

Kontrollutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/558 - 40

Saksbeh.:
Synneva Geithus Laastad, +47
90645965

Dato:
09.12.2022

Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 8/2020 Barneverntjenestens bruk av tolketjenester

Oppsummering

Kommunerevisjonen har gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 8/2020 *Barneverntjenestens bruk av tolketjenester*, jf. kontrollutvalgets vedtak 30. august 2022 (sak 59). Undersøkelsen tilhører området brukertilpassede tjenester med tilstrekkelig kvalitet i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020–2024* som bystyret behandlet 21. oktober 2020 (sak 283).

Rapport 8/2020 viste at det var svakheter og mangler ved Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrands bruk av tolketjenester i barnevernet. Dette ga risiko for at tolkebruken ikke bidro til medvirkning, god kommunikasjon, forsvarlig saksbehandling og rettsikkerhet for barn og foresatte.

I oppfølgingsundersøkelsen har Kommunerevisjonen undersøkt om byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand hadde iverksatt varslede tiltak og fulgt opp vedtakene fra bystyrets organer ved behandlingen av rapport 8/2020. I tillegg har vi stilt spørsmål til Byrådslederens kontor om kommunens oppfølging av en del av bystyrets vedtak om tolkebruk i alle virksomheter.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at byråden for oppvekst og kunnskap i hovedsak hadde iverksatt varslede tiltak og fulgt opp de politiske føringene. Byråden hadde imidlertid bare noe informasjon om situasjonen i bydeler som ikke var omfattet av forvaltningsrevisjonen. Helse- og sosialutvalget mente det var viktig å vite hvordan situasjonen var også i disse bydelene. Bydelsovergripende utviklingsarbeid om internkontroll og brukerundersøkelser ble ikke utført innen varslet frist, men Kommunerevisjonen merker seg at Barne- og familieetaten i november 2022 hadde fått et nytt oppdrag om temaene.

Bydel Grorud hadde delvis iverksatt varslede tiltak og fulgt opp politiske føringer. Bydelen hadde ikke innført retningslinjer for ikke-kommunale aktørers bestilling av tolk eller krav til avviksmelding ved bestilling utenfor tolke katalogen. Bydelen oppga å ha oppdatert rutiner for bestilling av tolk underveis, og dette arbeidet var fremdeles pågående. Flere av tiltakene ble innført senere enn varslet.

Bydel Søndre Nordstrand hadde iverksatt tiltak på alle områder bydelen varslet i 2020 i tråd med de politiske føringene, men en arbeidsgruppe hadde ikke medlem fra brukerrådet og arbeidet ikke med alle de varslede temaene. Bydelen hadde ikke gjennomført en evaluering av egen tolkebruk, og opplæringsplanen var heller ikke helt som varslet. Kommunerevisjonen merker seg at barneverntjenesten sto uten et internt opplæringstilbud om bruk av tolk fra mai 2021 til april 2022.

Kommunens virksomheter ble oppfordret til å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor.

Det ble varslet en rekke tiltak etter forvaltningsrevisjonen. Kommunerevisjonen mener byrådens og bydelenes iverksetting av tiltak og oppfølging av politiske føringer samlet sett kan bidra til mer forsvarlig bruk av tolk i tråd med bystyrets vedtak.

I det følgende presenteres hovedkonklusjonene i rapport 8/2020 og den politiske behandlingen av rapporten. Deretter presenteres resultatet av Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse.

1. Forvaltningsrevisjonen (rapport 8/2020)

Kommunerevisjonen undersøkte rutiner og praksis for bestilling og bruk av tolk i barneverntjenestene i Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand.

Undersøkelsen viste at det var svakheter og mangler ved begge bydelenes bruk av tolketjenester i barnevernet. Blant annet ble tolketjenester bestilt og brukt uten at det i tilstrekkelig grad ble stilt krav til tolkens kvalifikasjoner. Barneverntjenesten brukte ikke alltid tolk selv om det var indikasjon på behov. Det var eksempler på at nærstående ble brukt som tolk, og bydelenes praksis knyttet til habilitetsvurderinger var ikke tilfredsstillende. Det var mangelfull dokumentasjon og lite opplæring av ansatte knyttet til bruk av tolk.

Kommunerevisjonen anbefalte Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand å iverksette tiltak for å sikre at:

- behov for tolk vurderes på en mer enhetlig måte
- tolk med tilstrekkelige kvalifikasjoner bestilles og brukes
- tolkens habilitet vurderes av barneverntjenesten
- tolk brukes der det er behov for dette
- sentrale vurderinger og beslutninger knyttet til bruk av tolk dokumenteres

Videre anbefalte Kommunerevisjonen at Bydel Søndre Nordstrand vurderte tiltak for å bedre planleggingen og gjennomføringen av samtaler med tolk, herunder tiltak knyttet til evaluering og opplæring.

Kommunerevisjonen anbefalte at byråden for oppvekst og kunnskap vurderte behovet for tiltak for å sikre forsvarlig bruk av tolk i barnevernet i alle bydelene.

Byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand varslet tiltak som gjengis i kapittel 3 nedenfor.

2. Politisk behandling av forvaltningsrevisjonen

Kontrollutvalget behandlet rapporten i møte 25. august 2020 (sak 60) og avga følgende innstilling til bystyret:

Kontrollutvalget innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Kommunerevisjonens rapport 8/2020 Barneverntjenestens bruk av tolketjenester – Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand viser at det var mangler og svakheter ved barneverntjenestens bruk av tolketjenester i begge bydeler.

Bystyret ser alvorlig på de avdekkede forholdene. Bystyret merker seg en varierende vurdering av bruk av tolk og til dels manglende retningslinjer for bruk av tolk, herunder håndtering av familienes egen holdning til bruk av tolk og tillit til tolketjenesten. Bystyret merker seg at det er brukt tolketjenester uten tilstrekkelig grad av krav til kvalifikasjoner, at familie og venner har blitt brukt som tolk, samt at rutiner for habilitetskontroll er svake. Bystyret merker seg videre at barneverntjenestene i de fire bydelene i Groruddalen allerede i februar 2016 sendte brev til daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester med bekymringer omkring rettssikkerheten til klienter i barnevernet på grunn av problemer med tolketjenester, og på tross av at temaet ble tatt opp også i 2018 og 2019, har ikke relevant byrådsavdeling fulgt opp henvendelsen tilstrekkelig.

For å sikre en forsvarlig bruk av tolker generelt i kommunen bør virksomhetene pålegges å følge IMDi's råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor inntil en ny lov om tolking blir vedtatt.

Bystyret legger til grunn at de varslede tiltakene iverksettes og at bydelene sikrer forsvarlig bruk av tolker i barneverntjenestene. Bystyret merker seg i den forbindelse at byråden for oppvekst og kunnskap også vil ta opp rapportens funn med de bydelene som ikke var omfattet av forvaltningsrevisjonen.

Bystyret tar for øvrig Kommunerevisjonens rapport 8/2020 til orientering.

Helse- og sosialutvalget behandlet rapporten 8. oktober 2020 (sak 64) og gjorde kontrollutvalgets innstilling til sin egen, med følgende merknader:

Merknad fra et samlet utvalg:

Utvalget vil sterkt fastslå at tolketjenesten er en viktig del av rettssikkerheten innbyggere i Oslo kommune har krav på. Innbyggerne har i møte med forvaltningen krav på en del rettigheter som veiledningsplikt, taushetsplikt og informasjonsplikt etter forvaltningslovens bestemmelser.

Utvalget mener rapporten er alarmerende, graverende og oppsiktsvekkende. Rapporten har avdekket mangler og feil på grunnleggende forhold i bruken av tolketjenesten. Rapporten fremhever at det er underforbruk av tolk, utfordringer med habilitetsvurderinger og avvikshåndtering. Situasjonen er ikke holdbar i bydel Søndre Nordstrand og bydel Grorud. Det er viktig å vite hvordan situasjonen også er i andre bydeler.

Flertallsmerknader:

Utvalgets flertall, medlemmene fra A, MDG, SV, V og Sp, viser til Kommunerevisjonens rapport 8/2020 Barneverntjenestens bruk av tolketjenester – Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand, hvor det fremkommer mangler og svakheter ved bydelenes bruk av tolketjenester i barnevernet. Disse medlemmer er bekymret over funnene i rapporten og opptatt av at alle med behov skal få forsvarlige og

gode tolketjenester. Barn er en spesielt sårbar gruppe som må ha trygge og gode rammer som ivaretar deres behov på aller beste mulige måte.

Disse medlemmer støtter kontrollutvalgets forslag om at for å sikre en forsvarlig bruk av tolker generelt i kommunen, bør virksomhetene følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor inntil en ny lov om tolking blir vedtatt. Disse medlemmer oppfordrer kommunens virksomheter til å rette seg etter disse.

Disse medlemmer viser til at byråden for oppvekst og kunnskap har varslet at de to bydelene skal følges opp og at også de bydelene som ikke var omfattet av forvaltningsrevisjonen skal følges opp.

Disse medlemmer støtter opp om byrådets forslag om å gjennomgå rapporten med alle bydelsdirektørene og bydelenes barnevernledere og om at det skal bes om rapportering fra de reviderte bydelene.

Bystyret behandlet rapporten 21. oktober 2020 (sak 282) og vedtok utvalgets innstilling.

Forvaltningsrevisjonen ble tatt til orientering i Grorud mangfold-, oppvekst og kulturkomite 16. september 2020 (sak 36/20), Grorud bydelsutvalg 24. september 2020 (sak 58/20), og i Søndre Nordstrand bydelsutvalg 10. september 2020 (sak PS 20/68).

3. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse

Ifølge kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav e), jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5, skal kontrollutvalget påse at vedtak bystyret treffer ved behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporter, blir fulgt opp. Det er byrådet som har ansvaret for oppfølgingen av bystyrets vedtak, jf. kommuneloven § 10-2 første ledd og § 13-1 fjerde ledd. Det ligger ikke til kontrollutvalget å fastsette hvordan administrasjonen skal følge opp påviste avvik/svakheter.

Kommunerevisjonen har undersøkt om tiltakene som ble varslet av byråden og de to bydelene er iverksatt, samt om eventuelle føringer fra den politiske behandlingen av rapporten i bystyrets organer er fulgt opp. Kommunerevisjonen legger til grunn at følgende politiske føringer skal være fulgt opp:

- Kommunens virksomheter bør pålegges å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor inntil en ny lov om tolking ble vedtatt. Loven ble vedtatt 1. januar 2022.
- Byråden for oppvekst og kunnskap har tatt opp rapportens funn med de bydelene som ikke var omfattet av forvaltningsrevisjonen. Byråden for oppvekst og kunnskap kjenner til hvordan situasjonen er også i andre bydeler.
- Byråden for oppvekst og kunnskap har fulgt opp de to reviderte bydelene, og også de bydelene som ikke var omfattet av forvaltningsrevisjonen har blitt fulgt opp.
- Byråden for oppvekst og kunnskap har gjennomgått rapporten med alle bydelsdirektørene og bydelenes barnevernledere.
- Byråden for oppvekst og kunnskap har bedt om rapportering fra de reviderte bydelene.
- De varslede tiltakene har blitt iverksatt og bydelene har sikret forsvarlig bruk av tolker i barneverntjenestene.

Når det gjelder bystyrets vedtak om at kommunens virksomheter bør pålegges å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor inntil en ny lov om tolking ble vedtatt så har

Kommunerevisjonen stilt Byrådslederens kontor spørsmål om oppfølging av dette. Byrådslederens kontor har igjen innhentet informasjon fra byråden for arbeid, integrering og sosiale tjenester som har ansvaret for den kommunale Tolketjenesten i Oslo. En samlet vurdering av om varslede tiltak er iverksatt og bydelene har sikret forsvarlig tolkebruk er inkludert i oppfølgingsundersøkelsens konklusjon.

Dataene er i hovedsak innhentet fra september til november 2022, og består av skriftlige redegjørelser og oversendt dokumentasjon fra Byrådslederens kontor, byråden for oppvekst og kunnskap, Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand. Virksomhetene og byråden har hatt mulighet til å komme med tilbakemelding på utkast til faktafremstilling og Kommunerevisjonens vurderinger.

Vi har gjennomført en enkel oppfølgingsundersøkelse i tråd med oppdraget fra kontrollutvalget. Oppfølgingsundersøkelsens innretning gjør at vi ikke har kunnet klarlegge effekten av tiltak og om de er tilstrekkelige.

I det følgende gjør vi nærmere rede for varslede tiltak etter forvaltningsrevisjonen, status da oppfølgingsundersøkelsen ble gjennomført og Kommunerevisjonens vurderinger.

3.1 Byrådslederens kontor

3.1.1 Bruk av IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor

Politisk føring

Kommunens virksomheter bør pålegges å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor inntil en ny lov om tolking ble vedtatt 1. januar 2022.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byrådslederens kontor viste til at Byrådsavdelingen for arbeid, integrering og sosiale tjenester i brev av 22. desember 2020 oppfordret Velferdsetaten, som har ansvar for den kommunale Tolketjenesten i Oslo, om å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor inntil en ny lov om tolking ble vedtatt. Velferdsetaten orienterte bydelene og kommunens øvrige virksomheter i brev 3. mars 2021 om IMDis råd og veiledning for bruk av tolk i offentlig sektor, og oppfordret alle til å ta de i bruk. Virksomhetene ble imidlertid ikke pålagt å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor. I forbindelse med at saken ble sendt til kontradiksjon ble det påpekte at ordet «bør» i bystyrets vedtak måtte forstås som «bør» og ikke «må».

Kommunerevisjonens vurdering

Byrådet, gjennom Byrådsavdelingen for arbeid, integrering og sosiale tjenester, hadde fulgt opp den politiske føringen ved å oppfordre kommunens virksomheter til å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor.

3.2 Byråden for oppvekst og kunnskap

I forbindelse med at denne saken ble sendt til kontradiksjon viste byråden til at undersøkelsesperioden hadde vært preget av koronapandemien. Byråden påpekte også at implementering og sikring av god tolkepraksis er noe de aldri helt blir ferdig med, og viste til kontinuerlig utviklingsarbeid i regi av Barne- og familieetaten.

3.2.1 Gjennomgå rapporten med bydelsdirektørene og bydelens barnevernledere

Meldt tiltak/politisk føring

Byrådsavdelingen ville gjennomgå rapporten med bydelsdirektørene innen 1. oktober 2020 og med bydelens barnevernledere innen 15. oktober 2020. Bystyrets vedtak og helse- og sosialutvalgets flertallsmerknad støttet opp om byrådets forslag om å gjennomgå rapporten med alle bydelsdirektørene og bydelens barnevernledere.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byråden gikk igjennom Kommunerevisjonens rapport på sektordirektørmøte 18. september 2020, hvor bydelsdirektørene deltok. Rapporten ble gjennomgått i møte med barnevernslederne 9. oktober 2020.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt meldt tiltak og med det fulgt opp den politiske føringen.

3.2.2 Be om rapportering fra bydelene Grorud og Søndre Nordstrand

Meldt tiltak/politisk føring

Byrådsavdelingen ville be om rapportering fra bydelene Grorud og Søndre Nordstrand om utførte tiltak innen 1. januar 2021. Flertallsmerknaden fra helse- og sosialutvalget støttet opp om at det skal bes om rapportering fra de reviderte bydelene.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byråden ba den 24. september 2020 bydelene Grorud og Søndre Nordstrand om å få skriftlig dokumentasjon på sine gjennomførte tiltak senest innen 1. juli 2021. Bydel Søndre Nordstrand ga tilbakemelding innenfor fristen, Bydel Grorud ga tilbakemelding i september 2022, etter å ha blitt etterspurt den to ganger. Byråden oppga å ha bedt Bydel Grorud om tilbakemelding innen 31. desember 2022 på gjennomføring av tiltak som ikke hadde blitt iverksatt.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt meldt tiltak og med det fulgt opp den politiske føringen.

3.2.3 Integrere bruk av tolk i kompetansetilbud

Meldt tiltak

Byråden ville be Barne- og familieetaten om å sørge for at praksis knyttet til bruk av tolk ble integrert i kompetansetilbudene etaten utarbeidet til bydelene innen 1. november 2020.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byråden ga i brev av 24. september 2020 Barne- og familieetaten i oppdrag å integrere praksis og rutiner knyttet til bruk av tolk i de kompetansetilbudene etaten gir barneverntjenestene innen 1. januar 2021. Ifølge brev fra etaten til byråden av 2. juli 2021 inkluderte etaten «Bruk av tolk» som tema i sine faste grunnkurs for nyansatte i barneverntjenesten fra høsten 2020. Disse grunnkursene ble arrangert fast to ganger i året. Byråden oppgir at Barne- og familieetatens kurs settes opp etter behov og dialog med barnevernstjenestene og barnevernsinstitusjonene, samt at kursporteføljen ligger ute på etatens intranettside.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt meldt tiltak.

3.2.4 Utvikle kurs om tolkebruk

Meldt tiltak

Byrådsavdelingen ville gi Barne- og familieetaten i oppdrag å utvikle et kurs om tolkebruk som treffer barnevernets behov. Kurset skulle utvikles for medarbeidere og eventuelt tolker og utvikles i samarbeid med Velferdsetaten (Oslo Tolketjeneste). Kurset skulle etableres som et fast tilbud. Barne- og familieetaten skulle gis oppdraget innen 1. november 2020, og oppdraget skulle være utført innen 1. mai 2021.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byråden ga i brev av 24. september 2020 Barne- og familieetaten i oppdrag å utvikle et kurs om tolkebruk som treffer barnevernets behov. Etaten utviklet våren 2020 to typer kurs om tolkebruk for barnevernstjenesten og kommunens barnevernsinstitusjoner i samarbeid med Oslo Tolketjeneste. Et fysisk kurs og et digitalt kurs var etablert som faste tilbud og annonsert på etatens ulike plattformer, blant annet intranett og Workplace. Det fysiske kurset ble gjennomført en gang i året, det digitale kurset kunne tas fortløpende. Etaten hadde også etablert et samarbeid med Oslo Tolketjeneste om utvikling av kurs for tolker.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt meldt tiltak.

3.2.5 Tilrettelegge for bydelsovergripende utviklingsarbeid om bruk av tolk i barneverntjenesten

Meldt tiltak

Byrådsavdelingen ville gi Barne- og familieetaten i oppdrag å tilrettelegge for et bydelsovergripende utviklingsarbeid om bruk av tolk i barneverntjenesten. I dette lå blant annet å videreutvikle rutiner og prosedyrer, internkontroll, brukerundersøkelser mv. Det skulle tas utgangspunkt i det arbeidet som er gjort i bydelene, særlig erfaringer fra PROKUS-samarbeidet, et samarbeid på tvers av barnevernstjenestene i Groruddalen for å styrke mangfoldskompetanse. Barne- og familieetaten skulle gis oppdraget innen 1. november 2020, og oppdraget skulle være utført innen 1. juli 2021.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byråden ga den 24. september 2020 Barne- og familieetaten i oppdrag å gjennomføre et bydelsovergripende utviklingsarbeid om bruk av tolk i barnevernstjenesten, blant annet å videreutvikle rutiner og prosedyrer, internkontroll, brukerundersøkelser mv. Arbeidet hadde frist 1. juli 2021. Felles rutine og veileder for bruk av tolk i barnevernet ble utarbeidet av etaten innen 1. juli 2021, i samarbeid med barneverntjenestene i Oslo og Ungdomsrådet i Barne- og familieetaten. Rutinen og veilederen ble forelagt Bufdir sin referansegruppe for minoriteter for innspill. Ifølge byråden tok arbeidet implisitt utgangspunkt i erfaringene gjort i PROKUS-arbeidet rundt bruk av kvalifisert tolk, gjennom ansattes tidligere arbeidserfaring fra PROKUS-samarbeidet.

Internkontroll og brukerundersøkelser hadde ikke blitt videreutviklet. Byråden oppga i forbindelse med oppfølgingsundersøkelsen at byrådsavdelingen i november 2022 ga Barne- og familieetaten i oppdrag å utarbeide felles rutiner, prosedyrer og verktøy for internkontroll og vurdere hvordan eventuelle brukerundersøkelser kan gjennomføres på en hensiktsmessig og forsvarlig måte.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt meldt tiltak. Bydelsovergripende utviklingsarbeid om internkontroll og brukerundersøkelser ble ikke utført innen varslet frist, men Kommunerevisjonen merker seg at Barne- og familieetaten i november 2022 hadde fått et nytt oppdrag om temaene.

3.2.6 Gjennomgå og oppdatere maler knytte til tolkepraksis i barnevernets fagsystem

Meldt tiltak

Barne- og familieetaten fikk 15. juni 2020 i oppdrag å nedsette en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå alle malene i Familia (barnevernets fagsystem) med henblikk på oppdatering. Det skulle presiseres til Barne- og familieetaten innen 1. november 2020 at eventuelle maler knyttet til tolkepraksis skulle inngå.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byråden presiserte overfor Barne- og familieetaten den 24. september 2020 at gjennomgang og eventuell oppdatering av maler knyttet til tolkepraksis skulle inngå i oppdrag om å gå igjennom og oppdatere alle maler i Familia. Etaten oppga å ha gjennomgått alle aktuelle maler i samarbeid med Helseetaten, som har forvaltningsansvar for Familia. Det var ifølge etaten lagt inn hjelpetekst om tolk i relevante maler.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på byrådets utsagn og dokumentasjon hadde byråden iverksatt meldt tiltak.

3.2.7 Ta tolketematikken inn i saken om Kvalitetsreform for Oslos barnevern

Meldt tiltak

Byrådsavdelingen ville ta tolketematikken inn i saken om Kvalitetsreform for Oslos barnevern som skulle legges frem for bystyret innen 31. desember 2021.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byråden varslet helse- og sosialutvalget i november 2021 om at saken om kvalitetsreform for Oslos barnevern ble noe forsinket, men at den ville fremmes i løpet av 1. kvartal 2022. Forsinkelsen skyldes ifølge byråden utskifting av byråd og behov for å sikre god forankring. Bruk av kvalifisert tolk var tatt inn i saken om Kvalitetsreform for Oslos barnevern. Byrådet avga saken i mars 2022, og bystyret tok den til orientering 19. oktober 2022 (sak 316).

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde iverksatt meldt tiltak.

3.2.8 Bruk av IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor

Politisk føring

I bystyrets vedtak og i helse- og sosialkomiteens merknad fremkommer det at kommunens virksomheter burde pålegges å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor inntil en ny lov om tolking ble vedtatt 1. januar 2022.

Status på oppfølgingstidspunkt

Byråden oppga at den har oppfordret til bruk av IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor ved flere anledninger. I sektordirektørmøtet i september 2020 nevnt i avsnitt 3.2.1. formidlet daværende byråd kontrollutvalgets innstilling om at «kommunen bør pålegges å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolk». Videre ga byrådsavdelingen i oppdraget til Barne- og familieetaten 24. september 2020 at det skulle ses til IMDis råd og veiledning i utviklingstiltak

om bruk av tolk i barneverntjenesten. Byråden viser også til Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester oppdragsbrev til Velferdsetaten, og Velferdsetatens orientering til alle kommunens virksomheter og bydeler om IMDis råd og veiledning, som nevnt i avsnitt 3.1.1.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde fulgt opp den politiske føringen.

3.2.9 Oppfølging av andre bydeler

Politisk føring

Også de bydelene som ikke var omfattet av forvaltningsrevisjonen skal følges opp. Byråden har tatt opp rapportens funn med de bydelene som ikke var omfattet av forvaltningsrevisjonen og kjenner til hvordan situasjonen er også i andre bydeler.

Status på oppfølgingstidspunkt

Ifølge byråden ble det formidlet forventninger om å se på egen praksis for bruk av tolk og om å aktivt delta i utviklingsarbeidet i regi av Barne- og familieetaten, i sektordirektørmøte og i møtet med barnevernslederne i 2020 (omtalt i 3.2.1). Ifølge byråden ville utviklingsarbeidet til Barne- og familieetaten bidra til videreutvikling av tolkepraksis i alle bydeler. Bruk av kvalifisert tolk i barneverntjenesten var også tema på byrådsavdelingens møte med barnevernledere i mars 2022. På spørsmål om byråden kjente situasjoner også i andre bydeler, viste byråden til jevnlig dialog med Barne- og familieetaten som har kontakt med bydelene i ulike sammenhenger. Utover dette hadde ikke byråden innhentet informasjon om situasjonen i de andre bydelene.

Kommunerevisjonens vurdering

Byråden hadde til dels fulgt opp den politiske føringen. Byråden hadde formidlet forventninger om å vurdere egen bruk av tolk til alle bydelene, og gjennomført bydelsovergripende utviklingsarbeid på feltet. Byråden fikk noe informasjon om situasjonen i andre bydeler fra Barne- og familieetaten, men hadde ikke innhentet informasjon utover dette. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om dette fullt ut er i tråd med utvalgets merknad.

3.3 Bydel Grorud

3.3.1 Opplæring i bruk av tolk

Meldt tiltak

Bydelen ville innføre månedlig opplæring i bruk av tolk for nyansatte. Innen høsten 2020 skulle hvert team kurses for å påse at samtlige ansatte innehadde kompetanse til å vurdere behov for tolk samt var kjent med prosedyrer for å gjennomføre samtaler med bruk av tolk.

Status på oppfølgingstidspunkt

Grorud barneverntjeneste gjennomførte en 45 minutters opplæring i bruk av tolk og tolkekatalogen månedlig fra våren 2020 til våren 2021. Fra våren 2021 gjennomførte barneverntjenesten opplæring på to timer én gang hvert kvartal for alle nyansatte som hadde startet siden forrige opplæring, samt ansatte som følte behov for oppfriskning i bruk av tolk og tolkekatalogen. Ifølge bydelen har alle ansatte ved tjenesten gjennomgått opplæringen. Opplæringen inkluderte vurdering av behov for tolk samt prosedyrer for å gjennomføre samtaler med bruk av tolk. Det foreligger ikke dokumentasjon på gjennomføring av opplæring i bruk av tolk i 2020 eller 2021, men Kommunerevisjonen har mottatt dokumentasjon på gjennomføring i 2022.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens utsagn hadde bydelen iverksatt tiltak. Kommunerevisjonen har ikke grunnlag for å vurdere om alle fikk opplæring innen høsten 2020 som varslet.

3.3.2 Evaluering av bruk av tolk

Meldt tiltak

Bydel Grorud ville evaluere tolkeprosjektet innen juni 2021 gjennom et nettverk bestående av bydelene Grorud, Stovner, Sagene og Alna.

Status på oppfølgingstidspunkt

Tolkekatalogen ble evaluert i alle bydelene som drifter tolkekatalogen i 2022 (Grorud, Stovner, Sagene og Alna).

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde iverksatt meldt tiltak. Tolkeprosjektet ble evaluert senere enn varslet.

3.3.3 Innføring av rutiner

Meldt tiltak

Bydel Grorud ville innføre rutine på henholdsvis vurdering av behov for tolk, rutiner for bestilling av tolk som presiserer kvalitetssjekk av språk og dialekt samt familiens preferanser. Avklaring av habilitet samt rammer for gjennomføring av samtaler med tolk skulle også inngå i rutinen. Rutinene skulle innføres i løpet av 2020.

Status på oppfølgingstidspunkt

Grorud barneverntjeneste innførte rutiner for bestilling av tolk i 2019, og oppga å ha oppdatert disse underveis. Det forelå ikke dokumentasjon på oppdateringene. På undersøkelsestidspunktet inneholdt rutinene overnevnte momenter bortsett fra vurdering av behov for tolk og kvalitetssjekk av språk og dialekt. Rammer for gjennomføring av samtaler med tolk var heller ikke en del av rutinen, men dette var en del av opplæringen i bruk av tolk. Bydelen oppga at den var i ferd med å oppdatere rutinene knyttet til blant annet vurdering av behov for tolk og kvalitetssjekk av språk og dialekt.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen oppga å ha innført og videreutviklet rutiner. Rutinene inneholdt varslede momenter bortsett fra vurdering av behov for tolk, kvalitetssjekk av språk og dialekt og rammer for gjennomføring av samtaler med tolk. Kommunerevisjonen merker seg at bydelen arbeidet med rutiner som inneholdt vurdering av behov for tolk og kvalitetssjekk av språk og dialekt.

3.3.4 Retningslinjer for ikke-kommunale aktører

Meldt tiltak

Bydel Grorud ville innføre retningslinjer for ikke-kommunale aktørers bestilling av kvalifisert tolk i løpet av 2020.

Status på oppfølgingstidspunkt

Retningslinjer for ikke-kommunale aktørers bestilling av kvalifisert tolk var ikke innført. Bestilling av tolk til ikke-kommunale aktører ble ifølge bydelen praktisert på ulike måter.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde ikke iverksatt meldt tiltak.

3.3.5 Punkt om tolk i sjekklisten som følger barnets mappe

Meldt tiltak

Bydelen ville høsten 2020 innføre punkt om tolk i sjekklisten som følger barnets mappe.

Status på oppfølgingstidspunkt

Grorud barneverntjeneste innførte høsten 2021 et punkt om tolk i saksoppfølgingsskjemaet som ble lagt i barnets mappe ved mottak av melding og opprettelse av undersøkelse.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde iverksatt meldt tiltak, men noe senere enn varslet.

3.3.6 Periodisk internkontroll

Meldt tiltak

Bydel Grorud ville i løpet av høsten 2020 innføre periodisk internkontroll på dokumentasjon av behov for tolk, dokumentasjon på gjennomførte samtaler med tolk eller dokumentasjon på mangel på sådan.

Status på oppfølgingstidspunkt

Grorud barneverntjeneste la de overnevnte punktene inn i prosedyre for internkontroll av mapper i desember 2020, med sjekkpunkter gjennom ulike faser av barnevernssaken.

Internkontroll av et utvalg mapper gjennomføres kvartalsvis.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde iverksatt meldt tiltak.

3.3.7 Systematisk dokumentasjon av vurdering av behov for og bruk av tolk

Meldt tiltak

Bydel Grorud ville innføre rutine for systematisk dokumentasjon av behov for tolk samt vurdering av dette i barnevernssaker. Det ble også presisert at tolkens tilstedeværelse, habilitet og kjennskap til egen rolle skulle dokumenteres. Bydel Grorud ville også utarbeide standardtekster til formuleringer som måtte inn i saksmappen for å oppfylle revisjonens krav til dokumentasjon. Disse tiltakene skulle innføres i løpet av høsten 2020.

Status på oppfølgingstidspunkt

Grorud barneverntjeneste oppga at rutine for å dokumentere behov for tolk og språk i barnevernets fagsystem Familia og rutine for å dokumentere tolkens tilstedeværelse i møtereferater med navn ble innført i desember 2020.

I begynnelsen av 2022 ble det innført punkter om tolk i mal til møtereferater som er felles for hele kommunen. Her skulle saksbehandlere dokumentere vurdering av følgende underpunkter: «tolk ikke nødvendig på grunn av tilstrekkelige språkferdigheter», «part i sak ønsker ikke bruk av tolk», «tolk ikke benyttet: begrunnelse», «møtet ble avlyst på grunn av fravær av tolk» og «annet: beskriv i referatet». Malen inneholdt ikke et eget punkt om hvorvidt tolkens habilitet var avklart og fortalt om sin rolle, ifølge Grorud barneverntjeneste ble dette dokumentert ved at saksbehandler skriver det øverst i referatet. Avklaring av habilitet er inkludert i nye rutiner som bydelen er i ferd med å implementere.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens utsagn hadde bydelen iverksatt meldt tiltak, men standardtekst til referatene ble først innført i 2022 og ikke høsten 2020 som varslet.

3.3.8 Avviksmelding

Meldt tiltak

Bydel Grorud ville i løpet av 2020 innføre krav til melding av avvik ved bestilling av tolk utenfor tolkekatalogen.

Status på oppfølgingstidspunkt

Grorud barneverntjeneste oppga at saksbehandlerne hadde fått beskjed om å ta kontakt med fagutvikler dersom de ønsket å melde avvik ved bestilling av tolk utenfor tolkekatalogen. Dette forelå det ingen dokumentasjon på. Grorud barneverntjeneste oppga videre at melding av alvorlige avvik til tolkeleverandør og leder var inkludert i nye rutiner som bydelen er i ferd med å implementere.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde ikke iverksatt meldt tiltak, men saksbehandlere hadde ifølge bydelen fått beskjed om mulighet til å melde avvik.

3.3.9 Fakturakontroll

Meldt tiltak

Bydel Grorud ville i løpet av høsten 2020 opprette et kontrollsystem som sikret at administrativ tjeneste kunne kontrollere mottatte fakturaer opp mot enten ordrenummer i tolkekatalogen eller opp mot dokumentert bestillingsbekreftelse.

Status på oppfølgingstidspunkt

Barneverntjenesten oppga at administrasjonen begynte å sjekke fakturaer direkte opp mot ordrebekreftelser i tolkekatalogen fra juli 2020. Grorud barneverntjeneste hadde en Sharepoint-mappe hvor saksbehandlere lagret ordrebekreftelse med bestilling fra andre tjenester enn tolkekatalogen, for at administrativt team skal kunne kontrollere mottatte fakturaer opp mot bestillinger. Denne ordningen ble opprettet våren 2021.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens utsagn og dokumentasjon hadde bydelen iverksatt meldt tiltak.

3.3.10 Bruk av IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor

Politisk føring

Kommunens virksomheter bør pålegges å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor inntil en ny lov om tolking ble vedtatt 1. januar 2022.

Status på oppfølgingstidspunkt

Grorud barneverntjeneste oppga at de hadde fulgt IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor før det ble innført lov om tolk 1. januar 2022.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens utsagn hadde bydelen fulgt opp den politiske føringen.

3.4. Bydel Søndre Nordstrand

3.4.1. Nedsette arbeidsgruppe

Meldt tiltak

Bydelen ville nedsette en arbeidsgruppe for å jobbe med utarbeiding og implementering av skriftlige rutiner, planlegging og implementering av opplæring til ansatte, samt evaluering av tolkebruk. Arbeidsgruppen ville være sammensatt av fagkonsulenter og controller i tjenesten samt representant fra brukerrådet. Arbeidet ville starte opp i september 2020.

Status på oppfølgingstidspunkt

Søndre Nordstrand barneverntjeneste oppga at den nedsatte en arbeidsgruppe som startet sitt arbeid i september 2020. Arbeidsgruppen bestod av to fagkonsulenter, to fagutviklere, en controller og en seksjonsleder, men ikke en representant fra brukerrådet. Arbeidsgruppen hadde ifølge bydelen jobbet med forslag til opplæringsplan og rutine for bruk av tolk, sistnevnte kom en representant fra brukerrådet med innspill til. Implementering av rutiner og opplæringsplan ble lagt til seksjonene. Evalueringen av tolkebruken ble ikke gjennomført.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens utsagn hadde bydelen delvis iverksatt meldt tiltak. Arbeidsgruppen inkluderte ikke en representant fra brukerrådet, og arbeidet ikke med evaluering av tolkebruk, eller implementering av rutiner og opplæringsplan. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at en representant fra brukerrådet kom med innspill til forslag til rutine for bruk av tolk.

3.4.2. Skriftlige rutiner

Meldt tiltak

Bydelen ville innen 1. november 2020, utarbeide skriftlige rutiner for vurdering av behov for tolk, for å bestille kvalifisert tolk, forberede tolken før møter, tilpasse møter, ta hensyn til familiens preferanser, sikre kontinuitet i tolkebruk og sikre habilitetsvurdering.

Status på oppfølgingstidspunkt

Søndre Nordstrand barneverntjeneste hadde utarbeidet skriftlige rutiner for alle områdene beskrevet over. Rutinene ble behandlet i ledermøter 24. november 2020 og 1. desember 2020. Etter at det ble innført byomfattende rutine og veiledning for bruk av tolk i barneverntjenesten som beskrevet i avsnitt 3.2.5., ble rutinene revidert for å samsvare med disse.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde iverksatt meldt tiltak.

3.4.3. Sikre medvirkning

Meldt tiltak

Bydel Søndre Nordstrand ville utarbeide skriftlige rutiner for å sikre at tolkebruken ivaretar foreldre og barns medvirkning og rettssikkerhet, herunder å sikre at foreldre/barn og tolk forstår hverandre, at sentrale dokumenter gjennomgås i møte med tolk, at kvaliteten på tolkingen er tilfredsstillende og at tolken er innforstått med at hen skal bidra til å fremme medvirkning.

Status på oppfølgingstidspunkt

Søndre Nordstrand barneverntjeneste hadde utarbeidet skriftlige rutiner for å sikre at tolkebruken ivaretok områdene beskrevet over.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde iverksatt meldt tiltak.

3.4.4. Opplæring i bruk av tolk

Meldt tiltak

Bydel Søndre Nordstrand ville utvikle og gjennomføre systematisk opplæring for å bidra til at alle ansatte hadde nok kunnskap om planlegging og gjennomføring av møter med tolk. Opplæringen ville omhandle krav til tolkers kvalifikasjoner, rutiner knyttet til tolkebruk, gjennomgang av Kommunerevisjonens rapport 8/2020 og tolkebrukerkurs. Opplæringen skulle gis til alle ansatte og legges inn som en del av tjenestens opplæringsplan.

Status på oppfølgingstidspunkt

Barneverntjenesten i Bydel Søndre Nordstrand utarbeidet høsten 2020 en opplæringsplan i tolkebruk for alle ansatte som innbefattet opplæring i deres egen rutine for bruk av tolk, gjennomgang av IMDis veiledningshefte *Å samtale via tolk* og at nyansatte kunne observere en samtale med tolk sammen med en erfaren saksbehandler. Opplæringsplanen innbefattet ikke krav til tolkers kvalifikasjoner, gjennomgang av Kommunerevisjonens rapport 8/2020 eller et eget tolkebrukerkurs. Bydelen oppga at det ikke ble tilbudt overordnet opplæring for nyansatte i perioden mai 2021-april 2022 grunnet vakant fagutviklerstilling, men at nyansatte fikk individuell opplæring fra fagkonsulenter og at ansatte kunne benytte seg av Barne- og familieetatens kurstilbud i denne perioden. Opplæringsprogrammet ble revidert og gjeninnført april 2022 på bakgrunn av Barne- og familieetatens nye byomfattende rutine og veileder, og ansatte som ble tilsatt i perioden uten et overordnet opplæringstilbud fikk opplæring våren 2022. Et eget tolkebrukerkurs ble utviklet og lagt inn i årshjul for opplæring i tjenesten og i strategisk kompetanseplan 2022-2025. Tolkebrukerkurset inneholdt krav til tolkers kvalifikasjoner og rutiner knyttet til tolkebruk, men ikke gjennomgang av Kommunerevisjonens rapport 8/2020.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde delvis iverksatt meldt tiltak. Opplæringsplanen innført i 2020 innbefattet ikke alle temaene bydelen opprinnelig varslet. Tolkebrukerkurs ble innført i april 2022. Kurset inneholdt ikke gjennomgang av rapport 8/2020. Kommunerevisjonen merker seg at barneverntjenesten sto uten et internt opplæringstilbud om bruk av tolk fra mai 2021 til april 2022.

3.4.5. Evaluering av bruk av tolk

Meldt tiltak

Barneverntjenesten i Bydel Søndre Nordstrand hadde utarbeidet en brukerundersøkelse som skulle gjennomføres høsten 2020, hvor de ville legge til spørsmål om erfaringer ved bruk av tolk. Barneverntjenesten ville også evaluere egeninnsats med hensyn til bestilling, behovsvurdering, planlegging og gjennomføring av møter med tolk, samt evaluere hvorvidt rutiner følges og i hvilken grad de fungerer i praksis.

Status på oppfølgingstidspunkt

Søndre Nordstrand barneverntjeneste gjennomførte en brukerundersøkelse rettet mot barn og unge, foreldre, fosterforeldre og samarbeidspartnere som inkluderte spørsmål om erfaringer

med tolk i januar 2021. Barneverntjenesten hadde evalueringsmøter med tolkeleverandører i november 2020. Tjenesten hadde ikke hatt egen evaluering av tolkebruk, og oppga at det skyldes omorganisering og personalendringer.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde delvis gjennomført meldt tiltak. Brukerundersøkelsen ble gjennomført senere enn varslet. Barneverntjenesten hadde ikke gjennomført en evaluering av egen tolkebruk.

3.4.6. Avvikshåndtering

Meldt tiltak

Bydel Søndre Nordstrand ville utarbeide skriftlige rutiner for å håndtere og følge opp avvik der tolken ikke holder forventet kvalitet, herunder sikre systematisk dokumentasjon av oppfølging av avvik. Avvikssystemet skulle også bidra til å forhindre gjenbruk av tolker hvor de hadde gjort seg dårlige erfaringer.

Status på oppfølgingstidspunkt

Avvikshåndtering var beskrevet i rutinen for bruk av tolk. Avvik ble registrert i bydelens kvalitetssystem av saksbehandler, og seksjonsleder behandlet avviket og ifølge bydelen meldte det til tolk/tolkeformidler. Avvikshåndtering inngikk i barneverntjenestens internkontroll, og ble gjennomgått en gang i måneden på ledermøter, hvor det ble avgjort hvordan avvikene skulle følges opp. Det skulle meldes avvik på brudd på rutinen, brudd på taushetsplikt, manglende habilitet, manglende kvalifikasjoner, misbruk av informasjon, partiskhet eller om tolk var forsinket eller ikke dukket opp.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde iverksatt meldt tiltak.

3.4.7. Dokumentasjon

Meldt tiltak

Bydel Søndre Nordstrand ville utarbeide skriftlige rutiner for å sikre at sentrale vurderinger og beslutninger knyttet til bruk av tolk dokumenteres. Rutinene ville omfatte vurdering av behov for tolk, bestilling og bruk av tolk, hvilken tolk som benyttes og tolkens kvalifikasjoner, at tolken introduseres, blir vurdert habil overfor familien og gjennomgår sin rolle, at referat og andre dokumenter som gjennomgås tas opp i påfølgende møte med tolk, og avvikshåndtering.

Status på oppfølgingstidspunkt

Barneverntjenesten i Bydel Søndre Nordstrand hadde utarbeidet skriftlige rutiner for å sikre at sentrale vurderinger og beslutninger knyttet til bruk av tolk ble dokumentert på alle meldte punkter.

Kommunerevisjonens vurdering

Bydelen hadde iverksatt meldt tiltak.

3.4.8. Bruk av IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor

Politisk føring

I bystyrets vedtak og i helse- og sosialkomiteens merknad fremkommer det at kommunens virksomheter burde pålegges å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor inntil en ny lov om tolking ble vedtatt 1.januar 2022.

Status på oppfølgingstidspunkt

Barneverntjenesten i Bydel Søndre Nordstrand vurderte at de hadde fulgt IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor frem til lov om tolk ble vedtatt, da rutiner og opplæring i bruk av tolk tok utgangspunkt i disse.

Kommunerevisjonens vurdering

Basert på bydelens utsagn og dokumentasjon av iverksetting av meldte tiltak hadde bydelen fulgt opp den politiske føringen.

4. Kommunerevisjonens konklusjon

Oppfølgingsundersøkelsen viser at byråden for oppvekst og kunnskap i hovedsak hadde iverksatt varslede tiltak og fulgt opp de politiske føringene. Byråden hadde imidlertid bare noe informasjon om situasjonen i bydeler som ikke var omfattet av forvaltningsrevisjonen. Helse- og sosialutvalget mente det var viktig å vite hvordan situasjonen var også i disse bydelene. Bydelsovergripende utviklingsarbeid om internkontroll og brukerundersøkelser ble ikke utført innen varslet frist, men Kommunerevisjonen merker seg at Barne- og familieetaten i november 2022 hadde fått et nytt oppdrag om temaene.

Bydel Grorud hadde delvis iverksatt varslede tiltak og fulgt opp politiske føringer. Bydelen hadde ikke innført retningslinjer for ikke-kommunale aktørers bestilling av tolk eller krav til avviksmelding ved bestilling utenfor tolkekatalogen. Bydelen oppga å ha oppdatert rutiner for bestilling av tolk underveis, og dette arbeidet var fremdeles pågående. Flere av tiltakene ble innført senere enn varslet.

Bydel Søndre Nordstrand hadde iverksatt tiltak på alle områder bydelen varslet i 2020 i tråd med de politiske føringene, men en arbeidsgruppe som ble nedsatt hadde ikke medlem fra brukerrådet og arbeidet ikke med alle de varslede temaene. Bydelen hadde ikke gjennomført en evaluering av egen tolkebruk, og opplæringsplanen var heller ikke helt som varslet. Kommunerevisjonen merker seg at barneverntjenesten sto uten et internt opplæringstilbud om bruk av tolk fra mai 2021 til april 2022.

Kommunens virksomheter ble oppfordret til å følge IMDis råd og veiledning i bruk av tolker i offentlig sektor.

Det ble varslet en rekke tiltak etter forvaltningsrevisjonen. Kommunerevisjonen mener byrådens og bydelenes iverksetting av tiltak og oppfølging av politiske føringer samlet sett kan bidra til mer forsvarlig bruk av tolk i tråd med bystyrets vedtak.

Unn H. Aarvold
kommunerevisor

Hilde Ludt
avdelingsdirektør

Mottakere:
Kontrollutvalget