
Gjennomgang av barneverntjenesten

Inderøy kommune



Forvaltningsrevisjon

Nr. 1729-1/2007

Trøndelag IKS

INNHALDSREGISTER

| | |
|--|-----------|
| 1. INNLEDNING | 4 |
| 1.1 Bestillingen..... | 4 |
| 2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER..... | 4 |
| 2.1 Formål | 4 |
| 2.2 Problemstillinger | 4 |
| 2.3 Avgrensning av prosjektet..... | 4 |
| 3. METODE | 5 |
| 4. REVISJONSKRITERIER..... | 5 |
| 4.1 Forebygging og samarbeid | 5 |
| 4.2 Saksbehandling..... | 6 |
| 4.3 Oppfølging av barn med tiltak..... | 6 |
| 4.4 Internkontroll..... | 7 |
| 5. DATA..... | 8 |
| 5.1 Organisering av barneverntjenesten i Inderøy..... | 8 |
| 5.2 KOSTRA: Driftsutgifter og omfang totalt | 8 |
| 5.3 Forebygging og samarbeid | 12 |
| 5.4 Saksbehandling..... | 13 |
| 5.4.1 Bekymringsmeldinger | 13 |
| 5.4.2 Undersøkelser..... | 13 |
| 5.4.3 Vedtak | 13 |
| 5.5 Oppfølging av barn med tiltak..... | 14 |
| 5.5.1 Omsorgsplaner og tiltaksplaner..... | 14 |
| 5.5.2 Tilsyn og besøk | 14 |
| 5.6 Internkontroll..... | 15 |
| 5.6.1 Elektronisk saksbehandlingsverktøy | 15 |
| 5.6.2 Rapportering..... | 15 |
| 5.6.3 Regelverk og rutinebeskrivelser..... | 16 |
| 5.6.4 Kompetanse og kapasitet..... | 16 |
| 6. VURDERINGER..... | 17 |
| 6.1 Driver barneverntjenesten forebyggende arbeid og samarbeider de med andre deler av forvaltningen i tråd med kravene i barnevernloven?..... | 17 |
| 6.2 Er saksbehandlingen i barneverntjenesten i henhold til lovbestemte krav?..... | 17 |
| 6.3 Er oppfølgingen av barn med tiltak i henhold til lovbestemte krav? | 18 |
| 6.4 Er det etablert internkontroll i barneverntjenesten i tråd med kravene i lov og forskrift?..... | 18 |
| 7. KONKLUSJON | 19 |
| 8. HØRING | 20 |
| 9. REFERANSER | 20 |

FORORD

KomRev Trøndelag IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Inderøy kommune. Vi har jobbet med prosjektet i perioden september 2007 – januar 2008.

Vår kontaktperson i kommunen har vært barnevernleder Ann Tove Storholmen.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Steinkjer 08.02.08

Grethe Haugan Aasen
Oppdragsansvarlig revisor

Marte Bjørnelv
Prosjektleder

1. INNLEDNING

1.1 Bestillingen

Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2006-2007 som ble behandlet i kontrollutvalget 29.11.05 i sak 24/05. Med bakgrunn i kommunens årsmelding for 2006, som beskriver utfordringer i barnevernet, ble prosjektet avgrenset til å omfatte barnevern. Denne avgrensingen er avklart med kontrollutvalget, jf brev fra KomRev Trøndelag IKS datert 20.08.07.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 Formål

Kommunens barneverntjeneste skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (barnevernloven § 1).

I Inderøy kommunes årsmelding for 2006 beskrives barnevernets utfordringer. Her legges det blant annet vekt på at barnevernet opplever et sterkt press med mange nye meldinger og over tid en vridning over til tyngre saker. Dette har medført økte utgifter, og gir barnevernet utfordringer i forhold til å holde tidsfrister og å prioritere forebyggende arbeid.

Med utgangspunkt i ovennevnte vil vi i dette prosjektet fokusere på forebyggende arbeid, saksbehandling, oppfølging og internkontrollrutiner. Vi vil vurdere barnevernets praksis opp mot utvalgte lovkrav, og gjennomgangen vil gi kontrollutvalget og kommunestyret informasjon om hvordan barneverntjenesten i kommunen fungerer.

2.2 Problemstillinger

Rapporten søker å besvare følgende problemstillinger:

1. Driver barneverntjenesten forebyggende arbeid og samarbeider de med andre deler av forvaltningen i tråd med kravene i barnevernloven?
2. Er saksbehandlingen i barneverntjenesten i henhold til lovbestemte krav?
3. Er oppfølgingen av barn med tiltak i henhold til lovbestemte krav?
4. Er det etablert internkontroll i barneverntjenesten i tråd med kravene i lov og forskrift?

2.3 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet er avgrenset til å se praksis opp mot lovbestemte krav til barneverntjenesten, spesifisert i kapittel 4 Revisjonskriterier. Vi går ikke inn i barnevernfaglige vurderinger.

Prosjektet avgrenses gjennom metodiske valg. Utvalg av saksmapper begrunnes i kapittel 3 Metode.

3. METODE

Prosjektet er gjennomført som en forvaltningsrevisjon, og utført i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og i henhold til *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*.

Problemstillingene er besvart på grunnlag av informasjon framkommet i intervju og analyse av dokumenter, samt KOSTRA-tall. Vi har hatt samtale med barnevernleder, og faktaopplysninger framkommet i samtalen er verifisert.

Vi har også gjennomgått et utvalg av saksmapper. Vi har gjort et utvalg på 8 mapper på barn i fosterhjem og 5 mapper på barn med hjelpetiltak. I tillegg har vi valgt ut 5 tilfeldige vedtak fattet av barneverntjenesten. Dette er stikkprøver for å gi et bilde av situasjonen i barneverntjenesten. Taushetsbelagte opplysninger er håndtert i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag gjennomførte tilsyn med barneverntjenesten i Inderøy 14.12.04. Tema var kommunens oppgaver ved plassering av barn i institusjon og fosterhjem. I tillegg rapporterer kommunen hvert kvartal til fylkesmannen på blant annet overholdelse av tidsfrister i saksbehandlingen. Vi har i dette prosjektet brukt disse opplysningene som en del av vårt datagrunnlag.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger som revisjonen måler innsamlede data opp mot. Problemstillingene vurderes opp mot revisjonskriterier beskrevet nedenfor.

4.1 Forebygging og samarbeid

Barnvernloven § 3-1 omtaler barneverntjenestens forebyggende virksomhet:

- Barnverntjenesten skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.
- 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.

I § 3-2 omtales samarbeid med andre deler av forvaltningen:

- Barnverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer.
- Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven (...).

4.2 Saksbehandling

Barnevernloven inneholder bestemmelser om tidsfrister i saksbehandlingen:

- Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3 (§ 4-2).
- En undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder (§ 6-9).

Avgjørelser etter barnevernloven er enkeltvedtak. Saksbehandlingen følger reglene i forvaltningsloven (§§ 23-27, § 33) der barnevernloven ikke har særregler (jf. § 6-1):

- Vedtak skal være skriftlig
- Vedtak skal grunngis, og begrunnelsen skal
 - vise til, ev. gjengi, hjemmel for vedtaket
 - gjengi de faktiske forhold vedtaket bygger på
 - redegjøre for de hovedhensyn som er lagt til grunn i utøvelsen av skjønn
- Underrettelse om vedtak skal som hovedregel være skriftlig, og det skal opplyses om
 - klageadgang
 - klagefrist
 - klageinstans
 - rett til å se sakens dokumenter

4.3 Oppfølging av barn med tiltak

Barnevernloven skiller mellom hjelpetiltak (§ 4-4) og omsorgstiltak (§ 4-12), og stiller krav til oppfølging av barn med tiltak:

- Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan (§ 4-5).
- Ved omsorgsoverdragelsen skal det vedtas en plan for barnets omsorgssituasjon (§ 4-15).
- Både etter iverksettelse av hjelpetiltak og omsorgstiltak skal barneverntjenesten holde seg orientert om hvordan det går med barn og foreldre (§§ 4-5, 4-16).

Forskrift om fosterhjem stiller krav til oppfølging av barn i fosterhjem:

- Barneverntjenesten i omsorgskommunen¹ skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, og minimum 4 ganger i året² (§ 7).
- Ved godkjenning av fosterhjemmet er fosterhjemskommunen³ ansvarlig for at det opprettes en tilsynsfører for hvert barn (§ 8).
- Tilsynsføreren skal besøke barnet så ofte som nødvendig, og minimum 4 ganger i året⁴. Tilsynsfører skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn. Rapporten sendes til barneverntjenesten (§ 9).

¹ Omsorgskommunen er den kommunen som etter barnevernloven har ansvar for å treffe vedtak om tiltak, gjennomføringen av vedtaket og for utgiftene forbundet med tiltaket (Forskrift om fosterhjem § 1).

² Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn 2 år.

³ Fosterhjemskommunen er den kommunen der fosterhjemmet ligger (Forskrift om fosterhjem § 1).

⁴ Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, og barnet samtykker, kan barneverntjenesten vedta at tilsynet skal reduseres til minimum 2 ganger i året for barn som er fylt 15 år og som har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn 2 år.

4.4 Internkontroll

Kommunens plikt til å ha internkontroll er hjemlet i barnevernloven § 2-1 andre ledd.

Forskrift om internkontroll stiller krav til innholdet i internkontrollen (jf § 4)⁵. Kommunen skal:

- Beskrive hvordan barneverntjenesten er organisert, samt hovedoppgaver og mål. Det skal klart framgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt.
- Sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter.
- Sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om internkontrollen.
- Sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne⁶ medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes.
- Gjøre bruk av erfaringer fra barn og foreldre til forbedring av barneverntjenesten.
- Skaffe oversikt over områder hvor det er fare for svikt eller mangel (risikovurdering).
- Planlegge, prioritere og gjennomføre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av lovgivningen.
- Foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Internkontrollen må kunne dokumenteres, og dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig (§ 5)⁷.

Forskriften trådte i kraft 01.01.06.

⁵ Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestenes omfang og aktivitetsnivå. Forskriften setter krav til hva kommunen må ivareta med internkontrollen, men det er i stor grad er opp til kommunen selv å bestemme de konkrete handlingene (Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder, BFD 2006).

⁶ Oppdragstakere omfatter bl.a. fosterforeldre, tilsynsførere, støttekontakter og andre som kommunen benytter til utføring av oppgaver på barnevernområdet (Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene – en veileder, BFD 2006).

⁷ Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av barneverntjenestens størrelse, aktiviteter og risikoforhold.

5. DATA

Både staten og kommunene har oppgaver etter barnevernloven. Kommunen skal sørge for at den har en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven (§ 2-1). Den kommunale barneverntjenesten skal gi råd og veiledning, ta i mot meldinger, undersøke saker, treffe vedtak eller forberede saker for fylkesnemnda, iverksette og følge opp tiltak.

5.1 Organisering av barneverntjenesten i Inderøy

Kommunene har frihet til å organisere barneverntjenesten ut fra lokale behov og forutsetninger, men organiseringen må legges til rette for at lovens krav ivaretas.

I Inderøy er barneverntjenesten organisert under Enhet Sosial. Enheten omfatter sosialtjenesten og barneverntjenesten, og sosialleder er også enhetsleder.⁸ Enheten er lokalisert i bygg sammen med blant annet tannhelsetjenesten og helsestasjonen. Barneverntjenesten har 3,9 stillinger, inkludert en liten merkantil del. Tjenesten har 5 ansatte. Barnevernleder jobber med vanlig saksbehandling i tillegg til lederoppgavene. Barneverntjenesten har ifølge barnevernleder lite sykefravær og et godt arbeidsmiljø, på tross av at de ansatte har en tøff jobb med stort arbeidspress.

Kommunene i INVEST-samarbeidet⁹ har tidligere (2006) utredet muligheten for å etablere en interkommunal barneverntjeneste. Konklusjonen ble at man i første omgang ønsket å gå videre på samarbeid vedrørende kompetanseheving. Inderøy, Verran og Steinkjer samarbeider i dag om faglig utvikling av barnverntjenesten. Kommunene har to faste møter i året, og satser på felles kursing og skolering. Kommunene har blant annet tett samarbeid om opplæring av tilsynsførere.

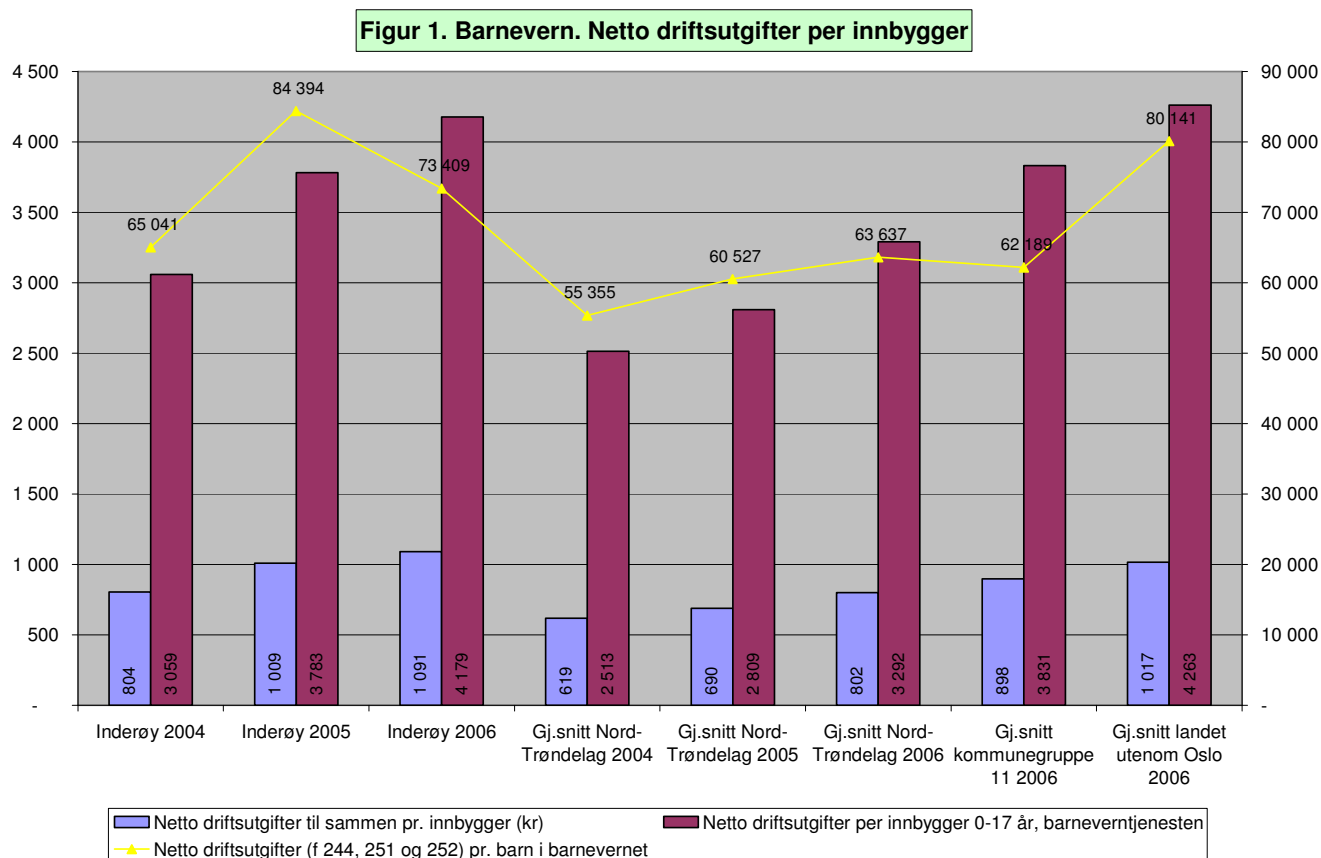
Barneverntjenesten i Inderøy har ingen vaktordning utenom ordinær arbeidstid. Beredskapsliste med navn og telefonnummer til barnevernleder og saksbehandlere er distribuert til politi, legevakt og andre samarbeidspartnere. I akutte situasjoner utenom ordinær arbeidstid ringer meldere til politiet, som deretter tar kontakt med barnevernet. Barnevernleder mener dette er en løsning som fungerer greit.

5.2 KOSTRA: Driftsutgifter og omfang totalt

Ved hjelp av SSBs KOSTRA-statistikk skal vi her se på utviklingen i utgifter til barnevern og utviklingen i antallet barn i barnevernet.

⁸ Det er i dag en omorganisering på gang i kommunen, og antall enheter skal reduseres. Ny organisering skal være klar i løpet av 1. halvår 2008.

⁹ Inderøy, Verran og Steinkjer



Figur 1 viser netto driftsutgifter¹⁰ til barnevern delt på antallet innbyggere totalt i kommunen, delt på antallet innbyggere 0-17 år og delt på antallet barn i barnevernet. Vi sammenlikner utgiftstallene for Inderøy med gjennomsnittet for fylket, gjennomsnittet for kommunegruppe 11 og gjennomsnittet for landet utenom Oslo. Tallene viser følgende:

- Det har vært en markant økning i utgiftsnivået i barneverntjenesten per innbygger 0-17 år i Inderøy fra 2004 til 2006, med en økning på ca. 37 prosent. Tallene er i nominelle størrelser, men selv om vi korrigerer for generell prisstigning, har det vært en markant utgiftsvekst. Utgiftsøkningen målt per innbygger 0-17 år har vært høyere i Inderøy fra 2004-2006 enn utgiftsøkningen for gjennomsnittet i fylket (31 prosent) og gjennomsnittet for landet utenom Oslo (19 prosent).
- Nivåmessig ligger Inderøy omtrent på landsgjennomsnittet både målt i kostnader per innbygger og kostnader per innbygger 0-17 år i 2006, men er over gjennomsnittet for Nord-Trøndelag fylke.
- Figuren viser også at kostnader per barn i barnevernet i Inderøy er høyere enn gjennomsnittet for fylket, men noe lavere enn landsgjennomsnittet utenom Oslo.

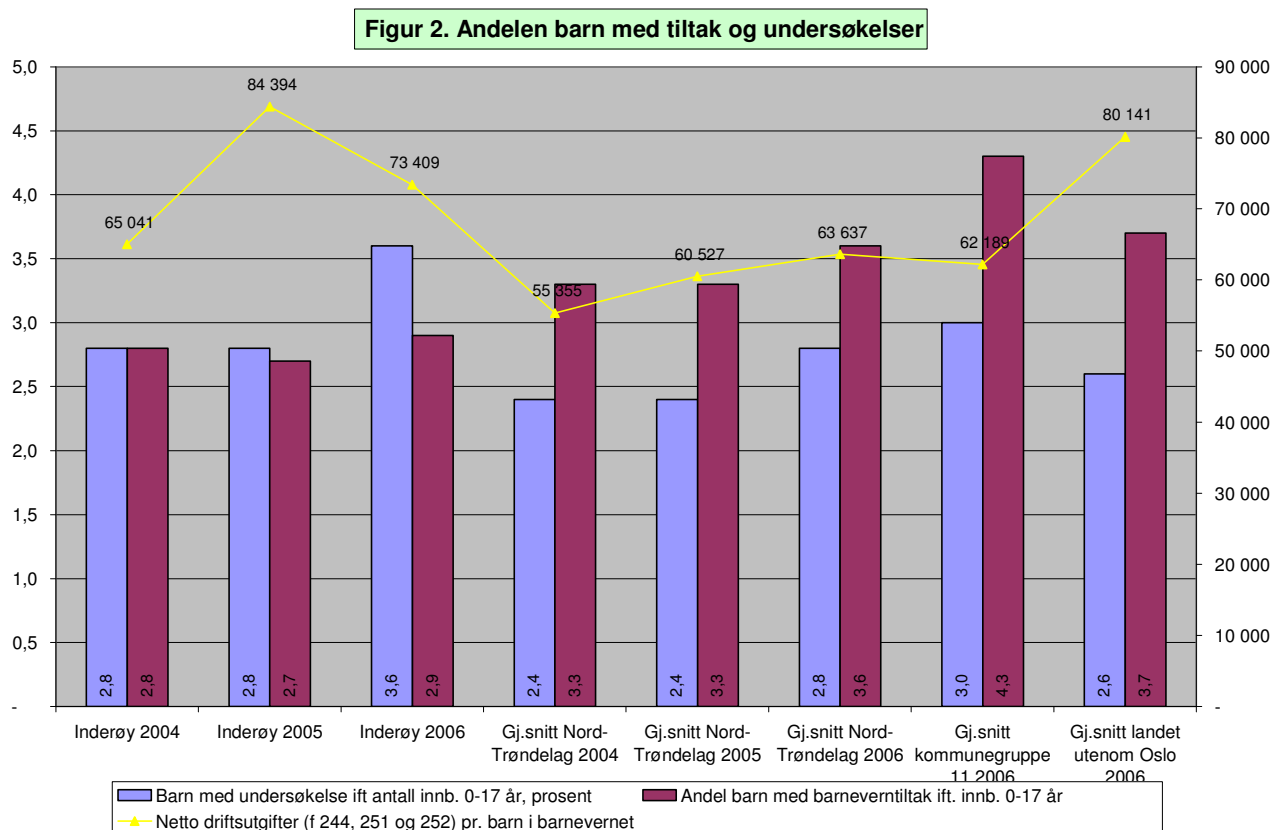
Tabell 1. Utviklingen i antallet barn i barnevernet i Inderøy.

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|
| Barn med tiltak i opprinnelig familie (funksjon 251) | 28 | 27 | 28 | |
| Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (funksjon 252) | 16 | 15 | 17 | 20* |

*Tall innhentet fra barnevernleder 30.11.07

¹⁰ Netto driftsutgifter er driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra.

Tabell 1 viser utviklingen i antallet barn i barnevernet i Inderøy. Vi ser at antallet barn med tiltak både i opprinnelig familie og utenfor opprinnelig familie har holdt seg noenlunde stabilt. De siste tallene fra barnevernet viser en økning fra 2006 til 2007 i antallet barn med tiltak utenfor familien.



Av figur 2 ser vi at andelen undersøkelser i 2006 er høyere i Inderøy sammenliknet med gjennomsnittstall for landet og fylket. I 2006 var andelen undersøkelser 3,6 prosent i Inderøy, mens gjennomsnittet for landet var 2,6 prosent. Inderøy er imidlertid en liten kommune, slik at det er naturlig med svinginger fra år til år. For 2004 og 2005 er andelen undersøkelser omtrent på gjennomsnittet for landet utenom Oslo.

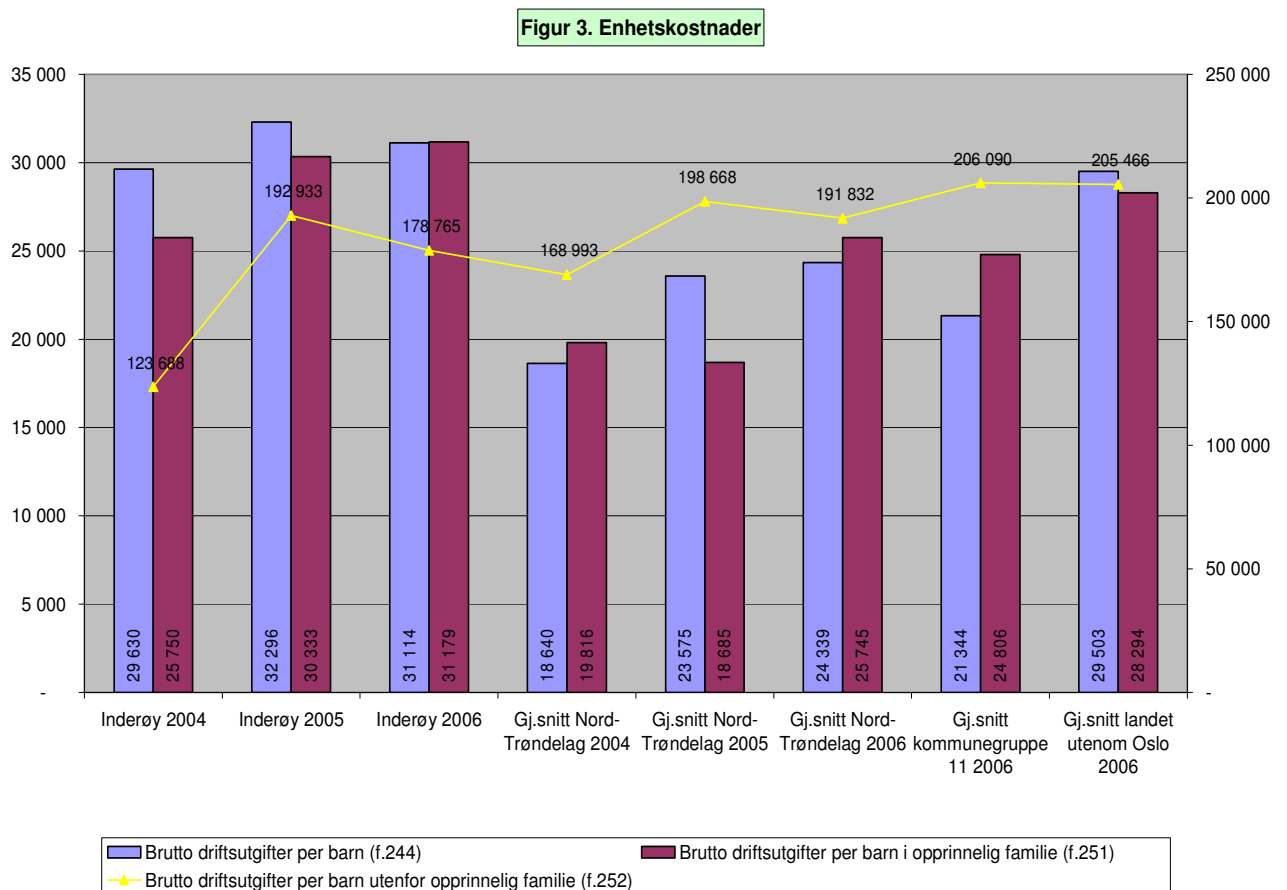
Det fremgår av figur 2 at andelen barn med barneverntiltak i 2006 er noe lavere i Inderøy (2,9 prosent) sammenliknet med landet utenom Oslo (3,7 prosent) og Nord-Trøndelag fylke (3,6 prosent). I SSBs statistikk skilles det mellom barn som har tiltak innenfor opprinnelig familie og utenfor opprinnelig familie. Der tallgrunnlaget er så lite at enkeltbarn kan identifiseres, blir det ikke offentliggjort tall. Dette er tilfellet for seks kommuner i fylket i 2006. Det eksisterer dermed ikke gjennomsnittstall for fylket og heller ikke for landet som skiller mellom type tiltak. Vi har gjort egne beregninger å få et bilde av hvordan fordelingen mellom barn på tiltak

i og utenfor opprinnelig familie er i Inderøy i forhold til andre kommuner i fylket¹¹. Disse beregningene viser følgende:

Tabell 2: Andelen barn med tiltak i opprinnelig familie og utenfor opprinnelig familie. 2006

| | Inderøy | Gjennomsnittet fylket |
|--|---------|-----------------------|
| Andel barn med tiltak i opprinnelig familie av antallet innbyggere 0-17 år | 1,8 | 2,6 |
| Andel barn med tiltak utenfor opprinnelig familie av antallet innbyggere 0-17 år | 1,1 | 1,1 |

For 2006 viser våre beregninger ut fra tilgjengelige SSB-tall, at andelen barn med tiltak utenfor opprinnelig familie ligger på gjennomsnittet for fylket. 6 kommuner er da ikke med i fylkesgjennomsnittet. Andelen barn med tiltak innenfor opprinnelig familie er derimot noe lavere enn gjennomsnittet for fylket.



¹¹ Vi har kommet fram til tallene på følgende måte. Vi har summert henholdsvis antallet barn med tiltak i opprinnelig familie og barn med tiltak utenfor opprinnelig familie for alle kommuner i Nord-Trøndelag fylke bortsett fra de kommunene de ikke eksisterer offentlige tall: Lierne, Røyrvik, Høylandet, Fosnes, Flatanger og Leka. Disse to tallene er så fordelt på antallet innbyggere 0-17 år i Nord-Trøndelag utenom de samme seks kommuner.

Utgifter til barnevern er fordelt etter tre regnskapsfunksjoner: Funksjon 244¹², funksjon 251¹³ (barneverntiltak i familien) og 252¹⁴ (barneverntiltak utenfor familien). Figur 3 viser brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie og brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie. Det fremgår av figuren at brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie er høyere enn gjennomsnittet for fylket, mens de ligger omtrent på landsgjennomsnittet eksklusive Oslo. Når det gjelder brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie, ligger 2006-tallene under gjennomsnittet for fylket og for landet utenom Oslo. Vi må her merke oss at tallgrunnlaget for Inderøy er meget lavt.

5.3 Forebygging og samarbeid

Ifølge barnevernleder har det i løpet av de siste årene vært en økning i antall saker i barneverntjenesten, og sakene har blitt alvorligere. I 2002 hadde Inderøy kommune 4 plasseringer utenfor hjemmet, dvs. i fosterhjem eller institusjon. I 2007 var 20 barn plassert utenfor hjemmet. Ifølge barnevernleder betyr denne økningen at det blir mindre tid til forebyggende arbeid. Barna som er plassert utenfor hjemmet krever mye oppfølging, og tar dermed en stor del av ressursene. Konsekvensene er at forebyggende arbeid må nedprioriteres, og terskelen for hjelpetiltakssaker heves.

Barneverntjenesten deltar i fire forebyggende team som er etablert i kommunen. Disse er et førskoleteam, et skolehelseteam, et ungdomsskoleteam og et videregående skoleteam. I disse teamene deltar faste personer fra barneverntjenesten, helsestasjonen, PPT og legetjenesten, i tillegg til personer fra andre aktuelle instanser for de enkelte teamene. Teamene har møter én gang pr måned. Kommunen har også et "Barn i krise"-team som samles ved behov i svært alvorlig saker.

Barneverntjenesten deltar også i tverrfaglige forum for arbeid med ungdom. Ifølge barnevernleder har tjenesten god dialog med politiet og ungdomsskolen, og fokus er på rus og kriminalitetsforebyggende arbeid. Barneverntjenesten samarbeider også godt med sosialkontoret. Opplysninger utveksles på bakgrunn av informert samtykke fra foreldrene.

Kommunen er i gang med å utrede om man skal etablere en familiesentral i Inderøy. Utredningen vil være klar i februar/mars 2008. En slik familiesentral er tenkt å være et lavterskeltilbud for brukerne, og en felles arena for de ansatte i de relaterte tjenestene.

¹² **244 Barnevernstjeneste (Råd, veiledning, undersøkelse og oppfølging av barn og unge med særlige behov for støtte eller med mistanke om omsorgssvikt).** Barnevernstjeneste, inkl. oppfølging av vedtak(tilsyn, besøk i fosterhjem) som gjennomføres med ansatte eller personell engasjert i barnevernstjenesten, utgifter til sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling.

¹³ **251 Barnevernstiltak i familien (Hjelp til barn og unge med særlige behov for støtte eller der omsorgssvikt er konstatert, og der barn bor i sin opprinnelige familie).** Støttekontakt, tilsynsførere, besøks- og avlastningshjem, hjemkonsulent, avlastning i hjemmet, barnehageopphold (obs: dekning av foreldrebetaling er vanligvis økonomisk hjelp til familier, det føres bare her dersom et eksplisitt barnevernsvedtak ligger til grunn), økonomisk hjelp til barn (med samme presisering som for barnehager), foreldre-/barnplasser, mødre hjem.

¹⁴ **252 Barnevernstiltak utenfor familien (Hjelp til barn og unge med særlige behov for støtte eller der omsorgssvikt er konstatert, og der barn bor utenfor sin opprinnelige familie).** Alle tiltak som innebærer plassering utenfor foreldrehjemmet, som: fosterhjem, barne- og ungdomshjem, beredskapshjem, akuttinstitusjon, inkl. midlertidige plasseringer. Inklusive hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering.

I intervju gir barnevernleder uttrykk for bekymring for om man bryter loven når det gjelder kravene til forebyggende arbeid. Barnevernleder ønsker å bruke mer tid på undersøkelse av innkomne meldinger og deltakelse i samarbeidsfora.

5.4 Saksbehandling

5.4.1 Bekymringsmeldinger

Hittil i 2007¹⁵ har barnevernet i Inderøy fått 65 nye bekymringsmeldinger. Dette er en økning i fra 2006, da kommunen mottok 45 nye meldinger.

Kommunene rapporterer til fylkesmannen hvert kvartal. Da rapporteres det blant annet på overholdelse av tidsfrister. Datamaterialet for Inderøy for 2006 viser at alle nye meldinger ble gjennomgått innen fristen på 1 uke. Foreløpige tall for 2007 viser at kommunen hadde én oversittelse av ukesfristen i 1. kvartal.

Det er foreldre selv som oftest tar kontakt med barneverntjenesten. Skole melder en del, og det kommer også meldinger fra barnehage. Meldinger fra privatpersoner kommer i varierende grad.

En gang per uke har barnevernteamet møte. Her går man igjennom saker og redegjør for begrunnelser. Man diskuterer nye meldinger og fordeler saker på saksbehandlere.

5.4.2 Undersøkelser

Rapporteringen til fylkesmannen for 2006 viser at barneverntjenesten i Inderøy ikke overholdt 3-månedersfristen for undersøkelse av saker i til sammen 6 tilfeller. Foreløpige tall for 2007 viser følgende: 1. kvartal hadde kommunen 6 oversittelser av 3-månedersfristen¹⁶. I 2. kvartal hadde man 1 oversittelse av 3-månedersfristen, og i 3. kvartal ingen oversittelse av frister.

Barnevernleder mener tjenesten hele tiden har store utfordringer med å holde frister i saksbehandlingen. En fare ved det er ifølge barnevernleder at man ikke jobber grundig nok i undersøkelsesfasen. Fristen for undersøkelse kan utvides til 6 måneder, men barneverntjenesten gjør dette bare i tilfeller det er faglig begrunnet og ikke på grunn av arbeidskapasitet.

5.4.3 Vedtak

Alle vedtak i vårt utvalg er skrevet over samme mal i saksbehandlingsverktøyet Unique BvPro (mer om Unique BvPro, se avsnitt 5.6.1). Gjennomgangen viser at vedtakene er skriftlige. Alle vedtakene er begrunnet. Det vises til hjemmel for vedtaket, uten at innholdet i lovhjemmelen gjengis i sin helhet. Alle vedtakene gjengir de faktiske forholdene i saken, og hva som er grunnlaget for utøvelse av skjønn. Vedlagt vedtaket er et ark om fremgangsmåte ved klage. Her opplyses det om klageadgang, klageinstans, klagefrist og om søkerens rett til å se sakens dokumenter.

¹⁵ Pr 10.12.07

¹⁶ Barneverntjenesten hadde da møte med rådmannen og politikerne og fikk tilført midlertidig en 60 % stilling.

5.5 Oppfølging av barn med tiltak

5.5.1 Omsorgsplaner og tiltaksplaner

Omsorgsplaner skal utarbeides ved omsorgsovertakelse, og bl.a. angi hovedformålet med omsorgsovertakelsen, forventet varighet, hvor barnet plasseres og hvilken kontakt barnet skal ha med foreldrene. Alle barn som får hjelpetiltak gjennom barneverntjenesten etter § 4-4 skal ha tiltaksplan. I en tiltaksplan skal det redegjøres for hvilke tiltak som er satt i verk, formålet med tiltakene og videre plan for oppfølging av tiltakene. Planen skal være tidsavgrenset, og angi når tiltaket skal evalueres.

Alle barn som skal ha omsorgsplan har ifølge barnvernleder dette. Barnverntjenesten lager plan når barna flytter i fosterhjem eller institusjon, men er ikke like gode til å oppdatere og revidere planene. Barneverntjenesten har ifølge barnvernleder mangler når det gjelder tiltaksplaner for barn med hjelpetiltak i hjemmet. Man har nå laget en mal for tiltaksplan som skal tas i bruk. Barnvernleder mener man setter inn målrettede tiltak som vurderes underveis, men at man bryter loven på skriftlighet.

Revisjonens gjennomgang av saksmapper viser at ikke alle barn med hjelpetiltak har tiltaksplan. Når det gjelder omsorgsplaner viser gjennomgangen at det store flertallet i vårt utvalg har slik plan, men at det mangler dokumentasjon i et par av mappene.

5.5.2 Tilsyn og besøk

Inderøy kommune har i dag 20 barn plassert utenfor hjemmet (dvs. i fosterhjem eller institusjon). I tillegg har barneverntjenesten ansvar for oppfølging av barn fra andre kommuner plassert i fosterhjem i Inderøy. Ved plassering av barn fra annen kommune i Inderøy, har Inderøy ansvar for å godkjenne fosterhjemmet og oppnevne tilsynsfører.

Fylkesmannens tilsyn med barneverntjenesten i 2004 avdekket 3 avvik i forhold til lovverket. Fylkesmannen fant at kravet om at en særskilt tilsynsfører for barnet skal oppnevnes ved godkjenning av fosterhjemmet brytes. Kommunen brøt også kravet om at tilsynsfører skal gjennomføre minimum fire tilsyn i året i fosterhjemmet, samt kravet at barneverntjenesten selv skal besøke fosterhjemmet minimum fire ganger i året. Fylkesmannen avslutter tilsynet ved brev av 30.09.05, der man konkluderer med at Inderøy kommune skriftlig har dokumentert at avvikene fra tilsynet er lukket.

Ifølge barnvernleder har alle som skal ha tilsynsfører dette i dag, og tilsynsføreren besøker stort sett barnet det antall gangen som loven krever. Barnvernleder har merket en bedring av rapporteringen fra besøk etter at det er arrangert kurs for tilsynsførere. Barneverntjenesten prøver også å få tid til å ringe tilsynsfører for å gi respons på rapporten. Barnvernleder legger vekt på at utvelgelsen av tilsynsførere er viktig for at tilsynet skal fungere etter hensikten.

Revisjonens gjennomgang av saksmapper viser at alle barna i vårt utvalg har oppnevnt tilsynsfører. Ikke alle tilsynsførere har dokumentert gjennomført 4 besøk i året de siste 2 årene. Men, alle barn har fått besøk og flertallet har fått to eller flere besøk. Besøkene som er gjennomført, er så nær som for ett barn dokumentert gjennom skriftlige rapporter som ligger i barnets mappe.

Det praktiske ansvaret for oppfølging av tiltak ligger hos den enkelte saksbehandler. Hver saksbehandler har en liste med barn som de har ansvaret for både når det gjelder undersøkelser og oppfølging av tiltak. For å ha oversikt over oppfølgingen av barn plassert utenfor hjemmet, skal saksbehandlerne i barneverntjenesten bruke en sjekkliste. Sjekklista gir en oversikt over de ulike handlingene i oppfølgingen av et barn, og saksbehandler skal notere dato for når den enkelte handling, for eksempel besøk og telefonsamtaler, er gjennomført. Dette er en måte å holde oversikt over hva som er gjort og når. Sjekklistene oppbevares av den enkelte saksbehandler, og legges ikke inn i barnets mappe. Ifølge barnevernleder er sjekklista i første rekke et hjelpemiddel for saksbehandlernes egen kontroll og oversikt. Barnevernleder spør jevnlig saksbehandlerne hvordan de ligger an i forhold til antall besøk. Sjekklistene er kun et redskap for saksbehandler, og arkiveres ikke i barnas mapper. Ifølge barnevernleder gjennomfører barneverntjenesten i flertallet av sakene de lovpålagte besøk hos barn som er plassert utenfor hjemmet. Revisjonen har valgt å ikke gå nærmere inne på dette.

Notater fra hjemmebesøk kan skrives inn i saksbehandlingsprogrammet Unique BvPro, men det er ikke alltid dette prioriteres. Ifølge barnevernleder skriver man noen ganger referat fra besøk, andre gang løpenotat i fagsystemet. De tar sjelden utskrift av journalnotater som legges i barnets mappe. Saksbehandlerne skriver ofte i egne bøker, men det er ifølge barnevernleder et mål å få alt inn på data. Hun mener det er viktigst å skrive konklusjon, ikke nødvendigvis alt man gjorde og snakket om.

5.6 Internkontroll

Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester trådte i kraft 1. januar 2006. Formålet med forskriften er å sikre at kommunen utfører oppgavene i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Ifølge departementets veileder skal internkontrollen bidra til å forebygge svikt og uheldige hendelser, og bidra til at kommunen lærer av de feil som skjer slik at de ikke gjentas.

I Inderøy er det barnevernleder som har ansvar for å utforme internkontrollen og følge opp at den fungerer. Ifølge barnevernleder er arbeidet med internkontrollen et ressurs spørsmål. Hun mener man fram til nå ikke har fått prioritert dette arbeidet i den grad man ønsker, og dette er rådmannen orientert om.

5.6.1 Elektronisk saksbehandlingsverktøy

Barneverntjenesten bruker et elektronisk saksbehandlingsprogram; Unique BvPro¹⁷. Barnevernleder mener programmet er brukervennlig, og et godt verktøy i saksbehandlingen. I systemet finnes et register over alle barn (klientregister). Registrering og oppfølging av meldinger foregår i BvPro, og man kan enkelt få oversikter og status for det enkelte barn. Frister i forhold til lovverket kommer opp automatisk i programmet. I BvPro inngår et sett med maler, bl.a. for brev og vedtak. I programmet registreres også journalnotater.

5.6.2 Rapportering

Barnevernleder rapporterer til enhetsleder, som rapporterer videre til rådmannsnivå. Barnevernleder opplever å ha god dialog med rådmannen, og man informerer hverandre når

¹⁷ Barneverntjenesten skal over til Unique Familia, da BvPro snart går inn.

noe bekymrer. Barnevernleder og enhetsleder har flere ganger orientert politikerne i komité Folk om situasjonen i barneverntjenesten.

Enhetsleder og barnevernleder har budsjettansvar i fellesskap, men enhetsleder tar mye av det praktiske ansvaret. Barnevernleder har anvisningsmyndighet og ansvar for alle utbetalinger. Merkantil ansatt eller saksbehandler attesterer. Barneverntjenesten vil ha en gjennomgang av rutinene i forbindelse med overgang til nytt økonomisystem våren 2008¹⁸.

5.6.3 Regelverk og rutinebeskrivelser

Barnevernleder har i dag en perm der rutiner, maler, sjekklister og veiledere osv. er samlet. Målet er at permen skal være komplett, dvs. at den inneholder all relevant informasjon om barneverntjenestens daglige arbeid. Barneverntjenesten har laget en egen utredningsmal, og har sjekklister for hva saksbehandler skal se på i en undersøkelsesfase. Alle ansatte har disse. Sjekklister er viktige for å sikre at alle aspekter ved en sak vurderes. Barnevernleder skal bruke permen som utgangspunkt for utforming av internkontrollen.

Barneverntjenesten mangler et system for registrering av avvik.

5.6.4 Kompetanse og kapasitet

Barneverntjenesten har utarbeidet kompetanseplan for sine ansatte, og er nå i ferd med å oppdatere denne for 2008. Her listes opp mål for kompetanseutvikling og hvordan disse skal nås. De ansatte i barneverntjenesten drar på kurs sammen. Barnevernleder mener man får mer nyttig og effektiv læring på denne måten.

Alle ansatte har lett tilgang til lover og regler som er viktige i deres arbeid. Fylkesmannen oppleves som en god veileder i forhold til regelverk.

Barnevernleder er saksbehandler med ansvar for en egen liste med barn. Hun mener dette har konsekvenser for hennes kapasitet til å utføre lederoppgaver.

Barneverntjenesten har flere ansatte, og dette gir muligheter til å jobbe i team. Barnevernleder skriver under på alle vedtak, samt viktige brev.

¹⁸ Fra 01.01.08 ble det opprettet en felles økonomienhet for INVEST-kommunene, og Agresso blir felles økonomisystem for alle tre kommunene.

6. VURDERINGER

6.1 Driver barneverntjenesten forebyggende arbeid og samarbeider de med andre deler av forvaltningen i tråd med kravene i barnevernloven?

Barnevernloven (§ 3-1) pålegger kommunen ved barnevernet å følge nøye med i de forhold barn lever under, samt å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å avdekke problemer så tidlig at varige problemer unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.

Barnevernleder i Inderøy gir uttrykk for at det blir for lite tid til forebyggende arbeid, fordi akutte saker og oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet må prioriteres. Revisjonen mener det er viktig at barnevernet er til stede på sentrale arenaer for å hindre at mindre alvorlige saker får utvikle seg i en slik retning at det blir behov for omfattende tiltak. Konsekvensene av å nedprioritere det forebyggende arbeidet kan være at barn og unge i risikozonen havner i kategorien "barnevernsbarn".

Barnevernet deltar imidlertid i ulike samarbeidsfora som ledd i det forebyggende arbeidet. Revisjonen oppfatter det som svært positivt at barneverntjenesten samarbeider med bl.a. skole og politi i forhold til rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant ungdom.

6.2 Er saksbehandlingen i barneverntjenesten i henhold til lovbestemte krav?

Barnevernloven inneholder en rekke bestemmelser om tidsfrister i saksbehandlingen. For det første skal barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen gir grunnlag for undersøkelse (bvl § 4-2). Rapporteringen til fylkesmannen viser at Inderøy i 2006 ikke hadde oversittelser av ukesfristen. Til og med 3. kvartal 2007 er det registrert kun 1 oversittelse av ukesfristen.

Dersom barneverntjenesten har rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven skal den snarest mulig, og senest innen 3 måneder, gjennomføre nærmere undersøkelser (bvl §§ 4-3, 6-9). Tall rapportert til fylkesmannen viser at Inderøy i 2006 hadde 6 oversittelser av 3-månedersfristen. Til og med 3. kvartal 2007 er tallet 7 oversittelser. I forhold til kravene i loven er dette ikke tilfredsstillende. Rapporteringen viser imidlertid en bedring gjennom året, med ingen oversittelser i 3. kvartal. Revisjonen registrerer samtidig at barneverntjenesten hele tiden står i fare for å oversitte tidsfrister pga høyt arbeidspress.

Barneverntjenesten skriver vedtak etter en vedtaksmal som tilfredsstillende kravene i forvaltningsloven. Gjennomgangen av et utvalg vedtak viser at vedtakene er begrunnet ved at det vises til hjemmel i lovverket, men innholdet i lovparagrafen er ikke gjengitt. I henhold til forvaltningsloven § 25 er minstekravet at det skal vises til de regler vedtaket bygger på, og at en skal gjengi innholdet i reglene i den grad dette er nødvendig for å få parten til å forstå vedtaket. Revisjonen anbefaler at innholdet i lovparagrafen vedtaket bygger på alltid gjengis. I tillegg til lov hjemmel, skal vedtaket beskrive de faktiske forhold som vedtaket bygger på og hvilke hovedhensyn som er lagt til grunn for utøvelse av skjønn. Revisjonens gjennomgang

viser at disse kravene er oppfylt i alle vedtakene i utvalget. Informasjonen om klageadgang er i henhold til kravene i forvaltningsloven.

6.3 Er oppfølgingen av barn med tiltak i henhold til lovbestemte krav?

Barnevernet har et kontinuerlig ansvar for oppfølging av barn med tiltak. Som en del av dette oppfølgingsansvaret skal barneverntjenesten utarbeide tiltaksplan for barnet når det er truffet vedtak om hjelpetiltak og en plan for barnets omsorgssituasjon når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse. Dokumentasjon på at slike omsorgsplaner er utarbeidet finnes ikke i alle mappene i vårt utvalg, men et stort flertall har slike planer. Kun et fåtall av barna med hjelpetiltak etter § 4-4 i revisjonens utvalg hadde tiltaksplan. Det vil si at barneverntjenesten ikke fyller kravene i barnevernlovens § 4-5.

Revisjonens undersøkelser viser at alle barna i utvalget har oppnevnt tilsynsfører slik barnevernloven krever. Ikke alle tilsynsførere har dokumentert gjennomført de lovpålagte antall besøk i året, men de besøkene som er gjennomført er så nær som for ett barn dokumentert gjennom skriftlige rapporter.

Omsorgskommunen har ansvar for å følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Revisjonens gjennomgang av saksmapper viser at det i mappene ikke dokumenteres at barnevernet i Inderøy fører oppfølging og kontroll med barn i fosterhjem etter lovens krav. Fullstendig oversikt over oppfølging føres heller ikke i saksbehandlingssystemet. Revisjonen registrerer likevel at barneverntjenesten har rutiner for oppfølging av barn, bl.a. gjennom en sjekklister der saksbehandler fører oversikt for "sine" barn. Denne sjekklister er et godt hjelpemiddel for den enkelte saksbehandler. Barneverntjenesten har ingen praksis der listene arkiveres i barnets mappe, og dette begrenser mulighetene for etterkontroll. Revisjonen vil understreke viktigheten av å dokumentere at man har gjennomført besøk og sentrale momenter som framkom under besøket.

6.4 Er det etablert internkontroll i barneverntjenesten i tråd med kravene i lov og forskrift?

Formålet med internkontrollen i barneverntjenesten er å sikre at lovens krav overholdes. Slik revisjonen vurderer det har barneverntjenesten i Inderøy mye på plass i forhold til kravene i internkontrollforskriften, men det gjenstår fortsatt enkelte elementer før et fullstendig system for internkontroll er ferdig.

Gjennom saksbehandlingsverktøyet som brukes har barneverntjenesten en innebygget internkontroll i forhold til saksbehandlingen. Systemet, bl.a. med sine maler for brev og vedtak og huskelister for frister, er et godt hjelpemiddel for å sikre at saksbehandlingen foregår i samsvar med kravene i lovverket.

De ansatte i barneverntjenesten har tilgang til, og oversikt over, regelverket som regulerer området. I tillegg ser revisjonen det som positivt at kommunen benytter fylkesmannens kompetanse på barnevernområdet gjennom samlinger og oppdateringer på regelverk. For å sikre at barneverntjenesten har den nødvendige kompetansen for utføring av oppgaven, må

virksomhetens nåværende kompetansebehov og antatt behov frem i tid vurderes. Barneverntjenesten i Inderøy utarbeider kompetanseplan for sine ansatte i tråd med dette.

I en tjeneste med flere ansatte slik som i Inderøy kan de ansatte dra nytte av hverandres kunnskap, og diskutere faglige problemstillinger med hverandre. Teamarbeid bidrar til å sikre kvaliteten på den tjenesten som leveres.

Barneverntjenesten mangler et system for registrering av avvik. I henhold til kravene i lovverket skal avvik internt, dvs. dersom fastsatte rutiner ikke følges, meldes og registreres i hvert enkelt tilfelle. Den erfaringen som virksomheten får gjennom god og systematisk avviksbehandling, bidrar til forbedring av internkontrollen og derigjennom tjenestene. Dersom avviksrapportering skal ha noen funksjon må meldte avvik følges opp. Ledelsen må klarlegge årsaken til hendelsen og vurdere om det er nødvendig å iverksette korrigerende tiltak, ev. endre de fastsatte rutineene.

Når det gjelder kravet til dokumentasjon er barnevernleder i gang med å utarbeide en rutineperm for tjenesten. I denne skal samles all relevant informasjon og rutinebeskrivelser i barneverntjenesten. Kartlegging av rutiner er et ledd i internkontrollen og et utgangspunkt for å finne muligheter for forbedring av rutineene. Ledelsen må sørge for at den skriftlige delen av internkontrollen gjøres tilgjengelig for alle medarbeidere.

7. KONKLUSJON

Kommunens barneverntjeneste skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår (bvl § 1). For å sikre dette er det viktig at barneverntjenesten driver forebyggende arbeid, og at saksbehandling og oppfølging av barn er i henhold til kravene i lovverket. Det er også viktig at tjenesten har en tilfredsstillende internkontroll.

Det har vært en markant økning i utgiftsnivået i barnevernstjenesten i Inderøy fra 2004 til 2006, med en økning på ca 37 prosent. Antallet barn med tiltak både i opprinnelig og utenom familien har holdt seg noenlunde stabilt i perioden. Nivåmessig ligger Inderøy omtrent på landsgjennomsnittet både målt i kostnader per innbygger og kostnader per innbygger 0-17 år i 2006, men er over gjennomsnittet for Nord-Trøndelag fylke. Kostnader per barn i barnevernet i Inderøy er høyere enn gjennomsnittet for fylket, men noe lavere enn landgjennomsnittet utenom Oslo.

Revisjonens hovedinntrykk etter gjennomgangen er at barneverntjenesten i Inderøy har mye på plass i forhold til kravene i lovverket. Vi ser imidlertid at barnevernet også har flere utfordringer, blant annet knyttet til forebyggende arbeid. Revisjonens undersøkelser viser at barneverntjenesten i Inderøy driver en god del forebyggende arbeid, og samarbeider konstruktivt med andre deler av forvaltningen. De tilgjengelige ressursene begrenser imidlertid omfanget av dette arbeidet, da akutte saker og oppfølging av barn med tiltak må prioriteres. Revisjonen vil understreke hvor viktig det forebyggende arbeidet er i forhold til å hindre at barn i risikozonen i neste omgang ender opp som "barnevernsbarn".

Gjennomgangen viser videre at barneverntjenesten overholder frister i saksbehandlingen. Revisjonen ser likevel at dette er en konstant utfordring for tjenesten på grunn av høyt arbeidspress og mange kompliserte saker. Vedtak er utformet i henhold til kravene i lovverket.

Barneverntjenesten har også utfordringer i forhold til skriftliggjøring og dokumentasjon. Dette gjelder blant annet tiltaksplaner og dokumentasjon fra barneverntjenestens besøk i fosterhjem. Alle barn som skal ha det har oppnevnt tilsynsfører, men det er ikke dokumentert at alle tilsynsførere gjennomfører de lovpålagte antall besøk. Kun et fåtall av barna med hjelpetiltak etter § 4-4 i revisjonens utvalg hadde tiltaksplan. Det vil si at barneverntjenesten ikke fyller kravene i barnevernlovens § 4-5.

Saksbehandlingsverktøyet bidrar til kvalitetssikringen av saksbehandlingen, og er et verdifullt verktøy i internkontrollen. Når det gjelder internkontrollen gjenstår også en del på skriftliggjøring i forhold til dokumentasjonskravene. Barneverntjenesten mangler et system for registrering av avvik. En konsekvens av ressursituasjonen er at administrative oppgaver, som arbeid med internkontrollen, nedprioriteres.

8. HØRING

Rapporten ble sendt på høring i administrasjonen 21.01.08. Rådmannen hadde ingen kommentarer til rapporten.

9. REFERANSER

- Lov om barneverntjenester av 17.juli 1992 nr 100
- Forskrift av 18. desember 2003 nr 1659 om fosterhjem
- Forskrift av 14. desember 2005 nr 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 nr 00
- Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene - en veileder (BLD, Q-1105/2006)
- Retningslinjer om saksbehandling i barneverntjenesten (BLD, Q-1036/2002)
- Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene (BLD, Q-1101/2006)
- <http://www.bufetat.no> (Barne- ungdoms- og familieetaten)
- Årsmelding Inderøy kommune 2006
- KOSTRA-tall Inderøy kommune 2004, 2005, 2006

