



# **Gjennomgang av barneverntjenesten**

***Steinkjer kommune***

**Forvaltningsrevisjon nr 1702-1/2009**

## Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden september 2008 til januar 2009 gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Steinkjer kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011.

Vår kontaktperson i kommunen har vært barnevernleder Gunlaug Rønsberg.

Vi takker for et godt samarbeid.

Steinkjer 02.02.2009

Grethe Haugan Aasen /s/  
*Oppdragsansvarlig revisor*

Sigrid Hynne /s/  
*Prosjektleder*

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	5
1 Bakgrunn .....	6
2 Problemstillinger .....	6
3 Revisjonskriterier .....	7
4 Gjennomføring og metode .....	7
5 Generelt om barnevernets arbeid.....	9
6 Om utviklingen i barneverntjenesten i Steinkjer .....	10
6.1 Meldinger og undersøkelser .....	10
6.1.1 Utviklingen i antall meldinger og undersøkelser .....	10
6.1.2 Hvem melder og hva er grunnlaget? .....	11
6.1.3 Noen ganger er det tvil om man bør melde til barnevernet.....	12
6.1.4 Behandlingstid for undersøkelser og fristoverskridelser.....	13
6.2 Barn med tiltak i barnevernet .....	13
6.2.1 Utviklingen i barn med tiltak .....	13
6.2.1 Bruken av ulike tiltak (detaljert tiltaksbruk) .....	16
6.3 Saksmengde og arbeidsmengde .....	17
6.4 Utgifter til barnevernet .....	19
6.4.1 Driftsutgifter per innbygger 0-17 år .....	19
6.4.2 Fordeling av netto driftsutgifter .....	19
6.4.3 Utgifter per barn i barnevernet .....	20
6.4.5 Om utgiftsveksten i forhold til budsjett.....	21
7 Forebyggende barnevernsarbeid og samarbeid med andre instanser .....	22
8 Revisors vurderinger .....	25
9 Høring.....	27
Litteraturliste .....	28

**Oversikt over forkortelser brukt i rapporten:**

Bufetat – Barne-, ungdoms- og familieetaten

FM – Fylkesmannen

KOSTRA – KOMmune-STat-RApportering

PPT – Pedagogisk – psykologisk tjeneste

SSB – Statistisk sentralbyrå

## Sammendrag

På oppdrag fra kontrollutvalget i Steinkjer kommune har KomRev Trøndelag IKS foretatt en gjennomgang av barneverntjenesten. Utgangspunktet for gjennomgangen er følgende problemstillinger:

- Hvordan har utviklingen i barneverntjenester i Steinkjer kommune vært siden 2001 sammenliknet med gjennomsnitt av andre kommuner?
- Hvordan har utviklingen påvirket vilkårene for samarbeid og barneverntjenestens forebyggende arbeid?

For å besvare problemstillingene i prosjektet har vi benyttet en kombinasjon av ulike metoder: Analyse av statistikk, intervjuer, spørreundersøkelser til ansatte og barneverntjenestens samarbeidspartnere samt dokumentanalyse.

Steinkjer kommune har de tre siste årene hatt en høyere andel undersøkelsessaker i forhold til landsgjennomsnittet. Det har videre vært en markant økning i antall bekymringsmeldinger fra 2007 til 2008. Ansatte mener alvorlighetsgraden i bekymringsmeldingene har økt. Dette gjenspeiles også i at antall omsorgsplasseringer har økt kraftig siden 2003.

Selv om det har vært en økning i antall barn med tiltak, er likevel antall barn med tiltak per innbygger 0-17 år på linje med landsgjennomsnittet (u/ Oslo) for 2007. Steinkjer har også siden 2004 hatt en sterkere utgiftsvekst i barneverntjenesten, men utgiftsnivået per innbygger 0-17 år ligger fortsatt litt under landsgjennomsnittet (u/Oslo).

Gjennomgangen viser at utviklingen i Steinkjer har hatt konsekvenser for samarbeid med andre instanser og barnverntjenestens forebyggende arbeid. Selv om flertallet av barneverntjenestens samarbeidspartnere er fornøyd med samarbeidet med barnverntjenesten, er det likevel rom for forbedringer både i enkeltsaker og på systemnivå. Tilbakemeldingene tyder på at travelhet og kapasitetsproblem i barneverntjenesten noen ganger er til hinder for godt samarbeid.

Som følge av økt saksmengde har barneverntjenesten i Steinkjer i stor grad måttet konsentrere de tilgjengelige ressursene om de alvorligste sakene. Dette har ført til at det forebyggende arbeid har blitt prioritert ned i forhold til 2001/2002. På den annen side finner vi ikke tydelige indikasjoner på at forebyggende barnevernsarbeid i Steinkjer er på et lavere nivå enn landsgjennomsnitt eller gjennomsnittet for store kommuner. Vi begrunner dette ut fra:

- Antall barn med barneverntiltak er på nivå med gjennomsnittet for landet og store kommuner i 2007
- Antall barn med tiltak innenfor opprinnelig familie er på nivå med gjennomsnittet for store kommuner i 2007
- Statistikkgjennomgangen viser også at andelen undersøkelser som fører til tiltak har ligget litt over gjennomsnittet for landet de siste årene.

## 1 Bakgrunn

Steinkjer kommune har de siste årene hatt en stor økning i antall bekymringsmeldinger og omsorgsovertakelser. Barneverntjenesten har også hatt relativ høy turnover blant ansatte og arbeidspresset har blitt beskrevet som høyt. I årsmeldingen for 2007 fremgår det at en stor del av personellressursene i barneverntjenesten har vært benyttet til arbeid med barn under omsorg og undersøkelse av bekymringsmeldinger. Videre står det at stor saksmengde i tjenesten har ført til høyere terskel for å iverksette tiltak overfor barn og familier i risikozonen.

## 2 Problemstillinger

Med bakgrunn i de utfordringene som er beskrevet overfor, tar denne rapporten utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- **Hvordan har utviklingen i barneverntjenester i Steinkjer kommune vært siden 2001 sammenliknet med gjennomsnitt av andre kommuner?**
- **Hvordan har utviklingen påvirket vilkårene for samarbeid og barneverntjenestens forebyggende arbeid?**

Med ”barneverntjenester” mener vi denne sammenheng undersøkelser, tiltak og kostnader.

Hva som er forebyggende barnevernsarbeid er svært bredt definert. Det foregår mye forebyggende arbeid rettet mot barn og unge i kommunen, men dette prosjektet er avgrenset til å se på barneverntjenestens forebyggende arbeid.

I samråd med kontrollutvalget omfatter revisors *vurderinger* ikke utøvelsen av det barnevernsfaglige arbeidet.

### 3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanse som vi vurderer de innsamlede data opp mot. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

<b>Tabell 1. Problemstillinger og revisjonskriterier</b>	
<p>Hvordan har utviklingen i barneverntjenester i Steinkjer kommune vært siden 2001 sammenliknet med gjennomsnitt av andre kommuner?</p>	<p><b>Sammenlikningsanalyse<sup>1</sup>:</b>  <b>- KOSTRA-tall (kommunenivå)</b>  <b>- Fagstatistikk for barnevernet (fylkesnivå og nasjonalt nivå)</b>            Kilde: SSB</p>
<p>Hvordan har utviklingen påvirket vilkårene for samarbeid og barneverntjenestens forebyggende arbeid?</p>	<p><b>- Lov om barneverntjenester § 3-1 og 3-2</b>            Barnevernloven § 3-1 omtaler barneverntjenestens forebyggende virksomhet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Barneverntjenesten skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.</li> <li>• Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.</li> </ul> <p>I § 3-2 omtales samarbeid med andre deler av forvaltningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Barnverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer.</li> <li>• Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven (...).</li> </ul> <p><b>Virksomhetsplan for barneverntjenesten i Steinkjer (2007/2008)</b>            Mål og tiltak i virksomhetsplanen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Godt omdømme og konstruktivt samarbeid med aktuelle instanser.</li> <li>• Gi informasjon/ha dialog med samarbeidspartnere om barnevernets arbeid</li> <li>• Redusere behovet for omsorgsovertakelser.               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Videreutvikle det forebyggende tiltaksapparatet.</li> </ul> </li> </ul>

### 4 Gjennomføring og metode

For å besvare problemstillingene i prosjektet har vi benyttet en kombinasjon av ulike metoder: Analyse av statistikk, intervjuer, spørreundersøkelser og dokumentanalyse.

Vi har intervjuet:

- Barnevernleder, stedfortreder og 2 ansatte i barneverntjenesten
- Avdelingsleder for Helse og Rehabilitering
- Tjenesteenhetsleder for Barn og familie

Vi har sendt ut to nettbaserte spørreundersøkelser; én til ansatte i barneverntjenesten og én til barnevernets samarbeidspartnere. Spørreundersøkelsen til ansatte inneholdt spørsmål om ulike sider ved deres arbeidshverdag, samt om forebyggende arbeid og samarbeid med andre. De ansatte fikk også mulighet til å skrive inn egne kommentarer. Svarprosenten var her 88 prosent.

Spørreundersøkelsen blant barnevernets samarbeidspartnere har gått til lederne ved skolene og barnehagene i Steinkjer (både offentlige og private), representanter for PPT, helsestasjon, Åpen barnhage, Home Start, skolehelsetjenesten og kommunale fastleger. Spørsmålene omhandlet samarbeidspartnernes tillit til barneverntjenesten og hvor synlig de mener barneverntjenesten er overfor sine samarbeidspartnere. I tillegg ble respondentene gitt mulighet til å skrive inn egne kommentarer om hvordan de opplever samarbeidet med barneverntjenesten. Spørreundersøkelsen ble sendt til i alt 81 personer. Vi mottok svar fra 44 personer, som gir en svarprosent på 54.

Revisor utarbeidet i 2008 en rapport om barneverntjenesten i Levanger. Vi har brukt informasjon fra denne gjennomgangen og sammenliknet med resultater for barneverntjenesten i Steinkjer.

Store deler av rapporten bygger på Statistisk sentralbyrås (SSBs) kommunestatistikk (KOSTRA), som er basert på innrapporteringer fra kommunene selv. Det er en risiko for at ulike praksis i hvordan kommuner kategoriserer og rapporterer inn, påvirker kvaliteten på tallene. Siden vi sammenlikner Steinkjer opp mot en rekke gjennomsnitt, kan vi forvente at noe ulike praksis i rapporteringen i gjennomsnitt vil slå begge veier (utligne hverandre). Vi forutsetter derfor at gjennomsnittstallene vi bruker gir et tilstrekkelig realistisk bilde.

Ifølge SSB er barnevernstatistikken en av deres mest sensitive statistikker. For SSB har det ved utviklingen av indikatorer vært viktig å bruke indikatorer som ikke virker stigmatiserende for barn i barnevernet. Det finnes også en rekke indikatorer som rapporteres inn av det kommunale barnevernet, men som ikke presenteres på kommunenivå fordi tallgrunnet er så lite at det er risiko for at enkeltbarn kan identifiseres. Dette har vi tatt hensyn til i vår presentasjon av data.

Rapportens datadel er gjennomgått i møte med ledelsen i barneverntjenesten.

Vi mener metodene og datakildene som er brukt i prosjektet til sammen gir et bredt bilde av utviklingen i barneverntjenesten, og gir tilstrekkelig grunnlag for å kunne svare på prosjektets problemstillinger.

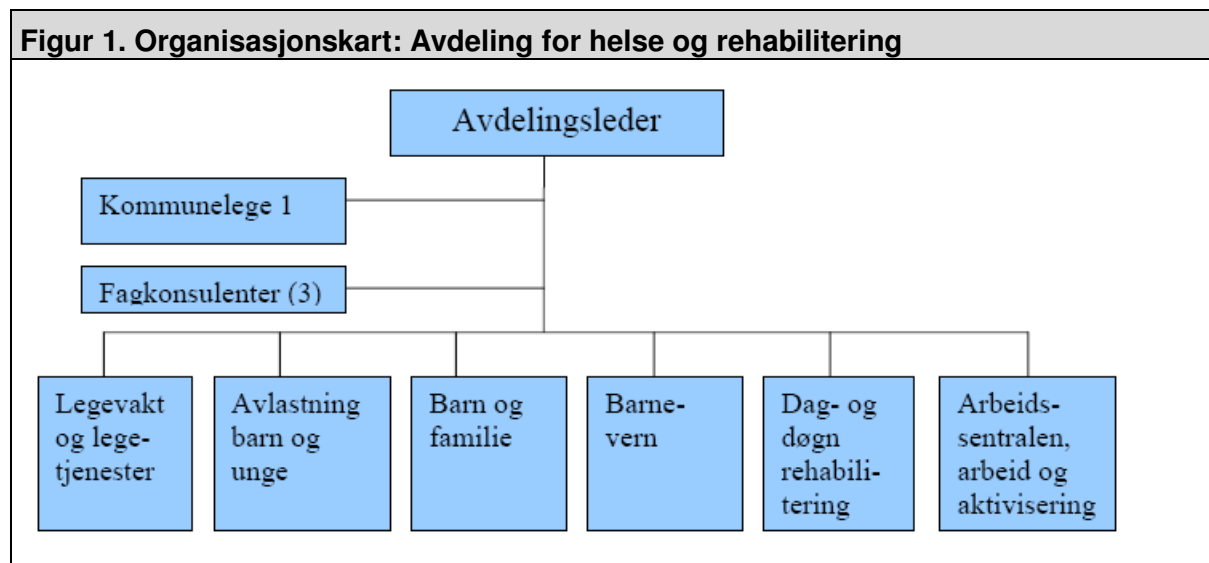
## 5 Generelt om barnevernets arbeid

Det overordnede målet for barneverntjenesten er å sikre barn og ungdom nødvendig omsorg, trygghet og utviklingsmuligheter.

Vi har illustrert det statlige regionale barnevernets (Bufetat<sup>ii</sup>) og kommunenes oppgaver i henhold til barnevernloven i tabell 2 nedenfor:

Tabell 2. Oppgavefordeling mellom stat og kommune	
<p><b>Barneverntjenesten i Steinkjer har ansvar for:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gjennomgang av meldinger</li> <li>- Ansvar for barnevernundersøkelser</li> <li>- Frivillige hjelpetiltak i hjemmet</li> <li>- Utarbeide tiltaksplaner for alle tiltak</li> <li>- Fatte akuttvedtak om midlertidig plassering av barn utenfor hjemmet</li> <li>- Saksforberedelse for fylkesnemnda/rechtsinstanser</li> <li>- Plassering og oppfølging av barn utenfor hjemmet</li> <li>- Oppfølging av oppdragstakere</li> <li>- Veiledning og oppfølging av fosterhjem</li> <li>- Tilsynsansvar for fosterbarn som er plassert i Steinkjer av andre kommuner</li> <li>- Utredning og tilråding for adopsjon</li> <li>- Forebyggende arbeid</li> </ul>	<p><b>Det statlige regionale barnevernet (Bufetat) skal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablering og drift av institusjonsplasser for barn og unge</li> <li>- Rekruttere og formidle fosterhjem</li> <li>- Etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten ved plassering av barn utenfor hjemmet</li> <li>- Sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning</li> <li>- Etablering og drift av MST-tjenesten, PMTO med mer.</li> <li>- Bistå med forebyggende tiltak</li> </ul>

Kommunene har frihet til å organisere barneverntjenesten ut fra lokale behov og forutsetninger, men organiseringen må legge til rette for at lovens krav ivaretas. Barneverntjenesten i Steinkjer er en egen tjenesteenhet under Avdeling for helse og rehabilitering, jmf figur 1. Barneverntjenesten er videre inndelt i to team. Teamene er likestilte og jobber med alle typer saker.

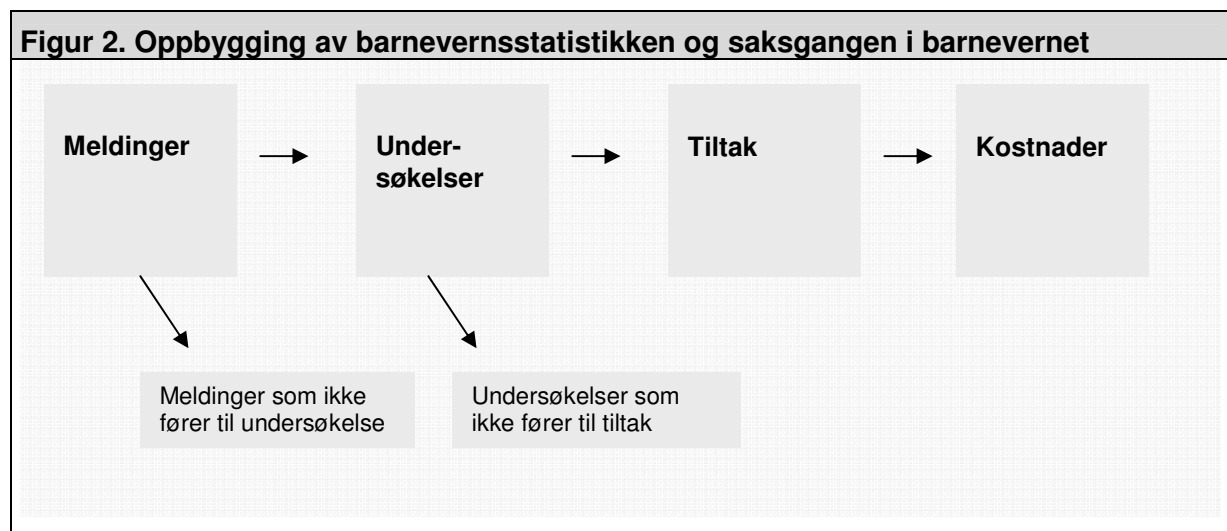


Tjenesteenheten Barn og familie er en nær samarbeidspartner til barneverntjenesten, og her ligger tjenestetilbud som helsestasjon, skolehelsetjenesten, familiesenter, Home Start, Åpen barnehage, svangerskapsomsorgen, Habilitering barn og unge og PPT. Åpen barnehage og Home Start var fram til 2007 lagt til barneverntjenesten.

Familiesenteret består av et tverrfaglig team/ressursgruppe som driver forebyggende arbeid rettet mot barn i alderen 0-6 år og et ungdomsteam. Familiesenteret har også barnevernfaglig kompetanse. Leder for Barn og familie mener at en del av de sakene som familiesenteret jobber med også må kunne defineres som forebyggende barnevernsarbeid. Familiesenteret får sine saker ved at helsestasjon eller barnehage formidler kontakt, eller ved at foreldre selv tar kontakt. En stor del av tiltakene dreier seg om veiledning til foreldre. Der det er behov, blir barna henvist videre til andre instanser, for eksempel til PPT eller barneverntjenesten.

## 6 Om utviklingen i barneverntjenesten i Steinkjer

Vi skal i dette kapittelet gjennomgå statistikk over barneverntjenesten i Steinkjer. Kapittelet tar utgangspunkt i figuren nedenfor som illustrerer saksgangen i barnevernet og hvordan statistikken er bygd opp.



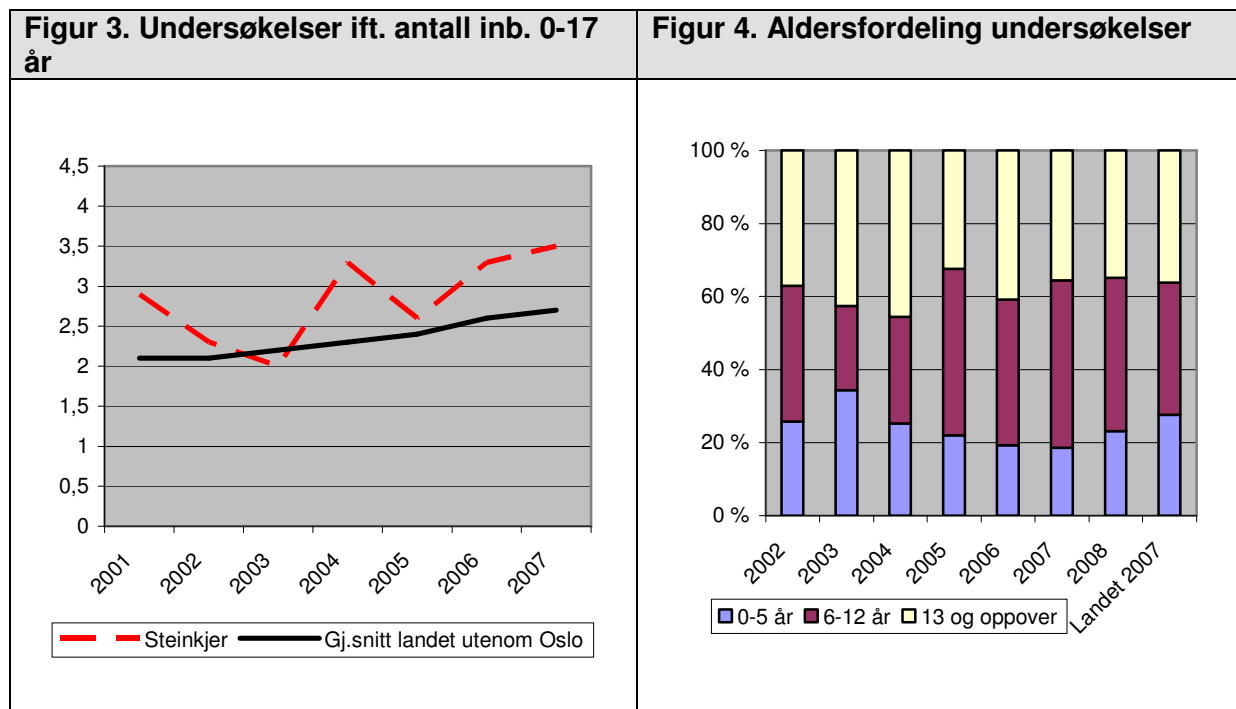
### 6.1 Meldinger og undersøkelser

#### 6.1.1 Utviklingen i antall meldinger og undersøkelser

Den kommunale barneverntjenesten tar imot bekymringsmeldinger. Ifølge barnevernloven § 4-2 skal en ny melding gjennomgås innen én uke, og det skal da avgjøres om meldingen gir grunnlag for å sette i verk undersøkelser. I 2007 mottok barnverntjenesten i Steinkjer 178 bekymringsmeldinger. Fra 2001 til 2007 har det vært en økning i antall meldinger på over 60 prosent (økning fra 107 til 178).

De offisielle tallene for 2008 er per i dag ikke klare, men foreløpig manuell optelling viser 240 nye meldinger i 2008. Dette er en kraftig økning i forhold til 2007, og er på samme nivå som Levanger sine foreløpige tall for 2008 (229). Alle ansatte i barneverntjenesten, inkludert barnevernleder, mener alvorlighetsgraden i meldingene har økt. Det er flere meldinger med alvorlig volds – og rusproblematikk.

De fleste meldinger blir gjenstand for undersøkelser. Figur 3 viser utvikling i andelen barn med undersøkelser i Steinkjer sammenliknet med landet utenom Oslo. Vi ser at andelen barn med undersøkelse i Steinkjer har svingt en del fra år til år, og at Steinkjer for 2006 og 2007 ligger en god del over landsgjennomsnittet.



Barnevernleder opplyser at de i stor grad bruker nettverksmetoden i undersøkelsesarbeidet. Her inviteres foreldre, i noen tilfeller også barnet selv, og representanter fra andre instanser som har betydning for saken, for eksempel skole, barnhage, helsesøster eller PPT til et felles møte. Erfaringene med denne metoden beskrives som gode, men også som en krevende arbeidsform.

Figur 4 viser aldersfordelingen i undersøkelsessaker for Steinkjer sammenliknet med landet. Figuren viser at aldersfordelingen i undersøkelsessaker har holdt seg nokså stabil siden 2002.

En undersøkelse kan føre til at barneverntjenesten finner grunnlag for å sette i verk tiltak eller at saken blir henlagt. På landsbasis har andelen undersøkelser som fører tiltak ligget nokså stabilt siden 2001, på om lag 50 prosent. Selv om det er mindre svingninger i Steinkjers tall fra år til år, avviker tallene likevel ikke i gjennomsnitt vesentlig fra landsgjennomsnittet.

### 6.1.2 Hvem melder og hva er grunnlaget?

SSB offentliggjør nasjonal statistikk over hvem som melder til barneverntjenesten og hva som er grunnlaget for meldingene som fører til undersøkelser. Vi har sammenliknet statistikk for

Steinkjer med tall for hele landet, jamfør tabellen nedenfor. Av hensyn til anonymisering er kun de største meldingsinstansene vist i tabellen.

Tabell 3. Prosentvis fordeling av meldingsinstanser								
	Steinkjer 2002	Steinkjer 2003	Steinkjer 2004	Steinkjer 2005	Steinkjer 2006	Steinkjer 2007	Steinkjer 2008	Landet 2007
Mor/far/foresatte/	16	23	6	18	13	10	14	18
Skole	12	13	19	13	17	15	24	12
Barneverntjenesten og barnevernvakt	18	12	17	8	29	14	11	17
Politi/lensmann	6	22	23	18	13	12	16	12

Tabell 3 viser oversikt over den prosentvis fordeling av meldingsinstanser til barnvernet i Steinkjer. Dette er tatt ut fra fagsystemet til barneverntjenesten. Rapporteringsfunksjonen i fagsystemet Unique BvPro viser små variasjoner i historiske tall avhengig av når rapportene ble kjørt ut.<sup>iii</sup> Hovedbildet ser imidlertid ikke ut til å avvike vesentlig i forhold til stikkprøver vi har gjort ved manuell opptelling. Av tabellen overfor ser vi at meldinger fra *mor/far* har gått noe ned i Steinkjer, og at denne gruppen andelsmessig ligger lavere enn landsgjennomsnittet. *Skolene* i Steinkjer utgjør derimot en større andel av de som melder bekymring enn tilfellet er på landsbasis. Andelen meldinger fra *politiet* har svingt noe, men gjennomsnittet for perioden 2002-2008 ser ikke ut til å avvike vesentlig fra landsgjennomsnittet.

På landsbasis var *barnehage* kun registrert bak 3,3 prosent og *helsestasjon/skolehelsetjeneste* var registrert bak 5 prosent i 2007. Sett under ett gir tallmaterialet ikke grunnlag for å si at disse meldingsinstansene i Steinkjer er ”dårligere” eller ”bedre” til å melde til barneverntjenesten enn hva tilfellet er på landsbasis.

### 6.1.3 Noen ganger er det tvil om man bør melde til barnevernet

36 prosent av de som svarte på vår spørreundersøkelse til barnevernets samarbeidspartnere oppgir at de har vurdert å melde bekymring til barneverntjenesten, men ikke gjort det. Her ble det gitt mulighet til å fylle ut hvorfor melding ikke ble sendt. Begrunnelsene som ble gitt er oppsummert i boksen under.

#### Tabell 4. Fra spørreundersøkelse: Har du, eller sammen med andre, vurdert å melde bekymring til barneverntjenesten i Steinkjer i løpet av de siste 2 årene, men uten at melding ble gitt? Hvorfor ble ikke bekymring(er) meldt barneverntjenesten?

- Den hyppigste begrunnelsen er at alvorlighetsgraden ikke ble ansett for å være høy nok eller at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for sende bekymringsmelding. To av respondenter er fortsatt usikre om dette var riktig beslutning.
- En annen begrunnelse er at de ble kjent med at barnet allerede fikk tiltak fra barnevernet, eller at familien fikk andre former for hjelp.
- I 3 av kommentarene fremgår det at de ble kjent med at andre instanser allerede hadde meldt bekymring til barnevernet.
- I en kommentar kommer det fram at situasjonen ble oppfattet annerledes etter samtale med familien.
- I en kommentar kommer det fram at det var dårlig kontakt med barneverntjenesten.

#### **6.1.4 Behandlingstid for undersøkelser og fristoverskridelser**

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag følger utviklingen i fristoverskridelser i de kommunale barneverntjenestene nøye. I denne rapporten har vi derfor valgt å beskrive dette kort.

Fristen for å gjennomføre undersøkelser er 3 måneder. Fristen kan i spesielle tilfeller utvides til 6 måneder. I 2007 hadde barneverntjenesten i Steinkjer 21 saker med behandlingstid på over 3 måneder, som var et høyere tall enn foregående år. Tilsvarende tall for 2005 og 2006 var henholdsvis 12 og 7.

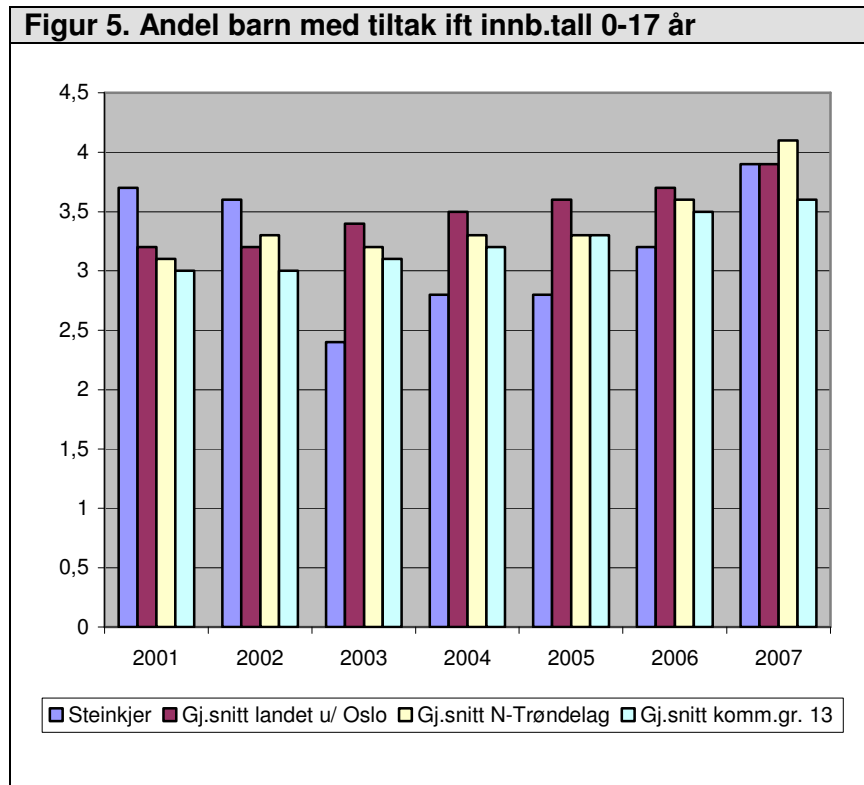
I 2008 rapporterte barnverntjenesten i Steinkjer at de fortsatt hadde en del problemer med å holde tidsfristene. I tredje kvartal rapporterte barneverntjenesten til fylkemannen om at de var på etterskudd i undersøkelsesarbeidet. Dette var blant annet knyttet til høyt sykefravær og at det kom flere meldinger fra skoler, som ble meldt like før ferien.

### **6.2 Barn med tiltak i barnevernet**

#### **6.2.1 Utviklingen i barn med tiltak**

En undersøkelse kan føre til at barneverntjenesten finner grunnlag for å sette i verk tiltak etter barnevernloven. Barn med tiltak inndeles etter to typer hovedkategorier av tiltak: Hjelpetiltak og omsorgstiltak. De aller fleste barna mottar hjelpetiltak, som for eksempel dreier seg om besøkshjem, råd og veiledning, økonomisk hjelp, barnehage eller støttekontakt. Fosterhjem er det mest vanlige omsorgstiltaket. De aller fleste hjelpetiltak etter Lov om barnverntjenester er frivillige og krever foreldrenes samtykke og samtykke fra barn over 15 år.

En annen inndeling er tiltak til barn utenfor eller innenfor opprinnelig familie. I stor grad vil det være overlapp mellom omsorgstiltak og tiltak til barn utenfor opprinnelig familie, men ikke nødvendigvis. Etter Lov om barneverntjenester er det mulig å plassere barn utenfor hjemmet uten at fylkesnemnda fatter vedtak om omsorgsovertakelse. Plasseringen er da et hjelpetiltak og er basert på samtykke fra foreldre. Vedtak etter barnevernloven § 4-12 i fylkesnemnda defineres som omsorgstiltak.



I figur 5 har vi sammenliknet Steinkjer med andre kommuner og kommunegrupper når det gjelder antall barn med tiltak i forhold til innbyggertall 0-17 år. Her fremgår det at Steinkjer kommune var på et høyere nivå enn landsgjennomsnittet u/Oslo i 2001 og 2002. For at barneverntjenesten skulle holde seg innenfor økonomiske rammer ble terskelen for å sette inn såkalte hjelpetiltak hevet i 2003. Ifølge årsmeldingen for 2003 var det dette året en kraftig økning i antall omsorgsovertakelser, som medførte at store deler av barnevernets ressurser måtte gå til arbeidet med barn og unge under omsorg. Antall barn med hjelpetiltak ble nesten halvert (gikk ned fra 149 i 2002 til 81 i 2003). Den samme reduksjonen finner vi når vi ser på barn med tiltak innenfor opprinnelig familie (nedgang fra 141 i 2002 til 73 i 2003). Det var først og fremst tiltak som økonomisk støtte, barnehage og støttekontakt som ble redusert.

Siden 2003 har antall barn med tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie gradvis økt. I 2007 var andelen barn med tiltak på nivå med landsgjennomsnittet utenom Oslo.

<b>Tabell 5. Prosentvis fordeling mellom ulike typer tiltak. 2007</b>	Steinkjer	Levanger	Verdal	Namsos	Stjørdal	Komm.gr. 13	Landet	Nord-Trøndelag
Prosentvis fordelingen mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak	71/29	79/21	74/26	80/20	85/15	79/21	82/18	80/20
Prosentvis fordelingen mellom tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie	65/35	66/34	65/35	70/30	81/19	65/35	68/32*	71/29

Tabell 5 viser den prosentvise fordelingen mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak, og den prosentvise fordelingen mellom tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie. Vi har sammenliknet Steinkjer med de største kommunene i Nord Trøndelag og gjennomsnittet for kommunegruppe 13, som er det 39 største kommunene i Norge utenom Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Vi ser at den prosentvise fordelingen mellom tiltakskategoriene: Innenfor og utenfor opprinnelig familie, ikke avviker vesentlig i forhold til gjennomsnitt av store kommuner (kommunegruppe 13). Den prosentvise fordelingen mellom tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie er nokså lik fordelingen til Levanger og Verdal.

Når det gjelder den prosentvise fordelingen mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak, har Steinkjer en høyere prosentvis andel omsorgstiltak enn gjennomsnittet for kommunegruppe 13, landet og Nord-Trøndelag.

Steinkjer kommune hadde i 2007 noenlunde samme andel barn med tiltak som i 2001/2002, men fordelingen har endret seg ved at omsorgsplasseringer og tiltak utenfor opprinnelig familie utgjør en større andel. Barn med hjelpetiltak og tiltak innenfor opprinnelig familie er fortsatt lavere enn tilfellet var i 2002, jamfør tabell 6.

Foreløpig optelling viser at det totalt var 152 barn med tiltak ved slutten av 2008 sammenliknet med 127 ved utgangen av 2007. Det har vært en økning i hjelpetiltak i hjemmet sammenliknet med utgangen av 2007, mens antall omsorgstiltak har holdt seg på omtrent samme nivå som året før. Disse tallene er ikke helt sammenliknbare med tall i tabell 6, fordi tallene i tabellen er basert på tiltak i løpet av året, og ikke ved utgangen av året.

Ifølge barnevernleder har de fleste av de barna som får hjelpetiltak i dag alvorlige mangler ved omsorgssituasjonen, eller at barna har omfattende vansker. De fleste barna som er under omsorg av kommunen eller som er midlertidig plassert ved samtykke fra foreldrene, bor i fosterhjem rekruttert av Bufetat. De fleste bor i andre kommuner i Nord-Trøndelag. En del ungdommer bor i forsterket, statlig fosterhjem eller institusjon, som regel i Nord Trøndelag eller i regionen. Utgifter til fosterhjems plasseringer utgjør i 2007 en stor andel av barnevernstjenestens utgifter (10,2 millioner i 2007, mens utgifter til institusjonsopphold var på 1,5 millioner kroner).

<b>Tabell 6. Utvikling i antall barn med barneverntiltak Steinkjer kommune</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Barn med tiltak i løpet av året	181	175	116	137	132	153	184
Barn med bare hjelpetiltak i løpet av året	155	149	81	98	83	104	130
Barn med omsorgstiltak i løpet av året	26	26	35	39	49	49	54
Barn med tiltak i opprinnelig familie (funksjon 251)	135	141	73	90	76	96	120
Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (funksjon 252)	46	34	43	47	56	57	64

Andelen barn med tiltak per innbygger 0-17 år var 5,3 i Levanger, mens den var 3,9 i Steinkjer i 2007. Levanger har over flere år skilt seg ut i fylkessammenheng og landssammenheng ved at de har en relativ høy andel barn med tiltak i barnevernet. Levanger har barnevernsproblematikk knyttet til flyktningsmottak, avdeling for enslige mindreårige asylsøkere, forsterket mottak og bosatte enslige mindreårige flyktninger. Dette gjør at det isolert sett vil være større behov for barneverntjenester i Levanger, og er med på å forklare det høye omfanget av barnevernstiltak i Levanger. Det er videre forskjeller mellom Steinkjer og Levanger i fordelingen mellom type tiltak. For 2007 hadde Levanger og Steinkjer omtrent samme antall barn med omsorgstiltak (Levanger hadde 50 omsorgstiltak i løpet av 2007, mens Steinkjer hadde 54). Levanger har imidlertid en vesentlig høyere antall barn med hjelpetiltak. Når det gjelder den prosentvise fordelingen mellom tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie, er det små forskjeller mellom Steinkjer og Levanger. Vi gjør oppmerksom på at tiltak til barn utenfor opprinnelig familie inkluderer alle omsorgstiltak samt en del hjelpetiltak.

### 6.2.1 Bruken av ulike tiltak (detaljert tiltaksbruk)

SSB presenterer statistikk over detaljerte tiltak for landet samlet, men ikke på kommunenivå. Vi har sammenliknet Steinkjers tall med tall for hele landet. Steinkjers tall er basert på en manuell opptelling fra fagsystemet til barneverntjenesten. Både for landet og for Steinkjer, er samlekategorien *andre tiltak* den hyppigst brukte kategorien. En nærmere gjennomgang av de tiltakene som var avkrysset som *andre tiltak* i Steinkjer viste at dette dreide seg i stor grad om ulike former for råd og veiledning.

Opptellingen for Steinkjer viser at bruken av besøkshjem, barnehage, støttekontakt og økonomisk bistand som tiltak i barnevernet har gått markant ned i løpet av den siste 10-årsperioden. Bruken av tiltakskategoriene besøkshjem og barnehage i Steinkjer ligger nå under gjennomsnittet på landsbasis. Et annet område der Steinkjer skiller seg ut i forhold til landsgjennomsnittet, er hyppigere bruk av hjemmekonsulent. Vi finner flere likhetstrekk med tiltaksbruken i barneverntjenesten i Levanger. Også for Levanger har det vært en dreining mot

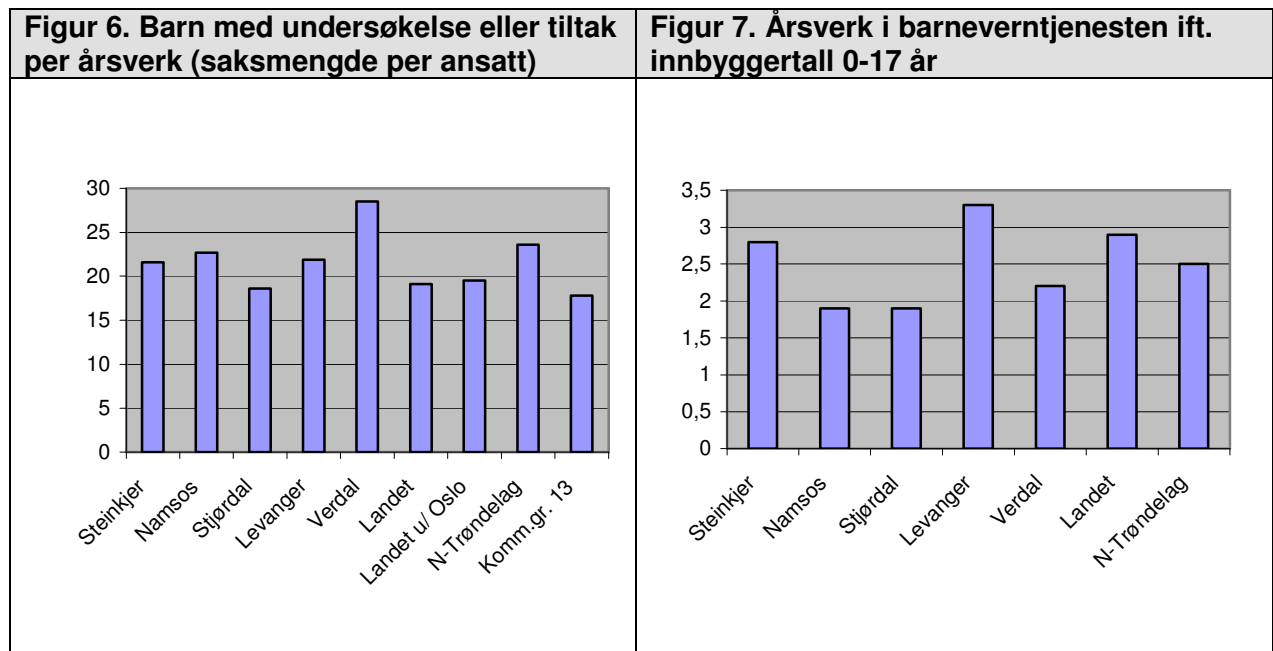
større bruk av såkalte endringsbaserte tiltak (hjemmekonsulent, råd og veiledning) og mindre bruk av støttebaserte tiltak (økonomisk støtte, barnhage, besøkshjem og støttekontakt).

Ifølge barnevernleder i Steinkjer henger redusert bruk av tiltak som besøkshjem og støttekontakt sammen med strammere økonomi, men også det at de bevisst velger tiltak som viser seg å ha størst måloppnåelse. Ifølge barnevernleder er det innfor knappe økonomiske rammer viktig å bruke tiltak og tiltakspakker med størst effekt.

### 6.3 Saksmengde og arbeidsmengde

Figur 6 viser barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk, og er en indikator for saksmengden per ansatt. Vi ser av figuren at saksmengden per ansatt ligger litt over landsgjennomsnittet utenom Oslo, men er noe lavere enn gjennomsnittet for fylket. Ser vi på utviklingen over tid er det en nedgang i saksmengden per ansatt i forhold til 2005 og 2006 grunnet økning i antall årsverk. Denne indikatoren sier likevel ingenting om arbeidsmengden i hver sak.

Figur 7 viser årsverk i barneverntjenesten i forhold til innbyggertall. Her ligger Steinkjer omtrent på landsgjennomsnittet, men litt over gjennomsnittet for Nord-Trøndelag. Fra 2006 til 2007 hadde barnvernet i Steinkjer en økning i årsverk på 2,3 (økning fra 11 til 13,3). Ved utgangen av 2008 hadde barnvernet 15,3 årsverk.



Barneverntjenesten har hatt høyt sykefravær i 2008 (16,8 prosent), mens det var relativt lavt i 2007 (5,2 prosent). Siden antall ansatte i barneverntjenesten er relativt lavt, slår tilfeldigheter ut på sykefraværstatistikken, og det er dermed vanskelig å trekke konklusjoner på bakgrunn av utviklingen. I 2008 var det dessuten flere ansatte med lang erfaring som sluttet i barneverntjenesten i Steinkjer.

Spørreundersøkelsen til ansatte viser følgende resultat når det gjelder spørsmål om opplevd arbeidsmengde:

- Over 90 prosent er helt enig eller enig i følgende påstand: *Bekymringsmeldingene er mer alvorlige nå enn for noen år siden.*
- 86 prosent er enig og helt enig i følgende påstand: *Arbeidsmengden i hver sak har økt de siste årene.*

På spørsmål om hvorvidt de opplever negativt arbeidspress på jobben, oppgir 65 prosent at de opplever dette i høy eller svært høy grad. Når det gjelder hvilke faktorer som er med på å skape negativt arbeidspress er følgende faktorer krysset av ofte for mer enn halvparten av de ansatte:

- Ressursmangel/få ansatte
- Mange akuttsaker
- Mange ansatte har jobbet i tjenesten i relativt kort tid
- Ansatte har aleneansvar i mange saker

I intervju med ledelsen i barneverntjenesten får vi opplyst at tidsfristene og minimumsstandarder i saksbehandlingen gjør at de ansatte har et psykisk krevende arbeid. I tillegg er arbeidet ekstra krevende i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av saker til fylkesnemnda (i saker som gjelder eventuell omsorgovertakelse, § 4-12 i barnevernloven).

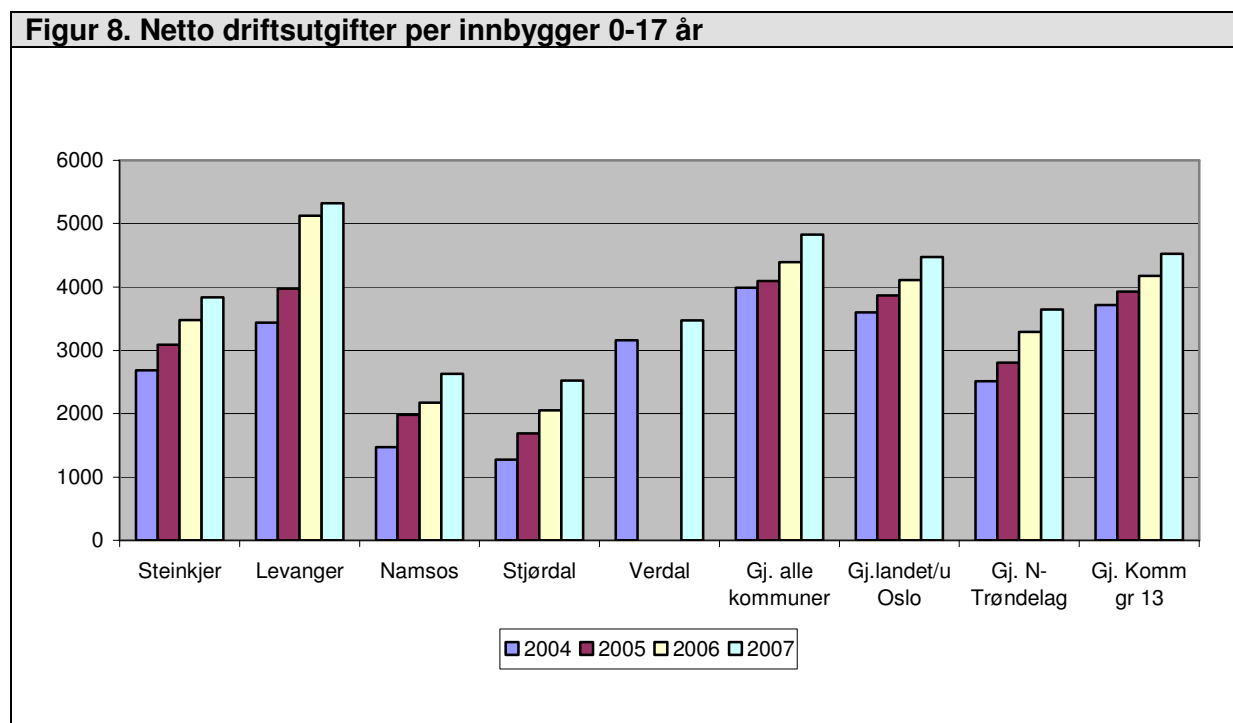
Ifølge barnevernleder har de jobbet aktivt for bidra til at ansatte ikke føler at de sitter med aleneansvar i saker. Barnverntjenesten er inndelt i to ulike team, der hensikten er at de får diskutert ulike saker. I tillegg jobber som hovedregel to ansatte sammen med vanskelige saker.

Undersøkelsen viser at totalt sett oppleves arbeidsmiljøet som svært positivt av de ansatte. Hva som oppleves som mest positivt med det å jobbe i barneverntjenesten, er følgende stikkord oppsummerende for de svarene som har kommet inn:

- Godt arbeidsmiljø
- Spennende og utfordrende arbeidsoppgaver
- Opplever jobben de gjør som svært samfunnsnyttig

## 6.4 Utgifter til barnevernet

### 6.4.1 Driftsutgifter per innbygger 0-17 år



Figur 8 viser utviklingen i netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år. Netto driftsutgifter er utgifter etter at refusjoner fra staten og interne overføringer er trukket fra<sup>IV</sup>.

Nivåmessig ligger Steinkjer under gjennomsnittet for landet utenom Oslo, men litt over fylkesgjennomsnittet for 2007. Steinkjer har imidlertid hatt en sterkere utgiftsvekst enn landsgjennomsnittet utenom Oslo i perioden 2004-2007. Steinkjer har hatt økning i utgiftene på 43 prosent fra 2004 til 2007 i løpende priser, mens landet utenom Oslo har hatt en vekst på omtrent 24 prosent. Også Nord-Trøndelag har hatt en kraftigere utgiftsvekst enn landsgjennomsnittet i denne perioden.

Utgiftsveksten i barneverntjenesten i Steinkjer er knyttet til:

- Kraftig økning i antall omsorgsplasseringer og tiltak utenfor opprinnelig familie
- Bemanningsøkning i perioden. Bemanningsøkning fra 2005-2007 på 30 prosent.
- Generell lønnsøkning og indeksregulering av betalingssetser

Regnskapstallene viser at en stor del av utgiftene til barneverntjenesten er knyttet til fosterhjem. I 2005 var utgifter til fosterhjem 7,7 millioner kroner. Dette økte til 10,2 millioner i 2007.

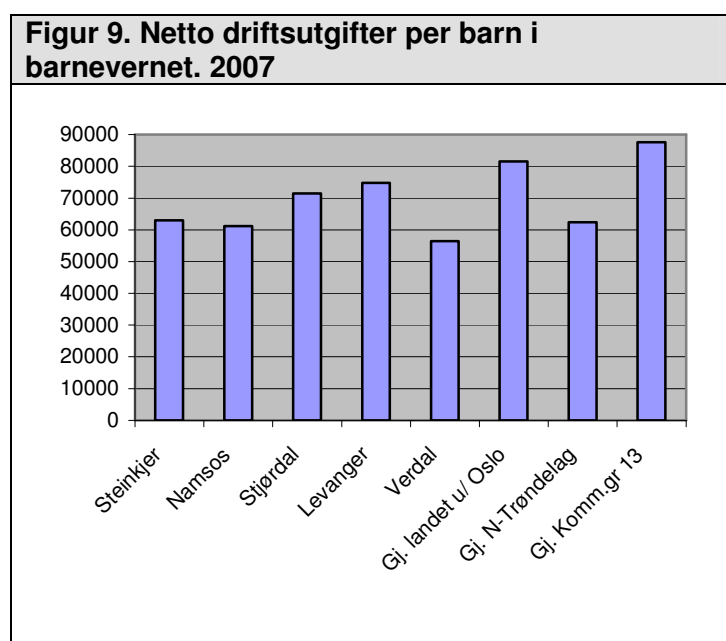
### 6.4.2 Fordeling av netto driftsutgifter

Utgifter til barnevern er fordelt etter tre regnskapsfunksjoner: Funksjon 244 (saksbehandling), funksjon 251 (barneverntiltak i familien) og 252 (barneverntiltak utenfor familien).

Størsteparten av barneverntjenesten driftsutgifter går til tiltak til barn som er plassert utenfor opprinnelig familie, mens utgifter til tiltak for barn innenfor opprinnelig familie utgjør den minste andelen. Netto utgifter ført på funksjon 251 er relativt lav i Steinkjer (tiltak barn innenfor opprinnelig familie). En del psykiatrimidler blir ført som inntekt på denne regnskapsfunksjonen, noe som bidrar til lavere netto driftskostnader. I tillegg har kommunen kommet fram til at de framover vil føre lønnsutgifter til to hjemmekonsulenter på funksjon 251, som tidligere ble ført på 244. Dette vil endre utgiftsfordelingen og, ifølge barnevernleder, gi et mer realistisk bilde.

### 6.4.3 Utgifter per barn i barnevernet

Figur 7 viser netto driftsutgifter delt på antall barn i barnevernet (både barn med tiltak og undersøkelse). Vi ser av figuren at Steinkjer hadde lavere netto driftsutgifter per barn i barnevernet enn landsgjennomsnittet utenom Oslo i 2007, men er på nivå med gjennomsnittet for Nord-Trøndelag.



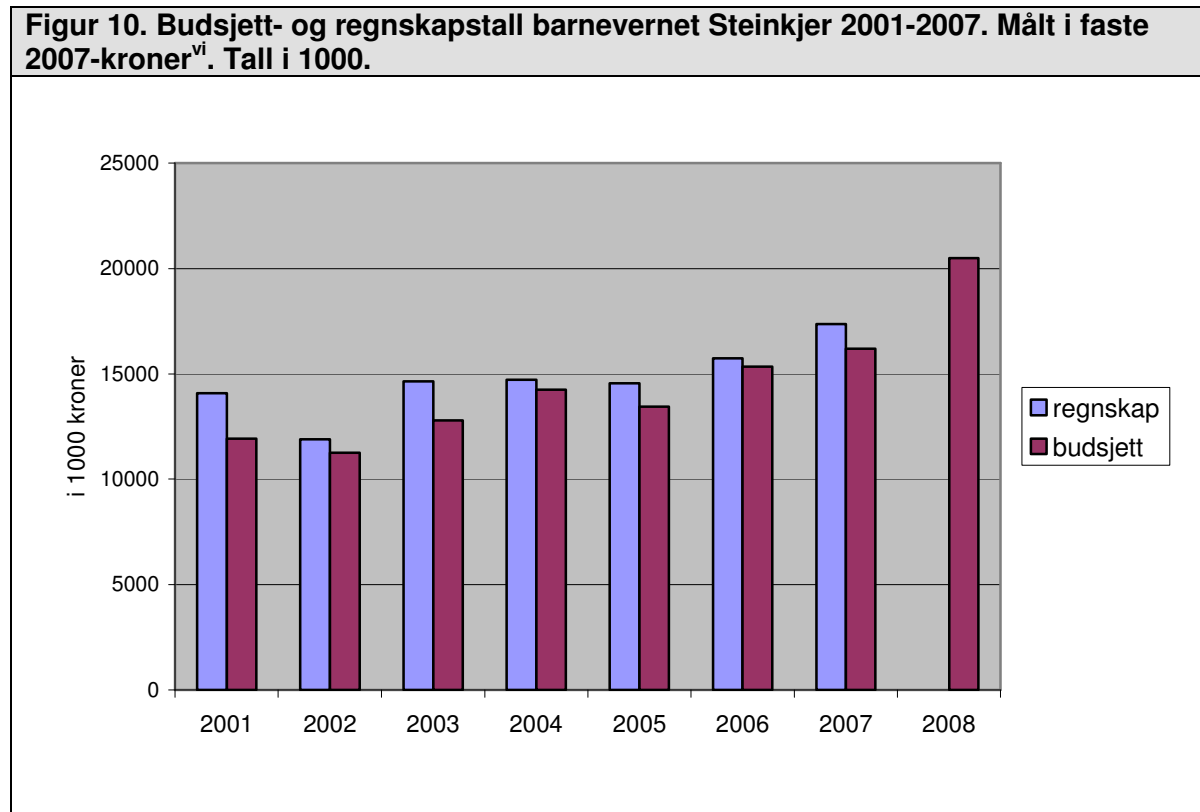
Vi får omtrent det samme bildet når vi ser bruttotallene, der inntekter slik som refusjoner fra staten ikke er trukket fra. Tabell 6 i fotnote viser bruttoutgifter per barn på tiltak mer detaljert.<sup>v</sup> Som nevnt tidligere blir utgiftene fordelt etter saksbehandling, utgifter til barneverntiltak innenfor opprinnelig familie og utenfor opprinnelig familie. Barnevernet i Steinkjer har lavere utgifter per barn enn landsgjennomsnittet innenfor alle disse funksjonene.

Brutto driftsutgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie har gradvis gått ned siden 2001, og i 2007 var Steinkjers tall 10 prosent lavere enn landsgjennomsnittet utenom Oslo, som er omtrent på nivå med Levanger for 2007.

Brutto driftsutgifter per barn med tiltak innenfor opprinnelig familie ligger på under halvparten av hva vi finner på landsbasis. Som vi har omtalt tidligere, har kommunen kommet fram til at de framover skal føre lønnsutgifter for til to miljøarbeidere på funksjon 251, se

kapittel 6.4.3. Ifølge barnevernleder vil dette gi et mer realistisk bilde av utgiftsfordelingen. Dette vil bidra til høyere brutto driftsutgifter per barn med tiltak innenfor opprinnelig familie.

#### 6.4.5 Om utgiftsveksten i forhold til budsjett

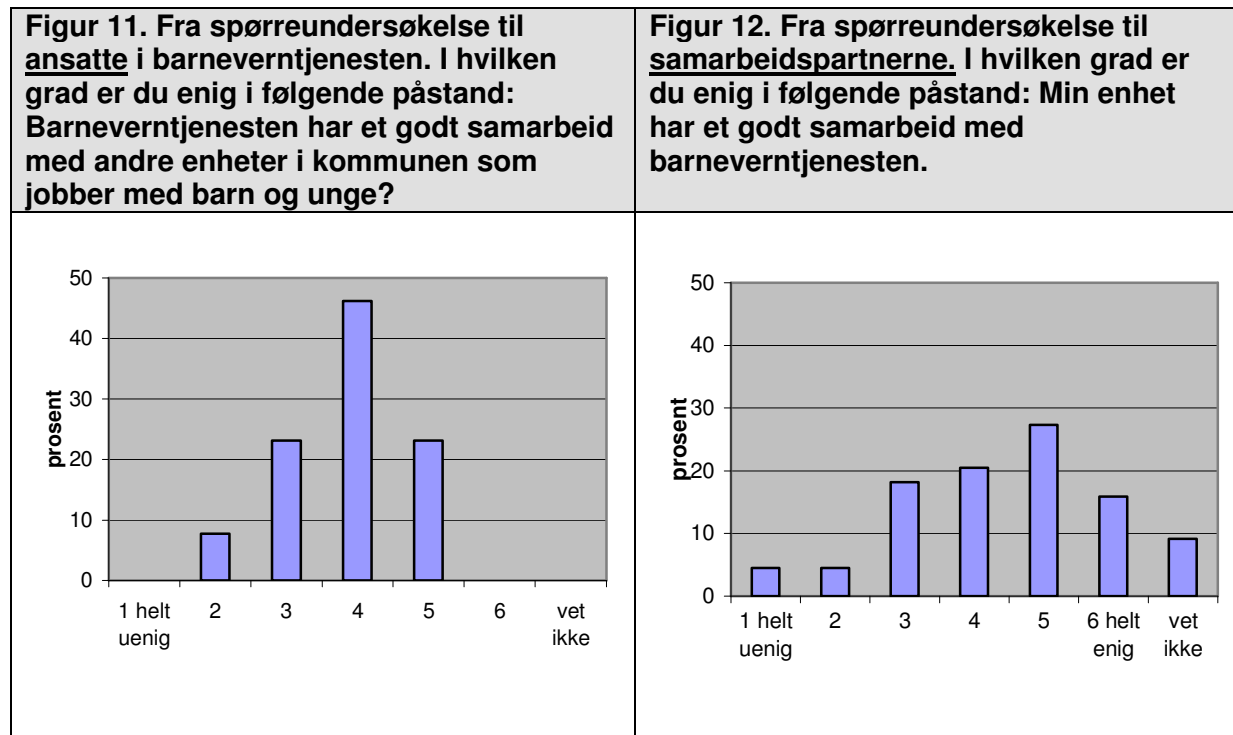


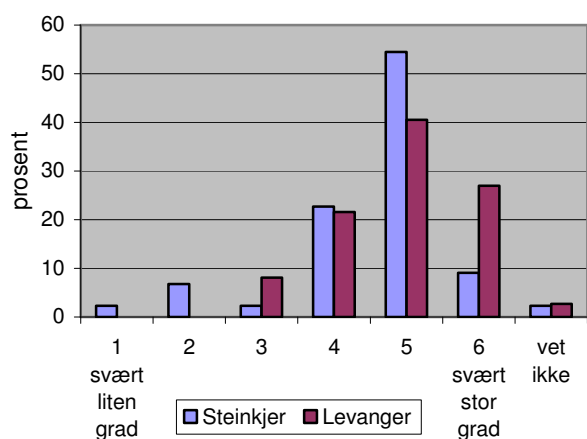
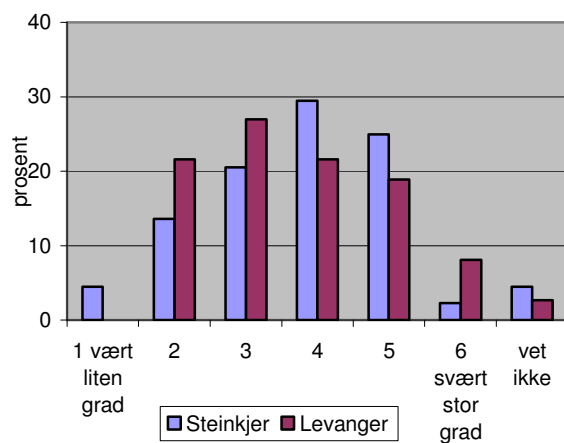
Figur 10 viser utvikling i budsjett- og regnskapstall i perioden 2000-2007 for barneverntjenesten i Steinkjer. Tallene er vist i faste kroner, slik at vi har korrigert for generell pristigning i kommunesektoren. Det fremgår av figuren at det har vært en nokså jevn økning i det reelle utgiftsnivået siden 2001. Det har også vært overskridelser i forhold til budsjett hvert år siden 2001. I 2007 var det overskridelse i forhold til revidert budsjett på om lag 1,17 millioner kroner. Overskridelsene for 2007 var ifølge barnevernleder knyttet til økte plasseringskostnader, og behov for økt bemanning grunnet fristoverskridelser.

Regnskapstallene for 2008 er ennå ikke klare. Ifølge barnevernleder forventer de at de vil få et resultat på ca. 21 millioner kroner, som ligger litt under revidert budsjett, som er 21,6 millioner kroner. For 2009 er budsjettet på 22,2 millioner kroner.

## 7 Forebyggende barnevernsarbeid og samarbeid med andre instanser

Spørreundersøkelsene til ansatte og til barneverntjenestens samarbeidspartnere<sup>vii</sup> inneholdt spørsmål om samarbeidet mellom barneverntjenesten og andre instanser som jobber med barn og unge. I gjennomsnitt har begge gruppene (dvs. ansatte i barneverntjenesten og barnevernets samarbeidspartnere) nokså lik oppfatning av samarbeidet. Dette illustreres i figurene 11 og 12. Flertallet av både ansatte og samarbeidspartnere er enig i påstand om at de har et godt samarbeid. Imidlertid er det mer spredning i svarene fra samarbeidspartnere, og noen få har også krysset av for at de er helt uenig i påstand om at de har et godt samarbeid med barneverntjenesten. Flertallet av samarbeidspartnere er dessuten uenig i påstanden om at samarbeidet foregår kun på barnevernets premisser.



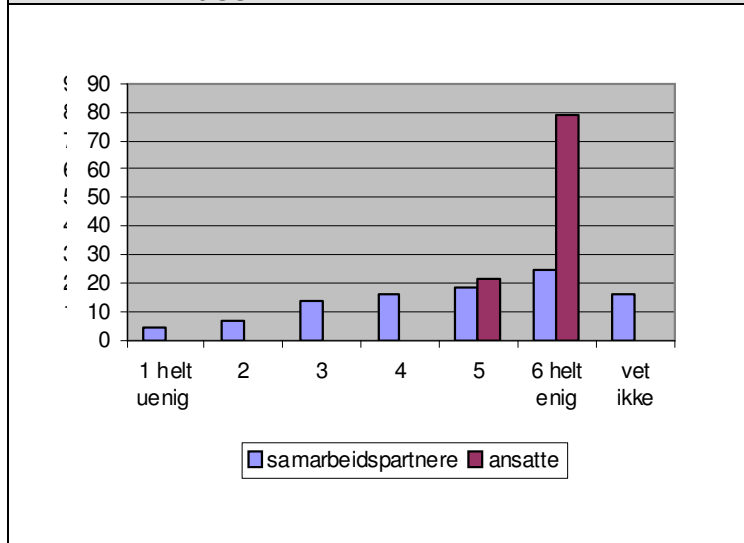
**Figur 13. Fra spørreundersøkelse til samarbeidspartnerne: I hvilken grad har du tillit til barnevernet i kommunen?****Figur 14. Fra spørreundersøkelse til samarbeidspartnerne: I hvilken grad mener du barneverntjenesten i kommunen er synlig overfor sine samarbeidspartnere**

I spørreundersøkelsen til samarbeidspartnerne var det også stilt spørsmål om grad av tillit til barneverntjenesten. Svarfordelingen fremkommer i figur 13. Her er også svarfordelingen vist for tilsvarende undersøkelse i Levanger kommune. Tallene viser at flertallet av respondentene oppgir høy grad av tillit til barneverntjenesten i Steinkjer. Svarfordelingen på dette spørsmålet er nokså lik resultatene for Levanger.

Figur 14 viser svarfordelingen på spørsmål om hvor synlige barnverntjenesten er overfor sine samarbeidspartnere. Her har vi sammenliknet tallene med resultater fra tilsvarende spørreundersøkelse i Levanger. Sammenlikningen viser at svarfordelingen fra Steinkjer og Levanger er nokså lik.

Spørreundersøkelsene inneholdt også spørsmål om barneverntjenestens kapasitet til å drive forebyggende arbeid. Svarfordelingen er vist i figurene under. Alle ansatte i barneverntjenesten mener de har liten kapasitet til å drive forebyggende arbeid. Blant samarbeidspartnerne er svarfordelingen mer spredt.

**Figur 15. I hvilken grad er du enig i følgende påstand: Barneverntjenesten har liten kapasitet til å drive forebyggende arbeid?**



Fram til 2002 hadde Steinkjer kommune førskole- og skoleteam der barneverntjenesten og PPT jevnlig var ute i barnehagene og på skolene. Dette bidro til økte forventninger blant samarbeidspartnerne, og det oppstod en "forventningskrise" da barneverntjenesten ikke alltid hadde kapasitet til å følge opp problemer som ble avdekket. Dette ble beskrevet i rapport fra Nordlandsforskning fra 2001.

Som tidligere nevnt i avsnitt 6.3.1 om utviklingen i barn med tiltak, ble terskelen for å sette inn hjelpetiltak hevet i 2003. Dette var et resultat av en kraftig økning i omsorgsovertakelser, som førte til at store deler av barneverntjenestens tilgjengelige ressurser måtte gå til arbeidet med barn og unge under omsorg.

I spørreundersøkelsen som gikk ut til samarbeidspartnerne var det gitt anledning til å kommentere forholdet mellom egen enhet og barneverntjenesten. Oppsummert omhandler kommentarene følgende:

- Mange etterlyser større grad av informasjon fra barneverntjenesten. De ønsker tilbakemelding om barnvernet har satt i verk tiltak etter bekymringsmeldinger, eller tilbakemelding i forhold til status i bestemt sak.
- Noen kommentarer dreier seg om at de er usikre på om saker er alvorlige nok til å melde. Samarbeidspartnerne ønsker råd om hvordan de skal gå fram når det er bekymret for et barn. Dette gjelder spesielt skoler og barnehager. Informasjonsmøter blir foreslått som et mulig tiltak.
- Mange av samarbeidspartnerne ønsker et mer utstrakt samarbeid med barneverntjenesten. Dette gjelder både samordning av innsats i enkeltsaker, i tillegg til faste arenaer for samarbeid.
- Noen samarbeidspartnere har også kommentarer i forhold til kapasiteten i barneverntjenesten, og er bekymret for at det er liten tid til forebyggende arbeid, deltakelse på møter, tilgjengelighet osv.
- Flere tilbakemeldinger går ut på at den enkelte enhet har et godt samarbeid med barneverntjenesten.

## 8 Revisors vurderinger

### ➤ **Hvordan har utviklingen i barneverntjenester i Steinkjer kommune vært siden 2001 sammenliknet med gjennomsnitt av andre kommuner?**

Det har skjedd omfattende endringer i barneverntjenesten i Steinkjer i perioden 2001-2008. I denne perioden har det vært en økning i antall bekymringsmeldinger og undersøkelsessaker, og økningen har vært spesielt sterk de tre siste årene (2006, 2007 og 2008). I 2006 og 2007 hadde Steinkjer en høyere andel undersøkelsessaker i forhold til innbyggertall sammenliknet med landsgjennomsnittet utenom Oslo. Sammenlikningstall for 2008 er ennå ikke tilgjengelige.

Alle ansatte mener alvorlighetsgraden i sakene de jobber med er økende. Dette gjenspeiles også ved at antall plasseringstiltak har økt.

Det har også skjedd endringer når vi ser på forholdet mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak og andelen tiltak til barn utenfor opprinnelig familie. I 2003 ble terskelen for å sette inn hjelpetiltak hevet, noe som medførte en kraftig reduksjon i bruken av hjelpetiltak. Sammensetningen av tiltak har endret profil siden 2001 ved at andelen omsorgstiltak og plasseringer utenfor opprinnelig familie nå utgjør en større andel av sakene. Andelen plasseringer utenfor opprinnelig familie i forhold til antall barn med tiltak totalt, avviker likevel ikke vesentlig fra det vi finner som gjennomsnitt for store kommuner for 2007 (kommunegruppe 13).<sup>viii</sup>

Siden 2001 har det blitt en strengere prioritering av hvem som skal få tiltak og hvilke tiltak som skal settes inn. Tiltak og tiltakspakker som barneverntjenesten antar vil ha størst måloppnåelse blir prioritert. Dette er også bakgrunnen for en dreining i tiltaksbruken mot mer bruk av endringsbaserte tiltak, slik som råd og veiledning og hjemmekonsulent, og mindre bruk av tiltak som økonomisk støtte, barnehage og støttekontakt.

Barnevernsstatistikk viser at Steinkjer kommune i 2007 på mange måter ligger nærme landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for store kommuner:

- Aldersfordelingen i undersøkelsessaker har holdt seg relativt stabil og avviker ikke vesentlig i forhold til landsgjennomsnittet
- Gjennomgangen viser også at fordelingen av ulike instanser som melder til barneverntjenesten ikke skiller seg vesentlig ut i forhold til tall for hele landet.
- Andelen barn med tiltak er i 2007 på ca. samme nivå som gjennomsnittet for landet utenom Oslo.

Barneverntjenesten i Steinkjer har noe lavere netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år enn landsgjennomsnittet utenom Oslo, men har hatt en sterkere utgiftsvekst i perioden 2004-2007. Netto utgiftsnivå har dermed nærmet seg landsgjennomsnittet (u/Oslo). Utgiftsveksten tilskrives i hovedsak økt antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie og at personalressursene i barneverntjenesten har økt.

Tallene viser også at Steinkjer har noe lavere netto driftsutgifter per barn i barnevernet enn landsgjennomsnittet, og er på nivå med tall for Levanger.

Som følge av økning i antall årsverk har saksmengden per årsverk i Steinkjer gått ned fra 2005 til 2007, men den er likevel noe høyere enn landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for store kommuner. Utviklingen i denne indikatoren sier likevel ingenting om arbeidsmengden i hver sak. Tilbakemeldingene i spørreundersøkelse og intervju tyder på at arbeidsmengden i hver sak har økt. Dette begrunnes med at ansatte opplever at alvorlighetsgraden i bekymringsmeldingene er økende, og at antall omsorgsplasseringer og akutt plasseringer har økt. Barneverntjenesten i Steinkjer hadde både i 2007 og 2008 problemer med å holde tidsfristene i saksbehandlingen. I 2008 var det flere ansatte med lang erfaring som sluttet i barneverntjenesten i Steinkjer. Dette har nok også påvirket arbeidsbelastningen ved at mange ansatte har jobbet i barneverntjenesten i relativt kort tid. Undersøkelsen viser imidlertid at på tross av høy arbeidsbelastning, opplever ansatte arbeidsmiljøet som svært godt.

➤ **Hvordan har utviklingen påvirket vilkårene for samarbeid og barneverntjenestens forebyggende arbeid?**

Vi har i dette prosjektet sett nærmere på om utviklingen som har vært i barneverntjenesten i Steinkjer har påvirket vilkårene for samarbeid med andre instanser i kommunen og barneverntjenestens forebyggende arbeid. Ifølge barnevernloven (§ 3-2) skal barneverntjenesten samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer. Det fremgår videre av loven (§ 3-1) at barneverntjenesten skal bidra til at avdekke problemer på et tidlig stadium.

Spørreundersøkelsene viser at flertallet av de ansatte i barneverntjenesten og deres samarbeidspartnere er enig i at de har et godt samarbeid. Tilbakemeldingene tyder likevel på at det er rom for forbedringer i samarbeidet med andre instanser i kommunen, både i enkeltsaker og på systemnivå. En mindre andel av samarbeidspartnerne er svært misfornøyde. Det er også en del kommentarer fra samarbeidspartnerne som går ut på at travelhet og kapasitetsproblem i barneverntjenesten mange ganger er til hinder for godt samarbeid. Vi har også fått tilbakemeldinger fra andre instanser i kommunen at det er et problem at barneverntjenesten, grunnet akuttsaker og stor arbeidsmengde, uteblir fra møter og samarbeidsfora.

Tilbakemeldinger tyder også på at samarbeidspartnerne savner mer informasjon fra barneverntjenesten. I likhet med tilsvarende undersøkelse for Levanger, er samarbeidspartnerne spredt i sin oppfatning om hvor synlig barneverntjenesten er. Flere etterlyser større synlighet. Våre funn peker mot at barneverntjenesten i større grad kan bli bedre på å informere om sin rolle, og hvordan man skal gå fram for å melde til barneverntjenesten. Mange savner også tilbakemelding om oppfølging av bekymringsmelding i konkrete saker.

Alle ansatte i barneverntjenesten oppgir at de har liten kapasitet til å drive forebyggende arbeid. Blant samarbeidspartnerne er svarfordelingen på dette spørsmålet mer spredt, det vil si at de opplever ikke i like stor grad at barneverntjenesten har liten kapasitet til å drive forebyggende arbeid. I tolkningen av svarene på dette spørsmålet, må vi ha i mente at forebyggende arbeid kan defineres noe forskjellig. Forebygging kan forstås som at man forebygger for å unngå saker til barnevernet, men det er også forebygging når barneverntjenesten setter inn tiltak for å hindre at de utvikler seg til mer alvorligere barnevernssaker.

I sin virksomhetsplan for 2007 og 2008 har barneverntjenesten i Steinkjer som målsetting å redusere behovet for omsorgsovertakelser. Økningen i antall omsorgstiltak har imidlertid økt fra 35 i 2003 til 54 i 2007. Den prosentvise fordelingen mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak var i 2007 71/29, mens gjennomsnittet for landet og store kommuner tilnærmet ligger på 80/20. Når det derimot gjelder den prosentvise fordelingen mellom tiltak innenfor opprinnelig familie og utenfor opprinnelig familie, avviker ikke dette vesenlig fra gjennomsnittet for store kommuner i 2007.

Som følge av økt saksmengde har barneverntjenesten i Steinkjer i stor grad måttet konsentrere de tilgjengelige ressursene om de alvorligste sakene. Dette har ført til at det forebyggende arbeid er blitt prioritert ned, i alle fall i forhold til 2001. Basert på vår statistikkgjennomgang finner vi imidlertid ikke tydelige indikasjoner på at forebyggende barnevernsarbeid i Steinkjer er på et lavere nivå enn landsgjennomsnitt eller gjennomsnittet for store kommuner. Dette begrunnes med følgende:

- Antall barn med barnevernstiltak er på nivå med gjennomsnittet for landet og store kommuner i 2007
- Antall barn med tiltak innenfor opprinnelig familie er på nivå med gjennomsnittet for store kommuner i 2007
- Statistikkgjennomgangen viser at andelen undersøkelser som fører til tiltak har ligget litt over gjennomsnittet for landet de siste årene.

## 9 Høring

Rapporten ble sendt til rådmannen på høring 19.01.2009. Vi mottok svar den 02.02.09 fra avdelingsleder for helse og rehabilitering, Ingeborg Laugsand:

*”Rådmann Erling Bergh, barnevernleder Gunlaug Rønsberg og undertegnede har lest gjennom rapporten. Vi vil berømme KomRev ved Sigrid Hynne og Grethe Haugan Aasen for å ha god kvalitet i analyse og tolkning av opplysninger om barnevernet i Steinkjer, og vi har ingen bemerkninger til rapporten ut over dette.*

*Steinkjer kommune takker for et godt samarbeid underveis i prosessen med gjennomgang av barneverntjenesten. Rapporten vil kunne brukes til videre informasjon om barnevernets arbeid og situasjon til politikerne og samarbeidspartnere.”*

## Litteraturliste

- ”Gjennomgang av barnevernet. Sola kommune”, Rogaland Revisjon IKS, 2007.
- ”Hvorfor har Levanger stort omfang av barneverntjenester?”, KomRev Trøndelag IKS, september 2007
- ”Nyorientering eller stagnasjon?” En studie av tiltaksavdelingen i Steinkjer kommune”. Nordlandsforskning 7/2001.
- Barneverntjenestens kvartalsrapportering til fylkesmannen i Nord-Trøndelag for årene 2007-2008
- Bufetats nettsider: [www.bufetat.no](http://www.bufetat.no)
- KOSTRA-tall for årene 2001-2007. Statistisk sentralbyrå.
- Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992
- Rapport fra det tekniske bergningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Oktober 2008. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rapport fra tilsyn med Steinkjer kommune. Barneverntjenesten. 2007. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- Rapport om barneverntjenesten i Steinkjer. juli 2008. Steinkjer kommune.
- Regnskap og budsjett Steinkjer kommune
- Rundskriv Q-06/2007: Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter - herunder om betalingsatser i barnevernet. Barne- og likestillingsdepartementet
- Steinkjer kommunes nettsider: [www.steinkjer.kommune.no](http://www.steinkjer.kommune.no)
- Virksomhetsplan barneverntjenesten 2007/2008
- Årsmeldinger Steinkjer kommune 2001-2007

---

<sup>i</sup> Vi har valgt ulike grupper av sammenlikningskommuner:

- Gjennomsnittet for fylket

- Landsgjennomsnittet utenom Oslo<sup>i</sup>
- Kommunegruppe 13<sup>i</sup>, som er de 39 største kommunene utenom Oslo, Trondheim, Stavanger og Bergen. Steinkjer tilhører denne kommunegruppen, men er av de mindre kommunene i denne gruppen.
- De største kommunene i Nord-Trøndelag.

<sup>ii</sup> Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) forvalter det statlige barnevernet. Bufetat består av fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) Etaten har 26 regionale fagteam for barnevernet. Fagteamene er kommunenes kontakt til det statlige barnevernet.

<sup>iii</sup> Barneverntjenesten i Steinkjer skal ta i bruk et nytt fagsystem i løpet av 2009. Vi har derfor ikke gått nærmere inn på problematikken som synes å være med rapporteringsfunksjonen i fagsystemet barneverntjenesten til nå har brukt. Vi har ikke grunn til å tro at dette har påvirket de offisielle KOSTRA-tallene. Forvaltningsrevisjonsrapport fra Rogaland Revisjon IKS omtaler også problematikken med rapporteringsfunksjonen i Unique BvPro (Sola kommune 2007).

<sup>iv</sup> Det eksisterer ulike refusjonsordninger og satser for kommunenes egenandel for barn med tiltak. Eksempelvis får kommunen ved plassering av barn i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon, refundert utgifter som er over en fastsatt egenandel.<sup>iv</sup> Disse refusjonsordningene administreres av Bufetat, som er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet.

<sup>v</sup> **Tabell 6: Driftsutgifter per barn. Utvikling over tid ift. landet utenom Oslo. Faste 2007-kroner.**

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Steinkjer	Netto driftsutgifter (f 244, 251 og 252) pr. barn i barnevernet	59981	56964	82568	61296	71967	70959	(brutto: 72359) 63021
	Brutto driftsutgifter per barn (f.244)	15984	24086	31635	23450	25170	25848	24672
	Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie (f.251)	19121	14562	19516	20323	16637	16846	13075
	Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie (f.252)	227325	215551	205690	174991	175122	179681	189328
Gj. landet u/ Oslo	Netto driftsutgifter (f 244, 251 og 252) pr. barn i barnevernet	86538	89488	87686	82305	83431	80491	(brutto: 89474) 81508
	Brutto driftsutgifter per barn (f.244) saksbehandling	29505	30523	29681	28610	28078	27745	28885
	Brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie (f.251)	31403	31385	30943	30710	30104	29473	29689
	Brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie (f.252)	214942	229330	220570	208781	218215	214011	211966

<sup>vi</sup> Juster med kommunal deflator fra TBU (det tekniske beregningsutvalget) /KRD.

<sup>vii</sup> Spørreundersøkelsen blant barneverntjenestens samarbeidspartnere har gått til lederne ved skolene og barnehagene i Steinkjer (både offentlige og private), representanter for PPT, helsestasjon, Åpen barnhage, Home Start, skolehelsetjenesten og kommunale fastleger. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4.

<sup>viii</sup> Kommunegruppe 13