel og ansvar som avdelingsledere. Dette er imidlertid gjennomgått og vurdert under rapportens del om økonomi og ressurser.

I oppstartsmøte med barnevernleder ble vi gjort kjent med at tjenesten skulle gjennom en organisasjonsendring fra 1. januar 2021. Barnevernleder viste da til at man med dagens organisering har flere tiltaksavdelinger og at dette for brukere og tjenesten selv oppleves som en lite hensiktsmessig organisering. Dette begrunnes fra barnevernleder med at man kan oppleve en situasjon hvor flere avdelinger i tjenesten jobber opp mot en og samme familie hvor familiens barn blir håndtert parallelt i de ulike avdelingene. Ved en samordning av tiltaksavdelingene vil familier med flere barn forhold seg til samme kontaktperson. Dette vil ifølge barnevernleder forenkle samarbeidet mellom biologiske foreldre og tjenesten og spille positivt inn for brukermedvirkningen. Barnevernleder viser til at prosessen i forbindelse med omorganiseringen har pågått over lang tid, med bred involvering av tillitsvalgte og ansatte, og

at det er stor enighet omkring organisasjonsendringene. Vi vil komme tilbake til de ansattes opplevelse omkring dette senere i rapporten.

De organisatoriske endringene er diskutert med avdelingsledere og det er flere av disse som peker på at dette er en ønsket endring og de opplever at den har en god forankring blant de ansatte i tjenesten. En av avdelingslederne peker på at man gjennom kommende omorganisering vil oppnå en mer helhetlig tjeneste, men har samtidig en opplevelse av at det er varierende hvor «klare» de ansatte er for denne endringen. Samtidig tror den aktuelle avdelingslederen at arbeidsbelastningen som er med dagens organisering kan oppleves som skjevfordelt, og at ny organisering vil gi mer forståelse rundt det at man er en tjeneste som bærer tyngden av arbeidsoppgaver sammen.

Vi er gjennom undersøkelsesperioden gjort kjent med at det også skal gjøres enkelte organisasjonsmessige tilpasninger knyttet til barnevernvakten. Dette har sin bakgrunn i at man basert på praktiske og økonomiske vurderinger skal terminere avtalen med Kristiansand kommune, når det kommer til barnevernvakt på natten. I intervju med avdelingsleder for barnevernvakten, får vi forståelse for at ny arbeidstidsordning ikke oppfattes som noen optimal løsning blant de ansatte og vikarer som regelmessig leies inn ved behov. Blant annet kan det være utfordrende å skaffe kompetente vikarer da disse har sin ordinære jobb på dagtid og således ikke har samme mulighet for å ta ekstravakter på natt. I ytterste konsekvens kan oppdrag for vakten om natten pågå inn i normal arbeidstid og således gå ut over deres ordinære jobb. Avdelingsleder peker imidlertid på flere positive effekter av omleggingen og det er først og fremst knyttet til at man nå også skal ha Grimstad kommune inn i vaktordningen, og at dette effektiviserer samarbeidet med andre etater som eksempelvis Politiet.

I forhold til *ledelse* er det gitt anbefalinger som handler om at kommuneledelsen bør være bevisste på at man skal styrke tilliten hos de ansatte i barneverntjenesten og vise anerkjennelse for arbeidet de gjør. I intervju med avdelingsledere og barnevernleder diskuterte vi disse forholdene. Blant avdelingsledere er det en felles forståelse for viktigheten av at de ansatte ses for den jobben de gjør og at de får opplevelsen av at jobben de gjør anerkjennes. En av avdelingslederne peker på at man i ledergruppen har en bevisst holdning til dette ved at man skal se alle, være fleksible og tenke på tjenesten som en helhet.

I intervjuer med avdelingsledere er det flere som peker på erfaringer som knytter seg til det som omtales som utenforståendes antakelser om barnevernets arbeid. Spesielt fremhever man her at det er eksempler på at de som ytrer seg negativt om tjenesten gjerne kan få støtte og oppmerksomhet uten at man verifiserer de faktiske forhold omkring saken med tjenesten. I denne sammenheng ytrer en av avdelingslederne at de i større grad kunne ønske seg at politikere «faktasjekker» forhold som omhandler tjenesten, og ikke trekker forhastede beslutninger basert på hva som kan fremkomme fra enkeltpersoner og deres uttalelser om tjenesten. En god dialog kan ifølge avdelingsleder løse opp i flere forhold som i ytterste konsekvens kan bidra til at tilliten til tjenesten svekkes på et uriktig grunnlag.

I intervju med en av avdelingslederne blir det gjengitt et eksempel på et konkret tilfelle hvor politikere har involvert seg i en enkeltsak, og i møte med tjenestens ansatte og tredjepart, sendt tjenestens ansatte på gangen for selv å avholde møter med tredjepart omkring forhold som tenderer til saksbehandling i en enkeltsak. Den aktuelle avdelingslederen har en opplevelse av at politikeres engasjement oppleves å handle om å bli sett og hørt fremfor det faglige i saken, og at politikere gjennom sitt engasjement i større grad baserer seg på brukers/foreldres meninger enn de fagkyndiges. Dette kan i enkelte tilfeller handle om saker som egentlig skulle vært håndtert av Statsforvalteren. Avdelingsleder presiserer at det personlig ikke er krevende å stå i dette, men at det kan være mer utfordrende for saksbehandlere å møte slike situasjoner.

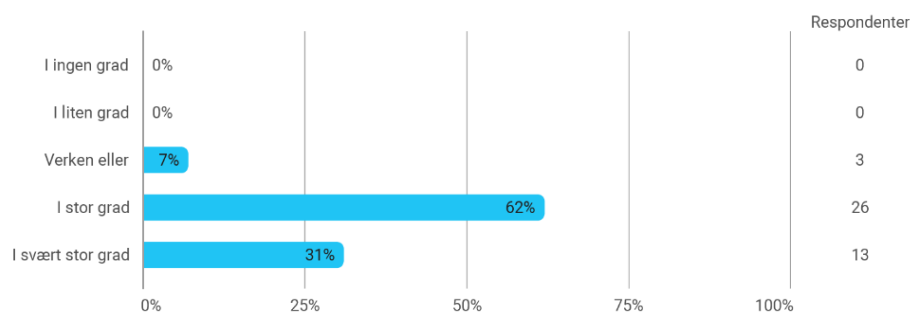
En av de øvrige avdelingslederne peker på at det er viktig at bystyret ikke ser på barnevernet som et prosjekt, men som et langvarig arbeid. I enkelte tilfeller er man i kontakt med et barn så lenge som i 25 år og dette viser helt tydelig hvor viktig det er med kontinuitet når det kommer til barnevernets arbeid, og at man således også må ha langsiktige mål med hva man ønsker av tjenesten.

På spørsmål fra revisjonen til rådmannen omkring hvordan kommuneledelsen har arbeidet for å styrke tilliten og vise anerkjennelse for arbeidet som gjøres i barneverntjenesten, svarer rådmannen at det eksisterer en tydelig anerkjennelse til barnevernet for den jobben de gjør. Det fremheves fra rådmannen at han ser det som viktig å gi nødvendig støtte når tjenesten utsettes for press fra omgivelsene. Dette setter han i sammenheng med at rådmann og kommunalsjefer har et overordnet ansvar for tjenestene kommunen leverer, og at det derfor er både riktig og rimelig at man anerkjenner og støtter kommunens enhetsledere og ansatte som står i direkte kontakt med brukere, pårørende og andre. I intervju med barnevernleder vises det til en opplevelse av å ha god kommunikasjon med rådmannen, som raskt involverer seg i tilfeller hvor dette har vært nødvendig. Det oppleves med dette for barnevernleder at det i stor grad vises anerkjennelse for det arbeidet tjenesten utfører. Barnevernleder opplever også et godt samarbeid med politikere og viser til at det nylig ble gjennomført en form for workshop med politisk utvalg hvor man presenterte caser og sammen med politikere løste disse, noe som viste engasjement. Det vises til at politikere generelt, av barnevernleder, oppleves å møte tjenesten med engasjement og mye god vilje.

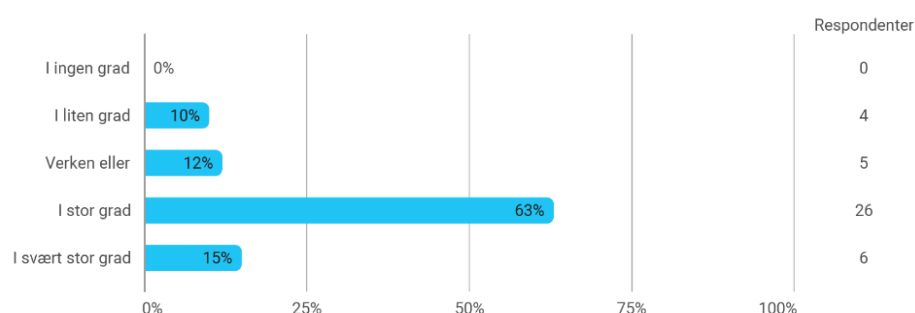
Når det gjelder tillit stilte vi spørsmål til barnevernleder hvordan hun i tråd med anbefalinger fra 2016 jobber med å bygge tillit mellom ansatte, ledere og kommuneledelse. Barnevernleder opplever ikke at det er noe ekstra behov utenom det vanlige for å jobbe med tillit til de ansatte. I denne sammenheng viser hun til at Agder arbeidsmiljø IKS har vært inne for å se på tjenesten, uten at dette gav noen kritiske funn.

De ansatte ble i spørreundersøkelsen stilt spørsmål omkring tillit og anerkjennelse for den jobben de gjør, mellom leder og ansatte, samt på tvers av tjenesten. På spørsmål om ansatte

opplever at ledere har tillit til at man utfører jobben på en tilfredsstillende måte ser man at det i overveiende grad eksisterer en slik opplevelse (n=42).

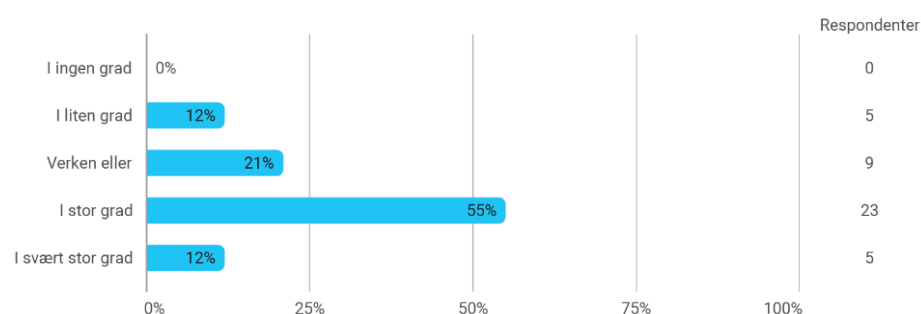


Videre stilte vi spørsmål om den ansatte opplever at det er tilstrekkelig tillit blant ledere og ansatte på tvers av tjenesten (n=41).



Av dette fremgår det at man fremdeles kan synes å ha en viss grad av mangel på tillit og trygghet, noe som ble pekt på som hemmende for samarbeid mellom gruppene i rapporten fra 2016.

Når det gjelder spørsmålet om anerkjennelse spurte vi de ansatte om de opplever å få nødvendig anerkjennelse for den jobben de gjør (n=42).



Anerkjennelse var et viktig element i undersøkelsen fra 2016 hvor de ansatte selv fremhevet anerkjennelse som en viktig verdi for hva kulturen i organisasjonen skulle kjennetegnes av. Knyttet mot ledelse ble dette beskrevet som forventninger om at ledelsen må ha kjennskap til tjenesten, respekt for arbeidet, omtale tjenesten positivt – korrigerer, forklarer, for eksempel i media og at ledelsen må være tilgjengelige og synlige. Det foreligger ingen komparative data som kan si noe om det foreligger forbedringer, men basert på at fem respondenter i liten grad

opplever anerkjennelse for den jobben de gjør foreligger det øyensynlig et potensiale for forbedringer. Samtidig, med utgangspunkt i den organisatoriske tilstanden man var i 2016, må det antas at det foreligger positive effekter av de tiltak som er gjort. Det kan legges til at da vi stilte en påstand om «jeg opplever å ha en leder som ikke er støttende» i spørreundersøkelsen, var det fem respondenter som svarte at man opplever dette.

Flere av avdelingslederne har i forbindelse med seneste lederskifte i barneverntjenesten uttalt at de opplever en dreining i ledelsesfokus fra ledelse til styring. Tidligere barnevernleder nyter stor respekt for den jobben hun gjorde med å løfte tjenesten på en rekke områder og sitt fokus på det verdibaserte for å forbedre arbeidsmiljø, skape en felles kultur og ikke minst være et ansikt utad for tjenesten i en tid det var behov for å bygge tillit mellom eksterne og interne samarbeidende instanser. Det er en bekymring fra flere avdelingsledere at man ikke skal glemme hva som øyensynlig har løftet tjenesten når det kommer til de positive effektene de siste årene, knyttet til sykefravær, organisasjonskultur og trivsel på arbeidsplassen. Det er derfor kommunisert i intervjuer fra flere avdelingsledere at man ikke må miste fokus når det kommer til de verdiene man skal jobbe etter, fokus på felles kultur og arbeidsmiljø.

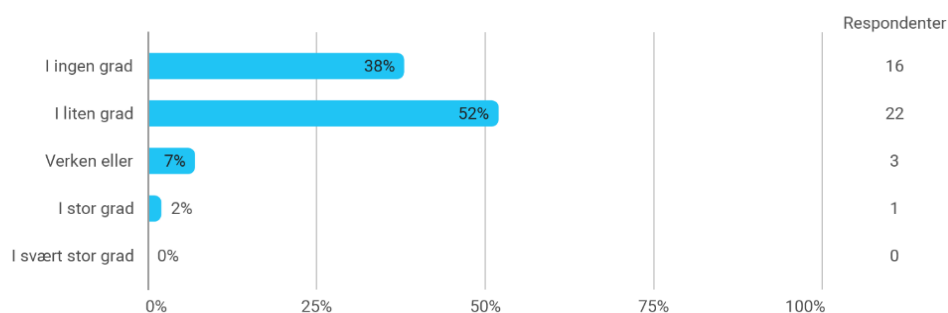
Organisasjonskulturen ble viet mye oppmerksomhet i rapporten fra 2016. Det ble i forbindelse med evalueringen av barnevernet i 2016 beskrevet en organisasjonskultur i krise med høy grad av konfliktnivå og frykt, med tydelige subkulturer. Det var også et uttrykt ønske fra de ansatte at man ønsket å bygge en kultur som i større grad kjennetegnes av faglig utvikling, anerkjennelse, tillit og åpen kommunikasjon og felles verdier, samt felles visjon.

Vi er forelagt dokumentasjon som viser at det er gjort en rekke tiltak knyttet til arbeidet med å sikre et tilfredsstillende arbeidsmiljø. Medvirkende for dette arbeidet har Agder Arbeidsmiljø IKS vært. Vi har hatt en gjennomgang med Agder Arbeidsmiljø i forhold til de ulike tiltak de har vært en del av. Dette ble oversendt oss i form av rapport, *Arbeidsmiljøkartlegging våren 2020*. I rapporten fra Agder Arbeidsmiljø IKS fremgår det at man grunnet henvendelse fra verneombud, omkring bekymringer knyttet til sykefravær, har gjennomført ulike undersøkelser. Agder Arbeidsmiljø IKS fikk mandat til å gjennomføre arbeidsmiljøkartlegging gjennom samtale med alle avdelingene i barneverntjenesten, for å sikre at det ikke lå noe i arbeidsmiljøet som krevde gjenoppretting, og for å sjekke ut balansen mellom jobbkrav og jobbressurser. I rapporten fremgår det under oppsummering at Agder Arbeidsmiljø IKS etter arbeidsmiljøkartleggingen konkluderte med at arbeidsmiljøet i barneverntjenesten var fullt forsvarlig jmf. aml. Det fremheves at det underveis i kartleggingen ikke kom frem klager eller varsler med påstander om brudd på aml. Arbeidsgiver hadde som en følge av dette ingen undersøkelses- og/eller aktivitetsplikt med tanke på å gjenopprette et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ved eksempelvis å sette stopper for uønskede handlinger. I vår spørreundersøkelse er var det en av respondentene som svarte ja til påstanden om at «jeg gruer meg til å gå på jobb».

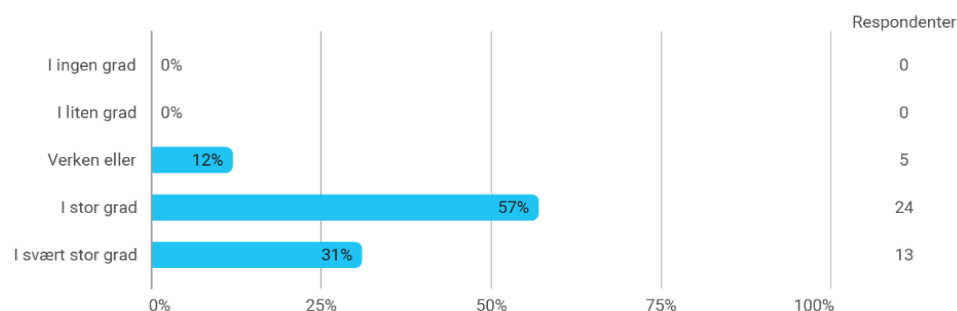
Det har også vært gjennomført tiltak rettet mot ansatte med involvering knyttet til utviklingsarbeidet i barneverntjenesten. Vi er forelagt det som omtales refleksjonsoppgave fra

fagdag 12. juni 2020. Et av refleksjonstemaene var en helhetlig tjeneste når det gjelder arbeidsmiljø, kultur og fag. Konteksten for fagdagen var arbeidet i regi av Agder Arbeidsmiljø IKS og kommende omorganisering av tjenesten, hvor det ble gjennomført gruppearbeid med diskusjon og refleksjon omkring fastsatte temaer.

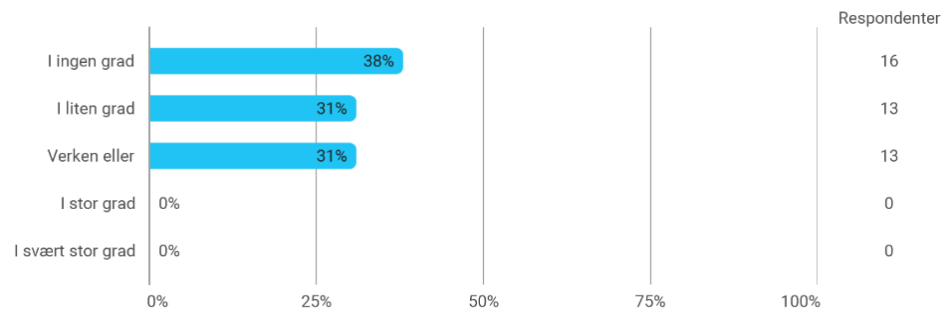
De ansatte ble i spørreundersøkelsen stilt spørsmål omkring de anbefalinger som ble gitt i rapporten i 2016 når det gjelder organisasjonskultur. I spørreundersøkelsen stilte vi tre påstander som omhandlet arbeidsmiljøet. Dette var påstander som hadde til hensikt å gi et konkret bilde sett opp mot de negative funn som ble gjengitt i evalueringen i 2016. Ansatte ble bedt om å ta stilling til påstanden «Jeg opplever at vårt arbeidsmiljø er preget av konflikter og frykt». Til dette svarte de ansatte (n=42):



Basert på at man i 2016 viste til en organisasjonskultur med høy grad av konfliktnivå og frykt, kan de tilbakemeldinger som er gitt i vår spørreundersøkelse indikere at man har oppnådd gode resultater med de tiltak som har vært gjennomført med sikte på å bedre arbeidsmiljøet. Dette kommer også til uttrykk gjennom vår neste påstand som var «Jeg opplever på et generelt grunnlag at vi har et godt arbeidsmiljø» hvor de ansatte svarte følgende (n=42):



Den siste påstanden vi stilte til de ansatte, var basert på de funn som ble gjengitt i evalueringen fra 2016, hvor det fremgår at det blant ansatte eksisterer subkulturer basert på at «tidligere barnevernleder hadde tydelige «tilhengere» og «motstandere» blant ansatte i tjenesten». Vi stilte følgende påstand til de ansatte i barneverntjenesten: «Jeg opplever at det eksisterer uønskede grupperinger blant ansatte som er uheldige for arbeidsmiljøet» (n=42).



Også knyttet til denne påstanden må man kunne anta at de tiltak som er etablert har gitt en tilfredsstillende effekt knyttet til tidligere funn knyttet til uønskede subkulturer. At såpass høy andel respondenter har svart verken eller kan bidra til å svekke inntrykket omkring hvorvidt man har lyktes i å oppnå at den enkelte ikke opplever at det eksisterer subkulturer i dagens organisasjon. Når det gjelder subkulturer er det flere som gjennom intervjuer har pekt på at man tidligere opplevde at det ble snakket mye bak lukkede dører og at samtaler mellom ansatte hadde en høy grad av negativt fokus når det kom til arbeidsmiljø og forholdet mellom ansatte og de ulike faggruppene i tjenesten. Dette er noe flere avdelingsledere er oppmerksomme omkring og som man i dag opplever er mer preget av positive samtaler. For å sikre samhold og et godt arbeidsmiljø blant ansatte i egen avdeling, er det høyt fokus fra nær alle intervjuede avdelingsleder om å sikre felles arenaer for sosialt samvær i hverdagen og om mulig på fritiden.

Det er i intervjuer med avdelingsledere flere av dem som har en oppfatning om at forrige barnevernleder skal ha mye av æren for at man har fått et større samhold og forbedret arbeidsmiljø. Dette ble av en av avdelingslederne utdypet med at forrige barnevernleder hadde som sin hovedoppgave å jobbe med tjenestens kultur og ble opplevd som anerkjennende og støttende for ledere og ansatte. Nåværende barnevernleder tok dette opp i intervju med revisjonen hvor hun viser til at forrige barnevernleder var godt likt og at det var ekstra krevende å komme inn som ny leder. Hun ser selv at mange opplevde henne som litt for opptatt av økonomi og struktur i starten, men at flere begynner å se gevinsten av dette nå. Som tidligere omtalt er det flere ledere som har kommentert en opplevelse av forrige og nåværende barnevernleders mandat. I denne sammenheng oppleves det fra enkelte avdelingsledere at man under forrige barnevernleder arbeidet mye med verdiforankring, noe man ikke opplever å få jobbet så mye med etter at nåværende barnevernleder begynte. Det er en oppfatning om at man bør opprettholde fokus på det systematiske arbeidet med verdier for å unngå at man kan komme i en situasjon som man hadde tidligere. Dette settes også i sammenheng med at man kan komme i en krevende situasjon hvis det blir slik at ansatte mistrives og slutter og man blir sittende med nye uerfarne nytilsatte som vil kreve opplæring og oppfølging.

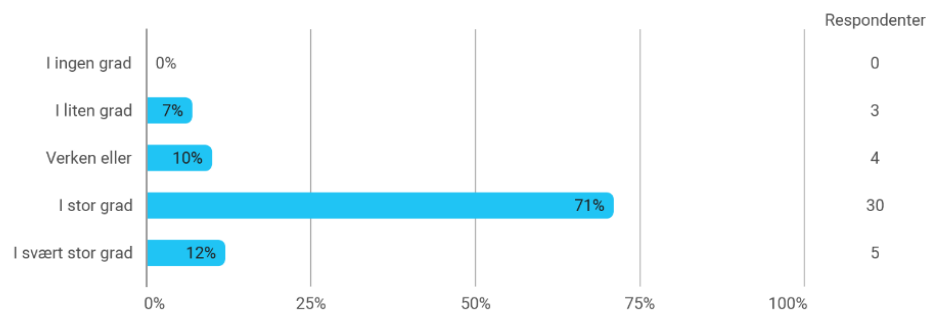
Flere avdelingsledere fremhever nåværende lokasjon som en medvirkende faktor til at man har fått et bedre arbeidsmiljø. Dette blir utdypet fra en av avdelingslederne med at man, fra å være «stuet» sammen på rådhuset til å få egne lokaler, har sett at det forbedrede fysiske

arbeidsmiljøet smitter over på det psykososiale. Gjennomgående har avdelingsledere fokus på at man i størst mulig grad skal, basert på frivillighet, prøve å samles til lunsj, ha felles kaffepauser og andre sosiale arenaer. Det er kommet opp i flere sammenhenger at avdeling for undersøkelse oppleves som å holde seg for seg selv. Avdelingsleder for undersøkelse peker selv i intervju på at hennes avdeling sitter for seg selv og at det kan gå lang tid mellom hver gang man møter på kolleger fra andre avdelinger, så fremt man ikke møtes til lunsj. Avdelingsleder er selv kjent med at man muligens oppfattes som noe lukket, og at enkelte kan oppfatte at det er en avdeling med ansatte med lang erfaring og liten grad av utskiftninger. Dette er imidlertid ikke en oppfatning avdelingsleder selv deler og peker på at hun har hatt 7 medarbeidere som i den senere tid enten har sluttet eller begynt å jobbe i andre deler av tjenesten.

Når det gjelder turnover blant ansatte og ledere er dette noe som er fremhevet av flere avdelingsledere som en gjennomgående utfordring ved tjenesten. At man stadig opplever at ansatte slutter og nye begynner er bekreftet i intervju med barnevernleder som viser til at det våren 2020 begynte 6 nye ansatte i forbindelse med opprettelse av tiltaksteamet og at man høsten 2020 har fått 7 nyansatte. I et slikt perspektiv kan det være utfordrende å sikre en felles kultur, men samtidig har man i større grad mulighet til å sikre at nyansatte i en tidlig fase blir gjort kjent med de verdier, visjoner og strategi som legges til grunn for tjenesten. Dette er noe vi har fått bekreftet er en del av innholdet i opplæringen av nyansatte i tjenesten. I forelagt dokumentasjon fremgår det at man i forbindelse med opplæring av nyansatte gjennomgår tjenestens interne mål, visjon, samfunns mål, brukermål, prosessmål, mål for medarbeider og verdier. Opplæring av nyansatte vil vi for øvrig komme tilbake til i forbindelse med kompetanse.

For å få et bilde av hvor barneverntjenesten står i dag i forhold til hva som kan forventes av kontinuitet stilte vi spørsmål til de ansatte hvorvidt de vurderer å slutte i tjenesten. Til dette var det 12 respondenter blant de 42 respondentene som svarte at de vurderer dette. Vi stilte en påstand om «jeg gruer meg til å gå på jobb» hvor det var 1 respondent som svarte at det gjør man. Vi stilte en påstand om at «jeg har det bra». Til dette var det 29 av 42 respondenter som svarte at man har det bra. For øvrig så var det 3 respondenter som svarte at man lar være å fortelle privat om at man jobber i barneverntjenesten. Knyttet til disse spørsmålene og påstandene var det mulig å velge flere svaralternativer.

I spørreundersøkelsen stilte vi en påstand til de ansatte knyttet til spørsmålet om man har klart å skape en felles plattform for det verdigrunnlaget man skal jobbe etter. Verdigrunnlaget definerte vi som de verdier tjenesten selv har uttalt, som er tillit, samarbeid, åpen kommunikasjon og tørre å tenke nytt. Basert på påstanden «*Jeg opplever at ansatte ved tjenesten har en felles forståelse for hvilke verdier (tillit, samarbeid, åpen kommunikasjon og tørre å tenke nytt) vi skal jobbe etter*», svarte de ansatte følgende (n=42):



Det fremgår av evalueringen fra 2016 at man anbefaler at arbeidet med organisasjonskultur ses i sammenheng med tjenestens overordnede formål og knyttes til strategi, visjon og målsettinger. Nåværende barnevernleder viser i intervju til at forrige barnevernleder har lagt et godt fundament med tanke på kulturen, hvor man tar vare på hverandre, viser raushet, men som også jobbet med fokus på å sikre en tjeneste med emosjonell robusthet. Det vises til at man gjennomfører faste møtearenaer med de ansatte hver fjortende dag hvor man tar for seg ulike temaer, samtidig som felles verdier er forankret i tjenestens internkontrolldokument og er en del av opplæringen av nytilsatte. Det at syv personer svarer at de, i liten grad eller verken eller, opplever at det er en felles forståelse for hvilke verdier man skal jobbe etter, svekker inntrykket noe når det kommer til hvorvidt man har lykket med å skape en slik felles forståelse.

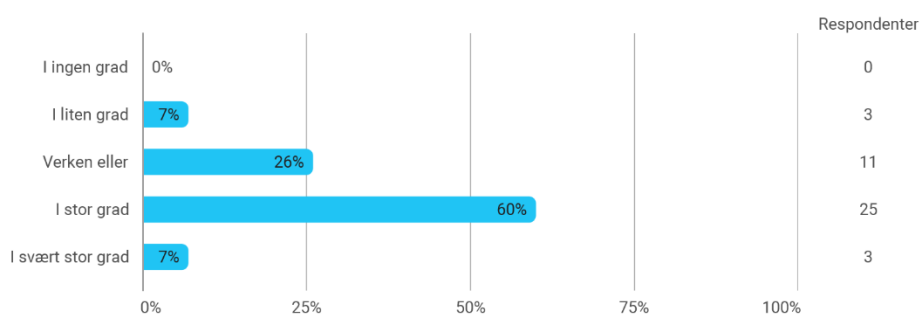
I intervju med rådmannen stilte vi spørsmål, i tråd med anbefalingen om at barnevernleder skal forankre tiltak for ønsket kultur i kommuneledelsen, om hvorvidt det har vært en slik forankring i kommuneledelsen. Rådmannen har i sitt svar vist til at barneverntjenesten har gått fra å være en avdeling i en annen enhet til å ha blitt en egen resultatenhetsleder. Dette sikrer etter hans oppfatning en tettere dialog med barnevernleder gjennom ledermøter med kommunalsjef og rådmann. Ifølge rådmannen er det i disse møtene et løpende fokus på hva som skal kjennetegne kommunens organisasjonskultur og hva som er forventninger til hva som skal kjennetegne ledelse i Arendal kommune, i tillegg til problemstillinger knyttet til utviklingsarbeid og løpende drift. Dette gir ifølge rådmannen forankring i toppløpet for det barnevernleder gjør i det daglige.

5.3 INTERNE ARBEIDSPROSESSER, STYRING OG INTERNKONTROLL

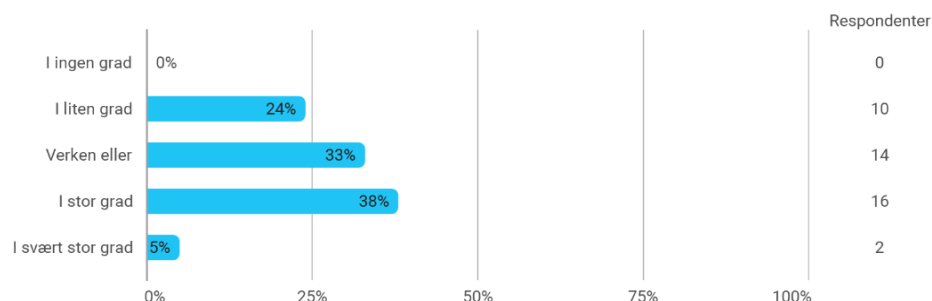
Interne arbeidsprosesser har vært tema for våre intervjuer med avdelingsledere og barnevernleder. Når det kommer til barnevernleder er hun i mindre grad kjent med de forbedringsforslag som kom frem i prosessen knyttet til evalueringen i 2016. Vi er heller ikke forelagt dokumentasjon utover det som fremkommer av rapporten fra 2016. Nåværende barnevernleder viser imidlertid i intervju til at det arbeides kontinuerlig med å få gode arbeidsprosesser og dette innebærer blant annet oppdatering av prosedyrer/rutiner i henhold til hvordan man faktisk gjennomfører saksbehandlingen. Barnevernleder peker på at man i stor grad baserer seg på elektroniske systemer i saksbehandlingen og at man i saksbehandlingssystemet har opprettet skjemaer, maler og sjekklister.

I intervjuer med avdelingsledere er det få som setter våre spørsmål knyttet til interne arbeidsprosesser i sammenheng med anbefalingen fra 2016, hvor man pekte på interne arbeidsprosesser som u hensiktsmessige arbeidsmåter. Det er flere avdelingsledere som opplever dagens arbeidsmåter som hensiktsmessige der man opplever at mye er satt i system med en struktur som oppleves tilfredsstillende. Flere peker på at ny barnevernleder har et gjennomgående fokus på rutiner og at det arbeidet som gjøres knyttet til dette i stor grad involverer ansatte og at dette bidrar til å skape en felles forståelse for arbeidsprosessene.

Det interne samarbeidet ble i 2016 omtalt som utfordrende, noe som hadde betydning for kontinuitet i enkeltsaker. De ansatte ble spurt i spørreundersøkelsen om de opplever at det er god samhandling på tvers av fagmiljøene i tjenesten. Til dette svarte de ansatte følgende (n=42):



Vi stilte også spørsmål om ansatte opplever at arbeidsflyten mellom tjenestens avdelinger er hensiktsmessig for å sikre kvalitet og effektivitet. De ansatte svarte følgende til dette (n=42):



Funnene i spørreundersøkelsen kan indikere at man fremdeles har et potensiale for forbedringer når det kommer til det interne samarbeidet. Funn i spørreundersøkelsen bekreftes ved at to av avdelingslederne i intervjuer ytrer en opplevelse av at man ikke har vært helt i mål med arbeidet knyttet til interne arbeidsprosesser, og at det er grunnen til at man skal omorganisere fra 1. januar 2021. Dette begrunnes med at man ser at sakene ikke har gode nok overganger innad i tjenesten. Også her peker avdelingsledere på at ledere og ansatte i stor grad er delaktige i utviklingen av gode interne arbeidsprosesser og at det oppleves at avdelingenes vurderinger tas med inn i beslutningsprosesser. En av de ansatte har i spørreundersøkelsen utdypet omkring samarbeid på tvers av avdelingene. Den ansatte opplever at alle ansatte strekker seg langt for å imøtekomme forespørsler på tvers av

avdelingene, men at det er mange som opplever at ansatte har mye å gjøre og man «kvier» seg derfor for å «mase» om rutiner for overføring av saker mellom avdelingene.

En av avdelingslederne trekker inn tidligere lokasjoner og geografisk deling av tjenesten som noe som innvirket negativt for interne arbeidsprosesser. Med dagens lokaliteter peker man på at man har lokaler og fasiliteter som legger bedre til rette for gode interne arbeidsprosesser.

Som nevnt under vår gjennomgang av ledelse er det flere av avdelingslederne som uttrykker at det har vært en markant endring fra det man oppfattet som fokus på ledelse til det man i dag oppfatter som fokus på styring fra barnevernleder. Flere bruker begrepet mandat for å forklare det de oppfatter som ny barnevernleder sitt fokus når de omtaler dette. Det som står sentralt for god styring er en hensiktsmessig og godt organisert internkontroll. Anbefalingene fra 2016 knyttet til styring og ledelse vektlegger at tjenesten skal etablere internkontroll og under observerte funn vises det til flere år med budsjettunderskudd, samt manglende kontrollfunksjon og kontrollrutiner. De økonomiske forhold er omtalt under vår gjennomgang av ressurser og økonomi. Det fremgår av evalueringen fra 2016 at tjenesten våren samme år utlyste en stilling som fagkonsulent som skulle jobbe med rutiner for internkontroll. Stillingen er i ettertid lagt ned og personen som hadde denne stillingen jobber nå som avdelingsleder.

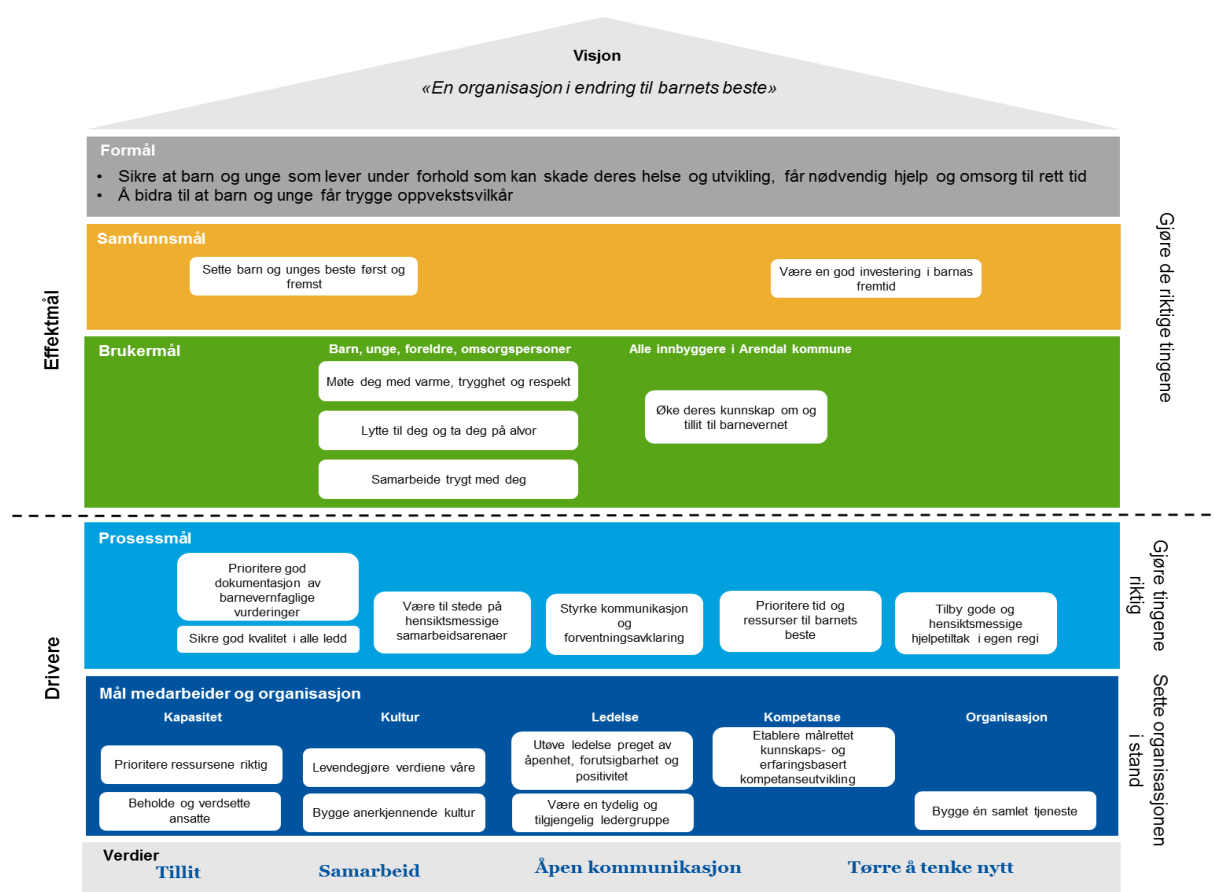
Fra 1. januar 2021 ble det stilt nye krav til internkontroll for kommunen gjennom iverksettelse av § 25-1 i ny kommunelov. Som følge av dette har man i lov om barneverntjenester § 2-1 kommunens oppgaver, tydeliggjort at kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1. For barneverntjenesten fulgte de krav som fremgikk av forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester på det tidspunkt anbefalingene ble gitt i 2016. Vår gjennomgang vil derfor basere seg på de foreliggende krav i 2016. Forskriften legger til grunn en definisjon om at internkontroll er de systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i, eller i medhold av lov om barneverntjenester.

I evalueringen fra 2016 fremgår det at barneverntjenesten tilbake i 2015 fikk avvik fra Fylkesmannen grunnet mangel på internkontroll. Vi er forelagt dokumentasjon som viser at det er utarbeidet internkontroll for barneverntjenesten i Arendal.¹⁶ Av formål og virkeområde fremgår det at internkontrollen skal sikre at barneverntjenesten i Arendal utfører sine oppgaver i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Vi har gjennomgått innholdet i den forelagte internkontrolldokumentasjon og vil i det følgende gi en gjengivelse av innhold sett opp mot krav i forskriften. Det legges til grunn at flere områder av innholdet i internkontrollen også omtales i forbindelse med øvrige temaer i denne rapporten og må slik sett ses i helhetlig sammenheng.

Når det kommer til de krav som følger av bokstav a i forskriften, er det gitt *en beskrivelse av organisering* hovedsakelig i form av vedlegg som viser organisasjonskart. Det er gitt en

¹⁶ Internkontroll – Barneverntjenesten i Arendal

oversikt over *hovedoppgaver og mål*, men vi kan ikke se at dokumentasjonen omtaler *mål for forbedringsarbeidet*. Det er gitt beskrivelser omkring hvordan *ansvar og myndighet* er fordelt. I denne sammenheng vises det til stillingsbeskrivelser for alle nivåer i organisasjonen og uten at vi er dem forelagt, er det å anta at disse gir tilstrekkelig beskrivelser omkring myndighetsforhold og hvordan ansvaret er fordelt i tjenesten for øvrig. Når det gjelder økonomi er det i internkontrolldokumentasjonen gitt beskrivelser omkring ansvar og myndighet knyttet til dette. Det er også forelagt en rekke rutiner og maler som beskriver økonomiske beregninger eksempelvis knyttet til utbetalinger for etablering i fosterhjem, frikjøp av fosterforeldre med mer. Følgende figur (1) er gjengitt fra enhetens internkontrolldokumentasjon og viser på en oversiktlig måte målene på de ulike nivåene.



Av bokstav b i forskriften skal barneverntjenesten *sikre at de ansatte har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barneverntjenesten*. I internkontrolldokumentasjonen vises det i denne sammenheng til at de ansatte har tilgang på internett, fagsystemet og veilederen. Det er også gitt tilgang for alle ansatte til nasjonalt Bufdir – bibliotek, samt at man selv har eget bibliotek med fagbøker. Det oppgis å være tett kontakt med Fylkesmannen i Agder som rådgivende instans både barnevernfaglig og juridisk, samt at man gjennom Visma veilederen gis tilgang på oppslagsverk, e-læringsverktøy og juridisk støtte.

Barneverntjenesten skal etter bokstav c i forskriften sørge for at *arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll*. I tilknytning til dette fremgår det av internkontrolldokumentasjonen en beskrivelse av hvordan tjenesten skal sikre at den enkelte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter. Det er vektlagt at alle ansatte som er i direkte arbeid med barn- / unge har relevant høgskole- / universitetsutdanning og at man i tjenesten gis opplæring, faglig støtte, kompetanseplan og veiledning. Ansvar og myndighet omkring disse oppgavene er beskrevet i internkontrolldokumentasjonen og det er gitt utfyllende beskrivelser av ansvar spesielt knyttet til fylkesnemdsaker og oppfølging, samt avvikssystem og oppfølging.

Av bokstav c i forskriften fremgår det at man skal *sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes*. I denne sammenheng viser man i internkontrolldokumentasjonen til at det gjennomføres felles personalmøter annenhver uke hvor faste saker danner grunnlag for at ansatte sikres medvirkning. Videre fremgår det at det gjennomføres øvrig møtevirksomhet i avdelingene og at medarbeidersamtale er en arena for medvirkning. Når det gjelder oppdragstakere fremgår det av forelagt dokumentasjon at barneverntjenesten gjennomfører tett oppfølging av tilsynsførere og at det er ansatt en egen tilsynsansvarlig. Videre fremgår det at man deltar jevnlig på ulike samarbeidsarenaer som BTI, OT Team / NAV, konsultasjonsteam og samarbeidsmøter med politiet.

Etter bokstav e i forskriften skal tjenesten *gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten*. Det er i denne forbindelse listet opp de ulike arenaene barneverntjenesten har etablert og hvilke samarbeidspartnere som er involvert i disse. Det fremgår at barneverntjenesten i Arendal er opptatt av å sikre brukermedvirkning og at brukere har rett til å medvirke samt at tjenesten har plikt til å involvere brukere i undersøkelser, behandling og valg av tjenestetilbud. Det presiseres i dokumentasjonen flere viktige aspekter av brukermedvirkning som virkemiddel til blant annet økt treffsikkerhet i forhold til utformingen og gjennomføringen av både generelle og individuelle tilbud.

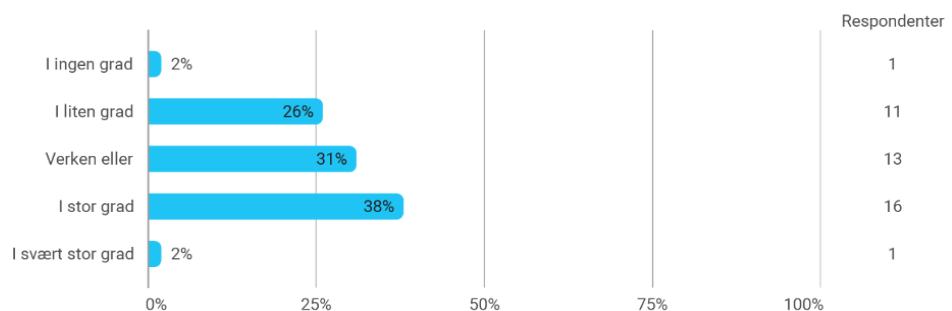
Barneverntjenesten skal i henhold til bokstav f i forskriften *skaffe oversikt over områder i tjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav*. Knyttet til dette har man i sin internkontrolldokumentasjon stilt opp en rutine som blant annet omhandler kvalitetssikring, saksgjennomganger, rapportering og erfaringsdeling av saker på ledermøter. Det er også vektlagt at barneverntjenestens risikoanalyse er knyttet til lovpålagte frister og krav som barneverntjenesten rapporterer på til Fylkesmannen. Barneverntjenesten gjennomfører ifølge dokumentasjonen en intern saksgjennomgang av et tilfeldig utvalg saker en gang per år med fokusområde knyttet til et valgt lovkrav.

Bokstav g i forskriften omhandler hvordan tjenesten skal *utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen*. Punktet knyttes i dokumentasjonen opp mot det kontinuerlige arbeidet med å sikre at rutiner og sjekklister

holdes oppdatert, at man holder oversikt over saker til fylkesnemd og tingrett, og at man har fokus på at avvikrapportering er et verktøy til forbedringsarbeidet.

Når det gjelder bokstav h i forskriften omhandler dette at tjenesten skal *foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i barneverntjenesten*. Ansvar knyttet til hvordan tjenesten skal holde internkontrollen oppdatert er gjengitt med hvordan dette er organisert og hvem som har hvilke oppgaver. Det fremgår at internkontrolldokumentet skal gjennomgås med alle ansatte i nettverksmøte to ganger i året. Endringer i lovverk og rutiner skal fortløpende gjennomgås med alle ansatte i tjenesten i enten fagmøter eller nettverksmøte. Av referatmaler for personalmøter og ledermøter i tjenesten fremgår internkontroll som et fast punkt for møteagendaen.

I spørreundersøkelsen blant de ansatte ble det stilt spørsmål omkring hvor god kjennskap man opplever å ha til tjenestens internkontroll (n=42).



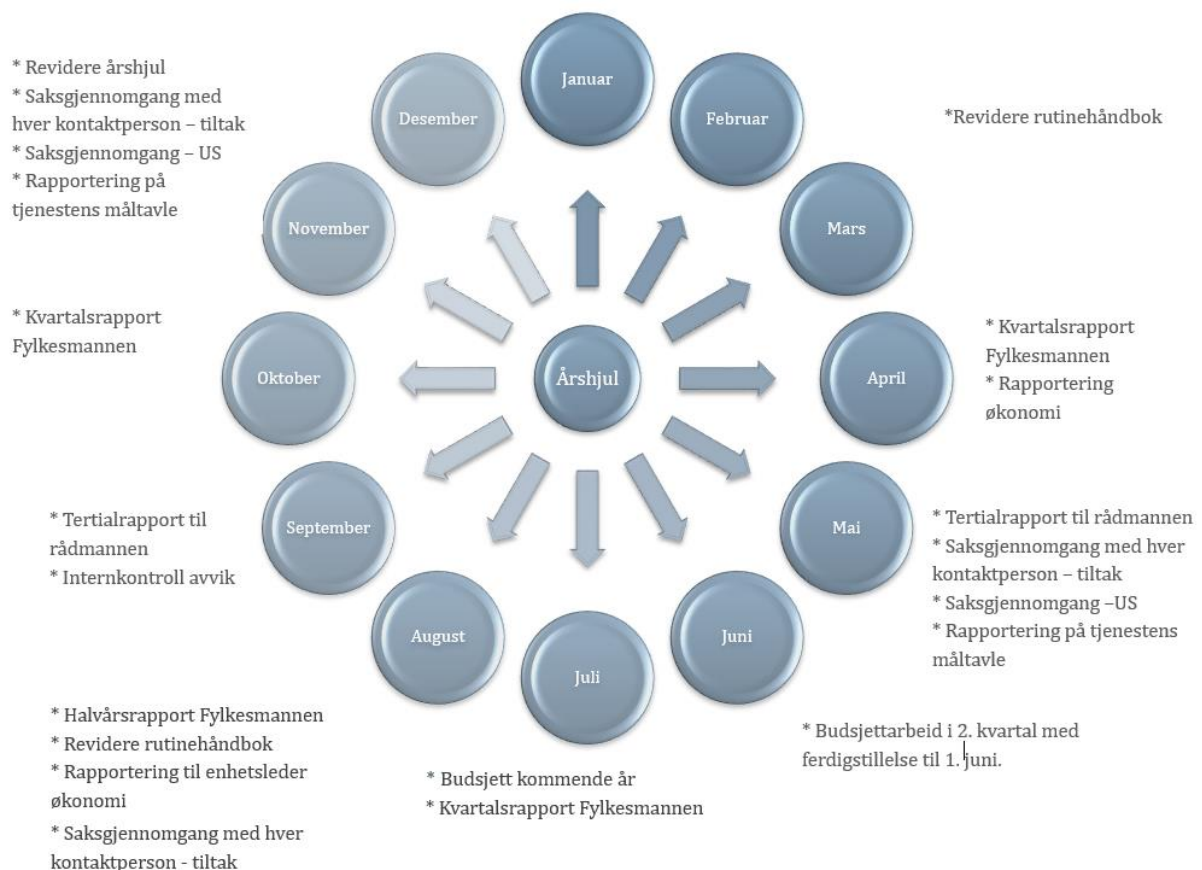
Basert på disse resultatene kan det stilles spørsmål om man har lykkes med at ansatte har tilstrekkelig kunnskap omkring tjenestens internkontroll. Dette er noe nyansert i intervjuer med avdelingsledere hvor flere peker på at de er usikre på hvorvidt de ansatte opplever å være godt kjent med internkontrolldokumentasjonen, men at man i det daglige utfører oppgaver og gjør ulike handlinger som er beskrevet i internkontrollen uten at man kanskje setter det direkte i sammenheng med internkontroll. Barnevernleder er i diskusjon med revisor omkring internkontrollen opptatt av at de ansatte er innforstått med at de skal holde seg oppdatert på lover og regler. Det vises fra barnevernleder i denne sammenheng til at man nødvendigvis ikke fester seg med hva som ligger i begrepet internkontroll, men at man er bevisst på hva dette innebærer og følger opp sitt ansvar i henhold til hvordan dette påvirker arbeidet deres. Barnevernleder peker på at det knyttet til avvik kan oppleves å kunne være en grad av svikt knyttet til overgangen til QM+. ¹⁷ Barnevernleder viser til at hun har arbeidet med å få de ansatte til å bli trygge på å melde avvik.

En av avdelingslederne har selv vært sterkt delaktig i utarbeidelsen av internkontrollen og fremhever at den skal være dekkende for de krav som er satt til internkontroll, men at man har

¹⁷ Kommunens avvikssystem

lagt mye arbeid i å ikke gjøre dokumentasjonen mer omfattende enn nødvendig. Det vises til at den viktigste internkontrollen gjennomføres i form av hyppig saksgjennomgang i avdelingene. I intervju med den aktuelle avdelingslederen tok vi opp forhold omkring avviksmeldinger i barnevernet. Det oppleves fra revisor sin side ved gjennomgang av enhetens rapportering i 2019¹⁸, at man ligger svært lavt på antall meldte avvik. Avdelingsleder er enig i at man ligger lavt på antall meldte avvik, men at en rekke avvik av faglig art kun rapporteres i fagsystemet. Avvik som meldes i QM+ omhandler ifølge avdelingsleder eksempelvis vold og trusler, trakassering på telefon og mer trivielle forhold som vinduer som er glemt lukket og lignende. Avdelingsleder opplever muligens at antall saker som omhandler trusler og vold også kan ligge noe lavt ettersom man i tjenesten er vant til dette og må tåle litt temperatur. Flere avdelingsledere fremhever for øvrig at man har gode mekanismer for å snakke sammen og støtte hverandre i situasjoner hvor man har opplevd ubehag og at man løser slike saker med felles gjennomganger og debrifinger. Flere av avdelingslederne har i intervju forklart at det å melde avvik er noe man har fokus på og ønsker å bli bedre på da dette bidrar positivt til forbedringsarbeidet.

Tjenesten har i sin internkontrolldokumentasjon etablert et årshjul som viser hvordan tjenesten har organisert sine ulike oppgaver knyttet til internkontrollen.



¹⁸ Arendal kommune – årsrapport for enhetene 2019 (19 meldte HMS avvik og 23 meldte kvalitetsavvik i barneverntjenesten)

I vår gjennomgang av dokumentasjon kan i vi liten grad se at det foreligger forhold som omtaler hvordan ansatte og ledere organiserer evalueringer knyttet til forbedringsarbeidet. Det er i enkelte intervjuer pekt på at ansatte oppleves å være aktive i møter med innspill til forbedringer og at dette fortløpende bidrar til revideringer og forbedringer av maler, sjekklister etc. Dette kan fremstå noe tilfeldig og at man ikke i tilstrekkelig grad organiserer evaluering med bred involvering av ansatte og ledere.

I intervju med en av avdelingslederne ble det gjort oppmerksom på at det er blitt veldig strengt hvem som gjør oppslag i journaler og at det er etablert rutiner knyttet til dette. Som avdelingsleder er man ifølge respondenten innom store mengder journaler i løpet av en normal arbeidsdag knyttet til oppfølging av saksbehandlere og kvalitetssikring. Det fremgår i samtalen at man nå loggfører oppslag. Dette er forhold som kan anses å være vesentlig for den helhetlige internkontrollen og i et overordnet perspektiv kan kobles mot kommunens rutiner for personvern. Det er i denne sammenheng naturlig å kommentere at vi i vår gjennomgang av internkontrollen ikke ser noen rutine på hvordan tjenesten håndterer journalføring av dokumentasjon. Vi ble imidlertid gjennom presentasjon av fagsystemet gjort oppmerksom på at man gjennom bruk av maler og registrering av dokumentasjon kobler all saksbehandling mot journalnummer i fagsystemet.

5.4 SAMHANDLING OG BRUKERMEDVIRKNING

Funn fra 2016 pekte mot at barneverntjenesten fremstod som lukket og at man i for liten grad deltok på faste samarbeidsarenaer i kommunen. Videre ble det opplevd at tjenesten gav for lite informasjon om hva som skjedde i saker.

I intervju med barnevernleder opplever hun at det har skjedd mye bra for samarbeidet mellom de ulike aktørene i Arendal kommune gjennom BTI. Ifølge henne så sikrer dette en fast forankret plattform mellom leder for NAV, barnevernleder, skole og barnehage. BTI har ifølge barnevernleder vært et viktig tiltak for innbyggerne og målet er å sikre færre meldinger til barnevernet ved at saker løses på et lavere nivå eller tidlig stadium. Også avdelingsledere opplever at BTI har bidratt positivt fordi det sikrer et nettverk hvor man blir godt kjent med de ulike instansene i kommunen. En av avdelingslederne omtaler at man i 2017 hadde det som opplevdes som en dramatisk endring når det kom til tjenestens synlighet utad. Utover BTI ble det blant annet faste representanter som kontaktpersoner opp mot øvrige instanser i kommunen som NAV og Voksenopplæringen. Det er imidlertid ikke alle avdelingsledere som er like mye involvert i BTI og har derfor andre samarbeidsarenaer de ser som naturlige å være til stede på. En av avdelingslederne er opptatt av at barneverntjenesten skal være synlige og viser til at man derfor planlegger og gjennomfører, hvis man har tid, besøk blant annet i barnehager og hos ABUP. Samme avdelingsleder reflekterer i intervju omkring hvorvidt BTI kunne vært noe annerledes løst uten at barnevernet ble involvert i de tidlige stadiene da BTI krever mye ressurser i en allerede presset hverdag.

Utover BTI viser barnevernleder til at man har faste samarbeidsmøter med helsestasjon, familietjenesten, ABUP, fosterhjemsforeningen, barnevernforum (m/Statsforvalteren). Når det gjelder barnevernproffene¹⁹ så har man samarbeid med disse i de tilfeller dette er hensiktsmessig. Når det kommer til politiet så er dette ifølge barnevernleder en etat man samarbeider mye med, men at det ikke er blitt etablert noe fast samarbeidsmøte foreløpig. Det blir fra flere avdelingsledere pekt på at man har et godt samarbeid med politiet, men at etaten oppleves som preget av lite ressurser. Man har ifølge en av avdelingslederne fått ny kontaktperson i politiet og det oppleves at denne tar henvendelser på alvor. Samtidig kan det gå mange måneder fra man tar kontakt til man får den bistanden man har behov for. Dette gjør at man, slik vi forstår det, kan komme i vanskelige situasjoner spesielt med hensyn til barnets beste.

Når det gjelder anbefalingen om å innhente samtykke for å dele opplysninger med samarbeidende tjenester er det flere av avdelingslederne som har omtalt dette som utfordrende ved at det er blitt svært strengt hvorvidt sensitive opplysninger kan deles. Det blir gitt eksempler på henvendelser som kommer til barnevernet hvor det kan være utfordrende å skape forståelse for at man ikke kan gi ut opplysninger. Dette kan også være en utfordring med BTI hvor en av avdelingslederne kan oppleve det som utfordrende at man også her kan komme i situasjoner hvor man ikke kan dele taushetsbelagt informasjon. For eksterne kan det muligens virke som barnevernet er uinteresserte ved at de trekker seg tilbake og kan oppleves som vanskelige å samarbeide med, selv om dette ifølge avdelingslederen egentlig er en konsekvens av taushetsplikten.

Avdelingsleder for fosterhjem peker på at de kan ha utfordringer med å få et tett samarbeid med eksterne aktører i alle de ulike områdene av Norge. Avdelingen har fosterhjem i store deler av landet som de har ansvar for, og et godt faglig samarbeid avhenger at man har en god relasjon og det er ikke alltid like enkelt.

Når det gjelder samarbeidsstruktur og dialog med Statsforvalteren, som var en anbefaling i rapporten fra 2016, er det enkelte avdelingsledere som har pekt på at man opplever samarbeidet med Statsforvalteren som godt. En av avdelingslederne opplever at samarbeidet med Statsforvalteren er fremmet på en bedre måte med ny barnevernleder, mye som følge av hennes bakgrunn fra Statsforvalteren.

Som et ledd i vår gjennomgang av de gitte anbefalinger når det kommer til samhandling med andre tjenester, har vi gjennomført en enkel forespørsel per e-post til ABUP, NAV, Bufetat, familietjenesten, politiet, skole og helsestasjon. Politiet og ABUP har ikke besvart våre henvendelser.

På spørsmål om man i dag opplever barneverntjenesten som lukket fremgår det fra flere av de spurte tjenester at man ikke opplever dette i noen utstrakt grad, mens enkelte tjenester peker

¹⁹ Brukerorganisasjon bestående av barnevernsbarn

på at barneverntjenesten kan bli oppfattet som noe lukket, som kan forklares med at tjenesten har høyt arbeidspress som kan gå utover dialog og tilbakemeldinger. Enkelte tjenester trekker frem at barnevernet kan oppleves som noe restriktive med å dele informasjon som kan være nyttig for andre tjenester. Det presiseres at dette gjelder i saker hvor det foreligger samtykke til at barneverntjenesten kan gi informasjon.

Når det gjelder samarbeidsmøter så peker man på at familietjenesten er samlokalisert med barneverntjenesten, noe som gir en god dialog. Det fremgår fra de tilbakemeldinger som er gitt at det er etablert avtaler om faste møter med NAV, forebyggende tjenester, Bufetat (fosterhjem) og psykisk helse. I tilbakemelding fra den spurte skolen fremgår det at man ikke har faste samarbeidsmøter, men at skolen har et eget BTI team og at man fortløpende tar kontakt med tjenesten når det er behov. Skolen hadde i 2019/2020 et stort antall elever som var på barnehuset i Kristiansand og man opplevde samarbeidet med barneverntjenesten i Arendal som meget godt i disse sakene. Skolen opplever situasjonen med kontaktpersoner i tjenesten som stabil. Skolen opplever i varierende grad å bli holdt oppdatert omkring elevens situasjon og utvikling relatert til sak, men det fremgår i tilbakemeldingen at man opplever en positiv utvikling.

Statsforvalteren, har i likhet med de andre tjenestene/etatene som har besvart vår henvendelse, gitt utfyllende svar på våre spørsmål. Når det kommer til de erfaringer som Statsforvalteren viser til så opplever man at terskelen for at barnevernet i Arendal tar kontakt er blitt lavere. Samtidig opplever man at det er ledere og enkelte saksbehandlere som i hovedsak står for kontakten, og man ønsker at terskelen skal bli enda lavere og at flere saksbehandlere tar kontakt. En erfaring fra både Statsforvalteren og privatpersoner/brukere er at det kan være vanskelig å få tak i saksbehandlere pr. telefon. Videre viser man til at man ser det som verdifullt at barneverntjenesten i Arendal er en del av Kompetanseutvikling for barnevernet i Agder (KUBA) og øvrige felles kompetansehevingsprosjekter i Agder.

På spørsmål om Statsforvalteren opplever barneverntjenesten i Arendal som stabilt bemannet peker man på at tjenesten har hatt stor utskiftning av ansatte de seneste år. Dette medfører at man stadig må forholde seg til nye saksbehandlere. Man opplever denne situasjonen som krevende og bekymringsfull. Statsforvalteren har ikke noen form for faste samarbeidsmøter med barneverntjenesten utover at man er samlet på barnevernsamling 2 ganger i året og fagleder barnevern hos Statsforvalteren deltar i faste kompetansehevingsgrupper sammen med alle barnevernledere.

Når det gjelder anbefalingen som ble gitt om å involvere Statsforvalteren i arbeidet med utarbeidelse av rutiner gir man tilbakemelding om at man ikke har vært involvert i dette, og at dette har en sammenheng med deres rolle som tilsynsmyndighet.

Brukermedvirkning hadde ifølge rapporten fra 2016 lite fokus og det ble anbefalt å sette brukermedvirkning i system. Det ble pekt på at man hadde større fokus på å snakke med

foreldrene enn barna. Det ble også påpekt at man i flere år hadde et anstrengt samarbeid mellom Arendal kommune og Norsk Fosterhjemsforening.

Når det kommer til anbefalingen om å sette brukermedvirkning i system ble vi i intervju med en av avdelingslederne gitt en presentasjon av fagsystemet og hvordan dette er innrettet for i størst mulig grad sikre en tilfredsstillende brukermedvirkning. Dette har man sikret gjennom implementering av krav til medvirkning i maler som blant annet omtaler krav til barnets ønsker, foreldres ønsker, foreldrenes behov for møter med barnevernet med mer. Vi ble i samme møte forelagt et internkontrolldokument som omhandler barnets medvirkning. Dette er ifølge avdelingsleder et resultat av at man tok en gjennomgang av et utvalg vedtak, som del av egenkontroll, med fokus på barnas rett til å bli hørt. I forelagte dokument fremgår det at de mangler man fant (januar 2019) i stor grad kunne tilskrives manglende kapasitet, men at de økte ressursene tjenesten får tilført i form av seks nye stillinger våren 2020 skal danne grunnlag for mål om økt kvalitet i arbeidet. I intervju med avdelingsleder fremgår det at man opplever at kravene til å synliggjøre barnets stemme i saksbehandlingen øker utenfra og at Statsforvalteren har høyt fokus på dette når man gjennomfører tilsyn. Avdelingsleder har en opplevelse av at de negative funnene man hadde knyttet til barnets stemme i 2016 i høy grad kan skyldes at man da jobbet ut fra en holdning om at man ville skåne barna fremfor å involvere dem i saksbehandlingen.

Slik vi opplever avdelingsledere er det en generell positiv innstilling til at det fokuseres på brukermedvirkning. Barnevernsproffene²⁰ i regi av Forandringsfabrikken blir nevnt av flere som et viktig bidrag i forståelsen av barns opplevelser. Det er også en av avdelingslederne som viser til at man har gjort forsøk på å etablere egne barnevernsproffer som kan fortelle om sine opplevelser i regi av barneverntjenesten i Arendal, men at det er krevende å rekruttere og beholde disse. Det er også vist til eksempler på at man har hatt inne biologiske foreldre som har snakket til tjenesten om sine erfaringer med tjenesten og som har kommet med sine anbefalinger til tjenesten. En øvrig avdelingsleder viser til at man har etablert en praksis hvor man alltid spør familien om man ønsker å utnevne en tillitsperson som kan tas med i samtaler eller som kan tale familiens sak.

På tross av at man i 2016 anbefalte å gjenopprette et samarbeid med Norsk Fosterhjemsforening fremgår det i intervju med avdelingsleder for fosterhjem at det ikke foreligger noe samarbeid med foreningen og det gis heller ikke noen nærmere forklaring på hvorfor det ikke er innledet noe samarbeid i tråd med anbefalingen fra 2016. Barnevernleder har i forhold til dette utdypet at man fra tjenesten deltar i fosterhjemsnettverk med øvrige barneverntjenester og at Norsk Fosterhjemsforening i denne forbindelse er blitt invitert med knyttet til dialog omkring utviklingsarbeid.

²⁰ Forandringsfabrikken er et kunnskapssenter som innhenter oppsummert kunnskap fra barn for å forandre skole og hjelpesystemer

Sett i lys av EMD-dommene²¹ som har vært avsagt noe tilbake i tid har man innrettet seg noe annerledes når det kommer til medvirkning fra biologiske foreldre. Det blir nevnt at man tidligere i stor grad har fokusert på at barnet ikke skal tilbake til sine biologiske foreldre. Man jobber noe annerledes på grunn av at man har større fokus på muligheten for tilbakeføring til biologiske foreldre og at man i større grad ser på plassering som midlertidig. Barnevernleder er opptatt av at man på en effektiv måte skal ta innover seg slike forhold og at man håndterer saker i tråd med gjeldende forventninger. Hun viser også til at man ser en nedgang i antall barn som blir, og har blitt akutt plassert. En av avdelingslederne peker på at man har etablert en egen mal som skal sikre at biologiske foreldres mening kommer frem i saksbehandlingen.

I forhold til anbefalingen om å øke kompetansen til de ansatte når det kommer til kommunikasjon med barn så er det gjennomgående pekt på fra avdelingsledere at man har fokus på at ansatte skal ha det som omtales som DCM kompetanse. DCM er en dialogisk samtalemotodikk hvor det gis opplæring i ekstern regi som skal føre frem til sertifisering. En av avdelingslederne peker på at man jobber systematisk for å sikre en oversikt over hvem som har kompetansen. Det gis gjennom intervjuer inntrykk av at man har DCM kompetanse på alle avdelinger, men i varierende grad hvor mange som har sertifiseringen. Det er også nevnt som utfordrende å sikre tilstrekkelig kompetanse da man opplever høy grad av utskiftninger blant de ansatte.

I vår gjennomgang av internkontrolldokumentasjonen registrerer vi at man knyttet til forskriftens krav til internkontroll bokstav e, *gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten*, har fulgt opp anbefalingen om at man skal jobbe for å integrere anbefalinger fra «Mitt Liv» prosjektet. Det fremgår av dokumentasjonen at «Barneverntjenesten jobber for å implementere «Mitt liv» anbefalingene i alle rutiner».²²

5.5 KOMPETANSE OG KVALITET

I anbefalingene knyttet til kompetanse som ble gitt i 2016, handlet det i stor grad om hvordan tjenesten burde arbeide med å kartlegge kompetansen, herunder identifisere kompetansekrav og kompetansebehov. I intervjuer fremkommer det at man gjorde en god jobb på dette området i etterkant av evalueringen i 2016 hvor det ble gjennomført kompetansekartlegging og utarbeidelse av kunnskapstre. Det finnes ifølge flere av avdelingslederne fortsatt en slik oversikt som barnevernleder har ansvar for, og som tas frem for gjennomgang ved behov eller i situasjoner hvor man har behov for å låne spesiell kompetanse på tvers av avdelinger. Oversikten hvor alle ansattes kompetanse fremgår er ifølge en av avdelingslederne tilgjengeliggjort elektronisk.

²¹ Dommene i Den europeiske menneskerettsdomstolen handler om at biologisk foreldre ikke er gitt nødvendig samvær med barn som er omplassert og at det ikke har vært nødvendig fokus på tilbakeføring i den forstand at omplassering har vært midlertidig

²² Internkontroll – barneverntjenesten i Arendal

Barnevernleder viser til at det er utarbeidet kompetanseplan for alle avdelinger. Det som gjenstår er ifølge henne å utvikle en handlingsplan, men det pågår et arbeid med å kartlegge på hvilke områder dette vil være relevant, noe som er spesielt viktig sett i lys av den kommende omorganiseringen.

I intervjuer er kompetansekrav og kompetansebehov diskutert. Barnevernleder peker på at kompetansekartlegging må ses på som en kontinuerlig prosess som følge av stadige nyansettelser. Høy grad av utskiftninger blant ansatte er det flere avdelingsledere som har fremhevet som krevende. En utfordring ved ansettelser er at man i større grad mangler relevant erfaring enn utdanning og når man skal ansette så har man ikke så mange kvalifiserte søkere at man kan gå etter spisskompetansen man mangler i tjenesten. Det er også knyttet spenning omkring hvorvidt det er vilje til å betale for den kompetansen som snart blir tilgjengelig gjennom masterutdannede innenfor fagretningen barnevern.

Når det gjelder anbefalingen omkring utvikling av spisskompetanse blant utvalgte ansatte ser flere på dette som en utfordring begrunnet med at man opplever høy grad av turnover blant ansatte, og at det, som nevnt, kan være vanskelig å rekruttere basert på krav til spisskompetanse. Det gis løpende videreutdanning til ansatte i tjenesten og en av avdelingslederne viser til at det til enhver tid er fire eller fem ansatte som er i et videreutdanningsløp.

Det er i tjenesten etablert det som omtales som spisskompetansegrupper. Disse gruppene jobber på tvers av tjenesten basert på behov for den kompetansen gruppene besitter. Det er fra flere avdelingsledere pekt på at det er varierende behov for spisskompetanse i avdelingene, men at man ser nødvendigheten av å ha slike grupper da dette kan være svært smale felt for spisskompetanse som ikke er naturlig å opparbeide på hver enkelt avdeling. En av avdelingslederne peker eksempelvis på at man har to personer i dagens organisasjon som besitter spisskompetanse knyttet til flerkulturell kompetanse. En av avdelingslederne anser spisskompetansegruppene som hensiktsmessige i de tilfeller hvor man har behov for oppdatert informasjon på kompetanseområdet, men at man kanskje ikke bruker spisskompetansegruppene like mye som man la til grunn da man etablerte dem.

I forelagt dokumentasjon fra fagdag 12. juni 2020 registrerer vi at det er diskutert forhold omkring ny organisering av tjenesten sett opp mot arbeidsorganisering i form av en generalist-modell. I oppsummeringen vi er forelagt fra Agder Arbeidsmiljø IKS knyttet til dette fremgår det at flere avdelinger stiller seg kritiske til en generalist-modell. Det må legges til grunn at dette var relativt tidlig i omstillingsprosessen og at disse holdningene kan ha endret seg noe siden den gang. Vi stilte spørsmål til tre tillitsvalgte, hvor en besvarte vår henvendelse, omkring oppslutning blant de ansatte når det kommer til ny organisering.²³ I svar fra tillitsvalgt fremgår det at det nok er forskjellig oppslutning blant ansatte i de ulike

²³ Per e-post 11. desember 2020

avdelingene når det gjelder å gå fra en spisskompetansemodell til en generalistkompetansemodell. Dette begrunnes med at man nå kan oppleve å måtte jobbe med oppgaver man tidligere ikke er kjent med.

Når det gjelder felles kompetansehevede tiltak med samarbeidende tjenester har vi i liten grad fått svar på spørsmål omkring dette. Det blir imidlertid slik vi forstår det skapt en arena for felles samarbeid gjennom BTI og at dette gir en del positive effekter knyttet til utveksling av erfaring og kompetanse på tvers av de samarbeidende tjenester. Det blir også i enkelte intervjuer henvist til at man gjennom samarbeidet KUBA (Kompetanseutvikling barnevern Agder) har etablert en arena for samarbeid mellom de ulike barneverntjenester i Agder. Barnevernleder har pekt på at KUBA blant annet ble opprettet for å kunne tilby opplæring av nyansatte hvor første kull ble gitt opplæring i 2019. I tillegg kommer ulike generelle møtearenaer som antas å gi faglig utbytte.

I intervju med barnevernleder fremhever hun en opplevelse av å ha fått en mer robust organisasjonen gjennom etablering av tiltaksteamet. Hun peker på at man nå har tilstrekkelig med ressurser som kan sette inn tiltak i familier der man ellers ikke kunne gjort slike vurderinger, som følge av at man tidligere ikke hadde ressurser til å følge opp på samme måte. Knyttet til akuttvedtak har man ifølge barnevernleder hatt en øyensynlig effekt av tiltaksteamet, ved at man i 2019 hadde 23 vedtak mens man på intervjutidspunktet i oktober hadde 3 vedtak så langt i 2020. Det er også, ifølge barnevernleder, et kvalitetsaspekt ved at man gjennomfører tiltak i egen regi ved at man har større kontroll over kvaliteten på tjenesten som leveres. Det var ikke slik at selv om man kjøpte tjenester til tiltak tidligere unngikk noen form for ansvar, ettersom man uavhengig av dette var ansvarlig for at loven ble overholdt og at tjenesten skulle være av god kvalitet.

Når det gjelder formalisering av veiledning har man i anbefalingene pekt på at dette kan veie opp for behovet for å være to saksbehandlere i mindre kompliserte saker. I vår gjennomgang av de innsamlede data spriker det noe mellom avdelingene når det kommer til hvordan behov og organisering er omkring både veiledning og hvorvidt man er to saksbehandlere knyttet til saker. I oppsummering fra Agder Arbeidsmiljø IKS så fremgår det at flere av avdelingene viser til et ønske om veiledning knyttet til fag og prosess.

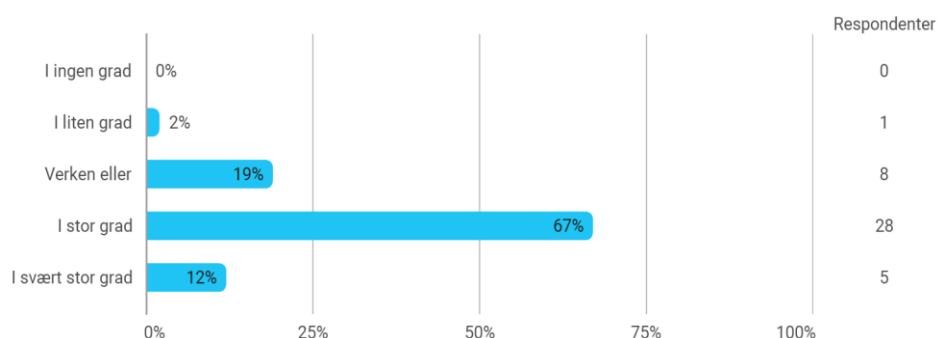
I intervjuer med avdelingsledere har vi gått nærmere inn på anbefalingen og hvordan avdelingene organiserer seg i saksbehandlingen. Når det gjelder barnevernvakta så ligger det til arbeidets art, at man i det store og hele er to ansatte som følger hverandre gjennom hele vakt. Ved de øvrige avdelingene ser vi at det er noe varierende organisering knyttet til veiledning. I en av avdelingene er man tydelige på at organiseringen avhenger av erfaringer, men at man som hovedregel har en drøfting av saker med leder en gang i uken. Nyansatte har uavhengig av sakens omfang en mer erfaren saksbehandler knyttet til seg som man kan drøfte saken med. En av avdelingslederne er tydelig på at man tross i hva som fremkommer av anbefalingen fra 2016, ønsker å tilstrebe at man skal være to saksbehandlere på sakene. Dette som følge av at det oppleves som at man trenger støtten fra hverandre. Det fremkommer at

man ikke alltid har det store behovet for å være to, men avdelingsleder opplever at man får en god kvalitetssikring ved å jobbe på denne måten. Det presiseres at det ikke er like ressurskrevende for begge å være to på en sak da det normalt er en som sitter med ansvar og en som støtter ved behov. Det trekkes frem fra avdelingsleder at kvaliteten på tjenesten kan måles ved at det er få klagesaker, få tilsynssaker og få saker i retten. For undersøkelse ønsker man primært å være to saksbehandlere ved oppstartsavtaler og hjemmebesøk, mens man utover dette vurderer om man har behov for å være to eller om man kan gjennomføre møtet alene.

Når det gjelder fosterhjem er det gjort vurderinger basert på at man her jobber noe annerledes enn øvrige avdelinger med hensyn til at man er mye på reise. Avdelingsleder peker på at man i saksbehandlingen normalt har en som er primær saksbehandler og en som sekundær saksbehandler. Det er imidlertid slik ved denne avdelingen at barn ofte er plassert geografisk langt unna Arendal og at det således ikke alltid er hensiktsmessig å være to personer på alle reisene. Det er omkring 110 fosterhjem totalt, hvor om lag 59 av disse innebærer reise (definert som utenfor Arendal kommune) og da vil det utgjøre uforholdsmessig mye arbeidstid til reise om man skal være to personer.

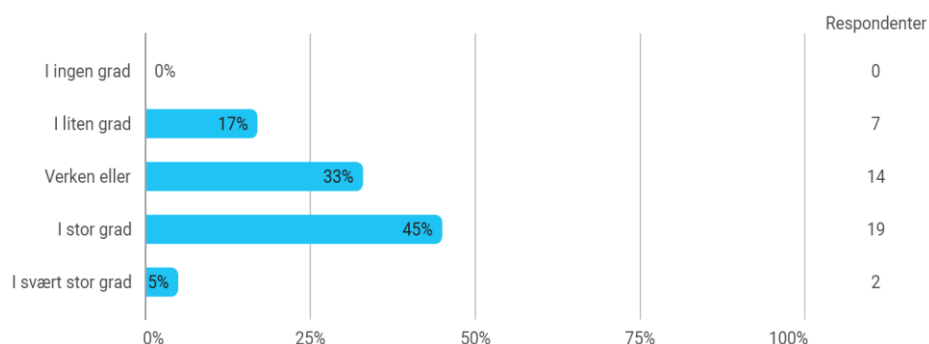
Barnevernleder er av en oppfatning at saksbehandlere arbeider mye selvstendig og at mye av saksbehandlingen kan gjøres uten å være to, blant annet innen undersøkelse. Det pekes imidlertid på at man i en situasjon med mange nyansatte har større grad av behov for at mer erfarne saksbehandlere går inn i saksbehandlingen med disse uerfarne personene. Det er ifølge barnevernleder delegert fullmakt ned på saksbehandlernivå for å fatte vedtak. Dette medfører en svakhet med hensyn til kvalitetssikring av innholdet i vedtak, men barnevernleder har en opplevelse av at avdelingsledere har veldig god kontroll på hva som skjer og at dette kommer av at man har på plass en god struktur.

I vår spørreundersøkelse til de ansatte stilte vi spørsmål om de opplever at de har tilstrekkelig kompetanse til å løse sine arbeidsoppgaver (n=42).



Sett i lys av at man har en rekke nytilsatte i tjenesten fremstår ikke dette resultatet som urovekkende. Det er imidlertid en usikkerhet ved at åtte respondenter svarer verken eller.

Vi stilte de ansatte spørsmål om de opplever at det er etablert arenaer for felles utveksling av erfaringer knyttet til saksbehandlingen (n=42).



At halvparten av de ansatte svarer verken eller / i liten grad, indikerer at man ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet knyttet til ansattes behov for å evaluere og diskutere erfaringer knyttet til saksbehandlingen. Dette står imidlertid i kontrast til de uttalelser som er gitt av avdelingsledere hvor man peker på at man har regelmessige møtearenaer hvor man drøfter saker, samtidig som man opplever disse møtene å ha en karakter som løpende evaluering.

Når det kommer til opplæring av nyansatte kan dette ha i seg elementer som hver for seg er viktige, men sett i lys av rapporten fra 2016 fremstår opplæring av nyansatte som en viktig arena for å kunne formidle verdier, målsettinger og ikke minst sikre en tilstrekkelig faglig innføring. Det ble i 2016 gitt en anbefaling om at man satte opplæring av nyansatte i system på bakgrunn av funn som viste at opplæring av nyansatte var mangelfull og ikke i tilstrekkelig grad satt i system. Vi er forelagt dokumentasjon²⁴ i form av en presentasjon som danner grunnlag for hva som gjennomgås med nyansatte. Slik vi forstår barnevernleder gjennomføres slik opplæring i plenum med alle nyansatte på de tidspunkter dette faller seg naturlig knyttet til ansettelsestidspunkt. Temaene for nyansattopplæringen omfatter i hovedsak tjenestens organisering, verdier og mål, gjennomgang prosedyrer/rutiner, møtестruktur, faglige forhold, fylkesnemnd, klager og tilsynssaker og BTI. I tillegg er det utarbeidet et program som viser hva som er planlagt gjennomført for nyansatte de første 20 dagene i tjenesten. Vi registrerer at de i løpet av disse dagene skal inntreffe alle avdelinger, delta på personalmøte med hele tjenesten, gjennomføre opplæring i fagsystemer, gjennomføre møter med interne samarbeidende tjenester og gjennomføre opplæring i internkontroll med mer. Vi er også forelagt dokumentasjon²⁵ som på en relativt detaljert måte viser hvordan ansatte skal følges opp den første tiden ved tjenesten og hvem som har ansvaret for denne oppfølgingen.

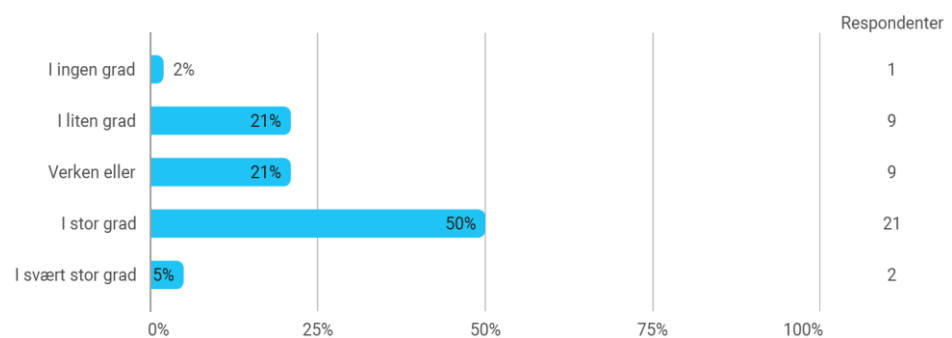
I intervjuer med avdelingsledere er det enkelte som har kommentert forhold omkring opplæring av nyansatte. Det pekes på, fra en avdelingsleder, at man legger ned mye arbeid i nyansattopplæringen og at det oppleves leit at flere ikke blir så lenge i tjenesten. Denne

²⁴ Basisopplæring barneverntjenesten Arendal

²⁵ Oppfølging nyansatte

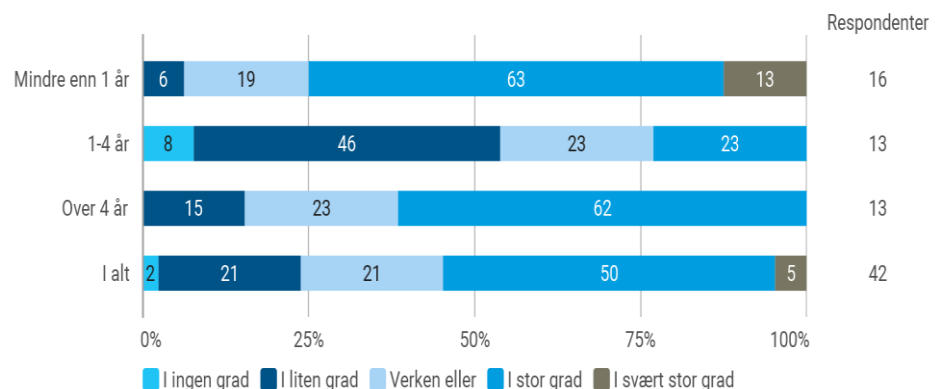
avdelingslederen er derfor veldig opptatt av å ta vare på de ansatte og ser verdien i et slikt fokus for å beholde ansatte. Hun fremhever at hennes største utfordring som leder er å finne tilstrekkelig tid til å ta vare på de ansatte. En av de øvrige avdelingslederne peker på viktigheten av at man har en bevisstgjøring av nyansatte som settes i perspektiv med organisasjonens kultur. Ved å snakke med de nyansatte om at man ikke kan alt fra første dag så har dette også bidratt positivt i forhold til kulturen ved at de er bevisst prosessen rundt det å være ny i et fag. Samme avdelingsleder viser til at det er etablert nyansattgruppe som skal gi en arena for de nyansatte hvor de blant annet kan spørre om ting man kommer opp i som nyansatt.

Vi stilte spørsmål til de ansatte om hvorvidt de opplever at det er et system for opplæring ved ansettelse (n=42).



En av de ansatte har i sitt utdypende svar uttrykt at det er blitt gjort gode grep i forbindelse med opplæring av nyansatte og at dette er helt annerledes enn når den aktuelle ansatte ble ansatt. Den ansatte fremhever at man heller ikke hadde kollegaveiledning da man ble ansatt og hvor viktig det er at man tar gode grep for ivaretagelse av ansatte i det videre løp og ikke bare ved ansettelse som et grep for å forhindre høy utskiftning av ansatte.

Når vi brøt ned resultatene basert på antall år den ansatte har hatt i tjenesten viser dette følgende (n=42).



En enkel analyse av tallene viser at man i stor grad har lyktes med å etablere et system for opplæring blant ansatte som har vært ansatt mindre enn 1 år i tjenesten. Samtidig viser resultatene at de ansatte som ble ansatt fra 2016 og frem til inntil 1 år siden ikke deler denne oppfatningen i samme grad. Dette viser at de tiltak som er satt inn på området muligens ikke har fått nødvendig oppmerksomhet og/eller gitt den ønskede effekt før det seneste året.

I rapporten fra 2016 knyttes begrepet kvalitet til anbefalingene omkring kompetanse og vi har i den forbindelse stilt spørsmål i intervjuer omkring hva avdelingsledere oppfatter som god kvalitet. Flere opplever at man siden 2016 har jobbet systematisk med tjenesten og at kvaliteten blir bedre med de rammene som nå er lagt. Samtidig blir det pekt på at man til en viss grad kan måle kvalitet med indikatorer som få klagesaker, få saker til retten og få tilsynssaker. Barnevernleder peker i intervju på at man jobber systematisk med kvalitetskontroll primært gjennom internkontrollen og at de økonomiske kravene må jobbes systematisk med, uten at det går på bekostning av kvalitet. En av avdelingslederne er av den oppfatning at kvalitet må settes i sammenheng med få avvik og gode faglige beslutninger noe som igjen henger sammen med tid til å dokumentere i tilstrekkelig grad. For en annen avdelingsleder betyr kvalitet at man fremstår som raus, ivaretagende og forståelsesfulle, hvor alle møtes med samme grad av respekt, uavhengig av hva de har gjort eller ikke gjort.

I spørreundersøkelsen blant de ansatte registrerer vi at enkelte av de ansatte, i spørsmålet om man opplever å ha tilstrekkelig bemanning, peker på at man ser en endring omkring tjenestens fokus som kan ha bekostning på tjenestens kvalitet. Fra å ha ambisjoner knyttet til å være god på kvalitet opplever man nå å ha en leder hvor fokuset er økonomi. De ambisjoner man viser til var et politisk uttalt ønske om å bli landets beste barnevern og en følelse av at man virkelig skulle styrke kvaliteten i arbeidet.

Juridisk støtte er den siste anbefalingen knyttet til kompetanse og kvalitet. Det anbefales at man i større grad benytter den juridiske kompetansen i kommunen. I intervju med barnevernleder uttaler hun at det har vært gjort forsøk på å nyttiggjøre seg av kommunens juridiske miljø, men man har i liten grad erfart dette som en hensiktsmessig tilnærming til tjenestens behov for juridisk støtte. Dette begrunnes med to forhold hvor det for det første pekes på at barnevernssakene er krevende juridisk og at kommunens jurister i liten grad besitter denne spisskompetansen. For det andre så har man gjennom de fagsystemer man i dag besitter tilgang på jurister som oppleves som effektive og kompetente innen fagområdet. Det er også slik at man gjennom KUBA har tilgang på juridisk kompetanse som også kan brukes til opplæring internt, forvaltningskompetanse og lederutvikling.

Flere av avdelingslederne understøtter barnevernleders syn på dette. De opplever Visma veileder som et effektivt verktøy for å stille spørsmål og få juridisk veiledning innen eget fagområde. Det vises også til at ettersom man har kjøpt tilgang på fagsystemet Visma, er juridisk veiledning en del av dette systemet og således en hensiktsmessig løsning. Det blir pekt på at man også nytter ressurser med kompetanse internt og at barnevernleders bakgrunn her er nyttig, samtidig som dialog med Statsforvalteren i flere saker kan være hensiktsmessig

knyttet til juridiske problemstillinger. Det pekes fra flere avdelingsledere på at tjenesten har avtaler med advokater som i enkeltsaker representerer barnevernet og som har en kompetanse som er relevant å benytte seg av i et rådgivningsperspektiv.

5.6 REVISORS VURDERINGER

ØKONOMI / RESSURSER

Av anbefalingene fra innleid konsulent fremgår at faglederne bør få frigjort tid til å utøve faglig ledelse og oppfølging av faglig drift, noe som ble oppfattet som spesielt viktig i forbindelse med mange nyansatte i tjenesten. Barneverntjenesten i Arendal har gjennomgått en organisatorisk endring der faglederne har gått fra å ha 50%-stillinger i de enkelte avdelingene, til å bli avdelingsleder i 100%-stillinger. Av intervju med avdelingslederne vises det til en utelukkende positiv opplevelse rundt denne endringen, og i henhold til anbefaling fra innleid konsulent, har tjenesten etter revisjonens vurdering nå mer tid til å følge opp de ansatte på avdelingene, både i forbindelse med faglige forhold, men også når det gjelder forhold som omhandler personalsaker.

Videre kom det i evaluering fra innleid konsulent i 2016 frem at barneverntjenesten har behov for flere ressurser, med en anbefaling om oppbemanning av antall årsverk. Av forelagte tall vedrørende bemanning fremkommer det at en slik oppbemanning på mange måter er oppfylt. Saksbehandlerne i tjenesten har nå færre saker per saksbehandler enn de hadde i 2016. Det fremkommer videre av data fra KOSTRA at en stor del av disse sakene går til undersøkelsessaker som ikke resulterer i tiltak, og med det er å forvente å generere noe mindre kapasitet per saksbehandler enn i saker der det iverksettes tiltak. Barneverntjenesten i Arendal ligger imidlertid fortsatt betraktelig høyere enn landsgjennomsnittet på saker per saksbehandler, og av data fra KOSTRA fremkommer at andelen av utgifter som går saksbehandling/drift er lavere for barneverntjenesten i Arendal enn for sammenlignbare kommuner. Gjennom intervjuer og spørreundersøkelse skisseres det at tjenesten har en ramme på årsverk som ikke er å betrakte som større enn den må være. Som følge av at tjenesten fortsatt består av en høy andel nyansatte, ytres det bekymring fra ansatte i tjenesten vedrørende om man er godt nok rustet til å takle planlagt nedbemanning, som det i bystyre den 17.12.2020 ble fattet vedtak om. Med bakgrunn i forelagt dokumentasjon vurderer revisjonen at barneverntjenesten ikke anses å ha hatt en urimelig høy bemanning i utgangspunktet, der man ser et større innsparingspotensial for tjenesten på andre områder enn gjennom nedbemanning.

Når det gjelder økonomi ble det i evaluering fra innleid konsulent gitt en anbefaling om å styrke barneverntjenestens økonomiske rammebetingelser og sikre at budsjettet er realistisk. Av data fra KOSTRA fremkommer at tjenesten i henhold til anbefaling har hatt en betraktelig opprustning når det gjelder tjenestens økonomiske rammer, der 4,2 % av kommunens samlede budsjett går til barneverntjenesten i 2019, mot 3,0 % i 2015. Selv om en større andel av

Arendal kommunes budsjett går til barneverntjenesten nå enn før, har tjenesten som beskrevet over, en andel av utgifter som går saksbehandling/drift som er lavere enn for sammenlignbare kommuner. Med dette ligger at barneverntjenesten i Arendal bruker noe mer av sitt budsjett til de som yter tiltakene, slik som fosterhjem, tiltak i hjem og institusjon – både i egenregi og gjennom kjøp fra statlige og private aktører.

De høye utgiftene tjenesten har til tiltak kan forklares gjennom to forhold. For det første virker barneverntjenesten i Arendal å ha noen flere barn plassert av barneverntjenesten enn andre sammenlignbare kommuner. Som følge av at gjennomsnittsutgiftene ved tilfeller der barn er plassert av barnevernet er opp mot åtte ganger så høye som for tiltak til barn som ikke er plassert av barnevernet, vil selv små forskjeller på denne andelen generere store beløp for tjenesten. Barneverntjenesten ligger imidlertid gjennomsnittlig med andre sammenlignbare kommuner når det gjelder utgifter per barn som er plassert, noe revisjonen ser i sammenheng med at Arendal barneverntjeneste har rutiner som overholdes for denne typen utbetaling, i henhold til anbefalte utbetalingssatser fra Bufdir.

Det andre forholdet som peker seg ut for revisjonen som utgiftsgenererende for barneverntjenesten i Arendal, er de høye utgiftene tjenesten har til tiltak der barn ikke er plassert av barneverntjenesten. Det er i denne forbindelse iverksatt tiltak gjennom opprettelse av tiltaksteamet i 2020, med det formål å gjennomføre alle tiltak som leveres i hjemmet i egenregi. Som følge av den høye andelen av uspesifiserte utbetalinger til private aktører som fremgår av barneverntjenestens årsregnskap, er det vanskelig å gjøre noen vurdering omkring den faktiske effekten tiltaksteamet har hatt på kjøp av private tjenester. Det er imidlertid nærliggende for revisjonen å stille spørsmål om hvorvidt behovet for kjøp av private tjenester er redusert som følge av tiltaksteamet, eller om denne typen kjøp er forflyttet til andre typer tiltak levert av private leverandører. Barnevernleder påpeker i denne sammenheng at kjøpet barneverntjenesten har av private leverandører oppleves som tilfeldig, der dette ikke er gjenstand for konkurranseutsetting. Det fremgår videre at barnevernleder etterlyser mer økonomifaglig støtte fra administrasjonen, noe som etter revisjonens vurdering anses som hensiktsmessig i forbindelse med barneverntjenestens høye andel kjøp av tjenester.

ORGANISASJON OG LEDELSE

Organiseringen av barneverntjenesten har gjennomgått enkelte strukturelle endringer etter rapporten i 2016. Vår vurdering er at de endringer som er gjort har vært hensiktsmessige og på flere områder vært statushevende for barneverntjenesten ved at man har blitt organisert som egen enhet, og at leder således har fått mer nærhet til øverste administrative ledelse. Videre anses anbefalingen om å endre fagleder til avdelingsleder, etter vår vurdering, å ha vært vellykket da man i større grad har fått en organisering hvor kontrollspennet til barnevernleder i større grad handler om den helhetlige driften av tjenesten, samtidig som de ansatte har fått en organisatorisk nærhet til sin leder.

Når det gjelder ny organisering av avdelingene i tjenesten fra 1. januar 2021, er vår vurdering at dette fremstår som hensiktsmessig sett i lys av hensynet til barnet og hjemmet, det være seg biologiske foreldre og fosterforeldre. Dette begrunner vi med at ny organisering fra tjenestens ledere oppleves å gi en mer tilrettelagt saksbehandling med forsterking av elementer knyttet til brukermedvirkning. Det er ikke til å komme bort fra at organisasjonsmessige endringer kan virke inn negativt både når det kommer til arbeidsmiljø og den enkeltes opplevelse knyttet til egne arbeidsoppgaver. Det må i en slik sammenheng være nærliggende å forvente at det gjennomføres evaluering blant ansatte og ledere knyttet til opplevelser omkring effekter av endringene særskilt sett i lys av arbeidsbelastning, intern samhandling i tjenesten og interne arbeidsprosesser.

Basert på de tilbakemeldinger vi ser fra øverste administrative ledelse, barnevernleder og avdelingsledere er vår vurdering at det kan synes som at samarbeid, tillit og anerkjennelse har bedret seg siden 2016. Det er imidlertid enkelte forhold ved uttalelser fra avdelingsledere som svekker det helhetlige inntrykket av dette og handler i det vesentligste om deres opplevelser av det som kan synes som engasjement fra enkelte politikere som går utover ansattes og ledes integritet når det kommer til barnevernfaglige forhold. Det er fra vår side vanskelig å ta stilling til hva som er rett og galt i den enkelte sak, men det må legges til grunn at det er Statsforvalteren som håndterer saker hvor det foreligger uenighet mellom de involverte parter i enkeltsaker.

Basert på de funn som ble gjort i 2016 knyttet til den tilstand organisasjonskulturen var i, er det vanskelig å vurdere organisasjonskulturen noe annerledes enn at man i stor grad har lyktes med å få effekt fra de tiltak som er iverksatt. Det er imidlertid flere utfordringer ved å sikre kontinuitet i dette arbeidet. Dette begrunner vi først og fremst med at organisasjonen har hatt høy grad av turnover og at dette må tas hensyn til overfor nyansatte. Samtidig er det indikasjoner på at man nå, i mindre grad enn før, har fokus på det verdibaserte lederskap i tjenesten. Dette vurderer vi å være en risiko for at man i større grad kan falle tilbake til deler av de utfordringer man opplevde ved evalueringen i 2016.

Det er liten tvil om at man har jobbet systematisk med tiltak for å binde organisasjonen sammen og bygge opp et godt psykososialt arbeidsmiljø. Vår vurdering er at dette arbeidet langt på vei ble sikret å være i tråd med tjenestens overordnede formål, strategi, visjon og målsettinger. Dette bekreftes gjennom intervjuer og forelagt dokumentasjon, primært gjennom de tiltak tidligere leder øyensynlig iverksatte i etterkant av evalueringen i 2016. Av de resultater man kan se av spørreundersøkelsen synes det som man langt på vei har lyktes med dette arbeidet og organisering som selvstendig enhet skaper også ønsket forankring hos kommuneledelsen. Det er imidlertid indikasjoner på at man ikke i like stor grad ser dette arbeidet på lengre sikt og det er således en fare for at manglende opprettholdelse av fokus på verdier satt i sammenheng med felles organisasjonskultur kan øke risikoen for at man kan komme i en tilsvarende situasjon som man har sett tidligere. Vi vurderer det som positivt at man i en slik sammenheng har fokus på å implementere dette blant nyansatte, men ser det

allikevel som et mer gjennomgående og langsiktig arbeid.

Sett i lys av de tilbakemeldinger som kommer til uttrykk fra de ansatte gjennom spørreundersøkelsen er vår vurdering at flere faktorer underbygger et bilde av at man ikke har en stabilitet i tjenesten når det kommer til ansattes opplevelser av tjenesten som arbeidsplass. Det er imidlertid vår vurdering at dette først og fremst ikke handler om arbeidsmiljø, men i større grad arbeidsbelastning. Slik sett er vår vurdering at man har en skjør bemanningsstabilitet og at fokus på tiltak for at ansatte kan stå i jobben vil ha positive effekter fremfor de konsekvenser som kommer av at ansatte slutter.

INTERNE ARBEIDSPROSESSER, STYRING OG INTERNKONTROLL

Interne arbeidsprosesser synes å ha hatt et fokus knyttet til forbedringer, men først og fremst gjennom tilrettelegging av elektroniske systemer, maler, sjekklister og rutiner generelt. Vår vurdering er at man synes å ha fått på plass tilfredsstillende systemer for dette internt i avdelingene. Sett i lys av anbefalingen fra 2016 var det også et ønske om at man mellom avdelingene sikret rutiner for overganger i sakene. Det fremkommer i mindre grad gjennom intervjuer hvordan man har jobbet på dette området, men det er fra flere avdelingsledere og barnevernleder store forventninger til at dette vil bedres gjennom ny organisering fra 1. januar 2021.

Vår vurdering er at barneverntjenesten i tråd med anbefaling fra 2016 har etablert internkontroll. Det foreligger etter vår vurdering et potensial for at ansatte i større grad gjøres kjent med internkontrollen og at denne blir satt i sammenheng med de oppgaver man har uten at det klart fremgår for den ansatte at dette er internkontroll. At man setter internkontroll, avvik og forbedringsarbeidet i sammenheng vil etter vår vurdering gi barnevernet flere positive effekter. Slik sett ser vi at det er flere gode vurderinger fra ledelsen omkring forbedringsarbeidet med avvikskultur, sikre kjennskap til internkontroll blant nyansatte og etablering av årshjul som på en forpliktende måte systematiserer tjenestens oppgaver knyttet til internkontrollen. Mål for forbedringsarbeidet og egevaluering bør etter vår vurdering implementeres i tjenestens internkontroll. Videre er vår vurdering at tjenesten i større grad setter forhold omkring oppslag i journaler og journalføring generelt i et helhetlig internkontrollperspektiv. Arbeidet med internkontroll må ses i lys av nye krav til kommunens sektorovergrepene internkontroll som følger av kommunelovens § 25-1.

Vår vurdering omkring organiseringen av saksbehandlingen er at dette i størst mulig grad må følge et prinsipp om at saker utredes forsvarlig og har tilstrekkelig kvalitetssikring. Slik vi ser det så har man avdelingsvis funnet det man anser som hensiktsmessige tilnærminger til dette. Det er imidlertid et spørsmål om effektivitet og det kan vurderes om man fremfor å være to saksbehandlere for å sikre god kvalitet i større grad baserer seg på godkjenning av vedtak fra avdelingsleder. Det er imidlertid en rekke forhold som skal hensynstas i en slik vurdering og det bør være opp til tjenesten selv å optimalisere disse prosessene sett i lys av krav til kvalitet

og de foreliggende krav. At man kan sette organisering av saksbehandling i sammenheng med kvalitet og gode effekter av dette, fremstår etter vår vurdering som et godt eksempel på hvordan tjenesten selv evner å se dette i sammenheng. Det som imidlertid ikke må undervurderes er veiledning i vanskelige saker og at ansatte opplever å få tilstrekkelig støtte slik at man ikke blir stående alene i de avgjørende beslutningsprosessene. Dette setter vi i en særskilt sammenheng med at tjenesten har mange nyansatte og at hensyn til effektivisering må vurderes nøye opp mot kostnaden ved at man kan oppleve at ansatte slutter grunnet manglende veiledning og oppfølging. Vår vurdering er at tjenesten har etablerte arenaer som legger til rette for informasjonsformidling til ansatte, ansatte får møte ledelsen, mulighet for å drøfte saker på avdelingene og møte på ledelsesnivå.

SAMHANDLING OG BRUKERMEDVIRKNING

Når det gjelder samhandling har BTI etter vår vurdering i stor grad ivaretatt flere av de anbefalinger som er gitt knyttet til det å prioritere og sette i system hvilke arenaer man skal være tilstede på. En felles arena for håndtering av saker bidrar positivt ved at ansatte og ledere jevnlig treffes med en fast struktur lagt til grunn for samarbeid. Det kan være hensiktsmessig for tjenesten at man opprettholder samarbeidet med interne samarbeidende tjenester utover BTI og vår vurdering er at det er positivt at man har utpekte kontaktpersoner opp mot flere av disse. Det at man har faste kontaktpersoner vil etter vår vurdering være hensiktsmessig for å skape kontinuitet og kjente relasjoner mellom de interne instansene. Vår vurdering er at tjenesten bør ta til etterretning de tilbakemeldinger som er gitt fra interne samarbeidende tjenester når det kommer til tilgjengelighet og forhold knyttet til innsyn i saker basert på at det foreligger samtykke.

Når det gjelder de eksterne samarbeidende tjenestene kan det synes som om det foreligger et tilfredsstillende samarbeid, men det fremkommer ulike bekymring knyttet til rammene for samarbeidet hvor det blant annet pekes på forhold som kan oppleves utfordrende omkring tilgjengelighet og kontinuitet. Dette er forhold som etter vår vurdering bør tas til etterretning med hensyn til hvordan barneverntjenesten organiserer seg i møte med omgivelsene.

KOMPETANSE OG KVALITET

Sett i lys av de tilbakemeldinger de ansatte gav omkring egen opplevelse av kompetanse kan det fremstå som hensiktsmessig de vurderinger som er gjort med hensyn til organisering av saksbehandling med to saksbehandlere. Samtidig må man legge til grunn at tjenesten har en rekke nytilsatte. Vår vurdering er at man mellom avdelingene fremstår å ha organisert sin saksbehandling basert på gode vurderinger omkring hva som er hensiktsmessig basert på avdelingens oppgaver. Det fremstår som om en mer systematisk opplæring av ansatte har hatt tilpassede og effektive tiltak det seneste året. Basert på tilbakemeldinger og forelagt dokumentasjon vurderer vi at tjenesten har etablert et system for opplæring av nyansatte, men man skal ikke undervurdere behovet for oppfølging i årene etter ansettelse og ikke anse en

nyansatte som opplært før det oppleves trygghet i arbeidssituasjonen.

Tjenesten nytter i liten grad kommunen juridiske kompetanse når det kommer til barnevernfaglige problemstillinger. Det fremstår som at tjenesten har tilgang på tilstrekkelig juridisk støtte gjennom fagsystemer og KUBA og samarbeidende advokater. Vår vurdering er at man fra tjenestens side i større grad etablerer et fokus på samarbeid med kommunens juridiske miljø, fortrinnsvis for å sikre juridisk støtte på områder som ikke først og fremst handler om barnevernfaglige problemstillinger, men mer forvaltningsmessige aspekter.

Når det gjelder kvalitet er det ulike oppfatninger i tjenesten omkring dette og det er ikke noe klart svar omkring hva som skal være en forventning til dette i lys av de anbefalinger som er gitt i 2016. Det som imidlertid kan settes i sammenheng med kvalitet er evnen til å se forbedringer og dette er etter vår vurdering en svakhet knyttet til krav i internkontrollen hvor man tydeligvis ikke har etablert mål for forbedringsarbeidet. Ansatte er tydelige i sin tilbakemelding i spørreundersøkelsen at kvalitet henger tett sammen med ressurser til å utøve faget på en tilfredsstillende måte. Dette innebærer at man har både tilstrekkelig tid og ressurser til forsvarlig veiledning og vurdering i enkeltsaker. Vi merker oss at det fra flere ledere pekes på at man ser indikasjoner på en positiv kvalitetsmessig utvikling målt i færre klagesaker og færre tilsynssaker.

6. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 KONKLUSJON

Barneverntjenesten stod i 2016 overfor en rekke omfattende anbefalinger hvor det lå til grunn en forventning om at det ble etablert tiltak for å oppnå synlige effekter i forbedringsarbeidet knyttet til anbefalingene. Det er i varierende grad synlig hvilke konkrete tiltak som er iverksatt basert på den forelagte dokumentasjon, men basert på intervjuer og spørreundersøkelse blant ansatte gis det en rekke bekreftelser omkring hvorvidt forrige og nåværende barnevernleder har lyktes med å skape positive effekter på de områder hvor det er gitt anbefalinger. Det er viktig å presisere at det følger av evalueringsformen at man søker å finne svar som kan bekrefte om anbefalingene er fulgt opp med tiltak og i hvilken grad iverksatte tiltak har gitt effekt. Av dette følger at man vil ha fokus på forhold som forventes å ha hatt fokus hvor det i det vesentligste kan oppleves som positive effekter, mens forhold som ikke er omtalt i anbefalingene i mindre grad vil gis fokus eller være gjenstand for undersøkelse.

Samlet sett har man etter vår vurdering jobbet godt med tiltak knyttet til de gitte anbefalinger. Vi ser at anbefalingene i stor grad griper i hverandre og man må derfor lykkes på en rekke av områdene for å sikre en effektiv tjeneste hvor kvalitet og kompetanse, samt rammer for arbeidsmiljø, er viktige faktorer for at man skal lykkes både med hensyn til lover og regler,

men også og ikke minst, at ansatte har en arbeidsplass hvor man kan trives og gi sitt beste til barnets beste.

Når det gjelder økonomi og ressurser konkluderer revisjonen med at barneverntjenesten i tiden etter evalueringen i 2016 har fått tilført flere ressurser og styrket sine økonomiske rammebetingelser, i henhold til anbefaling fra innleid konsulent. Allikevel er det, etter revisjonens vurdering, fortsatt en bemanningssituasjon i tjenesten som ikke anses som høyere enn den bør være, og man ser i den forbindelse en risiko med nedjustering av årsverk. Det fremstår for revisjonen som at barneverntjenesten, sett i lys av andre sammenlignbare kommuner, har en høy andel av sine utgifter til tiltak hos barn i barneverntjenesten. Til tross for nylig opprettelse av tiltaksteamet, har tjenesten fortsatt høye utgifter til private leverandører. Etter revisjonens vurdering knytter det seg en risiko omkring dette, både i forbindelse med etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser og i forbindelse med kostnadseffektiv bruk av tjenestens midler.

På tross av at man i rapporten fra 2016 anbefalte å ikke gjøre store organisatoriske grep, er det siden den gang gjennomført organisatoriske endringer som har hatt til hensikt å skape større nærhet mellom øverste administrative ledelse og tjenesten, samt strukturere tjenesten med et mellomledernivå. De grep som er gjort omkring tjenestens organisering synes å ha hatt en positiv effekt og i helhet støtter opp omkring flere av anbefalingene. Den argumentasjon som legges til grunn for ny organisering fra 1. januar 2021 anses å være hensiktsmessig for innretningen av tjenesten, for å sikre tilfredsstillende interne arbeidsprosesser, intern samhandling, en jevnere arbeidsbelastning og ikke minst hensynet til brukermedvirkning. For de ansatte anses det som avgjørende at den organisatoriske endringen følges opp gjennom evaluering slik at man får konkrete opplevelser om man lykkes med de ønskede effekter.

Basert på de tilbakemeldinger vi ser fra øverste administrative ledelse, ledere og ansatte kan det synes som at samarbeid, tillit og anerkjennelse har bedret seg siden 2016. Dette er imidlertid forhold som man både fra politikere og administrasjon må være oppmerksom omkring, og det er viktigheten av at opplevelse av tillit fra ansatte og ledere i tjenesten handler om god dialog som et verktøy for å unngå forhold som kan føre til tillitsbrudd. Når det gjelder organisasjonskultur og arbeidsmiljø ser vi at det er gode synlige effekter av det arbeidet som er blitt gjort på disse områdene. Det er helt avgjørende at man sikrer kontinuitet i dette arbeidet og basert på de tilbakemeldinger som er gitt fra ledere og ansatte har de iverksatte tiltak gitt synlige effekter. Dette forsterkes av at man gjennom undersøkelser knyttet direkte til bekymringer omkring sykefravær ultimo 2020 gjennomførte kartlegging og undersøkelser som konkluderte at man hadde et arbeidsmiljø i tråd med foreliggende krav i arbeidsmiljøloven. Det er etter vår vurdering helt avgjørende at tjenesten opprettholder et fokus på å sikre et godt arbeidsmiljø og ser dette i sammenheng med faktorer som arbeidsbelastning, samhandling, tillit, anerkjennelse og verdibasert ledelse. Et helhetlig perspektiv på disse forholdene vil kunne gi effekter i form av stabile bemanningsforhold,

trivsel og kontinuitet. Det er indikasjoner på at man nå, i mindre grad enn før, har fokus på det verdibaserte lederskap i tjenesten. Dette vurderer vi å være en risiko for at man i større grad kan falle tilbake til deler av de utfordringer man opplevde ved evalueringen i 2016. Vår vurdering er at dette er forhold som må ses på i et langsiktig perspektiv, noe som også underbygges av at man opplever høy grad av turnover blant ansatte.

Basert på forelagt dokumentasjon og intervjuer med ledere kan man konkludere med at barneverntjenesten har etablert internkontroll i tråd med anbefalingen som ble gitt i 2016. Isolert sett har tjenesten en dokumentasjon som i det vesentligste ivaretar de krav som fremgikk av gjeldende forskrift. Det er imidlertid enkelte forhold vi opplever som svekkende for det helhetlige arbeidet med internkontroll. Dette begrunnes først og fremst med at kjennskapen til internkontrollen blant de ansatte, som for øvrig var et krav i forskriften, i mindre grad fremstår som tilfredsstillende. Dette satt i sammenheng med dokumentasjonens manglende mål for kvalitetsarbeidet og de svakheter som kommer til uttrykk knyttet til arbeidet med rapportering av avvik, gjør at vi opplever at det foreligger en risiko på dette området. Dette er elementer vi mener tjenesten bør fokusere på i det videre arbeidet samtidig som man kobler tjenestens eksisterende internkontroll med de nye kravene i kommunelovens § 25-1, noe som samlet sett antas å kunne ha en positiv effekt knyttet til kvalitetsarbeidet ved tjenesten. Vi merker oss at det fra flere ledere pekes på at man ser indikasjoner på en positiv kvalitetsmessig utvikling målt i færre klagesaker og færre tilsynssaker.

De tiltak som er gjort knyttet til opplæring av nyansatte har etter vår vurdering vært vellykket sett i lys av de tilbakemeldinger som er gitt omkring ansattes opplevelse av dette. Opplæring står helt sentralt for at tjenesten skal lykkes med å sikre kontinuitet av kompetanse som gir ønsket kvalitet i saksbehandlingen. Og her er vi kanskje i kjernen på det vi ser som den største risikoen for barnevernet og det handler om at man må etablere tilstrekkelige tiltak for å sikre at ansatte gjøres i stand til, og gis tilstrekkelig oppfølging og støtte for å kunne stå i jobben. Her ser vi at tjenesten har etablert systemer for oppfølging av nyansatte som i stor grad kan bidra til å lykkes med dette arbeidet. Det er imidlertid viktig at man setter dette i lys av tilstrekkelig veiledning og tilpasset arbeidsmengde slik at de ansatte får en hverdag hvor man opplever at man gis nødvendig støtte og ikke må stå alene i vanskelige situasjoner hvor beslutningene er av en svært inngripende karakter både for barn så vel som foreldre. I en slik situasjon vil trygghet og oppfølging for ansatte, med nøye vurdering av organisering av saksbehandlingen, kunne bidra til at man sikrer større kontinuitet som ses på som en avgjørende faktor med hensyn til kvalitet, men også økonomi, arbeidsmiljø og ikke minst det å flytte kapasitet fra opplæring til saksbehandling hvis man kommer i en situasjon hvor man ser at færre ansatte slutter.

Vi ser ikke noen umiddelbar risiko ved at tjenesten har prioritert å nytte juridisk støtte fra andre aktører enn kommunens eget juridiske miljø, utover de kostnader dette medfører. Det er imidlertid etter vår vurdering en ytterligere dimensjon ved å være koblet til dette miljøet

utover kun barnevernfaglige spørsmål og det handler om at man kan gis verdifull støtte knyttet til forvaltningsmessige aspekter. Vi registrerer at barnevernleder peker på at dette i enkelte tilfeller gjøres, men det oppleves noe tilfeldig.

Når det gjelder samhandling har BTI etter vår vurdering i stor grad ivaretatt flere av de anbefalinger som er gitt knyttet til det å prioritere og sette i system hvilke arenaer man skal være tilstede på da dette er en arena som samler en rekke instanser internt i kommune. På tross av at man har BTI som en etablert arena er det vår vurdering at dette ikke må anses som tilstrekkelig. Det er i de tilbakemeldinger som er gitt fra samarbeidende instanser i kommunen signaler på et det ligger et potensiale for bedre samhandling, men det er positivt at man prøver å etablere faste kontaktpersoner i tjenesten opp mot samarbeidende instanser. Vi ser positivt på at tjenesten fremstår som oppsøkende for ulike arenaer som skoler og barnehager, men har forståelse for at dette nøye må vurderes opp mot kapasitet prioritert mot saksbehandling. Når det gjelder de eksterne samarbeidende tjenestene kan det synes som om det foreligger et tilfredsstillende samarbeid, men det fremkommer ulike bekymring knyttet til rammene for samarbeidet hvor det blant annet pekes på forhold som kan oppleves utfordrende omkring tilgjengelighet og kontinuitet. Dette er forhold som etter vår vurdering bør tas til etterretning med hensyn til hvordan barneverntjenesten organiserer seg i møte med omgivelsene.

Ser man de ulike anbefalingene opp mot hverandre fremstår barneverntjenesten i dag å være i en annen situasjon enn hva som var tilfelle ved undersøkelsestidspunktet i 2016. Dette kan i stor grad tillegges forrige barnevernleders arbeid med å sikre, fortrinnsvis et godt arbeidsmiljø og et sett med verdier som danner rammer tjenestens ansatte skal jobbe etter. Nåværende barnevernleder, som hun selv peker på i intervjuer, kommet til en organisasjon hvor det er dannet et godt fundament for å jobbe videre med de ulike anbefalingene. Det ligger i rammene for tjenesten at man i større grad skal gi et fokus på økonomi og sikre tilfredsstillende styring. Dette er faktorer som øyensynlig skaper noe usikkerhet hos både ansatte og til dels avdelingsledere. Det blir pekt på at man ikke må miste fokus på det verdibaserte arbeidet og vår vurdering er at organisasjonen i liten grad vil tåle større belastninger som igjen kan gi konsekvenser knyttet til både sykefravær og trivsel. Dette begrunner vi med de tilbakemeldinger ansatte har gitt omkring arbeidsbelastning kombinert med et høyt antall ansatte som vurderer å slutte i tjenesten.

Vi ser at det på flere områder kan foreligge risikoer som knytter seg til omkring hvorvidt man opprettholder tiltak og fokus på en rekke av anbefalingene gitt i 2016. De ulike anbefalingene er gjensidig avhengig av hverandre når det kommer til å nå målet om en velfungerende barneverntjeneste. Ledere og ansatte har et viktig samfunnsoppdrag og må gis anerkjennelse for denne jobben, samtidig er det vår generelle oppfatning at hvis ledere og ansatte skal gis et tilstrekkelig godt grunnlag for å sikre barnets beste må man ha et arbeidsmiljø og rammer for tjenesten som sikrer at ledere og ansatte har det bra. Slik sett er vår anbefaling at

barneverntjenesten opprettholder det gode arbeidet og de tiltakene som er gjort på en rekke deler av tjenesten med fokus på å implantere våre anbefalinger i dette arbeidet.

6.2 ANBEFALINGER

- Vi anbefaler at tjenesten sikrer en tilfredsstillende kostnadsoversikt over tiltak til barn som ikke er plassert av barnevernet, herunder både tiltak i egenregi og kjøp gjennom private leverandører, og basert på dette gjør en vurdering av muligheten for å levere tiltakene på en mer kostnadseffektiv måte. Revisjonen anbefaler at barnevernet gis tilstrekkelig økonomifaglig støtte i dette i arbeidet
- Vi anbefaler at tjenesten, knyttet til ny organisering fra 1. januar 2021, gjennom evalueringer i samarbeid med de ansatte, vurderer om endringene gir de ønskede effekter
- Vi anbefaler at tjenesten i større grad setter avviksrapportering i sammenheng med det helhetlige forbedringsarbeidet og at man samtidig etablerer mål for dette arbeidet
- Vi anbefaler at tjenesten etablerer risikovurderinger knyttet til forhold omkring arbeidsmiljø, saksbehandling og arbeidsbelastning med tiltak hvor man kan vurdere effekter omkring kontinuitet og kompetanse
- Vi anbefaler at man i det videre arbeidet med internkontroll setter den eksisterende dokumentasjon i sammenheng med nye lovkrav til internkontroll

6.3 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Ny barnevernleder begynte i stillingen 10.2.2020. En ny leder trenger noe tid på å bli kjent med en ny enhet og starte endringsarbeid. Etter vel en måned som ny leder kom koronasituasjonen, som vanskeliggjorde fellessamlinger og arbeidsmiljøtiltak. Rådmannen har tro på at den gode utviklingen i barneverntjenesten vil fortsette med henne som leder for enheten/tjenesten.

En organisasjonsendring i tjenesten er på plass fra 1.2.2021. Målet er en mer effektiv og bedre tjeneste. Ansatte får større spenn i oppgaver og skal jobbe mer enhetlig. Rådmannen har tro på at denne organisasjonsendringen er nødvendig og riktig.

Det framgår av rapporten at andel innbyggere med tiltak i aldersgruppen 0-17 år er omtrent som landet, men når det gjelder andel barn med undersøkelse i samme aldersgruppe, ligger Arendal høyt. Barnevernleder har spilt dette inn til styringsgruppe BTI. Dette skal ses på i styringsgruppemøte 5.2.2021. Det er viktig i et BTI-perspektiv at saker løses på riktig nivå – i

riktige tjenester. Forventningen er at BTI – arbeidet skal gi seg utslag i at færre saker kommer til barnevernet i tiden som kommer.

Det står i rapporten at barnevernleder har etterspurt bistand fra rådmannens stab til innkjøp, men opplever å ha fått lite støtte. Det opprettes i 2021 et innkjøpskontor innenfor stab økonomi med 3 årsverk som skal forbedre servicen til enhetene vesentlig. En ny medarbeider er allerede på plass, og barneverntjenesten kan forvente bedre innkjøpsbistand i tiden framover.

Barnevernleder registrerer at enkelte ansatte mener hun har stort økonomifokus. Det har vært nødvendig å ta tak i noen økonomiske forhold i tjenesten, men barnevernleder ønsker og mener at hun også har et stort fokus på både arbeidsmiljø, fag og kvalitetsutvikling av barnevernfeltet.

Avslutningsvis vil rådmannen understreke at den gjennomførte forvaltningsrevisjon er et godt bidrag i kommunens kontinuerlige forbedringsarbeid.

LITTERATURLISTE

Lover og forskrifter:

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

LOV-2020-06-19-89 Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

Offentlige dokumenter:

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

Annen dokumentasjon

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). *Hjelpetiltak i hjemmet.*

https://bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Hjelpetiltak_i_hjemmet/

Gabrielsen, H. (2016). *Ekstern evaluering av barneverntjenesten i Arendal kommune.* PwC.

KS. *Veiledende satser for fosterhjem og besøkshjem (2020)*

<https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/veiledende-satser-for-fosterhjem-og-besokshjem-2020/>

Regjeringen. *Betalingsordninger i barnevernet.*

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/betalingsordninger-i-barnevernet/id108601/>

Regjeringen. *Satser for kommunal egenbetaling for barnevernstiltak – 2020*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnevern/dd/id2688102/>

Regjeringen. *Satser for kommunal egenbetaling i barnevernstiltak 2016.*

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-i-barnevernstiltak-2015---oversikt/id2506406/>

VEDLEGG 1

Oversikt over respondenter

Gjennomførte intervjuer (fysisk):

Barnevernleder

Avdelingsleder barnevernvakten

Avdelingsleder fosterhjem

Avdelingsleder tiltak ung

Avdelingsleder tiltak barn

Avdelingsleder undersøkelse

Merkantilt ansatt økonomi

Økonomirådgiver rådmannens stab

Gjennomførte intervjuer/forespørsler (per e-post):

Rådmannen i Arendal

Tillitsvalgte i barneverntjenesten (3), en tillitsvalgt besvarte vår henvendelse

Agder Arbeidsmiljø IKS

Politiet, kontaktperson til barnevernet – ikke besvart henvendelsen

Abup – ikke besvart henvendelsen

Bufetat

Familietjenesten

Helsestasjon

NAV

Skole

Statsforvalteren