

Haugaland
Kontrollutvalgssekretariat IKS
Mottatt dato: 16.05.13
Journalført: 13/204/egl
Arkivkode: 216

FORVALTNINGSREVISJON AV
BARNEVERNET



SULDAL KOMMUNE
MAI 2013

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument, og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold.....	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	7
Rapporten	9
1.1 Innledning	10
1.1.1 Formål og problemstillinger	10
1.1.2 Revisjonskriterier og metode.....	10
1.2 Faktabeskrivelse.....	11
1.2.1 Kommunale planer	11
1.2.2 Organisering og bemanning	11
1.2.3 Kostnader	15
1.2.4 Melding til barnevernet.....	18
1.2.5 Undersøkelser	24
1.2.6 Hjelpetiltak.....	26
1.2.7 Omsorgsovertakelse	30
1.2.8 Behov for interkommunalt samarbeid?	34
Vedlegg	37

SAMMENDRAG

Organisering og bemanning

I Suldal kommune er tjenestene fordelt mellom ni tjenesteområder. Barnevernet er organisert under tjenesteområdet «Oppvekst», som også inkluderer PP-tjeneste, skole og barnehage. I barnevernet er det ansatt fire medarbeidere, inklusiv barnevernssjef som rapporterer til leder for tjenesteområdet Oppvekst. Året 2012 var preget av et høyt sykefravær i barnevernet på 11,2 prosent. Samtidig har antallet saker per saksbehandler gått ned de senere årene.

Kostnader

I 2012 brukte Suldal kommune 1194 kr per innbygger til barnevern. Til sammenligning brukte Rogalandskommunene i gjennomsnitt 1500 kr per innbygger. Kommunens driftsutgifter per barn er lave sammenlignet med andre kommuner; 74 565 kr mot landsgjennomsnittet på 99 832 kr per barn (Ureviderte KOSTRA-tall for 2012). Lave barnevernsutgifter kan se ut til å henge sammen med at det er relativt få barn som bor utenfor opprinnelig familie i Suldal. Tiltak utenfor hjemmet er som regel de store kostnadsdriverne i barnevernet (fosterhjem, institusjon).

Fristoverskridelser ved meldingshåndtering

Hovedinntrykket er at Suldal holder de frister som er fastsatt, hvis vi kun ser på håndteringen av innkomne meldinger. I 2011 og 2012 ble alle innkomne meldinger tatt hånd om innen 7-dagers fristen.

Tverrfaglige oppvekstteam

Kommunen har opprettet tverrfaglige oppvekstteam ved hver enkelt skole og barnehage i kommunen. Her deltar også representanter fra helsestasjon, PP-tjeneste og barnevern. De involverte instansene oppgir at de er fornøyde med hvordan teamene fungerer i praksis.

Undersøkelser og hjelpetiltak

Skal det foretas en undersøkelse, har barnevernet en frist på 3 måneder fra konklusjonsdato¹ til undersøkelsen skal være gjennomført. Mens omfanget av undersøkelser har vært stabilt, har antallet fristoverskridelser i forbindelse med gjennomføring av undersøkelser, gått opp. Kommunen bryter tidsfristen i stor grad i disse sakene.

Dette har sammenheng med at antallet saker som krever omfattende undersøkelser, har økt. Dette er gjerne saker som krever at undersøkelsene pågår mer enn tre måneder og som dreier seg om en mulig omsorgsovertakelse. Økningen i behandlingstiden ved undersøkelser skyldes også registreringsfeil. Det vil si at saken faktisk er avsluttet, men

¹ Fra den dagen barneverntjenesten mottar en melding, har barnevernet som nevnt 1 ukes frist på å konkludere om det skal settes i gang en undersøkelse, eller om meldingen skal henlegges.

at den ikke er registrert korrekt i systemet. Økningen i behandlingstiden kan også føres tilbake til at barnevernet har hatt vakante stillinger i perioder.

Fra en topp i årene 2008 og 2009, har antallet barn med hjelpetiltak gått ned. I 2012 fikk 38 barn hjelpetiltak i løpet av året. Samtidig er *andelen* barn med barnevernstiltak, herunder hjelpetiltak, omtrent på nivå med andre kommuner.

Siden 2010 har netto driftsutgifter til saksbehandling økt, mens utgifter til tiltak i og utenfor hjemmet er redusert. Dette betyr at barnevernet bruker en forholdsmessig større andel av sine ressurser til saksbehandling (som også inkluderer veiledning, undersøkelser og oppfølging) enn til rene tiltak, sammenlignet med tidligere.

Samarbeid internt i kommunen

De offentlige instansene rundt barnevernet sier seg fornøyde med samarbeidet. Barnevernet deltar i oppvekstteamene på skolene og i barnehagene, og har i tillegg informert både ansatte og elever om hva barnevernet kan tilby. Terskelen for å få kontakt med barnevernet synes lav. Barnevernet deltar også i koordinerende enhet, som skal sørge for samordning av kommunale tjenester til enslige og familier med særskilte behov. I koordinerende enhet møter også representanter fra bestillerkontor, Barne- og ungdomsteam, helsetjeneste, fysioterapijeneste, skole og NAV.

Omsorgsovertakelse

Etter flere år uten barn med omsorgstiltak, har kommunen fått flere barn under barnevernets omsorg. Tall fra Rapporteringsbanken for 2012 viser at Suldal har:

- Fem fosterbarn som kommunen har et oppfølgings- og kontrollansvar for, og som har vært plassert i fosterhjem i mer enn ett år. For fire av disse var kravet om minimum fire besøk per kalenderår ikke oppfylt per 31.12.2012.
- I tillegg har kommunen ansvar for ett fosterbarn som har bodd i fosterhjem under ett år. For dette ene barnet er for øvrig minstekravet om besøk oppfylt.

Barnevernet i Suldal kommune har med andre ord ikke maktet å følge opp lovkravene om oppfølging og kontroll av barnas situasjon i fosterhjemmet.

Tilbakemeldinger fra fosterforeldre og tilsynsførere

Hovedinntrykket er at fosterforeldrene sier seg fornøyde med barnevernet i Suldal kommune. Fosterforeldrene har fått informasjon om hvilke rettigheter de har og de melder om god kontakt med saksbehandler. De opplever at tilsynsførerne kommer til avtalt tid, at tilsynsførerne har god tid til rådighet og at de oppnår god kontakt med barnet.

Også tilsynsførerne selv sier seg fornøyde med barnevernet. Samtlige har en skriftlig arbeidskontrakt med omsorgskommunen, og de blir fulgt opp av barnevernet dersom de ikke foretar tilsynsbesøk. Alle har deltatt eller fått tilbud om kurs som omhandler rollen som tilsynsfører.

Suldal kommune har i dag et visst interkommunalt samarbeid innenfor barnevern, men mest i form av erfaringsutveksling

Konklusjoner:

- Andelen barn med barnevernstiltak, herunder hjelpetiltak, er omtrent på nivå med andre kommuner. Samtidig har Suldal et langt lavere kostnadsnivå, noe som skyldes at man har satt i verk relativt få tiltak utenfor hjemmet.
- Kommunen bryter fristen på 3 måneder til å gjennomføre undersøkelser i mange av de aktuelle sakene:
 - I 2011 ble fristen brutt i 16 av 23 gjennomførte undersøkelser (70 prosent).
 - I 2012 ble fristen brutt i 12 av 32 gjennomførte undersøkelser (38 prosent).
- Vi registrerer visse avvik når det gjelder oppfølging og kontroll med fosterhjem.
- Bemanningssituasjonen er en kritisk faktor i barnevernet. Suldal har i perioder hatt utfordringer med kontinuitet og sykefravær. Disse momentene kan påvirke innhold og kvalitet i tjenesten.
- Samspillet mellom barnevernet og andre berørte instanser i kommunen må sies å være tilfredsstillende.

Revisjonens anbefalinger:

- Vi anbefaler kommunen å vurdere hvordan stabilitet og kontinuitet i bemanningen kan sikres over tid.
- Vi anbefaler kommunen å vurdere hvordan man kan redusere antall fristoverskridelser ved gjennomføring av undersøkelser.
- Vi anbefaler barnevernet å sørge for at lovkravene om oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet, samt lovkravene om tilsyn med fosterhjemmene, blir fulgt opp.
- Vi anbefaler kommunen fortsatt å vurdere om interkommunalt samarbeid kan styrke barnevernstjenesten.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar av 14.05.2013:

Kommunen har mottake ein rapport som evaluerer barnevernet sitt arbeid i høve handtering av bekymringsmeldingar, sakshandsamingstid, internt samarbeid i kommunen, utvikling i utgifter, arbeidsmengde, bemanning og om det er behov for er kommuneovergripande barnevernssamarbeid.

Det er 3,8 årsverk til sakshandsaming på barnevernkontoret. I tillegg hadde me 0,9 årsverk med miljøarbeidar i hjelpetiltak og 0,2 merkantil. Desse to siste bør ikkje vera med i utrekning av saker pr. tilsett.

Rapporten peiker på fleire område kor barnevernet har vore på etterskot i høve viktige formalia i lovverket. Dette er ting kommunen har vore klar over og som det er teke grep for å få betre til. Samstundes er rådmannen glad for at rapporten syner at brukarane av barnevernet er godt nøgde med den tenesta dei får av barnevernet. Det kjem også fram at det tverrfaglege samarbeidet gjennom oppvekstteam fungerer godt.

Suldal kommune har låge driftsutgifter pr. barn samanlikna med andre kommunar. Dette kan skuldast at me har få barn som bur utafor opphavleg familie. Her har Suldal likevel hatt ein auke dei siste åra, og har i dag 7 barn i fosterheim eller i institusjon.

Nedafor vil rådmannen kort kommentera utfordringane revisjonen har funne.

"Vi anbefaler kommunen å vurdere hvordan stabilitet og kontinuitet i bemanninga kan sikres over tid."

Barnevernet har i dag 3,8 årsverk til sakshandsaming. Diverre har me dei tre siste åra hatt vakant stilling i periodar og ein del sjukefråvær. Kommunen har hatt mange store og krevjande saker som har ført til stor slitasje på dei tilsette. Det må til ei kvar tid vurderast å leiga inn konsulentar, når arbeidspresset vert for stort. Dette for å unngå at dei tilsette vert utbrende og at arbeidet kan utførast etter gjeldande regelverk.

Kommunen har involvert Haugaland HMS om ein oppfølgingsplan for å førebyggja sjukemeldingar. Dette er eit av grepa kommunen har teke.

Når det gjeld eventuell auke i bemanninga er det noko ein må ta opp i budsjett-handsamingar.

"Vi anbefaler kommunen å vurdere hvordan man kan redusere antall fristeroverskridelser ved gjennomgang av undersøkelser."

Kontoret leigde inn ein konsulent som ikkje hadde kjennskap til barnevernet sitt dataprogram "Familia". Derfor vart ikkje undersøkingane som ho utførte

registrerte sjølv om dei var gjennomført. Talet er difor noko betre enn vist, men likevel er det manglar.

Kommunen har fått fleire store og tunge saker dei siste åra. I slike tilfelle kan kommunen etter lova utvida undersøkingstida til 6 månadar. Det er gjort i fleire av desse sakene. Foreldra har blitt orientert om dette i kvart enkelt tilfelle. Det er uklart for rådmannen om dette er teke omsyn til i tabellane.

Dei som i dag jobbar på barnevernskontoret, har fått opplæring og registrerer sakene på rett måte. Er det saker som treng utvida frist, vert dette no registrert og fristen forlenga, utan at det vert registrert som avvik.

Rådmannen presiserer likevel at kommunen har som utgangspunkt at dei aller fleste undersøkingane skal vere ferdig handsama etter 3 månader. Det er teke initiativ til å laga nye rutinar slik at fristoverskridingar normalt ikkje skal skje. Eit av tiltaka vil her vera å prioritera arbeidet med undersøkingssaker gjennom fast tidsbruk.

“Vi anbefaler barnevernet å sørge for at lovkravene om oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet, samt lovkravene om tilsyn med fosterhjemmene, blir fulgt opp.”

Sakshandsamar i fleire av sakene var sjukmeldt store deler av 2012. Det var då dårlege strukturar og rutinar for å ivareta oppfølgingsakene til langtidssjukmeldte. Det er no sett i verk nye rutinar ved langtidssjukmelding. Barnevernskontoret har no også utarbeidd ein mal for eit årshjul, der ein vil setja av tid til dei obligatoriske besøka for eit år om gongen. Dersom ein sakshandsamar er borte i aktuell besøksperiode, må sakshandsamar nr. 2 ta besøket. På denne måten reknar ein med å få kontroll på besøka hjå alle fosterheimsbarna.

På tross av at barnevernet ikkje har vore i fosterheimane på alle obligatoriske oppfølgingsmøte, gir fosterheimane uttrykk for at dei er nøgde med den informasjonen og kontakten dei har med sin sakshandsamar. Det har også vore kontakt med fosterforeldre gjennom at barnevernet har delteke i ulike samarbeids- møte som ansvarsgrupper ol.

“Vi anbefaler kommunen fortsatt å vurdere om interkommunalt samarbeid kan styrke barnevernstenesten”

Det har vore konsultasjonar med Sauda kommune om utvida samarbeid. Som det ofte er så var det ulik grad av engasjement i dei to kommunane for å fullintegrera tenestene. Dei to kommunane er likevel samde om å arbeida vidare for å vurdere felles vaktteneste og for å laga ein formalisert samarbeidsavtale. Rådmennene i dei to kommunane har gitt leiarane i oppdrag å utgreie dette no i vår.

RAPPORTEN

1.1 INNLEDNING

1.1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan bekymringsmeldingene håndteres, hvilke undersøkelser som iverksettes og hvordan samarbeidet internt i kommunen fungerer.

I tillegg til formålet, fremgår det av kontrollutvalgets bestilling av 11.10.2012 at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan blir bekymringsmeldingene fanget opp og behandlet?
- I hvilken grad har saksbehandlingstiden reelt sett vært lang, og hvilken konsekvens har lang saksbehandlingstid for barna?
- Hvordan fungerer det interne samarbeidet i kommunen?
- I hvilken grad er det behov for et kommuneovergripende barnevernsamarbeid?
- Hvordan har utviklingen i utgifter, arbeidsmengde og bemanning vært de siste årene?

1.1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriterier og metode finnes i rapportens [vedlegg](#). Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål, og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

Sentrale begreper:

- **Hjelpetiltak:** Tiltak som settes inn i hjemmet. Barnet bor fremdeles sammen med sine foreldre/foresatte.
- **Omsorgstiltak:** Tiltak som innebærer at barnevernet har overtatt omsorgen for barnet. Barnet bor ikke sammen med sine foreldre/foresatte.
- **Barnevernstiltak:** Samlebetegnelse på hjelpetiltak og omsorgstiltak

1.2 FAKTABESKRIVELSE

1.2.1 KOMMUNALE PLANER

Kommuneplanen 2009-2020 slår fast at «Barn og unge i Suldal skal få tidleg og kvalifisert hjelp når dei eller familien har trong for slik hjelp». Dette målet skal nås gjennom å:

- «Utvikle koordinerte tenester til barn, unge og familiar som treng hjelp».
- «Gjennom tverrfagleg satsing kunne nå barn tidleg med tiltak».
- «Utvikle behandlingstilbod lokalt i samarbeid med statleg nivå».

Kommunen har utarbeidet rutiner for meldingshåndtering og tverrfaglig samarbeid. Rutinene er ment å sikre felles praksis:

- Felles mal for hvordan bekymringsmeldinger skal fylles ut.
- Skjema for innhenting av samtykke fra foreldrene til å diskutere saken i kommunens tverrfaglige team.
- På hver enkelt skole og i hver enkelt barnehage er det opprettet tverrfaglige oppvekstteam. Her møter også representanter fra barnevern, helsestasjon og PP-tjeneste, i tillegg til foreldre.

1.2.2 ORGANISERING OG BEMANNING

I Suldal kommune er tjenestene fordelt mellom ni tjenestoområder. Barnevernet er organisert under tjenestoområdet «Oppvekst», med en felles leder for barnevern, PP-tjeneste, skole og barnehage.

Barnevernet i Suldal har fire ansatte, inklusiv barnevernssjefen som rapporterer til leder for Oppvekst. Kommunen har også en fast konsulent som leies inn ved behov.

Tabell 1 – Antall ansatte og årsverk i barnevernet i Suldal kommune (Kilde: Suldal kommune)				
		2010	2011	2012
	Antall ansatte	3	4	4
	Årsverk	2,8	3,8	3,8

Kommentar: Vi ser at bemanningen har økt noe. Barnevernet har per dags dato (15.05.2013) vakanse i 100 prosent stilling.

Medregnet den innleide konsulenten har staben en variert utdanningsbakgrunn. Både barnevernspedagog, sosionom, vernepleier og førskolelærer er representert. I arbeidet samarbeider barnevernet med andre kommunale instanser som PP-tjeneste, helsetjeneste, skoler og barnehager.

Tabell 2 – Sum stillinger i alt og stillinger med fagutdanning (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall fra 2012).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sum stillinger i alt	2,5	2,5	2,2	3,2	3,1	3	4,9
Stillinger med fagutdanning	2,3	2,3	2	3	2,9	2	3,8

Kommentar: Hovedtrenden er at Suldal kommune har en høy andel stillinger med fagutdanning. Imidlertid ble andelen noe redusert i 2011 og 2012.

Fra og med 2012 har KOSTRA valgt å inkludere tiltaksstillinger (funksjon 251) og saksbehandler/ administrasjonsstillinger (funksjon 244) i disse tallene. Dette gjelder også indikatoren *Stillinger med fagutdanning*. Barnevernet oppgir at tallet 4,9 i 2012 inkluderer 0,9 på tiltaksstillinger og 0,2 på støttefunksjon. Støttefunksjon er merkantilt, eksempelvis arkivering, og tiltaksstillinger er knyttet til hjelpetiltak, eksempelvis miljøarbeid i hjemmet. Endringen i KOSTRA-rapporteringen forklarer langt på vei økningen på begge indikatorene fra 2011 til 2012.

1.2.2.1 SYKEFRAVÆR

Sykefraværstatistikk for barnevernet i Suldal:

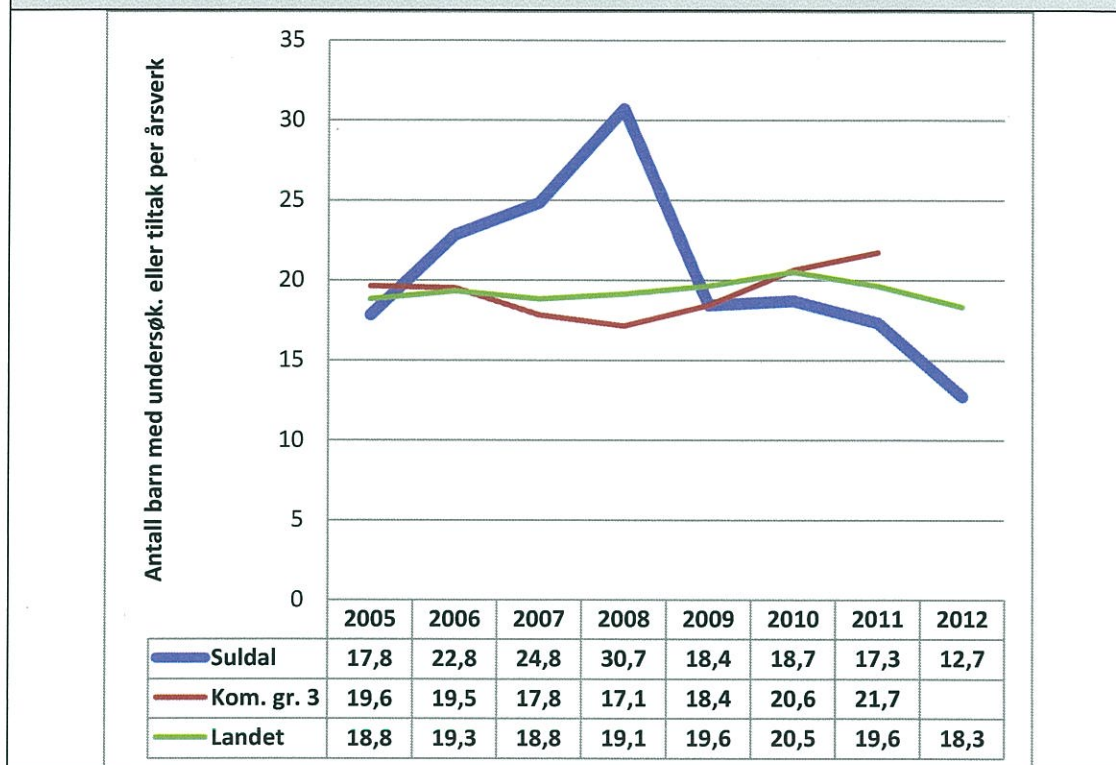
- 2012: 11,20 % (4 ansatte)
- 2011: 1,69 % (4 ansatte)
- 2010: 1,53 % (3 ansatte)

Vi ser at barnevernstjenesten har et svært lavt sykefravær i 2010 og 2011, men at det har blitt betydelig høyere i 2012.. Samtidig må man være klar over at et lavt antall ansatte kan gi store variasjoner i prosentsatsen fra år til år.

1.2.2.2 PRODUKTIVITET

KOSTRA-tallene gir oss et bilde av barnevernstjenestens produktivitet:

Figur 1 – Antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall fra 2012. Tall for kommunegruppe 3 i 2012 foreligger ikke).



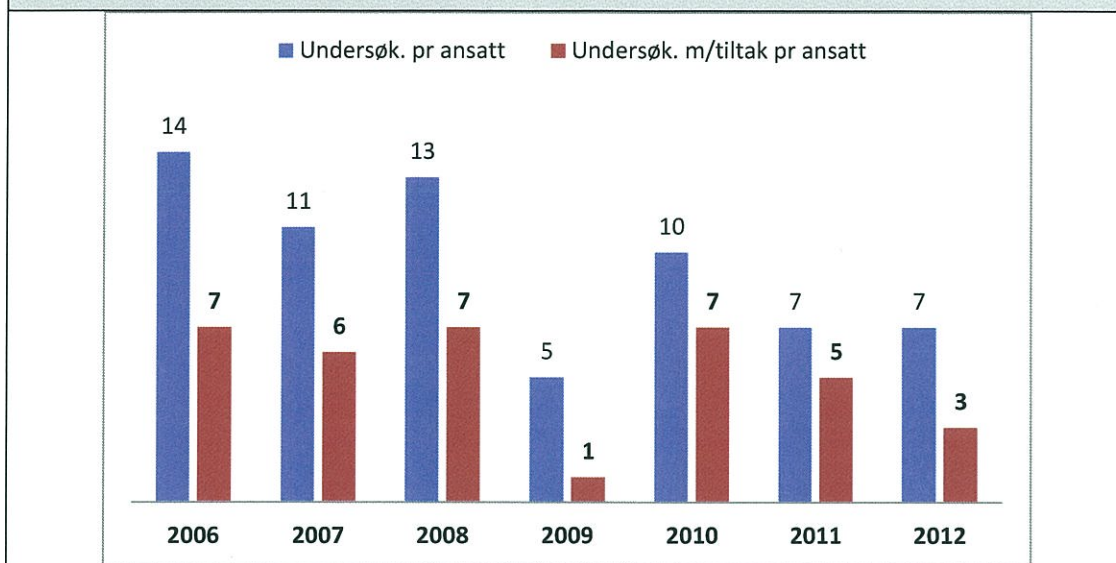
Kommentar: Fra 2006 til 2009 behandlet hver enkelt ansatt i Suldal flere saker per år enn det som er vanlig i sammenlignbare kommuner, men dette har nå snudd og vi ser at antallet er på vei ned.

Antallet er mer enn halvert i Suldal siden toppen i 2008. Mens snittet har vært noenlunde jevnt i kommunegruppe tre og i landet som helhet, ser vi at antallet i større grad varierer i Suldal. Dette har trolig sammenheng med at forholdet mellom antallet saker og antall ansatte vil variere over tid i en liten kommune som Suldal.

Samtidig oppgir barnevernet at de har fått færre saker som krever undersøkelser, og flere tunge, tidkrevende saker.

I tillegg gjør de nevnte endringene i KOSTRA seg gjeldende her. Fra og med 2012 er tiltaksstillinger (funksjon 251) og saksbehandler/ administrasjonsstillinger (funksjon 244) inkludert i tallene. Barnevernet oppgir at tallet på bemanning inkluderer 0,9 på tiltaksstillinger og 0,2 på støttefunksjon. Støttefunksjon er merkantilt og tiltaksstillinger er eksempelvis miljøarbeider i hjemmet. Endringen i KOSTRA kan forklare mye av produktivitetsendringen fra 2011 til 2012 i Suldal. I en liten kommune som Suldal med få ansatte vil slike endringer kunne gi forholdsvis store utslag.

Figur 2 – Undersøkelser per ansatt i barnevernet og undersøkelser som førte til tiltak per ansatt i barnevernet (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall fra 2012).



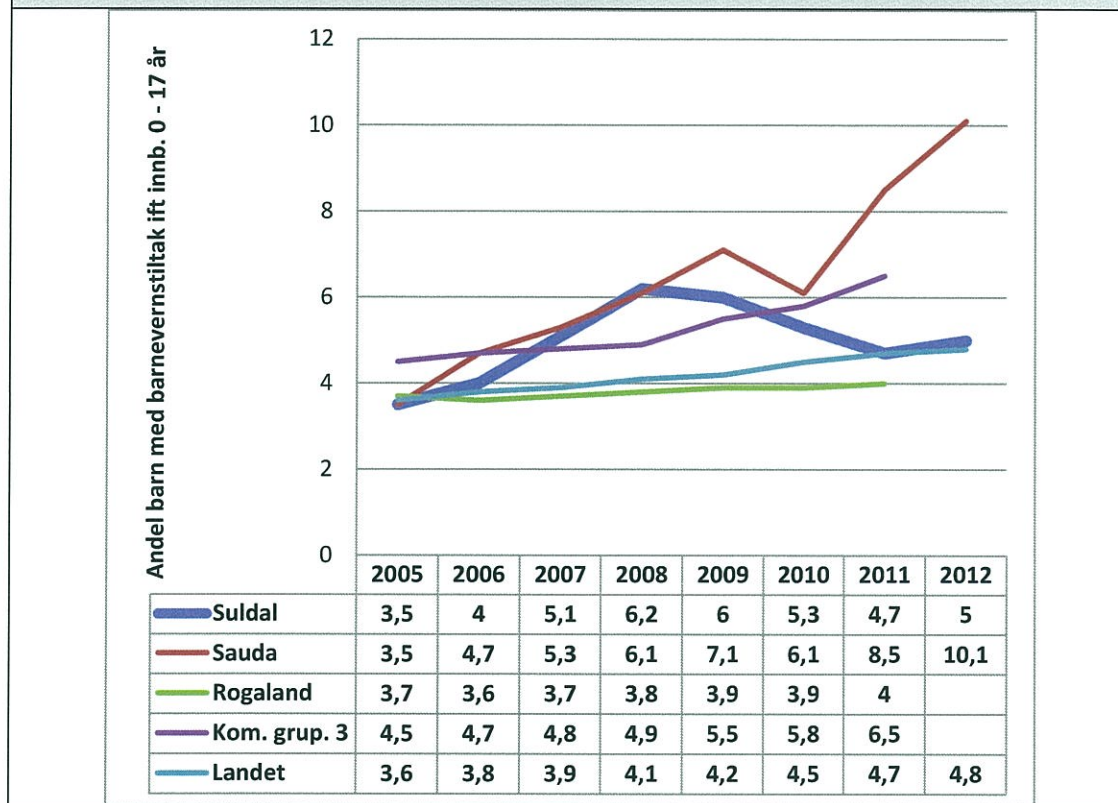
Kommentar: Antallet undersøkelser som ble gjennomført i forhold til antall ansatte var spesielt lavt i 2009. Det samme gjelder undersøkelser som førte til tiltak. Året etter økte antallet, men antallet er ikke så stort som tidligere. I samme periode har antall ansatte økt.

Vurdering:

Organisering og bemanning er kritiske faktorer innenfor små tjenester som barnevernet. Momenter som kompetanse, kontinuitet og sykefravær vil ha avgjørende innvirkning på tjenestens innhold og kvalitet. Antallet saker og undersøkelser per ansatt har gått ned. Produktiviteten er nå lavere enn landssnittet og snittet i sammenlignbare kommuner.

1.2.3 KOSTNADER

Figur 3 – Andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-17 år (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012. 2012-tall for Rogaland og kommunegruppe 3 foreligger ikke).

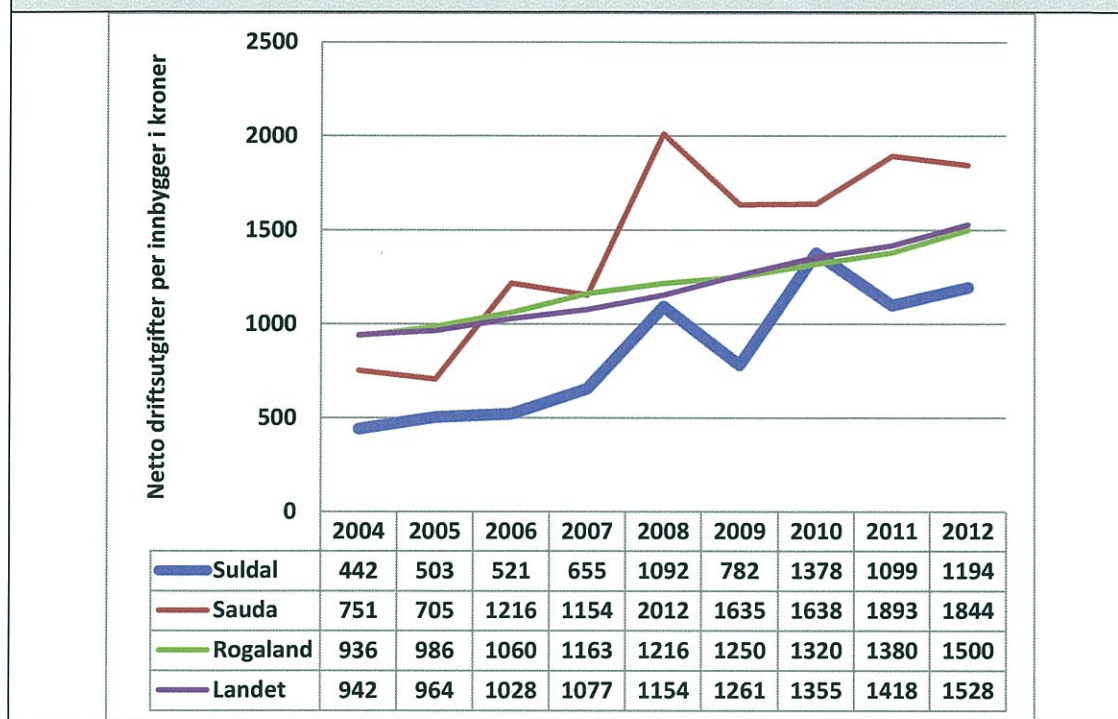


Kommentar: Mens andelen i Suldal tidligere har vært noe høyere enn i landet som helhet, er andelen nå på nivå med andre kommuner. Andelen var på topp i 2008.

Tabell 3 – Barn med tiltak i løpet av året (hjelpetiltak og/eller omsorgstiltak. Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012).

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
37	46	56	54	48	42	45

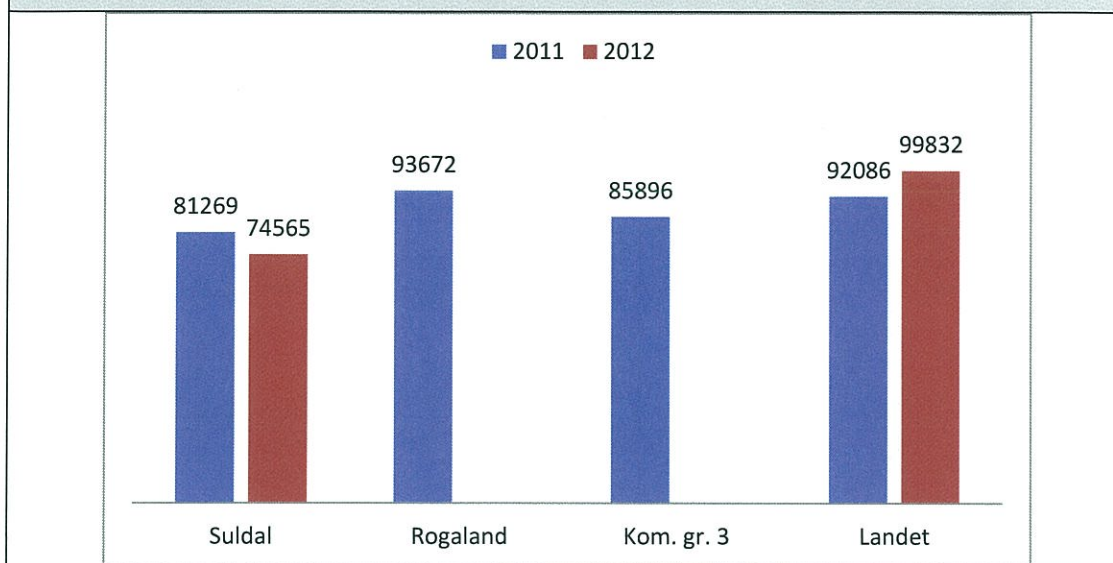
Kommentar: Antallet barn med hjelpetiltak og/eller omsorgstiltak hadde en topp i 2008, for så å gå noe ned.

Figur 4 - Netto driftsutgifter per innbygger i kroner (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012).

Kommentar: Barnevernet i Suldal har i lengre perioder brukt noe mindre penger sammenlignet med barnevernet i andre kommuner. I 2012 brukte kommunen 1194 kr per innbygger til barnevern. Til sammenligning brukte Rogalandskommunene i gjennomsnitt 1500 kr per innbygger. Suldal ligger markant under Sauda kommune, som i 2012 brukte 1844 kr per innbygger til barnevern.

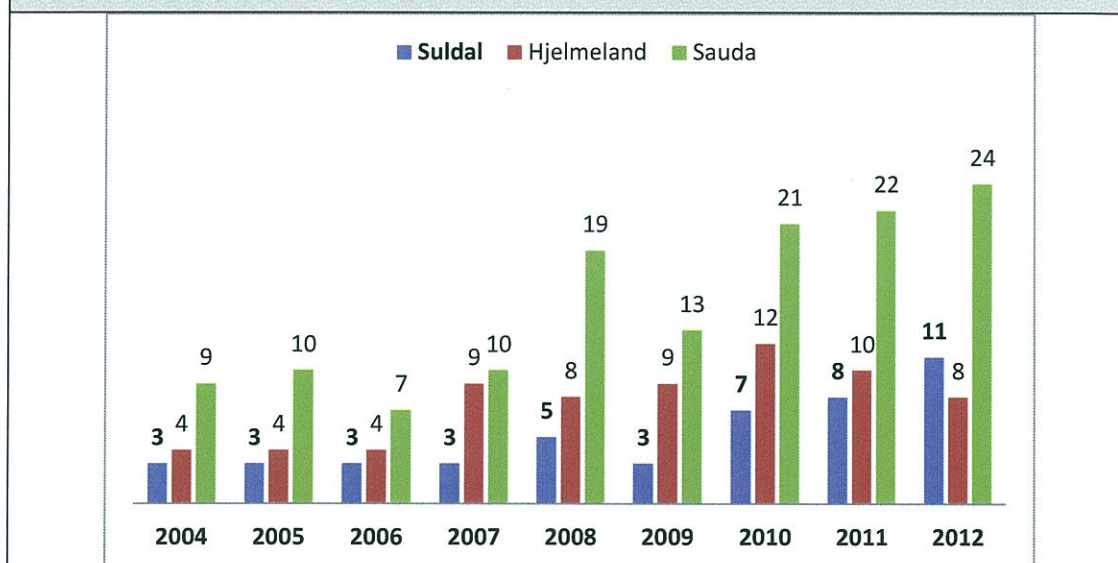
Utgiftsnivået påvirkes i stor grad av antallet omsorgsovertakelser. I 2009 hadde kommunen ikke omsorg for noen barn, mens kommunen nå har flere. Opphold på institusjon og plassering i fosterhjem er utgifter som slår ut i regnskapet. Samtidig vil overtakelse av omsorgen for et barn føre til at antallet hjelpetiltak i hjemmet går ned og dermed reduseres utgiftene til dette. I perioder med vakanse i bemanningen vil lønnskostnadene gå ned. Dette kan forklare noe av svingningene i kostnadsnivået fra år til år.

Figur 5 - Netto driftsutgifter (funksjon 244,251 og 252) per barn i barnevernet (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012. 2012- tall for Rogaland og kom. grup. 3 foreligger ikke).



Kommentar: Kommunens driftsutgifter per barn i barnevernet er noe lavere sammenlignet med andre kommuner. Denne tendensen har fortsatt i 2012.

Figur 6 - Antall barn med tiltak fra barnevernet som bor utenfor opprinnelig familie, i kommunene Suldal, Hjelmeland og Sauda (Indikatoren omfatter også frivillige plasseringer. Kilde: KOSTRA).



Kommentar: Alle kommunene har hatt en økning i antallet barn med tiltak fra barnevernet som bor utenfor opprinnelig familie. Antallet barn har i hele perioden, med unntak av 2012, ligget lavere i Suldal enn i Hjelmeland og Sauda.

Lave barnevernsutgifter kan se ut til å henge sammen med at det er relativt få barn som bor utenfor opprinnelig familie i Suldal. Tiltak utenfor hjemmet er som regel de store kostnadsdriverne i barnevernet (fosterhjem, institusjon).

I 2004 overtok staten oppgaver som tidligere lå under det fylkeskommunale barnevernet, og opprettet Statens barnevern og familievern (Bufetat). Etaten skal være en faglig støttespiller for kommunen og tilby ulike barnevernstiltak. Bufetat har ansvar for å gi kommunene tilgang på institusjonsplasser, fosterhjem og hjelpetiltak.

Mens barnevernet i Suldal tidligere drev mange av hjelpetiltakene selv, benytter barnevernet seg nå av stadig flere statlige hjelpetiltak i regi av Bufetat. For barnevernet skal barnets beste være det avgjørende, ikke kostnadene. De senere årene har barnevernet blitt oppfordret til å bruke flere statlige tiltak. Dette er særlig PMTO og MST, som gjennom forskning har vist seg å ha dokumentert effekt². Mer bruk av slike statlige tiltak har ført til økte kostnader. Dreiningen fra billige, egne tiltak til dyre statlige tiltak kan også ses i sammenheng med bemanningsproblemene som har preget barnevernstjenesten de senere år.

Vurdering:

Vi ser at Suldal har et antall barnevernssaker som er på nivå med andre kommuner, mens kommunens kostnader er merkbart lavere på dette området. Dette kan tolkes på to måter, enten ved at man lykkes med enkle og rimelige tiltak eller ved at man ikke går inn i barnevernssakene med tilstrekkelig tyngde.

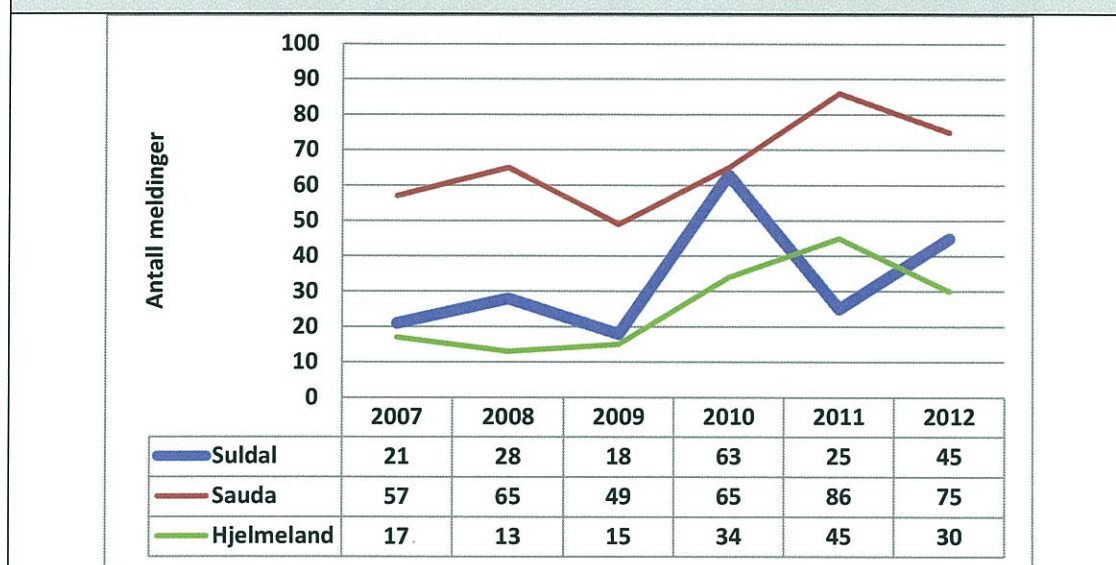
Suldal har lave kostnader på barnevernsområdet fordi det er relativt få barn som bor utenfor opprinnelig familie, samtidig som kommunen har vært forsiktig i bruken av statlige tiltak. Kostnadene til barnevernet har imidlertid steget merkbart de siste årene. En av grunnene til dette er at kommunen har overtatt omsorgen for flere barn og økt bruken av statlige tiltak.

1.2.4 MELDING TIL BARNEVERNET

1.2.4.1 ANTALL MELDINGER

Alle som bekymrer seg for et barns utvikling eller omsorg kan ta kontakt med barnevernstjenesten om dette.

² For mer informasjon om disse tiltakene, se kapittelet om hjelpetiltak.

Figur 7 – Utvikling i antall bekymringsmeldinger til barnevernet (Kilde: Rapporteringsbanken³)

Kommentar: Antallet varierer noe fra år til år, med en foreløpig topp i 2010. Alle kommunene har opplevd en økning i antall meldinger.

Som vi ser av foregående figur, har alle kommunene opplevd en økning i antallet meldinger til barnevernet. Dette er en tendens om også gjør seg gjeldende på nasjonalt nivå og har flere årsaker:

- Regjeringen har utarbeidet en opptrappingsplan for barnevernet, som innebærer flere stillinger på landsbasis.
- Barnevernet i Suldal har de siste årene informert på skoler og i barnehager om viktigheten av å sende bekymringsmeldinger på et tidlig tidspunkt.
- Tverrfaglige oppvekstteam ved alle barnehager og skoler i kommunen er opprettet.

Det store antallet meldinger inn til barnevernet i 2010 kan trolig knyttes til informasjonsarbeidet som ble gjort i barnehagene og skolene på dette tidspunktet. Som vi skal se senere i rapporten, var 2010 også det året med flest henlagte meldinger. Meldinger som blir henlagt er gjerne meldinger som anses ubegrunnede.

1.2.4.2 HVEM SOM MELDER

En barnevernssak starter gjerne med at barnehagen eller skolen kaller inn foreldrene og presenterer bekymringen. Dette gjøres for å sikre en god dialog med foreldrene. Samtidig er manglende samtykke fra foreldrene ikke til hinder for at melding sendes. Ved mistanke om seksuelt misbruk og/eller vold blir ikke foreldrene involvert før meldingen sendes.

³ Fylkesmannen videreformidler tallene kommunene rapporterer til rapporteringsbanken, som befinner seg på barne- og likestillingsdepartementets nettsted.

Det er også vanlig at andre kommunale instanser ringer barnevernet for å lufte problemstillingen/saken anonymt, og for å drøfte hvor alvorlig saken er. Respondentene revisjonen har snakket med, oppgir at de får klare svar, men at dette *kan* være noe personavhengig. Hovedinntrykket er likevel at barnevernet er gode til å gi veiledning og råd.

Tabell 4 – Hvor bekymringsmeldingene til barnevernet kommer fra (Kilde: Suldal kommune)

	2010	2011	2012	Totalt siste 3 år
Psykolog/lege	18	9	2	29
Andre/nabo	10	5	9	24
Barnevern	3	3	16	22
Foresatte	12	1	6	19
Skole	7	2	4	13
Sosialtjenesten	3	6	3	12
Helsestasjon	7	1	0	8
Politi	4	1	2	7
Barnehage	1	1	1	3
Barnet selv	0	0	1	1

Kommentar: Barnevernet selv kommer høyt opp på statistikken. Barnevernet blir gjerne oppmerksom på søsken eller forhold som hittil ikke er blitt oppdaget.

Det er også vanlig at det kommer flere meldinger i samme sak og med samme innhold. Disse inngår som en del av informasjonsmateriellet i barnevernssaken. Disse meldingene blir henlagt, men inngår likevel i denne statistikken.

Vi ser at barnehagene kommer langt nede på lista. Dette skyldes trolig at det tar tid før man oppdager omsorgssvikten. Men tallene indikerer at informasjonsarbeid overfor barnehagene er viktig for å bevisstgjøre de ansatte.

Flere instanser kan være bekymret for samme barn (eksempelvis politi, helsestasjon og barnehage). Det er ikke uvanlig at de ulike instansene samarbeider om en melding før den blir sendt, noe som medfører at det kan være noe tilfeldig hvem meldingen blir registrert på. Uten at vi har tall på dette, kan det tenkes at meldinger fra barnehagene er sendt via de foresatte, for å sikre et fortsatt godt samarbeid.

Ved iverksatt etterforskning overfor lovbrøttere under 18 år, er politiet forpliktet til å sende melding til barnevernet. I slike tilfeller tar barnevernet kontakt med politiet for å høre om meldingen er ment som informasjon eller som en bekymringsmelding.

Vurdering:

I Suldal kommune har antallet meldinger til barneverntjenesten økt. Arbeidet med å gjøre de ansatte i stand til å oppdage barn med behov for hjelp, kan ha bidratt til øk-

ningen. Samtidig har politiet endret sin praksis, slik at barnevernet mottar flere meldinger fra dem enn tidligere.

Men økningen i antallet meldinger er ikke spesifikk for Suldal kommune. Også nabo-kommunene Hjelmeland og Sauda har opplevd en tilsvarende økning.

1.2.4.3 SAMARBEID OM MELDINGER

Barnevernet må ha opplysninger i meldingen som gir grunnlag for å starte en undersøkelse, samtidig som det må gå klart frem at det er tale om en bekymringsmelding. Grunnlag for å starte undersøkelser er mistanke om:

- alvorlig omsorgssvikt eller
- bekymring med hensyn til alvorlige atferdsvansker hos barna.

Konkrete bekymringsmeldinger letter barnevernets arbeid. Samtidig er det viktig at barnevernet ikke blir for rigid og «henger seg opp i prosedyrefeil», når det gjelder utfylling og bruk av mal for bekymringsmeldinger. Skulle meldingen vise seg å være uklar, tar barnevernet kontakt med den som har sendt meldingen: Barnet er for eksempel mye borte fra skolen og har vondt i hodet, men er dette indikasjoner på omsorgssvikt? Barnevernet bistår gjerne den som har sendt meldingen til å skrive en konkret bekymringsmelding, og i den grad det er mulig, blir omsorgssituasjonen i hjemmet omtalt.

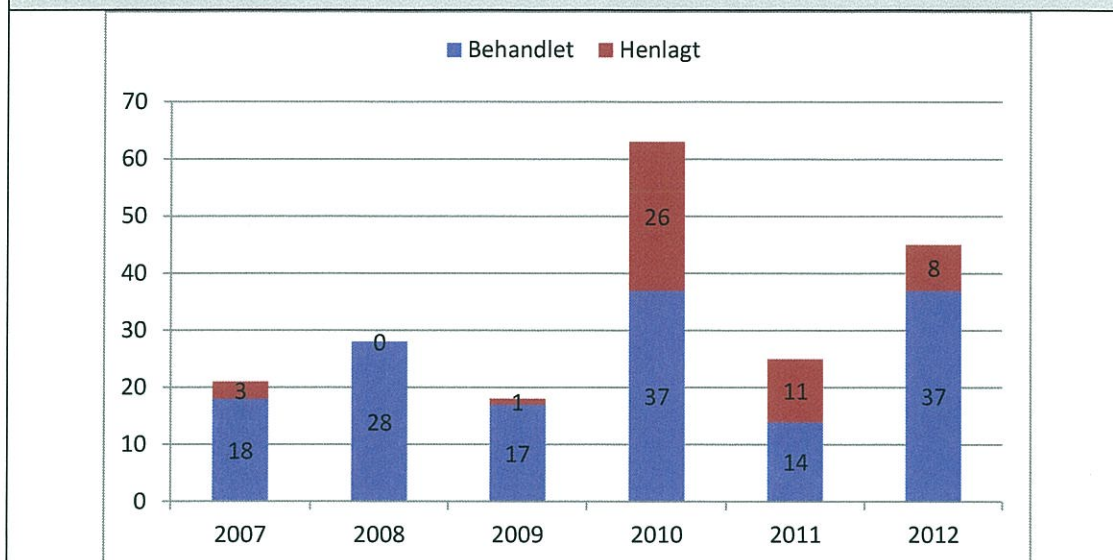
Barnevernet har plikt til å gi tilbakemelding til den som har sendt meldingen innen tre uker etter at meldingen er sendt. Avsender vil ofte stille seg følgende spørsmål:

- Hva gjør barnevernet?
- Hvilke undersøkelser blir iverksatt og når?
- Hvilke instanser i kommunen er involvert?

Når barnevernet mottar en melding, vurderer barnevernet om det er grunnlag for følgende tre alternativer:

- starte undersøkelser
- bruke opplysningene som informasjon i en eksisterende sak
- henlegge saken

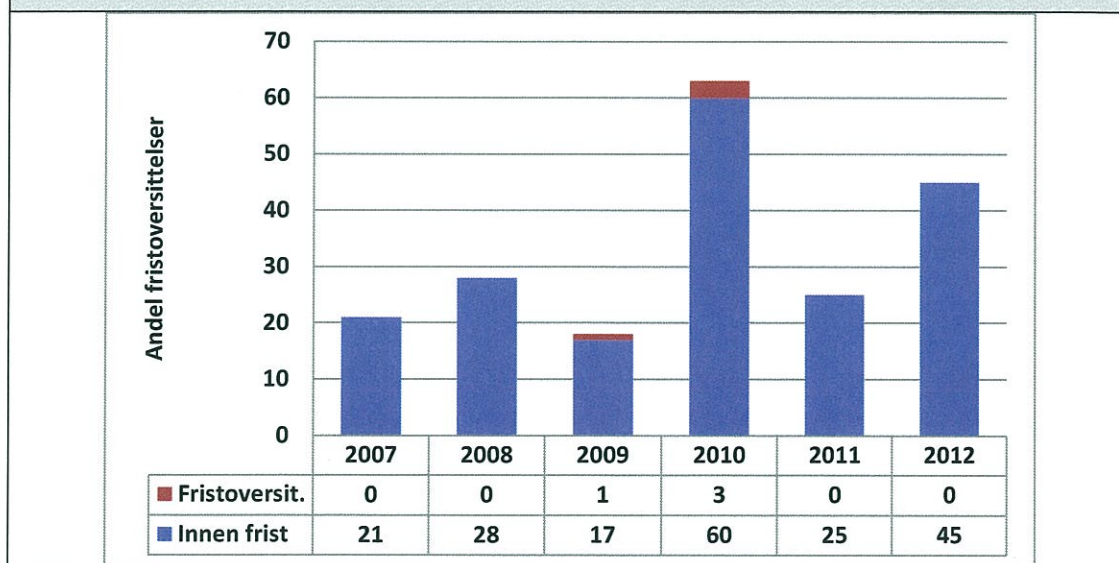
Barnevernet i Suldal gir alltid en tilbakemelding til avsender om at melding er mottatt, og forsøker å gi tilstrekkelig informasjon til avsender. Samtidig må barnevernet ta hensyn til at det i mange tilfeller dreier seg om taushetsbelagt informasjon. Samarbeidende instanser som for eksempel skole og barnehage, oppgir at de stort sett er fornøyd med den informasjonen de får fra barnevernet.

Figur 8 – Antall meldinger til barnevernet som er blitt behandlet eller henlagt (Kilde: Rapporteringsbanken)

Kommentar: Antallet henlagte saker har i den senere tid gått ned. Men fortsatt blir en viss andel saker henlagt. Året 2010 kjennetegnes av et stort antall innkomne og henlagte meldinger. Noen meldinger blir henlagt fordi barnevernet kjenner saken fra før. Andre blir henlagt fordi barnevernet ikke er rette instans i kommunen.

1.2.4.4 FRISTOVERSKRIDELSER VED HÅNDTERING AV MELDINGER

I henhold til barnevernloven § 4-2 skal barneverntjenesten snarest, og innen én uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser. Fylkesmannsrapporteringen avdekker kun noen få fristoverskridelser ved håndtering av innkomne meldinger.

Figur 9 – Prosentandel fristoverskridelser ved meldingshåndtering (Kilde: Rapporteringsbanken)

Kommentar: Hovedinntrykket er at Suldal holder de frister som er fastsatt. I 2010 hadde kommunen 3 fristoverskridelser, noe som antakelig har sammenheng med det høye antallet innkomne meldinger dette året.

Vurdering:

Hovedinntrykket er at Suldal holder de frister som er fastsatt, hvis vi kun ser på håndteringen av innkomne meldinger. I 2011 og 2012 ble alle innkomne meldinger tatt hånd om innen 7-dagers fristen.

Nedenfor skal vi likevel se at kommunen i mange barnevernssaker bryter tidsfristen for å gjennomføre undersøkelser.

1.2.4.5 TVERRFAGLIGE OPPVEKSTTEAM

I flere år har Suldal kommune hatt tverrfaglige oppvekstteam med representanter fra følgende instanser:

- Skole
- Barnehage
- Helsestasjon
- Barnevern
- PP-tjeneste
- Lege, rehabiliteringsavdelingen og politi (innkalles ved behov)

Hver barnehage og hver skole har sitt eget tverrfaglige oppvekstteam som innkalles én gang i halvåret. I teamet drøftes enkeltbarn med behov for hjelp, fortrinnsvis med samtykke fra foresatte og med dem tilstede. Den enkelte instans i kommunen vurderer selv om saken skal drøftes i teamet eller om barnevernet skal kontaktes direkte.

Teamet skal først og fremst være et lavterskeltilbud, hvor man kan drøfte tilfeller hvor man ikke er helt sikker på om særskilt oppfølging er nødvendig. I saker hvor man er mer sikker, skal man ta kontakt med barnevernet direkte, uten å gå veien om teamet. Teamet er heller ikke til for barn hvor det allerede er opprettet en ansvarsgruppe eller andre samarbeidsfora.

Dersom foreldrene ikke gir samtykke, kan saken drøftes anonymt. Hvert enkelt teammedlem er ansvarlig for at de opplysninger man bidrar med, blir gitt i henhold til reglene om taushetsplikt. Målet for teamets arbeid er å sette inn tiltak på et tidlig stadium, og samtidig få avklart hva de ulike instansene kan bidra med. Tiltak, ansvar og frister blir nedskrevet i et referat.

I praksis har det vist seg vanskelig å drøfte sakene anonymt. I en liten kommune vil være utfordrende å anonymisere saken tilstrekkelig, og samtidig få til en konstruktiv informasjonsutveksling. Samtykke fra foreldrene gjør det enklere å få til en god informasjonsutveksling.

Teamet er først og fremst til for saker preget av tvil. Som følge av dette vil teamet naturlig nok få mange saker hvor bekymringen viser seg uberettiget, men hvor en avklaring likevel er nødvendig.

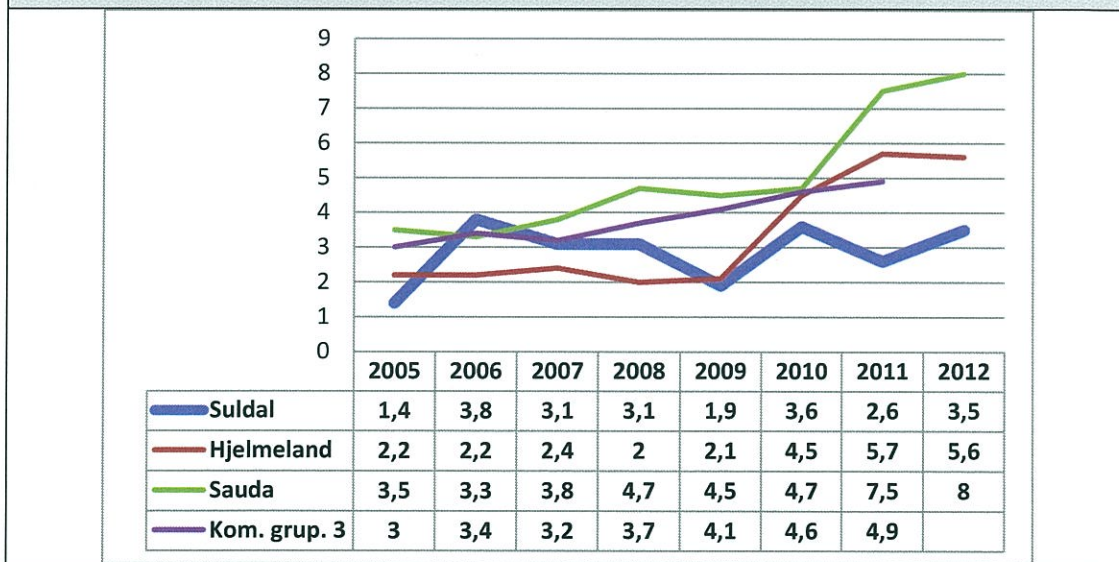
Representanter fra de tverrfaglige oppvekstteamene oppgir at de møtes jevnlig og at arbeidet kjennetegnes av et godt samarbeid. De involverte instansene sier seg fornøyde med teamarbeidet slik det utføres i dag.

1.2.5 UNDERSØKELSER

Revisjonskriterier:

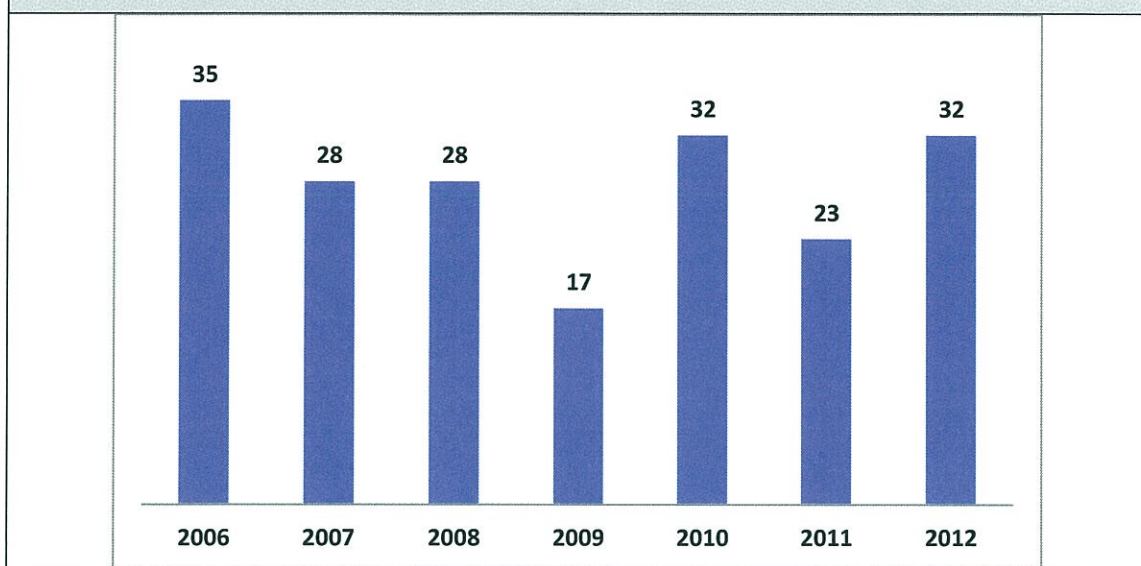
Skal det foretas en undersøkelse, har barnevernet en frist på 3 måneder fra konklusjonsdato⁴ til undersøkelsen skal være gjennomført. Dette følger av barnevernloven § 6-9 første ledd.

Figur 10 – Barn med undersøkelse i forhold til antall innbyggere 0-17 år i prosent (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012. Tall for 2012 for kommunegruppe 3 foreligger ikke).

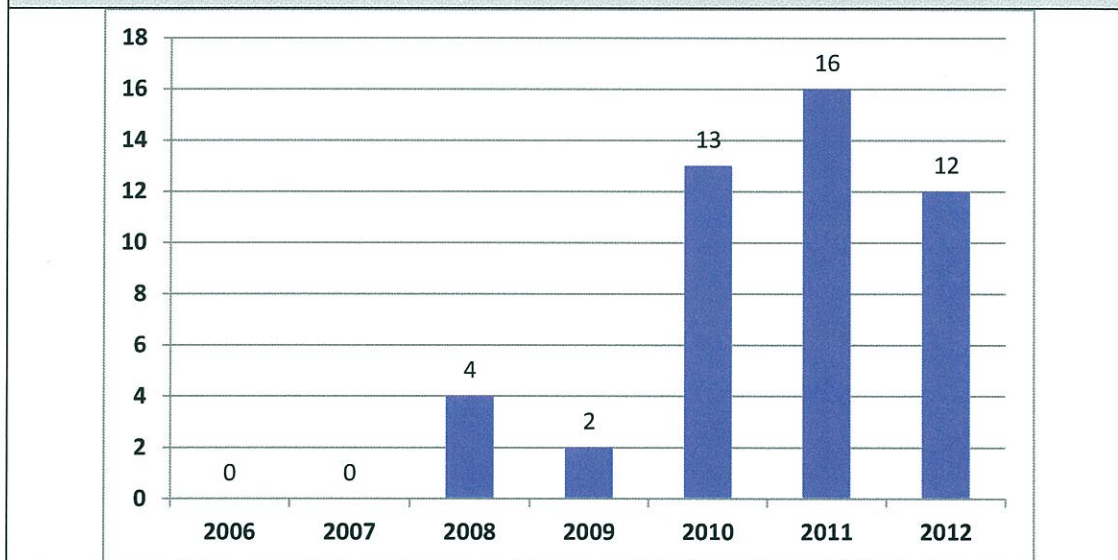


Kommentar: Fra 2009 har andelen barn med undersøkelser vært lav i Suldal, sammenlignet med andre kommuner.

⁴ Fra den dagen barneverntjenesten mottar en melding, har barnevernet som nevnt 1 ukes frist på å konkludere om det skal settes i gang en undersøkelse, eller om meldingen skal henlegges.

Figur 11 – Utvikling i antall undersøkelser i Suldal (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012)

Kommentar: Som også denne tabellen viser, har antallet undersøkelser ikke økt i perioden.

Figur 12 – Antall undersøkelser med behandlingstid over tre måneder i Suldal (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012).

Kommentar: Antallet tilfeller hvor barnevernet brukte mer enn tre måneder fra konklusjonsdato og til undersøkelse var gjennomført, har vært høyt de siste årene. Barnevernet peker på følgende årsaker til overskridelsene:

- Barnevernet oppgir at de i noen saker har valgt å utvide undersøkelsesfasen til 6 måneder, blant annet for å få et bedre bilde av situasjonen over tid. Barnevernloven åpner for øvrig for å utvide undersøkelsesfasen til 6 måneder ved særlige tilfeller.
- Barnevernet har de siste årene mottatt et høyt antall meldinger (spesielt i 2010 og 2012).
- Rekrutteringsproblemer (vakanse) og sykefravær.
- Feilregistreringer gjort av innleide, midlertidige konsulenter, som følge av mangelfull kunnskap/opplæring.

- Flere alvorlige saker, herunder fylkesnemndsaker om omsorgsovertakelser. Slike saker er tidkrevende og øker den totale arbeidsmengden betydelig.

Måten en undersøkelse praktisk blir gjennomført på, kan variere fra tjeneste til tjeneste, men første steg er gjerne å kalle inn foreldrene til et møte. På møtet blir meldingen gjennomgått og foreldrene gis mulighet til å uttale seg om situasjonen. Å overholde fristen for å gjennomføring av samtalen/undersøkelsen, kan være vanskelig i tilfeller hvor foreldrene motsetter seg dette. Barnevernet gjennomfører som regel både samtale med foreldre og hjemmebesøk.

Neste steg for barneverntjenesten er å innhente opplysninger i saken. Barnevernet tar kontakt med offentlige instanser som foreldrene eller barnet har/kun ha vært i kontakt med, eksempelvis barnehage, skolefritidsordning (SFO), skole, helsestasjon, PP- tjeneste, politi, NAV og/eller barne – og ungdomspsykiatrisk (BUP).

Etter å ha samlet inn informasjon, drar barnevernet gjerne på hjemmebesøk, hvor både forholdene hjemme og samspillet mellom foreldre og barn blir observert. Barnevernets undersøkelser kan få tre utfall:

- Barnevernet fatter vedtak om å sette inn hjelpetiltak
- Barnevernet fremmer krav om omsorgsovertakelse overfor fylkesnemnda
- Saken henlegges

Vurdering:

Fra 2009 har andelen barn med undersøkelser vært lav i Suldal, sammenlignet med andre kommuner. Barnevernet har de siste årene mottatt et høyt antall meldinger (spesielt i 2010 og 2012), samtidig som barnevernet har hatt rekrutteringsproblemer (vakanse) og sykefravær. Feilregistreringer gjort av innleide, midlertidige konsulenter, som følge av mangelfull kunnskap/opplæring, samt flere alvorlige saker, herunder fylkesnemndsaker om omsorgsovertakelser, har ført til et forholdsvis høyt antall undersøkelser ikke er gjennomført innenfor 3- måneders fristen.

1.2.6 HJELPETILTAK

Revisjonskriterier:

I henhold til barnevernloven § 4-4 skal barneverntjenesten, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, f.eks. ved å oppnevne støttekontakt, ved å sørge for at barnet får plass i barnehage, ved avlastningstiltak i hjemmet eller andre foreldrestøttende tiltak.

Funn:

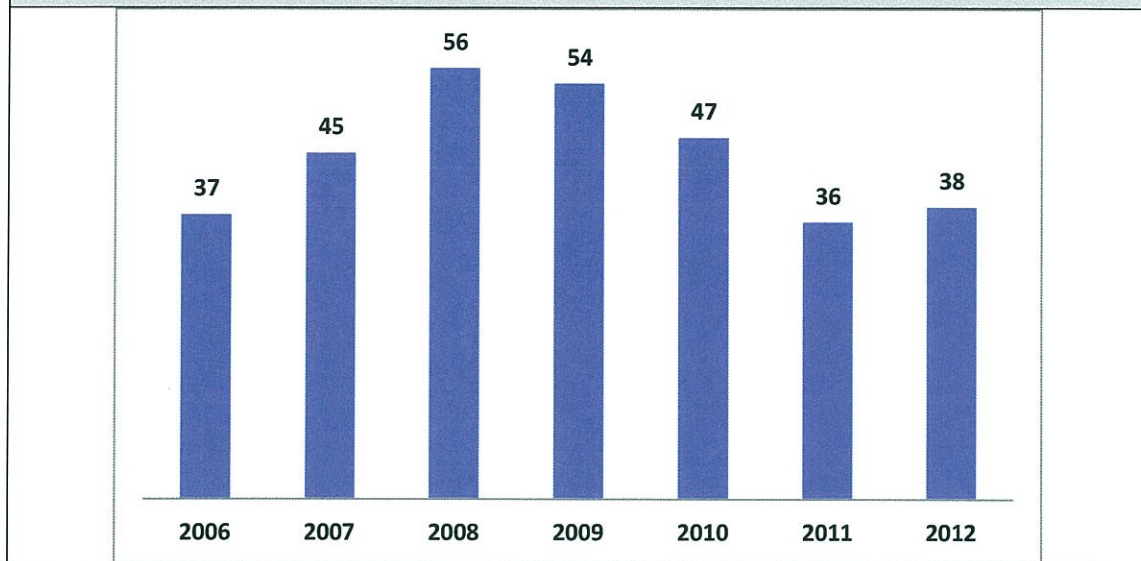
Suldal kommune har følgende hjelpetiltak (noen av tiltakene leies inn fra eksterne instanser som Bufetat eller private aktører):

- Hjemmebesøk/ samtaler med barn og foreldre
- Økonomisk hjelp (betaling av barnehage/SFO, fritidsaktiviteter, fritidsutstyr og lignende).
- Miljøarbeider i hjemmet, eksempelvis hjelp til å lage strukturer for fritidsaktiviteter og lekser.
- Støttekontakt.
- Besøkshjem/avlastning.
- Ansvarsgruppe
- Frivillig plassering
- Råd og veiledning til barn og familier i form av gruppetilbud.
- Parent Management Training – Oregon (PMTO). Målet med behandlingen er at barn og foreldre skal gjenopprette en positiv relasjon slik at opposisjonell atferd brytes og positiv utvikling fremmes.
- Multisystemisk terapi (MST). Har mange likheter med PMTO, men er særskilt rettet inn mot familier med barn mellom 12-18 år.

Tabell 5 – Utvikling i antall undersøkelser som førte til tiltak. (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012).							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totalt antall undersøkelser	35	28	28	17	32	23	32
Undersøkelser som førte til tiltak	18	16	16	4	21	16	12
Undersøkelser som førte til tiltak i %	51 %	57 %	57 %	24 %	66 %	70 %	38 %

Kommentar: Vi ser at i 2011 førte 16 av 23 undersøkelser til tiltak (70 prosent). Dette er høyere enn hva som har vært tilfelle i 2012 og tidligere år, og markant høyere enn i bunnåret 2009.

Figur 13 – Utvikling i antall barn med kun hjelpetiltak i hjemmet, i løpet av året (Suldal kommune. Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012).



Kommentar: Fra en topp i årene 2008 og 2009, har antallet gått noe ned.

Når hjelpetiltak vedtas skal barnevernstjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan, jfr barnevernloven § 4-5 første ledd. Formålet er å foreta en systematisk evaluering av hjelpetiltakene: Er hjelpen tjenlig, er det nødvendig med nye tiltak eller er det grunnlag for omsorgsovertakelse? I tilfeller hvor barnet lever under omsorgssvikt, skal tiltaksplanen forhindre at barnevernet nøyer seg med å videreføre eller prøve ut nye hjelpetiltak som ikke i tilstrekkelig grad bedrer barnets situasjon.

Tabell 6 – Andel barn med tiltak per 31.12. med utarbeidet plan (Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012).

Suldal	90
Hjelmeland	92
Sauda	84
Landet	82

Kommentar: En overveiende andel av barn med tiltak hadde fått utarbeidet en tiltaksplan innen utgangen av 2012.

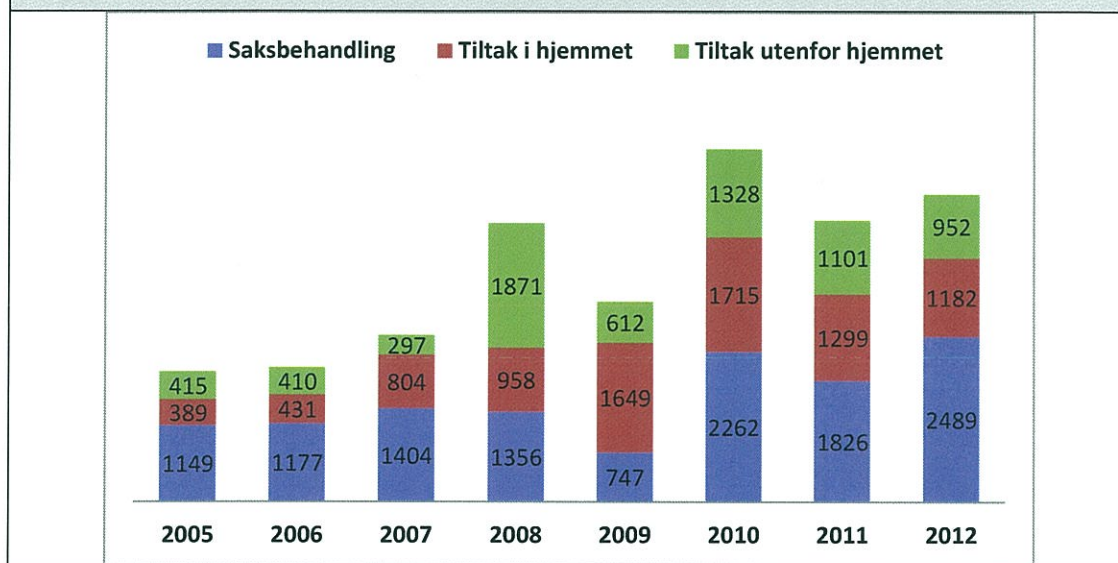
Med et høyt antall hjelpetiltak i perioden 2007 til 2010 ser det ut til at Suldal kommune har lagt stor vekt på å bruke nettopp hjelpetiltak. Samtidig hadde kommunen ingen barn under barnevernets omsorg frem til 2009. Det er dermed nærliggende å tro at kommunen har lagt stor vekt på å bruke hjelpetiltak fremfor omsorgsovertakelse.

Imidlertid viser tallene at denne tendensen nå har snudd. Barnevernet har i de senere årene fått stadig flere barn under sin omsorg. Samtidig er antallet hjelpetiltak redusert.

Når barnevernet overtar omsorgen, vil det være naturlig at antallet hjelpetiltak i hjemmet går ned.

Barnevernet i Suldal opplyser at gjennomsnittsalderen til de barna barnevernet har overtatt omsorgen for, er relativt høy. For barnevernet vil det være en faglig utfordring å få klarhet i på hvilket tidspunkt omsorgsovertakelse vil være den beste løsningen. Tidlig innsats vil forøvrig ikke alltid innebære tidlig omsorgsovertakelse.

Figur 14 - Netto driftsutgifter til saksbehandling, tiltak i hjemmet og tiltak utenfor hjemmet i Suldal (oppgis i 1000 kroner). (Kilde KOSTRA. Ureviderte tall for 2012).



Kommentar: Utgiftene til saksbehandling økte markant fra 2009 til 2010, og er igjen på vei opp. Samtidig har utgiftene til tiltak i hjemmet og tiltak utenfor hjemmet blitt redusert. Saksbehandling er for øvrig ikke bare generell administrasjon, men også veiledning, undersøkelse og oppfølging.

Barnevernet oppgir at de har hatt en økning i antall akuttplasseringer, og at dette forklarer noe av økningen i ressurser brukt til saksbehandling. Men barnevernet har imidlertid ikke noen tall på dette. Utgifter til advokat, fylkesnemnd og tingrettssaker i forbindelse med omsorgsovertakelser kommer også inn under saksbehandling. Suldal kommune har i de senere årene hatt flere omsorgsovertakelser.

Vurdering:

Barnevernet har i de senere årene fått stadig flere barn under sin omsorg. Samtidig er antallet hjelpetiltak redusert. Tall fra KOSTRA viser at en overveiende andel av barna med tiltak har fått utarbeidet en tiltaksplan, hvor tiltakene er blitt gjenstand for en evaluering. Disse forholdene peker i retning av at barnevernet per i dag ikke venter unødig lenge med å sette inn riktig tiltak til riktig tidspunkt.

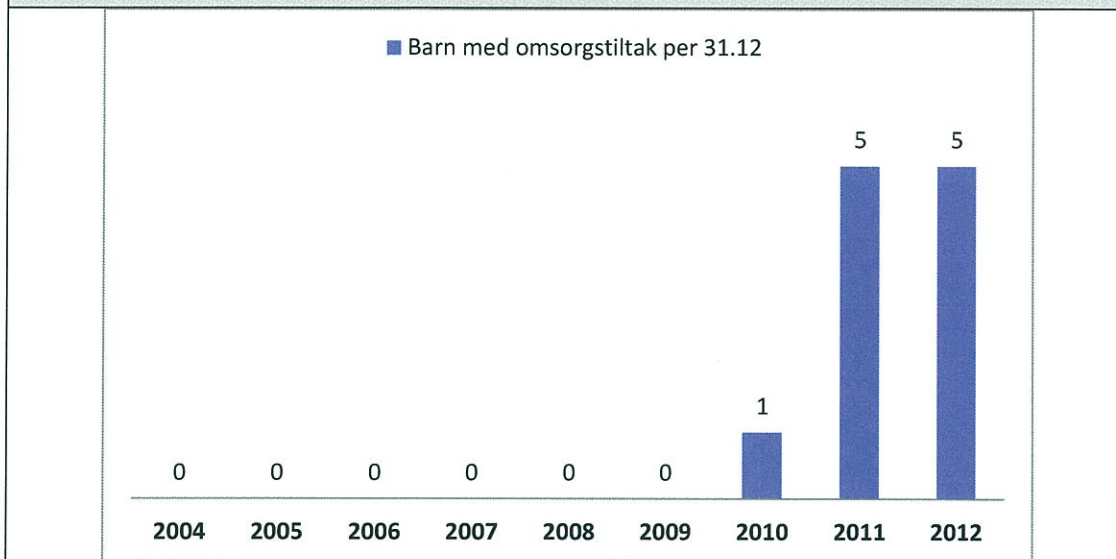
1.2.7 OMSORGSOVERTAKELSE

Revisjonskriterier:

I henhold til barnevernloven § 4-12 kan vedtak om å overta omsorgen for et barn treffes:

- Dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorg som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet som det trenger etter sin alder og utvikling.
- Dersom foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring.
- Dersom barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet.
- Dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet.

Figur 15 – Antall barn med omsorgstiltak (tvangsvedtak pr 31.12. Kilde: KOSTRA. Ureviderte tall for 2012).



Kommentar: Etter flere år uten barn med omsorgstiltak, har kommunen nå fått flere barn under barnevernets omsorg. Barnevernet oppgir imidlertid at det her forekommer en feilrapportering til KOSTRA, og at det dreier seg om 6 barn i 2011 og 7 barn i 2012.

Ved vedtak om omsorgsovertakelse, blir barnet plassert i fosterhjem eller institusjon. Ifølge *forskrift om fosterhjem* og *retningslinjer for fosterhjem* skal barneverntjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å sikre en forsvarlig oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet.

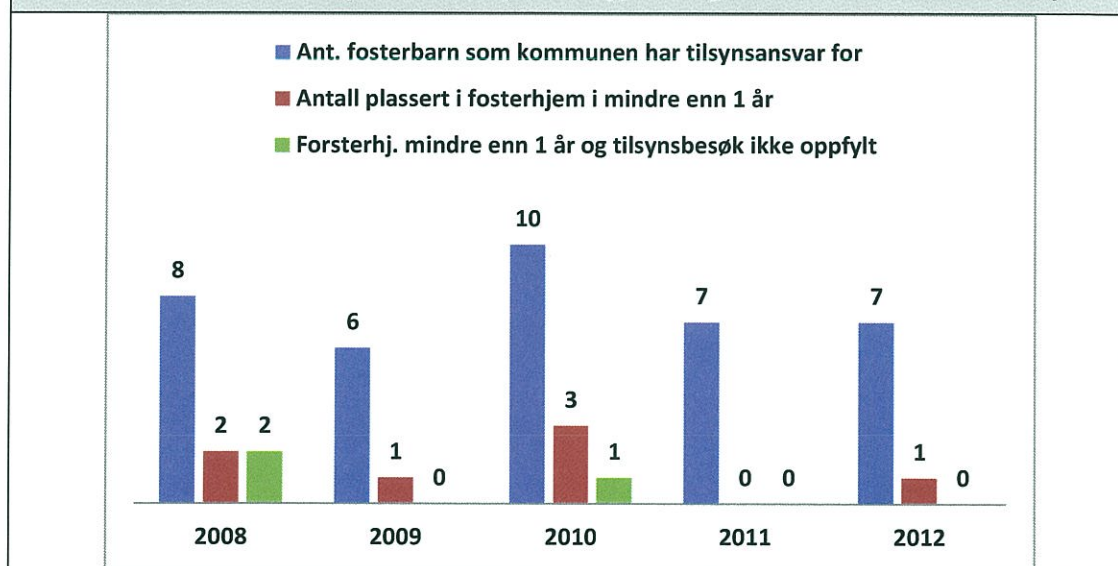
Som et minimum skal barneverntjenesten besøke fosterhjemmet fire ganger i året. Etter at et barn har vært plassert i et fosterhjem i mer enn to år, kan barnevernet under visse vilkår vedta å redusere antallet besøk til minimum to ganger i året. Tall fra Rapporteringsbanken viser at i 2012 hadde Suldal kommune:

- Fem fosterbarn som kommunen har et oppfølgings- og kontrollansvar for, og som har vært plassert i fosterhjem i mer enn ett år. For fire av disse var kravet om minimum fire besøk per kalenderår ikke oppfylt per 31.12.2012.
- I tillegg har kommunen ansvar for ett fosterbarn som har bodd i fosterhjem under ett år. For dette barnet er minstekravet om besøk oppfylt.

1.2.7.1 TILSYNSANSVAR

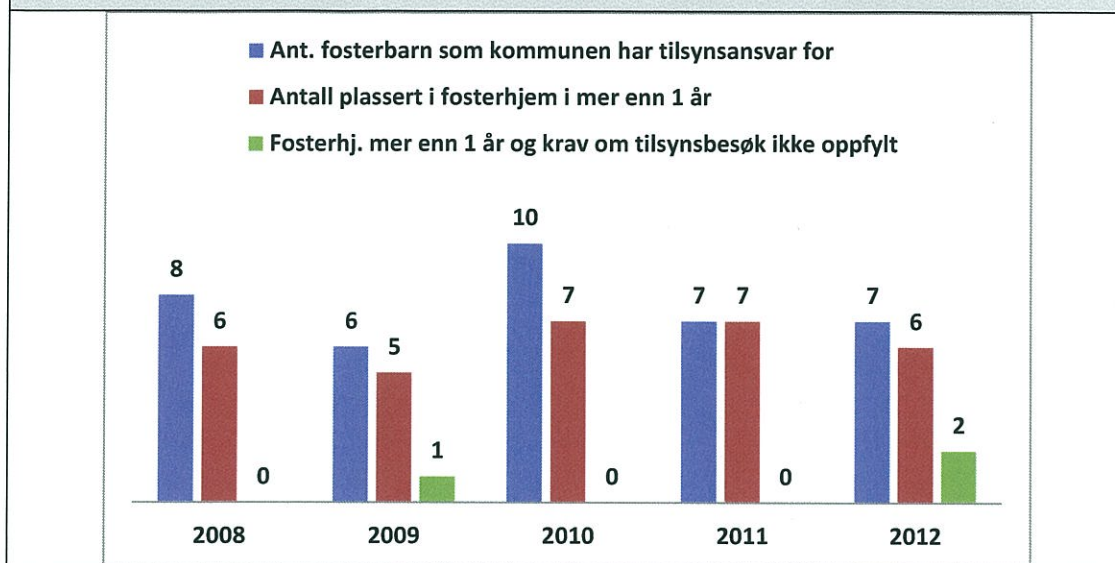
Tilsynsbarn er barn hvor andre kommuner har omsorgen for barnet, men hvor barnet bor i Suldal kommune. Hovedregelen er at tilsynsførere skal gjennomføre fire tilsynsbesøk i året. Fosterhjemsforskriften åpner imidlertid opp for at barnevernet kan vedta å redusere besøkene til minimum to per år.

Figur 16 – Omfang av tilsynsbesøk overfor barn som har vært plassert i fosterhjem i mindre enn ett år og som kommunen har tilsynsansvar for (Kilde: Rapporteringsbanken. Tall for høst hvert år).



Kommentar: Suldal kommune har med få unntak gjennomført de tilsynsbesøkene som er påkrevet. I 2011 hadde kommunen ingen barn som har vært i fosterhjem i mindre enn ett år.

Figur 17 – Omfang av tilsynsbesøk overfor barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn ett år og som kommunen har tilsynsansvar for (Kilde: Rapporteringsbanken. Tall for høst hvert år).

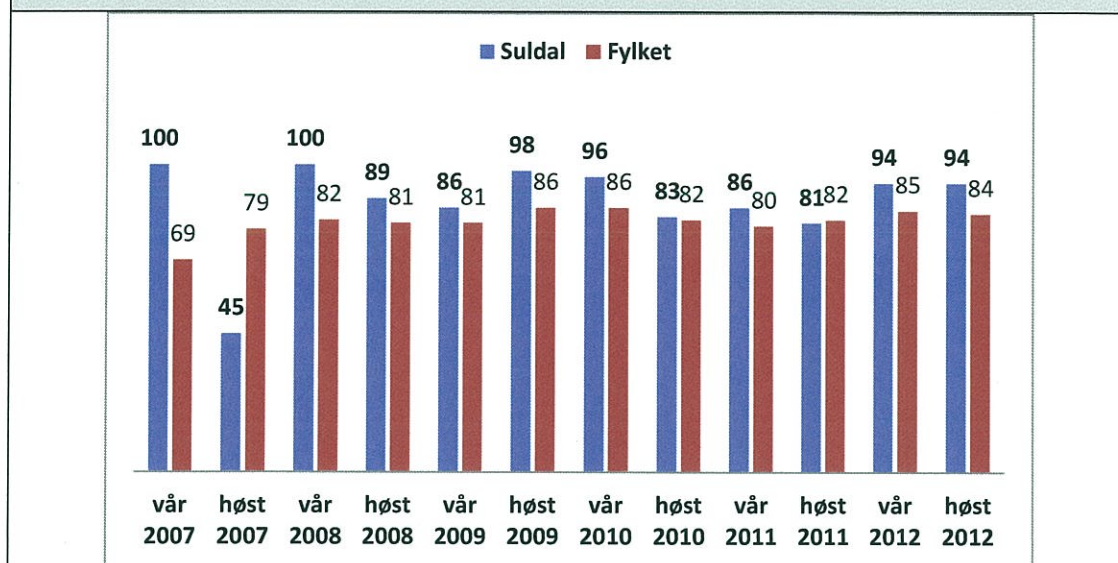


Kommentar: Antallet barn som har vært i fosterhjem i mer enn ett år er ganske stabilt. Samtidig har kommunen gjennomført de tilsynsbesøk som har vært påkrevet, med ett unntak i 2009 og to unntak i 2012. Barnevernet oppgir at manglende kunnskap eller at de har glemt å registrere, kan ha medvirket. Samtidig påpeker barnevernet at de har hatt jevnlig kontakt gjennom følgende kontaktpunkter:

- Ansvarsgruppemøter
- Samtaler på kontoret både med fosterforeldre og barn
- Månedlig samvær med biologisk familie sammen med konsulent/ miljøterapeut
- Jevnlig veiledning av fosterforeldre.

1.2.7.2 TILTAKSPLAN

Barnevernloven § 4-5 slår fast at når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Tiltaksplanen tydeliggjør hva som er barnets særlige behov og hvordan disse skal imøtekommes.

Figur 18 – Hjelpe- og omsorgstiltak. Prosentandel m/ tiltaksplan (Kilde: Rapporteringsbanken)

Kommentar: Med et par unntak, har prosentandelen med tiltaksplan vært noe høyere i Suldal enn gjennomsnittet i Rogaland fylke. Høsten 2011 manglet 19 prosent en tiltaksplan, men dette er nå bedret.

1.2.7.3 TILBAKEMELDINGER FRA FOSTERFORELDRE

Revisjonen har intervjuet fire fosterforeldre. Vår undersøkelse er av begrenset omfang og resultatene må tolkes med forsiktighet.

Fosterforeldrene ble stilt spørsmål knyttet til kontakt med barnevernet, informasjon, kontakt med tilsynsfører og hvorvidt de vil anbefale andre å være fosterforeldre. I tillegg ble de bedt om å komme med eventuelle forbedringsforslag. Hovedinntrykket er at fosterforeldrene sier seg fornøyde med barnevernet i Suldal kommune:

- Saksbehandleren er tilgjengelig når de har behov for hjelp, råd eller veiledning.
- De har fått informasjon om hvilke rettigheter de har som fosterforeldre.
- De fleste opplevde at tilsynsfører var på plass ved plassering av barnet eller like etter.
- Tilsynsførerne kommer til avtalt tid, har god tid til rådighet og oppnår god kontakt med barnet.
- Alle anbefaler å bli fosterforeldre, men legger likevel til at det kan være vanskelig å forestille seg hvordan det er å være fosterforeldre.

1.2.7.4 TILBAKEMELDINGER FRA TILSYNSFØRERE

Revisjonen har intervjuet tre tilsynsførere. Vår undersøkelse er av begrenset omfang og resultatene må også her tolkes med forsiktighet.

Tilsynsførerne ble stilt spørsmål knyttet til kontakt med barnevernet, informasjon og hvorvidt de vil anbefale andre å være tilsynsførere. I tillegg ble de bedt om å komme med eventuelle forbedringsforslag. Det generelle inntrykket er at tilsynsførerne sier seg fornøyde med barnevernet i Suldal kommune:

- Samtlige av de spurte tilsynsførerne har en skriftlig arbeidskontrakt med omsorgskommunen.
- Tilsynsførerne blir fulgt opp av barnevernet dersom de ikke foretar tilsynsbesøk.
- Saksbehandleren er tilgjengelig når de har behov for hjelp, råd eller veiledning.
- Samtlige har deltatt eller fått tilbud om kurs om rollen som tilsynsfører.
- Alle gir uttrykk for at de synes oppgaven er givende.

Vurdering:

For fire av fem fosterbarn som kommunen har et oppfølgings- og kontrollansvar for, og som har vært plassert i fosterhjem i mer enn ett år, var kravet om minimum fire besøk per kalenderår ikke oppfylt per 31.12.2012. Barnevernet har således ikke maktet lovkravet på dette punktet.

Høsten 2011 manglet 19 prosent en tiltaksplan, men dette er nå bedret. Barnevernet i Suldal kommune makter ikke å følge opp lovkravene om tiltaksplan, men prosentandelen uten tiltaksplan er mye lavere i Suldal enn i Rogaland som helhet.

Både fosterforeldre og tilsynsførere revisjonen har vært i kontakt med, sier seg godt fornøyde med barnevernet i Suldal.

1.2.8 BEHOV FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID?

Kompetanse og kapasitet i barnevernstjenesten har i den offentlige debatten blitt brukt som eksempel på behov for en ny kommunestruktur. Men man kan også se for seg interkommunalt barnevernssamarbeid innenfor eksisterende struktur. Hvordan er situasjonen i Suldal?

Leder av barnevernet i Suldal, har jevnlig møter med nabokommunene Etne, Odda, Stord og Vindafjord for utveksling av erfaringer. I tillegg er det opprettet en egen faggruppe for dataprogrammet som benyttes, hvor også kommunene Hjelmeland, Strand og Sauda deltar.

1.2.8.1 FORDELER OG ULEMPER

Et interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet byr på både fordeler og ulemper:

Fordeler:

- Større fagmiljø:
 - Et større miljø for utveksling av faglige erfaringer kan i seg selv gi forbedret kvalitet.
 - Faglig spesialisering, herunder arbeid med forebygging, vil være enklere å få til. Med flere brukere øker sjansen for at medarbeidere med særskilt kompetanse kan få benyttet sin kompetanse.
 - Det blir enklere å fordele og unngå saker som berører eget nærmiljø og familie.
 - Fagmiljøet blir mer stabilt (kontinuiteten i arbeidet sikres, også ved sykefravær og/eller rekrutteringsvansker).
- Fysisk avstand kan gjøre det enklere for brukerne å ta kontakt med barnevernstjenesten. Brukerne føler seg mer anonyme når de slipper å gjøre seg til kjenne i eget kommunehus. Tilgjengeligheten for brukerne styrkes.
- Interkommunalt samarbeid åpner for å opprette en vaktordning utenom ordinær kontortid. Per i dag er det ikke mulig å få kontakt med barnevernet etter kontortid i Suldal.

Ulemper:

- Saksbehandlerne risikerer lengre reiseavstander, både på jobb og til jobb.
- Nye rutiner og arbeidsmåter må læres og implementeres.
- Felles infrastruktur kan være krevende å få på plass.

I tillegg til felles fagsamlinger, vil samarbeid om undervisning og veiledning overfor brukerne være særlig aktuelt. Dett kan være behandlingsprogram som består av ukentlige undervisningstimer.

En omlegging av hvordan barnevernet arbeider, vil kunne åpne for mer samarbeid på tvers av kommunegrensene. Eksempelvis kan undersøkelsesfasen intensiveres, ved at flere undersøkelser, observasjoner og intervjuer gjennomføres på kort tid. Saksbehandlerne får anledning til å konsentrere seg om en sak av gangen, og tiden man bruker på reise vil bli redusert. Brukerne vil oppleve at undersøkelsene ikke drar ut i tid og barnevernet gis en bedre mulighet til å være tydelig overfor familien. I undersøkelsesfasen er nemlig det å ha tid til å avverge misforståelser og bygge gode relasjoner viktig. I noen tilfeller vil det også være naturlig at det er brukerne som må reise til barnevernet og ikke omvendt.

Å skille tydeligere mellom de ulike fasene i en sak, fra melding, via undersøkelse til tiltak, medfører både fordeler og ulemper. En saksbehandler i barnevernet som følger en sak fra A-til Å vil få god kunnskap om familien, men vil samtidig stå i fare for å kon-

servere en oppfatning, mens familien er i endring. Dersom saksbehandleren kun arbeider med undersøkelser, kan vedkommende bli dyktig på nettopp dette. Tiltaksfasen er en fase som krever andre kunnskaper og egenskaper.

Ulempene er at man risikerer at overgangene mellom fasene ikke blir skikkelig ivare tatt og at brukerne må forholde seg til flere fagpersoner fra barnevernet.

1.2.8.2 SAMARBEID FRAMOVER?

Oppgavefordelingen mellom stat og kommune har gjennomgått endringer og diskuteres mer eller mindre kontinuerlig, med forslag både om overføring av statlige oppgaver til kommunene og motsatt, og overføring av kommunalt ansvar til statlig nivå.

For de mindre kommunene vil også interkommunalt samarbeid være et aktuelt alternativ, og gjerne med klare forpliktelser for å kunne utveksle tjenester over kommunegrensene.

I spørsmålet om organiseringen av barnevernstjenesten, vil følgende problemstillinger stå sentralt i tiden fremover:

- Hvordan sikre best mulig faglig innhold i barnevernstjenesten?
- Hvordan sikre stabilitet og kontinuitet i bemanningen?
- Hvordan unngå inhabilitet og nære relasjoner i tjenesteutøvelsen?
- Hvordan sikre god effektivitet i små kommuner med lange avstander?

Også for Suldal kommune vil dette være avgjørende problemstillinger i arbeidet med å styrke barnevernstjenesten.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Arbeidet med denne rapporten har vært ledet og utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen og fagansvarlig Bernt Mæland.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsen. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt. Et lite utdrag av aktuelle revisjonskriterier gjengis under:

Revisjonskriteriene gjengis også i teksten.

- Barnevernloven §§
 - o 3-2 om samarbeid med forvaltningen
 - o 4,3, om meldingshåndtering,
 - o 6-4
 - o 6-7 a – tilbakemelding til melder.
 - o § 4- 4, om hjelpetiltak
 - o 4-16, om å følge utviklingen til barna og foreldrene ved omsorgsovertakelse
 - o § 4-28 om at det skal utarbeides en omsorgsplan for barnet.
 - o Forskrift om fosterhjem, om antall oppfølgingsbesøk

Revisjonskriteriene i forbindelse med oppfølging av fosterhjem er hentet fra fosterhjemsforskriften og retningslinjer for fosterhjem. Her er et lite utdrag (Hentet fra forskrift om fosterhjem §§ 7,8 og 9):

- Barnevernet i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet.
- Barnevernet skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringene av det enkelte barn så lenge plasseringen varer.
- Barnevernet skal som hovedregel besøke fosterhjemmet minimum 4 ganger pr år.
- Barn i fosterhjem skal ha en tilsynsfører
- Det skal som hovedregel gjennomføres minimum fire tilsyn pr. år.

Kostnadsutvikling og økonomistyring

- Sammenligninger med barnevern i andre kommuner
- Sammenligninger med barnevernet selv, over tid

Metode

Følgende personer er intervjuet:

- Konstituert rådmann Dagfinn Helland
- Oppvekstsjef Sigrund Kleppa
- Leder for barnevernet, Brit Jorunn Starheim
- Saksbehandler i barnevernet, Hilde Århus
- Saksbehandler i barnevernet, Vigdis Bjørndal
- Saksbehandler i barnevernet, Heidi Stenevik
- Saksbehandler i barnevernet, (innleid konsulent) Lillian Lonndalen
- Leder for PP-tjenesten, Eva Songe Paulsen
- Styrer ved Randåsen barnehage, Merethe Lauritzen
- Styrer ved Kjølvikstølen barnehage, Lise Renate Tistel
- Styrer ved Stølane barnehage, Gerd H. Kolstø
- Styrer ved Vinjar barnehage, Marit Stueland Tveit
- Styrer ved Joagarden barnehage, Kari Starheim
- Styrer ved Nesflaten barnehage, Dorit Norheim
- Rektor ved Erfjord skole, Bjarte Steindal
- Rektor ved Marvik skole, Ingfrid Marie Solland
- Rektor ved Nesflaten skole, Ingeborg Sæbæ Oluka
- Rektor ved Sand barne- og ungdomsskole, Randi Ese Ur
- Rektor ved Vinjar skole, Jorunn Hoas
- Leder ved Jelsa oppvekstsenter, Karin Søndena Ness
- Leder for Vanvik oppvekstsenter, Inger Bekkhus

Samt fire fosterhjem og tre tilsynsførere.

Prosjektet omhandler tema som meldingshåndtering, oppfølging hjelpe- og omsorgstiltak, samarbeid og sikring av kompetanse. I tillegg skal vi forsøke å forklare årsakene til økning i antall barn med hjelpetiltak, og disse sakenes alvorlighetsgrad. Hoveddelen av avgrensningen ligger i våre utvalgte kilder til revisjonskriterier.

Vi vurderte å intervju enkelte brukere, men kom frem til at det var bedre å foreta intervjuer med flere aktører i, og utenfor, kommunen. Det er få personer som har tiltak i Suldal kommune slik at det er en viss fare for at man vil kunne identifisere hvem som har sagt hva. Erfaringen vår fra andre prosjekter, er at det kan være vanskelig å få i stand intervjuer med familier som har barneverntiltak, noe som nok ikke er lettere i en liten kommune.

I tillegg til barnevern, skole og barnehage har vi intervjuet kommunelege, helsesøster og leder for PP-tjenesten.

Vi benytter en rekke kilder for å kunne svare på problemstillingen, og vi foretar en såkalt metodetrianglering av data. Funn i analyser av dokumenter og nøkkeltall testes ut i intervjuer med ansatte i kommunen (for eksempel barnevern, kommunelege, helsestasjon, barnehager og skoler), og enkelte eksterne (PP-tjenesten).

Økonomi

Datagrunnlag:

- Nøkkeltall fra KOSTRA, og interne nøkkeltall i barnevernstjenesten

Skriftlige dokumenter

- Kommuneplan for Suldal kommune 2009 til 2020
- Fylkesmannens og Helsetilsynets rapport fra tilsyn med barnevern, helse- og sosialtjenester i Suldal kommune 2010
- Eksempel på tiltaksplan i Suldal kommune
- Årsmelding for Suldal kommune 2011
- Årsmelding for Suldal kommune 2012
- Brosjyre om avlastningshjem og støttekontakt Suldal kommune
- Samarbeidsavtale interkommunalt og statlig samarbeid (Saksnr 024/12 i kommunestyret 17.04.2012)
- Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern Telemarksforskning 2006



Regnskapsrevisjon

Forvaltningsrevisjon

Selskapskontroll

Andre tjenester

Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 53 40 03

www.rogaland-revisjon.no

www.rogaland-revisjon.no