



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

**Ressurser og saksbehandling i
barnevernet**

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	5
2.1	Bakgrunn.....	5
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	5
2.3	Metode og gjennomføring.....	5
2.4	Revisjonskriterier.....	6
3	RESSURSER I BARNEVERNTJENESTEN	7
3.1	Revisjonskriterier.....	7
3.2	Fakta.....	7
3.3	Vurderinger.....	12
4	SAKSBEHANDLING	13
4.1	Revisjonskriterier.....	13
4.2	Fakta.....	15
4.3	Vurderinger.....	18
5	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER	19
6	RÅDMANNENS KOMMENTARER	20

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet sett på ressursbruk og saksbehandling i barneverntjenesten i Rygge kommune. Vi har jobbet etter to problemstillinger vedtatt i kontrollutvalget i Rygge kommune. Disse er:

- Hvordan er kostnadsutviklingen innen barnevernsområdet over tid og sammenlignet med andre relevante kommuner?
- Gjøres vedtak i henhold til bestemmelser i lovverket?

Prosjektet er avgrenset til årene 2006 til 2010 når det gjelder kostnadsutviklingen. Våre vurderinger er basert på Kostra-tall, uttalelser fra ansatte og ledere i barnevernet samt økonomirapporteringer. Når det gjelder vedtak er det hjelpetiltak vi har sett på, da dette er vedtak hvor kommunen selv utfører all saksbehandling og beslutninger. Vi foretok et tilfeldig utvalg av de barna som hadde hjelpetiltak i februar 2011 og gjennomgikk totalt 29 av 84 mapper.

Kommunen skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte tjenester og tiltak som kommunen har ansvar for etter barnevernloven. I tillegg har kommunen ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Fakta viser at Rygge kommune bevilger mindre til forebyggende tiltak enn andre sammenlignbare kommuner og gjennomsnittet for landet. De bruker også mindre per barn i målgruppen og per barn i barnevernet enn sammenligningsgrunnlaget. Vi ser også at kostnadene per barn i barneverntjenesten har blitt redusert med omtrent 35 % i perioden 2007 til 2010. Antall barn i barneverntjenesten har økt i perioden.

Våre vurderinger ut fra fakta og kriterier er at barneverntjenesten foretar undersøkelser etter kravet i loven, og at tjenesten ut fra Kostra-tallene ikke foretar unødig mange undersøkelser. Derimot er vi i tvil om kommunen oppfylder lovkravet de har til å finne tiltak som kan virke forebyggende på omsorgssvikt og atferdsproblemer. Vi bygger våre vurderinger på opplysninger fra Kostra-tall, uttalelser fra intervjuobjektene samt økonomirapporter.

Revisjonskriteriene stiller også en rekke krav til saksbehandling i barneverntjenesten. Blant annet er det frister for når meldinger skal følges opp, når undersøkelsessaker skal være avsluttet, hvordan vedtakene skal være utformet samt regler rundt hjelpetiltak og oppfølging av disse. Revisjonen har gjennom mappegjennomgang og intervjuer med ansatte i barneverntjenesten, funnet at barneverntjenesten fatter vedtak etter regelverket i de fleste saker. Samtidig overholder ikke barneverntjenesten lovbestemte frister og det er ikke utarbeidet tiltaksplaner til alle med hjelpetiltak. Dette skyldes i følge de ansatte og ledelsen stor arbeidsbelastning.

Vår konklusjon er at barneverntjenesten fatter vedtak etter sentrale krav i lovverket, men at undersøkelser ikke alltid blir avsluttet innen fristen og at det mangler tiltaksplaner i en del saker. Med hensyn til ressursituasjonen til barneverntjenesten er vi i tvil om tjenesten og kommunen oppfylder kravet i barnevernloven om å finne tiltak som skal forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Dette på bakgrunn av funn i Kostra-tall, økonomirapporteringer og opplysninger fra ansatte og ledere i tjenesten.

Ressurser og saksbehandling i barnevernet

På dette grunnlaget anbefaler vi følgende:

- At det bør opprettes en minstestandard for hvilke hjelpetiltak barneverntjenesten skal kunne tilby.
- At barneverntjenesten fortsetter å ha fokus på tiltaksplaner og overholdelse av frister.

Revisjonen er gjennomført i tidsrommet februar til mai 2011.

Rådmannen har uttalt seg til rapporten. Rådmannens høringsuttalelse finnes under kapittel 6.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- Hvordan er kostnadsutviklingen innen barnevernområdet over tid og sammenlignet med andre relevante kommuner?
- Gjøres vedtak i henhold til sentrale bestemmelser i lovverket?

For å vurdere kostnadsutviklingen har revisjonen basert seg på Kostra-tall for perioden 2006-2010. For å vurdere hvorvidt vedtak gjennomføres i henhold til sentrale bestemmelser i lov og forskrift, har revisjonen sett på vedtak hjemlet i barnevernloven § 4-4 (hjelpetiltak). Kommunen utfører selv all saksbehandling og beslutninger i forhold til hjelpetiltak. Av hensyn til prosjektets rammer, har vi valgt å se bort fra vedtak der beslutningen er fattet av Fylkesnemnda for sosiale saker (tvangssaker).

2.3 Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført med dokumentanalyse, intervjuer av ansatte og ledelse og med mappegjennomgang. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Kostnadsutviklingen er analysert med bakgrunn i Kostra-tall for barneverntjenesten. Dette gir grunnlag for sammenligning med andre kommuner og for å vurdere utviklingen i Rygge over tid. Rygge var med i Kostra-gruppe 7 (Kostra-gruppe 8 for rapportering fra 2010), det er derfor en naturlig gruppe å sammenligne seg med. For å vurdere kostnadsutviklingen i barnevernet over tid, har revisjonen fokusert på utviklingen i Rygge i perioden 2006-2010.

Barneverntjenesten er en lovpålagt tjeneste som ytes først og fremst i henhold til barnevernlovens bestemmelser. Tjenestene for hver enkelt bruker skal være hjemlet i et vedtak og være begrunnet med henvisning til barnevernloven. I dette prosjektet har revisjonen undersøkt om vedtak i barneverntjenesten i Rygge kommune fattes i tråd med sentrale bestemmelser i lov og forskrift.

I mappegjennomgangen ble det tilfeldig valgt ut 29 av 84 mapper med barn som har fått innvilget hjelpetiltak og har dette i februar 2011.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bente Wik Kristiansen i perioden februar til mai 2011.

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- LOV 1992-07-17 nr 100: Lov om barneverntjenester.
- LOV 1967-02-10 nr 00: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
- Ot.prp.nr.44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester.
- St.meld.nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet.
- Barne- og familiedepartementet, Retningslinjer om saksbehandling i barneverntjenesten, 1995, revidert 2002.
- Barne- og likestillingsdepartementet, Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene, 2006.
- Barne- og likestillingsdepartementet, Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder, 2006.

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

3 RESSURSER I BARNEVERNTJENESTEN

3.1 Revisjonskriterier

Det følger av barnevernloven § 3-1 at *”Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer.*

Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette.”

Statlige føringer på området vektlegger det forebyggende arbeidet til barneverntjenesten. Etter Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002)¹ er sentrale mål for det forebyggende arbeidet å skape trygge oppvekstvilkår for barn og unge, hindre problemutvikling og unødige omsorgsovertakelser. *”Gjeldande barnevernlov gjev barneverntenesta høve til å gripe inn på eit tidlegare tidspunkt enn etter barnevernlova av 1953. Målet med dette, og formålet med hjelpetiltak generelt, er å betre omsorgsevna hos foreldra slik at det kan skapast tilfredsstillande forhold for barnet i heimen, og slik at det er mogleg å forebyggje ei negativ utvikling i omsorgssituasjonen for barnet som kan føre til seinare omsorgsovertaking”.* Videre blir det fremhevet hvor viktig det er å satse på å utvikle gode, fleksible og behovstilpassede hjelpetiltak i nær dialog med de involverte parter.

Etter barnevernloven § 8-1 skal barneverntjenesten yte tjenester og tiltak etter loven til alle som oppholder seg i kommunen. Den enkelte kommune skal også etter barnevernloven § 9-1 *”sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvar for etter denne loven.”*

3.2 Fakta

Regnskapstall fra 2009 viser at Rygge kommune brukte 27,6 mill. kr. på Familiesenteret². Revidert budsjett for 2010 er på 28,7 mill. kr. og regnskapet viser et totalt forbruk på 31,9 mill. kr. Budsjett for 2011 er på 29,7 mill. kr. I økonomiplanen nevnes det at det ikke er funnet plass for netto økning av budsjettet.

Årsrapport for 2010 for Rygge Familiesenter har kommentarer på regnskapet for 2010. I følge rapporten skyldes merkostnadene økning i antall barn i plasseringer og flere barn med tiltak enn tidligere, som igjen er et resultat av flere innkomne meldinger. Kommunens egenandel til institusjoner og fosterhjem ved plasseringer er fastsatt av KS, som kommunen ikke kan justere. Videre blir det vist til at kostnader pr barn i barneverntjenesten har blitt redusert fra 115 493 kr i 2007 til 75 297 kr i 2009. Det sies også i månedlige økonomirapporter at alle forebyggende tiltak vurderes svært strengt.

For å redusere underskuddet til Familiesenteret, har man blant annet holdt stilling vakant i PPT. Det blir opplyst at PPT har en venteliste på 30 barn og fått avvik fra fylkesmannen på grunn av ventelister.

¹ St.meld. nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

² Familiesenteret består av fire avdelinger: barneverntjenesten, helsetjenesten for barn og unge, PPT og bosettingstilbud for enslige mindreårige asylsøkere.

Ressurser og saksbehandling i barnevernet

Det blir fremholdt av barnevernleder at de utgiftene man kan styre i barneverntjenesten blir holdt så restriktive som mulig. Barnevernleder opplever den økonomiske situasjonen i barneverntjenesten som svært urovekkende. Det har over tid vært fokusert på hvordan en kan spare inn og skjære ned, og hun ser ikke lenger hvor det er mulig å spare inn ytterligere med bakgrunn i antall nye meldinger som kommer inn og alvorret og kompleksiteten i sakene.

På bakgrunn av barneverntjenestens økonomiske situasjon er det nedsatt en arbeidsgruppe med deltakere fra administrasjonen og barnevernet som skal utarbeide forslag på hvordan barneverntjenesten kan få til en innsparing i 2011 på mellom to og tre millioner kroner. Enhetsleder har utarbeidet et forslag på tiltak, og ut fra dette forslaget skal en intern arbeidsgruppe i barneverntjenesten utarbeide en rapport som skal være utgangspunktet for den endelige beslutningen om hvilke innsparingstiltak som skal iverksettes. Beslutningen skal fattes av administrasjonen og ut fra hvilke innsparingstiltak som vedtas og eventuelle følger dette vil få for tjenesten, vil administrasjonen beslutte om dette skal fremmes som politisk sak.

Listen med forslag til tiltak inneholder 10 punkter hvor barneverntjenesten blant annet skal gå i gjennom alle tiltak/vedtak med tanke på avslutning eller innstramming, vurdere å innføre rutiner for fast gjennomgang av foresattes økonomiske ressurser og heve terskelen i forhold til kostnadskrevende tiltak for barn over 15 år. Det foreslås en gjennomgang av avlastningshjem og støttekontakter med tanke på avslutning, og beslutning om å avvikle private avlastningstiltak i løpet av våren. I tillegg foreslås det å videreføre gjeldende praksis om ikke å bruke miljøarbeidere og næromsorgsarbeidere. Det er også foreslått å opprette ett tettere samarbeid med andre instanser som skoler og NAV, heve terskelen for inntak av saker i barneverntjenesten og å være mer restriktive med å sett inn nye tiltak.

I statsbudsjettet for 2011 ble det avsatt midler til satsing på kommunalt barnevern. Det ble utarbeidet egne retningslinjer for hvordan midlene skulle deles ut. Det er fylkesmennene som deler ut midler til kommunene ut fra gitte kriterier og skjønn ut fra kunnskap de har om den enkelte kommune. De faktorene fylkesmennene skulle vektlegge var belastningen i barnevernet med hensyn til antall meldinger, undersøkelser og barn i tiltak pr stilling, prosentandel uten tiltaksplan og omsorgsplan, prosentandel fristoversittelser i undersøkelsessaker, andel uten tilsynsfører og andel henleggelse av undersøkelsessaker. I tillegg skulle levekårsutfordringer vektlegges med andel barn 0-15 år med enslig forsørgere, andel fattige og andel innbyggere 0-22 år. Rygge fikk tildelt to³ nye stillinger gjennom denne satsingen. Disse stillingene ble utlyst i april, og besatt fra 1.5.2011. Fylkesmannen og departementet vil gjennom kommunenes halvårige rapporter måle om målsettingen for satsingen nås.

³ Totalt fikk Østfold 23,1 nye stillinger.

Ressurser og saksbehandling i barnevernet

Tabellen nedenfor viser Kostra-tall for 2009 for Rygge og andre sammenlignbare kommuner, Kostra-gruppe 7 og gjennomsnittet for landet utenom Oslo.

Tabell 1

Status tjeneste 2009	Rygge	Kostra-gruppe 7	Råde	Hvaler	Snitt landet utenom Oslo
Netto driftsutg ⁴ . pr. innb. 0-17 år	4 289	4 471	7 829	4 567	5 379
Netto driftsutg. pr. barn i barnevernet	75 051	84 279	82 861	70 962	90 053
Andel netto driftsutg til saksbeh (f244) %	39,0	32,9	24,1	3,6	34,6
Andel netto driftsutg til barn i oppr fam %	5,5	17,7	18,8	21,5	15,6
Andel barn med undersøkelse ift gr 0-17 år	3,6	3,1	3,9	4,0	3,3
Andel barn med tiltak ift gruppen 0-17 år	3,5	3,6	6,8	4,6	4,2
Barn med undersøkelse/tiltak ift årsverk	18,6	22,4	26,2	20,0	19,9
Andel undersøkelser som fører til tiltak %	42,2	50,7	54,8	56,5	50,8
Brutto driftsutgifter pr barn (f.244)	39 549	29 146	23 653	140 346	33 396
Brutto driftsutg. pr. barn i oppr.fam (f251)	17 337	30 604	28 025	47 167	29 987
Brutto driftsutg. pr. barn utenf oppr fam (f252)	270 833	253 585	288 585	151 842	244 677

Kostra-tallene for 2009 viser at Rygge kommunes netto driftsutgifter per innbygger i barneverntjenestens målgruppe er lavere enn sammenligningsgrunnlaget. Vi ser også at netto driftsutgifter per barn i barneverntjenesten er lavere enn de andre i sammenligningsgrunnlaget, bortsett fra Hvaler. Netto driftsutgifter viser hvordan kommunen fordeler midlene sine mellom ulike formål.

Andel barn med tiltak i forhold til målgruppen er det laveste i sammenligningsgruppen og det er færre undersøkelser som fører til tiltak. Når det gjelder andel barn med undersøkelser i forhold til målgruppen, ligger Rygge noe over Kostra-gruppe 7 og gjennomsnittet for landet utenom Oslo, men lavere enn Råde og Hvaler. Kostra-tallene viser også at hver saksbehandler har færre barn med undersøkelse eller tiltak enn de andre i gruppen. I følge enhetsleder er disse tallene noe misvisende fordi barneverntjenesten i denne perioden hadde stort sykefravær.

Rygge ligger lavest med hensyn til brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie. Her er det relativt stor forskjell på Rygge og de andre i sammenligningsgrunnlaget. Når det gjelder brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie er det bare Råde som ligger høyere enn Rygge.

⁴ Netto driftsutgifter er driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

Ressurser og saksbehandling i barnevernet

Tabell 2

Status tjeneste 2010 ⁵	Rygge	Kostragruppe 8	Askim	Vestby	Snitt landet utenom Oslo
Netto driftsutg. pr. innb. 0-17 år	5 407	5 481	7 334	5 277	5 822
Netto driftsutg. pr. barn i barnevernet	88 365	87 798	77 946	81 744	90 777
Andel netto driftsutg til saksbeh (f244) %	39,9	32,4	37,1	28,6	33,9
Andel netto driftsutg til barn i oppr fam %	7,4	15,8	13,3	24,9	15,5
Andel barn med undersøkelse ift gr 0-17 år	3,8	3,5	4,7	3,4	3,6
Andel barn med tiltak ift gruppen 0-17 år	4,2	4,4	6,0	4,4	4,5
Barn med undersøkelse/tiltak ift årsverk	25,1	23,7	31,5	27,5	20,9
Andel undersøkelser som fører til tiltak %	60,0	50,0	40,0	43,0	49,4
Brutto driftsutgifter pr barn (f.244)	93 226	31 866	29 876	23 707	34 220
Brutto driftsutg. pr. barn i oppr.fam (f251)	22 088	29 119	23 085	37 877	30 575
Brutto driftsutg. pr. barn utenf oppr fam (f252)	312 452	267 643	213 917	282 057	264 520

Fra 2010 er Rygge i Kostragruppe 8 istedenfor i gruppe 7 som de var i ved tidligere års registreringer. Derfor er Askim og Vestby med som sammenlignbare kommuner i denne tabellen. Rygge ligger høyest når det gjelder netto driftsutgifter til saksbehandling. De har også en høyere andel undersøkelsessaker som fører til tiltak, samtidig er andel barn med tiltak i forhold til gruppen 0-17 år det laveste i sammenligningsgrunnlaget.

Med hensyn til faktoren barn med undersøkelse eller tiltak i forhold til årsverk, ligger Rygge høyere enn Kostragruppe 8 og landsgjennomsnittet utenom Oslo, men lavere enn både Vestby og Askim. Dette finner vi igjen for 2009 selv om det er annen Kostragruppe og andre kommuner som benyttes som sammenligningsgrunnlag.

Rygge kommune har en høyere andel undersøkelser som fører til tiltak enn sammenligningsgrunnlaget og ligger 10 prosentpoeng høyere enn både Kostragruppe 8 og landsgjennomsnittet utenom Oslo. I 2009 var Rygge den kommunen som hadde den laveste andelen undersøkelser som førte til tiltak. I følge barnevernleder skyldes økningen i andel undersøkelser som fører til tiltak, alvorlighetsgraden i meldingene som kommer inn til barnevernet.

I følge Kostra-tallene er driftsutgiftene per barn i opprinnelig familie det laveste i forhold til sammenligningsgrunnlaget. Det samme viser tallene for 2009 hvor det da sammenlignes med Kostragruppe 7. Netto driftsutgifter til barn som bor i sin opprinnelige familie oppgitt i prosent, er betydelige lavere i Rygge enn det vi finner i sammenligningsgrunnlaget. Det samme finner vi for 2009. Dette skyldes i følge barnevernleder at alle hjelpetiltak i hjemmet vurderes svært strengt og at kostbare tiltak som miljøarbeidere ikke lenger benyttes.

⁵ Kostratall per 15.3.2011 gjeldende for 2010 er ureviderte.

Ressurser og saksbehandling i barnevernet

Tabellen nedenfor viser utviklingen i barneverntjenesten i Rygge i perioden 2006-2010.

Tabell 3

Status tjeneste	2010 ⁶	2009	2008	2007	2006
Netto driftsutg. pr. innb. 0-17 år	5 407	4 289	4 470	3 575	4 422
Netto driftsutg. pr. barn i barnevernet	88 365	75 051	97 051	68 061	82 470
Andel netto driftsutg til saksbeh (f244) %	39,9	39,0	43,4	46,9	39,2
Andel netto driftsutg til barn i oppr.fam %	7,4	5,5	14,4	11,6	16,0
Andel barn med undersøkelse ift gr 0-17 år	3,8	3,6	2,7	2,8	2,8
Andel barn med tiltak ift gruppen 0-17 år	4,2	3,5	2,9	3,4	3,6
Barn med undersøkelse/tiltak ift årsverk	25,1	18,6	15,4	15,7	16,9
Andel undersøkelser som fører til tiltak %	60,0	42,2	58,7	50,8	54,8
Brutto driftsutgifter pr barn (f.244)	93 226	39 549	42 484	34 139	32 497
Brutto driftsutg. pr. barn i oppr.fam (f251)	22 088	17 337	32 054	18 034	29 258
Brutto driftsutg. pr. barn utenf oppr fam (f252)	312 452	270 833	257 000	181 679	225 567

Netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen til barnevernet og netto driftsutgifter per barn i barnevernet varierer fra år til år. Vi ser ingen økning fra år til år, snarere nedgang og økning annet hvert år. Imidlertid har det vært en økning fra 2009 til 2010 for begge faktorene.

Når det gjelder andelen av netto driftsutgifter til saksbehandling, var det en topp i 2007 for så å synke til 2006-nivå i 2009. Vi finner en liten økning fra 2009 til 2010. Andel barn med undersøkelser har økt fra 2,8 i 2006 til 3,8 i 2010. Andelen barn med tiltak har økt fra 2008 hvor vi finner det laveste nivået på 2,9 til 4,2 i 2010. Netto driftsutgifter til barn i opprinnelig familie har sunket fra 16 % i 2006 til 7,4 % i 2010. Det laveste tallet finner vi i 2009 med 5,5 %.

Antall barn med undersøkelse eller tiltak det er per saksbehandler, sank fra 2006 til 2008, for så å øke fra 2008 til 2010. Det er nå 25,1 barn med undersøkelse eller tiltak per saksbehandler. Andel undersøkelser som fører til tiltak gikk ned fra 58,7 % i 2008 til 42,2 % i 2009 for så å øke til 60 % i 2010.

Brutto driftsutgifter per barn økte fra 2006 til 2008 for så å gå noe ned i 2009. Tallet for 2010 viser en markant økning. Når det gjelder brutto driftsutgifter per barn i opprinnelig familie, gikk disse ned fra 2006 til 2007 for så å øke fra 2007 til 2008. Fra 2008 til 2009 har disse utgiftene gått mye ned for så å øke noe igjen i 2010. Med hensyn til brutto driftsutgifter per barn utenfor opprinnelig familie, har disse økt fra 2007 til 2009. Også her finner vi en markant økning fra 2009 til 2010. I følge økonomirapporteringer fra Familiesenteret for 2010, blir det fremhevet at Rygge kommune normalt har 2-4 saker til behandling i Fylkesnemnda for sosiale saker. Våren 2010 hadde tjenesten 13 barn som skulle vurderes i forhold til plassering utenfor hjemmet. Dette var både plasseringer i henhold til barnevernloven § 4-12 - omsorgsovertakelse og i henhold til § 4-24 – plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke. Disse vedtakene må fattes av Fylkesnemnda for sosiale saker. Det blir nevnt i økonomirapporter at barnevernet i enkelte av sakene er avhengig av å kjøpe juridisk hjelp til saksfremleggere. Dette koster i gjennomsnitt 60 000 kr pr barn.

De ansatte opplever at det må tas økonomiske hensyn når vedtak om hjelpetiltak skal fattes, og at dette får store konsekvenser for barna. Det erfarer at tjenesten har lite tiltak å tilby på grunn av økonomien. Det oppleves blant de ansatte at de må tenke alternative løsninger

⁶ Kostratall for 2010 er ureviderte.

istedenfor å kunne tilby de tiltakene de mener er mest hensiktsmessig for familien. De mener også at denne situasjonen fører til at de i mye mindre grad har mulighet til å jobbe forebyggende, og resultatet blir dyre plasseringer på sikt. Også barnevernleder opplever at tjenesten i større grad enn tidligere må ta økonomiske hensyn før det besluttes hvilke tiltak en kan velge og at dette kan gå på bekostning av de barnevernfaglige vurderingene. Hun mener at barneverntjenesten har fokus på å jobbe forebyggende og på å hindre plasseringer, men at tjenesten stadig må kutte og snart ikke har forebyggende tiltak å sette inn.

3.3 Vurderinger

Det er revisjonens vurdering at barneverntjenesten foretar undersøkelser etter kravet i loven. Vi ser at Kostra-tallene til Rygge sammenfaller med sammenlignbare kommuner, gjennomsnittet for landet og gjennomsnittet for samme Kostragruppe. Vi ser også at andel undersøkelser som fører til tiltak har ligget noe under sammenligningsgrunnlaget, slik at vår vurdering er at barneverntjenesten ut fra tallene ikke foretar unødig mange undersøkelser.

Kommunen og barneverntjenesten har plikt etter lovverket å avdekke omsorgssvikt og atferdsproblemer så tidlig som mulig og å sette inn tiltak i forhold til dette. Hjelpetiltak skal tilpasses den enkelte og barneverntjenesten bruker skjønn i forhold til å vurdere hvor stort behovet for hjelp er og hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige. Det er derfor vanskelig for revisjonen å vurdere om kommunen har de rette tiltakene i hvert enkelte tilfelle og om disse tiltakene forebygger omsorgssvikt og atferdsproblemer. Det vi imidlertid ser ut fra Kostra-tallene, er at Rygge kommune bruker under halvparten av det andre sammenlignbare kommuner bruker til forebyggende arbeid. Vi finner også at indikatoren for forebyggende arbeid er redusert med nesten en tredjedel fra 2006 til 2009. Revisjonen har fått opplyst at tjenesten har kun et minimum av tiltak å sette inn til forebyggende arbeid. Ureviderte tall for 2010 viser en liten økning i det forebyggende arbeidet, men tallet ligger fortsatt rundt halvparten av hva andre kommuner benyttet til samme formål.

Revisjonen har også fått forelagt en plan for ytterligere innsparinger i barneverntjenesten. Denne er ikke vedtatt, men en totalvurdering av nåværende situasjon i barneverntjenesten sammenholdt med eventuelt ytterligere innsparinger gjør at revisjonen er i tvil om kommunen oppfyller lovkravet de har til å finne tiltak for å forbygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

4 SAKSBEHANDLING

4.1 Revisjonskriterier

Meldinger

Etter barnevernloven § 4-2 skal barneverntjenesten gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingene skal følges opp med undersøkelse senest innen en uke etter mottak. Det følger av § 6-7 a at barnverntjenesten skal gi tilbakemelding til den som har sendt melding senest tre uker etter at melding ble mottatt. Kommer meldingen fra offentlig myndighet eller private som utfører oppgaver for denne, skal det også opplyses om det er åpnet undersøkelsessak etter § 4-3.

Undersøkelser

Terskelen for iverksetting av undersøkelser er knyttet til en skjønnsmessig antakelse om at denne vil gi grunnlag for tiltak etter barnevernlovens kapittel 4. Etter § 4-3 skal undersøkelsen *”gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier.”* Foreldre eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at en undersøkelse blir gjennomført ved besøk i hjemmet. En undersøkelsessak skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. Fristen kan være seks måneder i særlige tilfeller. En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten enten har truffet vedtak om tiltak eller henlagt den. Barneverntjenesten bør etablere en plan for undersøkelsessaker.

Forholdet mellom forvaltningsloven og barnevernloven fremgår av barnevernloven § 6-1: *”Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i denne loven.*

Avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter denne loven skal regnes som enkeltvedtak.”

Etter retningslinjer om saksbehandling⁷ innebærer det at *”... avgjørelser etter barnevernloven som ikke faller inn under definisjonen av enkeltvedtak i fvl. § 2 første ledd bokstav b) likevel skal regnes som enkeltvedtak og følge reglene om saksforberedelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven dersom avgjørelsen gjelder ytelser og tjenester etter barnevernloven.”*

Etter barnevernloven § 6-4, første ledd skal opplysninger *”... så langt mulig innhentes i samarbeid med den saken gjelder eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting.”*

Retten til medvirkning er i tillegg styrket for barna gjennom § 6-3, første ledd. *”Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets menig skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.”*

Av forvaltningsloven § 16 fremgår det at *”Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir presentert av verge, skal dette også gjelde den mindreårige selv. Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.”*

⁷ ”Retningslinjer om saksbehandling i barneverntjenesten”, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 1995, revidert 2002.

Etter forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet ”...påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet...”

Retningslinjene om saksbehandling i barneverntjenesten utdyper hvordan barneverntjenesten skal forstå forvaltningslovens § 17:...”barneverntjenesten må sørge for at faktum blir klargjort så langt det er mulig, og at de opplysninger som fremkommer i saken må kontrolleres. Hvor omfattende undersøkelser som skal gjennomføres vil måtte avhenge av forholdene i den enkelte sak. ... Når forvaltningsorganet mottar opplysninger under saksforberedelsen, kan det ofte være rimelig å legge opplysningene frem for parten, slik at han får anledning til å imøtegå dem. Fvl. § 17 annet ledd gjelder opplysninger som forvaltningen mottar om en part. Slike opplysninger skal forelegges parten til uttalelse, med mindre det foreligger omstendigheter som nevnt i annet ledd bokstav a-c. Barneverntjenesten skal forelegge slike opplysninger for parten av eget tiltak, dvs. uavhengig av om parten ber om det. ...⁸

Vedtak

Barnevernloven inneholder ikke bestemmelser om selve vedtaket som undersøkelser etter barnevernloven skal resultere i. Her gjelder forvaltningsloven uten begrensninger.

Det følger av forvaltningsloven § 23 at ”Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.” Etter Retningslinjer om saksbehandling i barneverntjenesten regnes byrdefullt til å være situasjoner der saken haster. Muntlige vedtak bør bekreftes skriftlig så snart som mulig.

Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak grunngis. Begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket blir truffet.

Forvaltningsloven § 25 har bestemmelser om hva begrunnelsen skal inneholde. ”I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i det dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstillingen tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvelsen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.”

Det følger av forvaltningsloven § 27 at forvaltningsorganet har plikt til å underrette parter om at vedtak er fattet. I underretningen skal det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, samt retten til å se sakens dokumenter.

⁸ Vilkårene for å unnlate å legge frem opplysninger for en part etter § 17, annet ledd, bokstav a-c er at opplysningene er bekreftet i partens egen fremstilling, parten har ikke kjent oppholdssted, rask avgjørelse er nødvendig, opplysningen har ikke avgjørende betydning for vedtaket eller unødvendig eller uhensiktsmessig for parten.

Hjelpetiltak

Etter barnevernloven § 4-4 skal barneverntjenesten ”når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlige behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien...” Barnets behov skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle.

Hjelpetiltak som kan benyttes er blant annet støttekontakt, besøkshjem og andre foreldrestøttende tiltak. Hjelpetiltak bør velges i samråd med familien, og ut fra både barnets og familiens konkrete behov. Det anbefales at kommunen etablerer en oversikt over de hjelpetiltakene som kommunen har til disposisjon. Etter hovedregelen skal hjelpetiltak være frivillige. Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten også utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan som redegjør for de iverksatte tiltakene, formålet med disse og en plan for oppfølging.

4.2 Fakta

Meldinger

I 2010 fikk barneverntjenesten i Rygge inn 149⁹ meldinger totalt. Dette var en økning på seks meldinger i forhold til 2009. Det ble henlagt 27¹⁰ meldinger, enten på grunn av at forholdet falt utenfor barnevernloven, eller at meldingen ble overført til en annen kommune. I følge rapporteringer og intervjuer med ansatte blir alle innkomne meldinger gjennomgått innen en uke. De ansatte sier at de har god praksis på å motta meldinger, enten ved at merkantil ansatt registrerer inn meldinger i saksbehandlingssystemet mottatt pr. post for så å legge i posthylla til barnevernleder, eller at saksbehandlerne tar i mot meldinger pr telefon eller ved oppmøte hos barneverntjenesten. Disse meldingene blir også registrert inn i saksbehandlingssystemet for så og legges til barnevernleder. Barnevernleder gjennomgår alle meldinger. I følge barnevernleder blir mottatte meldinger lest opp av henne på postmøter en gang i uken. Meldinger som haster, blir vurdert fortløpende. Det er barnevernleder som tar den endelige beslutningen om en melding skal gå over til undersøkelse eller om den skal henlegges.

Tall fra rapportering til fylkesmannen for 2009 og 2010 viser at det var en melding som ikke var gått igjennom i løpet av en uke. Gjennom vår mappegjennomgang fant vi at det manglet dokumentasjon i fem av 29 saker for å kunne vurdere om meldingen var gjennomgått innen en uke eller ikke.

De ansatte sier at det blir gitt tilbakemelding til melder på mottatt melding. Det er barnevernleder som sender ut denne meldingen. Det benyttes egen mal i saksbehandlingssystemet. I de nyere sakene¹¹ fant revisjonen gjennom mappegjennomgangen, at det var sendt ut melding til melder. I følge barnevernleder sendes det også ut informasjon om undersøkelsens utfall til offentlig melder. Det er det saksbehandlerne selv som gjør.

Undersøkelser

Antall nye undersøkelser var i 2010 111¹². I 2009 er dette antallet oppgitt å være 105. Barneverntjenesten henla noen flere saker i 2009 enn i 2010, 54 i 2009 og 36 i 2010.

Det er barnevernleder som fordeler saker som skal til undersøkelse til saksbehandlerne. Saker blir fordelt etter saksmengde hos den enkelte saksbehandler og etter hvilken type sak det er. Saker blir forsøkt fordelt jevnt blant saksbehandlerne. Barnevernet er organisert slik at alle

⁹ Tallene er hentet fra FAMILIA – saksbehandlingssystemet til barneverntjenesten i Rygge.

¹⁰ Tallene er hentet fra halvårsrapporter til fylkesmannen.

¹¹ Kravet om tilbakemelding til melder trådte i kraft 1.7.2009.

¹² Tallene er hentet fra halvårsrapporter til fylkesmannen.

Ressurser og saksbehandling i barnevernet

saksbehandlerne er generalister og kan i utgangspunktet ta en hvilken som helst sak. Saker blir i følge de ansatte fordelt etter kapasitet hos hver enkelt saksbehandler.

Barneverntjenesten bestreber seg å ha to saksbehandlere på hver sak. Det er saksbehandler I som har hovedansvaret for saken, mens saksbehandler II bistår i saken ved behov. I følge barnevernleder oppleves dette som en god måte å jobbe på, og det oppleves lettere å konkludere i saken ved at man har en annen å diskutere med som kjenner saken. Siden det er flere som kjenner saken, letter det også situasjonen ved fravær. Barnevernleder har vært saksbehandler II i mange saker for å avlaste de andre saksbehandlerne i det arbeidspresset som har vært ved barneverntjenesten.

I saker hvor det ikke er fattet vedtak når tremånedersfristen nærmer seg, blir alle dokumenter gjennomgått og det blir vurdert om man har nok grunnlag til å fatte en beslutning. I følge de ansatte og leder blir ikke alle undersøkelser avsluttet innen tre måneder. Grunnene til dette blir opplyst å være flere. Det har vært høyt sykefravær over en periode og dette har ført til stort arbeidspress på de gjenværende saksbehandlerne. I tillegg kan det være vanskelig å få innhentet alt av opplysninger fra alle samarbeidspartnerne innen fastsatt frist. I saker hvor det er utenforliggende årsaker til at barneverntjenesten ikke kan konkludere innen fristen, begrunnes dette i Familia og fristen utvides med tre måneder. Oversikt over dette sendes til fylkesmannen ved kvartalsrapportering, sammen med kontrollskjema. I de sakene hvor det er interne forhold i barneverntjenesten som gjør at de ikke kan konkludere innen fristen, rapporteres dette som avvik til fylkesmannen. Barnevernleder er opptatt av at barnevernet må bruke den tiden det tar for å gjøre en skikkelig undersøkelse.

Gjennom mappegjennomgangen fant vi at 10 undersøkelsessaker ikke var gjennomført innen fristen. I tre saker var det besluttet utsettelse. Ut fra rapporter til fylkesmannen ser vi at antallet fristoversittelser har gått noe ned fra 2009 til 2010. I 2009 var det fristoversittelse i 53 saker (47 %), mens det i 2010 var fristoversittelse i 40 saker (45 %).

Det blir sagt fra de ansatte at alle parter får uttale seg i en undersøkelsessak. Barn blir både observert og pratet med, ofte har man også uttalelser fra samarbeidspartnere i disse sakene. Når man starter en undersøkelsessak, blir sakens parter kalt inn til en førstegangssamtale. Her blir det formelle rundt en undersøkelsessak gått igjennom og det blir enighet om hvilke andre instanser det skal tas kontakt med for å innhente informasjon til saken. Partene undertegner samtykkeskjema. Ofte er det flere samtaler med partene under undersøkelsestiden.

Når all informasjon er innhentet og undersøkelsesrapporten skrevet, blir partene på nytt innkalt til barneverntjenesten. Sakens dokumenter blir da gjennomgått og rapporten lest opp for partene, og de får anledning til å uttale seg i saken før vedtak fattes.

Vedtak

Tall fra fylkesmannen viser at det ble fattet 52 vedtak om hjelpetiltak i 2010, i 2009 var dette tallet 60. I følge de ansatte i barneverntjenesten blir alle vedtak fattet skriftlig. Vår mappegjennomgang viste at det manglet dokumentert vedtak i fire saker. I en sak syntes det som om undersøkelsesrapporten var benyttet som vedtak. I følge barnevernleder trodde hun at det i denne saken manglet vedtak.

I følge de ansatte vises det i vedtakene til de regler vedtaket bygger på. Det varierer i følge de ansatte om lovteksten blir nærmere beskrevet i vedtakene eller om det kun er henvist til selve paragrafen. Fagleder sier at reglene blir nærmere beskrevet i enkelte typer vedtak. Gjennom

vår mappegjennomgang fant vi at det vises til de regler vedtaket bygger på og at lovteksten var satt inn i enkelte av vedtakene.

Alle vedtak begrunnes i følge de ansatte. Det vises også til de forhold som ligger til grunn for den skjønsmessige avgjørelsen i vedtakene. Vi fant i mappegjennomgangen at alle vedtak var begrunnet. I en sak framkom det ny fakta i begrunnelsen. Barneverntjenesten har ikke utarbeidet egne retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Saker man er usikker på eller ønsker å diskutere utfallet av, blir tatt opp på faste ukentlige møter hos barneverntjenesten. Gjennom diskusjoner i disse møtene, sørger barneverntjenesten for en lik behandling av sakene i følge de ansatte.

I følge fagleder har barneverntjenesten stort fokus på å skille mellom fakta og barnevernets skjønn i vedtakene. De ansatte sier også at dette gjøres ved utarbeidelse av vedtak. Vi fant at det var skille mellom fakta og barnevernets skjønn i de fleste vedtakene.

Det blir i følge de ansatte opplyst om klageadgang og fremgangsmåte for klage i alle vedtakene. Dette fant vi også i vår mappegjennomgang. I flertallet av vedtakene var imidlertid lovparagrafen for klageadgangen utelatt.

Hjelpetiltak

Pr. 31.12.2010 var det 97¹³ barn som hadde vedtak om hjelpetiltak. Ved årets slutt i 2009 var dette tallet 66.

De ansatte sier det varierer ut fra situasjon hvilke hjelpetiltak som blir benyttet. Barneverntjenesten og familiene blir enige om hvilke tiltak som er hensiktsmessige i den aktuelle situasjonen. I følge de ansatte blir kommunalt ansatte familieterapeuter, ansvarsgrupper og økonomisk dekning av barnehage- eller SFO-plass, benyttet oftest som hjelpetiltak. I tillegg benyttes foreldrestøttende og foreldreveiledende endringstiltak. Siden hjelpetiltak er frivillige kan ikke barneverntjenesten pålegge noen tiltak de ikke ønsker. I følge de ansatte hender det at familier hvor barneverntjenesten mener tiltak er riktig, avslår dette. Dette kan ikke barneverntjenesten gjøre noe med. Er barneverntjenesten fortsatt bekymret når tiltak avlås, har de en mulighet til å ta opp saken til ny vurdering etter et halvt år. De kan også be samarbeidspartnere som har meldt, om å sende inn ny bekymringsmelding. Dette er i følge de ansatte i saker hvor det fortsatt er bekymring, men hvor saken ikke er alvorlig nok til behandling i fylkesnemnda.

Av de 97 barna med hjelpetiltak i 2010, var det 55¹⁴ barn som hadde tiltaksplan. I 2009 var det 30 barn med tiltaksplan. Gjennom vår mappegjennomgang fant vi tiltaksplan i 16 av mappene. Vi fant også vedtak hvor det ble vist til utarbeidet tiltaksplan, men disse lå ikke i mappene.

I følge de ansatte har ikke alle barn fått utarbeidet tiltaksplan. Dette har med ressurser å gjøre. På grunn av høyt sykefravær og annet fravær, har det i barneverntjenesten vært en stor arbeidsbelastning på de gjenværende saksbehandlere. Dette har i følge de ansatte gått utover blant annet utarbeidelse av tiltaksplaner. I følge barnevernleder har tjenesten fokus på dette arbeidet, men med den bemanningssituasjonen som har vært har de ikke hatt mulighet til å løse alle oppgaver de er pålagt. Høsten 2010 hadde de to fagdager med innleid kompetanse fra

¹³ Tallene er hentet fra halvårsrapporter til fylkesmannen.

¹⁴ Tallene er hentet fra halvårsrapporter til fylkesmannen.

Høgskolen i Østfold, hvor tiltaksplaner var fokusområde. Barnevernleder mener det er viktig at tiltaksplanene blir et godt arbeidsverktøy og at de ansatte ser nytten av å utarbeide planer.

I de sakene hvor det er utarbeidet planer, blir disse i følge de ansatte brukt i arbeidet. Det varierer etter type tiltak og familie hvor ofte planene blir evaluert. De ansatte sier at planer evalueres minimum en gang i halvåret. I enkelte familier kan det være oppfølging og evaluering så ofte som en gang i måneden, mens i andre familier holder det med evaluering hvert halvår. Vi fant tidsbegrensning og dato for evaluering i 11 av planene i vår mappegjennomgang.

4.3 Vurderinger

Meldinger

Revisjonen vurderer at barneverntjenesten i Rygge har god praksis på mottak av meldinger og at de aller fleste blir fulgt opp innen en uke etter kravene i barnevernloven. Dette viser også rapporteringer til fylkesmannen og vår mappegjennomgang.

Undersøkelser

Alle undersøkelsessaker blir ikke avsluttet innen tremånedersfristen i barnevernloven. Dette er barneverntjenesten kjent med og har selv rapportert dette til fylkesmannen i halvårsrapporter.

Etter barnevernloven skal opplysninger i en undersøkelsessak innhentes i samarbeid med parten, eller slik at parten er kjent med at det innhentes opplysninger. Revisjonen finner at barneverntjenesten innhenter samtykke fra den det gjelder før innhenting av opplysninger finner sted. Videre ser vi at parten blir innkalt til et møte med barneverntjenesten før selve undersøkelsen starter, hvor informasjon om saken blir gjennomgått. I tillegg finner vi at parten, også barna, blir pratet med og at de får anledning til å uttale seg i saken før vedtak treffes i tråd med lovkravet. Parten får forelagt alle opplysninger i et siste møte før barneverntjenesten konkluderer i saken. Dette er også i tråd med regelverket.

Vedtak

Etter forvaltningsloven skal alle vedtak fattes skriftlig. Revisjonen får opplyst at dette gjøres i alle saker. Gjennom mappegjennomgangen fant vi at det manglet vedtak i fire av 29 saker.

Vedtakene skal begrunnes og det skal vises til de rettsregler vedtaket bygger på. Dette fant revisjonen var oppfylt i alle vedtakene. Videre fant vi at det var skille mellom fakta og barnevernet skjønnsutøvelse i vedtakene. Vi fant også at det var opplyst om klageadgang og fremgangsmåte for klage i alle vedtakene i tråd med regelverket.

Hjelpetiltak

Som under vurderingen fra kapittel tre, er det vanskelig for revisjonen å vurdere hensiktsmessigheten av de hjelpetiltakene barneverntjenesten vedtar for det enkelte barn. Barnets behov skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle og barneverntjenesten utøver skjønn i forhold til dette. Det vi imidlertid ser er at barneverntjenesten har utarbeidet praksis på at de og familiene blir enige om hensiktsmessige tiltak i den aktuelle situasjonen.

Etter regelverket skal barn med hjelpetiltak få utarbeidet en tiltaksplan. Dette er ikke utarbeidet i alle saker. Det viser både vår mappegjennomgang og rapporteringer til fylkesmannen. Barneverntjenesten er klar over at det er lovpålagt å utarbeide planer, men forklarer manglende planer med stor arbeidsbelastning. Der hvor planer er utarbeidet, finner revisjonen tidsbegrensning og tid for evaluering i henhold til lovkravet i 11 av 16 planer.

5 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Revisjonen har i denne rapporten sett på om barneverntjenesten fatter vedtak i henhold til bestemmelsene i regelverket. Det vi har funnet er at barneverntjenesten fatter vedtak etter sentrale krav i lovverket. Vi finner imidlertid at undersøkelser ikke alltid blir avsluttet innen fristen og at det mangler tiltaksplaner i en del saker.

Vi har også sett på ressursituasjonen til barneverntjenesten gjennom Kostra-tall. Tallene viser at barneverntjenesten i Rygge bruker mindre enn sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet både når det gjelder netto driftsutgifter per innbygger i målgruppen og per barn i barnevernet. Videre bruker kommunen betraktelig mindre til forebyggende arbeid enn sammenligningsgrunnlaget. I rapporten er det nevnt at kostnader per barn i barneverntjenesten har blitt redusert med omtrent 35 % fra 2007 til 2009. Andel barn med tiltak har økt fra 2008. Bildet bekreftes av de ansattes uttalelser om at de må ta økonomiske hensyn når vedtak om hjelpetiltak skal fattes. I tillegg foreligger det et utkast til en plan for ytterligere innsparinger som ikke er vedtatt ennå. På bakgrunn av dette er revisjonen i tvil om barneverntjenesten og kommunen oppfyller kravet i barnevernloven om å finne tiltak for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

Anbefalinger:

- At det bør opprettes en minstestandard for hvilke hjelpetiltak barneverntjenesten skal kunne tilby.
- At barneverntjenesten fortsetter å ha fokus på tiltaksplaner og overholdelse av frister.

Rolvsøy, 27.5.2011

Bente Wik Kristiansen (sign.)
Forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

6 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rådmannen har vurdert forvaltningsrapporten "Ressurser og saksbehandling i barnevernet" fra Østfold kommunerevisjon IKS.

Utviklingen innen barnevernet, med stor økning av antall meldinger og saker, både lokalt og nasjonalt, gjør det svært relevant med forvaltningsrevisjon på dette feltet nå.

Problemstillingene i rapporten er begrenset til kostnadsutvikling og vedtak som fattes i henhold til lovverket.

Rapporten minner om at lovverket stiller krav til forebyggende arbeid innen barnevernet, bl.a. for å hindre problemutvikling og unødige omsorgsovertakelser. Det stilles spørsmål til hvorvidt Rygge kommune fyller lovkravet godt nok med særlig henvisning til ressursbruken til forebyggende tiltak, som er betydelig lavere enn sammenlignbare kommuner.

Rådmannen er innforstått med at det er en vanskelig avveining av både når og hvordan man skal bruke ressursene mest tjenelig. Kommunestyret vedtok å styrke barnevernets budsjett for 2011 med kr. 250 000,-, og disse midlene brukes nå forsøksvis til forebyggende innsats direkte mot utvalgte familier. Vi vil vurdere virkningen av dette arbeidet og hvordan det eventuelt kan endre vår praksis.

Det er også viktig å minne om at organiseringen i vår kommune, med flere faggrupper i et familiesenter, skal ha en forebyggende effekt. Dette har vi gode tilbakemeldinger på. Momentet er ikke vurdert i revisjonen.

Rapporten påpeker ellers at vi har noen overskridelser av tidsfrister og noen manglende tiltaksplaner, uten at omfanget blir beskrevet som alvorlig.

Rådmannen konkluderer med at arbeidet med revisjonen har vært nyttig og lærerikt. Rapportens konklusjoner og anbefalninger vil bli fulgt opp.

Rygge kommune 19. mai 2011

Ivar Nævra
rådmann