

Follo distriktsrevisjon

Forvaltningsrevisjonsrapport

Barnevernets rammevilkår

Ås kommune

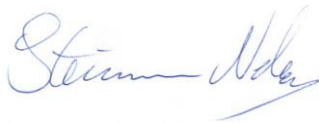
Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Ås kommune etter Kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

I denne undersøkelsen har Follo distriktsrevisjon vurdert barneverntjenesten, med fokus på rammevilkår. Prosjektet er gjennomført i perioden juni til september 2009. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson og øvrige ansatte i Ås kommune som har bistått revisjonen i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen.

Prosjektet er gjennomført av ass. revisjonssjef Hilde K. Jakobsen, rådgiver Even Tvetter og fagansvarlig Bjørn Tore Nedregård.



Steinar Neby
Revisjonssjef



Bjørn Tore Nedregård
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	7
2	INNLEDNING	9
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	9
3	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	9
3.1	FORMÅL	9
3.2	PROBLEMSTILLINGER	9
3.3	AVGRENSNINGER OG PRESISERINGER	10
4	METODISK GJENNOMFØRING	11
4.1	DATAENES RELIABILITET OG VALIDITET.....	11
5	BARNEVERNETS RAMMEBETINGELSER	12
5.1	DEMOGRAFISK UTVIKLING	12
5.1.1	<i>Befolkningens størrelse</i>	12
5.1.2	<i>Befolkningssammensetning</i>	12
5.1.3	<i>Levekår</i>	14
5.2	TILGJENGELIGE RESSURSER.....	14
5.2.1	<i>Personalressurser</i>	14
5.3	VURDERING.....	15
5.4	KONKLUSJON	16
6	DRIFT I HENHOLD TIL GJELDENE REGELVERK.....	17
6.1	IMPLEMENTERING AV INTERNKONTROLL.....	17
6.1.1	<i>Revisjonskriterier</i>	17
6.1.2	<i>Faktabeskrivelse</i>	18
6.1.3	<i>Vurdering</i>	22
6.2	KOMPETANSE	24
6.2.1	<i>Revisjonskriterier</i>	24
6.2.2	<i>Faktabeskrivelse</i>	25
6.2.3	<i>Vurdering</i>	26
6.3	ETTERLEVELSE AV SAKSBEHANDLINGSFRISTER	27
6.3.1	<i>Revisjonskriterier</i>	27
6.3.2	<i>Faktabeskrivelse</i>	28
6.3.3	<i>Vurderinger</i>	31
6.4	ØKONOMISK STYRING	32
6.4.1	<i>Revisjonskriterier</i>	32
6.4.2	<i>Faktabeskrivelse</i>	36
6.4.3	<i>Vurdering</i>	45
6.5	KONKLUSJON	47
6.5.1	<i>Internkontroll og kompetanse</i>	47
6.5.2	<i>Saksbehandlingsfrister</i>	48
6.5.3	<i>Økonomisk styring</i>	48
7	ORGANISERING OG LEDELSE	50
7.1	FORDELING AV ANSVAR OG MYNDIGHET	50
7.1.1	<i>Revisjonskriterier</i>	50
7.1.2	<i>Faktabeskrivelse</i>	52

7.1.3	Vurdering	56
7.2	UTØVELSE AV LEDELSE	57
7.2.1	Revisjonskriterier	57
7.2.2	Faktabeskrivelse.....	58
7.2.3	Vurdering	62
7.3	KONKLUSJON	62
7.3.1	Fordeling av ansvar og myndighet.....	62
7.3.2	Utøvelse av ledelse.....	62
8	ANBEFALINGER.....	64
9	RÅDMANNENS UTTALELSE.....	65
10	REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE.....	69
11	LITTERATURLISTE.....	70
	VEDLEGG 1 -TABELLER.....	72
	VEDLEGG 2 - FORSKRIFT OM INTERNKONTROLL.....	73
	VEDLEGG 3 - ORGANISERING.....	75

1 Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om barnevernets rammevilkår, er gjennomført etter vedtak i Kommunestyret i Ås kommune, ref sak 22/09.

Følgende problemstillinger er belyst:

Rammebetingelser

Den demografiske utviklingen i Ås kommune avviker ikke vesentlig fra de andre kommunene i Follo. Det ventes en fortsatt tilvekst av barn og unge i kommunen. Barneverntjenesten i Ås har personalressurser som relativt sett ligger litt under Enebakk, men er på nivå med regionen for øvrig.

Internkontroll og kompetanse

Ås kommune har et internkontrollsystem som dekker alle de hovedområdene som forskriften om internkontroll krever. Etter revisjonens vurdering er forskriftens krav imøtekommet på følgende områder:

- Systematisk overvåking av internkontrollsystemet.
- Dokumentasjon av internkontrollsystemet på intranettet.
- Tilgang til aktuelt regelverk.
- Kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om tjenestens internkontrollsystem.
- Medvirkning fra arbeidstakerne og oppdragstakerne slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.

Følgende områder i internkontrollen kan etter revisjonens mening forbedres:

- Beskrivelse av organisering, hovedoppaver og mål, samt ansvars- og myndighetsforhold
- Gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten
- Oversikt over områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav
- Tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen.

Saksbehandlingsfrister

Barneverntjenesten overholder i stor grad fristen på 1 uke for behandling av bekymringsmeldinger.

Barneverntjenesten har siden 1. januar 2007 rapportert om 4 fristoversittelser i undersøkelsessaker. Ved gjennomgang av 14 enkeltsaker, er det avdekket ytterligere 6 saker som ikke er rapportert. Barneverntjenestens rapportering til Fylkesmannen har derfor ikke vært korrekt.

Det er også registrert mangler ved dokumentasjonen i flere enkeltsaker.

Barneverntjenestens rutiner for utferdigelse av enkeltvedtak vurderes som tilfredsstillende.

Økonomisk styring

Barneverntjenesten i Ås har netto driftsutgifter pr. barn i barnevernet som ligger over gjennomsnittet for øvrige Follo-kommuner, men samtidig lavere netto driftsutgifter pr. innbygger, 0-17 år.

Etter revisjonens oppfatning har Ås kommune i hovedsak etablert tilfredsstillende rutiner for en god økonomistyring innen barneverntjenesten.

Vi har likevel registrert enkelte områder hvor vi mener at rutinene kan bli enda bedre. Dette gjelder:

- Barneverntjenesten har ikke etablert faktureringsrutiner knyttet til refusjoner fra foreldre i de sakene hvor foreldre skal betale direkte til kommunen.
- Barneverntjenesten har ikke utarbeidet sjekkliste i forbindelse med inngåelse av avtaler med barnevernsinstitusjoner via BUFETAT.
- I forbindelse med tertialrapporteringene foretas det ikke periodisering av inntekter og kostnader.

Organisering og ledelse

Delegasjonsreglementet, stillingsbeskrivelsene og fullmaktoversiktene er ikke oppdaterte ift den omorganiseringen som ble gjort i 2008, hvor barneverntjenesten ble organisert som en del av NAV Ås. For øvrig mener revisjonen at fordeling av ansvar og myndighet innen barneverntjenesten er i tråd med Ås kommunes vedtatte reglementer og prinsipper.

Revisjonen er også av den oppfatning at ledelse utøves i tråd med kommunens vedtatte prinsipper.

Revisjonen gir til slutt i denne rapporten noen anbefalinger til kommunen, på bakgrunn av undersøkelsens funn og konklusjoner.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget vedtok i sak 08/09 "Barnevernets rammevilkår" som tema for et forvaltningsrevisjonsprosjekt i 2009. Oppdraget ble konkurranseutsatt, og kontrollutvalget innstilte i sak 13/09 Follo distriktsrevisjon som oppdragstaker for prosjektet. Saken ble deretter behandlet i kommunestyret, som i sak 22/09 vedtok å gi Follo distriktsrevisjon oppdraget med å gjennomføre prosjektet.

Oppdraget er spesifisert med problemstillinger med underpunkter som prosjektet skal fokusere på. Etter initiativ fra kontrollutvalgets sekretariat(FIKS), ble det foretatt en endring av et av underpunktene til problemstilling nr 2. Opprinnelig inngikk det under denne problemstillingen også en vurdering av barneverntjenestens samarbeid med andre tjenesteytere. Dette punktet ble strøket og erstattet med et underpunkt som fokuserer på saksbehandlingsfrister.

3 Formål og problemstillinger

3.1 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke og vurdere om barneverntjenesten i Ås har rimelige rammevilkår for å utøve de oppgaver det er pålagt etter lovverket. Prosjektet tar for seg både ytre og indre forutsetninger, og undersøker disse i forhold til andre kommuner, regelverket og kommunens vedtatte retningslinjer.

3.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er belyst:

1. Hvordan er barnevernets rammebetingelser, sammenliknet med andre kommuner?
 - Hvordan er den demografiske utviklingen i Ås, sammenliknet med andre kommuner?
 - Hvordan er barnevernets tilgjengelige ressurser, sammenliknet med andre kommuner?
2. Drives barneverntjenesten i henhold til gjeldende regelverk?
 - Har kommunen implementert et system for internkontroll i henhold til forskrift?
 - I hvilken grad etterleves barneverntjenestens saksbehandlingsfrister knyttet til bekymringsmeldinger, med videre oppfølging, i tråd med regelverket?
 - Ivaretar kommunen barnevernlovens krav til kompetanse?
 - Er den økonomiske styringen av barnevernet i henhold til regelverk?
3. Har kommunen hensiktsmessig organisering og ledelse av barnevernet?

- Er fordeling av ansvar og myndighet i tråd med kommunens vedtatte reglement og prinsipper?
- Utøves ledelse på ulike nivåer i tråd med kommunens vedtatte prinsipper?

3.3 Avgrensninger og presiseringer

Som en del av problemstilling nr 2, er revisjonen bedt om å se på i hvilken grad barneverntjenesten etterlever saksbehandlingsfrister knyttet til bekymringsmeldinger, med videre oppfølging, i tråd med regelverket. Revisjonen har tolket dette til å være tidsbruk på meldinger og undersøkelser de siste to år.¹

¹ Ref melding FDR-FIKS 19 mai 09/Prosjektplan, Vedlegg 1 – Analyseskjema

4 Metodisk gjennomføring

Problemstillingene i prosjektet er i all hovedsak belyst gjennom statistikkanalyse, dokumentanalyse, intervju med ledelse og ansatte i Ås kommune og NAV/barneverntjenesten, samt gjennomgang av saksmapper.

Revisjonen har i gjennomgang av saksmapper og statistikk hatt fokus på årene 2007, 2008 og 2009 for å sikre relevans ift dagens praksis. Enkeltsaker er vurdert ut fra et utplukk av 14 mapper behandlet i 2008 og 2009.

4.1 Dataenes reliabilitet og validitet

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av reliabilitet og validitet.

Begrepet **reliabilitet** beskriver analysens pålitelighet. I dette ligger at pålitelighet setter krav til nøyaktig datainnsamling og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Begrepet **validitet** beskriver analysens gyldighet, det vil si hvor godt det gitte materialet belyser problemstillingen i en undersøkelse.

I denne undersøkelsen er ledelse og ansatte i kommunen og ved barneverntjenesten intervjuobjektene. Det er utarbeidet en intervjuguide hvor spørsmålene i guiden følger av problemstillingene som ligger til grunn for undersøkelsen. Slik operasjonalisering av problemstillingene styrker validiteten ved at man måler det man ønsker å måle.

Intervjusituasjonen gjør det også mulig å kunne oppklare misforståelser og stille oppfølgings spørsmål, hvilket også bidrar til styrket reliabilitet.

Det styrker også reliabiliteten at intervjuobjektene selv har verifisert de opplysningene de har gitt i intervjuet.

5 Barnevernets rammebetingelser

5.1 Demografisk utvikling

Hvordan er den demografiske utviklingen i Ås, sammenlignet med andre kommuner?

For å belyse problemstillingen, er det tatt utgangspunkt i faktorene befolkningens størrelse, sammensetning og levekår pr 31.12.08. Datagrunnlaget er hentet fra SSB/KOSTRA. Det vises også til tabeller i vedlegg 1 for ytterligere underbygging av dataene.

5.1.1 Befolkningens størrelse

	2004	2005	2006	2007	2008
Folkemengde i alt	14 472	14 530	14 873	15 324	15 863
Årlig økning		58	343	451	539

Oversikten viser en økning i folkemengden på ca 1 400 i perioden. Veksten økte markant fra 2005 til 2006, og den årlige tilveksten har vist en økende tendens for hvert år. Fra 2007 til 2008 var økningen på over 500 innbyggere (3,4 %). Andre forhold:

- Antall fødte i perioden varierer fra 158 i 2005 til 208 i 2006.
- Innflytningen til kommunen har økt jevnt hvert år fra 2004 med 1186 personer til 1600 personer i 2008.
- Andelen av barn i alder 0-5 år har vært relativt stabil med i overkant av 8 % av de totale innbyggerne.
- Aldersgruppen 6-15 år har i perioden hatt en synkende tendens og var i 2008 på litt i overkant av 14 %.
- Aldersgruppene 16-18 år har hatt en jevn økning i perioden og utgjorde i 2008 om lag 4,5 % av den totale befolkningen.
- Andelen av befolkningen mellom 19-24 år, har økt fra 6,27 % til 7,5 % i perioden.

5.1.2 Befolknings sammensetning

	Innbyggere i kommunen	Innbyggere i alder 0-17 år	Andel barn og unge 0-17 år
Ås	15 863	4 017	25,3 %
Nesodden	17 129	4 418	25,7 %
Vestby	14 095	3 598	25,5 %
Frogn	14 435	3 561	24,6 %
Ski	27 699	7 088	25,5 %
Oppegård	24 612	6 153	25,0 %
Enebakk	10 153	2 637	25,9 %
Akershus			24,9 %
Landet			23,0 %

Det er bosatt i alt i overkant av 4000 innbyggere under 18 år i Ås kommune. Dette utgjør 25,3 % av den totale innbyggermassen. Sammenlignet med andre Follo kommuner er andelen

relativ lik kommunene i mellom. Enebakk er den kommunen som har den høyeste andelen med 25,9 % mens Frogn har lavest andel med 24,6 %.

Andelen av barn og unge under 18 år, fordeler seg på alderstrinn som følger: 0-5 år 32,2 %, 6-12 år 38,1 % 13-15 år 17,6 % og 16-17 år 12 %. Fordelingen av barn og unge i Ås kommune skiller seg ikke nevneverdig ut fra fordelingen blant de andre kommunene.

I Ås kommune var det i 2008 totalt bosatt 395 barn med innvandrerbakgrunn. Dette utgjorde 10,5 % av andelen barn og unge under 17 år og er en liten økning i forhold til året før. Andelen innvandrerbarn 0-5 år utgjorde i 2008 12,4 % av innbyggerne i denne aldersgruppen, som var en liten nedgang året før. Det har vært en økning av innvandrerbarn i alder 0-16 år fra 2004 til 2008 på 82 barn.

Befolkningsfremskriving, Ås kommune

Årstall	2008	2015	2020	2030
Folkemengde	15 324	17 499	18 999	21 937
Antall 0-16 år	3 483	3 838	4 276	4 908
Forventet økning 0-16 år		355	438	632
Prosentandel 0-16 år	22,7	21,9	22,5	22,4

I SSB's befolkningsfremskriving frem til 2030, er folketallet i Ås forventet å øke fra vel 15000 i 2008 til ca 22000 i 2030. Andelen i gruppen 0-16 år er forventet å øke med ca 350 frem til 2015. Prosentandelen i gruppen 0-16 år, er forventet å holde seg rimelig stabil i perioden.

Innvandrere sammenlignet med andre kommuner:

	Ås	Nesodden	Vestby	Frogn	Ski	Oppegård	Enebakk
Innvandrerbefolkning 0-5 år	161	75	112	75	257	141	58
Prosentandel innvandrere 0-5 år	12,4 %	5,8 %	9,2 %	7,1 %	11,3 %	7,5 %	6,6 %
Innvandrerbefolkning 0-16 år	395	230	281	183	660	437	175
Prosentandel innvandrerbefolkning 0-16 år	10,5 %	5,5 %	8,16 %	5,5 %	9,8 %	7,5 %	7 %

Sammenlignet med andre kommuner i Follo, har Ås kommune den høyeste andelen av innvandrerbarn. I forhold til Nesodden og Frogn er andelen markant høyere.

5.1.3 Levekår

Tabell 6 Levekårsindeks fra SSB² 2008

	Samleindeks	Sosialhjelp	Dødelighet	Uføretrygd	Attførings- penger	Arbeidsledige	Overgangs- stønad	Lav utdanning
Ås	3,7	2	3	2	6	6	3	5
Nesodden	5,5	5	4	2	10	7	5	2
Vestby	3,8	3	5	2	6	5	2	6
Frogn	4,3	3	5	2	4	5	7	3
Ski	3,8	4	3	3	4	6	8	5
Oppegård	2,7	2	3	2	3	4	2	4
Enebakk	5,0	3	6	3	8	5	5	10

Tabellen over viser at Ås kommune samlet kommer dårligere ut på SSB's levekårsindeks enn Oppegård, men bedre enn de andre kommunene i Follo.

5.2 Tilgjengelige ressurser

Hvordan er barnevernets tilgjengelige ressurser, sammenlignet med andre kommuner?

Med ressurser forstås både økonomiske ressurser og personalressurser. Økonomi er behandlet i kapitlet om økonomisk styring.

5.2.1 Personalressurser

Årsverk pr 1000 innbygger i alderen 0-17 år i barnevernet.

Ås	Nesodden	Vestby	Frogn	Ski	Oppegård	Enebakk
2,2	1,6	2,6	2,2	2,8	2,1	3,3

Av tabellen over ser vi at Ås kommune har ansatt 2,2 årsverk i barnevernet pr 1000 innbyggere under 18 år. Dette er på nivå med Oppegård og Frogn. Enebakk har den høyeste andelen årsverk med 3,3 årsverk pr 1000 innbyggere under 18 år. Nesodden er den kommunen som har den klart laveste bemanningen.

² Tallene viser hvilken verdi kommunen får sammenlignet med resten av landet. Verdien 1 tilsier at kommunen er blant de 10 % beste kommunene i landet, mens verdi 10 vil si at den er blant de 10 % dårligste.

Årsverk med fagutdanning pr 1000 innbyggere i alderen 0-17 år.

Ås	Nesodden	Vestby	Frogn	Ski	Oppegård	Enebakk	Gj.snitt Akershus	Gj.snitt KG 07
2,0	1,6	2,2	2,0	2,4	2,0	3,0	2,3	2,0

Når man ser på årsverk med fagutdanning er bildet relativt likt. Ås har 2 stillinger pr 1000 innbyggere under 18 år mens Enebakk som har den høyeste bemanningen, har 3,0 årsverk. Sett i forhold til gjennomsnittet for Akershus, ligger Ås noe under dette. Gjennomsnittet for kommunegruppe 7, er imidlertid like mange årsverk med fagutdanning som i Ås kommune.

Utdanningsoversikt

	I alt	Sosionomer	Barneverns- pedagoger	Annen Høgskole	Kontor/ Merkantil	Annen/ Ufaglærte	Ledige stillinger
Ås	8,6	1,8	6	0	0,8	0	0
Nesodden	7,3	3	4	0	0,3	0	0
Vestby	9	2	4	2	1	0	0
Frogn	7,8	0	7	0	0,8	0	2
Ski	19,9	10,4	5,5	1	3	0	3,3
Oppegård	13	5	6	1	1	0	0
Enebakk	8,8	1	6	1	0	0,8	0

(Data for Ås er pr august 09. For de andre kommunene er det brukt data pr 31.12.08)

Av tabellen over fremkommer at barnevernspedagoger utgjør en relativt høy andel av de ansatte i barnevernet i Ås kommune. De andre kommunene med unntak av Frogn, har en større andel av blandet fagutdanning. I Ski kommune var over halvparten av de ansatte sosionomer.

5.3 Vurdering

Befolkningsstatistikken viser at Ås kommune har hatt en jevn økning av innbyggere de siste 3 årene. Andelen av barn og unge har i perioden vært relativt stabil. Statistikken viser videre at Ås kommune har en relativt lik befolkningssammensetning og utvikling som de andre kommunene. Når det gjelder innvandrerbarn, har Ås kommune den høyeste andelen i Follo. SSB forventer at økningen i innbyggertallet fortsetter i årene fremover, og at andelen barn og unge vil utgjøre en stabil andel av dette. Dette betyr at antall barn i gruppen 0-16 år er forventet å øke med ca 350 frem mot 2015.

Når det gjelder levekårsindeksen fra SSB kommer Ås gjennomgående bra ut. I gjennomsnitt er det bare Oppegård som kommer bedre ut på denne indeksen.

Revisjonens vurdering er derfor at det ikke er spesielle trekk ved befolkningssammensetning og utvikling som gir særlige utfordringer for kommunen, sammenlignet med andre kommuner i regionen. Kommunen må være forberedt på en fortsatt økning av folketallet og antallet barn og unge i årene fremover.

Ser vi på de personalressurser som inngår i barneverntjenesten finner vi at Ås kommune ligger litt under gjennomsnittet for Follo-kommunene. Dette gjelder også andelen med

fagutdanning, som også er på nivå med kommunegruppe 07 men dog noe under gjennomsnittet for Akershus. Revisjonens vurdering er derfor at barneverntjenesten i Ås kommune har en rimelig kapasitet til å utføre sine oppgaver, sammenlignet med andre kommuner i regionen.

5.4 Konklusjon

Den demografiske utviklingen i Ås kommune avviker ikke vesentlig fra de andre kommunene i Follo. Det ventes en fortsatt tilvekst av barn og unge i kommunen. Barneverntjenesten i Ås har personalressurser som relativt sett ligger under Enebakk, men er på nivå med regionen for øvrig.

6 Drift i henhold til gjeldende regelverk

6.1 Implementering av internkontroll

Har kommunen implementert et system for internkontroll i henhold til forskrift?

6.1.1 Revisjonskriterier

Barnevernloven § 2-1 omhandler kommunens oppgaver ift ansvarsfordeling og administrasjon av barneverntjenesten i kommunen. I 2. ledd heter det bl. a. at:

”Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll”.

I tillegg har Barne- og likestillingsdepartementet i medhold av barnevernloven gitt ut en egen forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. Denne trådte i kraft 1. januar 2006³.

Forskriften definerer i § 3 internkontroll til å være:

”Systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.”

Forskriftens § 4 fastsetter enkelte forhold som skal omfattes av internkontrollen. Det fremgår videre i forskriftens § 5 at:

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

På bakgrunn av forskriften om internkontroll, kan følgende kriterier stilles opp: (kompetanse er behandlet separat i pkt 6.2)

- Det skal foreligge en beskrivelse av hvordan barneverntjenesten er organisert, samt barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.
- Det skal gjøres bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten.
- Kommunen skal ha oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.
- Kommunen skal utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen,

³ Jfr vedlegg 2

- Det skal foretas 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, og til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig.

6.1.2 Faktabeskrivelse

Organisering av tjenesten

Barneverntjenesten er organisert som en enhet i NAV/Ås. Denne modellen ble innført høsten 2008, og skal evalueres høsten 2009. Ansatte i barneverntjenesten har sitt ansettelsesforhold mot Ås kommune.

Ås kommune er ISO-sertifisert i henhold til NS-EN 9001 og har som en del av denne standarden implementert et internkontroll-system. Det er utviklet prosessbeskrivelser for de ulike tjenesteområdene som er gjort tilgjengelig på kommunens intranett. Kommunen har også revidert prosessbeskrivelse og rutiner iht Barne- og likestillingsdepartementets forskrifter, retningslinjer og veiledere. I denne prosessbeskrivelsen ligger også linker til rutinebeskrivelser og sjekklister for barnevernet. Det er også lagt inn koblinger til lover, forskrifter og regulerende bestemmelser fra overordnet myndighet.

I prosessen som beskriver barneverntjenesten, fremkommer formålet med tjenesten etter barnevernloven, hvem som skal anvende prosessen, samt hvordan ansvar er fordelt i barnevernet mellom enhetsleder, fagleder og barneverntjenestens ansatte. I tillegg finnes en rekke resultatmål for forbedringsarbeidet i 2009 i kommunens virksomhetsplan, med angivelse av tiltak, hovedansvarlig, hvem som har ansvar og tidsfrist. Kommunens delegasjonsreglement, som er linket opp til barneverntjenestens prosess, gir en fordeling av myndighet til barnevernet. Reglementet er imidlertid ikke oppdatert slik at det fanger opp de siste omorganiseringer og har korrekte navn på stillingsinnehavere. Ansvar og myndighet fremkommer også i stillingsbeskrivelsene for barneverntjenesten.

Barneverntjenesten har utarbeidet et organisasjonskart som viser tilhørigheten til NAV (jf vedlegg 3). Dette er imidlertid ikke gjort i tilknytning til prosessen som er beskrevet på intranettet. Vi kan heller ikke se at prosessbeskrivelsen for barneverntjenesten inneholder en beskrivelse av hvordan tjenesten er organisert.

Gjeldende stillingsbeskrivelser er datert før barneverntjenesten ble organisatorisk plassert som en del av NAV, og de reflekterer derfor ikke dette.

Medvirkning

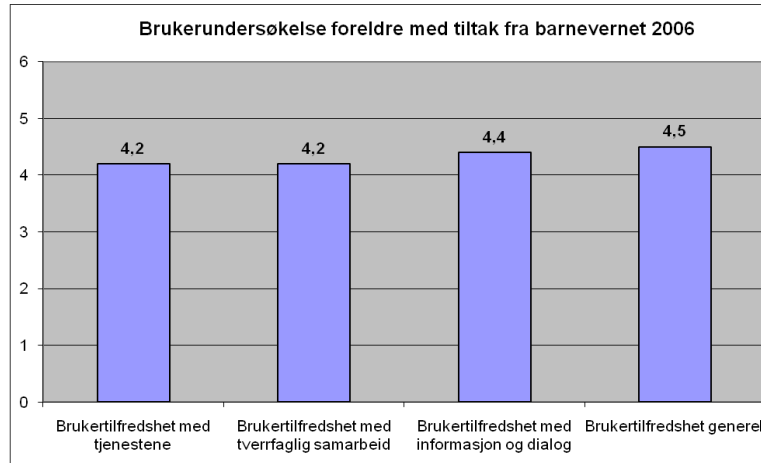
Kommunen har fastsatt prinsipper for brukerorientering i Ås kommune som er styrende for hvordan kontakten med innbyggere og brukere skal ivaretas⁴. Disse prinsippene sier bl. a. at:

- Brukerne skal oppleve at de er i fokus og tas på alvor.
- Det må for alle tjenesteområder være tydelig for brukeren hva som ytes og hva som kreves.
- Alle tjenesteområder bør ha et system for brukervedvirkning.

⁴ Ref Kvalitetssystemet - Mål for service, informasjon og kommunikasjon

I barneverntjenesten skal det etter planen gjennomføres brukerundersøkelser hvert annet år, og dette skal gjennomføres i 2009. Dette fremgår også av virksomhetsplanen. Siste gang undersøkelsen ble kjørt, var imidlertid i 2006.

Undersøkelsen fra 2006 ga følgende tilbakemelding om foreldrenes tilfredshet med tiltak fra barnevernet:



Oversikten viser en oppsummering av i alt 20 spørsmål som er stilt til foreldrene. Svaralternativ 1 indikerer ”svært liten grad” mens alternativ 6 er å forstå som ”svært stor grad”. Gjennomgående ligger snittet for svarene på enkeltspørsmålene på 4 eller litt over. I søylen ”brukertilfredshet med informasjon og dialog” ligger bl. a. spørsmål om i hvilken grad foreldrene opplever at barnevernet tar hensyn til foreldrenes ønsker og behov, tar dem med på råd, og om foreldrene kan påvirke tjenestene de får (brukermedvirkning).

Undersøkelsen ble gjennomgått på interne møter, men ingen spesielle tiltak ble iverksatt. Barneverntjenesten har gitt uttrykk for at de er rimelig godt fornøyd med tilbakemeldingen.

Ansatte revisjonen har snakket med, har opplyst at de under behandlingen av enkeltsaker er nøye med å peke på klageadgangen, dersom brukerne sitter med erfaringer de mener at barneverntjenesten ikke tar hensyn til på en god nok måte.

Oversikt over risikoområder

Barneverntjenesten har rutinebeskrivelser og sjekklister som skal sikre kvalitet i tjenestetilbudet og etterlevelse av krav til tjenesten, samt redusere risikoen for avvik. Ansatte revisjonen har snakket med, fremholder at de rutine og sjekklister som er utviklet blir brukt og oppleves som dekkende og gode verktøy. Revisjonen har også merket seg at barneverntjenesten har rapportert om få fristoversittelser. Hensynet til kvalitet i tjenestetilbudet er også en del av de vurderinger som ligger til grunn for arbeidet med målene i virksomhetsplanen. Det er også pekt på at dette er et område som følges opp av NAV-leder og fagleder på ukentlige møter som disse har.

Rutinene beskriver at utarbeidede sjekklister skal følges. Et hovedmål med sjekklister for behandling av meldinger, er å forhindre at meldinger blir liggende ubehandlet utover tidsfristen. Sjekklister for undersøkelsessaker fokuserer også på tidsaspektet, og dessuten på en rekke momenter som det er viktig å vurdere som en del av undersøkelsen.

Tiltak for å sikre at lovgivning blir etterlevd

Ås kommune har definert en avviks- og forbedringsprosess som skal sikre at kvalitetssystemet kontinuerlig bidrar til forbedring og utvikling av kvalitet i tjenesteproduksjon og forvaltning, samt ivaretagelse av lovkrav. Hensikten med kommunens avviks- og forbedringssystem er å få en helhetlig oversikt over avvik, tiltak og forslag til forbedringer slik at kommunen kan utvikle og gjøre kvaliteten på tjenester og arbeidsprosesser bedre. Kommunens forbedringssystem medvirker dermed til å forebygge, avdekke og rette opp brudd på lov og forskrift. I første rekke gjelder dette ift avvik som registreres utenfor barnevernet. Internt i barnevernet brukes ikke dette avvikssystemet for å registrere tjenestens egne avvik. Slike forhold blir normalt tatt opp og diskutert på tjenestens rutinemessige møter.

Ansvarsdeling som gjelder for avviks- og forbedringssystemet:

- Alle ansatte er ansvarlige for å melde avvik/forslag til forbedringer for å opprettholde/forbedre kvalitet på tjenester og forvaltning.
- Nærmeste leder har ansvar for behandling og oppfølging.
- Enhetsleder skal hvert tertial rapportere om generell status og iverksatte tiltak ift forbedringsarbeid for sin enhet.
- Etatssjefer og rådmannens stabsledere skal hvert tertial analysere status for enheter og følge opp innen egen etat/stab slik at forbedringsarbeidet ivaretas.

Prosedyre som gjelder for bruk av avviks- og forbedringssystemet:

- Sende melding
 - Alle ansatte bruker avviks- og forbedringssystemet som ligger på kommunens intranett.
 - Innsender får automatisk tilbakemelding på den e-postadressen som er oppgitt.
- Oppfølging av meldinger
 - Leder skal:
 - behandle og lukke meldingen innen 14 dager etter mottak
 - innen den 15. i hver måned ha behandlet og lukket alle meldinger fra måneden før.
- Rapportering
 - Enhetsleder skal i tertialrapporten og årsmelding belyse:
 - årsaker til meldte avvik
 - tiltak slik at avvik ikke gjentar seg
 - om iverksatte tiltak har bidratt til forbedring.

Sosial- og barneverntjenesten har i den perioden Ås kommune har hatt elektronisk registrering av avvik (fra 4. mai 2007), registrert 54 meldinger, hvorav 9 ikke var behandlet pr 17. august 2009. Dette er avvik som er registrert i perioden 10. februar til 7. juli 2009.

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Oslo og Akershus, gjennomførte i 2008 et tilsyn som undersøkte om helse-, sosial- og barneverntjenestene ved behov samarbeidet om å gi utsatte barn rette tiltak og tjenester til rett tid. Det ble da registrert et avvik ved at kommunen ikke sikret at helse-, sosial- og barneverntjenesten har tilstrekkelig dokumentasjon som viste vurderinger av behov for andre deltjenester og eventuelt hva som var gjort, planlagt og evaluert, og hvem som deltok i samarbeidet. Som grunnlag for avviket ble det referert til manglende dokumentasjon på ulike områder i flere barnevernssaker. Kommunen har iverksatt en rekke tiltak på bakgrunn av tiltaksrapporten. Etter dette har Fylkesmannen i skriv av 3. desember 2008 funnet at avviket er lukket.

Revisjonen er også gjort kjent med at Fylkesmannen hadde et dialogmøte med barneverntjenesten 23. april 2009 med bakgrunn i en bekymring hos Fylkesmannen ift barnevernets saksbehandling. Etter dette møtet ga kommunen en skriftlig redegjørelse⁵ til Fylkesmannen der det ble pekt på en rekke tiltak som gjennomføres ift personalsituasjonen, organisering, innføring av nytt dataprogram og tilgjengelighet.

Systematisk overvåking av internkontrollen

Gjennom kommunens ISO-system, har kommunen også et systematisk avviks- og forbedringssystem som er tilgjengelig på intranettet. Barneverntjenestens vurdering er at det forbedringssystemet som kommunen har, også er dekkende for kravene til internkontroll i barneverntjenesten. Dette systemet er et sentralt element for overvåking av internkontrollen. I tillegg er kommunen også gjenstand for revisjon av ISO-systemet, utført både av eksterne (NEMKO) og gjennom interne revisorer (ansatte i kommunen som har dette som en tilleggsfunksjon). Ledelsen i kommunen har også oppfølgingsmøter 1-2 ganger pr år mhp forbedringer i virksomheten og hvordan ISO-systemet fungerer.

Intern revisjon skal gjennomføres hvert år etter oppsatt revisjonsplan som utarbeides av kommunens kvalitetssjef på bakgrunn av kommuneledelsens vurderinger. Ekstern revisjon planlegges i samarbeid med eksternt revisjonsselskap og ledergruppa og gjennomføres etter egen plan. Gjennom intern og ekstern revisjon skal kommunen sikre at kvalitetssystemet bidrar til kontinuerlig forbedring og utvikling av kommunens forvaltning og tjenesteproduksjon. Revisjonen fokuserer mer på bruken av avvikssystemet enn på å kartlegge avvik.

Ved intern revisjon, skal revisjonsleder:

- Sjekke statusrapport for sist gjennomførte revisjon.
- Avtale tidspunkt for revisjon med leder for revisjonsstedet.
- Vurdere, eventuelt ta med, fagekspertise ved forberedelse/gjennomføring av revisjon.
- Sende varsel om revisjon til leder for revisjonsstedet minimum 14 dager før revisjonen gjennomføres. Leder for revisjonsstedet og revisjonsleder kan avtale kortere tid for varsel. Kopi av varselet skal sendes nærmeste overordnet (til leder for revisjonsstedet), lokalt verneombud og kvalitetssjefen.
- Utarbeide egen rapport fra revisjonen. Rapporten skal utarbeides etter egen mal.
- Oversende rapport til leder for revisjonsstedet innen 14 dager etter at revisjonen er gjennomført. Kopi av rapporten sendes nærmeste overordnet, lokalt verneombud og kvalitetssjefen.

Ekstern revisor utarbeider rapport fra ekstern revisjon.

Kvalitetssjefen oversender revisjonsrapportene til kommunens ledergruppe for behandling.

Etatsjefer og rådmannens stabsledere har ansvar for å analysere status for enheter og følge opp innen egen etat/stab slik at forbedringsarbeidet ivaretas.

Revisjonen har fått opplyst at gjennomførte revisjoner i kommunen (eksterne og interne) de senere år, ikke har dokumentert avvik som gjelder barnevernet spesielt. Siste eksterne

⁵ Skriv til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, datert 8 mai 2009.

revisjon av kommunen, ble gjennomført i februar 09. Den siste interne revisjonsrapport vi er gjort kjent med som gjelder barnevernet, er fra 2006.

Dokumentasjon

Kommunens internkontrollsystem er dokumentert på intranettet med linker til aktuelle prosessbeskrivelser, rutine, sjekklister og eksternt regelverk. Ansatte i barneverntjenesten har opplyst at de finner denne dokumentasjonen tilstrekkelig og god for interne brukere.

Et poeng som også er trukket frem, er at siden barneverntjenesten til daglig er bruker av NAVs datanett, blir innlogging på intranettet til Ås kommune derfor litt tungvint.

Det er i tillegg utarbeidet en egen beskrivelse av det tverretatlige samarbeidet mellom oppvekst- og kulturetaten og helse- og sosialetaten som er tilgjengelig på intranettet. Denne skal sikre hensiktsmessige rutiner og god kvalitet i samarbeidet mellom de to etatene, til brukernes beste. Rutiner for meldesaker/bekymringssaker til barnevernet inngår som en del av denne beskrivelsen. Det ligger også en beskrivelse av meldinger til barnevernet på kommunens internett. Ansatte utenfor barnevernet trenger derfor ikke søke seg frem på barnevernets interne rutinebeskrivelser for å finne ut hvordan de skal forholde seg i meldesaker.

6.1.3 Vurdering

Organisering av tjenesten

Etter revisjonens oppfatning har Ås kommune beskrevet barneverntjenestens hovedoppgaver og mål, samt ansvars- og myndighetsforhold, slik forskriften om internkontroll legger opp til. Dette fremkommer i prosessbeskrivelser på internett, i virksomhetsplan, delegasjonsreglement og gjennom stillingsbeskrivelser. Koblinger til aktuelle lover, forskrifter og regulerende bestemmelser fra overordnet myndighet, sikrer at tilgjengelige lover og andre bestemmelser til enhver tid er oppdaterte.

Samtidig har vi registrert at beskrivelsene ikke er oppdatert i tråd med den omorganiseringen som ble gjort, hvor barneverntjenesten ble organisert som en del av NAV/Ås. Revisjonen mener det spesielt av hensyn til brukerne og publikum er viktig å tydeliggjøre hvordan barneverntjenesten er organisert, og hvordan de skal forholde seg til barnevernet. Dette vil kunne bidra til at tjenesten fremstår som lettere tilgjengelig. Det er også viktig å sørge for at delegasjonsreglement og stillingsbeskrivelser holdes oppdaterte. Revisjonen er kjent med at organisasjonsmodellen skal evalueres høsten 2009. Det vil etter revisjonens mening da også være naturlig å sørge for at tjenestebeskrivelsene bringes á jour med de faktiske organisatoriske forhold. Prosessbeskrivelsen bør etter revisjonens mening også beskrive hvordan tjenesten er organisert.

Brukermedvirkning

Revisjonen finner at kommunen gjennom sine styringsdokumenter har lagt til rette for brukerorientering og brukermedvirkning. I ”brukermedvirkning” ligger det at barnevernet skal gjøre bruk av erfaringer fra barn, foreldre og andre (f. eks. helsestasjon, PPT, skole og barnehage) i arbeidet med å overvåke og forbedre tjenesten⁶. Det skal bl. a. gjennomføres brukerundersøkelser. Barnevernet har sist gjennomført en slik undersøkelse rettet mot barn og

⁶ Ref Q- 1105 B –Internkontroll i barneverntjenesten – en veileder.

foreldre, i 2006. Etter revisjonens vurdering måler denne i større grad brukernes tilfredshet med tjenesten, enn å gjøre bruk av erfaringer fra disse. Vi kan heller ikke se at det eksisterer andre rutiner som systematiserer henvendelser fra barn og foreldre utover undersøkelsen. Vi har også registrert at kommunen har et avvikssystem som bidrar til å systematisere henvendelser fra interne brukere. Revisjonen mener at kommunen har et system for brukermedvirkning, men at dette systemet kan bli enda bedre dersom brukerundersøkelsen i større grad gis et forbedringsfokus, og at det også legges opp til en systematisering av erfaringer fra alle brukere.

Oversikt over risikoområder

Revisjonen finner det positivt at barneverntjenesten har rutiner og sjekklister som skal sikre kvalitet i innhold og utøvelse av tjenestetilbudet. Vi har også registrert at arbeidet med virksomhetsplanen samt de rutinemessige møtene, er rettet mot å sikre at pålagte krav til tjenesten blir overholdt. Vi kan imidlertid ikke se at det er gjennomført en risikoanalyse som identifiserer sårbare områder hvor det er fare for svikt eller mangel på overholdelse av myndighetskrav, som grunnlag for planlegging og iverksetting av tiltak.

Tiltak for å sikre at lovgivning blir etterlevd

Avviksrapportering og -behandling er sentrale elementer i internkontrollen. Revisjonen finner det godt gjort at Ås kommune har et system for dette gjennom avviks- og forbedringssystemet. Vi har samtidig merket oss at dette systemet i størst grad brukes ift avvik som registreres hos andre tjenester og etater, og ikke av barneverntjenestens egne ansatte. Vi er derfor noe tvilende til om dette systemet derfor registrerer alle relevante avvik som bør lukkes. Etter revisjonens mening bør et slikt system legge tilrette for at brudd på lov og forskrift også skal registreres av medarbeidere i barneverntjenesten og oppdragstakere. Dette samsvarer etter det vi kan se, også med kommunens egne fastsatte rutiner for hvordan avviks- og forbedringssystemet skal fungere. Vi mener derfor at kommunen har et forbedringspotensiale på dette området.

Ut fra den status som ble oppgitt pr 17. august 2009, kan vi heller ikke se at kommunen har behandlet og lukket meldinger innen 14 dager, eller innen 15 hver måned har behandlet og lukket alle meldinger fra måneden før, slik som kommunens prosedyrer legger opp til.

Systematisk overvåking av internkontrollen

Ås kommune gjennomfører regelmessige revisjoner av internkontrollsystemet, både utført av eksterne revisorer og av interne revisorer. I tillegg eksisterer et avviks- og forbedringssystem. Kommunen har systemer og rutiner som beskriver ansvarsforhold og rutiner for gjennomføring av revisjoner. Vi mener derfor at kommunen på systemnivå, har rutiner som overvåker internkontrollen.

Dokumentasjon

Revisjonens vurdering er at Ås kommune har dokumentert internkontrollen i den form og det omfang som er nødvendig.

6.2 Kompetanse

Ivaretar kommunen barnevernlovens krav til kompetanse?

6.2.1 Revisjonskriterier

Barnevernloven sier lite om kompetanse. I § 2-1 fremgår dog en generell bestemmelse som følger:

”Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell.”

Det fremgår videre at:

”Personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like.”

Forskriften om internkontroll berører også kompetanse. Denne forskriften er også fulgt opp med en egen veileder, Q-1105 B utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet. Ut fra forskrift og veileder, kan det utledes følgende kriterier til hvordan kommunen skal ivareta krav til kompetanse i barnevernet:

- Arbeidstakerne skal sikres tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for barnevernet. Dette innebærer:
 - Oversikt over myndighetskrav (lover og forskrifter)
 - Sørge for tilgang til det aktuelle regelverket
 - Tilgang til aktuelle rettskilder for tolkning av regelverket
 - Sørge for at medarbeiderne har nødvendig kunnskap om lover og forskrifter
 - Rutiner som sikrer at nye regler og regelendringer fortløpende blir gjort kjent og forstått i organisasjonen.
- Kommunen skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll. Dette innebærer:
 - Vurdere nåværende kompetansebehov og antatt behov frem i tid
 - Kartlegge medarbeidernes faktiske kompetanse og se dette opp mot kompetansebehovet.
 - Sørge for nødvendig opplæring (opplæringsplan)
 - Formidle hva internkontroll innebærer og hvilke tiltak som kommunen har iverksatt, samt gjennomgå sentrale dokumenter som er utarbeidet i plenum.
- Sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes. Dette innebærer:
 - Legge til rette for medarbeidernes medvirkning.
 - Motivere medarbeiderne til å delta i alle fasene av internkontrollarbeidet.
 - Innhente opplysninger fra oppdragstakere for bruk i internkontrollarbeidet (f eks fosterforeldre, tilsynsførere, støttekontakter)

6.2.2 Faktabeskrivelse

Tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter

I barnevernets prosessbeskrivelse på internett er det lagt henvisninger (linker) til interne retningslinjer, rutiner og skjema, kommunale styringsdokumenter og til nasjonale styringsdokumenter. Det er ikke utarbeidet spesielle skriftlige rutiner for å sikre at lover, forskrifter og retningslinjer er kjent, men det ligger i fagleders oppgaver å sikre at alle nye krav blir diskutert, formidlet og implementert. Fagleder er etter sin stillingsbeskrivelse bl. a. ansvarlig for at tjenestens kvalitet er i samsvar med de faglige krav som til enhver tid gjelder, for å ta initiativ til å videreutvikle tjenesten, for å holde underordnede fortløpende orientert om tjenestens virksomhet, for oppfølging og å medvirke til nødvendig utvikling og opplæring av personalet og for å holde regelmessige møter ned tjenestens ansatte.

Ansatte revisjonen har snakket med bekrefter at når nye lov- og regelendringer iverksettes, blir dette kopiert og delt ut til den enkelte av fagleder. Deretter diskuteres dette på de ukentlige fagmøtene. Ansatte har også gitt uttrykk for at de opplever at de er oppdaterte ift de lover og reguleringer som gjelder. Selv om linker til ulike styringsdokumenter ligger på intranettet, opplever enkelte at det i praksis likevel er lettere å søke opp informasjon via lovdata og odin, fordi intranettet i Ås kommune krever ekstra innlogging siden barneverntjenesten arbeider på NAV sitt datanett.

Kunnskap og ferdigheter

Det gjennomføres medarbeidersamtale årlig med alle ansatte i barneverntjenesten. Behov for etterutdanning og kompetansekartlegging inngår som en del av denne. Barneverntjenesten lager en kompetanseplan/opplæringsplan for påfølgende år i løpet av august.

Barneverntjenesten har utviklet beskrivelser av kompetansenivå for definerte kompetanseområder i virksomheten. Dette skjemaet brukes for å vurdere den enkeltes kompetanse ift disse områdene. Ut fra dette gjøres en vurdering av opplæringsbehov som fremkommer gjennom å vurdere om den enkelte kan mye om et område, trenger mer kunnskap og type opplæring. Det skal også anføres om opplæring er gjennomført.

I opplæringsplanene for 2008 og 2009 fremkommer de opplæringstiltakene som skal gjennomføres. Planen viser tema/tiltak, målsetting, målgruppe, ansvarlig og tidspunkt.

NAV-leder har bekreftet at opplæringsplanen i stort følges opp, selv om det også skjer en endring av behovet gjennom året som krever justeringer ift oppsatt plan. Ansatte revisjonen har snakket med, har gitt uttrykk for det samme, og at det dessuten er gode muligheter for etter- og videreutdanning i kommunen.

Kompetansespørsmål inngår også på rutinemøter. Kravene til internkontroll blir fulgt opp gjennom fagmøtene og i veiledning som fagleder har med saksbehandlerne.

Fagleder er ansvarlig for faglig kompetanseutvikling i enheten, mens NAV-leder er ansvarlig for kompetanseutvikling ift kvalitetssystemet. I tillegg har Fylkesmannen også en veiledningsfunksjon i faglige spørsmål.

I stillingsbeskrivelsene for ansatte i barneverntjenesten inngår kompetansekrav som et hovedområde. Her fremkommer krav til utdanning, arbeidserfaring, ønsket

tilleggskompetanse og personlig egnethet. Alle ansatte ved barneverntjenesten har høyskoleutdannelse, og til dels også videreutdanning.

Kompetanseutnyttelse

ISO-revisjonene og avvikssystemet legger også til rette for utnyttning av kompetanse.

For å ivareta det generelle samarbeidet og det forebyggende arbeidet, er det etablert fast samarbeid mellom barneverntjenesten, forebyggende helsetjeneste, pedagogisk psykologisk senter (PPS) og skoler/barnehager. Samarbeidet ivaretas som følger:

- Det avholdes minimum et møte hvert år.
- Leder for barneverntjenesten utpeker en fast kontaktperson for hver av kommunens skoler og kommunale barnehager.
- For PPS ivaretas samarbeidet av den person som er kontaktperson.
- I tillegg til de faste representantene kan psykisk helsetjeneste, prest, SLT-koordinator, lensmann o.a. innkalles ved behov.
- Rektor/styrer er ansvarlig for innkalling og at det blir skrevet referat.

Revisjonen har også snakket med ansatte som bekrefter at de har håndbok med rutiner og prosesser for barneverntjenesten. Disse er gjennomgått på interne halvdagsmøter og på BV-gruppemøter og tidligere sosial- og barnevernmøter. Fokuset er på å sørge for at det er gode rutiner og prosesser. Selve internkontroll-begrepet, er imidlertid lite brukt internt i barneverntjenesten.

Det ble også vist til at kontororganiseringen (landskap) er med på å gjøre det lettere å søke oppfatninger hos hverandre, og at de ansatte er bevisste på særlige kompetansefortrinn som den enkelte har, og på å benytte seg av dette i behandlingen av enkeltsaker. Oppdragstakere blir også trukket inn i vurderingen av enkeltsaker de er involvert i.

6.2.3 Vurdering

Tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter

I prosessbeskrivelsen til barnevernet er det lagt linker til relevante lover og regelverk. Revisjonen har også registrert at fagleder har et særlig ansvar for å følge opp krav til tjenesten, og at dette gjøres gjennom distribusjon av relevante dokumenter og gjennom de rutinemøter som avholdes. Etter revisjonens vurdering har kommunen sørget for at ansatte i barneverntjenesten har tilgang til aktuelt regelverk.

Kunnskap og ferdigheter

For å sikre at barneverntjenesten har den nødvendige kompetansen for utføring av oppgaven, må den eller de ansvarlige med jevne mellomrom vurdere virksomhetens nåværende kompetansebehov og antatt behov frem i tid. Videre må den faktiske kompetansen som medarbeiderne innehar, kartlegges og ses opp mot det vurderte kompetansebehovet. Etter revisjonens vurdering, har kommunen gode rutiner på dette området. Kompetansevurderinger gjøres ifm medarbeidersamtaler, og det blir utarbeidet en årlig opplæringsplan som i stort blir fulgt opp. Kunnskap om ISO-prosesser og dokumenter (internkontroll) inngår også som kompetanseområder som skal vurderes. Kompetansekrav inngår også i stillingsbeskrivelsene. Vi registrerer også at NAV-leder har et særlig ansvar for kompetanseutvikling ift internkontrollsystemet, og at kompetansespørsmål også inngår på ulike rutinemøter.

Kompetanseutnyttelse

Medarbeiderne bør motiveres til å delta i ulike prosesser i alle fasene av internkontrollarbeidet. Etter hva revisjonen kan se, har barneverntjenesten møterutiner som bidrar til å sikre gode rutiner og prosesser. Det er også etablerte rutiner for samarbeid med andre tjenester i kommunen, og vi registrerer at oppdragstakere bringes inn i vurderinger av enkeltsaker.

6.3 Etterlevelse av saksbehandlingsfrister

I hvilken grad etterleves barneverntjenestens saksbehandlingsfrister knyttet til bekymringsmeldinger, med videre oppfølging, i tråd med regelverket?

6.3.1 Revisjonskriterier

Det sentrale lovverket på området er gitt i Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992, med senere endringer frem til 1. jan 2006. Lovens § 4-2 sier at:

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

Resultatet av gjennomgangen vil enten være henleggelse eller at det åpnes undersøkelsessak hvis vilkårene for dette i § 4-3 er tilstede. Verken å henlegge en mottatt melding eller å beslutte å iverksette en undersøkelsessak, anses imidlertid som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Barnevernets rett og plikt til å foreta undersøkelser er omhandlet i barnevernloven § 4-3, hvor det i 1. ledd sies at:

”Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold, som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. frister inntatt i § 6-9.”

En undersøkelsessak vil som regel oppfattes som et inngrep i privatlivets fred for den familien undersøkelsen gjelder. Det må derfor være en konkret mulighet for eller bestemt grunn til et barneverntiltak. For å begrense inngrep i privatlivets fred mest mulig, skal en undersøkelsessak ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig, og slik at færrest mulig får kjennskap til undersøkelsessaken. Opplysninger skal fortrinnsvis innhentes i samarbeid med den saken gjelder. Som ledd i en undersøkelsessak har barnevernet rett til å foreta hjemmebesøk uavhengig av samtykke fra familien. Barneverntjenesten kan videre, som ledd i en undersøkelsessak, kreve å få enesamtale med barnet. Barnet har imidlertid ingen plikt til å forklare seg eller svare på spørsmål.

Av barnevernloven § 6-9 fremgår at:

”En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen 3 måneder. I særlige tilfeller kan fristen være 6 måneder.”

Videre fremgår at:

”En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har fattet vedtak om tiltak eller at saken er besluttet henlagt.”

Iverksettelse av tiltak skal gjøres som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette følger av bvl § 6-1, 1. og 2. ledd:

”Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i denne loven. Avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter denne loven skal regnes som enkeltvedtak.”

Dette innebærer bl.a. at vedtaket skal være skriftlig, være begrunnet, opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans samt retten til å se sakens dokumenter. De særregler som er fastsatt, finnes først og fremst i barnevernloven kap.6 som inneholder generelle saksbehandlingsregler og kap.7 som inneholder særlige regler for saksbehandlingen i fylkesnemda.

Revisjonen har på bakgrunn av lovverket, lagt til grunn følgende kriterier for å belyse problemstillingen:

- Barneverntjenesten skal snarest og senest innen en uke gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om de skal følges opp med undersøkelse.
- En undersøkelsessak skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder, eller innen seks måneder hvis særlige grunner tilsier det. Innen denne tiden skal det foreligge konklusjon med henleggelse eller tiltak.
- Evt. tiltak etter barnevernloven, skal være formalisert i enkeltvedtak.

6.3.2 Faktabeskrivelse

6.3.2.1 Bekymringsmeldinger

Offentlig melder skal inngi bekymringsmelding skriftlig. Ved muntlige meldinger fra private, skrives denne ned av mottaker i barnevernet etter fastsatt mal. Fagleder får meldingene umiddelbart, som rutinemessig blir behandlet på fagmøte hver tirsdag. Hvis situasjonen krever det, følges meldingene opp umiddelbart. Meldinger blir enten henlagt, henvist til andre, eller undersøkt. Barneverntjenesten har registrert en økning av antallet meldinger i 2009 sammenlignet med tidligere år.

Barnevernet har en egen prosedyrebeskrivelse for hvordan bekymringsmeldinger skal håndteres. Denne er basert på departementets veiledere. Formålet med prosedyrebeskrivelsen er å sikre gjennomgang av alle meldinger innen en uke, samt å sikre at beslutninger tas i forhold til henleggelse eller undersøkelse og eventuell tilbakemelding til melder. Barneverntjenesten bruker prosedyrebeskrivelsen aktivt, og mener den er dekkende for å sikre god kvalitet i tjenesteutøvelsen. Prosedyren er datert 20.07.07.

Prosedyren beskriver fagleders, saksbehandlers og sekretærens ansvar ifm håndtering av bekymringsmeldinger. Dette innebærer følgende ansvarsfordeling:

- Fagleder har ansvar for å påse at meldinger blir ivaretatt på en forskriftsmessig måte, og at meldinger gjennomgås innen fristen.

- Fagleder har ansvar for å makulere meldinger som er åpenbart grunnløse.
- Saksbehandler har ansvar for mottak av muntlige henvendelser i fagleders fravær.
- Sekretær har ansvar for registrering av meldinger.
- Sekretær har ansvar for å følge opp at henlagte meldinger makuleres etter ett år.
- Sekretær har ansvar for at henlagte meldinger slettes fra BV-PRO etter ett år, og at slettebekreftelse fra BV-PRO sendes foreldre.
- Sekretær har ansvar for at rapporteringer er korrekte.

I tillegg til prosedyren, er det også utarbeidet sjekklister som omhandler meldinger til barneverntjenesten. Denne skal fylles ut, og forhindre at meldingen blir liggende ubehandlet ut over tidsfristen.

Oversikt over bekymringsmeldinger fremgår av barneverntjenestens halvårslige rapport til Fylkesmannen. Følgende informasjon er trukket ut av rapportene for 2007, 2008 og 2009:

Rapporteringsdato	30.06.07	31.12.07	30.06.08	31.12.08	30.06.09
Antall gjennomgåtte meldinger siste halvår	31	29	46	29	58
-Herav gjennomgått innen 1 uke	31	28	45	28	58
Antall fristoversittelser	0	1	1	1	0
Antall henlagte meldinger	5	9	11	4	8

Oversikten viser at det ble behandlet 60 bekymringsmeldinger i 2007. 1 av disse ble behandlet etter fristen på en uke. 14 meldinger ble henlagt. I 2008 ble det behandlet 75 meldinger. 2 av disse ble behandlet etter fristen på en uke, og 15 meldinger ble henlagt. Første halvår 2009 ble det behandlet 58 meldinger og samtlige er rapportert innenfor fristen. Sett under ett, blir fristen på 1 uke i stor grad overholdt. Sammenlignet med tidligere år, er antallet meldinger økt betydelig i perioden.

Revisjonen har også foretatt et gjennomsyn av 14 saksmapper behandlet i 2008 og 2009. Vi har registrert at dokumentasjonen i disse mappene var noe ufullstendig. Dette gjelder forhold som datering av meldinger og manglende utfylling av sjekklister. Det fremgikk ikke alltid av mappene om meldingene var behandlet innenfor tidsrammen på 1 uke. Dette måtte derfor kontrolleres mot BV-PRO. Samtlige av de undersøkte sakene var imidlertid behandlet innen tidsfristen.

Barneverntjenesten foretok en gjennomgang av 60 meldinger i 2008 for å se hvem som meldte. Dette ga følgende fordeling:

Politiet	18	Voksenpsykiatri	0
Barnevernvakt	11	Sosialtjeneste	1
Foreldre/foresatte	5	Allmennlege	0
Skole	2	Tannlege	1
Helsestasjon	5	Anonyme	4
Barnehage	0	Andre/familiemedlemmer	4
BUP	4	Barnevern i andre kommuner	4
PPS	0	Sykehus	1

Barneverntjenesten har ut fra denne oversikten, en formening om at det er en underrapportering barnehager og skole. Når det gjelder rapportering fra barnehagene, samsvarer dette også med situasjonen på landsbasis. (ref Stm nr 41, 2008-2009). I henhold til nasjonal statistikk benytter barnehagene seg generelt i liten grad av muligheten til å melde bekymring til barnevernet. I 2007 var barnehagene meldeinstans i tre prosent av påbegynte undersøkelsessaker på landsbasis.

Barneverntjenesten har møter med barnehager og skoler 1-2 ganger pr år for å motivere disse til å melde. Hver skole og barnehage har en oppnevnt kontaktperson i barneverntjenesten som de kan kontakte for å diskutere enkeltsaker, også anonymt.

Ås kommune har også forebyggende team som bl. a. retter seg mot helsestasjoner, ungdom og andre grupper, som barnevernet deltar i.

6.3.2.2 Undersøkelsessaker

Av prosedyren for behandling av undersøkelsessaker, fremgår at formålet med rutinebeskrivelsen er å sikre gjennomføring av undersøkelse innen fristen på tre måneder, i henhold til lov og regelverk. Fristen kan utvides til seks måneder i særlige tilfelle. Prosedyren er datert 20.07.07.

Det er angitt en ansvarsfordeling som følger:

- Fagleder fordeler undersøkelsessaker til saksbehandler, og beslutter om det skal være to saksbehandlere i saken.
- Fagleder har ansvar for å påse at undersøkelser blir gjennomført på en forskriftsmessig måte, innen gjeldende frister.
- Saksbehandler har ansvar for at det utarbeides en plan for undersøkelsen.
- Saksbehandler har ansvar for fremdriften i tildelte undersøkelsessaker, for at gjeldende tidsfrister holdes.
- Saksbehandler har ansvar for gjennomføring av undersøkelsen, i henhold til rutiner som fremgår av kapittel 4 i Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene.
- Sekretær har ansvar for å opprette en sak i BV-PRO, og følge opp at nødvendige elektroniske registreringer foretas, slik at korrekte rapporter kan utarbeides.
- Sekretær har ansvar for at rapporter er korrekte, jfr. Fylkesmannens krav.

Prosedyren beskriver også rutine for første møte med pårørende i en undersøkelsessak og hvordan undersøkelsen skal evalueres underveis i prosessen.

Det er også utarbeidet en sjekklister som skal benyttes som et arbeidsdokument, og som saksbehandler skal fylle ut i samarbeid med fagleder.

Oversikt over behandlingen av undersøkelsessaker fremgår av barneverntjenestens halvårslige rapport til fylkesmannen. Følgende informasjon er trukket ut av rapportene for 2007, 2008 og 2009:

Rapporteringsdato	30.06.07	31.12.07	30.06.08	31.12.08	30.06.09
Antall avsluttede undersøkelser siste halvår	30	20	24	31	43
Antall henlagte undersøkelser siste halvår	14	14	18	21	26
Antall saker undersøkt innen 3 mnd	29	16	23	27	37
Antall saker undersøkt mellom 3-6 mnd	1	4	1	4	6
Antall saker undersøkt etter 6 mnd	0	1	0	0	0

Antall saker med mellom 3-6 mnd undersøkelsestid der det er besluttet utvidet undersøkelse	1	1	1	4	6
Antall fristoversittelser	0	4	0	0	0

Oversikten viser at det ble avsluttet 50 undersøkelsessaker i 2007. 4 av disse ble avgjort etter fristen. Dvs. at de ble avgjort senere enn 3 mnd eller 6 mnd dersom det er besluttet utvidet undersøkelse. I 2008 ble det behandlet 55 meldinger. Alle ble rapportert som avgjort innenfor den lovpålagte fristen. Første halvår 2009 er det avsluttet 43 undersøkelser, alle rapportert innenfor tidsfristen.

I de 14 saksmappene revisjonen har gjennomgått, fant vi at undersøkelsen var gjennomgått etter fristen i 6 av sakene. For 4 av disse sakene var dog fristoversittelsen en uke eller mindre. For de 2 andre var den mer enn en måned. I enkelte av disse sakene skyldes fristoversittelsen at enkeltvedtaket har kommet for sent, selv om undersøkelsen er gjennomført innenfor fristen. Barneverntjenesten forklarer dette med at den ikke har vært tilstrekkelig oppmerksom på at fristen løper til enkeltvedtaket er utferdiget. Dette vil nå bli innskjerpet. 5 av meldingene gjelder 2009 og 1 gjelder 2008. Barneverntjenesten har opplyst at den vil korrigere innrapporteringen til Fylkesmannen.

Konklusjon på undersøkelsen (sluttrapport) manglet i 1 mappe. I 6 av sakene manglet utfylt sjekklister.

To av sakene var henlagt. I samtlige av de andre sakene var det kopi av skriftlig enkeltvedtak i saksmappene. Barnevernet bruker et standardisert oppsett for enkeltvedtak. Enkeltvedtakene hadde begrunnelse, redegjorde for klageadgangen og fremgangsmåte, klagefrist, klageinstans og adgangen til å se sakens dokumenter. Revisjonen kunne ikke se at tidspunkt for iverksettelse fremgikk av vedtakene.

6.3.3 Vurderinger

Meldinger

Barneverntjenesten har utviklet prosedyrer og sjekklister for håndtering av bekymringsmeldinger. Iht til rapportene til fylkesmannen, har tjenesten svært få registrerte fristoversittelser, og fristen på 1 uke ser i stor grad ut til å bli overholdt. Dette bekreftes også gjennom de stikkprøver vi har foretatt. Revisjonen har ved gjennomgang av saksmapper, funnet enkelte mangler ved dokumentasjonen tilhørende noen enkeltsaker. Dette gjelder forhold som datering for mottak av meldinger og ikke utfylt sjekklister iht kommunens egne rutiner. Etter revisjonens vurdering har barneverntjenesten gode rutiner for å overholde fristen på 1 uke for å behandle innkomne bekymringsmeldinger, noe som er vesentlig. Vi vil likevel påpeke at barneverntjenesten har et forbedringspotensiale ift å dokumentere sakene iht lov, regelverk og interne rutiner.

Revisjonen har også merket seg det lave antallet meldinger som kommer fra barnehage og skole. Til tross for de tiltak som er gjort for å motivere disse til å melde, er det derfor grunn til fortsatt å ha et fokus på denne situasjonen. Revisjonen vil i den forbindelse vise til at det 5. august 2009 ble utgitt en egen veileder – ”Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten” (Q-1162 B, Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet)

Undersøkelser

Barneverntjenestens prosedyrer beskriver også hvordan undersøkelsessaker skal behandles. Det er også utarbeidet sjekklister. Iht rapportene til fylkesmannen, hadde barneverntjenesten 4 fristoversittelser andre halvår 2007. Ellers er det ikke innrapportert fristoversittelser i perioden 2007-2009. Samtidig har revisjonen ved gjennomgang av 14 enkeltsaker, registrert seks fristoversittelser i perioden 2008 og 2009 som ikke er rapportert og derfor ikke stemmer med statistikken. Kommunens innrapportering til fylkesmannen er derfor ikke korrekt. Vi vurderer det samtidig som positivt at barnevernet etter revisjonens påpekning har tatt tak i dette, både ift å innskjerpe egne rutiner og gjennom å korrigere innberetningen til Fylkesmannen. Vi har også registrert at sluttrapport for undersøkelsen manglet i 1 sak, og at utfylt sjekkliste manglet i 6 av sakene. Etter revisjonens mening er dette mangler i dokumentasjonen av den enkelte sak.

Ut fra det antall enkeltsaker som revisjonen har sett på, er avviket fra lov og rutiner vesentlig. Det er derfor grunn til å legge vekt på å forbedre de rutiner som gjelder slik at undersøkelser blir avsluttet til rett tid, innrapportering til Fylkesmannen blir korrekt og dokumentasjonen i den enkelte sak bringes i samsvar med tjenestens egne krav.

Revisjonen er tilfreds med at barneverntjenesten har utferdiget enkeltvedtak i alle de sakene vi har undersøkt. Ut fra en skjønnsmessig vurdering, mener vi at vedtakene kan bli bedre om de også sier noe om tidspunkt for iverksettelse.

6.4 Økonomisk styring

Er den økonomiske styringen av barnevernet i henhold til regelverk?

6.4.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har på bakgrunn av lovverket og Ås kommunes reglementer og styringsdokumenter lagt til grunn følgende tre sett revisjonskriterier knyttet til økonomisk styring; **inntektsstyring, kostnadsstyring og krav til rapportering**. Disse er nærmere utledet nedenfor.

6.4.1.1 Inntektsstyring

Hovedbestemmelsene for finansiering av kommunale barneverntjenester finnes i barnevernloven §9-1, og legger den største delen av ansvaret på kommunene:

”Den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvar for etter denne loven.

Kostnadene ved tjenester og tiltak som nevnt i første ledd, skal dekkes av den kommune som etter §§8-1 og 8-4 er ansvarlig for å yte tjenesten eller sette i verk tiltaket. Bare etter reglene i §§9-2, 9-3, 9-4 og 9-8 kan det kreves at disse kostnadene skal dekkes av andre”.

I tillegg til ovennevnte unntak fra kommunens hovedansvar, yter også staten, jfr. §9-7: ”... årlige tilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter til barneverntjenesten”. Disse overføringene inngår i det årlige rammetilskuddet, og størrelsen følger av Stortingets årlige budsjettvedtak.

I henhold til §9-4 siste ledd åpnes det imidlertid for at kommunen kan kreve kostnadsdekning fra andre instanser i følgende tilfeller:

Refusjoner fra foreldre:

Barnevernloven §9-2 omhandler retten til å kreve oppfostringsbidrag fra et barns foreldre. I 1. ledd heter det:

”Når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kommunen kreve at foreldrene skal betale oppfostringsbidrag fra måneden etter at plasseringen ble iverksatt og til og med den måneden plasseringen opphører. Oppfostringsbidrag kan bare kreves dersom dette anses rimelig ut fra foreldrenes økonomiske situasjon”.

Bestemmelsen pålegger ikke foreldre underholdsplikt automatisk når barn plasseres utenfor hjemmet, bare når dette anses rimelig.

Refusjoner fra barnet selv:

Barnevernloven §9-3 åpner for at kommunen på samme måte/vilkår kan kreve kostnadsdekning fra barnet selv (egenbetaling). Følgende fremgår av 1. og 2. ledd:

”Når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kommunen kreve at barnet, så lenge plasseringen varer, skal dekke kostnadene ved oppfostringen, helt eller delvis.

Egenbetaling som nevnt i første ledd kan bare kreves dersom dette må anses rimelig. Det kan ikke kreves dekning i barnets formue, avkastning av denne, eller barnets egne, opparbeidede midler”.

Refusjoner fra staten:

Barnevernloven §§9-4 og 9-8 retter seg mot statlig kostnadsdekning, henholdsvis ved plassering i fosterhjem eller institusjon og ved bosetting av enslige, mindreårige asylsøkere. I §9-4 heter det:

”Når det gjelder barn under 20 år som blir plassert i fosterhjem eller institusjon, skal statlig regional barnevernmyndighet dekke den del av kommunens utgifter som overstiger det kommunen plikter å betale etter §9-5”.

Kommunen har et delbetalingsansvar når barn blir plassert i barnevernsinstitusjon og fosterhjem. Statlig regional barnevernmyndighet skal i disse tilfeller dekke den delen av kommunens utgifter ved plasseringen som overstiger den kommunale egenandelen. Denne er fastsatt i statsbudsjettet.

Barnevernloven §9-8 omhandler statstilskudd for utgifter til flyktningebarn og asylsøkende barn. I 1. ledd heter det:

”Staten gir et tilskudd til kommunene til dekning av utgifter for flyktningebarn og asylsøkende barn som er kommet til landet uten foreldre eller andre med foreldreansvar”.

På bakgrunn av ovennevnte bestemmelser i barnevernloven kan følgende kriterier stilles opp knyttet til inntektsstyringen:

- Kommunen skal sørge for nødvendige bevilgninger for å yte tjenester etter loven.
- Barnevernet skal sørge for at alle rettmessige refusjoner og tilskudd kreves inn og mottas, herunder:
 - Refusjoner fra foreldre: Kommunen bør ha etablert rutiner for å vurdere foreldres økonomiske situasjon og betalingsevne knyttet til oppfostringsbidrag, samt rutiner for innfordring av refusjonskravet.
 - Refusjoner fra barnet selv: Det bør være etablert en rutine for å vurdere betalingsevnen til barnet selv for å kunne dekke utgiftene ved oppfostringsbidrag, samt rutiner for innfordring av refusjonskravet.
 - Refusjoner fra staten: Det skal være etablert rutiner som sikrer at refusjonskrav overfor staten blir riktig beregnet i henhold til gjeldende satser, og rutiner for innfordring av refusjonskravet.

6.4.1.2 Kostnadsstyring

Ås kommune har vedtatt flere reglementer og rutiner på økonomiområdet. Følgende er relevante i forbindelse med kostnadsstyringen:

- I kommunens **Prosessbeskrivelse for økonomistyring**, kap. 4.2 Budsjettarbeid og – kontroll gis det bestemmelser om at leder for tjenesteytende enhet skal påse at det utarbeides realistiske budsjettforslag for enheten, og at dette gjøres på gjeldende maler innen angitte frister.
- **Prosessbeskrivelse innkjøp**. Denne har følgende formål iht kap. 1.0.:

Formålet med prosessbeskrivelsen er å sikre at Ås kommune oppnår størst mulig verdiskapning og mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser (innkjøp) gjennomført i henhold til gjeldende lover, forskrifter, prosessbeskrivelser og andre dokumenter.
- Kapittel 4.1. i **Prosessbeskrivelsen for økonomistyring** omhandler **anvisnings- og attestasjonsrett**:
 - *Alle regninger skal være attestert og anvist. Enhetslederne har anvisningsrett for sitt budsjettområde, dersom ikke annet er bestemt.*
 - *Enhetslederne utpeker blant sine hvem som har attestasjonsrett. Myndigheten skal gis skriftlig og kopi sendes etatssjef, økonomisjef og revisor.*

- *Det er den som attesterer som må forsikre seg om at det er budsjettmessig dekning for beløpet, og at det for øvrig er sikkert grunnlag for å anbefale utbetaling.*

Revisjonen har på bakgrunn av bestemmelsene i Ås kommunes reglementer og rutiner lagt til grunn følgende kriterier for hvordan barnevernet skal kunne ivareta kravene til tilfredsstillende kostnadsstyring:

- Det skal utarbeides realistiske budsjettforslag.
- Innkjøp skal gjennomføres i henhold til prosessbeskrivelsen for å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser.
- Delegasjonsreglementet og rutinene for attestasjon og anvisning skal følges for å holde løpende kontroll med utgiftene og for å forhindre bevisste eller ubevisste feil i regnskapsføringen.

6.4.1.3 Rapportering

I Ås kommunes reglementer, kap. 7.3 Rådmannens myndighet, stilles det følgende krav til rapportering fra administrasjonen for å sikre at kommunestyret får et godt beslutningsgrunnlag i forbindelse med arbeidet med handlingsprogram og budsjett – og for å sikre tilfredsstillende styring og kontroll gjennom året:

”Rådmannen står ansvarlig overfor kommunestyret for alle avgjørelser som fattes av administrasjonen. Rådmannen skal rapportere til politiske organer i tertialrapporter og årsmelding og for øvrig etter kommunestyrets bestemmelse. Rådmannen har ansvar for å rapportere i hvilken grad politisk vedtatte mål er nådd så vel faglig som økonomisk.

Rapportene skal være i en slik form at de gir politiske organer et godt grunnlag for arbeidet med handlingsprogram og budsjett og tidlig avdekker eventuelle behov for justeringer.”

På lik linje med de øvrige enhetene i kommunen skal barnevernstjenesten følge kommunens rapporteringsrutiner iht Prosessbeskrivelsen for økonomistyring, kap. 4.2. Budsjettarbeid og – kontroll:

”Leder tjenesteytende enhet skal påse at følgende gjennomføres i sin enhet:

- *Oppfølging og rapportering på budsjettet gjennom året, herunder forslag til budsjettreguleringer slik at budsjettavvik dekkes inn”.*

Ut fra bestemmelsene i kommunens reglementer og forskrift kan det utledes følgende revisjonskriterier til hvordan kommunen skal kunne ivareta kravene til rapportering for barneverntjenesten:

- Det skal foretas oppfølging og avviksrapportering på budsjettet gjennom året, herunder forslag til budsjettreguleringer slik at budsjettavvik dekkes inn.

- Det skal foretas tertialvis rapportering på målsettinger iht vedtatt handlingsprogram og økonomiplan.

6.4.2 Faktabeskrivelse

6.4.2.1 Økonomiske ressurser

Sammenligning av sentrale nøkkeltall i KOSTRA:

Vi har hentet følgende tall fra kommunens årsmelding for 2008:

Barnevern – KOSTRA-tall	Ås				Gj.snitt Follo	Gj.snitt Akershus
	2005	2006	2007	2008		
År	2005	2006	2007	2008	2008	2008
Prioritering						
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten	4 194	4 210	3 895	3 598	4 737	4 212
Netto driftsutgifter pr. barn i barnevernet (f 244, 251 og 252)	126 925	116 661	108 258	104 725	89 390	87 006
Dekningsgrader						
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	2,8 %	2,4 %	2,5 %	2,1 %	3,1 %	3,8 %
Produktivitet						
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk	19,1	18,4	21,0	15,3	19,2	22,4

Ad notam: Utgifter for årene 2005, 2006 og 2007 er oppjustert til kostnadsnivå for 2008.

Kommunens har følgende kommentarer til KOSTRA-tallene i årsmeldingen:

- *Netto driftsutgifter pr innbygger har gått ned blant annet som følge av at næromsorgstiltak, et kostnadskrevende tiltak i hjemmet, er redusert til et minimum og overført til en annen enhet i kommunen.*
- *Netto driftsutgifter pr barn ligger over gjennomsnittet både for Follo og Akershus, og kan forklares med at barnevernet i Ås har forholdsvis få barn i tiltak, hvorav hovedtyngden av kostnader går til dekning av utgifter til barn plassert i fosterhjem og institusjon. Gjennomsnittet blir derfor høyt.*
- *Barnevernet har færre barn i barneverntiltak sammenlignet med gjennomsnitt i Follo og Akershus. En forklaring på dette er at Ås har etablert flere lavterskeltiltak, hvor også barnevernet deltar uten at det opprettes barnevernssak. Noen av de familiene som benytter disse tiltakene ville sannsynligvis ha kontaktet barnevernet, dersom lavterskeltiltakene ikke fantes.*

Nærmere om inntekts- og kostnadsutviklingen for barnevernet i Ås:

Revisjonen har foretatt en nærmere undersøkelse av kostnads- og inntektsutviklingen for Ås for 2007 og 2008. Totalt viser regnskapene følgende resultat ⁷:

⁷ Positivt tall representerer en netto kostnad.

(alle tall i tusen)

Netto driftsutgifter (utgifter - inntekter):	2008		2007	
	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett
F 244 Barnevernstjeneste	3 977	4 201	3 779	3 421
F 251 Barneverntiltak i familien	1 629	2 364	2 524	3 170
F 252 Barneverntiltak utenfor familien	8 796	7 668	7 554	6 093
Sum totalt	14 402	14 233	13 857	12 684

Dette fordeler seg på følgende overordnede gruppesaldoer i regnskapet ⁸:

Regnskap fordelt på gruppearter (funksjon 244, 251, 252)	2008		2007	
	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett
Lønnsutgifter (art 1000-1099)	5 841	6 028	5 551	5 472
Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon (art 1100-1299)	1 850	1 707	2 480	2 120
Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon (art 1300-1399)	6 194	5 870	5 560	5 174
Overføringer til andre utenfor kommunen (art 1400-1499)	1 099	980	1 051	1 005
Finanskostnader (art 1500-1599)	5	0	0	0
Sum driftsutgifter	14 989	14 585	14 642	13 771
Salgsinntekter og andre inntekter (art 1600-1699)	0	0	0	0
Overføringer med krav til motytelse (art 1700-1799)	-543	-308	-522	-1 087
Sum driftsinntekter	-543	-308	-522	-1 087
Netto driftsutgifter	14 446	14 277	14 120	12 684
Finansinntekter og finanstransaksjoner (art 1900-1999)	-44	-44	-263	0
Netto	14 402	14 233	13 857	12 684

I 2008 har man i hovedsak holdt budsjettrammen, en overskridelse på totalt kr. 169 000. I 2007 ble imidlertid budsjettet overskredet med kr. 1,2 mill. Dette er omtalt slik i kommunens årsmelding for 2007 (side 7):

"Helse og sosial har et forbruk omtrent tilsvarende det budsjetterte, men også denne etaten har fått inn sykepengeinntekter uten at vikarer er blitt satt inn. Når etaten likevel ikke framstår med et mindreforbruk skyldes det at enheten for sosial og barnevern har et merforbruk på 1,5 mill. kroner".

Merforbruket i 2007 skyldtes nye plasseringer og videreføring av tidligere plasseringer, som barneverntjenesten er pålagt å yte tjenester til iht lovverket. Kostnadene knyttet til disse sakene ble fulgt opp spesielt av NAV-leder, i samarbeid med økonomisjefen.

Oversikt over kostnads- og inntektsutviklingen for barneverntjenesten første halvår 2009:

Regnskapet viser at man ligger innenfor budsjett:

Netto driftsutgifter (utgifter - inntekter):	Pr. 30.06.09	
	Regnskap	Budsjett

⁸ Negative tall representerer en inntekt.

F 244 Barnevernstjeneste	1 970	1 992
F 251 Barneverntiltak i familien	633	759
F 252 Barneverntiltak utenfor familien	2 424	3 167
Sum totalt	5 028	5 919

Ytterligere detaljer viser følgende:

Regnskap fordelt på gruppearter (funksjon 244, 251, 252)	pr. 30.06.09	
	Regnskap	Budsjett
Lønnsutgifter (art 1000-1099)	2 653	2 798
Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal tjenesteproduksjon (art 1100-1299)	931	807
Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon (art 1300-1399)	1 203	1 941
Overføringer til andre utenfor kommunen (art 1400-1499)	577	490
Sum driftsutgifter	5 364	6 036
Overføringer med krav til motytelse (art 1700-1799)	-336	-117
Sum driftsinntekter	-336	-117
Netto driftsutgifter	5 028	5 919

I kommunens regnskapsrapport for 1. tertial 2009 rapporteres det om et avvik på 0,6% for enhetene i forhold til budsjett. Dette ligger innenfor resultatmålene for 2009.

Barneverntjenesten viser til at tertialrapporten for 1. tertial ikke gir et helt korrekt kostnadsbilde. Det er ikke tatt hensyn til alle kostnader fra staten, som blir fakturert til kommunen etterskuddsvis. Disse kostnadene vil ikke være korrekt periodisert i regnskapsrapportene. Tjenesten fører imidlertid et eget "skyggeregnskap" internt, slik at NAV-leder til enhver tid har oversikt over påløpte kostnader. Ved årsslutt er det en egen rutine for å foreta en avsetning i regnskapet for påløpte kostnader hvor faktura ennå ikke er mottatt.

6.4.2.1 Inntektsstyring

Bevilgninger:

I følge helse- og sosialsjefen er dagens tjenestetilbud styrende for budsjettene framover. Nye tiltak som må gjennomføres, gis det erfaringsmessig nødvendige bevilgninger til. Det oppfattes som at økonomi ikke er avgjørende for valg av tiltak, men det presiseres at barneverntjenesten har samme krav på seg til å drive effektivt, på lik linje med alle virksomheter i kommunen.

Refusjoner fra foreldre:

Barneverntjenesten i Ås har rutiner for å sikre refusjoner iht barnevernloven. I barneverntjenestens rutiner for arbeid med fosterhjem foreligger det følgende sjekklister:

- 5.8.2 Sjekkliste – Fosterhjemsavtale frivillig plassering
- 5.8.3 Sjekkliste – Fosterhjemsavtale (saker som ikke er frivillige plasseringer).

Sjekklisten skal fylles ut av saksbehandler som skal forelegge den for fagleder. I sjekklisten skal det kommenteres om det er tatt stilling til om foreldrene skal betale for barnet, og i så fall hvor mye og på hvilken måte. Dersom det er avtalt at fosterforeldrene skal ha utbetalt barnetrygden, så skal dette også kommenteres. Vi har fått opplyst at sjekklisten nå vil bli

endret på dette punktet. I henhold til gjeldene regler skal barnetrygden utbetales til fosterforeldrene.

Det er Fylkesnemda som har ansvaret for å fastsette underholdsbidrag fra foreldre hvor barn er plassert utenfor hjemmet etter at det er truffet vedtak om slik plassering med hjemmel i barnevernloven.

Ved plassering i fosterhjem foretas det i alle saker en vurdering av om foreldrene kan betale. Det er barneverntjenesten som sender kravet til Fylkesnemda, som avgjør om foreldrene skal betale, og NAV fastsetter beløpets størrelse. Erfaringsmessig fattes det vedtak om minstesatsen på kr. 1 000,- pr. mnd. pr. barn i de sakene Fylkesnemda har fattet vedtak om foreldrebetaling. Foreldrebetalingen skal gå til delvis dekning av de utgiftene kommunen har i forbindelse med plasseringen.

I de tilfeller det skal foretas bidragstrekk i foreldrenes inntekt, går dette automatisk via NAV-systemet.

Barneverntjenesten erkjenner at rutinene for foreldrebetaling ikke er gode nok i de tilfellene hvor foreldrene skal betale direkte til kommunen (ikke via NAV). Ås kommune har ikke etablert rutiner for å sende faktura/regning til foreldrene, og det oppleves derfor som tidkrevende og noe uoversiktlig å kreve inn pengene. Vi er informert av NAV-leder at man i løpet av kort tid vil utarbeide faktureringsrutiner i nært samarbeid med økonomiavdelingen. Det vurderes om foreldre skal dekke noen av utgiftene til klær og utstyr ved frivillige plasseringer i fosterhjem.

Refusjoner fra barnet selv:

I barneverntjenestens rutiner for arbeid med fosterhjem foreligger det - i tillegg til sjekklister ovenfor - følgende sjekklister:

- 5.8.4 Sjekklister – Fosterhjemsavtale myndige

I sjekklister nr. 5.8.2 og 5.8.3 er det ikke tatt inn noe sjekkpunkt om det skal tas stilling til om barnet selv skal betale.

I sjekklister nr. 5.8.4 skal det kommenteres om det er avtalt at ungdommen selv skal bidra med noe av egen inntekt, utdanningsstipend eller lignende.

I følge fagleder praktiserer ikke Ås kommune å kreve inn refusjoner fra barn. Når det gjelder myndige foretas det en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Refusjoner fra staten:

Barneverntjenesten i Ås har rutiner for å sikre refusjoner i fra UDI ift flyktingemottaket. Dette gjelder enkeltsaker hvor barn fra flyktingemottaket er plassert. Det er økonomisjefen i kommunen som vurderer behovet for en overføring av bevilgninger fra flyktingemottaket budsjett til barneverntjenestens budsjett. Økonomisjefen søker UDI om ytterligere midler til dekning av plasseringer av barn fra flyktingemottaket dersom totalutgiften blir forholdsvis høy.

Når det gjelder fosterhjems plasseringer – både ved frivillige plasseringer etter bvl §4-4, femte ledd, og ved omsorgsovertakelser etter bvl §4-14 a) - kan det søkes refusjon fra BUFETAT for delen av kostnadene som overstiger kommunens egenandel (etter satser fastsatt av

departementet). Kommunen betaler nå den faste egenandelen på kr. 35 000,- til BUFETAT. Utgifter utover dette må avtales med BUFETAT på forhånd. Dette oppleves som ryddig, og gir en forutsigbarhet i forhold til å ha styring med utgiftene.

6.4.2.2 Kostnadsstyring

Utarbeidelse av budsjettforslag

I kommunens **Prosess for økonomistyring**, kap. 4.2 Budsjettarbeid og –kontroll gis det bestemmelser om at leder for tjenesteytende enhet skal påse at følgende gjennomføres i sin enhet:

- *Utarbeide realistiske budsjettforslag på gjeldende maler innen angitte frister.*

Videre gis det bestemmelser om at økonomiavdelingen (økonomikonsulentene) skal gjennomføre følgende:

- *Kvalitetssikre enhetenes budsjettforslag.*
- *Bidra til at etatssjefen kan foreta en helhetlig vurdering av etatens budsjettforslag.*
- *Utarbeide rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan, herunder detaljert budsjett og økonomiplan.*
- *Oppdatere kommunestyrets vedtak i desember for budsjett og økonomiplan i løpet av januar.*

I følge helse- og sosialsjefen benyttes KOSTRA aktivt i budsjettprosessen. Dagens tjenestetilbud er styrende for budsjettene framover. Nye tiltak som må gjennomføres gis det erfaringsmessig nødvendige bevilgninger til.

Rådmannens kommer med forslag til budsjetttramme i samråd med sin ledergruppe. Sosial- og barneverntjenesten får deretter tildelt budsjetttrammen, på bakgrunn av kommunestyrets vedtak. Dersom NAV-leder ser et behov for å øke rammen i forbindelse med ekstra tiltak, søkes det spesielt om dette i forbindelse med forslag til budsjett for etaten. Barneverntjenesten ser allerede nå (høsten 2009) en økning i antallet saker som en følge av flere meldinger.

Innkjøpsprosessen

I kommunens prosessbeskrivelse for innkjøp fremgår følgende av kap. 3.0 Ansvar:

Enhver enhetsleder er ansvarlig for innkjøp i egen enhet. Oppgaver:

- *Sørge for at innkjøp gjøres i henhold til prosessbeskrivelsen.*
- *Informere innkjøpskontakten ved planlagte innkjøp over kr. 500 000 eks. mva.*

Regelverket for offentlige anskaffelser skal følges, og anskaffelsene skal legges ut på anbud dersom terskelverdiene overstiges.

Barneverntjenesten mener de er godt kjent med kommunens prosessbeskrivelse for innkjøp, og med regelverket for offentlige anskaffelser. Tjenesten benytter allerede eksisterende rammeavtaler, enten via Ås kommune eller NAV sine rammeavtaler (statlige).

Barnevernet utøver ikke selv alle de tjenester det fattes vedtak om. En viktig del av kostnadsstyringen gjelder de avtalene som barneverntjenesten inngår med private selskaper og

oppdragstakere. Dette gjelder i hovedsak kostnader knyttet til næromsorgstiltak, fosterhjem og barnevernsinstitusjoner.

I forbindelse med kjøp av barnevernstjenester fra eksterne knyttet til næromsorgstiltak er det utarbeidet en egen *Rutinebeskrivelse for næromsorgstiltak/miljøarbeider*. I følge rutinebeskrivelsen skal det skrives en oppdragsavtale iht avtaleskjemaet *Oppdragsavtale med Ås kommune, enhet for sosial og barnevern*. Vedtak og tiltak skal alltid foreligge før slik avtale undertegnes. Saksbehandler har ansvar for at rutinen følges ved etablering, oppfølging og avslutning av slike avtaler. Sjekklisten forelegges deretter for fagleder.

Barneverntjenesten har i 2009 redusert omfanget av kjøp av tjenester fra private leverandører knyttet til næromsorgstiltak. Dette oppfattes som kostbare tiltak, som ikke ga ønsket effekt. Barneverntjenesten har fått opprettet egen familieveilederstilling. I tillegg er det under etablering en ambulerende miljøarbeidertjeneste i helse- og sosialetaten, som bl.a. skal følge opp ungdom fra barnevernet, ved etablering i egen bolig. Dette har redusert kostnadene til denne type tiltak.

Ved vedtak om fosterhjem (omsorgsovertakelse), har saksbehandler ansvar for at *Rutine for arbeid med fosterhjem* følges. Her fremgår det at økonomisekretær har ansvar for å foreta innmelding av fosterforeldre i kommunens lønssystem, og justere godtgjøring til fosterforeldre i henhold til veiledende satser fra KS.

Når det gjelder avtaler med barnevernsinstitusjoner, foregår dette alltid via BUFETAT. Det inngås 3-partsavtaler mellom BUFETAT, institusjonen og kommunen, hvor BUFETAT først forhandler med institusjonen. Disse avtalene fornyes regelmessig, vanligvis hver tredje måned. Ås kommune inngår ingen avtaler utenom BUFETAT. Slike avtaler følger mal utarbeidet av BUFETAT. Revisjonen kan ikke se at kommunen har utarbeidet sjekklister for inngåelse av slike avtaler.

Attestasjon og anvisning

Det fremgår av de ulike stillingsbeskrivelsene og delegasjonsreglementet hva som tilligger den enkelte stilling med hensyn til attestasjons- og anvisningsansvar.

Videredelegering av helse- og sosialsjefens myndighet i økonomiske saker for barneverntjenesten (u.kap. 1.3230) fremkommer av delegasjonsreglementet, kap. 1.4⁹:

- Enhetsleder har anvisningsmyndighet.
- Fagleder barnevern har samme anvisningsmyndighet i enhetsleders fravær.
- Økonomisekretær har attestasjonsplikt for alle inngående fakturaer.
- Sekretærer ved sosialtjenesten har rekvisisjonsmyndighet og attestasjonsplikt.
- Saksbehandlere i barneverntjenesten har attestasjonsplikt på timelister for støttekontakter, besøkshjem og ferietiltak.

Delegasjonsreglementet er imidlertid ikke oppdatert slik at det fanger opp de siste omorganiseringer og har korrekte navn på stillingsinnehavere (sist revidert 30.01.2007).

Alle har et ansvar for å følge kommunens rutiner for Kontroll av varemottak – attestasjon – anvisning. Følgende punkter er utdrag fra retningslinjene:

⁹ Jfr. Reglement for videredelegering av helse- og sosialsjefens myndighet (revidert 30.01.07).

- *Den som attesterer har ansvaret for at:*
 - *Pris er riktig*
 - *Eventuell rabatt og forfallsdato er iht avtale*
 - *Utrekninger er kontrollert*
- *Den som attesterer må forsikre seg om at det er budsjettmessig dekning for beløpet, og at det er sikkert grunnlag for å anbefale utbetaling.*
- *Anvisning skal foretas før utbetaling finner sted. Følgende betingelser skal påses:*
 - *At det foreligger gyldig vedtak om bevilgning.*
 - *At det finnes dekning for beløpet*
 - *At den fakturerte vare eller tjeneste er mottatt iht bestillingen*
 - *At forskriftene for regnskapsføring følges*
 - *At anvisningen skjer uten ugrunnet opphold*
- *Anvisningsmyndighet og budsjettansvar følger samme stilling.*

I følge barneverntjenesten følges rutineene som forutsatt. NAV-leder har anvisningsmyndighet og fagleder anviser i NAV-leders fravær. Det attesteres og anvises elektronisk på fakturaer som er skannet inn i økonomisystemet. I forbindelse med planlagte fravær gis det beskjed fra NAV-leder til økonomiavdelingen, slik at fagleder får tildelt anvisningsmyndighet i det elektroniske fullmaktsregisteret.

6.4.2.3 Rapportering

Budsjettoppfølging

Det fremgår av de ulike stillingsbeskrivelsene og delegasjonsreglementet hva som tilligger den enkelte stilling med hensyn til budsjett- og rapporteringsansvar.

I stillingsbeskrivelsen til fagleder fremgår følgende av pkt. 3.5.:

Fagleder skal gi innspill til enhetsleder i forbindelse med budsjettforslag/rapportering for tjenesten. Fagleder skal påse at de tjenester han/hun har ansvar for holder seg innen budsjetttrammen. Avvik rapporteres uten opphold til enhetsleder. Ved nye tiltak ut over budsjetttrammen skal fagleder rådføre seg med enhetsleder, som videre må ta saken opp tjenestevei og informere politikerne.

Fagleder og NAV-leder gjennomgår regnskapet hver måned mot budsjett. Kostbare tiltak gjennomgås spesielt. Det foretas en estimering av forventet totalforbruk for resten av året, og det søkes eventuelt om ekstra bevilgninger. Denne rapporteringen går via økonomisjefen.

Vi har fått opplyst at barneverntjenesten benytter nøkkeltall fra KOSTRA til å sammenligne seg med andre kommuner, både i forhold til kostnader, antall saker og saker pr. saksbehandler. Barneverntjenesten selv mener at Ås kommune så langt ligger brukbart an i forhold til sammenlignbare kommuner.

I følge NAV-leder opplever barneverntjenesten et kontinuerlig krav om å holde kostnadene nede, noe som kan være vanskelig ift de rettigheter som klientene har. Kostnadene kan være relativt uforutsigbare. Det kan dukke opp hastesaker som medfører økte kostnader, i hovedsak

akutt plasseringer. Det er også en utfordring å budsjettere kostnader forbundet med nye saker ift nye innflyttere til kommunen. Det er derfor ikke uvanlig at tjenesten har overskredet budsjetttrammene. NAV-leder oppgir at Ås kommune har relativt sett mange unge som er plassert utenfor hjemmet (ref KOSTRA), noe som gir høyere kostnader. I forhold til å velge de faglig sett beste tiltakene, er økonomi også en del av vurderingen. De faglige hensyn er likevel styrende for hva som blir vedtatt av tiltak. NAV-leder vurderer kontinuerlig muligheten for å dekke kostnader av annet lovverk, bl.a. i samarbeid med sosialtjenesten.

Helse- og sosialsjefen har ledermøter hver 14. dag med sine 11 enhetsledere, hvor også NAV-leder er med. Temaene på disse møtene er oppfølging av virksomhetsplanen til helse- og sosialetaten og oppfølging av budsjett og regnskap. For øvrig er temaene på disse møtene av mer overordnet karakter.

Helse- og sosialsjefen har i tillegg ledermøter hver 14.dag med NAV-leder hvor budsjett og regnskap for sosial- og barneverntjenesten følges opp.

Tertialrapportering

Ås kommune benytter Balansert Målstyring (BMS) i handlingsprogram og budsjett. BMS gir gjennom politisk vedtatte fokusområder en felles ramme for hele kommuneorganisasjonen. BMS utgjør rammen for kommunens samlede plan- og styringssystem med kommuneplan, handlingsprogram og økonomiplan som sentrale elementer.

Helse- og sosialetaten utarbeider hvert år en virksomhetsplan, som beskriver hvordan virksomheten følger opp innenfor hvert av fokusområdene. Hovedprioriteringene i planen for 2009 er utarbeidet med bakgrunn i de utfordringer som er identifisert gjennom arbeidet med kommuneplanen, handlingsplanen, temaplanene, medarbeiderundersøkelsen og brukerundersøkelsene.

Nedenfor følger et utdrag fra målkartet fra kommunens handlingsprogram og økonomiplan 2009-2012 og fra virksomhetsplanen til helse- og sosial, som viser sosial- og barneverntjenestenes (NAV Ås) målsettinger innenfor økonomiområdet:

FOKUSOMRÅDE ØKONOMI				
❖ Kommunen skal ha en økonomi som gir handlefrihet til å utvikle kommunen og som sikrer prioriterte tjenesteområder				
Hva vi må lykkes med. (kritiske suksessfaktorer)	Hva vi skal måle (måleindikatorer)	Hvordan vi måler (Målemetoder)	Hva vi må gjøre for å nå målet	Hoved-ansvarlig
Ø2 God økonomistyring	Ø2.1 Avvik i forhold til budsjett Ø2.2 Stabilitet i øk.rammer	Regnskapsdata: Enheterens avvik ifht budsjett. Reduksjon i enheterens nettobudsjetter i løpet av året.	Månedlig regnskapsgjennomgang.	NAV-leder
Ø3 Effektiv tjeneste-produksjon	Ø3.1 Netto driftsutgifter pr. innbygger (korrigert for utgiftsbehov)	KOSTRA- og regnskapsdata: Samlet netto driftsutgifter pr. innbygger.	Løpende evaluering av arbeidsprosesser/rutiner Internt i NAV og i samarbeid med tilgrensende tjenester.	NAV-leder

Barneverntjenesten rapporterer på måloppnåelse i kommunens tertialrapporter og årsmelding. NAV-leder rapporterer månedlig til økonomisjefen.

I kommunens tertialrapport pr. 30.04.09 konkluderes det med at barneverntjenesten forventes å gå i balanse ved utgangen av regnskapsåret 2009.

Nedenfor følger et utdrag fra rapporteringen for kommunen samlet for 2008 og for 1.tertial 2009.

FOKUSOMRÅDE ØKONOMI						
❖ Kommunen skal ha en økonomi som gir handlefrihet til å utvikle kommunen og som sikrer prioriterte tjenesteområder						
Hva vi må lykkes med. (kritiske suksessfaktorer)	Hva vi skal måle (måleindikatorer)	Hvordan vi måler (Målemetoder)	Resultatmål 2008 og 2009		Rapport 2008	Rapport 1.tertial 2009
			Ønsket	Godt nok		
Ø2 God økonomistyring	Ø2.1 Avvik i forhold til budsjett	Regnskapsdata: Enhetenes avvik ifht budsjett.	0%	1%	0,6%	0,6%
		Etatenes avvik ifht budsjett.	0%	0,5%	0,4%	0,3%
	Ø2.2 Stabilitet i øk.rammer	Regnskapsdata: Reduksjon i enhetenes nettobudsjetter i løpet av året.	0%	2%	0,9%	Rapporteres i årsmelding
		Reduksjon i etatenes nettobudsjetter i løpet av året.	0%	1%	0,9%	Rapporteres i årsmelding
Ø3 Effektiv tjenesteproduksjon	Ø3.1 Netto driftsutgifter pr. innbygger (korrigert for utgiftsbehov)	KOSTRA- og regnskapsdata: Samlet netto driftsutgifter pr. innbygger.	2008: 98%	2008: Utgangspkt. Follokom. gj.snitt 100%	97,8%	Rapporteres i årsmelding

Utdrag fra rapporteringen på 1.tertial 2009, kap. 7.2 God økonomistyring:

Avvik i forhold til budsjett	
Tiltak i handlingsprogram 2009-2012	Rapport 1.tertial 2009
Videreføre ordningen med å overføre mer- eller mindreforbruk på inntil 1% av enhetens/avdelingens budsjett.	Det tas sikte på å overføre beløp også fra 2008 til 2009.
Videreutvikle månedsrapportering som et sentralt element for å holde de økonomiske rammer.	Som følge av vakant rådgiverstilling ved økonomiavdelingen knyttet til budsjett høst/vår 2009 har man ikke fått jobbet med videreutvikling av månedsrapporten. Arbeidet tas opp igjen i andre tertial.
Kommunens leasing-praksis gjennomgås (jfr. kst-vedtak 18.12.08)	Arbeidet startes i 2. tertial.

Stabilitet i økonomiske rammer	
Tiltak i handlingsprogram 2009-2012	Rapport 1.tertial 2009

Hindre utgiftsøkning gjennom god budsjettering og rapportering.	Rapporteres i årsmeldingen.
Realistisk budsjettering av skatt og rammetilskudd.	Rapporteres i årsmeldingen.

Utdrag fra rapporteringen på 1.tertial 2009, kap. 7.3 Effektiv tjenesteproduksjon:

Tiltak i handlingsprogram 2009-2012	Rapport 1.tertial 2009
Gjennomføre innsparingstiltak slik at netto driftsutgifter pr. innbygger korrigert for ulike utgiftsbehov blir signifikant lavere enn for gjennomsnittet for Follo.	Rapporteres i årsmeldingen.

6.4.3 Vurdering

6.4.3.1 Tilgjengelige økonomiske ressurser sammenlignet med andre kommuner

Sammenligner vi Ås med de øvrige Follo-kommunene ser vi at netto driftsutgifter pr. barn i barnevernet ligger over gjennomsnittet for 2008 i Follo og Akershus. Dette er forklart med forholdsvis få barn i tiltak, hvor hovedtyngden av kostnadene er knyttet til barn plassert i fosterhjem og institusjon. Både Ås og Follo-kommunene ligger noe høyere i driftsutgifter pr. barn i 2008 enn gjennomsnittet for Akershus.

Netto driftsutgifter pr. innbygger (0-17 år) er derimot lavere enn gjennomsnittet for Follo. Dette skyldes at Ås kommune har redusert kostnadene til kostnadskrevenende næromsorgstiltak i hjemmet.

Revisjonen er kjent med at det innen barneverntjenesten er en uforutsigbarhet i tjenestebehovet. Revisjonens vurdering er at kostnadene til barn plassert i fosterhjem og institusjon kan gi utfordringer på kostnadssiden. Samtidig vurderer vi det som positivt at man har fokus på innsparingstiltak, som å redusere kostnadskrevenende næromsorgstiltak

6.4.3.2 Inntektsstyring

Bevilgninger

Det er rådmannen som foreslår budsjetterammen for barneverntjenesten i samråd med sin ledergruppe. Det er kommunestyret som vedtar budsjetterammen. Revisjonen er kjent med at dagens tjenestetilbud er styrende for budsjettene framover. Grunnet uforutsigbarheten i tjenestebehovet er budsjettering for denne tjenesten en utfordrende oppgave. Det er ikke uvanlig at tjenesten har overskredet budsjetterammene.

Revisjonen vurderer det som positivt at ledelsen innen barneverntjenesten har høy fokus på å drive tjenesten effektivt, og at innsparingstiltak ikke skal komme i konflikt med de tjenester kommunen er pålagt å gi etter loven.

Refusjoner fra foreldre

Etter revisjonens vurdering har barneverntjenesten etablert gode rutiner for å vurdere foreldres økonomiske situasjon og betalingsevne knyttet til oppfostringsbidrag. Det er Fylkesnemda som fatter endelig vedtak.

Revisjonen har merket seg at i de tilfellene hvor foreldrene skal betale direkte til kommunen (ikke via NAV) oppleves ikke kommunens innkrevingsrutiner som gode nok. Revisjonen er tilfreds med at ledelsen innen barneverntjenesten i løpet av kort tid vil utarbeide faktureringsrutiner i nært samarbeid med økonomiavdelingen.

Revisjonen er kjent med at sjekklister vil bli endret slik at de samsvarer med gjeldende regelverk når det gjelder utbetaling av barnetrygd.

Refusjoner fra barnet selv

Ås kommune praktiserer ikke refusjonsinnkreving fra barn.

Revisjonen er kjent med at det foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak når det gjelder refusjoner fra myndige. Dette vurderes som tilfredsstillende.

Refusjoner fra staten

Etter revisjonens vurdering har barneverntjenesten etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre refusjoner i fra UDI ift flyktningemottaket i enkeltsaker hvor barn fra flyktningemottaket er plassert.

Rutinene for å søke refusjoner fra BUFETAT knyttet til fosterhjems plasseringer vurderes også som tilfredsstillende.

6.4.3.3 Kostnadsstyring

Utarbeidelse av budsjettforslag

Etter revisjonens mening er det etablert tilfredsstillende rutiner for å gi kommunestyret det riktige beslutningsgrunnlaget for et realistisk budsjett.

Innkjøpsprosessen

Revisjonen er tilfreds med at ledelsen innen barneverntjenesten oppgir å være godt kjent med prosessbeskrivelsen for innkjøp og med regelverket for offentlige anskaffelser. Tjenesten benytter eksisterende rammeavtaler, enten via Ås kommune eller NAV sine rammeavtaler (statlige).

Når det gjelder kjøp av barnevernstjenester fra eksterne knyttet til næromsorgstiltak, er revisjonen tilfreds med at den særskilte rutinebeskrivelsen blir fulgt. Revisjonen ser det som positivt at det er etablert ryddige rutiner på dette området, og at det i forbindelse med kjøp av slike tjenester også inngås en egen oppdragsavtale iht eget avtaleskjema.

Ved vedtak om fosterhjem (omsorgsovertakelse) er det etablert egne rutiner og sjekklister for å melde inn fosterforeldrene i kommunens lønnsystem. Revisjonen er kjent med at disse blir benyttet.

Kommunens avtaler med barnevernsinstitusjoner inngås alltid via BUFETAT, og følger en egen mal utarbeidet av BUFETAT. Vi mener også at det er viktig at kommunen selv har en

egen sjekkliste i forbindelse med inngåelse av slike avtaler, for egen oppfølging og kvalitetssikring.

Attestasjon og anvisning

Det fremgår av de ulike stillingsbeskrivelsene og delegasjonsreglementet hva som tilligger den enkelte stilling mht attestasjons- og anvisningsansvar. Revisjonen vil bemerke at delegasjonsreglementet ikke er oppdatert, at det ikke fanger opp de siste omorganiseringer og at det ikke har korrekte navn på stillingsinnehavere.

Revisjonen er tilfreds med at rutinene for attestasjon og anvisning synes å bli fulgt som forutsatt.

6.4.3.4 Rapportering

Budsjettoppfølging

Revisjonen har foretatt en analyse av inntekts- og kostnadsutviklingen for barnevernet i Ås for 2007, 2008 og til og med 1.tertial 2009. Det er ikke avdekket vesentlige budsjettavvik som ikke er forklart og rapportert. Revisjonen er tilfreds med at ledelsen har høy fokus på regelmessig budsjettoppfølging innen barneverntjenesten. Etter revisjonens oppfatning er det etablert tilfredsstillende rutiner for å melde inn eventuelle behov for budsjettreguleringer gjennom året. Revisjonen finner det positivt at ledelsen har fokus på at barneverntjenesten skal drives effektivt.

Tertialrapportering

Barneverntjenesten rapporterer på måloppnåelse i kommunens tertialrapporter.

Revisjonen er kjent med at barnevernet ved årsavslutningen har fokus på riktig periodisering av inntekter og kostnader. Vi mener at barnevernet i tillegg bør ha økt oppmerksomhet på dette gjennom året, slik at tertialrapporteringen blir så korrekt periodisert som mulig.

6.5 Konklusjon

6.5.1 Internkontroll og kompetanse

Ås kommune har et internkontrollsystem som dekker alle de hovedområdene som forskriften om internkontroll krever. Etter revisjonens vurdering er forskriftens krav imøtekommet på følgende områder (henvisningene i parentes refererer til forskriften):

- Systematisk overvåking av internkontrollsystemet (§ 4 h)
- Dokumentasjon av internkontrollsystemet på intranettet (§ 5)
- Tilgang til aktuelt regelverk (§ 4 b)
- Kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om tjenestens internkontrollsystem (§ 4 c)
- Medvirkning fra arbeidstakerne og oppdragstakerne slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes. (§ 4 d)

Følgende områder i internkontrollen kan etter revisjonens mening forbedres:

Beskrivelse av organisering, hovedoppgaver og mål samt ansvars- og myndighetsforhold (§ 4 a)

Prosessbeskrivelsen for barneverntjenesten beskriver ikke organisering. Organiseringen som en del av NAV fremkommer ikke. Delegasjonsreglement og stillingsbeskrivelser er ikke oppdaterte.

Gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten (§ 4 e)

Kommunen har et system for brukermedvirkning gjennom brukerundersøkelser (barn og foreldre) og avvikssystemet (interne bruker). Brukerundersøkelsene har lite fokus på hvordan tjenesten kan forbedres. Erfaringer og henvendelser blir ikke systematisert som grunnlag for forbedringstiltak.

Oversikt over områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav (§ 4 f)

Rutinebeskrivelser, sjekklister og virksomhetsplan bidrar til å hindre svikt. Det er ikke foretatt en systematisk gjennomgang av virksomheten (risikoanalyse) for å finne frem til sårbare områder vedrørende overholdelse av lov og forskrift.

Tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av barnevernlovgivningen (§ 4 g)

Kommunen har implementert et avvikssystem. Dette benyttes ikke i det interne arbeidet i barneverntjenesten for å sikre etterlevelse av lovverk. Registrerte avvik er ikke lukket iht de krav som kommunen har satt.

6.5.2 Saksbehandlingsfrister

Barneverntjenesten overholder i stor grad fristen på 1 uke for behandling av bekymringsmeldinger.

Barneverntjenesten mottar få bekymringsmeldinger fra barnehage og skole.

Barneverntjenesten har siden 1. januar 2007 rapportert om 4 fristoversittelser i undersøkelsessaker. Ved gjennomgang av 14 enkeltsaker, er det avdekket ytterligere 6 saker som ikke er rapportert. Barneverntjenestens rapportering til Fylkesmannen har derfor ikke vært korrekt.

Det er også registrert mangler ved dokumentasjonen i flere enkeltsaker.

Barneverntjenestens rutiner for utferdigelse av enkeltvedtak vurderes som tilfredsstillende.

6.5.3 Økonomisk styring

Barneverntjenesten i Ås har netto driftsutgifter pr. barn i barnevernet som ligger over gjennomsnittet for øvrige Follo-kommuner, men samtidig lavere netto driftsutgifter pr. innbygger, 0-17 år.

Etter revisjonens oppfatning har Ås kommune i hovedsak etablert tilfredsstillende rutiner for en god økonomistyring innen barneverntjenesten.

Vi har likevel registrert enkelte områder hvor vi mener at rutinene kan bli enda bedre. Dette gjelder:

- Barneverntjenesten har ikke etablert faktureringsrutiner knyttet til refusjoner fra foreldre i de sakene hvor foreldre skal betale direkte til kommunen.
- Barneverntjenesten har ikke utarbeidet sjekklister i forbindelse med inngåelse av avtaler med barnevernsinstitusjoner via BUFETAT.
- I forbindelse med tertialrapporteringene foretas det ikke periodisering av inntekter og kostnader.

7 Organisering og ledelse

7.1 Fordeling av ansvar og myndighet

Er fordeling av ansvar og myndighet i tråd med kommunens vedtatte reglementer og prinsipper?

7.1.1 Revisjonskriterier

Kommuneloven §23 omhandler administrasjonssjefens oppgaver og myndighet:

- 1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.*
- 2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*
- 3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale organer med unntak av kontrollutvalget.*
- 4. Kommunale eller fylkeskommunale organ kan gi administrasjonssjefen fullmakt til å treffe vedtak i enkeltsaker eller av typer saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvisk ikke kommunestyret eller fylkestinget bestemmer noe annet.*

Barnevernloven § 2-1, omhandler kommunens oppgaver ifht ansvarsfordeling og administrasjon av barneverntjenesten i kommunen. I 3. ledd heter det at:

I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven. Administrasjonen skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder:

- a) gi råd og veiledning,*
- b) treffe vedtak i henhold til loven, eventuelt innstille til vedtak, jf. annet ledd,*
- c) forberede saker for behandling i fylkesnemda,*
- d) iverksette og følge opp tiltak.*

Barnevernloven stiller krav til egen leder for barneverntjenesten (§2-1), krav til opplæring av barneverntjenestens personell (§2-1) og krav til samarbeid mellom barnevernet og andre sektorer og forvaltningsnivåer (§3-2). Forøvrig står kommunene fritt mht organisering og ledelse av den kommunale barneverntjenesten i forhold til kommunens øvrige organisering. En videre fordeling av ansvar og myndighet følger av Ås kommunes reglementer, reglement for videredelegering av helse- og sosialsjefens myndighet, virksomhetsplanen til helse- og sosialetaten og stillingsbeskrivelser.

I henhold til delegeringsreglementet pkt. 4.1 er kommunestyret kommunens øverste beslutningsorgan, og fatter vedtak i alle saker som ikke er delegert til rådmannen eller andre kommunale organer i henhold til lover, forskrifter eller kommunestyrets egne bestemmelser.

Rådmannens generelle myndighet følger av kap. 7.2. i Ås kommunes reglementer:

Rådmannen delegeres myndighet i alle saker som ikke er av prinsipiell karakter, jfr. Kommunelovens §23 nr. 4, dersom myndighet ved lov eller reglement ikke er lagt til annet organ.

Det går videre fram at:

Rådmannen kan videredelegere sin myndighet til administrasjonen, dersom ikke kommunestyret har bestemt noe annet.

Rådmannen står ansvarlig overfor kommunestyret for alle avgjørelser som fattes av administrasjonen. Rådmannen skal rapportere til politiske organer i tertialrapporter og årsmelding og for øvrig etter kommunestyrets bestemmelse. Rådmannen har ansvar for å rapportere i hvilken grad politisk vedtatte mål er nådd så vel faglig som økonomisk.

Delegeringslinjen går videre fra rådmannen til etatssjef, og videre til enhetsledere/avdelingsledere ¹⁰.

Enhetsleder for sosial- og barnevernstjenester har sin vedtakskompetanse direkte etter barnevernloven, og er unntatt delegeringslinjen på dette området. Dette følger også av Ås kommunes reglementer, kap. 7.7 Særskilt delegering til andre enn rådmannen:

- *I henhold til §2-1 tredje ledd har enhetsleder for sosial- og barnevernstjenester ansvar for oppgaver etter denne loven.*
- *Hastesaker etter Barnevernlovens §4-6 annet ledd og 4-9 første ledd fattes av Enhetslederen for sosial- og barneverntjenestene. Jfr. Barnevernslovens §2-1 tredje ledd.*
- *I Enhetslederen for sosial- og barneverntjenestenes fravær fra kommunen, har fagansvarlig for barneverntjenestene samme myndighet. Hvis både enhetsleder og fagansvarlig er borte fra kommunen har lensmannen denne myndighet.*

Revisjonen har på bakgrunn av lovverket og Ås kommunes reglementer og styringsdokumenter lagt til grunn følgende kriterier for å belyse problemstillingen:

- Fordeling av ansvar og myndighet må fremkomme i beskrivelsen av organisasjonen.
- Kommunen må ha et oppdatert delegasjonsreglement i tråd med lov og regelverk, samt kommunens egne beskrivelser av organisasjonsforhold.
- Fullmaktsoversiktene for barneverntjenesten må være oppdaterte.

¹⁰ Jfr. Organisasjonskart: Administrativ organisering av Ås kommune (pr. 1.april 2006) og Reglement for videredelegering av helse- og sosialsjefens myndighet (revidert 30.01.2007).

- Stillingsbeskrivelsene må være oppdaterte.
- Fordeling av ansvar og myndighet må oppleves som tilstrekkelig tydeliggjort og hensiktsmessig av både ledere og ansatte.

7.1.2 Faktabeskrivelse

Fordeling av ansvar og myndighet

I ISO-prosessen som beskriver barneverntjenesten, fremkommer formålet med tjenesten etter barnevernloven. Videre gis det følgende beskrivelse av tjenesten:

Barnevernet er en kommunal tjeneste som er tillagt generelle oppgaver og særlige tiltak.

Generelle oppgaver:

- *Forebyggende virksomhet: Kommunen skal følge nøye med i de forhold som barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.*
- *Samarbeid med andre deler av forvaltningen: Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, og samarbeide med andre sektorer og forvaltningsorganer når det kan bidra til å løse oppgaver den er pålagt etter loven.*
- *Samarbeid med frivillige organisasjoner: Barneverntjenesten skal samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge.*

Særlige tiltak:

- *Der hvor barn på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for hjelp, kan særlige tiltak settes inn.*
- *Det skal legges vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Dersom barn og foreldre har motstridende interesser, er det derfor hensynet til barnet som er avgjørende. Barneverntjenesten tilstreber likevel alltid et samarbeid med foreldre om de tiltak som planlegges.*
- *Målgruppe for særlige tiltak:*
 - *Barn som ikke har fylt 18 år, som oppholder seg i Ås kommune, og som på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det.*

ISO-prosessen gir videre en beskrivelse av hvem som skal anvende prosessen, samt hvordan ansvar er fordelt i barnevernet mellom enhetsleder, fagleder og barneverntjenestens ansatte.

Kommunens delegasjonsreglement, som er linket opp til barneverntjenestens prosess, gir en fordeling av myndighet til barnevernet. I tillegg fremkommer også ansvar og myndighet i stillingsbeskrivelsene for barneverntjenesten.

Dagens formelle fordeling av ansvar og myndighet er iht delegasjonsreglement, stillingsbeskrivelser og prosessbeskrivelsen for barneverntjenesten som følger:

Enhetsleder (NAV-leder) :

- Enhetsleder er barnevernets administrative leder.
- Myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker.

- Delegeringsreglementet kap. 7.7 - særskilt delegering til andre enn rådmannen - presiserer at bare enhetsleder for sosial- og barnevernstjenester (og påtalemyndighet) kan fatte vedtak i hastesaker etter Barnevernlovens §4-6 annet ledd (tvangsplasseringer) og §4-9 første ledd (flytteforbud).
- Budsjettsansvar med økonomistyring og rapportering.
- Anvisningsmyndighet iht delegeringsreglementet.
- Enhetsleder har ansvar for at det finnes hensiktsmessige samarbeidsrutiner mellom barneverntjenesten og andre tjenester som har barn og unge i sin målgruppe.
- Enhetsleder har ansvar for at krav om generelt forebyggende virksomhet ivaretas i kommunens løpende plan- og utviklingsarbeid.
- Enhetsleder har ansvar for at lovens krav om internkontroll ivaretas.

Ansvaret for ansettelser ligger hos enhetsleder, og behandles deretter i ansettelsesutvalget. Intervju foretas av enhetsleder og fagleder.

Enhetsleder har ansvar for å avklare mål, krav og forventninger gjennom medarbeidersamtaler.

Fagleder (teamleder barnevernet):

- Ansvarlig for de oppgaver som reguleres av Barnevernloven.
- Fagleder fungerer som barnevernets administrative leder i enhetsleders fravær.
- Myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker.
- Myndighet til å fatte vedtak i hastesaker etter Barnevernlovens §4-6 annet ledd (tvangsplasseringer) og §4-9 første ledd (flytteforbud) i enhetsleders fravær.
- Ansvarlig for at tjenestens kvalitet er i samsvar med de faglige krav som til enhver tid gjelder.
- Budsjetts-, økonomistyrings- og rapporteringsansvar overfor enhetsleder. Anvisningsmyndighet i økonomiske saker i enhetsleders fravær iht delegeringsreglementet.
- Skal bidra til en effektiv organisering av den samlede virksomheten.
- Fagleder har ansvar for den faglige utøvelse av tjenesten til familier med barn.
- Fagleder har ansvar for deltakelse i kommunens team for gravide rusmisbrukere.
- Fagleder har ansvar for å delta i tverretatlige team med formålet å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.
- Ansvar for personaloppfølging, at barneverntjenestens ansatte kjenner til de rutiner som gjelder for tjenesten, og at nødvendig opplæring gis.

NAV-leder har et oppfølgingsansvar overfor fagleder.

Saksbehandlere i barneverntjenesten:

- Barneverntjenestens ansatte har ansvar for å sette seg inn i de lover, forskrifter, prosesser, rutiner m.v. som gjelder for tjenesten.
- Barneverntjenestens ansatte har ansvar for å bidra aktivt til å utvikle tjenesten ved hjelp av forbedringsmeldinger, meldinger om avvik eller på annen måte.

- Har ansvar for å utnytte tilgjengelige ressurser på best mulig måte innenfor eksisterende rammer.

Barnevernskonsulenter:

- Gir råd, veiledning og utfører saksbehandling iht Barnevernloven, forskrifter, rundskriv og kommunale prosesser.
- Skal rekruttere og følge opp støttekontakter, avlastere og andre hjelpere, og løpende evaluere igangsatte tiltak.
- Skal veilede barns foreldre om barns utvikling, oppdragelse, etc, og formidle kontakt med ulike instanser som kan gi familien nødvendig hjelp.
- Har attestasjonsplikt på timelister for støttekontakter, besøkshjem og ferietiltak innen barneverntjenesten, iht delegeringsreglementet.

Miljøterapeut (familieveileder):

- Gir råd og veiledning til familier ut fra mål nedfelt i tiltaksplan, hjemlet i Barnevernloven §4-4, 2.ledd.
- Skal veilede barns foreldre om barns utvikling og utøvelse av foreldrerollen, og formidle behov for andre tjenester til familiens saksbehandler.

Sekretær:

- Skal utføre merkantile tjenester, inkluder arkivering, postregistrering, lettere saksbehandling, rapportering/statistikk og øvrige merkantile oppgaver.
- Har hovedansvaret for barneverntjenestens arkiv.
- Har rekvisisjonsmyndighet og attestasjonsplikt iht delegeringsreglementet.

Økonomisekretær:

- Har attestasjonsplikt iht delegeringsreglementet.

Delegasjonsreglement

Delegasjonsreglementet er ikke oppdatert ifht ny organisering. Ås kommunes reglementer er sist endret 22.06.06. Reglementet bruker stillingsbetegnelsen ”*enhetsleder sosial og barnevernstjenester*”. Det er NAV-leder som er barnevernets administrative leder iht ny organisering.

Reglementet for videre delegering av helse- og sosialsjefens myndighet er ikke oppdatert slik at det fanger opp de siste omorganiseringer og har korrekte navn på stillingsinnehavere (sist revidert 30.01.2007).

NAV-leder har i samtale med revisjonen sagt at fagleder barnevern fungerer nå iht dagens delegasjonsreglement som barnevernets administrative leder i NAV-leders fravær. Delegasjonsreglementet skal opp til ny politisk behandling. Nestleder NAV vil da få det administrative lederansvaret i NAV-leders fravær. Fagleder barnevern vil ha det faglige ansvaret for barnevernet, og NAV-leder vil ha inneha dette ansvaret i fagleders fravær. Dersom NAV-leder og fagleder er fraværende samtidig, kan fagperson fra barnevernet konstitueres som fagansvarlig.

Fullmaktsoversikter

Kommunen har utarbeidet en *"Oversikt over ansatte i helse- og sosialetaten som har anvisningsrett, attestasjonsplikt og rekvisisjonsrett"*. Den er imidlertid ikke oppdatert med korrekte navn på stillingsinnehavere, siste reviderte utgave er datert 18.08.08.

I kvalitetshåndboken til Ås kommune foreligger det også en *"Distribusjonsliste for oversikt over ansatte i helse- og sosial som har anvisningsrett, attestasjonsplikt og rekvisisjonsrett"*. Denne er sist revidert 30.01.2007. Oversikten er ikke oppdatert med korrekte navn på stillingsinnehavere.

I henhold til kommunens Prosessbeskrivelse for økonomistyring skal det foreligge en *"Oversikt over ansatte som har ansvar for utfylling av bilag"*, jfr. pkt. 5.2 (kommunale styringsdokumenter) og pkt. 5.3 (Retningslinjer, skjemaer, maler, o.l). Prosessen har imidlertid ingen link til denne oversikten på intranettet.

Helse- og sosialetaten har utarbeidet et skjema for *"Melding om endring av rekvisisjons-, attestasjonsplikt og anvisningsmyndighet"*. Skjemaet skal signeres av den ansatte og underskrives av leder. Skjemaet skal oversendes økonomiavdelingen til orientering, og godkjennes og underskrives av helse- og sosialsjefen. Skjemaet er imidlertid ikke oppdatert med korrekt navn på helse- og sosialsjefen.

Stillingsbeskrivelser

Gjeldende stillingsbeskrivelser er datert før barneverntjenesten ble organisatorisk plassert som en del av NAV, og reflekterer derfor ikke dette.

Fordeling av ansvar og myndighet oppleves som tilstrekkelig tydeliggjort og hensiktsmessig av både ledere og ansatte

Fra ledernivå i kommunen er det uttrykt at det er utfordrende med ny organisering, men at beslutningslinjene i systemet oppfattes som klare og tydelige. Utfordringen ligger derimot i å sørge for at rutiner og sjekklister blir benyttet som forutsatt. Situasjonen er også påvirket av at barneverntjenesten har hatt utfordringer på bemanningssiden våren 2009. Det oppleves som at tjenesten nå er inne i en positiv utvikling.

NAV-leder har lang erfaring fra tjenesten, og har forklart at hun opplever beslutningslinjene i barnevernet som klare. Hun rapporter til helse- og sosialsjefen.

Ledelsen har gitt uttrykk for at det synes å være enighet mellom saksbehandlere og fagleder vedrørende fordelingen av faglig ansvar. Saksbehandlerne jobber selvstendig. Fagleder kvalitetssikrer saksbehandleres saker/vedtak. Saker som krever større ressurser og som genererer høyere kostnader gjennomgås månedlig av fagleder og NAV-leder. Ekstraordinære saker og saker av prinsipiell betydning skal behandles i sosialutvalget. Dette gjelder riktignok et fåtall saker.

Det avholdes teammøter i barnevernet hver 6. uke. Disse ledes av NAV-leder. Her tas det opp overordnede saker. I tillegg avholdes det ukentlige fagmøter, som ledes av fagleder.

Ansatte som revisjonen har snakket med opplever at organisering, ansvar, hovedoppgaver, mål og myndighet er tilstrekkelig klargjort og tydelig for de som jobber i barneverntjenesten. For brukere og publikum, kan det virke som at den nye organiseringen som en del av NAV,

har gjort at tjenesten fremstår som mindre tilgjengelig og skaper usikkerhet ift hvor og hvordan de skal henvende seg.

7.1.3 Vurdering

Fordeling av ansvar og myndighet

ISO-prosessen for barneverntjenesten gir en beskrivelse av hvem som skal anvende prosessen, samt hvordan ansvar er fordelt i barnevernet mellom enhetsleder, fagleder og barneverntjenestens ansatte.

Kommunens delegasjonsreglement gir en fordeling av myndighet til barnevernet. Barnevernleder er i delegeringsreglementet gitt oppgaver utenom delegeringslinjen, som er i tråd med lovens krav på området. I tillegg fremkommer også ansvar og myndighet i stillingsbeskrivelsene for barneverntjenesten.

Delegasjonsreglement

Revisjonen har merket seg at Ås kommunes reglementer ikke er oppdatert ift den omorganiseringen som ble gjort i 2008, hvor barneverntjenesten ble organisert som en del av NAV Ås. Videre er ikke reglementet for videredelegering av helse- og sosialsjefens myndighet oppdatert slik at det fanger opp de siste omorganiseringer og har korrekte navn på stillingsinnehavere.

Fullmaktsoversikter

Revisjonen vil bemerke at følgende oversikter ikke er oppdatert med korrekte navn på stillingsinnehavere:

- *oversikt over ansatte i helse- og sosialetaten som har anvisningsrett, attestasjonsplikt og rekvisisjonsrett*
- *distribusjonsliste for oversikt over ansatte i helse- og sosial som har anvisningsrett, attestasjonsplikt og rekvisisjonsrett.*

I henhold til kommunens Prosessbeskrivelse for økonomistyring skal det foreligge en "Oversikt over ansatte som har ansvar for utfylling av bilag. Revisjonen har imidlertid merket seg at prosessen ikke har noen link til denne oversikten på intranettet.

Helse- og sosialetaten har utarbeidet et skjema for "Melding om endring av rekvisisjons-, attestasjonsplikt og anvisningsmyndighet. Skjemaet er imidlertid ikke oppdatert med korrekt navn på helse- og sosialsjefen.

Stillingsbeskrivelser

Gjeldende stillingsbeskrivelser er datert før barneverntjenesten ble organisatorisk plassert som en del av NAV, og reflekterer derfor ikke dette.

Fordeling av ansvar og myndighet oppleves som tilstrekkelig tydeliggjort og hensiktsmessig av både ledere og ansatte

Ledere og ansatte som revisjonen har snakket med opplever at organisering, ansvar, hovedoppgaver, mål og myndighet er tilstrekkelig klargjort og tydelig for de som jobber i barneverntjenesten. Revisjonen har imidlertid merket seg ansattes refleksjoner om at brukere og publikum kan oppfatte at den nye organiseringen som en del av NAV har gjort at tjenesten

fremstår som mindre tilgjengelig og skaper usikkerhet ift hvor og hvordan de skal henvende seg.

7.2 Utøvelse av ledelse

Utøves ledelse på ulike nivåer i organisasjonen i tråd med kommunens vedtatte prinsipper?

7.2.1 Revisjonskriterier

Ås kommune definerer ”**god ledelse**” som en viktig kritisk suksessfaktor for å lykkes med å nå hovedmålene i kommunens handlingsprogram for 2009-2012. I kapittel 5.2. fremgår følgende:

”Omstilling og effektivitet forutsetter en lederstil og en ledelsesfilosofi som gir den ansatte mer ansvar og som evner å hente ut organisasjonens kompetanse. I Ås er nye og omfattende administrative oppgaver pålagt leder, samtidig skal leder utøve mer ledelse. Lederavtaler er innført og lederprinsipper er utarbeidet og følges opp. Det er lagt vekt på skape en enhetlig ledelse, og bygge en fellesskapskultur hos lederne gjennom felles møtearenaer.

Utfordringer:

Å beholde og rekruttere nye og gode ledere er en utfordring da endringstempo og antall arbeidsoppgaver øker. Det stilles store krav til at ledere skal ha bred kompetanse for å håndtere krav fra innbyggere, brukere og medarbeidere. Ledere i Ås kommune har i henhold til organisasjonsmodell et stort ansvar med delegert myndighet. En slik modell innebærer at ledere må oppleve å ha tilstrekkelig handlingsrom slik prinsippet om fasthet på mål og frihet på prosess gir uttrykk for. For at vedtatte lederprinsipper skal bli omsatt i praksis, kreves et kontinuerlig arbeid på alle nivå i organisasjonen”.

Ås kommune har selv definert flere kriterier som krav til sine ledere på alle nivåer ¹¹. Det er hensiktsmessig å benytte disse lederprinsippene som revisjonskriterier:

- **Ledere i Ås er resultat- og brukerorientert og utvikler virksomheten med forankring i brukernes behov:**
 - benytter behovskartlegging og brukerundersøkelser systematisk
 - aktivt bruker og utvikler verktøy for måling av kvalitet og effektivitet i tjenestetilbudet
 - involverer medarbeiderne i utviklingsarbeidet
 - ser alternativer og nye muligheter

- **Ledere i Ås myndiggjør, ansvarliggjør og utvikler sine medarbeidere:**

¹¹ Jfr. ”Lederprinsipper i Ås kommune”, Kvalitetshåndbok for Ås kommune – organisasjon (revidert 07.05.2004)

- *avklarer mål, krav og forventninger*
 - *delegerer oppgaver, ansvar og myndighet*
 - *gir utfordringer, støtte og inspirasjon*
 - *anerkjenner og synliggjør resultater*
 - *utnytter arbeidsplassen som læringsarena*
 - *anvender ny kunnskap og utnytter "taus" kunnskap*
 - *bruker medarbeider- og utviklingssamtaler systematisk*
- ***Ledere i Ås kommuniserer åpent og tydelig:***
 - *er åpen og direkte og gir konkrete tilbakemeldinger*
 - *etablerer møteplasser og informasjonskanaler*
 - *er tilgjengelige*
 - *er lojale*
 - *at ord og handling samsvarer*
- ***Ledere i Ås utvikler og forbedrer seg som leder:***
 - *prioriterer og setter mål for egen utvikling*
 - *er åpen for korrigeringer og kritikk*
 - *er aktiv bruker av ledelsesnettverket*
 - *er åpen for endringer*

7.2.2 Faktabeskrivelse

Ledere i Ås skal være resultat- og brukerorientert og utvikle virksomheten med forankring i brukernes behov

Balansert Målstyring er en del av kommunens styringssystem og benyttes for måling av kvalitet og effektivitet i tjenestetilbudet. Virksomhetsplanen til helse- og sosialetaten er et sentralt styringsdokument i så måte.

Virksomhetsplanen for helse- og sosialetaten for 2009 viser innledningsvis til Ås kommunes kvalitetshåndbok, som synliggjør sammenhengen mellom virksomhetsplanen og andre styringsdokumenter, og som beskriver oppgaver, ansvar og myndighet for den enkelte tjeneste.

Virksomhetsplanen skal være et arbeidsdokument for enheten for oppfølging av målsatt arbeid gjennom året.

Det finnes en rekke resultatmål for forbedringsarbeidet i 2009 i virksomhetsplanen, med angivelse av tiltak, hovedansvarlig, hvem som har ansvar og tidsfrist. NAV-leder har forklart at barneverntjenestens ansatte involveres aktivt i utviklingsarbeidet og i arbeidet med virksomhetsplanen. Her har de ansatte kommet med nyttige innspill. NAV-leder oppfatter at det som leder er viktig å være på offensiven, og også å være åpen for hva andre kommuner gjør.

I følge helse- sosialsjefen benyttes virksomhetsplanen aktivt i det daglige som et viktig styringsdokument, og hun oppfatter at det er en klar sammenheng ("rød tråd") mellom

kommuneplanen og virksomhetsplanen. De ansatte oppfordres jevnlig til å bruke avviks- og forbedringssystemet. ISO-systemet er gjenstand for jevnlig revisjon og kvalitetssikring.

Det rapporteres på mål i kommunens tertialrapporter og årsmelding. Det har vært høy fokus på målkrav og produksjon i NAV-systemet, som barneverntjenesten nå er en del av.

Det avholdes partnerskapsmøte mellom kommunen og staten to ganger årlig. Her er det fokus på rapportering på måloppnåelse og produksjon.

Det skal gjennomføres brukerundersøkelser hvert annet år.

Medarbeidere som revisjonen har snakket med oppfatter at de blir involvert i utviklingsarbeidet, og at de får gode muligheter til å komme med innspill og forslag til endring av rutiner. De oppfatter samtidig at virksomhetsplanen er et verktøy som brukes mer aktivt på ledernivå.

Ledere i Ås skal myndiggjøre, ansvarliggjøre og utvikle sine medarbeidere

Rådmannens ledergruppe har ukentlige ledermøter. Helse- og sosialsjefen har ledermøter hver 14.dag med sine 11 enhetsledere, hvor også NAV-leder er med. Temaene her er bl.a. oppfølging av virksomhetsplanen til helse- og sosialetaten, oppfølging av budsjett og regnskap. For øvrig er temaene på disse møtene mer overordnet for hele etaten, og hele kommunen.

Helse- og sosialsjefen har månedlige samtaler med NAV-leder, også hyppigere ved behov. Temaene her er hele NAV, og også oppfølging av halvårsrapporten til Fylkesmannen.

Fra ledernivå i kommunen, er det uttrykt en oppfatning om at barneverntjenesten er godt ivaretatt mht ledelse, både på NAV-nivå og fagledernivå. Medarbeidere som revisjonen har snakket med, gir uttrykk for at fagleder barnevern er tilstede og tilgjengelig, har lang erfaring og har den nødvendige faglige kompetansen.

Ås kommune benytter Balansert Målstyring (BMS) i handlingsprogram og budsjett. Nedenfor følger et utdrag fra målkartet fra kommunens handlingsprogram og økonomiplan 2009-2012, som viser kommunens målsetninger innenfor fokusområdet medarbeidere:

FOKUSOMRÅDE MEDARBEIDERE					
❖ Kommunen skal ha kompetente medarbeidere og en hensiktsmessig organisasjon					
Hva vi må lykkes med. (kritiske suksessfaktorer)	Hva vi skal måle (måleindikatorer)	Hvordan vi måler (Målemetoder)	Resultater ved siste måling	Resultatmål 2009	
M2 God ledelse	M1.1 Medarbeidertilfredshet med nærmeste leder	Medarbeiderundersøkelse (1)	2008: 4,4	Ønsket: 4,5	Godt nok: 4,0

(1) Medarbeiderundersøkelsen har en skala fra 1-6 der 6 er best.

Kommunen gjennomførte en medarbeiderundersøkelse i 2008. Denne var utarbeidet av KS, og gjorde det mulig å sammenligne resultatene med andre kommuner. I kommunens årsmelding for 2008 er det tatt inn følgende tabell som viser hovedtall undersøkelsen:

Tema i medarbeiderundersøkelsen	Ås	Snitt land (2)
Organisering av arbeidet	4,5	4,4
Innhold i jobben	4,9	4,9
Fysiske arbeidsforhold	4,3	4,1
Samarbeid og trivsel med kollegene	4,9	5,0
Mobbing, diskriminering og varsling	4,8	4,7
Nærmeste leder	4,4	4,5
Medarbeidersamtale	4,6	4,6
Overordnet ledelse	3,9	3,8
Faglig og personlig utvikling	4,3	4,2
Systemer for lønns- og arbeidstidsordninger	3,8	3,7
Stolthet over egen arbeidsplass	4,6	4,6
Helhetsvurdering	4,4	4,5
Snitt totalt	4,4	4,4

(2) 99 kommuner i snittet

Kommunen har følgende kommentarer til medarbeiderundersøkelsen i årsmeldingen:

”I desember 2008 ble det gjennomført medarbeiderundersøkelse. Dette gjøres hvert annet år. Undersøkelsen viser at ansatte i Ås kommune er godt fornøyd med arbeidsmiljøet, trives godt med arbeidet og med sine kollegaer. Ansatte har også godt forhold til sin nærmeste leder, men mange ønsker seg mer tilbakemelding på arbeidet de utfører. De fleste er stolte over jobben, føler den innholdsrik og viktig, men er ikke fullt så fornøyd med lønns- og arbeidstidsordninger. Mange føler også at tida er for knapp til å utføre den jobben de skal.

Det er ingen overraskende funn når det gjelder organisasjonen som helhet, men undersøkelsen har like fullt betydelig verdi på detaljnivå for å avdekke hvor det bør iverksettes tiltak og samtidig lære av enheter med de beste resultatene.

Undersøkelsen, som er utarbeidet av KS, gjør at vi kan sammenligne oss med andre kommuner som gjennomfører tilsvarende undersøkelse. Sammenlignet med andre kommuner ligger kommunen i all hovedsak på gjennomsnittsnivået. Det er verdt å merke seg at ansatte i norske kommuner generelt er meget godt fornøyd med innholdet i jobben. De trives svært godt sammen med kollegaer og de er stolte over arbeidsplassen sin. De har også en opplevelse av at brukerne er fornøyde med den jobben som utføres”.

Vi har fått opplyst at det var lav svarprosent fra sosial- og barneverntjenesten på denne medarbeiderundersøkelsen. Ny undersøkelse er planlagt i januar 2010. Barneverntjenesten har også deltatt i medarbeiderundersøkelse i NAV-systemet (statlig). Vi er opplyst om at disse resultatene viser at det i Ås er mer tilfredshet blant de kommunalt ansatte i NAV enn de statlig ansatte.

I virksomhetsplanen til helse- og sosialetaten for 2009 har man definert som resultatmål at man skal følge opp resultatet av medarbeiderundersøkelsen i 2008, og velge ut områder for forbedringsarbeid. Ansvar for dette ligger hos NAV-leder. Målene skal iflg virksomhetsplanen nås ved å gjennomføre vernerunde som fokuserer på psykososialt arbeidsmiljø og årlig medarbeidersamtale.

Medarbeidersamtaler benyttes til å avklare mål, krav og forventninger. Helse- og sosialsjefen har årlige medarbeidersamtaler med enhetslederne.

Medarbeidersamtaler holdes 1-2 ganger pr år mellom den enkelte i barneverntjenesten og NAV-leder. Inntrykket fra medarbeidere som revisjonen har snakket med er at samtalen følges opp ift det som angår den enkelte.

Ledere i Ås skal kommunisere åpent og tydelig

Helse- og sosialsjefen har regelmessig kommunikasjon mot NAV.

Barneverntjenesten har mange samarbeidspartnere, og det oppfattes som viktig å etablere gode møteplasser. Som eksempel kan nevnes kommunens satsing på ”Positivt oppvekstmiljø”. Dette følges opp av helse- og sosialsjefen.

I følge NAV-leder viser resultatet av tidligere medarbeiderundersøkelser at teamledere kan bli bedre på tilbakemelding og anerkjennelse av oppnådde resultater.

Det er satt fokus på utvikling av lederteamet i NAV. Det er også engasjert et eksternt konsulentfirma, hvor coaching inngår som en del av dette prosjektet. NAV - leder oppfatter dette som et svært nyttig prosjekt.

Medarbeidere som revisjonen har snakket med gir uttrykk for at nærmeste leder er tilgjengelig og tilstede i det daglige, og gir støtte og inspirasjon. Det er etablert felles møteplasser hvor det gis rom faglige samtaler.

Ledere i Ås skal utvikle og forbedre seg som leder

Nedenfor følger et utdrag fra rapporteringen for kommunen for 1.tertial 2009, kap. 6.2. God ledelse:

Tiltak i handlingsprogram 2009-2012	Rapport 1.tertial 2009
Utrede behov og tiltak for å rekruttere og beholde kompetente ledere.	Se under 6.3. (1) Arbeidet med dette avventes, jfr. 6.3.
Videreutvikle fellesskapskulturen i Lederforum, drive kontinuerlig lederutvikling og utvikle gode lederverktøy.	Gjennomført ett Lederforum hvor hensikt og ønsker med Lederforum ble drøftet. Planer for seminar i mai hvor hovedtema er Kommunikasjon, kulturbygging og arbeid med tverretattlig samarbeid.
Sikre et godt samspill mellom politisk og administrativ ledelse	Rådmann og ordfører har jevnlige møter. Kontaktmøter der rådmann og ordfører deltar i møter med enhetene er startet i Helse og sosial.

- (1) "Prosjekt "rekruttering og beholde arbeidstakere" er i gang i Helse og sosial. Målet er å utvikle en strategi for å rekruttere nødvendige kvalifiserte medarbeidere og beholde de vi ønsker å ha i arbeid. Denne strategien vil forhåpentligvis inneholde mange elementer som kan overføres til alle sektorer. For å beholde arbeidstakere legger strategien vekt på kompetanseutvikling, lederskap og arbeidsmiljø..."

NAV-leder blir fulgt opp både statlig og kommunalt. I følge helse- og sosialsjefen blir utfordringen for NAV-leder å prioritere mellom statlige og kommunale oppgaver. NAV-leder oppfatter det som viktig å være åpen for kritikk, både positiv og negativ, internt og eksternt. Hun er aktiv bruker av kommunens ledelsesnettverk; lederteam NAV og

rådmannens lederteam. Hun har månedlige møter med NAV-lederne i Akershus. Fagleder barnevern har jevnlig møter med faglederne i Follo.

7.2.3 Vurdering

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunens styringsdokumenter benyttes aktivt i det daglige på ledernivå. Vi finner det positivt at barneverntjenestens ansatte involveres i utviklingsarbeidet og i arbeidet med virksomhetsplanen.

Medarbeidere som revisjonen har snakket med gir uttrykk for at nærmeste leder er tilstede og tilgjengelig, har lang erfaring og har den nødvendige faglige kompetansen. Vi finner dette svært positivt.

Ås kommune benytter medarbeidersamtaler for å avklare mål, krav og forventninger på alle nivåer i organisasjonen. Inntrykket fra medarbeidere i barneverntjenesten som revisjonen har snakket med er at samtalen følges opp ift det som angår den enkelte.

Revisjonen er kjent med at tidligere medarbeiderundersøkelser viser at teamledere generelt kan bli bedre på tilbakemelding og anerkjennelse av oppnådde resultater.

Revisjonen vurderer det som positivt at det innen barneverntjenesten er etablert felles møteplasser hvor det gis rom for faglige samtaler.

Ås kommune har definert ”god ledelse” som en viktig kritisk suksessfaktor for å lykkes med å nå hovedmålene i handlingsprogrammet for 2009-2012. Det foretas rapportering hvert tertial til kommunestyret på hvilke tiltak som er iverksatt for å nå målene. Revisjonen registrerer at det i forbindelse med rapporteringen for 1. tertial 2009 er satt i gang ulike tiltak for å videreutvikle fellesskapskulturen i Lederforum, drive kontinuerlig lederutvikling og utvikle gode lederverktøy.

Revisjonen er kjent med at det pågår et eget prosjekt i forbindelse med utvikling av lederteamet i NAV.

7.3 Konklusjon

7.3.1 Fordeling av ansvar og myndighet

Delegasjonsreglementet, stillingsbeskrivelsene og fullmaktoversiktene er ikke oppdatert ift den omorganiseringen som ble gjort i 2008, hvor barneverntjenesten ble organisert som en del av NAV Ås. Vi er kjent med at delegasjonsreglementet skal opp til ny politisk behandling.

For øvrig mener revisjonen at fordeling av ansvar og myndighet innen barneverntjenesten er i tråd med Ås kommunes vedtatte reglementer og prinsipper.

7.3.2 Utøvelse av ledelse

Revisjonen vurderer det som positivt at Ås kommune har høy fokus på ledelse, og definerer ”god ledelse” som en viktig kritisk suksessfaktor for å lykkes med å nå hovedmålene i handlingsprogrammet for 2009-2012. Det er satt fokus på å etablere felles møtearenaer, drive kontinuerlig lederutvikling og å utvikle gode lederverktøy.

Vår vurdering av ledelsen i Ås kommune generelt, og for barnevernstjenesten spesielt, er foretatt med utgangspunkt i de kriterier som kommunen selv har definert som krav til sine ledere på alle nivåer.

Revisjonen er av den oppfatning at ledelse utøves i tråd med kommunens vedtatte prinsipper.

For barneverntjenesten finner vi det spesielt positivt at barneverntjenestens ansatte involveres aktivt i utviklingsarbeidet, og at medarbeidere gir uttrykk for at nærmeste leder er tilstede og tilgjengelig, har lang erfaring og har den nødvendige faglige kompetansen.

8 Anbefalinger

Revisjonen mener at følgende tiltak kan bidra til forbedringer i barneverntjenesten:

1. Det bør innarbeides en beskrivelse av hvordan tjenesten er organisert i prosessbeskrivelsen for barneverntjenesten. Stillingsbeskrivelser, fullmaktsoversikter og kommunens delegasjonsreglement bør oppdateres.
2. Brukerundersøkelser som gjennomføres av barneverntjenesten, kan med fordel i større grad innrettes mot å frembringe erfaringer som kan brukes for å forbedre tjenesten. Barneverntjenesten bør også systematisere alle henvendelser og erfaringer som grunnlag for forbedringstiltak.
3. Barneverntjenesten bør gjennomføre en risikoanalyse for å identifisere områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.
4. Barneverntjenesten bør ha et system som registrere avvik fra egne ansatte. Kommunen bør påse at registrerte avvik blir lukket i tråd med fastsatte prosedyrer.
5. Kommunen bør påse at undersøkelsessaker blir avsluttet innenfor lovpålagte frister. Det bør videre følges opp at den halvårlige innrapporteringen til Fylkesmannen, er korrekt.
6. Barneverntjenesten bør påse at dokumentasjonen i saksmappene er iht de retningslinjer som er fastsatt.
7. Barneverntjenesten bør utarbeide faktureringsrutiner knyttet til refusjoner fra foreldre i de sakene hvor foreldre skal betale direkte til kommunen.
8. Barneverntjenesten bør utarbeide en sjekklister i forbindelse med inngåelse av avtaler med barnevernsinstitusjoner via BUFETAT.
9. Barneverntjenesten bør i forbindelse med tertialrapporteringene foreta en periodisering av inntekter og kostnader.

9 Rådmannens uttalelse



Ås kommune

Rådmannen

Follo distriktsrevisjon
v/Bjørn Tore Nedregård
Pb 3010
1402 SKI

Deres ref.

Vår ref.

Saknr. 09/1747/219
Løpenr. 15627/09

Saksbehandler

Marit R. Leinhardt
dir. tlf.: 64 96 22 01

Dato

14.10.2009

HØRINGSUTTALELSE FRA RÅDMANNEN – FORVALTNINGSREVISJON BARNEVERNETS RAMMEVILKÅR

Informasjon om prosjektets hensikt

Rådmannen finner at prosjektets hensikt var klar. Oppdraget ble spesifisert ved hjelp av problemstillinger med underpunkter, som prosjektet skulle fokusere på.

Prosjektets metode, anvendte kilder og data

Rådmannen vurderer at anvendte metode, kilder og data er anvendbare for å samle inn tilstrekkelig materiale til å belyse utvalgte problemstillinger, og til å kunne trekke de konklusjoner som vil være til nytte i det videre utviklings- og forbedringsarbeide.

Revisjonskriteriene

Rådmannen finner at revisjonskriteriene som er lagt til grunn for konklusjonene er dekkende for å kunne vurdere om kommunen ivaretar krav til internkontroll gitt i barnevernlovens § 2-1.

Samlet vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger

Rådmannen mener at konklusjonene i rapporten er godt underbygget ved hjelp av innsamlet materiale, og at anbefalingene gitt i rapporten vil være et godt utgangspunkt for forbedringer på området.

Iverksetting av tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger

Rådmannen vil initiere og følge opp anbefalingene gitt i rapporten.

Tidsperspektiv for iverksettelse og gjennomføring av anbefalinger gitt i rapporten:

Rådmannen tilrår at anbefalinger gitt i rapporten danner utgangspunkt for forbedringer i kommunens barneverntjeneste.

Postadresse:
Postboks 195
1431 Ås

Besøksadresse:
Moerveien 2
1430 Ås

Telefon: 64 96 20 00
Telefaks: 67 25 73 31
E-post: post@as.kommune.no

Bankgiro:
1654.07.99605

Org.nr:
964948798

Til de enkelte punkter:

1. Det bør innarbeides en beskrivelse av hvordan tjenesten er organisert i prosessbeskrivelsen for barneverntjenesten. Stillingsbeskrivelser, fullmaktsoversikter og kommunens delegasjonsreglement bør oppdateres.

Rådmannens anbefaling:

Fullmaktsoversikter og delegasjonsreglement oppdateres innen 30.11.09. Stillingsbeskrivelser endres når kommunestyret har besluttet barnevernets videre organisering, etter en evaluering av barnevernet i NAV.

2. Brukerundersøkelser som gjennomføres av barneverntjenesten, kan med fordel i større grad innrettes mot å frembringe erfaringer som kan brukes for å forbedre tjenesten. Barneverntjenesten bør også systematisere alle henvendelser og erfaringer som grunnlag for forbedringstiltak.

Rådmannens anbefaling:

Fremtidige brukerundersøkelser vil følge samme system/undersøkelser som BedreKommune.no, hvor kommunen er bruker/kunde. Det forutsettes at resultatene danner grunnlag for forbedringstiltak i tjenesten, og gir gode muligheter for å sammenlikne resultatene med mange andre kommuner. Neste brukerundersøkelse i barneverntjenesten gjennomføres 1. kvartal 2010.

3. Barneverntjenesten bør gjennomføre en risikoanalyse for å identifisere områder hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav.

Rådmannens anbefaling:

Gjennomføring av risikoanalyse foretas i forbindelse med installering/implementering og opplæring i nytt barnevernprogram Familia, som tas i bruk i 4. kvartal 2009.

4. Barneverntjenesten bør ha et system som registrerer avvik fra egne ansatte. Kommunen bør påse at registrerte avvik blir lukket i tråd med fastsatte prosedyrer.

Rådmannens anbefaling:

Rådmannen vil oppfordre Kvalitetsgruppene i kommunen til å utarbeide et system for registrering av avvik fra egne ansatte, da dette også vil være et godt verktøy for forbedringsarbeid i andre kommunale tjenester, og bør være en del av kommunens kvalitetssystem (ISO).

5. Kommunen bør påse at undersøkelsessaker blir avsluttet innenfor lovpålagte frister. Det bør videre følges opp at den halvårlige innrapporteringen til Fylkesmannen, er korrekt.

Rådmannens anbefaling:

Sikring av at undersøkelsessaker blir avsluttet innen lovpålagte frister, og at innrapportering til fylkesmannen blir korrekt, foretas i forbindelse med installering og opplæring i nytt barnevernprogram Familia. Dette programmet, som tas i bruk 4. kvartal 2009, skal være et bedre rapporteringsverktøy enn det programmet som brukes i dag. De muligheter for kontroll og oppfølging som ligger i programmet, tas i bruk.

6. Barneverntjenesten bør påse at dokumentasjonen i saksmappene er iht. de retningslinjer som er fastsatt.

Rådmannens anbefaling:

Dette er et arbeid som igangsettes umiddelbart, og som må følges opp kontinuerlig.

7. Barneverntjenesten bør utarbeide faktureringsrutiner knyttet til refusjoner fra foreldre i de sakene hvor foreldre skal betale direkte til kommunen.

Rådmannens anbefaling:

Rutine er utarbeidet i samarbeid mellom økonomiavdelingen og NAV/barneverntjenesten, og skal integreres i kommunens ISO-kvalitetssystem.

8. Barneverntjenesten bør utarbeide en sjekkliste i forbindelse med inngåelse av avtaler med barnevernsinstitusjoner via BUFETAT.

Rådmannens anbefaling:

Det tas kontakt med BUF-etat for samarbeid om utarbeiding av en sjekkliste, som ferdigstilles innen 31.12.09

9. Barneverntjenesten bør i forbindelse med tertialrapporteringene foreta en periodisering av inntekter og kostnader.

Rådmannens anbefaling:

Dagens praksis er at det føres skyggeregnskap, periodevis, over de store utgiftspostene i barnevernet. Ved etablering av Familia tas i bruk de muligheter som ligger i programmet for å fremskrive utgifter periodevis, til bruk ved rapportering.

Rapportens nytteverdi

Rådmannen vurderer at rapporten gir en god oversikt over kommunens internkontrollsystem i henhold til barnevernloven, og gir en god oversikt over oppfyllelse av lovkrav. Rapporten kan benyttes som en veileder ved etablering eller gjennomgang av internkontrollsystemer i andre kommunale tjenester.

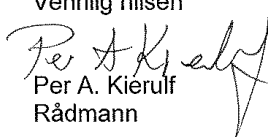
Rapportens oppbygging og språkbruk

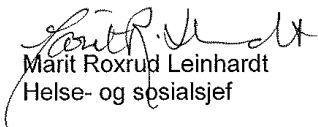
Etter rådmannens mening er rapportens oppbygning oversiktlig, og språkbruken gjør den lett lesbar.

Sluttmerknad

Rådmannen vurderer at rapporten er et dokument som gir en god oversikt over status for barnevernfeltet, og at den vil være et nyttig element ved evaluering av barneverntjenesten i NAV, som vil ha oppstart ved årsskiftet 2009/2010.

Vennlig hilsen


Per A. Kierulf
Rådmann


Marit Roxrud Leinhardt
Helse- og sossialsjef

10 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Revisjonen viser til at rådmannen mener at konklusjonene i rapporten er godt underbygget ved hjelp av innsamlet materiale, og at anbefalingene gitt i rapporten vil være et godt utgangspunkt for forbedringer på området.

Vi er tilfreds med at rådmannen vil initiere og følge opp anbefalingene gitt i rapporten.

11 Litteraturliste

Lov

- Barnevernloven, lov 1992-07-17 nr 100
- Forvaltningsloven, lov 1967-02-10 nr 00
- Kommuneloven, lov 1992-09-25 nr 107

Forskrift

- Forskrift om internkontroll for kommunenes oppgaver etter lov om barneverntjenester, For-2005-12-14-1584

Veileder

- Barne- og likestillingsdepartementet: Q-1101 Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene
- Barne- og likestillingsdepartementet: Q-1105 B Internkontroll i barneverntjenesten – en veileder.

Dokumenter innhentet fra Ås kommune:

- Halvårsrapporter til Fylkesmannen, 2007, 2008 og 2009
- Prosess for barneverntjenesten
- Rutine for meldinger til barneverntjenesten, inkl sjekklister
- Rutine for undersøkelsessaker, inkl sjekklister
- Stillingsbeskrivelser
- Opplæringsplan for 2008 og 2009
- Virksomhetsplan 2009
- Brukerundersøkelse for barnevernet 2006
- Mål service, informasjon og kommunikasjon
- Prosess for helhetlig oppbygging og vedlikehold av kvalitetssystemet
- Prosess for revisjon
- Prosess for forbedring
- Tverretatlige prosesser
- Ekstern revisjonsrapport, feb 2009
- Intern revisjonsrapport, nov 2006
- Utdrag fra kommunens avviks- og forbedringssystem
- Ås kommunes reglementer (22.06.06)
- Reglement for videredelegering av helse- og sosialsjefens myndighet (30.01.07)
- Prosess for økonomistyring
- Prosessbeskrivelse innkjøp
- Rutine for arbeid med fosterhjem, inkl. sjekklister fosterhjemsavtaler
- Rutinebeskrivelser for næromsorgstiltak/miljøarbeider
- Oppdragsavtale med Ås kommune, enhet for sosial og barnevern
- Retningslinjer for Ås kommune: Kontroll av varemottak – attestasjon – anvisning
- Melding om endring av rekvisisjons-, attestasjonsplikt og anvisningsmyndighet
- Lederprinsipper i Ås kommune (07.05.04)
- Årsmelding 2008
- Handlingsprogram og økonomiplan 2009-2012

- 1. tertialrapport 2009
- Regnskapsrapporter bestilt i Agresso.

Annet:

- Kari Ofstad og Randi Skar: *Barnevernloven med kommentarer*, 4. Utgave, Gyldendal Akademisk, 2004
- Knut Lindboe: *Barnevernloven*, 5 utgave, Gyldendal Akademisk, 2006

Vedlegg 1 -tabeller

Tabell 1

	2004	2005	2006	2007	2008
Folkemengde i alt	14 472	14 530	14 873	15 324	15 863
Antall fødte i løpet av året	185	158	208	196	204
Innflytninger	1 186	1 237	1 263	1 491	1 600
Andel av befolkning, 0-5 år	8,14 %	8,05%	7,90 %	8,16 %	8,17 %
Andel av befolkning, 6-15 år	15,58 %	15,45 %	15,16 %	14,57 %	14,12 %
Andel av befolkning, 16-18 år	3,78 %	4,04 %	4,36 %	4,56 %	4,55 %
Andel av befolkning, 19-24 år	6,27 %	6,23 %	6,66 %	7,00 %	7,50 %

Tabell 2

Innbyggere i alderen 0-17

	I alt	0-5 år	6-12 år	13-15 år	16-17 år
Ås	4 017	1 296 (32,2%)	1 533 (38,1 %)	707 (17,6%)	481 (12,0 %)
Nesodden	4 418	1 276 (28,9 %)	1 748 (39,6 %)	846 (19,1 %)	548 (12,4 %)
Vestby	3 598	1 212 (33,7 %)	1 410 (39,2 %)	630 (17,5 %)	346 (9,6%)
Frogn	3 561	1 055 (29,6 %)	1 381 (38,8 %)	673 (18,9 %)	452 (12,7 %)
Ski	7 088	2 268 (32,0 %)	2 772 (39,1 %)	1 267 (17,9 %)	781 (11,0 %)
Oppegård	6 153	1 880 (30,5 %)	2 430 (39,5 %)	1 073 (17,4 %)	770 (12,5 %)

Tabell 3

Andel innvandrerbefolkningen i Ås

	2004	2005	2006	2007	2008
Innvandrerbefolkning 0-5 år	139	138	140	165	161
Prosentandel innvandrere 0-5 år	10,7 %	11,8 %	11,9 %	13,2 %	12,4 %
Innvandrerbefolkning 0-16 år	313	332	337	391	395
Prosentandel innvandrere 0-16 år	8,6 %	9,2 %	9,2 %	10,5 %	10,5 %

Vedlegg 2 - Forskrift om internkontroll

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

DATO:	FOR-2005-12-14-1584
DEPARTEMENT:	BLD (Barne- og likestillingsdepartementet)
AVD/DIR:	Barne- og ungdomsavd.
PUBLISERT:	I 2005 hefte 16
IKRAFTTREDELSE:	2006-01-01
SIST-ENDRET:	
ENDRER:	
GJELDER FOR:	Norge
HJEMMEL:	LOV-1992-07-17-100-§2-1
SYS-KODE:	C14, D02
NÆRINGSKODE:	9341
KUNNGJORT:	23.12.2005
RETTET:	
KORTTITTEL:	Forskrift om internkontroll etter barnevernloven

INNHold

[Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.](#)

- [§ 1. Formål](#)
 - [§ 2. Virkeområde](#)
 - [§ 3. Definisjon](#)
 - [§ 4. Innholdet i internkontrollen](#)
 - [§ 5. Dokumentasjon](#)
 - [§ 6. Ikrafttredelse](#)
-

Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

Fastsatt av Barne- og familiedepartementet 14. desember 2005 med hjemmel i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § 2-1 annet ledd.

§ 1. Formål

Formålet med forskriften er å sikre at kommunen utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.

§ 2. Virkeområde

Forskriften gjelder alle kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester.

§ 3. Definisjon

I denne forskriften betyr internkontroll 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.

§ 4. Innholdet i internkontrollen

Internkontrollen skal 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 blant annet 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) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om barneverntjenestens internkontroll,
- d) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- e) gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten,
- f) skaffe oversikt over områder i barneverntjenesten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,
- g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, 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.

§ 5. Dokumentasjon

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.

§ 6. Ikrafttredelse

Denne forskrift trer i kraft 1. januar 2006.

Vedlegg 3 - Organisering

