

FORVALTNINGSREVISJON
ØKONOMISTYRING I
BARNEVERNTJENESTEN

LEVANGER KOMMUNE
2014



FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Levanger kommune.

Prosjektet ble formelt igangsatt i september 2013, men i praksis har prosjektperioden, inkludert datainnhenting, foregått i tidsperioden april 2014 – august 2014.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.krt.no.

Levanger, 15.09.2014

Marit Aursjø /s/
Oppdragsansvarlig revisor



Sigrid Hynne
Prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag.....	3
1. Innledning.....	5
1.1 Bestilling.....	5
1.2 Bakgrunn	5
1.3 Problemstillinger	5
1.4 Metode.....	6
1.5 Revisjonskriterier.....	7
2. Utviklingstrekk.....	10
2.1 Barn med tiltak	10
2.2 Enslige mindreårige.....	11
2.3 Driftsutgifter	12
2.4 Saksbehandling.....	16
2.5 Utgifter – tiltak utenfor familien	18
2.6 Vekst i antall barn med tiltak og utgifter.....	20
3. Økonomistyring.....	21
3.1 Data.....	21
3.1.1 Budsjettering og budsjettprosess.....	21
3.1.2 Oversikt og økonomisk rapportering.....	21
3.1.3 Økonomisk internkontroll - plasseringsutgifter	23
3.2 Vurdering.....	27
3.2.1 Budsjettering og budsjettprosess.....	27
3.2.2 Oversikt og økonomisk rapportering.....	27
3.2.3 Økonomisk internkontroll - plasseringsutgifter	28
3.3 Konklusjon.....	29
4. Høring.....	30
5. Referanseliste	31

SAMMENDRAG

KomRev Trøndelag IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Levanger kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomistyring i barneverntjenesten.

Rapporten bygger på opplysninger fra intervjuer, dokumenter, regnskaps- og budsjettall samt statistikk fra SSBs KOSTRA-database.

Rapporten bygger på en tidligere forvaltningsrevisjonsrapport fra 2008. Første del beskriver utviklingen i barnvernstjenesten siden 2008 på bakgrunn av KOSTRA-statistikk. Vi sammenlikner utviklingen i Levanger med andre kommuner, samt fylkes- og landsgjennomsnitt. Videre vurderer vi økonomistyringen, som er avgrenset til:

- budsjettering og budsjettprosess
- økonomisk rapportering og oversikt
- økonomisk internkontroll knyttet til plasseringsutgifter

Utviklingstrekk

Vår gjennomgang av KOSTRA-tall viser at Levanger kommunes utgifter til barnevern per innbygger 0-17 år ligger relativt høyt sammenliknet med landsgjennomsnittet. Samtidig viser tallene stor spredning mellom norske kommuner.

Det relativt høye utgiftsnivået i Levanger skyldes i første rekke at det er mange barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. I tillegg til dette, tyder KOSTRA-tallene også på at utgifter per barn med tiltak utenfor sin opprinnelige familie ligger noe over gjennomsnittet. Men her understreker vi at sammenlikninger opp mot andre kommuner og grupper av kommuner er svært krevende, og at det også kan være feilkilder i tallene. Vår gjennomgang av tiltaksutgiftene per barn (kapitel 3), viser også en enorm spredning i tiltaksutgiftene. Det er derfor vanskelig å trekke konklusjoner ut fra tallmaterialet.

Levanger kommune har hatt en nokså stabil utvikling i barnevernet siden 2008. Barn med tiltak har holdt seg på omtrent samme nivå, mens utgiftsveksten har vært nokså jevn og moderat. Det har vært en langt sterkere utgiftsvekst på fylkesnivå, hvor veksten i stor grad er drevet av at stadig flere barn får plasseringstiltak. Fylkesgjennomsnittet har i løpet av perioden 2008-2013 gradvis nærmet seg utgiftsnivået til Levanger når vil måler i forhold til barnebefolkningen.

Det har skjedd en dreining i tiltaksbruken med mindre bruk av institusjonsplasseringer, men samtidig økning i bruk av fosterhjem og flere forsterkningstiltak i fosterhjem. Det vanligste forsterkningstiltaket i fosterhjem er frikjøp av fosterforeldre. Dette er utviklingstrekk som også er gjeldende på landsbasis.

KOSTRA-tallene indikerer at Levanger i perioden 2008-2013 har redusert ressursene (netto) som blir brukt til tiltak til barn innenfor opprinnelig familie, og at barnevernets forebyggende arbeid dermed synes å ha blitt prioritert ned.

Vurdering av økonomistyring

Barneverntjenesten yter tjenester til en liten andel av befolkningen, men når det først blir nødvendig med plasseringstiltak, er disse som regel kostnadskrevende. Budsjettering og budsjettstyring skjer dermed under stor grad av usikkerhet.

I sum konkluderer revisor med at Levanger kommune har god økonomisk styring innen barnevern. Det eksisterer system og rutiner for budsjettprosessen. De siste årene har de hatt oversikt over økonomien og de økonomiske konsekvensene av endringer i omfang og sammensetning av tjenestetilbudet. Dette er også blitt rapportert på en tilfredsstillende måte.

Utgifter i forbindelse med institusjonsplasseringer og plassering i fosterhjem utgjør størsteparten av barnevernets utgifter. Vi har spesielt vurdert den økonomiske internkontrollen knyttet til de mest kostnadskrevende tiltakene, og vi konkluderer også her med at dette er tilfredsstillende ivaretatt. Barneverntjenesten har etablert gode rutiner som omhandler plasseringsutgifter.

Vi har to innspill til forbedringer som vi mener kommunen kan vurdere:

- Barneverntjenesten kan, eventuelt i samarbeid med økonomienheten, vurdere om barneverntjenestens fagsystem Familia i større grad kan brukes for å hente ut økonomiske data, og utnyttes bedre i rapporteringssammenheng.
- Vurder spesielt regnskapsposten *bidrag* barnevern, og om det kan gjøres grep som sikrer mer konsistens i hvilke typer utgifter som blir ført på denne regnskapsposten.

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kommunestyret i Levanger kommune behandlet Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015 26.09.12 i sak 58/12. I vedtaket ble prosjekt om barnevern prioritert nummer to i planperioden.

Forslag til prosjektplan ble lagt fram for kontrollutvalget 24.09.13 i sak 16/12. Kontrollutvalgsmedlemmene kom med en rekke innspill til prosjektplanen. På bakgrunn av disse innspillene, ble det lagt fram en justert prosjektplan 03.12.13 (sak 34/13), som ble vedtatt av utvalget. I endelig rapport har det blitt gjort noen mindre språklige justeringer i problemstillingene ift. vedtatt prosjektplan, men uten at dette har hatt noen innholdsmessig betydning.

1.2 Bakgrunn

I 2008 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om barneverntjenesten i Levanger. Hovedtema for rapporten var mulige årsaker til at Levanger kommune hadde en høy andel barn med tiltak i barnevernet og et høyt utgiftsnivå. Det kom fram at det relativt høye kostnadsnivået i hovedsak var knyttet til at Levanger hadde mange barn med tiltak. Det fremkom også at mottak og bosetting av enslige mindreårige asylsøkere samt flyktningmottak, ga økt behov for barneverntjenester.

Denne forvaltningsrevisjonen bygger videre på rapporten fra 2008. Den beskriver utviklingen siden 2008. Videre vurderer vi budsjettstyringen, og spesielt hvordan dette ivaretas for de mest kostnadskrevende tiltakene (dvs. plasseringer utenfor opprinnelig familie).

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

- 1. Gjennomgang av sentrale utviklingstrekk for barnverntjenesten basert på KOSTRA-statistikk og regnskapstall.**
- 2. Har barneverntjenesten i Levanger god økonomistyring?**

Denne problemstillingen har vi splittet opp i tre tema/delproblemstillinger:

- a. Budsjettering og budsjettprosess:** Er det etablert et system for budsjettutforming og blir kravet til budsjettrealisme ivaretatt?
- b. Oversikt og økonomisk rapportering:** Har barneverntjenesten god oversikt over utgiftsutviklingen i løpet av året og er den økonomiske rapporteringen tilfredsstillende?
- c. Økonomisk internkontroll - plasseringsutgifter:** Er det god økonomisk intern kontroll knyttet til kostnadskrevende plasseringer, herunder har barneverntjenesten i Levanger retningslinjer for fosterhjemsgodtgjøring og utgiftsdekning og i hvilken grad følges disse?

1.4 Metode

Rapporten bygger på informasjon innehentet gjennom budsjett- og regnskapstall, intervjuer, dokumenter og SSBs KOSTRA-statistikk (Kommune-Stat-Rapportering).

Dokumenter

Sentrale dokumenter er kommunens rutiner på området, årsrapporter og tertialrapporteringer. Videre viser vi til en del eksterne dokumenter, slik som forskningsrapporter, brev fra departementer etc. Disse dokumentene er listet opp i referanselisten bak i rapporten.

Intervjuer

Et oppstartsmøte ble gjennomført i desember 2013. Her deltok kommunalsjef oppvekst, leder for enhet barn og familie, barnevernleder, fagleder og økonomisjef. Videre ble det gjennomført et gruppeintervju med barnevernleder, fagleder og økonomisjef i april 2014. Det har også blitt gjennomført intervju med en saksbehandler som har arbeidsoppgaver knyttet til økonomisk internkontroll, refusjoner etc.

Referat fra oppstartsmøte og gruppeintervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil. Videre har det vært en del telefon- og e-postkorrespondanse med informantene. Et utkast til rapportens faktadel (kapitel 2 og 3) ble sendt barnevernlederen for verifisering før rapporten ble sendt på høring.

Statistikk og regnskapstall

Vi har tatt ut budsjett- og regnskapstall for perioden 2008-2013. Videre har barnverntjenesten tatt ut oversikt over tiltaksutgifter fra sitt fagsystem for 2013, som vi har bearbeidet.

Vi har gjennomgått nøkkeltall fra SSBs KOSTRA-statistikk for perioden 2008-2013. Det er store variasjoner når det gjelder andeler og utgifter mellom kommuner, og dette gjelder spesielt små kommuner. Vår analyse tar hensyn til slike naturlige variasjoner. Samtidig er det også knyttet usikkerhet til ulike rapporteringspraksis mellom kommuner, og dermed om nøkkeltall for enkeltkommuner kan gi et feil bilde. Slike potensielle feilkilder blir kommentert underveis i rapporten.

Generelt vurderer vi at Levanger kommunes tall for barnevern er nokså pålitelige. Dette understøttes av at ulike nøkkeltall står i samsvar med hverandre, samt at det har vært en nokså jevn utvikling over tid. Tjenestedata i KOSTRA er også i samsvar med kommunens eget fagsystem og hva kommunen har rapportert til Fylkesmannen i Nord-Trøndelag.

Vi sammenlikner Levanger med gjennomsnittstall for Nord-Trøndelag og landet utenom Oslo, og vi vurderer også at disse gjennomsnittstallene er nokså pålitelige. Det kan være enkelte feilkilder knyttet til tall for enkeltkommuner, men disse vil gi begrensede utslag i gjennomsnittstall som gjelder for flere kommuner. Av hensyn til leservennlighet i framstillingen av figurer, har vi måttet begrense sammenligninger opp mot enkeltkommuner til Steinkjer og Verdal. I noen figurer og tabeller har vi også tatt med tall for Stjørdal og Namsos.

Samlet vurdering av data

Vi har i dette prosjektet brukt flere kilder og metoder for å samle inn data. Dataene vi har fått tilgang til, peker i stor grad i samme retning. Vi mener derfor metodebruk og kildetilfang gir et tilstrekkelig grunnlag til å belyse problemstillingene.

1.5 Revisjonskriterier

Det er utarbeidet revisjonskriterier knyttet til problemstilling 2, men ikke problemstilling 1 siden den er beskrivende.

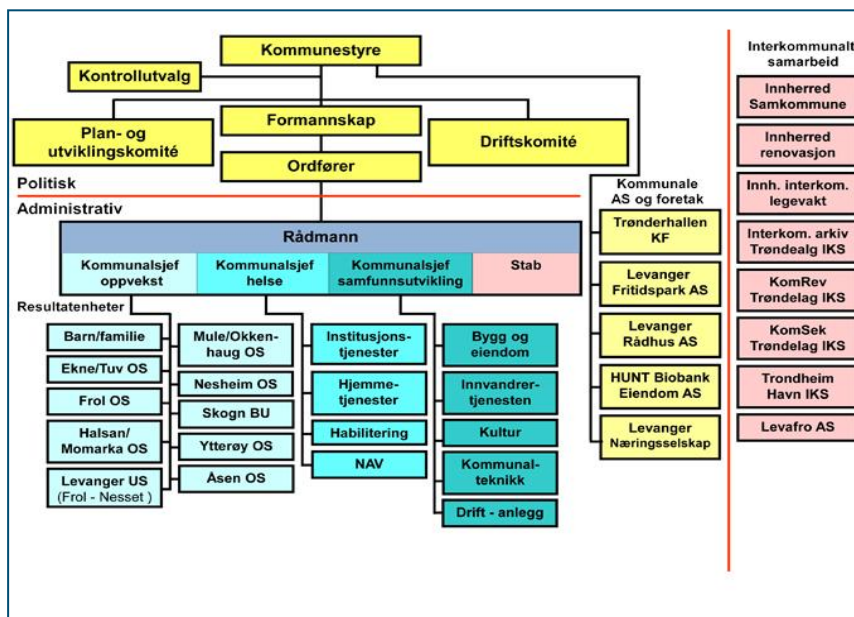
Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot. Revisjonskriterier kan blant annet hentes fra lover og forskrifter, politiske vedtak, administrative retningslinjer og anerkjent teori.

Overordnede bestemmelser i kommunelov med forskrifter

Kommuneloven har en rekke lovbestemmelser for å sikre god økonomiforvaltning, som inkluderer bestemmelser om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering (§ 44-49¹). Dette inkluderer blant annet *krav til realistisk budsjettering* (§ 46). Videre er det også en egen forskrift om årsbudsjett. § 10 sier blant annet at:

Administrasjonssjefen skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.

I Levanger kommune bevilger kommunestyret netto driftsrammer fordelt på ulike resultatenheter, som samsvarer med kommunens organisasjonskart:



Figur 1: Organisasjonskart Levanger kommune

¹ Kommuneloven

Barneverntjenesten er en del av enhet barn og familie. Barnevernleder har en økonomisk nettoramme å forholde seg til. Når vi tar hensyn til hvordan budsjettmyndigheten er videre delegert på administrativt nivå, mener vi de overordnede bestemmelsene i kommunelov med forskrifter til årsbudsjett, er overførbare når vi skal revidere budsjettstyringen på administrativt nivå.

God økonomisk internkontroll - rutiner for de viktigste arbeidsprosessene

Det framgår av kommuneloven § 23.2 at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Hva betryggende kontroll mer konkret bør innholde, er ytterligere definert i flere utredninger og forskningsrapporter de siste årene. Arbeidet er oppsummert i samlerapporten «Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?» som ble utgitt av KS i 2013. I denne rapporten defineres internkontroll som:

formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp, for å sikre at kommunen har den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.

Viktige forutsetninger for intern kontroll er at den bygger på risikovurderinger, at den er formalisert og at det blir gjort kontrollaktiviteter.²

Barneverntjenesten yter tjenester til en liten andel av befolkningen, men når det først blir nødvendig med omsorgstiltak, er disse som regel kostnadskreven. Budsjettering og budsjettstyring skjer dermed under stor grad av usikkerhet. Det er derfor viktig at barneverntjenesten har fokus på nye kostnadskreven tiltak, både *plasseringsutgifter* og saksbehandlingen knyttet til eventuell omsorgsovertakelse.

² Risikovurdering

- Grunnlag for innretning av internkontrollen
- Grunnlag for tiltak og kontrollaktiviteter
- Strategisk nivå og operativt nivå. Rådmannens internkontroll

Formalisering

- Organisering, ansvar og roller
- Dokumentasjon, rutiner og prosedyrer
- Rapportering og aggregering

Kontrollaktiviteter

- Gjennom daglig og faglig virksomhet
- Planlagte, stikkprøver og faste kontroller
- Avvikshåndtering

(side 30 i Rådmannens internkontroll, KS).

Konkrete revisjonskriterier

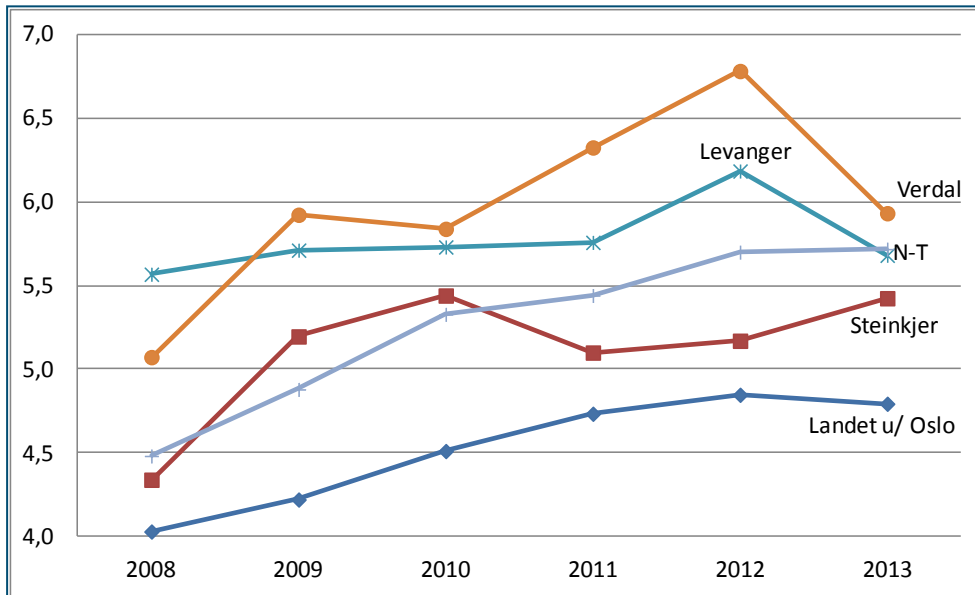
Med bakgrunn i kildene vi har beskrevet ovenfor, har vi kommet fram til følgende konkrete revisjonskriterier:

1. **Budsjettering og budsjettprosess:** Det bør være etablert et system for budsjettutforming. Budsjettet til barneverntjenesten skal være realistisk, dette betyr blant annet at alle forventede inntekter og utgifter skal tas inn i budsjettet og inntekter og utgifter skal settes til forventet nivå.³
2. **Rapportering og oversikt over økonomisk utvikling:** Det bør være etablert rutiner for rapportering. Barneverntjenesten skal ha god oversikt over kostnadsbildet i løpet av året. Dette betyr videre at viktig informasjon som har økonomisk betydning blir fanget opp og rapportert så snart som mulig. Ved avvik og endrede forutsetninger skal det foreslås tiltak og det skal foretas budsjettjusteringer ved behov. Rapporteringen skal følge linjeorganisasjonen, hvor barnevernleder rapporterer til virksomhetsleder/enhetsleder og videre opp til administrativ ledelse.
3. **Økonomisk internkontroll:** Det bør eksistere rutiner for arbeidsprosesser som har vesentlig økonomisk betydning. Dette gjelder blant annet fosterhjemsgodtgjøring og utgiftsdekking, eller andre typer forsterkningstiltak. Det bør være tydelig fordeling av ansvar og at det blir gjort kontrollaktiviteter.

³ Utledet fra kommuneloven § 46. Årsbudsjettets innhold.3. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.

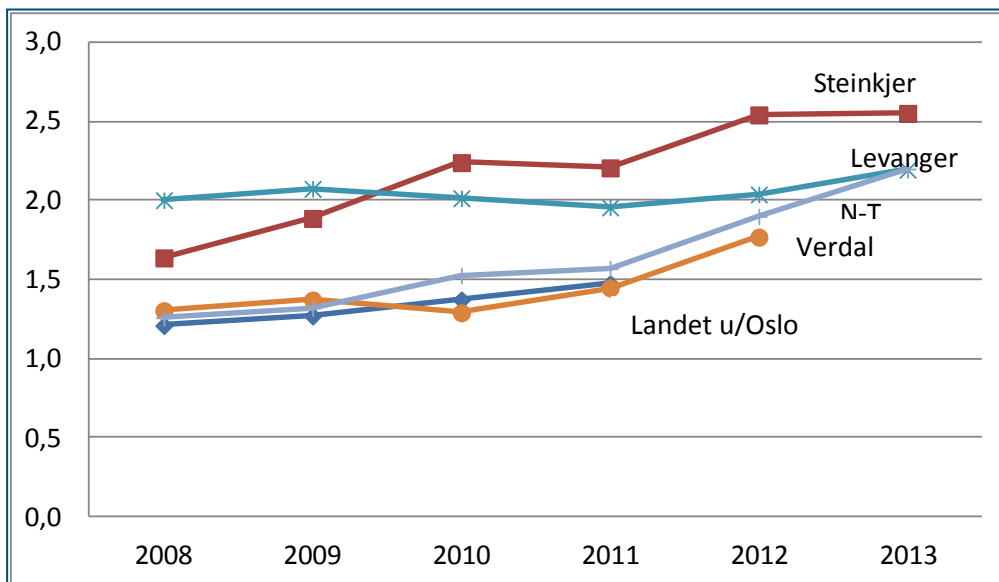
2. UTVIKLINGSTREKK

2.1 Barn med tiltak



Figur 2: Prosentandel barn med barnevernstiltak ift. innbyggertall 0-17 år

Figur 2 viser utviklingen i andelen barn som får tiltak fra barneverntjenesten i Levanger, Verdal og Steinkjer, fylket og landet utenom Oslo. Andelen barn med tiltak fra barneverntjenesten i Levanger var 5,7 prosent i 2013, som er på linje med fylkesgjennomsnittet. Av figuren ser vi at andelen barn med tiltak i Levanger har vært høyere enn gjennomsnittet for landet u/Oslo i hele perioden 2008-2013, men at Levanger har hatt noenlunde samme vekst.



Figur 3: Prosentandel barn med plasseringstiltak (tiltak utenfor opprinnelig familie) ift. antall innbyggere 0-17 år⁴

⁴ Fylkesgjennomsnittet for 2012 og 2013 er regnet ut med fra grunnlagstall publisert av SSB. Kommuner som har svært få plasserte barn, blir ikke offentliggjort direkte. Følgende kommuner er dermed ikke med i

Barn med tiltak fra barneverntjenesten kan splittes i barn som får tiltak innenfor eller utenfor opprinnelig familie (plasseringstiltak). I gjennomsnitt vil tiltak utenfor opprinnelig familie (plasseringstiltak), være mer omfattende enn tiltak i hjemmet. Det er derfor relevant å se hvordan utviklingen i denne tiltakskategorien har vært. Figur 3 viser andel barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Andelen barn som får tiltak utenfor opprinnelig familie (plasseringstiltak) har i Levanger omtrent holdt seg på samme nivå siden 2008, men fortsatt er andelen noe høyere enn landsgjennomsnittet u/Oslo. Også her har utviklingen i Levanger ligget nokså stabil i perioden 2008-2013. Et annet utviklingstrekk er at det har vært en nokså markant økning i andelen barn med tiltak utenfor opprinnelige familie for Nord-Trøndelag samlet. Tallene for Verdal kommune viser en markant økning fra 2012 til 2013, men vi kan ikke utelukke at dette skyldes feilregistrering. 2013-tallet for Verdal er derfor tatt ut av figuren. Tar vi bort Verdals tall fra fylkesgjennomsnittet for 2013, vil også dette gi et lavere fylkesgjennomsnitt (2,1 prosent).

2.2 Enslige mindreårige

I forrige forvaltningsrevisjonsrapport fra 2008 ble det spesielt pekt på at mottak og bosetting av enslige mindreårige asylsøkere/flyktinger samt flyktningmottak, ga et økt behov for barneverntjenester i Levanger. På dette området har det skjedd endringer.

Bufetat⁵ har overtatt hovedansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år ved ankomst. Denne gruppen barn får nå tilbud om opphold ved et omsorgssenter.

Når det gjelder bosetting av enslige mindreårige, altså når enslige mindreårige har fått innvilget asyl, kan IMD⁶ inngå avtaler med kommuner om bosetting. Kommunene velger selv hvordan de vil organisere og løse oppgaven. Levanger kommune har avtale om bosetting av enslige mindreårige over 15 år, og hvor ansvaret er delt mellom flyktningtjenesten og barneverntjenesten. Det eksisterer skriftlige rutiner for bosetting av enslige mindreårige, tilgjengelig i Kvalitetslosen⁷, som regulerer ansvarsfordeling mellom barneverntjenesten og flyktningtjenesten.

Ifølge barnevernledelsen er det nå unntaksvis at det er nødvendig med plasseringsvedtak for denne gruppen, men det gis normalt en rekke hjelpetiltak som ikke defineres som plasseringstiltak. Det er nå 13 bosatte enslige mindreårige med tiltak fra barneverntjenesten. Bosatte enslige mindreårige forklarer i dag derfor i liten grad at barneverntjenesten i Levanger har relativt høy andel barn med plasseringstiltak.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige får et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet (kr 185 400 per år per person). I tillegg til tilskuddene, får kommunene refusjon fra staten for å dekke utgifter til eventuelle kommunale barneverntiltak utover kommunenes egenandel.

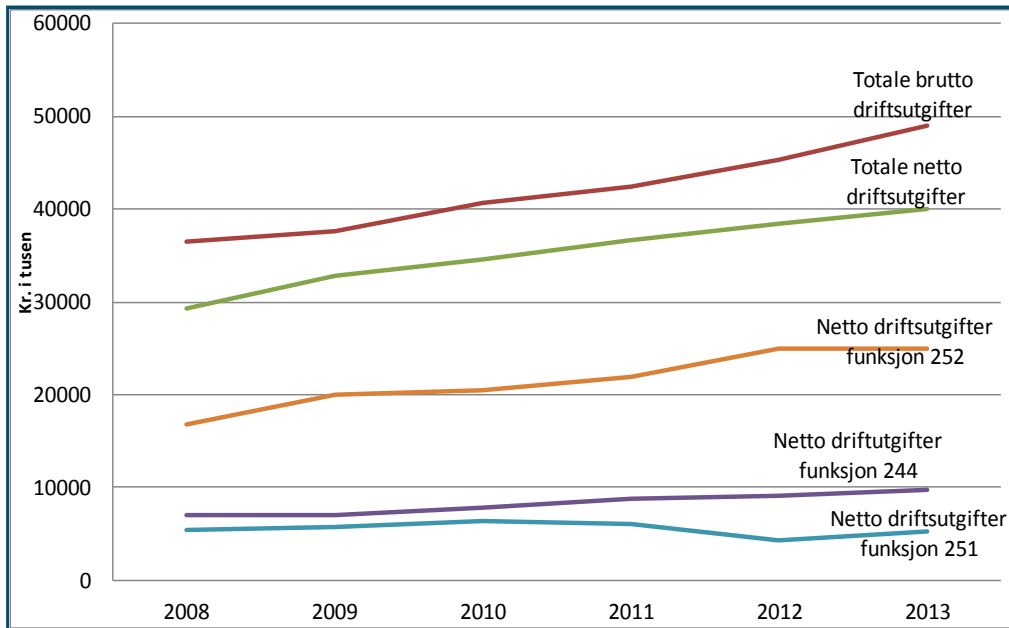
dette fylkesgjennomsnittet i 2012 og/eller 2013: Lierne, Røyrvik, Fosnes, Flatanger, Verran, Høylandet og Leka. Det er ikke tilgjengelige tall for landsgjennomsnittet u/Oslos for 2012 og 2013.

⁵ Barne-, ungdoms og familieetaten. Bufetat er organisert i et direktorat og fem underliggende regioner

⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

⁷ Kvalitetslosen er et elektronisk kvalitets- og avvikssystem tilgjengelig på kommunens intranett.

2.3 Driftsutgifter



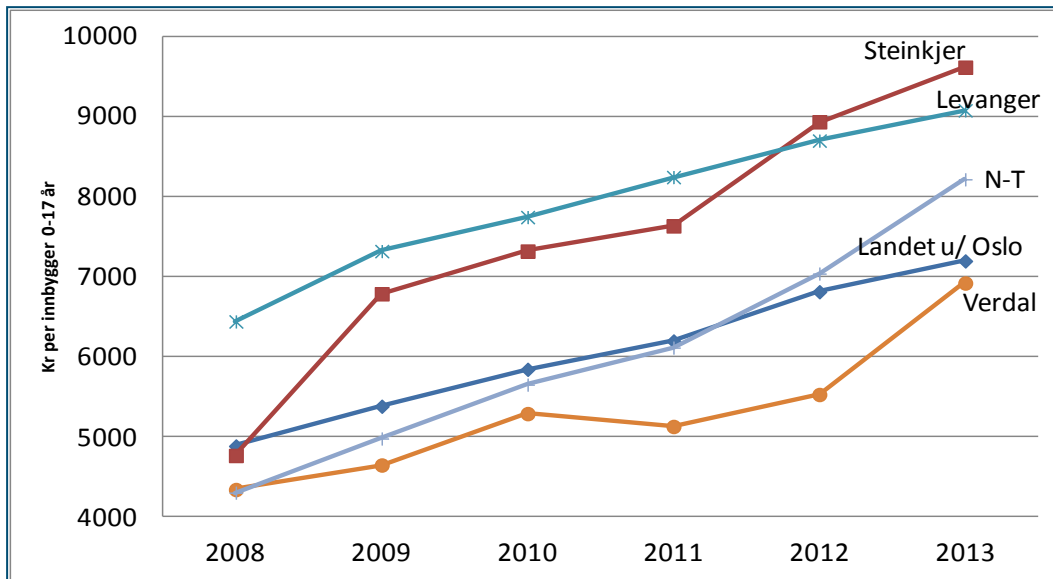
Figur 4 Brutto og netto driftsutgifter for barneverntjenesten i Levanger

Figur 4 viser totale driftsutgifter for barneverntjenesten i Levanger samt hvordan disse er fordelt på de tre regnskapsfunksjonene: saksbehandling (244), utgifter til tiltak til barn i opprinnelig familie (251) og tiltak til barn bosatt utenfor opprinnelig familie (252). Det fremgår at hovedtyngden av barnevernets utgifter er knyttet til tiltak til barn utenfor opprinnelig familie (regnskapsfunksjon 252). Her inngår blant annet utgifter til fosterhjemsgodtgjørelse og utgifter til institusjon.

Forskjellen mellom bruttotallene og nettotallene, er at det for nettotallene er trukket fra direkte inntekter slik som øremerkede tilskudd og refusjoner fra staten. Refusjonsordningen er nærmere beskrevet i kapittel 3.1.3.

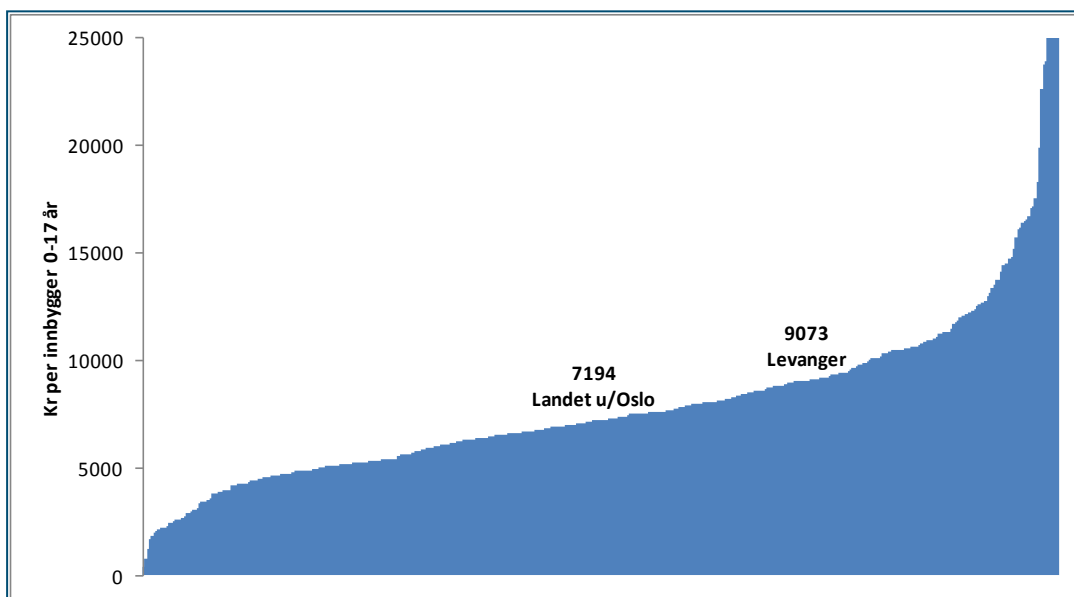
Vi ser av figur 4 at tiltaksutgifter til barn bosatt i opprinnelig familie (251) har hatt en svak nedgang målt i nominelle størrelser, mens netto driftsutgifter til saksbehandling har hatt en beskjeden oppgang. Det har vært en netto utgiftsøkning til tiltak for barn bosatt utenfor sin opprinnelige familie.

Vi skal nå se på utgiftsnivået i Levanger sammenliknet med andre kommuner og kommunegrupper. Interkommunalt samarbeid etter vertskommunemodellen, gir i noen tilfeller unormalt høye bruttotall for vertskommunen ved at bruttoutgiftene blir ført direkte i vertskommunen. Samlet sett vil det være minst feilkilder knyttet til nettotallene, og vi bruker derfor nettotall når vi sammenlikner Levanger med andre kommuner.



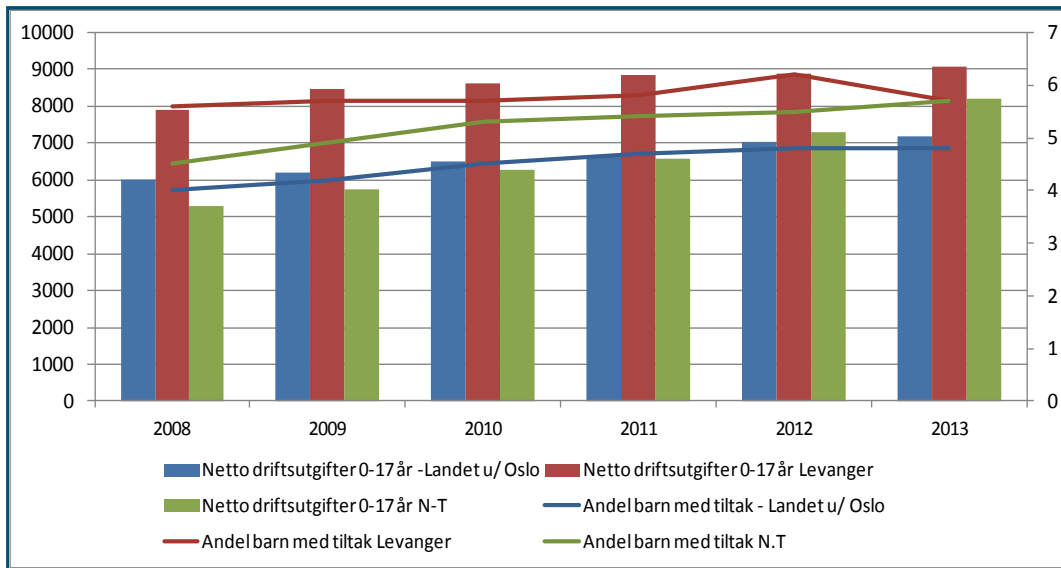
Figur 5: Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år

Figur 5 viser netto driftsutgifter i forhold til innbyggertall 0-17 år. Den viser at Levanger, i likhet med Steinkjer kommune, i dag har et relativt høyt utgiftsnivå i forhold til barnebefolkningen. Når vi ser på veksten i utgifter (i perioden 2008-2013), har Levanger hatt en lavere vekst enn gjennomsnittet for Nord-Trøndelag, men fulgt omtrent samme vekst som landet utenom Oslo.



Figur 6: Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år. Alle kommunene rangert fra lavest til høyest utgifter

Figur 6 viser netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år for alle landes kommuner, og gir et bilde på spredningen i totale utgifter. Kommunene er rangert etter lavest til høyest utgifter. Landsgjennomsnitt u/Oslo per innbygger 0-17 år var kr. 7194 i 2013, mens Levanger hadde en netto utgift på kr. 9073. Det fremgår av figuren at det er svært stor spredning i utgiftene mellom kommunene.



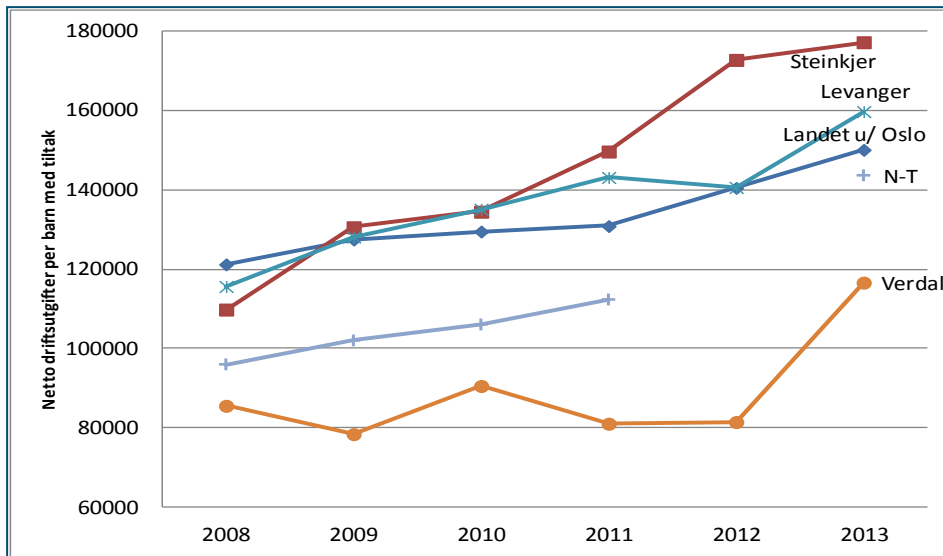
Figur 7: Netto driftsutgifter korrigert for generell lønns- og prisstigning. Andel barn med tiltak er koblet til høyre akse

Figur 7 viser netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år for landet, fylket og Levanger. Her har vi korrigert for generell lønns- og prisstigning i kommunesektoren.⁸ Det fremgår at det på landsbasis har vært en utgiftsvekst som er noe høyere enn den generelle lønns- og prisveksten i perioden 2008-2013. Samtidig med dette har det også skjedd en økning i andelen barn som får tiltak fra barnevernet.

Nord-Trøndelag har hatt en sterkere utgiftsvekst enn landet, men har også hatt en kraftigere vekst i andelen barn som får tiltak. Deler av veksten på fylkesnivå ser dermed ut til å være drevet av at stadig flere barn får barnevernstiltak utenom opprinnelig familie.

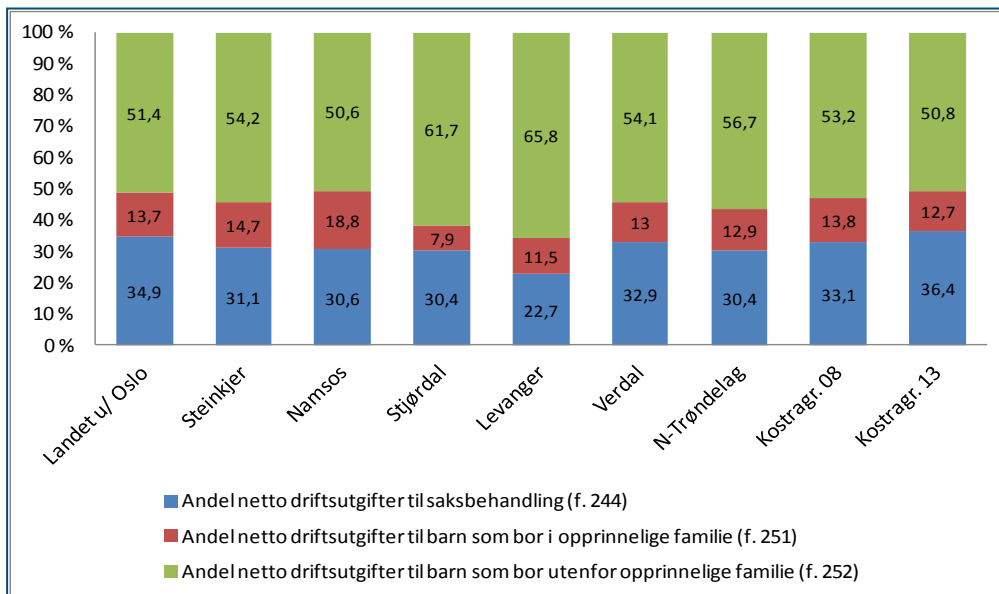
For Levanger har avstanden fra landsgjennomsnittet holdt seg nærmest stabilt. Nivået i Levanger ligger over lands- og fylkesgjennomsnittet, men veksten har omtrent fulgt veksten for landet siden 2008.

⁸ Omregnet til 2014-priser med utgangspunkt i kommunal deflator. Tallene for kommunal deflator er hentet fra Revidert nasjonalbudsjett 2014



Figur 8: Netto driftsutgifter per barn med tiltak⁹

Figur 8 viser netto driftsutgifter per barn med tiltak. Små endringer i nevneren (barn med tiltak) har stor innvirkning på nøkkeltallet. Her vil det både være naturlig med svingninger samt at det kan være noe ulik registreringspraksis mellom kommuner. Tallene er dermed ikke like sikre (pålitelige) som når vi måler utgifter per innbygger 0-17 år. Figuren viser at Levangers utgifter i store trekk ligger på nivå med landet u/Oslo. Verdal skiller seg noe ut ved at de har lave utgifter målt i forhold til hvor mange barn de har på tiltak.

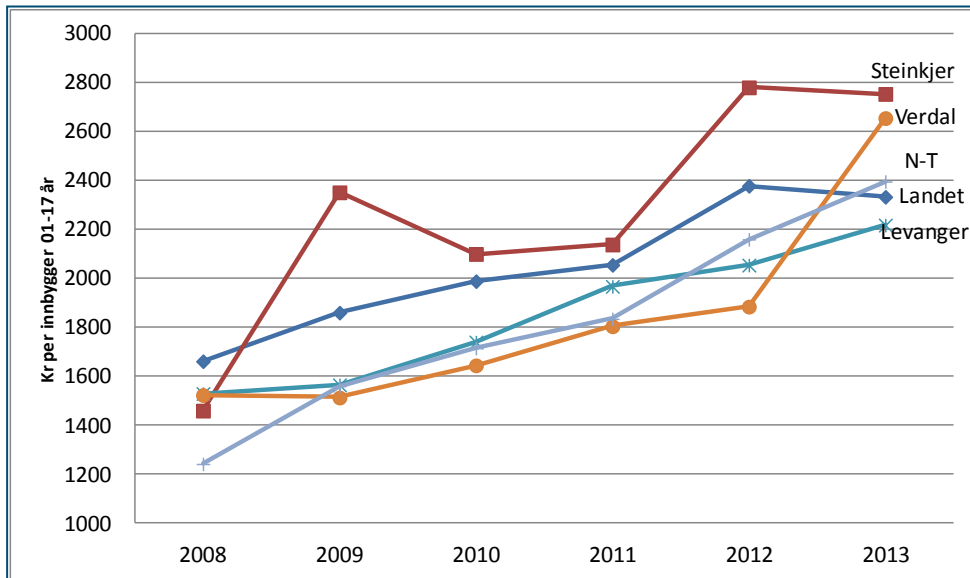


Figur 9: Prosentvis fordeling av netto driftsutgifter mellom saksbehandling, tiltak til barn innenfor opprinnelig familie og tiltak til barn utenfor opprinnelig familie

Figur 9 viser den prosentvise fordelingen av utgifter fordelt på de tre regnskapsfunksjonene. Hovedtyngden av barnevernets utgifter er knyttet til tiltak til barn utenfor opprinnelig familie (regnskapsfunksjon 252). Fosterhjemsgodtgjørelse og utgifter til institusjon skal inngå her.

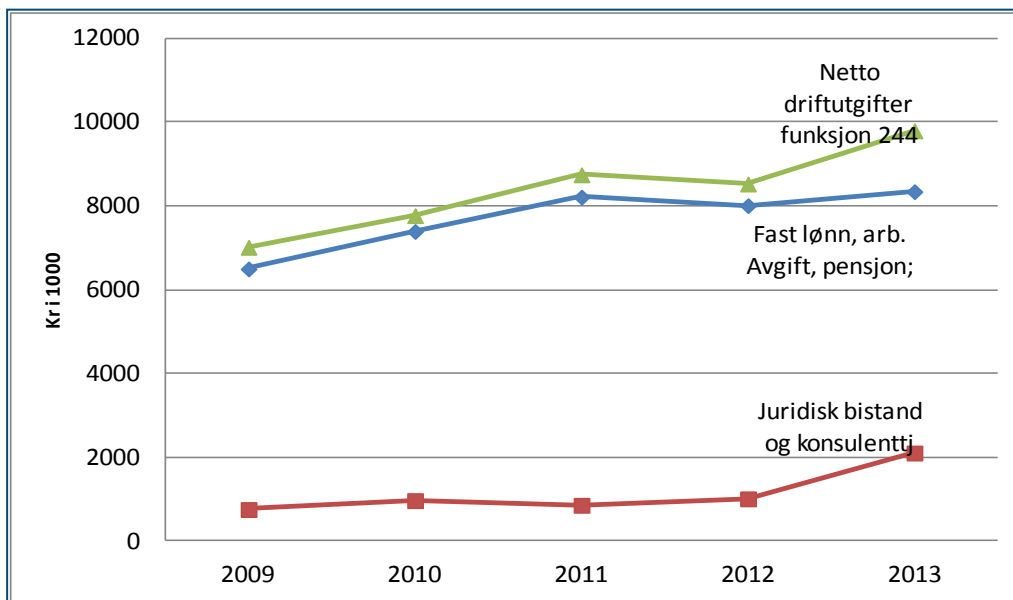
⁹ Det mangler tall for Nord-Trøndelag for 2012 og 2013

2.4 Saksbehandling



Figur 10: Netto driftsutgifter til saksbehandling per innbygger 0-17 år

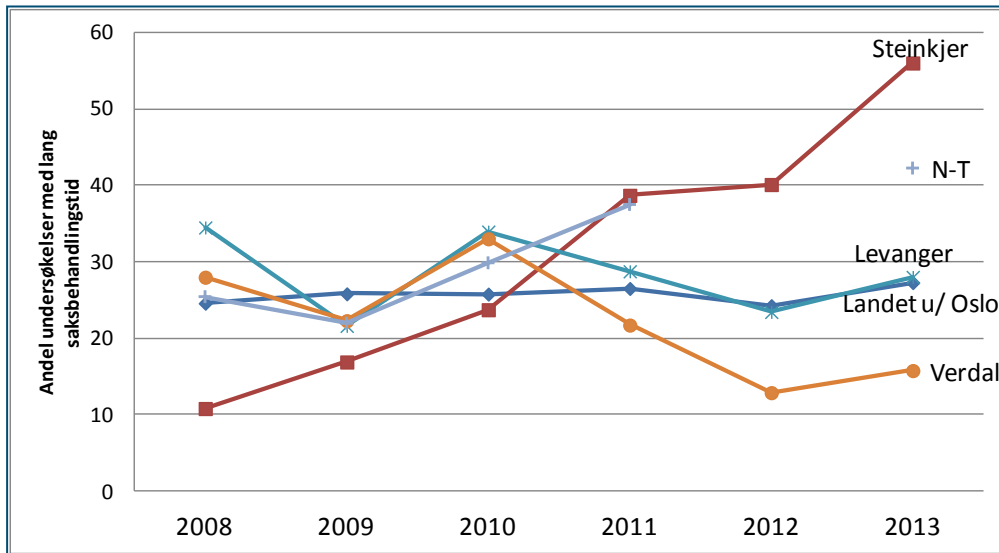
Figur 10 viser utgifter til saksbehandling per innbygger 0-17 år. Levanger kommunes netto driftsutgifter til saksbehandling ligger omtrent på landsgjennomsnittet u/Oslo. Det kan være noe ulik praksis mellom kommuner når det gjelder utgifter som fordeles mellom saksbehandling og utgifter til tiltak. Utgifter i forbindelse med rettssaker vil naturlig nok kunne bidra til at det oppstår stor variasjon mellom kommuner og fra år til år.



Figur 11: Utgifter til saksbehandling for Levanger

Figur 11 viser utgifter til saksbehandling mer detaljert. Det fremgår at økningen fra 2012 til 2013 i hovedsak henger sammen med økning i bruk av juridisk bistand. Netto lønnsutgifter i Levanger har holdt seg nokså stabilt. Siden dette er nettotall vil årsverk som er knyttet til øremerkede tilskudd fra staten, ikke påvirke disse tallene.

Levanger kommune har inngått samarbeid med Verdal kommune om å bygge opp mer juridisk kompetanse internt for å kunne redusere utgifter til advokater i barnevernssaker. Det er ansatt to advokater/jurister som skal bistå barneverntjenestene i Verdal og Levanger med barnevernssaker og juridiske spørsmål. De skal være prosessfullmektige for kommunene i fylkesnemnda og retten.



Figur 12: Andel saker med saksbehandlingstid over tre måneder¹⁰

Figur 12 viser andelen saker med behandlingstid på over tre måneder. Nasjonalt er det en målsetting at denne andelen er så lav som mulig, men barnevernlovgivningen åpner opp for utvidet saksbehandlefrist på seks måneder i spesielle tilfeller. Figuren, basert på KOSTRA-tall, viser dermed ikke fristbrudd. I Levanger har andelen med behandlingstid over tre måneder variert rundt gjennomsnittstallene for landet u/Oslo. Sett over år ser vi ingen tydelig trend i andelen med lang saksbehandlingstid.

Meldinger og fristoverskridelser blir rapportert til fylkesmennene. Disse tallene er lagt fram som referatsaker til formannskapet to ganger per år de siste årene. Tall fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag¹¹ viser at barneverntjenesten i Levanger har hatt en reduksjon i fristoverskridelser fra 2012 til 2013 for både meldinger og undersøkelser, og at Levanger i 2013 hadde færre fristbrudd enn barneverntjenestene i Steinkjer, Værnesregionen og Midtre Namdal.

Tilsyn

Fylkesmannen hadde tilsyn med kommunens arbeid med oppfølging av fosterbarn i juni 2013. Kommunen fikk her avvik: kommunen har ikke styringstiltak som sikrer at oppfølging av, og kontroll med, barnets situasjon i fosterhjem utføres i tråd med lovens krav. På bakgrunn av tilsynet igangsatte kommunen arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyse.

Våren 2014 gjennomførte Fylkesmannen tilsyn med Levanger kommunes helsetjenester, sosiale tjenester i Nav og barneverntjenester til utsatte barn. I den foreløpige rapporten med høringsfrist i august 2014, ble det gitt merknad om at Levanger kommune har et forbedringspotensial i å

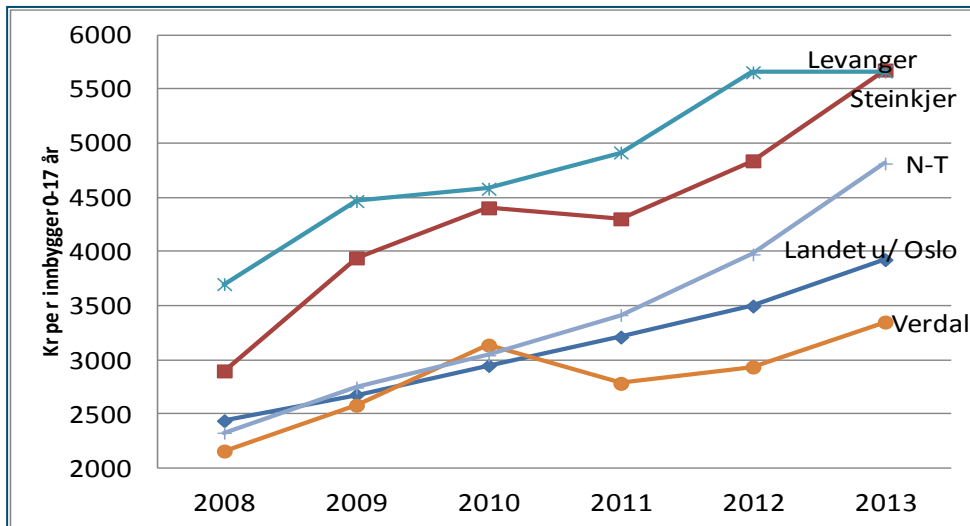
¹⁰ Det mangler tall for Nord-Trøndelag for 2012.

¹¹ http://www.levanger.kommune.no/PageFiles/373864/8_2.pdf

samordne sektorene når det gjelder koordinering av tjenester til utsatte barn og deres familie. Det ble ikke påpekt avvik.

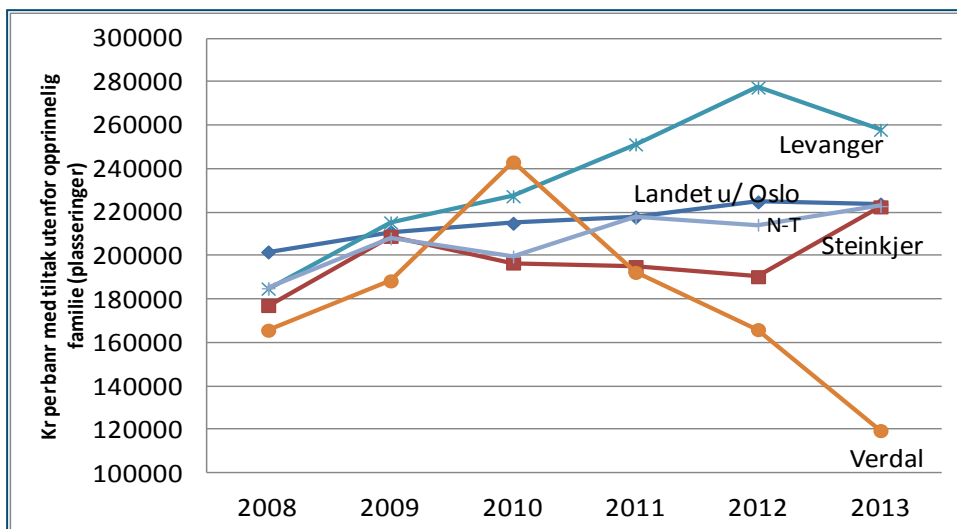
2.5 Utgifter – tiltak utenfor familien

Omtrent 60 prosent av utgiftene til barnevern, går til tiltak til barn utenfor opprinnelig familie. Vi skal nå se nærmere på disse tiltaksutgiftene.



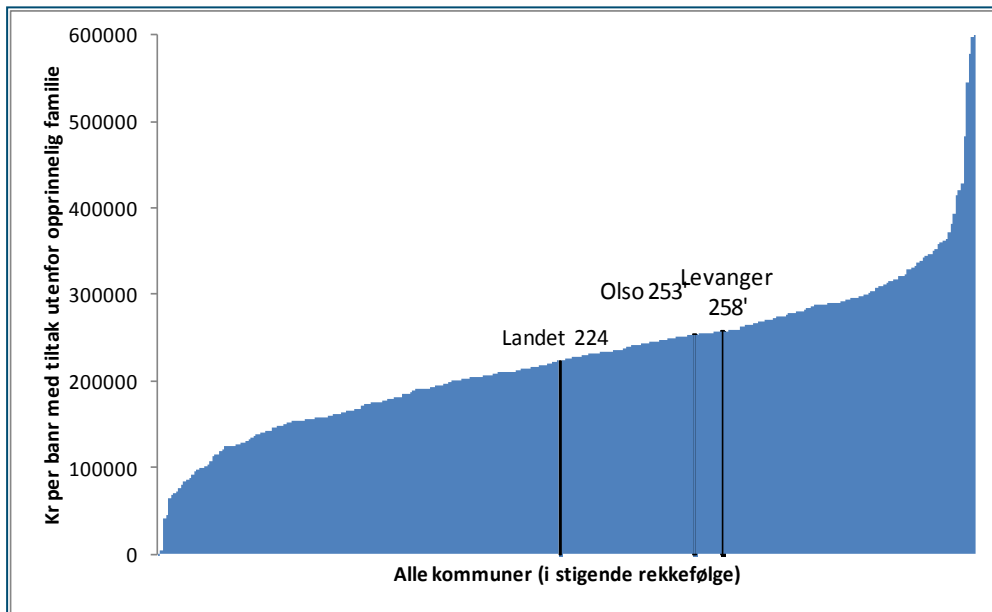
Figur 13: Netto driftsutgifter til tiltak for barn utenfor opprinnelig familie per innbygger 0-17 år

Figur 13 viser netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år. Nivået i Levanger ligger her ca. 1750 kroner høyere per innbygger 0-17 år i forhold til landsgjennomsnittet u/Oslo. Vi ser imidlertid at utgiftsveksten i Levanger har vært noe lavere enn fylkesgjennomsnittet. Dette må ses i sammenheng med at antallet barn i barnevernet i Levanger har holdt seg stabilt, mens mange kommuner i Nord-Trøndelag har hatt en økning i antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie.



Figur 14: Netto driftsutgifter per barn som er plassert utenfor opprinnelig familie

Figur 14 viser netto driftsutgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Levangers tall er omtrent på nivå med Stjørdal sine tall (ikke vist i figur), men er høyere enn landsgjennomsnittet u/Oslo. Disse tallene må tolkes med stor varsomhet. Nøkkeltallet blir sterkt påvirket av små endringer i nevneren (antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie). Verdalen har her hatt voldsomme svingninger i antall barn med tiltak utenfor familien, og vi kan ikke utelukke at dette skyldes endret registreringspraksis. I tolkningen av tallene kan også ulike fordeling av utgifter mellom regnskapsfunksjoner spille inn.



Figur 15: Netto utgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Alle kommuner fra lavest til høyest utgifter.

Figur 15 viser spredningen i gjennomsnittlige tiltaksutgifter for barneverntjenestene i norske kommuner. Levanger sine tall ligger over gjennomsnittet for landet, men marginalt over gjennomsnittet for Oslo kommune. Statens refusjonsordningene for høye utgifter per barn med tiltak kommer inn og danner et øvre tak. Her vil det også være usikkerhet omkring tallene (dette gjelder spesielt antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie).

2.6 Vekst i antall barn med tiltak og utgifter

Tabell 1: Gjennomsnittlig årlig vekst 2008-2013, korrigert for innbyggertall 0-17 år.

	Prosentvis årlig vekst	Landet							
		u/Oslo	Steinkjer	Namsos	Stjørdal	Levanger	Verdal	N-T	K. gr. 08
Tiltak per innb 0-17	Barn med tiltak per 31.12	2,4 %	0,0 %	18,4 %	7,6 %	-2,7 %	1,4 %	3,3 %	2,8 %
	Barn med tiltak (funksjon 252)		9,1 %	13,9 %	19,2 %	1,3 %	16,1 %	11,8 % ¹²	
	Barn med tiltak (funksjon 251)		1,1 %	16,0 %	3,0 %	-1,0 %	-4,0 %		
Utgifter per innb 0-17	Netto driftsutgifter	8,3 %	14,9 %	24,1 %	18,5 %	6,5 %	9,4 %	13,5 %	9,0 %
	funksjon 244	7,3 %	13,4 %	24,1 %	31,9 %	7,1 %	11,3 %	13,7 %	9,0 %
	funksjon 251	3,8 %	23,6 %	35,2 %	-8,5 %	-0,8 %	6,4 %	6,2 %	5,4 %
	funksjon 252	10,2 %	14,2 %	20,5 %	23,3 %	8,3 %	8,8 %	15,3 %	10,1 %

Tabell 1 viser gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 2008-2013 for barn med tiltak og utgifter per innbygger 0-17 år. Her har vi også tatt med tall for Stjørdal og Namsos. Det fremgår av tabell 1 at Levanger har hatt en nokså stabil utvikling i antall barn med tiltak. Dette gjelder både barn som får tiltak innenfor opprinnelig familie og barn som får tiltak utenfor sin opprinnelige familie. Flere av de andre nordtrønderske kommunene har hatt en sterkere økning, spesielt når det gjelder barn med tiltak utenfor familien.

Når vi ser på utgiftsveksten, har Levanger i store trekk fulgt utviklingen på landsbasis, mens fylkesgjennomsnittet viser en høyere vekst. Veksten på fylkesbasis ser ut til å være drevet av en økning i antall barn med plasseringstiltak, mens dette i liten grad er tilfelle for Levanger.

¹² *) Den prosentvise veksten er regnet ut fra grunnlagstall publisert av SSB. Kommuner som har svært få plasserte barn, blir ikke offentliggjort. Følgende kommuner er dermed ikke med i dette fylkesgjennomsnittet: Lierne, Røyrvik, Fosnes, Flatanger og Leka.

3. ØKONOMISTYRING

Vi skal i dette kapitlet se på system og rutiner for budsjettering, økonomisk rapportering og økonomisk internkontroll knyttet til plasseringsutgifter.

3.1 Data

3.1.1 Budsjettering og budsjettprosess

Det eksisterer generelle skriftlige rutiner for økonomistyring for enhet barn og familie. Disse gjelder for hele enheten, ikke bare barnevern. Her fremkommer det følgende punkter som er viktige for budsjettgrunnlaget:

- Lønnsgrunnlaget (ansatte, stillinger) må være korrekt
- Sjekk lønnskoneringslister jevnlig.
- Realistisk utgiftsberegning.
- Realistisk inntektsberegning.
- Periodisering må stemme med virkeligheten

Rutiner for selve budsjettprosessen er ytterligere tydeliggjort i årshjul for økonomiarbeid i barneverntjenesten. Videre er det utarbeidet sjekkpunkter for økonomistyring for i enhet barn og familie. Det er satt tidsfrister for ulike milepæler i budsjettarbeidet og hvem som har ansvar for de ulike oppgavene.

Budsjettet bygger i stor grad på tidligere regnskapstall. Ifølge enhetsleder og barnevernleder budsjetteres det ut fra kjente forhold, og det ligger ikke anslag på vekst i f.eks. plasseringer. Endringer utover det kjente, kan dermed medføre avvik ift. budsjett eller behov for budsjettreguleringer. At det ikke budsjetteres med vekst i kostnadskrevenende saker, er en forutsetning som fremgår i tertialrapportene (se tabell 2, om 1. tertialrapportering 2014).

Økonomienheten legger inn generelle anslag for pris- og lønnsvekst, som blant annet bygger på anslag gitt i statsbudsjettet.

3.1.2 Oversikt og økonomisk rapportering

Rutiner

Den økonomiske rapporteringen følger felles økonomireglementet med bestemmelser om tertialrapportering. 1. og 2. tertialrapport blir behandlet i kommunestyret i henholdsvis juni og oktober, i tillegg til regnskap og årsrapport.

Enheden har arbeidsrutiner i form av årshjul for økonomi, rapportering og personalarbeid for barneverntjenesten. Her fremgår det at enheten har regnskapsgjennomgang og rapportering hver måned. Det understrekes også at refusjoner skal sjekkes. Det vises til frister for tertialrapportering.

De gjennomføres jevnlig møte med økonomiavdelingen, hvor barnevernleder, enhetsleder, fagleder og økonomisjef deltar. Disse møtene er nå i hovedsak konsentrert til tertialrapporteringen, men har tidligere vært hyppigere ved behov. I perioder var det møter med

økonomitjenesten hver måned, men både økonomisjefen og ledelsen i barnevernet bekreftet at det ikke lenger er behov for så hyppig og tett kontakt.

Gjennomgang av tertialrapportene

Vi har gjennomgått tertialrapportering for 2012 og 2013 og 1. tertial 2014. Gjennomgang av tertialrapportene inneholder informasjon om nye omsorgsovertakelser og andre kostnadskrevende tiltak. Det gis også opplysninger om antall barn som ikke lenger har tiltak eller som har etterverniltak. Vi viser her til utdrag fra tekst i tertialrapportene og i årsmeldinger/årsberetning:

Tabell 2: Tertialrapportering i 2012, 2013, 1. tertialrapport 2014

	Utdrag fra tekst fra kvartalsrapporter eller årsmeldinger
1.tertial-rapport 2012:	Barnverntjenestens budsjett for 2012 ble redusert med 1 million kroner ifm. kommunestyrets behandling, noe som tilsvarer en stilling mindre, fjerning av barnevernsvakten samt kutt i tiltaksmidlene. I 1. kvartalsrapportering meldes det om at det forventes utgift til institusjonsplasseringer på ca. 1,4 millioner kroner høyere enn budsjettet. Barn og familieenheten beskriver generelle utfordringer i økning i etterspørsel, men det gir ikke anslag på at rammene ikke vil holde.
2.tertial-rapport 2012:	I 2. kvartalsrapportering blir det meldt om store utfordringer med å holde budsjett. Det fremgår at 11 barn hittil er plassert i tiltak utenfor hjemmet, og dette er tiltak som det ikke er tatt høyde for i budsjettet. Det opplyses også om at det fremmes det sak i Fylkesnemnda i løpet av høsten for ytterligere 5 barn. Ifølge 2. kvartalsrapportering medførte store ekstra kostnader for barneverntjenesten på anslagsvis 2,3 millioner for 2012, som gjelder plasseringskostnader for barn i beredskapshjem, utgifter til etablering, juridisk bistand og reisekostnader.
Budsjettreguleringer etter 2. tertial	Etter 2.tertial ble barneverntjenesten tilført 2 mill som følge av mange nye og kostnadskrevende tiltak utenfor heimen (fosterhjem og institusjon).
Årsberetning m/vedlegg	Barn- og familieenheten hadde et mindreforbruk på 1,9 mill kr. Barneverntjenesten endte med totalt med et mindreforbruk i forhold til regulert budsjett påDet fremkommer videre at: Ved årets slutt var det 213 barn med tiltak en økning på 12 %. Totalt hadde 183 barn hjelpetiltak i hjemmet, og 90 barn var plassert utenfor hjemmet i løpet av året. I 2012 var det totalt 11 ungdommer på institusjon, og 8 ungdommer avsluttet plassering. En ble flyttet til fosterhjem, mens 3 av disse har etterverniltak. Det er et nært samarbeid med innvandrertjenesten i forhold til flerkulturelt barnevernsarbeid.
1.tertial-rapport 2013:	I 1. kvartalsrapportering blir det opplyst om at det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse for tre barn, noe det ikke budsjettet for 2013. Samtidig har tre barn som har vært under omsorg er fylt 18 år og får etterverniltak. Ifølge kvartalsrapporteringen er det usikkert hvordan dette i sum vil slå ut regnskapsmessig. Det er totalt 77 barn og unge plassert utenfor hjemmet, hvorav 4 ungdommer, 6 barn/unge i fosterhjem som etterverniltak og 67 barn og unge i fosterhjem. Ifølge 1. tertial-rapport 2013 har det vært en nedgang i antall ungdom plassert på institusjon.
2.tertial-rapport 2013	Det framgår av 2. tertial-rapportering at det ikke ligger an avvik mellom regnskap og periodisert budsjett pr. 31.08.13. I 2. tertial-rapport blir det informert om at barneverntjenesten fra 2. tertial 2013 styrket med 1 saksbehandlerstilling etter tildeling av statlige midler. Videre opplyses det om at det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse og at antall barn som er midlertidig plassert i beredskapshjem i påvente av behandling i fylkesnemnda. Hittil i år har 4 barn under omsorg fylt 18 år, og som fortsetter med etterverniltak.
Årsberetning m/vedlegg	Det framgår av årsberetning at barneverntjenesten total sett har hatt et mindreforbruk på drøyt 1 mill. Mer detaljert blir det informert om at det er et mindreforbruk på ca 4 millioner knyttet til institusjonsplasser, men at det er brukt mer enn budsjettet på fosterhjemsgodtgjøring.
1.tertial-rapport 2014	Det fremgår at at det så lang ikke ligger an til avvik, men det presiseres samtidig at det ikke er budsjettet for nye, akutte barnevernssaker. Videre fremgår det at plasseringer utenfor hjemmet avhenger av lovstyrte vedtak, og at er litt for tidlig å forutsi hva status er ved årets slutt. Videre fremgår det at den kommunale barneverntjenesten har overtatt oppgaver fra Bufetat, når det

	gjelder veiledning av fosterforeldre. Det blir opplyst dette skal kompenseres gjennom økt rammetilskudd.
--	--

Tabell 3: Oversikt over regnskap og budsjett (opprinnelig og endelig) for ansvar barnevern. I millioner kr. nettoramme

	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Regnskap	39,5	37,5	35,9	35	32,7	29,2
Regulert budsjett	40,9	37,9	36,3	33,5	32,7	24,8
Opprinnelig budsjett	40,8	37,9	33,5	33,5	27,9	22,6

Tabell 3 viser oversikt over regnskap og budsjett for barneverntjenesten for årene 2008-2013. For 2012 og 2013 hadde barneverntjenesten ikke avvik i forhold til regulert budsjett på rammenivå. De vi har intervjuet mener tidligere avvik i forhold til budsjett, først og fremst har hatt sammenheng med økte plasseringsutgifter, mens de øvrige driftsutgiftene har vært nokså stabile og innenfor gitte rammer. I oppstartsmøtet ble det også bekreftet at det ikke har vært store økonomiske overraskelser de siste årene. Det framkom en samstemt oppfatning av at problemet ikke har vært at barneverntjenesten ikke har hatt oversikt over økonomien, men at tidligere utfordringer snarere har vært at behovene har økt ift. budsjettrammen.

Ledelsen i barnevernet forteller at for å holde budsjettet, er det som regel det forebyggende arbeidet og det som ikke er lovpålagt, det kuttes ned på. De oppfatter dette som uheldig, siden forbyggende arbeid kan motvirke kostnadskrevende plasseringer senere.

3.1.3 Økonomisk internkontroll - plasseringsutgifter

Tabell 4: Utdrag de største utgiftspostene innen funksjon 252 i Levanger

	Fosterhjems- godtgjøring	Utgiftsdekning	Opphold i institusjon	Kjøp av tjenester fra andre	Bidrag	Refusjon fra staten	Totale netto driftsutgifter 252
2009	7 655 480	3 896 389	6 520 612	307 465	3 134 870	-3 378 003	20 017 887
2010	7 680 978	4 016 855	7 010 067	495 621	3 450 122	-2 619 870	20 474 814
2011	8 189 416	4 074 143	6 343 376	459 821	3 853 135	-2 269 269	21 857 113
2012	9 650 707	4 349 645	7 611 270	891 781	4 273 970	-3 185 985	24 750 535
2013	12 911 836	4 855 065	3 086 958	445 575	6 441 060	-4 542 636	25 074 987
%-vis årlig vekst	14 %	5,7 %	-17,1 %	9,7 %	19,7 %	-7,1 %	5,8 %

Tabell 4 viser utdrag fra de største regnskapspostene for tiltaksutgifter til barn med tiltak utenfor opprinnelig familie. Størsteparten av disse tiltaksutgiftene består av fosterhjemsgodtgjøring, utgiftsdekning, opphold i institusjon og bidrag barnevern.

Bruken av institusjon har gått ned fra 2012 til 2013, mens fosterhjemsgodtgjøring og utgiftsdekning har økt. Videre fremgår det at refusjonene fra staten har økt fra 2012 til 2013, og dette vises som inntekt i tabellen. Økningen i refusjoner må ses i sammenheng med at bruttoutgiftene har økt. Vi har sjekket periodisering av refusjoner, og kommet fram til at

eventuelle feilperiodisering mellom år ikke ser ut til å være årsaken til økningen i refusjoner fra 2012 til 2013.

Regnskapsposten "bidrag barnevern" består videre av ulike typer utgifter, og denne viser en kraftig oppgang fra 2012 til 2013. Det fremgår ikke tydelig i regnskapet hva den regnskapsposten inneholder. Ifølge økonomisjefen er man avhengig av å hente ut opplysninger fra fagsystemet (Familia) for å få detaljene om hva som konkret blir ført på denne posten. Vi har gjennomgått denne posten, og funnet at mesteparten av disse utgiftene er knyttet til ekstra utgiftsdekning til fosterhjem og frikjøp av fosterforeldre¹³, samt at en del utgifter også kan knyttes til opphold i institusjon.

Utgifter til forsterkningstiltak og frikjøp av fosterforeldre

Rapport fra NOVA (2013) viser til at det på landsbasis har skjedd en kraftig økning i bruken av fosterhjem, i tillegg til at stadig flere ordinære fosterhjem har blitt erstattet med forsterkede fosterhjem. Et vanlig forsterkningstiltak i fosterhjem er at fosterforeldre må være hjemme og blir kompensert for bortfall i arbeidsinntekt (frikjøp), men det kan også være individuell veiledning eller avlastning. Ifølge departementet er kompensasjonsspørsmålet et forhandlingsspørsmål mellom den enkelte barneverntjeneste og fosterforeldrene.¹⁴ I 2000 var 25 prosent av fosterhjemmene forsterket, mens andelen nesten var blitt fordoblet, til 44 prosent, i 2012.

Tall for Levanger i 2014 viser at om lag ¾ av fosterhjemmene er forsterket, mens de øvrige er ordinære fosterhjem. Bruken av forsterkningstiltak må ses i sammenheng med at bruken av institusjonsplassering har gått ned.

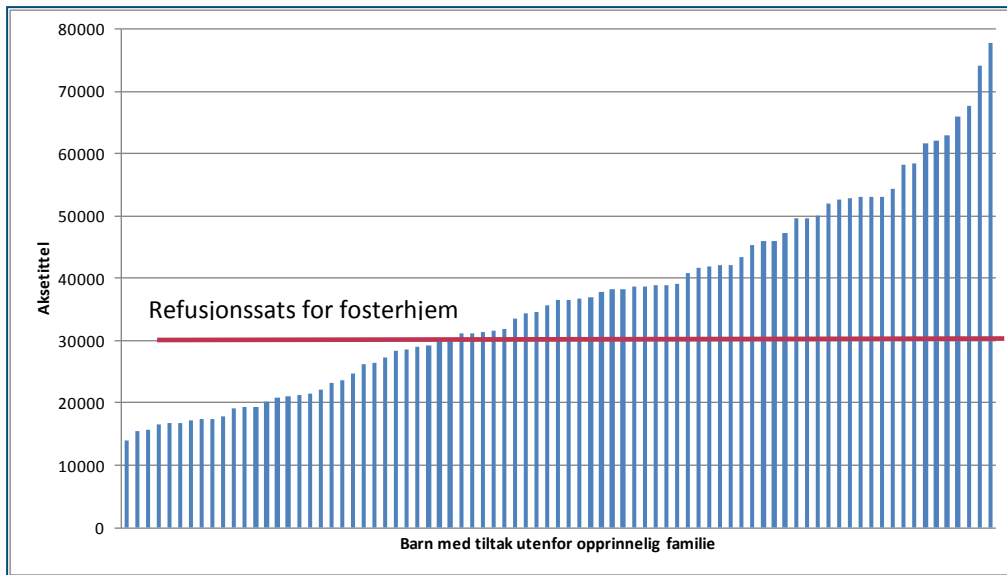
For de ordinære fosterhjemmene forholder Levanger kommune seg til KS' veiledende satser for fosterhjemsgodtgjøring. Det er ulike satser fordelt etter aldersgrupper for barn. For barn under 6 år er den veiledende månedlige satsen på kr. 11 857,- mens satsene ligger noe høyere for eldre aldersgrupper. For ordinære fosterhjem gis det ingen refusjon fra staten, fordi utgiftsnivået ligger under innslagspunktet for refusjon (kommunens egenandel).

Barneverntjenesten i Levanger har tatt ut oversikt over tiltaksutgifter per barn med tiltak. Det har vært arbeidskrevende å ta ut disse dataene fra fagsystemet, noe som har medført at barnverntjenesten har måttet gjøre en rekke manuelle beregninger. Vi har derfor kun sett på tall for 2013, og dermed ikke prioritert å se på utviklingen over flere år.

¹³Dvs. at barneverntjenesten kompenserer for bortfall av lønn til fosterforeldre i en avgrenset periode.

¹⁴ Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven.

<http://www.regjeringen.no/se/dep/bld/Dokumeanttat/proposiuvnnat-ja-dieahusat/prop/2012-2013/prop-106-l-20122013/1.html?id=720935>



Figur 16: Brutto utgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie 2013. Kommunens beregninger basert på data i fagsystem (Familia)

Figur 16 viser gjennomsnittlig brutto utgifter per barn per måned, hvor vi viser tiltaksutgiftene per barn i stigende rekkefølge. Det er en del feilkilder knyttet til tallene¹⁵, men figuren gir likevel et hovedbilde på spredningen i tiltaksutgiftene. I figuren har vi også vist kommunenes egenandel (refusjonssats) for fosterhjemsgodtgjøring, som nå er på ca. kr 30 000 per måned. Dette betyr at utgifter over dette nivået, med noen unntak, som hovedregel dekkes av Bufetat. For plassering i institusjon er den kommunale egenandel høyere, ca. kr 50 000 i måneden.

KS' satser for fosterhjemsgodtgjøring danner en nedre grense for tiltaksutgiftene, og vi finner disse i de nederste utgiftsintervallene fra ca. kr 15 000-20 000 per måned.

Felles for en del tiltak med høye brutto utgifter, er som regel at dette er institusjonsplasseringer, beredskapshjem eller kommunale fosterhjem med høy andel frikjøp. En annen forklaring som saksbehandler trekker fram, er at fellesutgifter ofte blir ført på det eldste barnet i en søskenflokk, og at disse sakene får høye bruttoutgifter. Saksbehandler vi har intervjuet oppgir også at samværsutgiftene kan være store og variere mye, for eksempel i tilfeller hvor det er lang avstand mellom fosterforeldre og opprinnelig familie. Samværsutgifter er en utgiftpost som ikke blir refundert av Bufetat.

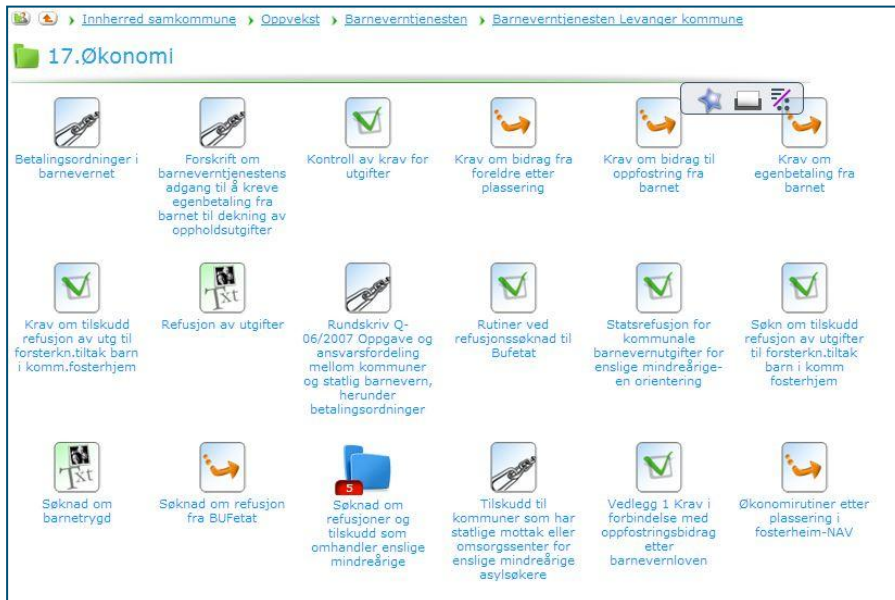
Ny stilling med arbeidsoppgaver knyttet til økonomisk internkontroll

Barneverntjenesten mottok i 2013 styringsmidler/øremerkede midler fra regjeringens satsing/opptrapping av barnevernet. Barneverntjenesten valgte å opprette en saksbehandlerstilling med ansvar for administrative oppgaver, som blant annet dekker refusjonssøknader, engasjementsavtaler, utgifter knyttet til enslige mindreårige og kontrollaktiviteter knyttet til at barneverntjenesten får de inntektene de skal ha. Tidligere var disse arbeidsoppgavene hver enkelt saksbehandler sitt ansvar.

¹⁵ Det har feilaktig kommet med arbeidsgiveravgift på utgifter hvor dette ikke skal beregnes, med denne feilkilden kan i enkelttilfeller ikke utgjøre mer enn 10 prosent. Gjennomgående ligger tallene litt for høyt.

Rutiner

Enhetens rutiner omkring økonomisk rapportering er beskrevet i kapittel 3.1.2. Barneverntjenestens rutiner er samlet i Kvalitetslosen, som er et elektronisk kvalitets- og avvikssystem tilgjengelig på kommunens intranett. Barnevernets rutiner er organisert i ulike hovedkategorier, med en egen mappe for økonomiske rutiner knyttet til saksbehandling. De mest sentrale rutinene er knyttet til refusjonssøknader.



Figur 17: Oversikt over barneverntjenestens økonomirutiner som er tilgjengelig i Kvalitetslosen

Når det gjelder tiltak/oppfølging av barn i fosterhjem skjer dette, ifølge barnvernledelsen, i dialog med Bufetat. Evt. spørsmål om. frikjøp av fosterforeldrene vurderes/godkjennes av Bufetat for kostnader som overstiger kommunens egenandel. Ifølge barnevernleder gir Bufetat tilsagn på forsterkninger for et halvt år i gangen. Disse tiltakene blir evaluert minimum to ganger per år sammen med søknad til Bufetat om videre refusjon for utgifter ut over kommunens egenandel. Vår gjennomgang av barnverntjenestens rutiner bekrefter dette. Det understrekes fra barnvernsledelsen at det er barnevernfaglige vurderinger som skal ligge til grunn for hvor mye en voksen må være hjemme med barnet.

Det eksisterer et eget skjema/mal for søknad om refusjon av utgifter. Ifølge rutinene skal forsterkning være evaluert før det sendes søknad om forsterkning, og endringer i tilskudd/refusjon skal avklares med Bufetat. Bufetat refunderer ikke både fullt frikjøp (inntil maksimum 6G) og arbeidsgodtgjøring etter KS sine satser. Dokumentasjon av lønnsnivå skal også fremmes. Utgifter det søkes refusjon for, skal videre bekreftes av kommunens økonomienhet.

Ifølge barnvernledelsen går saksbehandlingen for hvilke tiltak som settes inn, gjennom en form for ”beslutningssil”, hvor hver enkelt saksbehandler har begrenset handlingsrom. Saksbehandlerne fremmer saker med forslag til vedtak – som avgjøres av leder. Vedtak om omsorgsovertagelser fattes videre av fylkesnemnda. Også alle vedtak om hjelpetiltak gjennomgås og vurderes av leder.

3.2 Vurdering

3.2.1 Budsjettering og budsjettprosess

Det eksiterer rutiner/retningslinjer for budsjettprosessen.

Barneverntjenesten yter tjenester til en liten andel av befolkningen, men når det først blir nødvendig med omsorgstiltak, er disse som regel kostnadskrevende. Budsjettering og budsjettstyring skjer dermed under stor grad av usikkerhet. Det fremgår hvilke forutsetninger budsjettet bygger på, hvor også usikkerheten omkring utviklingen i nye kostnadskrevende tiltak fremgår. Det blir også tydeliggjort at det ikke legges inn vekst i nye kostnadskrevende plasseringer utover det som allerede er kjente saker.

Det er lagt opp til en prosess som sikrer at budsjettet er fullstendig (dvs. at budsjettet inneholder alle vesentlige poster). I 2012 og 2013 har det ikke vært avvik som kan knyttes til feilbudsjetteringer, og vi viser her til gjennomgang av rapporteringen i kapitel 3.2.1.

Vi konkluderer med at kommunen har system og rutiner for budsjettprosessen og at budsjettprosessen legger til rette for å sikre budsjettrealisme.

3.2.2 Oversikt og økonomisk rapportering

Vår gjennomgang viser at barneverntjenesten de to siste årene har hatt god oversikt over den økonomiske utviklingen og hvordan tjenesten ligger an i forhold til budsjett. Dette understøttes også av at de økonomiske rapportene, som sett under ett, har inneholdt forholdsvis gode anslag, samt at det ikke har vært store overskridelser som ikke har blitt varslet/oppdaget underveis.

Enhet barn og familie har etablert rutiner for økonomisk rapportering. Disse er også skriftliggjort og gjort tilgjengelig for ledere og ansatte. Det er tydelig ansvarsfordeling, blant annet hva som er barnevernleders ansvar og enhetsleders ansvar, videre at økonomitjenesten har en rådgiverrolle og gir bistand ved behov. Bistanden fra økonomienheten har blitt økt i perioder hvor det har vært behov.

Vår gjennomgang av tertialrapporteringene viser at det gis informasjon om utviklingen i antall barn med tiltak, nye plasseringssaker, og de økonomiske konsekvensene av disse. Det har også blitt informert om dreiningen i ressursbruken. Vår gjennomgang viser at politisk nivå jevnt over har fått riktig, relevant og tidsriktig informasjon om den økonomiske utviklingen i barneverntjenesten.

Vi konkluderer dermed med at Levanger kommune har hatt tilfredsstillende oversikt over den økonomiske utviklingen i løpet av 2012 og 2013, og at den økonomiske rapporteringen fra barneverntjenesten har vært tilfredsstillende.

Vi mener likevel at det er rom for forbedringer som på sikt kan gi mer treffsikre/precise anslag og at data kan hentes ut på en mer effektiv måte.

Levanger kommunes bruk av fagsystemet Familia er først og fremst innrettet for å ivareta saksbehandlingen i den enkelte sak, og brukes i mindre grad for å sikre oversikt over tiltaksutgifter. Det er arbeidskrevende å hente ut økonomiske data fra fagsystemet, og fagsystemet

fungerer per i dag ikke som et verktøy som legger til rette for at man kan ta ut økonomiske data på en rask og effektiv måte. Hvorvidt dette skyldes selve fagsystemet, måten Levanger kommune har lagt inn data på, eller om det finnes ubrukte muligheter for økonomisk rapportering som barneverntjenesten i dag ikke benytter, er vanskelig for oss å vurdere. Vi mener likevel at barneverntjenesten, i samarbeid med økonomienheten, kan se om det finnes mer effektive muligheter for økonomisk rapportering.

Dette henger også sammen med vår neste anbefaling. En av hovedpostene i regnskapet er ”bidrag barnevern”, som har vist seg å være en samlekategori over ulike tiltaksutgifter, og som vi har vist til i tabell 3. Denne posten har hatt store svingninger. Dette henger blant annet sammen med at det ikke har vært ensartet praksis for hva som blir regnskapsført på postene; bidrag barnevern, fosterhjemsgodtgjøring, kjøp fra eksterne og kjøp av institusjonsplasser. For utenforstående er det dermed vanskelig å analysere den økonomiske utviklingen over tid og koble dette til endringer i tiltaksbruken. Dette er et forhold som vi mener bør kunne forbedres.

3.2.3 Økonomisk internkontroll - plasseringsutgifter

Utgifter i forbindelse med institusjonsplasseringer og plassering i fosterhjem utgjør størsteparten av barnevernets utgifter.

Vår gjennomgang har vist at det eksisterer skriftlige rutiner for plasseringsutgifter. KS’ veiledende satser legges til grunn for ordinære fosterhjem, noe som fremgår av kommunens skriftlige rutiner og data fra barneverntjenestens fagsystem. De fleste fosterhjemmene er imidlertid forsterkede fosterhjem med frikjøp.

Rutiner for refusjoner fanger opp en rekke forhold omkring arbeidsgodtgjøring og forsterkningstiltak i fosterhjem. Disse rutinene er innrettet etter kravene som det statlige barnevernet, Bufetat, stiller. Rutinene er oversiktlige og er tilgjengelige i kvalitetslosen (intranett-løsning). Intervjuer og omfanget av refusjonssøknader, understøtter at disse rutinene også blir fulgt.

At det gjennomføres kontrollaktiviteter på områder med høy økonomisk risiko, er et viktig element for å sikre god internkontroll. De viktigste kontrollaktivitetene er knyttet til refusjonssøknadene. Kontrollelementene er en del av rutinene til enheten samt at alle refusjonssøknader blir kontrollert av økonomienheten, før de sendes Bufetat. Det gjøres kontrollaktiviteter for å sikre at barneverntjenesten får de inntektene de har krav på. En saksbehandler har dette som en del av sitt arbeidsfelt, noe som vi også mener er med på å styrke enhetens økonomiske internkontroll. Samlet sett viser våre undersøkelser at dette blir ivaretatt.

Tallene vi har gjennomgått i kapittel 2, kan tyde på at nettoutgiftene til barn som er plassert av barneverntjenesten i Levanger, er noe høyere enn gjennomsnittet. Vi understreker imidlertid at sammenlikninger mellom kommuner på dette området er svært krevende og det kan ligge feilkilder bak tallene. Gjennomgang av tiltaksutgiftene per barn som er plassert, viser også en enorm spredning i tiltaksutgiftene per barn. Det er derfor vanskelig å trekke konklusjoner ut fra tallmaterialet.

3.3 Konklusjon

I sum konkluderer revisor med at Levanger kommune har god økonomisk styring innen barnevern. Det eksisterer system og rutiner for budsjettprosessen. Kommunen har de siste årene hatt oversikt over økonomien og de økonomiske konsekvensene av endringer i omfang og sammensetning av tjenestetilbudet. Dette er også blitt rapportert på en tilfredsstillende måte.

Utgifter i forbindelse med institusjonsplasseringer og plassering i fosterhjem utgjør størsteparten av barnevernets utgifter. Vi har spesielt vurdert den økonomiske internkontrollen knyttet til de mest kostnadskrevende tiltakene, og vi konkluderer med at dette er tilfredsstillende ivaretatt. Barneverntjenesten har etablert gode rutiner som omhandler plasseringsutgifter.

Vi har to innspill til forbedringer som vi mener kommunen kan vurdere:

- Barneverntjenesten kan, eventuelt i samarbeid med økonomienheten, vurdere om barneverntjenestens fagsystem Familia i større grad kan brukes for å hente ut økonomiske data, og utnyttes bedre i rapporteringssammenheng.
- Vurder spesielt regnskapsposten *bidrag* barnevern, og om det kan gjøres grep som sikrer mer konsistens i hvilke typer utgifter som blir ført på denne regnskapsposten.

4. HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Levanger kommune 26.08.2014. Vi mottok svar 12.09.14:



Levanger kommune
Barn og familie

KomRev Trøndelag IKS
v/ Sigrid Hynne

Deres ref:


Vår ref: EBW 2013/6941

Dato: 12.09.2014

Høringsrapport - forvaltningsrevisjon barnevern

Rapporten er gjennomgått av rådmann Ola Stene, kommunalsjef oppvekst Trude Nøst, enhetsleder i Bafa Marit Aksnes, enhetsleder på økonomiavdelingen Arnstein Kjeldsen, og undertegnede barnevernleder. Vi er fornøyd med arbeidet Komrev har utført i forbindelse med forvaltningsrevisjonen med økonomistyring i barneverntjenesten. Vi tar rapporten til etterretning, og vil i samarbeid med økonomienheten og Visma (leverandør av fagprogrammet Familia), vurdere å endre/forbedre de innspillene Komrev har til forbedringer.

Med hilsen


Eli Bjørås Weiseth
Barnevernleder

Høringssvaret har ikke medført endringer ift. høringsrapporten.

5. REFERANSELISTE

”Arbeid med enslige mindreårige Asylsøkere og flyktninger – en håndbok for kommunene”, utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet 2010.

http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Arbeid_med_enslige_mindreaarige.pdf

Backe-Hansen, Elisabeth, Toril Havik, Arne B Grønningsæter: Fosterhjem for barns behov, Rapport fra et fireårig forskningsprogram Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA Rapport 16/2013

Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus (2013)? KS

http://www.ks.no/PageFiles/9197/R%C3%A5dmannens_internkontroll_trykk.pdf

Satser for kommunal egenbetaling i barneverntiltak 2014, datert 14.02.2014, Barne-, likestillings – og inkluderingsdepartementet.

SSB- KOSTRA-Tall. Reviderte tall for 2013.

Lover og forskrifter:

Kommuneloven. <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>

Forskrift om årsbudsjett. <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-12-15-1423>

Interne dokumenter:

Budsjett 2014 - Økonomiplan 2014 - 2017 - Levanger kommune

Tertialrapporter 2012,2013 og 2014

Rutiner hentet fra Kvalitetslosen



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer
Tlf. 994 01 480
www.krt.no