



Arkivsak: 200500772

Arkivkode: 042.1

Saksbeh: Borgny Arthur

Saksgang

Arbeidsutvalget

Oppvekstkomite

Bydelsutvalget

Møtedato

06.03.2006

13.03.2006

20.03.2006

BYDELSBARNEVERNET I OSLO KOMMUNE - FORELØPIG RAPPORT - HØRING

Bakgrunn

Kommunerevisjonen har i brev av 07.02.2006 bedt om kommentarer til Kommunerevisjonens foreløpige rapport om "Bydelsbarnevernet i Oslo", med undertittel "En undersøkelse av påstandene om at det tas utilbørlig hensyn til økonomi i bydelsbarnevernet". Rapporten er et resultat av en undersøkelse gjennomført av Kommunerevisjonen på bakgrunn av at Kontrollutvalget i juni 2005 ble anmodet av bystyrets helse- og sosialkomité om å ta initiativ til en undersøkelse av bydelsbarnevernet. Undersøkelsen har sitt utgangspunkt i fremsatte påstander om at det tas utilbørlig hensyn til økonomi i bydelsbarnevernet.

Kommunerevisjonen ber i sitt brev om at bydelsutvalgene spesielt avgir synspunkter på følgende:

1. *Har bydelsutvalget synspunkter på undersøkelsesopplegget?*
2. *Vurderes rapporten som nyttig for bydelsutvalget?*
3. *Har bydelsutvalget kommentarer til det som påpekes i rapporten om egen bydel?*
4. *Vil bydelsutvalget iverksette tiltak på bakgrunn av vurderingene og drøftingene som framkommer i rapporten, og særlig slike som er knyttet til egen bydel?*

Høringsfrist er satt til 31. mars 2006 for bydelsutvalgene.

Saksframstilling

Kommunerevisjonen har inndelt undersøkelsen av påstandene om at det tas utilbørlig hensyn til økonomi i bydelsbarnevernet i samsvar med beslutningspunktene i fasene i arbeidet med barnevernssaker i bydelsbarnevernet. Disse fasene består av meldinger, undersøkelser og flere ulike former for tiltak etter barnevernloven, enten i hjemmet eller utenfor hjemmet.

Kommunerevisjonen opplyser i rapporten at de i arbeidet med undersøkelsen har sett det som svært viktig å la de ansatte selv komme til orde. Dette ble gjennomført ved at alle barnevernfaglig ansatte i bydelsbarnevernet ble bedt om å besvare et spørreskjema der de ble spurt om sine oppfatninger om situasjonen i egen barneverntjeneste. I tillegg har Kommunerevisjonen gjennomført enkeltvis intervjuer med samtlige bydelsdirektører. Revisjonen opplyser videre at det er gjennomført en rekke møter og samtaler med andre sentrale aktører. De har dessuten

gjennomgått skriftlige kilder og foretatt analyser av både statistisk materiale og budsjett- og regnskapstall.

De spørsmålene som er stilt til ansatte i barneverntjenesten for å undersøke i hvor stor grad økonomiske vurderinger spiller en avgjørende rolle når beslutninger fattes, er følgende:

- Spm 1: Henlegges meldinger på grunn av mulige framtidige økonomiske konsekvenser?*
- Spm 2: Henlegges undersøkelsessaker på grunn av de økonomiske konsekvensene ved tiltak?*
- Spm 3: Unnlates det å iverksette nødvendige hjelpetiltak på grunn av de økonomiske konsekvensene?*
- Spm 4: Unnlates det å akutt plassere barn, i situasjoner der det etter respondentens vurdering burde vært gjort, på grunn av de økonomiske konsekvensene?*
- Spm 5: Unnlates det å fremme overtakelsessaker til fylkesnemnda, i saker der det etter respondentens vurdering burde vært gjort, på grunn av de økonomiske konsekvensene?*
- Spm 6: Unnlates det å plassere barn utenfor hjemmet, i saker der det etter respondentens vurdering burde vært gjort, på grunn av de økonomiske konsekvensene?*
- Spm 7: Unnlates det å plassere barn i institusjoner, i saker der det etter respondentens vurdering burde vært gjort, på grunn av de økonomiske konsekvensene?*
- Spm 8: Unnlates det å videreføre tiltak til barn over 18 år på grunn av de økonomiske konsekvensene?*

Nedenstående spørsmål er stilt for å undersøke i hvilken grad kapasiteten i barneverntjenesten er avgjørende for beslutninger som fattes, er:

- Spm 9: Har barneverntjenesten kapasitet til å vurdere meldinger godt nok?*
- Spm 10: Henlegges undersøkelsessaker på grunn av manglende kapasitet til å gjennomføre undersøkelsene?*
- Spm 11: Unnlates det å iverksette nødvendige hjelpetiltak på grunn av manglende kapasitet?*
- Spm 12: Unnlates det å akutt plassere barn, i situasjoner der det etter respondentens vurdering burde vært gjort, på grunn av manglende kapasitet?*
- Spm 13: Unnlates det å fremme overtakelsessaker til fylkesnemnda, i saker der det etter respondentens vurdering burde vært gjort, på grunn av manglende kapasitet?*
- Spm 14: Unnlates det å plassere barn utenfor hjemmet, i saker der det etter respondentens vurdering burde vært gjort, på grunn av manglende kapasitet?*
- Spm 15: Unnlates det å videreføre tiltak til barn over 18 år på grunn av manglende kapasitet?*

Disse 15 spørsmålene omhandler forhold som er av svært alvorlig karakter. Svares det bekreftende på disse spørsmålene, er det etter revisjonens vurdering grunnlag for å uttrykke en bekymring. Graden av bekymring vil avhenge av hvor stor andel av respondentene som har besvart spørsmålene på en bekreftende måte.

Det vises til vedlagte utdrag av rapporten, hvor de sentrale kapitler, samt omtalen av Bydel Østensjø er tatt med. Omtale av andre bydeler er utelatt.

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og hele den aktuelle rapporten, henvises det til www.krv.oslo.kommune.no.

Vurderinger og konklusjoner

1. Bydelsutvalgets synspunkter på undersøkelsesopplegget.

Å gjennomføre en undersøkelse av påstander om at det tas utilbørlig hensyn til økonomi i bydelsbarnevernet, er en ambisiøs målsetting som forutsetter betydelige krav til metodisk kompetanse og stringens. Kommunerevisjonens engasjement i ulike forvaltningsrevisjonsprosjekter har på flere områder gitt verdifulle bidrag til utviklingen av ulike sider av forvaltningen i Oslo kommune. Det kan imidlertid reises spørsmål ved hvorvidt den tilnærming som denne gang er valgt i tilstrekkelig grad belyser de problemstillinger som søkes vurdert.

I rapporten er resultatene fra undersøkelsen oppsummert og angir hvor stor andel av ansatte i barneverntjenesten som gir uttrykk for støtte til ulike påstander om hvilke hensyn som tas i forbindelse med beslutninger og enkeltvedtak fattet i barnevernet. Spørsmålene er stilt uten at de kvalitetssikres ved å stille kontrollspørsmål slik at det framkommer på hvilket grunnlag det er svart. Som et minimum burde det ha vært stilt noen kontrollspørsmål som kunne avdekke om respondenten henviste til egne saker, hvor mange saker det dreide seg om og en tidsangivelse for når dette var m.v.

I gjennomgangen av rapporten i bydelens barneverntjeneste er det dessuten fremkommet at det har hersket noe usikkerhet om hva som ligger i de ulike spørsmål og svaralternativer. Ansatte har heller ikke fått føringer for hvilke tidsrom de skulle forholde seg til i sine svar. Det synes å være grunnlag for å reise spørsmål om dette har påvirket svarene som er avgitt, slik at undersøkelsesopplegget også på denne bakgrunn har en del svakheter.

Siden synspunktene fra de ansatte fremsettes anonymt, og siden Kommunerevisjonen har valgt ikke å kvalitetssikre uttalelsene ved gjennomgang av enkeltsaker, alternativt gjennom å stille noen kontrollspørsmål, medfører dette også problemer med hensyn til hvordan bydelen i ettertid skal kunne kvalitetssikre eventuelle saker som har ligget til grunn for avgitte svar.

2. Bydelsutvalgets vurdering av hvorvidt rapporten er nyttig for bydelsutvalget.

Østensjø bydelsutvalg oppfatter Kommunerevisjonens rapport, sammenholdt med øvrig dokumentasjon og opplysninger om situasjonen i bydelsbarnevernet, som en indikasjon på at det er behov for en gjennomgang og kvalitetssikring av tjenesten, uavhengig av svakhetene ved undersøkelsesopplegget.

Østensjø bydelsutvalg har også i annen sammenheng vært opptatt av situasjonen i bydelens barneverntjeneste. Det kan nevnes at Bydelsutvalget i forbindelse med budsjett 2006 fattet et verbalvedtak der administrasjonen bes om å fremlegge en egen sak om barneverntjenesten samt utarbeide en plan for virksomheten i løpet av vårhalvåret 2006. Kommunerevisjonens rapport utdyper og forsterker behovet for en gjennomgang og kvalitetssikring av barneverntjenesten, og vil inngå som en del av bakgrunnsdokumentasjonen for bydelens videre arbeid med utvikling av barneverntjenesten. Resultatene vil følgelig være nyttige som et innspill i en slik prosess, spesielt med sikte på utvikling av felles faglig grunnlag samt utvikling av en felles kultur og arbeidsmiljø. Dette arbeidet vil bli sett i sammenheng med resultatene fra medarbeiderundersøkelse foretatt høsten 2005.

3. Bydelsutvalgets kommentarer til det som påpekes i rapporten vedrørende egen bydel.

Når det gjelder Østensjø barneverntjeneste, gir Kommunerevisjonen i rapportens kap. 6.13 uttrykk for:

- *en viss bekymring over at en fjerdedel av respondentene i bydelen oppgir at det – pga økonomiske hensyn - i stor grad unnlates*

- *å foreta akutt plasseringer*
- *å fremme overtakelsessaker*
- *bekymring over at omlag halvparten av respondentene oppgir at det – pga økonomiske hensyn – i stor grad unnlates å*
 - *å iverksette nødvendige hjelpetiltak*
 - *å plassere barn utenfor hjemmet*
 - *å plassere barn i institusjon*
 - *å videreføre tiltak for barn over 18 år.*

I tillegg gir Kommunerevisjonen uttrykk for:

- *en viss bekymring over at om lag en tredjedel av respondentene i bydelen oppgir at det i stor grad på grunn av manglende kapasitet*
 - *ikke vurderer meldinger godt nok*
 - *unnlater å fremme overtakelsessaker*
- *bekymring over at nesten halvparten av respondentene oppgir at det på grunn av manglende kapasitet i stor grad*
 - *unnlates å iverksette nødvendige hjelpetiltak.*

Kommunerevisjonens rapport har vært gjennomgått med teamledere og tillitsvalgte i barneverntjenesten i Bydel Østensjø. Teamlederne har fått ansvar for å gå igjennom alle aktive saker i eget team for å kvalitetssikre at økonomiske hensyn ikke har overstyrt faglige vurderinger. Bydelen har spesielt valgt å gjennomgå både henlagte og aktive saker vedrørende ungdom over 18 år i løpet av siste år, for å avklare hvorvidt beslutninger har vært begrunnet i økonomiske hensyn.

I denne gjennomgangen er det hittil ikke fremkommet eksempler på konkrete saker hvor økonomiske hensyn tilsidesetter faglige vurderinger, verken i forbindelse med hjelpetiltak i hjemmet eller plasseringer utenfor hjemmet. Det er heller ikke fremkommet konkrete eksempler på at manglende kapasitet har ført til mangelfull vurdering av meldinger, eller at nødvendige hjelpetiltak i eller utenfor hjemmet ikke har blitt iverksatt grunnet manglende kapasitet. Enkelte ansatte har imidlertid gitt uttrykk for at de har opplevd det vanskelig å forholde seg til føringer om å redusere bruk av institusjonsplasseringer. Dette begrunnes dels i problematikken og problemomfanget i barnevernssaker, dels i at det er mangel på relevante lokale tiltak som eventuelt kan redusere behov for plasseringer og være et adekvat alternativ til institusjonsplasseringer.

Når det gjelder vurdering av kapasitet, påpeker Kommunerevisjonen selv i kap. 2.2 om bemanningen i barneverntjenesten i Oslo kommune, at en slik vurdering kan være komplisert:

”Noen av faktorene er bemanningens størrelse, antall saker, kompleksiteten i sakene, arbeidsmetoder, om bemanningen er erfaren eller nyutdannet, interne forhold som sykefravær, konflikter, opplæringsvirksomhet, organisering, osv. Når det er sagt, tror vi likevel en oversikt over antall barn (dvs. barn omfattet av melding, undersøkelse eller tiltak) per ansatt (både fagstillinger og merkantilt personale) kan gi et visst uttrykk for arbeidsbelastning. Det er imidlertid forhold som ikke er undersøkt her.”

En kan være enig med Kommunerevisjonen i at det kan være komplisert å vurdere kapasitet. På denne bakgrunn synes det å være vanskelig å trekke så vidtrekkende slutninger som Kommunerevisjonen gjør i rapporten. I og med at en høy andel ansatte gir uttrykk for problemer grunnet manglende kapasitet, vil bydelen imidlertid følge dette opp nærmere.

Østensjø bydelsutvalg er for øvrig noe forbauset over at Kommunerevisjonen velger å gå ut med informasjon om en personalsak/arbeidsrettssak i et offentlig dokument på en slik måte at enkeltpersoner kan identifiseres, og kan ikke se at dette kan tjene noen av partene i saken, men tar selvfølgelig Kommunerevisjonens disposisjoner til etterretning. Bydelsutvalget deler for øvrig Kommunerevisjonens oppfatning av at denne saken er en belastning for barneverntjenesten.

Bydelsutvalget vil i denne sammenheng vise til rapportens gjengivelse av bydelsdirektørens opplevelse av at saken som har involvert barnevernleder har vært en utfordring også for barneverntjenesten, og Kommunerevisjonens egen påpekning i rapporten kap. 6.13 om at "(...)respondentenes svar fordeler seg på alle svarkategorier, hvilket kan tyde på at respondentene opplever situasjonen i egen barneverntjeneste relativt ulikt."

Det kan således ikke utelukkes at den valgte tilnærmingen og undersøkelsesopplegget kan ha medført at utenforliggende forhold i noen grad kan ha preget svarene fra ansatte i bydelen.

4. *Bydelsutvalgets vurdering av mulige tiltak på bakgrunn av det som fremkommer i rapporten.*

Selv med de innvendinger som er fremkommet ovenfor hva angår metodisk tilnærming i prosjektet, har Bydel Østensjø valgt å ta ansattes synspunkter og opplevelse av situasjonen slik de framkommer i rapporten på alvor. Dette ikke minst på bakgrunn av at barneverntjenesten i bydelen fortsatt er preget av at ansatte er kommet fra tre ulike bydeler, med ulike rutiner, ulike kulturer og ulike faglige tradisjoner. Et utviklingsarbeid med sikte på å etablere en enhetlig og helhetlig barneverntjeneste i bydelen, har høy prioritet.

Det er den senere tid igangsatt arbeid med utvikling av systemer og rutiner for internkontroll, med spesiell vekt på kvalitetssikring av vedtak og beslutningsprosesser. Det er avdekket behov for system- og rutineforbedringer på flere områder, og dette arbeides det fortløpende med. Det er videre etablert fast veiledning av saksbehandlere både av ekstern veileder og av teamlederne. Med utgangspunkt i Kommunerevisjonens rapport er det dessuten, som nevnt ovenfor, igangsatt ytterligere arbeid med kvalitetssikring av saker.

I tilknytning til oppfølging av medarbeiderundersøkelsen som også ble gjennomført høsten 2005, settes det også fokus på arbeidsmiljø og kulturbyggende tiltak og prosesser. Dette arbeidet er igangsatt. Det er likeledes utarbeidet en plan for interne kompetansestyrkende tiltak utover våren 2006.

Østensjø bydelsutvalg har allerede før kommunevisjonens rapport forelå, bedt om å bli orientert om barneverntjenesten og hvordan kvaliteten kan sikres bedre. Det vises i denne sammenheng til verbalvedtak om barneverntjenesten i forbindelse med budsjett 2006, hvor det bl.a. bes om:

- En analyse av ulike problemstillinger tjenesten arbeider med.
- Hvilke tiltak tjenesten mener det er viktig å få på plass.
- Oversikt over hva barneverntjenesten selv skal utføre.
- Oversikt over hva det skal samarbeides med tjenestesteder og etater utenfor bydelen om.
- Oversikt over hvordan samarbeidet skal organiseres.
- Oversikt over hva innholdet i samarbeidet skal være og avgrensning av ansvarsoppgaver.

Bydelen har satset på utvikling av lokale tiltak, men det er behov for fortsatt oppbygging og videreutvikling av lokale, nærmiljøbaserte tiltak. I den videre satsingen på dette området vil det

være aktuelt å forta en systematisk og samlet gjennomgang av alle lokale tiltak, samt ytterligere kartlegging av hvilke behov barneverntjenesten har for lokal tiltaksutvikling. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvilke tiltak som er relevante i forhold til barneverntjenestens målgruppe. Det vil i den forbindelse også være viktig å utvikle et effektivt og hensiktsmessig samarbeid mellom barneverntjenesten og øvrige tjenestesteder innen egen bydel, samt med relevante etater.

Østensjø bydelsutvalg anser de tiltak som er iverksatt i sakens anledning som hensiktsmessige, for å unngå at det skal reises tvil om hvilke hensyn som vektlegges i forbindelse med beslutninger og enkeltvedtak hjemlet i Lov om barneverntjenester. Det kan også i denne sammenheng vises til den nye bestemmelsen i Lov om barneverntjenester, der det i § 2-1 om kommunes oppgaver heter 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 gjøre rede for hvordan den skal oppfylle kravet til internkontroll.”*

Østensjø bydelsutvalg viser for øvrig til at administrasjonen nå fremmer sak om organisasjonsmessige endringer i Avdeling for barn og unge, med sikte på å styrke det samlede tjenestetilbudet innen avdelingen. Det foreslås at det parallelt med dette foretas en full organisasjonsmessig gjennomgang av barneverntjenesten i bydelen, hvor man søker å finne løsninger hvor barnevernets behov klarere kan defineres, og hvor tiltaksapparatet kan måles direkte opp mot behovene.

Forslag til vedtak:

1. Østensjø bydelsutvalg tar Kommunerevisjonens foreløpige rapport ”Bydelsbarnevernet i Oslo kommune” til orientering med ovenstående merknader i saksframlegget.
2. Østensjø bydelsutvalg ber administrasjonen foreta en gjennomgang og kvalitetssikring av barneverntjenesten, herunder gjennomgå organiseringen av barneverntjenesten i bydelen, og fremme forslag til endringer som kan legge bedre til rette for klargjøring av ulike roller i forbindelse med vurdering av behov for tjenester og utøvelse av forvaltningsmyndighet på den ene side, og drift av tiltak på den annen side.

Tove Stien
bydelsdirektør

Tommy Grotterød
avdelingssjef

Vedlegg: Utdrag av Kommunerevisjonens rapporten ”Bydelsbarnevernet i Oslo kommune”, hvor de sentrale kapitler samt omtalen av Bydel Østensjø er tatt med. Omtale av andre bydeler er utelatt.