



Gjennomgang av barneverntjenesten

Sammenlikningsanalyse

Stjørdal kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1714-2/2009

Forord

KomRev Trøndelag IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten i Stjørdal kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollkomiteen som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kontrollkomitéen 11.04.08 (sak 16/08) og i kommunestyret 29.05.08 (sak 53/08).

Rapporten er avgrenset til å omhandle utviklingen i barneverntjenesten i Stjørdal og hvordan denne utviklingen har vært sammenliknet med andre kommuner. Opprinnelig plan for prosjektet var å også se nærmere på barnevernets forebyggende arbeid og samarbeid med andre instanser. På grunn av at kommunen i 2008 bestilte og gjennomførte spørreundersøkelser blant ansatte og samarbeidspartnere i Værnesregionen barneverntjeneste, er dette tatt ut som tema i dette prosjektet.

Vår kontaktperson i kommunen har vært organisasjonssjef Kari Linseth Øfsti.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Steinkjer 18.05.09

Tove Melgård
Oppdragsansvarlig revisor

Marte Bjørnelv
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Værnesregionen barneverntjeneste - evalueringsrapport	5
1.3 Avgrensing av prosjektet.....	5
2 Problemstillinger	5
3 Gjennomføring og metode	6
4 Revisjonskriterier	7
5 Om utviklingen i barneverntjenesten i Stjørdal.....	7
5.1 Barnevernets oppgaver	7
5.2 Meldinger og undersøkelser	9
5.2.1 Utviklingen i antall meldinger og undersøkelser	9
5.2.2 Hvem melder og hva er grunnlaget?	10
5.3 Barn med tiltak i barnevernet	11
5.3.1 Utviklingen i barn med tiltak	11
5.3.2 Bruken av ulike tiltak (detaljert tiltaksbruk)	13
5.4 Saksmengde og arbeidsmengde	14
5.5 Utgifter til barnevernet	16
5.5.1 Driftsutgifter per innbygger 0-17 år	16
5.5.3 Utgifter per barn i barnevernet	17
5.5.4 Regnskap og budsjett	18
6 Sammendrag av funn og revisors vurdering.....	19
7 Høring.....	22
Litteraturliste	23

Oversikt over forkortelser brukt i rapporten:

Bufetat – Barne-, ungdoms- og familieetaten

FM – Fylkesmannen

KOSTRA – KOMmune-STat-RApportering

PPT – Pedagogisk – psykologisk tjeneste

SSB – Statistisk sentralbyrå

Sammendrag

På oppdrag fra kontrollkomitéen i Stjørdal kommune har KomRev Trøndelag IKS foretatt en gjennomgang av barneverntjenesten med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Hvordan har utviklingen i barneverntjenester i Stjørdal kommune vært siden 2001 sammenliknet med gjennomsnitt av andre kommuner?
- Skiller Stjørdal seg ut sammenliknet med andre kommuner når det gjelder barneverntjenester, og eventuelt på hvilken måte?

For å besvare problemstillingene i prosjektet har vi benyttet en kombinasjon av ulike metoder; statistikkanalyse, intervjuer og dokumentanalyse.

Revisors gjennomgang viser at det har skjedd omfattende endringer i barneverntjenesten i Stjørdal i perioden 2001-2008. Stjørdal har i perioden gått fra å være atypisk kommune i barnevernsammenheng, til å nærme seg snittet når det gjelder undersøkelsessaker, andel barn med tiltak og utgiftsnivå. Kommunen har siden 2004 opplevd en kraftig økning i andel barn i barnevernet, og dette har ført til en sterk vekst i utgiftene. Kommunen ligger likevel fortsatt på et lavere nivå sammenliknet med landsgjennomsnitt, fylkesgjennomsnitt og gjennomsnittet for de største kommunene i Nord-Trøndelag.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stjørdal kommune har i mange år ligget lavt i forhold til andre store kommuner i Nord-Trøndelag når det gjelder andelen barn med tiltak i barnevernet og utgiftsnivå. Samtidig opplever tjenesten en markant økning i bekymringsmeldinger og undersøkelsessaker.

1.2 Værnesregionen barneverntjeneste - evalueringsrapport

Barneverntjenestene i kommunene Stjørdal, Meråker, Selbu og Tydal ble fra 1. januar 2006 organisert i en interkommunal tjeneste - Værnesregionen barneverntjeneste. Samarbeidet er organisert etter vertskommunemodellen, med Stjørdal som vertskommune. Stjørdal utøver arbeidsgiverfunksjonen for de ansatte og har ansvaret for administrative støttefunksjoner.

Ressurssenter for omstilling (RO) leverte i november 2008 en evalueringsrapport om forsøket med interkommunal barneverntjeneste. Rapporten er basert på data fra spørreundersøkelser blant ansatte, samarbeidspartnere og brukere. Kommunestyret i Stjørdal behandlet rapporten i møte 18.12.08, sak 123/08. Kommunestyret vedtok å videreføre den interkommunale barneverntjenesten som et varig samarbeid.

På bakgrunn av lav svarprosent blant samarbeidspartnere og brukere i spørreundersøkelsen gjennomført av RO, vedtok kommunestyret at *"kommunen bestiller en rapport etter mal fra den foreliggende rapport, med svar fra et representativt utvalg av respondenter fra bruker- og samarbeidspartnergruppene"* (punkt 6). Dette skal følges opp av barneverntjenesten.

1.3 Avgrensing av prosjektet

KomRev Trøndelag IKS har hatt gjennomgang av barneverntjenestene i Levanger og Steinkjer kommune, der en sentral del av prosjektene var å kartlegge og vurdere barneverntjenestens forebyggende arbeid og samarbeid med andre instanser. Siden det nylig er gjennomført slike evalueringer i Stjørdal har vi, i samråd med kontrollkomitéen, valgt å avgrense vår gjennomgang til en sammenlikningsanalyse/statistikkgjennomgang.

2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er valgt for rapporten:

- **Hvordan har utviklingen i barneverntjenester i Stjørdal kommune vært siden 2001 sammenliknet med gjennomsnitt av andre kommuner?**
- **Skiller Stjørdal seg ut sammenliknet med andre kommuner når det gjelder barneverntjenester, og eventuelt på hvilken måte?**

Med "barneverntjenester" mener vi i denne sammenheng undersøkelser, tiltak og utgiftsnivå.

3 Gjennomføring og metode

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

Vi har hatt samtaler med barnevernleder, 2 stedfortredere for barnevernleder og organisasjonssjef.

KomRev Trøndelag utarbeidet i 2008 rapporter om barneverntjenestene i Levanger og Steinkjer. Vi har brukt informasjon fra disse gjennomgangene og sammenliknet med resultater for barneverntjenesten i Stjørdal.

Rapportens datadel er gjennomgått i møte med ledelsen i barneverntjenesten.

Er tallene vi bruker pålitelige?

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

Vi har funnet en del avvik mellom tjenestetall som fremkommer i årsmeldingene og offisielle KOSTRA-tall for Stjørdal. Etter en nærmere gjennomgang av tallene, og samtale med barnevernleder, har vi kommet fram til at det er flere tall om barnevern i årsrapportene som ikke stemmer. Vi har imidlertid ingen indikasjoner på at tjenestedataene i KOSTRA for barnevern i Stjørdal er misvisende. Barnevernsleder har gjennomgått tallene for 2007 og 2008 og har ikke funnet vesentlige feil. Samtidig har vi sjekket at det er konsistens i KOSTRA-tallene fra år til år og mellom ulike indikatorer.

Vi har også brukt foreløpige (ureviderte) KOSTRA-tall for 2008. Kommunene har anledning til å kvalitetssikre sine tall i tidsrommet 15. mars til 15. april, og SSB offentliggjør oppdaterte tall i juni.

Tall for antall bekymringsmeldinger, som rapporteres inn til Fylkesmannen, er for usikre til at vi kan bruke dem i sammenlikningsanalyser. Tallene fra Stjørdal tyder på at det har vært noe ulik praksis for hvordan disse har blitt summert det enkelte år, og at det for noen år er rapportert inn for høye tall. Dette gjelder også for 2008.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav eller referanser som vi vurderer de innsamlede data opp mot. I dette prosjektet har vi brukt sammenlikningsanalyse som en metode for å frambringe mer informasjon om omfanget av barneverntjenester i Stjørdal i forhold til andre kommuner og gjennomsnitt av kommuner.

Vi har sammenliknet statistikk for barneverntjenesten i Stjørdal over tid, og sammenliknet med andre kommuner og gjennomsnitt av ulike grupper av kommuner. Statistikken er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB), og er statistikk både på kommunenivå (KOSTRA) og fagstatistikk for barnevernet på nasjonalt nivå. Vi har valgt ulike grupper av sammenlikningskommuner:

- Store kommuner i Nord-Trøndelag: Steinkjer, Levanger, Namsos og Verdal.
- Nabokommunen Malvik - en kommune Stjørdal kommune ofte sammenlikner seg med.
- Gjennomsnittet for fylket.
- Landsgjennomsnittet utenom Oslo.
- Kommunegruppe 7 (Stjørdals kommunegruppe). SSB deler kommunene inn i ulike kommunegrupper, og Stjørdal plasseres i kommunegruppe 7. Denne gruppen består av mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger og lave frie disponible inntekter.
- Store kommuner 13, som består av de 39 største kommunene i landet med unntak av de fire største byene.

5 Om utviklingen i barneverntjenesten i Stjørdal

5.1 Barnevernets oppgaver

Det overordnede målet for barneverntjenesten er å sikre barn og ungdom nødvendig omsorg, trygghet og utviklingsmuligheter. Vi har illustrert det statlige regionale barnevernets (Bufetats¹) og kommunenes oppgaver i henhold til barnevernloven i tabell 1 nedenfor.

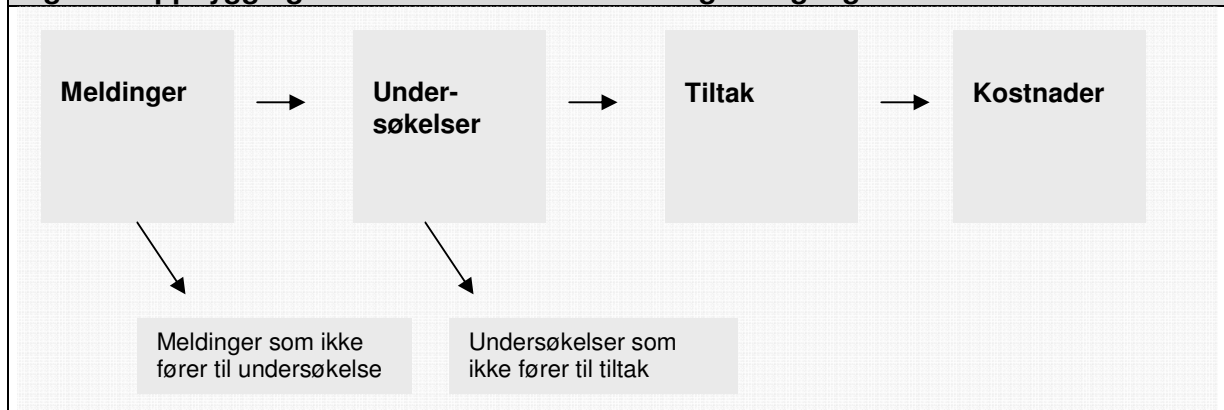
¹ Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) forvalter det statlige barnevernet. Bufetat består av fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) Etaten har 26 regionale fagteam for barnevernet. Fagteamene er kommunenes kontakt til det statlige barnevernet.

Tabell 1. Oppgavefordeling mellom stat og kommune

<p>Barneverntjenesten i Stjørdal har ansvar for:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gjennomgang av meldinger - Ansvar for barnevernundersøkelser - Frivillige hjelpetiltak i hjemmet - Utarbeide tiltaksplaner for alle tiltak - Fatte akuttvedtak om midlertidig plassering av barn utenfor hjemmet - Saksforberedelse for fylkesnemnda/rettsinstanser - Plassering og oppfølging av barn utenfor hjemmet - Oppfølging av oppdragstakere - Veiledning og oppfølging av fosterhjem - Tilsynsansvar for fosterbarn som er plassert i Stjørdal av andre kommuner - Utredning og tilråding for adopsjon - Forebyggende arbeid 	<p>Det statlige regionale barnevernet (Bufetat) skal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etablering og drift av institusjonsplasser for barn og unge - Rekruttere og formidle fosterhjem - Etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten ved plassering av barn utenfor hjemmet - Sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning - Etablering og drift av MST-tjenesten², PMTO³ med mer. - Bistå med forebyggende tiltak
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Vi skal i dette kapittelet gjennomgå statistikk over barneverntjenesten i Stjørdal. Kapittelet tar utgangspunkt i figur 1 nedenfor som illustrerer saksgangen i barnevernet og hvordan statistikken er bygd opp.

Figur 1. Oppbygging av barnevernsstatistikken og saksgangen i barnevernet



² Multisystemisk terapi (MST) er et tidsbegrenset og intensivt familiebasert program for ungdom mellom 12 og 17 år som har store atferdsvansker som rus, kriminalitet og skulking. Målene med MST er:

- å redusere forekomsten av lovbrudd og andre former for antisosial atferd, for eksempel rusmisbruk og
- å unngå at ungdommen må plasseres utenfor hjemmet

³ Metoden Parent Management Training Oregon (PMTO) er rådgivning for foreldre med barn mellom 3 og 12 år som viser tydelige tegn på høyt aggresjonsnivå, og som hyppig kommer i konflikt med andre barn og voksne. Metoden går ut på at foreldrene får opplæring i hvordan de kan bli flinkere til å fremme sosial atferd hos barna og redusere avvikende atferd i hverdagen. De får råd og veiledning gjennom ukentlige samtaler, både ansikt til ansikt og på telefon.

5.2 Meldinger og undersøkelser

5.2.1 Utviklingen i antall meldinger og undersøkelser

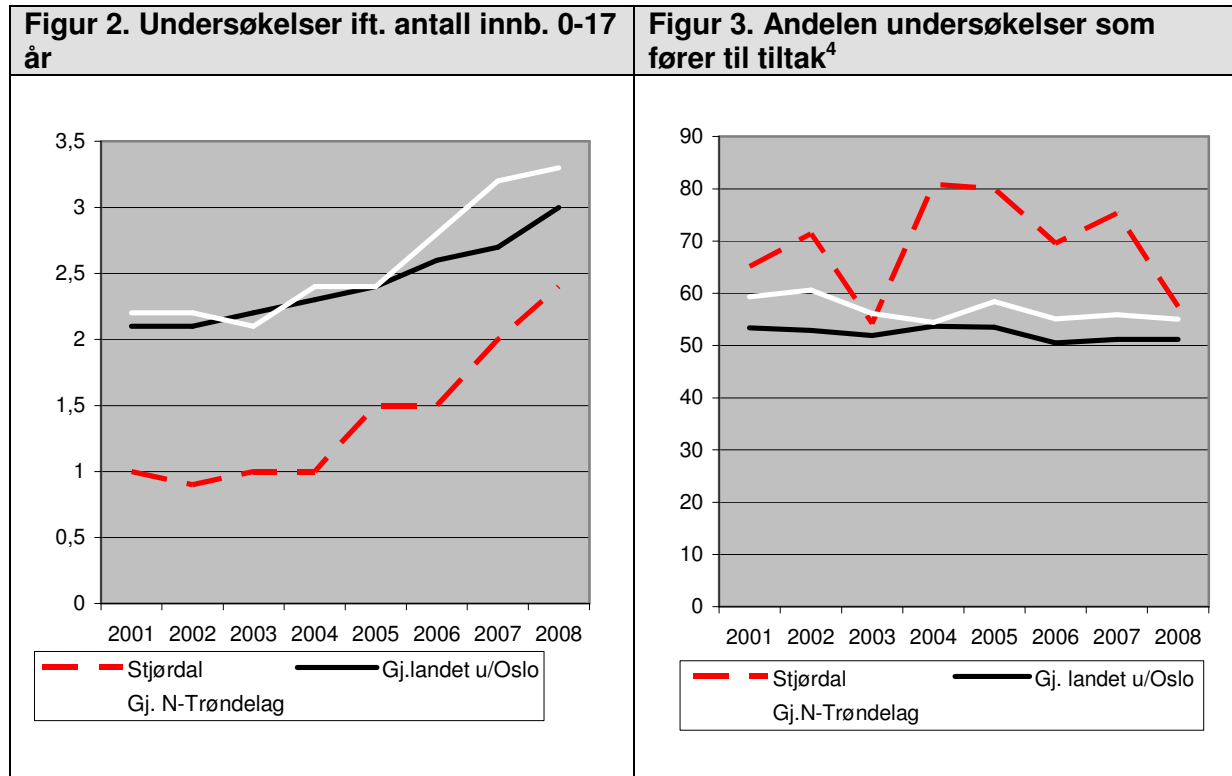
Den kommunale barneverntjenesten tar imot bekymringsmeldinger. Ifølge barnevernloven § 4-2 skal en ny melding gjennomgås innen én uke, og det skal da avgjøres om meldingen gir grunnlag for å sette i verk undersøkelser.

Kommunen rapporterer inn antall bekymringsmeldinger til Fylkesmannen. Antall bekymringsmeldinger som har blitt rapportert fra Stjørdal de siste årene tyder på at tallene har vært for høye, ved at det enkelte år er stor differanse mellom antall meldinger og undersøkelsessaker. Tallene for Stjørdal er dermed ikke direkte sammenliknbare med antall meldinger for de største kommunene i Nord-Trøndelag og heller ikke sammenliknbare over tid.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bekymringsmeldinger (fra årsmeldinger)	50	56	72	69	144	132	109	203
Undersøkelsessaker (SSB)	45	42	50	50	78	76	104	126

De fleste meldinger blir gjenstand for undersøkelser. Det er bestemte kriterier for hvordan disse blir talt opp i KOSTRA, og antall undersøkelsessaker er derfor egnet for å sammenlikne utviklingen mellom kommuner.

Det har vært en markant økning i antall undersøkelsessaker i Stjørdal. I 2004 hadde kommunen 50 undersøkelsessaker, mens tallet hadde steget til 126 undersøkelsessaker i 2008. Figur 2 viser utvikling i andelen barn med undersøkelser i Stjørdal sammenliknet med landet utenom Oslo. Det fremgår av figuren at Stjørdal fram til 2008 har hatt en lavere andel undersøkelsessaker enn landsgjennomsnittet utenom Oslo og for fylket. Stjørdal har imidlertid hatt en kraftig vekst de siste årene som gjør at kommunen har nærmet seg landsgjennomsnittet utenom Oslo og fylkesgjennomsnittet. Foreløpige tall for 2008 viser at Stjørdal hadde en andel undersøkelsessaker på 2,4 prosent, Levanger 3,8 prosent, Steinkjer 4 prosent, Namsos 1,9 prosent, Verdal 4,4 prosent og Malvik 2,5 prosent.



En undersøkelse kan føre til at barneverntjenesten finner grunnlag for å sette i verk tiltak eller at saken blir henlagt. På landsbasis har andelen undersøkelser som fører tiltak ligget nokså stabilt siden 2001, på om lag 50 prosent. Som det fremgår av figur 3 har Stjørdal kommune i gjennomsnitt i perioden 2001-2007 hatt høyere andel av undersøkelsene som har ført til tiltak, sammenliknet med landet u/Oslo og fylket. Det foreløpige tallet for 2008 på 57 prosent ligger litt høyere enn gjennomsnittet for landet og fylket. Tall for enkeltkommuner viser imidlertid svingninger. Andel undersøkelser som fører til tiltak i 2008 var henholdsvis 56 prosent for Steinkjer, 44 prosent for Namsos, 54 prosent for Levanger, 65 prosent for Verdal og 42 prosent for Malvik.

Barnevernleder mener at andelen undersøkelser som fører til tiltak må ses i sammenheng med at Stjørdal over lang tid har ligget relativt lavt når det gjelder omfang av barneverntjenester. Barnevernleder tror også det kan ha sammenheng med hvordan ulike tjenester i kommunen er organisert. Ifølge barnevernleder får ikke barneverntjenesten de ”lettere” sakene – og mener disse blir fanget opp utenfor barneverntjenesten, for eksempel i enheten Barn, ungdom og fritid.

5.2.2 Hvem melder og hva er grunnlaget?

SSB offentliggjør nasjonal statistikk over hvem som melder til barneverntjenesten og hva som er grunnlaget for meldingene som fører til undersøkelser. Vi har sammenliknet statistikk for Stjørdal med tall for hele landet.⁵ Tabell 3 viser oversikt over den prosentvise fordelingen av

⁴ Indikatoren viser antall undersøkelser som gir tiltak delt på antall avsluttede undersøkelser det enkelte år.

⁵ Meldingsinstansene er kategorisert slik: Barnet selv, mor/far/foresatte, familie for øvrig, naboer, barnverntjenesten, sosialtjenesten, barnvernakt, politi, barnehage, helsestasjon, skole, PPT, Psykisk helsevern, lege/sykehus, asylmottak/UDI/innvandrermyndighet, krisesenter, utekontakt/fritidsklubb, frivillige lag og foreninger, andre offentlige instanser, andre og uoppgitt.

meldingsinstanser til barnverntjenesten i Stjørdal, og er tatt ut fra fagsystemet til barneverntjenesten. Av hensyn til anonymisering er kun de største meldingsinstansene vist i tabellen.

Tabell 3 viser at meldinger fra *mor/far/foresatte* utgjør en mindre andel av meldingene enn tilfellet er på landsbasis, mens *skole* og *politi* har noe høyere andel. Det har dessuten skjedd en økning i antall meldinger som kommer fra politiet. Barnvernleder bekrefter at de får mange meldinger fra politiet og at dette har økt i 2008. Også i Steinkjer kommer det mange meldinger fra politiet. Samarbeidet med politiet blir beskrevet som godt.

På landsbasis utgjør meldinger som kommer fra *barnehagene* og *helsestasjon* en nokså liten andel på henholdsvis på 3 og 5 prosent. Opptelling for Stjørdal for årene 2006 – 2008 viser at det er relativt få meldinger fra helsestasjon og barnehage, men i gjennomsnitt avviker ikke tallene vesenlig fra hva vi finner på landsbasis og tall for Steinkjer og Levanger.

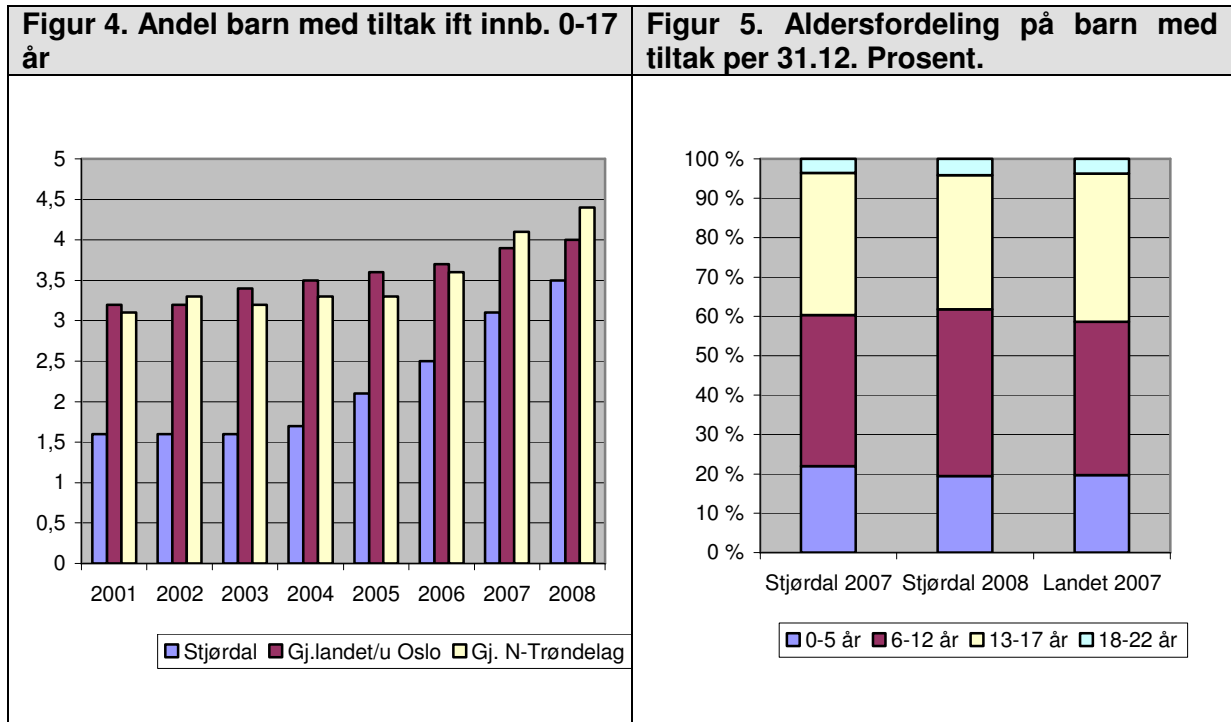
Tabell 3. Prosentvis fordeling av meldingsinstanser.		
Utvalgte tall		
	Gjennomsnitt 2006-2008	Landet 2007
Mor/far/foresatte/	9 %	17 %
Skole	17 %	12 %
Politi/lensmann	18 %	12 %

5.3 Barn med tiltak i barnevernet

5.3.1 Utviklingen i barn med tiltak

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

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



I figur 4 har vi sammenliknet Stjørdal med gjennomsnittet for landet utenom Oslo og gjennomsnittet for fylket når det gjelder andelen barn med tiltak i barnevernet. Andelen barn med tiltak per innbygger 0-17 år var 3,5 prosent i Stjørdal for 2008. Stjørdal har en lavere andel barn i barnvernet enn landsgjennomsnittet utenom Oslo, men Stjørdal har siden 2004 hatt en sterkere vekst. Det er generelt stor spredning mellom kommunene når det gjelder andelen barn med tiltak i barnevernet. Foreløpige tall for 2008 viser at ca. 30 prosent av kommunene har lavere andel barn i barnevernet enn 3,5 prosent. At det er store forskjeller mellom kommunene gjenspeiles også i fylket: Levanger kommune hadde i 2008 en andel på 5,6 prosent, Steinkjer på 4,1 prosent, Verdal på 5,1 prosent, mens Namsos hadde 2,9 prosent. Malvik, som er en annen sammenlikningskommune, hadde en andel på 2,4 prosent.

I figur 5 har vi sett på aldersfordelingen på barn med tiltak i barnvernet. Figuren viser at aldersfordelingen i Stjørdal ikke avviker i forhold til fordelingen på landsbasis. Dette bekreftes også av barnvernledelsen. Generelt har de inntrykk av at de får for få meldinger på barnehagebarn, og at meldingene gjerne kommer når barna nærmer seg slutten av barneskolen/starten på ungdomsskolen.

Tabell 4. Prosentvis fordeling mellom ulike typer tiltak. 2008 (foreløpige tall)	Stjørdal	Steinkjer	Levanger	Verdal	Namsos	Malvik	Landet	Nord-Trøndelag
Prosentvis fordeling mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak	83/17	69/31	78/22	82/18	83/17	81/19	82/18	79/21
Prosentvis fordeling mellom tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie	80/20	61/39	64/36	74/26	72/28	77/23	69/31	71/29

Tabell 4 viser den prosentvise fordelingen mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak, og den prosentvise fordelingen mellom tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie. Vi har sammenliknet Stjørdal med de største kommunene i Nord Trøndelag, Malvik kommune, landsgjennomsnittet og fylkesgjennomsnittet. Stjørdal ligger nokså nærme gjennomsnittet når det gjelder fordelingen mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak, men skiller seg noe ut i fordelingen mellom tiltak innenfor og utenfor opprinnelig familie. Tallene tyder på at Stjørdal kommune har relativt få omsorgsplasseringer med samtykke fra foreldre, og som dermed kategoriseres som hjelpetiltak. Ledelsen i barnevernet mener dette kan ha sammenheng med at forsøker å sette inn hjelpetiltak på et tidlig stadium.

Tabell 5 viser utviklingen i antall barn med tiltak i barnvernet i Stjørdal. Tallene viser at det har vært en økning i antall barn med tiltak i barnvernet fra 2004 til 2008, og at økningen har kommet både innen omsorgstiltak og hjelpetiltak. Siden 2004 har Stjørdal hatt en sterkere vekst i antall barn i barnvernet enn Steinkjer, Levanger, Verdal og Malvik, mens Namsos har hatt tilsvarende høy vekst. Vi ser også av tabellen at det har vært en dobling av antall omsorgstiltak i løpet av året fra 2005 til 2008.

Tabell 5. Utvikling i antall barn med barneverntiltak Stjørdal kommune	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Barn med tiltak i løpet av året	77	78	79	82	104	127	161	186
Barn med bare hjelpetiltak i løpet av året	62	65	67	72	89	104	137	155
Barn med omsorgstiltak i løpet av året	15	13	12	10	15	23	24	31
Barn med tiltak i opprinnelig familie (funksjon 251)			64	69	85	101	131	149
Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (funksjon 252)			15	13	19	26	30	37

En del av omsorgsplasseringer skjer akutt. De finnes ikke tilgjengelig statistikk som viser utviklingen i akutt plasseringer for landet og fylket. Sammenliknet med Levanger og Steinkjer har Stjørdal de to siste årene hatt få akutt plasseringer. I 2008 var det i alt 5 akutt plasseringer, mens de hittil i år har vært 1 akutt plassering. Til sammenlikning hadde Levanger 7 akutt plasseringer i 2007 og 16 akutt plasseringer i 2008, mens Steinkjer hadde 9 akutt plasseringer i 2008.

5.3.2 Bruken av ulike tiltak (detaljert tiltaksbruk)

SSB presenterer statistikk over detaljerte tiltak for landet samlet, men ikke på kommunenivå. Vi har sammenliknet tall for Stjørdal med tall for hele landet. Tallene til Stjørdal er basert på en optelling fra fagsystemet til barneverntjenesten. Vi har valgt å ikke presentere fordelingen av type tiltak i Stjørdal på grunn av at enkelte tiltakskategorier blir brukt på et lite antall barn hvert år. Et annet problem når man skal tolke denne statistikken, er at avkryssing av restkategorien *andre tiltak* er nokså høy. I 2007 var andre tiltak krysset av i omtrent 40 prosent av tilfellene for Stjørdal, mens dette var redusert til 25 prosent i 2008.

Hovedtendensen er at Stjørdal ikke skiller seg vesentlig ut i fordelingen mellom type tiltak i forhold til tall for hele landet. Bruken av råd og veiledning har økt fra 2007 til 2008. Den samme tendensen fant vi i tilsvarende gjennomgang for Levanger og Steinkjer.

I likhet med tall for hele landet, bruker Stjørdal fortsatt en del barnehage og økonomisk støtte som tiltak i barnevernet. Barnevernleder bekrefter at de benytter barnehage som tiltak i barnvernet hyppig, og mener dette er et viktig tiltak. Gjennomganger for Levanger og Steinkjer viste derimot at disse kommunene sjelden bruker barnehage og økonomisk støtte som tiltak i barnvernet. Ifølge barnevernleder i Stjørdal blir støttebasert tiltak (som barnehage og økonomisk støtte) bestandig kombinert med endringsbaserte tiltak (for eksempel råd og veiledning til familien).

Ifølge ledelsen i barneverntjenesten i Stjørdal har de satset på utvikling av hjemmebaserte tiltak, slik som Flipover-metoden⁶, PMTO⁷ (målrettet veiledning i hjemmet) og familieråd. I disse tiltakene jobber man svært tett med familiene, og barneverntjenesten mener at man gjennom slike tiltak kan forebygge plasseringer. De har også inntrykk av at Stjørdal bruker Bufetats hjelpetiltak i større grad enn mange andre kommuner. Våre gjennomganger av barneverntjenestene i Levanger og Steinkjer viser at kommunene har noe ulik praksis i hvor stor grad de bruker egne ansatte for å yte hjemmebaserte tiltak og i hvor stor grad bruker tiltak fra Bufetat.

Ledelsen i barneverntjenesten mener at selv om omsorgsplasseringer er de mest kostnadskrevende tiltakene, er barnevernets forebyggende arbeidet også ressurskrevende, spesielt i forhold til bemanning/saksbehandlingskapasitet.

5.4 Saksmengde og arbeidsmengde

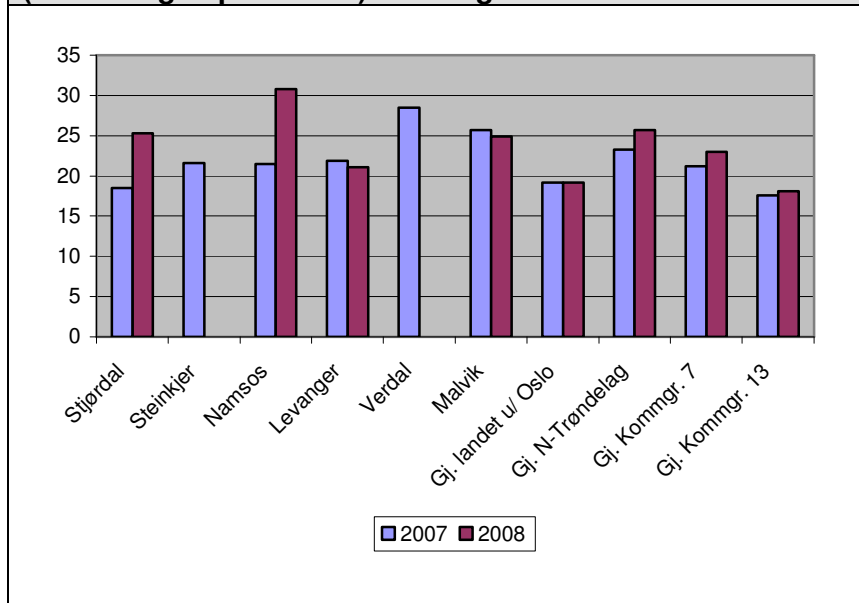
Barneverntjenesten i Stjørdal fikk tilført 2 nye fagstillinger i 2007, og har nå totalt 10 stillinger. Dette utgjør 9,4 årsverk (inkludert leder og sekretær).

Figur 6 viser barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i 2007 og 2008, og er således en indikator for saksmengden per årsverk. I 2005 og 2006 var saksmengden per årsverk i Stjørdal høyere enn landsgjennomsnittet utenom Oslo, men økning på to saksbehandlerstillinger i 2007 bidro til at saksmengden per årsverk gikk kraftig ned. Vi ser av figuren at saksmengden per årsverk lå på noenlunde samme nivå som landsgjennomsnittet utenom Oslo i 2007. Foreløpige tall for 2008 viser imidlertid en økning i saksmengden per årsverk. Økningen fra 2007 til 2008 tilskrives økning i undersøkelsessaker og antall barn med tiltak. Denne indikatoren er ikke nødvendigvis en god indikator for å måle arbeidsmengden, fordi arbeidsmengden i hver sak varierer.

⁶ Flipover- metoden er utviklet for å raskt kunne intervensere ovenfor ungdom i risikozonen. Metoden brukes hovedsakelig i forhold til rus - og atferdsproblematikk hos ungdom i alderen 13 år til 18 år. Metoden går ut på at ungdommen inviteres nettverket sitt til møter, og mye av kraften i metoden ligger i at ungdommen sammen med de inviterte beskriver sin problemforståelse og velger løsningsstrategier ut fra ressursene som finnes i nettverk og støtteapparat.

⁷ Metoden Parent Management Training Oregon (PMTO) er rådgivning for foreldre med barn mellom 3 og 12 år som viser tydelige tegn på høyt aggresjonsnivå, og som hyppig kommer i konflikt med andre barn og voksne. Metoden går ut på at foreldrene får opplæring i hvordan de kan bli flinkere til å fremme sosial atferd hos barna og redusere avvikende atferd i hverdagen. De får råd og veiledning gjennom ukentlige samtaler, både ansikt til ansikt og på telefon. Foreldrene kan delta individuelt eller i grupper.

Figur 6. Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (saksmengde per ansatt). 2007 og 2008

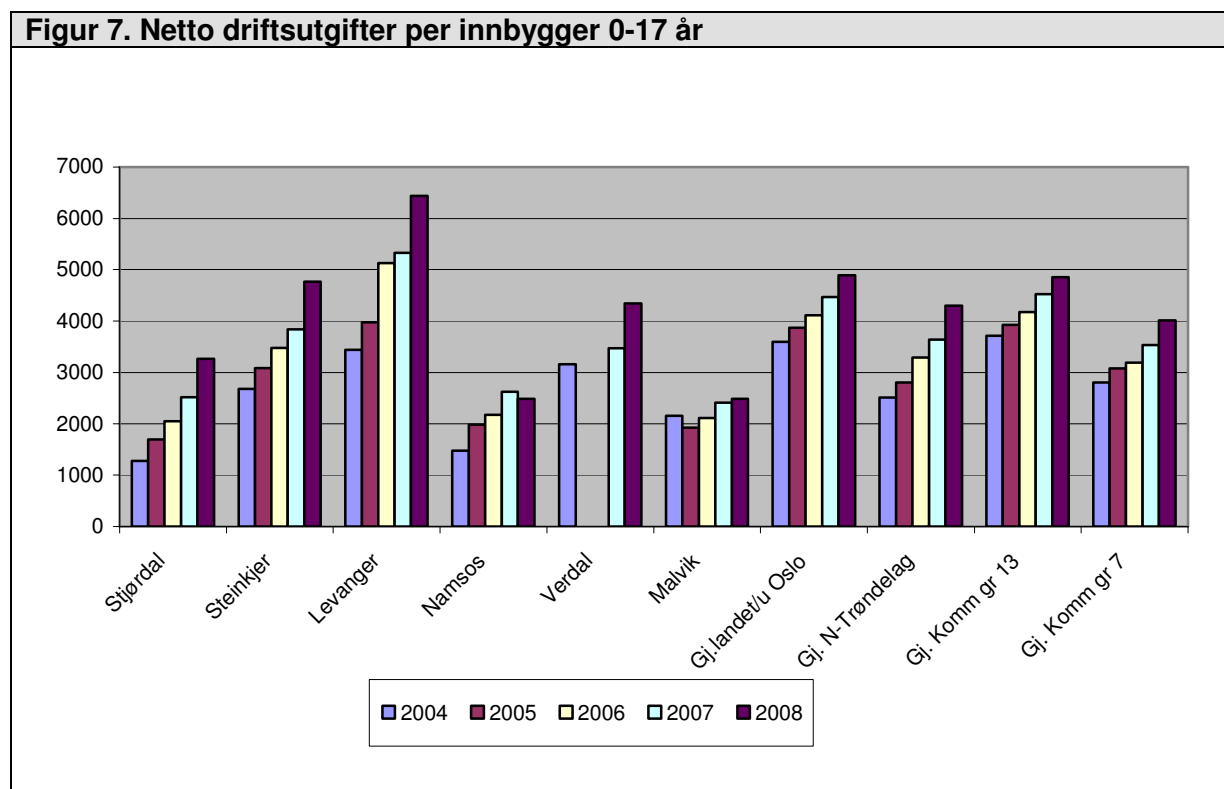


Barnevernleder og de ansatte opplever at arbeidsmengden har økt mye fra 2004. Det skyldes økningen i antall saker, samt at alvorlighetsgraden i sakene har økt. De ansatte opplever at sakene er mer sammensatte enn tidligere, og økt problematikk knyttet til psykiatri, rus, vold og alvorlig omsorgssvikt. Også i våre gjennomganger av barneverntjenesten i Levanger og Steinkjer fikk vi tilbakemeldinger fra ansatte om at de opplever økt alvorlighetsgrad i de sakene de jobber med.

Værnesregionen barneverntjeneste er fra 01.01.09 tilknyttet Trondheim barnevernvakt. Barnevernvakta er kriseberedskap for barnevernet utenom vanlig kontortid. Barnevernvakta håndterer telefoner, foretar de første avklaringer og eventuelle akutt plasseringer utenom kontortid. Ifølge barnevernleder gir barnevernvakta gode rapporter til barneverntjenesten, slik at de kan følge opp saken videre. Barnevernleder og de ansatte opplever barnevernvakta som positivt for arbeidsbelastningen i barneverntjenesten.

5.5 Utgifter til barnevernet

5.5.1 Driftsutgifter per innbygger 0-17 år



Figur 7 viser utviklingen i netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år. Netto driftsutgifter er utgifter etter at refusjoner fra staten og interne overføringer er trukket fra.⁸ Figuren viser at utgiftsnivået for Stjørdal er lavere enn landsgjennomsnittet u/Oslo (i 2008 hadde Stjørdal 33 prosent lavere driftsutgifter). Stjørdal har imidlertid opplevd en sterkere utgiftsvekst enn landsgjennomsnittet u/Oslo i perioden 2004 til 2008.

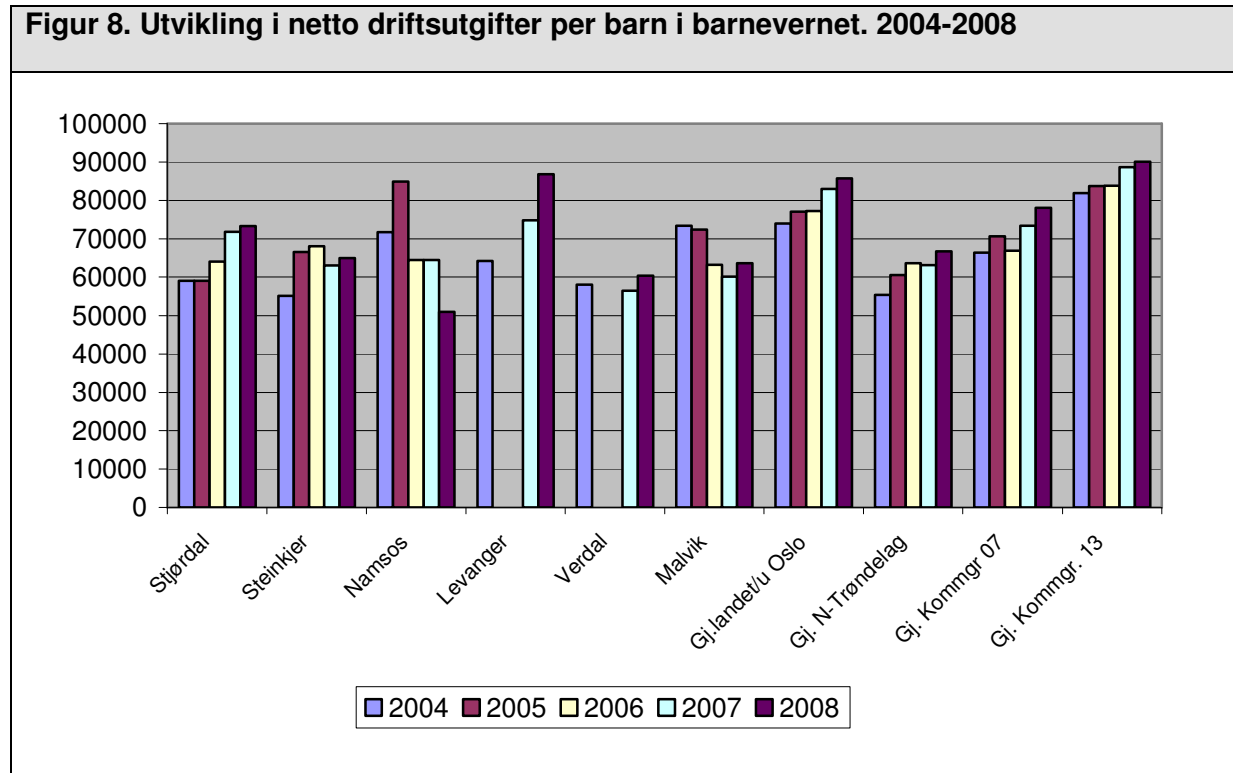
Det er stor spredning i utgiftstallene mellom kommunene. Levanger ligger høyt, mens Namsos, Malvik og Stjørdal ligger lavt i forhold til landsgjennomsnittet u/ Oslo.

I 2008 er det totalt 88 kommuner som har lavere netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år enn Stjørdal. Blant disse er det en del mellomstore kommuner; Malvik, Namsos, Nesodden, Førde, Fjell, Melhus, Skedsmo, Lørenskog og Nittedal. Stjørdal skilte seg mer ut i 2004: Av kommuner med mer enn 10 000 innbygger lå Stjørdal kommune i 2004 nederst på statistikken når det gjelder utgifter til barnevern per innbygger 0-17 år.

⁸ Det eksisterer ulike refusjonsordninger og satser for kommunenes egenandel for barn med tiltak. Eksempelvis får kommunen ved plassering av barn i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon, refundert utgifter som er over en fastsatt egenandel. Disse refusjonsordningene administreres av Bufetat, som er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet.

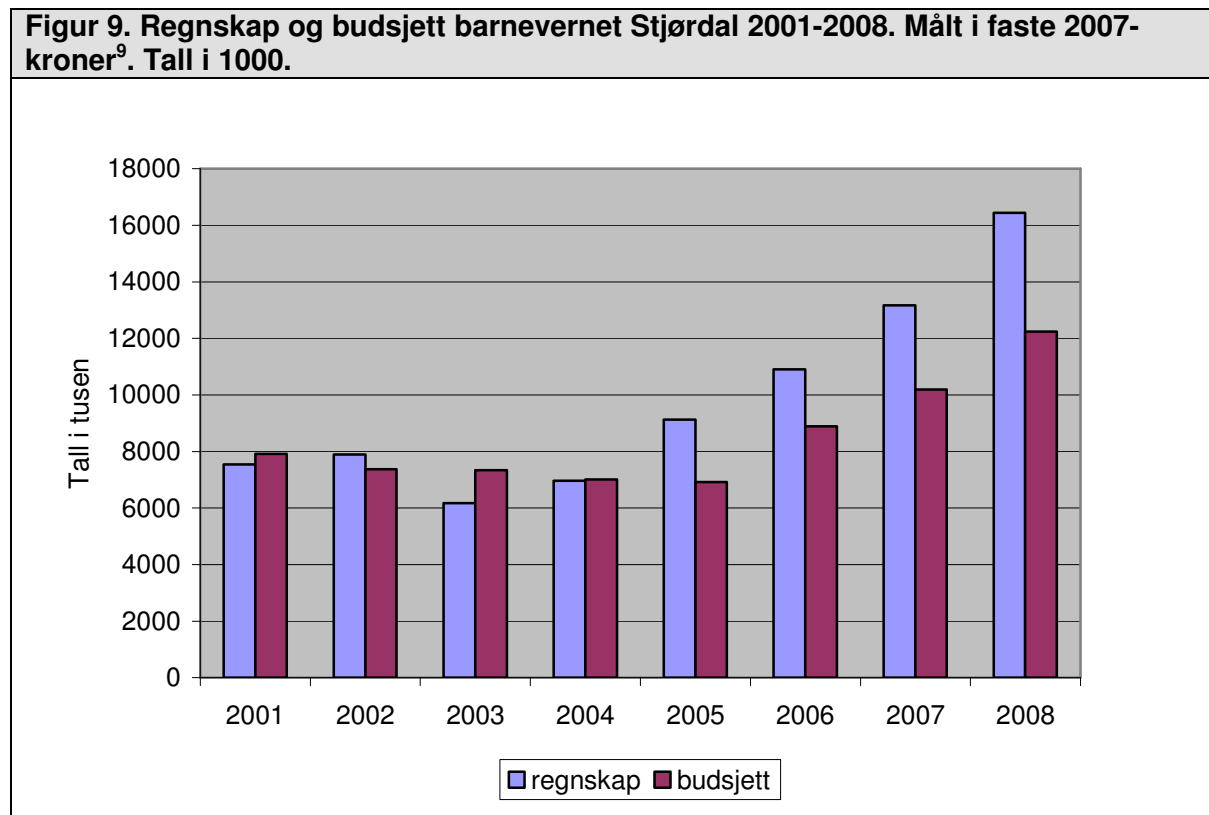
5.5.3 Utgifter per barn i barnevernet

Figur 8 viser netto driftsutgifter delt på antall barn i barnevernet (både barn med tiltak og undersøkelse). Denne indikatoren er sterkt påvirket av svingninger i antallet barn i barnevernet. Vi ser av figuren at det har vært en økning i netto driftsutgifter per barn i barnevernet i Stjørdal fra 2005 til 2008.



Vi får omtrent det samme bildet når vi ser bruttotallene, der inntekter som for eksempel refusjoner fra staten ikke er trukket fra.

5.5.4 Regnskap og budsjett



Figur 9 viser utvikling i regnskaps- og budsjettallene i perioden 2001-2008 for barneverntjenesten i Stjørdal. Tallene er vist i faste kroner, slik at vi har korrigert for generell pristigning i kommunesektoren. Figuren viser at det har vært betydelige merforbruk i forhold til budsjett i årene 2005-2008.

Vi ser også at 2005-budsjettet var lavere enn 2001-budsjettet målt i faste kroner. Fram til 2004 ble det i flere år kuttet i barneverntjenestens budsjett på grunn av mindreforbruk. Fra 2005 har det vært en betydelig økning i regnskapstallene, og fra 2006 har det også blitt lagt inn en økning i budsjettene i forhold til foregående års budsjett. Budsjettallene for 2006, 2007 og 2008 ligger imidlertid under foregående års regnskapstall.

Vi har gjennomgått detaljerte regnskap for 2006, 2007 og 2008. Denne gjennomgangen viser at utgiftsveksten i hovedsak er knyttet til følgende:

- Økning med 2 stillinger i barnevernet i 2007 medførte økte lønnsutgifter, men dette var det tatt høyde for i budsjettet.
- Det har vært en dobling av lønn til arbeid fosterhjem og arbeidsgiveravgift fra 2006 til 2008 (1,7 millioner kroner i 2006 til 3,6 millioner kroner i 2008 i brutto).
- Det har også vært en økning i utgifter til institusjonsopphold, spesielt gjelder dette fra 2006 til 2007. Kjøp av tjenester fra Bufetat og fra private institusjoner/aktører til barn

⁹ Justert med kommunal deflator fra TBU (det tekniske beregningsutvalget) /KRD.

med tiltak utenfor opprinnelig familie økte fra 650 000 kroner i 2006 til om lag 2,1 millioner kroner i 2007. Mesteparten av dette er knyttet til institusjonsopphold, men også en del av utgiftene er knyttet til avlastningstilbud.

- Det har vært en økning i utgifter til tiltak til barn innenfor opprinnelig familie, som blant annet er knyttet til økning i kjøp av tjenester fra Bufetat og fra private (utgjør en økning på om lag 900 000 i brutto fra 2007 til 2008).

Oppsummert viser gjennomgangen av regnskaps- og budsjettallene at merforbruket de siste tre årene i hovedsak er knyttet til plasseringer utenfor opprinnelig familie.

I 2008 hadde barneverntjenesten i Stjørdal et merforbruk i forhold til budsjett på 4,4 millioner kroner. Ifølge årsmeldingen for 2008 er barneverntjenestens budsjett ikke i samsvar med behovene for barneverntjenester. Rapportering gjennom året viser at det var ventet merforbruk. Ved 1. og 2. tertialrapportering var det stipulert et merforbruk på henholdsvis 1,5 millioner kroner og 2,6 millioner kroner. Barneverntjenestens budsjett ble ikke regulert i løpet av året.

I 2008 var barneverntjenesten organisert under enhet Oppvekst og kultur, der nettorammen til enheten ble vedtatt politisk. Fra 01.01.2009 er barneverntjenesten organisert i Værnesregionen direkte under rådmannen. Barneverntjenesten utgjør nå et eget ansvarsområdet med eget budsjettet som blir vedtatt politisk. Rådmannen har delegert oppfølging av tjenesten til organisasjonssjefen.

Ledelsen i barneverntjenesten og organisasjonssjef opplever at rutiner omkring økonomisk rapportering i Værnesregionen nå er satt i system, selv om det fortsatt er en del utfordringer knyttet til hvordan det skal rapporteres i et interkommunalt samarbeid. Det rapporteres hvert tertial på økonomi og andre forhold. Barnevernleder opplever at de får god oppfølging av økonomiavdelingen.

6 Sammendrag av funn og revisors vurdering

Vår gjennomgang viser at det har skjedd omfattende endringer i barneverntjenesten i Stjørdal i perioden 2001-2008. Stjørdal har i perioden gått fra å være en atypisk kommune i barnevernsammenheng, til å nærme seg snittet når det gjelder undersøkelsessaker, andel barn med tiltak og utgiftsnivå. Kommunen har siden 2004 opplevd en kraftig økning i andel barn i barnevernet, og dette har ført til sterk vekst i utgiftene. Kommunen ligger likevel fortsatt på et lavere nivå sammenliknet med landsgjennomsnitt u/Oslo, fylkesgjennomsnitt og de største kommunene i Nord-Trøndelag.

Sterk vekst i undersøkelsessaker og barn med tiltak i barnevernet

Statistikkgjennomgangen viser at barneverntjenesten i Stjørdal har hatt en sterk vekst i undersøkelsessaker og i antall barn med tiltak i barnvernet fra 2004 til 2008. I 2004 var andelen barn med barnverntiltak 1,7 prosent i Stjørdal, mens foreløpige tall for 2008 viser 3,5 prosent. Til tross for sterk vekst, har Stjørdal fortsatt en lavere andel barn med tiltak i barnevernet enn gjennomsnittet for landet utenom Oslo og for fylket, der tallene for 2008 henholdsvis var 4 prosent og 4,4 prosent.

Andel saker som fører til tiltak har vært høy

Stjørdal kommune har i perioden 2004-2008 hatt en høyere andel undersøkelsessaker som har ført til tiltak i barnevernet enn gjennomsnittstall for landet og fylket. Dette må ses i sammenheng med at Stjørdal over lang tid har hatt relativt lavt omfang av barnevernstiltak.

Aldersfordeling - meldingsinstanser

Aldersfordelingen til barn med tiltak er noenlunde den samme i Stjørdal som på landsbasis. Fordelingen av meldingsinstanser skiller seg ikke vesentlig ut i forhold til fordelingen for landet som helhet. Barneverntjenesten i Stjørdal har i likhet med landet for øvrig utfordringer med å komme inn på et tidlig stadium. I likhet med tall for hele landet, og for Levanger og Steinkjer kommune, kommer det relativt få meldinger fra barnehager og helsestasjon. Tallene viser også at barneverntjenesten i Stjørdal ser ut til å få færre meldinger fra foreldre/foresatte enn tilfellet er på landsbasis. Barneverntjenesten i Stjørdal har imidlertid de siste årene fått stadig flere meldinger fra politiet.

Vår gjennomgang har vist at barnverntjenesten i Stjørdal har hatt noe ulik praksis i hvordan antall meldinger blir summert opp. For de fleste kommunene i Nord-Trøndelag er det mindre differanse mellom undersøkelsessaker og antall meldinger, mens denne er relativt stor for Stjørdal i 2008. Vi anbefaler at Værnesregionen barneverntjeneste er i dialog med Fylkemannen for å oppnå en felles forståelse for hvordan antall meldinger skal summeres opp.

Saksmengde og arbeidsmengde

Saksmengden per ansatt i barneverntjenesten har variert i perioden 2001-2008. I likhet med ansatte i barneverntjenesten i Levanger og Steinkjer, oppgir de ansatte i Stjørdal at alvorlighetsgraden i sakene de jobber med har økt de siste årene. Det er vanskelig å si om dette skyldes at barneverntjenesten fanger opp flere barn med store og sammensatte behov, eller om økningen er knyttet til samfunnsutviklingen og økt behov for barneverntjenester i kommunene.

De ansatte i barneverntjenesten i Stjørdal opplever det som positivt for arbeidsbelastningen at man nå er tilknyttet barnevernvakt som håndterer akutte saker i helger og ferier.

Utfordringer i barneverntjenesten i Nord-Trøndelag

Våre gjennomganger av barneverntjenestene i Levanger, Steinkjer og Stjørdal viser at kommunene har mange av de samme utfordringene knyttet til økning i saksmengde og utgifter. Men det er også ulikheter. Levanger og Steinkjer har de siste årene hatt mange omsorgsovertakelser og akutte saker, mens Stjørdal ikke har opplevd like mange alvorlige og akutte barnevernssaker. Mens Levanger og Steinkjer har en høyere andel barn med omsorgstiltak i barnevernet enn landsgjennomsnittet, har Stjørdal en lavere andel enn landsgjennomsnittet.

En felles utfordring for kommunene er at man samtidig som man må takle stor pågang, også må ivareta det forebyggende arbeidet i barnevernet. Alle kommunene mener de har utfordringer med å komme inn i sakene på et tidlig stadium.

Hvorfor sterk utgiftsvekst?

Stjørdal har lavere netto driftsutgifter enn landsgjennomsnittet utenom Oslo. Dette har for det første sammenheng med at Stjørdal har en lavere andel barn med tiltak i barnevernet. En

annen faktor er knyttet til at Stjørdal har relativt få barn med barneverntiltak utenfor opprinnelig familie, siden slike tiltak i gjennomsnitt er mer kostnadskrevenne enn tiltak til barn innenfor opprinnelig familie. Lavt utgiftsnivå er i liten grad knyttet til lave utgifter per barn i barnevernet. Her ligger Stjørdal omtrent på fylkesgjennomsnittet, men litt under landsgjennomsnittet u/ Oslo.

Utgiftsveksten i barneverntjenesten i Stjørdal har vært svært høy fra 2004 til 2008, med en økning på over 150 prosent. Utgiftsveksten for landet utenom Oslo var i tilsvarende periode 35 prosent. Stjørdal har i denne perioden også hatt en vesentlig høyere utgiftsvekst enn Levanger, Steinkjer og Verdal. Utgiftsveksten i barneverntjenesten i Stjørdal er i hovedsak knyttet til økning i antall barn med tiltak, og spesielt til økningen i antall barn med tiltak utenfor opprinnelig familie.

Høy utgiftsvekst må videre ses i sammenheng med at Stjørdal kommune fram til 2004 lå på et svært lavt nivå i forhold til landsgjennomsnittet. Mens Stjørdal i 2004 hadde 33 prosent av utgiftene i forhold til landsgjennomsnittet utenom Oslo, var dette steget til 67 prosent i 2008. Av kommuner med mer enn 10 000 innbygger lå Stjørdal kommune i 2004 nederst på statistikken når det gjelder ugifter til barnevern per innbygger 0-17 år. Foreløpig tall for 2008 viser at det er flere store kommuner som har lavere utgifter enn Stjørdal.

Merforbruk

Stjørdal har også hatt betydelig merforbruk i forhold til budsjett i årene 2005 til 2008. Også i Levanger og Steinkjer har merforbruk vært tilfelle nesten hvert år siden 2001.

For 2008 hadde barneverntjenesten i Stjørdal er merforbruk i forhold til budsjett på 4,4 millioner kroner. Ifølge årsmeldingen for 2008 er barneverntjenestens budsjett ikke i samsvar med behovene for barneverntjenester. For øvrig er merforbruket lite omtalt i årsmeldingen for 2008 (del 2 - Etatene). Revisor mener at merforbruk av denne størrelsen med fordel kunne blitt nærmere omtalt i årsmeldingen.

Merforbruket de siste årene er i hovedsak knyttet til omsorgsplasseringer, og det har normalt ikke blitt tatt høyde for nye omsorgsplasseringer når budsjettet har blitt lagt.

Innspill fra revisor

Dette er en avgrenset rapport, som først og fremst beskriver og analyserer utviklingen som har vært i barneverntjenesten. På bakgrunn av funn fra gjennomgangen vil revisor likevel komme med noen innspill:

- I forhold til årsmelding: Merforbruk innen barneverntjenesten har i liten grad blitt forklart i årsmeldingene de siste årene. Selv om barnevern er et tjenesteområde der det er vanskelig å anslå ressursbehovet, mener vi betydelige merforbruk innen tjenesteområdet burde fått grundigere omtale i årsmeldingene (del 2 - Etatene). Videre bør statistikk som det vises til i årsmeldingene samsvare med den offisielle KOSTRA-statistikken. Vi mener også at veksten i saksmengden i barneverntjenesten har fått for liten omtale i årsmeldingen for 2008.
- Barneverntjenesten bør komme fram til rutiner for hvordan bekymringsmeldinger skal telles opp.

7 Høring

Rapporten har vært på høring til rådmannen. Rådmannen hadde ingen merknader til rapporten.

Litteraturliste

- ”Gjennomgang barnverntjenesten i Steinkjer kommune”. KomRev Trøndelag IKS, 2009
- ”Hvorfor har Levanger stort omfang av barneverntjenester?”. KomRev Trøndelag IKS, 2008
- Barneverntjenestens rapportering til Fylkesmannen i Nord-Trøndelag for årene 2007-2008
- Bufetats nettsider: www.bufetat.no
- KOSTRA-tall for årene 2001-2008. Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992
- Rapport fra det tekniske bergningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Oktober 2008. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rundskriv Q-06/2007: Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter - herunder om betalingssatser i barnevernet. Barne- og likestillingsdepartementet
- Stjørdal kommunes nettsider: www.stjordal.kommune.no
- Årsmeldinger og regnskap Stjørdal kommune 2001-2007